

LT

LT

LT



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2010.5.6
KOM(2010)213 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Veiksmų planas dėl nelydimų nepilnamečių (2010–2014 m.)

SEK(2010)534

1. ĮŽANGA

Problemų dėl nelydimų nepilnamečių daugėja: nemažai jaunesnių negu 18 m. trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės atvyksta į ES teritoriją nelydimi atsakingo suaugusiojo arba nebelydimi atvykę į ES teritoriją¹. Ši problema būdinga visoms valstybėms narėms, tačiau kai kuriose tokių atvejų pasitaiko kur kas dažniau.

Nelydimų nepilnamečių statistikos nedaug, ji nenuosekli. Išsamiausi statistiniai duomenys, kuriuos galima palyginti geriausiai, yra apie tuos nelydimus nepilnamečius, kurie prašo prieglobsčio. Europos migracijos tinklo duomenimis², tyrime dalyvavusiose 22 valstybėse narėse³ 2008 m. nelydimi nepilnamečiai iš viso pateikė 11 292 prieglobsčio prašymus. 2007 m. pateikta 8 030 prieglobsčio prašymų. Taigi 2008 m. minėtose valstybėse narėse šių prašymų padaugėjo 40,6 proc. Nelydimų nepilnamečių pilietybės šalys skyrėsi, tačiau daugiausia prašymų gauta iš Afganistano, Irako ir kelių Afrikos šalių kilusių piliečių.

Priežastys, dėl kurių atvyksta itin pažeidžiami minėtos kategorijos vaikai, įvairios: kad išvengtų karų ir konfliktų, skurdo ir gaivalinių nelaimių, diskriminacijos arba persekiojimo; jie išsiunčiami šeimų, kurios tikisi jiems geresnio gyvenimo, arba tam, kad jie galėtų naudotis švietimo ir socialinio aprūpinimo sistema, įskaitant medicininę priežiūrą; kad prisijungtų prie šeimos narių; kaip prekybos žmonėmis aukos, kurias rengiamasi išnaudoti, ir pan.

2009 m. birželio mėn. komunikate⁴ Komisija pabrėžė, kad ES vaiko teisių strategija⁵ toliau plėtojama, ir pranešė apie veiksmų planą dėl nelydimų nepilnamečių. 2009 m. gruodžio 10–11 d. Europos Vadovų Tarybos patvirtintoje Stokholmo programoje⁶ palankiai įvertintas Komisijos ketinimas plėtoti veiksmų planą, kurį turėtų priimti Taryba, aprėpsiantį prevencijos, apsaugos ir grąžinimo pagalbos priemones⁷. Rezoliucijoje dėl Stokholmo programos Europos Parlamentas primygtinai reikalavo, kad ES veiksmų planu būtų sprendžiami tokie klausimai, kaip apsauga, ilgalaikiai sprendimai siekiant užtikrinti vaiko interesus, taip pat bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis⁸.

Stokholmo programoje Komisija aiškiai prašoma išnagrinėti praktines priemones, „kuriomis būtų sudaromos palankesnės sąlygos grįžti daugeliui nelydimų nepilnamečių, kuriems tarptautinės apsaugos nereikia“. Tyrimas rodo, kad grąžinimas nėra vienintelis sprendimas, tai – tik viena iš galimybių, nes klausimas gerokai sudėtingesnis ir daugialypiškesnis, be to, yra tam tikros aiškos nelydimų nepilnamečių klausimą sprendžiančių valstybių narių veiksmų ribos.

Komisija visus veiksmus dėl nelydimų nepilnamečių grindžia Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijoje nustatytais standartais. ES prieglobsčio, imigracijos ir prekybos žmonėmis teisės aktais ir finansinėmis priemonėmis jau tiesiogiai arba netiesiogiai sprendžiama konkreti

¹ Šiame komunikate remiamasi Tarybos direktyvos 2001/55/EB 2 straipsnio f punkte pateikta nelydimo nepilnamečio apibrėžtimi.

² Apibendrinamąsias ir nacionalines ataskaitas galima rasti Europos migracijos tinklo svetainėje adresu <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>.

³ Išskyrus Bulgariją, Kiprą, Daniją, Liuksemburgą ir Rumuniją.

⁴ COM (2009) 262.

⁵ COM (2006) 367.

⁶ 17024/09, p. 68.

⁷ Taip pat žr. Stokholmo programos įgyvendinimo veiksmų planą, COM (2010) 171 galutinis.

⁸ P7_TA (2009) 0090.

nelydimų nepilnamečių padėtis ir nustatytas tvirtesnis jų teisių užtikrinimas. Tačiau reikia užtikrinti didesnę nuoseklumą ir glaudesnę bendradarbiavimą ES viduje, su kilmės ir tranzito šalimis, kad ES ir valstybių narių atsakas būtų konkretus ir veiksmingas. Taigi būtinas bendras ES požiūris.

Jis turėtų būti pagrįstas vaiko teisių – pirmiausia vaiko interesų – užtikrinimu, kaip nustatyta ES pagrindinių teisių chartijoje ir Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijoje. Vykdydamos bet kokius su vaikais susijusius veiksmus viešosios valdžios institucijos visų pirma turėtų atsižvelgti į vaiko interesus⁹. Itin svarbu užtikrinti, kad bet kuris vaikas, kuriam reikalinga apsauga, ją gautų, ir kad, neatsižvelgiant į vaikų imigracijos statusą, pilietybę ar socialinį statusą, su visais vaikais pirmiausia būtų elgiamasi kaip su vaikais¹⁰. Minėtas bendras požiūris taip pat turėtų būti grindžiamas solidarumu ir valstybių narių bei kilmės ir tranzito šalių atsakomybės pasidalijimu, taip pat glaudesniu bendradarbiavimu su pilietinės visuomenės ekspertų organizacijomis ir tarptautinėmis organizacijomis.

Konsultuojantis su valstybėmis narėmis¹¹ ir pilietinės visuomenės organizacijomis, atsižvelgiant į tikslinius tyrimus, pirmiausia į ataskaitas, pateiktas Europos migracijos tinklo¹² ir Pagrindinių teisių agentūros¹³, nustatytos kelios problemos ir jų sprendimai. Problemos pateikiamos veiksmų plane; pirmiausia tai – nepakankami duomenys. Nustatytos trys veiksmų kryptys: prevencija, regioninės apsaugos programos, priėmimas ir ilgalaikių sprendimų nustatymas. Visi veiksmai grindžiami apsauga ir vaiko interesų principu.

2. DUOMENYS

Neatlikus išsamiais, patikimais ir palyginamais duomenimis pagrįsto aiškaus vertinimo, negalima tinkamai nustatyti padėties ir rasti problemų sprendimų.

Statistikos reglamentu¹⁴ valstybės narės įpareigos perduoti pagal tam tikrus kriterijus suskirstytus metinius duomenis, susijusius tik su tarptautinės apsaugos prašančiais nelydimais nepilnamečiais. Dėl šio apribojimo visų į ES teritoriją atvykstančių nelydimų nepilnamečių statistika nėra suderinta ir išsami. Taigi statistika turėtų aprėpti visus nelydimus nepilnamečius.

Komisija ir agentūros¹⁵ jau padeda spręsti šį klausimą vykdydamos tyrimus. Tokie šiuo metu veikiantys tinklai, kaip Europos migracijos tinklas, turėtų padėti valstybėms narėms keistis informacija ir duomenimis.

Siekiant plėtoti veiksmingą bendradarbiavimą su kilmės ir tranzito šalimis, reikia daugiau informacijos apie migracijos maršrutus ir nusikaltėlių tinklus. Ji galėtų būti renkama bendradarbiaujant su tarptautinėmis organizacijomis ir sistemingai įtraukiama į atitinkamų šalių migracijos aprašus. Be to, FRONTEX sukūrė FRONTEX rizikos analizės tinklą ir rinko

⁹ ES pagrindinių teisių chartijos 24 straipsnis ir JT vaiko teisių konvencijos 3 straipsnis.

¹⁰ Chartijos 24 straipsnis ir JT vaiko teisių konvencijos 3 straipsnis.

¹¹ Įskaitant atsakymus į faktų nustatymo klausimą, Tarybos dokumentas 16869/09.

¹² Žr. Europos migracijos tinklo ataskaitą.

¹³ 2009 m. balandžio 30 d. paskelbtą ataskaitą galima rasti adresu www.fra.europa.eu.

¹⁴ Reglamentas (EB) Nr. 862/2007.

¹⁵ Pagrindinių teisių agentūra, Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra (FRONTEX), Europos prieglobsčio paramos biuras.

duomenis apie kelis neteisėtos migracijos rodiklius. Nusikalstamus veiksmus jau tiria Europolas.

Teisėkūros vertinimas ir įgyvendinimas

- Komisija pasiūlys valstybėms narėms visapusiškai naudotis pagal Statistikos reglamentą nustatytais esamais ir papildomais išsamių duomenų apie nelydimus nepilnamečius rinkimo kriterijais. Jeigu taip tikslai nebus pasiekti, reikalinga informacija turėtų būti renkama tiesiogiai iš valstybių narių administracijų.

Agentūros ir tinklai

- ES ir valstybės narės turėtų naudotis veikiančiomis agentūromis ir tinklais, kad pagerintų duomenų rinkimą ir keitimąsi informacija apie nelydimus nepilnamečius:
 - Gerokai patobulindamos valstybių narių keitimąsi informacija per Europos migracijos tinklą ir Europos prieglobsčio paramos biurą.
 - Stiprindamos FRONTEX ir Europolo vaidmenis renkant duomenis ir atliekant analizę, grindžiamą visais turimais šaltiniais, įskaitant imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų sukauptą informaciją.
- FRONTEX raginama:
 - Atlikti metinį vertinimą, grindžiamą FRONTEX rizikos analizės tinklo surinktais duomenimis, kad valstybės narės galėtų atlikti rizikos analizę, susijusią su ES valstybių narių išorės sienas kertančiais nelydimais nepilnamečiais.
 - Bendros veiklos ataskaitose nustatyti rodiklius, susijusius su pažeidžiamomis grupėmis, kaip antai nelydimais nepilnamečiais.
 - Atlikti konkrečią rizikos analizę, susijusią su pavojų, su kuriais susiduria nelydimi nepilnamečiai, pobūdžiu.
- Europos prieglobsčio paramos biuras raginamas:
 - Rinkti duomenis, nagrinėti informaciją apie kilmės šalis ir atlikti analizę, kad būtų įvertinti nelydimų nepilnamečių apsaugos poreikiai ir būtų priimami kokybiškesni sprendimai.
 - Stebėti prieglobsčio prašytojų, kurie yra nelydimi nepilnamečiai, klausimo sprendimą, pirmiausia tose valstybėse narėse, kuriose jis opiausias.

Informacijos rinkimas

- Komisija ragins valstybes nares ir atitinkamas agentūras bei tinklus didinti duomenų apie nelydimus nepilnamečius išsamumą.
- Komisija ragins įtraukti su nelydimais nepilnamečiais susijusį skyrių į pagrindinių kilmės ir tranzito šalių migracijos aprašus.

3. NESAUGIOS MIGRACIJOS IR PREKYBOS ŽMONĖMIS PREVENCIJA. APSAUGOS PAJĖGUMŲ TREČIOSIOSE ŠALYSE DIDINIMAS

3.1. Prevencija

Nesaugios vaikų migracijos ir prekybos vaikais prevencija yra pirmas žingsnis nelydimų nepilnamečių klausimo veiksmingo sprendimo link. Veiksmai ir politikos kryptys turėtų skirtis atsižvelgiant į grupę, prie kurios priklauso nelydimi nepilnamečiai (pvz., prieglobsčio prašytojai, prekybos žmonėmis aukos, į ES teritoriją siekdami dirbti ar kitu tikslu neteisėtai patenkantys nepilnamečiai), ir (arba) kilmės šalį arba regioną. Itin svarbu, kad dalyvautų kilmės ir tranzito šalys ir kad bendradarbių šioje srityje veikiančios pilietinės visuomenės organizacijos ir tarptautinės organizacijos – tai nepažeis nelydimų nepilnamečių teisės siekti tarptautinės apsaugos ES.

Galimos keturios pagrindinės intervencijos kryptys. Pirmą, ES ir valstybės narės turi toliau dėti pastangas, kad migracija, pirmiausia nelydimų nepilnamečių migracija, būtų įtraukta į vystomąjį bendradarbiavimą tokiose svarbiose srityse, kaip skurdo mažinimas, švietimas, sveikata, darbo politika, žmogaus teisės ir demokratizacija, taip pat atkūrimas po konfliktų. Šios pastangos padės šalinti pagrindines migracijos priežastis ir kurti sąlygas, kuriomis vaikai galėtų augti savo kilmės šalyse, turėtų gerų asmeninio vystymosi galimybių, o jų gyvenimo lygis būtų tinkamas.

Dar dvi kryptys galėtų būti susijusios su pačiais vaikais ir asmenimis, kurie palaiko arba, tikėtina, gali palaikyti ryšius su jais. Kilmės ir tranzito šalyse turėtų būti skatinami tiksliniai sąmoningumo ugdymo veiksmai ir mokymas, kad galimos prekybos žmonėmis aukos būtų iš anksto nustatomos ir saugomos. Tokia intervencija turėtų būti nukreipta į plačiąją visuomenę ir galimas aukas, jų bendruomenes, teisėsaugos pareigūnus, sienos apsaugos tarnybų pareigūnus ir kitus subjektus. Panašia veikla turėtų būti siekiama informuoti vaikus ir jų šeimas apie neteisėtos migracijos į ES pavojus, taip pat apie kitas galimybes – studijas, mokymąsi ir darbą kilmės šalyje, ir apie teisėtus būdus studijuoti ES. Kiti veiksmai, kurių būtų galima imtis, – tikslinė vietos lygmens veikla įtraukiant mokyklas ir bendraujant su kilmės bendruomenėmis. Pagrindinėse emigracijos ir prekybos žmonėmis srityse specialiai parengti darbuotojai galėtų įvertinti rizikingus atvejus ir iš anksto imtis veiksmų.

Taip pat svarbu įtraukti ES diasporas į šią sąmoningumo ugdymo veiklą jų kilmės šalyse ir naudotis neformaliais bendravimo su kilmės šalimis kanalais, kad būtų išsklaidyti klaidingi mitai apie gyvenimą Europoje. Būtina atsižvelgti ir į žiniasklaidos kilmės šalyse vaidmenį.

Galiausiai ES toliau skatins plėtoti vaikų apsaugos sistemas, kuriomis susiejamos visuose socialiniuose sektoriuose reikalingos paslaugos, kad būtų užkirstas kelias smurto ir prievartos prieš vaikus, jų išnaudojimo ir nepriežiūros pavojui, kad šis pavojus būtų šalinamas, taip pat kad būtų remiami vaikai, kuriais nesirūpina jų šeimos, ir teikiama apsauga vaikams įstaigose. ES toliau rems gimimo registravimo sistemas, kuriomis užtikrinama, kad visi vaikai turėtų teisinę tapatybę ir galėtų naudotis savo teisėmis, ir kurios svarbios užtikrinant vaikų apsaugą.

Vykdyti veiklą šiose srityse gali padėti ES išorės bendradarbiavimo priemonės, kaip antai Bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis migracijos ir prieglobsčio srityje teminė programa (toliau – „Teminė programa“), geografinės priemonės, kaip antai Europos plėtros fondas, Pasirengimo narystei pagalbos priemonė, Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė, taip pat Vystomojo bendradarbiavimo priemonės geografinės programos. Taip pat turėtų būti užtikrintas veiklos koordinavimas su atitinkamais vidaus fondais.

Finansavimas

ES ir nacionalinės išorės bendradarbiavimo priemonės turėtų būti:

- Visapusiškai ir suderintai naudojamos projektams trečiosiose šalyse finansuoti, siekiant užkirsti kelią nesaugiai migracijai ir prekybai vaikais, pirmiausia suteikiant kitų vaikams naudingų galimybių kilmės šalyje ir (arba) regione.
- Bendradarbiaujant su centralizuotomis ir vietinėmis kilmės šalių institucijomis, pilietinės visuomenės organizacijomis ir tarptautinėmis organizacijomis minėtomis priemonėmis turėtų būti remiama:
 - Tikslinės vaikų, kuriems gresia pavojus, sąmoningumo ugdymo programos, taip pat kitų rūšių prevenciniai vietos, mokyklos, bendruomenės ir šeimos lygmens veiksmai.
 - Specialistų mokymas pagrindiniuose kilmės regionuose, siekiant nustatyti rizikingus atvejus ir dirbti su šeimomis ir bendruomenėmis.
 - Tyrimai pagrindinėse kilmės šalyse, kad būtų geriau suvokiamos priežastys, dėl kurių vaikai nesavarankiškai ir savarankiškai migruoja.
- Veikla, kuria siekiama apsaugoti vaikus nuo bet kokio smurto ar išnaudojimo, pirmiausia tai vaikų apsaugos ir gimimo registravimo sistemų plėtra.

Santykiai su trečiosiomis šalimis

ES ir valstybės narės turėtų:

- Reguliariai spręsti vaikų apsaugos klausimus ES ir trečiųjų šalių diskusijose apie žmogaus teises ir migraciją.
- Nuolat nagrinėti galimybes į susitarimus su trečiosiomis šalimis įtraukti konkrečias nuostatas dėl nelydimų nepilnamečių migracijos, kuriomis būtų sudaryta galimybė bendradarbiauti tokiais klausimais, kaip prevencija, šeimos narių paieška, grąžinimas ir reintegracija.

Kova su prekyba žmonėmis

ES ir valstybės narės turėtų:

- Stiprinti pagalbos prekybos žmonėmis aukoms vaikams veiksmus – padėti vaikams ir apsaugoti juos labai ankstyvame etape, nukreipti vaikus į konkrečias šalis, kurioje jie randami, tarnybas. Tokia parama turėtų aprėpti bent Direktyvoje dėl prekybos žmonėmis aukų¹⁶ numatytas priemones.
- Didinti trečiųjų šalių pajėgumą kovoti su prekyba žmonėmis, taip pat apsaugoti ir remti nelydimus nepilnamečius, užtikrindamos vaiko interesus ir laikydamosi tarptautinių standartų bei konvencijų, kad kokia būtų nepilnamečių pilietybė.

¹⁶ Tarybos direktyva 2004/81/EB.

- Įgyvendinti konkrečių veiksmų dokumente dėl prekybos žmonėmis numatytas prevencijos priemonės ir remti regionines kovos su prekyba žmonėmis priemones.

Vizos ir informacija

- Valstybių narių konsulinės tarnybos turėtų išsamiai vertinti vaikų vardu pateiktus prašymus išduoti vizas.
- Komisija į Imigracijos portalą įtrauks konkrečią nuorodą dėl nelydimų nepilnamečių, kad pagerintų potencialiems migrantams teikiamą informaciją.

3.2. Apsaugos programos trečiosiose šalyse

Nepažeidžiant ES įsipareigojimų teikti apsaugą tiems, kuriems jos reikia, nepilnamečiai neturėtų būti verčiami leisti į pavojingas keliones į ES siekti tarptautinės apsaugos. Taigi svarbu sukurti apsaugos programas, vykdomas netoli kilmės šalių, ir (arba) toliau šias programas finansuoti.

Remdamasi ES vaiko teisių gairėmis¹⁷ ES toliau taikys griežtus nelydimų nepilnamečių apsaugos ir paramos standartus ES lėšų gavėjams. Projektai, kuriems skiriamas finansavimas, turėtų aprėpti bent švietimo įstaigas, medicininę priežiūrą ir informavimą apie nelydimų nepilnamečių teises ir jiems taikomas procedūras.

ES ir valstybės narės turėtų toliau:

Finansavimas

- Finansuoti veiklą, kurios paskirtis – teikti apsaugą ir paramą nepilnamečiams prieglobsčio prašytojams ir pabėgėliams, įskaitant veiklą, kuria kovojama su išnaudojimu ir prievartiniu verbavimu, kuri atlieka, pavyzdžiui, nusikaltėlių grupuotės.

Santykiai su trečiosiomis šalimis

- Remti trečiąsias šalis gerinant jų teisėkūros ir administracinius gebėjimus nustatyti nepilnamečius prieglobsčio prašytojus bei prekybos žmonėmis aukas ir sukurti konkrečias paramos programas.
- Įtraukti vaikų paramos ir apsaugos veiklą į regioninių apsaugos programų sistemą, kuri turėtų būti praplėsta, kad aprėptų kitus pagrindinius regionus, kiek tai susiję su migracijos srtais į ES ir apsaugos poreikiais.

4. PRIĖMIMAS IR PROCEDŪRINĖS GARANTIJOS ES

Priėmimo priemonės turėtų būti taikomos ir galimybės naudotis atitinkamomis procedūrinėmis turėtų būti suteikiamos nuo tos akimirkos, kurią vaikas aptinkamas prie išorės sienų arba ES teritorijoje, tol, kol priimamas ilgalaikis sprendimas. Specializuotos pilietinės visuomenės organizacijos turėtų būti raginamos aktyviau dalyvauti visame procese. Reikia

¹⁷ ES vaiko teisių propagavimo ir apsaugos gairės, Europos Sąjungos Taryba, *ES žmogaus teisių ir tarptautinės humanitarinės teisės gairės*, 2009 m.

imtis tinkamų priemonių, kad būtų užtikrintas sklandus pereinamasis laikotarpis tiems vaikams, kurie dėl to, kad jiems sukanka 18 m. ir jie tampa suaugę, gali netekti apsaugos ir paramos.

4.1 Pirmo susitikimo procedūros ir apsaugos standartai

Atitinkamomis ES migracijos priemonėmis jau nustatytos griežtesnės nelydimų nepilnamečių apsaugos nuostatos. Tačiau šios nuostatos priklauso nuo konteksto – taikomos prieglobsčio prašytojams, pabėgėliams, neteisėtai liekantiems migrantams ir prekybos žmonėmis aukoms. Be to, jomis nenustatyti tokie patys priėmimo ir paramos standartai. Kai kuriose valstybėse narėse konkrečių sunkumų kyla ir dėl pasienio ir (arba) tranzito zonų. Šiuos galimus apsaugos trūkumus būtina šalinti.

Pirmiausia ES teisės aktuose nenustatytas atstovo skyrimas nuo tos akimirkos, kai institucijos nustato nelydimą nepilnamečių, būtent prieš pradedant taikyti tam tikras priemones. Aiškiai nurodytas tik atstovavimas prieglobsčio prašytojams. Nors svarbios nelydimų nepilnamečių apsaugos priemonės nustatytos Gražinimo direktyvoje, Laikinos apsaugos direktyvoje ir Direktyvoje dėl prekybos žmonėmis aukų¹⁸ ir atitinkamuose tarptautiniuose dokumentuose¹⁹, valstybėms narėms palikta tam tikra aiškinimo laisvė. Be to, nėra bendro atstovų įgaliojimų, kvalifikacijos ir vaidmens suvokimo. Nelydimi nepilnamečiai turėtų būti informuojami apie savo teises ir turėti galimybių naudotis skundų tvarka ir stebėjimo mechanizmais.

Nustatyti nelydimi nepilnamečiai turėtų būti atskiriami nuo suaugusiųjų, kad nelydimi nepilnamečiai būtų apsaugoti ir kad būtų nutraukti jų ryšiai su prekyautojais žmonėmis ir migrantų įvežėjais, ir kad nelydimi nepilnamečiai nebūtų (pakartotinai) paversti aukomis. Nuo pirmo susitikimo itin svarbu skirti dėmesį apsaugai ir iš anksto nustatyti nepilnamečio kategoriją, nes taip galima nustatyti pažeidžiamiausius nelydimus nepilnamečius. Siekiant gauti tapatybei nustatyti ir šeimai surasti naudingos informacijos, itin svarbu taikyti įvairias teisės aktais numatytas priemones ir kurti pasitikėjimą, užtikrinant, kad nepilnamečiai nedingtų išvengdami priežiūros ir kad būtų nustatyti ir patraukti baudžiamojon atsakomybėn prekyautojai žmonėmis ir migrantų įvežėjai.

Nelydimi nepilnamečiai visada turėtų būti tinkamai apgyvendinami ir su jais turėtų būti elgiama visiškai atsižvelgiant į jų interesus. Jeigu išskirtinėmis aplinkybėmis pateisinamas sulaikymas, tai turėtų būti kuo trumpiau, pirmiausia atsižvelgiant į vaiko interesus, taikoma kraštutinė priemonė.

Dar viena didelė problema – nelydimų nepilnamečių, kuriais turėtų rūpintis nacionalinės institucijos, dingimas. Kai kurie nelydimi nepilnamečiai (pakartotinai) tampa prekyautojų žmonėmis aukomis, kiti mėgina prisijungti prie savo šeimų ar bendruomenių kitose valstybėse narėse ir (arba) galiausiai pradeda dirbti šešėlinės ekonomikos sąlygomis ir gyventi žeminamomis sąlygomis.

¹⁸ Direktyvos 2008/115/EB, 2001/55/EB ir 2004/81/EB.

¹⁹ Tarptautiniai elgesio su nelydimais nepilnamečiais standartai, pagrįsti JT vaiko teisių konvencija, nustatyti Vaiko teisių komiteto Bendrojoje pastaboje Nr. 6 (2005 m.) „Elgesys su nelydimais vaikais ne jų kilmės šalyje“.

Teisėkūros veiksmai

- ES turėtų priimti griežtesnius nelydimų nepilnamečių apsaugos standartus – baigti derybas dėl prieglobsčio *acquis* peržiūros²⁰ ir priimti išsamesnius teisės aktus dėl prekybos žmonėmis²¹ ir vaikų seksualinio išnaudojimo²².
- Komisija užtikrins, kad ES teisės aktai būtų tinkamai įgyvendinami ir, atsižvelgdama į poveikio įvertinimą, nustatys, ar būtini tiksliniai pakeitimai arba konkretus dokumentas, kuriuo būtų nustatyti bendri visų nelydimų nepilnamečių priėmimo ir paramos standartai, susiję su globa, teisiniu atstovavimu, apgyvendinimo ir priežiūros galimybėmis, pirminėmis apklausomis, švietimo paslaugomis, tinkama sveikatos priežiūra ir pan.

Informacijos analizė ir keitimasis ja

- ES turėtų įvertinti įvairią patirtį, kad užkirstų kelią dingimui ir skatintų diegti geriausią praktiką.
- Valstybės narės raginamos:
 - Teikti pirmenybę perspėjimų apie dingusius asmenis Šengeno informacinėje sistemoje naudojimui išvykimo be leidimo ar dingimo išvengiant priežiūros atvejais.
 - Apsvarstyti galimybę nustatyti peržiūros mechanizmus globos kokybei stebėti, kad geriausi vaiko interesai būtų užtikrinami viso sprendimų priėmimo proceso metu, pirmiausia siekiant užkirsti kelią prievartai.

Agentūros

- Europos prieglobsčio paramos biuras raginamas rengti mokymus ir plėtoti geriausią praktiką, susijusią su priėmimo sąlygomis, prieglobsčio procedūromis ir nelydimų nepilnamečių integracija.
- FRONTEX raginama:
 - Į sienos apsaugos tarnybų pareigūnų mokymo programą įtraukti konkretų mokymo, kaip nustatyti situacijas, į kurias patekę nelydimi nepilnamečiai, pavyzdžiui, prekybos žmonėmis aukos nepilnamečiai, yra itin pažeidžiami, modulį.

²⁰ Pasiūlymai, kuriais iš dalies keičiama: Tarybos direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, COM (2008) 815; Tarybos reglamentas (EB) Nr. 343/2003, nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus, COM (2008) 820; Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2725/2000 dėl *Eurodac* sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją, COM (2008) 825; Tarybos direktyva 2005/85/EB dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse būtiniausių reikalavimų, COM (2009) 554; ir Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų bei jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių reikalavimų, COM (2009) 551.

²¹ Direktyvos dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, kuria panaikinamas Pamatinis sprendimas 2002/629/TVR, pasiūlymas, COM (2010) 95 galutinis.

²² Direktyvos dėl kovos su seksualine prievarta prieš vaikus, jų seksualiniu išnaudojimu ir vaikų pornografija, kuria panaikinamas Pamatinis sprendimas 2004/68/TVR, pasiūlymas, COM (2010) galutinis.

- Į darbo susitarimus, sudarytinus su trečiosiomis šalimis, įtraukti atskirą dalį dėl pažeidžiamų grupių, įskaitant nelydimus nepilnamečius.
- Teikti techninę paramą sienos apsaugos tarnyboms trečiosiose šalyse, susijusia su nelydimiems nepilnamečiams taikomomis sienos apsaugos priemonėmis.

Finansavimas

Komisija:

- Veiksmingai naudoti turimas lėšas – remti Europos globėjų tinklus, dalytis geriausia patirtimi ir rengti gaires, bendrus mokymo planus ir mokymus, ir t. t.
- Skirti finansavimą valstybėms narėms, kuriančioms reikalavimus atitinkančias priėmimo įstaigas, kuriose tenkinami konkretūs nelydimų nepilnamečių poreikiai.

4.2 Amžiaus nustatymas ir šeimos narių paieškos

Amžiaus nustatymo klausimas labai svarbus, mat jis susijęs su atitinkamuose ES teisės aktuose nustatytais procedūrinėmis ir teisinėmis garantijomis, taip pat įpareigojimu laikytis duomenų apsaugos reikalavimų įrašant informaciją apie nelydimus nepilnamečius tokiose duomenų bazėse kaip EURODAC.

Amžiaus nustatymo procedūros ir būdai skiriasi, dažnai nerimaujama dėl jų patikimumo ir proporcingumo. Ne visada užtikrinama galimybė teikti apeliaciją²³. Kaip pabrėžia ekspertai, globėjas turėtų dalyvauti visuose procedūros etapuose ir vaikai turėtų būti laikomi vaikais, kol neįrodyta, kad jie nėra vaikai.

Surasti šeimos narius svarbu siekiant užtikrinti šeimos vienybę. Šeimos narių paieškos taip pat susijusios su atitinkamuose ES dokumentuose nustatytais įpareigojimais, t. y. nepilnametis negali būti išsiunčiamas, jeigu nėra grąžinamas šeimos nariui, paskirtam globėjui arba tinkamoms priėmimo įstaigoms šalyje, į kurią grįžta. Tačiau valstybės narės patiria daug sunkumų ieškodamos šeimos narių.

- Bendradarbiaudama su mokslininkais ir teisės ekspertais, taip pat su Europos prieglobsčio paramos biuru, parengsiančiu techninius dokumentus dėl amžiaus nustatymo, Komisija paskelbs geriausios praktikos gaires.
- Europos prieglobsčio paramos biuras raginamas rengti amžiaus nustatymo mokymus, parengti atitinkamą Europos prieglobsčio srities mokymo programos modulį ir geriausios praktikos vadovą.
- Valstybės narės turėtų naudotis pradėsiančia veikti Vizų informacine sistema, kad patikrintų nelydimo nepilnamečio tapatybę, jeigu jis registruotas, VIS reglamento²⁴ 19 straipsnio sąlygomis.
- Komisija:

²³ Žr. Europos migracijos tinklo ataskaitą.

²⁴ Reglamentas (EB) Nr. 767/2008.

- Rems valstybes nares savitarpio pagalbos srityje, kai šeimos narių ieškoma šalyse, kuriose viena valstybė narė šiuo tikslu sukūrusi veikiančius tinklus.
- Skatins taikyti bendrą požiūrį (t. y. geriausios praktikos gaires) į amžiaus nustatymą ir šeimos narių paieškas, taip pat į šių klausimų sprendimą, kai pateikiami skundai.

5. ILGALAIKIŲ SPRENDIMŲ RADIMAS

Ilgalaikiai sprendimai turėtų būti grindžiami asmeniniu vaiko interesų vertinimu. Tai turėtų būti:

- grąžinimas į kilmės šalį ir reintegracija;
- tarptautinės apsaugos arba kito teisinio statuso, suteikiančio galimybę nepilnamečiams sėkmingai integruotis valstybėje narėje, kurioje gyvena, suteikimas arba
- perkėlimas.

- Kompetentingos institucijos sprendimą dėl kiekvieno nelydimo nepilnamečio ateities turėtų priimti kuo greičiau (jei įmanoma, ne vėliau kaip per šešis mėn.), atsižvelgdamos į įpareigojimą mėginti surasti šeimos narius, nagrinėti kitas galimybes reintegruoti į kilmės bendruomenę ir įvertinti, kuris sprendimas leistų užtikrinti vaiko interesus.

5.1 Grąžinimas į kilmės šalį ir reintegracija

Tikėtina, kad daugeliu atveju vaiko interesus yra susijungti su šeima ir augti savoje socialinėje ir kultūrinėje aplinkoje. Atsižvelgiant į tai valstybės narės turėtų būti skatinamos plėtoti naujoviškus partnerystės sprendimus su trečiosiomis kilmės ir tranzito šalimis, pavyzdžiui, švietimo ir mokymo veiklos finansavimas. Tačiau grąžinimas yra tik viena iš galimybių, pirmiausia visada privalu atsižvelgti į vaiko interesus. Pirmenybė turi būti teikiama savanoriškam išvykimui.

Grąžinimo direktyvoje²⁵ nustatytos kelios su nepilnamečiais susijusios privalomos teisinės apsaugos priemonės, kurios iki 2010 m. gruodžio mėn. turėtų būti perkeltos į nacionalinės teisės aktus ir gerokai pagerinti padėti keliose valstybėse narėse. Tačiau ES teisės aktuose esama tam tikrų nelydimų nepilnamečių apsaugos trūkumų. Pirmiausia valstybės narės turi galimybę netaikyti direktyvos trečiųjų šalių piliečiams, sulaikytiems dėl tų valstybių narių išorės sienos neteisėto kirtimo. Taigi prie šios kategorijos priklausantys nelydimi nepilnamečiai negali naudotis direktyvoje numatytais teisinėmis apsaugos priemonėmis. Vis dėlto valstybės narės turi užtikrinti nacionalinės teisės aktuose, ES pagrindinių teisių chartijoje, JT vaiko teisių konvencijoje ir Europos Tarybos dokumentuose nustatytas garantijas ir pagrindines teises. Šią padėtį reikia toliau nagrinėti.

Be to, nors prieglobsčio prašytojams nustatyta globa ir parama grąžinimo proceso metu skiriasi, būtina atsižvelgti į tai, kad reikia užtikrinti paramos vykdant prieglobsčio ir grąžinimo procedūras tęstinumą. ES readmisijos susitarimai visapusiškai aprėpia nepilnamečių klausimą. Tačiau susitarimai turi būti taikomi atsižvelgiant į kitose ES *acquis* dalyse numatytas garantijas, todėl juose nėra konkrečių nuostatų dėl nepilnamečių apsaugos.

²⁵ Tarybos direktyva 2008/115/EB.

Nepilnamečių parama turėtų būti tęstinis ir stabilus procesas, aprėpiantis grąžinimo ir paskesnę etapą. Grąžinimas visada turi būti atliekamas saugiai, turi būti pritaikytas vaikams ir vykdomas atsižvelgiant į jų lytį. Šiuo atveju svarbu užtikrinti, kad nepilnamečiai būtų grąžinami visapusiškai laikantis tarptautinių standartų ir kad jie būtų priimami savo kilmės aplinkoje. Kilmės šalyse itin svarbu siekti įtikinti šeimas ir bendruomenes priimti grąžinamą nepilnamečių ir užkirsti kelią stigmatizacijai bei pakartotiniam nepilnamečio pavertimui auka prekybos žmonėmis atvejais. Tai būtų galima užtikrinti suteikiant galimybę lankyti švietimo ar mokymo kursus ir padedant kilmės šalims užtikrinti vaikų ir jaunimo galimybes mokytis ir dirbti taikant esamas finansines priemones. Reintegracija taip pat turėtų būti stebima, kad nekiltų didelių problemų.

Priemonės, kuriomis siekiama laikytis su nepilnamečiais susijusių Grąžinimo direktyvos nuostatų, atitinka Europos grąžinimo fondo reikalavimus²⁶. Teminėje programoje tebetiekama pirmenybė paramai nelydimų nepilnamečių problemas sprendžiančioms trečiosioms šalims. Valstybės narės ir ne ES šalys turėtų šiuos išteklius naudoti tiksliau.

Komisija:

Finansavimas

- Teiks pirmenybę su nelydimais nepilnamečiais susijusiai Grąžinimo fondo ir Teminės programos veiklai, įskaitant:
 - Projektus, pagal kuriuos numatytas stebėjimas po grąžinimo ir tolesni veiksmai, ypač jei vaikai yra prekybos žmonėmis aukos.
 - Vaikų susijungimo su tėvais skatinimą, kai valstybėse narėse ir kilmės šalyse surandama šeima.
 - Paramą šeimoms ir bendruomenėms, siekiant reintegracijos.
 - Paramą kilmės šalių institucijoms, kurios tvarko grąžinimo reikalus, kuria mokymo centrus, remia šeimas ir grąžintus nepilnamečius, teikia apsaugą prekybos žmonėmis aukoms ir užkerta kelią pakartotinam pavertimui aukomis ir pan.
 - Studijas ir mokslinius tyrimus.
 - Paramą projektams ir politikos kryptims, kuriais visiems nepilnamečiams kuriamos studijų ir mokymosi galimybės kilmės šalyse.

Teisėkūros stebėjimas

- Paskelbs valstybių narių taikomos nelydimų nepilnamečių grąžinimo praktikos ir teisės aktų bei nelydimų nepilnamečių, kuriems taikomi readmisijos susitarimai, padėties tyrimą.
- Skatins vaikams geriausią praktiką valstybėse narėse.

5.2. Tarptautinės apsaugos statusas, kiti teisiniai statusai ir nelydimų nepilnamečių integracija

ES teisės aktuose nustatytais sąlygomis nelydimiems nepilnamečiams galėtų būti teikiamas pabėgėlių arba papildomos apsaugos statusas. Atsižvelgiant į tai, kad nelydimi nepilnamečiai

²⁶ Žr. dokumentą SOLID 2008-21.

itin pažeidžiami, labai svarbu taikyti jų integracijos į priimančią visuomenę paramos priemonės. Atitinkamą veiklą galėtų finansuoti Europos pabėgėlių fondas.

ES teisės aktais ir politikos kryptimis nesprendžiama padėtis, kai nepilnamečių negalima grąžinti, taigi leidimų gyventi išdavimo iš gailėsčio arba dėl humanitarinių ar kitų priežasčių tvarka nustatoma nacionalinės teisės aktais. Jeigu grąžinimas negalimas arba manoma, kad, atsižvelgiant į vaiko interesus, tinkamiausia integracija gyvenamosios vietos šalyje, nelydimiems nepilnamečiams turėtų būti suteiktas teisinis statusas, kuriuo jiems būtų užtikrinamos bent tos pačios teisės ir apsauga, kaip ir anksčiau. Be to, nelydimi nepilnamečiai turi būti tinkamai apgyvendinami. Nepilnamečiai turi būti remiami, kad sėkmingai integruotųsi į priimančią visuomenę.

Finansavimas

Valstybės narės raginamos kuo labiau naudotis esamomis Europos pabėgėlių fondo ir Trečiųjų šalių piliečių integracijos fondo finansavimo galimybėmis.

- Komisija:
 - Daugiau dėmesio skirs su nelydimais nepilnamečiais susijusiai veiklai, nustatydamas Bendrijos veiksmų prioritetus minėtų fondų metinėse darbo programose.
 - Svarstys, kaip tinkamiau įtraukti nelydimų nepilnamečių aspektą į naujas migracijos valdymo srities finansines priemones, taikysimas nuo 2014 m.
 - Finansuos teisinį statusą turinčių nelydimų nepilnamečių integracijos projektus, daug dėmesio skirdama programoms, kuriomis siekiama padėti atsigauti prieš vaikus nukreipto smurto arba prekybos žmonėmis aukoms.

Politikos plėtojimas

- Konkretus nelydimų nepilnamečių klausimas turėtų būti toliau plėtojamas ES ir nacionalinės integracijos politikos srityse dalijantis geriausia patirtimi, kuriant geriausią praktiką ir pan.
- Komisija:
 - Įtrauks konkrečius nelydimų nepilnamečių klausimus į naująją ES migrantų integracijos darbotvarkę.
 - Nagrinės konkrečią nelydimų nepilnamečių padėtį vykdydama planuojamą elgesio su neteisėtai teritorijoje esančiais trečiųjų šalių piliečiais, kurie laikinai negali būti grąžinti, tyrimą ir įvertins, ar reikėtų ir ar būtų tikslinga nustatyti bendrą nepilnamečių, kurie negali būti grąžinti, valdymo sistemą.

5.3 Perkėlimas

Nelydimų nepilnamečių pabėgėlių trečiosiose šalyse perkėlimas į ES taip pat būtų galimas, atidžiai išnagrinėjus vaiko interesus ir išsiaiškinus, ar nėra kito ilgalaikio sprendimo²⁷.

²⁷ COM (2009) 447.

Atlikdamos tokius vertinimus valstybės narės toliau glaudžiai bendradarbiaus su Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisaro biuru ir atitinkamomis pilietinės visuomenės organizacijomis.

- Komisija ragins valstybes nares toliau visapusiškai naudotis su perkėlimo veikla susijusiomis Europos pabėgėlių fondo finansavimo galimybėmis.
- Komisija ir valstybės narės turėtų užtikrinti, kad įgyvendinant pasiūlytą ES bendrąją pabėgėlių perkėlimo programą būtų atsižvelgiama į konkrečius nepilnamečių poreikius.

6. IŠVADA

Šiuo veiksmų planu siekiama nustatyti konkrečius uždavinių, kurių kyla dėl nemažo nelydimų nepilnamečių, atvykstančių į ES teritoriją, skaičiaus, sprendimo būdus visapusiškai užtikrinant vaiko teises ir vaiko interesų principą. Veiksmų planas laikytinas ilgalaikio proceso pradžios tašku ir jo įgyvendinimas priklauso nuo visų suinteresuotųjų šalių – ES institucijų ir agentūrų, valstybių narių, trečiųjų šalių ir pilietinės visuomenės – paramos ir darbo. Artimiausiais metais bus pasiūlyta tolesnių veiksmų, bus atlikta tyrimų, analizių ir poveikio vertinimų.

Iki 2012 m. vidurio ir iki 2015 m. Komisija pateiks veiksmų plano įgyvendinimo ataskaitas, gali pasiūlyti jį peržiūrėti ir (arba) imtis papildomų veiksmų.