



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 28.9.2012.  
COM(2012) 554 final

**KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM**

**Vidusposma ziņojums: Rīcības plāna par nepavadītiem nepilngadīgiem īstenošana**

{SWD(2012) 281 final}

## I. IEVADS

Komisija 2010. gada maijā pieņēma Rīcības plānu par nepavadītiem nepilngadīgiem (2010. – 2014. gads)<sup>1</sup>, pēc tam Padome 2010. gada jūnijā pieņēma secinājumus par nepavadītiem nepilngadīgiem<sup>2</sup>. Rīcības plānā un Padomes secinājumos tika ierosināta kopēja ES mēroga pieeja, kuras pamatā ir bērna interešu princips. Tajos noteica galvenās rīcības jomas, piemēram, profilakse, uzņemšana un ilgtspējīgu risinājumu noteikšana, kas īstenojamas, Eiropas Savienības (ES) iestādēm un aģentūrām, ES dalībvalstīm un ieinteresētajām personām veicot virkni praktisku pasākumu.

Rīcības plānā un Padomes secinājumos Komisija tika aicināta līdz 2012. gada vidum ziņot par šo jomu īstenošanu. Šajā vidusposma ziņojumā ir atspoguļota attīstība laikposmā no 2010. gada maija līdz 2012. gada jūnijam un norādītas jomas, kurām jāpievērš lielāka uzmanība un kurās nepieciešama mērķtiecīga rīcība nākamo divu gadu laikā. Ziņojumam pievienots dienestu darba dokuments<sup>3</sup>, kurā sniegts ES iestāžu un aģentūru, kā arī ES dalībvalstu valsts iestāžu īstenoto pasākumu sīkāks apraksts. Attiecīgā gadījumā tajā norādītas arī citu dalībnieku darbības. Ziņojuma un dienestu darba dokumenta pamatā ir pētījumi, apspriešanās ar dalībvalstīm un nepārtraukts dialogs ar pilsoniskās sabiedrības organizācijām.

## II. PAŠREIZĒJĀ SITUĀCIJA

Pēdējo divu gadu tendences liecina, ka nepavadītu nepilngadīgo<sup>4</sup> ierašanās nav īslaicīga parādība, bet ilgtermiņa attīstības tendence migrācijā uz ES, un ka ir vajadzīga kopēja ES pieeja šai migrantu grupai.

Iemesli, kādēļ ierodas nepavadīti bērni, joprojām ir dažādi un tie ir savstarpēji saistīti. Daži bēg no bruņotiem konfliktiem, dabas katastrofām, diskriminācijas vai vajāšanas. Šajā sakarā tādus notikumus pasaulē, kā, piemēram, konflikts Afganistānā un Irākā vai politiski nemierīgā situācija saistībā ar Arābu pavasara notikumiem, var uzskatīt par būtiskiem faktoriem, kas sekmē šādu plūsmu. Afganistāna un Irāka bija galvenās izcelsmes valstis, no kurām nepavadīti nepilngadīgie ieradās ES 2009. gadā<sup>5</sup>, un arī 2010. gadā vairumā dalībvalstu tieši no tām un "Āfrikas raga" valstīm ieceļoja lielākais personu skaits<sup>6</sup>. Daži bērni neizceļo pēc savas brīvas gribas, bet tos aizsūta viņu ģimenes, lai izvairītos no politiskas vajāšanas, lai bērniem būtu piekļuve izglītībai un labklājībai, kas tiem liegta viņu valstī, vai vienkārši lai izvairītos no nabadzības un atrastu darbu ES<sup>7</sup>, savukārt citi vēlas pievienoties ģimenes locekļiem, kuri jau atrodas ES teritorijā. Visbeidzot, daži nepavadīti nepilngadīgie ierodas kā cilvēku tirdzniecības upuri, kurus paredzēts ekspluatēt.

Kā norādīts rīcības plānā, statistikas dati par šo migrantu grupu ir ierobežoti, un, neraugoties uz dažiem uzlabojumiem datu vākšanā, tie joprojām ir nepilnīgi. Uzticamākie pieejamie dati

<sup>1</sup> COM(2010) 213 galīgā redakcija.

<sup>2</sup> Padomes secinājumi par nepavadītiem nepilngadīgiem. Tieslietu un iekšlietu padomes 3018. sanāksme Luksemburgā, 2010. gada 3. jūnijā.

<sup>3</sup> Komisijas dienestu darba dokuments, SWD (2012) 281.

<sup>4</sup> "Nepavadītu nepilngadīgo" definīcija atrodama Padomes Direktīvas 2001/55/EK 2. panta f) punktā.

<sup>5</sup> "Ad hoc aptauja par nepavadītiem nepilngadīgiem – atjaunināti fakti un statistika", EMT, <http://www.emn.europa.eu> pieejama sadaļā "EMT ad hoc aptaujas/aizsardzība"(Nr. 367).

<sup>6</sup> Afganistāna, Somālija un Irāka 2009. gadā bija trīs galvenās izcelsmes valstis, no kurām ES ieceļoja nepavadīti nepilngadīgie. *Frontex* (2010) "Nepavadīti nepilngadīgie migrācijas procesā".

<sup>7</sup> Jo īpaši Francijā. *Frontex* (2010) "Nepavadīti nepilngadīgie migrācijas procesā".

ir par nepavadītiem nepilngadīgiem, kas pieprasījuši patvērumu. Visās 27 ES dalībvalstīs 2011. gadā tika saņemti 12 225 patvēruma pieteikumi – šāds skaits atbilst iepriekšējo gadu rādītājiem<sup>8</sup> –, kas liecina par to, ka šāda veida migrācija joprojām ir ļoti plaša. Informācija, kas pieejama par nepavadītu nepilngadīgo migrācijas plūsmu citiem veidiem, ir daudz skopāka. Dalībvalstīs nepavadīti nepilngadīgajiem 2011. gadā bija izsniegušas 4 406 uzturēšanās atļaujas<sup>9</sup>. Kopumā pierādījumi liecina, ka nav būtiski samazinājies ES ieeļojošo bērnu skaits, un nešķiet ticami, ka tas varētu mainīties turpmākajos gados.

Plūsmu apjoms un raksturs joprojām atšķiras atkarībā no dalībvalsts. Dažās dalībvalstīs nepavadītie nepilngadīgie ierodas galvenokārt kā patvēruma meklētāji. Viens no piemēriem ir Zviedrija, kur patvēruma pieteikumu skaits, ko iesnieguši nepavadīti bērni, ir nemitīgi palielinājies katru gadu no 1 510 pieteikumiem 2008. gadā līdz 2 655 pieteikumiem 2011. gadā. Līdzīgi Vācijā tajā pašā laikposmā no šīs migrantu grupas patvēruma pieteikumu skaits ir gandrīz trīskāršojies: no 765 līdz 2 125<sup>10</sup>.

Citās dalībvalstīs patvēruma meklētāju plūsmas ir relatīvi mazāk nozīmīgas salīdzinājumā ar bērniem, kas ierodas kā nelikumīgi migranti. Tā tas ir, piemēram, Itālijā un Spānijā, kas 2010. gadā izsniedza pirmās atļaujas attiecīgi 2 278 un 819 nepavadītiem bērniem, kuri nav patvēruma meklētāji<sup>11</sup>. Aizvien lielāku daļu šo nelikumīgo plūsmu izraisa politiskā spriedze Ziemeļāfrikas valstīs un citur. Piemēram, Itālija norādīja, ka pēdējos gados nepavadītu nepilngadīgo plūsma no tradicionālām izcelsmes valstīs, piemēram, Albānijas, ir samazinājusies, savukārt ir palielinājušās minētās plūsmas no Āfrikas un Tuvo Austrumu valstīm, kuras bija sociāli un politiski nestabilas.

Vēl viena dalībvalstu grupa ir tranzīta valstis, kas saņem pavisam nedaudzus patvēruma pieteikumus no nepavadītiem bērniem – parasti mazāk par 60 pieteikumiem gadā<sup>12</sup> –, bet caur kurām daži bērni dodas, lai sasniegtu galamērķa valsti. Šajā kategorijā ietilpst lielākā daļa Centrāleiropas un Austrumeiropas valstu.

### III. DATU VĀKŠANA

Datu vākšana joprojām ir viens no galvenajiem uzdevumiem. Apstāklis, ka nepavadīti nepilngadīgie nav viendabīga grupa un tos pārrauga dažādas iestādes, nozīmē, ka regulāra datu vākšana dalībvalstīs aptver ne visus nepavadītos nepilngadīgos. Lai arī ir pieejami uzticami statistikas dati par nepavadītiem bērniem, kas meklē patvērumu, daudz mazāk statistikas datu ir par tiem, kuri migrējuši nelikumīgi vai bijuši cilvēku tirdzniecības upuri.

Tomēr pēdējo divu gadu laikā datu vākšanas un apmaiņas jomā ir panākti ievērojami uzlabojumi gan no datu kvantitātes, gan kvalitātes viedokļa. Tas, ka 2011. gadā tika pārskatītas Pamatnostādnes attiecībā uz datu vākšanu saskaņā ar Statistikas regulas<sup>13</sup> 6. pantu, ļāva Eurostat vākt datus par vēl vienu atļauju kategoriju, proti, uzturēšanās atļaujām, kas izsniegtas nepavadītiem nepilngadīgiem, kuri nav lūguši patvērumu vai kuriem nav piešķirta

<sup>8</sup> Attiecīgi 2010. gadā – 10 845, 2009. gadā – 12 245 un 2008. gadā – 11 715 pieteikumi. *Eurostat*.

<sup>9</sup> *Eurostat*.

<sup>10</sup> *Eurostat*.

<sup>11</sup> Nepavadīto nepilngadīgo, kuri ir pieprasījuši patvērumu, attiecīgais skaits 2010. gadā Spānijā bija 15 un Itālijā – 305. *Eurostat*.

<sup>12</sup> Piemēram, 2011. gadā nepavadīti bērni bija iesnieguši 10 patvēruma pieteikumus Čehijā un Lietuvā, Slovākijā – 20, Bulgārijā – 25, Rumānijā – 55, Ungārijā un Slovēnijā – 60 pieteikumus. Šādi pieteikumi nav reģistrēti Igaunijā un Latvijā. *Eurostat*.

<sup>13</sup> Regula (EK) Nr. 862/2007.

uzturēšanās atļauja kā cilvēku tirdzniecības upuriem, šādi tiek gūts priekšstats par migrācijas, kas nav saistīta ar patvēruma meklēšanu, apjomu un attīstību<sup>14</sup>. *Frontex* 2010. gada septembrī publicēja mērķorientētu riska novērtējumu, analizējot skaitļus, tautību, maršrūtus un migrācijas veidus, lai atvieglotu migrāciju tiem nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas ir patvēruma meklētāji<sup>15</sup>. Eiropas migrācijas tīklam (EMT) bija būtiska nozīme datu apmaiņā par nepavadītiem nepilngadīgajiem. *Ad-hoc* aptauja, kas tika veikta 2012. gada pirmajā ceturksnī, sniedza atjauninātus statistikas datus un informāciju par praksi saistībā ar personām, kas pieprasa patvērumu<sup>16</sup>.

Jaunizveidotais Eiropas Patvēruma atbalsta birojs (EPAB)<sup>17</sup> arī ir iesaistīts datu apmaiņā un uzraudzībā. 2012. gada darba programmā paredzēts izveidot EPAB informācijas apmaiņas un uzraudzības sistēmu par nepavadītiem bērniem un datu vākšanas un izcelsmes valsts informācijas (IVI)<sup>18</sup> sistēmu.

## Turpmākā rīcība

Dalībvalstīm, ES iestādēm, ES aģentūrām, kā arī NVO un starptautiskajām organizācijām ir jāpieliek papildu spēki kvantitatīvu un kvalitatīvu datu, tostarp pēc dzimuma nodalītu datu vākšanā un apmaiņā. Nepieciešams arī turpmāk uzlabot ES savākto datu salīdzināmību. Dalībvalstis tiek aicinātas arī turpmāk vākt datus par nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas ir patvēruma meklētāji, kā arī par tiem, kas ir nelikumīgi migranti vai cilvēku tirdzniecības upuri. Konkrēti, dati par nepilngadīgo tirdzniecību arī turpmāk būtu jāsapņūpē tā, lai iegūtu informāciju par nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas ir cilvēku tirdzniecības upuri.

Datu vākšanu nedrīkstētu attiecināt tikai uz sākotnējo vākšanu, t. i., uz brīdi, kad nepavadīti bērni ierodas dalībvalstī. Tāpat nepieciešams uzlabot izpratni par to, kas ar viņiem notiek, kad viņi ir nonākuši ES teritorijā. Kad tas ir iespējams, dalībvalstīm būtu jāapkopo kvantitatīvie un kvalitatīvie dati par to nepavadīto nepilngadīgo skaitu, kas slēpjas no aprūpes iestādēm, dažādos procedūras posmos sniedzamo pakalpojumu un atbalsta veidus (piemēram, paātrinātas procedūras, robežprocedūras, vecuma noteikšana, ģimenes locekļu meklēšana, aizbildņu iecelšana, utt.). Visbeidzot, būtu jāvēc arī statistikas dati par atpakaļatgrieztiem nepavadītiem nepilngadīgajiem<sup>19</sup>.

Komisija 2013.–2014. gadā veiks pētījumu, lai apkopotu ES mēroga datus par bērnu iesaistīšanu kriminālajā, civilajā un administratīvajā tiesvedībā, un tā būs daļa no izmēģinājuma projekta, ko atbalsta Eiropas Parlaments. Šajā kontekstā tā apkopos statistikas datus, kuru pamatā ir attiecīgi indikatori, un nodrošinās aprakstošu pārskatu par nepavadīto nepilngadīgo iesaistīšanu administratīvajās tiesvedības procesos Eiropas Savienībā.

---

<sup>14</sup> Eurostat pirmās atļaujas, kas izsniegtas sakarā ar citiem iemesliem, derīguma termiņš un pilsoniskuma [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resoth](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth)

<sup>15</sup> *Frontex* (2010) "Nepavadīti nepilngadīgie migrācijas procesā".

<sup>16</sup> „*Ad hoc* aptauja nepavadīti nepilngadīgie” – atjaunināti fakti un statistika" ref. Nr. 367. EMT tīmekļa vietne, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

<sup>17</sup> 2010. gada 19. maija Regula (ES) Nr. 439/2010, ar ko izveido Eiropas Patvēruma atbalsta biroju.

<sup>18</sup> EPAB darba programma 2012. gadam, [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_EN\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf)

<sup>19</sup> Eiropas Komisijas Iekšlietu ģenerāldirektorāts „Salīdzinošs pētījums par praksi attiecībā uz nepilngadīgo atgriešanu” HOME/2009/RFX/PR/1002; GALA ZIŅOJUMS, 2011. gada decembris, pieejams tīmekļa vietnē [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm), 27. lpp.

EPAB veicinās turpmāku informācijas un pieredzes apmaiņu ekspertu sanāksmēs, kas veltītas nepavadītiem bērniem. Līdz 2012. gada beigām EPAB sagatavos IVI ziņojumu par Afganistānu, kurā ietvers būtiskos konkrētos jautājumus saistībā ar neaizsargāto personu grupām, tostarp nepavadītiem nepilngadīgiem.

#### IV. NEDROŠAS MIGRĀCIJAS UN CILVĒKU TIRDZNICĪBAS NOVĒRŠANA

Rīcības plānā atzīts, ka nedrošas migrācijas un bērnu tirdzniecības novēršana ir pirmais solis, efektīvi risinot nepavadītu nepilngadīgo migrācijas problēmu. Šim nolūkam ES un tās dalībvalstis attīstības sadarbībā turpināja integrēt migrācijas un jo īpaši bērnu migrācijas jautājumus. Tās arī īstenoja izpratnes veidošanas un apmācības pasākumus, lai uzlabotu cilvēku tirdzniecības upuru agrīnu noteikšanu un informētu bērnus un viņu ģimenes par nelikumīgas migrācijas riskiem. Viena no pēdējām darbības jomām bija integrētu sistēmu izstrāde bērnu aizsardzībai.

Saskaņā ar tematisko sadarbības programmu ar trešām valstīm migrācijas un patvēruma jomā, tematisko programmu „Ieguldīšana cilvēkos”, Eiropas finanšu instrumentu demokrātijas un cilvēktiesību atbalstam visā pasaulē un Attīstības sadarbības instrumentu<sup>20</sup> ES finansēja projektus nedrošas migrācijas un cilvēku tirdzniecības novēršanai, apdraudēto bērnu izpratnes vairošanai un specializēta personāla riska situāciju noteikšanai apmācībai. ES arī turpināja atbalstīt trešās valstis to likumdošanas un administratīvo spēju uzlabošanā, lai identificētu bērnus, kas ir patvēruma meklētāji un cilvēku tirdzniecības upuri<sup>21</sup>.

Iepriecinoši rezultāti<sup>22</sup> bija valsts un ES finansējumam, kas izcelsmes valstīs, piemēram, Senegālā, Marokā, Moldovā, Ēģiptē, Kenijā, Gvatemalā un Bolīvijā, piešķirts centrim, kuri nodrošina patvēruma un izglītību nepilngadīgajiem. Tika veiktas arī informatīvās kampaņas un spēju pilnveidošanas pasākumi valsts iestādēm un robežsargiem<sup>23</sup>.

Liela daļa pasākumu nedrošas migrācijas un cilvēku tirdzniecības novēršanai ir īstenota kā nepārtraukta sadarbība ar trešajām valstīm. Nepavadītu nepilngadīgo problēma tika apspriesta saistībā ar cilvēktiesību dialogiem<sup>24</sup>. ES turpināja īstenot ES pamatnostādnes par bērnu tiesību veicināšanu un aizsardzību<sup>25</sup>. Paredzams, ka 2012. gadā, pārskatot pamatnostādnes, papildu uzmanība tiks pievērsta neaizsargātākajām personu grupām, piemēram, nepavadītiem bērniem.

Jautājums par nepavadītiem nepilngadīgiem tiek risināts saistībā ar migrācijas un mobilitātes dialogiem, piemēram, ES un Āfrikas partnerību migrācijas, mobilitātes un nodarbinātības jomā un Rabātas procesu migrācijas un attīstības jomā. Tas tika apspriests sociālo un migrācijas lietu darba grupas 2011. gada marta sanāksmē ar Maroku, kā arī saistībā ar dialogu par migrāciju, mobilitāti un drošību, ko 2011. gada oktobrī uzsāka ar Tunisiju un Maroku.

---

<sup>20</sup> Projektu pilnīgu uzskaitījumu skatīt Komisijas dienestu darba dokumentā, skat. 3. zemsvītras piezīmi.

<sup>21</sup> Turpat.

<sup>22</sup> Informāciju sniedza AT, BE, ES, IT, NL un SE.

<sup>23</sup> Informāciju sniedza BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, RO, SI, SK un UK.

<sup>24</sup> Cilvēktiesību dialogi ar Āfrikas Savienību, Bangladešu, Baltkrieviju, Kambodžu, Kanādu, kandidātvalstīm (Horvātiju, Bijušo Dienvidslāvijas Maķedonijas Republiku, Turciju), Ķīnu, Ēģipti, Gruziju, Indiju, Izraēlu, Japānu, Jordāniju, Kazahstānu, Kirgizstānu, Laosu un Libānu.

<sup>25</sup> ES pamatnostādnes par bērnu tiesību veicināšanu un aizsardzību, ES Padome, ES pamatnostādnes par cilvēktiesībām un starptautiskām humanitārām tiesībām, 2009. gads.

Konkrētas darbības attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgiem ir uzskaitītas arī Prāgas procesa rīcības plānā 2012. – 2016. gadam<sup>26</sup>.

Saistībā ar G8 un ES un ASV platformu sadarbībai migrācijas un patvēruma jautājumos starp uzņemošajām valstīm notika apmaiņa ar praksi un pieredzi, kas gūta darbā ar šo migrantu grupu. Spānija 2011. gadā ES un ASV platformas ietvaros organizēja semināru par nepavadītiem nepilngadīgiem, kas ļāva apmainīties ar viedokļiem un praksi starp ES dalībvalstīm un Amerikas Savienotajām Valstīm<sup>27</sup>.

Lai uzlabotu informāciju potenciālajiem migrantiem, Komisija iekļāva konkrētu norādi uz nepavadītiem bērniem ES imigrācijas portālā, kas darbu sāka 2011. gada novembrī<sup>28</sup>.

## **Turpmākā rīcība**

ES un dalībvalstīm jautājums par nepavadītu nepilngadīgo migrāciju jāturpina risināt attīstības sadarbības ietvaros. Plašāka informācijas apmaiņa par īstenotajām iniciatīvām un plānotajām darbībām ir ļoti svarīga, lai maksimāli izmantotu pieejamos resursus. Sarunu par ES budžeta shēmu 2014. – 2020. gadam rezultātā vajadzētu labāk koordinēt ārējo finansējumu<sup>29</sup>.

Tāpat ir vajadzīga nepārtraukta sadarbība ar izcelsmes un tranzīta valstīm. Stabila sadarbība ar trešām valstīm palīdzēs ES un dalībvalstīm labāk izprastu to vajadzības, kas savukārt veicinās turpmāko projektu izstrādi un īstenošanu. Ir svarīgi, ka šāda sadarbība ir ne tikai preventīvi pasākumi, bet tai būtu arī jārisina citi atbilstīgi jautājumi, piemēram, ģimenes saišu atjaunošana, bērnu drošas atgriešanās nodrošināšana, un risks, ka bērns atkārtoti varētu nonākt cilvēktirgotāju rokās. Šie jautājumi būtu jārisina saistībā ar mobilitātes partnerībām un dialogos ar galvenajām izcelsmes valstīm.

Arī turpmāk būtu jāveicina apmaiņa ar nepavadītu nepilngadīgo galamērķa valstīm, kas nav ES valstis, tās mērķis ir ne tikai pieredzes un labākās prakses apmaiņa, bet arī konkrētu risinājumu rašana saistībā ar novēršanu, ģimenes locekļu meklēšanu un drošu atgriešanos.

## **V UZŅEMŠANA UN PROCESUĀLĀS GARANTIJAS ES**

Rīcības plānā atzīts, cik svarīgi ir uzņemšanas pasākumi, lai nodrošinātu, ka nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas nokļuvuši ES teritorijā, tiek sniegta atbilstoša aprūpe un palīdzība. Tādēļ ES turpināja nostiprināt uzņemšanas pasākumus un piekļuvi attiecīgajām procesuālām garantijām minētajiem bērniem.

Lai uzlabotu attieksmi pret nepavadītiem nepilngadīgiem pie robežām, tika ierosināti grozījumi Šengenas Robežu kodeksā un Konvencijā, ar ko īsteno Šengenas Nolīgumu. Ar šiem grozījumiem ieviesīs robežsargiem paredzētu mācību moduli par nepavadītiem nepilngadīgiem un oficiāli izveidos sarakstu ar valstu kontaktpunktiem, kuros notiks apspriešanās par nepilngadīgajiem, šo kontaktpunktu izmantošana būs obligāta. *Frontex*

<sup>26</sup> Prāgas procesa rīcības plāns 2012. – 2016. gadam, pielikuma I.3. un II.4 punkts.

<sup>27</sup> Seminārs "Izpratne nepavadītu nepilngadīgo situāciju ASV un ES un apmaiņa ar labāko praksi abos reģionos", 2011. gada 31. maijs, Madride.

<sup>28</sup> Skatīt <http://ec.europa.eu/immigration> iedaļā "Riska novēršana", virsraksts „Bērni, kas ceļo vieni paši”: [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

<sup>29</sup> „Budžets stratēģijai “Eiropa 2020””, Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai, COM(2011) 500 galīgā redakcija.

vadītās kopīgās operācijas „*Hammer*” rezultātā tika izstrādātas darbības pamatnostādnes par to, kā pie ārējām robežām izturēties pret bērniem, tostarp nepavadītiem bērniem. Seminārā „Nepavadīti nepilngadīgie: bērni, kas šķērso ES ārējās robežas, meklējot aizsardzību”, kas tika organizēts Beļģijas prezidentūras laikā, sniedza vairākus ieteikumus valstu iestādēm un starptautiskām struktūrām<sup>30</sup>.

Attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas ir patvēruma meklētāji, ES gatavojas pabeigt sarunas par patvēruma *acquis* pārskatīšanu, kas, domājams, pastiprinās šīs migrantu grupas aizsardzību. 2011. gada decembrī tika pieņemta Kvalifikācijas direktīva<sup>31</sup>. Direktīva pastiprina noteikumus par ģimenes locekļu meklēšanu, un tajā pirmo reizi ir sniegts indikatīvs saraksts ar apsvērumiem, kas jāņem vērā, nosakot bērna intereses.

Eiropas Parlaments un Padome 2011. gada aprīlī pieņēma Direktīvu par cilvēku tirdzniecības novēršanu un apkarošanu un cietušo aizsardzību (Direktīva par cilvēku tirdzniecību)<sup>32</sup>. Direktīvā ietverti jauni noteikumi, kas nodrošina palīdzību, atbalstu un aizsardzību nepavadītiem bērniem, kuri ir cilvēku tirdzniecības upuri. Dalībvalstīm jo īpaši jāveic vajadzīgie pasākumi, lai nodrošinātu, ka īpašie pasākumi bērnu, kas ir cilvēku tirdzniecības upuri, aizsardzībai un atbalstam tiek īstenoti pēc katra bērna, kas ir cilvēku tirdzniecības upuris, īpašo apstākļu individuālas izvērtēšanas, pienācīgi ņemot vērā bērna viedokli, vajadzības un bažas, lai bērnam rastu ilgtermiņa risinājumu. Turklāt no brīža, kad iestādes identificējušas bērnu, kas ir cilvēku tirdzniecības upuris, dalībvalstīm būtu jāieceļ viņam aizbildnis vai pārstāvis.

Komisija izveidoja ekspertu grupu par nepavadītiem nepilngadīgajiem migrācijas procesā, lai apmainītos ar viedokļiem un praksi par dažādiem šīs jomas jautājumiem<sup>33</sup>. Pirmā tematiskā sanāksme notika 2011. gada 21. jūnijā un bija veltīta aizbildnībai. Sanāksmē tika apstiprināts, ka aizbildnība ir viens no pamatelementiem bērnu aizsardzībā un ka pat tad, ja nav vienota aizbildnības modeļa, problēmas ES ir kopīgas, piemēram, nepieciešamība apmācīt aizbildņus. Lai atbalstītu aizbildnības tīklus, Komisija finansēja projektu "Eiropas Aizbildnības iestāžu tīkls: aizbildnība praksē", ko īsteno *NIDOS* Fonds<sup>34</sup>. Tā arī finansēja projektu, ko vadīja Nīderlandes bērnu aizsardzības organizācija ("*Defence for Children*"), kā rezultātā tika formulēti pamatstandarti nepavadītu bērnu aizbildņiem<sup>35</sup>, turklāt projekta mērķis bija uzlabot

---

<sup>30</sup> Beļģijas prezidentūras seminārs par tēmu „Nepavadīti nepilngadīgie: bērni, kas šķērso ES ārējās robežas, meklējot aizsardzību”, 2010. gada 9. – 10. decembris, Brisele. Konferenci līdzfinansēja Komisija (Ārējo robežu fonds) un tā bija vērsta uz bērnu aizsardzību no pirmā saskares brīža, konferences rezultātā tika sniegti vairāki ieteikumi.

<sup>31</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/95/ES (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu, un par piešķirtās aizsardzības saturu (pārstrādāta versija). *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 337/9, 2011. gada 20. decembris, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:LV:PDF>.

<sup>32</sup> *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 101/1, 2011. gada 15. aprīlis, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:LV:PDF>.

<sup>33</sup> Ekspertu grupa nepavadītu nepilngadīgo migrācijas procesā jautājumos (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Tās sanāksmēs piedalās eksperti no ES dalībvalstīm, nevalstiskām organizācijām, starptautiskajām organizācijām, ES iestādēm un aģentūrām.

<sup>34</sup> Eiropas Bēgļu fonda Kopienas darbības 2011. gadā.

<sup>35</sup> Projekts „Trūkumu aizsardzībā novēršana: pamatstandarti nošķirtu bērnu aizbildņiem Eiropā”, ko īstenoja Nīderlandes bērnu aizsardzības organizācija ("*Defence for Children*") un finansēja *Daphne* III programmas ietvaros, un kas tika pabeigts 2011. gadā. Pieejams tīmekļa vietnē <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

aizbildnības un aprūpes kvalitāti, ko nodrošina nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas ir patvēruma meklētāji Centrāleiropā<sup>36</sup>.

Kā prioritāti 2012. gadā EPAB ir noteicis darba grupas izveidi par vecuma noteikšanu, sagatavojot tehnisko dokumentāciju un rokasgrāmatu par vecuma noteikšanu<sup>37</sup>. EPAB 2012. gada pavasarī nosūtīja aptaujas lapu dalībvalstīm un pilsoniskās sabiedrības organizācijām, lai novērtētu pašreizējo politiku un praksi ES. Tās rezultāti tiks izmantoti EPAB darba grupas turpmākajā darbā un sekmēs pamatnostādņu izstrādi.

Ekspertu grupa par nepavadītiem nepilngadīgiem rūpīgi pārbaudīja situāciju saistībā ar ģimenes locekļu meklēšanu<sup>38</sup>. Tās secinājums bija tāds, ka ģimenes, likumīgus aizbildņus vai piemērotas nelielas aprūpes iestādes nevar atrast, ģimenes saites nevar atjaunot un nepilngadīgie nevar atgriezties drošā vidē, ja netiek iesaistītas izcelsmes valstis. Spānija un Francija raksturoja veidus, kādos tās sadarbojas ar izcelsmes valstīm, un Itālija izskaidroja, kā ģimenes locekļu meklēšanu veic Starptautiskā Migrācijas organizācijas (*IOM*). Neraugoties uz atšķirīgo pieeju, ko dalībvalstis pieņēmušas ģimenes locekļu meklēšanas jomā, daži valstu līmenī izstrādāti noteikumi un prakse būtu izmantojami arī citās dalībvalstīs. Tādēļ tika ierosināts, ka tiktu izstrādāta aptaujas lapa, lai sagrupētu informāciju un apmainītos ar labāko praksi ģimenes locekļu meklēšanas jomā.

Pamattiesību aģentūras (*FRA*) 2010. gada salīdzinošajā ziņojumā „No ģimenes nošķirti bērni, kuri meklē patvērumu ES dalībvalstīs” tika apskatītas iespējas un pieredze saistībā ar nepavadītiem bērniem 12 ES dalībvalstīs. Tajā noteica labāko praksi un esošās sistēmas nepilnības saistībā ar tādiem aspektiem kā izmitināšana, piekļuve veselības aprūpei, izglītībai un apmācībai, juridiskā pārstāvība, sociālo darbinieku loma, vecuma noteikšana, ģimenes locekļu meklēšana un ģimenes atkalapvienošana<sup>39</sup>.

Komisija 2011. gada februārī pieņēma ES plānu par bērnu tiesībām, kurā risina neaizsargātu bērnu, tostarp nepavadītu bērnu, aizsardzības jautājumus. Apskatītās darbības paredz veicināt to, ka tiek piemērotas 2010. gada Eiropas Padomes pamatnostādnes par bērniem draudzīgu tiesu sistēmu, kurās ietverti noteikumi par nepavadītiem bērniem. Programma arī atbalsta un mudina Eiropas līmenī palielināt apmācību pasākumus tiesnešiem un citiem speciālistiem par bērnu optimālu līdzdalību tiesvedībā.

EPAB 2011. gadā atjaunināja Eiropas izglītības programmas patvēruma jomā moduli par bērnu iztaujāšanu. Šis modulis paredzēts amatpersonu, kas darbojas patvēruma jomā, apmācībai par dzimuma, gūtās traumas pakāpes un vecuma jautājumiem. Tā arī nodrošina, ka nepilngadīgo iztaujāšana notiek bērniem piemērotā veidā.<sup>40</sup>

Finansējums joprojām ir svarīgs kopējas ES pieejas attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgiem praktiskai izstrādei. Eiropas Parlaments 2011. gadā apstiprināja izmēģinājuma projektu, saskaņā ar kuru nodrošinās finansējumu EUR 1 000 000 apmērā projektiem par preventīviem pasākumiem un politikas virzieniem nepavadītu nepilngadīgo uzņemšanai, aizsardzībai un

---

<sup>36</sup> Projekts "Nepavadītu nepilngadīgo patvēruma meklētāju aizbildnības un aprūpes kvalitātes uzlabošana Centrāleiropas valstīs", ko īstenoja Starptautiskā Migrācijas organizācija, [http://www.iom.hu/pdf/aizbildniecibas\\_brochure.pdf](http://www.iom.hu/pdf/aizbildniecibas_brochure.pdf)

<sup>37</sup> Eiropas Patvēruma atbalsta biroja 2012. gada darba programma, pieejama tīmekļa vietnē [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_EN\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf).

<sup>38</sup> Sanāksme 2012. gada 26. martā. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

<sup>39</sup> [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf)

<sup>40</sup> <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>



integrācijai<sup>41</sup>. Atzīstot „nozaru” pieejas ierobežotās iespējas, 2011. gada priekšlikums Regulai, ar ko izveido Patvēruma un migrācijas fondu<sup>42</sup>, apvieno finansiālo atbalstu integrācijas, migrācijas, patvēruma un atgriešanas pārvaldībai un visaptveroši un koordinēti pievēršas dažādu mērķgrupu, ko veido trešo valstu valstspiederīgie, tostarp nepavadīti nepilngadīgi, vajadzībām.

## Turpmākā rīcība

ES ir apņēmusies līdz 2012. gada beigām pārskatīt *acquis* patvēruma jomā. Komisija ir ierosinājusi augstākus aizsardzības standartus attiecībā uz nepavadītiem bērniem. Uzmanība būtu jāpievērš to konkrēto noteikumu transponēšanai, kuri attiecas uz šo migrantu grupu. Ciktāl iespējams, semināros, kuros paredzēts apspriest Direktīvas par cilvēku tirdzniecību un Kvalifikācijas direktīvas transponēšanu, kā arī citas jaunas direktīvas patvēruma jomā, būtu jāiekļauj diskusijas par jautājumu saistībā ar nepavadītiem bērniem.

Komisija turpinās nodrošināt, ka ES tiesību akti, kuri attiecas uz nepavadītiem nepilngadīgajiem, tiek pareizi īstenoti, un tiek novērsti iespējamie trūkumi aizsardzībā.

Sadarbībā ar *Frontex*, EPAB apsvērs papildu iespējas apmācībai par izskatāmām lietām, kurās iesaistīti bērni pie ES ārējām robežām, apmācība ietvertu vecuma un pierādījumu izvērtēšanas procedūras. Tā arī veicinās turpmāku informācijas un zināšanu apmaiņu, izmantojot dažādas ekspertu sanāksmes par nepavadītiem bērniem.

Komisija ar EPAB un dalībvalstu atbalstu turpinās strādāt pie ģimenes locekļu meklēšanas gan ES, gan trešās valstīs ar mērķi apzināt un popularizēt labāko praksi. ES un dalībvalstīm arī turpmāk būtu jārosina sadarbība ar nepavadītu nepilngadīgo izcelsmes valstīm.

Komisija turpinās piešķirt finanšu līdzekļus projektiem, kas attiecas uz nepavadītiem bērniem. Tomēr ir jāpastiprina centieni šos līdzekļus arī izmantot. Dalībvalstis un pilsoniskās sabiedrības organizācijas tiek aicinātas iesniegt mērķorientētus priekšlikumus, lai arī turpmāk īstenotu kopīgu ES pieeju attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem. Būtisks ieguldījums varētu būt jauni projekti, kas vērsti uz labāko praksi, lai novērstu bērnu pazušanu no aprūpes loka, uzlabotu izmitināšanas standartus un risinātu situācijas, kad bērni sasnieguši 18 gadu vecumu. Visbeidzot, ir nepieciešams nodrošināt finanšu līdzekļu pieejamību pēc 2013. gada. Topošajam Patvēruma un migrācijas fondam būtu jāatvieglo uz nepavadītiem nepilngadīgiem attiecīgu projektu finansēšana.

## VI ILGTSPĒJĪGU RISINĀJUMU ATRAŠANA

Lielākā daļa ES dalībvalstu ir transponējušas valsts tiesību aktos Atgriešanas direktīvu<sup>43</sup>. Tādējādi vairākās dalībvalstīs ir panākti būtiski uzlabojumi attiecībā uz nepavadītu nepilngadīgo aizsardzību. Transponējot direktīvu, minētajiem bērniem tika pievērsta īpaša uzmanība Atgriešanas direktīvas kontaktpersonu komitejas sanāksmēs.

---

<sup>41</sup> 18 03 18. budžeta pozīcija: „Izmēģinājuma projekts – nepavadītu nepilngadīgo uzņemšanas, aizsardzības un integrācijas politikas analīze”.

<sup>42</sup> Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko izveido Patvēruma un migrācijas fondu, COM (2011) 751 galīgā redakcija.

<sup>43</sup> Direktīva 2008/115/EK, *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, L 348/98, 2012. gada 24. decembris, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:LV:PDF>.

Saskaņā ar Atgriešanās fondu, Komisija finansēja Eiropas Atgriešanās platformu nepavadītiem nepilngadīgajiem un Eiropas Reintegrācijas instrumenta projektu, ko vadīja Nīderlandes Repatriācijas un izceļošanas dienests, un mērķgrupa bija arī nepavadīti bērni. Pētījumu par praksi nepilngadīgo atgriešanas jomā, ko finansē Komisija, sniedz dalībvalstīm kontrolsarakstu labas prakses veidošanai, apsverot bērnu atgriešanu uz trešajām valstīm<sup>44</sup>. Atgriešanās fonda 2011. gada darba programmā tika noteikti projekti, kas vērsti uz ģimenes locekļu atrašanu, atgriezto nepilngadīgo uzraudzību un atgriezto nepavadīto nepilngadīgo uzņemšanas centriem.

Eiropas Bēgļu fondu un Eiropas Trešo valstu valstspiederīgo integrācijas fonds piešķir prioritāti šīm migrantu grupām, ja attiecīgās darbības ir tādas, kas var saņemt lielāku līdzfinansējumu<sup>45</sup>.

Attiecībā uz Eiropas Bēgļu fondu<sup>46</sup> 2012. gada martā veiktais grozījums, ar ko izveido Kopēju ES pārvietošanas programmu, nostiprina ES lomu starptautiskas aizsardzības nodrošināšanā nepavadītiem nepilngadīgiem. Paredzot finansiālus stimulus, jaunā programma mudina dalībvalstis piedalīties tādu nepavadītu bērnu pārvietošanā uz ES, kam piešķirts bēgļa statuss kādā valstī, kas nav ES dalībvalsts.

## Turpmākā rīcība

Ziņojumā par Atgriešanas direktīvas piemērošanu, kas Komisijai jāsapulcē līdz 2013. gada decembrim, cita starpā tiks rūpīgi apskatīta to noteikumu īstenošana, kas attiecas uz nepavadītiem nepilngadīgiem.

No Atgriešanās fonda arī turpmāk būs pieejami līdzekļi darbībām attiecībā uz šo migrantu grupu. Dalībvalstis un pilsoniskās sabiedrības organizācijas tiek aicinātas pilnībā izmantot no fonda pieejamos finanšu līdzekļus.

Komisija turpinās atbalstīt nepavadīto bērnu iekļaušanu Savienības pārvietošanas programmas prioritātēs, kā 2014. – 2020. gadam tas paredzēts Patvēruma un migrācijas fondā.

## VII SECINĀJUMI

ES Rīcības plāns par nepavadītiem nepilngadīgiem un Padomes secinājumi ir būtiski soļi uz tiesībām balstītas kopējas ES pieejas veidošanā attiecībā uz šo migrantu grupu – bērniem.

Kopēja ES pieeja ļāvusi efektīvāk strādāt pie pārnozaru politikas risinājumiem attiecībā uz šādiem bērniem neatkarīgi no viņu migrantu statusa, un ir sekmējusi viedokļu apmaiņu starp ES iestādēm, dalībvalstu iestādēm, starpvaldību un nevalstiskajām organizācijām dažādās politikas jomās, ļaujot pastiprināti apmainīties ar zināšanām un praksi saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgajiem. Kopējā ES pieeja nodrošināja, ka lielāka uzmanība tika pievērsta finansēšanas pasākumiem, kas paredzēti šo bērnu problēmu risināšanai. Tas, ka

---

<sup>44</sup> Eiropas Komisijas Iekšlietu ģenerāldirektorāts „*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*” („Salīdzinošs pētījums par praksi nepilngadīgo atgriešanas jomā”) HOME/2009/RFXX/PR/1002; 2012. gada decembra gala ziņojums, pieejams tīmekļa vietnē [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm), 160. lpp.

<sup>45</sup> 75 %, nevis 50 %.

<sup>46</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes 2012. gada 29. marta Lēmums Nr. 281/2012/ES, ar kuru groza Lēmumu Nr. 573/2007/EK, ar ko laikposmam no 2008. gada līdz 2013. gadam izveido Eiropas Bēgļu fondu kā daļu no Vispārīgās programmas “*Solidaritāte un migrācijas plūsmu pārvaldība*”.

bērnu intereses nepārprotami tika atzītas par vadošo principu, ir veicinājis noteikumus, kas jaunajos ES tiesību aktos nodrošina pastiprinātu aizsardzību šai īpaši neaizsargātajai migrantu grupai.

Nepavadītu bērnu ierašanās ES teritorijā nav pagaidu parādība, bet ilgtermiņa attīstības tendence migrācijā uz ES. Joprojām ir un arī turpmāk būs vajadzīga kopēja ES pieeja attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem, lai uz šo sarežģīto un starptautisko problēmu gan valsts, gan Eiropas līmenī arī turpmāk reaģētu efektīvi un pilnībā ievērojot bērna tiesības.

Pēdējos divos gados Komisija īpašu uzmanību ir pievēršusi tam, lai nodrošinātu labāku koordināciju un konsekvenci starp dažādiem tiesību, finanšu un politikas instrumentiem attiecībā uz nepavadītiem bērniem. Īstenotie pasākumi ir palīdzējuši uzlabot datu vākšanu, nedrošas migrācijas un cilvēku tirdzniecības novēršanu, bērnu aizsardzību pēc ierašanās ES un ilgtspējīgu risinājumu noteikšanu.

Tomēr kopējas ES pieejas attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem izveide ir nepārtraukts un pakāpenisks process. Ir vajadzīgi turpmāki centieni, apmainoties ar zināšanām par šo problēmu un izveidojot un īstenojot leģislatīvus un neleģislatīvus pasākumus, lai nodrošinātu bērnu pienācīgu aizsardzību, un jo īpaši pilnveidojot metodes ilgtspējīgu risinājumu atrašanai. Šajā kontekstā Konference par nepavadītiem nepilngadīgajiem, ko 2012. gada jūnijā rīkoja Dānijas prezidentūra un organizācija „Glābiet bērnus” („*Save the Children*”), sniedza ļoti noderīgus rezultātus rīcības plāna īstenošanas otrajam posmam.

Komisija arī turpmāk kā prioritātes finansējuma saņemšanai virzīs projektus saistībā ar nepavadītiem bērniem. Dalībvalstis, starptautiskās un nevalstiskās organizācijas tiek mudinātas izmantot pieejamos finanšu līdzekļus pilnā apmērā. Tāpat jaunajam finanšu instrumentam – Patvēruma un migrācijas fondam –, kad tas būs pieņemts, būtu jānodrošina saskaņots finansējums pasākumiem attiecībā uz šo migrantu grupu. ES, izmantojot savu ārējās palīdzības instrumentu, trešās valstīs un reģionos turpinās finansēt iniciatīvas attiecībā uz jautājumiem saistībā ar nepavadītiem nepilngadīgajiem.

Arī citas ES iestādes tiek aicinātas apsvērt, kādus resursus tās varētu veltīt līdzdalībai efektīvākas īstenošanas nodrošināšanā. Kā nozīmīgas ieinteresētās personas un dalībnieki attiecīgajā jomā starptautiskās valsts un nevalstiskās organizācijas tiek aicinātas arī turpmāk piedalīties kopējas ES pieejas īstenošanā.

ES un tās dalībvalstīm vēl noteiktāk jācenšas sadarboties ar izcelsmes, tranzīta un galamērķa valstīm, kas nav ES dalībvalstis, lai veicinātu kopēju ES nostāju pret nepavadītiem bērniem. Šo bērnu situācija arī turpmāk ir jārisina, ņemot vērā ārējo migrācijas politiku, kā to paredz Vispārējā pieeja migrācijai un mobilitātei. Tādos jautājumos kā ģimenes vienotības atjaunošana vai drošas atgriešanās nodrošināšana nevar gūt panākumus, neiesaistot izcelsmes valstis. Visbeidzot, darbs ar trešajām valstīm, lai novērstu nedrošu migrāciju, ir jākoordinē ar attīstības un sadarbības palīdzību.