

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.5.2010
KOM(2010)213 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010-2014)

SEK(2010)534

1. WPROWADZENIE

Rosną wyzwania związane z małoletnimi bez opieki: znaczna liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w wieku poniżej 18 lat przybywa na terytorium UE bez odpowiedzialnej za nich osoby dorosłej lub jest pozostawiana bez opieki po wjeździe na to terytorium¹. W niektórych państwach członkowskich problem ten jest bardziej dotkliwy niż w innych, jednak dotyczy wszystkich państw.

Statystyki dotyczące małoletnich bez opieki mają zbyt wąski zakres lub są niespójne. Najbardziej kompleksowe i najlepiej porównywalne są dane statystyczne dotyczące małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl. Według danych przedstawionych przez Europejską Sieć Migracyjną² w 2008 r. małoletni bez opieki złożyli w 22 państwach członkowskich³ biorących udział w analizie łącznie 11 292 wnioski o udzielenie azylu. W 2007 r. złożono łącznie 8 030 takich wniosków. Z czego wynika że w 2008 r. liczba wniosków złożonych w tych państwach członkowskich wzrosła o 40,6%. Małoletni bez opieki byli obywatelami różnych państw, jednak największą grupę stanowili obywatele Afganistanu, Iraku i niektórych państw afrykańskich.

Przyczyny przyjazdu dzieci należących do tej kategorii małoletnich wymagających szczególnej troski są wielorakie: ucieczka przed wojnami i konfliktami, ubóstwo i klęski żywiołowe, dyskryminacja lub prześladowanie; wysłanie przez rodzinę w nadziei na lepsze życie lub w celu zdobycia wykształcenia i opieki, w tym świadczeń medycznych; chęć połączenia z członkami rodziny; jako ofiary handlu przeznaczone do wyzysku itd.

W komunikacie z czerwca 2009 r.⁴ Komisja nakreśliła plany dalszego rozwoju unijnej strategii na rzecz praw dziecka⁵ oraz zapowiedziała plan działania w zakresie małoletnich bez opieki. W programie sztokholmskim, zatwierdzonym przez Radę Europejską w dniach 10-11 grudnia 2009 r.⁶ pochwalo się zamysł przygotowania przez Komisję planu działania, który miałby zostać przyjęty przez Radę i łączyć środki w zakresie zapobiegania, ochrony i wspomaganych powrotów⁷. W swojej rezolucji na temat programu sztokholmskiego Parlament Europejski nalegał, by unijny plan działania uwzględniał takie kwestie jak: ochrona, trwałe rozwiązania najlepiej zabezpieczające interes dziecka oraz współpraca z państwami trzecimi⁸.

W programie sztokholmskim wyraźnie wezwano Komisję do „przeanalizowania praktycznych środków mających na celu ułatwienie powrotu dużej liczby małoletnich pozbawionych opieki, którzy nie wymagają międzynarodowej ochrony”. Jednak analizy wskazują, że rozwiązanie nie może być ograniczone do powrotu – który jest tylko jedną z opcji – ponieważ problem jest dużo bardziej złożony i wielowymiarowy, a ponadto istnieją

¹ Do celów niniejszego dokumentu definicja „małoletniego bez opieki” została zaczerpnięta z art. 2 lit. f) dyrektywy Rady 2001/55/WE.

² Sprawozdania syntetyczne i krajowe dostępne na stronie Europejskiej Sieci Migracyjnej: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>

³ Wyjątek stanowiły Bułgaria, Cypr, Dania, Luksemburg i Rumunia.

⁴ COM(2009) 262.

⁵ COM(2006) 367.

⁶ 17024/09, s. 68.

⁷ Zob. również „Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego”, COM (2010) 171 wersja ostateczna.

⁸ P7_TA(2009)0090

wyraźne granice swobody postępowania państw członkowskich w stosunku do małoletnich bez opieki.

Dla Komisji standardy ustanowione Konwencją o prawach dziecka Organizacji Narodów Zjednoczonych (Konwencja ONZ) stanowią centralny element wszelkich działań dotyczących małoletnich bez opieki. Unijne instrumenty legislacyjne i finansowe w dziedzinie azylu, imigracji i handlu ludźmi już obecnie w sposób bezpośredni lub pośredni uwzględniają szczególną sytuację tej kategorii małoletnich oraz przewidują zwiększoną ochronę ich praw. Zachodzi jednak potrzeba zadbania o większą spójność i intensywniejszą współpracę w obrębie UE oraz z państwami pochodzenia i tranzytu, tak aby UE i państwa członkowskie zapewniły konkretne i skuteczne rozwiązania. Potrzebne jest zatem wspólne podejście UE.

Podejście to powinno wspierać się na poszanowaniu praw dziecka określonych w Karcie praw podstawowych UE oraz Konwencji ONZ, w szczególności na zasadzie „najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka”, która musi mieć wartość nadrzędną we wszystkich działaniach dotyczących dzieci podejmowanych przez władze publiczne⁹. Kwestią o fundamentalnym znaczeniu jest zagwarantowanie, by dzieci potrzebujące ochrony taką ochronę uzyskiwały i, by niezależnie od ich statusu imigracyjnego, obywatelstwa lub pochodzenia, wszystkie dzieci traktowane były przede wszystkim tak, jak należy traktować dzieci¹⁰. Podejście to musi być również oparte na zasadzie solidarności i podziału obowiązków między państwa członkowskie oraz państwa pochodzenia i tranzytu, jak również na pogłębionej współpracy ze specjalistycznymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami międzynarodowymi.

Po konsultacjach z państwami członkowskimi¹¹ oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i w oparciu o specjalistyczne badania, w szczególności sprawozdania Europejskiej Sieci Migracyjnej¹² oraz Agencji Praw Podstawowych¹³, ustalono szereg problemów i rozwiązań. Zostały one przedstawione w planie działania w pierwszej kolejności jako niedostateczne dane, a następnie jako trzy główne kierunki działań: zapobieganie, regionalne programy ochrony, przyjmowanie i ustalenie trwałych rozwiązań. Ochrona i zasada najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka zostały włączone w ramy wszystkich działań.

2. DANE

Prawidłowa ocena sytuacji i znalezienie właściwych rozwiązań są niemożliwe bez precyzyjnej oceny opartej na kompleksowych, rzetelnych i porównywalnych danych.

Rozporządzenie w sprawie statystyk¹⁴ nakłada na państwa członkowskie obowiązek przekazywania corocznych wydzielonych danych liczbowych wyłącznie na temat małoletnich bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową. Ograniczenie to stanowi przeszkodę w uzyskaniu zharmonizowanych i kompletnych statystyk na temat wszystkich małoletnich bez opieki przybywających na terytorium UE. Dlatego też statystyki powinny objąć wszystkich takich małoletnich.

⁹ Artykuł 24 Karty praw podstawowych UE oraz art. 3 Konwencji ONZ.

¹⁰ Art. 24 karty i art. 3 Konwencji ONZ.

¹¹ Włączając odpowiedzi na kwestionariusz służący dokonaniu ustaleń faktycznych, dokument Rady 16869/09.

¹² Zob. sprawozdanie Europejskiej Sieci Migracyjnej.

¹³ Opublikowane w dniu 30 kwietnia 2009 r., dostępne pod adresem: www.fra.europa.eu

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 862/2007.

Już obecnie Komisja i agencje¹⁵ pomagają w realizacji tego celu poprzez odpowiednie analizy. Istniejące sieci, takie jak Europejska Sieć Migracyjna, powinny wspierać wymianę informacji i danych między państwami członkowskimi.

W celu rozwinięcia efektywnej współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu niezbędne są dalsze informacje na temat szlaków migracyjnych i siatek przestępczych. Dane te mogłyby być gromadzone we współpracy z organizacjami międzynarodowymi, a następnie systematycznie włączane do profili migracyjnych zainteresowanych państw. Ponadto FRONTEX uruchomił swoją sieć analizy ryzyka oraz stworzył mechanizmy gromadzenia danych na temat szeregu wskaźników w zakresie nielegalnej migracji. W odniesieniu do działalności przestępczej – Europol prowadzi już działania w tym obszarze.

¹⁵ Agencja Praw Podstawowych, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu.

Ocena legislacyjna i wdrażanie

- Komisja zaproponuje państwom członkowskim wykorzystanie pełnego potencjału obecnych i dodatkowych form wydzielania danych przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie statystyk celem zgromadzenia kompleksowych danych na temat małoletnich bez opieki. Jeżeli nie pozwoli to na osiągnięcie zakładanych celów, potrzebne informacje powinny być pozyskane bezpośrednio od organów administracji państw członkowskich.

Agencje i sieci

- UE i państwa członkowskie powinny wykorzystać istniejące agencje i sieci w celu poprawy gromadzenia danych i wymiany informacji na temat małoletnich bez opieki, poprzez:
 - znaczące udoskonalenie wymiany informacji między państwami członkowskimi w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej i Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu.
 - zwiększenie roli FRONTEXU i Europolu w gromadzeniu i analizie danych poprzez wykorzystanie wszelkich dostępnych źródeł, w tym informacji zebranych przez sieci urzędników łącznikowych ds. migracji.
- FRONTEX zachęca się do opracowania:
 - mechanizmu corocznej oceny opartej na danych gromadzonych na potrzeby sieci analizy ryzyka FRONTEXU w celu zapewnienia państwom członkowskim analizy ryzyka dotyczącej małoletnich bez opieki przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich UE;
 - wskaźników na temat szczególnie grup wymagających szczególnej troski, takich jak małoletni bez opieki, we wspólnych sprawozdaniach operacyjnych;
 - sporządzenia specjalnie dostosowanej analizy ryzyka w zakresie charakteru zagrożeń, na jakie narażeni są małoletni bez opieki.
- Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu zachęca się do:
 - gromadzenia danych i opracowywania informacji dotyczących państw pochodzenia oraz metod analizy tych informacji, które mają znaczenie na etapie oceny ochrony potrzebnej małoletnim bez opieki: zapewni to lepszą podstawę dla podejmowania dobrej jakości decyzji.
 - monitorowania problematyki małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl, w szczególności w państwach członkowskich, w których są oni najliczniejsi.

Zbieranie informacji

- Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie oraz właściwe agencje i sieci do gromadzenia bardziej kompleksowych danych na temat małoletnich bez opieki.
- Komisja będzie propagować włączenie sekcji dotyczącej takich małoletnich do profili migracyjnych najważniejszych krajów pochodzenia i tranzytu.

3. ZAPOBIEGANIE NIEBEZPIECZNEJ MIGRACJI I HANDLOWI – ZWIĘKSZENIE POTENCJAŁU OCHRONNEGO PAŃSTW TRZECICH

3.1. Zapobieganie

Zapobieganie niebezpiecznej migracji dzieci i handlowi nimi jest pierwszym krokiem w kierunku skutecznego zaradzenia problemowi małoletnich bez opieki. Należy stosować zróżnicowane działania i strategie, w zależności od grupy, do której należy dany małoletni (np. do osób ubiegających się o azyl, ofiar handlu ludźmi, małoletnich nielegalnie wjeżdżających na terytorium UE w poszukiwaniu pracy lub innych) lub państwa bądź regionu pochodzenia. Zasadnicze znaczenie ma tutaj zaangażowanie państw pochodzenia i tranzytu, jak również współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami międzynarodowymi działającymi na miejscu, przy czym nie można naruszać prawa małoletnich bez opieki do ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE.

Określić można cztery główne osie interwencji. Po pierwsze UE i państwa członkowskie powinny kontynuować wysiłki na rzecz włączenia migracji, a w szczególności migracji małoletnich bez opieki, w ramy współpracy na rzecz rozwoju w takich kluczowych dziedzinach jak: ograniczanie ubóstwa, edukacja, zdrowie, polityka zatrudnienia, prawa człowieka i demokratyzacja oraz odbudowa pokonfliktowa. Wysiłki te pomogą w podjęciu działań ukierunkowanych na źródła migracji oraz w stworzeniu środowiska umożliwiającego dzieciom dorastanie w państwach pochodzenia z dobrymi perspektywami indywidualnego rozwoju i godnego poziomu życia.

Dwie dalsze osie mogłyby być skierowane bezpośrednio na dzieci oraz te osoby, które są – lub przypuszczalnie będą – w kontakcie z nimi. Należy wspierać ukierunkowane działania i szkolenia na rzecz pogłębienia świadomości w państwach pochodzenia i tranzytu w celu lepszej identyfikacji potencjalnych ofiar handlu ludźmi na wczesnym etapie i zapewnienia im ochrony. Powinny one być skierowane do szerokiej grupy odbiorców, jak również do potencjalnych ofiar i ich społeczności, funkcjonariuszy organów ścigania, straży granicznej i innych właściwych podmiotów. Podobne działania powinny być skoncentrowane na informowaniu dzieci i ich rodzin na temat zagrożeń związanych z nielegalną migracją do UE, na temat alternatywnych możliwości kształcenia, szkolenia i pracy w państwie pochodzenia oraz na temat legalnych metod uzyskiwania kształcenia w UE. Pozostałe działania mogłyby obejmować ukierunkowane prace na szczeblu lokalnym, poprzez szkoły i podejmowanie interakcji ze społecznościami pochodzenia. Specjalnie wyszkolony personel, zatrudniony w głównych obszarach związanych z emigracją i handlem ludźmi, mógłby dokonywać oceny sytuacji powodujących zagrożenia oraz podejmować działania na wczesnym etapie.

Dla obalenia mitów na temat życia w Europie istotne znaczenie ma również zaangażowanie istniejących w UE diaspor w działania służące pogłębieniu świadomości w ich państwach pochodzenia, jak również wykorzystanie nieformalnych kanałów komunikacji ze społecznościami pochodzenia. Należy uwzględnić również rolę mediów w państwach pochodzenia.

Poza tym UE będzie dalej propagować tworzenie systemów ochrony dzieci, łączących usługi potrzebne we wszystkich sektorach społecznych, by zapobiec zagrożeniom w postaci przemocy wobec dzieci, ich nadużywania, wyzyskiwania i zaniedbywania, wspierać dzieci niemające opieki rodziny oraz zapewnić ochronę dzieciom umieszczonym w instytucjach. UE będzie również nadal wspierać systemy rejestracji urodzin, które odgrywają istotną rolę w

ochronie dzieci, poprzez zapewnienie wszystkim dzieciom tożsamości prawnej, a tym samym dostępu do praw wynikających z przepisów prawa.

Działalność w tych dziedzinach może być wspierana poprzez unijne instrumenty współpracy zewnętrznej, takie jak Program tematyczny dotyczący współpracy z państwami trzecimi w obszarze migracji i azylu (zwany dalej „programem tematycznym”), instrumenty geograficzne, takie jak Europejski Fundusz Rozwoju, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, programy geograficzne realizowane w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. Należy również zapewnić koordynację z odpowiednimi funduszami wewnętrznymi.

Finansowanie

Unijne i krajowe instrumenty współpracy zewnętrznej powinny:

- być w pełni wykorzystywane w odpowiednio skoordynowany sposób do finansowania projektów w państwach trzecich, które mają zapobiegać niebezpiecznej migracji dzieci i handlowi nimi, w szczególności poprzez stworzenie alternatyw w państwie/regionie pochodzenia na rzecz poprawy sytuacji dzieci.
- być wykorzystywane do finansowania, na zasadach partnerstwa z centralnymi i lokalnymi organami w państwach pochodzenia, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami międzynarodowymi:
 - ukierunkowanych programów pogłębiania świadomości dla zagrożonych dzieci, jak również innych rodzajów działań prewencyjnych na szczeblu lokalnym, w szkołach, społecznościach i rodzinach;
 - szkoleń wykwalifikowanego personelu w najważniejszych obszarach pochodzenia, umożliwiających wykrywanie sytuacji będących źródłem zagrożeń oraz podejmowanie interwencji w rodzinach i społecznościach;
 - analiz w najważniejszych państwach pochodzenia pomagających lepiej zrozumieć powody popychające dzieci do podejmowania migracji, wraz z opiekunami lub indywidualnie;
- służyć wspieraniu działań zmierzających do ochrony dzieci przed wszelkimi formami przemocy i wyzysku, w szczególności procesu tworzenia systemów ochrony dzieci i rejestracji urodzin.

Stosunki z państwami trzecimi

UE i państwa członkowskie powinny:

- regularnie podejmować kwestie związane z ochroną dzieci w ramach dialogów dotyczących praw człowieka i migracji prowadzonych przez UE i państwa trzecie;
- systematycznie badać możliwość wprowadzenia w umowach z państwami trzecimi szczególnych postanowień dotyczących migracji małoletnich bez opieki oraz umożliwiających współpracę w takich dziedzinach jak prewencja, poszukiwanie członków rodziny, powrót i reintegracja.

Zwalczanie handlu ludźmi.

UE i państwa członkowskie powinny:

- zintensyfikować działania dotyczące dzieci będących ofiarami handlu ludźmi poprzez zapewnienie tym dzieciom wsparcia i ochrony już na bardzo wczesnym etapie, oddawanie je pod opiekę specjalnych służb w państwie, w którym zostały znalezione. Pomoc im udzielana powinna obejmować co najmniej środki przewidziane w dyrektywie dotyczącej ofiar handlu ludźmi¹⁶.
- zwiększyć potencjał państw trzecich w zakresie walki z handlem ludźmi, jak również chronienia i wspierania małoletnich bez opieki, zgodnie z zasadą najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka oraz międzynarodowymi standardami i konwencjami, niezależnie od jego obywatelstwa.
- wdrożyć środki prewencyjne przewidziane w dokumencie dotyczącym działań w zakresie walki z handlem ludźmi oraz wspierać regionalne instrumenty mające na celu zwalczanie tego procederu.

Wizy i informacje

- Służby konsularne państw członkowskich powinny dogłębnie analizować wnioski o wydanie wizy przedłożone w imieniu dzieci.
- Komisja zamieści szczególne informacje na temat małoletnich bez opieki w portalu migracyjnym, aby lepiej informować potencjalnych migrantów.

3.2. Programy ochronne w państwach trzecich

Bez uszczerbku dla zobowiązań UE dotyczących zapewnienia ochrony osobom w potrzebie, małoletni nie powinni być zmuszani do wyruszania na niebezpieczną wyprawę do UE w poszukiwaniu ochrony międzynarodowej. Istotne jest zatem ustanowienie lub kontynuowanie finansowania programów ochrony w pobliżu państw pochodzenia.

Zgodnie z wytycznymi UE w sprawie praw dziecka¹⁷, UE będzie w dalszym ciągu wymagać od podmiotów korzystających z finansowania UE wysokich standardów ochrony i pomocy dla małoletnich bez opieki; projekty muszą obejmować co najmniej placówki edukacyjne, opiekę medyczną oraz informowanie małoletnich o ich prawach oraz procedurach.

UE i państwa członkowskie powinny nadal:

Finansowanie

- finansować działania służące zapewnieniu ochrony małoletnich ubiegających się o azyl i będących uchodźcami oraz udzielenia im wsparcia, w tym działania przeciwko wyzyskowi i przymusowemu werbowaniu, np. przez grupy przesteczne;

Stosunki z państwami trzecimi

¹⁶ Dyrektywa Rady 2004/81/WE.

¹⁷ Wytyczne UE w sprawie promowania i ochrony praw dziecka, Rada UE, *Wytyczne UE w zakresie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarne*, 2009.

- wspierać państwa trzecie w poprawie ich potencjału prawnego i administracyjnego w zakresie identyfikowania małoletnich ubiegających się o azyl oraz będących ofiarami handlu ludźmi, jak również ustanawiania specjalnych programów pomocy.
- włączać działania służące zapewnieniu pomocy i ochrony dzieciom w ramy regionalnych programów ochrony, których zasięg należy rozszerzyć tak, aby objęły inne regiony kluczowe z perspektywy strumieni migracyjnych do UE i potrzeby ochrony.

4. PRZYJMOWANIE I GWARANCJE PROCEDURALNE W UE

Środki związane z przyjmowaniem i dostęp do odpowiednich gwarancji proceduralnych powinny obowiązywać od momentu, w którym małoletni bez opieki wykrywany jest na granicy zewnętrznej lub na terytorium UE, do momentu znalezienia trwałego rozwiązania. Specjalistyczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego należy zachęcić do odgrywania aktywniejszej roli w całym tym procesie. Należy przedsięwziąć odpowiednie środki na rzecz zapewnienia łagodnego okresu przejściowego dla tych dzieci, którym może grozić utrata ochrony i wsparcia, ponieważ kończą one 18 lat i stają się dorosłe.

4.1. Procedury przy pierwszym kontakcie i standardy ochrony

Właściwe unijne akty prawne w dziedzinie migracji zawierają już przepisy dotyczące zwiększonej ochrony małoletnich bez opieki. Przepisy te są jednakże dostosowane do kontekstu, tzn. mają zastosowanie do osób ubiegających się o azyl, uchodźców, nielegalnie przebywających migrantów i ofiar handlu ludźmi. Ponadto nie przewidują one tych samych standardów przyjmowania i pomocy. Poza tym w niektórych państwach członkowskich występują szczególne trudności w związku ze sprawami granicznymi/strefami tranzytu. Należy zaradzić tym potencjalnym lukom w ochronie.

W szczególności, prawodawstwo UE nie przewiduje wyznaczenia przedstawiciela małoletniego bez opieki począwszy od momentu, w którym ten ostatni został wykryty przez organy, tzn. do czasu uruchomienia właściwych instrumentów. Przedstawiciel przewidziany jest wyraźnie wyłącznie dla osób ubiegających się o azyl. Chociaż dyrektywa w sprawie powrotów, dyrektywa w sprawie ochrony czasowej, dyrektywa w sprawie ofiar handlu ludźmi¹⁸ oraz właściwe instrumenty międzynarodowe¹⁹ przewidują istotne gwarancje dla małoletnich bez opieki, państwa członkowskie mają pewną swobodę w ich interpretacji. Ponadto brakuje jednolitego podejścia do kwestii uprawnień, kwalifikacji i roli przedstawicieli. Małoletni bez opieki powinni być informowani o przysługujących im prawach i mieć dostęp do istniejących mechanizmów skarg i monitorowania.

W każdym przypadku wykrycia małoletniego bez opieki, powinien on zostać odseparowany od dorosłych, by zapewnić mu ochronę, przerwać kontakt z handlarzami lub przemytnikami oraz zapobiec (wtórnej) wiktymizacji. Począwszy od pierwszego kontaktu kwestią najwyższej wagi jest ochrona, podobnie jak szybkie uzyskanie profilu grupy, do której należy małoletni, ponieważ pomoże to w identyfikacji najbardziej małoletnich bez opieki wymagających największej troski. Zastosowanie różnych środków przewidzianych w prawodawstwie oraz

¹⁸ Dyrektywy 2008/115/WE, 2001/55/WE i 2004/81/WE.

¹⁹ Międzynarodowe standardy traktowania małoletnich bez opieki wynikające z Konwencji ONZ zostały ustalone przez Komitet Praw Dziecka w ogólnej uwadze nr 6 (2005) Traktowanie dzieci bez opieki poza państwem pochodzenia.

budowa zaufania są niezbędne do uzyskania użytecznych informacji na potrzeby identyfikacji i poszukiwania członków rodziny, zapewnienia, by małoletni nie zniknęli spod opieki oraz identyfikacji i ścigania handlarzy oraz przemytników.

Małoletni bez opieki powinni być zawsze odpowiednio zakwaterowani oraz traktowani w sposób w pełni odpowiadający potrzebom najlepszego zabezpieczenia ich interesów. W wyjątkowych przypadkach, w których uzasadnione jest zatrzymanie małoletniego, środek ten należy stosować jako ostateczność, przez jak najkrótszy odpowiedni okres czasu i z uwzględnieniem, w pierwszej kolejności, potrzeby najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka.

Kolejnym dużym problemem jest znikanie małoletnich bez opieki, którzy powinni znajdować się pod opieką krajowych organów. Niektórzy z nich (ponownie) padają ofiarą handlarzy, inni próbują dołączyć do członków rodziny lub społeczności w innych państwach członkowskich lub kończą pracując w szarej strefie i egzystując w poniżających warunkach.

Działanie legislacyjne

- UE powinna przyjąć wyższe standardy ochrony małoletnich bez opieki, doprowadzając do końca negocjacje dotyczące rewizji dorobku prawnego w obszarze azylu²⁰ oraz przyjmując bardziej kompleksowe prawodawstwo w dziedzinie handlu ludźmi²¹ i wykorzystywania seksualnego dzieci²².
- Komisja dopilnuje, by prawodawstwo UE było właściwie wdrażane i ustali, na podstawie oceny skutków, czy trzeba wprowadzić szczególne zmiany lub specjalny instrument ustanawiający wspólne standardy przyjmowania wszystkich małoletnich bez opieki oraz udzielania im wsparcia, dotyczące opiekunów, zastępstwa prawnego, dostępu do zakwaterowania i opieki, wstępnych przesłuchań, świadczeń edukacyjnych oraz właściwej opieki zdrowotnej itd.

Analiza i wymiana informacji

- UE powinna ocenić różne doświadczenia w celu zapobiegania zniknięciom i propagowania najlepszych praktyk.

²⁰ Wnioski dotyczące zmiany: dyrektywy Rady 2003/9/WE ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, COM(2008)815; rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, COM (2008)820; rozporządzenia Rady (WE) nr 2725/2000 dotyczącego ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej, COM (2008) 825; dyrektywy Rady 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, COM(2009)554; oraz dyrektywy Rady 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, COM(2009)551.

²¹ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, uchylającej decyzję ramową 2002/629/WSiSW, COM(2010)95 wersja ostateczna.

²² Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, uchylającej decyzję ramową 2004/68/WSiSW, COM(2010)94 wersja ostateczna.

- Państwa członkowskie zachęca się do:
 - wykorzystywania przede wszystkim wpisów dotyczących osób zaginionych w systemie informacyjnym Schengen w przypadku ucieczki lub zniknięcia spod opieki;
 - rozważenia możliwości wprowadzenia mechanizmów przeglądu w celu monitorowania pracy opiekunów, mających na celu najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka w całym procesie decyzyjnym, a w szczególności zapobieganie nadużyciom.

Agencje

- Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu zachęca się do organizowania działań szkoleniowych oraz opracowania najlepszych praktyk w zakresie warunków przyjmowania, procedur azylowych i integracji małoletnich bez opieki.
- FRONTEX zachęca się do:
 - włączenia do programu szkoleniowego dla straży granicznej specjalnego modułu na temat wykrywania małoletnich bez opieki wymagających szczególnej troski, np. takich, którzy są ofiarami handlu ludźmi;
 - dodania specjalnego punktu poświęconego szczególnie narażonym grupom, w tym małoletnim bez opieki, w porozumieniach roboczych zawieranych z państwami trzecimi;
 - udzielenia pomocy technicznej organom granicznym w państwach trzecich w zakresie stosowanych na granicach środków dotyczących małoletnich bez opieki.

Finansowanie

Komisja będzie:

- efektywnie wykorzystywać dostępne środki finansowe w celu wspierania europejskich sieci opiekunów, wymiany najlepszych praktyk i opracowania wytycznych, wspólnych programów kształcenia i szkoleń itd.
- wspierać finansowo państwa członkowskie, w kwalifikujących się do tego przypadkach, w tworzeniu ośrodków przyjmowania odpowiadających szczególnym potrzebom małoletnich bez opieki.

4.2. Oszacowanie wieku i poszukiwanie członków rodziny

Kwestia oszacowania wieku ma zasadnicze znaczenie, ponieważ wiąże się z nią szereg gwarancji proceduralnych i prawnych we właściwych aktach prawnych UE, jak również obowiązek poszanowania wymogów dotyczących ochrony danych przy wprowadzaniu danych małoletnich bez opieki do takich baz danych jak EURODAC.

Procedury i techniki oszacowania wieku są zróżnicowane; często podnoszony jest problem ich rzetelności i proporcjonalności. Nie zawsze gwarantowana jest możliwość wniesienia

odwołania²³. Eksperti podkreślają, że opiekun powinien uczestniczyć we wszystkich etapach procedury, a dzieci powinny być traktowane jako takie do czasu dowiedzenia, że nimi nie są.

Poszukiwanie rodziny jest jednym z kluczowych elementów, jeżeli chodzi o zasadę zapewniania jedności rodziny. Jest ono również związane ze zobowiązaniami określonymi we właściwych aktach prawnych UE, tzn. zasadą, że małoletniego można wydalić tylko wtedy, gdy można go przekazać członkowi jego rodziny, wyznaczonemu opiekunowi lub odpowiednim ośrodkom przyjmowania w państwie powrotu. Państwa członkowskie mają jednak duże trudności z poszukiwaniem rodziny.

- Komisja wyda wytyczne dotyczące najlepszych praktyk, we współpracy z ekspertami naukowymi i prawnymi oraz z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azyłu, który przygotowuje dokumenty techniczne na temat oszacowania wieku.
- Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azyłu zachęca się do organizowania szkoleń dotyczących oszacowania wieku, przygotowania odpowiedniego modułu w programie szkoleń dla pracowników służb azylowych oraz podręcznika najlepszych praktyk.
- Po uruchomieniu wizowego systemu informacyjnego (VIS) państwa członkowskie powinny z niego korzystać na warunkach określonych w art. 19 rozporządzenia VIS²⁴ w celu identyfikacji małoletniego bez opieki, jeśli jest on zarejestrowany.
- Komisja będzie:
 - wspierać państwa członkowskie w świadczeniu wzajemnej pomocy w poszukiwaniu członków rodziny w państwach, w których państwo członkowskie ustanowiło na te potrzeby działające sieci;
 - propagować wspólne podejście (np. wytyczne dotyczące najlepszych praktyk) do kwestii oszacowania wieku oraz poszukiwania członków rodziny, w tym odnośnie do podejmowania tych kwestii w kontekście środków zaskarżenia.

5. ZNALEZIENIE TRWAŁYCH ROZWIĄZAŃ

Trwałe rozwiązania powinny zostać oparte na indywidualnej ocenie, jak najlepiej zabezpieczyć interesy dziecka, i polegać na:

- powrocie do państwa pochodzenia i reintegracji w tym państwie;
- przyznanie statusu ochrony międzynarodowej lub innego statusu prawnego umożliwiającego małoletnim skuteczną integrację w państwie członkowskim pobytu;
- relokację.

- Decyzja w sprawie przyszłości każdego małoletniego bez opieki powinna zostać podjęta przez właściwe organy w jak najkrótszym czasie (w miarę możliwości nieprzekraczającym sześciu miesięcy), biorąc pod uwagę obowiązek podjęcia próby odnalezienia członków

²³ Zob. sprawozdanie ESM.

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 767/2008.

rodziny, zbadania innych możliwości reintegracji z ich rodzimym społeczeństwem oraz oceny, jakie rozwiązanie najlepiej zabezpieczy interesy dziecka.

5.1. Powrót do państwa pochodzenia i reintegracja w tym państwie

W wielu przypadkach interesy dziecka zostaną przypuszczalnie najlepiej zabezpieczone przez ponowne połączenie go z jego rodziną i umożliwienie mu dorastania w jego własnym środowisku społecznym i kulturowym. Mając to na uwadze, należy zachęcać państwa członkowskie do opracowywania innowacyjnych rozwiązań opartych na partnerstwie z państwami trzecimi będącymi państwami pochodzenia i tranzytu, np. poprzez finansowanie szerokiego wachlarza działań edukacyjnych i szkoleniowych. Powrót jest jednak tylko jedną z opcji, a nadrzędne znaczenie musi mieć zawsze najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Należy przyznać priorytet dobrowolnym wyjazdom.

Dyrektywa w sprawie powrotów²⁵ zawiera szereg wiążących gwarancji prawnych dotyczących małoletnich, które muszą być przeniesione do prawodawstwa krajowego do grudnia 2010 r., co przyniesie istotne postępy w wielu państwach członkowskich. Ochrona małoletnich bez opieki zapewniana przez prawodawstwo UE ma jednak określone luki. W szczególności państwa członkowskie mają możliwość wykluczenia z zakresu zastosowania dyrektywy obywateli państw trzecich zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem ich granicy zewnętrznej. W konsekwencji małoletni bez opieki należący do tej kategorii mogą być pozbawieni gwarancji prawnych przewidzianych w dyrektywie. Niezależnie od tego państwa członkowskie są jednak związane gwarancjami i prawami podstawowymi zawartymi w prawodawstwie krajowym, Karcie praw podstawowych UE, Konwencji ONZ i instrumentach Rady Europy. Sytuacja ta powinna być poddana dalszej analizie.

Dodatkowo, mimo różnic dotyczących opiekunów zapewnianych osobom ubiegającym się o azyl oraz pomocy niezbędnej w procesie powrotu, należy uwzględnić potrzebę kontynuowania pomocy w procedurach azylu i powrotu. Unijne umowy o readmisji w pełni obejmują małoletnich. Umowy te muszą być jednak stosowane zgodnie z gwarancjami ustanowionymi w innych aktach należących do dorobku UE, nie zawierają zatem żadnych szczególnych przepisów dotyczących ochrony małoletnich.

Pomoc udzielana małoletnim powinna być procesem ciągłym i stabilnym, obejmującym także fazę powrotu i określony okres po nim. W każdym przypadku powrót musi być przeprowadzony w sposób bezpieczny, uwzględniający potrzeby dziecka oraz aspekty związane z płcią. Wyzwania w tym zakresie polegają na dopilnowaniu, by powrót małoletnich odbywał się przy pełnym poszanowaniu standardów międzynarodowych, i by zostali oni zaakceptowani w swoim rodzimym środowisku. Praca na miejscu ma fundamentalne znaczenie dla przekonania rodzin i społeczności do pozytywnego przyjęcia powracającego małoletniego, jak również zapobieżenia stygmatyzacji i dalszej wiktymizacji w przypadku handlu ludźmi. Cel ten można osiągnąć, oferując możliwość odbycia kursu kształcącego lub szkolenia oraz pomagając państwom pochodzenia w stworzeniu dzieciom i młodym ludziom perspektyw kształcenia i pracy, przy wykorzystaniu istniejących instrumentów finansowych. Należy również monitorować proces reintegracji w celu dopilnowania, by nie wystąpił na tym polu żaden większy problem.

²⁵ Dyrektywa Rady 2008/115/WE.

Środki zmierzające do zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy w sprawie powrotów dotyczącymi małoletnich kwalifikują się do finansowania²⁶ z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów. Wspieranie państw trzecich w zaradzeniu problemom związanym z małoletnimi bez opieki jest także nadal jednym z priorytetów programu tematycznego. Państwa członkowskie i państwa trzecie powinny wykorzystywać te zasoby w sposób bardziej ukierunkowany.

Komisja będzie:

Finansowanie

- priorytetowo traktować finansowanie specyficznych działań dotyczących małoletnich bez opieki z funduszu powrotów i programu tematycznego, w tym:
 - projektów przewidujących monitorowanie po powrocie i działania następne, w szczególności w przypadku dzieci będących ofiarami handlu ludźmi;
 - wspierać ponowne połączenie dzieci z ich rodzicami poprzez poszukiwanie członków rodziny w państwach członkowskich i państwach pochodzenia;
 - wspierać rodziny i społeczności w procesie reintegracji;
 - wspierać organy państw pochodzenia w zarządzaniu powrotami, poprzez tworzenie ośrodków szkoleniowych, wspieranie rodzin i wracających małoletnich, ochronę ofiar handlu ludźmi oraz zapobieganie wtórnej wiktymizacji itd.;
 - analiz i badań;
 - wspierać projekty i strategie służące stworzeniu możliwości kształcenia i szkolenia w państwach pochodzenia, oferowane wszystkim małoletnim.

Monitorowanie prawodawstwa

- publikować analizy obowiązujących w państwach członkowskich praktyk i prawodawstwa w dziedzinie powrotu małoletnich bez opieki oraz sytuacji małoletnich bez opieki, do których zastosowanie mają umowy o readmisji;
- propagować najlepsze praktyki uwzględniające potrzeby dzieci w państwach członkowskich.

5.2. Status ochrony międzynarodowej, inny status prawny oraz integracja małoletnich bez opieki

Małoletni bez opieki mogą uzyskać status uchodźcy lub ochrony uzupełniającej na warunkach określonych w prawodawstwie UE. Ze względu na fakt, że wymagają one szczególnej troski, konieczne jest stosowanie środków wspierających ich integrację ze społeczeństwem przyjmującym. Odpowiednie działania mogą być finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

²⁶

Zob. dokument SOLID 2008-21.

Prawodawstwo i strategię UE nie uwzględniają sytuacji małoletnich, których powrót nie jest możliwy, pozostawiając do rozstrzygnięcia w krajowym prawodawstwie kwestię wydawania zezwoleń na pobyt ze względów współczucia, przyczyn humanitarnych lub innych powodów. W przypadkach, w których powrót jest niemożliwy lub uznaje się, że integracja w państwie pobytu najlepiej zabezpieczy interesy dziecka, małoletnim bez opieki należy przyznać status prawny umożliwiający im korzystanie z co najmniej takich samych praw i ochrony co uprzednio, należy również znaleźć dla nich odpowiednie zakwaterowanie. Małoletni powinni otrzymać wsparcie na drodze do skutecznej integracji ze społeczeństwem przyjmującym.

Finansowanie

Państwa członkowskie zachęca się do maksymalnego wykorzystania dostępnych możliwości finansowania z ERF i funduszu na rzecz integracji obywateli państw trzecich.

- Komisja będzie:
 - rozszerzać zakres działań związanych z małoletnimi bez opieki przy określaniu priorytetów wspólnotowych działań w rocznych programach przyjmowanych dla tych funduszy;
 - rozważać, w jaki sposób lepiej uwzględnić problematykę małoletnich bez opieki w instrumentach finansowych kolejnej generacji, począwszy od 2014 r., w dziedzinie zarządzania migracją;
 - finansować projekty na rzecz integracji małoletnich bez opieki mających status prawny, szczególną uwagę poświęcając programom służącym wspieraniu rehabilitacji ofiar przemocy wobec dzieci lub handlu ludźmi.

Rozwój polityki

- W unijnych i krajowych strategiach integracyjnych należy dalej rozwinąć środki dotyczące szczególnego zagadnienia małoletnich bez opieki poprzez wymianę najlepszych praktyk i ich opracowywanie itd.
- Komisja:
 - podejmie szczególne wyzwania związane z małoletnimi bez opieki w nowym programie UE na rzecz integracji migrantów;
 - zbada szczególną sytuację małoletnich bez opieki w planowanej analizie traktowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, których powrót jest tymczasowo niemożliwy, oraz oceni, czy potrzebne i wskazane byłoby ustanowienie wspólnych przepisów ramowych w stosunku do małoletnich bez opieki, których powrót jest niemożliwy.

5.3. Przesiedlenie

Przesiedlenie do UE małoletnich bez opieki będących uchodźcami w państwach trzecich może również, po uważnej analizie sposobu najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka, stanowić jedną z opcji w przypadku braku innego trwałego rozwiązania²⁷. Dokonując powyższej oceny, państwa członkowskie będą dalej ściśle współpracować z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz właściwymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

- Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do tego, by – realizując działania związane z przesiedleniem – w dalszym ciągu maksymalnie wykorzystywały środki finansowe dostępne w ramach ERF.

²⁷

COM(2009) 447.

- Komisja i państwa członkowskie powinny dopilnować, by w proponowanym wspólnym unijnym programie przesiedleń uwzględniono szczególne potrzeby małoletnich

6. PODSUMOWANIE

Niniejszy plan działania służyć ma zapewnieniu konkretnych odpowiedzi na wyzwania związane z przybywaniem licznych małoletnich bez opieki na terytorium UE, przy pełnym poszanowaniu praw dziecka i zasady najlepszego zabezpieczenia jego interesów. Powinien być on postrzegany jako początek długotrwałego procesu, a jego wdrażanie zależy od wsparcia i współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów: instytucji i agencji UE, państw członkowskich, państw trzecich i społeczeństwa obywatelskiego. W nadchodzących latach zaproponowane zostaną dalsze działania, mogą być również przeprowadzone badania, analizy i oceny skutków.

Komisja złoży sprawozdanie z realizacji planu działania do połowy 2012 r., a następnie do 2015 r., może także zaproponować rewizję planu działania lub działania dodatkowe.