

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 5.2.2008
COM(2008) 55 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Otroci na posebnem mestu v zunanjepolitičnih dejavnostih EU

{SEC(2008) 135}
{SEC(2008) 136}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Otroci na posebnem mestu v zunanjepolitičnih dejavnostih EU

1. UVOD

Evropska unija je odločno zavezana uveljavljanju pravic otrok in odzivanju na njihove osnovne potrebe kot sestavnemu delu svojih notranjih pa tudi zunanjih politik. Kot del izpolnjevanja te zaveze sporočilo „*Strategiji EU o otrokovih pravicah naproti*“, sprejeto 4. julija 2006, opisuje proces razvoja dolgoročne strategije EU za pravice otrok.

Med pobudami, opredeljenimi v Sporočilu iz leta 2006, je oblikovanje akcijskega načrta o otrocih v okviru zunanjepolitičnih dejavnosti. Namen tega sporočila, skupaj s priloženima delovnima dokumentoma „*Pravice otrok v zunanjepolitičnih dejavnostih*“ in „*Otroci v izrednih in kriznih razmerah*“, je prispevati k razvoju take dolgoročne strategije v povezavi s *Smernicami EU za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic*, ki jih je Svet sprejel decembra 2007.

Priložena akcijska načrta podpirata okrepljeno vlogo EU pri spopadanju s svetovnim izzivom zagotavljanja spoštovanja in uveljavljanja pravic otrok ter opredeljujeta posebne ukrepe Evropske komisije.

2. ZAKAJ MORAJO IMETI OTROCI POSEBNO MESTO V ZUNANJEPOLITIČNIH DEJAVNOSTIH EU

Pomen otrok in njihovega zdravega razvoja za njihovo družbo ter posebna pozornost, potrebna za zagotovitev spoštovanja njihovih pravic v celoti, se doslej nista dovolj prednostno obravnavala. Otroci in mladostniki¹ pomenijo tretjino svetovnega prebivalstva in več kot polovico prebivalstva večine držav v razvoju. Kot skupina tvorijo edinstveno enoto s posebnim sklopom potreb in pravic. Vendar se njihove pravice pogosto zlorablajo ali zanemarjajo, njihovo mnenje pa se ne upošteva niti pri odločitvah o vprašanjih, ki jih neposredno zadevajo.

Naložba v otroke in mladostnike danes pomeni naložbo v prihodnost. Mladostniki z dobro izobrazbo, pozitivnimi ideali, usposobljenostjo in občutkom socialne odgovornosti bodo verjetno nekoč odrasli z trdnimi socialnimi vrednotami, ki bodo pripravljeni in sposobni konstruktivno prispevati h gospodarskemu in socialnemu razvoju svoje skupnosti. Otroci in mladostniki s temi pozitivnimi lastnostmi bodo verjetno tudi ljubeči starši svojim otrokom.

Napredek pri položaju otrok je bistvenega pomena za preprečitev šibkosti države in zagotovitev dolgoročnega trajnostnega razvoja, socialne kohezije, stabilnosti in varnosti ljudi na nacionalni, regionalni in svetovni ravni.

¹ Kot je določeno v Konvenciji OZN o otrokovih pravicah, med otroke spadajo vsi ljudje, mlajši od 18 let. Namen dodatnega sklicevanja na mladostnike je boljši prikaz opredelitve samih otrok v različnih starostnih skupinah do 18 let.

Boj proti zločinom, ki prizadenejo zlasti otroke in med katere spada trgovina z ljudmi, mora temeljiti na dejanskih ukrepih za zaščito otrok pred nasiljem in izkoriščanjem. Preventivne ukrepe mora spremljati pomoč otrokom, ki so žrtve teh zločinov, da se zagotovijo njihova rehabilitacija, okrevanje in dolgoročna socialna vključenost.

Evropska unija je v celoti predana uresničevanju razvojnih ciljev novega tisočletja. Večina teh ciljev, vključno s tistimi v zvezi z zdravjem, izobraževanjem, vodo in prehrano², je povezana z blaginjo in uspešnim razvojem otrok in mladostnikov. Vsi se nanašajo na ključne izzive, ki v številnih delih sveta ogrožajo duševni in fizični razvoj otrok. Trenutno se zdi, da vse države verjetno ne bodo mogle uresničiti razvojnih ciljev novega tisočletja. Brez sprejetja ukrepov, v okviru katerih bodo otroci postavljeni v osrčje razvojnih politik, se bo zato verjetnost, da se razvojni cilji novega tisočletja dosežejo, znatno zmanjšala.

Otroke je treba postaviti v središče politik EU na področju zunanjih odnosov, razvoja in humanitarne pomoči zaradi njihove ranljivosti. Ta je posledica njihove mladosti, sorazmerne neizkušenosti in odvisnosti od skrbi odraslih. Otroci so še posebej občutljivi na posledice razpada družin, komercialno izkoriščanje in trgovino z ljudmi. Izpostavljeni so zlasti posledicam šibkosti države in oboroženih spopadov. Ranljivi so v primeru prehrabnih in zdravstvenih tveganj, ki lahko ogrozijo njihov normalen razvoj ali celo njihovo življenje.

Pravice otrok so tesno povezane s pravicami njihovih mater. Če matere niso spolno in reproduktivno zdrave in če nimajo osnovne socialne varnosti, to neposredno vpliva na zdravje in blaginjo njihovih otrok. Tako tretjina vseh nosečnosti ni zaželenih ali načrtovanih, polovica vseh mater na svetu rodi brez pomoči izurjene babice, več kot tri milijone otrok pa na leto umre zaradi zapletov ob porodu ali takoj po njem. Številni drugi otroci vse življenje trpijo zaradi posledic materine bolezni med nosečnostjo ali poroda, ki ni potekal varno. Letno se rodi več kot 300 000 otrok, ki so HIV pozitivni³. Vsaj 10 milijonov otrok vsako leto umre pred starostjo petih let zaradi vzrokov, ki jih je mogoče preprečiti.

Izobraževanje je še vedno velik izziv. 72 milijonov otrok na svetu ne hodi v šolo. Od tega je 57 % deklic. Kakovost izobraževanja tistih srečnežev, ki hodijo v šolo, je zelo različna⁴.

110 milijonov otrok in mladostnikov dela in nima možnosti izobraževanja. Zaposlovanje mnogih od teh otrok pomeni kršitev Konvencije mednarodne organizacije dela o najmanjši starosti za zaposlitev (iz leta 1973). Poleg tega so razmere na delovnem mestu pogosto nevarne, otroci pa delajo kot sužnji ali so žrtve trgovine z ljudmi, kar pomeni kršitev Konvencije 29 Mednarodne organizacije dela o prisilnem delu in Konvencije 182 Mednarodne organizacije dela o najhujših oblikah dela otrok. Mnogi mladostniki, ki iščejo zaposlitev, težko najdejo dostojno delo. Poklicno usposabljanje in programi za razvijanje usposobljenosti pogosto niso na voljo, veliko tistih, ki so se šele pred kratkim vključili na trg dela, pa mora delati v okviru sive ekonomije brez socialne varnosti. Ustrezna pozornost izobraževanju je ključnega pomena, saj je sredstvo, s katerim se otrokom in mladostnikom omogoči, da imajo aktivno vlogo v družbi in v celoti prispevajo k napredku svoje skupnosti.

² Razvojni cilji novega tisočletja v zvezi z revščino in lakoto, izobraževanjem, enakostjo med spoloma, preživetjem otrok, pa tudi v zvezi z zdravjem mater, boleznimi revščine ter vodo in sanitarnimi razmerami.

³ Svetovno poročilo o zdravju za leto 2005: Vsaka mati in otrok sta pomembna (The World Health Report 2005: Make Every Mother and Child Count).

⁴ Poročilo Unescovega gibanja EFA o globalnem spremljanju (UNESCO EFA Global Monitoring Report) iz leta 2007.

Mladostnicam niso zagotovljeni spolno in reproduktivno zdravje ter pravice in to zvišuje število prisilnih spolnih odnosov, prisilnih porok, neželenih nosečnosti ter neposredno povečuje delež novih okužb z virusom HIV v državah v razvoju.

Nekatere skupine otrok in mladostnikov imajo posebne potrebe in so še posebej ogrožene: otroci, ki pripadajo etničnim ali drugim manjšinam, otroci migranti, razseljeni otroci ali begunci, otroci, ki trpijo zaradi posledic oboroženih spopadov, otroci vojaki, sirote in otroci brez starševske skrbi, otroci, ki so okuženi z virusom HIV ali AIDS-om, ter invalidni otroci – vsi potrebujejo posebno pozornost. Deklice so še posebej ranljive in izpostavljene še več tveganjem.

Otroci in mladostniki nesorazmerno trpijo zaradi posledic humanitarnih kriz, ki jih povzroči človek – kot so oboroženi spopadi – ali so posledica naravnih vzrokov. V takih okoliščinah otroci nesorazmerno trpijo zaradi neprimerne prehrane ali bolezni, kar pripelje do visoke stopnje umrljivosti. Pomenijo tudi velik del žrtev protipehotnih min. Otroci so lahke tarče novačenja za oborožene skupine, spolno izkoriščanje, prisilno delo in mednarodno trgovino z ljudmi. V kriznih obdobjih se tveganje za te zlorabe poveča, ker oslabijo tradicionalna zaščita skupnosti in mehanizmi podpore ter ker so otroci ločeni od svojih družin. Dolgotrajne krize lahko uničujoče vplivajo na otroke, ki odraščajo v takem okolju, ter tako ustvarjajo „izgubljene generacije“ in možnost podaljšanja spopadov in kriz, saj ti otroci odrastejo v osebe, ki poznajo le nasilje in nestabilnost. Deklice, ki živijo na območjih spopadov ali v taboriščih za razseljene osebe in begunce, so še posebej izpostavljene različnim oblikam nasilja, ki je lahko domače ali spolno.

Poleg navedenih izzivov je zaskrbljujoče dejstvo, da se na ravni družine ali skupnosti in na lokalni, nacionalni ali mednarodni ravni na splošno ne upoštevajo mnenja otrok in mladostnikov pri razgovorih in razpravah o odločitvah, ki bodo vplivale na njihovo življenje. To neupoštevanje pomeni kršitev člena 12 Konvencije OZN o otrokovih pravicah⁵.

3. NORMATIVNI OKVIR

Pravice otrok so del splošnih človekovih pravic, ki jih mora EU spoštovati na podlagi mednarodnih in evropskih pogodb, zlasti Konvencije OZN o otrokovih pravicah⁶ in njenih dveh izbirnih protokolih⁷. Konvencija OZN o otrokovih pravicah določa štiri splošna načela, ki se uporabljajo pri vseh ukrepih v zvezi z otroki: nediskriminacija (2. člen), korist otroka (3. člen), pravica otroka do preživetja in razvoja (6. člen) ter spoštovanje mnenj otroka (12. člen). Evropska unija pozdravlja tudi Deklaracijo in razvojne cilje novega tisočletja. Zavzema se tudi za popolno izvajanje Agende iz Kaira in Pekinških izhodišč za ukrepanje, ki vsebujejo določbe v zvezi s pravicami otrok in mladostnikov. Poleg tega EU podpira akcijski načrt „Svet po meri otrok“, ki je bil sprejet ob zaključku posebnega zasedanja Združenih narodov o pravicah otrok (UNGASS) leta 2002.

⁵ „12. člen: 1. Države pogodbenice jamčijo otroku, ki je sposoben izoblikovati lastna mnenja, pravico do svobodnega izražanja le-teh v vseh zadevah v zvezi z njim, o tehtnosti izraženih mnenj pa se presoja v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo.“

⁶ Celotno besedilo Konvencije OZN o otrokovih pravicah in njenih izbirnih protokolov je na voljo na naslovu www.ohchr.org.

⁷ O sodelovanju otrok v oboroženih spopadih ter o prodaji otrok, otroški prostituciji in otroški pornografiji.

Uveljavljanje pravic otrok in odzivanje na njihove osnovne potrebe v zunanjepolitičnih dejavnostih Evropske unije je treba obravnavati v širšem okviru zavezanosti EU k spodbujanju človekovih pravic na splošno. Zato Evropska listina temeljnih pravic izrecno priznava pravice otrok (člen 24), vključno s pravico do takega varstva in skrbi, kot sta potrebna za njihovo blaginjo, do svobode izražanja in do upoštevanja njihovih mnenj, ter vsebuje obveznost upoštevanja koristi otrok pri vseh ukrepih v zvezi z njimi.

V sporočilu „*Strategiji EU o otrokovih pravicah naproti*“ iz leta 2006 je opisan postopek razvoja dolgoročne strategije EU o pravicah otrok, vključno z boljšim usklajevanjem, posvetovanjem z zainteresiranimi stranmi, učinkovitejšim vključevanjem pravic otrok v politike in oceno učinka sedanjih ukrepov EU na otroke. EU se s tem sporočilom zavezuje k spodbujanju in krepitvi povezovanja in zastopanosti otrok tako znotraj EU kot v svetu ter skuša otroke formalno vključiti v vsa posvetovanja in ukrepe, povezane z njihovimi pravicami in potrebami. V sporočilu so predlagani tudi kazalniki glede pravic otrok in okrepljeno spremljanje učinka sedanjih ukrepov na otroke.

Številne pravice otrok v okviru zunanjih odnosov so zajete v obstoječih posebnih razvojnih politikah EU: na primer politikah, ki so povezane z izobraževanjem⁸, zdravjem⁹, zaposlovanjem, socialno vključenostjo, dostojnim delom¹⁰ in trgovino z ljudmi¹¹. Varstvu pravic otrok je posebna pozornost namenjena tudi v politiki EU do tretjih držav na področju človekovih pravic in demokratizacije, zlasti v okviru izvajanja *Smernic EU o otrocih v oboroženih spopadih*¹². Svet je pred nedavnim sprejel *Smernice EU za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic*¹³, vključno z izvedbeno strategijo, v kateri je kot prvo prednostno področje opredeljen boj proti vsem oblikam nasilja nad otroki. Te smernice zagovarjajo spodbujanje sinergij in krepitev medinstitucionalnega sodelovanja. Vključujejo pobude o pravicah otrok, ki jih spodbuja Evropska komisija, in krepijo skladnost med dejavnostmi držav članic in institucij Evropske unije.

Tudi proces širitve je učinkovito orodje, ki zagotavlja možnosti za uveljavljanje pravic otrok. Eno od meril, ki jih mora država kandidatka izpolnjevati za članstvo v EU, je stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice ter spoštovanje in zaščito manjšin. V okviru teh meril, ki jih je Evropski svet oblikoval leta 1993 v Københavnu, Komisija v celotnem pristopnem procesu spodbuja reformo zaščite otrok in skrbno spremlja napredek na področju pravic otrok.

To sporočilo podpira tudi razvoj celostnega pristopa k napredku na področju pravic otrok na mednarodni ravni z uporabo različnih instrumentov, ki so na voljo v okviru zunanjepolitičnih dejavnosti Unije. Izhaja iz dejstva, da je zagotovitev osnovnih potreb otrok in mladostnikov ključnega pomena za uveljavljanje njihovih pravic.

⁸ Izobraževanje: Sporočilo „Izobraževanje in usposabljanje v okviru zmanjševanja revščine v državah v razvoju“ in resolucija Sveta „Izobraževanje in revščina“, ki mu je sledila.

⁹ Sporočilo o zdravju in zmanjšanju revščine, resolucija Sveta o zdravju in revščini, akcijski program za bolezni, povezane z revščino, v okviru zunanjih odnosov in sporočilo o tem programu ter zadevni sklepi Sveta.

¹⁰ Sporočilo „Spodbujanje dostojnega dela za vse“, Izjava EU o globalizaciji, ki jo je Evropski svet sprejel 14. decembra 2007⁴.

¹¹ Sporočilo o trgovini z ljudmi prav tako daje prednost otrokom in svetovni razsežnosti trgovine z ljudmi.

¹² Smernice EU o otrocih v oboroženih spopadih je Svet Evropske unije sprejel 8. decembra 2003.

¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/07/st16/st16031.sl07.pdf>.

Humanitarna pomoč EU zagotavlja ukrepanje v izrednih primerih, ki temelji na potrebah in katerega cilj je ohranjanje življenja, preprečevanje in lajšanje trpljenja ljudi ter ohranjanje človekovega dostojanstva ob spoštovanju temeljnih humanitarnih načel, kot so človekoljubnost, nevtralnost, nepristranskost in neodvisnost. Ta načela pomenijo, da mora biti humanitarna pomoč zagotovljena samo na podlagi potreb, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti najranljivejšim posameznikom iz prebivalstva. EU v tem okviru namenja posebno pozornost potrebam otrok in mladostnikov. Odločitve o dodeljevanju humanitarne pomoči „je treba sprejemati nepristransko in edino na podlagi potreb in koristi žrtev“¹⁴. Prispevajo k „varstvu človekovih pravic žrtev oboroženih spopadov ali naravnih nesreč“¹⁵ in se uporabljajo v skladu veljavnim mednarodnim pravom.

Obstajajo tudi zaveze, ki se nanašajo na otroke iz posebnih geografskih regij. Sporazum iz Cotonouja na primer vsebuje določbe o človekovih pravicah in pravicah otrok, vključno z aktivno udeležbo mladih državljanov v javnem življenju¹⁶. V strategijah EU za Afriko, Karibe in Pacifik so kot prednostna področja navedeni pravice otrok, delo otrok, izobraževanje, zdravje in osnovne storitve ter posebna pozornost, ki jo je treba posvečati ranljivim otrokom. Evropski sosedski in partnerski instrumenti se posebej sklicujejo na pravice otrok (vključno z delom otrok), saj spadajo v področja sodelovanja, ki so upravičena do pomoči Skupnosti. Strategija EU za Latinsko Ameriko in Dunajska deklaracija ministrov, ki so se udeležili vrha med EU ter Latinsko Ameriko in Karibi leta 2006, vsebujeta zaveze za „zagotovitev spoštovanja in uveljavljanja pravic otrok“ (člen 5) ter priznavata potrebo po „oblikovanju posebnih javnih politik za zaščito otrok in mladostnikov ter po prekinitvi kroga revščine“. Izboljšano sodelovanje med EU in Združenjem držav jugovzhodne Azije (ASEAN) na področju boja proti trgovini z otroki je zlasti predvideno v akcijskem načrtu, ki je bil sprejet na vrhu med EU in Združenjem držav jugovzhodne Azije novembra 2007.

4. NARAVA ODZIVA EU

Namen tega sporočila, vključno s spremljajočim akcijskim načrtom *Pravice otrok v zunanje-političnih dejavnostih* in delovnim dokumentom *Otroci v izrednih in kriznih razmerah*, je oblikovati okvir za celovit pristop EU k varstvu in uveljavljanju pravic otrok v tretjih državah. Ta pristop mora temeljiti na celostnem in splošno uporabnem pogledu na pravice otrok ter biti del širših strategij za razvoj in zmanjševanje revščine.

Specifičnost položaja otrok in mladostnikov v posamezni državi, podregiji ali regiji zahteva, da se okoliščine proučijo posamično, s čimer se ugotovi, kateri od številnih možnih instrumentov bo EU omogočil najustreznejši odziv. V številnih državah vlade ne morejo varovati in uveljavljati pravic otrok in/ali si ne prizadevajo dovolj za njihovo uveljavljanje in varstvo. Zagotovitev učinkovitega dopolnjevanja med različnimi orodji politike in finančnimi instrumenti EU, pa tudi Evropskim razvojnim skladom je nujno potrebna. EU bo v svojih

¹⁴ Uredba Sveta (ES) št. 1257/96 o humanitarni pomoči.

¹⁵ Sporočilo COM(2001) 252 konč. „Vloga Evropske unije pri spodbujanju človekovih pravic in demokratizacije v tretjih državah“.

¹⁶ V členu 26 (vprašanja mladih) je navedeno, da „sodelovanje podpira politike, ukrepe in dejavnosti s ciljem varovanja pravic otrok in mladostnikov, zlasti deklic,“ in „spodbujati dejavno udeležbo mladih državljanov v javnem življenju“.

V členu 33 (institucionalni razvoj in usposabljanje) je navedeno tudi, da „sodelovanje posveča sistematično pozornost institucionalnim vidikom in v tem okviru podpira prizadevanja držav AKP za razvoj in krepitev struktur, institucij in postopkov, ki pomagajo ... spodbujati in podpirati splošno in neomejeno spoštovanje, uresničevanje in varovanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin“.

zunanjepolitičnih dejavnostih čim bolj povečala in uskladila uporabo razpoložljivih instrumentov:

- (1) *Otroci in mladostniki ter razvojno sodelovanje:* V državah, kjer so finančne in institucionalne zmogljivosti preslabe, da bi otrokom zagotavljale dostop do sprejemljivih življenjskih pogojev in osnovnih storitev, bi morala EU v celoti izkoristiti ukrepe za razvojno sodelovanje in izkoreninjenje revščine, ki so oblikovani za reševanje temeljnih vzrokov revščine. Obenem bi bilo treba pravice in potrebe otrok in mladostnikov učinkovito vključiti v različne nacionalne politike.
- (2) *Otroci in mladostniki ter trgovinska politika:* Trgovinska politika EU je oblikovana tako, da v celoti priznava potrebo po zagotovitvi skladnosti z varstvom in uveljavljanjem pravic otrok. V okviru trgovinske politike je uveljavljanje pravic otrok del širšega načrta trajnostnega razvoja. V dvostranskih sporazumih vprašanje pravic otrok zajemajo delovni standardi.
- (3) *Otroci in mladostniki ter politični dialog:* Glede na osrednjo vlogo političnega dialoga med EU in nacionalnimi organi bi bilo treba pri teh dialogih s partnerskimi državami sistematično upoštevati izpolnjevanje zavez iz Konvencije o pravicah otrok. Enako bi morale veljati za dejavnosti EU na mednarodni ravni.
- (4) *Regionalni in globalni ukrepi:* Ukrepe na ravni držav bodo dopolnjevali ustrezni ukrepi na regionalni in svetovni ravni, ki bodo obravnavali vprašanja nadnacionalnega značaja.
- (5) *Povečevanje vloge otrok in mladostnikov:* EU bi morala pomanjkanje zmogljivosti za izpolnjevanje obveznosti glede pravic otrok reševati z zagotavljanjem aktivne vloge otrok in mladostnikov pri zadevah, ki se nanašajo neposredno nanje.
- (6) *Otroci in mladostniki ter humanitarna pomoč:* V državah, v katerih lahko vsak čas pride do spopadov, v katerih spopadi potekajo ali so potekali pred kratkim, potrebe otrok ponavadi niso priznane ali se ignorirajo, njihove pravice pa se pogosto kršijo. Pri humanitarnih krizah, ki so posledica naravnih nesreč, se tudi uporablja humanitarna pomoč, kadar so vlade preobremenjene, da bi ukrepale, ali kadar ne morejo ali nočejo ukrepati. Humanitarna pomoč bo med drugim obravnavala tri odločilna vprašanja, ki se nanašajo na otroke v kriznih ali izrednih razmerah:
 - (a) otroke, ki so bili ločeni od družine in nimajo spremstva,
 - (b) otroke, povezane z oboroženimi silami ali skupinami,
 - (c) izobraževanje otrok v izrednih razmerah.

V delovnih dokumentih, priloženih temu sporočilu, so natančneje proučeni vključevanje vprašanj v zvezi z otroki v zunanje odnose in položaj otrok v okviru humanitarne pomoči.