

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 6.5.2010
COM(2010)213 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva (2010–2014)

SEC(2010)534

1. UVOD

Mladolletniki brez spremstva so vedno večji izziv: precejšnje število državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, mlajših od 18 let, vstopi na ozemlje EU brez spremstva odgovornega odraslega, oziroma brez spremstva ostanejo po vstopu na ozemlje EU¹. Te težave zadevajo vse države članice, čeprav so nekatere veliko bolj izpostavljene kot druge.

Splošnih statističnih podatkov o mladolletnikih brez spremstva ni oziroma niso dosledni. Najbolj izčrpni in primerljivi so podatki o mladolletnikih brez spremstva, ki zaprosijo za azil. V skladu s podatki Evropske migracijske mreže² je leta 2008 prošnjo za azil vložilo skupno 11 292 mladolletnikov brez spremstva v 22 državah članicah³, ki so sodelovale pri tej študiji. Leta 2007 je bilo prošenj za azil skupno 8 030. Glede na število prošenj leta 2008 je torej v teh državah članicah prišlo do povečanja za 40,6 %. Mladolletniki brez spremstva so prišli iz različnih matičnih držav, prevladovali pa so državljani Afganistana, Iraka in nekaterih afriških držav.

Ti še posebno ranljivi otroci v EU pridejo iz mnogih različnih razlogov: da bi ušli pred vojnami in spori, revščino in naravnimi nesrečami, diskriminacijo ali preganjanjem; v tujino jih pošljejo njihove družine v upanju na boljše življenje ali da bi jim omogočili dostop do izobraževanja in blaginje, vključno z zdravstveno oskrbo; da bi se pridružili svojim družinskim članom; kot žrtve trgovine z otroki za namene izkoriščanja itd.

Komisija je v svojem sporočilu iz junija 2009⁴ začrtala nadaljnji razvoj strategije EU o otrokovih pravicah⁵ in napovedala akcijski načrt za mladolletnike brez spremstva. V stockholmskem programu, ki ga je Evropski svet odobril 10. in 11. decembra 2009⁶, je bila pozdravljena pobuda Komisije za pripravo akcijskega načrta, ki ga bo sprejel Svet in ki bo vključeval ukrepe preprečevanja, zaščite in pomoči pri vračanju⁷. Evropski parlament je v svoji resoluciji o stockholmskem programu poudaril, da mora akcijski načrt EU obravnavati vprašanja, kot so zaščita, trajne rešitve, ki so v najboljšem interesu otroka, in sodelovanje s tretjimi državami⁸.

Stockholmski program izrecno zahteva, da Komisija „prouči praktične ukrepe za zagotovitev vračanja velikega števila mladolletnikov brez spremstva, ki ne zaprosijo za mednarodno zaščito“. Vendar analiza kaže, da se rešitev ne sme omejiti le na vračanje (to je le ena od možnosti), saj je vprašanje dosti bolj zapleteno in večdimenzionalno, meje svobode, ki jo imajo države članice pri ravnanju z mladolletniki brez spremstva, pa so jasno določene.

Pri kakršnih koli ukrepih v zvezi z mladolletniki brez spremstva Komisija prav posebno pozornost posveča standardom, ki so bili določeni s Konvencijo ZN o otrokovih pravicah (KZNOP). Zakonodajni in finančni instrumenti EU v zvezi z azilom, priseljevanjem in

¹ Za namene tega sporočila se uporablja opredelitev „mladolletnika brez spremstva“ iz člena 2(f) Direktive Sveta 2001/55/ES.

² Sinteza in nacionalna poročila so na voljo na spletni strani Evropske migracijske mreže: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>.

³ Izjeme so Bolgarija, Ciper, Danska, Luksemburg in Romunija.

⁴ COM(2009) 262.

⁵ COM(2006) 367.

⁶ 17024/09, str. 68.

⁷ Glej tudi „Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa“, COM(2010) 171 konč.

⁸ P7_TA(2009)0090.

trgovino z ljudmi posredno ali neposredno obravnavajo poseben položaj mladoletnikov brez spremstva in zagotavljajo okrepljeno varstvo njihovih pravic. Vendar je za dejanski in učinkovit odziv EU in držav članic potrebno več skladnosti in sodelovanja znotraj Unije ter z matičnimi in tranzitnimi državami. Zato je potreben skupni pristop na ravni EU.

Ta skupni pristop mora temeljiti na spoštovanju otrokovih pravic, kot so določene v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah in KZNOP, ter zlasti na načelu „koristi otroka“, ki mora biti glavno vodilo pri vseh dejavnostih organov javne uprave v zvezi z otroki⁹. Bistveno je, da se zaščita zagotovi vsakemu otroku, ki jo potrebuje, ter da se ne glede na njihov status priseljenca, državljanstvo in izvor vsi otroci obravnavajo predvsem kot otroci¹⁰. Poleg tega mora ta pristop temeljiti na solidarnosti in delitvi odgovornosti med državami članicami ter matičnimi in tranzitnimi državami, kakor tudi na okrepljenem sodelovanju s strokovnimi organizacijami civilne družbe ter mednarodnimi organizacijami.

Po posvetovanju z državami članicami¹¹ in organizacijami civilne družbe ter na podlagi posebnih raziskav, zlasti poročil Evropske migracijske mreže¹² in Agencije za temeljne pravice¹³, so bile opredeljene različne težave, našle pa so se tudi nekatere rešitve. Te težave in rešitve so v akcijskem načrtu najprej predstavljene kot nezadostni podatki in nato kot tri glavne smeri ukrepanja: preprečevanje, regionalni programi za zaščito, sprejem ter iskanje dolgoročnih rešitev. Zaščita in načelo koristi otroka sta vključena v vse dejavnosti.

2. PODATKI

Brez jasnega ovrednotenja na podlagi izčrpnih, zanesljivih in primerljivih podatkov se stanja ne da natančno oceniti niti ni mogoče najti primernih rešitev.

Uredba o statistikah¹⁴ države članice obvezuje, da vsako leto posredujejo ločene podatke za mladoletnike brez spremstva, ki so zaprosili za mednarodno zaščito. Zaradi te omejitve pride do pomanjkljivosti glede usklajenosti in izčrpnosti statistik za vse mladoletnike brez spremstva, ki vstopijo na ozemlje EU. Zato bi morale statistike upoštevati vse mladoletnike brez spremstva.

Komisija in agencije¹⁵ že zdaj pomagajo z izvajanjem študij na tem področju. Obstoječe mreže, kot je Evropska migracijska mreža, naj pomagajo pri izmenjavi informacij in podatkov med državami članicami.

Za vzpostavitev učinkovitega sodelovanja z matičnimi in tranzitnimi državami je potrebnih več informacij o migracijskih poteh in kriminalnih mrežah. Te informacije bi lahko zbrali v sodelovanju z mednarodnimi organizacijami in jih sistematično vključili v migracijske profile zadevnih držav. Poleg tega je FRONTEx vzpostavil mrežo za analizo tveganja FRONTEx in razvil zbiranje podatkov o različnih kazalnikih nezakonite migracije. Na področju kriminalnih dejavnosti deluje že Europol.

⁹ Člen 24 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 3 KZNOP.

¹⁰ Člen 24 Listine in člen 3 KZNOP.

¹¹ Vključno z odgovori na vprašalnik iz dokumenta Sveta št. 16869/09.

¹² Glej poročilo Evropske migracijske mreže.

¹³ Objavljeno 30. aprila 2009, na voljo na www.fra.europa.eu.

¹⁴ Uredba (ES) št. 862/2007.

¹⁵ Agencija za temeljne pravice, Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (FRONTEx), Evropski urad za podporo azilu.

Ocena zakonodaje in njeno izvajanje

- Komisija bo predlagala, da države članice pri zbiranju podatkov uporabijo vse obstoječe in še dodatne možnosti razčlenjevanja iz Uredbe o statistikah, da bodo zbrani podatki o mladoletnikih brez spremstva kar najbolj izčrpni. Če se s tem ne bi doseglo zastavljenih ciljev, bo treba potrebne podatke dobiti neposredno od upravnih služb držav članic.

Agencije in mreže

- EU in njene države članice naj si za izboljšanje zbiranja podatkov in izmenjave informacij o mladoletnikih brez spremstva pomagajo z obstoječimi agencijami in mrežami, in sicer:
 - znatno izboljšajo izmenjavo informacij med državami članicami v okviru Evropske migracijske mreže in Evropskega urada za podporo azilu,
 - povečajo vlogo agencije FRONTEX in Europol pri zbiranju ter analizi podatkov z uporabo vseh razpoložljivih virov, vključno z informacijami, ki so jih zbrale mreže uradnikov za zvezo za priseljevanje.
- FRONTEX naj:
 - izvede letno oceno na podlagi zbiranja podatkov mreže za analizo tveganja FRONTEX in s tem državam članicam zagotovi analizo tveganja glede mladoletnikov brez spremstva, ki prečkajo zunanje meje držav članic EU,
 - v poročilih o skupnih operacijah razvije kazalce za ranljive skupine, kot so mladoletniki brez spremstva,
 - izvede analizo tveganja, ki bo prilagojena vrsti nevarnosti, s kakršnimi se spopadajo mladoletniki brez spremstva.
- Evropski urad za podporo azilu naj:
 - za večjo pomoč pri sprejemanju kakovostnih rešitev zbira podatke in informacije o matični državi ter izvede analizo, ki je potrebna za oceno potreb po zaščiti mladoletnikov brez spremstva,
 - spremlja vprašanje mladoletnikov brez spremstva, ki so zaprosili za azil, še posebno v državah članicah, kjer je to najbolj pogosto.

Zbiranje informacij

- Komisija bo države članice ter zadevne agencije in mreže spodbujala, da povečajo izčrpnost podatkov v zvezi z mladoletniki brez spremstva.
- Komisija si bo prizadevala za vključitev poglavja o mladoletnikih brez spremstva v migracijske profile glavnih matičnih in tranzitnih držav.

3. PREPREČEVANJE NEVARNE MIGRACIJE IN TRGOVINE Z OTROKI – POVEČANJE ZMOŽNOSTI ZAŠČITE V TRETJIH DRŽAVAH

3.1. Preprečevanje

Preprečevanje nevarne migracije in trgovine z otroki je prvi korak v smeri učinkovite rešitve problema mladoletnikov brez spremstva. Ukrepi in politike morajo biti ločeni glede na skupino, v katero se uvršča posamezen mladoletnik brez spremstva (prosilci za azil, žrtve trgovine z ljudmi, mladoletniki, ki so nezakonito vstopili na ozemlje EU z namenom, da bi si poiskali delo, in druge), in/ali matično državo ali regijo. Vključevanje matičnih in tranzitnih držav je bistveno, kot tudi sodelovanje organizacij civilne družbe in mednarodnih organizacij, ki delujejo na terenu. Vendar pa to ne bo vplivalo na pravico mladoletnikov brez spremstva, da zaprosijo za mednarodno zaščito v EU.

Posredovati je treba na štirih področjih. Na prvem mestu si morajo EU in države članice še naprej prizadevati za vključevanje migracije, zlasti migracije mladoletnikov brez spremstva, v razvojno sodelovanje na ključnih področjih, kot so zmanjševanje revščine, izobraževanje, zdravstvo, politika dela, človekove pravice, demokratizacija in obnova po spopadih. Ta prizadevanja bodo pripomogla k odpravljanju prvotnih razlogov za migracijo in ustvarila okolje, v katerem bodo otroci lahko odraščali v svojih matičnih državah in imeli dobre možnosti za osebni razvoj ter spodoben življenjski standard.

Nadalje bi morala biti prizadevanja usmerjena neposredno v otroke in v ljudi, ki so z njimi v stiku, oziroma tiste, za katere je zelo verjetno, da bodo. Da bi hitreje prepoznali potencialne žrtve trgovine z ljudmi in jih zaščitili, je treba v matičnih in tranzitnih državah spodbujati dejavnosti usmerjenega ozaveščanja in izobraževanje v zvezi z njimi. Ta prizadevanja bi morala biti usmerjena tako v širšo javnost kot tudi v potencialne žrtve in njihove skupnosti, uslužbenice organov kazenskega pregona, mejne straže in druge pomembne akterje. Jedro podobnih dejavnosti bi moralo biti obveščanje otrok in njihovih družin o tveganjih, povezanih z nezakonito migracijo v EU, o drugih možnostih študija, izobraževanja in dela v njihovi matični državi ter o zakonitih poteh do študija v EU. Druge dejavnosti bi lahko vključevale ciljno usmerjeno delovanje na lokalni ravni, prek šol in v sodelovanju z matičnimi skupnostmi. Posebej usposobljeno osebje na glavnih področjih izseljevanja in trgovine z ljudmi bi lahko ocenilo tvegane situacije in ukrepalo takoj na začetku.

Pomembno je, da se v dejavnosti ozaveščanja v matičnih državah vključijo tudi njihove izseljenske skupnosti v EU, in da se za razjasnitev neresničnih mitov o življenju v Evropi uporabijo neformalni kanali komuniciranja z matičnimi skupnostmi. Treba je pretehtati tudi vlogo medijev v matičnih državah.

In nazadnje bo EU še naprej podpirala razvoj sistemov za zaščito otrok, ki potrebne službe v vseh družbenih sektorjih povezujejo pri njihovih prizadevanjih za preprečevanje nevarnosti nasilja, zlorabe, izkoriščanja in zanemarjanja otrok ter odzivanje nanje, za podporo otrokom, za katere ne skrbijo njihove družine, in za zagotovitev zaščite otrokom v zavodih. Poleg tega bo EU še naprej podpirala sisteme za popisovanje rojstev, ki imajo pomembno vlogo pri zaščiti otrok, saj zagotavljajo, da imajo vsi otroci pravno identiteto in s tem dostop do zakonskih pravic.

Dejavnosti na teh področjih se lahko podprejo z instrumenti zunanjega sodelovanja EU, kot je Tematski program za sodelovanje s tretjimi državami na področjih migracije in azila (v nadaljnjem besedilu: tematski program), geografskimi instrumenti, kot so Evropski razvojni

sklad, instrument predpristopne pomoči, evropski sosedski in partnerski instrument, ter z geografskimi programi instrumenta za razvojno sodelovanje. Zagotoviti je treba tudi usklajevanje z ustreznimi notranjimi viri financiranja.

Financiranje

Instrumenti zunanjega sodelovanja EU in držav članic:

- bi se morali uporabiti na zelo usklajen način za financiranje projektov za preprečevanje nevarne migracije in trgovine z otroki v tretjih državah, zlasti z zagotavljanjem drugih možnosti v matični državi/regiji, ki bodo otrokom koristile;
- bi se morali izvajati v partnerstvu s centralnimi in lokalnimi organi matičnih držav, organizacijami civilne družbe in mednarodnimi organizacijami:
 - ciljno usmerjeni programi ozaveščanja za izpostavljene otroke in druge vrste preprečevalnih ukrepov na lokalni ravni, v šolah, skupnostih in družinah,
 - usposabljanje specializiranega osebja v glavnih matičnih območjih za prepoznavanje tveganih situacij ter posredovanje pri družinah in skupnostih,
 - študije v glavnih matičnih državah za boljše razumevanje razlogov, ki otroke pripeljejo do odločitve za vodeno ali neodvisno migracijo;
- podporne dejavnosti, katerih cilj je zaščititi otroke pred kakršnim koli nasiljem in izkoriščanjem, zlasti razvoj sistemov za zaščito otrok in sistemov za popisovanje rojstev.

Odnosi s tretjimi državami

EU in države članice bi morale:

- redno obravnavati vprašanja zaščite otrok v pogovorih o človekovih pravicah in migraciji med EU in tretjimi državami;
- sistematično proučiti možnost, da se v sporazume s tretjimi državami vključijo posebne določbe v zvezi z migracijo mladoletnikov brez spremstva, ki omogočajo sodelovanje pri vprašanjih, kot so preprečevanje, iskanje družine, vračanje in ponovno vključevanje.

Boj proti trgovini z ljudmi

EU in države članice bi morale:

- okrepiti ukrepe glede otrok, žrtev trgovine z ljudmi, tako da se jim nudi pomoč in zaščita že v začetni fazi in se jih napoti na posebne službe v državi, kjer so bili najdeni. Ta pomoč bi morala vključevati vsaj ukrepe, ki so določeni v direktivi o žrtvah trgovine z ljudmi¹⁶;
- okrepiti zmožnosti tretjih držav za boj proti trgovini z ljudmi ter pomoč mladoletnikom brez spremstva in njihovo zaščito v skladu s koristmi otroka ter mednarodnimi standardi in konvencijami, ne glede na njihovo državljanstvo;

¹⁶ Direktiva Sveta 2004/81/ES.

- izvajati preventivne ukrepe iz dokumenta za ukrepanje na področju trgovine z ljudmi in podpirati regionalne instrumente proti trgovini z ljudmi.

Vizumi in informacije

- Konzularne službe držav članic bi morale temeljito oceniti prošnje za vizume, vložene v imenu otrok;
- Komisija bo za boljše obveščanje potencialnih migrantov na portalu o priseljevanju objavila posebne napotke za mladoletnike brez spremstva.

3.2. Programi za zaščito v tretjih državah

Brez poseganja v obveznosti EU za zagotavljanje zaščite tistim, ki jo potrebujejo, se mladoletnikov ne sme prisiliti, da se podajo na nevarno pot v EU, da bi prosili za mednarodno zaščito. Zato je treba vzpostaviti in/ali nadaljevati financiranje programov za zaščito, ki se izvajajo blizu matičnih držav.

V skladu s smernicami EU o pravicah otroka¹⁷ bo EU od upravičencev sredstev EU še naprej zahtevala visoke standarde zaščite in pomoči za mladoletnike brez spremstva. Projekti morajo vključevati vsaj izobraževanje, zdravstveno oskrbo ter informacije o njihovih pravicah in o postopkih.

EU in države članice bi morale še naprej:

Financiranje

- izvajati svoje dejavnosti financiranja, katerih cilj je zagotavljanje zaščite in pomoči mladoletnim prosilcem za azil ter beguncem, vključno z dejavnostmi proti izkoriščanju in prisilnemu zaposlovanju, na primer s strani kriminalnih združb.

Odnosi s tretjimi državami

- podpirati tretje države pri izboljševanju njihovih zakonodajnih in upravnih zmožnosti za razpoznavanje mladoletnih prosilcev za azil in žrtev trgovine z ljudmi ter vzpostavljati posebne programe pomoči;
- dejavnosti za pomoč otrokom in njihovo zaščito vključiti v programe regionalne zaščite, ki jih je treba razširiti, tako da bodo pokrivali tudi druga ključna področja glede migracijskih tokov proti EU in potreb po zaščiti.

4. SPREJEM IN POSTOPKOVNA JAMSTVA V EU

Merila za sprejem in dostop do ustreznih postopkovnih jamstev veljajo od trenutka, ko se mladoletnik brez spremstva najde na zunanjih mejah EU ali na njenem ozemlju, pa do trajne rešitve njegovega položaja. Specializirane organizacije civilne družbe je treba pozvati, da tekom celotnega procesa igrajo bolj dejavno vlogo. Treba je sprejeti ustrezne ukrepe, da se

¹⁷ Smernice EU za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic, Svet EU, *Smernice EU o človekovih pravicah in mednarodnem humanitarnem pravu*, 2009.

zagotovi gladko prehodno obdobje za otroke, ki bi lahko, ko bi dopolnili 18 let in postali odrasli, ostali brez zaščite in pomoči.

4.1. Postopki pri prvem srečanju in standardi zaščite

Ustrezni instrumenti EU o migraciji že vsebujejo določbe o okrepljeni zaščiti mladoletnikov brez spremstva. Vendar so te določbe specifične glede na okoliščine, saj se uporabljajo za prosilce za azil, begunce, nezakonite migrante in žrtve trgovine z ljudmi. Poleg tega ne zagotavljajo enakih standardov sprejema in pomoči. V nekaterih državah članicah pa nastanejo tudi posebne težave zaradi čezmejnih primerov oziroma tranzitnih območij. Te morebitne pomanjkljivosti v zaščiti je treba odpraviti.

Zlasti zakonodaja EU ne določa imenovanja zastopnika za mladoletnika brez spremstva, takoj ko ga organi najdejo, to pomeni preden se sprožijo ustrezni instrumenti. Zastopanje je izrecno navedeno le za prosilce za azil. Čeprav pomembne zaščitne mehanizme za mladoletnike brez spremstva zagotavljajo direktiva o vračanju, direktiva o začasni zaščiti in direktiva o žrtvah trgovine z ljudmi¹⁸ ter ustrezni mednarodni instrumenti¹⁹, imajo države članice pri razlagi precej maneverskega prostora. Poleg tega ni nobenih skupnih dogovorov glede pooblastil, kvalifikacij in vloge zastopnikov. Mladoletniki brez spremstva bi morali biti obveščeni o svojih pravicah in imeti možnost pritožbe ter dostop do obstoječih mehanizmov spremljanja.

Ko organi najdejo mladoletnike brez spremstva, jih morajo ločiti od odraslih, da se jih zaščiti in pretrga njihove odnose s trgovci z ljudmi ali tihotapci ter s tem prepreči, da se ponovno znajdejo v vlogi žrtev. Od prvega srečanja je treba največjo pozornost nameniti zaščiti, kot je takojšnja določitev tipa mladoletnika, saj lahko pripomore pri prepoznavanju najranljivejših mladoletnikov brez spremstva. Izvajanje različnih ukrepov, ki jih določa zakonodaja, in vzpostavljanje zaupanja je nujno potrebno za pridobivanje koristnih informacij za ugotavljanje identitete ter iskanje družine, kar zagotavlja, da mladoletniki brez spremstva ne izginejo iz oskrbe, ter za prepoznavanje in preganjanje trgovcev z ljudmi ali tihotapcev.

Mladoletnikom brez spremstva je treba vedno zagotoviti primerno nastanitev in z njimi ravnati na način, ki v celoti upošteva njihove koristi. Kadar je pridržanje izjemoma upravičeno, se ga sme uporabiti le kot zadnjo možnost, za najkrajše možno obdobje, pri tem pa morajo biti otrokove koristi glavno vodilo.

Izginotje mladoletnikov brez spremstva, ki bi morali biti v oskrbi nacionalnih organov, je še en velik problem. Nekateri (ponovno) postanejo žrtve trgovcev z ljudmi, drugi poskušajo najti svoje družine ali skupnosti v drugih državah članicah in/ali končajo pri delu v sivi ekonomiji in živijo v ponižujočih razmerah.

Zakonodajni ukrep

¹⁸ Direktive 2008/115/ES, 2001/55/ES in 2004/81/ES.

¹⁹ Mednarodne standarde za ravnanje z mladoletniki brez spremstva, ki izhajajo iz Konvencije ZN o otrokovih pravicah, je opredelil Odbor za pravice otroka v splošni pripombi št. 6 (2005) Ravnanje z mladoletniki brez spremstva zunaj njihovih matičnih držav.

- EU bi morala sprejeti višje standarde zaščite za mladoletnike brez spremstva, in sicer z dokončanjem pogajanj o reviziji pravnega reda na področju azila²⁰ in sprejetjem bolj izčrpne zakonodaje v zvezi s trgovino z ljudmi²¹ in spolnim izkoriščanjem otrok²².
- Komisija bo zagotovila pravilno izvajanje zakonodaje EU in na podlagi ocene učinka ocenila, ali je treba vključiti ciljno usmerjene spremembe ali poseben instrument, ki določa skupne standarde za sprejem vseh mladoletnikov brez spremstva in pomoč zanje glede skrbništva, pravnega zastopanja, dostopa do nastanitve in oskrbe, prvih razgovorov, storitev izobraževanja in ustrezne zdravstvene oskrbe itd.

Analiza in izmenjava informacij

- EU bi morala oceniti različne izkušnje za preprečevanje izginotij ter spodbujanje najboljših praks.
- Države članice so pozvane, da:
 - v primeru bega ali izginotja iz oskrbe prednostno uporabljajo razpise ukrepov za pogrešane osebe v schengenskem informacijskem sistemu,
 - razmislijo o uvedbi revizijskih mehanizmov za spremljanje kakovosti skrbništva, da se zagotovi upoštevanje koristi otroka skozi celoten proces odločanja in zlasti preprečijo zlorabe.

Agencije

- Evropski urad za podporo azilu se poziva, da organizira usposabljanja in razvije najboljše prakse glede pogojev sprejema, azilnih postopkov in vključevanja mladoletnikov brez spremstva.
- FRONTEX naj:
 - v program usposabljanj mejnih straž vključi posebno usposabljanje za odkrivanje posebno občutljivih situacij v zvezi z mladoletniki brez spremstva, kot so mladoletne žrtve trgovine z ljudmi,
 - v delovne dogovore, ki jih sklepa s tretjimi državami, vključi poseben odstavek o ranljivih skupinah, vključno z mladoletniki brez spremstva,

²⁰ Predlogi za spremembo: Direktive Sveta 2003/9/ES o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil, COM(2008) 815; Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države, COM(2008) 820; Uredbe Sveta (ES) št. 2725/2000 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Dublinske konvencije, COM(2008) 825; Direktive Sveta 2005/85/ES o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, COM(2009) 554, in Direktive Sveta 2004/83/ES o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, COM(2009) 551.

²¹ Predlog Direktive o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti žrtev, ki razveljavlja Okvirni sklep 2002/629/PNZ, COM(2010) 95 konč.

²² Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter otroški pornografiji, ki razveljavlja Okvirni sklep 2004/68/PNZ, COM(2010) 94 konč.

- mejnim organom v tretjih državah zagotovi tehnično pomoč pri z mejami povezani ukrepi v zvezi z mladoletniki brez spremstva.

Financiranje

Komisija bo:

- učinkovito uporabila razpoložljiva sredstva za podporo evropskih mrež skrbnikov, izmenjavo najboljših praks ter razvoj smernic, skupnih programov in usposabljanj itd.;
- finančno podprla države članice pri vzpostavljanju sprejemnih centrov, ki bodo izpolnjevali posebne potrebe mladoletnikov brez spremstva.

4.2. Ugotavljanje starosti in iskanje družine

Izdaja dokumenta o ugotovljeni starosti je bistvena, saj sproži vrsto postopkovnih in pravnih jamstev v zadevni zakonodaji EU ter tudi obveznost upoštevanja zahtev varstva podatkov pri zapisovanju informacij o mladoletnikih brez spremstva v podatkovne baze, kot je EURODAC.

Postopki in tehnike ugotavljanja starosti so različni, zato sta njihova zanesljivost in sorazmernost pogosto predmet dvomov. Možnost pritožbe ni vedno zagotovljena²³. Kot to poudarjajo strokovnjaki, bi morali biti skrbniki prisotni na vseh stopnjah postopka, otroci pa bi morali biti obravnavani kot otroci, dokler ni dokazano, da to niso.

Iskanje družine je ključni element načela zagotavljanja združevanja družin. Povezano je tudi z obveznostmi, ki so določene z ustreznimi instrumenti EU, tj. da se mladoletnika ne sme odstraniti iz države, če ne bo vrnjen članu družine, izbranemu skrbniku ali ustreznim sprejemnim centrom v državi vrnitve. Vendar se države članice pri iskanju družine spopadajo z velikimi težavami.

- Komisija bo izdala smernice za najboljšo prakso, pri čemer bodo sodelovali znanstveni in pravni strokovnjaki ter Evropski urad za podporo azilu, ki bo pripravil tehnične dokumente o ugotavljanju starosti.
- Evropski urad za podporo azilu se poziva, da organizira usposabljanja za ugotavljanje starosti, pripravi usposabljanje v okviru evropskega programa usposabljanja na področju azila in priročnik najboljše prakse.
- Ko bo začel delovati vizumski informacijski sistem (VIS), naj ga države članice uporabljajo za preverjanje identitete mladoletnikov brez spremstva, če so slednji registrirani, in pri tem upoštevajo pogoje iz člena 19 Uredbe VIS²⁴.
- Komisija bo:
 - podpirala medsebojno pomoč držav članic pri iskanju družin v državah, kjer je ena od držav članic že vzpostavila delujoče mreže v ta namen,

²³ Glej poročilo Evropske migracijske mreže.

²⁴ Uredba (ES) št. 767/2008.

- spodbujala skupni pristop (tj. smernice za najboljšo prakso) pri ugotavljanju starosti in iskanju družin ter tudi pri obravnavanju teh vprašanj pri pritožbah.

5. ISKANJE TRAJNIH REŠITEV

Trajne rešitve bi morale temeljiti na posamezni presoji koristi otroka in vključevati:

- vrnitev in ponovno vključitev v matično državo,
- dodelitev statusa mednarodne zaščite ali drugega pravnega statusa, ki mladoletnikom omogoča uspešno vključevanje v državi članici bivanja,
- ponovno naselitev.

- Odločitev o prihodnosti vsakega posameznega mladoletnika brez spremstva morajo sprejeti pristojni organi v najkrajšem možnem času (v največ šestih mesecih, če je mogoče) in pri tem upoštevati obveznost poskusiti najti njegovo družino, proučiti možnosti ponovne vključitve v domačo družbo in pretehtati, katera rešitev je v najboljšem interesu otroka.

5.1. Vrnitev in ponovna vključitev v matično državo

Zelo verjetno je, da je v mnogih primerih v najboljšem interesu otroka, da se vrne k svoji družini in odraste v svojem družbenem in kulturnem okolju. Glede na to je treba države članice spodbujati, da razvijejo inovativna partnerstva s tretjimi matičnimi in tranzitnimi državami, na primer s financiranjem različnih dejavnosti izobraževanja in usposabljanja. Vendar je vrnitev le ena od možnosti, koristi otroka pa morajo biti vedno glavno vodilo. Treba je dati prednost prostovoljnemu odhodu.

Direktiva o vračanju²⁵ vsebuje različne obvezne varovalne mehanizme za mladoletnike, ki jih je treba prenesti v nacionalno zakonodajo do decembra 2010, kar bo v več državah članicah prineslo znaten napredek. Vendar so glede zaščite mladoletnikov brez spremstva tudi v zakonodaji EU določene pomanjkljivosti. Države članice imajo na primer možnost, da s področja izvajanja direktive izključijo državljane tretjih držav, ki jih primejo pri nezakonitem prečkanju svojih zunanjih mej. Zato mladoletniki brez spremstva, ki padejo v to kategorijo, nimajo zaščite, ki jo zagotavljajo varovalni mehanizmi te direktive. Države članice kljub temu zavezujejo jamstva in temeljne pravice, določene v nacionalni zakonodaji, Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Konvencija ZN o otrokovih pravicah in instrumenti Sveta Evrope. Razmere na tem področju je treba nadalje proučiti.

Poleg tega je treba zagotoviti, da se kljub razlikam med skrbništvom, ki je zagotovljeno prosilcem za azil, in zahtevano pomočjo v postopku vrnitve med azilnim postopkom in postopkom vrnitve pomoč ne prekine. Sporazumi EU o ponovnem sprejemu v celoti krijejo mladoletnike. Ker pa jih je treba izvajati v skladu z jamstvi iz drugih določb pravnega reda EU, ne vsebujejo posebnih določb o zaščiti mladoletnikov.

Pomoč mladoletnikom mora biti nepretrgan in zanesljiv proces, ki mora vključevati fazo vrnitve in fazo po vrnitvi. V vsakem primeru je treba vrnitev izvesti na varen in otroku primeren način, pri čemer je treba upoštevati tudi spol otroka. V tem pogledu si je treba

²⁵ Direktiva Sveta 2008/115/ES.

prizadevati, da se vrnitve mladoletnikov izvajajo v polnem spoštovanju mednarodnih standardov in da bodo ti otroci v svojem domačem okolju dobro sprejeti. Delo na terenu je bistveno pri prepričevanju družin in skupnosti, da se vrnitve mladoletnika razveselijo, in tudi pri preprečevanju, da ne bi bili ti otroci stigmatizirani oziroma v primerih trgovine z ljudmi ponovno njene žrtve. To bi lahko dosegli z zagotavljanjem možnosti za izobraževanje ali usposabljanje in pomočjo matičnim državam, da otrokom in mladim ljudem nudijo dobre možnosti za študij in delo, z uporabo obstoječih finančnih instrumentov. Prav tako bi morali spremljati ponovno vključevanje, da se zagotovi, da ne pride do večjih zapletov.

Ukrepi, ki so usmerjeni v upoštevanje določb direktive o vračanju v zvezi z mladoletniki, izpolnjujejo pogoje²⁶ za sredstva iz Evropskega sklada za vračanje. Tudi pomoč tretjim državam pri reševanju težav mladoletnikov brez spremstva ostaja med prednostnimi nalogami tematskega programa. Države članice EU in države, ki to niso, bi morale ta sredstva uporabiti bolj ciljno usmerjeno.

Komisija bo:

Financiranje

- v okviru sredstev Sklada za vračanje in tematskega programa dala prednost financiranju dejavnosti, ki so namenjene posebej mladoletnikom brez spremstva, vključno s:
 - projekti, ki zagotavljajo spremljanje in nadaljnje ukrepanje po vrnitvi, zlasti v primerih otrok, ki so bili žrtve trgovine z ljudmi,
 - podporo združevanja otrok z njihovimi starši s pomočjo dejavnosti iskanja družin v državah članicah in matičnih državah,
 - pomočjo družinam in skupnostim, v katere se mladoletniki brez spremstva ponovno vključujejo,
 - pomočjo organom v matičnih državah pri upravljanju vračanja, vzpostavljanju centrov za usposabljanje, podpori družinam in vrnjenim mladoletnikom, zaščiti žrtev trgovine z ljudmi in preprečevanju, da ne postanejo spet žrtve takega ravnanja itd.,
 - študijami in raziskavami,
 - podporo projektom in politikam, ki ustvarjajo možnosti za študij in usposabljanje v matičnih državah in sprejmejo vse mladoletnike.

Zakonodajno spremljanje

- objavila študijo o obstoječih praksah in zakonodaji v državah članicah v zvezi z vračanjem mladoletnikov brez spremstva in položajem mladoletnikov brez spremstva, za katere se uporabljajo sporazumi o ponovnem sprejemu;
- spodbujala otroku prijazne prakse v državah članicah.

²⁶

Glej dokument SOLID 2008-21.

5.2. Status mednarodne zaščite, drugi pravni status in vključevanje mladoletnikov brez spremstva

Mladoletniki brez spremstva bi lahko dobili status zaščite begunca ali subsidiarne zaščite v skladu s pogoji, ki jih določa zakonodaja EU. Glede na njihovo posebno občutljivo situacijo so ukrepi za podporo njihovega vključevanja v gostiteljsko družbo bistveni. Evropski sklad za begunce bi lahko financiral s tem povezane dejavnosti.

Zakonodaja in politike EU ne obravnavajo položaja mladoletnikov, ki se ne morejo vrniti, in dodeljevanje dovoljenj za prebivanje iz sočutja, humanitarnih ali drugih razlogov prepuščajo nacionalnim zakonodajam. Kadar vrnitev ni mogoča ali se oceni, da je vključevanje v državo bivanja v najboljšem interesu otroka, mora mladoletnik brez spremstva dobiti pravni status, ki mu zagotavlja vsaj enake pravice in zaščito kot prej, treba pa mu je najti tudi primerno nastanitev. Mladoletnikom je treba na njihovi poti k uspešni vključitvi v gostiteljsko družbo pomagati.

Financiranje

Države članice naj uporabijo vse možnosti financiranja, ki so na voljo v okviru Sklada za begunce in Sklada za vključevanje državljanov tretjih držav.

- Komisija bo:
 - okrepila dejavnosti v zvezi z mladoletniki brez spremstva pri opredeljevanju prednostnih področij ukrepanja Skupnosti v okviru letnih delovnih programov, sprejetih za ta sklada,
 - razmislila o tem, kako bi v naslednji generaciji finančnih instrumentov leta 2014 bolje vključila razsežnost mladoletnikov brez spremstva v področje upravljanja migracij,
 - financirala projekte vključevanja mladoletnikov brez spremstva, ki imajo pravni status, in pri tem posebno pozornost namenila programom, ki so usmerjeni v podporo zdravljenja žrtev nasilja nad otroki ali trgovine z ljudmi.

Razvoj politik

- Posebno vprašanje mladoletnikov brez spremstva je treba nadalje razvijati v EU in nacionalnih politikah vključevanja z izmenjavo in razvojem najboljših praks itd.
- Komisija:
 - se bo v okviru novega programa EU za integracijo migrantov spoprijela s posebnimi izzivi, ki se pojavljajo pri mladoletnikih brez spremstva,
 - bo poseben položaj mladoletnikov brez spremstva proučila v načrtovani študiji o ravnanju z državljani tretjih držav, ki nezakonito bivajo na ozemlju EU in začasno ne morejo biti vrnjeni, ter ocenila, ali je potrebno in priporočljivo vzpostaviti skupni okvir za mladoletnike brez spremstva, ki ne morejo biti vrnjeni.

5.3. Ponovna naselitev

Ponovna naselitev mladoletnikov brez spremstva iz tretjih držav v EU bi tudi lahko bila ena možnost, ko se temeljito proučijo koristi otroka in če ni druge trajne rešitve²⁷. Države članice bodo pri teh ocenah še naprej sodelovale z UNHCR in organizacijami civilne družbe, ki delujejo na tem področju.

- Komisija bo države članice spodbujala, da tudi v prihodnosti uporabijo vse možnosti financiranja, ki so za dejavnosti ponovne naselitve na voljo v okviru Evropskega sklada za begunce.
- Komisija in države članice bi morale zagotoviti, da se pri izvajanju predlaganega skupnega programa EU za ponovno naselitev upoštevajo posebne potrebe mladoletnikov.

²⁷

COM(2009) 447.

6. SKLEP

Cilj tega akcijskega načrta je poiskati konkretne rešitve za izzive, ki jih pomeni prihod precejšnjega števila mladoletnikov brez spremstva na ozemlje EU, in pri tem v celoti spoštovati pravice otroka in načelo koristi otroka. Nanj je treba gledati kot na začetno točko v dolgotrajnem procesu. Njegovo izvajanje pa je odvisno od podpore in dela vseh zainteresiranih strani: institucij in agencij EU, držav članic, tretjih držav in civilne družbe. V naslednjih letih se bo predlagalo nadaljnje ukrepanje, mogoče pa se bodo izvedle tudi študije, analize in ocene učinka.

Komisija bo o izvajanju akcijskega načrta poročala sredi leta 2012 in leta 2015 ter bo morda predlagala njegovo revizijo in/ali dodatne ukrepe.