



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 28.9.2012
COM(2012) 554 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Vahearuanne saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava rakendamise kohta

{SWD(2012) 281 final}

I. SISSEJUHATUS

Komisjon võttis 2010. aasta mais vastu saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava (2010–2014),¹ misjärel nõukogu võttis 2010. aasta juunis vastu järeldused saatjata alaealiste kohta.² Tegevuskavas ja nõukogu järeldustes esitatakse ELi ühine lähenemisviis, mis põhineb laste huvide kaitsel. Nendes dokumentides on kindlaks määratud peamised tegevussuunad nagu ennetamine, vastuvõtmine ja püsivate lahenduste leidmine, mida Euroopa Liidu institutsioonid ja asutused, ELi liikmesriigid ja sidusrühmad saavad ellu viia rea praktiliste meetmete kaudu.

Tegevuskavas ja nõukogu järeldustes kutsuti komisjoni üles andma nende rakendamise kohta aru 2012. aasta keskpaigaks. VahearuanDES kajastatakse arengut 2010. aasta maist 2012. aasta juunini ning tuvastatakse valdkonnad, mis vajavad kahe järgneva aasta jooksul rohkem tähelepanu ja sihtmeetmeid. Aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument,³ milles esitatakse ELi institutsioonide ja asutuste ning ELi liikmesriikide ametiasutuste meetmete üksikasjalikum kirjeldus. Kui see on asjakohane, on kirjeldatud ka muude osaliste meetmeid. Aruanne ja talituste töödokument põhinevad uuringul, konsultatsioonidel liikmesriikidega ja käimasoleval dialoogil kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

II. PRAEGUNE OLUKORD

Kahe viimase aasta sündmused näitavad, et saatjata alaealiste saabumine⁴ ei ole ajutine nähtus, vaid ELi sisserände pikaajaline eripära, ning et selle rändajarühma jaoks on vaja ELi ühist lähenemisviisi.

Saatjata laste saabumise põhjused on jätkuvalt mitmekesised ja omavahel seotud. Mõned saatjata lastest põgenevad relvakonfliktide, loodusõnnetuste, diskrimineerimise või tagakiusamise eest. Teatavaid maailmasündmusi, nagu konflikte Afganistanis ja Iraagis või araabia kevadega seotud poliitilist ebastabiilsust võib käsitada oluliste teguritena, mis soodustavad selliseid rändevooge. 2009. aastal saabusid saatjata alaealised ELi peamiselt Afganistanist ja Iraagist⁵ ning enamikus liikmesriikides olid need riigid jätkuvalt Aafrika Sarve piirkonna riikide kõrval olulisteks lähteriikideks ka 2010. aastal⁶. Mõned lapsed ei lahku oma kodukohast vabal tahtel, vaid nende pered saadavad nad ära, et vältida poliitilist tagakiusamist, saada juurdepääs neil kodumaal kättesaamatule haridusele ja heaolule või lihtsalt pääseda vaesusest ja leida tööd ELis,⁷ samal ajal kui teised püüavad ühineda oma juba ELis elavate pereliikmetega. Peale selle saavad mõned saatjata alaealised inimkaubanduse ohvritena ekspluateerimisele määratuina.

Nagu tegevuskavas nimetatud, on statistika selle rändajaterühma kohta jätkuvalt piiratud, hoolimata andmekogumise täiustamisest. Kõige usaldusväärsemad on andmed saatjata

¹ KOM(2010) 213 (lõplik).

² Nõukogu järeldused saatjata alaealiste kohta, justiits- ja siseküsimuste nõukogu 3018. istung, Luxembourg, 3. juuni 2010.

³ Komisjoni talituste töödokument SWD(2012)281.

⁴ „Saatjata alaealiste” määratlus pärineb nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 2 punktist f.

⁵ 2009. aastal olid Afganistan, Somaalia ja Iraak ELi saabunud saatjata alaealiste kolm suurimat lähteriiki. Frontex (2010) „*Saatjata alaealised migratsiooniprotsessis*”.

⁶ „*Küsitlus saatjata alaealiste kohta – värsked faktid ja statistika*”, EMN, <http://www.emn.europa.eu> leitav pealkirja 'EMN Ad-Hoc Queries/Protection' (no. 367) all.

⁷ Eriti Prantsusmaal. Frontex (2010) „*Saatjata alaealised migratsiooniprotsessis*”.

alaealiste kohta, kes on esitanud varjupaigataotluse. 2011. aastal esitati EL 27 riikides 12 225 varjupaigataotlust – see arv on võrreldav eelnenud aastate omadega⁸ –, mis näitab, et seda liiki ränne on ikka veel väga suur. Vähem on teavet saatjata alaealiste muud liiki rändevoogude kohta. 2011. aastal teatasid liikmesriigid, et on saatjata alaealistele välja andnud 4 406 elamisluba⁹. Üldiselt näitavad andmed, et ELi saabuvate laste arv ei ole oluliselt vähenenud, ja vaevalt see lähiaastatel muutub.

Rändevoogude maht ja olemus on endiselt liikmesriigiti erinev. Mõnesse liikmesriiki saabuvad saatjata alaealised peamiselt varjupaigataotlejatena. Üheks selliseks näiteks on Rootsi, kus saatjata laste esitatud varjupaigataotluste arv on järjekindlalt suurenenud – 1 510-lt 2008. aastal 2 655-le 2011. aastal. Saksamaal kolmekordistus samal perioodil selle rändajate rühma esitatud varjupaigataotluste arv – 765-lt 2 125-le¹⁰.

Muudes liikmesriikides on varjupaigataotlejate vood suhteliselt väiksemad võrreldes ebaseaduslike sisserändajatena saabuvate laste arvuga. Nii on see Itaalias ja Hispaanias, kus 2010. aastal väljastati vastavalt 2 278 ja 819 esmast elamisluba saatjata lastele, kes ei taotlenud varjupaika¹¹. Ebaseadusliku rände kasvava osatähtsuse põhjusteks on rahutu poliitiline olukord Põhja-Aafrika riikides ja mujal. Näiteks märkis Itaalia, et viimastel aastatel on vähenenud saatjata alaealiste voog traditsioonilistest päritoluriikidest nagu Albaania, samal ajal aga suurenenud sotsiaalpoliitiliselt ebastabiilsetest Aafrika ja Lähis-Ida riikidest.

Viimane rühm liikmesriike on transiitriigid, kellele laekub saatjata lastelt väga vähe varjupaigataotlusi – enamasti vähem kui 60 aastas¹² –, kuid mida mõned lapsed läbivad sihtriiki jõudmiseks. Enamik Kesk- ja Ida-Euroopa riike kuulub sellesse kategooriasse.

III. ANDMEKOGUMINE

Andmekogumine on jätkuvalt üks peamisi probleeme. Asjaolu, et saatjata alaealised ei ole homogeenne rühm ja et nendega tegelevad erinevad ametiasutused, tähendab, et mitte kõigi saatjateta alaealiste kohta ei koguta liikmesriikides korrapäraselt andmeid. Ehkki on olemas usaldusväärsed statistilised andmed varjupaika taotlevate saatjata laste kohta, on vähem statistikat ebaseaduslikult sisserännanute või inimkaubanduse ohvrite kohta.

Siiski on nii andmekogumine kui ka kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete andmete vahetamine viimase kahe aastaga oluliselt paranenud. Statistkamääruse¹³ artikli 6 kohaste andmekogumise suuniste läbivaatamine 2011. aastal võimaldas Eurostatil koguda andmeid täiendava loakategooria kohta, nimelt neile saatjata alaealistele väljastatud elamislubade kohta, kes ei taotle varjupaika või kellele ei ole antud elamisluba kui inimkaubanduse ohvritele, mis annab ettekujutuse varjupaigaga mitteseotud rände ulatusest ja dünaamikast¹⁴. 2010. aasta septembris avaldas Frontex sihtotstarbelise riskihinnangu, milles analüüsiti

⁸ 2010. aastal 10 845, 2009. aastal 12 247 ja 2008. aastal 11 715. Eurostat.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Vastav nende saatjata alaealiste arv, kes taotlesid varjupaika, oli 2010. aastal Hispaanias 15 ja Itaalias 305. Eurostat.

¹² Näiteks 2011. aastal esitasid saatjata lapsed Tšehhile ja Leedule 10, Slovakkiale 20, Bulgaariale 25, Rumeeniale 55, Ungarile ja Sloveeniale 60 varjupaigataotlust. Eestis ja Lätis selliseid juhtumeid ei olnud. Eurostat.

¹³ Määrus (EÜ) nr 862/2007.

¹⁴ Eurostat, esimesed muudel põhjustel välja antud elamisload põhjuste, kehtivusaja ja kodakondsuse kaupa http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth

varjupaika taotlevate saatjateta alaealiste arvu, kodakondsust, rändemarsruute ja rännet hõlbustavaid tegureid¹⁵. Euroopa rändevõrgustik (EMN) mängis jätkuvalt olulist rolli andmevahetuses saatjateta laste kohta. 2012. aasta esimeses kvartalis läbi viidud sihtotstarbeline küsitlus pakkus ajakohastatud statistikat ja teavet varjupaigataotlejate kohta¹⁶.

Andmete jagamise ja seirega tegeleb ka hiljuti asutatud Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO)¹⁷. 2012. aasta tööprogrammis nähakse ette EASO saatjateta laste kohta teabejagamise ja seiresüsteemi loomine ning teabe kogumine ja päritoluriigi teabe (COI) väljatöötamine¹⁸.

Edasine tegevus

Liikmesriigid, ELi institutsioonid, asutused ning valitsusvälised ja rahvusvahelised organisatsioonid peaksid tegema suuremaid jõupingutusi kvantitatiivse ja kvalitatiivse teabe, sh soopõhise statistika kogumiseks ja jagamiseks. Parandada on vaja ELi eri kohtades kogutavate andmete võrreldavust. Liikmesriike innustatakse jätkama andmete kogumist varjupaika taotlevate, aga ka ebaseaduslikest rändajatest või inimkaubanduse ohvritest saatjateta alaealiste kohta. Eelkõige tuleks üksikasjalikumalt liigitada alaealistega kauplemise kohta käivat teavet, et saada teavet inimkaubanduse ohvritest saatjata alaealiste kohta.

Andmekogumine ei tohiks piirduda esialgse kogumisega, st hetkega, kui saatjata lapsed saavad liikmesriiki. Samuti on vaja parandada arusaamist sellest, mis nendega juhtub pärast ELi territooriumile sisenemist. Liikmesriigid peaksid alati kui võimalik koguma kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid hooldusasutustest põgenevate saatjata alaealiste arvu ning kohaldatavate menetluste erinevatel etappidel pakutavate teenuste ja abi liikide kohta (näiteks kiirmenetlused, piirimenetlused, vanuse hindamine, perede otsimine, eestkostjate määramine jne). Peale selle tuleks statistilisi andmeid koguda ka tagasisaadetud saatjateta alaealiste arvu kohta¹⁹.

Komisjon viib aastatel 2013–2014 Euroopa Parlamendi poolt toetatava katseprojekti raames läbi uuringu, et koguda ELis andmeid laste kaasatuse kohta kriminaal-, tsiviil- ja haldusmenetlustesse. Selle käigus kogub komisjon asjakohastel näitajatel põhinevaid statistilisi andmeid ja esitab kirjeldava ülevaate saatjata alaealiste kaasatuse kohta haldusmenetlustesse ELis.

EASO hõlbustab veelgi teabe ja teadmiste jagamist saatjateta laste teemaliste ekspertide kohtumiste kaudu. 2012. aasta lõpuks esitab EASO aruande Afganistani kui päritoluriigi kohta, mis hõlmab asjakohaseid konkreetseid küsimusi, mis on seotud haavatavate rühmade, sh saatjateta alaealistega.

¹⁵ Frontex (2010) „Saatjata alaealised migratsiooniprotsessid”.

¹⁶ „Küsitlus saatjata alaealiste kohta – värsked faktid ja statistika”, viitenr. 367. EMNi veebisait, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

¹⁷ 19. mai 2010. aasta määrus (EL) nr 439/2010 Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti loomise kohta.

¹⁸ EASO 2012. aasta tööprogramm, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

¹⁹ Euroopa Komisjoni siseasjade peadirektoraat, „Alaealiste tagasisaatmise tavade võrdlusuuring”, HOME/2009/RFX/PR/1002; LÖPPARUANNE, detsember 2011, kättesaadav veebisaidil http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, lk 27.

IV. EBATURVALISE RÄNDE JA INIMKAUBANDUSE ÄRAHOIDMINE

Tegevuskavas tunnistatakse, et ebaturvalise rände ja lastega kauplemise ärahoidmine on esimene samm saatjateta alaealiste rändeprobleemi lahendamisel. Seepärast on rände ja eelkõige laste rände küsimused jätkuvalt integreeritud ELi ja liikmesriikide arengukoostöösse. EL ja liikmesriigid on korraldanud ka teadlikkuse suurendamise ja väljaõppe üritusi, et parandada inimkaubanduse ohvrite aegsat tuvastamist ning teavitada lapsi ja nende peresid ebaseadusliku rände ohtudest. Viimane tegevusvaldkond oli integreeritud lastekaitse süsteemide arendamine.

EL rahastas rände ja varjupaiga valdkonna teemaprogrammi, teemaprogrammi „Investeeringud inimestesse”, Euroopa demokraatia ja inimõiguste rahastamisvahendi ning arengukoostöövahendi²⁰ kaudu ebaturvalise rände ja inimkaubanduse ennetamise, ohus olevate laste suhtes teadlikkuse suurendamise ning riskiolukordi tuvastava eripersonali väljaõppe projekte. EL toetas jätkuvalt ka kolmandaid riike nende seadusandliku ja haldussuutlikkuse parandamiseks varjupaika otsivate ja inimkaubanduse ohvritest laste tuvastamiseks²¹.

Stimuleeriv mõju on olnud alaealistele peavarju ja haridust pakkuvate keskuste rahastamisel liikmesriikide ja ELi poolt sellistes päritoluriikides nagu Senegal, Maroko, Moldova, Egiptus, Kenya, Guatemala ja Boliivia²². Käivitatud on ka teavituskampaaniaid ning võetud riiklike ametiasutuste ja piirivalve suutlikkuse suurendamise meetmeid²³.

Olulist osa ebaturvalise rände ja inimkaubanduse ärahoidmisel on mänginud kolmandate riikide pidev osalemine. Saatjateta alaealiste küsimusi on arutatud inimõigustealaste dialoogide raames²⁴. EL jätkas laste õiguste edendamist ja kaitset käsitlevate ELi suuniste²⁵ rakendamist. Võib eeldada, et suuniste läbivaatamisel 2012. aastal asetatakse suurem rõhk kõige haavatavamatele nagu saatjateta lapsed.

Saatjateta alaealiste küsimusega tegeletakse selliste rände- ja liikuvusdialoogide raames nagu ELi-Aafrika rände-, liikuvus- ja tööhõivepartnerlus ning rände- ja arenguteemaline Rabati protsess. 2011. aasta märtsis arutati seda küsimust sotsiaal- ja rändeküsimuste töörühma kohtumisel Marokoga, samuti 2011. aasta oktoobris käivitatud rännet, liikuvust ja julgeolekut käsitleva dialoogi raames Tuneesia ja Marokoga. Konkreetseid meetmeid seoses saatjateta alaealistega on loetletud ka Praha protsessi 2012.–2016. aasta tegevuskavas²⁶.

Vastuvõtjariigid jagasid kõnealuse rändajate rühmaga tegelemise tavadid ja kogemusi G8 ning ELi–USA rände- ja põgenike teemalise koostööplatvormi raames. 2011. aastal toimus

²⁰ Vt projektide täielikku nimekirja komisjoni talituste töödokumendis, joonealune märkus 3.

²¹ Samas.

²² Teavet esitasid Austria, Belgia, Hispaania, Itaalia, Madalmaad ja Rootsi.

²³ Teavet esitasid Bulgaaria, Kreeka, Hispaania, Soome, Iirimaa, Ungari, Itaalia, Leedu, Poola, Sloveenia, Slovakkia ja Ühendkuningriik.

²⁴ Inimõigustealased dialoogid Aafrika Liidu, Bangladesh, Valgevene, Kambodža, Kanada, kandidaatriikide (Horvaatia, endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik, Türgi), Hiina, Egiptuse, Georgia, India, Iisraeli, Jaapani, Jordaania, Kasahstani, Kõrgõzstani, Laose ja Liibanoniga.

²⁵ Laste õiguste edendamist ja kaitset käsitlevad ELi suunised, *ELi nõukogu, inimõigusi ja rahvusvahelist humanitaarõigust käsitlevad ELi suunised*, 2009.

²⁶ Praha protsessi tegevuskava aastateks 2012–2016, lisa punktid I.3 ja II.4.

Hispaanias ELi–USA platvormi osana saatjateta alaealiste teemaline seminar, kus ELi liikmesriigid ja Ameerika Ühendriigid said vahetada seisukohti ja tavasid²⁷.

Et tõsta võimalike rändajate teadlikkust, lisis komisjon 2011. aasta novembris käivitatud ELi sisserändeportaali konkreetse viite saatjata laste kohta²⁸.

Edasine tegevus

EL ja liikmesriigid peavad jätkama tegelemist saatjata alaealiste rände küsimusega arengukoostöö raames. Olemasolevate ressursside kasutamise tõhususe maksimeerimiseks on oluline vahetada paremini teavet korraldatud algatuste ja kavandatavate meetmete kohta. ELi 2014.–2020. aasta eelarveraamistiku arutelu tulemuseks peaks olema välisfondide parem koordineerimine²⁹.

Samuti tuleb pidevalt tegelda päritolu- ja transiitriikidega. Püsiv koostöö kolmandate riikidega aitab ELil ja liikmesriikidel paremini mõista nende vajadusi, mis omakorda toetab tulevaste projektide ülesehitamist ja teostamist. Oluline on, et selline koostöö ei piirduks ennetamismeetmetega, vaid oleks suunatud ka muudele asjaomastele küsimustele nagu peresidemete taastamine, laste turvalise naasmise tagamine ja uuesti inimkaubanduse ohvriks langemise ohud. Nende küsimustega tuleks tegeleda peamiste päritoluriikidega liikuvuspartnerluste ja -dialoogide raames.

Stimuleerida tuleks edasist teabevahetust saatjateta alaealiste väljaspool ELi asuvate sihtriikidega. Seda mitte üksnes kogemuste ja heade tavade jagamiseks, vaid ka konkreetsete ennetamise, perede leidmise ja turvalise naasmise lahenduste leidmiseks.

V. VASTUVÕTT JA ELI MENETLUSLIKUD TAGATISED

Tegevuskavas tunnistatakse vastuvõtumeetmete tähtsust, et hoolitseda nõuetekohaselt ELi territooriumile sattunud saatjata alaealiste eest ja anda neile asjakohast abi. Seepärast on EL jätkuvalt tugevdanud selliste laste vastuvõtumeetmeid ja parandanud asjakohaste menetluslike tagatiste kättesaadavust.

Saatjata alaealiste kohtlemise parandamiseks piiridel tehti ettepanek muuta Schengeni piirieskirju ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni. Nende muudatustega viiakse sisse saatjata alaealiste teemaline kursus piirivalvuritele ja kinnitatakse ametlikult riiklike kontaktisikute nimekiri kohustuslikuks konsulteerimiseks alaealiste küsimustes. Frontexi juhitud ühisoperatsiooni „Hammer” tulemusena koostati operatiivsuunised laste, sh saatjata laste kohtlemise kohta välispiiridel. Belgia eesistumise ajal korraldatud seminar „Saatjata alaealised: ELi välispiire ületavad kaitset otsivad lapsed” tulemuseks oli rida soovitusi riiklikele ametiasutustele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele³⁰.

²⁷ Seminar „Saatjata alaealiste olukord Ameerika Ühendriikides ja ELis ning mõlema piirkonna parimate tavade jagamine”, 31. mai 2011, Madrid.

²⁸ Vt <http://ec.europa.eu/immigration>, jagu „Riskide ennetamine”, rubriik „Üksi rändavad lapsed”: [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

²⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve”, KOM(2011) 500 lõplik.

³⁰ Belgia eesistumise ajal korraldatud seminar „Saatjata alaealised: ELi välispiire ületavad kaitset otsivad lapsed” toimus 9.–10. detsembril 2010 Brüsselis. Konverentsi korraldamist kaasrahastas komisjon (Välispiirifond) ning see keskendus laste kaitsmisele alates esimesest kokkupuutest ja selle tulemuseks oli rida soovitusi.

Varjupaigataotlejatest saatjata alaealiste asjus on EL lõpetamas läbirääkimisi varjupaigaõigustiku läbivaatamise üle, eesmärgiga tugevdada nimetatud rändajaterühma kaitset. 2011. aasta detsembris võeti vastu miinimumnõuete direktiiv³¹. Direktiiviga tugevdatakse pereliikmete otsimist käsitlevat sätet ja esitatakse esmakordselt soovituslik loend asjaoludest, mida võtta lapse huvide kindlaksmääramisel arvesse.

2011. aasta aprillis võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset käsitleva direktiivi (inimkaubanduse direktiiv)³². Direktiiv sisaldab uusi sätteid inimkaubanduse ohvritest saatjata laste abistamise, toetamise ja kaitse kohta. Eelkõige peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et pärast iga konkreetse lapsohvri olukorra hindamist võetakse erimeetmed inimkaubanduse ohvri lapse aitamiseks ja toetamiseks, võttes arvesse lapse vaateid, vajadusi ja probleeme, et leida lapse jaoks püsiv lahendus. Peale selle peaksid liikmesriigid määrama lapsele eestkostja või esindaja kohe, kui ametiasutused on tema isiku tuvastanud.

Komisjon lõi rändavate saatjata alaealiste ekspertrühma, et vahetada seisukohti ja tavasid selle valdkonna erinevate küsimuste kohta³³. Esimene 21. juunil 2011 toimunud temaatiline kohtumine oli pühendatud eestkostele. Kohtumine kinnitas, et eestkoste on lapse kaitse üks määravaid elemente ja, ehkki ei ole olemas ühtset eeskoste mudelit, on ELis ühised probleemid, näiteks eestkostjate väljaõpe. Komisjon rahastas eestkostjate võrgustike toetamiseks projekti „Euroopa eestkosteasutuste võrk: eestkoste praktikas”, mida rakendab fond NIDOS³⁴. Samuti rahastas komisjon Madalmaade lastekaitse juhitavat projekti, mille tulemusena sõnastati saatjata laste eestkostjatele esitatavad põhinõuded,³⁵ samuti projekti, mis oli suunatud varjupaigataotlejatest saatjata alaealiste eestkoste ja hoolduse kvaliteedi parandamisele Kesk-Euroopas³⁶.

2012. aastal kuulutas EASO prioriteetseks vanuse hindamise töörühma moodustamise ning vanuse hindamise tehnilise dokumentatsiooni ja käsiraamatu koostamise³⁷. 2012. aasta kevadel saatis EASO praegu ELis rakendatava poliitika ja tavade hindamiseks

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ümbersõnastus). ELT L 337, 20. detsember 2011, lk 9. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ET:PDF>

³² ELT L, 101, 15. aprill 2011, lk 1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ET:PDF>

³³ Rändavate saatjata alaealiste ekspertrühm (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Kohtumistel osalevad eksperdid ELi liikmesriikidest, valitsusvälistest organisatsioonidest, rahvusvahelistest organisatsioonidest, ELi institutsioonidest ja asutustest.

³⁴ Euroopa Pagulasfond 2011, ühenduse meetmed.

³⁵ Madalmaade lastekaitse juhitavat projekti „*Puudujääkide kõrvaldamine kaitstes: põhinõuded vanematest lahutatud laste eestkostjatele Euroopas*”, rahastati programme DAPHNE III raames ja see viidi lõpule 2011. aastal. Teave kättesaadav aadressil: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

³⁶ Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni elluviidud projekt „*Saatjata alaealistest varjupaigataotlejate eestkoste ja hoolitsuse kvaliteedi tõstmine Kesk-Euroopa riikides*”, vt http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf.

³⁷ Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti 2012. aasta tööprogramm, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

liikmesriikidele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele küsimustiku. Selle tulemusi kasutab EASO töörühm oma tulevases töös suuniste väljatöötamisel.

Saatjata alaealiste ekspertrühm uuris lähemalt perede otsimist³⁸. Ekspertühm järeldas, et peresid, seaduslikke eestkostjaid või alaealiste eest hoolitsevaid üksusi ei saa leida, peresidemeid taastada ega alaealisi turvalisse keskkonda tagasi saata ilma lähteriikide osaluseta. Hispaania ja Prantsusmaa esitlesid oma koostöömeetodeid päritoluriikidega ning Itaalia selgitas, kuidas viib otsinguid läbi Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon. Hoolimata liikmesriikide erinevast lähenemisest perede otsimisele, võiks mõningate riiklikul tasandil väljatöötatud eeskirjade ja tavade jagamisest liikmesriikide vahel kasu olla. Seepärast tehti ettepanek koostada küsimustik teabe kataloogimiseks ja perede otsimise parimate tavade jagamiseks.

Põhiõiguste Ameti 2010. aasta võrdlusaruandes vanematest lahutatud ja varjupaika taotlevate laste kohta ELis vaadeldi saatjata laste väljavaateid ja kogemusi ELi 12 liikmesriigis. Selles tuvastati head tavad ja olemasolevate süsteemide puudujäägid sellistes aspektides nagu majutus, tervishoiu, hariduse ja väljaõppe kättesaadavus, õiguslik esindamine, sotsiaaltöötajate roll, vanuse hindamine, perede otsimine ja taasühendamine³⁹.

2011. aasta veebruaris võttis komisjon vastu lapse õigusi käsitleva ELi tegevuskava, milles käsitletakse ebasoodsas olukorras, sh saatjata laste kaitset. Käsitletud meetmed hõlmavad Euroopa Nõukogu 2010. aasta lapsesõbralikku õiguskaitset käsitlevate suuniste kasutamise edendamist. Need suunised sisaldavad sätteid saatjata laste kohta. Tegevuskava toetab ja innustab kohtunike ning muude ametnike koolitustegevuse arendamist Euroopa tasandil küsimustes, mis käsitlevad laste optimaalset osalemist kohtumenetlustes.

2011. aastal ajakohastas EASO Euroopa varjupaigategemalise õppekava moodulit, mis käsitleb lastega vestlemist (*Interviewing Children*). Nimetatud moodul on mõeldud varjupaigaametnike väljaõppeks soo-, trauma- ja vanuseküsimustes. See tagab ka, et alaealistega peetavat vestlust juhitakse lapsesõbralikul viisil⁴⁰.

Rahastamine mängib jätkuvalt olulist osa saatjata alaealisi käsitleva ELi ühtse lähenemisviisi praktilisel väljatöötamisel. 2011. aastal kiitis Euroopa Parlament heaks katseprojekti, mille raames on kavas eraldada 1 000 000 eurot projektidele, mis on suunatud saatjata lapsi käsitlevale ennetus-, vastuvõtmis-, kaitse- ja integreerimispoliitikale⁴¹. Tunnistades sektoripõhise lähenemisviisi piiratust, ühendab 2011. aastal esitatud Varjupaiga- ja Rändefondi määruse ettepanek⁴² rahalise integratsiooni, rände, varjupaiga ja tagasisaatmise korralduse toetamise ning käsitleb kolmandate riikide kodanikest erinevate sihtrühmade, k.a saatjata alaealiste huve mitmekülgsemalt ja koordineeritumalt.

³⁸ 26. märtsi 2012. aasta kohtumine.

³⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>
⁴⁰ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf
⁴¹ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

⁴¹ Eelarverida 18 03 18: Katseprojekt – Liidus saatjata alaealiste vastuvõtmisel, kaittsel ja integreerimisel võetavate meetmete analüüs.

⁴² Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Varjupaiga- ja Rändefond, KOM(2011) 751 (lõplik).

Edasine tegevus

EL on võtnud kohustuse vaadata varjupaigaõigustik läbi 2012. aasta lõpuks. Komisjon on teinud ettepaneku kohaldada saatjata laste kaitse suhtes rangemaid nõudeid. Tähelepanu tuleks pöörata asjaomaste, kõnealust rändajaterühma käsitlevate sätete ülevõtmisele. Inimkaubanduse direktiivi ja miinimumnõuete direktiivi, samuti muude tulevaste varjupaiga valdkonna direktiivide ülevõtmise teemalistel seminaridel tuleks arutada ka saatjata laste küsimust.

Komisjon püüab jätkuvalt tagada saatjata alaealisi käsitleva ELi õiguse nõuetekohast rakendamist ja kaitse võimalike puudujääkide kõrvaldamist.

Koostöös Frontexiga kaalub EASO täiendavaid väljaõppe võimalusi nende juhtumite käsitlemiseks, mille puhul on tegemist lastega ELi välispiiridel, ja mis hõlmavad vanuse ja tõendite hindamise menetlusi. See hõlbustab edasist teabe ja kogemuste vahetamist saatjata laste teemalistel eri ekspertide kohtumisel.

Komisjon jätkab parimate tavade kindlakstegemise ja edendamise eesmärgil EASO ja liikmesriikide toetusel tööd perede otsimiseks nii ELis kui ka kolmandates riikides. EL ja liikmesriigid peaksid ka edendama koostööd saatjata alaealiste päritoluriikidega.

Komisjon jätkab rahaliste vahendite eraldamist saatjata lastega seotud projektidele. Siiski tuleks tugevdada jõupingutusi nende vahendite ärakasutamiseks. Liikmesriike ja kodanikuühiskonna organisatsioone kutsutakse üles esitama konkreetseid ettepanekuid, et edendada saatjata alaealisi käsitleva ELi ühtse lähenemisviisi rakendamist. Olulise panuse saaksid anda uued, laste hoole alt kadumise ennetamise parimatele tavadele suunatud projektid, majutusnõuete parandamine ja noorte olukorraga tegelemine nende 18aastaseks saamisel. Samuti on vajalik tagada rahaliste vahendite kättesaadavus pärast 2013. aastat. Loodav Varjupaiga- ja Rändefond peaks hõlbustama saatjata alaealistega seotud projektide rahastamist.

VI. PÜSIVATE LAHENDUSTE LEIDMINE

Enamik ELi liikmesriike on võtnud tagasisaatmisdirektiivi⁴³ üle oma riiklikku õigusse. See on toonud kaasa saatjata laste kaitse märkimisväärse paranemise mitmes liikmesriigis. Direktiivi ülevõtmise käigus olid kõnealused lapsed tagasisaatmisdirektiivi kontaktkomitee erilise tähelepanu all.

Komisjon rahastas Tagasipöördumisfondist Euroopa saatjata alaealiste tagasipöördumisplatvormi ja Euroopa Reintegratsioonivahendi projekti, mida veab Madalmaade repatrieerimis- ja väljasaatmisteenistus, kelle sihtrühmade hulka kuuluvad ka saatjata lapsed. Komisjoni poolt rahastatud alaealiste tagasisaatmise valdkonna tavade uuring andis liikmesriikidele kontrollnimekirja heade tavade saavutamiseks, kui kaalutakse laste tagasisaatmist kolmandatesse riikidesse⁴⁴. Tagasipöördumisfondi 2011. aasta tööprogrammis kutsuti üles algatama perede otsimise, tagasisaadetud alaealiste ja tagasisaadetud saatjata alaealiste vastuvõtukeskuste seire projekte.

⁴³ Direktiiv 2008/115/EÜ, Euroopa Liidu Teataja, L 348, 24. detsember 2011, lk 98, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:ET:PDF>

⁴⁴ Euroopa Komisjoni siseasjade peadirektoraat, „Alaealiste tagasisaatmise tavade võrdlusuuring”, HOME/2009/RFX/PR/1002; lõpparuanne, detsember 2011, kättesaadav veebisaidil http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, lk 160.

Euroopa Pagulasfond ja Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond loevad kõnealust rändajaterühma prioriteetseks, kuivõrd asjaomased meetmed nõuavad suuremat kaasrahastamist⁴⁵.

2012. aasta märtsi muudatus Euroopa Pagulasfondis,⁴⁶ millega loodi „ELi ühine ümberasustamisprogramm”, suurendab ELi rolli saatjata alaealiste kaitsel rahvusvahelisel tasandil. Uus finantsstiimuleid pakkuv programm innustab liikmesriike osalema nende saatjata laste ümberasustamises ELi, kellele on antud kolmandas riigis põgenikustaatus.

Edasine tegevus

Aruandes tagasisaatmisdirektiivi kohaldamise kohta, mille komisjon peab 2013. aasta detsembriks koostama, vaadeldakse muu hulgas tähelepanelikult saatjata alaealisi käsitlevate sätete kohaldamist.

Tagasipöördumisfond jätkab vahendite eraldamist kõnealuse rändajaterühmaga seotud meetmeteks. Liikmesriike ja kodanikuühiskonna organisatsioone kutsutakse üles kasutama täielikult ära fondi kaudu eraldatavate vahendite võimalused.

Komisjon pooldab jätkuvalt saatjata laste arvamist liidu ümberasustamisprogrammi ümberasustamisprioriteetide hulka, nagu Varjupaiga- ja Rändefond on 2014.–2020. aastaks kavandanud.

VII. JÄRELDUSED

ELi saatjata alaealisi käsitlev tegevuskava ja nõukogu järeldused on olulised sammud kõnealusesse rändajaterühma kuuluvate laste jaoks ühise, õigustel põhineva ELi lähenemisviisi vormimisel.

ELi ühine lähenemisviis on võimaldanud tulemuslikku valdkondadevahelist poliitikakujundamist laste olukorra parandamiseks hoolimata nende rändajastaatusest ning arutelu ELi institutsioonide, riiklike ametiasutuste, valitsustevaheliste ja valitsusväliste organisatsioonide vahel erinevatel poliitilistel areenidel, mis võimaldab vahetada tõhusamalt teadmisi ja tavasid saatjata alaealiste kohta. ELi ühine lähenemisviis tagas suurema tähelepanu rahastamismeetmetele kõnealuste laste olukorra parandamiseks. Lapse huvide sõnaselge tunnistamine juhtpõhimõttena on andnud sätted, mis tagavad kõnealuse eriti haavatava rändajaterühma suurema kaitse ELi õigusaktides.

Saatjata laste saabumine ELi territooriumile ei ole ajutine nähtus, vaid on iseloomustanud ELi sisserännet juba pikka aega. Nii praegu kui ka tulevikus on olemas vajadus ELi ühise lähenemisviisi järele saatjata laste jaoks, et jätkuvalt tulemuslikult reageerida sellele keerukale ja rahvusvahelisele probleemile nii riiklikul kui ka ELi tasandil, järgides sealjuures täiel määral laste õigusi.

Komisjon on kahe viimase aasta jooksul pööranud erilist tähelepanu erinevate saatjata lastega seotud õigus-, finants- ja poliitikadokumentide parema koordineerimise ja järjepidevuse

⁴⁵ 50 % asemel 75 %.

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. märtsi 2012. aasta otsus nr 281/2012/EL, millega muudetakse otsust nr 573/2007/EÜ, millega luuakse üldprogrammi „*Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine*” raames Euroopa Pagulasfond aastateks 2008–2013.

tagamisele. Võetud meetmed on aidanud kaasa andmekogumise parandamisele, eaturvalise rände ja inimkaubanduse ennetamisele, ELi jõudnud laste kaitsele ning püsivate lahenduste leidmisele.

Kuid ELi ühise lähenemisviisi väljatöötamine saatjata alaealiste jaoks on pidev ja järkjärguline protsess. See eeldab täiendavaid jõupingutusi nähtuse kohta teadmiste jagamise, õigusaktide ja mitteõiguslike meetmete kavandamise ja rakendamise seisukohast, et tagada laste piisav kaitse, eelkõige püsivate lahenduste leidmise meetodite parandamise seisukohast. Saatjata alaealiste teemaline konverents, mille korraldasid eesistujariik Taani ja organisatsioon *Save the Children* 2012. aasta juunis, andis kasulikku panuse tegevuskava rakendamise teiseks etapiks.

Komisjon peab edaspidigi prioriteetseks saatjata lastega seotud projektide rahastamist. Liikmesriike, rahvusvahelisi ja valitsusväliseid organisatsioone innustatakse olemasolevaid rahalisi vahendeid ära kasutama nii palju kui võimalik. Pärast asjaomase määruse vastuvõtmist peaks tulevane rahastamisvahend – Varjupaiga- ja Rändefond – tagama kõnealuse rändajarühmaga seotud meetmete ühtse rahastamise. EL rahastab jätkuvalt oma välisabi rahastamisvahendite kaudu saatjata alaealistega seotud algatusi kolmandates riikides ja piirkondades.

Ka muid ELi institutsioonilisi osalejaid kutsutakse üles kaaluma, kui palju vahendeid nad saaksid eraldada tulemuslikuma rakendamise väljaarendamises osalemiseks. Valdkonna olulisi sidusrühmi ja osalisi, rahvusvahelisi valitsus- ja valitsusväliseid organisatsioone innustatakse jätkama panustamist ELi ühise lähenemisviisi rakendamisse.

EL ja tema liikmesriigid peavad saatjata lastele suunatud ELi ühise lähenemisviisi edendamiseks suurendama oma jõupingutusi koostööks kolmandate päritolu-, transiit- ja sihtriikidega. Kõnealuste laste olukorraga tuleb jätkuvalt tegeleda välisrändepoliitika raames, nagu kehtestatud üldises lähenemisviisis rände ja liikuvuse kohta. Edusamme sellistes küsimustes, nagu perekonna ühtsuse taastamine või turvalise tagasipöördumise tagamine, ei ole võimalik saavutada ilma päritoluriigi osaluseta. Tihe koostöö kolmandate riikidega eaturvalise rände ennetamiseks nõuab koordineerimist arengu- ja koostööabiga.