



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 28.9.2012
COM(2012) 554 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Välikertomus ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman
täytäntöönpanosta**

{SWD(2012) 281 final}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Välikertomus ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta

I. JOHDANTO

Komissio hyväksyi toukokuussa 2010 ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman (2010–2014)¹, ja tämän jälkeen neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2010 päätelmät ilman huoltajaa olevista alaikäisistä². Toimintasuunnitelmassa ja neuvoston päätelmissä esitetään lapsen etuun perustuva EU:n laajuinen lähestymistapa. Niissä määritellään keskeisiä toimintalinjoja, kuten ennaltaehkäisy, vastaanotto ja sellaisten kestävien ratkaisujen tunnistaminen, jotka pannaan täytäntöön Euroopan unionin (EU) toimielinten ja virastojen sekä EU:n jäsenvaltioiden ja sidosryhmien toteuttamilla käytännön toimenpiteillä.

Toimintasuunnitelmassa ja neuvoston päätelmissä komissiota kehoitettiin raportoimaan suunnitelman täytäntöönpanosta vuoden 2012 puoliväliin mennessä. Tässä välikertomuksessa keskitytään toukokuun 2010 ja kesäkuun 2012 väliseen kehitykseen ja määritetään alueet, joihin on kiinnitettävä enemmän huomiota ja kohdennettava enemmän toimia seuraavien kahden vuoden aikana. Kertomukseen liittyy komission yksiköiden valmisteluasiakirja³, jossa kuvataan yksityiskohtaisemmin EU:n toimielinten ja virastojen sekä jäsenvaltioiden toimia. Siinä viitataan myös tarvittaessa muiden toimijoiden toimiin. Kertomus ja komission yksiköiden valmisteluasiakirja perustuvat tutkimuksiin, jäsenvaltioiden kuulemisiin ja jatkuvaan vuoropuheluun kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa.

II. NYKYTILANNE

Kahden viime vuoden aikana tapahtunut kehitys on osoittanut, että yksin maahan tulevat alaikäiset⁴ eivät ole väliaikainen ilmiö, vaan EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen pitkäaikainen piirre, ja että EU:ssa tarvitaan tätä maahanmuuttajien ryhmää koskevaa yhteistä lähestymistapaa.

Siihen, että EU:hun tulee yksin matkustavia alaikäisiä, on edelleen moninaisia ja toisiinsa liittyviä syitä. Osa heistä pakenee aseellisia selkkauksia, luonnonkatastrofeja, syrjintää tai vainoa. Maailman tapahtumat, kuten Afganistanin ja Irakin konfliktit tai arabikevään tapahtumiin liittyvät poliittiset levottomuudet, voidaan nähdä tällaisiin muuttovirtoihin merkittävästi vaikuttavina tekijöinä. Yksin EU:hun tulevien alaikäisten tavallisimmat alkuperämaat vuonna 2009 olivat Afganistan ja Irak⁵, ja vuonna 2010 nämä maat olivat

¹ KOM(2010) 213 lopullinen.

² Neuvoston päätelmät ilman huoltajaa olevista alaikäisistä, oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3018. kokous, Luxemburg, 3.6.2010.

³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2012)281.

⁴ ”Ilman huoltajaa olevan alaikäisen” käsite perustuu neuvoston direktiivin 2001/55/EY 2 artiklan f alakohtaan.

⁵ Afganistan, Somalia ja Irak olivat vuonna 2009 ne kolme maata, joista EU:hun tuli eniten ilman huoltajaa olevia alaikäisiä. Frontex (2010), *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

edelleen useimmissa jäsenvaltioissa merkittäviä lähtömaita Afrikan sarvessa sijaitsevien maiden ohella⁶. Osa lapsista ei lähde omasta tahdostaan, vaan heidän perheensä lähettävät heidät pois, jotta he välttyisivät poliittiselta vainolta tai pääsisivät osallisiksi koulutuksesta ja hyvinvoinnista (joita näille lapsille ei heidän kotimaassaan ole tarjolla) tai yksinkertaisesti siksi, että he pääsisivät pois köyhyydestä ja löytäisivät töitä EU:sta⁷. Toiset taas toiset pyrkivät jo EU:n alueella olevien sukulaistensa luokse. Osa ilman huoltajaa olevista alaikäisistä tulee EU:hun ihmiskaupan uhreina, joita uhkaa hyväksikäyttö.

Kuten toimintasuunnitelmassa todetaan, tästä maahanmuuttajien ryhmästä on saatavilla niukasti tietoja, eikä tilanne ole muuttunut joistakin tietojenkeruussa tapahtuneista parannuksista huolimatta. Luotettavimmat saatavilla olevat tiedot koskevat ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa. Vuonna 2011 EU:n 27 jäsenvaltiossa tehtiin 12 225 turvapaikkahakemusta. Tämä luku on verrattavissa edellisten vuosien määriin⁸ ja kertoo siitä, että tällainen maahanmuutto on edelleen varsin huomattavaa. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten muuntyyppisistä muuttovirroista on vähemmän tietoja. Vuonna 2011 jäsenvaltiot ilmoittivat myöntäneensä ilman huoltajaa oleville alaikäisille 4 406:ta oleskelulupaa.⁹ Kaiken kaikkiaan aineisto osoittaa, että EU:hun saapuvien lasten määrä ei ole vähentynyt, eikä tämä suuntaus todennäköisesti muutu tulevina vuosina.

Maahanmuuttovirtojen laajuus ja luonne vaihtelevat edelleen jäsenvaltioiden välillä. Joihinkin jäsenvaltioihin ilman huoltajaa olevia alaikäisiä saapuu pääasiallisesti turvapaikanhakijoina. Näin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa ilman huoltajaa olevien lasten jättämien turvapaikkahakemusten määrä on vuosi vuodelta lisääntynyt: vuonna 2008 tällaisia hakemuksia jätettiin 1 510 ja vuonna 2011 niitä oli 2 655. Vastaavasti Saksassa tämän maahanmuuttajaryhmän turvapaikkahakemukset lähes kolminkertaistuivat mainitun jakson aikana 765 hakemuksesta 2 125 hakemukseen¹⁰.

Toisissa jäsenvaltioissa turvapaikanhakijoina tulevien lasten määrä on suhteessa pienempi kuin laittomina siirtolaisina tulevien lasten määrä. Näin on Italiassa ja Espanjassa. Nämä maat myönsivät vuonna 2010 ensimmäisen oleskeluluvan 2 278:lle ja 819:lle ilman huoltajaa olevalle lapselle, jotka eivät hakeneet turvapaikkaa¹¹. Yhä suurempi osuus laittomista muuttovirroista johtuu poliittisesta kuohunnasta Pohjois-Afrikan maissa ja muualla. Esimerkiksi Italia totesi, että viime vuosina ilman huoltajaa olevien alaikäisten muuttovirrat perinteisistä alkuperämaista, kuten Albaniasta, ovat vähentyneet, kun taas yhteiskunnallisesti ja poliittisesti epävakaina Afrikan ja Lähi-idän maista tulevat muuttovirrat ovat lisääntyneet.

Vielä yhden jäsenvaltioiden ryhmän muodostavat kauttakulkumaat, joissa ilman huoltajaa olevat lapset jättävät hyvin vähän turvapaikkahakemuksia – tyypillisesti alle 60 vuodessa¹² – mutta joiden läpi osa heistä matkustaa saavuttaakseen määränpäänsänsä olevan maan. Useimmat Keski- ja Itä-Euroopan maat kuuluvat tähän ryhmään.

⁶ *Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*, EMN, <http://www.emn.europa.eu>, saatavilla kohdassa ”EMN Ad-Hoc Queries/Protection” (nro 367).

⁷ Erityisesti Ranskassa. Frontex (2010), *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

⁸ 10 845 vuonna 2010, 12 245 vuonna 2009 ja 11 715 vuonna 2008, Eurostat.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Vastaavat luvut turvapaikkaa hakeneiden ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta vuonna 2010 olivat 15 Espanjassa ja 305 Italiassa, Eurostat.

¹² Esimerkiksi vuonna 2011 ilman huoltajaa olevat alaikäiset jättivät 10 turvapaikkahakemusta Tšekissä ja Liettuaissa, 20 Slovakiassa, 25 Bulgariassa, 55 Romaniassa sekä 60 Unkarissa ja Sloveniassa. Virossa ja Latviassa tällaisia hakijoita ei kirjattu, Eurostat.

III. TIETOJENKERUU

Tietojenkeruu on edelleen yksi keskeisimmistä haasteista. Ilman huoltajaa olevat alaikäiset eivät ole yhtenäinen ryhmä, vaan he kuuluvat eri viranomaisten toiminnan piiriin, minkä vuoksi jäsenvaltioiden säännöllinen tietojenkeruu ei kata heitä kaikkia. Turvapaikkaa hakeneista ilman huoltajaa olevista lapsista on saatavilla luotettavia tilastoja, mutta laittomasti muuttaneista tai ihmiskaupan uhriksi joutuneista lapsista tietoja on vähemmän.

Kahden viime vuoden aikana sekä määrällisten että laadullisten tietojen keruussa ja vaihdossa on saavutettu huomattavaa edistystä. Sen ansiosta, että tilastojen laatimista koskevan neuvoston asetuksen¹³ 6 artiklan mukaista tiedonkeruuta koskevia ohjeita tarkistettiin vuonna 2011, Eurostat voi kerätä tietoja vielä yhdestä oleskelulupien ryhmästä eli oleskeluluvista, jotka on myönnetty sellaisille ilman huoltajaa oleville alaikäisille, jotka eivät hae turvapaikkaa tai joille ei ole myönnetty oleskelulupaa ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella. Nämä luvut antavat kuvan muuhun kuin turvapaikkaan liittyvän maahanmuuton laajuudesta ja dynamiikasta¹⁴. Frontex julkaisi syyskuussa 2010 kohdennetun riskinarvioinnin, jossa analysoitiin tulijoiden määriä, kansallisuuksia ja reittejä samoin kuin tapoja helpottaa ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden muutttoa¹⁵. Euroopan muuttoliikeverkostolla oli edelleen tärkeä asema ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevien tietojen vaihdossa. Vuoden 2012 ensimmäisellä vuosineljänneksellä toteutettu erityiskysely tuotti ajantasaisia tilastoja ja tietoja näitä turvapaikanhakijoita koskevista käytännöistä¹⁶.

Äskettäin perustettu Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO)¹⁷ osallistuu niin ikään tietojen jakamiseen ja seurantaan. EASOn vuoden 2012 työohjelmaan sisältyvät ilman huoltajaa olevia lapsia koskevan tietojen jakamis- ja valvontajärjestelmän perustaminen sekä alkuperämaata koskevien tietojen kerääminen ja kehittäminen.¹⁸

Tulevat toimet

EU:n jäsenvaltioiden, toimielinten ja virastojen sekä valtiosta riippumattomien ja kansainvälisten järjestöjen on ryhdyttävä lisätoimiin määrällisten ja laadullisten tietojen – mukaan lukien sukupuolen mukaan jaotellut tiedot – keräämisessä ja jakamisessa. Eri puolilla EU:ta kerättyjen tietojen vertailukelpoisuutta on edelleen parannettava. Jäsenvaltioita kannustetaan jatkamaan tietojen keräämistä sekä turvapaikkaa hakevista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä että alaikäisistä laittomista maahanmuuttajista ja ihmiskaupan uhreista. Erityisesti alaikäisiin kohdistuvaa ihmiskauppaa koskevia tietoja pitäisi eritellä aiempaa yksityiskohtaisemmin, jotta saataisiin tietoja ihmiskaupan uhreiksi joutuneista alaikäisistä.

Tietojenkeruuta ei pitäisi rajoittaa alkuvaiheeseen eli hetkeen, jolloin ilman huoltajaa olevat lapset tulevat jäsenvaltioon ensimmäisen kerran. On myös tärkeää parantaa tietämystä siitä,

¹³ Asetus (EY) N:o 862/2007.

¹⁴ Eurostat: Muista syistä myönnettyt oleskeluluvat syyn, voimassaolon keston ja kansalaisuuden mukaan luokiteltuina, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

¹⁵ Frontex (2010), *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

¹⁶ *Ad-Hoc Query_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics*, viitenro 367. Euroopan muuttoliikeverkoston verkkosivusto, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

¹⁷ Asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta.

¹⁸ EASOn vuoden 2012 työohjelma, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_FI_TRA.pdf.

mitä näille lapsille tapahtuu sen jälkeen, kun he ovat tulleet EU:n alueelle. Aina kun mahdollista, jäsenvaltioiden olisi kerättävä määrällisiä ja laadullisia tietoja ilman huoltajaa olevista alaikäisistä, jotka pakenevat hoitolaitoksista, ja siitä, minkä tyyppistä palvelua ja tukea tarjotaan sovellettavan menettelyn (esim. nopeutetut menettelyt, rajamenettelyt, iän arviointi, perheenjäsenten jäljittäminen, edunvalvojen nimeäminen jne.) eri vaiheissa. Lisäksi olisi kerättävä tietoja ilman huoltajaa olevien palautettujen alaikäisten määrästä.¹⁹

Komissio toteuttaa vuosina 2013–14 osana Euroopan parlamentin tukemaa pilottihanketta tutkimuksen EU:n laajuisten tietojen keräämiseksi lasten osallisuudesta rikos-, yksityis- tai hallinto-oikeudellisiin menettelyihin. Tässä yhteydessä se kerää keskeisiin indikaattoreihin perustuvia tilastoja ja esittää sanallisen yleiskatsauksen ilman huoltajaa olevien alaikäisten osallisuudesta hallinto-oikeudellisiin menettelyihin EU:ssa.

EASO edistää tietojen vaihtoa ja tietämyksen jakamista ilman huoltajaa olevia lapsia käsittelevien asiantuntijakokousten avulla. Vuoden 2012 loppuun mennessä EASO laatii Afganistania alkuperämaana koskevan kertomuksen, joka käsittelee myös heikossa asemassa olevia ryhmiä, kuten ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, koskevia erityiskysymyksiä.

IV. RISKIALTTIIN MUUTTOLIIKKEEN JA IHMISKAUPAN EHKÄISEMINEN

Toimintasuunnitelmassa todetaan, että lapsia koskevan riskialttiin maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen on ensimmäinen askel ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan maahanmuuton tehokkaassa hallinnassa. Tästä syystä EU ja sen jäsenvaltiot jatkoivat maahanmuuttoon, ja erityisesti lapsia koskevaan maahanmuuttoon, liittyvien kysymysten integroimista kehitysyhteistyöhön. Lisäksi ne ovat toteuttaneet tiedotus- ja koulutustoimia, jotta ihmiskaupan uhrien tunnistamista varhaisessa vaiheessa parannettaisiin sekä lapsia ja heidän perheitään varoitettaisiin laittoman maahanmuuton riskeistä. Vielä yhtenä toiminnan alana oli integroitujen lastensuojelujärjestelmien kehittäminen.

EU rahoitti muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevan aihekohtaisen ohjelman investointi ihmisiin -nimisen aihekohtaisen ohjelman, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen ja kehitysyhteistyön rahoitusvälineen²⁰ avulla hankkeita riskialttiin muuttoliikkeen ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi, riskiryhmiin kuuluvia lapsia koskevan tiedon levittämiseksi ja erikoistuneen henkilöstön kouluttamiseksi havaitsemaan riskitilanteita. EU jatkoi myös oikeudellisten ja hallinnollisten valmiuksien parantamista koskevaa tukeaan kolmansille maille sellaisten lasten tunnistamiseksi, jotka ovat turvapaikanhakijoita ja ihmiskaupan uhreja²¹.

Kansallisella ja EU:n rahoituksella, jolla on tarjottu asumista ja koulutusta alaikäisille, on saatu kannustavia tuloksia useissa alkuperämaissa, kuten Senegalissa, Marokossa, Moldovassa, Egyptissä, Keniassa, Guatemalassa ja Boliviassa²². Parhailtaan ollaan käynnistämässä tiedotuskampanjoita ja toteuttamassa toimia kansallisten viranomaisten ja rajavartijoiden valmiuksien lisäämiseksi²³.

¹⁹ Euroopan komission sisäasioiden pääosasto, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors* HOME/2009/RFX/PR/1002; LOPULLINEN KERTOMUS, joulukuu 2011, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm s. 27.

²⁰ Ks. täydellinen luettelo hankkeista komission työskentelyasiakirjassa, alaviite 3 edellä.

²¹ Ks. edellinen alaviite.

²² Tietoja ovat antaneet AT, BE, ES, IT, NL ja SE.

²³ Tietoja ovat antaneet BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK ja UK.

Riskialttiin muuttoliikkeen ja ihmiskaupan ehkäisemiseen on kuulunut tärkeänä osana jatkuva yhteistyö kolmansien maiden kanssa. Ihmisoikeusvuoropuheluissa keskusteltiin ilman huoltajaa olevista alaikäisistä²⁴. EU jatkoi lapsen oikeuksien edistämistä ja suojaamista koskevien suuntaviivojensa soveltamista²⁵. On odotettavissa, että suuntaviivojen tarkistuksessa vuonna 2012 korostetaan entisestään heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä, kuten ilman huoltajaa olevia lapsia.

Kysymystä ilman huoltajaa olevista alaikäisistä käsitellään muuttoliikettä ja liikkuvuutta koskevissa vuoropuheluissa, kuten EU:n ja Afrikan kumppanuudessa muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja työllisyyden aloilla sekä muuttoliikettä ja kehitystä koskevassa nk. Rabatin prosessissa. Aiheesta keskusteltiin maaliskuussa 2011 maahanmuuttoa ja sosiaalikeskusteluita käsittelevän työryhmän Marokon kanssa pitämässä kokouksessa sekä lokakuussa 2011 käynnistetyssä maahanmuuttoa, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskevassa vuoropuhelussa Tunisian ja Marokon kanssa. Myös vuosia 2012–2016 koskevassa Prahan prosessin toimintasuunnitelmassa²⁶ luetellaan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevia erityistoimia.

Vastaanottavat maat jakoivat ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohtelua koskevia käytäntöjä ja kokemuksia G8-tapaamisessa sekä maahanmuutto- ja pakolaiskysymyksiä käsittelevässä EU:n ja Yhdysvaltojen yhteisessä foorumissa. Espanja järjesti vuonna 2011 osana EU:n ja Yhdysvaltojen yhteistä foorumia seminaarin ilman huoltajaa olevista alaikäisistä, ja näin EU:n jäsenvaltiot ja Yhdysvallat pääsivät vaihtamaan näkemyksiä ja käytäntöjä.²⁷

Mahdollisille tuleville maahanmuuttajille suunnatun tiedotuksen parantamiseksi komissio sisällytti marraskuussa 2011 julkaistuun EU:n maahanmuuttoportaaliin erityisen viittauksen ilman huoltajaa oleviin lapsiin²⁸.

Tulevat toimet

EU:n ja jäsenvaltioiden on jatkossakin syytä käsitellä kysymystä ilman huoltajaa olevista alaikäisistä kehitysyhteistyön yhteydessä. Toteutettavia aloitteita ja suunnitteilla olevia toimia koskevien tietojen jakamista on erittäin tärkeää lisätä, jotta saatavilla olevat resurssit saataisiin käytettyä mahdollisimman tehokkaasti. EU:n rahoituskehiksestä vuosille 2014–2020 käytävien keskustelujen tarkoituksena on parantaa ulkoisten varojen koordinoitua.²⁹

Myös alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävää yhteistyötä on tarpeen parantaa jatkuvasti. Vakaa yhteistyö kolmansien maiden kanssa auttaa EU:ta ja jäsenvaltioita ymmärtämään paremmin näiden maiden tarpeet, mikä puolestaan tukee tulevien hankkeiden suunnittelua ja täytäntöönpanoa. Tällainen toiminta ei saa rajoittua ennaltaehkäiseviin toimiin, vaan siinä on käsiteltävä myös muita kysymyksiä, kuten perheiden yhdistämistä, lasten

²⁴ Ihmisoikeusvuoropuhelut Afrikan unionin, Bangladeshin, Egyptin, ehdokasmaiden (entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kroatia, Turkki), Georgian, Intian, Israelin, Japanin, Jordanian, Kambodžan, Kazakstanin, Kanadan, Kiinan, Kirgisian, Laosin, Libanonin ja Valko-Venäjän kanssa.

²⁵ EU:n suuntaviivat lapsen oikeuksien edistämiseksi ja suojaamiseksi, EU:n neuvosto, *EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law*, 2009.

²⁶ Prahan prosessin toimintasuunnitelma vuosille 2012–2016, liite, kohdat I.3 ja II. 4.

²⁷ Madridissa 31. toukokuuta 2011 järjestetty seminaari *Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*.

²⁸ Ks. <http://ec.europa.eu/immigration>, osio *Avoiding the risks*, otsikko *Children travelling alone*: [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 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio, KOM(2011) 500 lopullinen.

turvallisen paluun varmistamista ja riskiä joutua uudelleen ihmiskaupan uhriksi. Näitä kysymyksiä pitäisi käsitellä myös liikkuvuutta koskevien kumppanuuksien yhteydessä ja pääasiallisten alkuperämaiden kanssa käytävissä vuoropuheluissa.

Tiedonvaihtoon EU:n ulkopuolella sijaitsevien, ilman huoltajaa olevien alaikäisten määrämäiden kanssa olisi kannustettava sekä kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakamista varten että konkreettisten ratkaisujen löytämiseksi ennaltaehkäisemistä, perheenjäsenten jäljittämistä ja turvallista paluuta koskeviin kysymyksiin.

V. VASTAANOTTO JA MENETTELYLLISET TAKEET EU:SSA

Toimintasuunnitelmassa todetaan vastaanotto toimien olevan tärkeitä sen varmistamiseksi, että EU:n alueelle päätyville ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarjotaan asianmukaista hoitoa ja apua. Tästä syystä EU parantaa edelleen näiden lasten vastaanotto toimia ja heidän mahdollisuuksiaan päästä osallisiksi asiaankuuluvista menettelyllisistä takeista.

Schengenin rajasäännöstöön ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen ehdotettiin muutoksia, joiden on tarkoitus parantaa ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohtelua rajoilla. Niiden myötä otetaan käyttöön rajavartioille tarkoitettu koulutusmoduuli, joka koskee ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, ja luettelo kansallisista yhteyspisteistä, joita on konsultoitava alaikäisiä koskevissa asioissa. Frontexin johtaman yhteisoperaatio Hammerin tuloksena laadittiin toiminnalliset suuntaviivat siitä, kuinka lapsia, mukaan lukien ilman huoltajaa olevat lapset, on kohdeltava ulkorajoilla. Belgia järjesti puheenjohtajakaudellaan seminaarin, jossa käsiteltiin kysymystä lapsista, jotka tulevat EU:n alueelle saadakseen suojelua, ja annettiin kansallisille viranomaisille ja kansainvälisille toimijoille joukko suosituksia³⁰.

Turvapaikkaa hakevien ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta EU on saattamassa päätökseen neuvottelut turvapaikkakysymyksiä koskevan yhteisön säännösten tarkistamisesta, jonka myötä ilman huoltajaa olevien alaikäisten suojelun odotetaan vahvistuvan. Ns. aseman määrittelyä koskeva direktiivi³¹ hyväksyttiin joulukuussa 2011. Direktiivillä tiukennetaan perheenjäsenten jäljittämistä koskevaa säännöstä ja esitetään ensimmäistä kertaa suuntaantava luettelo seikoista, jotka on otettava huomioon lapsen edun määrittelyssä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat huhtikuussa 2011 direktiivin ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta (ihmiskauppadirektiivi)³². Direktiiviin sisältyy uusia säännöksiä avun, tuen ja suojelun antamiseksi ihmiskaupan uhreiksi joutuneille ilman huoltajaa oleville lapsille. Jäsenvaltioiden on erityisesti toteutettava tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että ihmiskaupan uhreiksi

³⁰ Belgian puheenjohtajakaudella Brysselissä 9.–10. joulukuuta 2010 järjestetty seminaari *Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*. Komissio (ulkorajarahasto) yhteisrahoitti seminaaria, jossa käsiteltiin lasten suojelua ensikohtaamisesta lähtien ja jonka tuloksena annettiin useita suosituksia.

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu). EUVL L 337, s. 9, 20. 12. 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:FI:PDF>.

³² EUVL L 101, s. 1, 15.4. 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:FI:PDF>.

joutuneiden lasten auttamiseksi ja tukemiseksi toteutettaviin erityistoimiin ryhdytään vasta, kun kunkin lapsiuhrin nimenomaista tilannetta on arvioitu yksilöllisesti. Tässä yhteydessä on otettava asianmukaisesti huomioon lapsen näkemykset, tarpeet ja huolenaiheet kestävän ratkaisun löytämiseksi. Lisäksi jäsenvaltion olisi nimettävä lapselle edunvalvoja tai edustaja heti, kun lapsi on tullut viranomaisten tietoon.

Komissio on perustanut asiantuntijaryhmän, joka käsittelee ilman huoltajaa olevia alaikäisiä maahanmuuttoprosessissa³³. Asiantuntijaryhmä vaihtaa näkemyksiä ja käytäntöjä erilaisista tätä alaa koskevista kysymyksistä. Ensimmäisessä aihekohtaisessa kokouksessa, joka järjestettiin 21. kesäkuuta 2011, käsiteltiin edunvalvontaa. Kokouksessa vahvistettiin, että edunvalvonta on yksi lastensuojelun keskeisistä tekijöistä, ja vaikka sille ei ole yhtenäistä mallia, siihen liittyy eri puolilla EU:ta yhteisiä haasteita, kuten tarve kouluttaa edunvalvojia. Edunvalvontaa koskevien verkostojen tukemiseksi komissio rahoitti ”Euroopan edunvalvontalaitosten verkosto: edunvalvonta käytännössä”-nimistä hanketta, jonka NIDOS-säätiö panee täytäntöön³⁴. Se rahoitti myös alankomaalaisen Defence for Children -järjestön johtamaa hanketta, jonka tuloksena määriteltiin ilman huoltajaa olevien lasten edunvalvojia koskevat perusnormit³⁵ sekä hanketta, jolla pyrittiin parantamaan ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden edunvalvonnan laatua Keski-Euroopassa³⁶. EASO on määritellyt vuoden 2012 painopisteiksi iän arviointia koskevan työryhmän perustamisen, teknisen dokumentaation toimittamisen sekä iän arviointia koskevan käsikirjan³⁷. EASO lähetti keväällä 2012 jäsenvaltioihin ja kansalaisyhteiskunnan järjestöille kyselyn EU:n nykyisten politiikkojen ja käytäntöjen arvioimiseksi. Tuloksia hyödynnetään EASON työryhmän työskentelyssä ja suuntaviivojen laatimisessa.

Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä käsittelevä asiantuntijaryhmä tarkasteli huolellisesti perheenjäsenen jäljittämistä.³⁸ Sen johtopäätös oli, että ilman alkuperämaan osallistumista ei pystytä löytämään oikeudellisia edunvalvojia tai asianmukaisia alaikäisistä huolehtivia laitoksia, perheyhteyksiä ei pystytä palauttamaan eikä näitä alaikäisiä pystytä palauttamaan turvalliseen ympäristöön. Espanja ja Ranska esittelivät yhteistyötä alkuperämaiden kanssa, ja Italia selvitti Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön tapaa toteuttaa jäljittäminen. Huolimatta siitä, että jäsenvaltioilla on erilaisia lähestymistapoja perheenjäsenen jäljittämiseen, joitakin kansallisella tasolla kehitettyjä sääntöjä ja käytäntöjä voisi olla hyödyllistä jakaa jäsenvaltioiden välillä. Tästä syystä ehdotettiin kyselyn laatimista perheenjäsenen jäljittämistä koskevien tietojen kirjaamiseksi ja parhaiden käytäntöjen jakamiseksi.

³³ Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä maahanmuuttoprosessissa käsittelevä asiantuntijaryhmä (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Kokouksiin osallistuu asiantuntijoita EU:n jäsenvaltioista, valtioista riippumattomista järjestöistä, kansainvälisistä järjestöistä, sekä EU:n toimielimistä ja virastoista.

³⁴ Euroopan pakolaisrahasto, yhteisön toimet vuonna 2011.

³⁵ Alankomaalaisen Defence for Children -järjestön toteuttama hanke ”Suojelua koskevan puutteen korjaaminen: ilman huoltajaa olevien lasten edunvalvojia koskevat perusnormit Euroopassa” rahoitettiin DAPHNE III -ohjelmasta ja saatiin päätökseen vuonna 2011. Saatavilla osoitteessa <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

³⁶ Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön toteuttama hanke ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden edunvalvonnan ja hoidon parantaminen Keski-Euroopan maissa, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf.

³⁷ EASON vuoden 2012 työohjelma, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_FI_TRA.pdf.

³⁸ 26. maaliskuuta 2012 pidetty kokous, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>.

Perusoikeusviraston vertailevassa kertomuksessa vuodelta 2010 (*Separated, asylum-seeking children in EU Member States*) tarkasteltiin ilman huoltajaa olevien lasten kokemuksia ja tukevaisuudennäkymiä 12:ssa EU:n jäsenvaltiossa. Siinä määriteltiin nykyisten järjestelmien hyviä käytäntöjä ja puutteita sellaisissa kysymyksissä kuin asuminen, terveydenhuoltoon ja koulutukseen pääsy, oikeudellinen edustus, sosiaalityöntekijöiden rooli, iän arviointi, perheenjäsenten jäljittäminen ja perheenyhdistäminen³⁹.

Komissio hyväksyi helmikuussa 2011 lapsen oikeuksia koskevan EU:n toimintasuunnitelman, joka käsittelee heikossa asemassa ja erityisesti ilman huoltajaa olevien lasten suojelua. Harkittavina olevia toimia ovat muun muassa Euroopan neuvoston vuonna 2010 esittämien lapsiystävällisen oikeuden suuntaviivojen edistäminen. Kyseiset suuntaviivat sisältävät ilman huoltajaa olevia lapsia koskevia suosituksia. Lisäksi toimintasuunnitelmassa tuetaan Euroopan tason koulutuksen järjestämistä tuomareille ja muille oikeusalan ammattilaisille tavoista, joilla lasten osallistuminen oikeudellisiin menettelyihin voidaan järjestää parhaalla mahdollisella tavalla.

Vuoden 2011 aikana EASO päivitti eurooppalaisen turvapaikka-alan koulutusohjelman moduulia, joka koskee lasten haastattelemista. Moduulissa käsitellään turvapaikkavirkailijoiden koulutustarvetta sukupuolta, traumaa ja ikää koskevissa kysymyksissä. Siinä myös varmistetaan, että alaikäisten puhuttelut suoritetaan lapsiystävällisesti.⁴⁰

Rahoitusnäkökohdat kuuluvat edelleen tärkeänä osana ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan EU:n yhteisen lähestymistavan kehittämiseen. Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2011 pilottihankkeen, jonka on määrä tarjota 1 000 000 euroa ennaltaehkäisy-, vastaanotto-, suojelu- ja kotouttamispolitiikkaa koskevien, ilman huoltajaa oleville lapsille suunnattujen hankkeiden rahoittamiseen⁴¹. Vuonna 2011 annetussa turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamista koskevassa asetusehdotuksessa⁴² tunnustetaan alakohtaisen lähestymistavan rajat ja yhdistetään kotouttamisen, muuttoliikkeen, turvapaikka-asioiden ja palautusten hallinnan taloudellinen tuki. Siinä myös käsitellään kolmansien maiden kansalaisista muodostuvien eri kohderyhmien, mukaan lukien ilman huoltajaa olevat alaikäiset, tarpeita kattavammalla ja koordinoitummalla tavalla.

Tulevat toimet

EU on sitoutunut tarkistamaan turvapaikka-asioita koskevaa yhteisön säännöstöä vuoden 2012 loppuun mennessä. Komissio on ehdottanut ilman huoltajaa olevien lasten suojeluun tiukempia normeja. Olisi kiinnitettävä huomiota tätä maahanmuuttajien ryhmää koskevien säännösten saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ihmiskauppadirektiivistä ja aseman määrittelyä koskevasta direktiivistä samoin kuin muista turvapaikkakysymyksiä koskevista tulevista direktiiveistä järjestettävissä seminaareissa olisi mahdollisuuksien mukaan keskusteltava myös ilman huoltajaa olevista lapsista.

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf.

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

⁴¹ Budjettikohta 18 03 18: Pilottihanke – Ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanotto-, suojelu- ja kotouttamispolitiikan analysointi.

⁴² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta vuosille 2014–2020, KOM(2011) 751 lopullinen.

Komissio varmistaa jatkossakin, että ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin vaikuttava lainsäädäntö pannaan täytäntöön asianmukaisesti ja että mahdollisiin suojelua koskeviin puutteisiin puututaan.

EASO harkitsee yhteistyössä Frontexin kanssa mahdollisuuksia lisätä koulutusta, joka koskee alaikäisten käsittelyä EU:n ulkorajoilla. Koulutus koskisi menettelyjä iän ja näytön arvioimiseksi. Lisäksi EASO edistää tietojen vaihtoa ja tietämyksen jakamista erilaisten ilman huoltajaa olevia lapsia käsittelevien asiantuntijakokousten avulla.

Komissio jatkaa EASOn ja jäsenvaltioiden tukemana työtään perheenjäsenten jäljittämiseksi niin EU:ssa kuin kolmansissakin maissa, ja se pyrkii tässä yhteydessä selvittämään ja edistämään parhaita käytäntöjä. EU:n ja jäsenvaltioiden olisi myös lisättävä yhteistyötään ilman huoltajaa olevien alaikäisten alkuperämaiden kanssa.

Komissio myöntää jatkossakin varoja ilman huoltajaa olevia lapsia koskevia hankkeita varten. Varojen käyttöä olisi kuitenkin tehostettava. Jäsenvaltioita ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjä kehoitetaan esittämään kohdennettuja ehdotuksia, joilla edistetään ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan EU:n yhteisen lähestymistavan täytäntöönpanoa. Sellaiset parhaisiin käytäntöihin keskittyvät uudet hankkeet voisivat osoittautua erittäin hyödyllisiksi, joissa käsitellään keinoja estää huostaanotettujen lasten karkaamista, majoitusnormien parantamista ja täysi-ikäisyyden saavuttamiseen liittyvien tilanteiden käsittelemistä. On niin ikään tarpeen varmistaa varojen saatavuus vuoden 2013 jälkeen. Tulevan turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston pitäisi helpottaa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevien hankkeiden rahoitusta.

VI. KESTÄVIEN RATKAISUJEN LÖYTÄMINEN

Useimmat EU:n jäsenvaltiot ovat saattaneet palauttamisdirektiivin⁴³ osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tämän myötä ilman huoltajaa olevien alaikäisten suojelu on huomattavasti parantunut useissa jäsenvaltioissa. Kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, palauttamisdirektiivin yhteyskomitean kokouksissa näihin lapsiin kiinnitettiin erityistä huomiota.

Euroopan komissio rahoitti paluurahastosta ilman huoltajaa olevien alaikäisten palauttamista koskevaa hanketta (*European Return Platform for Unaccompanied Minors*) ja maahanmuuttajien palauttamisesta ja lähdöstä vastaavan Alankomaiden viraston toteuttamaa paluunjälkeistä kotoutumista koskevaa hanketta (*European Reintegration Instrument project*), jonka kohderyhmään myös ilman huoltajaa olevat lapset kuuluvat. Komission rahoittamassa tutkimuksessa alaikäisten palauttamista koskevista parhaista käytännöistä⁴⁴ jäsenvaltioille esitetään tarkastuslista, joka helpottaa hyvien käytäntöjen noudattamista harkittaessa lasten palauttamista kolmansiin maihin. Paluurahaston työohjelmassa vuodelle 2011 tuotiin esiin tarve perheenjäsenten jäljittämistä, palautettujen alaikäisten seuranta ja ilman huoltajaa olevien palautettujen alaikäisten vastaanottokeskuksia koskeviin hankkeisiin.

⁴³ Direktiivi 2008/115/EY, EUVL L 348/98, 24. 12. 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:FI:PDF>.

⁴⁴ Euroopan komission sisäasioiden pääosasto, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors* HOME/2009/RFXX/PR/1002; Lopullinen kertomus, joulukuu 2011, saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm s. 160.

Euroopan pakolaisrahastossa ja eurooppalaisessa rahastossa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten tämä maahanmuuttajien ryhmä on asetettu etusijalle edellyttäen, että kyseisiin toimiin voidaan soveltaa suurempaa yhteisrahoitusta⁴⁵.

Euroopan pakolaisrahastoon maaliskuussa 2012 tehdyt muutokset⁴⁶, joilla perustettiin EU:n yhteinen uudelleensijoittamisohjelma, korostetaan EU:n roolia kansainvälisen suojelun tarjoamisessa ilman huoltajaa oleville alaikäisille. Uudella ohjelmalla jäsenvaltioita rohkaistaan taloudellisin kannustimin osallistumaan sellaisten ilman huoltajaa olevien alaikäisten, joille on myönnetty pakolaisasema EU:n ulkopuolisessa valtiossa, uudelleensijoittamiseen EU:hun.

Tulevat toimet

Palauttamisdirektiivin soveltamista koskevassa kertomuksessa, jonka komissio laatii joulukuuhun 2013 mennessä, tutkitaan tarkasti mm. ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevien säännösten soveltamista.

Paluurahastosta myönnetään jatkossakin varoja tätä maahanmuuttajien ryhmää varten. Jäsenvaltioita ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjä kehoitetaan hyödyntämään kaikki saatavilla olevat mahdollisuudet rahoitukseen.

Komissio edistää jatkossakin ilman huoltajaa olevien lasten uudelleensijoittamisen sisällyttämistä unionin uudelleensijoittamisohjelman painopisteisiin, kuten vuosia 2014–2020 koskevan turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston osalta on suunniteltu.

VII. PÄÄTELMÄT

Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskeva EU:n toimintasuunnitelma ja neuvoston päätelmät ovat olleet tärkeitä askeleita yhteisen, oikeuksiin perustuvan EU:n lähestymistavan luomisessa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä kohtaan.

EU:n yhteinen lähestymistapa on mahdollistanut tehokkaammin monialaisen poliittisen pohdinnan siitä, kuinka lasten tilanteeseen voidaan puuttua riippumatta heille maahanmuuttajina myönnetystä asemasta. Tämä lähestymistapa on myös helpottanut keskustelua EU:n toimielinten, kansallisten viranomaisten sekä eri politiikan aloilla toimivien hallitustenvälisten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen välillä. Sen ansiosta ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevaa tietämystä ja asiaa koskevia käytäntöjä on voitu vaihtaa tehokkaammin. EU:n yhteisellä lähestymistavalla varmistettiin suuremman painoarvon antaminen rahoitustoimille, jotka on suunnattu näiden lasten tilanteeseen puuttumiseen. Lapsen edun nimenomainen tunnustaminen johtavaksi periaatteeksi on osaltaan vaikuttanut säännöksiin, joilla varmistetaan, että EU:n uusissa lainsäädäntövälineissä tämän erityisen heikossa asemassa olevan maahanmuuttajaryhmän suojelua lisätään.

Ilman huoltajaa olevien lasten tulo EU:n alueelle ei ole väliaikainen ilmiö, vaan EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen pitkäaikainen piirre. EU:n yhteistä lähestymistapaa ilman

⁴⁵ 75 prosenttia 50 prosentin sijasta.

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 281/2012/EU, annettu 29 päivänä maaliskuuta 2012, Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa tehdyn päätöksen N:o 573/2007/EY muuttamisesta.

huoltajaa oleviin alaikäisiin tarvitaan nyt ja jatkossakin, jotta lapsen oikeuksia voidaan kunnioittaa tehokkaasti ja täysimääräisesti niin kansallisella kuin EU:nkin tasolla tämän monimutkaisen ja kansainvälisen haasteen ratkaisemiseksi.

Kahden viime vuoden aikana komissio on kiinnittänyt erityistä huomiota sen varmistamiseen, että ilman huoltajaa oleviin lapsiin liittyvien oikeudellisten, taloudellisten ja poliittisten välineiden koordinoitua parannetaan ja johdonmukaisuutta lisätään. Toteutetuilla toimilla on parannettu tietojenkeruuta, riskialttiin muuttoliikkeen ja ihmiskaupan ehkäisemistä, jo EU:n alueelle saapuneiden lasten suojelua ja kestävien ratkaisujen tunnistamista.

EU:n yhteisen lähestymistavan kehittäminen ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin on kuitenkin jatkuva ja asteittainen prosessi. Se edellyttää lisätoimia ilmiötä koskevan tietämyksen jakamisessa, lasten asianmukaisen suojelun varmistavien säädösten ja muiden toimenpiteiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa sekä erityisesti kestäviä ratkaisuja koskevien menetelmien etsimisessä. Tässä yhteydessä EU:n puheenjohtajamaan Tanskan ja Pelastakaa lapset -järjestön kesäkuussa 2012 järjestämässä, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevassa konferenssissa annettiin erittäin hyödyllisiä tietoja toimintasuunnitelman toista soveltamiskautta ajatellen.

Komissio asettaa jatkossakin etusijalle ilman huoltajaa olevia lapsia koskevien hankkeiden rahoituksen. Jäsenvaltioita sekä kansainvälisiä ja valtioista riippumattomia järjestöjä kannustetaan hyödyntämään saatavilla olevaa rahoitusta mahdollisimman täysimääräisesti. Myös tulevan rahoitusvälineen, turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston, on tarkoitus helpottaa tätä maahanmuuttajien ryhmää koskevien hankkeiden rahoitusta. EU rahoittaa jatkossakin ulkoisen avun välineidensä kautta kolmansissa maissa ja alueilla aloitteita, jotka koskevat ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyviä kysymyksiä.

Myös muita EU:n institutionaalisia toimijoita kehoitetaan harkitsemaan, minkä verran kapasiteettia ne voisivat kohdentaa tehokkaamman täytäntöönpanon kehittämiseen. Kansainvälisiä ja valtioista riippumattomia järjestöjä, jotka ovat tärkeitä sidosryhmiä, kannustetaan jatkamaan osallistumistaan EU:n yhteisen lähestymistavan kehittämiseen.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden on lisättävä ponnistuksiaan, joita ne tekevät yhteistyön vahvistamiseksi EU:n ulkopuolisten alkuperä-, kauttakulku- ja määrämaiden kanssa kysymyksissä, jotka koskevat EU:n yhteistä lähestymistapaa ilman huoltajaa oleviin lapsiin. Näiden lasten tilannetta on jatkossakin käsiteltävä maahanmuuttoasioiden ulkoisen ulottuvuuden yhteydessä, kuten maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa esitetään. Tietyissä kysymyksissä, kuten perheenyhdistäminen tai turvallisen paluun varmistaminen, ei voida saavuttaa edistystä ilman alkuperämaiden osallistumista. Lisäksi työskentely kolmansien maiden kanssa riskialttiin muuttoliikkeen ehkäisemiseksi edellyttää toiminnan koordinoimista suhteessa kehitysapuun ja -yhteistyöhön.