



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 09 28
COM(2012) 554 final

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Veiksmų plano dėl nelydimų nepilnamečių laikotarpio vidurio ataskaita

{SWD(2012) 281 final}

I. ĮŽANGA

2010 m. gegužės mėn. Komisija priėmė Veiksmų planą dėl nelydimų nepilnamečių (2010–2014 m.)¹, o 2010 m. birželio mėn. buvo priimtos Tarybos išvados dėl nelydimų nepilnamečių². Veiksmų plane ir Tarybos išvadose nustatytas bendras ES požiūris, pagrįstas vaiko interesų principu. Juose nurodytos pagrindinės veiksmų kryptys, kaip antai prevencija, priėmimas ir tvarių sprendimų, įgyvendintinų įvairiomis praktinėmis priemonėmis, kurių imasi Europos Sąjungos (ES) institucijos ir agentūros, ES valstybės narės ir suinteresuotieji subjektai, nustatymas.

Veiksmų plane ir Tarybos išvadose Komisija paraginta iki 2012 m. vidurio pateikti jų įgyvendinimo ataskaitą. Laikotarpio vidurio ataskaitoje akcentuojami 2010 m. gegužės–2012 m. birželio mėnesiu įvykę pokyčiai ir nurodomos sritys, kurioms per kitus dvejus metus reikia skirti daugiau dėmesio ir kuriose reikia imtis tikslinių veiksmų. Prie ataskaitos pridėtas Tarnybų darbinis dokumentas³, kuriame išsamiau apibūdinti ES institucijų bei agentūrų ir ES valstybių narių nacionalinių administracijų veiksmai. Jame taip pat, kai tinkama, nurodomi kitų dalyvių veiksmai. Rengiant ataskaitą ir Tarnybų darbinį dokumentą remtasi tyrimais, konsultacijomis su valstybėmis narėmis ir nuolatiniu dialogu su pilietinės visuomenės organizacijomis.

II. ESAMA PADĖTIS

Pastarųjų dvejų metų įvykiai rodo, kad nelydimų nepilnamečių⁴ atvykimas yra ne laikinas reiškinys, bet ilgalaikis migracijos į ES požymis, ir kad ES reikia laikytis bendro požiūrio į šią migrantų grupę.

Nelydimų vaikų atvykimo priežasčių tebėra daug ir jos tarpusavyje susijusios. Kai kurie iš jų bėga nuo ginkluotų konfliktų, gaivalinių nelaimių, diskriminacijos arba persekiojimo. Šiomis aplinkybėmis galima daryti išvadą, kad tokie įvykiai, kaip konfliktai Afganistane ir Irake arba su Arabų pavasario įvykiais susiję politiniai neramumai, yra svarbi tokių srautų priežastis. 2009 m. pagrindinės į ES atvykstančių nelydimų nepilnamečių kilmės šalys buvo Afganistanas ir Irakas⁵, 2010 m. iš šių šalių bei iš Somalio pusiasalio šalių taip pat atvyko daug nelydimų nepilnamečių⁶. Kai kurie vaikai išvyksta ne savo noru, o yra išsiunčiami savo šeimų, kad būtų apsaugoti nuo politinio persekiojimo, turėtų galimybių įgyti išsilavinimą ir užsitikrinti gerovę, nes jų šalyje tokių galimybių nėra, arba tiesiog išvengtų skurdo ir įsidarbintų ES⁷; yra vaikų, kurie siekia prisijungti prie ES teritorijoje jau esančių savo šeimos narių. Galiausiai, kai kurie nelydimi nepilnamečiai atvyksta būdami prekybos žmonėmis aukos, kurias siekiama išnaudoti.

¹ COM(2010) 213 galutinis.

² Tarybos išvados dėl nelydimų nepilnamečių, 3018-as Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos posėdis, Liuksemburgas, 2010 m. birželio 3 d.

³ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SWD(2012) 281.

⁴ Sąvoka „nelydimi nepilnamečiai“ apibrėžta Tarybos direktyvos 2001/55/EB 2 straipsnio f punkte.

⁵ 2009 m. Afganistanas, Somalis ir Irakas buvo trys pagrindinės į ES atvykusių nelydimų nepilnamečių kilmės šalys. FRONTEX (2010 m.) „Nelydimų nepilnamečių padėtis migracijos procese“.

⁶ „Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics“, EMT, pateikta skyriuje „EMT ad-hoc apklausos / apsauga“ (Nr. 367) adresu <http://www.emn.europa.eu>.

⁷ Pirmiausia Prancūzijoje. FRONTEX (2010 m.) „Nelydimų nepilnamečių padėtis migracijos procese“.

Kaip nurodyta Veiksmų plane, su šia migrantų grupe susijusių statistinių duomenų turima nedaug ir ši tendencija nesikeičia, nors duomenų rinkimas šiek tiek pagerėjo. Patikimiausi turimi duomenys – tai duomenys apie prieglobsčio prašymą pateikusius nelydimus nepilnamečius. 2011 m. ES-27 pateikti 12 225 prieglobsčio prašymai – šis skaičius panašus į ankstesnių metų skaičius⁸, todėl galima daryti išvadą, kad tokios rūšies migracijos mastas vis dar labai didelis. Mažiau informacijos turima apie kitokio pobūdžio nelydimų nepilnamečių migraciją. Nurodoma, kad 2011 m. valstybės narės nelydimiems nepilnamečiams išdavė 4 406 leidimus gyventi⁹. Bendrai pagal turimus duomenis galima spręsti, kad į ES atvykstančių vaikų skaičius sumažėjo nežymiai ir kad artimiausiais metais ši tendencija neturėtų keistis.

Skiriasi į skirtingas valstybes nares atvykstančių migrantų srautų mastas ir pobūdis. Į kai kurias valstybes nares nelydimi pilnamečiai dažniausiai atvyksta prašyti prieglobsčio. Vienas iš tokių pavyzdžių – Švedija, kurioje nelydimų nepilnamečių pateikiamų prieglobsčio prašymų skaičius nuolat auga (nuo 1 510 2008 m. iki 2 655 2011 m.). Per tą patį laikotarpį Vokietijoje šiai migrantų grupei priklausančių asmenų pateiktų prieglobsčio prašymų skaičius išaugo trigubai – nuo 765 iki 2 125¹⁰.

Į kitas valstybes nares atvykstančių prieglobsčio prašytojų srautai yra sąlyginai mažesni, palyginti su vaikų, kurie atvyksta kaip neteisėti migrantai, srautais. Tokia padėtis yra Italijoje ir Ispanijoje, kurios 2010 m. prieglobsčio neprašiusiems nelydimiems nepilnamečiams išdavė pirmuosius leidimus (atitinkamai 2 278 ir 819)¹¹. Šių neteisėtų migrantų srautų mastui vis didesnę poveikį daro politinė suirutė Šiaurės Afrikos šalyse ir kitur. Pavyzdžiui, Italija pažymėjo, kad pastaraisiais metais iš tradicinių kilmės šalių, pavyzdžiui, Albanijos, atvyksta mažiau nelydimų nepilnamečių, tačiau jų daugiau atvyksta iš socialinių ir politinių neramumų krečiamų Afrikos ir Artimųjų Rytų šalių.

Paskutinei valstybių narių grupei priskiriamos tranzito šalys, kuriose nelydimi nepilnamečiai pateikia labai mažai prieglobsčio prašymų (paprastai mažiau nei 60 prašymų per metus¹²), tačiau per kurias kai kurie iš jų keliauja į kelionės tikslo šalį. Šiai kategorijai priklauso daugelis Vidurio ir Rytų Europos šalių.

III. DUOMENŲ RINKIMAS

Duomenų rinkimas tebėra vienas iš svarbiausių uždavinių. Nelydimi nepilnamečiai yra nevienalytė grupė ir jais rūpinasi skirtingos institucijos, todėl ne visi nelydimi nepilnamečiai įtraukiami į valstybių narių nuolat renkamus duomenis. Nors turima patikimų statistinių duomenų apie prieglobsčio prašančius nelydimus vaikus, tačiau statistinių duomenų apie neteisėtai imigravusius arba parduotus nelydimus vaikus mažiau.

Tačiau per pastaruosius dvejus metus padaryta didelė pažanga tiek kiekybinių bei kokybinių duomenų rinkimo, tiek keitimosi šiais duomenimis srityse. Po to, kai 2011 m. pagal

⁸ Atitinkamai 10 845 prieglobsčio prašymai 2010 m., 12 245 – 2009 m. ir 11 715 – 2008 m. Eurostatas.

⁹ Eurostatas.

¹⁰ Eurostatas.

¹¹ Atitinkamai 2010 m. nelydimų nepilnamečių, kurie pateikė prieglobsčio prašymus, Ispanijoje buvo 15, Italijoje 305. Eurostatas.

¹² Pavyzdžiui, 2011 m. nelydimi vaikai Čekijoje ir Lietuvoje pateikė 10 prieglobsčio prašymų, Slovakijoje – 20, Bulgarijoje – 25, Rumunijoje – 55 ir Vengrijoje bei Slovėnijoje – 60. Tokių prieglobsčio prašymų nepateikta Estijoje ir Latvijoje. Eurostatas.

Statistikos reglamento¹³ 6 straipsnį buvo peržiūrėtos Duomenų rinkimo gairės, Eurostatui buvo sudarytos sąlygos rinkti duomenis apie papildomą leidimų kategoriją, t. y. leidimus gyventi, išduotus nelydimiems nepilnamečiams, kurie nepateikė prieglobsčio prašymo arba kuriems nebuvo išduotas neteisėtos prekybos žmonėmis aukoms skirtas leidimas gyventi; tai leidžia įvertinti su prieglobsčiu nesusijusios migracijos mastą ir dinamiką¹⁴. 2010 m. rugsėjo mėn. FRONTEX paskelbė tikslinį rizikos vertinimą, kuriame nagrinėjami su prieglobsčio prašančiais nelydimais nepilnamečiais susiję duomenys: pilietybės, maršrutai ir prieglobsčio prašantiems nelydimiems migrantams suteiktos pagalbos, siekiant migruoti, priemonės¹⁵. Europos migracijos tinklas (EMT) ir toliau atliko svarbų vaidmenį keitimosi duomenimis apie nelydimus nepilnamečius srityje. 2012 m. pirmąjį ketvirtį atlikus *ad-hoc* apklausą gauta naujausių statistinių duomenų ir informacijos apie taikomą praktiką, susijusių su prieglobsčio prašančiais nelydimais nepilnamečiais¹⁶.

Neseniai įsteigtas Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO)¹⁷ taip pat dalijasi duomenimis ir juos stebi. 2012 m. darbo programoje numatyta sukurti EASO dalijimosi informacija apie nelydimus nepilnamečius ir jos stebėjimo sistemą, taip pat rinkti duomenis ir plėtoti informaciją apie kilmės šali¹⁸.

Tolesnė veikla

Valstybės narės, ES institucijos ir agentūros, nevyriausybinės ir tarptautinės organizacijos turėtų aktyviau rinkti kiekybinius ir kokybinius duomenis, įskaitant pagal lytį suskirstytus statistinius duomenis, ir jais dalytis. Būtina toliau gerinti visoje ES renkamų duomenų palyginamumą. Valstybės narės raginamos toliau rinkti duomenis apie prieglobsčio prašančius nelydimus nepilnamečius, taip pat apie nelydimus nepilnamečius, kurie yra neteisėti migrantai arba prekybos žmonėmis aukos. Pirmiausia reikėtų toliau skirstyti duomenis apie prekybą nepilnamečiais, kad būtų gauta informacijos apie nelydimus nepilnamečius, kurie yra prekybos žmonėmis aukos.

Duomenų rinkimas neturėtų apsiriboti pirminiu duomenų rinkimu, kuris vykdomas nelydimų vaikų atvykimo į valstybę narę momentu. Taip pat būtina geriau suvokti, kas nutinka nelydimiems nepilnamečiams, kai jie atsiduria ES teritorijoje. Jei įmanoma, valstybės narės turėtų rinkti kiekybinius ir kokybinius duomenis, susijusius su nuo priežiūros įstaigų besislapstančių nelydimų nepilnamečių skaičiumi ir įvairiais taikytinų procedūrų etapais teikiamomis paslaugomis bei parama (pavyzdžiui, supaprastintomis procedūromis, pasienio procedūromis, amžiaus nustatymu, šeimų paieška, globėjų paskyrimu ir kt.). Galiausiai taip pat reikėtų rinkti statistinius duomenis apie grąžintų nelydimų nepilnamečių skaičių¹⁹.

¹³ Reglamentas (EB) Nr. 862/2007.

¹⁴ Eurostatas. Dėl kitų priežasčių išduoti pirmieji leidimai: priežastis, galiojimo trukmė ir pilietybė http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

¹⁵ FRONTEX (2010 m.) „Nelydimų nepilnamečių padėtis migracijos procese“.

¹⁶ „Ad-Hoc Query_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics“. Nuorodos nr. 367, EMT interneto svetainė <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

¹⁷ 2010 m. gegužės 19 d. Reglamentas (ES) Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo.

¹⁸ 2012 m. EASO darbo programa http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf.

¹⁹ Europos Komisijos Vidaus reikalų generalinis direktoratas „Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors“, HOME/2009/RFX/PR/1002; GALUTINĖ ATASKAITA, 2011 m. gruodžio mėn., pateikta adresu http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p. 27.

2013–2014 m. Komisija atliks tyrimą, siekdama surinkti ES lygmens duomenis apie vaikų dalyvavimą baudžiamuosiuose, civiliniuose ir administraciniuose teismo procesuose; šis tyrimas bus Europos Parlamento remiamo bandomojo projekto dalis. Todėl atliekant tyrimą bus renkami susijusiais rodikliais pagrįsti statistiniai duomenys ir bus apžvelgtas nelydimų nepilnamečių dalyvavimas administraciniuose teismo procesuose ES.

EASO toliau sieks palengvinti keitimąsi informacija ir dalijimąsi žiniomis, rengdamas ekspertų posėdžius nelydimų vaikų klausimui nagrinėti. Iki 2012 m. pabaigos EASO parengs kilmės šalies ataskaitą apie Afganistaną, kurioje bus aptariami atitinkami konkretūs klausimai, susiję su pažeidžiamomis grupėmis, be kita ko, nelydimais nepilnamečiais.

IV. NESAUGIOS MIGRACIJOS IR PREKYBOS ŽMONĖMIS PREVENCIJA

Veiksmų plane pripažįstama, kad nesaugios migracijos ir prekybos vaikais prevencija – tai pirmas žingsnis, siekiant veiksmingai spręsti nelydimų nepilnamečių migracijos problemą. Tuo tikslu ES ir jos valstybės narės migracijos, visų pirma vaikų, klausimą ir toliau siekia įtraukti į vystomojo bendradarbiavimo politiką. Jos taip pat ėmėsi didinti informuotumą ir rengti mokymus, siekdamos gerinti ankstyvo prekybos žmonėmis aukų nustatymo rezultatus ir suteikti informacijos vaikams bei jų šeimoms apie su neteisėta migracija susijusią riziką. Paskutinė veiklos sritis buvo integruotų vaikų apsaugos sistemų kūrimas.

Vykdydama teminę prieglobsčio ir migracijos programą, teminę programą „Investicijos į žmones“, Europos demokratijos ir žmogaus teisių priemonę ir Vystomojo bendradarbiavimo priemonę²⁰, ES finansavimo projektus, kuriais siekiama nesaugios migracijos ir prekybos žmonėmis prevencijos, taip pat geriau informuoti vaikus, kuriems kyla pavojus, ir mokyti specialistus atpažinti pavojingas situacijas. Be to, ES ir toliau rėmė trečiąsias šalis, kad jos gerintų savo teisinius ir administracinius gebėjimus nustatyti prieglobsčio prašančius vaikus ir vaikus, kurie yra prekybos žmonėmis aukos²¹.

Kilmės šalyse, kaip antai Senegalas, Marokas, Moldova, Egiptas, Kenija, Gvatemala ir Bolivija, veikiančių centrų, kuriuose apgyvendinami ir mokomi nepilnamečiai, finansavimas iš nacionalinių ir ES lėšų duoda teigiamų rezultatų²². Taip pat rengiamos informavimo kampanijos ir vykdoma nacionalinių institucijų bei pasienio pareigūnų gebėjimų stiprinimo veikla²³.

Siekiant nesaugios migracijos ir prekybos žmonėmis prevencijos labai svarbu nuolat bendradarbiauti su trečiosiomis šalimis. Nelydimų nepilnamečių klausimu diskutuota vedant Žmogaus teisių dialogus²⁴. ES toliau įgyvendino ES vaiko teisių propagavimo ir apsaugos gaires²⁵. Tikimasi, kad 2012 m. peržiūrint gaires labiausiai pažeidžiamiesiems asmenims, pavyzdžiui, nelydimiems vaikams, bus skirta daugiau dėmesio.

²⁰ Išsamus projektų sąrašas pateiktas Komisijos tarnybų darbiniam dokumente, žr. 3 išnašą.

²¹ Ten pat.

²² Informaciją pateikė AT, BE, ES, IT, NL ir SE.

²³ Informaciją pateikė BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK ir UK.

²⁴ Žmogaus teisių dialogai su Afrikos Sąjunga, Baltarusija, Bangladešu, Egiptu, Gruzija, Indija, Izraeliu, Japonija, Jordanija, Kambodža, Kanada, Kazachstanu, Kinija, Kirgizija, Laosu ir Libanu ir šalimis kandidatėmis (buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija, Kroatija, Turkija).

²⁵ ES vaiko teisių propagavimo ir apsaugos gairės, Europos Sąjungos Taryba, *ES žmogaus teisių ir tarptautinės humanitarinės teisės gairės*, 2009 m.

Nelydimų nepilnamečių klausimas sprendžiamas vedant migracijos ir judumo dialogus, kaip antai ES ir Afrikos migracijos, judumo ir užimtumo partnerystė ir „Rabato procesas“ dėl migracijos ir vystymosi. Šis klausimas su Maroko atstovais aptartas 2011 m. kovo mėn. įvykusiame Socialinių ir migracijos reikalų darbo grupės posėdyje, o su Tuniso ir Maroko atstovais – palaikant 2011 m. spalio mėn. pradėtą Dialogą migracijos, judumo ir saugumo klausimais. 2012–2016 m. Prahos proceso veiksmų plane taip pat išvardyti konkretūs veiksmai, susiję su nelydimais nepilnamečiais²⁶.

Didžiojo aštuoneto (G8) ir ES bei JAV bendradarbiavimo migracijos ir pabėgėlių klausimais forume priimančiosios šalys pasidalijo dirbant su šia migrantų grupe taikoma praktika ir įgyta patirtimi. 2011 m. Ispanija surengė su ES ir JAV forumu susijusį seminarą apie nelydimus nepilnamečius, kuriame ES valstybės narės ir Jungtinės Amerikos Valstijos galėjo apsikeisti nuomonėmis ir informacija apie taikomą praktiką²⁷.

Kad pagerintų galimų migrantų informavimą, 2011 m. lapkričio mėn. Komisija ES imigracijos portale patalpino specialią nuorodą, susijusią su nelydimais nepilnamečiais²⁸.

Tolesnė veikla

Vykdydamos vystomąjį bendradarbiavimą ES ir valstybės narės turi toliau spręsti nelydimų nepilnamečių migracijos klausimą. Kad būtų kuo geriau pasinaudota turimais ištekliais, būtina aktyviau keistis informacija apie iniciatyvas, kurių imamasi, ir planuojamus veiksmus. Po diskusijų dėl 2014–2020 m. ES biudžeto turėtų būti geriau koordinuojamos išorės lėšos²⁹.

Be to, būtina nuolat bendradarbiauti su kilmės ir tranzito šalimis. Nuolat bendradarbiaudamos su trečiosiomis šalimis ES ir valstybės narės galės geriau suprasti jų poreikius ir į juos atsižvelgti rengdamos bei įgyvendindamos būsimus projektus. Svarbu, kad toks bendradarbiavimas neapsiribotų vien prevencijos priemonėmis, bet būtų sprendžiami ir kiti svarbūs klausimai, kaip antai šeimos ryšių atkūrimas, saugaus vaikų gražinimo užtikrinimas ir pakartotinės prekybos žmonėmis rizika. Šiuos klausimus taip pat reikėtų spręsti įgyvendinant judumo partnerystę ir palaikant dialogus su pagrindinėmis kilmės šalimis.

Turėtų būti skatinami tolesni mainai su ES nepriklausančiomis nelydimų nepilnamečių kelionės tikslo šalimis, siekiant ne tik dalytis patirtimi ir geriausia praktika, bet ir ieškoti konkrečių sprendimų, susijusių su prevencija, šeimos paieška ir saugiu gražinimu.

V. PRIĖMIMAS IR PROCEDŪRINĖS GARANTIJOS ES

Veiksmų plane pripažįstama priėmimo priemonių svarba, siekiant užtikrinti, kad į ES teritoriją atvykusiais nelydimais nepilnamečiais būtų tinkamai pasirūpinta ir jiems būtų suteikta reikiama pagalba. Todėl ES toliau stiprina tokių vaikų priėmimo priemones ir užtikrina jiems galimybę naudotis atitinkamomis procedūrinėmis garantijomis.

²⁶ 2012–2016 m. Prahos proceso veiksmų planas, Priedo I.3 ir II.4 punktai.

²⁷ Seminaras „*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*“, 2011 m. gegužės 31 d. Madridas.

²⁸ Žr. <http://ec.europa.eu/immigration>, skyrius „Kaip išvengti pavojaus“, antraštė „Vaikai, keliaujantys vieni“. [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 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Strategijos „Europa 2020“ biudžetas“, COM(2011) 500 galutinis.

Siekiant gerinti elgesį su nelydimais nepilnamečiais pasienyje, pasiūlyta iš dalies pakeisti Šengeno sienų kodeksą ir Konvenciją dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo. Šiais pakeitimais bus nustatytas sienos apsaugos pareigūnams skirtas mokymo modulis, susijęs su nelydimais nepilnamečiais, ir oficialiai paskelbtas nacionalinių ryšių palaikymo centrų, kurie konsultuos su nepilnamečiais susijusiais klausimais, sąrašas; šios priemonės bus privalomos. Vykdamas bendrą operaciją „Hammer“, kuriai vadovauja FRONTEX, parengtos gairės dėl elgesio su vaikais, įskaitant nelydimus vaikus, prie išorės sienų. Belgijos vadovavimo ES Tarybai metu surengtame seminare „Nelydimi nepilnamečiai. Vaikai, kurie ES išorės sienas kerta ieškodami apsaugos“ parengtas nacionalinėms valdžios institucijoms ir tarptautiniams subjektams skirtas rekomendacijų rinkinys³⁰.

Kalbant apie prieglobsčio prašančius nelydimus nepilnamečius, ES yra bebaigianti derybas dėl prieglobsčio *acquis* peržiūros, kurią atlikus tikimasi sustiprinti šiai grupei priklausančių migrantų apsaugą. 2011 m. gruodžio mėn. priimta Priskyrimo direktyva³¹. Direktyva sustiprinta nuostata dėl šeimos narių paieškos ir joje pirmą kartą pateiktas orientacinis elementų, į kuriuos būtina atsižvelgti pirmiausia, siekiant nustatyti vaiko interesus, sąrašas.

2011 m. balandžio mėn. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Direktyvą dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos (Direktyva dėl prekybos žmonėmis prevencijos)³². Direktyvoje įtvirtintos naujos nuostatos dėl pagalbos ir paramos teikimo prekybos žmonėmis aukomis tapusiems nelydimiems vaikams ir jų apsaugos užtikrinimo. Visų pirma reikalaujama, kad valstybės narės imtųsi visų būtinų priemonių, siekdamas užtikrinti, kad individualiai įvertinus kiekvieno prekybos žmonėmis auka tapusio vaiko konkrečias aplinkybes būtų imtasi konkrečių veiksmų siekiant suteikti pagalbą ir paramą prekybos žmonėmis aukomis tapusiems vaikams ir kad ieškant tvaraus sprendimo būtų tinkamai atsižvelgta į vaiko nuomonę, jo poreikius ir jam susirūpinimą keliančius klausimus. Be to, valstybės narės nuo vaiko identifikavimo momento turėtų paskirti jam globėją arba atstovą.

Komisija sudarė Nelydimų vaikų padėties migracijos procese ekspertų grupę, kurioje keičiamasi nuomonėmis ir informacija apie taikomą praktiką įvairiais šios srities klausimais³³. 2011 m. birželio 21 d. surengtame pirmajame teminiame posėdyje svarstytas globos klausimas. Posėdyje patvirtinta, kad globa – vienas svarbiausių vaiko apsaugos elementų ir kad, net ir nesant vieno globos modelio, visoje ES reikia spręsti bendrus uždavinius, pavyzdžiui, susijusius su globėjų rengimu. Siekdamas paremti globėjų tinklus, Komisija finansavo projektą „Europos globos institucijų tinklas. Globos praktika“, kurį įgyvendina

³⁰ ES Tarybai pirmininkavusios Belgijos seminaras „*Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*“, kuris 2010 m. gruodžio 9–10 d. vyko Briuselyje. Konferenciją bendrai finansavo Komisija (Išorės sienų fondas). Seminare daugiausia dėmesio skirta vaikų apsaugai nuo pirmo susitikimo ir jo metu parengtas rekomendacijų rinkinys.

³¹ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų (nauja redakcija). Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L 337/9, 2011 m. gruodžio 20 d. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:LT:PDF>.

³² Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L 101/1, 2011 m. balandžio 15 d. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:LT:PDF>.

³³ Nelydimų nepilnamečių padėties migracijos procese ekspertų grupė (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Posėdžiuose dalyvauja ES valstybių narių, nevyriausybinų organizacijų, tarptautinių organizacijų, ES institucijų ir agentūrų ekspertai.

fondas NIDOS³⁴. Be kita ko, ji finansavo projektą, kurį įgyvendino Nyderlandų vaikų apsaugos organizacija ir kurį vykdant suformuluoti pagrindiniai reikalavimai³⁵, taikytini nelydimų vaikų globėjams, taip pat projektą, kuriuo siekiama gerinti Vidurio Europoje prieglobsčio prašymus pateikusių nelydimų nepilnamečių globos ir priežiūros kokybę³⁶.

2012 m. EASO pirmenybę skyrė amžiaus nustatymo darbo grupės sukūrimui, techninių dokumentų ir amžiaus nustatymo vadovo rengimui³⁷. 2012 m. pavasarį EASO nusiuntė klausimyną valstybėms narėms ir pilietinės visuomenės organizacijoms, siekdamas įvertinti šiuo metu ES taikomą politiką ir praktiką. Į jo rezultatus EASO darbo grupė atsižvelgs ateityje vykdydama savo veiklą, be to, jais bus remiamasi rengiant gaires.

Ekspertų grupė nelydimų nepilnamečių klausimams spręsti išsamiai išnagrinėjo šeimos paieškos procesą³⁸. Ji priėjo prie išvados, kad be kilmės šalių pagalbos negalima nustatyti šeimos, teisėtų globėjų arba tinkamų nepilnamečių priežiūros įstaigų, atkurti šeimos ryšių ir grąžinti nepilnamečius į saugią aplinką. Ispanija ir Prancūzija pristatė bendradarbiavimo su kilmės šalimis būdus, o Italija paaiškino, kaip paiešką atlieka TMO. Nors valstybės narės laikosi skirtingų požiūrių dėl šeimos paieškos, tačiau būtų naudinga, jeigu jos pasidalytų informacija apie kai kurias nacionaliniu lygiu nustatytas taisykles ir informacija apie taikomą praktiką. Todėl buvo pasiūlyta parengti klausimyną, kad būtų surinkta informacijos ir pasidalyta geriausia patirtimi, susijusia su šeimos paieška.

2010 m. Pagrindinių teisių agentūros parengtoje lyginamojoje ataskaitoje apie ES valstybėse narėse prieglobsčio prašančius atskirtus vaikus nagrinėtos nelydimų vaikų perspektyvos ir patirtis 12 ES valstybių narių. Joje nurodyta geroji patirtis ir dabartinių sistemų trūkumai, susiję su tokiais aspektais, kaip apgyvendinimas, galimybės naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis, švietimas ir mokymas, teisinis atstovavimas, socialinių darbuotojų vaidmuo, amžiaus nustatymas, šeimos paieška ir susijungimas³⁹.

2011 m. vasario mėn. Komisija priėmė ES vaiko teisių darbotvarkę, į kurią įtraukti pažeidžiamų vaikų, įskaitant nelydimus nepilnamečius, apsaugos klausimai. Tarp svarstytinų klausimų yra ir Europos Tarybos gairės dėl vaiko interesus atitinkančio teisingumo, kuriose įtvirtintos nuostatos dėl nelydimų vaikų. Darbotvarkėje taip išreiškiama parama ir skatinama Europos lygiu parengti teisėjų ir kitų specialistų mokymo, susijusio su optimaliu vaikų dalyvavimu teismų procesuose, programą.

2011 m. EASO atnaujino Europos prieglobsčio srities mokymo programos modulį „Pokalbio su vaikais vedimas“. Šiame modulyje vertinama, kokie mokymai, susiję su lytimi, trauma ir

³⁴ 2011 m. Europos pabėgėlių fondo Bendrijos veiksmai.

³⁵ Projektas „Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe“, kurį vykdė Nyderlandų vaikų apsaugos skyrius, finansuotas pagal programą DAPHNE III ir buvo užbaigtas 2011 m. Daugiau informacijos gali rasti adresu <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

³⁶ „Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries“, kurį įgyvendina Tarptautinė migracijos organizacija, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf.

³⁷ 2012 m. Europos prieglobsčio paramos biuro darbo programa http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_LT_TRA.pdf.

³⁸ 2012 m. kovo 26 d. posėdis.

³⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>.

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

amžiumi, yra reikalingi prieglobsčio pareigūnams. Juo taip pat užtikrinama, kad pokalbiai su nepilnamečiais būtų vedami vaikams tinkamu būdu⁴⁰.

Finansavimas tebėra labai svarbus praktiškai įgyvendinant ES požiūrį į nelydimus nepilnamečius. 2011 m. Europos Parlamentas pritarė bandomajam projektui, pagal kurį nelydimų vaikų prevencijos, priėmimo, apsaugos ir integracijos politikos projektams numatoma skirti 1 000 000 EUR⁴¹. Pripažįstant, kad sektorinis metodas yra ribotas, 2011 m. Reglamento dėl prieglobsčio ir migracijos fondo⁴² pasiūlyme nuosekliau ir koordinuočiau nustatyta integracijai, migracijai, prieglobsčiui ir grąžinimo valdymui skirta finansinė parama ir sprendžiami su įvairioms tikslinėms grupėms priskiriamų trečiųjų šalių piliečių, įskaitant nelydimus nepilnamečius, poreikiais susiję klausimai.

Tolesnė veikla

ES įsipareigojusi iki 2012 m. pabaigos peržiūrėti prieglobsčio *acquis*. Komisija pasiūlė taikyti griežtesnius nelydimų vaikų apsaugos reikalavimus. Reikėtų atkreipti dėmesį į su šia migrantų grupe susijusių nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę. Kiek įmanoma, seminaruose, kuriuose diskutuojama apie Prekybos žmonėmis prevencijos direktyvą, Priskyrimo direktyvą arba kitas direktyvas, kurios ateityje bus priimtos prieglobsčio srityje, turėtų būti svarstomas ir nelydimų vaikų klausimas.

Komisija ir toliau nuolat užtikrins, kad būtų teisingai įgyvendinami su nelydimais nepilnamečiais susiję ES teisės aktai ir šalinamos galimos apsaugos spragos.

Bendradarbiaudamas su FRONTEX, EASO apsvarstys papildomas galimybes rengti mokymus, kurių tema – elgesys su vaikais prie ES išorės sienų, į kuriuos būtų įtrauktos amžiaus ir įrodymų vertinimo procedūros. Be to, rengdamas įvairius ekspertų posėdžius nelydimų vaikų klausimais, jis palengvins keitimąsi informacija ir dalijimąsi žiniomis.

EASO ir valstybių narių remiama Komisija tęs darbą, susijusį su šeimos paieška tiek ES, tiek trečiojoje šalyje, siekdama nustatyti ir skatinti taikyti geriausią praktiką. Be to, ES ir valstybės narės turėtų labiau skatinti bendradarbiavimą su nelydimų nepilnamečių kilmės šalimis.

Komisija toliau skirs finansinių išteklių su nelydimais vaikais susijusiems projektams. Vis dėlto reikia dėti daugiau pastangų, kad šios lėšos būtų panaudotos. Valstybės narės ir pilietinės visuomenės organizacijos raginamos pateikti tikslinius pasiūlymus, kuriais būtų toliau įgyvendinamas bendras ES požiūris į nelydimus nepilnamečius. Daug naudos duotų nauji projektai, kuriuose daugiausia dėmesio būtų skiriama geriausiai praktikai, susijusiai su vaikų, kuriais rūpinasi priežiūros institucijos, dingimo prevencija, apgyvendinimo sąlygų gerinimu ir atvejais, kai vaikams sueina 18 metų. Galiausiai būtina užtikrinti, kad būtų numatyta finansinių išteklių 2013-iesiems ir vėlesniems metams. Būsimas Prieglobsčio ir migracijos fondas turėtų padėti finansuoti su nelydimais nepilnamečiais susijusius projektus.

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

⁴¹ Biudžeto eilutė 18 03 18: „Bandomasis projektas – Sąjungoje taikomos nelydimų nepilnamečių priėmimo, apsaugos ir integracijos politikos analizė“.

⁴² Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo įsteigiamas Prieglobsčio ir migracijos fondas, pasiūlymas (COM(2011) 751 galutinis).

VI. TVARIŲ SPRENDIMŲ PAIEŠKA

Daugelis ES valstybių narių į nacionalinę teisę perkėlė Gražinimo direktyvos⁴³ nuostatas. Dėl to keliose valstybėse narėse labai pagerėjo nelydimų nepilnamečių apsauga. Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpiu Gražinimo direktyvos ryšių palaikymo komiteto posėdžiuose nelydimiems vaikams buvo skiriamas ypatingas dėmesys.

Europos gražinimo fondo lėšomis Komisija finansavo Europos nelydimų nepilnamečių gražinimo forumą ir Europos reintegracijos priemonės projektą, kurį vykdo Nyderlandų repatriacijos ir išvykimo tarnyba ir kurio viena iš tikslinių grupių yra nelydimi vaikai. Tyrimo dėl nepilnamečių gražinimo srityje taikomos praktikos, kuri finansuoja Komisija, dokumente valstybėms narėms pateiktas kontrolinis sąrašas, kuriuo remdamosi jos gali taikyti geriausią praktiką priimdamos sprendimus dėl vaikų gražinimo į trečiąsias šalis⁴⁴. Gražinimo fondo 2011 m. darbo programoje raginama įgyvendinti šeimos paieškos, gražintų nepilnamečių stebėjimo ir gražintų nelydimų nepilnamečių priėmimo centrų projektus.

Europos pabėgėlių fondas ir Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai teikia pirmenybę šiai migrantų grupei, jeigu susijusiai veiklai galima taikyti didesnes bendrojo finansavimo normas⁴⁵.

Po to, kai 2012 m. kovo mėn. buvo iš dalies pakeistas Europos pabėgėlių fondas⁴⁶ sukuriant Bendrąją pabėgėlių perkėlimo programą, sustiprėjo ES vaidmuo teikiant tarptautinę pagalbą nelydimiems nepilnamečiams. Pagal naująją programą numatytomis finansinėmis paskatomis valstybės narės skatinamos dalyvauti į ES perkelti nelydimus vaikus, kuriems pabėgėlio statusas suteiktas ES nepriklausančioje šalyje.

Tolesnė veikla

Gražinimo direktyvos taikymo ataskaitoje, kurią Komisija turi parengti iki 2013 m. gruodžio mėn., be kita ko, bus išsamiai išnagrinėta, kaip įgyvendinamos nuostatos dėl nelydimų nepilnamečių.

Iš Gražinimo fondo ir toliau bus skiriamos lėšos veiklai, susijusiai su šia migrantų grupe. Valstybės narės ir pilietinės visuomenės organizacijos raginamos pasinaudoti visomis šio fondo finansinių išteklių teikiamomis galimybėmis.

Komisija ir toliau ragins į Asmenų perkėlimo į Sąjungą programą, kurią Prieglobsčio ir migracijos fondas numato vykdyti 2014–2020 m., įtraukti nelydimus nepilnamečius.

⁴³ Direktyva 2008/115/EB, *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, L 348/98, 2012 m. gruodžio 24 d. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:EN:PDF>.

⁴⁴ Europos Komisijos Vidaus reikalų generalinis direktoratas „Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors“, HOME/2009/RFX/PR/1002. Galutinė ataskaita, 2011 m. gruodžio mėn., pateikta adresu http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p. 160.

⁴⁵ 75 proc., o ne 50 proc.

⁴⁶ 2012 m. kovo 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 281/2012/ES, kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 573/2007/EB dėl Europos pabėgėlių fondo 2008–2013 m. laikotarpiui pagal Solidarumo ir migracijos srautų valdymo bendrąją programą įsteigimo.

VII. IŠVADOS

ES veiksmų planas dėl nelydimų nepilnamečių ir Tarybos išvados yra svarbūs formuojant bendrą ir teisėmis pagrįstą ES požiūrį į šią vaikų migrantų grupę.

Taikant bendrą ES požiūrį galima veiksmingiau apsvarstyti įvairius politikos aspektus, susijusius su vaikų padėtimi, neatsižvelgiant į jų migracijos statusą, o ES institucijoms, nacionalinėms valdžios institucijoms, tarpvyriausybiniams ir nevyriausybiniams organizacijoms yra lengviau diskutuoti įvairiose politinėse arenose, aktyviau dalytis su nelydimais nepilnamečiais susijusiomis žiniomis ir informacija apie taikomą praktiką. Bendru ES požiūriu užtikrinta, kad sprendžiant tų vaikų padėties klausimą daugiau dėmesio būtų skiriama finansavimo priemonėms. Aiškiai pripažinus, kad pagrindinis taikytinas principas yra vaiko interesai, naujuose ES teisės aktuose įtvirtintos nuostatos, kuriomis užtikrinama geresnė apsauga šiai ypač pažeidžiamų migrantų grupei.

Nelydimų vaikų atvykimas į ES teritoriją – tai ne laikinas reiškinys, bet ilgalaikis migracijos į ES požymis. Poreikis taikyti bendrą ES požiūrį į nelydimus nepilnamečius yra dabar ir išliks ateityje, siekiant, kad į šį sudėtingą tarptautinio masto reiškinį tiek nacionaliniu, tiek Europos lygiu būtų reaguojama veiksmingai ir užtikrinant vaiko teises.

Pastaruosius dvejus metus Komisija ypatingą dėmesį skyrė tam, kad užtikrintų geresnį įvairių su nelydimais vaikais susijusių teisinių, finansinių ir politikos priemonių koordinavimą ir nuoseklumą. Dėl įgyvendintų veiksmų pagerėjo duomenų rinkimas, geriau užtikrinama nesaugios migracijos ir prekybos žmonėmis prevencija ir vaikų apsauga nuo jų atvykimo į ES momento, taip pat geriau nustatomi tvarūs sprendimai.

Vis dėlto bendro ES požiūrio į nelydimus nepilnamečius kūrimas yra nuolatinis ir besivystantis procesas. Jį taikant raginama aktyviau dalytis žiniomis apie šį reiškinį ir rengti bei įgyvendinti teises ir neteises priemones, siekiant užtikrinti tinkamą vaikų apsaugą ir visų pirma gerinti tvarių sprendimų nustatymo metodus. Šiomis aplinkybėmis ES Tarybai pirmininkaujančios Danijos ir tarptautinio aljanso „Gelbėkit vaikus“ 2012 m. birželio mėn. surengtos konferencijos, kurioje nagrinėtas nelydimų nepilnamečių klausimas, rezultatai bus labai naudingi įgyvendinant antrąjį veiksmų plano etapą.

Kalbant apie finansavimą, Komisija ir toliau pirmenybę skirs su nelydimais nepilnamečiais susijusiems projektams. Valstybės narės, tarptautinės ir nevyriausybines organizacijos raginamos visapusiškai pasinaudoti turimais finansiniais ištekliais. Be to, priėmus būsimos finansinės priemonės – Prieglobsčio ir migracijos fondo – teisės aktus, turėtų būti užtikrintas nuoseklus su šia migrantų grupe susijusios veiklos finansavimas. ES ir toliau pagal išorės pagalbos priemones finansuos trečiuosiose šalyse ir regionuose vykdomas iniciatyvas, susijusias su nelydimais nepilnamečiais.

Kitos ES institucijos taip pat raginamos apsvarstyti, kaip jos gali prisidėti, kad įgyvendinimas būtų veiksmingesnis. Tarpvyriausybines ir nevyriausybines organizacijos, kurios šioje srityje yra svarbios suinteresuotosios šalys ir dalyvės, raginamos ir toliau prisidėti įgyvendinant bendrą ES požiūrį.

ES ir jos valstybės narės turi labiau stengtis bendradarbiauti su ES nepriklausančiomis kilmės, tranzito ir kelionės tikslo šalimis, kad taikant bendrą ES požiūrį į nelydimus nepilnamečius būtų daroma pažanga. Šių vaikų padėtį reikėtų vertinti atsižvelgiant į išorės migracijos politiką, kaip nurodyta Visuotiniame požiūryje į migraciją ir judumą. Be kilmės šalių dalyvavimo neįmanoma pasiekti pažangos sprendžiant tokius klausimus, kaip šeimos narių

susijungimas arba saugaus grąžinimo užtikrinimas. Galiausiai, su trečiosiomis šalimis vykdomą bendradarbiavimą nesaugios migracijos prevencijos klausimais reikia derinti su parama vystymuisi ir bendradarbiavimo pagalba.