



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.9.2012 r.
COM(2012) 554 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Sprawozdanie śródkresowe z realizacji planu działania w zakresie małych bezopieknych

{SWD(2012) 281 final}

I. WPROWADZENIE

W maju 2010 r. Komisja przyjęła Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010-2014)¹, w następstwie którego w czerwcu 2010 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie małoletnich bez opieki². W planie działania i w konkluzjach Rady przedstawiono wspólne ogólnounijne podejście oparte na zasadzie najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka. Określono główne kierunki działań, takich jak zapobieganie, możliwości przyjmowania i określanie trwałych rozwiązań, które mają być wprowadzone w życie poprzez szereg konkretnych środków podjętych przez instytucje i agencje Unii Europejskiej (UE), państwa członkowskie UE i zainteresowane strony.

W planie działania i w konkluzjach Rady wezwano Komisję do złożenia sprawozdania na temat ich wdrażania w połowie 2012 r. Sprawozdanie śródkresowe koncentruje się na rozwoju sytuacji w okresie od maja 2010 r. do czerwca 2012 r. i wskazuje obszary, które wymagają więcej uwagi i ukierunkowanych działań w ciągu najbliższych dwóch lat. Do sprawozdania dołączono dokument roboczy służb Komisji³, w którym przedstawiono bardziej szczegółowy opis działań instytucji i agencji UE, jak również krajowych organów państw członkowskich UE. Odnosi się on również, w stosownych przypadkach, do działań innych podmiotów. Sprawozdanie i dokument roboczy służb Komisji są oparte na badaniach, konsultacjach z państwami członkowskimi i trwającym dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

II. AKTUALNA SYTUACJA

Zmiany jakie miały miejsce w ciągu ostatnich dwóch lat pokazują, że przyjazd małoletnich bez opieki⁴ nie jest zjawiskiem przejściowym, lecz trwałą cechą migracji do UE oraz że istnieje potrzeba przyjęcia wspólnego podejścia UE w stosunku do tej grupy migrantów.

Przyczyny przyjazdu dzieci bez opieki są nadal zróżnicowane i ściśle ze sobą powiązane. Niektóre z nich uciekają z terenów objętych konfliktami zbrojnymi czy klęskami żywiołowymi, przed dyskryminacją lub prześladowaniami. W tym kontekście wydarzenia na świecie takie jak konflikt w Afganistanie i Iraku czy zamieszki dotyczące wydarzeń związanych z arabską wiosną można postrzegać jako istotny czynnik współdecydujący o takich przepływach. Głównymi krajami pochodzenia małoletnich bez opieki w UE w 2009 r. były Afganistan i Irak⁵. W 2010 r. w większości państw członkowskich nadal odgrywają one obok krajów Rogu Afryki ważną rolę jako kraje pochodzenia⁶. Niektóre dzieci nie wyjeżdżają z własnej, nieprzymuszonej woli, ale są wysyłane przez swoje rodziny, które chcą je w ten sposób chronić przed prześladowaniami politycznymi, chcą im zapewnić dostęp do edukacji i opieki, jakiego nie mają w domu, lub po to, by uniknęły ubóstwa i znalazły

¹ COM (2010) 213 final.

² Konkluzje Rady w sprawie małoletnich bez opieki, 3018 posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 3 czerwca 2010 r. w Luksemburgu.

³ Dokument roboczy służb Komisji, SWD(2012)281

⁴ Definicja „osoby nieletnie pozbawione opieki” została zaczerpnięta z art. 2 lit. f) dyrektywy Rady 2001/55/WE.

⁵ W 2009 r. głównymi trzema krajami pochodzenia w przypadku małoletnich bez opieki w UE były Afganistan, Somalia i Irak. Frontex (2010) „Małoletni bez opieki w procesie migracji”.

⁶ *Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics* („Ankieta *ad hoc* na temat małoletnich bez opieki – aktualizacja faktów i danych statystycznych”), ESM, <http://www.emn.europa.eu> dostępna w zakładce „EMN Ad-Hoc Queries/Protection” (nr 367).

zatrudnienie w UE⁷. Inne natomiast przyjeżdżają po to, aby dołączyć do członków rodziny, którzy już są na terytorium UE. Wreszcie niektórzy małoletni bez opieki przybywają w wyniku handlu ludźmi mającym na celu ich wykorzystywanie.

Jak zaznaczono w planie działania, statystyki dotyczące tych grup migrantów są ograniczone i, mimo pewnej poprawy w zakresie gromadzenia danych, nadal tak jest. Najbardziej wiarygodne dane to te dotyczące małoletnich bez opieki, którzy złożyli wnioski o azyl. W 2011 r., złożono w całej UE-27 12 225 wniosków o azyl – ilość porównywalną do poprzednich lat⁸ – wskazującą na to, że ten rodzaj migracji ma nadal duże znaczenie. Mniej jest informacji dostępnych na temat innych rodzajów przepływów małoletnich bez opieki. Zgłoszona liczba zezwoleń na pobyt wydawanych małoletnim bez opieki przez państwa członkowskie wynosiła w 2011 r. 4 406⁹. Ogólnie rzecz biorąc, dowody wskazują na to, że liczba dzieci przybywających do UE nie zmniejszyła się znacznie i w nadchodzących latach prawdopodobnie także nie ulegnie zmianie.

Zakres i charakter przepływów są nadal różne w poszczególnych państwach członkowskich. Do niektórych państw członkowskich małoletnimi bez opieki przybywają głównie jako osoby ubiegające się o azyl. Jednym z takich przykładów jest Szwecja, gdzie liczba wniosków składanych przez małoletnich bez opieki z roku na rok rośnie, z 1 510 w 2008 r. do 2 655 w 2011 r. Podobnie jest w Niemczech: w tym samym okresie liczba wniosków o azyl w ramach tej grupy imigrantów wzrosła prawie trzykrotnie z 765 do 2 125¹⁰.

W innych państwach członkowskich przepływy osób ubiegających się o azyl są stosunkowo mniej znaczące w porównaniu do dzieci przybywających jako nielegalni migranci. Tak jest we Włoszech i w Hiszpanii, gdzie w 2010 r. wydano pierwsze zezwolenia odpowiednio 2 278 i 819 dzieciom bez opieki nieubiegającym się o azyl¹¹. Powodem rosnącego udziału tych nielegalnych przepływów migracyjnych jest niestabilna sytuacja polityczna w krajach Afryki Północnej i na innych obszarach. We Włoszech zauważono na przykład, że w ciągu ostatnich lat zmniejszyły się przepływy małoletnich bez opieki z tradycyjnych krajów pochodzenia, takich jak Albania. Przepływy te wzrosły natomiast w przypadku krajów w Afryce i na Bliskim Wschodzie, w których brak było stabilności społeczno-politycznej.

Ostatnią grupę państw członkowskich stanowią kraje tranzytowe, które otrzymują bardzo niewiele wniosków o azyl od dzieci bez opieki – zazwyczaj poniżej 60 rocznie¹² – ale przez które podróżuje pewna liczba dzieci na drodze do kraju przeznaczenia. Do tej kategorii należy większość krajów z Europy Środkowej i Wschodniej.

III. GROMADZENIE DANYCH

Gromadzenie danych nadal stanowi jedno z głównych wyzwań. Fakt, że małoletni bez opieki nie stanowią jednolitej grupy i że zajmują się nimi różne organy oznacza, że nie wszystkie osoby małoletnie bez opieki zostają objęte normalnym gromadzeniem danych przez państwa

⁷ Zwłaszcza we Francji. Frontex (2010) „Małoletni bez opieki w procesie migracji”.

⁸ Odpowiednio 10 845 w 2010 r., 12 245 w 2009 r. i 11 715 w 2008 r. Eurostat.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Liczba małoletnich bez opieki, którzy wnioskowali o przyznanie azylu, wynosiła w 2010 r. odpowiednio 15 w Hiszpanii i 305 we Włoszech. Eurostat.

¹² Na przykład w 2011 r. 10 wniosków składanych przez małoletnich bez opieki wpłynęło w Czechach i na Litwie, 20 na Słowacji, 25 w Bułgarii, 55 w Rumunii, 60 na Węgrzech i w Słowenii. W Estonii i na Łotwie nie odnotowano wniosków od takich osób. Eurostat.

członkowskie. Istnieją wiarygodne dane statystyczne dotyczące małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl. Danych takich jest natomiast znacznie mniej jeśli chodzi o tych, którzy migrowali nielegalnie lub byli ofiarami handlu.

W ciągu ostatnich dwóch lat odnotowano jednak znaczną poprawę w zakresie gromadzenia i wymiany danych ilościowych i jakościowych. Przeprowadzenie w 2011 r. przeglądu wytycznych dotyczących zbierania danych na mocy art. 6 rozporządzenia w sprawie statystyk¹³ umożliwiło Eurostatowi gromadzenie danych dotyczących dodatkowej kategorii zezwoleń, a mianowicie zezwoleń na pobyt wydawanych małoletnim bez opieki, którzy nie ubiegają się o azyl lub którym nie przyznano zezwolenia na pobyt jako ofiarom handlu ludźmi, co daje pojęcie o skali i dynamice rozwoju migracji niezwiązanej z azylem¹⁴. We wrześniu 2010 r., Frontex opublikował ukierunkowaną ocenę ryzyka, w której przeanalizowano liczby, narodowości, drogi i sposoby ułatwienia migracji tych małoletnich bez opieki, którzy ubiegają się o azyl¹⁵. Europejska Sieć Migracji (ESM) w dalszym ciągu odgrywa istotną rolę w wymianie danych dotyczących dzieci bez opieki. Zrealizowana w pierwszym kwartale 2012 r. ankieta *ad hoc* zawiera uaktualnione dane statystyczne i informacje na temat praktyk dotyczących tych, które ubiegają się o azyl¹⁶.

Nowoutworzony Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)¹⁷ jest również zaangażowany w wymianę i monitorowanie danych. W programie prac na 2012 r. przewiduje się ustanowienie w ramach EASO systemu wymiany informacji i monitorowania dotyczącego dzieci bez opieki oraz gromadzenie danych i opracowanie informacji o krajach pochodzenia¹⁸.

Przyszłe działania

Państwa członkowskie, instytucje UE, agencje UE oraz organizacje pozarządowe i międzynarodowe muszą podjąć dodatkowe wysiłki pod względem ilości i jakości gromadzonych i wymienianych danych w tym w zakresie statystyk w podziale na płeć. Konieczna jest dalsza poprawa porównywalności danych zbieranych w całej UE. Zachęca się państwa członkowskie, aby w dalszym ciągu gromadziły dane na temat małoletnich ubiegających się o azyl, lecz także na temat tych, którzy są nielegalnymi migrantami lub ofiarami handlu ludźmi. Należy zwłaszcza prowadzić bardziej szczegółowy podział danych dotyczących małoletnich będących ofiarami handlu w celu uzyskania informacji na temat małoletnich bez opieki będących ofiarami handlu.

Zbierania danych nie powinno się ograniczać jedynie do wstępnego gromadzenia, tj. w momencie, gdy dzieci bez opieki wjeżdżają na teren danego państwa członkowskiego. Niezbędna jest również poprawa wiedzy na temat tego, co się z nimi dzieje od chwili, kiedy znajdują się już na terytorium Unii. Tam, gdzie to możliwe, państwa członkowskie powinny gromadzić dane ilościowe i jakościowe dotyczące liczby małoletnich bez opieki

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 862/2007.

¹⁴ Eurostat, pierwsze zezwolenia wydane z innych powodów, według powodu, okresu ważności i obywatelstwa http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth

¹⁵ Frontex (2010) „Małoletni bez opieki w procesie migracji”.

¹⁶ „Ad-Hoc Query Unaccompanied Minors - updated facts and statistics” nr ref. 367. („Ankieta ad hoc na temat małoletnich bez opieki – aktualizacja faktów i danych statystycznych”), Strona internetowa ESM, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

¹⁷ Rozporządzenie (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu.

¹⁸ Program prac EASO na 2012 r., http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_PL_TRA.pdf

wychodzących z placówek opieki, rodzajów usług i wsparcia udzielanych na różnych etapach stosowanych procedur (np. procedur przyspieszonych, procedur granicznych, oceny wieku, odnajdywaniu rodzin, wyznaczania opiekunów itp.). Wreszcie należy również zbierać dane statystyczne na temat liczby małoletnich bez opieki, którzy powrócili do swoich krajów¹⁹.

W latach 2013–2014, w ramach projektu pilotażowego wspieranego przez Parlament Europejski, Komisja przeprowadzi badanie mające na celu zebranie ogólnoeuropejskich danych na temat udziału dzieci w karnych, cywilnych i administracyjnych postępowaniach sądowych. W tym kontekście Komisja będzie zbierać dane statystyczne w oparciu o odpowiednie wskaźniki i sporządzać przegląd na temat udziału małoletnich bez opieki w administracyjnych postępowaniach sądowych prowadzonych w UE.

EASO przyczyni się do usprawnienia wymiany informacji i dzielenia się wiedzą dzięki spotkaniom ekspertów poświęconym dzieciom bez opieki. Do końca 2012 r., Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu sporządzi sprawozdanie dotyczące Afganistanu, jako kraju pochodzenia, które będzie zawierać szczegółowe istotne kwestie związane z grupami szczególnie wrażliwymi, w tym małoletnimi bez opieki.

IV. ZAPOBIEGANIE NIEBEZPIECZNEJ MIGRACJI I HANDLOWI

W planie działań stwierdzono, że zapobieganie niebezpiecznej migracji dzieci i handlowi nimi jest pierwszym krokiem, by skutecznie się rozprawić z kwestią małoletnich bez opieki. W tym celu UE i jej państwa członkowskie nadal włączały zagadnienie migracji, a w szczególności migracji dzieci, w dziedzinę współpracy na rzecz rozwoju. Prowadziły one działania w zakresie podnoszenia świadomości i szkoleń mające na celu poprawę wczesnej identyfikacji ofiar handlu oraz informowanie dzieci i ich rodzin o zagrożeniach związanych z nielegalną migracją. Ostatnim obszarem działalności było opracowanie zintegrowanych systemów ochrony dzieci.

W ramach programu tematycznego dotyczącego współpracy z państwami trzecimi w obszarze migracji i azylu, programu tematycznego „Inwestowanie w ludzi”, Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka i instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju²⁰ UE finansowała projekty dotyczące zapobiegania niebezpiecznej migracji i handlowi ludźmi, podnoszenia świadomości w zakresie dzieci zagrożonych i szkoleń wyspecjalizowanego personelu w celu wykrywania sytuacji stanowiących zagrożenie. UE udzielała także nadal wsparcia krajom trzecim w celu poprawy ich potencjału prawnego i administracyjnego w zakresie identyfikowania dzieci ubiegających się o azyl i dzieci będących ofiarami handlu ludźmi²¹.

Krajowe i unijne finansowanie ośrodków udzielających schronienia i kształcących małoletnich w krajach pochodzenia, takich jak Senegal, Maroko, Mołdawia, Egipt, Kenia, Gwatemala i Boliwia, przyniosło zachęcające rezultaty²². Obecnie prowadzone są także

¹⁹ Komisja Europejska Dyrekcja Generalna Spraw Wewnętrznych (HOME) „Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors” HOME/2009/RFXX/PR/1002; Sprawozdanie końcowe, grudzień 2011 r., dostępne na stronie http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm s. 27.

²⁰ Pełen wykaz projektów znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji, powyżej nr 3.

²¹ Tamże.

²² Informacje dostarczone przez AT, BE, ES, IT, NL i SE.

kampanie informacyjne oraz działania związane z budowaniem potencjału organów krajowych i straży granicznej²³.

Ważną częścią zapobiegania niebezpiecznej migracji i handlowi ludźmi była stała współpraca z państwami trzecimi. Kwestia małoletnich bez opieki była przedmiotem dyskusji w ramach dialogu dotyczącego praw człowieka²⁴. UE kontynuowała wdrażanie Wytycznych UE w sprawie promowania i ochrony praw dziecka²⁵. Oczekuje się, że w ramach przeglądu wytycznych w 2012 r. położą się jeszcze większy nacisk na kwestię osób najbardziej podatnych na zagrożenia, takich jak dzieci bez opieki.

Problem małoletnich bez opieki jest rozpatrywany w ramach dialogów w kwestiach migracji i mobilności, takich jak partnerstwo UE i Afryki w dziedzinie migracji, mobilności i zatrudnienia, i w ramach „procesu z Rabatu” w sprawie migracji i rozwoju. Był on przedmiotem dyskusji w marcu 2011 r. na posiedzeniu Grupy Roboczej do spraw Społecznych i Migracji z Marokiem, jak również w ramach dialogu na temat migracji, mobilności i bezpieczeństwa z Tunezją i Marokiem zapoczątkowanym w październiku 2011 r. Poszczególne działania dotyczące małoletnich bez opieki wymienione również w planie działania w ramach procesu praskiego na lata 2012-2016²⁶.

Kraje przyjmujące dzieliły się praktykami i doświadczeniami w zajmowaniu się tą grupą migrantów na szczycie G8 oraz na forum platformy na rzecz współpracy w sprawach migracji i uchodźców między UE i USA. W 2011 r. Hiszpania zorganizowała w ramach platformy między UE i USA seminarium na temat małoletnich bez opieki, które pozwoliło na wymianę poglądów i praktyk między państwami członkowskimi UE i Stanami Zjednoczonymi²⁷.

W celu poprawy informacji dla potencjalnych migrantów, Komisja umieściła na portalu imigracyjnym UE uruchomionym w listopadzie 2011 r. specjalne odesłanie do zagadnienia dzieci bez opieki²⁸.

Planowane działania

UE i państwa członkowskie nadal powinny zajmować się kwestią migracji małoletnich bez opieki w kontekście współpracy na rzecz rozwoju. Bardziej intensywna wymiana informacji na temat podejmowanych inicjatyw oraz planowanych działań jest nieodzowna, aby w możliwie najlepszy sposób wykorzystać dostępne zasoby. Dyskusje na temat ram budżetowych UE na lata 2014-2020 powinny doprowadzić do poprawy koordynacji funduszy zewnętrznych²⁹.

²³ Informacje dostarczone przez BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK oraz UK.

²⁴ Dialog dotyczący praw człowieka z Unią Afrykańską, Bangladeszem, Białorusią, Kambodżą, Kanadą, krajami kandydującymi (Chorwacją, byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Turcją), Chinami, Egiptem, Gruzją, Indiami, Izraelem, Japonią, Jordanią, Kazachstanem, Kirgistanem, Laosem i Libanem.

²⁵ Wytyczne UE w sprawie promowania i ochrony praw dziecka, Rada UE, *Wytyczne UE dotyczące praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, 2009 r.

²⁶ Plan działania w ramach procesu praskiego na lata 2012-2016, załącznik pkt I.3 i II 4.

²⁷ Seminarium pt. „Zrozumienie sytuacji małoletnich bez opieki w USA i UE oraz wymiana najlepszych praktyk w obu regionach” (ang. *Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*), 31 maja 2011 r., Madryt.

²⁸ Zob. <http://ec.europa.eu/immigration>, sekcja „Avoiding the risks”, tytuł „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 Budżet z perspektywy „Europy 2020” – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - COM(2011) 500 final.

Istnieje również potrzeba stałego współdziałania z krajami pochodzenia i tranzytu. Stabilna współpraca z krajami trzecimi pomoże UE i państwom członkowskim lepiej zrozumieć ich potrzeby, co z kolei ułatwi konstruowanie i realizację przyszłych projektów. Ważne jest, aby współpraca ta nie ograniczała się do środków zapobiegawczych, lecz dotyczyła również innych istotnych kwestii, takich jak przywracanie więzi rodzinnych, zapewnianie bezpiecznego powrotu dzieci, a także zapobieganie ryzyku, że staną się one ponownie ofiarami handlu ludźmi. Kwestie te należy również uwzględnić w kontekście partnerstw na rzecz mobilności oraz dialogach z głównymi państwami pochodzenia.

Należy popierać podejmowanie dalszej wymiany z krajami spoza UE będących krajami przeznaczenia dla małoletnich bez opieki, nie tylko w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, ale także w celu wypracowania konkretnych rozwiązań w odniesieniu do profilaktyki, poszukiwania członków rodziny i bezpiecznego powrotu.

V. PRZYJMOWANIE I GWARANCJE PROCEDURALNE W UE

W planie działania potwierdzono znaczenie środków związanych z przyjmowaniem, aby zapewnić odpowiednią opiekę i pomoc małoletnim bez opieki, którzy znajdują się na terytorium UE. Dlatego UE nadal wzmacniała środki związane z przyjmowaniem i dostęp do odpowiednich gwarancji proceduralnych w odniesieniu do tej grupy dzieci.

Zmiany zaproponowane do kodeksu granicznego Schengen i konwencji wykonawczej do układu z Schengen mają podnieść jakość traktowania małoletnich bez opieki na granicach. Polegają one na wprowadzeniu modułu szkoleniowego dla funkcjonariuszy straży granicznej w zakresie małoletnich bez opieki oraz formalnym ustanowieniu listy krajowych punktów kontaktowych dla celów przeprowadzania konsultacji dotyczących małoletnich; stosowanie jej będzie obowiązkowe. W wyniku wspólnej operacji „Hammer” pod przewodnictwem Frontexu opracowano wytyczne operacyjne dotyczące sposobu traktowania dzieci, w tym dzieci bez opieki, na granicach zewnętrznych. Seminarium zatytułowane „Małoletni bez opieki: dzieci przekraczające granice zewnętrzne UE w poszukiwaniu ochrony” zorganizowane przez belgijską prezydencję doprowadziło do przyjęcia zestawu zaleceń dla organów krajowych i instytucji międzynarodowych³⁰.

W odniesieniu do małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl, UE weszła w etap zakończenia negocjacji w sprawie przeglądu dorobku prawnego w dziedzinie azylu, który ma poprawić ochronę tej grupy migrantów. W grudniu 2011 r. przyjęto dyrektywę w sprawie norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich jako uchodźców³¹. Dyrektywa wzmacnia przepisy w sprawie poszukiwania członków rodziny oraz, po raz pierwszy, zawiera przykładowy wykaz okoliczności, które należy uwzględnić przy określaniu najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka.

³⁰ Seminarium prezydencji belgijskiej na temat „Małoletni bez opieki: przekraczające granice zewnętrzne UE w poszukiwaniu ochrony”, które odbyło się w dniach 9–10 grudnia 2010 r. w Brukseli. Konferencja była współfinansowana przez Komisję (Fundusz Granic Zewnętrznych) i koncentrowała się w zagadnieniu ochrony dzieci od pierwszego kontaktu; w jej wyniku sporządzono zestaw zaleceń.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona). Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 337 z dnia 20 grudnia 2011 r., s. 9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:PL:PDF>

W kwietniu 2011 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar (dyrektywa w sprawie handlu ludźmi)³². Dyrektywa zawiera nowe przepisy, które przewidują pomoc, wsparcie i ochronę dla dzieci bez opieki, które są ofiarami handlu ludźmi. Państwa członkowskie są w szczególności zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, by po dokonaniu indywidualnej oceny szczególnej sytuacji każdego dziecka będącego ofiarą handlu ludźmi, przy należyтым uwzględnieniu opinii, problemów i potrzeb dziecka, podjęto konkretne działania, aby udzielić pomocy i wsparcia w celu znalezienia trwałego rozwiązania dla dziecka. Państwa członkowskie powinny wyznaczyć ponadto opiekuna lub przedstawiciela dla dziecka od momentu, w którym zostanie ono zidentyfikowane przez władze.

Komisja powołała grupę ekspercką w zakresie małoletnich bez opieki w procesie migracji w celu wymiany poglądów i praktyk dotyczących różnych zagadnień w tej dziedzinie³³. Pierwsze posiedzenie tematyczne, które odbyło się w dniu 21 czerwca 2011 r., dotyczyło kwestii opieki. Na spotkaniu potwierdzono, że opieka nad dzieckiem stanowi jeden z zasadniczych elementów ochrony dzieci oraz że, nawet jeżeli nie istnieje jeden model kurateli, istnieją wspólne wyzwania w całej UE, takie jak konieczność szkolenia opiekunów. W celu wsparcia sieci opiekunów Komisja finansuje projekt europejskiej sieci instytucji opiekunów: opieka w praktyce, który jest wdrażany przez fundację NIDOS³⁴. Finansowała ona także projekt realizowany przez holenderską organizację Defence for Children - Niderlandy, w ramach którego określono podstawowe standardy dla opiekunów w przypadku dzieci bez opieki³⁵, jak również projekt mający na celu poprawę jakości opieki nad dziećmi i małoletnimi ubiegającymi się o azyl w Europie Środkowej³⁶.

W 2012 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu jako priorytet potraktował powołanie grupy roboczej do spraw oszacowania wieku, dostarczając dokumentację techniczną i podręcznik na temat szacowania wieku³⁷. Wiosną 2012 r. urząd ten przesłał do państw członkowskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego kwestionariusz dotyczący oceny aktualnej polityki i praktyk w UE. Wyniki pomogą w przyszłych pracach grupy roboczej Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu i zostaną wykorzystane do opracowania wytycznych.

³² Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 101 z dnia 20 grudnia 2011 r., s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:pl:PDF>

³³ Grupa ekspertów w zakresie małoletnich bez opieki w procesie migracji (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402> W posiedzeniach uczestniczą eksperci z państw członkowskich UE, organizacje pozarządowe, organizacje międzynarodowe, instytucje i agencje UE.

³⁴ 2011 r. Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców - działania wspólnotowe.

³⁵ Projekt „Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe” realizowany przez holenderską organizację był finansowany w ramach programu Daphne III i został zakończony w 2011 r. Dostępny na stronie <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>

³⁶ Poprawa jakości opieki nad małoletnimi bez opieki ubiegającymi się o azyl w krajach Europy Środkowej („Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries”), realizowany przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf

³⁷ Program prac Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu na 2012 r., dostępny na stronie http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_PL_TRA.pdf

Grupa ekspertów ds. małoletnich bez opieki dokładnie zbadała temat poszukiwania rodziny³⁸. W swoim wniosku stwierdziła, że bez udziału krajów pochodzenia niemożliwe jest odnalezienie członków rodziny, opiekunów prawnych ani odpowiednich podmiotów opieki nad małoletnimi; niemożliwe jest też przywrócenie więzi rodzinnych ani odesłanie małoletnich do bezpiecznego środowiska. Hiszpania i Francja przedstawiły, w jaki sposób prowadzą współpracę z krajami pochodzenia, a Włochy wyjaśniły, w jaki sposób Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji prowadzi poszukiwania. Mimo rozbieżnych koncepcji państw członkowskich w odniesieniu do kwestii poszukiwania członków rodziny, niektóre zasady i praktyki opracowane na poziomie krajowym mogą być z korzyścią przedstawione innym państwom członkowskim. Zaproponowano w związku z tym sporządzenie kwestionariusza służącego skatalogowaniu informacji i wymianie najlepszych praktyk w zakresie poszukiwania członków rodziny.

W sprawozdaniu porównawczym Agencji Praw Podstawowych z 2010 r. dotyczącym dzieci oddzielonych od rodzin i ubiegających się o azyl w państwach członkowskich UE przeanalizowano perspektywy i doświadczenia dzieci bez opieki w 12 państwach członkowskich UE. Określono tam dobre praktyki i braki w istniejących systemach w odniesieniu do takich zagadnień jak zakwaterowanie, dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji i szkoleń, pomocy prawnej, roli pracowników socjalnych, oszacowania wieku, poszukiwania członków rodziny i łączenie rodzin³⁹.

W lutym 2011 r. Komisja przyjęła „Agendę UE na rzecz praw dziecka”, która dotyczy ochrony dzieci w szczególnie trudnych sytuacjach, w tym dzieci bez opieki. Rozpatrywane działania obejmują promowanie stosowania wytycznych Rady Europy z 2010 r. zatytułowanych „Wymiar sprawiedliwości przyjazny dzieciom”, które zawierają przepisy dotyczące dzieci bez opieki. Program również wspiera i promuje rozwój szkoleń dla sędziów i innych osób wykonujących zawody prawnicze na szczeblu europejskim w dziedzinie organizowania udziału dzieci w postępowaniach sądowych w sposób optymalny.

Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu przeprowadził w 2011 r. aktualizację modułu programu szkoleń dla pracowników służb azylowych dotyczącego przesłuchiwanie dzieci. Moduł ten realizuje potrzeby szkoleniowe urzędników zajmujących się polityką azylową w zakresie kwestii związanych z płcią, traumatycznymi przeżyciami i wiekiem. Zadbano w nim również o to, by przesłuchania małoletnich były prowadzone w sposób uwzględniający potrzeby dzieci⁴⁰.

Kwestia finansowania jest pozostaje ważnym elementem praktycznego opracowania wspólnego unijnego podejścia do zagadnienia małoletnich bez opieki. W 2011 r. Parlament Europejski zatwierdził projekt pilotażowy, w ramach którego kwota 1 000 000 EUR ma zostać przeznaczona na finansowanie projektów dotyczących zapobiegania, przyjmowania, ochrony oraz integracji dzieci bez opieki⁴¹. Uznając ograniczenie podejścia „sektorowego”, wniosek z 2011 r. dotyczący rozporządzenia w sprawie Funduszu Migracji i Azylu⁴² łączy w sposób bardziej spójny i skoordynowany wsparcie finansowe na rzecz integracji, migracji,

³⁸ Posiedzenie z dnia 26 marca 2012 r.

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

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 Pozycja w budżecie 18 03 18: „Projekt pilotażowy — Analiza strategii politycznych w zakresie przyjmowania, ochrony i integracji osób małoletnich bez opieki w Unii”.

⁴² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Funduszu Migracji i Azylu, COM(2011) 751 final.

azyłu i zarządzania powrotami oraz zajmuje się kwestią zaspokajania potrzeb różnych grup docelowych obywateli państw trzecich, w tym małoletnich bez opieki.

Planowane działania

UE zobowiązała się dokonać do końca 2012 r. przeglądu dorobku w dziedzinie azyłu. Komisja zaproponowała wyższe standardy ochrony dzieci bez opieki. Należy zwrócić uwagę na transpozycję odpowiednich przepisów dotyczących tej grupy imigrantów. Seminaria organizowane w celu omówienia transpozycji dyrektywy w sprawie handlu ludźmi i dyrektywy w sprawie norm kwalifikacji obywateli państw trzecich jako uchodźców, jak również innych przyszłych dyrektyw w dziedzinie azyłu, powinny w miarę możliwości obejmować dyskusje na temat kwestii dzieci bez opieki.

Komisja nadal będzie dokładać starań, aby przepisy UE dotyczące małoletnich bez opieki były prawidłowo wdrażane, oraz aby usuwać potencjalne luki w ochronie.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azyłu we współpracy z agencją FRONTEX rozważy dodatkowe możliwości szkolenia w zakresie rozpatrywania spraw, w które zaangażowane są dzieci na zewnętrznych granicach UE, obejmujących również procedury oceny wieku i dowodów. Urząd będzie on także ułatwiał dalszą wymianę informacji i wiedzy, organizując szereg spotkań ekspertów na temat dzieci bez opieki.

Komisja wspierana przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azyłu i państwa członkowskie będzie kontynuować prace nad poszukiwaniem członków rodziny, zarówno w UE jak i w krajach trzecich, w celu określenia i wspierania najlepszych praktyk. UE i państwa członkowskie powinny także nadal wspierać współpracę z krajami pochodzenia małoletnich bez opieki.

Komisja będzie w dalszym ciągu udostępniać środki finansowe na projekty dotyczące dzieci bez opieki. Należy jednak zwiększyć wysiłki w celu lepszego wykorzystania funduszy. Państwa członkowskie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą zgłaszać konkretne propozycje dotyczące dalszej realizacji wspólnego podejścia UE w zakresie małoletnich bez opieki. Ważnym wkładem mogłyby być nowe projekty skoncentrowane na najlepszych praktykach w zakresie zapobiegania wypadaniu dzieci z systemu opieki, poprawy standardów zakwaterowania i rozwiązywania problemów związanych z sytuacją, kiedy kończą 18 lat. Wreszcie konieczne jest zagwarantowanie dostępności środków finansowych na okres po 2013 r. Przyszły Funduszu Migracji i Azyłu powinien ułatwić finansowanie projektów w zakresie małoletnich bez opieki.

VI. ZNALEZIENIE TRWAŁYCH ROZWIĄZAŃ

Większość państw członkowskich UE dokonała transpozycji dyrektywy w sprawie powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁴³ do ustawodawstwa krajowego. Przyczyniło się to do znacznej poprawy ochrony małoletnich bez opieki w kilku państwach członkowskich. W trakcie transpozycji dyrektywy kwestia tych dzieci była przedmiotem szczególnej uwagi podczas spotkań komitetu kontaktowego ds. dyrektywy w sprawie powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

⁴³ Dyrektywa 2008/115/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 348 z 24 grudnia 2012 r., s. 98, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:PL:PDF>

W ramach Funduszu Powrotów Imigrantów, Komisja sfinansowała europejską platformę powrotów małoletnich bez opieki oraz projekt dotyczący europejskiego instrumentu reintegracji, prowadzony przez niderlandzki urząd repatriacji i wyjazdów, który zalicza dzieci bez opieki do swoich grup docelowych. Finansowane przez Komisję badanie dotyczące praktyk w zakresie powrotów osób małoletnich dostarcza państwom członkowskim listę kontrolną, by mogły korzystać z dobrych praktyk przy rozważaniu powrotu dzieci do krajów trzecich⁴⁴. W programie prac Funduszu Powrotów Imigrantów na 2011 r. wezwano do składania projektów dotyczących odnajdywania członków rodzin, monitorowania powracających małoletnich i ośrodków przyjmowania powracających małoletnich bez opieki.

Ta grupa migrantów korzysta z pierwszeństwa w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, o ile odpowiednie działania kwalifikują się do wyższego współfinansowania⁴⁵.

Wprowadzona w marcu 2012 r. zmiana do decyzji w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców⁴⁶ dotycząca utworzenia „wspólnego unijnego programu przesiedleń” zwiększa rolę UE w zakresie zapewniania ochrony małoletnim bez opieki na skalę międzynarodową. Przy pomocy zachęt finansowych nowy program zachęca państwa członkowskie do udziału w przesiedlaniu do UE dzieci bez opieki, które otrzymały status uchodźcy w państwie trzecim.

Planowane działania

Sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, które zostanie przygotowywane przez Komisję do grudnia 2013 r. będzie, między innymi, dokładnie badać wdrażanie przepisów dotyczących małoletnich bez opieki.

Z Funduszu Powrotów Imigrantów nadal będą udostępniane fundusze na działania dotyczące tej grupy migrantów. Państwa członkowskie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą korzystać w pełni z zasobu środków finansowych dostępnych w ramach funduszu.

Komisja nadal będzie popierać ujęcie kwestii dzieci bez opieki jako priorytetowej w unijnym programie przesiedleń planowanym na lata 2014-2020 w ramach Funduszu Migracji i Azylu.

VII. WNIOSKI

Plan działania UE w zakresie małoletnich bez opieki oraz konkluzje Rady były ważnymi krokami w kształtowaniu wspólnego, opartego na prawach, podejścia UE do tej grupy dzieci będących migrantami.

Wspólna unijna strategia umożliwiła skuteczniejsze rozważania w ramach polityki horyzontalnej nad sposobem zajęcia się sytuacją dzieci bez względu na ich status migracyjny

⁴⁴ Komisja Europejska Dyrekcja Generalna Spraw Wewnętrznych (HOME) „Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors” HOME/2009/RFX/PR/1002; Sprawozdanie końcowe, grudzień 2011 r., dostępne na stronie http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm s. 160.

⁴⁵ 75 % zamiast 50 %.

⁴⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 281/2012/UE z dnia 29 marca 2012 r. zmieniająca decyzję nr 573/2007/WE ustanawiającą Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”.

i ułatwiła debatę z udziałem instytucji UE, władz krajowych, organizacji międzyrządowych i pozarządowych w różnych obszarach polityki, umożliwiając lepszą wymianę wiedzy i praktyk na temat małoletnich bez opieki. Wspólne unijne podejście zagwarantowało przypisanie większego znaczenia środkom finansującym działania dotyczące sytuacji tych dzieci. Jednoznaczne uznanie najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka jako zasady przewodniej przyczyniło się do sformułowania przepisów, które w nowych instrumentów legislacyjnych UE zapewniają większą ochronę tej szczególnie wrażliwej grupie migrantów.

Przybywanie dzieci bez opieki na terytorium UE nie jest zjawiskiem tymczasowym, ale trwałą cechą migracji do UE. Istnieje i będzie istnieć potrzeba wspólnego podejścia UE do małoletnich bez opieki, by nadal reagować, skutecznie i w pełnym poszanowaniu praw dziecka, na szczeblu krajowym i europejskim, na to skomplikowane i ponadnarodowe wyzwanie.

W ciągu ostatnich dwóch lat Komisja zwracała szczególną uwagę na to, by poprawić koordynację i spójność różnych instrumentów prawnych, finansowych oraz politycznych dotyczących małoletnich bez opieki. Zrealizowane działania przyczyniły się do poprawy gromadzenia danych, zapobiegania niebezpiecznej migracji i handlowi ludźmi, do ochrony dzieci znajdujących się już na terenie UE i określenie długofalowych rozwiązań.

Jednak wypracowywanie wspólnego podejścia UE do małoletnich bez opieki jest niezakończonym i stopniowym procesem. Wymaga ono dalszych wysiłków w zakresie dzielenia się wiedzą na temat tego zjawiska oraz opracowywania i wdrażania działań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, by zapewnić odpowiednią ochronę dzieci, a także w szczególności poprawę metod poszukiwania trwałych rozwiązań. W tym kontekście konferencja na temat małoletnich bez opieki, zorganizowana w czerwcu 2012 r. przez duńską prezydencję UE oraz organizację Save the Children, stanowiła źródło bardzo użytecznych informacji na drugi okres realizacji planu działania.

Komisja będzie w dalszym ciągu traktować priorytetowo finansowanie projektów dotyczących dzieci bez opieki. Państwa członkowskie oraz organizacje międzynarodowe i pozarządowe zachęca się do jak najpełniejszego wykorzystywania dostępnych środków finansowych. Ponadto przyszły instrument finansowy – Fundusz Migracji i Azylu – powinien, po jego przyjęciu, zagwarantować spójne finansowanie działań na rzecz tej grupy migrantów. UE będzie nadal finansować inicjatywy w państwach trzecich i w ich regionach za pośrednictwem instrumentów pomocy zewnętrznej dotyczących małoletnich bez opieki.

Także inne podmioty instytucjonalne UE zachęca się do zbadania, jakie zasoby mogą poświęcić, by uczestniczyć w opracowaniu skutecznego wdrażania. Międzynarodowe organizacje rządowe i pozarządowe, jako ważne zainteresowane strony i podmioty na tym forum, są zachęcane, by nadal przyczyniać się do realizacji wspólnego podejścia UE.

UE i jej państwa członkowskie muszą zwiększyć swoje wysiłki w zakresie współpracy z krajami spoza UE będącymi krajami pochodzenia, tranzytu i docelowymi na rzecz udoskonalania wspólnego podejścia UE do kwestii dzieci bez opieki. Sytuacja dzieci będzie nadal rozpatrywana w kontekście zewnętrznej polityki migracyjnej, zgodnie z założeniem przedstawionym w ramach globalnego podejścia do migracji i mobilności. Postępów w takich dziedzinach, jak przywrócenie jedności rodziny lub zapewnienie bezpiecznego powrotu nie można osiągnąć bez udziału krajów pochodzenia. Współpraca z krajami trzecimi w dziedzinie zapobiegania niebezpiecznej migracji wymaga ponadto także koordynacji w zakresie polityki na rzecz rozwoju i współpracy.