

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 6.5.2010
COM(2010)213 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

Πρόγραμμα δράσης για τους ασυνόδευτους ανηλίκους (2010 – 2014)

SEC(2010)534

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θέμα των ασυνόδευτων ανηλίκων συνιστά όλο και μεγαλύτερη πρόκληση: Σημαντικός αριθμός υπηκόων τρίτων χωρών ή απατρίδων ηλικίας κάτω των δεκαοκτώ ετών εισέρχονται στο έδαφος της ΕΕ χωρίς να συνοδεύονται από ενήλικα που να φέρει την ευθύνη τους, ή μένουν ασυνόδευτοι μετά την είσοδό τους σε αυτό¹. Μολονότι αυτό συμβαίνει σε ορισμένα κράτη μέλη πολύ περισσότερο από ό,τι σε άλλα, όλα τα κράτη μέλη υφίστανται τις συνέπειες.

Οι στατιστικές για τους ασυνόδευτους ανηλίκους δεν έχουν ευρεία διάδοση ούτε είναι ενιαίες. Πιο ολοκληρωμένες και συγκρίσιμες είναι οι στατιστικές για τους ασυνόδευτους ανηλίκους που ζητούν άσυλο. Σύμφωνα με στοιχεία που υπέβαλε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης², το 2008 υποβλήθηκαν συνολικά 11.292 αιτήσεις χορήγησης ασύλου από ασυνόδευτους ανηλίκους στα 22 κράτη μέλη³ που συμμετείχαν στη σχετική μελέτη. Το 2007 υποβλήθηκαν συνολικά 8 030 αιτήσεις χορήγησης ασύλου. Κατά συνέπεια, το 2008, οι αιτήσεις αυξήθηκαν κατά +40,6% για τα εν λόγω κράτη μέλη. Οι χώρες εθνικότητας των ασυνόδευτων ανηλίκων ήταν διάφορες, μολονότι, συνολικά, η παρουσία υπηκόων του Αφγανιστάν, του Ιράκ και ορισμένων αφρικανικών κρατών ήταν εντονότερη.

Τα παιδιά αυτής της ιδιαίτερα ευάλωτης κατηγορίας έρχονται για πολλούς λόγους: για να ξεφύγουν από πολέμους και συγκρούσεις, τη φτώχεια ή φυσικές καταστροφές, την άνιση μεταχείριση ή την αστυνομική δίωξη, επειδή στέλνονται από την οικογένειά τους με την προσδοκία μιας καλύτερης ζωής, για να αποκτήσουν πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην κοινωνική πρόνοια, συμπεριλαμβανομένης της ιατρικής περίθαλψης, για να ζήσουν με μέλη της οικογένειάς τους, ως θύματα εμπορίας ανθρώπων προς εκμετάλλευση, κλπ.

Στην ανακοίνωση του Ιουνίου 2009⁴, η Επιτροπή παρουσίασε σε γενικές γραμμές την περαιτέρω εξέλιξη της στρατηγικής της ΕΕ για τα δικαιώματα του παιδιού⁵ και ανακοίνωσε πρόγραμμα δράσης για τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10-11 Δεκεμβρίου 2009⁶, επικροτεί την πρόθεση της Επιτροπής να υποβάλει προς έγκριση από το Συμβούλιο, πρόγραμμα δράσης, το οποίο να συνδυάζει μέτρα πρόληψης, προστασίας και υποβοηθούμενης επιστροφής⁷. Στο ψήφισμά του για το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισε ότι ένα σχέδιο δράσης σε επίπεδο ΕΕ θα πρέπει να ασχολείται με θέματα όπως η προστασία, οι βιώσιμες λύσεις προς το ύψιστο συμφέρον των παιδιών και η συνεργασία με τρίτες χώρες⁸.

Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης καλεί ρητά την Επιτροπή να εξετάσει πρακτικά μέτρα που να διευκολύνουν την επιστροφή του μεγάλου αριθμού ασυνόδευτων ανηλίκων που δεν χρειάζονται διεθνή προστασία. Από την ανάλυση, ωστόσο, προκύπτει ότι η λύση δεν μπορεί να περιοριστεί στην επιστροφή. Η επιστροφή είναι μία μόνο από τις επιλογές, επειδή το θέμα

¹ Για τους σκοπούς του παρόντος εγγράφου, ο ορισμός του όρου «ασυνόδευτοι ανήλικοι» προέρχεται από το άρθρο 2 στοιχείο στ) της οδηγίας 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου.

² Σύνθεση και εθνικές εκθέσεις στον δικτυακό τόπο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>

³ Εξαιρούνται η Βουλγαρία, η Κύπρος, η Δανία, το Λουξεμβούργο και η Ρουμανία.

⁴ COM (2009) 262.

⁵ COM (2006) 367.

⁶ 17024/09, σ. 68.

⁷ Βλέπε επίσης Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του προγράμματος της Στοκχόλμης COM(2010) 171 τελικό.

⁸ P7_TA(2009)0090.

είναι πολύ πιο σύνθετο και πολυδιάστατο και υπάρχουν σαφή όρια στην ελευθερία δράσης των κρατών μελών όσον αφορά την αντιμετώπιση των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Η Επιτροπή τοποθετεί στο επίκεντρο κάθε δράσης σε σχέση με τους ασυνόδευτους ανηλίκους τα πρότυπα που θεσπίζονται από τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού (UNCRC). Τα νομοθετικά και χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ για το άσυλο, τη μετανάστευση και την εμπορία ανθρώπων αναφέρονται ήδη άμεσα ή έμμεσα στην ιδιαίτερη κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων και παρέχουν ενισχυμένη προστασία των δικαιωμάτων τους. Ωστόσο, υπάρχει ανάγκη για μεγαλύτερη συνάφεια και συνεργασία στο πλαίσιο της ΕΕ και με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, ώστε τα μέτρα που λαμβάνουν η ΕΕ και τα κράτη μέλη να είναι σαφή και αποτελεσματικά. Για το σκοπό αυτό, απαιτείται μια κοινή προσέγγιση σε επίπεδο ΕΕ.

Η κοινή αυτή προσέγγιση θα πρέπει να βασίζεται στο σεβασμό για τα δικαιώματα του παιδιού, όπως καθορίζεται στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην UNCRC, σύμφωνα με την αρχή του ύψιστου συμφέροντος του παιδιού, που πρέπει να αποτελεί το κύριο μέλημα των δημόσιων αρχών σε κάθε δράση που αναλαμβάνουν σε σχέση με τα παιδιά⁹. Είναι πρωταρχικής σημασίας να εξασφαλιστεί ότι κάθε παιδί που χρειάζεται προστασία προστατεύεται και ότι ανεξαρτήτως του καθεστώτος μετανάστευσής τους, της υπηκοότητάς τους ή της καταγωγής τους, όλα τα παιδιά αντιμετωπίζονται καταρχήν και κατά κύριο λόγο ως παιδιά¹⁰. Η κοινή αυτή προσέγγιση πρέπει επίσης να βασίζεται στην αλληλεγγύη και την κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών και των χωρών καταγωγής και διέλευσης, καθώς και στη στενή συνεργασία με ειδικευμένες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ) και διεθνείς οργανώσεις (ΔΟ).

Μετά από διαβουλεύσεις με κράτη μέλη¹¹ και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, και βάσει ειδικής έρευνας, κυρίως εκθέσεων του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης (ΕΔΜ)¹² και του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων¹³ έχουν προσδιοριστεί διάφορα προβλήματα και λύσεις. Παρουσιάζονται στο πρόγραμμα δράσης, αρχικά ως ανεπαρκή στοιχεία και στη συνέχεια ως τρεις κύριες γραμμές δράσης: πρόληψη, προγράμματα προστασίας, υποδοχή και εξεύρεση βιώσιμων λύσεων. Σε όλες τις δράσεις έχουν ληφθεί υπόψη η προστασία και η αρχή του ύψιστου συμφέροντος του παιδιού.

2. ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η κατάσταση δεν μπορεί να εκτιμηθεί κατά τον δέοντα τρόπο ούτε να βρεθούν οι κατάλληλες λύσεις χωρίς μια σαφή αξιολόγηση που να βασίζεται σε πλήρη, αξιόπιστα και συγκρίσιμα στοιχεία.

Ο κανονισμός περί στατιστικών¹⁴ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διαβιβάζουν ετήσια στοιχεία μόνο για ασυνόδευτους ανηλίκους που ζητούν διεθνή προστασία. Αυτός ο περιορισμός δεν επιτρέπει την κατάρτιση εναρμονισμένων και πλήρων στατιστικών σχετικά

⁹ Άρθρο 24 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άρθρο 3 της UNCRC.

¹⁰ Άρθρο 24 του Χάρτη και άρθρο 3 της UNCRC.

¹¹ Συμπεριλαμβανομένων των απαντήσεων σε ερωτηματολόγιο για τη συγκέντρωση στοιχείων, έγγραφο 16869/09 του Συμβουλίου.

¹² Βλέπε έκθεση ΕΔΜ.

¹³ Δημοσιεύτηκε στις 30 Απριλίου 2009. Διατίθεται στη διεύθυνση: www.fra.europa.eu

¹⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 862/2007.

με το σύνολο των ασυνόδευτων ανηλίκων που εισέρχονται στο έδαφος της Ένωσης. Για το λόγο αυτό, οι στατιστικές θα πρέπει να καλύπτουν όλους τους ασυνόδευτους ανηλίκους.

Η Επιτροπή και διάφοροι οργανισμοί¹⁵ προσφέρουν ήδη βοήθεια με μελέτες για το συγκεκριμένο θέμα. Υπάρχοντα δίκτυα, όπως το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, θα πρέπει να στηρίζουν τις ανταλλαγές πληροφοριών και στοιχείων μεταξύ των κρατών μελών.

Για να αναπτυχθεί ουσιαστική συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, απαιτούνται περισσότερες πληροφορίες για τις μεταναστευτικές οδούς και τα εγκληματικά δίκτυα. Οι πληροφορίες αυτές μπορούν να συγκεντρωθούν σε συνεργασία με διεθνείς οργανώσεις και να καταχωρίζονται συστηματικά στα μεταναστευτικά χαρακτηριστικά των θιγόμενων χωρών. Επιπλέον, το FRONTEX έχει θέσει σε εφαρμογή το δίκτυο ανάλυσης κινδύνων FRONTEX και έχει αναπτύξει τρόπους συλλογής στοιχείων με βάση διάφορους δείκτες για την αντικανονική μετανάστευση.

Η Europol έχει ήδη αναλάβει δράση όσον αφορά τις εγκληματικές δραστηριότητες.

¹⁵ Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (FRA), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRONTEX), η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη στήριξη του δικαιώματος παροχής ασύλου (EASO).

Νομοθετική εκτίμηση και εφαρμογή

- Η Επιτροπή θα προτείνει τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρουν οι υποδιαιρέσεις του κανονισμού στατιστικών, για να συγκεντρώνουν ολοκληρωμένα στοιχεία όσον αφορά τους ασυνόδετους ανηλίκους. Εάν αυτό δεν επαρκεί για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων, οι απαιτούμενες πληροφορίες θα πρέπει να συγκεντρώνονται άμεσα από τις διοικητικές υπηρεσίες στα κράτη μέλη.

Οργανισμοί και δίκτυα

- Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να χρησιμοποιήσουν τους υπάρχοντες οργανισμούς και τα δίκτυα για να βελτιώσουν τη συλλογή στοιχείων και την ανταλλαγή πληροφοριών για τους ασυνόδετους ανηλίκους με τους εξής τρόπους:
 - Βελτιώνοντας σημαντικά την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για τη Στήριξη του Δικαιώματος Παροχής Ασύλου·
 - Ενισχύοντας τους ρόλους του FRONTEX και της Europol όσον αφορά τη συλλογή και ανάλυση στοιχείων χρησιμοποιώντας όλες τις διαθέσιμες πηγές, συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών που συγκεντρώνονται από τα δίκτυα των αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης.
- Το FRONTEX καλείται:
 - Να πραγματοποιεί ετήσια εκτίμηση βάσει της συλλογής στοιχείων του δικτύου ανάλυσης κινδύνων FRONTEX, ώστε τα κράτη μέλη να έχουν στη διάθεσή τους μια ανάλυση κινδύνων για τους ασυνόδετους ανηλίκους που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα κρατών μελών της ΕΕ·
 - Να χρησιμοποιεί δείκτες για ευάλωτες ομάδες, όπως οι ασυνόδετοι ανήλικοι, σε εκθέσεις όσον αφορά κοινή επιχείρηση·
 - Να πραγματοποιεί εξειδικευμένες αναλύσεις κινδύνων σχετικά με τη φύση των απειλών που αντιμετωπίζουν οι ασυνόδετοι ανήλικοι·
- Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη Στήριξη του Δικαιώματος Παροχής Ασύλου καλείται:
 - Να συγκεντρώνει στοιχεία και να αναπτύξει τρόπο ανάλυσης των πληροφοριών για τη χώρα καταγωγής που απαιτούνται για την εκτίμηση των αναγκών προστασίας των ασυνόδετων ανηλίκων με σκοπό την καλύτερη υποστήριξη ποιοτικών αποφάσεων·
 - Να παρακολουθεί το θέμα των ασυνόδετων ανηλίκων που ζητούν άσυλο, ιδίως στα κράτη μέλη που θίγονται περισσότερο.

Βελτίωση της ενημέρωσης

- Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει τα κράτη μέλη και τους σχετικούς οργανισμούς και δίκτυα να βελτιώσουν το βαθμό πληρότητας των στοιχείων που αφορούν τους ασυνόδετους ανηλίκους.

- Η Επιτροπή θα καταβάλει ιδιαίτερες προσπάθειες για να συμπεριληφθεί στα μεταναστευτικά χαρακτηριστικά των κύριων χωρών καταγωγής και διέλευσης τμήμα για τους ασυνόδευτους ανηλίκους.

3. ΠΡΟΛΗΨΗ ΤΗΣ ΑΝΑΣΦΑΛΟΥΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΜΠΟΡΙΑΣ ΑΝΘΡΩΠΩΝ — ΑΥΞΗΣΗ ΤΩΝ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΩΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΕ ΤΡΙΤΕΣ ΧΩΡΕΣ

3.1. Πρόληψη

Η πρόληψη της ανασφαλούς μετανάστευσης και της εμπορίας παιδιών είναι το πρώτο βήμα για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του θέματος των ασυνόδευτων ανηλίκων. Οι δράσεις και οι πολιτικές πρέπει να διαφοροποιούνται ανάλογα με την ομάδα που ανήκει ο ασυνόδευτος ανήλικος (π.χ. αιτών άσυλο, θύμα εμπορίας ανθρώπων, ανήλικος που εισέρχεται παράνομα στο έδαφος της ΕΕ για εργασιακό ή άλλο σκοπό) και/ή τη χώρα ή περιφέρεια καταγωγής. Η συμμετοχή των χωρών καταγωγής και διέλευσης και η συνεργασία με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και διεθνείς οργανώσεις που δραστηριοποιούνται επί τόπου είναι πρωταρχικής σημασίας και δεν θίγει το δικαίωμα των ασυνόδευτων ανηλίκων να ζητούν διεθνή προστασία στην ΕΕ.

Τέσσερις είναι οι κύριοι άξονες παρέμβασης που μπορούν να προσδιοριστούν. Πρώτον, η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους να ενσωματώσουν τη μετανάστευση, και ιδίως τη μετανάστευση των ασυνόδευτων ανηλίκων, στην αναπτυξιακή συνεργασία, σε καίριους τομείς όπως η μείωση της φτώχειας, η εκπαίδευση, η υγεία, η εργασία, η πολιτική εργασία, τα ανθρώπινα δικαιώματα, ο εκδημοκρατισμός και η ανασυγκρότηση μετά από συγκρούσεις. Οι προσπάθειες αυτές θα βοηθήσουν στην αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης και στη δημιουργία περιβάλλοντος που θα επιτρέψει στα παιδιά να μεγαλώσουν στις χώρες καταγωγής τους με καλές προοπτικές προσωπικής ανάπτυξης και αξιοπρεπείς συνθήκες ζωής.

Δύο περαιτέρω άξονες θα μπορούσαν να αφορούν τα ίδια τα παιδιά και τα άτομα που είναι — ή ενδέχεται να είναι — σε επαφή μαζί τους. Οι στοχευμένες δραστηριότητες αύξησης της ευαισθητοποίησης και κατάρτισης θα πρέπει να προωθηθούν στις χώρες καταγωγής και διέλευσης ώστε να βελτιωθεί η έγκαιρη ταυτοποίηση και προστασία των δυνητικών θυμάτων εμπορίας ανθρώπων. Οι δραστηριότητες αυτές θα πρέπει να έχουν ως στόχο το ευρύτερο κοινό καθώς και τα δυνητικά θύματα και τις κοινότητές τους, τα όργανα επιβολής του νόμου, τους μεθοριοφύλακες και άλλους σχετικούς παράγοντες. Παρόμοιες δραστηριότητες θα πρέπει να επικεντρώνονται στην ενημέρωση των παιδιών και των οικογενειών τους σχετικά με τους κινδύνους που ενέχει η αντικανονική μετανάστευση στην ΕΕ, σχετικά με τις εναλλακτικές δυνατότητες σπουδών, κατάρτισης και εργασίας στη χώρα καταγωγής και σχετικά με τις νόμιμες σπουδαστικές δυνατότητες στην ΕΕ. Άλλες δράσεις θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν το στοχευμένο έργο σε τοπικό επίπεδο, μέσω σχολείων και σε αλληλεπίδραση με τις κοινότητες καταγωγής. Ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό στους κύριους τομείς της μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων μπορεί να πραγματοποιεί την εκτίμηση των καταστάσεων κινδύνου και να αναλαμβάνει δράση στο αρχικό στάδιο.

Στις εν λόγω δραστηριότητες αύξησης της ευαισθητοποίησης στις χώρες καταγωγής, είναι επίσης σημαντική η συμμετοχή της αντίστοιχης εθνικής διασποράς στην ΕΕ, καθώς και η χρήση ανεπίσημων διαύλων επικοινωνίας με τις κοινότητες καταγωγής ώστε να διαλυθούν οι μύθοι σχετικά με τη ζωή στην Ευρώπη. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ο ρόλος των μέσων ενημέρωσης στις χώρες καταγωγής.

Τέλος, η ΕΕ θα συνεχίσει να προωθεί την ανάπτυξη των συστημάτων προστασίας των παιδιών, τα οποία συνδέουν τις απαιτούμενες υπηρεσίες σε όλους τους κοινωνικούς τομείς ώστε να προλαμβάνονται και να αντιμετωπίζονται οι κίνδυνοι βίας, κακομεταχείρισης, εκμετάλλευσης και παραμέλησης παιδιών, να παρέχεται στήριξη στα παιδιά που δεν είναι στη φροντίδα των οικογενειών τους και προστασία στα παιδιά που είναι σε ιδρύματα. Η ΕΕ θα συνεχίσει να επίσης να στηρίζει τα συστήματα καταχώρισης των γεννήσεων, τα οποία, δεδομένου ότι εξασφαλίζουν νομική προσωπικότητα σε όλα τα παιδιά και άρα πρόσβαση στα νόμιμα δικαιώματά τους, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά την προστασία τους.

Οι δραστηριότητες στους τομείς αυτούς μπορούν να υποστηριχτούν από τα μέσα εξωτερικής συνεργασίας της ΕΕ, όπως το θεματικό πρόγραμμα για τη συνεργασία με τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου (στο εξής το θεματικό πρόγραμμα), γεωγραφικά μέσα όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, το μέσο για την προενταξιακή βοήθεια, το ευρωπαϊκό μέσο γειτονίας και εταιρικής σχέσης και τα γεωγραφικά προγράμματα του μέσου αναπτυξιακής συνεργασίας. Θα πρέπει επίσης να εξασφαλιστεί ο συντονισμός με τα σχετικά εσωτερικά ταμεία.

Χρηματοδότηση

Τα κοινοτικά και εθνικά μέσα εξωτερικής συνεργασίας θα πρέπει:

- Να χρησιμοποιούνται πλήρως και συντονισμένα για τη χρηματοδότηση σχεδίων σε τρίτες χώρες προκειμένου να προλαμβάνεται η ανασφαλής μετανάστευση και εμπορία ανθρώπων με αντικείμενο παιδιά, και ιδίως να προσφέρονται στη χώρα/περιφέρεια καταγωγής εναλλακτικές λύσεις που αποσκοπούν στο συμφέρον των παιδιών.
- Να παρέχουν χρηματοδότηση σε βάση εταιρικής σχέσης με τις κεντρικές και τοπικές αρχές από τις χώρες καταγωγής, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και διεθνείς οργανώσεις.
 - Να εφαρμόζουν στοχευμένα προγράμματα ευαισθητοποίησης για παιδιά που κινδυνεύουν, καθώς και άλλα είδη προληπτικών μέτρων σε τοπικό επίπεδο, σχολεία, κοινότητες και οικογένειες.
 - Να καταρτίζουν ειδικευμένο προσωπικό σε κύριες περιοχές καταγωγής για τον εντοπισμό καταστάσεων κινδύνου και να παρεμβαίνουν στις οικογένειες και τις κοινότητες.
 - Να διενεργούν μελέτες στις κύριες χώρες καταγωγής με σκοπό την καλύτερη κατανόηση των αιτιών που οδηγούν τα παιδιά σε εξαρτημένη ή ανεξάρτητη μετανάστευση.
- Να ενισχύουν δραστηριότητες για την προστασία των παιδιών κατά κάθε μορφής βίας ή εκμετάλλευσης, ιδίως για την ανάπτυξη της προστασίας των παιδιών και των συστημάτων καταχώρισης των γεννήσεων.

Σχέσεις με τρίτες χώρες

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει:

- Να ασχολούνται τακτικά με θέματα προστασίας των παιδιών στο πλαίσιο διαλόγων για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη μετανάστευση μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών.

- Να εξετάζουν συστηματικά τη δυνατότητα να εισαχθούν στις συμφωνίες με τρίτες χώρες ειδικές διατάξεις για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης των ασυνόδευτων ανηλίκων και τη συνεργασία σε θέματα όπως η πρόληψη, ο εντοπισμός της οικογένειας, η επιστροφή ή η επανένταξη.

Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει:

- Να ενισχύουν τις δράσεις όσον αφορά τα παιδιά θύματα εμπορίας ανθρώπων με την παροχή βοήθειας και προστασίας στα παιδιά αυτά στο αρχικό στάδιο και με την παραπομπή τους σε εξειδικευμένες υπηρεσίες στη χώρα εντοπισμού τους. Η βοήθεια αυτή θα πρέπει τουλάχιστον να περιλαμβάνει τα μέτρα που προβλέπονται από την οδηγία για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων¹⁶.
- Να ενισχύουν τις δυνατότητες τρίτων χωρών όσον αφορά την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και να προστατεύουν και βοηθούν τους ασυνόδευτους ανηλίκους σύμφωνα με το ύψιστο συμφέρον του παιδιού και με τα διεθνή πρότυπα και συμβάσεις, ανεξαρτήτως εθνικότητας.
- Να εφαρμόζουν τα προληπτικά μέτρα του εγγράφου δράσης για την εμπορία ανθρώπων και να στηρίζουν τα περιφερειακά μέσα κατά της εμπορίας ανθρώπων.

Θεωρήσεις και ενημέρωση

- Οι προξενικές αρχές των κρατών μελών θα πρέπει να εξετάζουν διεξοδικά τις αιτήσεις έκδοσης θεωρήσεων που υποβάλλονται εξ ονόματος παιδιών.
- Η Επιτροπή θα περιλάβει ειδική αναφορά στους ασυνόδευτους ανηλίκους στην πύλη για τη μετανάστευση, με σκοπό να βελτιώσει την ενημέρωση των δυνητικών μεταναστών.

3.2. Προγράμματα προστασίας σε τρίτες χώρες

Με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων της ΕΕ να προστατεύει όσους χρειάζονται προστασία, οι ανήλικοι δεν θα πρέπει να υποβάλλονται σε επικίνδυνα ταξίδια για να μεταβούν στην ΕΕ σε αναζήτηση διεθνούς προστασίας. Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό να δημιουργηθούν προγράμματα προστασίας και/ή να συνεχισθεί η χρηματοδότησή τους κοντά στις χώρες καταγωγής.

Ακολουθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τα δικαιώματα του παιδιού¹⁷, η ΕΕ θα συνεχίσει να επιβάλλει στους αποδέκτες χρηματοδότησης υψηλά πρότυπα προστασίας και βοήθειας για τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Τα σχέδια θα πρέπει να περιλαμβάνουν τουλάχιστον εκπαιδευτικές εγκαταστάσεις, ιατρική περίθαλψη και ενημέρωση για τα δικαιώματά τους και τις διαδικασίες.

¹⁶ Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου.

¹⁷ Κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για την προαγωγή και την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, Συμβούλιο της ΕΕ, *Κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα και διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο*, 2009.

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεχίσουν:

Χρηματοδότηση

- Να χρηματοδοτούν δραστηριότητες που έχουν στόχο την παροχή προστασίας και βοήθειας στους ανήλικους αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων κατά της εκμετάλλευσης και της καταναγκαστικής στρατολόγησης, για παράδειγμα από εγκληματικές και τρομοκρατικές ομάδες.

Σχέσεις με τρίτες χώρες

- Να παρέχουν στήριξη σε τρίτες χώρες που προσπαθούν να βελτιώσουν τη νομοθετική και διοικητική ικανότητά τους για την ταυτοποίηση των ανήλικων αιτούντων άσυλο και των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων και να δημιουργήσουν ειδικά προγράμματα παροχής βοήθειας.
- Να συμπεριλάβουν στα προγράμματα προστασίας δραστηριότητες παροχής βοήθειας και προστασίας των παιδιών και να επεκτείνουν τα προγράμματα αυτά για να καλύψουν άλλες καίριες περιφέρειες από άποψη μεταναστευτικών ρευμάτων προς την ΕΕ και αναγκών προστασίας.

4. ΥΠΟΔΟΧΗ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΕ

Από τη στιγμή που ένας ασυνόδευτος ανήλικος εντοπίζεται στα εξωτερικά σύνορα ή στο έδαφος της ΕΕ, θα πρέπει να ισχύουν μέτρα υποδοχής και να παρέχεται πρόσβαση στις σχετικές διαδικαστικές εγγυήσεις μέχρι την εξεύρεση βιώσιμης λύσης. Οι ειδικευμένες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να καλούνται να διαδραματίσουν ενεργότερο ρόλο σε όλη τη διαδικασία. Πρέπει να λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου για να εξασφαλισθεί ομαλή μεταβατική περίοδος για τα παιδιά που – όταν γίνουν δεκαοκτώ χρονών και ενηλικιωθούν– διατρέχουν ενδεχομένως τον κίνδυνο να βρεθούν χωρίς προστασία και στήριξη.

4.1. Διαδικασίες πρώτης συνάντησης και πρότυπα προστασίας

Τα σχετικά μέσα της ΕΕ για τη μετανάστευση ήδη περιέχουν διατάξεις όσον αφορά την ενισχυμένη προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων. Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές αφορούν συγκεκριμένο πλαίσιο, με την έννοια ότι εφαρμόζονται για τους αιτούντες άσυλο, τους πρόσφυγες, τους λαθρομετανάστες και τα θύματα εμπορίας ανθρώπων. Επιπλέον, δεν προβλέπουν τα ίδια πρότυπα υποδοχής και βοήθειας. Επίσης, σε ορισμένα κράτη μέλη προκύπτει συγκεκριμένη δυσκολία σε σχέση με διασυνοριακές υποθέσεις/ζώνες διέλευσης. Αυτά τα δυνητικά χάσματα προστασίας πρέπει να αντιμετωπισθούν.

Η νομοθεσία ιδίως της ΕΕ δεν προβλέπει τον ορισμό εκπροσώπου από τη στιγμή εντοπισμού του ασυνόδευτου ανηλίκου από τις αρχές, και συγκεκριμένα πριν την κινητοποίηση των σχετικών μέσων. Η εκπροσώπηση ορίζεται ρητά μόνο για τους αιτούντες άσυλο. Μολονότι η οδηγία για την επιστροφή, η οδηγία για την παροχή προσωρινής προστασίας, η οδηγία για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων¹⁸ και οι σχετικές διεθνείς πράξεις¹⁹ παρέχουν σημαντικά εχέγγυα

¹⁸ Οδηγίες 2008/115/EK, 2001/55/EK και 2004/81/EK.

για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, αφήνεται στα κράτη μέλη κάποιο περιθώριο ερμηνείας. Επιπλέον, δεν υφίσταται κοινός διακανονισμός σχετικά με τις εξουσίες, τα τυπικά προσόντα και το ρόλο των εκπροσώπων. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα πρέπει να ενημερώνονται σχετικά με τα δικαιώματά τους και να έχουν πρόσβαση στους υπάρχοντες μηχανισμούς καταγγελίας και παρακολούθησης.

Όταν εντοπίζεται ένας ασυνόδευτος ενήλικος, θα πρέπει να απομακρύνεται από ενήλικους, ώστε να προστατεύεται και να διακοπών σχέσεις με δίκτυα εμπορίας ανθρώπων ή λαθρεμπορίας, και κατ'αυτόν τον τρόπο να προληφθεί η (επανα) θυματοποίησή του. Από την πρώτη συνάντηση, η προσοχή στην προστασία είναι ύψιστης σημασίας, όπως και η έγκαιρη αναγνώριση της κατηγορίας του ανηλίκου, δεδομένου ότι μπορεί να βοηθήσει στον προσδιορισμό των πλέον ευάλωτων ασυνόδευτων ανηλίκων. Η εφαρμογή των διαφορετικών μέτρων που προβλέπονται από τη νομοθεσία και η δημιουργία σχέσης εμπιστοσύνης είναι απαραίτητες προϋποθέσεις προκειμένου να συγκεντρωθούν χρήσιμες πληροφορίες για την ταυτοποίηση και τον εντοπισμό της οικογένειας, ώστε κατ'αυτόν τον τρόπο να εξασφαλιστεί ότι ο ασυνόδευτος ανήλικος δεν θα εξαφανιστεί και ότι οι δράστες εμπορίας ανθρώπων και λαθρεμπορίου θα αναγνωρισθούν και θα διωχθούν.

Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα πρέπει πάντα να τοποθετούνται στο κατάλληλο κατάλυμα και να αντιμετωπίζονται με τρόπο που είναι απόλυτα σύμφωνος με το ύψιστο συμφέρον τους. Εάν η κράτηση ασυνόδευτου ανηλίκου δικαιολογείται κατ'εξάιρεση, θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο ως μέτρο έσχατης ανάγκης, για το συντομότερο απαραίτητο διάστημα και με πρωταρχικό μέλημα το ύψιστο συμφέρον του παιδιού.

Η εξαφάνιση ασυνόδευτων ανηλίκων που θα έπρεπε να είναι στη φροντίδα των εθνικών αρχών είναι ένα άλλο μείζον θέμα. Ορισμένοι ασυνόδευτοι ανήλικοι παγιδεύονται (πάλι) σε δίκτυα εμπορίας ανθρώπων, άλλοι προσπαθούν να ενωθούν με μέλη των οικογενειών τους ή των κοινοτήτων τους σε άλλα κράτη μέλη και/ή καταλήγουν να εργάζονται στην παραοικονομία και να ζουν σε υποβαθμισμένες συνθήκες.

Νομοθετική δράση

- Η ΕΕ θα πρέπει να υιοθετήσει υψηλότερα πρότυπα προστασίας για τους ασυνόδευτους ανηλίκους, ολοκληρώνοντας τις διαπραγματεύσεις σχετικά με την αναθεώρηση του κекτημένου για το άσυλο²⁰ και εκδίδοντας πληρέστερη νομοθεσία για την εμπορία ανθρώπων²¹ και τη σεξουαλική εκμετάλλευση των παιδιών²².

¹⁹ Η Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού, λαμβάνοντας ως βάση τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού, έχει καθορίσει διεθνή πρότυπα για τη μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων στη Γενική Παρατήρηση αριθ.6 (2005) Μεταχείριση των ασυνόδευτων παιδιών εκτός της χώρας καταγωγής τους.

²⁰ Προτάσεις τροποποίησης: Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, COM(2008)815· Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, COM (2008)820· Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, COM (2008) 825· Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, COM(2009)554· και οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή

- Η Επιτροπή θα εξασφαλίσει την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας και, βάσει εκτίμησης επιπτώσεων, θα αξιολογήσει εάν είναι απαραίτητο να γίνουν στοχευμένες τροποποιήσεις ή να θεσπιστεί μέσο για τον καθορισμό κοινών προτύπων όσον αφορά την υποδοχή και την παροχή βοήθειας σε όλους τους ασυνόδευτους ανηλίκους σχετικά με την κηδεμονία, τη νομική εκπροσώπηση, την παροχή στέγασης και περίθαλψης, τις αρχικές επαφές, την εκπαίδευση κ.λπ.

Ανάλυση και ανταλλαγή πληροφοριών

- Η ΕΕ θα πρέπει να αξιολογήσει διάφορες εμπειρίες για την καταπολέμηση του φαινομένου της εξαφάνισης και την προώθηση των βέλτιστων πρακτικών.
- Τα κράτη μέλη καλούνται:
 - Να θέσουν ως προτεραιότητα τη χρήση καταχώρισης αγνοουμένου στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν για τις περιπτώσεις διαφυγής ή εξαφάνισης από την υπηρεσία περίθαλψης.
 - Να εξετάσουν τη δυνατότητα εισαγωγής μηχανισμών αξιολόγησης για την παρακολούθηση της ποιότητας της κηδεμονίας ώστε τα συμφέροντα του παιδιού να εκπροσωπούνται σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας λήψης απόφασης και να αποφεύγεται ο κίνδυνος κατάχρησης.

Οργανισμοί

- Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη στήριξη του δικαιώματος παροχής ασύλου καλείται να οργανώσει δραστηριότητες κατάρτισης και να αναπτύξει βέλτιστες πρακτικές όσον αφορά τους όρους υποδοχής, τις διαδικασίες ασύλου και την ένταξη των ασυνόδευτων ανηλίκων.
- Η FRONTEX καλείται:
 - Να συμπεριλάβει στο πρόγραμμα κατάρτισης για τους μεθοριοφύλακες ειδική ενότητα για τον τρόπο εντοπισμού ιδιαίτερα ευάλωτων καταστάσεων σε σχέση με ασυνόδευτους ανηλίκους, όπως ανηλίκους θύματα εμπορίας ανθρώπων.
 - Να συμπεριλάβει ξεχωριστή παράγραφο για τις ευάλωτες ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των ασυνόδευτων ανηλίκων, στους διακανονισμούς με τρίτες χώρες.
 - Να παρέχει τεχνική βοήθεια στις συνοριακές αρχές τρίτων χωρών για μέτρα μεθοριακού χαρακτήρα όσον αφορά τους ασυνόδευτους ανηλίκους.

των απατρίδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, COM(2009)551.

²¹ Πρόταση οδηγίας της Επιτροπής για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και για την προστασία των θυμάτων, με την οποία καταργείται η απόφαση-πλαίσιο 2002/629/ΔΕΥ, COM(2010)95 τελικό.

²² Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης, της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας, με την οποία καταργείται η απόφαση - πλαίσιο 2004/68/ΔΕΥ, COM(2010)94 τελικό.

Χρηματοδότηση

Η Επιτροπή σκοπεύει:

- Να χρησιμοποιήσει ουσιαστικά τα διαθέσιμα κεφάλαια, να στηρίξει τα ευρωπαϊκά δίκτυα κηδεμονίας, να ανταλλάξει βέλτιστες πρακτικές και να αναπτύξει κατευθυντήριες γραμμές, κοινά προγράμματα σπουδών και κατάρτισης κ.λπ.
- Να παρέχει χρηματοδότηση ώστε τα επιλέξιμα κράτη μέλη να δημιουργήσουν εγκαταστάσεις υποδοχής που να ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων.

4.2. Υπολογισμός της ηλικίας και εντοπισμός της οικογένειας

Το θέμα του υπολογισμού της ηλικίας είναι καίριας σημασίας, διότι από αυτήν κρίνεται σειρά διαδικαστικών και νομικών εγγυήσεων στη σχετική νομοθεσία της ΕΕ, καθώς και η υποχρέωση σεβασμού των απαιτήσεων όσον αφορά την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κατά την καταχώριση πληροφοριών για τους ασυνόδευτους ανηλίκους σε βάσεις δεδομένων όπως η EURODAC.

Οι διαδικασίες και τεχνικές υπολογισμού της ηλικίας ποικίλουν και συχνά εκφράζονται επιφυλάξεις για την αξιοπιστία και την αναλογικότητά τους. Η δυνατότητα προσφυγής δεν είναι πάντα εγγυημένη²³. Όπως έχουν τονίσει οι εμπειρογνώμονες, ο κηδεμόνας θα πρέπει να είναι παρών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας και τα παιδιά να αντιμετωπίζονται ως παιδιά μέχρι αποδείξεως του εναντίου.

Ο εντοπισμός της οικογένειας αποτελεί κύριο στοιχείο της αρχής της εξασφάλισης οικογενειακής ενότητας. Συνδέεται επίσης με υποχρεώσεις που καθορίζονται στις σχετικές πράξεις της ΕΕ, π.χ. η μετακίνηση ανηλίκου επιτρέπεται μόνο εφόσον πρόκειται να επιστραφεί σε μέλος της οικογένειάς του/της, ορισθέντα κηδεμόνα ή κατάλληλες εγκαταστάσεις υποδοχής στο κράτος επιστροφής. Ωστόσο, τα κράτη μέλη συναντούν σοβαρές δυσκολίες όσον αφορά τον εντοπισμό της οικογένειας.

- Η Επιτροπή θα εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές βέλτιστων πρακτικών σε συνεργασία με επιστήμονες και νομικούς καθώς και σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη Στήριξη του Δικαιώματος Παροχής Ασύλου, που θα συντάξουν τεχνικά έγγραφα για τον υπολογισμό της ηλικίας.
- Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για τη Στήριξη του Δικαιώματος Παροχής Ασύλου καλείται να οργανώσει δραστηριότητες κατάρτισης για τον υπολογισμό της ηλικίας, να ετοιμάσει σχετικό κύκλο μαθημάτων στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος σπουδών για το άσυλο και ένα εγχειρίδιο βέλτιστων πρακτικών.
- Τα κράτη μέλη θα πρέπει να χρησιμοποιούν το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), μόλις αυτό τεθεί σε λειτουργία, για να επαληθεύουν την ταυτότητα των ασυνόδευτων ανηλίκων και να ελέγχουν εάν τα στοιχεία τους έχουν καταχωρισθεί και βάσει των όρων του άρθρου 19 του κανονισμού VIS²⁴.

²³ Βλέπε έκθεση ΕΔΜ.

²⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008.

- Η Επιτροπή σκοπεύει:
 - Να στηρίξει τα κράτη μέλη για την παροχή αμοιβαίας συνδρομής για τον εντοπισμό της οικογένειας σε χώρες στις οποίες ένα κράτος μέλος έχει δημιουργήσει λειτουργικά δίκτυα για το σκοπό αυτό.
 - Να προωθήσει μια κοινή προσέγγιση (π.χ. κατευθυντήριες γραμμές βέλτιστων πρακτικών) όσον αφορά τον υπολογισμό της ηλικίας και τον εντοπισμό της οικογένειας καθώς και τον τρόπο χειρισμού των θεμάτων αυτών στο πλαίσιο των προσφυγών.

5. ΕΞΕΥΡΕΣΗ ΒΙΩΣΙΜΩΝ ΛΥΣΕΩΝ

Οι βιώσιμες λύσεις θα πρέπει να βασίζονται στην εκτίμηση του ύψιστου συμφέροντος του παιδιού για κάθε χωριστή περίπτωση και θα συνίστανται:

- είτε στην επιστροφή και επανένταξη στη χώρα καταγωγής,
- είτε στη χορήγηση καθεστώτος διεθνούς προστασίας ή άλλου νομικού καθεστώτος που να επιτρέπει στους ανηλίκους να ενταχθούν επιτυχώς στο κράτος μέλος διαμονής,
- ή σε επανεγκατάσταση.

- Οι αρμόδιες αρχές πρέπει να λαμβάνουν απόφαση για το μέλλον κάθε ασυνόδευτου ανηλίκου το ταχύτερο δυνατό (εάν είναι δυνατό το ανώτατο εντός εξαμήνου), λαμβάνοντας υπόψη την υποχρέωσή τους να καταβάλουν προσπάθεια για τον εντοπισμό της οικογένειας, να διερευνήσουν άλλες δυνατότητες επανένταξης στην οικεία κοινωνία του ασυνόδευτου ανηλίκου και να εκτιμήσουν ποια είναι η λύση που εξυπηρετεί κατά τον καλύτερο τρόπο τα συμφέροντα του παιδιού.

5.1. Επιστροφή και επανένταξη στη χώρα καταγωγής

Είναι πιθανό ότι σε πολλές περιπτώσεις το ύψιστο συμφέρον του παιδιού είναι να επιστρέψει στην οικογένειά του και να μεγαλώσει στο δικό του κοινωνικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Λαμβάνοντας αυτό υπόψη, θα πρέπει να ενθαρρυνθούν τα κράτη μέλη να αναπτύξουν καινοτόμες λύσεις εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης, για παράδειγμα μέσω της χρηματοδότησης ποικίλων δραστηριοτήτων εκπαίδευσης και κατάρτισης. Ωστόσο, η επιστροφή είναι μία μόνο από τις εναλλακτικές λύσεις και το ύψιστο συμφέρον του παιδιού πρέπει πάντα να αποτελεί κύριο μέλημα. Η οικειοθελής αποχώρηση πρέπει να θεωρείται προτεραιότητα.

Η οδηγία για την επιστροφή²⁵ περιέχει διάφορες δεσμευτικές νομικές εγγυήσεις σχετικά με τους ανηλίκους που πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο μέχρι τον Δεκέμβριο του 2010 και θα επιφέρουν σημαντικές βελτιώσεις σε διάφορα κράτη μέλη. Ωστόσο, παραμένουν ακόμη ορισμένα κενά στη νομοθεσία της ΕΕ όσον αφορά την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να εξαιρέσουν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας υπηκόους τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται σε σχέση με την παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων τους. Κατά συνέπεια, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή ενδέχεται να μην υπαχθούν στο πεδίο εφαρμογής των

²⁵ Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Συμβουλίου.

νομικών εγγυήσεων της οδηγίας. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις εγγυήσεις και τα θεμελιώδη δικαιώματα που περιλαμβάνονται στην εθνική νομοθεσία, τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την UNCRC και τις πράξεις του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η κατάσταση αυτή θα πρέπει να αναλυθεί περαιτέρω.

Επιπλέον, μολονότι η κηδεμονία που προβλέπεται για τους αιτούντες άσυλο διαφέρει από τη βοήθεια που πρέπει να παρέχεται στη διαδικασία επιστροφής, η ανάγκη για συνεχή βοήθεια στις διαδικασίες ασύλου και επιστροφής πρέπει να λαμβάνεται υπόψη. Οι συμφωνίες επανεισδοχής της ΕΕ καλύπτουν πλήρως τους ανηλίκους. Ωστόσο, δεδομένου ότι πρέπει να εφαρμοσθούν σύμφωνα με τις εγγυήσεις που θεσπίζονται σε άλλους τομείς του κεκτημένου της ΕΕ, δεν περιέχουν ειδική διάταξη για την προστασία των ανηλίκων.

Η παροχή βοήθειας στους ανηλίκους θα πρέπει να αποτελεί συνεχή και σταθερή διαδικασία, που θα πρέπει να περιλαμβάνει το στάδιο επιστροφής και το μετά από αυτήν. Σε κάθε περίπτωση, η επιστροφή θα πρέπει να πραγματοποιείται με τρόπο ασφαλή, κατάλληλο για παιδιά και διαφοροποιημένο αναλόγως του φύλου. Η δυσκολία από την άποψη αυτή είναι να εξασφαλιστεί ότι οι ανήλικοι θα επιστρέψουν στη χώρα τους με πλήρη σεβασμό των διεθνών προτύπων και ότι θα γίνουν αποδεκτοί στο οικείο περιβάλλον τους. Το επιτόπιο έργο είναι πρωταρχικής σημασίας για να πεισθούν οι οικογένειες και οι κοινότητες να αποδεχτούν την επιστροφή του ανηλίκου, καθώς και για να αποφευχθεί ο στιγματισμός και η περαιτέρω θυματοποίηση σε περιπτώσεις εμπορίας ανθρώπων. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, θα μπορούσε να παρέχεται στους ασυνόδευτους ανηλίκους η δυνατότητα εκπαίδευσης ή κατάρτισης και να ενισχύονται οι χώρες καταγωγής ώστε να προσφέρουν στα παιδιά και στους νέους ανθρώπους προοπτικές από άποψη σπουδών και εργασίας χρησιμοποιώντας τα υπάρχοντα χρηματοδοτικά μέσα. Η επανένταξη θα πρέπει να παρακολουθείται για να εξασφαλίζεται ότι δεν θα προκύψουν σημαντικά προβλήματα.

Βάσει του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών, τα μέτρα που έχουν ως στόχο τη συμμόρφωση με διατάξεις της οδηγίας για την επιστροφή είναι επιλέξιμα²⁶. Η παροχή στήριξης σε τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των ασυνόδευτων ανηλίκων συνεχίζει επίσης να αποτελεί προτεραιότητα του θεματικού προγράμματος. Τα κράτη μέλη και οι χώρες εκτός της ΕΕ θα πρέπει να χρησιμοποιούν τους πόρους αυτούς πιο στοχευμένα.

Η Επιτροπή σκοπεύει:

Χρηματοδότηση

- Να δώσει προτεραιότητα στη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων ειδικά για τους ασυνόδευτους ανηλίκους από το Ταμείο Επιστροφών και το θεματικό πρόγραμμα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται:
 - σχέδια για την παρακολούθηση των παιδιών μετά την επιστροφή τους και τον έλεγχο της συνέχειας, ειδικά στις περιπτώσεις παιδιών θυμάτων εμπορίας ανθρώπων·
 - προώθηση της επανένωσης των παιδιών με τους γονείς τους μέσω δραστηριοτήτων εντοπισμού της οικογένειας στα κράτη μέλη και τις χώρες καταγωγής·
 - στήριξη σε οικογένειες και κοινότητες για επανένταξη.

²⁶ Βλέπε έγγραφο SOLID 2008-21.

- στήριξη στις αρχές των χωρών καταγωγής για τη διαχείριση της επιστροφής, τη δημιουργία κέντρων κατάρτισης, τη στήριξη οικογενειών και ανηλίκων που επιστρέφονται, την προστασία των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, την πρόληψη της επαναθυματοποίησης, κ.λπ.
- μελέτες και έρευνες·
- στήριξη για σχέδια και πολιτικές που δημιουργούν ευκαιρίες σπουδών και κατάρτισης στις χώρες καταγωγής, ανοικτές σε όλους τους ανηλίκους.

Νομοθετική παρακολούθηση

- Να δημοσιεύσει μελέτη για τις τρέχουσες πρακτικές και νομοθεσίες των κρατών μελών σχετικά με την επιστροφή και την κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων που emπίπτουν σε συμφωνίες επανεισδοχής·
- Να προωθήσει στα κράτη μέλη την εφαρμογή βέλτιστων πρακτικών που είναι φιλικές για το παιδί.

5.2. Καθεστώς διεθνούς προστασίας, άλλο νομικό καθεστώς και ένταξη των ασυνόδευτων ανηλίκων

Η χορήγηση καθεστώτος πρόσφυγα ή άλλου καθεστώτος επικουρικής προστασίας σε ασυνόδευτους ανηλίκους είναι δυνατή υπό τους όρους που προβλέπει η νομοθεσία της ΕΕ. Δεδομένης της ιδιαίτερα ευάλωτης κατάστασης των ασυνόδευτων ανηλίκων, τα μέτρα για τη στήριξη της ένταξής τους στην κοινωνία της χώρας υποδοχής είναι πρωταρχικής σημασίας. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες (ΕΤΠ) θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει τις σχετικές δραστηριότητες.

Η νομοθεσία και οι πολιτικές της ΕΕ δεν ασχολούνται με την κατάσταση των ανηλίκων που δεν μπορούν να επιστραφούν, και αναθέτουν το θέμα της χορήγησης αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους στην εθνική νομοθεσία. Σε περιπτώσεις όπου η επιστροφή δεν είναι δυνατή ή η ένταξη στη χώρα διαμονής θεωρείται ότι είναι προς το ύψιστο συμφέρον του παιδιού, θα πρέπει να χορηγείται νομικό καθεστώς που να παρέχει στους ασυνόδευτους ανηλίκους τουλάχιστον τα ίδια δικαιώματα και την ίδια προστασία όπως και προηγουμένως, και θα πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται κατάλληλο κατάλυμα. Οι ανήλικοι θα πρέπει να λαμβάνουν στήριξη στην πορεία τους προς την επιτυχή ένταξη στη χώρα υποδοχής.

Χρηματοδότηση

Τα κράτη μέλη καλούνται να μεγιστοποιήσουν τις υπάρχουσες δυνατότητες χρηματοδότησης που έχουν στη διάθεσή τους στο πλαίσιο του ΕΤΠ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών.

- Η Επιτροπή σκοπεύει:
 - Να ενισχύσει δραστηριότητες σχετικές με τους ασυνόδευτους ανηλίκους όταν θέτει τις προτεραιότητες της κοινοτικής δράσης στα ετήσια προγράμματα εργασίας για τα εν λόγω ταμεία.
 - Να διερευνήσει τρόπους καλύτερης ένταξης της διάστασης «ασυνόδευτοι ανήλικοι» στην επόμενη γενιά χρηματοδοτικών μέσων, από το 2014, στον τομέα της διαχείρισης της μετανάστευσης.
 - Να χρηματοδοτήσει σχέδια για την ένταξη των ασυνόδευτων ανηλίκων με νομικό καθεστώς, δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή σε προγράμματα που έχουν ως στόχο να στηρίζουν την αποκατάσταση των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων ή βίας που στρέφεται ειδικά κατά των παιδιών.

Χάραξη πολιτικής

- Το ειδικό θέμα των ασυνόδευτων ανηλίκων θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω τόσο στην πολιτική της ΕΕ όσο και στις εθνικές πολιτικές για την ένταξη, με την ανταλλαγή και ανάπτυξη βέλτιστων πρακτικών, κ.λπ.
- Η Επιτροπή σκοπεύει:
 - Να θέσει τις ειδικές προκλήσεις που συνιστούν οι ασυνόδευτοι ανήλικοι στη νέα ατζέντα της ΕΕ για την ένταξη των μεταναστών.
 - Να εξετάσει την ειδική κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων στην προβλεπόμενη μελέτη για τη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα και προσωρινά δεν μπορούν να επιστραφούν, και να εκτιμήσει την ανάγκη και τη σκοπιμότητα καθιέρωσης κοινού δικτύου σε σχέση με τους ασυνόδευτους ανηλίκους που δεν μπορούν να επιστραφούν.

5.3. Επανεγκατάσταση

Η επανεγκατάσταση στην ΕΕ ασυνόδευτων ανηλίκων που είναι πρόσφυγες σε τρίτες χώρες μπορεί επίσης να αποτελεί μια επιλογή αφού έχει εξεταστεί προσεκτικά ποιο είναι το ύψιστο συμφέρον του παιδιού και εφόσον δεν υπάρχει άλλη βιώσιμη λύση²⁷. Για τις εκτιμήσεις αυτές, τα κράτη μέλη θα συνεχίσουν να συνεργάζονται στενά με την UNHCR και τις σχετικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

- Η Επιτροπή θα ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν στο έπακρο τις χρηματοδοτικές δυνατότητες που έχουν στη διάθεσή τους στο πλαίσιο του ΕΤΠ σε σχέση με τις δραστηριότητες επανεγκατάστασης.

²⁷ COM (2009) 447.

- Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν ότι οι ειδικές ανάγκες των ανηλίκων θα λαμβάνονται υπόψη κατά την εφαρμογή του προτεινόμενου κοινού προγράμματος επανεγκατάστασης της ΕΕ.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το πρόγραμμα δράσης έχει ως στόχο να δώσει συγκεκριμένες απαντήσεις στις προκλήσεις που θέτει η άφιξη σημαντικού αριθμού ασυνόδευτων ανηλίκων στο έδαφος της ΕΕ, με πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων του παιδιού και της αρχής του ύψιστου συμφέροντος του παιδιού. Θα πρέπει να θεωρηθεί ως αφετηρία μιας μακροπρόθεσμης διαδικασίας και η εφαρμογή του εξαρτάται από την υποστήριξη και το έργο όλων των ενδιαφερομένων: θεσμικά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ, κράτη μέλη, τρίτες χώρες και κοινωνία των πολιτών. Κατά τα επόμενα έτη θα προταθούν περαιτέρω μέτρα δράσης και είναι πιθανό να διενεργηθούν μελέτες, αναλύσεις και εκτιμήσεις επιπτώσεων.

Η Επιτροπή θα συντάξει έκθεση για την εφαρμογή του μέχρι τα μέσα του 2012 και μέχρι το 2015, και ενδέχεται να προτείνει αναθεώρηση του σχεδίου δράσης και/ή πρόσθετες δράσεις.