



EUROPOS PARLAMENTAS

2009–2014

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

6.2.2013

DARBO DOKUMENTAS

dėl nelydimų nepilnamečių padėties Europos Sąjungoje

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėja: Nathalie Griesbeck

Ižanga. Aplinkybės

Kiekvienais metais tūkstančiai jaunesnių nei 18 metų vaikų nelydimi atvyksta į ES teritoriją ir čia būna vieni. Jie atvyksta dėl įvairių priežasčių: vaikai bėga iš savo šalies, kad išvengtų karo, smurto, persekiojimų, pagrindinių teisių pažeidimų, gaivalinių nelaimių, skurdo ir kt.; kartais jie kenčia nuo prekybos žmonėmis, lytinio išnaudojimo, organizuoto nusikalstamumo ir kt. Turimais negausiais naujaisiais statistikos duomenimis, 2011 m. 27 ES valstybėse narėse užregistruoti 12 225 prieglobsčio prašymai, kuriuos pateikė nelydimi nepilnamečiai. Valstybės narės nelydimiems nepilnamečiams išdavė 4 406 leidimus gyventi šalyje.

Šie vaikai atvyksta jau būdami labai pažeidžiami, o šis jausmas dar labiau sustiprėja jiems atvykus į užsienio šalį, kur jie yra atskirti nuo tėvų, savo šeimos, savo globėjo, todėl reikia, kad valstybės kiekvienam vaikui, kuris yra laikinai ar visam laikui atskirtas nuo savo šeimos, užtikrintų, kad bus gerbiamos jo pagrindinės teisės ir suteikiama speciali apsauga.

Valstybės narės ir Europos Sąjunga susiduria su atsakomybe – priimti ir apsaugoti šiuos nelydimus nepilnamečius¹, jais pasirūpinti. Iš tiesų, nors ši problema susijusi su visomis Sąjungos valstybėmis narėmis, skirtingose šalyse šių vaikų priėmimo ir rūpinimosi jais sąlygos labai skiriasi (tose šalyse už juos yra atsakingos įvairios institucijos, pavyzdžiui, valstybė, bendrijos, vietos valdžios institucijos ir kt.), o šie skirtumai atsirado dėl to, kad nėra sukurta konkreta požiūrio į šią problemą ES mastu. Beje, visos Europos Sąjungos valstybės narės yra pasirašiusios Jungtinių Tautų vaiko teisių konvenciją, Europos žmogaus teisių konvenciją, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją. Tačiau reikia konstatuoti, ypač atsižvelgiant į nacionalinę ir ES teismų praktiką, kad šių nelydimų nepilnamečių pagrindinės teisės dažnai pažeidžiamos.

* * *

Vaiko teisių apsauga ir vaiko interesų apsauga yra vieni iš Europos Sąjungos prioritetų bei tikslų². ES institucijos ne kartą pabrėžė, kad remia vaiko teises ir kad, atsižvelgiant į ES migracijos ir prieglobsčio politiką³, nelydimiems nepilnamečiams būtina skirti itin daug dėmesio, taip pat kad

¹ 1997 m. vasario mėn. Jungtinių Tautų Vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuro (JTVPK biuras) (angl. UNHCR) pranešime dėl politikos ir procedūrų, kurios turi būti taikomos sprendžiant prieglobsčio prašančių nelydimų nepilnamečių klausimus, nustatyta, kad nelydimas nepilnametis yra *jaunesnis nei 18 metų asmuo, išskyrus atvejus, kai pagal jam taikomą teisės sistemą asmuo pilnametystės sulaukė anksčiau, kuris yra atskirtas nuo abiejų savo tėvų ir juo nesirūpina joks suaugęs asmuo, kuris pagal įstatymą ar papročių teisę yra už jį atsakingas*; 1997 m. birželio 26 d. ES Tarybos rezoliucijoje dėl nelydimų nepilnamečių trečiosios šalies piliečių (97/C 21/03) Europos Sąjunga yra nustačiusi, kad nelydimi nepilnamečiai yra „trečiosios šalies piliečiai ar asmenys be pilietybės, jaunesni nei aštuoniolikos metų, atvykstantys į valstybių narių teritoriją nelydimi suaugusio asmens, atsakingo už juos pagal įstatymus ar papročių teisę, kol jie nėra veiksmingai perduoti tokio asmens globai, arba nepilnamečiai, palikti be lydimo asmens po to, kai jie įvažiavo į valstybių narių teritoriją“; 2001 m. liepos 20 d. Direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą.

² Europos Sąjungos sutarties 3 straipsnyje nustatyta, kad „Europos Sąjunga skatina <...> vaiko teisių apsaugą“; ES pagrindinių teisių chartijos 24 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „vaikai turi teisę į jų gerovei užtikrinti būtiną apsaugą ir globą. <...>“; 2 dalyje nustatyta, kad „visuose valstybės ar privačių institucijų veiksmuose, susijusiuose su vaikais, pirmiausia turi būti vadovaujama vaiko interesais. <...>“.

³ Programos „Stokholmo programa – atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui“ (2010/C 115/01) 2.3.2. dalyje nustatyta, kad „Europos Vadovų Taryba prašo Komisijos ypatingą dėmesį skirti <...> –Sąjungos migracijos politikos kontekste – nelydimiems nepilnamečiams“; 6.1.7 dalis skirta nelydimiems nepilnamečiams.

visiems nelydimiems vaikams, atsižvelgiant į jų specifinius poreikius, ES teritorijoje turi būti suteikta apsauga ir speciali pagalba.

Beje, nors yra daug priemonių, susijusių su „nelydimų nepilnamečių“ sąvoka (Direktyva dėl prekybos žmonėmis, prieglobsčio teisės aktų rinkinys ir kt.), tačiau nėra bendros privalomos priemonės, kuri būtų skirta nelydimų nepilnamečių padėties problemoms spręsti, juos apsaugoti, priimti ir rūpintis jais; užuot konkrečiai sprendus šią problemą, apie ją įvairiuose Europos Sąjungos tekstuose kalbama probėgšmais. Taip pat keletą kartų pareikšta, kad reikia geriau suderinti ES teisės aktus dėl nelydimų nepilnamečių.

2010 m. gegužės mėn. Komisija priėmė Veiksmų planą dėl nelydimų nepilnamečių (2010–2014 m.)², patvirtintą 2010 m. birželio mėn. priimtose Tarybos išvadose³. Šiame dokumente siūloma laikytis bendro požiūrio ir nustatomos pagrindinės veiksmų kryptys, pavyzdžiui, prevencija, priėmimas ir tvarūs sprendimai, įgyvendintini įvairiomis praktinėmis priemonėmis. 2012 m. rugsėjo mėn. buvo pateikta jo laikotarpio vidurio ataskaita⁴.

Nelydimų nepilnamečių migracija nėra laikinas reiškinys, artimiausiais metais jis tik didės. Europos Parlamentas, suvokdamas nelydimų nepilnamečių problemos skubą ir svarbą, nusprendė imtis spręsti šį klausimą ir parengti pranešimą savo iniciatyva.

Pranešimo tikslai ir pagrindiniai principai

Pranešėja palankiai vertina tai, kad Komisija paskelbė Veiksmų planą dėl nelydimų nepilnamečių ir šio veiksmų plano laikotarpio vidurio ataskaitą. Tačiau pranešėja apgailestauja, kad Komisija daugiau kalba negu daro, ir mano, kad veiksmų planas nepakankamai apima pagrindines ir esmines problemas, susijusias su pagrindinėmis nelydimų nepilnamečių teisėmis ir jų apsauga.

Europos Sąjunga turėtų pakelti nelydimų nepilnamečių būtiniausių apsaugos standartų kartelę ir turėtų būti pajėgi užtikrinti, kad šių nepilnamečių teisės niekada nebūtų pažeistos. Ko gero, būtina, kad Europos Sąjunga įgyvendintų bendrą privalomą normų sistemą, kurią taikant būtų galima spręsti visus su nelydimais nepilnamečiais susijusius klausimus ir užpildyti esamas su šių vaikų apsauga susijusias spragas, suvienodinti šios srities skirtumus valstybėse narėse.

Šiuo požiūriu, imantis bet kokių veiksmų, reikia remtis dviem pagrindiniais principais: pirma, vaiko interesų principas turi būti svarbiausias ir į jį pirmiausia reikia atsižvelgti imantis bet kokių su vaiku susijusių veiksmų⁵; antra, valstybėms sprendžiant nelydimų nepilnamečių problemą, visų pirma reikia vadovautis vaikų apsaugos, o ne migracijos kontrolės principu.

Pranešėja nori pristatyti trumpą, bet svarbų pranešimą, kuris būtų postūmis ES deramai

¹ 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento rezoliucijos dėl Stokholmo programos 79 dalis.

² 2010 m. gegužės 6 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Veiksmų planas dėl nelydimų nepilnamečių (2010–2014 m.)“ (COM(2010) 213 final).

³ 2010 m. birželio 3 d. 3018-ajame Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos posėdyje Liuksemburge priimtos Tarybos išvados dėl nelydimų nepilnamečių.

⁴ Veiksmų plano dėl nelydimų nepilnamečių laikotarpio vidurio ataskaita (COM(2012) 554 final).

⁵ 1989 m. lapkričio 20 d. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos 3 straipsnis; Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 24 straipsnio 2 dalis (2000/C 364/01).

įvertinti nelydimų nepilnamečių klausimą. Pranešėja siūlo, kad į šį dokumentą ne tik būtų įtrauktos rekomendacijos dėl būtiniausių nelydimų nepilnamečių apsaugos standartų, bet šis dokumentas drauge būtų ir praktinė priemonė, kuria būtų galima remtis valstybėms narėms priimančioms šiuos nepilnamečius ir prisiimančioms dėl jų išpareigojimus.

Pranešimo tikslas

Visų pirma labai sudėtinga nustatyti, kiek nelydimų nepilnamečių šiuo metu yra Europos Sąjungos valstybių teritorijoje, turima nedaug *statistikos duomenų*, kiek nelydimų nepilnamečių prašo prieglobsčio ar gauna leidimą gyventi šalyje, o šie duomenys yra esminiai siekiant nustatyti šio reiškinio mastą ir turėti bendrą jo vaizdą. Šiuo požiūriu reikia, kad valstybės narės pateiktų išsamius duomenis, susijusius su nelydimais nepilnamečiais, ir informuotų, kokių priemonių imtasi jų atžvilgiu; būtų galima pradėti nuo bendro ES mastu suderinto informacijos rinkimo metodo, atitinkančio privatumo apsaugos principą, kuriuo vadovautųsi Europos migracijos tinklas (EMT), sukūrimo.

Kiekviena Europos Sąjungos valstybė narė yra išpareigojusi *identifikuoti* į jos teritoriją atvykusį ar joje surastą *nelydimą nepilnamečių*. Kiekviena valstybė turi įvertinti su kiekvienu vaiku susijusias konkrečias aplinkybes ir nustatyti, kuriems vaikams būtina skirti ypatingą apsaugą, ypač daug dėmesio reikia skirti mergaitėms ir prekybos žmonėmis bei organizuoto nusikalstamumo aukoms. Nuo prekybos žmonėmis nukentėjusių vaikų identifikavimas, priėmimas ir apsauga turi būti atliekami pagal specialias jų poreikius atitinkančias procedūras.

Visi nelydimi nepilnamečiai, vieni atsidūrę Europos Sąjungos pasienyje, turėtų būti besąlygiškai *priimami į ES teritoriją*, jokiame vaikui neturi būti uždrausta patekti į teritoriją ir nė vienas vaikas negali būti atstumtas pagal suminę procedūrą¹. Be to, nelydimų nepilnamečių sulaikymas prieštarauja tarptautinei teisei ir Europos Sąjungos nuostatom².

Taigi *nepilnamečių reikėtų iškart, vos tik jis atvyko, ar po jo apklausos nusiųsti į specializuotas tarnybas*, kur jam asmeniškai būtų galima suteikti reikiamą informaciją jam suprantama kalba ir forma, prireikus įskaitant ir informaciją apie jo teises prašyti prieglobsčio ar kitų tarptautinės apsaugos formų, taip pat informaciją apie procedūras ir jų padarinius. Nelydimiems nepilnamečiams nedelsiant turėtų būti pasiūlyta teisinė, socialinė ir psichologinė pagalba.

Globa yra vienas svarbiausių vaiko apsaugos elementų. Kadangi nėra bendro modelio, reikia, kad atvykus nelydimam nepilnamečiui nedelsiant būtų paskirtas už jį atsakingas asmuo, kurio specializacija būtų migrantų teisė, prieglobsčio teisė bei vaiko teisės ir kurio užduotis būtų siekti, kad būtų priimtas geriausiai nepilnamečio interesus atitinkantis sprendimas, taip pat jam suteikti pagalbą ir užtikrinti reikiamą atstovavimą jam pagal kiekvienos valstybės narės teisės sistemą.

Nelydimio nepilnamečio *amžiaus nustatymas* yra opus klausimas dėl įvairių priežasčių: šiuo

¹ JT Vaiko teisių komiteto Bendrųjų pastabų Nr. 6 „Elgesys su nelydimais vaikais ne jų kilmės šalyje“ 26, 27 ir 28 dalys.

² 2010 m. sausio mėn. Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rezoliucija Nr. 1707 (2010) „Prieglobsčio prašytojų ir neteisėtų migrantų administracinis sulaikymas Europoje“.

metu atliekami medicininiai tyrimai dažnai yra netinkami ir netikslūs; kartais medicininis vertinimas atliekamas negerbiant teisės į privatumą, neatsižvelgiant į vaiko sveikatą, nesuteikiant jokių garantijų ir neužtikrinant vaiko apsaugos. Taigi Europos Sąjungoje turėtų būti taikomas bendras amžiaus nustatymo metodas, kurio pagrindas – kompleksiškas požiūris, kuris būtų atliekamas nesiskverbiant į organizmo vidų, kuris nepažeistų vaiko interesų ir kurį atliktų nepriklausomos institucijos¹. Be to, visi nepilnamečiais prisistatantys užsienio piliečiai tokiais turėtų būti laikomi vadovaujantis abejotinų aplinkybių aiškinimo kaltinamojo naudai principu².

* * *

Galimybės naudotis pagrindinėmis socialinėmis paslaugomis³ ir ekonominėmis, socialinėmis bei kultūrinėmis teisėmis yra svarbiausi dalykai kiekvienam nelydimam nepilnamečiui, esančiam Europos Sąjungos teritorijoje. Visiems nelydimiems vaikams, nesvarbu, koks jų migranto statusas, t. y. tokiais pat sąlygomis kaip ir priimančiosios šalies vaikams, turi būti užtikrinama teisė į tinkamas apgyvendinimo sąlygas (t. y. jie neturi būti apgyvendinami uždareme centre, o jeigu taip nutinka, vaikai turi būti apgyvendinami atskirai nuo suaugusiųjų), teisė į išsilavinimą, profesinį mokymą, medicininės ir psichologinės sveikatos priežiūrą.

Atliekant visas **susijusias procedūras** reikia įsiklausyti į vaiko interesus ir skirti jiems visą dėmesį⁴. Administracinės ir teisinės procedūros valstybėse narėse turi būti atliekamos arba informacija nepilnamečiams turi būti suteikiama vaikui pritaikyta forma. Pokalbiai su jais turi vykti vaikui pritaikytomis sąlygomis, juos turi vesti atitinkamai parengti asmenys, turintys tinkamų žinių apie vaikų raidą ir elgesį.

Galimybė nelydimiems nepilnamečiams naudotis **procedūrinėmis prieglobsčio garantijomis** turi būti nuolat užtikrinama suteikiant pritaikytą sisteminę informaciją, o šios procedūros turi būti tinkamos nepilnamečiams. Derantis dėl prieglobsčio teisės aktų rinkinio gauta nauda rodo padarius didelę pažangą, tačiau reikėtų įgyvendinti tokią prieglobsčio sistemą, kuri būtų tikrai pritaikyta vaikui, apimtų procedūras, kurias atliekant atsižvelgiama į papildomus sunkumus, galinčius iškilti nepilnamečiams. Nelydimų nepilnamečių pateikti prieglobsčio prašymai turėtų būti svarstomi pirmiausia ir apsvarstomi per kuo trumpesnę laikotarpį, tačiau paliekant pakankamai laiko įsigilinti į procesą ir jam pasiręgti.

* * *

Galiausiai svarbus su nelydimais nepilnamečiais susijusių priemonių tikslas yra, atsižvelgiant į vaiko interesus, rasti **tvarų sprendimą**, pagal kurį vaikui galima grįžti į kilmės šalį arba kuris susijęs su jo integracija į priimančiąją šalį arba jo apgyvendinimu trečiojoje šalyje sudarant sąlygas prisijungti prie šeimos. Ieškant tvaraus sprendimo, visų pirma reikia pradėti ieškoti

¹ JT Vaiko teisių komiteto Bendrųjų pastabų Nr. 6 „Elgesys su nelydimais vaikais ne jų kilmės šalyje“ 31 dalis.

² Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rezoliucijos Nr. 1810 (2011) 5.10 dalis.

³ 1989 m. lapkričio 20 d. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos 23–30 straipsniai.

⁴ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 24 straipsnio 1 dalis: „Vaikai turi teisę į jų gerovei užtikrinti būtiną apsaugą ir globą. Jie gali laisvai reikšti savo nuomonę. Sprendžiant su vaikais susijusius klausimus, į jų nuomonę atsižvelgiama pagal jų amžių ir brandą.“

galimybių kilmės šalyje ar trečiojoje šalyje surasti šeimos narius¹ (angl. *family tracing*), o tuo atveju, jeigu tai nekelia pavojaus nepilnamečiui ar jo šeimai, būtina bendradarbiauti su kilmės šalimi ir pagrindine tranzito šalimi. Valstybių narių praktika šeimų paieškos srityje turėtų būti tobulinama ir turėtų būti grindžiama individualiu vaiko geriausio intereso vertinimu. Jeigu randamas vienas iš tėvų², administracinis sprendimas grąžinti vaiką į kilmės šalį arba į trečiąją šalį turi būti pagrįstas aiškiu įrodymu ir turi būti nustatyta, kad buvo atsižvelgta į individualias aplinkybes. Jeigu nerandama nė vieno iš tėvų, grąžinti vaiką galima nuspręsti tik tokiu atveju, jeigu iš anksto sutarta, kad kilmės šalyje vaiku bus saugiai, konkrečiai ir pagal jo poreikius pasirūpinta ir bus taikomos reintegracijos į kilmės šalį priemonės. Tačiau grąžinimo procedūra niekada negali būti vykdoma, jeigu esama pavojaus, kad būtų pažeidžiamos pagrindinės vaiko teisės ar kiltų grėsmė jo gyvybei ir saugumui³. Vaikams, kurių atžvilgiu vykdoma grąžinimo procedūra, turi būti ne tik paskirtas atsakingas asmuo, bet ir turi atstovauti advokatas. Bendradarbiaujant su kilmės šalimi ir tranzito šalimi, turėtų būti parengtas stebėjimo planas, skirtas grąžinto vaiko apsaugai užtikrinti. Trečiasis sprendimas yra nelydimo nepilnamečio integracija į priimančiąją šalį, jį įgyvendinant svarbu, kad valdžios institucijos, globėjas ir nelydimas nepilnametis visi kartu sukurtų individualų pastarajam skirtą gyvenimo planą.

* * *

Kai nelydimam nepilnamečiui **sukanka 18 metų**, jau kitą dieną jis praranda vietą apgyvendinimo centre, jam nebeteikiama parama, jis nebeturi teisėto globėjo ir kt. Staiga susidarius šiai tuštumai svarbu pripažinti, kad tokie nepilnamečiai išgyvena pereinamąjį laikotarpį, padėti jiems ir kartu su tuo asmeniu sukurti realistinį gyvenimo planą.

Kova su prekyba žmonėmis ir neteisėtos migracijos prevencija – tai pirmas žingsnis siekiant spręsti su nelydimais nepilnamečiais susijusius klausimus. Siekiant panaikinti pradines prekybos žmonėmis priežastis, reikėtų imtis veiksmų trečiosiose šalyse, iš kurių kilusios aukos, arba į kurias jos išsiunčiamos, taip pat reikia padėti šioms trečiosioms šalims įgyvendinti teisės aktus, kuriais būtų kovojama su šia problema.

Europos Sąjunga ir jos valstybės narės turi ir toliau labiau **stengtis bendradarbiauti su ES nepriklausančiomis kilmės ir tranzito šalimis**, kad, taikant bendrą ES požiūrį į nelydimus nepilnamečius, būtų daroma pažanga ir būtų priimti šiems vaikams tinkami tvarūs sprendimai. Šis bendradarbiavimas turi vykti prevencijos tikslais, taip pat sprendžiant klausimus, susijusius su šeimos ryšių atkūrimu, šeimos nario grąžinimu, kova su prekyba žmonėmis ir kt., t. y. problemas, į kurias reikia gilintis ES palaikant reguliary dialogą su tomis šalimis ir kurias turi apimti Europos išorės veiksmų tarnybos (EIVT) ir Europos Komisijos delegacijų veikla.

Galiausiai reikėtų, jog Europos Sąjunga dalį ES finansavimo, numatyto prieglobsčio ir migracijos reikmėms, skirtų nelydimų nepilnamečių reikmėms, kad būtų galima tinkamai apsaugoti šiuos nepilnamečius.

¹ JT Vaiko teisių komiteto Bendrųjų pastabų Nr. 6 „Elgesys su nelydimais vaikais ne jų kilmės šalyje“ 31 dalis.

² „Vienas iš tėvų“ – tai vienas iš išplėstinės šeimos narių.

³ 1951 m. liepos 28 d. JT konvencijos dėl pabėgėlių statuso 33 straipsnis.

Sprestiniai klausimai

- Ko mes siekiame šiuo pranešimu savo iniciatyva? Ar sutinkate prašyti Komisijos sukurti rimtą teisinę priemonę, skirtą konkrečiai nelydimų nepilnamečių problemoms spręsti?
- Ar reikėtų mums prašyti Komisijos nustatyti bendras normas arba gaires, susijusias su nelydimo nepilnamečio globa ar atstovavimu, ir kokį vaidmenį turėtų atlikti globėjas arba atsakingas asmuo?
- Kaip pagerinti santykius su trečiosiomis šalimis nelydimų nepilnamečių priėmimo ir pasirūpinimo jais bei jų atvykimo prevencijos srityje?
- Ar turėtų Europos Komisija sukurti gaires, pagal kurias būtų nustatomas vaiko interesas, arba bent jau apibrėžti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima jį nustatyti? Kokiais atvejais, grąžinus nepilnametį, yra laikoma, kad buvo atsižvelgta į vaiko geriausią interesą?
- Kaip nelydimus nepilnamečius kuo geriau integruoti į priimančiąją šalį?
- Šiuo metu, kai persvarstomos prieglobsčio ir migracijos politikos reikmėms skirtos finansinės priemonės, ar pritartumėte, kad reikia skirti daugiau lėšų nelydimų nepilnamečių problemoms spręsti? Kada galima naudoti Europos socialinį fondą, atsižvelgiant į tai, kad šiuo atveju svarstomas klausimas susijęs su nepilnamečiais?