



EIROPAS PARLAMENTS

2009 - 2014

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

6.2.2013

DARBA DOKUMENTS

par nepavadītu nepilngadīgo situāciju Eiropas Savienībā

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referente: *Nathalie Griesbeck*

DT\925428LV.doc

PE504.195v01-00

LV

Vienoti daudzveidībā

LV

Ievads, vispārīga informācija

Katru gadu tūkstošiem bērnu, kas nāk no trešām valstīm, ir bezpavalstnieki un jaunāki par 18 gadiem, vieni paši ierodas Eiropas teritorijā vai pēc savas ierašanās paliek vieni. Viņu ierašanās iemesli ir dažādi: šie bērni dodas prom no savas valsts, lai aizbēgtu no kara, vardarbības, vajāšanas, savu pamattiesību pārkāpumiem, dabas katastrofām, nabadzības u. c.; reizēm viņi ir cilvēku tirdzniecības, seksuālas izmantošanas, organizētās noziedzības utt. upuri. Saskaņā ar jaunāko pieejamo statistiku, kas joprojām ir diezgan ierobežota, 2011. gadā 27 ES valstīs 12 225 nepavadīti nepilngadīgie iesniedza patvēruma pieteikumus. Dalībvalstis nepavadītiem nepilngadīgajiem kopumā izsniedza 4406 uzturēšanās atļaujas.

Šie bērni pēc būtības ir ļoti neaizsargātā stāvoklī un kļūst vēl neaizsargātāki, kad ierodas svešā valstī, esot nošķirti no vecākiem, ģimenes, aizbildņa, un tādēļ dalībvalstīm ir jāgarantē katram bērnam, kas uz laiku vai pastāvīgi ir šķirts no savas ģimenes, viņa pamattiesību ievērošana un īpaša aizsardzība.

Šo „nepavadīto nepilngadīgo”¹ aizsardzība, uzņemšana un aprūpe ir nopietns izaicinājums dalībvalstīm un Eiropas Savienībai. Faktiski, lai gan šī problemātika skar visas Savienības dalībvalstis, attiecīgajiem bērniem dažādās valstīs piedāvā ļoti atšķirīgu uzņemšanu un aprūpi (atbildīgās varas iestādes valstu starpā atšķiras: valsts, pašvaldības, vietējās varas iestādes u. c.), un šī lielā dažādība ir skaidrojama ar to, ka Eiropas līmenī šai problēmai netiek pievērsta īpaša uzmanība. Turklāt visas Eiropas Savienības dalībvalstis ir parakstījušas Apvienoto Nāciju Organizācijas Konvenciju par bērna tiesībām, Eiropas Cilvēktiesību konvenciju, Eiropas Savienības Pamattiesību hartu. Taču jāsecina, ka īpaši dalībvalstu un Eiropas judikatūrā šo nepavadīto nepilngadīgo pamattiesības bieži netiek ievērotas.

* * *

Bērna tiesību aizsardzība un bērna interešu aizsardzība ir ietvertas Eiropas Savienības prioritātēs un mērķos². Eiropas iestādes daudzkārt ir uzsvērušas savu atbalstu bērna tiesībām un nepieciešamību īpašu uzmanību pievērst nepavadītiem nepilngadīgajiem ES imigrācijas un patvēruma politikas kontekstā³, atgādinot par viņu īpašajām vajadzībām un par to, ka visiem nepavadītajiem bērniem ES teritorijā jāsaņem īpaša aizsardzība un palīdzība.

¹ UNHCR 1997. gada februāra Piezīme par piemērojamo politiku un procedūrām, ja nepavadīti bērni meklē patvērumu: nepavadīts bērns „ir persona, kas jaunāka par 18 gadiem, ja vien saskaņā ar viņam piemērojamajiem tiesību aktiem pilngadība nav sasniegta agrāk, kas ir atšķirta no abiem saviem vecākiem un ko neapņē pieaugušais, kas saskaņā ar likumu vai paražām par to ir atbildīgs”. Saskaņā ar Eiropas Savienības definīciju nepavadīti nepilngadīgie ir „trešās valsts pilsoņi vai bezpavalstnieki, kas ir jaunāki par astoņpadsmit gadiem, kas ierodas dalībvalsts teritorijā un ko nepavada pieaugušais, kurš par tiem ir atbildīgs vai nu saskaņā ar likumu, vai paražām, un kamēr tos faktiski neuzrauga šāda persona, vai nepilngadīgie, kas ir palikuši bez pavadības pēc ierašanās dalībvalsts teritorijā”, ES Padomes 1997. gada 26. jūnija rezolūcija par nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas ir trešo valstu valstspiederīgie (97/C 21/03), 2001. gada 20. jūlija Direktīva 2001/55/EK par obligātajiem standartiem, lai pārvietoto personu masveida pieplūduma gadījumā sniegtu tām pagaidu aizsardzību.

² Līguma par Eiropas Savienību 3. pants: „Eiropas Savienība veicina [...] bērnu tiesību aizsardzību.” Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 24. pants: „1. Bērniem ir tiesības uz viņu labklājībai nepieciešamo aizsardzību un gādību [...]. 2. Visās darbībās, kas attiecas uz bērniem, neatkarīgi no tā, vai tās veic valsts iestādes vai privātas iestādes, pirmkārt, jāņem vērā bērna intereses [...]”

³ Stokholmas programma — atvērta un droša Eiropa tās pilsoņu un viņu aizsardzības labā (2010/C 115/01). 2.3.2. punktā Eiropadome aicina Komisiju pievērst īpašu uzmanību nepavadītiem nepilngadīgajiem saistībā ar Savienības migrācijas politiku; 6.1.7. punkts ir par nepavadītiem nepilngadīgajiem.

Turklāt, lai gan pastāv daudzi instrumenti un tajos ir atsauce uz „nepavadītiem nepilngadīgajiem” (Direktīva par cilvēku tirdzniecības novēršanu un apkarošanu, Tiesību aktu pakete patvēruma jomā u. c.), tomēr nepastāv visaptverošs saistošs tiesību instruments, kurā būtu ņemta vērā nepavadītu nepilngadīgo situācija, viņu aizsardzība, uzņemšana un aprūpe; Eiropas Savienība šo problēmu neapskata konkrēti, bet tā ir apspriesta dažādos dokumentos. Attiecīgi vairākas reizes ir izteikta vajadzība pēc lielākas Eiropas tiesību aktu saskaņotības attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem.

Komisija 2010. gada maijā pieņēma Rīcības plānu par nepavadītiem nepilngadīgiem (2010.–2014. gads)², kas apstiprināts Padomes 2010. gada jūnija secinājumos³. Šajā dokumentā ir ierosināta kopēja pieeja un definētas galvenās rīcības jomas, piemēram, novēršana, uzņemšana un ilgtspējīgu risinājumu meklēšana, kas jākonkretizē ar virkni praktisku pasākumu. 2012. gada septembrī tika publicēts vidusposma novērtējuma ziņojums⁴.

Nepavadītu nepilngadīgo ierašanās nav īslaicīgs fenomens, bet tas turpmākajos gados turpinās attīstīties. Apzinoties nepavadītu nepilngadīgo problemātikas nozīmīgumu un steidzamību, Eiropas Parlaments nolēma izskatīt šo jautājumu un sastādīt patstāvīgu ziņojumu.

Ziņojuma mērķi un pamatprincipi

Referente atzinīgi vērtē to, ka Komisija ir publicējusi Rīcības plānu par nepavadītiem nepilngadīgiem, kā arī savu vidusposma ziņojumu. Tomēr referente pauž nožēlu par to, ka Komisijas pieeja ir vairāk aprakstoša, nevis aktīva, un uzskata, ka rīcības plānā nav pietiekami aplūkotas galvenās un pamatproblēmas attiecībā uz nepavadītu nepilngadīgo pamattiesībām un viņu aizsardzību.

Eiropas Savienībai vajadzētu pieņemt augstus obligātos aizsardzības standartus attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem un jāspēj garantēt, ka šo nepilngadīgo tiesības nekādā gadījumā netiek pārkāptas. Šķiet, ka Eiropas Savienībai noteikti ir jāīsteno kopējas un saistošas tiesību normas, kas ļautu risināt nepavadītu nepilngadīgo situāciju kopumā un novērst pastāvošos trūkumus attiecībā uz šo bērnu aizsardzību un šajā jomā pastāvošās atšķirības dalībvalstu starpā.

Šajā saistībā visās darbībās ir jāievēro divi pamatprincipi: pirmkārt, bērna interesēm vienmēr ir jābūt pirmajā vietā, un tās jāapsver vispirms saistībā ar ikvienu darbību attiecībā uz bērnu⁵; otrkārt, bērnu aizsardzībai, nevis imigrācijas kontrolei ir jābūt valstu virzītājspēkam attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem.

¹ Eiropas Parlamenta 2009. gada 25. novembra rezolūcija par Stokholmas programmu, 79. punkts.

² Komisijas 2010. gada 6. maija paziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei „Rīcības plāns par nepavadītiem nepilngadīgiem (2010.–2014. gads)”, COM(2010)0213, galīgā redakcija.

³ Padomes secinājumi par nepavadītiem nepilngadīgiem. Tieslietu un iekšlietu padomes 3018. sanāksme Luksemburgā, 2010. gada 3. jūnijā.

⁴ Vidusposma ziņojums: Rīcības plāna par nepavadītiem nepilngadīgiem īstenošana, COM(2012)0554, galīgā redakcija.

⁵ ANO 1989. gada 20. novembra Konvencija par bērna tiesībām, 3. pants; ES Pamattiesību harta, 24. panta 2. punkts, 2000/C 364/01.

Referente vēlas iesniegt īsu un pārliciecināšu ziņojumu, kas ļauj virzīties uz īstenu nepavadītu nepilngadīgo jautājuma ņemšanu vērā Eiropā. Referente ierosina šajā dokumentā ietvert ne tikai ieteikumus attiecībā uz nepavadītu nepilngadīgo obligātajiem aizsardzības standartiem, bet tam jābūt arī praktiskam instrumentam dalībvalstīm attiecībā uz šo nepilngadīgo uzņemšanu un aprūpi.

Zinojuma mērķis

Pirmkārt, šobrīd ir ļoti grūti aplēst Eiropas Savienības valstu teritorijā esošo nepavadīto nepilngadīgo skaitu; *pašreizējā statistika* attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem, kas ir pieteikušies patvērumam vai ir ieguvuši uzturēšanās atļauju, ir ierobežota, taču tā ir būtiska, lai novērtētu šī fenomena apmēru un gūtu visaptverošu redzējumu. Šajā ziņā dalībvalstīm ir jāsniedz detalizēti dati par nepavadītiem nepilngadīgajiem un attiecībā uz viņiem veiktajiem pasākumiem; izejas punkts varētu būt saskaņotas informācijas vākšanas metodes ieviešana, kurā Eiropas līmenī tiktu ievērots privātās dzīves aizsardzības princips, piedaloties Eiropas migrācijas tīklam (EMT).

Katra Eiropas Savienības dalībvalsts ir atbildīga par *nepavadīta nepilngadīgā*, kurš ierodas vai „tiek atrasts” tās teritorijā, *identificēšanu*. Ir nepieciešama katra bērna „individuālo apstākļu” novērtēšana, un katrai valstij ir jāidentificē bērni, kuriem ir īpašas aizsardzības vajadzības, īpaša uzmanība ir jāpievērš meitenēm un cilvēku tirdzniecības un organizētās noziedzības upuriem. Bērnu, kas ir cilvēku tirdzniecības upuri, identificēšana, uzņemšana un aizsardzība būtu jāveic, pielietojot īpašas un šo bērnu vajadzībām piemērotas procedūras.

Ikviens nepavadīts nepilngadīgais, kas viens pats ierodas uz Eiropas Savienības robežām, būtu *jāuzņem teritorijā* bez nosacījumiem, un nevienam bērnam nedrīkstētu liegt iekļūšanu teritorijā, kā arī nevienu bērnu nedrīkstētu izraidīt¹, pielietojot saīsinātu procedūru. Turklāt nepavadītu nepilngadīgo aizturēšana ir pretrunā ar starptautiskajām tiesībām un Eiropas Savienības norādījumiem².

Turklāt vajadzētu *nepilngadīgo tūlīt pēc viņa ierašanās vai arī personības noskaidrošanas nosūtīt pie specializētiem dienestiem*, kas viņam varēs individuāli sniegt nepieciešamo informāciju tādā valodā un veidā, kādu viņš saprot, ieskaitot, ja tas ir atbilstoši, informāciju par viņa tiesībām pieteikties patvērumam vai citiem starptautiskās aizsardzības veidiem, kā arī par procedūrām un to sekām. Nepavadītiem nepilngadīgajiem juridiskā, sociālā un psiholoģiskā palīdzība ir jāsniedz nekavējoties.

Aizbildniecība ir svarīgs bērna aizsardzības elements. Lai arī nepastāv kopējs modelis, tomēr, ierodoties nepavadītam nepilngadīgajam, nekavējoties ir jānozīmē „atbildīgā persona”, kas ir apmācīta migrantu tiesību, patvēruma tiesību un bērnu tiesību jomā un kuras uzdevums būs sekmēt tāda lēmuma pieņemšanu, ar kuru vislabāk tiek ievērotas nepilngadīgā tiesības, palīdzēt un nodrošināt viņam nepieciešamo pārstāvniecību atbilstīgi katras dalībvalsts tiesību sistēmai.

¹ Bērnu tiesību komiteja, Vispārīgs norādījums Nr. 6 attiecībā uz izturēšanos pret nepavadītiem bērniem un atšķirti bērniem ārpus viņu izcelsmes valsts, 26., 27., 28. punkts.

² Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas 2010. gada janvāra rezolūcija 1707(2010) par patvēruma meklētāju un nelegālu migrantu aizturēšanu administratīvā kārtībā Eiropā.

Nepavadīta nepilngadīgā „*vecuma noteikšana*” ir delikāts jautājums. Šobrīd izmantotās medicīniskās pārbaudes bieži ir nepiemērotas un neprecīzas; medicīniskā novērtēšana reizēm tiek veikta, kaitējot tiesībām uz privāto dzīvi un bērna veselībai un nedodot nekādas garantijas, un neaizsargājot bērnu. Tādēļ Eiropas Savienībai vajadzētu atbalstīt kopējas vecuma noteikšanas metodes ieviešanu, kas balstīta uz daudzdisciplīnu, neuzmācīgu un bērnam draudzīgu pieeju un ko veic neatkarīgas varas iestādes¹. Turklāt ikviens ārzemnieks, kas apgalvo, ka ir nepilngadīgs, par tādu ir jāuzskata, jo prevalē princips, ka šaubas tiek vērtētas par labu personai².

* * *

Ikvienam nepavadītam nepilngadīgajam, kas atrodas Eiropas Savienības teritorijā, būtiska ir *piekļuve pamata sociālajiem pakalpojumiem*³ un ekonomisko, sociālo un kultūras tiesību izmantošana. Visiem nepavadītajiem bērniem neatkarīgi no viņu migranta statusa ar tādiem pašiem nosacījumiem kā uzņēmējas valsts valstspiederīgajiem bērniem ir jāgarantē atbilstoša mājokļa (kas nedrīkst būt mājoklis slēgta tipa centrā, un, ja mājoklis tomēr ir centrā, bērniem ir jābūt nošķirti no pieaugušajiem), izglītības, profesionālās apmācības, veselības un psiholoģiskās aprūpes pieejamība.

Visās *attiecīgajās procedūrās* bērns ir jāuzklausa, un bērna viedoklis ir pienācīgi jāņem vērā⁴. Dalībvalstu administratīvās un tiesiskās procedūras ir jāīsteno un informācija ir jāsniedz bērnam piemērotā veidā. Intervijas jāīsteno bērnam piemērotos apstākļos, un tās jāveic apmācītām personām, kam ir atbilstošas zināšanas par bērnu attīstību un uzvedību.

Nepavadītu nepilngadīgo piekļuve *patvēruma procedūrām* pastāvīgi jāgarantē, sniedzot pielāgotu un sistemātisku informāciju, un šīm procedūrām jābūt pielāgotām nepilngadīgajiem. Sarunās par Tiesību aktu paketi patvēruma jomā panāktie elementi norāda uz ievērojamu progresu, taču būtu jāievieš patvēruma sistēma, kas faktiski ir pielāgota bērnam un kas ietver procedūras, kurās ir ņemtas vērā papildu grūtības, ar kurām var saskarties nepilngadīgie. Nepavadītu nepilngadīgo iesniegtie patvēruma pieteikumi ir jāuzskata par prioritāriem un jāizskata visīsākajā iespējamā termiņā, vienlaikus nodrošinot viņiem pietiekami daudz laika tam, lai saprastu procesu un tam sagatavotos.

* * *

Ikvienu pasākuma attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem galvenais mērķis ir, ievērojot viņu intereses, noteikt *ilgtspējīgu risinājumu*, kas var būt atgriešanās izcelsmes valstī, integrācija uzņēmējā valstī vai pārcelšanās uz kādu trešo valsti ar mērķi atkal apvienot ģimeni. Pirmkārt, ilgtspējīga risinājuma meklēšanai ir jāsakas ar ģimenes atkalapvienošanas

1 Bērnu tiesību komiteja, Vispārīgs norādījums Nr. 6 attiecībā uz izturēšanos pret nepavadītiem bērniem un atšķirti bērniem ārpus viņu izcelsmes valsts, 31. punkts.

2 Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas rezolūcija 1810(2011), 5.10. punkts.

3 ANO 1989. gada 20. novembra Konvencija par bērna tiesībām, 23.–30. pants.

4 Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 24. pants: „1. Bērniem ir tiesības uz viņu labklājībai nepieciešamo aizsardzību un gādību. Viņi drīkst brīvi paust savu viedokli. Šis viedoklis atbilstīgi bērnu vecumam un briedumam jāņem vērā jautājumos, kas skar bērnu intereses.”

iespēju meklēšanu¹ („*family tracing*”) izcelsmes valstī vai trešā valstī tikai tad, ja tas nerada nekādu risku nepilngadīgajam vai viņa ģimenei, būtiska ir sadarbība ar izcelsmes un tranzīvalstīm. Ir jāuzlabo valstu prakses ģimeņu meklēšanas jomā, un to pamatā vienmēr ir jābūt individualizētam bērna interešu novērtējumam. Ja „vecāks”² ir atrasts, administratīvajā lēmumā par bērna atgriešanos savā izcelsmes valstī vai trešā valstī ir jāsniedz skaidrs pamatojums un jāuzrāda, ka individuālie apstākļi tika pienācīgi ņemti vērā. Ja neviens „vecāks” nav atrasts, par atgriešanos jālemj tikai tad, ja bērns var saņemt drošu, konkrētu un pielāgotu aprūpi, par ko iepriekš panākta vienošanās un ko papildina reintegrācijas izcelsmes valstī pasākumi. Taču nekādā gadījumā atgriešanās procedūru nevar īstenot, ja pastāv bērna pamattiesību pārkāpuma risks vai arī ja pastāv risks viņa dzīvībai un drošībai³. Bērnus, uz ko attiecas atgriešanās procedūra, papildus „atbildīgajai personai” jāpārstāv advokātam. Jāizstrādā uzraudzības plāns, lai pārliecinātos par bērna aizsardzību pēc viņa atgriešanās, sadarbojoties ar izcelsmes un tranzīvalstīm. Trešais risinājums ir nepavadīta nepilngadīgā integrācija uzņēmējā valstī, un šajā gadījumā ir svarīgi, ka publiskās iestādes, aizbildnis un nepavadīts nepilngadīgais kopīgi definē individuālu nepilngadīgā dzīves projektu.

* * *

Kad nepavadīts nepilngadīgais ***kļūst 18 gadus vecs***, viņš vienā dienā zaudē savu izmitināšanas mājokli, sniegto palīdzību, likumīgo aizbildni utt. Saskaroties ar šo „pēkšņo tukšumu”, būtu svarīgi atzīt „pārejas posmu”, ko piedzīvo šie nepilngadīgie, galvenokārt izstrādājot īstenu dzīves projektu nepilngadīgajam un kopā ar nepilngadīgo.

Cīņa pret cilvēku tirdzniecību un nelegālās imigrācijas novēršana ir pirmais nepieciešamais posms, kad tiek apskatīts nepavadītu nepilngadīgo jautājums. Darbības ir jāveic trešās valstīs, no kurām nāk upuri vai uz kurām viņi tiek pārvietoti, lai cīnītos pret cilvēku tirdzniecības galvenajiem cēloņiem un atbalstītu šīs trešās valstis, ieviešot atbilstošus tiesību aktus tās apkarošanai.

Eiropas Savienībai un tās dalībvalstīm jāturpina un jāpastiprina ***sava sadarbība ar izcelsmes un tranzīvalstīm, kas nav ES dalībvalstis***, lai veicinātu kopēju ES nostāju attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem un atrastu ilgtspējīgus risinājumus, kas piemēroti šiem bērniem. Šai sadarbībai jāattiecas uz novēršanu, taču arī uz jautājumiem par ģimenes saišu atjaunošanu, atgriešanos, cīņu pret cilvēku tirdzniecību utt.; šīs problēmas ir jāapskata detalizētāk regulāro dialogu ietvaros, ko Eiropas Savienība risina ar savām dalībvalstīm, un tās ir jāietver Eiropas Ārējās darbības dienesta (EĀDD) un Eiropas Komisijas delegāciju darbībā.

Visbeidzot, šķiet, ka Eiropas Savienībai ir jāvelta daļa no Eiropas finansējuma, kas paredzēts patvēruma un imigrācijas jomai, nepavadītu nepilngadīgo jautājumam, lai nodrošinātu atbilstīgu šo nepilngadīgo aizsardzību.

Apskatāmie jautājumi:

¹ Bērnu tiesību komiteja, Vispārīgs norādījums Nr. 6 attiecībā uz izturēšanos pret nepavadītiem bērniem un atšķirti bērniem ārpus viņu izcelsmes valsts, 31. punkts.

² Vecāks „paplašinātās ģimenes locekļa” nozīmē.

³ ANO 1951. gada 28. jūlija Konvencija par bēgļa statusu, 33. pants.

- Kādu nozīmi mēs vēlamies piešķirt šim patstāvīgajam ziņojumam? Vai jūs piekrītat prasīt Komisijai īstenu tiesību instrumentu, kas speciāli veltīts nepavadītu nepilngadīgo jautājumam?
- Vai mēs vēlamies Komisijai prasīt kopējus standartus vai pamatnostādnes attiecībā uz nepavadītu nepilngadīgo „aizbildniecības sistēmu” vai „pārstāvniecību”, un kādai ir jābūt šī „aizbildņa” vai „atbildīgās personas” lomai?
- Kā uzlabot attiecības ar trešām valstīm nepavadītu nepilngadīgo uzņemšanas un aprūpes un viņu ierašanās novēršanas perspektīvā?
- Vai Eiropas Komisijai vajadzētu izstrādāt pamatnostādnes, lai raksturotu „bērna intereses”, vai vismaz izveidot virkni kritēriju, kas ļauj tās noteikt? Kad atgriešanās ir nepilngadīgā interesēs?
- Kā vislabāk nepavadītus nepilngadīgos integrēt uzņēmējā valstī?
- Vai pašreizējās finanšu instrumentu pārskatīšanas ietvaros patvēruma un imigrācijas jomā jūs atbalstītu lielāku finansiālo atbalstu nepavadītu nepilngadīgo jautājumam? Kāda ir iespēja izmantot Eiropas Sociālo fondu, ņemot vērā, ka prioritāte vispirms ir nepilngadīgajiem?