



ELUS & TERVE

MIDA SAAVAD RIIGID ÄRA TEHA, ET TAGADA EUROOPAS
VIIBIVATE SAATJATA JA VANEMATEST ERALDATUD LASTE
PARIMATE HUVIDE KAITSE

ELUS & TERVE

MIDA SAAVAD RIIGID ÄRA TEHA, ET TAGADA EUROOPAS VIIBIVATE SAATJATA JA VANEMATEST ERALDATUD LASTE PARIMATE HUVIDE KAITSE

Käesolevat ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (edaspidi UNHCR) ja ÜRO Lastefondi (edaspidi UNICEF) ühisväljaannet on rahastanud Walesi printsess Diana mälestusfond.

Projekti koordineeris UNHCRi Euroopa büroo tihedas koostöös UNHCRi rahvusvahelise kaitse osakonnaga ja UNICEFi programmiosakonna ning teabe-, teadus- ja poliitikaosakonnaga.

Käesolevasse väljaandesse on oma teadmistega panustanud paljud ELi liikmesriikide ja EFTA riikide lastekaitse osalised, sh rahvusvahelised organisatsioonid, valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid ning kõrgkoolid ja eestkostesutused. Lisaks korraldati dokumendis esitatava teabe kogumiseks riiklikud konsultatsioonivoorud valitsuse sidusrühmade, kodanikuühiskonna ja laste ombudsmanidega. Täname kõiki erinevaid eksperte, kes olid valmis jagama meiega oma seisukohti.

Käesoleva väljaande koostas Christina Jespersen. Uurimistöö ja tehnilise toega panustas sellesse Nadine Finch. Publikatsiooni väljaandmist koordineeris Euroopa büroo poliitikaosakonna vanemametnik Andrea Vonkeman.

Eriline tänu UNHCRi riiklike esinduste ja ka UNICEFi riiklike komiteede kolleegidele, kes abistasid näidetega siseriiklikust praktikast.

Kaanepilt: © UNHCR / H. Davies

© UNHCR/UNICEF, oktoober 2014

Küljendus ja kujundus BakOS DESIGN

SISUKORD

1. Sissejuhatus ja ülevaade	6
1.1 Taustteave.....	7
1.2 Laste mobiilsuse mõistmine	8
1.3 Parimate huvide printsiibi rakendamine	9
1.4 Käesoleva dokumendi eesmärk.....	11
2. Õigus- ja tegevusraamistikud	12
2.1 Rahvusvaheline õigus	13
2.2 Piirkondlik seadusandlus ja regionaalpoliitika	14
2.3 Täiendavad tegevusraamistikud.....	17
3. Mõisted	18
4. Parimate huvide printsiibi rakendamine Euroopa riikides	24
4.1 Saabumine ja esmane identifitseerimine	25
4.2 Juurdepääs territooriumile ja identifitseerimisele	27
4.3 Registreerimine ja dokumenteerimine	30
4.4 Suunamine riiklike lastekaitseteenuste juurde.....	33
4.5 Tegevuskava koostamine.....	37
4.6 Parimate huvide printsiibi rakendamine varjupaiga- ja sisserändemenetlustes.....	41
4.7 Püsiva lahenduse leidmine	44
4.8 Seire	51
5. Kokkuvõte	52

Joonised

Joonis 1: Teooriast praktikani: parimate huvide printsiibi rakendamine	16
Joonis 2: Saabumisest püsiva lahenduseni: parimate huvide printsiibi rakendamine	23

Tekstiväljad

Lahter 1: Kaitsemeetmed	21
Lahter 2: Kinnipidamine	26
Lahter 3: Lapsega tegelevad osalised ja sidusrühmad	27
Lahter 4: Lapse parimate huvide kaitse suuremahuliste rändevoogude keskel	28
Lahter 5: Usalduse loomine	30
Lahter 6: Lapse osavõtt	31
Lahter 7: Perekonnaliikmete otsimine	32
Lahter 8: Vanuse hindamine	34
Lahter 9: Tervikliku lähenemise rakendamine.....	35
Lahter 10: Teabe kogumine.....	38
Lahter 11: Konfidentsiaalsus ja andmete jagamine	39
Lahter 12: Parimate huvide elementide mittetäielik loetelu.....	42
Lahter 13: Parimate huvide elementide võrdlus.....	43
Lahter 14: Parimate huvide võrdlemine muude kaalutlustega.....	44
Lahter 15: Minimaalsed kaitsemeetmed tagasipöördumise korral	48
Lahter 16: Täisealiseks saamine	50

1 SISSEJUHATUS JA ÜLEVAADE



1.1 Taustteave

Viimastel aastatel on Euroopasse saabunud järjest enam saatjata ja vanematest eraldatud lapsi. 2012. aastal taotles Euroopa Liidus (EL) ja Euroopa Vabakaubanduspiirkonna (EFTA) riikides – Islandil, Liechtensteinis, Norras ja Šveitsis – varjupaika kokku 13 320 last, samas 2011. aastal¹ taotles varjupaika 12 225 last ja 2010. aastal 10 845 last. 2013. aastal esitati 12 430 taotlust.² See on aga ainult murdosa kõigist ELi ja EFTA riikides viibivatest saatjata ja vanematest eraldatud lastest, kes viibivad väljapool päritoluriiki või alalist elukohta.³ Paljud saatjata ja vanematest eraldatud lapsed ei registreeri end ametivõimude juures kas suutmatuse või hirmu tõttu või kuna pereliikmed, kaaslased või inimkaubitsejad on soovitanud neil mõnda teise sihtkohta edasi liikuda. On murettekitav, et hulk lapsi ei saa võimudega kontakteeruda, kuna nad on inimkaubitsejate kontrolli all ja on Euroopas langenud seksuaalse, tööjõu või muu ärakasutamise ohvriks. Lisaks võivad osad saatjata või vanematest eraldatud lapsed statistikast puududa põhjusel, et nad ei taotle rahvusvahelist kaitset või on arvatud inimkaubanduse lapsohvritele mõeldud erimenetluse alla.

Saatjata ja vanematest eraldatud lapsed lahkuvad päritoluriikidest erinevatel põhjustel. Nad võivad põgeneda tagakiusamise, relvakonflikti, ärakasutamise või vaesuse eest. Nad võivad olla läkitatud pereliikmete poolt või otsustanud ise lahkuda – kas siis ellujäämiseks või ka hariduse või töökoha omandamiseks. Nad võivad olla oma pereliikmetest eraldatud reisiteekonnal või püüda vanemate või teiste pereliikmetega ühineda. Samuti võivad nad olla langenud inimkaubitsemise ohvriks. Sageli on tegemist mitmete tegurite kombinatsiooniga.

Hoolimata põgenemise asjaoludest ja põhjustest ühendavad kõiki saatjata ja vanematest eraldatud lapsi kaks põhiomadust. Esiteks on tegemist lastega ja neid tuleb esmajärjekorras kohelda just lastena. Teiseks on lastel, kes on toetavast perekeskonnast ajutiselt või jäädavalt ilma jäänud, õigus erikaitsele ja -abile.⁴

Kuid Euroopasse saabuvate ja Euroopa-siseselt liikuvate saatjata ja vanematest eraldatud laste suur hulk tekitab osalisriikidele tõsiseid probleeme. Näiteks on vajaka ressursidest uutele saabujatele vajaliku toe ja hoole pakkumiseks, pereliikmete leidmiseks ja laste parimate huvide väljaselgitamiseks ning püsiva lahenduse leidmiseks. Samuti raskendab see osalisriikide suutlikkust täita ÜRO lapse õiguste konventsiooni, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning ELi määruste ja direktiivide järgseid kohustusi.

Praktilisest küljest tõstatab saatjata ja vanematest eraldatud laste probleem Euroopas keeruka probleemi, mis eeldab valitsusasutustelt uute koostööviiside leidmist uudsetes kombinatsioonides ja uute partneritega. Käesoleva dokumendiga püütakse osalisriike nende püüdlustes toetada, keskendudes sellele, kuidas riigid saaksid ellu rakendada ÜRO lapse õiguste konventsiooni artiklis 3.1 sätestatud parimate huvide printsiipi: „Igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes tuleb esikohale seada lapse parimad huvid“.

¹ Komisjoni personali töödokument saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava kohta. Saatedokument: „Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Vahearuanne saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava rakendamise kohta COM(2012)553“ lõplik, 28. september 2012, <http://goo.gl/GC5Zy2>

² Eurostati statistika 2012. ja 2013. aasta kohta on saadaval aadressil: <http://goo.gl/W5bgmY>

³ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA), Eraldatud ja varjupaika taotlevad lapsed Euroopa Liidu liikmesriikides, detsember 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e539f1c2.html>. Vt ka Euroopa Liit: Euroopa Komisjon, „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Saatjata alaealisi käsitlev tegevuskava (2010–2014)“, 6. mai 2010, COM(2010) 213/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>

⁴ Vt ÜRO peaaassamblee „Lapse õiguste konventsiooni“ artikkel 20, 20. november 1989, ÜRO, lepingute seeria nr 1577, lk 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>



1.2 Laste mobiilsuse mõistmine

Üksi rändavate laste haavatavust ja kaitsevajadusi on uuritud teadusuuringutega. Uurimuses, mille teostasid UNICEF, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM) ja Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) koostöös mitmete valitsusväliste organisatsioonidega⁵, uuriti laste ja noorte mobiilsust Lääne-Aafrikas, aidates mõista seda sagenevat nähtust. Sarnast liikumiste dünaamikat uuriti ka seoses Kesk-Ameerikast ja Mehhikost lahkuvate lastega ühes 2014. aasta UNHCRi uurimuses.⁶ Ühes UNHCRi initsiatiivil läbi viidud rahvusvahelises uuringus kajastati laste liikumist mööda ELi, Kreeka, Itaalia ja Prantsusmaa peamist transiiditrassi ning soovitati lastekaitstes esinevaid puudujääke lahendada teavitustegevuse kaudu vastuvõtu, nõustamise ja suunamise valdkondades.⁷ Mitmetes UNICEFi uurimustes on esile toodud inimkaubanduse lapsohvrite olukorda Euroopas.⁸ Näiteks uurimuses „*Lastega kaubitsemine Põhjamaades: Strateegiate ja osalisriikide meetmete ümbervaatamine*“⁹ arutletakse konkreetsete poliitikasoovituste üle, mis on seotud

⁵ PLAN, WARO, ENDA, Jeunesse Action, AMWCY, ILO, Terre des hommes Foundation, IOM, Aide à l'Enfance–Suède, UNICEF WCARO, *Millist kaitset pakutakse Lääne-Aafrika rändavatele lastele? Meie seisukohad ja soovitused. Projekt ühine regionaaluuringuks ja noorte mobiilsuse kohta Lääne-Aafrikas*, juuni 2011, <http://goo.gl/Y1fk7q>

⁶ UNHCR, *Lapsed jooksus: Kesk-Ameerikast ja Mehhikost lahkuvad saatjata lapsed ning vajadus rahvusvahelise kaitse järele*, märts 2014, <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html>

⁷ UNHCR, *Rändavate laste kaitsmine*, juuli 2012. <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>

⁸ Kokku võetud UNICEFi dokumendis *Lastega kaubitsemine Euroopas. Laiapõhjaline nägemus laste esikohale seadmisel*. Oktoober 2007, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf

⁹ UNICEF, Innocenti uurimiskeskus, *Lastega kaubitsemine Põhjamaades: Strateegiate ja osalisriikide meetmete ümbervaatamine*, detsember 2011, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_countries.pdf

laste parimate huvide kaitsega, sh vajadusega formuleerida meetmed parimate huvide määratlemise (BID) abil. ELi Põhiõiguste Ameti (FRA) läbi viidud uurimuses rõhutati spetsiifilisi saatjata ja vanematest eraldatud laste kaitsmisega seotud probleeme.¹⁰ Lisaks toodi ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo (OHCHR) ja UNICEFI ühisuurimuses ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 3 kohtuliku rakendamise kohta välja parimate huvide printsiibi kohtupraktika seoses rändavaid lapsi puudutavate probleemidega.¹¹ Kahes UNHCRi poolt 2010. aastal tellitud uuringus¹², milles käsitleti Euroopasse saabuvate Afgaani laste olukorda, rõhutati vajadust viia tööstusriikides sisse parimate huvide määratlemise (*best interest determination*, BID) protseduur. Lisaks mõõndi kõnealustes uurimustes, et UNHCRi 2008. aasta suunised lapse parimate huvide määratlemiseks¹³ ja UNHCRi käsiraamat UNHCRi BID-suuniste rakendamiseks¹⁴ koostati olukordadeks, kus UNHCR juhtis koos oma koostööpartneritega kaitsekohustuse täitmist, ning et need ei kehti ilma oluliselt kohandamata arenenud riikides, kus on enamasti sisse viidud kõrgetasemelised lastekaitse- ja varjupaiga- ning immigratsioonisüsteemid.

1.3 Parimate huvide printsiibi rakendamine

Viimastel aastatel on tehtud märkimisväärseid jõupingutusi parimate huvide printsiibi sisseviimiseks poliitikasse ja seadusandlusesse. Seda protsessi on suuresti kannustanud ÜRO lapse õiguste konventsiooni inkorporeerimine riiklikul tasemel, aga ka regionaalpoliitika, nagu Euroopa Komisjoni saatjata alaealisi käsitlev tegevuskava (2010–2014).¹⁵

Kõnealuses tegevuskavas tunnustas komisjon vajadust kujundada ühtne ELi lähenemisviis kaitsmaks neid lapsi, rõhutades seejuures püsivat lahendust. Selleks võib olla päritoluriiki tagasipöördumine ja reintegreerimine, rahvusvahelise kaitse staatuse või muu õigusliku staatuse andmine, mis võimaldaks lastel edukalt integreeruda elukohariiki, või mõne kolmanda riigi lahendus. Sobiva lahenduse saab aga välja selgitada ainult konkreetse lapse parimate huvide hindamise kaudu.

UNICEF ja UNHCR soovivad aidata osalisriikidel leida optimaalsed meetmed oma kohustuse täitmiseks kaitsta Euroopas viibivate saatjata ja vanematest eraldatud laste õigusi ja parimaid huve. Vanemliku kaitseta jäänud laste õiguste kaitse sõltub osalisriikidest. Lahenduste leidmine selle saavutamiseks on järjest keerukam, aga ka järjest pakilisem.

¹⁰ FRA, Eraldatud, varjupaika taotlevad lapsed Euroopa Liidu liikmesriikides: võrdlev aruanne, detsember 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

¹¹ UNICEF, ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 3 kohtulik rakendamine Euroopas: Sisserändajatest laste, sh saatjata laste kaasus, juuni 2012, <http://www.refworld.org/docid/513ae842.html>

¹² UNHCR, Puud liiguvad vaid tuules: uurimus saatjata Afgaani lastest Euroopas, juuni 2010, PDES, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c21ae2a2.html>. UNHCR, Afgaani laste hääled – uurimus varjupaika taotlevatest lastest Rootsis, juuni 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c19ec7f2.html>

¹³ UNHCR, UNHCRi suunised lapse parimate huvide määratlemiseks, mai 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

¹⁴ UNHCR, UNHCRi käsiraamat UNHCRi BID-suuniste rakendamiseks, november 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

¹⁵ Euroopa Komisjon, „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Saatjata alaealisi käsitlev tegevuskava (2010–2014)“, 6. mai 2010, COM(2010) 213/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>

UNHCRi mandaat, nagu sätestatud ameti põhikirjas,¹⁶ on pakkuda rahvusvahelist kaitset ja leida kestvaid lahendusi¹⁷ pagulaste olukorra leevendamiseks. Arvestades märkimisväärset osakaalu, mille lapsed moodustavad sunniviisiliselt ümberasustatud elanikest, ning tõsiasi, et nad seisavad silmitsi ainulaadsete ohtudega, on nende eriliste vajaduste täitmine võtmetähtsusega. UNHCR kinnitas oma pühendumust sunniviisiliselt ümberasustatud laste kaitsele 2012. aasta juunis avaldatud „*Lastekaitse raamistik*“.¹⁸ Raamistikus seatakse UNHCRi kaitsemandaadi keskmesse ÜRO lapse õiguste konventsioon ja lähtutakse UNHCRi poliitikast ja kehtivatest lastekaitse suunistest ja Täitevkomitee asjakohastest järeldustest.¹⁹



ÜRO peassamblee on **volitanud UNICEFi** propageerima laste õiguste kaitset, aitama täita laste põhivajadusi ja suurendama nende võimalusi saavutada oma täielikku potentsiaali. UNICEF juhindub ÜRO lapse õiguste konventsioonist ja püüab kehtestada laste õigused kui õiguslikud kohustused, tagades seeläbi eetikaprinsiipide ja rahvusvaheliste käitumisstandardite järgimise laste suhtes. UNICEFi eesmärk on tagada eriline kaitse kõige ebasoodsamas olukorras olevatele lastele. Laste õiguste propageerimine on nii UNICEFi kui rahvusvahelise organisatsiooni kui ka arenenud riikides tegutsevate UNICEFi riiklike komiteede põhiülesanne. Nagu on ära toodud UNICEFi lastekaitse strateegias,²⁰ „edendab UNICEF lastekaitset, propageerides seda nii arenenud riikides kui arengumaades teadusuuringute ja tõendite, olemasolevate partnerlussidemete ja uute võimaluste kaudu“.

¹⁶ ÜRO peassamblee, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhikirja art. 14, detsember 1950, A/ RES/428(V), <http://goo.gl/9ma5cX>, (edaspidi UNHCRi põhikirja).

¹⁷ vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhikirja art. 1, kinnitatud ÜRO peassamblee resolutsiooniga 428 (V) 14. detsembrist 1950, A/RES/428(V). Põhikirjaga antakse Ülemvolinikule selge mandaat pakkuda kaitset ka „toetades valitsuse ja erasektori jõupingutusi vabatahtliku repatrieerimise edendamisel või uutesse kogukondadesse assimileerimisel“ (artikli 8 punkt c) ja kutsutakse osalisriike tegema koostööd pagulaste assimileerimise edendamisel, eriti nende naturalisastiooni hõlbustamise kaudu (artikli 2 punkt e). Seoses nende ümberasumisega kolmandatesse riikidesse vt UNHCRi põhikirja art. 9. Vt ka artikli 2 punkti f reisi- ja muude dokumentide kohta ümberasumise võimaldamiseks ning artikli 2 punkti g ja artikli 8 punkti e pagulaste varade ülekandmist kolmandatesse riikidesse. ÜRO peassamblee, *ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhikirja*, 14. detsember 1950, A/ RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html>

¹⁸ UNHCR, *Lastekaitse raamistik*, juuni 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

¹⁹ UNHCRi suunistes põhimõtete ja protseduuride kohta varjupaika taotlejate lastega tegelemisel, veebruar 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>, UNHCRi suunistes lapse parimate huvide määratlemiseks, mai 2008, <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, UNHCR, UNHCRi rahvusvahelise kaitse suunist nr 8: Laste varjupaigataotlused vastavalt 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikele 2 ja artikli 1 jaotisele F ja/või 1967. aasta pagulasseisundi protokollile, detsember 2009, HCR/GIP/09/08 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, UNHCR, UNHCRi käsiraamat UNHCRi BID-suuniste rakendamiseks, november 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> ja Ülemvoliniku Täitevkomitee programm, järeldus nr 107 ohus olevate laste kohta, 5. Oktoober 2007, nr 107(LVIII) – 2007, <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

²⁰ UNICEF, *Lastekaitse strateegia*, mai 2008, http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf



1.4 Käesoleva dokumendi eesmärk

Käesoleva dokumendi eesmärk on aidata ELi ja EFTA riikidel rakendada parimate huvide printsiipi, kui peamist lähtepunkti olukordades, kus nad tegelevad oma territooriumil saatjata või vanematest eraldatud lastega. Dokumendis võetakse arvesse, et seda printsiipi saab rakendada mitmel moel ega püüa seega ette kirjutada ühtegi kindlat struktuuri ega menetlust. Selle asemel pakutakse välja elemente, mille kasutuselevõttu võiksid osalisriigid kaaluda, et täita rahvusvahelisi õiguslikke standardeid ja kohustusi.

Tunnustades olulisi tehtud samme ja ulatuslikku olemasolevat kogemustepagasit, kasutatakse dokumendis näiteid ELi liikmesriikide ja mõne muu riigi praktikast. Need märkimisväärsed praktikad kujutavad endast pilguheitu konkreetsesse ajahetke ja on välja valitud selleks, et näidata võimalikke viise protseduuride ülesehitamiseks ja innustavaid meetodeid, kuidas lastekaitseüsteeme saab vajaduste ja süsteeminõuete muutudes edasi arendada. Dokumendi avaldamise ajal tegelevad mitmed osalisriigid parimate huvide printsiibi rakendamiseks vajalike protseduuride ja korra sõnastamise ja käikulaskmisega ning loodetavasti on käesolevast dokumendist nende püüdluste juures abi.

Peamiselt on käesolev dokument mõeldud kasutamiseks ELi ja EFTA riikide poliitikakujundajatele ning avaliku ja erasektori institutsioonidele, mis püüavad parandada saatjata ja vanematest eraldatud laste identifitseerimise korraldust, lähtudes eeskätt nende parimatest huvidest, sh ajal, mil neile otsitakse püsivaid lahendusi. Samuti võib see huvi pakkuda teistele lastekaitseüsteemide osalistele, nagu juristid, sotsiaaltöötajad, esindajad/eestkostjad, kohtud ja laste ombudsmanid. Olgugi et dokument lähtub piirkondlikult kehtivast õiguslikust ja poliitilisest raamistikust, kohaldub ÜRO lapse õiguste konventsiooni artiklis 3 sätestatud parimate huvide printsiip kõigile osalisriikidele, kes on ÜRO lapse õiguste konventsiooni ratifitseerinud. Seeläbi võib käesolev dokument pakkuda inspiratsiooni ka teistele riikidele, kes arendavad või parandavad hetkel oma lastekaitse-, rahvusvahelise kaitse ja immigratsioonisüsteeme.

2 ÕIGUS- JA TEGEVUSRAAMISTIKUD



Saatjata ja vanematest eraldatud laste õigused sisalduvad nii rahvusvahelises kui ka riiklikus õiguses ja lisaks rakendatakse neid Euroopa kontekstis ellu suuniste ja eeskirjade kaudu. Kuigi laiapõhjalisem juriidiline arutelu jääb käesoleva dokumendi eesmärkidest välja, tuuakse käesolevas peatükis põgusalt välja parimate huvide printsiibi õigusraamistik, et see oleks kergesti leitav ning et tuletada meelde õiguslikku alust, millele käesolev dokument tugineb.

2.1 Rahvusvaheline õigus

Lapse õiguste konventsioon,²¹ mille ÜRO peassaamblee võttis vastu 20. novembril 1989. aastal, on ratifitseerinud kõik peale kolme²² ÜRO liikmesriigi.

See on laste kaitsmise peamine õiguslik vahend ja see hõlmab nelja üldprintsiipi:

- Lapse **parimaid huve** (artikkel 3)

- **Mittediskrimineerimist** (artikkel 2)

- Lapse **õigust elule, ellujäämisele** ja **arengule** (artikkel 6)

- Õigust **avaldada oma arvamust** (artikkel 12)

Lisaks eeltoodud neljale printsiibile sisaldub Lapse õiguste konventsioonis mitmeid põhiõigusi, mis hõlmavad muu hulgas vajadust kaitsta lapsi vägivalla, kuritarvitamise, hooletusse jätmise eest ning füüsilise ja vaimse arengu tähtsust. Erilist tähelepanu pööratakse selles perekonna rollile lapse eest hoolitsemisel, perekondlikust miljööst ilma jäänud ning varjupaika taotlevate ja pagulaslaste erilise kaitse vajadusele.

ÜRO Lapse Õiguste Komitee avaldab üldkommentaare, et osalisriigid saaksid Lapse õiguste konventsiooni tõlgendamise ja rakendamise kohta usaldusväärseid juhiseid. Neist kõige olulisemad seoses saatjata ja vanematest eraldatud lastega on Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 6 Saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemise kohta väljaspool nende päritoluriiki,²³ Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 12 Lapse õiguse kohta avaldada oma arvamust,²⁴ Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 14 Lapse parimate huvide kohta²⁵ ja Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 5 Üldiste rakendusviiside kohta.²⁶

²¹ ÜRO peassaamblee „Lapse õiguste konventsioon“, 20. november 1989, ÜRO, lepingute seeria nr 1577. lk 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

²² Somaalia, Lõuna-Sudaan ja Ameerika Ühendriigid.

²³ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 6 (2005): Saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemine väljaspool nende päritoluriiki, 1. september 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

²⁴ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 12 (2009): Lapse õigus avaldada oma arvamust, 20. juuli 2009, CRC/C/GC/12, <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>

²⁵ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 14 (2013) lapse õiguse kohta tema parimate huvide esikohale seadmisel (artikli 3 jaotis 1, 29. mai 2013, CRC/C/GC/14, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>)

²⁶ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 5 (2003) Üldised rakendusviisid 27. november 2003, CRC/GC/2003/5, <http://www.refworld.org/docid/4538834f11.html>

2.2 Piirkondlik seadusandlus ja regionaalpoliitika

Euroopa Nõukogu inimõiguste kaitse raamistik koosneb mitmetest inimõiguste instrumentidest, millest kaks olulisimat on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi ECHR)²⁷ ja Inimkaubandusevastane Euroopa Nõukogu konventsioon (edaspidi inimkaubandusevastane konventsioon).²⁸

Euroopa Liidu põhiõiguste harta²⁹ artiklis 24 sätestatakse, et lastel on õigus heaoluks vajalikule kaitsele ja hoolitsusele ja et kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.

Vastusena Stockholmi programmile³⁰, milles sätestatakse ELi prioriteedid seoses õigusel, vabadusel ja turvalisusel rajaneva alaga, sh piirikontroll ja rahvusvahelise kaitse sätteid haavatavatele inimestele ajavahemikul 2010–2014, koostas Euroopa Komisjon mais 2010 saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava (2010–2014).³¹ Nendes dokumentides esitatakse ühtne, ELi-ülene lähenemisviis selliste laste vastuvõtmisele ja neile püsivate lahenduste leidmisele. Kõnealune tegevuskava ei ole ELi liikmesriikidele siduv. Kuid selles on konkreetselt välja toodud, et ELi õigusaktid varjupaiga, immigratsiooni ja inimkaubanduse osas puudutavad kas otseselt või kaudselt saatjata laste olukorda ja tagavad nende õiguste tugevdatud kaitse.³²

ELi inimkaubandusevastane strateegia sisaldab ka olulisi sätteid laste parimate huvide edendamiseks, eriti inimkaubanduse lapsohvrite puhul, ja volitab Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametit töötama välja inimkaubanduse lapsohvrite eestkostjate ja seaduslike esindajate mudelit.³³

Mitmetes ELi määrustes ja direktiivides, mis puudutavad kolmandate riikide kodanikke, sh isikuid, kes võivad vajada rahvusvahelist kaitset, viidatakse selgesõnaliselt laste õigustele nii üldises mõttes kui eriti nende parimate huvide printsiibile. Need hõlmavad järgmisi määruseid ja direktiive, mis on ära toodud kronoloogilises järjekorras:

- Perekonna taasühinemise direktiiv³⁴
- Inimkaubanduse ohvrite elamislubade direktiiv³⁵
- Tagasisaatmise direktiiv³⁶

²⁷ Euroopa Nõukogu, „Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa Nõukogu konventsioon, mida on muudetud protokollidega nr 11 ja 14“, 4. november 1950, ETS 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>

²⁸ Euroopa Nõukogu, „Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastu võitlemise konventsioon“, 16. mai 2005, CETS 197, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fded544.html>

²⁹ Euroopa Liit, „Euroopa Liidu põhiõiguste harta“, 26. oktoober 2012, 2012/C 326/02, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>

³⁰ Euroopa Komisjon, „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide Komiteele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala Euroopa kodanikele Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava kohta“, 24. aprill 2010 COM(2010) 171, <http://goo.gl/rssDN>

³¹ Euroopa Komisjon, „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Saatjata alaealisi käsitlev tegevuskava (2010–2014)“, 6. mai 2010, COM(2010) 213/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html>

³² Saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava 2010–2014 perioodi lõppedes annab Euroopa Komisjon tegevuskavale hinnangu. Euroopa Parlament on 12. septembri 2013 resolutsioonis kutsunud üles töötama välja strateegilisi suuniseid saatjata alaealiste olukorra lahendamiseks ELis (2012/2263(INI), <http://goo.gl/IUqmqj>)

³³ FRA, „Vanemliku hoolitsuseta laste eestkoste – Käsiraamat eestkostesüsteemide tõhustamiseks, et need vastaksid inimkaubanduse lapsohvrite erivajadustele“, <http://goo.gl/Ytfu4O>

³⁴ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ 22. septembrist 2003 perekonna taasühinemise õiguse kohta, 3. oktoober 2003, <http://goo.gl/8uRUJ>

³⁵ Euroopa Liidu Nõukogu, Nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ 29. Aprillist 2004 elamisloa väljaandmise kohta kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kes on olnud seotud ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamisega, kuid teevad pädevate asutustega koostööd, 6. august 2004, <http://goo.gl/m1Dd4z>

³⁶ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ 16. detsembrist 2008 ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, 24. detsember 2008, <http://goo.gl/b4mct>

- Inimkaubandusvastane direktiiv³⁷
- ELi pikaajalise elaniku direktiiv³⁸
- Schengeni piirieskirjad³⁹

EL on vastu võtnud viis teise etapi instrumenti, millega viiakse lõpule Euroopa ühise varjupaigasüsteemi (CEAS) loomine, sh:

- Uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiiv⁴⁰
- Uuesti sõnastatud Dublini ja EURODACi määrused⁴¹
- Uuesti sõnastatud varjupaigamenetluse direktiiv⁴²
- Uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiiv⁴³

Eeltoodud õigusaktid ja poliitika instrumentid hõlmavad parimate huvide printsiipi ning sätestavad olulised tagatised ja standardid, mida ELi liikmesriigid peavad järgima. Kõnealused määrused jõustusid jaanuaris 2014. Mis puutub direktiividesse, siis nende ülevõtmine siseriiklikku õigusesse oli ette nähtud 20. juuliks 2015.

³⁷ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Liidu ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset, OLT L 101, 15. aprill 2011, <http://goo.gl/qNBHYk>

³⁸ Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/51/EL 11. maist 2011, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele (EMPs kohaldatav tekst), 19. Mai 2011, <http://goo.gl/6w0I7L>

³⁹ Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 610/2013 26. juunist 2013, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, nõukogu määrusi (EÜ) nr 1683/95 ja (EÜ) nr 539/2001 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 767/2008 ja (EÜ) nr 810/2009, 29. juuni 2013, <http://goo.gl/XPjE1b>

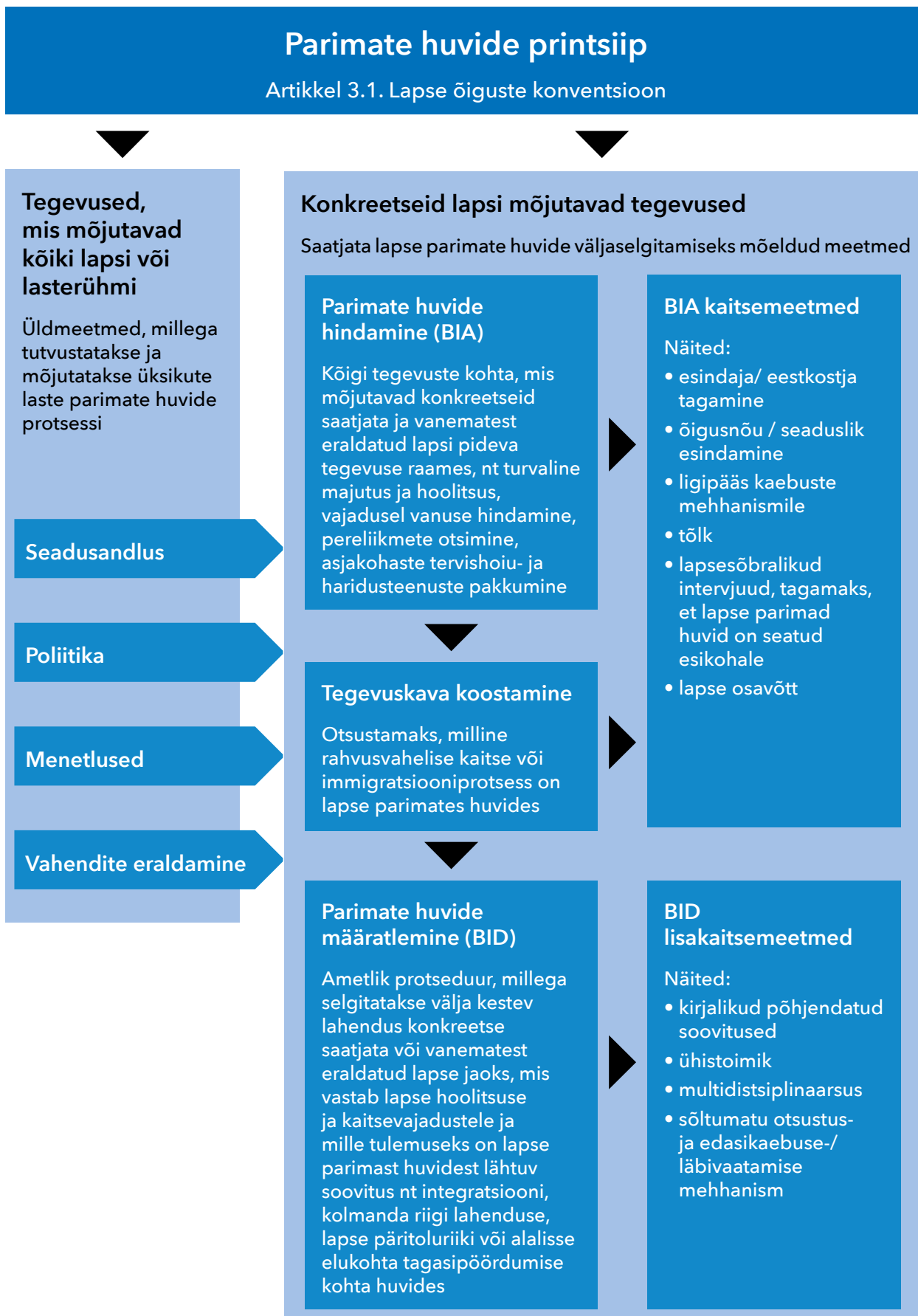
⁴⁰ Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL 13. detsembrist 2011, mis käsitleb nõudeid, millel kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud), ELT L 337, detsember 2011, lk 9–26, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f197df02.html>

⁴¹ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013 26. juunist 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud), 29. juuni 2013, <http://goo.gl/XnJ2mV>; ning Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 603/2013 26. juunist 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbiviimise eest) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (uuesti sõnastatud), 29. juuni 2013, <http://goo.gl/W0nYKA>

⁴² Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Liidu ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL 26. juunist 2013 rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud), 29. juuni 2013, L 180/60, <http://www.refworld.org/pdfid/51d29b224.pdf>

⁴³ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Liidu ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL 26. juunist 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), 26. juuni 2013, <http://goo.gl/rn9hMT>

Teoriast praktikasse: parimate huvide printsiibi rakendamine



2.3 Täiendavad tegevusraamistikud

Käesoleva dokumendi koostamisel on abi olnud ka teistest tegevusraamistikest, peamiselt UNICEFi ja UNHCRi välja töötatud suunistest nende vastava volituse elluviimise kohta, eriti seoses saatjata ja vanematest eraldatud lastega. Lisaks on kaasatud ka muude organisatsioonide kinnitatud avaldused või koostöö tulemusel sündinud ühisavaldused. Need hõlmavad:

- UNHCR Pagulaslapsed: Kaitset ja hoolt käsitlevad suunised (1994)⁴⁴
- UNHCRi Täitevkomitee järeldus nr 107 ohus olevate laste kohta⁴⁵
- UNHCRi suunised parimate huvide määratlemise kohta (2008)⁴⁶
- UNHCRi suunised rahvusvahelise kaitse kohta nr 8 Laste varjupaigataotlused vastavalt 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikele 2 ja artikli 1 jaotisele F ja/või 1967. aasta pagulasseisundi protokollile (2009)⁴⁷
- UNHCRi käsiraamat BIDI kohta (2011)⁴⁸
- UNHCR „Lastekaitse raamistik“, 2012⁴⁹
- UNHCRi lastekaitse probleemi ülevaade: lapsesõbralikud protseduurid (ilmumas)
- UNICEFi suunised inimkaubanduse lapsohvrite kaitse kohta (2006)⁵⁰
- UNICEFi käsiraamat inimkaubanduse lapsohvrite õiguste kaitse kohta Euroopas (2006)⁵¹
- UNICEFi lastekaitse strateegia⁵²
- UNICEF Vanuse hindamine: tehniline märkus (2013)⁵³
- ÜRO ühiskommentaari ELi inimkaubandusvastase direktiivi kohta⁵⁴
- Programmi „Vanematest eraldatud lapsed Euroopas“ (SCEP) hea tava akt (4. trükk) (heaks kiitnud UNICEF ja UNHCR)⁵⁵

⁴⁴ UNHCR, „Pagulaslapsed: Kaitset ja hoolt käsitlevad suunised“, Genf, 1994, <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html>

⁴⁵ Ülemvoliniku Täitevkomitee programm, „Järeldus ohus olevate laste kohta“ 5. oktoober 2007, nr 107 (LVIII) <http://www.unhcr.org/4717625c2.html>

⁴⁶ UNHCR, „UNHCRi suunised lapse parimate huvide määratlemiseks“, mai 2008, <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>

⁴⁷ UNHCR, „Suunised rahvusvahelise kaitse kohta nr 8: Laste varjupaigataotlused vastavalt 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikele 2 ja artikli 1 jaotisele F ja/või 1967. aasta pagulasseisundi protokollile“, detsember 2009 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

⁴⁸ UNHCR, „UNHCRi käsiraamat UNHCRi BID-suuniste rakendamiseks“, november 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html>

⁴⁹ UNHCR, „Lastekaitse raamistik“, juuni 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html>

⁵⁰ UNICEF, „Suunised inimkaubanduse lapsohvrite kaitse kohta“, september 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

⁵¹ UNICEF, „Käsiraamat inimkaubanduse lapsohvrite õiguste kaitse kohta Euroopas“, 2006, <http://goo.gl/rJCicC>

⁵² UNICEF, „Lastekaitse strateegia“, mai 2008, http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf

⁵³ UNICEF, „Vanuse hindamine: tehniline märkus“, jaanuar 2013, <http://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>

⁵⁴ UNHCRi, OHCHRi, UNICEFi, ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo (UNDOC), ÜRO naisorganisatsiooni ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) ühiskommentaari ELi direktiivi kohta. Inimõigustepõhine lähenemine. Enneta, võitle, kaitse: inimkaubandus, november 2011, <http://goo.gl/okpWUB>

⁵⁵ Programmi „Vanematest eraldatud lapsed Euroopas“ (SCEP) hea tava akt, märts 2010, neljas täiendatud trükk, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

3 MÕISTED



Käesolevas dokumendis viidatakse **parimate huvide printsiibile** ÜRO Lapse õiguste konventsiooni (edaspidi LÕK) artikli 3.1 kontekstis, milles seisab:

„*Igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeametite, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid.*“

Parimate huvide printsiip kohaldub kõigile lastele diskrimineerimata, sh saatjata ja vanematest eraldatud lastele, kes on väljaspool oma päritoluriiki ohus.⁵⁶ See printsiip kohaldub hoolimata sellest, kas lapsed on kodanikud, välisriikide kodanikud, ELi kodanikud, kolmandate riikide kodanikud või kodakondsuseta.

Vastavalt LÕKi artiklile 1 mõistetakse **lapse** all iga alla 18-aastast inimolendit, kui lapsele kohalduva seaduse alusel ei loeta teda varem täisealiseks. Seega loetakse alla 18-aastast isikut lapseks, hoolimata tema küpsusest, kui lapsele kohaldatavates seadustes ei ole ette nähtud teisiti.

Parimate huvide printsiip kehtib tegevustele, mis mõjutavad lapsi kui rühma, näiteks juhul, kui riik koostab õigusakte ja poliitikaid või eraldab ressursse, ning kõigile tegevustele, mis mõjutavad lapsi kui üksikisikuid. (Vt joonis 1: „Teooriast praktikasse: parimate huvide printsiibi rakendamine“.)

Lapse Õiguste Komitee määratleb LÕKi üldkommentaaris nr 14⁵⁷ lapse parimaid huvisid kolmetasandilise kontseptsioonina:

- **Materiaalõiguslik:** lapse õigus tema parimate huvide hindamisele ja esikohale seadmisele.

- **Õiguse tõlgendamise aluspõhimõte:** see tähendab, et kui õigusnormi võib tõlgendada mitmeti, tuleb valida tõlgendus, mis teenib kõige paremini lapse parimaid huve.

- **Menetlusreegel:** otsuse tegemisel, mis puudutab konkreetset last, kindlat lastegruppi või lapsi üldiselt, peab otsustusmenetlus sisaldama hinnangut selle otsuse võimalikust mõjust (positiivsest või negatiivsest) asjasse puutuvalle lapsele.

Kontseptsioone – **parimate huvide hindamine (BIA)** ja **parimate huvide määratlemine (BID)** – võib mõista sama protsessi osadena, mis algab põhimõtteliselt kohe kui saatjata või vanematest eraldatud laps leitakse ning mis lõpeb, kui lapse vanematest lahusoleku ja päritoluriigist või alalisest elukohast eemal viibimise olukorrale on leitud püsiv lahendus. (Vt joonis 2: „Saabumiseset püsiva lahenduseni: parimate huvide printsiibi rakendamine“.)

⁵⁶ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaaris nr 6 (2005): „Saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemine väljaspool nende päritoluriiki“, 1. september 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>; Ülemvoliniku Täitevkomitee programm, „Järeldus ohus olevate laste kohta“, 5. oktoober 2007, nr 107 (LVIII) – 2007, <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

⁵⁷ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, LÕK, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaaris nr 14 (2013) lapse õiguste kohta tema parimate huvide esikohale seadmisele, 29. mai 2013, CRC/C/GC/14, artikli 3 jaotise 1 lg 6, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>



Kontseptsioon **parimate huvide hindamine (BIA)** kirjeldab lihtsat, pidevat otsustusprotsessi koheste tegevuste osas, mis on konkreetse lapse parimates huvides, nt kaitset ja hoolitsust puudutav sekkumine. BIA võib aset leida protsessi erinevates etappides, kui planeeritakse või viiakse ellu tegevusi, mis võivad last mõjutada. BIA hõlmab intervjuusid ja konsultatsioone lapsega, aga vajadusel ka lisateabe kogumist nõutava väljaõppega spetsialistide poolt, kellel on teadmised ja oskused lastekaitse alal ja vastavalt vajadusele ka lapse olukorra osiste tõsiduse hindamise alal. Seda protsessi võib erinevates lastekaitse süsteemides ajastada erinevalt, kaasates näiteks lastekaitse hindamise, juhtumi hindamise jm. Hindamiste võtmeomadused on, et need on terviklikud ja neid viivad läbi olulise ametialase asjatundlikkusega töötajad. Lapse Õiguste Komitee on ära märkinud ka selle, et parimate huvide hindamised peaksid soovitavalt „arvestama, et lapse võimed arenevad“ ja „... kaaluma meetmeid, mida saab vastavalt uuesti läbi vaadata või kohandada, selle asemel, et teha lõplikke ja tagasipöördumatuid otsuseid“.⁵⁸

Kontseptsioon **parimate huvide määratlemine (BID)** kirjeldab ametlikumat, oluliste otsuste langetamise protsessi, millel on lapse tulevasele arengule põhjanev mõju. Nagu BIAgi puhul hõlmab BID intervjuusid ja konsultatsioone lapsega, mille viivad läbi kvalifitseeritud spetsialistid, ent otsuse kaalukuse tõttu eeldab BID lapse kohta põhjaliku teabe kogumist parimate huvide protsessi jooksul ning suuremat põhjalikkust ja sõltumatust. Seega on lapse parimate huvide väljaselgitamine lapsega või lapse suhtes olulise otsuse langetamise eeldus.

LÕKi üldkommentaari nr 14 jaotises 20 viidatakse, et iga riigi poolt läbi viidav tegevus ei vaja täieliku formaalse lapse parimate huvide hindamise ja määratlemise protsessi läbiviimist. Kuid kui otsusel on lapsele või lastele oluline mõju, on kohane kõrgema taseme kaitse ja detailne menetlus. Sellest järeldatakse, et mida suurem mõju on otsusel lapsele ja lapse tulevasele arengule, seda suuremad on menetluslikud kaitsemeetmed, mida otsuse langetamise korral tuleb rakendada. Seega on **kohaldatavate kaitsemeetmete tase mitmeastmeline**. BIA viiakse läbi lapsele palju vähem pikaajalist mõju omavate otsuste korral, mil aga olulisemaid otsuseid tuleb menetleda ametlikumalt ja palju rangemate kaitsemeetmete abil, et saavutada parimate huvide määratlemine ehk BID.

⁵⁸ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaari nr 14 (2013) lapse õiguse kohta tema parimate huvide esikohale seadmisele, 29. mai 2013, CRC/C/GC/14, jaotis 84, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

Parimate huvide printsiibi kohta on LÕKi üldkommentaaris nr 14 öeldud nii:

» *Kui otsusel on lapsele või lastele oluline mõju, on kohane kõrgema taseme kaitse ja lapse parimate huvide määratlemise detailne menetlus.*»

Järgnevalt on välja toodud näited kaitsemeetmetest, mida Euroopa riigid võivad rakendada:

Sõltumatu esindaja või eestkostja: Saatjata või vanematest eraldatud laps on ilma oma vanemate kaitseta selgelt ebasoodsas olukorras ja vajab isikliku esindaja tuge, kes on sõltumatu organist, mis otsustavad tema kaitsetaotluse üle, ning kes saab aidata tema õigusi kaitsta. Võimaliku huvide konflikti puudumine tagab, et lapse õiguste kaitse ei sattu vastuollu mis tahes rolli või ametialase volitusega, mis eestkostjal võiks muul juhul olla. Uuringud⁵⁹ näitavad, et lapsed hindavad sõltumatu esindaja olemasolu kõrgelt ja avaldavad pidevalt soovi luua selle isikuga isiklikum suhe.⁶⁰

Lapsesõbralik teave: Lapsed peavad mõistma menetluse võimalikke tagajärgi, erinevaid valikuvõimalusi ja oma kohustusi. Lisaks vajavad nad teavet, mis võimaldab neil väljendada oma arvamust, ning arusaamist sellest, milline kaal nende arvamusel on. Arusaamise kujunemiseks peab olemasolevat teavet esitama sellisel viisil ja kujul, et laps saab olukorrast täielikult aru ning see vastab tema vanusele ja küpsusastmele.⁶¹

Elisjärjekorras menetlemine: Sellega võetakse arvesse, et lapse kiiret arengut arvestades on ajafaktor laste puhul pakilisem. See aga ei tähenda, et kaasuse menetlemist peaks kiirendama lapse õiguste kaitsmise arvelt või aja arvelt, mis on vajalik keskkonna usaldama õppimiseks, oma arvamuse väljendamiseks ning asjakohase toe ja olemasolevate valikute kohta teabe saamiseks.⁶²

Seaduslik esindamine ja nõustamine: Lapsel on õigus sõltumatule õigusnõule ja seaduslikule esindajale, eriti seoses otsustega, millel on tema tulevikule põhjanev mõju.⁶³

Kirjalikud põhjendatud soovitus: Kirjalik otsus lapse parima huvi kohta peaks sisaldama kirjeldust selle kohta, kuidas parimate huvide hinnang/määratlus saadi, sh milline kaal millistele teguritele anti. Piisav ei ole nimetada, et hinnati ja selgitati välja parimad huvid. Otsuse põhjendamiseks tuleb välja tuua iga tegur ning see, kuidas seda kaaluti ja milline kaal sellele omistati.⁶⁴

Suuline tõlge: Täielikuks mõistmiseks ja koostöö tegemise võimaldamiseks peab lapsele võimaldama tõlke tema emakeelde või keelde, mida ta mõistab.⁶⁵

Otsuste läbivaatamine: Tavaliselt saab sellised otsused, nagu rahvusvahelise kaitse / immigratsiooniootsused edasi kaevata.⁶⁶ Kui olukord peaks muutuma (pereliikmed on üles leitud või leitud kehtvat lahendust ei olnud võimalik pika aja jooksul rakendada), võib uuesti läbi vaadata parimate huvide määratluse (BID).

⁵⁹ FRA, „Eraldatud ja varjupaika taotlevad lapsed Euroopa Liidu liikmesriikides: võrdlev aruanne“, detsember 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html>

⁶⁰ Vt uuesti sõnastatud varjupaigamenetluse direktiiv (APD), uuesti sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiiv (RCD), Dublini III määrus, miinimumnõuete direktiiv (QD) ja inimkaubandusvastane direktiiv (ATD).

⁶¹ Vt Dublini III määrus, LÕKi üldkommentaar nr 14, UNHCRi suunised rahvusvahelise kaitse kohta: laste varjupaigataotlused.

⁶² Vt APD ATD, UNHCRi suunised rahvusvahelise kaitse kohta: laste varjupaigataotlused.

⁶³ Vt APD, Dublini III määrus, RCD, ATD, UNHCRi suunised rahvusvahelise kaitse kohta: laste varjupaigataotlused.

⁶⁴ Vt LÕKi üldkommentaar nr 14.

⁶⁵ Vt APD, Dublini III määrus, ATD.

⁶⁶ Vt ELi põhiõiguste harta, APD ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (ICCPR).

Saatjata ja vanematest eraldatud laste kontekstis on **püsiv lahendus** kestav lahendus, mis tagab saatjata või vanematest eraldatud lapsele võimaluse jõuda täiskasvanuikka keskkonnas, mis vastab tema vajadustele ja kaitseb tema õigusi, mis on määratletud LÕKis, ning mis ei sea last tagakiusamise või tõsise kahju ohtu. Kuna püsival lahendusel on saatjata või vanematest eraldatud lapsele põhjanevad ja pikaajalised tagajärjed, rakendatakse sellele BIDI. Püsiv lahendus võimaldab lapsel pikemas perspektiivis saada või saada tagasi ka riigi täieliku kaitse.⁶⁷

Saatjata või vanematest eraldatud laste mõistet on selgitatud LÕKis, ELi varjupaigadirektiivides ja inimkaubandusvastases direktiivis ning UNHCRi Täitevkomitee järelduse nr 107⁶⁸ kontekstis ning määratletud UNHCRi suunistes põhimõtete ja protseduuride kohta varjupaika taotlevate saatjata lastega tegelemisel⁶⁹ ja saatjata ja eraldatud laste ametivahelistes juhtpõhimõtetes.⁷⁰ Nendes määratletakse saatjata last kui alla 18-aastat isikut, kes viibib väljaspool oma päritoluriiki või alalist elukohta ning kes on eraldatud nii oma vanematest kui ka teistest sugulastest ja kelle eest ei hoolitse täiskasvanu, kes on selleks seaduse või tava alusel kohustatud. **Vanematest eraldatud lapsed** võivad olla lahus mõlemast vanemast või varasemast seaduslikust või tavapärasest esmasest hooldajast, aga mitte tingimata teistest sugulastest. See võib hõlmata lapsi, kes viibivad koos teiste täiskasvanud pereliikmetega.

UNHCRi Täitevkomitee järelduses nr 107 määratakse **kõrgendatud ohus** olevate lastena neid lapsi, keda ohustavad riskitegurid, mis tulenevad nii laiemast kaitsekeskkonnast kui ka isiklikust olukorrast, võttes arvesse mitme ohuteguri mõjuvõlga sattumise kogumõju. Komitee peab isiklikeks ohuteguriteks muuhulgas: saatjata või vanematest eraldatud lapsi, eriti lapse juhitud leibkonnas või koos olemist kuritarvitavate või ekspluateerivate täiskasvanutega; kodakondsuseta lapsi; teismelisi, eriti tütarlapsi, kes on lapsevanemad ja nende lapsi; lapsi, kes on langenud inimkaubanduse või seksuaalse väärkohtlemise, eriti pornograafia, pedofiilia ja prostitutsiooni ohvriks; piinamisohvreid, vägivallaohvreid, eriti seksuaalse ja soolise väärkohtlemise ning muul kujul kuritarvitamise ja ekspluatatsiooni ohvreid; lapsi, kes abielluvad enne siseriiklikes seadustes sätestatud abiellumisiga ja/või sunniviisiliselt abiellunud lapsi; lapsi, keda seostatakse relvajõudude või -jõukudega; kinnipidamisasutustes viibivaid lapsi; diskrimineerimise all kannatavaid lapsi; vaimse või füüsilise puudega lapsi; lapsi, kes põevad HIV-i ja AIDSi või kes on nendest haigustest mõjutatud; lapsi, kes põevad muid raskeid haigusi; ja lapsi, kes ei käi koolis.

Selles kontekstis mõistetakse **inimkaubanduse ohvriks langenud lapsena** igat alla 18-aastast isikut, kes on värvatud, transporditud, üle antud, kinni peetud või vastu võetud ekspluateerimise eesmärgil, kas riigis või väljaspool riiki, isegi kui ei ole kasutatud sundi, pettust, võimu kuritarvitamist ega muul kujul väärkohtlemist.⁷¹

⁶⁷ Püsivate lahenduste definitsioonile pagulaste kontekstis on viidatud allmärkuses 17.

⁶⁸ Ülemvoliniku Täitevkomitee programm, „Järeldus ohus olevate laste kohta“, 5. oktoober 2007 nr 107 (LVIII), <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

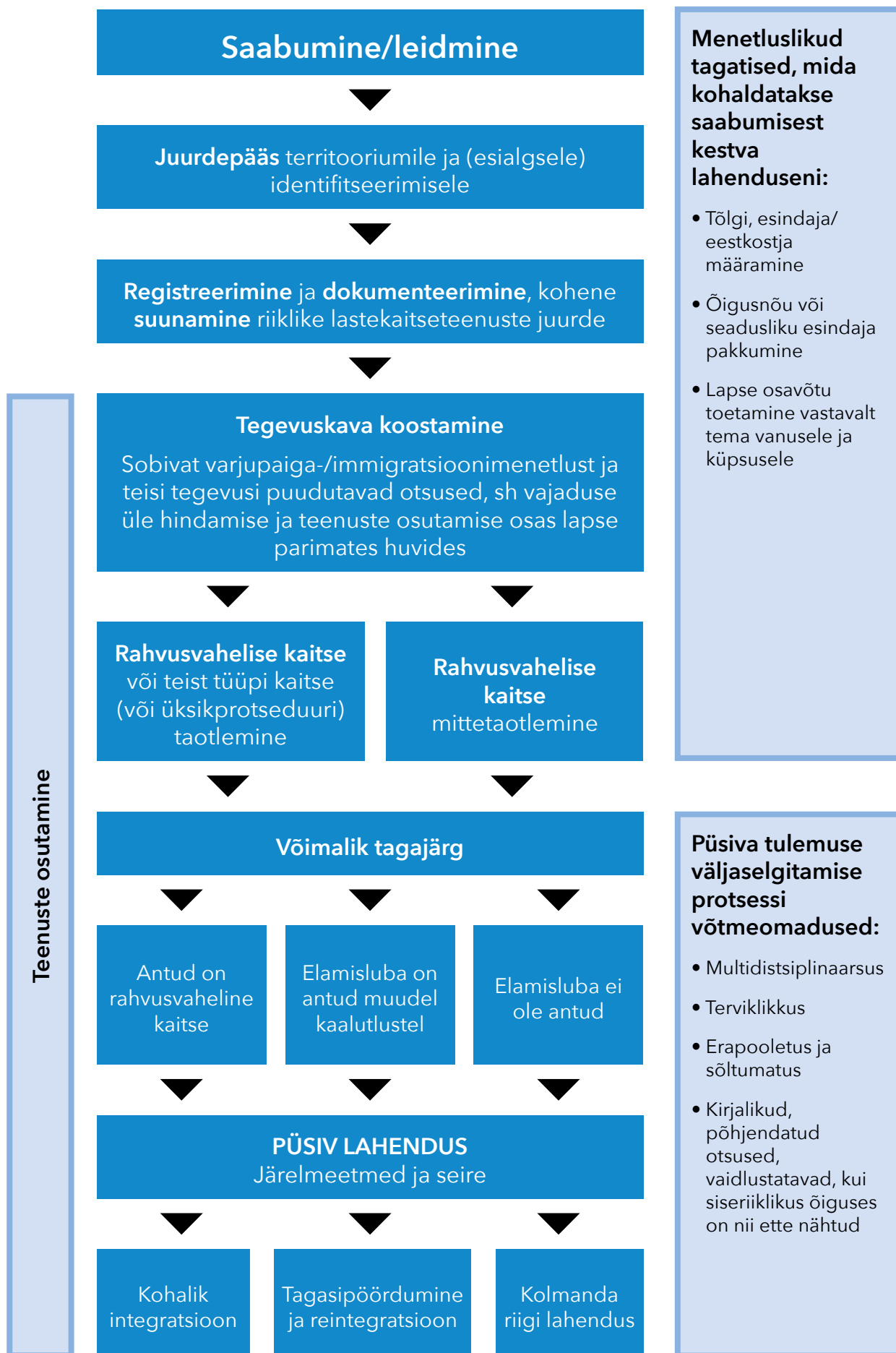
⁶⁹ UNHCR, „Suunistes põhimõtete ja protseduuride kohta varjupaika taotlevate saatjata lastega tegelemisel“, veebruar 1997, <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html>

⁷⁰ UNICEF, UNHCR, Rahvusvahelise Punase Risti Komitee (ICRC), Save the Children, Rahvusvaheline Päästekomitee (IRC), World Vision International, „Saatjata ja eraldatud laste ametivahelised juhtpõhimõtted“, jaanuar 2004, <http://www.refworld.org/pdfid/4113abc14.pdf>

⁷¹ UNICEF, „Suunistes inimkaubanduse lapsohvrite kaitse kohta“, september 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

Joonis 2:

Saabumisest püsiva lahenduseni: parimate huvide printsiibi rakendamine





4 PARIMATE HUVIDE PRINTSIIBI RAKENDAMINE EUROOPA RIIKIDES

Järgmistes osades käsitletakse, kuidas riigiasutused saavad rakendada parimate huvide printsiipi saatjata ja vanematest eraldatud lastega tegelemisel. Esitame protsessi kronoloogilises järjekorras, nagu on ära toodud ka joonisel 2.

4.1 Saabumine ja esmane identifitseerimine

Kui laps jõuab piirile või ta leitakse osalisriigi territooriumilt kas üksi või sellise isiku seltsis, kes ei ole seaduse või tava kohaselt lapse hooldaja, tuleb kiiresti hinnata, kas laps on ohus. (Teatud juhtudel reisivad lapsed üksi Euroopas ilma lastekaitsealaste probleemideta, näiteks kontrollitavate dokumentidega teismelised, kes reisivad ilma saatjata puhkamise või õppimise eesmärgil.)

Selles etapis tuleks teostada BIA. See hõlmab konkreetse olukorra elementide kaalumist, et langetada otsus konkreetsest lapsest lähtuvalt. Kui lapsel ilmnevad ohutegurid, saavad ametivõimud BIA abil otsustada, kas lapse parimates huvides oleks suunata laps lastekaitse teenistuse juurde lisahindamise ja abi saamiseks. Selles etapis kogutav teave piirdub enamasti lapse isiku tuvastamise, sünnikuupäeva või vanuse määramise ja vajadusel rahvuse väljaselgitamisega.⁷² Pikad intervjuud ei ole enamikel juhtudel õigustatud.

Laste puhul, kes viibivad koos kellegagi, kes ei ole seaduse või tava kohaselt nende hooldaja, on oluline kaaluda asjaolusid seoses saatva(te) täiskasvanu(te) ja lapse vahelise suhte kvaliteediga. See võimaldab saada selgust võimalikus inimkaubanduse kahtluses, aga ka välja selgitada, kas lapse parimates huvides on jääda teda saatva täiskasvanuga või muu täiskasvanuga, kui kaasatakse lastekaitseteenistus.

Valitsusasutustele, kes loovad lapsega esmakontakti, võib ohus olevate laste tuvastamine olla äärmiselt problemaatiline. Mõned osalisriigid, läbi mille rändavad lapsed teistesse sihtkohtadesse, viitavad raskele valikule, kus lapse parimates huvides on lubada ta riigi territooriumile ja samas tuleb tagada tõhus piirikontroll.

LÕKi üldkommentaaris nr 6 selgitatakse, et osalisriigi LÕKi-kohased kohustused kehtivad osalisriigi territooriumil, sh seoses lastega, kes satuvad osalisriigi jurisdiktsiooni alla püüdes siseneda riigi territooriumile.⁷³ Paljud lapsed võivad registreerumisest hoiduda, karta täpsete andmete esitamist või tõrkuda ennast täpselt identifitseerimast hirmu või teadmatuset tõttu kaitsevõimaluste suhtes. Nad võivad olla inimkaubitsejate mõju all, soovida järgida lahkumisel saadud lapsevanemate korraldusi või lähtuda varjupaigataotlejate või ebaseaduslike sisserändajate kogukondade mõjutustest.

UNHCR on oma 10-punktilise tegevuskava raames välja töötanud kaitseväljaõppe käsiraamatu Euroopa piirivalve- ja vastuvõtuametnikele, mis anti välja 2006. aastal, et aidata valitsustel tuvastada ja kaitsta pagulasi, sh saatjata ja vanematest eraldatud lapsi, kes vajavad järjest raskemini hallatavates rahvastikuvoogudes rahvusvahelist kaitset.⁷⁴

Positiivne näide ametkondadevahelisest koostööst segarahvusest rändevoogude alal on 2006. aastal Itaalia valitsuse algatatud projekt „Praesidium“, milles osalevad UNHCR, IOM, mittetulundusorganisatsioon Save the Children, Punane Rist ja Itaalia ametivõimud. Järgnevatel aastatel on projekti laiendatud teistele maabumissadamatele **Lõuna-Itaalias**.⁷⁵

⁷² Programm „Vanematest eraldatud lapsed Euroopas“ (SCEP), „Hea tava akt“, märts 2010, neljas täiendatud trükk, lk 20, jaotis D1, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

⁷³ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaar nr 6 (2005): „Saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemine väljapool nende päritoluriiki“, 1. september 2005, CRC/GC/2005/6, jaotis 12, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

⁷⁴ UNHCR, UNHCRi kaitseväljaõppe käsiraamat Euroopa piirivalve- ja vastuvõtuametnikele, <http://www.unhcr.org/4d944f229.html>

⁷⁵ UNHCR, Pagulaste kaitse ja segarahvusest rändevood: 10-punktiline tegevuskava, veebruar 2011, lk 113–115, <http://goo.gl/S9O0Be>

LAHTER 2: KINNIPIDAMINE

Varjupaiga taotlemine ei ole ebaseaduslik tegu ning varjupaigataotlejate kinnipidamine ainult selle eest, et nad on eelneva loata riiki sisenenud, on vastuolus rahvusvahelise õigusega.

Kinnipidamisel on kestav negatiivne mõju. See õõnestab inimeste inimvääriskust ja võib põhjustada tarbetuid kannatusi ning omab potentsiaalselt tõsiseid tagajärgi tervisele ja heaolule. Eriti tõsine on laste kinnipidamine, kuna võib kaasa tuua laastavaid tagajärgi lapse füüsilisele, emotsionaalsele ja psühholoogilisele arengule. Lapsi ei tohiks põhimõtteliselt kinni pidada. Seoses kinnipidamisega sätestavad LÖKi artikkel 37, vastuvõtutingimuste direktiivi (uuesti sõnastatud)⁷⁶ artikkel 11 ja tagasisaatmise direktiivi⁷⁷ artikkel 17 järgmist:

Üheltki lapselt ei või ebaseaduslikult või meelevaldselt võtta tema vabadust.

Lapse kinnipidamist rakendatakse ainult erandjuhul ja viimase abinõuna ja võimalikult lühiajaliselt.

Saatjata ja vanematest eraldatud lapsi ei majutata kunagi kinnipidamisasutuses ning soovitavalt tagatakse neile hoolduspere. Kui see ei ole võimalik, majutatakse nad järelevalvega hoolekandeesutustes või hooldekodudes, kus on lapse eakohaste vajadustega arvestav personal ja majutus.

Väljasaatmist ootavate alaealiste kinnipidamisel peetakse eelkõige silmas lapse parimaid huviseid.

Vastavalt UNHCRi juhistele varjupaigataotlejate kinnipidamisele esitatavate nõuete ja tingimuste ning kinnipidamise alternatiivide kohta,⁷⁸ soovitatakse osalisriikidel tagada, et:

Siseriiklik õigus- ja poliitikaraamistik tagab, et lapsi ei peeta kinni, v.a erandjuhtudel vaid viimase abinõuna ning lühima asjakohase ajavahemiku jooksul.

Sisse on viidud lapse huvidest lähtuv julgeolekukontrolli- ja suunamisteenistus; lapsed suunatakse edasi

asjakohastesse lastekaitseasutustesse, et tagada neile vajalikud teenused ja abi.

Tehakse kõik jõupingutused, et vabastada lapsed viivitamatult kinnipidamisest ja paigutada nad sobivasse asjakohasesse majutusasutusse.

Saadaval on asjakohased alternatiivsed vastuvõtu-/hoolekandevõimalused.

FRONTEX, Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri juhtkond on välja töötanud käsiraamatu ja koolituse (arvatavate) inimkaubanduse ohvrite intervjuutehnikatele, mis arvestab laste erivajaduste ja haavatavusega.⁷⁹ FRONTEXi soovitus piirivalvuritele, kes kohtavad last, kelle puhul ilmnevad ohutegurid, on suunata laps edasi lastekaitseteenistusse.⁸⁰ Lapse lastekaitseteenistusse edasisuunamise protseduuri reguleeritakse lisaks Schengeni piirieskirjadega,⁸¹ mille artiklis 19, VII lisa jaotises 6 ja artikli 15 mainitakse lapse huvidest lähtuvaid menetlusmeetmeid, seades kohustuse piirivalvurite erikoolitusele saatjate laste tuvastamisel ja nendega tegelemisel.

Näide selle rakendamise kohta leidub Iirimaa, kus nõutakse protseduurireeglitega, et kui kvalifitseeritud ametnik, nagu näiteks immigratsiooniametnik kahtlustab, et tegemist on saatjata või vanematest eraldatud lapsega, teavitatakse sellest Laste ja Perede Agentuuri (Child and Family Agency, CFA) ja laps suunatakse viivitamatult sinna edasi. CFA hõlmab Tervishoiuameti (Health Service Executive, HSE) varjupaika taotlevate vanematest eraldatud laste sotsiaaltöö meeskonda.

⁷⁶ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Liidu ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL 26. juunist 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), artikkel 11, 26. juuni 2013 <http://goo.gl/rn9hMT>

⁷⁷ Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ 16. detsembrist 2008 ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, 24. detsember 2008, <http://goo.gl/IWZ4ny>

⁷⁸ UNHCR, „UNHCRi juhised varjupaigataotlejate kinnipidamisele esitatavate nõuete ja tingimuste ning kinnipidamise alternatiivide kohta“, september 2012. <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

⁷⁹ FRONTEX, Piirivalvurite inimkaubandusvastane koolitus: koolitaja käsiraamat, september 2012, <http://goo.gl/y18Fzc>

⁸⁰ Vt FRONTEXi koolitajate käsiraamatu lk 64–65 ja eriti lk 70–75, kus mainitakse arvatavaid inimkaubanduse lapsohvreid ja lk 73, kus öeldakse: „kahtluse korral suunata teise etapi ametnike juurde“.

⁸¹ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 610/2013 26. Juunist 2013, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, nõukogu määrusi (EÜ) nr 1683/95 ja (EÜ) nr 539/2001 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 767/2008 ja (EÜ) nr 810/2009, 29. juuni 2013, <http://goo.gl/qBeHav>

Ohus laste tuvastamine ja abistamine võib piirivalvuritele raskusi tekitada, kuid lastele, kes on jäänud saatjata või kes viibivad koos täiskasvanuga, kes ei ole seaduse või tava kohaselt nende hooldajad ning on seega haavatavas olukorras, on see hädavajalik. Need lapsed on piiride ületamise käigus tõenäoliselt juba trauma üle elanud ning piiriametnike ja õiguskaitseorganitega kokkupuutumine on oluline kontakt, mis võib parimal juhul last lohutada, aga halvimal juhul last veelgi traumeerida. Piirivalveametnike ja korraüksuste koolitamine lapsesõbraliku intervjuerimise osas ning lapsele vajaliku toe ja juurdepääsu pakkumises lastekaitseteenistustele on valdkond, kus osalisriigid on seda kriitilist sündmust piirile jõudnud saatjata või vanematest eraldatud laste jaoks parandanud.

Rootsis on hädaolukorras lastekaitse valveteenistus saadaval omavalitsuste tasandil. See võimaldab tuvastatud saatjata ja vanematest eraldatud laste kohest abistamist ja erakorralist majutamist. Teenistus hindab ka vanematest eraldatud lapse ja teda saatva(te) täiskasvanu(te) vahelist suhet, lähtudes alternatiivse erakorralise majutuse vajaduse hindamisel lapse turvalisusest.

4.2 Juurdepääs territooriumile ja identifitseerimisele

Ohus olevaks peetavsaatjata ja vanematest eraldatud laps vajab eeskätt juurdepääsu olemasolevatele parimate huvide hindamisprotseduurile.⁸² Võimekus pakkuda kaitset ja hoolt sõltub kiirest suunamisest lastekaitseteenistusse ja nende vajaduste hindamisest lapse lubamisel riigi territooriumile.⁸³ Riigi territooriumile lubamine vajaduste identifitseerimise ja hindamise eesmärgil tuleneb LÕKi üldkommantaari nr 6 sätetest. Osalisriigi kohustused kehtivad LÕKi kohaselt kõigile osalisriigi territooriumil viibivatele lastele ning kõigile lastele, kes jäävad riigi jurisdiktsiooni,

⁸² ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaari nr 6 (2005): „Saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemine väljapool nende päritoluriiki“, 1. september 2005, CRC/GC/2005/6, jaotis 12, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

⁸³ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaari nr 6 (2005): „Saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemine väljapool nende päritoluriiki“, 1. september 2005, CRC/GC/2005/6, jaotise 31 punkt i, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

LAHTER 3: LAPSEGA TEGELEVAD OSALISED JA SIDUSRÜHMAD

Saatjata laps puutub kokku paljude osalistega, mis võib olla segadusseajav ja hirmutav. Näiteks võib laps kokku puutuda:

- piirivalvuritega
- korraüksustega
- sotsiaaltöötajatega
- juhtumikorraldajatega
- esindaja või eestkostjaga
- teenusepakkujatega (pedagoogid, tervishoiutöötajad)
- immigratsiooniametnikega
- tõlkidega
- juristidega
- kohtunikega

Kõigil neil isikutel on erinev roll, millel on lapsele erinev mõju. Selles valguses on oluline tagada, et lastekaitseametnikel on lapsele juurdepääs esimesel võimalusel ning et nad on kaasatud kogu protsessi vältel. Sellega tagatakse, et laps saab toetuda kaitseteenustele ning et lapse olukord leiaks kiiremas korras selgust.

Saatjata või vanematest eraldatud lapsega seotud küsimused võivad kuuluda mitmete asutuste pädevusse. Näiteks võib laps vajada rahvusvahelist kaitset ja samas olla inimkaubanduse ohver. Saatjata või vanematest eraldatud lapsel võib olla raske mõista erinevate osaliste rolle ning lisaks võib tal olla raskusi täiskasvanute ja võimukandjate usaldamisega. Ideaalses olukorras peaks lapsel olema üks tugiisik, kes koordineerib tema eest kogu protsessi, et laps:

- ei peaks läbima korduvaid ja potentsiaalselt mitmekordselt traumeerivaid intervjuusid (LÕKi üldkommentaari nr 12 jaotis 24, ATD artiklid 12 ja 15).
- ei halvendaks kogemata oma võimalusi segadusse sattumise või juhuslikult vastuolulise info andmise kaudu

Mõned osalisriigid on teinud jõupingutusi, et täiustada ja ühtlustada viise, kuidas riigiasutused saatjata või vanematest eraldatud lapsega kohtuvad ja suhtlevad. Üks võimalus on töötada välja ühtne juhtumitoimik, millega saaks erinevate ametivõimude vahel jagada asjakohast teavet, tagades seejuures kohased kaitse- ja konfidentsiaalsusmeetmed. (Vt Lahter 11, „Konfidentsiaalsus ja andmete jagamine“.)

LAHTER 4: LAPSE PARIMATE HUVIDE KAITSE SUUREMAHULISTE RÄNDEVOOGUDE KESKEL

Saatjata ja vanematest eraldatud laste arv, kes saabuvad Euroopasse rändevoogude keskel, on tõusuteel. Kõigis neid lapsi puudutavates tegevustes tuleb lähtuda parimate huvide printsiibist.

Mõistes, et ajapiirangute tõttu ei pruugi olla võimalik viia kõiki tegevusi läbi saabumise hetkel, nt vanuse hindamine või eestkostja määramine,⁸⁴ peab lapse parimate huvide esikohale seadmiseks pöörama tähelepanu:

- Saabuvate isikute tuvastamisele/ julgeolekukontrollile, et saatjata ja vanematest eraldatud lapsed saaks kiiresti tuvastatud, eeldades nende alaealisust kuni mis tahes vanuse hindamismenetluse tulemuse saabumiseni.
- Alaealisena näivate isikute eraldamisele täiskasvanutest, kes ei ole nende sugulased, et vähendada (edasist) inimkaubanduse ohtu ja muid võimaliku väärkohtlemise vorme.
- Ajutisse varjupaika suunamise tagamisele, et võimaldada esmane ravi ning muu hoolitsus ja abi.⁸⁵
- Varjupaigamenetluse ja/või vajadusel ka inimkaubanduse ohvrite menetlusega ning teiste võimalustega, sh vabatahtliku tagasipöördumisega seotud põhiteabe ja nõustamise andmisele lapsesõbralikul moel ja keeles, mida laps mõistab.
- Elulooliste lähteandmete saamisele lapse ja tema pereliikmete või sugulaste kohta, kes jäid päritoluriiki või viibivad teises ELi liikmesriigis ja kellega laps soovib taasühineda.
- Vajadusel pereliikmete leidmise teenusele juurdepääsu tagamisele.
- Suunamise tagamisele tavapärastele lastekaitseteenustele ning eriteenustele, sh vajadusel psühhosotsiaalsele nõustamisele.
- Juurdepääsu tagamisele haridusele, nii kiiresti kui see on võimalik ja asjakohane.

Seda peaks tegema esmatasandi töötajad ja soovitatavalt ekspertrühm või isikud, kellel on tavaliselt ebaseaduslike saabujatega esmakontakt (nt piiri- või immigratsiooniametnikud, vajalike oskustega valitsusvälised organisatsioonid või rahvusvahelised agentuurid).⁸⁶ Kontakt ja koordineerimine lastekaitseteenustega ning nende juurde suunamine on suuremahuliste saabumiste olukorras ülioluline.

sh neile lastele, kes satuvad riigi jurisdiktsiooni alla, püüdes siseneda riigi territooriumile.

Lapsed, kes on mingi perioodi vältel riigis viibinud, aga kelle juurdepääsu territooriumile ei ole kunagi ametlikult heaks kiidetud, vajavad sellise juurdepääsu reguleerimist koos suunamisega lastekaitseteenistusse.

Laste erinevate kaitsevajaduste eristamine on keeruline. Inimkaubitsejad leiutavad järjest kavalamaid viise, kuidas oma ohvreid suunata, kasutades selleks mõnikord varjupaigamenetlust, et suurendada tõenäosust ohvri sisselubamiseks riigi territooriumile ning muutes piirivalvurite töö järjest raskemaks. Kuid lapse vaatepunktist on turvalisse paika pääsemine kõige olulisem ja kaitseerisused võib välja selgitada pärast selle saavutamist. Lisaks mängivad piirivalvurid ehk esmatasandi kontakt olulist rolli usalduse loomisel saatjata või vanematest eraldatud lapsega. (Vt Lahter 5, „Usalduse loomine“.)

Programm „Vanematest eraldatud lapsed Euroopas“ (SCEP) nõuab riigiametnike suuremat suutlikkust võimalike lastega kaubitsemise juhtumite proaktiivsel ja kiirel tuvastamisel ja lahendamisel.⁸⁷ Lasterühmade seas, keda peetakse lastega kaubitsemise ohus olevateks, on reisivad lapsed, keda ei registreerita sageli riiki sisenemisel seetõttu, et nad ootavad teise sihtriiki liikumise võimalust. Seepärast jäävad nad igasugusest lastekaitsest süsteemist välja.⁸⁸ Teiste juhtumite seas on lapsed, keda ähvardab kahjulike traditsiooniliste tavade oht või kes on neist puudutatud, vanemliku hoolitsuseta lapsed või hülgamisohus lapsed, sünnitunnistusega lapsed, kodakondsuseta lapsed, puudega, sh vaimsete puuetega lapsed ning lapsed, kes on seadusega pahuksisse sattunud.

⁸⁴ Vt LÖKi üldkommentaari nr 6, jaotise 33 punkt 13.

⁸⁵ Vt üldkommentaari nr 6 punkt 14 on ajutise hoolekande kohta suurte hädaolukordade ajal.

⁸⁶ UNHCR, Pagulaste kaitse ja segarahvusest rändevood: 10-punktiline tegevuskava, veebruar 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

⁸⁷ Mittetulundusorganisatsioon Save the Children ja Programm „Vanematest eraldatud lapsed Euroopas“, Positsioonipaber lastega kaubitsemise ennetamise ja sellele reageerimise kohta Euroopas, detsember 2007, <http://goo.gl/OWG5sr>

⁸⁸ UNHCR, Protecting children on the move (Rändavate laste kaitsmine), juuli 2012, <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>



Inimkaubanduse lapsohvrid on sageli sunnitud toime panema seaduserikkumisi, kas nende eksploateerimise eesmärgi otsese tulemusena (nt kui laps on seotud ärilise seksuaalse tegevusega, nagu prostitutsioon) või inimkaubanduse tagajärjel (nt ebaseaduslik piiriületus). ELi inimkaubandusvastane direktiiv juhendab liikmesriike rakendama vajalikke abinõusid tagamaks, et pädevad riigiasutused võiksid mitte süüdi mõista või karistada inimkaubanduse ohvreid, keda on sunnitud sooritama seaduserikkumisi otseselt inimkaubitsemise tagajärjel.⁸⁹ Suurem osa ELi liikmesriike on vastu võtnud seadusesätted, millega tagatakse, et inimkaubanduse ohvreid, keda on inimkaubitsemise tulemusena sunnitud sooritama seaduserikkumisi, ei anta kohtu alla, samas kui mõnes riigis piirduvad taolised sätted kindlate kuritööliikidega, nagu prostitutsioon või immigratsiooniga seotud rikkumised.⁹⁰ Inimkaubanduse lapsohvrid on sageli inimkaubitsejate erakordselt tugeva mõju all. Selles olukorras on ametivõimudel erakordne ülesanne vaadata mööda lapse valesti suunatud usaldusest ning keskenduda märkidele, et laps võib olla ohus. Ametnikud, kes tegelevad laste tuvastamisega, seisavad ilmselgelt keerulise ülesande ees, kuna inimkaubanduse lapsohvrite tuvastamist on raske teostada ja see eeldab kõigi potentsiaalselt kaasatavate ametnike, nt piirivalvurite põhjalikku koolitamist.⁹¹

Ohuteguritega laps vajab viivitamatut ja erakorralist kaitset, eriti inimkaubitsejate eest. Selles peegeldub vajadus tagada, et inimkaubanduse lapsohvrina tuvastatud või inimkaubanduse ohvriks sattumise ohus olev laps saab vajalikku kaitset. Samas tuleb ära märkida, et osalisriigid on kohustatud mitte pidama kinni saatjata või vanematest eraldatud lapsi pelgalt ebaseaduslikult riiki sisenemise eest või kuna neil pole luba riiki jääda.⁹² See kehtib ka saatjata ja vanematest eraldatud lastele, kes on langenud inimkaubanduse ohvriks. Kaitsemeetmed hõlmavad majutuse pakkumist vastavalt valitsusvälise organisatsiooni ECPAT International välja töötatud printsiipidele. ECPAT International on ülemaailmne organisatsioonide võrgustik, mis tegutseb lapsprostitutsiooni, lapsporno ja lastega seksuaalsetel eesmärkidel kaubitsemise lõpetamise nimel.⁹³ Taolised juhtumid hõlmavad saatjata ja vanematest eraldatud laste õiguste, sh liikumisvabaduse hoolikat kaitset, tegeledes samas lapse inimkaubanduse ohu elimineerimisega.

⁸⁹ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK, artikkel 8, 15. aprill 2011, <http://goo.gl/3UbjJE>

⁹⁰ Rahvusvahelise Rändepoliitika Arendamise Keskus Õigusaktid ja olukord seoses inimkaubandusega seksuaalse eksploateerimise eesmärgil ELi liikmesriikides, 2009, lk 63, <http://goo.gl/Xgr18w>; FRA, Lastega kaubitsemine Euroopa Liidus: väljakutsed, perspektiivid ja head tavad, juuli 2009, lk 69, <http://www.refworld.org/docid/4a549ba35758.html>

⁹¹ Vt FRONTExi Inimkaubandusvastane käsiraamat.

⁹² Vt LÖK, artikkel 37, Vastuvõtutingimuste direktiivi (uuesti sõnastatud) artikkel 11.2, Tagasisaatmise direktiivi artikkel 17.1.

⁹³ Vt ECPAT, Kindlas kohas: inimkaubanduse lapsohvrite turvalise majutuse põhimõtted, 2011, http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/on_the_safe_side.pdf

Hoolikas, läbimõeldud ja empaatiline lähenemine saatjata ja vanematest eraldatud lapsele kasvatab usaldust ja annab lapse infole ja arvamusel menetluses kaalu. Menetluslike kaitsemeetmete tagamiseks on ülioluline garanteerida lapse parimate huvide kaitse.

- Usaldusliku suhte loomine lapsega võimaldab lapsel eeskätt tunda psühholoogilist kindlust, toetada tema vaimset heaolu ning täita vajadus hoole ja emotsionaalse kaitse järele.
- Lapsed vajavad piisavalt aega ja konkreetseid põhjuseid, miks nad peaksid nendega suhtlevat täiskasvanut usaldama. Saatjata ja vanematest eraldatud lastel võib kartuseks olla palju põhjuseid. Viimane inimene, keda laps usaldas, võis osutada tema inimkaubitsejaks. Selline hirm mõjutab tõenäoliselt lapse võimet mõista ja usaldada talle antavat teavet.
- Usaldamatu laps ei pruugi suuta vastu võtta kaitset, mida ta vajab, ning võib näiteks püüda reisida ilma saadavalolevat kaitset otsimata.
- Selleks, et pakkuda lapsele infot muudelt mõjutajatelt (immigrantide kogukond, pere, inimkaubitsejad, teised saatjata või vanematest eraldatud lapsed) saadud valeinfo ümberlukkamiseks eeldab varakult usaldusliku suhte loomist.
- Selleks, et näha läbi lapse hirmust võimukandjate ja nende kavatsuste ees, tuleb teadlikult rakendada diskreetse lähenemise strateegiat, vältides olukordi või suhtlust, kus laps tunneb end survestatuna. Teabe kogumise saab läbi viia mitme lühiintervjuu ja mitteametlikumate vestluste käigus.
- Perega kontakti loomise nimel töötamise ajal on usaldusliku suhte eeltingimus ootamatute tagajärgede vältimiseks, nagu pereliikmete hoiatus lapsele mitte usaldada töötajaid ning palve edasist kontakti vältida. Sotsiaaltöötaja ja kultuuriline vahendaja saavad aidata tagada, et telefonikõned lapse ja lapse pereliikmete vahel aitavad suurendada üksmeelt ja nõusolekut.

4.3 Registreerimine ja dokumenteerimine

Olles pääsenud riigi territooriumile, on saatjata või vanematest eraldatud lapsel lõpuks võimalus oma konkreetset olukorda selgitada. LÕKi üldkommentaaris nr 6 kutsutakse ametialase kvalifikatsiooniga spetsialiste üles lapsele arusaadavas keeles läbi viima eakohast ja sooga arvestavat esialgset intervjuud, et koguda eluloolisi ja sotsiaalseid andmeid lapse identifitseerimiseks. Mõned osalisriigid on intervjuerimis- ja uurimisprotsessis arvestanud saatjata ja vanematest eraldatud laste erilise haavatavuse ja psühholoogiliste raskustega. See kajastub kehtestatud poliitikas ja praktikas, näiteks nagu **Hollandis**, **Norras** ja **Ühendkuningriigis**, kus korraldatakse ohus olevale lapsele julgeoleku intervjuu, et jätta lapsele enne immigratsiooni- ja varjupaigamenetluse läbimist taastumisaega.

Mõistes saatjata ja vanematest eraldatud laste suurenenud kaitsevajadust, on paljud osalisriigid saatjata ja vanematest eraldatud lastele kehtestanud kaitsemeetmed koheselt kui nad avastatakse.

Norras määrab immigratsioonipolitsei eestkostja ja juhtumikorraldaja, kes viibivad äsjasaabunud saatjata ja vanematest eraldatud lapse esmase intervjuu juures.

Arusaam, et lapse parimate huvide hindamise ja määratlemise protsessi võib algatada esmakohtumisel lapsega, käivitab olulised mehhanismid mitte ainult lapse õiguste kaitsmiseks (vt Lahter 1, „Kaitsemeetmed“), vaid ka lapselt tema olukorra kohta teabe kogumiseks (vt Lahter 10, „Teabe kogumine“). Mida kiiremini lapse olukorda mõistetakse, seda kiiremini võib laps saada asjakohast ja adekvaatset kaitset. Mõnikord võib varajane tuvastamine aidata leida kõige haavatavamad saatjata lapsed.⁹⁴

Osalisriigid on panustanud või panustamas varajasse usalduse loomisesse. **Rootsis** püüeldakse eestkostjate täieliku kaasamise poole ja see tagatakse kohese määramise kaudu. **Hollandis** on eestkostetasutus NIDOS volitatud tagama

⁹⁴ Euroopa Komisjon, „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule ELi saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava kohta“ (2010–2014), 6. mai 2010 COM(2010) 213/3, <http://goo.gl/RlgNgl>

professionaalsed eestkostjad kohe kui tuvastatakse saatjata või vanematest eraldatud laps. Eestkostja rolli rõhutatakse valitsuse poliitikas, mis lisab lapse protseduurilise kaitse kaalutlustele ning innustab looma lapsega usalduslikku suhet. Euroopa Eestkostestutuste Võrgustik (European Network of Guardianship Institutions, ENGI)⁹⁵ aitab parandada eestkostjate võimekust anda nende hoole all olevatele lastele adekvaatset tuge, sh luua nende usalduslik suhe.

Ühendkuningriigi Siseministeeriumi seadusega kehtestatud käsiraamat „Iga laps loeb“ laste eestkoste korraldamise ja laste heaolu edendamise kohta kirjeldab suunamis- ja istunginõudeid laste menetluslike, aga ka põhiõiguste kaitsele. Teabevahetuse korraldamiseks Siseministeeriumi ja lapse eest hoolitsemise eest vastutava kohaliku omavalitsuse vahel kasutatakse Siseministeeriumi vormelit. Taoline teave on vajalik lapse parimate huvide hindamiseks ja määraltemiseks, last teavitatakse teabevahetusest ning küsima peab tema arvamust. Sellega tagatakse, et kogutud saab parimate huvide hindamiseks vajalik teave, aga ka see, et last teavitatakse talle arusaadaval moel pika protsessi esimestest sammudest.

Belgias võimaldab eestkostja määramine varajases etapis saada nõustaja abi, kes räägib tema nimel kogu lapsega kokkupuutumise ajal ametivõimudega alates tema registreerimisest.

Hoolimata registreerimisprotsessist võimaldaksid teatud elemendid põhjalikumalt hinnangut juba registreerimisetapis, sh:

- Lapse esindaja/eestkostja juuresolek
- Lapsesõbralik keskkond ja intervjuerimistehnikad
- Tõlge lapse emakeelde

Registreerimise ja dokumenteerimise käigus saadakse teavet lapse lahusoleku põhjuste kohta pereliikmetest. Mõnel juhul võib pereliikmetest eraldamine olla hiljutine ja sellise iseloomuga, et vaja võib minna viivitamatuid tegevusi pereliikmete viivitamatu taasühinemise tagamiseks. Siis võib olla vajalik hinnata, kas pereliikmete viivitamatu otsimine on lapse parimates huvides. Kuid see

⁹⁵ Nidos, Teel Euroopa eestkosteinstitutionide võrgustiku loomise poole, <http://goo.gl/1NLjK>



© UNHCR / A. D'Amato

LAHTER 6: LAPSE OSAVÕTT

Laps on oma olukorra peamine teabeallikas. See, millisel määral last kuulatakse ja tööpoolest kuulda võetakse, ei taga mitte ainult terviklikuma ja püsivama otsuse langetamist lapse suhtes, vaid võib lapsele anda ka julguse võtta vastutus oma arengu eest täiskasvanuikka.

LÕKi raamistikuga kehtestatakse lapse õigus avaldada arvamust ning osaleda otsustusprotsessis, lapse arvamusel antakse kaal kooskõlas tema vanuse ja küpsusega.

Lapse küpsuse hindamine eeldab väga spetsiifilisi oskusi, nagu on psühholoogidel, kes ei pruugi aga koheselt kättesaadavad olla. Kuid ilma ametialaste oskusteta lastepsühholoogias ja kultuurikontekstis võib lapse küpsusastme hinnang jääda ebaadekvaatseks ja takistada lapse asjakohast kaasamist. (Vt Lahter 8, „Vanuse hindamine“.)

Eeldus lapse efektiivsele osalemisele mis tahes teda puudutavas otsustusprotsessis on tugi lapsesõbraliku teabe ja protseduuride, võimaluste tutvustamise, tõlketeenuste, eestkostja abi ning vajadusel seadusliku esindaja kujul (vt Lahter 1, „Kaitsemeetmed“).

LAHTER 7: PEREKONNALIIKMETE OTSIMINE

Saatjata või vanematest eraldatud lapsed võivad olla oma perekonnaliikmetega kontakti säilitanud ja nendega suhelda. Mõnikord võib last olla juhendatud (pereliikmete või inimkaubitsejate poolt) keelduda perekonnaliikmete otsimisest või neil võib olla muid põhjuseid kontakti taastamisest hoidumiseks. Nõustamine ja lapsega suhtlemine võib aidata mõista lapse tausta, kaitsevajadusi ja lahkumise põhjuseid - ja omakorda ka mõjutusi ja suhteid, mis tekitavad lapse vastumeelsust perekonnaliikmete otsimise suhtes.

Taoline arusaam on vajalik ka lapsele asjakohase toe pakkumiseks, lapse parimate huvide väljaselgitamiseks ja lapse toetamiseks temapoolse panuse andmisel. Sellel eesmärgil sisaldab läbipaistev protsess etappe, mis tagavad, et last:

- Informeeritakse lapsesõbralikul moel ja talle arusaadavas keeles otsimise eesmärgist, nimelt perekondlike sidemete taastamise esimesest sammust.
- On kuulatud ja kuulnud.⁹⁶

Selle protsessi eesmärk on teavitada last tema võimalustest, last nõustada ja vahest ka algatada kontakt perekonnaliikmetega, eriti kui ei leidu ühtegi viidet, et kontakti taastamine või perekonnaliikmete otsimine võiks ohustada last või lapse pereliikmeid või kaasa tuua muid ohte (näiteks seoses lapse rahvusvahelise kaitse vajadusega).

Lapse usalduse võitmine võib olla pikk ja mõnikord ka keeruline protsess, aga see on ülioluline lapse eraldatusega seotud asjaolude täielikuks mõistmiseks ning lapse toetamiseks pereliikmetega kontakti taastamisel. Laste koostöö saavutamise katset selliste meetoditega, nagu mobiiltelefonide konfiskeerimine töötab iseendale vastu ja suurendab sageli haavatavuse seisundit ning seetõttu tuleks neid vältida. Need meetodid võivad mõjutada lapse suhtumist ning muuta lapse tõrksaks tulevikus teavet avaldama, näiteks varjupaigamenetluse intervjuul, mis võib kaasa tuua varjupaigataotluse tagasilükkamise usaldusväärsuse puudumise tõttu.

Kui perekonnaliikmete otsimine leitakse olevat lapse parimates huvides, kuid laps keeldub sellega nõustumast, võib otsimisele nõusoleku anda esindaja või eestkostja. See peab aga käima käsikäes hoolika suhtlusega lapse ja tema esindaja vahel, et ohtu ei satuks nende usalduslik suhe.

sõltub spetsiifilisest parimate huvide hinnangust, kus kaalutakse lapse ohutust perekonna ühtsuse kontekstis. (Vt Lahter 7, „Perekonnaliikmete otsimine“.)

Lapsed võivad tunda kohustust pereliikmete ees või olla inimkaubitsejate, eakaaslaste või kogukonna surve all mitte avaldada teavet oma isiku või pereliikmete asukoha kohta. Laps võib olla hirmul ja segaduses, keda ta võib usaldada. Kreekas, Itaalias ja Prantsusmaal läbi viidud projekt „Liikvel olevate laste kaitseks“ (UNHCR 2010) näitas, et on esmatähtis, et laps peaks teabeallikat õiguspäraseks ja usaldusväärseks. Lapsed vajavad võimalust saada sõltumatut nõustamist, mis neile sobib ja mida nad saavad usaldada. Ametivõimud peaksid püüdma usaldust luua juba alguses ning andma lastele teavet nende võimaluste kohta lapsesõbralikul viisil ja keeles. On ääretult oluline, et lapsed mõistaksid oma õigusi ning et inimesed on spetsiaalselt selleks ametisse määratud, et neid ametivõimudega suhtlemisel aidata. (Vt Lahter 1, „Kaitsemeetmed“.)

Näide lapsesõbralikust teabest saatjata lapse õiguste kohta varjupaigamenetlustes, mille on kirjutanud lapsed laste jaoks, on brošüür „Varjupaigataotlemine **Iirimaa**: Juhend lastele ja noortele“, mille on välja andnud Iiri Pagulaste Nõukogu.

⁹⁶ Vt Dublini III määrus, artikkel 6.3.c., RCD, artikkel 23.2, LÖK, artikkel 12, ATD, artikkel 14.1.



4.4 Suunamine riiklike lastekaitseteenuste juurde

Tuvastatud saatjata ja pereliikmetest eraldatud lapsed vajavad viivitamatut suunamist lastekaitseteenuste juurde, et täidetaks nende hoolduse, turvalisuse, hariduse ja tervisega seotud vajadused. Samuti on see oluline ülejäänud protsessi kavandamiseks.⁹⁷

Hoolekande- ja kaitsemeetmete otsustes lähtutakse parimate huvide hinnangust (mille saab üle vaadata, kui ilmneb uusi asjaolusid). Käiku lastav tegevuskava põhineb registreerimise ja dokumenteerimise ajal kogutud teabel. Põhjalikum lisateave pere olukorra, tervises seisundi, konkreetsete haavatavuste, soolise identiteedi ning etnilise ja usulise tausta kohta võib olla vajalik lapse parimate huvide hindamiseks seoses vaimsete ja füüsiliste tervishoiuvajaduste, majutuse ja hoolekande, hariduslike ja vaba aja vajadustega. Samuti võidakse laps suunata eriteenuste juurde, nagu psühhosotsiaalse ja eriõppe teenused, millega hinnatakse lapse isiklikku olukorda ja erilisi kaitsevajadusi.

Lapse Õiguste Komitee on LÕKi üldkommentaari nr 12 jaotises 24 nõudnud intervjuude arvu vähendamist, et vähendada korduva traumeerimise ohtu. Kui lapse vajadustest täieliku ülevaate saamiseks – ja et laps saaks oma olukorda põhjalikult selgitada – võib vaja minna mitmeid intervjuusid, ennetab terviklik lähenemine protsessile ebavajalikku dubleerimist.⁹⁸ Lapse suhtes ühtse nägemuse või plaani kujundamine parandab kaitse tõhusust ja efektiivsust terve elukohast eemal viibimise kogemuse vältel. Seetõttu on ülioluline, et ametivõimud, kes aitavad saatjata või vanematest eraldatud last, teeksid lapsele plaani väljatöötamisel ja selle täideviimisel täiemahulist koostööd. (Vt Lahter 9, „Tervikliku lähenemise rakendamine“.)

⁹⁷ Euroopa Parlament, Raport saatjata alaealiste olukorra kohta ELis (2012/2263(INI), august 2013, <http://goo.gl/IUkqmj>)

⁹⁸ Vt ATD, artiklid 12 ja 15.

Mõnel juhul võib isiku vanuse osas tekkida kahtlusi. Oluline on mõista, et ametlike dokumentide puudumine ei tähenda ilmtingimata seda, et laps varjab infot oma väidetava vanuse kohta. Vahel võib isikul olla väga raske oma kronoloogilist vanust täpselt määrata ja puudub meetod vanuse 100% täpsusega kindlakstegemiseks.

Peamiselt lähtuvad osalisriigid lapsega arvestavast intervjuerimisest ja lapse vanuse professionaalsest hindamisest, võttes arvesse lapse etnilist ja kultuurilist päritolu. Hetkel saadaval olevad meetodid ja nende järelemid on koondatud Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) Vanuse hindamise praktikasse Euroopas.⁹⁹

Tasub ära märkida, et FRA raporti „Eraldatud, varjupaika taotlevad lapsed Euroopa Liidu liikmesriikides“ järgi tekitab intervjueritavates lastes sageli ärevust kartus, et neisse suhtutakse kui „valetajatesse“.¹⁰⁰

LÕKi üldkommentaari nr 6 jaotise 31 punktis i sätestatakse, et mis tahes täiendavad vanuse hindamise meetmed peavad olema objektiivsed ja õiglased, arvestama lapse ja tema sooga ning vältima mis tahes isiku kehalise puutumatuse rikkumise ohtu, austades täielikult tema inimväärikust.

Programmi „Vanematest eraldatud lapsed Euroopas“ hea tava akt, mille on heaks kiitnud UNHCR ja UNICEF, soovib, et:

- Kahtluse korral tuleb isikut, kes väidab enda olevat alla 18-aastase, sellisena ka kohelda.
- Vanuse hindamise protseduure teostatakse ainult viimase abinõuna, kui on põhjust tõsiseks kahtluseks ja kui muude lähenemisviisidega ei ole suudetud isiku vanust kindlaks teha.
- Küsitakse teadlikku nõusolekut.
- See protseduur on multidistsiplinaarne ning lähtub asjakohasest oskusteabest.
- Uuringud ei tohi kunagi olla sunniviisilised ega kultuuriliselt ebasobivad ning peavad alati austama inimväärikust.
- Järgitakse kõige väheminvasiivset praktikat ning selles võetakse arvesse füüsilisi, arengu, psühholoogilisi, keskkonnaalaseid ja kultuurilisi tegureid.
- Hindamine vastab sooliste iseärasustele.
- Hindamist vaatleb sõltumatu eestkostja, kes viibib kohal, kui tema juuresviibimist palub asjassepuutuv isik.
- Protseduuri, selle tulemust ja tagajärgi selgitatakse isikule talle arusaadavas keeles.
- Otsuse saab edasi kaevata ning selleks antakse vajadusel abi.

UNHCRi suuniste saatjata ja vanematest eraldatud varjupaika taotlevate laste kohta (1997) jaotises 5.11 sätestatakse, et juhtpõhimõtte peaks olema see, kas isik väljendab ebaküpsust ja haavatavust, mis võib vajada õrnamat kohtlemist.

Lisasuunised leiduvad UNICEFi väljaandes „Vanuse hindamine: Tehniline märkus“ ja UNHCRi suunistes rahvusvahelise kaitse kohta: „Laste varjupaigataotlused“ (2009) ning SCEPi positsioonipaberis vanuse hindamise kohta Euroopas viibivate vanematest eraldatud laste kontekstis.¹⁰¹ Ära tasub märkida ka inimkaubandusvastase direktiivi artikkel 13.2, mis eemaldub alaealisuse eeldusest ebakindluse korral ja kui on põhjust uskuda, et tegemist on lapsega ning varjupaigamenetluse direktiivi artikkel 25.5, mis sisaldab loetletud kaitsemeetmeid.

⁹⁹ EASO, Vanuse hindamise praktika Euroopas, 2014, <http://www.refworld.org/pdfid/532191894.pdf>

¹⁰⁰ FRA, „Eraldatud ja varjupaika taotlevad lapsed Euroopa Liidu liikmesriikides“, detsember 2010, <http://goo.gl/bz4u1Y>

¹⁰¹ Programm „Vanematest eraldatud lapsed Euroopas“ (SCEP), Positsioonipaber vanuse hindamise kohta Euroopas viibivate vanematest eraldatud laste kontekstis, mai 2012, <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>

LAHTER 9: TERVIKLIKU LÄHENEMISE RAKENDAMINE

Kui **Irimaal** suunatakse saatjata või vanematest eraldatud laps Laste ja Perede Agentuuri (CFA) juurde, teostab ametialaselt kvalifitseeritud sotsiaaltöötaja lapse kaitsevajaduste hindamise. Taolise hindamise tulemus paneb aluse lapse individuaalsele, seaduslikule hoolduskavale. Hoolduskava vaatab üle sotsiaaltöötaja, kes määratakse viivitamatult pärast vastuvõtul teostatud hindamist ja kes peab tagama hoolduskava haldamise ja rakendamise.

Saksamaal viiakse saatjata laps vältimatu abi andmiseks kasuperre või asjakohasesse hoolekodusse, kus algatatakse põhjalik hoolekande kavandamise menetlus.

Maltal kasutavad ametivõimud saatjata lapse hoolduskava koostamisel multidistsiplinaarset paneelmenetlust.

Belgias paigutatakse saatjata ja vanematest eraldatud lapsed oma staatusest hoolimata jälgimis- ja suunamiskeskusesse (OOC). See võimaldab eestkosteteenistusel tuvastada saatjata ja vanematest eraldatud lapsed ning viia osad neist üle spetsiaalsematesse vastuvõtukeskustesse, et nad saaksid vastavalt oma erivajadustele paremat hoolt (nt rasedad lapsed, väikelapsed, psühholoogiliste probleemidega lapsed, võimalikud inimkaubanduse ohvrid).¹⁰²

Norras kasutavad transiitkeskuse töötajad kaardistamisvahendit, mis on loodud Euroopa Nõukogu LIFE-projektide¹⁰³ eeskujul, et toetada igat last järk-järgult avaldama ja dokumenteerima üksikasju oma elu kohta enne Norrasse saabumist, et koostada lapse jaoks tegevuskava. Töötajate ülesanne on veenduda, et kaardistamisprotsess viiakse lõpule enne seda, kui laps vahekeskusest lahkub. Kuigi nende eesmärk on reaalne olukord võimalikult täpselt välja selgitada, pakuvad nad lapsele sageli ka tuge valusatest mälestustest ülesaamisel.

Ühendkuningriigis on valitsus kohalikele omavalitsusele kehtestanud käsiraamatu saatjata varjupaigataotlejast lapsele ja inimkaubitsemise lapsohvritele individuaalse hoole pakkumise kohta vastavalt nende individuaalsele olukorrale ja vajadustele.¹⁰⁴ Käsiraamatus sätestatakse sammud, mida kohalik omavalitsus peaks tegema tugiteenuste pakkumise kavandamiseks saatjata varjupaigataotlejatest lastele ja inimkaubanduse lapsohvritele.

Lapse parimate huvide hindamisel tuleb hoolikalt kaaluda kõiki lapse konkreetse olukorraga seotud tegureid. (Vt Lahter 12, „Parimate huvide elementide mittetäielik loetelu“ ja Lahter 13, „Parimate huvide elementide võrdlus“.) See tähendab, et:

- Lapse parimate huvide väljaselgitamisel tuleb koguda ja arvesse võtta kõiki tegureid puudutav teave.
- Kuna need tegurit hõlmavad lapse olukorra kõiki aspekte, tuleb teave teha kättesaadavaks kõigile erinevatele osalistele, kes lapsega kokku puutuvad.

Tervikliku lähenemise tagamine lapse parimatele huvidele hõlmab:

- Veendumist, et kogu teave on kogutud ja kättesaadavaks tehtud, austades seejuures andmekaitse printsiipe.
- Võimaldamist erinevatel osalistel, kellel on lastekaitse küsimustes ekspertiisi, avaldada oma arvamust tegurite kaalukuse ja tähtsuse kohta.

Erinevate terviklike lähenemisviiside organiseerimine võib toimuda multidistsiplinaarsetes meeskondades, ajutistes tööühmades, rakkerühmades või juba loodud paneelides. Selle saavutamiseks on paneelide ellukutsumine konkreetse lapse parimate huvide väljaselgitamiseks teretulnud areng. Talised paneelid tagavad ka ühtse lähenemisviisi leidmise igale konkreetsele lapsele, kuni lastekaitseüsteem koostöös immigratsiooni- ja varjupaigasüsteemiga jõuavad püsiva lahenduseni.

¹⁰² Euroopa rändevõrgustik, Saatjata alaealised Belgias. Vastuvõtu-, tagasisaatmise ja integratsioonikorraldus, juuli 2009, <http://goo.gl/dQ9CuS>

¹⁰³ Euroopa Nõukogu, Saatjata alaealiste sisserändajate LIFE-projektid. Käsiraamat eesliini professionaalidele, oktoober 2010, <http://goo.gl/CD4gDO>

¹⁰⁴ Ühendkuningriigi Haridusamet, Saatjata laste ja inimkaubanduse lapsohvrite eest hoolitsemine: seadusega kehtestatud suunised kohalikele omavalitsustele saatjata varjupaika taotlevate laste ja inimkaubanduse lapsohvrite hoolekande kohta, juuli 2014, <http://goo.gl/SVthki>



Kuigi need ei ole otseselt varjupaiga/sisserände kontekstiga seotud, on üks näide terviklikust lähenemisest Barnahusi (lastemaja) pilootprojekt **Islandil** ja **Rootsis**, mis tegeleb eriti (arvatavate) seksuaalse väärkohtlemise ohvritega. Rootsi Barnahus toob kokku sotsiaalteenused, politsei, prokuröri, kohtumediitsiini eksperdid, lastearstid ja lastepsühholoogid, et töötada koos peamiselt politsei- ja sotsiaalteenistuse esmase juurdluse algetappides. Reeglina on sotsiaalteenistusel koordineeriv roll, kus üks või mitu sotsiaaltöötajat töötab kohapeal. Ühistel koosolekutel konsulteerivad erinevate ametite esindajad teineteisega ning kavandavad ja delegerivad ülesandeid. Kui algab esialgne juurdlus, viiakse lapsega intervjuud läbi Barnahusis, kus spetsialistid, kellel on vaja lapse lugu ära kuulata, saavad intervjuud kuulata videolingi vahendusel teisest toast. Sellega tagatakse, et intervjuu läbiviimise eest vastutavad õppinud spetsialistid (sageli psühholoog) ning ennetatakse korduvat intervjuerimist erinevate osaliste poolt, mis võib kaasa tuua lisatrauma. Intervjuusid võidakse kohtuistungil kasutamise eesmärgil ka filmida. Püüdlus seisneb kõigi ametite koostöö lapsekesksel moel, kui nad juurdlust läbi viivad ja Barnahusis kriisiabi annavad.¹⁰⁵

Taolised praktikad ilmestavad kesket eeldust parimate huvide printsiibi rakendamiseks ning mida soovitab ka LÕKi üldkommentaar nr 14, nimelt lapsega seonduvate tegevuste põhjalikkust ja kooskõlastamist. Asjassepuutuvad spetsialistid on kaasatud kavandamisse ja laps kuulatakse ära hoolimata sellest, kes koordineerimisprotsessi juhib.

¹⁰⁵ Ettepanek konsultatsioonil Euroopa Komisjoni laste õiguste teatise kohta (2011–2014), august 2010, jaotis 6, <http://goo.gl/FphpJG>

4.5 Tegevuskava koostamine

Saatjata või vanematest eraldatud laps vajab tegutsemist mitmete kaitseprobleemide lahendamiseks. Protsessi planeerimine on otsustamine, milline varjupaiga- või immigratsioonimenetlus ja millised kaitseteenused on lapse parimates huvides. Otsused peaksid põhinema BIA del.

Teadmised lapse identiteedi ja eelnenud kogemuste kohta peaksid sillutama tee edasiseks tegevuseks ja olema aluseks pikaajalise hoolduskava koostamisele. Näiteks – kas tuleb otsida perekonnaliikmeid? Kas last ähvardab inimkaubitsemine? Kas lapsel on tervisemuresid, sh trauma?

Lapse tuleviku planeerimisel peaksid ametnikud ja hoolekandetöötajad veenduma, et otsuseid ei langetata üksteisest sõltumatult, vaid kooskõlastatult ja ühise nägemusena lapse tulevikuks. Seda silmas pidades on oluline, et võimalikult palju lapse kohta käivat teavet tehtaks juba protsessi alguses kättesaadavaks, et võimaldada lapse võimaluste kohta tõhusat nõustamist. See protsess sisaldab kontakti taastamise soovitatavust perekonnaliikmetega.

Saksamaa märkimisväärses praktikas majutatakse saatjata ja vanematest eraldatud lapsed kolmeks kuuks spetsiaalsetesse vastuvõtukeskustesse. Selle aja jooksul kontrollitakse lapse tervisehoiu-, hariduse ja kaitsevajadusi „kliiringumenetluse“ käigus koostöös eestkostja ja noorsoohoolekande ametiga.¹⁰⁶ Kaitse hindamine hõlmab seda, kas laps peaks esitama varjupaigataotluse või uurima muid võimalusi, nagu taasühinemine perekonnaliikmetega kolmandas riigis või päritoluriigis või esitama kohalikele välismaalaste ametile humanitaarkaaluks elamisloa taotluse. Tunnistatud on vajadust koolitada protsessis osalevaid inimesi ja seda pakub Saatjata Alaealiste Pagulaste Föderaalne Assotsiatsioon (B-UMF).¹⁰⁷

Sageli on laps peamine ja olulisim teabeallikas. Kuid last võivad mõjutada rändamisel läbitud kogemused, mis on küllalt erinevad tavapärasest haavatavusest, mida lapseas olemisega seostatakse. Lapse vanus, küpsusaste ja haridus mõjutavad lapse võimet teha koostööd samavõrd kui lapse turvatunne ja usaldus. Väljaõppe saanud spetsialistid peaksid kaaluma lapse erivajadusi ja haavatavust, eriti kui laps kannatab trauma all, ning veenduma, et intervjuud on lapsesõbralikud ja kaitsevad last võimaliku tahtmatu trauma eest, saades samas kätte vajaliku teabe.

Lapse kohta käiv lisateave võib tema olukorda põhjalikumalt valgustada, eriti kui laps ei suuda või ei taha anda täit teavet hirmu tõttu oma pereliikmete turvalisuse pärast või teadmatusel talle kättesaadava kaitse osas.

Sageli on lapse hoolekande korraldamise üle otsustamiseks vajalikud andmed olulised ka otsustamisel, millist suunda võtta või millist menetlust lapsega seoses algatada. (Vt Lahter 10, „Teabe kogumine“.)

Teabe õiguse, täpsuse ja tõhusa kogumise tagamine nõuab lapse täiemahulist osalemist. See hõlmab lapse arvamuse avaldamise õiguse kaitsmist nõustamise ja toe kaudu ning lapse teavitamise kaudu talle saadavalolevatest võimalustest. Samuti hõlmab see tagamist, et lapse arvamusele antakse asjakohane kaal. (Vt Lahter 6, „Lapse osavõtt“.)

¹⁰⁶ Kliiringu etappi (*Clearingverfahren*) ei ole Saksa seadusandluses sätestatud, kuid on osutunud edukaks praktikaks ja seepärast rakendatakse seda 16 Saksamaa liidumaal järjest enam. Noorsoohoolekande seaduse alusel on avatud mitmeid kliiringukeskusi ja mõnel liidumaal on valdkonna vastutavad ministereeriumid, noorsoohoolekande ametid või valitsusvälised organisatsioonid välja töötanud suuniseid, kui taoline kliiringu etapp on lahutamatu osa vastuvõtu kontseptsioonist, nt Nordrhein-Westfaleni Liidumaal andsid Pereministeerium ja Siseministeerium välja suunised koostööle erinevate sidusrühmadega: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen *Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2013, <http://goo.gl/aQ6m9>, mille lk 15, peatükis 5.8 kirjeldatakse kliiringuprotseduuri viivitamatu lastehoiu raamistikus.

¹⁰⁷ Vt *Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge*, www.b-umf.de

Enamasti esitab saatjata või vanematest eraldatud laps vajalikud andmed, kui need lapsele teada on ja kui laps on kindel, et isik kasutab saadud teavet tema parimates huvides. Kuid saatjata või vanematest eraldatud laps ei pruugi suuta anda adekvaatset teavet kas oma vanuse, trauma või kodust lahkumisest või tema põgenemise põhjustanud kogemustest või rännu ajal juhtunust möödunud aja tõttu.

Selleks, et analüüsida, kuidas kaitsta saatjata või vanematest eraldatud lapse õigusi, tuleb aktiivselt kaaluda järgmisi elemente:

- Lapse arvamus (kooskõlas vanuse ja küpsusega)
- Identiteet
- Perekonnalugu, lapse pereliikmete arvamus, kui nendega on kontakt loodud või taastatud
- Teave reisi aja läbielatu ja lahkumise põhjuste kohta
- Hoolekanne, kaitse ja turvalisus ning sellega seonduvad lapse kogemused, vajadused ja võimalused
- Praegused ja potentsiaalselt süvenevad haavatavuse põhjused
- Hariduskäik ja -vajadused
- Haiguslugu ja ravivajadused

Lisaks lapsele võimaluse pakkumisele enda kohta ise andmeid esitada, võib olla vajalik otsida teavet ka laiematest allikatest. See peaks toimuma lapse eestkostja, kasuvanema ja sotsiaaltöötajate abiga.

Kuna lastel on erilised kaitsevajadused, peab nende õigusi puudutav teave olema kooskõlas nende lapseea ja sooga. Seega on nende olukorra väljaselgitamiseks vaja põhjalikumalt väljaõpet. Teabeallikateks võivad olla:

- Lapse varjupaiga-/immigratsiooniotsus
- Ekspertarvamused (last puudutavad psühholoogilised, meditsiinilised ja haridusalased aruanded)
- Perekonnaliikmete otsimise tulemused
- Kodu/pere uurimisraportid (sh teave pereliikmete/hooldajate tahte ja võimekuse kohta last kaitsta, tema eest hoolitseda ja võimaldada tema LÕKi-järgsete õiguste kaitse nende elukeskkonnas)
- Sihtriigi integratsiooniraport (kui kaalutakse pikaajalist kasuperre paigutamist, adopteerimist või vanemate laste poolisesiseisvat või rühmas elamise korraldamist)
- Lapse- ja soopõhine päritoluriigi teave

Teabekogumine ja -jagamine peab arvesse võtma siseriiklike andmekaitseaduseid ja -regulatsioone. (Vt Lahter 11, „Konfidentsiaalsus ja andmete jagamine“.)

Selleks, et ennetada korduvate intervjuude läbitegemist (võimaliku uuesti traumeerimise ohuga), tuleks teavet jagada asjaspepuutuvate ametivõimudega vastavalt konfidentsiaalsuspõhimõtetele ja andmekaitsetavadele. (Vt Lahter 11, „Konfidentsiaalsus ja andmete jagamine“.)

Tunnistades vajadust vahetada teavet, tagades asjakohase andmekaitse ja konfidentsiaalsuse, on **Ühendkuningriigi** Siseministerium ja Lasteteenuste Nõukogu (ADCS) varjupaiga rakkerühm, mis esindab kohalike omavalitsuste lasteteenistust (lastekaitseteenistus) ühiselt välja töötanud hea tava protokolliga vanuse hindamisega seotud teabe jagamise kohta.¹⁰⁸

Soomes lubatakse sotsiaaltöötajatel osaleda intervjuudel või esitada kirjalikke aruandeid lapse psühholoogiliste vajaduste kohta ja avaldada arvamust selle kohta, kuidas lapse parimatele huvidele kõige paremini vastata. Püüdlus muuta otsustusprotsess tõeliselt multidistsiplinaarseks viitab ekspertide BIDI kaasamise laiapõhjalisemaks muutumisele, millega pannakse paika olulised kaitsemeetmed lapse olukorra hindamisel.

¹⁰⁸ ADCSi varjupaiga rakkerühm, Vanuse hindamise teabe jagamine saatjata varjupaika taotleivate laste kohta: selgitus ja suunised, juuli 2013, <http://www.adcs.org.uk/goodpractice/ageassessment.html>

Saatjata või vanematest eraldatud lastega seotud protsessi kavandamine hõlmab erinevaid osalisi, sh esindajaid/eestkostjaid ja vastavalt vajadusele muid spetsialiste, näiteks nagu seaduslikke esindajaid. Mängu võivad tulla sellised tegurid nagu lapse turvalisus, perekonna ühtsuse säilitamise või taastamise võimalused ning arenguvõimalused täiskasvanueani, aga ka varjupaiga-/immigratsiooniprotsessi olulisus. Samuti võib rolli mängida aeg: mida kauem lapsed oma perekonnaliikmetest ja kultuurist lahus viibivad, seda raskemaks võib taasühinemine muutuda ja seda suurem on võimalik kahju lapse vaimsele ja füüsilisele heaolule.

Hiljutises Belgias viibivate varjupaika taotlevate saatjate laste uuringus leiti, et pooled lastest ilmutasid posttraumaatilise stressihäire (PTSD) sümptomeid ning olulise asjana ka seda, et PTSD tundus ajaga pigem süvenevat, mitte leevenevat.¹⁰⁹ Ajafaktor tundub seega olevat esmatähtis probleem, arvestades, et menetlusaja venimine võib stressitekitajaid juurde luua, süvendades seejuures juba olemasolevat haavatavust. See on oluline teadmine seaduslikele esindajatele, esindajatele/eestkostjatele ja teistele, kes nõustavad lapsi immigratsiooniprotsessis. See viitab vajadusele tasakaalustada tõhusat menetlust lapse vajadusega puhkuse ja ettevalmistusaja järele, kaaludes hoolikat iga individuaalset juhtumit.

Rahvusvahelist kaitset juba taotlenud laps vajab selle taotluse menetluse käigus abi. Kui taotlust ei ole esitatud ja näib, et laps vajab rahvusvahelist kaitset, võib laps selle taotlemise üle otsustada, konsulteerides oma esindaja/eestkostja või juriidilise nõustajaga. Kuid kui lapse kohalviibimine ei tekita rahvusvahelise kaitse küsimust, võidakse lapsele soovitada, et tema parimates huvides oleks sellistest menetlustest hoiduda. Mõlemal juhul peaks rahvusvahelise kaitse taotlemise otsus olema lapse ja tema eestkostja ja juriidilise nõustaja teha, vastavalt lapse vanusele ja küpsusastmele.¹¹⁰

¹⁰⁹ De Standard, Belgias viibimine tekitab noortes pagulastes stressi, 20. detsember 2013, tsiteerides Marianne Vervliet uurimust Saatjata alaealiste pagulaste trajektooriid: püüdlused, vahendamine ja psühhosotsiaalne heaolu, 2013, <https://biblio.ugent.be/publication/4337248>

¹¹⁰ ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Lapse õiguste konventsiooni üldkommentaari nr 6 (2005): Saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemine väljapool nende pärioluriiki, 1. september 2005, CRC/GC/2005/6, LÖKi üldkommentaari jaotis 32, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>

Osalisriigid leiavad sageli, et:

- Andmete jagamine riigiasutuste ning avalik-õiguslike ja erasektori teenusepakkujatega võib aidata lahendada mitmesuguseid saatjata laste probleeme tänu ühisele lähenemisviisile.
- Eksisteerivad põhimõttelised murekohad seoses puutumatus kaitsega, sellega, et isik võib teabe üle kaotada kontrolli, ning arvamusega, et eraelu puutumatus on vabaduse kese, mis tõstatab küsimusi võimaliku sõltumatuse kaotamise ja puutumatus psühholoogiliste kasutegurite üle.

Sellega kaasneb valik, kas:

- Vajadus koguda ja jagada teavet konkreetse saatjata või vanematest eraldatud lapse kohta võib riivata konfidentsiaalsust ja andmekaitse nõudeid, mis muudab teabe edastamise asutuste vahel problemaatiliseks.
- Kuna lastekaitse süsteemid ja immigratsioonisüsteemid töötavad paralleelselt, on teabe jagamine veelgi keerulisem.
- Oluline teave, mis on määrav saatjata või vanematest eraldatud lapse parimate huvide suhtes, võib olulistele otsustajatele jääda kättesaamatuks.

Seetõttu võivad osalisriigid kaaluda:

- Andmekaitse seaduste piires edasiste eeskirjade väljatöötamist konkreetse teabe jagamise kohta, mis on seotud parimate huvide määratlemise protsessi kõigi aspektidega.
- Seejuures võetakse kasutusele meetmed tundlike isikuandmete kaitsmiseks, näiteks:
 - analüüsides hoolikalt asutusi, mis andmeid jagavad
 - piiritledes andmeid jagavate riigiasutuste funktsioone
 - kaitstes juurdepääsu andmetele
 - hallates rangelt andmetöötlust ja
 - teavitades last ja tema esindajat/eestkostjat teabe iseloomust, mida jagatakse ning teabe jagamise eesmärgist, andes lapsele õiguse avaldada oma arvamust.



Täiendavad protsessi kavandamise tegurid hõlmavad lapse vanust ja olemasolevaid seadusest tulenevaid võimalusi. Lapsele tuleks soovitada läbida menetlustoimingud, mis kaitsevad kõige tõenäolisemalt tema parimaid huve. Peagi 18-aastaseks saava lapse puhul tähendab see tõenäoliselt sellise protsessi algatamist, mis jõuab lõpule enne tema täisealiseks saamist. Eesmärk on austada lapse õigust areneda turvaliselt täiskasvanuikka, kas pere taasühinemise, rahvusvahelise kaitse taotlemise või muude immigratsioonimenetluste kaudu. (Vt Lahter 16, „Täisealiseks saamine“.) Varjupaiga-/immigratsioonimenetlusega alustamisega viivitamine kuni laps saab täisealiseks ei ole üldiselt lapse parimates huvides, kes täiskasvanuna ei oma enam juurdepääsu neile teenustele ja nõustamisele, mida ta võib ikka veel vajada. Tuleb ära märkida, et kuigi planeerimisprotsess ei hõlma ametlikumat BIDI, peaks parimate huvide tegurite kaalumise protsess olema sellegipoolest põhjendatud ja dokumenteeritud.

Paljud osalisriigid tunnistavad, et täisealiseks arenemine on protsess, mis ei toimu üleöö, vaid jätkub ka pärast 18ndat sünnipäeva. Näiteks **Norras**, menetlustoimingute käigus, mis sarnanevad Euroopa Nõukogu LIFE-projektis ette nähtule,¹¹¹ töötavad vastuvõtukeskuse töötajad pikaajalise arengutee kaardistamise nimel koos saatjata või vanematest eraldatud lastega. Kava ulatub 18-aastaseks saamise verstaapostist edasi, kaugele täiskasvanuikka, ning kajastab realsust, et lapse eest tehtud otsused omavad tagajärgi terveks eluks. Selline planeerimine eeldab, et koos lapsega visandatakse realistlikud rakendusvõimalused, võttes täielikult arvesse lahenduste potentsiaalselt kestvaid tagajärgi.

Kuna olulise immigratsioonitee üle otsustamisel võivad lapse edasisele arengule olla kaugeleulatuvad tagajärjed, on süvendatud menetlustagatise kriitilise tähtsusega. (Vt Lahter 1, „Kaitsemeetmed“.) **Belgias** määratakse kõigile saatjata ja vanematest eraldatud lastele automaatselt eestkostja, advokaat ja tõlk ning nad on protsessi planeerimise jooksul kättesaadaval, millega antakse lapsele menetlustagatise. Üldiselt soovitatakse, et juriidilist nõustamist ei pakutaks vaid varjupaiga-/immigratsioonimenetluse jaoks, vaid ka juba protsessi planeerimise käigus, sest selles etapis tehtavatel otsustel on lapse tulevikule oluline mõju.

¹¹¹ Euroopa Nõukogu ministrite komitee võttis LIFE-projekti soovitusel vastu juulis 2007 pärast rahvusvahelist konverentsi „Saatjata alaealiste sisseränne: tegutsemine lapse parimates huvides“, Torremolinos, Malaga, Hispaania, 27.–28. oktoober 2005. Vt Euroopa Nõukogu, ministrite komitee, Ministrite komitee ettepanek CM/Rec/2007/9 liikmesriikidele saatjata alaealistele sisserändajate LIFE-projektide kohta, 12. juuli 2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769>

4.6 Parimate huvide printsiibi rakendamine varjupaiga- ja sisserändemenetlustes

Immigratsiooniprotsessi algatamise otsus, olgu see rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise või muude menetluste kaudu, omab lapsele ja tema arenguvõimalustele olulist mõju. Selles etapis viitab parimate huvide printsiip sellele, et sisse tuleb viia kõrgetasemelised menetlustagatised. Minimaalselt vajab laps juriidilist nõustamist, sõltumatu esindaja või eestkostja tuge, tõlget ja võimalust avaldada oma arvamust ning et tema arvamusele antakse vajalik kaal vastavalt tema vanusele ja küpsusele. (Vt Lahter 1, „Kaitsemeetmed“.)

Laste esitatud rahvusvahelise kaitse taotlused tuleks läbi vaadata eelisjärjekorras täiskasvanute kaasuste ees, mis vastab lastega seoses ajateguri olulisusele. See ei tähenda, et taolisi menetlusi tuleks läbi viia kiirkorras, st menetlema lühendatud tähtaegadega. Vaja on piisavalt aega, et võimaldada lapsel puhata ja taastuda, kasvatada usaldust oma esindaja/eestkostja vastu ja teostada asjakohane protsessi planeerimine, et laps saaks võimaluse olla korralikult ära kuulatud..

Kuigi 1961. aasta pagulasseisundi konventsioonis ja selle 1967. aasta protokollis sisalduv pagulase definitsioon kehtib isikutele nende vanusest hoolimata, on ÜRO Lapse Õiguste Komitee ära märkinud, et pagulase definitsiooni tuleb tõlgendada eakohaselt ja sooga arvestaval moel. Lisategurid on lastele eriomased õigused, lastele eriomased tagakiusamise vormid, lapse arenguetapid, teadmised ja/või mälestused päritoluriigi tingimustest ning haavatavus. Vastavalt UNHCRi suunistele laste varjupaigataotluste kohta on need tegurid olulised pagulasstaatuse andmise kriteeriumide eakohaseks ja sooga arvestavaks tõlgendamiseks.¹¹²

Samade suuniste järgi tuleb hinnates, kas lapsel on põhjendatud tagakiusamise kartus rassi, usu, rahvuse, teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste vaadete tõttu, kaaluda kaasnevat kahju lapse perspektiivist. Lapse vanus, sugu ja seksuaalne orientatsioon, nagu ka majanduslikud ja sotsiaalsed näitajad, võivad mõjutada tagakiusamise tüüpi, mis last ohustab, ning süvendada lapse hirmu ja suurendada ohuriski. Seega on oluline analüüsida ajakohast teavet päritoluriigi olukorra kohta ja rakendada neid teadmisi lapse konkreetse rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel.

Kuidas osalisriigid tagavad lapse parimate huvide seadmise esikohale kogu varjupaiga-/immigratsioonimenetluse käigus, võib erineda sõltuvalt osalisriigi korrast ja menetlusest. Kui lastekaitseüsteemis on sisse viidud põhjalikud hindamistoimingud, võivad ametivõimud kaaluda selle teabe kättesaadavaks muutmist varjupaiga-/immigratsiooniprotsessis, võttes arvesse asjakohaseid andmekaitse põhimõtteid. Nii tehakse **Saksamaal**, kus liidumaade spetsiaalsetes keskustes viiakse saatjata laste suhtes esimese kahe või kolme kuu jooksul pärast esmakontakti läbi põhjalikke hindamisi (vt Lahter 11, „Konfidentsiaalsus ja andmete jagamine“).

Ühendkuningriigis teevad erinevad valitsusasutused koostööd, et täita oma seadusjärgset kohustust „kaitsta ja edendada laste heaolu“ oma tööülesannete täitmise käigus. Selleks, et tagada kõigi ametiasutuste koordineeritud koostöö, on valitsus selle töö juhtimiseks välja andnud kohustusliku käsiraamatu.¹¹³

Osalisriikidel on mitmeid võimalusi, mida kaaluda, kui lapsele pole alust anda pagulasstaatust või täiendavat kaitset või kui tagasisaatmine ei ole võimalik ja kaitsemured on sellest hoolimata olemas.

¹¹² UNHCR, „Suunistid rahvusvahelise kaitse kohta: laste varjupaigataotlused“, detsember 2009, <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

¹¹³ Ühendkuningriigi Siseministerium, Koostöö laste kaitsmise nimel: käsiraamat asutustevahelise töö kohta, et kaitsta ja edendada laste heaolu, märts 2013, <http://goo.gl/yJ82Lr>

Nagu eelpool märgitud, vaatleb LÕKi üldkommentaari nr 14 lapse parimate huvide hindamise lähtepunktina lapse konkreetset, faktilist olukorda. Järgnevalt on ära toodud mõned elemendid, mida tuleks lapse parimate huvide hindamisel ja määratlemisel arvesse võtta:

Lapse identiteet:

- Vanus
- Sugu
- Seksuaalne orientatsioon
- Rahvuslik päritolu
- Usk ja uskumused
- Kultuuriline identiteet (sh aeg, mis on veedetud väljaspool päritoluriiki)
- Isiksus
- Praegused vajadused ja arenevad võimed (sh haridustase)

Lapsevanema või (praeguse) hooldaja arvamus

Lapse arvamus:

- Olemasolevate valikute kohta
- Soovid ja arvamus seoses identiteedi ja olemasolevate võimalustega

Perekeskkonna säilitamine, suhete alalhoidmine või taastamine:

- Olulised suhted (ja kus need inimesed viibivad)
- Lapse lähisuhete kvaliteet ja kestus (lapsevanemad, õed-vennad, teised pereliikmed, muud täiskasvanud, lapsed (kultuuri-)kogukonnas)
- Mõju, mida avaldab eraldatus olulisest suhtest (ja asukohast)
- Lapsevanemate, hooldajate, lähedaste suhete võimekus
- Perekeskkonna taasühinemise võimalus (pereliikmete leidmise, kinnitamise, hindamise korral)
- Eelistatav hoolekanne perekeskkonnas, et tagada lapse isiksuse täisväärtuslik ja harmooniline areng

Lapse hoolekanne, kaitse ja turvalisus:

- Kaitse ohu eest
- Laiemas mõttes heaolu (põhilised materiaalsed, füüsilised, haridusalased, emotsionaalsed vajadused, vajadus läheduse ja turvatunde järele)
- Tulevase ohuriski võimalus ja muud lapse turvalisust puudutava otsuse tagajärjed

Haavatavuse olukord:

- Individuaalsed füüsilised või emotsionaalsed vajadused
- Spetsiifilised kaitsevajadused, sh inimkaubanduse ohvrite ja trauma korral
- Vajadus tunda pidevat turvatunnet ja stabiilsust

Lapse õigus tervisele:

- Tegevused, mis on vajalikud lapse tervises seisundi, sh vaimse tervise eest hoolitsemiseks

Juurdepääs haridusele:

- Haridusalased vajadused ja arenguvõimalused

LAHTER 13: PARIMATE HUVIDE ELEMENTIDE VÕRDLUS

Kui **Rootsis** tuleb varjupaiga menetlusprotsessi või hilisema otsuse käigus arvestada erakorraliste asjaoludega, teostab Rootsi Migratsiooniamet lapse mõjuanalüüsi. See tööriist on eriti väärtuslik siis, kui tegemist on erakordselt ärevusttekitavate asjaoludega. Sellega uuritakse, kas menetlustagatise on täidetud ja kas lapsepõhiseid kaitsekaalutlusi on vajalikul määral arvestatud ja hinnatud. Samuti uuritakse sellega lapse individuaalseid asjaolusid seoses tervise ja psühhosotsiaalse arenguga ning pere olukorraga, ning neid kaalutakse lapse päritoluriiki tagasipöördumisevõimaluse või Rootsi integreerumise kontekstis. Samuti arvestatakse lapse arvamusega ning juhtumimenetlejad peavad arvesse võtma ka teistelt last ümbritsevatelt osaliselt (nt eestkostja, sotsiaalteenused) saadud teavet või selgitama, miks seda ei tehtud. Juhtumimenetlejad võivad iga küsimuse puhul märkida oma leiud märkuste lahtrisse. Sellised märkused ei ole hetkel kohustuslikud, aga kui need kohustuslikuks tehakse, paraneb ka leidude kvaliteet ning need vastaksid LÕKi üldkommentaari nr 15 jaotise 97 punkti f soovitudele juriidilise põhjendamise kohta.

Kui Ühendkuningriigis ei saa rahvusvahelise kaitseta jäänud laps oma päritoluriiki tagasi pöörduda „ebaadekvaatsete vastuvõtutingimuste“ tõttu, antakse lapsele valikuline vabastus.¹¹⁴ Siseministeeriumi tegevuspoliitika selgitab ühemõtteliselt, et valikulise vabastuse kestuse üle otsustamisel peab otsustaja seadma esikohale lapse parimad huvid.

Paljud osalisriigid on kehtestanud ühtse otsustusmenetluse seoses sellega, kas tunnistada taotleja pagulaseks, anda talle täiendav kaitse või siseriiklike seaduste alusel humanitaarkaaluks õigus riiki jääda, Üldiselt oleks ühtne menetlus kasulik ka lastele, kuna lapse arengu seisukohast on ajategur eriti oluline faktor.

Otsus anda humanitaarkaaluks või ajutine elamisloa olukorras, kus rahvusvahelist kaitset ei anta, tõstatab küsimuse täiskasvanueale lähenevate laste kohta (vt Lahter 16, „Täisealiseks saamine“). Paljudel juhtudel saaks sellised otsused langetada ühe menetluse käigus. Kuid arvestades selle otsuse kaugeleulatuvaid tagajärgi lapse arengule

Lapse parimate huvid hindamise ja määramise eesmärk on tagada LÕKis kehtestatud õiguste täiemahuline ja efektiivne kaitse ja lapse terviklik areng.

Kestva lahenduseni viiv huvid määramine ei saa toimuda üheainsa teguri põhjal. Lapse parimates huvides oleva lahenduse hindamisel ja määramisel on ülioluline lähtuda konkreetsest lapsest. Eriti sätestavad LÕKi üldkommentaari nr 6 ja LÕKi üldkommentaari nr 14, et lapse konkreetsetes faktilistes kontekstis on oluline:

- Teha kindlaks olulised elemendid (vt Lahter 12, „Parimate huvid elementide mittetäielik loetelu“).
- Anda neile konkreetne sisu ja anda igaühele teistega võrreldes kaal.

Hindamine hõlmab kõigi konkreetse lapse konkreetsetes olukorras otsuse langetamiseks vajalike elementide hindamist ja võrdlemist. Nende erinevate elementide järjestamisel tuleb arvestada ka kõrvalkaalutlustega:

- Võimalus, et laps seatakse ohtu, kaalub tavaliselt teised tegurid üle, jättes selle võimaluse konkreetse lapse parimate huvidest hulgast välja.
- Lapse õigus olla kasvatatud oma vanemate poolt on alusprintsip. Kui ei esine julgeolekuriski, täidavad lapse parimad huvid üldiselt tema pereliikmed.
- LÕKis rõhutatakse vajadust tagada lapse ellujäämine ja areng, sh füüsiline, vaimne, usuline, moraalne ja sotsiaalne areng. Need vajadused täidetakse enamasti kõige paremini, kui laps jääb lähisuhetesse oma perekonnaga ning lapse sotsiaalse ja kultuurilise võrgustikuga.

Kaalu andmine päritoluriigi sotsiaalmajanduslikele teguritele võib osutada keeruliseks, aga on siiski vajalik. Lapse arenguvõimaluste hindamisel tuleks kaaluda selliseid tegureid, nagu õppimisvõimalused, tervise- ja haavatavuse probleemid ning lapse praeguse olukorra kestvus ja stabiilsus.

¹¹⁴ Ühendkuningriigi viisa- ja sisserändepoliitika, Suunised. Valikulise vabastuse andmine varjupaigataotlejatele: protsess, juuni 2013, lk 9, jaotis 4.4, <http://goo.gl/KRQfmj>

täiskasvanuikka, oleks parem tugineda otsuses BIDil, mis tagab kõigi tegurite põhjendatud kaalumise. (Vt Lahter 12, „Parimate huvide elementide mittetäielik loetelu“.)

Soomes saab rahvusvahelise kaitse taotlejatele anda alalise elamisloa eriloo alusel, kui taotluse tagasilükkamine on taotleja tervist, Soomes loodud sidemeid või muid individuaalseid, humanitaarseid kaalutlusi arvestades ebamõistlik. Saatjata ja vanematest eraldatud lapsi peetakse selle staatuse tõttu sobivaks sihtrühmaks. Sellise protsessi läbiviimise korral soovitatakse kaaluda ja kirjaliku otsuse vormis dokumenteerida kõik tegurid, sh pere ühtsus, jätkuv hoolekanne, etniline päritolu ja kultuurilised tegurid. **Norras** edastatakse selline otsus lapse advokaadile, kes jagab seda lapse eestkostja ja lapse endaga.

Osalisriikidel on oluline tähele panna, et kõiki aspekte, sh BIDi, saab vaidlustada, et pakkuda tuleb juriidilist nõustamist ning et kui teatavaks saavad uued asjaolud, peaks olema võimalus toimik uuesti avada. Uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi artikli 40 jaotise 2 alusel on korduvad taotlused vastuvõetavad „uute asjaolude või tõendite“ korral.

LAHTER 14: LAPSE PARIMATE HUVIDE VÖRDLEMINE MUUDE HUVIDEGA

Lapse hinnatud ja määratletud parimad huvid võivad olla vastuolus teiste laste, lapsevanemate ja avalikkuse huvide või õigustega. LÕKi üldkommentaari nr 14 jaotiste 39 ja 40 alusel peavad ametivõimud ja otsustajad ühtlustamisvõimaluse puudumisel analüüsima ja kaaluma kõigi asjaosaliste õigusi, pidades meeles, et:

- Lapse õigus tema parimate huvide esikohale seadmisele tähendab seda, et lapse huvidel on kõrge prioriteet ja need ei ole vaid üks paljudest kaalutlustest
- Seepärast tuleb lapse huvidele seada kõrgem kaal.

See tuleneb lapse eriolukorrast, mida iseloomustab:

- Sõltuvus
- Küpsus
- Spetsiifiline juriidiline staatus
- Hääletus

Lapse huvide „peamiseks“ pidamine eeldab teadlikkust positsioonist, mille lapse huvid peavad kõigis tegevustes hõivama ning tahtest anda neile huvidele prioriteet kõigis olukordades, aga eriti kui tegevusel on asjaspuutuvatele lastele vaieldamatu mõju.

Lisaks märgitakse LÕKi üldkommentaari nr 6 jaotises 86, et „Õigustest mittelähtuvad argumendid, nagu üldise sisserände tõkestamine, ei saa olla ülimuslikud parimate huvide kaalutluste suhtes.“

4.7 Püsiva lahenduse leidmine

Kui laps on läbinud immigratsiooni- või varjupaigamenetlused ja saanud lõpliku otsuse, saab laps selgust oma juriidilise staatuse kohta vastavas riigis ning saab jätkata oma tuleviku planeerimist. Tuleks tähele panna, et mitte kõik Euroopas viibivad saatjata või vanematest eraldatud lapsed, näiteks ELi kodanikud, ei läbi varjupaiga-/immigratsioonimenetlust.

BIDi võidakse üldiselt kirjeldada siseriiklikes varjupaiga- või immigratsioonimenetlustes, mille korral täpsustatakse ka seda, kuidas ja millal BIDi nende menetluste käigus teostatakse. Kuigi ei leidu ühtset viidet konkreetsele hetkele varjupaiga- või immigratsiooniprotsessi jooksul, millal BID peaks aset leidma, on põhiprintsiibiks see, et määratlemine toimub siis, kui langetada tuleb otsus, millel on lapse tulevikule oluline mõju – ja et see viiakse läbi juba teostatud BIAde põhjal. Lisaks, kui lapsega seoses toimub mitu põhjapanevat tegevust/otsustusprotsessi, reastatakse menetlustagatiseid mõju järgi, mida lapse tulevikule avaldatakse, kuni täiemahulise BIDini välja. Seega, kuigi **BIA**id teostatakse tavapäraselt selleks, et anda teavet immigratsiooni-/varjupaigaotsuse langetamiseks, kaalutakse **BIDi** läbiviimist üldiselt **pärast** varjupaiga-/immigratsioonimenetluste teostamist, kus menetluse tulemus annab aimu laual oleva püsiva lahenduse ulatusest, kuid ei lükka varjupaiga-/immigratsioonimenetluste otsust ümber.



Varjupaiga-/immigratsioonimenetlusele järgnev BID määratleb laual olevate variantide seast elukohast eemal viibimisele kõige sobivama püsiva lahenduse, võttes arvesse kohaldatavat õigusraamistikku, ning ka saatjata olemise või vanematest eraldatuse probleemi.

Kui leitud püsivat lahendust ei ole võimalik rakendada või kui teatavaks saavad uued asjaolud, võib BIDi või – sõltuvalt uue saadavaoleval teabe iseloomust – varjupaiga-/immigratsioonimenetluse otsuse kooskõlas kohaldatava seadusega uuesti avada.

Püsiv lahendus on pikaajaline ja kestev. Sellega tagatakse, et saatjata või vanematest eraldatud laps suudab areneda täiskasvanuikka keskkonnas, mis vastab tema vajadustele ning kaitseb ka ta õigusi, mis on sätestatud Lapse õiguste konventsioonis, ega sea last tagakiusamise või ohuriski. Vastavalt parimate huvide printsiibile, kuna püsiv lahendus omab olulist mõju lapse pikaajalisele arengule täiskasvanuikka, peab see põhinema BIDil, mille puhul rakendatakse kõige rangemaid menetlustagatisi. (Vt Lahter 1, „Kaitsemeetmed“.)

BIDi läbiviimisel tasub kindlalt keskenduda määratlemise eesmärgile. BIDi eesmärk on algusest peale uurida konkreetse lapse olukorda, et mõista, milline lahendus oleks lapse parimates huvides.

Mõned osalisriigid on sisse viinud mehhanismid BIDi teostamiseks varjupaiga-/immigratsiooniasutuse tegevuste raames. Teiste puhul, eriti kui, saatjata või vanematest eraldatud lapsed ei läbiks rahvusvahelise kaitse menetlust, nagu ELi kodanike puhul, langeb BID teiste lastekaitseüsteemi või õigussüsteemi ametiasutuste pädevusse. Institutsioonid või esindajad, kes määratlevad püsiva lahenduse leidmise käigus lapse parimaid huviseid, on eelistatavalt sõltumatud ja erapooletud ning neis töötavad lastekaitse alal vajalikud kogemused omandanud töötajad, kellel ei teki võimalikku huvide konflikti lapse õiguste kaitsega.



Nende tingimuste täitmiseks on soovitatav struktuure edasi arendada. Näiteks saatjata sisserändajatest laste ja noorte inimõiguste uuringu põhjal **Ühendkuningriigis** soovitas parlamentaarne Inimõiguste Ühiskomitee (JCHR), et valitsus hindaks sõltumatu, ametliku BID-protsessi loomise vajalikkust. Komitee soovitas hinnangus analüüsida sellise uue ja ametliku protsessi võimalikku kasu võrreldes olemasoleva mudeli parandamise alternatiiviga. Milline see mudel ka ei oleks, peaks süsteem seadma esikohale saatjata sisserändajatest laste huvid.¹¹⁵

Kui peamiseks kaalutluseks on parimad huvid, võivad saatjata ja vanematest eraldatud laste püsivad lahendused hõlmata mitmeid meetmeid, sõltuvalt ka osalisriigis saadavalolevatest õiguslikest võimalustest. BID, arvestades LÕKi üldkommentaaris nr 14 loetletud elemente, võtab arvesse ka paljusid lapsele pakutavaid võimalusi, et rahuldada nii tema kaitsevajadusi kui korraldada tulevane hoolekanne. Püsivaid lahendusi võib kaaluda ja rakendada näiteks perekonna taasühinemise või pereliikmega või endise hooldajaga taasühinemise kaudu koduriigis või kolmandas riigis ning asjakohaste alternatiivsete hoolekande korralduste kaudu. Viimane abinõu on adopteerimine, kui pereliikmeid ei leidu, neid ei õnnestu leida või kui taasühinemine ei ole hinnangu kohaselt lapse parimates huvides.

Igale saatjata või vanematest eraldatud lapsele püsiva lahenduse tuvastamise ja rakendamise protsessis on esmatähtis sisse viia meetmed lapse ärakuulamise õiguse kaitseks. (Vt Lahter 6, „Lapse osavõtt“.) **Itaalias**, kui laps on nõustunud ja palunud vabatahtlikku repatrieerimist, planeeritakse seda koos lapse ja lapse perekonnaliikmetega ning kaasatakse lapse sotsiaalhoolekandeametnikud ja IOM. **Norras** algatati vastuvõtukeskuses „kaardistusprotsess“, mis panustab planeerimisprotsessi püsiva lahenduse rakendamise ajal.

¹¹⁵ Ülemkoda, Ülemkoja Inimõiguste Ühiskomitee, Saatjata sisserändajatest laste ja noorte inimõigused Ühendkuningriigis, istungjärgu 2013–2014 esimene raport, mai 2013, jaotis 33, <http://goo.gl/Oe0rdx>

Hoolimata saatjata või vanematest eraldatud lapse immigratsioonistaatusest, on ääretult oluline järjepidevate jõupingutuste tegemine lähisugulaste või laiendatud perekonnaliikmete leidmiseks, et välja selgitada, kas taasühinemine on lapse parimates huvides. Kui perekonnaliikmed leitakse kolmandast riigist, võidakse püüda või kaaluda taasühendada perekond kolmandas riigis. Olukorras, kus lapsevanemad on üles leitud, kuid nad viibivad olukorras või asukohas, mis ei ole nende seaduslik elukoht, on taasühinemine keerulisem. Kuid kui otsustatakse, et see on lapse parimates huvides, võib parimate huvide printsiibi tagamise eesmärgil püüda perekond taasühendada sihtriigis või kolmandas riigis. See sõltub konkreetsest olukorrast ning lapse ja välismaal viibiva pereliikme juriidilisest staatusest. Kui lapsel on ELi seaduste kohaselt pagulasstaatus, on lapsel õigus taotleda perega taasühinemist tuumpere liikmetega (nt lapsevanemad) varjupaiga andnud riigis. Kui perekonnaliikmed (nt lapsevanemad) leitakse kolmandast riigist, võib uurida taasühinemist selles kolmandas riigis BIDI abil, kaasates protsessi kolmanda riigi asjakohased osalised. Uuesti sõnastatud Dublini määrus viitab otseselt tagatistele, mida tuleb rakendada saatjata või vanematest eraldatud lastele, sätestades, et peamine kaalutus on lapse parimad huvid, ning kohustades osalisriike tegema tihedat koostööd kaaluma lapse parimate huvide hindamisel eriliselt pere taasühinemise võimalust, saatjata või vanematest eraldatud lapse heaolu ja sotsiaalset arengut, turvalisust ja ohutust.¹¹⁶ Sõltuvalt lapse ja lapsevanemate staatusest võib püsivat lahendust otsida nii selles riigis, kus viibivad lapsevanemad, kui selles riigis, kus viibib laps ja kuhu ta võib seaduse järgi jääda. Esmatähtsaks teguriks on püsiva lahenduse kestvus lapse jaoks ning milline riik ja staatusselle kõige paremini tagavad.

Selleks, et hinnata, kas pere taasühinemine on lapse parimates huvides, on oluline teabe saamine pere olukorra kohta, sh võimaliku kodu-uuringu läbiviimine. Kodu-uuring hõlmab üksikasjalikku aruannet perekonna olukorra kohta, sh tingimuste kirjeldust, mis võivad taasühinemist mõjutada, näiteks majutus, pere majanduslik olukord, perekonnaliikmete tervislik seisund, tahe lapsega taasühineda, võimekus lapse eest hoolitseda, suhted pereliikmete vahel ja mis tahes asjassepuutuvad probleemid, nagu ainete kuritarvitamine.

Sellise teabe saamine võib mõnes päritoluriigis olla keeruline. (Vt Lahter 10, „Teabe kogumine“.) Lisaks pereliikmete otsimisele päritoluriikides asuvate esinduste või Rahvusvahelise Punase Risti Komitee (ICRC) kaudu, on osalisriigid, nagu **Itaalia, Soome, Austria ja Belgia** loonud partnerlussidemed Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM), Rahvusvaheliste Sotsiaalteenuste (ISS) ja päritoluriikide partneritega pereliikmete otsimise korraldamise, kodu-uuringute, taasühinemise planeerimise ja päritoluriikide järelevalve alal. Kui mitmed osalisriigid kaasavad juhtumipõhiselt ISSi pereliikmete otsimisse ja kodu-uuringute läbiviimisse päritoluriikidesse, on **Soomel** ametlik kokkulepe ISSi peasekretariaadiga saatjata või vanematest eraldatud laste pereliikmete või seaduslike hooldajate otsimiseks. Kokkuleppe kohaselt ei tegeleta otsimisega, kui ilmneb, et laps või perekond võivad ohtu sattuda. Otsimise katkestamise otsus langetatakse ISSi, aga ka lapse ja tema esindaja/eestkostja ettepanekul.

Olukorra jaoks, kus lapse parimates huvides oleks pöörduda tagasi päritoluriiki või alalisse elukohta, on UNHCR ja UNICEF välja töötanud suunised minimaalsete tagatiste kohta saatjata ja vanematest eraldatud laste tagasipöördumisel, võttes arvesse spetsiifilisel tagasipöördumisega seotud kaitseprobleeme. UNICEFi suunised inimkaubanduse lapsohvrite kaitsmise kohta¹¹⁷ ja UNICEFi käsiraamat inimkaubanduse lapsohvrite õiguste kaitse kohta Euroopas¹¹⁸ käsitlevad inimkaubanduse lapsohvreid, samas kui UNHCRi väljaanne „Erimeetmete kohaldamine saatjata ja vanematest eraldatud laste tagasipöördumisel Afganistani“ kirjeldab minimaalseid tagatise tagasipöördumisel.

¹¹⁶ Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlament, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013 26. juunist 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud), <http://goo.gl/XnJ2mV>

¹¹⁷ UNICEF, „Suunised inimkaubanduse lapsohvrite kaitsmise kohta“, 26. juuni 2013, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf

¹¹⁸ UNICEF, „Käsiraamat inimkaubanduse lapsohvrite õiguste kaitse kohta Euroopas“, 2006, <http://www.refworld.org/docid/49997af7d.html>

LAHTER 15: MINIMAALSED TAGATISED TAGASIPÖÖRDUMISE KORRAL

UNICEFi käsiraamat inimkaubanduse lapsohvrite kohta Euroopas kirjeldab minimaalseid kaitsemeetmeid saatjata ja vanematest eraldatud inimkaubanduse lapsohvrite tagasipöördumisele. UNHCRi spetsiifilisi meetmeid saatjata ja vanematest eraldatud laste tagasipöördumiseks Afganistani saab laiendada ka teistele olukordadele. Mõlemas dokumendis soovitatakse, et:

- Otsus langetatakse ametliku menetluse käigus, millele kohaldatakse kõiki vajalikke tagatisi; et selles hinnataks kõiki lahendusi, mis tagavad lapse parimate huvide esikohale seadmise; et lapsele pakutaks täielikku teavet, nõustamist ja tuge.
- Enne tagasipöördumist tehakse suuri jõupingutusi pereliikmete leidmiseks ja viiakse läbi individuaalne hindamine, kas perekond soovib ja saab last vastu võtta.
- Kui pereliikmete otsimine ebaõnnestub, kaalutakse viimase abinõuna ja ainult siis, kui see on konkreetse lapse parimates huvides, lapse tagasipöördumist laste hoolekandeesutusse.
- Lapse vastuvõtu- ja hoolekandetevalmistused peaksid minimaalselt sisaldama:
 - Lapse vastuvõtmist lennujaamas, viivitamatut juurdepääsu sobivale majutusele, põhivajaduste rahuldamist, juurdepääsu haridusele ja tervishoiule.
 - Asjakohase väljaõppe ja kvalifikatsiooniga, sh lastekaitse alal kvalifitseeritud hooldaja/ eestkostja määramist, kellele antakse lapse eest ametlik vastutus.
 - Lapse kestliku reintegreerumise individuaalse kava koostamist koostöös lapse ja tema eestkostjaga.
 - Adekvaatset ja pidevat tagasipöördumisele järgnevat hindamist.
- Individuaalsete ohu- ja turvalisuse hinnangute läbiviimist spetsialistide poolt:
 - Turvalisuse hindamine keskendub peamiselt võimalikele ohtudele, mis ähvardavad last või tema sugulasi inimkaubitsejate ja nende kaastööliste poolt. Seega arvestab see turvariskidega, mis on spetsiifilised inimkaubitsemise ohvriks langenud lastele ja neile, kes ohustavad päritoluriiki tagasi pöörduvaid lapsi. Selleks peaks asjakohane sotsiaalteenistus või lapse hoolekandeesutus riigis, kus viibib inimkaubitsemise ohvriks langenud laps, koguma teavet korraaitsetelt või luureagentuuridelt, kes tegelevad lapse päritoluriigis õiguskaitsega, või rahvusvaheliselt politseiorganisatsioonilt.
- Riskihindamine uurib olukorda kodus ja kogukonnas, kuhu laps tõenäoliselt tagasi pöördub, et hinnata, kas sinna tagasipöördumine on lapse parimates huvides. Samasuguse sotsiaalteenistuse või lapse hoolekandeesutuse algatusel, hoolimata lapse asukohast, palutakse teavet lapse päritoluriigis asuvalt asutuselt, kes on tuttav lapse pere või lapse eest edaspidi vastutava isiku kodu (või vastutava institutsiooni) ja ümbritseva kogukonnaga.

Afganistani,¹¹⁹ mida saab kohaldada teistes olukordades. (Vt Lahter 15, „Minimaalsed kaitsemeetmed tagasipöördumise korral.“) Euroopa Komisjoni palvel on välja töötatud võrdlev uuring ja kontrollnimekiri hea tava arendamiseks,¹²⁰ mis võib aidata ELi liikmesriikidel rakendada tagasisaatmise direktiivi, kaitstes samas laste õigusi.

Itaalias, kus kaalutakse ainult vabatahtlikku tagasipöördumist, otsitakse struktuurseid meetmeid lapse toetamisel päritoluriiki reintegreerumisel rahastuse ja järelevalve kaudu. Vähemalt kuue kuu pikkune järelevalveperiood võib erineda sõltuvalt reintegratsioonikava vajadustest, mis võib hõlmata lapse tagasipöördumist kooli, tööturule sisenemist või vajadusel arstiabi. Ettevalmistusprotsess algatakse ainult

¹¹⁹ UNHCR, „Spetsiifilised meetmed saatjata ja vanematest eraldatud laste tagasipöördumiseks Afganistani“, august 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html>

¹²⁰ Euroopa Pagulaste ja Põgenike Nõukogu, Võrdlev uuring alaealiste tagasipöördumise praktikate valdkonnas, detsember 2011, HOME/2009/RFX/PR/1002, <http://www.refworld.org/docid/4f17ebed2.html>

lapse palvel. Perekonnaliikmete otsimise ja pere hindamise teostab IOM kooskõlas Töö- ja sotsiaalpoliitika ministriumiga lapse palvel ja lapse ning perekonna teadlikul nõusolekul. Reintegratsiooniprojekt koostatakse tihedas koostöös lapse, tema pere, IOMi ja sotsiaalteenistusega ning selle kiidab heaks Tööministeerium.

Tagasipöördumisjärgset järelevalvet viivad läbi valitsusvälised organisatsioonid Ugandas saatjata ja vanematest eraldatud laste osas, kes pöörduvad tagasi **Norrast** ning Kongo Demokraatlikus Vabariigis saatjata ja vanematest eraldatud laste osas, kes pöörduvad tagasi **Belgiast**. See hõlmab mõnel juhul perede tagasipöördumise järgset toetamist.

Olukorras, kus kaalutakse perekonna taasühinemist või alternatiivse hoolekande korraldust või sugulaste juurde tagasipöördumist, on väga oluline hinnata ka lastekaitstesüsteemide toimimist päritoluriigis või riigis, kus kaalutakse kõnealust hoolekande korraldamist.¹²¹

Tagasipöördumise kaalumise korral viib **Rootsi** Migratsiooniamet läbi teabehanke, koondades lapsepõhise päritoluriigi teabe selliste probleemide osas nagu lastekaitstesüsteemid ja nende võimekus, muu hulgas, teostada järelevalvet tagasipöördunud laste üle, haridus- ja raviteenused, enne kui hinnatakse tagasipöördumise võimalust kui püsivat lahendust saatjata ja vanematest eraldatud lapse jaoks. Sellise teabehanke teel kogutud info tehakse interneti teel kättesaadavaks rootsikeelsetele ametivõimudele.¹²²

Tagasipöördumine ei ole võimalik ilma lapse haavatavuse süvendamiseta olukorras, kus: perekonda ei ole üles leitud ja kasutuses pole ühtegi adekvaatset lastekaitstesüsteemi; ei leidu lapse vajadusi arvestavaid vastuvõtuhooneid ega olemasolevaid esindajaid/eestkostjaid, kes aitaksid last vahetult pärast saabumist ning edasise reintegreerumise käigus; ning laps ei liitu pereliikmete või sugulastega või puuduvad tal tugistruktuurid.

Luba jääda humanitaarabi- või muud tüüpi kaitse alla kuni täiskasvanuikka jõudmiseni ei kujuta endast saatjata või vanematest eraldatud lapsele olemuslikku lahendust. Eriti problemaatiline on praktika, kus lastel lubatakse riiki jääda, kuni nad jõuavad täiskasvanuikka, ning seejärel saadetakse nad tagasi. Kui ei ole kinnitatud individuaalsetest vajadustest lähtuvat reintegratsioonikava, mis oleks koostatud koos lapsega, võib ohtu sattuda lapse edukas arenemine täiskasvanuikka. Euroopa Nõukogu toetab jõupingutusi täiskasvanuikka üleminekul toe pakkumise kaudu noortele täiskasvanutele, mis on tervitatav samm nende haavatavate noorukite keerulise olukorra lahendamise suunas. (Vt Lahter 16, „Täisealiseks saamine“.)

Ungaris, kus on mõistetud, et haavatavus ei katke lapse 18ndal sünnipäeval, võimaldatakse pagulasstaatuse või täiendava kaitse saanud saatjata või vanematest eraldatud lastele järelhoolekannet kuni 24. eluaastani sarnaselt kohalikele lastele.

Prantsusmaal võivad lapsed, kes on kolme aasta vältel enne 18-aastaseks saamist saanud sotsiaalset tuge, taotleda kodakondsust riigi eestkoste all, kuni nad on veel alaealised ja kuni nad jõuavad täisikka. Nende laste puhul, kes on jõudnud küpsusastmele, kus nad on võimelised asuma praktikale, on neil võimalik sõlmida riigiga leping (*contrat jeune majeur*), mis võimaldab neil jääda Prantsusmaale kuni nad on oma haridustee lõpetanud ja valmis end ise ära elatama.

Itaalias näeb seadus saatjata lapse 18-aastaseks saamisel ette võimalust saada elamisluba õpinguteks, siseneda tööturule või töötada kohas, kus laps on viibinud kolme aasta vältel enne 18-aastaseks saamist ja täitnud vähemalt kaks aastat sotsiaal- või tsiviilõimumiskava või on antud eestkostja või kasupere hoolde ja saanud Töö- ja sotsiaalse solidaarsuse ministriumilt positiivse hinnangu.

¹²¹ Vt ka brošüüri projekti kohta „Tagasipöördunud alaealiste järelevalve mehhanism“, Sihtasutus HIT, Nidos ja Mercado <http://goo.gl/Uckoc6>

¹²² Vt LIFOS, *Migrationsverket räts- och landsinformationssystem*, <http://lifos.migrationsverket.se>

Saatjata ja vanematest eraldatud laste puhul, kes jõuavad 18-aastaselt täisikka, tähendab dokumentideta täiskasvanud sisserändaja staatus hulga õiguste ja kaitse kaotamist, mis oli neile lapsena kättesaadav. Lisaõigused ja -kaitse neile kui lastele kaob sageli päevapealt.

Valik probleeme, mida saatjata või vanematest eraldatud lapsed kogevad üleminekul täisikka, hõlmavad::

- Sotsiaalsete, majanduslike ja haridusalaste õiguste kaotamine
- Majutusõiguse kaotamine noortele mõeldud hooldekodudes või kasuperedes
- Ametliku esindaja/eestkostja kaotamine
- Kinnipidamise oht
- Oht saada välja saadetud riikidesse, mida nad ei pruugi enam mäletada ning kus neil pole jäänud ühtegi kontakti
- Infopuudus oma õiguste kohta täiskasvanuna
- Juurdepääsu puudumine õiguskaitsele või hüvitusele õiguste rikkumise eest

Arvestades tänapäevaste vanuse hindamise meetodite ebakindlust, võib ekslik vanuse määratlemine olukorda raskendada.

Euroopa Nõukogu avaldas koostöös UNHCRiga raporti, et juhtida neile probleemidele tähelepanu ja paluda osalisriikidel ja asjassepuutuvatel ametivõimudel võtta kasutusele meetmeid eduka ülemineku kindlustamiseks, hoolimata sellest, kas üleminekueas saatjata sisserändajatest lapsed on pagulased või varjupaigataotlejad.¹²³ Euroopa Nõukogu võttis selle raporti valguses vastu ühehäälselt resolutsiooni, kutsudes osalisriike üles:

- Arvestama täisikka jõudvate saatjata või vanematest eraldatud laste spetsiifilise olukorraga
- Kehtestama üleminekukategooria, rakendades poliitilisi meetmeid seoses:
 - sotsiaalabi ja haridusega
 - juurdepääsuga teabele
 - majutusega toetamise pikendamiseks, kuni leitakse lahendus
 - juurdepääsuga tervishoiuteenustele
- Koolitama sotsiaaltöötajaid selle spetsiifilise üleminekukategooria osas. Õppinud SOS Lastekülade käivitatud „Mina loen“ kampaaniast hoolekandeesutustest lahkuvatele noortele,¹²⁴ sisaldavad kasulikud praktikad ka järgmist:
 - Noorte täiskasvanute kokkuvõime sarnases olukorras noortega, et pakkuda teineteisele kasulikku tuge
 - Vabatahtlike tugiisikute olemasolu on teine vahend, kuidas toetada noori täiskasvanuid väljaspool ametlikku süsteemi.

¹²³ UNHCR, Saatjata ja vanematest eraldatud varjupaigataotlejatest ja pagulastest laste jõudmine täisikka: mida tähistada? Märts 2014, <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>

¹²⁴ SOS Lastekülade Rahvusvaheline Ühing, Täiskasvanuikka jõudmine väljaspool hoolekannet: hooldekodust täiskasvanuikka Euroopa ja Kesk-Aasia ühiskondades Kampaania „Mina loen“, detsember 2010, <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/ageing.pdf>



4.8 Seire

Süsteemide ja menetluste jõustamisel parimate huvide rakendamiseks lähtuvad osalisriigid LÕKi üldkommentaaris nr 5 (2003) „Üldised rakendusmeetmed“, sh artiklist 12 lapse aktiivse rolli kohta tema õiguste edendamisel, kaitsmisel ja jälgimisel. Et lapsed saaksid neist riiklikult kehtestatud praktikatest kasu, peab neid ühtlaselt rakendama. Osalisriigid seisavad silmitsi raskusega, kuidas rakendada asjakohaseid praktikaid kogu territooriumil, seirega kinnitatud kvaliteeditasemel, nii et saatjata ja vanematest eraldatud lapsed võiksid kogeda samasugust tuge kõigis piirkondades ja haldusüksustes.

Kohalikud erinevused saatjata ja vanematest eraldatud lastele pakutava kaitse osas seavad lapsed ebakindlase olukorda sõltuvalt piirkonnast, kuhu nad satuvad. Riiklik seire ja kohalike omavalitsuste toetamine nende kohustuste täitmisel oleks lastele täiendavaks tagatiseks ja muutuks soovitavalt ühtse kaitseüsteemi osaks.

Taolist parimate huvide printsiibi rakendamise seiret kohaldataks kõigis riigisüsteemides, mis on seotud lastekaitsega, ja väljastpoolt ELi liikmesriiki saabuva saatjata ja vanematest eraldatud lapse puhul ka immigratsiooni- ja varjupaigamenetlustes.

5 KOKKUVÕTE



Nagu sätestatud Lapse õiguste konventsioonis, on saatjata või vanematest eraldatud laps, hoolimata lapse olukorrast või immigratsioonistaatusest, eeskätt laps ja teda tuleks vastavalt kohelda. Lastel, kes on toetavast perekeskonnast ajutiselt või jäädavalt ilma jäänud, on õigus erikaitsele ja -abile. See on ülioluline piire ületavate saatjata või oma perest eraldatud laste puhul, kes on seetõttu kõrgendatud haavatavuse ja ohu olukorras.

Laste parimad huvid peab LÕKi alusel seadma esikohale kõigi otsuste puhul, mis mõjutavad saatjata ja vanematest eraldatud lapsi alates saabumise hetkest kuni püsiva lahenduse leidmiseni. Kuid osalisriikidele võib vajaliku kaitse ja hoole pakkumine olla keeruline. Hea tava viitab, et selliste laste vajadusi ja olukorda tuleb hinnata terviklikult ning see võib survestada süsteeme, mis on tavaliselt loodud lahendama individuaalse lapse elus ette tulevate konkreetse valdkonna probleeme. Saatjata ja vanematest eraldatud laste puhul tuleb tuvastada kõnealusele lapsele kõige positiivsemalt mõjuvad lahendused ja nende järgi terviklikult toimida.

Paljud osalisriikide võetud meetmed mõjutavad lapsi, aga mitte iga osalisriigi otsus ei eelda lapse parimate huvide määratlemiseks täiemahulist ja ametlikku protsessi. Lapse Õiguste Komitee sõnastatud põhimõte sätestab, **et mida suurem on otsuse mõju lapsele, seda rohkem kaitsemeetmeid tuleb rakendada.**

Liikudes olemasolevate struktuuride ja protseduuride edasiarendamise – või uute loomise – suunas eesmärgiga tagada, et Euroopas kohaldatakse saatjata ja vanematest eraldatud laste parimate huvide printsiipi, on UNICEF ja UNHCR võtnud arvesse osalisriikide ja nende partnerite kogemused. UNHCR ja UNICEF soovivad osalisriikidel püüda seda printsiipi rakendada oma struktuurides ja protseduurides:

- Veendudes, et lapse parimate huvide kaitsele lähenetakse terviklikult, kaaludes kõiki lapse, tema olukorra ja vajaduste iseärasusi.
- Tehes jõupingutusi tagamaks, et protsessid on lapsesõbralikud, sh lapsesõbraliku teabe jagamise kaudu.
- Andes lastele võimaluse avaldada arvamust vastavalt nende vanusele ja küpsusastmele.
- Otsides lapse kohta kogu asjakohast teavet koostöös lapsega ja asjakohastest allikatest nii protsessi alguses kui võimalik, et last ja tema olukorda võimalikult kiiresti mõista.
- Otsides aktiivselt võimalusi luua varakult usalduslik suhe.
- Otsides lapse suhtes ühist nägemust koos kõigi osalistega, kellega saatjata või vanematest eraldatud laps kokku puutub.
- Kaaludes lühiajalisi, keskmise kestvusega ja pikaajalisi tegevusi, mis võimaldaksid lapsel areneda täiskasvanuikka keskkonnas, mis vastab tema vajadustele ja kaitseb tema õigusi ega sea last tagakiusamise või tõsise kahju ohtu.

UNHCR ja UNICEF tervitavad jõupingutusi, mida paljud Euroopa riigid on parimate huvide printsiibi rakendamiseks teinud ning millest mitmeid on eespool kirjeldatud. Loodetavasti annab käesolev dokument positiivse panuse osalisriikide ja muude osaliste jõupingutustesse siseriiklike lastekaitse-, varjupaiga- ja immigratsioonisüsteemide arendamisel, et tagada saatjata ja vanematest eraldatud laste kohtlemine eeskätt lastena. Jääme ootama jätkuvat koostööd, et viia ellu nägemus, kus laste parimad huvid on kõigi esmane kaalutlus ning kus lapsed, kes on toetavast perekeskonnast ajutiselt või alaliselt ilma jäänud, saavad erilist kaitset ja abi, millele neil on õigus.

UNHCR
P R O T E C T I N G
REFUGEES
R E B U I L D I N G
LIVES

www.unhcr.org/donate



UNHCR Bureau for Europe
Avenue Louise 283B
1000 Brussels
www.unhcr.org

unitefor
CHILDREN

www.supportunicef.org



United Nations Children's Fund
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
www.unicef.org