



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 28.9.2012
COM(2012) 554 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**Zpráva o provádění Akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu v polovině
prováděcího období**

{SWD(2012) 281 final}

I. ÚVOD

Komise přijala v květnu 2010 Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010–2014)¹ a v návaznosti na to Rada přijala v červnu 2010 závěry o nezletilých osobách bez doprovodu². V těchto dvou dokumentech byl navržen společný přístup EU vycházející ze zásady nejvlastnějšího zájmu dítěte a byly v nich vymezeny hlavní oblasti, v nichž by orgány a agentury Evropské unie (EU), členské státy EU a zúčastněné strany měly přijímat konkrétní opatření. Jednalo se například o prevenci, přijímání nezletilých a hledání trvalých řešení.

V akčním plánu i v závěrech Rady bylo uvedeno, že Komise má o jejich provádění podat zprávu do poloviny roku 2012. Tímto předkládaná zpráva z poloviny prováděcího období popisuje vývoj od května 2010 do června 2012 a upozorňuje na oblasti, kterým je v dalších dvou letech nutno věnovat větší pozornost a cíleně se na ně zaměřit. Ke zprávě je přiložen pracovní dokument útvarů Komise³, který obsahuje podrobnější popis činnosti orgánů a agentur EU i vnitrostátních orgánů členských států EU. V příslušných případech odkazuje také na činnost dalších subjektů. Zpráva i pracovní dokument útvarů Komise vycházejí z výzkumu, konzultací s členskými státy a průběžného dialogu s organizacemi občanské společnosti.

II. SOUČASNÁ SITUACE

Vývoj v posledních dvou letech ukazuje, že příchod nezletilých osob bez doprovodu⁴ není dočasnou záležitostí, ale dlouhodobou součástí migrace do EU, a že je nutné, aby EU k této skupině migrantů zaujala společný přístup.

Příčiny příchodu nedoprovázených dětí jsou různorodé a vzájemně propojené. Některé děti unikají před ozbrojenými konflikty, přírodními katastrofami, diskriminací nebo pronásledováním. V této souvislosti lze za významné faktory, které přispívají k takovým migračním tokům, považovat události typu konfliktů v Afghánistánu a Iráku nebo politické nepokoje související s arabským jarem. Právě z Afghánistánu a Iráku přišlo v roce 2009 do EU nejvíce nezletilých bez doprovodu⁵, a ve většině členských států patřily tyto dva státy vedle zemí „afrického rohu“ i v roce 2010 mezi hlavní země původu migrantů⁶. Některé děti neodcházejí z vlastní vůle, ale jejich rodiny je pošlou pryč, aby je ochránily před politickým pronásledováním, poskytly jim přístup ke vzdělání a sociální a zdravotní péči, která je jim ve vlastní zemi odírána, nebo pouze proto, aby jim umožnily získat v EU zaměstnání a zbavit se chudoby⁷. Některé děti přicházejí do EU za členy své rodiny, kteří zde již pobývají. Některé

¹ KOM(2010) 213 v konečném znění.

² Závěry Rady o nezletilých osobách bez doprovodu, 3018. zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci, Lucemburk, 3. června 2010.

³ Pracovní dokument útvarů Komise, SWD(2012) 281

⁴ Vymezení „nezletilé osoby bez doprovodu“ vychází z čl. 2 písm. f) směrnice Rady 2001/55/ES.

⁵ „Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics“ (Ad hoc dotazník na téma nezletilé osoby bez doprovodu – aktualizovaná fakta a statistiky), EMN, <http://www.emn.europa.eu> k dispozici pod „EMN Ad-Hoc Queries/Protection“ (č. 367).

⁶ V roce 2009 přišlo do EU nejvíce nezletilých osob bez doprovodu z Afghánistánu, Somálska a Iráku. Agentura Frontex (2010) „Unaccompanied Minors in the Migration Process“ (Nezletilé osoby bez doprovodu v procesu migrace).

⁷ To je zejména případ Francie. Agentura Frontex (2010) „Unaccompanied Minors in the Migration Process“ (Nezletilé osoby bez doprovodu v procesu migrace).

nezletilé osoby bez doprovodu se do EU dostávají pro účely vykořisťování jako oběti obchodování s lidmi.

V akčním plánu bylo uvedeno, že o této skupině migrantů neexistuje dostatečné množství statistických údajů, a přestože se sběr údajů poněkud zlepšil, situace se celkově nezměnila. Nejspolehlivější údaje jsou k dispozici o nezletilých osobách bez doprovodu, které požádaly o azyl. V roce 2011 bylo ve 27 státech EU podáno 12 225 žádostí o azyl, což je číslo srovnatelné s předchozími lety⁸. Vyplývá z toho, že tento typ migrace je stále významný. O ostatních typech migračních toků nezletilých osob bez doprovodu existuje méně informací. V roce 2011 vydaly členské státy nezletilým osobám bez doprovodu celkem 4 406 povolení k pobytu⁹. Na základě dostupných informací lze učinit celkový závěr, že v počtu dětí přicházejících do EU nedošlo k výraznému poklesu a že není pravděpodobné, že by se tato situace v nadcházejících letech změnila.

Migrační toky do jednotlivých členských států mají rozdílný rozsah a povahu. Do některých členských států přicházejí nezletilé osoby bez doprovodu zejména jako žadatelé o azyl. Jedná se například o Švédsko, kde počet žádostí o azyl předložených dětmi bez doprovodu rok od roku roste, z 1 510 žádostí v roce 2008 na 2 655 žádostí v roce 2011. V podobné situaci je Německo, kde se za stejnou dobu počet žádostí o azyl od této skupiny migrantů téměř ztrojnásobil, ze 765 na 2 125 žádostí¹⁰.

V jiných členských státech jsou počty nezletilých žadatelů o azyl méně vysoké v porovnání s celkovým počtem dětí, které do těchto států přicházejí jako nelegální migranti. Je tomu tak například v Itálii a ve Španělsku, které v roce 2010 vydaly 2 278 a 819 prvních povolení k pobytu dětem bez doprovodu, které nežádaly o azyl¹¹. Stále častější příčinou těchto nelegálních migračních toků jsou politické nepokoje v severní Africe a v dalších oblastech. Například Itálie v posledních letech konstatovala, že se snížil počet nezletilých bez doprovodu, kteří přicházeli z tradičních zemí původu, například z Albánie, ale zvýšil se počet takových příchodů ze sociálně a politicky nestabilních zemí Afriky a Blízkého východu.

Poslední skupinou členských států jsou tranzitní státy, v nichž je podáno jen velmi málo žádostí o azyl od dětí bez doprovodu, většinou méně než 60 za rok¹², ale přes něž některé děti cestují do své cílové země. Do této kategorie spadá většina států střední a východní Evropy.

III. SHROMAŽĎOVÁNÍ ÚDAJŮ

Shromažďování údajů zůstává jednou z hlavních výzev. Skutečnost, že nezletilé osoby bez doprovodu nepředstavují homogenní skupinu a že se o ně starají různé orgány, vede k tomu, že se pravidelný sběr údajů členskými státy vztahuje jen na některé z nich. Zatímco o nedoprovázených dětech, které žádají o azyl, jsou k dispozici spolehlivé statistiky, o dětech, které nelegálně migrovaly nebo se jich týkalo obchodování s lidmi, je k dispozici mnohem méně údajů.

⁸ 10 845 v roce 2010, 12 245 v roce 2009 a 11 715 v roce 2008. Eurostat.

⁹ Eurostat.

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Pro srovnání – v roce 2010 podalo ve Španělsku žádost o azyl 15 nezletilých osob bez doprovodu a v Itálii 305. Eurostat.

¹² Například v roce 2011 podaly děti bez doprovodu 10 žádostí o azyl v České republice a Litvě, 20 na Slovensku, 25 v Bulharsku, 55 v Rumunsku, 60 v Maďarsku a ve Slovinsku. V Lotyšsku a Estonsku nebyla podána žádná taková žádost o azyl. Eurostat.

V posledních dvou letech se však sběr a výměna kvalitativních i kvantitativních údajů výrazně zlepšily. Přepřarování pokynů pro sběr údajů podle článku 6 nařízení o statistice v roce 2011¹³ umožnilo úřadu Eurostat shromáždit údaje o další kategorii povolení, konkrétně o povoleních k pobytu vydávaných nezletilým osobám bez doprovodu, které nežádaly o azyl a ani jim nebylo uděleno povolení k pobytu jako obětem obchodování s lidmi, což umožňuje získat přehled o rozsahu a dynamice migrace nesouvisející s azylem¹⁴. V září 2010 agentura Frontex zveřejnila cílené hodnocení rizik, v němž analyzovala počty, státní příslušnost, cesty a způsoby usnadnění migrace nezletilých osob bez doprovodu, které nejsou žadateli o azyl¹⁵. Důležitou roli při výměně údajů o nedoprovázených dětech i nadále plnila Evropská migrační síť (EMN). *Ad hoc* průzkumem provedeným v prvním čtvrtletí roku 2012 byly získány aktuální statistiky a informace o postupech týkajících se žadatelů o azyl¹⁶.

Do sdílení a monitorování údajů se zapojil také nově zřízený Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO)¹⁷. Do jeho pracovního programu na rok 2012 bylo zařazeno zřízení systému pro sdílení a monitorování informací o nedoprovázených dětech a pro sběr údajů a zlepšování informovanosti o zemích původu¹⁸.

Další postup

Členské státy, orgány EU, agentury EU i nevládní a mezinárodní organizace musí vyvinout další úsilí o zlepšení sběru a výměny kvantitativních i kvalitativních údajů, včetně statistik rozdělených podle pohlaví. Je nezbytné dále zlepšit srovnatelnost údajů získaných v jednotlivých členských státech EU. Členské státy se vyzývají, aby pokračovaly ve sběru údajů o nezletilých bez doprovodu, kteří žádají o azyl, ale také o těch, kteří jsou nelegálními migranty nebo oběťmi obchodování s lidmi. Údaje o obchodování s nezletilými by měly být především rozděleny tak, aby bylo možné získat informace o těch obětech obchodování, které pocházejí ze skupiny nezletilých bez doprovodu.

Sběr údajů by neměl být omezen na sběr prvotních údajů, tedy údajů z okamžiku, kdy nedoprovázené děti vstoupí do členského státu. Je rovněž nutné zlepšit informace o tom, co se s dětmi stane po jejich vstupu na území EU. Kdykoli je to možné, měly by členské státy sbírat kvalitativní a kvantitativní údaje o počtu nezletilých bez doprovodu, kteří utekli z pečovatelských zařízení, o typech služeb a podpory poskytovaných v jednotlivých fázích příslušných postupů (např. urychlené řízení, hraniční řízení, určování věku, pátrání po rodinách, jmenování opatrovníků atd.). Měly by se rovněž sbírat statistické údaje o počtu nezletilých osob bez doprovodu vrácených do země původu¹⁹.

¹³ Nařízení (ES) č. 862/2007.

¹⁴ Eurostat, *First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship* (První povolení vydaná z jiných důvodů rozdělená podle důvodu, doby platnosti a státní příslušnosti) http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth

¹⁵ Agentura Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*“ (Nezletilé osoby bez doprovodu v procesu migrace).

¹⁶ „*Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*“ (Ad hoc dotazník na téma nezletilé osoby bez doprovodu – aktualizovaná fakta a statistiky), ref. č. 367. Internetová stránka EMN, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

¹⁷ Nařízení (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu.

¹⁸ Pracovní program EASO na rok 2012, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_CS_TRA.pdf

¹⁹ Generální ředitelství Evropské komise pro vnitřní věci „*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*“ (Srovnávací studie o postupech při navrácení nezletilých)

V letech 2013–14 provede Komise v rámci pilotního projektu podporovaného Evropským parlamentem studii zaměřenou na sběr údajů o účasti dětí v trestních, občanských a správních řízeních v celé EU. Získá tak statistiky založené na relevantních ukazatelích a vypracuje přehledný popis účasti nezletilých osob bez doprovodu ve správních soudních řízeních v EU.

Úřad EASO podpoří další výměnu informací a sdílení znalostí prostřednictvím odborných setkání věnovaných tématu nedoprovázených dětí. Do konce roku 2012 úřad EASO vypracuje zprávu o Afghánistánu jakožto zemi původu migrantů a bude se přitom zabývat i tématy souvisejícími se zranitelnými skupinami migrantů, včetně nezletilých bez doprovodu.

IV. PREVENCE OBCHODOVÁNÍ S LIDMI A PREVENCE MIGRACE, K NÍŽ DOCHÁZÍ ZA NEBEZPEČNÝCH OKOLNOSTÍ

V akčním plánu je uvedeno, že prevence obchodování s dětmi a migrace dětí, k níž dochází za nebezpečných okolností, je prvním krokem k efektivnímu řešení otázky migrace nezletilých osob bez doprovodu. EU a její členské státy proto pokračují v zařazování otázky migrace, zejména migrace dětí, do rozvojové spolupráce. Uspořádaly cílené informační kampaně a semináře, aby zlepšily včasnou identifikaci obětí obchodování s lidmi a aby děti a jejich rodiny informovaly o rizicích nelegální migrace. Poslední oblastí činnosti byl vývoj integrovaných systémů na ochranu dětí.

Projekty, které EU financuje z tematického programu Spolupráce v oblasti azylu a migrace, tematického programu Investice do lidí, Evropského nástroje pro demokracii a lidská práva a z Nástroje pro rozvojovou spolupráci²⁰, se zaměřují na prevenci migrace za nebezpečných okolností, prevenci obchodování s lidmi, zvyšování informovanosti ohrožených dětí a školení personálu zaměřeného na odhalování rizikových situací. EU rovněž nadále pomáhá třetím zemím se zkvalitňováním jejich právních předpisů a zvyšováním jejich správní kapacity pro identifikaci dětí, které patří mezi žadatele o azyl nebo jsou oběťmi obchodování s lidmi²¹.

Povzbudivé výsledky mělo vnitrostátní a evropské financování středisek poskytujících nezletilým ubytování a vzdělání v takových zemích původu, jako jsou Senegal, Maroko, Moldavsko, Egypt, Keňa, Guatemala a Bolívie²². Byly rovněž zahájeny informační kampaně a probíhají akce na zvýšení kapacit vnitrostátních orgánů a pohraniční stráže²³.

Důležitou součástí prevence obchodování s lidmi a migrace za nebezpečných okolností je nepřetržitá komunikace se třetími zeměmi. O nezletilých osobách bez doprovodu se proto jednalo v rámci dialogů o lidských právech²⁴. EU pokračovala v uplatňování obecných zásad EU v oblasti prosazování a ochrany práv dítěte²⁵. Očekává se, že přezkum těchto zásad, který

HOME/2009/RFX/PR/1002; závěrečná zpráva z prosince 2011, k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm s. 27.

²⁰ Úplný seznam projektů je uveden v pracovním dokumentu útvarů Komise, viz bod 3 výše.

²¹ Tamtéž.

²² Informace poskytly AT, BE, ES, IT, NL a SE.

²³ Informace poskytly BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK a UK.

²⁴ Dialogy o lidských právech s Africkou unií, Bangladéšem, Běloruskem, Kambodžou, Kanadou, kandidátskými státy (Chorvatskem, Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií, Tureckem), Čínou, Egyptem, Gruzii, Indií, Izraelem, Japonskem, Jordánskem, Kazachstánem, Kyrgyzstánem, Laosem a Libanonem.

²⁵ Obecné zásady EU v oblasti prosazování a ochrany práv dítěte, Rada EU, *Obecné zásady EU týkající se lidských práv a mezinárodního humanitárního práva*, 2009.

bude proveden v roce 2012, položí větší důraz na nejzranitelnější skupiny, tedy například na děti bez doprovodu.

O tématu nezletilých osob bez doprovodu se jedná také v rámci dialogů o migraci a mobilitě, například Partnerství v oblastech migrace, mobility a zaměstnanosti EU-Afrika a v rabatském procesu o migraci a rozvoji. V březnu 2011 se o něm jednalo s Marokem na zasedání pracovní skupiny pro sociální otázky a migraci a s Tuniskem a Marokem v dialogu o migraci, mobilitě a bezpečnosti zahájeném v říjnu 2011. Konkrétní akce, které se týkají nezletilých osob bez doprovodu jsou zařazeny rovněž do akčního plánu pražského procesu na období 2012–2016²⁶.

Přijímající země sdílely informace o postupech a zkušenostech při zacházení s touto skupinou migrantů v rámci G8 a platformy EU-USA o migraci a uprchlících. V roce 2011 byl v rámci platformy EU-USA ve Španělsku uspořádán seminář o nezletilých osobách bez doprovodu, který umožnil výměnu názorů a informací mezi členskými státy EU a Spojenými státy²⁷.

Komise pro účely zlepšení informovanosti potenciálních migrantů zahrnula zvláštní odkaz na nedoprovázené děti na Portál EU pro imigraci, který byl spuštěn v listopadu 2011²⁸.

Další postup

EU a členské státy musejí pokračovat v řešení problematiky migrace nezletilých osob bez doprovodu v kontextu rozvojové spolupráce. Pro optimální využití dostupných zdrojů má zásadní význam rozsáhlejší sdílení informací o probíhajících iniciativách a plánovaných akcích. Jednání o rozpočtovém rámci EU na období 2014–2020 by mělo vést k lepší koordinaci prostředků určených na vnější akce²⁹.

Stejně tak je nutné neustále spolupracovat se zeměmi původu a tranzitu. Evropské unii a členskými státy tato stabilní spolupráce se třetími zeměmi pomůže lépe pochopit jejich potřeby, což přispěje ke zvýšení kvality návrhů budoucích projektů a jejich provádění. Je důležité, aby se tato spolupráce neomezovala pouze na prevenci, ale aby zahrnovala i další relevantní témata, například obnovení rodinných vazeb, zajištění bezpečného návratu dětí a rizika opětovného obchodování s těmito dětmi. O těchto tématech by se mělo jednat rovněž s hlavními státy původu v rámci partnerství a dialogu pro mobilitu.

Měly by se podporovat častější kontakty se zeměmi mimo EU, do nichž rovněž směřuje migrace nezletilých bez doprovodu, a nemělo by se přitom jednat jen o výměnu zkušeností a osvědčených postupů, ale měla by se hledat konkrétní řešení v oblasti prevence, pátrání po rodinách a bezpečného návratu.

²⁶ Akční plán pražského procesu na období 2012–2016, příloha body I.3 a II.4.

²⁷ Seminář „*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions* (Porozumění situaci nezletilých osob bez doprovodu v USA a v EU a sdílení osvědčených postupů v obou regionech)“ 31. května 2011, Madrid.

²⁸ Viz <http://ec.europa.eu/immigration>, část „*Avoiding the risk*“ (*Předcházet rizikům*), kapitola „*Children travelling alone*“ (*Samostatně cestující děti*): [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

²⁹ „Rozpočet – Evropa 2020“, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, KOM(2011) 500 v konečném znění.

V. PŘIJÍMÁNÍ A PROCEDURÁLNÍ ZÁRUKY V EU

V akčním plánu byl potvrzen význam opatření, která souvisejí s přijetím a která zajišťují poskytnutí příslušné péče a pomoci nezletilým osobám bez doprovodu nacházejícím se na území EU. EU proto pokračovala ve zlepšování opatření souvisejících s příjmem těchto dětí a s jejich přístupem k příslušným procesním zárukám.

Byly navrženy změny Schengenského hraničního kodexu a Úmluvy k provedení Schengenské dohody, které by měly zlepšit zacházení s nezletilými osobami bez doprovodu na hranicích. Změny zahrnují zavedení speciálního kurzu pro pohraniční stráž na téma nezletilé osoby bez doprovodu a formální sestavení seznamu vnitrostátních kontaktních míst pro konzultace o nezletilých, jehož využívání bude povinné. Společná operace Hammer vedená agenturou Frontex umožnila vypracovat operační pokyny pro zacházení s dětmi, včetně nedoprovázených dětí, na vnějších hranicích. Na semináři s názvem „Nezletilé osoby bez doprovodu: děti, které přecházejí vnější hranice EU s cílem najít ochranu“, uspořádaném během belgického předsednictví, byla vnitrostátním orgánům a přeshraničním subjektům poskytnuta řada doporučení³⁰.

Pokud jde o nezletilé osoby bez doprovodu, které patří mezi žadatele o azyl, EU v současné době dokončuje jednání o přezkumu *acquis* v oblasti azylu, který by měl zlepšit ochranu této skupiny migrantů. V prosinci 2011 byla přijata kvalifikační směrnice³¹. Tato směrnice rozvíjí ustanovení o pátrání po rodinných příslušnících a poprvé obsahuje orientační seznam okolností, k nimž se přihlíží při určování nejvlastnějšího zájmu dítěte.

V dubnu 2011 Evropský parlament a Rada přijaly směrnici o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí (směrnice o obchodování s lidmi)³². Směrnice zahrnuje nová ustanovení o pomoci, podpoře a ochraně pro nedoprovázené děti, které jsou oběťmi obchodování. Podle těchto ustanovení mají členské státy zejména povinnost zajistit, aby se konkrétní opatření na podporu a pomoc dětským obětem obchodování s lidmi přijímala po individuálním posouzení specifických okolností týkajících se každé konkrétní dětské oběti, s řádným přihlédnutím k jejím názorům, potřebám a obavám, aby se pro každé dítě mohlo najít trvalé řešení. Členské státy by kromě toho měly dítěti od okamžiku, kdy jeho přítomnost zjistí orgány veřejné moci, určit opatrovníka nebo zástupce.

Komise zřídila pro téma nezletilých osob bez doprovodu v migračním procesu odbornou skupinu s cílem zajistit výměnu názorů a postupů týkajících se různých otázek v této oblasti³³. První schůze se konala 21. června 2011 a byla věnována opatrovnictví. Na schůzi bylo

³⁰ Seminář belgického předsednictví „*Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*“, který se konal 9.–10. prosince 2010 v Bruselu. Konferenci spolufinancovala Komise (fond pro vnější hranice), hlavním tématem byla ochrana dětí od prvního setkání s nimi, výsledkem byl soubor doporučení.

³¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění). Úř. věst. Evropské unie, L 337/9, 20. prosince 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:CS:PDF>

³² Úř. věst. Evropské unie, L 101/1, 15. dubna 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:CS:PDF>

³³ Odborná skupina pro otázku nezletilých osob bez doprovodu v procesu migrace (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402> Schůzi se účastní odborníci z členských států EU, zástupci nevládních organizací, mezinárodních organizací, orgánů a agentur EU.

potvrzeno, že opatrovnictví je jedním ze základních prvků ochrany dítěte, a přestože v EU neexistuje jednotný model opatrovnictví, existují společné výzvy, například potřeba poskytnout opatrovníkům patřičné školení. Komise podpořila sítě, které se tímto tématem zabývají, financováním projektu „Evropská síť opatrovnických institucí: Opatrovnictví v praxi“, který provádí nadace NIDOS³⁴. Komise rovněž financovala projekt, který vedla organizace Defence for Children – The Netherlands a který umožnil formulaci hlavních standardů pro opatrovnictví nedoprovázených dětí³⁵, a dále projekt pro zlepšení kvality opatrovnictví a péče o nedoprovázené nezletilé, kteří žádají o azyl ve střední Evropě³⁶.

V roce 2012 vymezil úřad EASO jako prioritu zřízení pracovní skupiny o určování věku, která by vypracovala odbornou dokumentaci a příručku pro určování věku³⁷. Na jaře 2012 zaslal úřad EASO členským státům a organizacím občanské společnosti dotazník pro účely vyhodnocení současných politik a postupů v EU. Výsledky budou využity k podpoře budoucí činnosti pracovní skupiny EASO a k vypracování pokynů.

Odborná skupina pro otázku nezletilých osob bez doprovodu podrobně analyzovala problematiku pátrání po rodinách³⁸. Dospěla k závěru, že bez zapojení zemí původu nelze dohledat rodiny, zákonné opatrovníky nebo příslušné subjekty pečující o nezletilé, nelze obnovit rodinné vazby a vrátit nezletilé do bezpečného prostředí. Španělsko a Francie popsaly způsob své spolupráce se zeměmi původu a Itálie informovala, jak po rodinách pátrá Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Členské státy sice zaujaly k pátrání po rodinách různý postoj, ale bylo by užitečné, kdyby se vzájemně informovaly o některých pravidlech a postupech, které vypracovaly na vnitrostátní úrovni. Bylo proto navrženo, aby byl připraven dotazník, který by umožnil přehledně rozřadit informace a sdílet osvědčené postupy při pátrání po rodinách.

Agentura pro základní práva (FRA) vypracovala zprávu o dětech, které žádají v členských státech EU o azyl, a srovnala v ní vyhlídky a zkušenosti nedoprovázených dětí ve 12 členských státech EU. Upozornila na osvědčené postupy i na nedostatky současných systémů z hlediska ubytování, přístupu ke zdravotní péči, vzdělávání, odborné přípravy, právního zastoupení, úlohy sociálních pracovníků, určování věku, dohledávání rodin a jejich slučování³⁹.

Komise v únoru 2011 přijala Agendu EU pro práva dětí, která se zabývá ochranou dětí v nebezpečných situacích, včetně situace nezletilých osob bez doprovodu. Mezi plánované akce patří podpora využívání Pokynů Rady Evropy o justici zohledňující potřeby dětí, které obsahují ustanovení o dětech bez doprovodu. Součástí agendy je rovněž podpora a rozvoj

³⁴ Akce Evropského fondu pro uprchlíky z roku 2011.

³⁵ „Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries (Zlepšení kvality opatrovnictví a péče o nedoprovázené nezletilé v zemích střední Evropy)“, Mezinárodní organizace pro migraci, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf

³⁶ Projekt „Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe“ vedla organizace Defence for Children-the Netherlands, projekt byl financován z programu DAPHNE III Programme a byl dokončen v roce 2011. K dispozici na stránkách <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>

³⁷ Pracovní program EASO na rok 2012, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

³⁸ Zasedání ze dne 26. března 2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf

celoevropských vzdělávacích aktivit pro soudce a jiné odborníky na téma optimální míra účasti dětí v soudních řízeních.

V roce 2011 úřad EASO aktualizoval část osnov pro vzdělávání o evropském azylu, která se týká způsobu dotazování dětí. Jedná se o modul, který se používá pro odbornou přípravu azylových úředníků v otázkách genderu, traumat a věku. Nový modul klade důraz na dotazování dětí v přátelském duchu.⁴⁰

Významnou součástí konkrétního rozvoje společného přístupu EU k nezletilým osobám bez doprovodu zůstává financování. V roce 2011 schválil Evropský parlament pilotní projekt, z něhož by měl být poskytnut 1 000 000 EUR na financování projektů prevence, příjmu, ochrany a integrace dětí bez doprovodu⁴¹. Návrh nařízení o Azylovém a migračním fondu⁴² z roku 2011 uznává limity „odvětvového“ přístupu, slučuje finanční podporu poskytovanou na integraci, migraci, azyl a řízení návratů a reaguje na potřeby různých cílových skupin státních příslušníků třetích zemí, včetně nezletilých osob bez doprovodu, ucelenějším a koordinovanějším způsobem.

Další postup

EU je odhodlána přezkoumat *acquis* v oblasti azylu do konce roku 2012. Komise navrhla zavedení vyšších norem ochrany nedoprovázených dětí. Zvláštní pozornost by se měla věnovat provádění příslušných ustanovení týkajících se této skupiny migrantů do vnitrostátního práva. Diskuse o nezletilých osobách bez doprovodu by měly být součástí seminářů, které budou uspořádány v souvislosti s prováděním směrnice o obchodování s lidmi, kvalifikační směrnice i dalších budoucích směrnic v oblasti azylu do vnitrostátního práva.

Komise bude nadále sledovat řádné provádění právních předpisů EU týkajících se nezletilých osob bez doprovodu do vnitrostátního práva a bude ověřovat i řešení případných nedostatků v ochraně.

Úřad EASO ve spolupráci s agenturou Frontex zváží další možnosti školení o řešení případů, které se týkají dětí přecházejících vnější hranice EU, včetně způsobů určování věku a vyhodnocování důkazů. Bude rovněž dále usnadňovat výměnu informací a sdílení zkušeností prostřednictvím řady odborných schůzí o nezletilých osobách bez doprovodu.

Komise bude za podpory úřadu EASO a členských států dále pracovat na tématu pátrání po rodinách v EU a ve třetích zemích s cílem vymezit a podporovat nejlepší postupy. EU a členské státy by měly rovněž více podporovat spolupráci se zeměmi původu nezletilých osob bez doprovodu.

Komise bude pokračovat v poskytování finančních prostředků na projekty, které se týkají nedoprovázených dětí. Je však třeba zvýšit úsilí o využívání těchto prostředků. Členské státy a organizace občanské společnosti se vyzývají, aby předkládaly cílené návrhy na rozsáhlejší provádění společného přístupu EU k nezletilým osobám bez doprovodu. Významným příspěvkem k tomuto cíli by měly být nové projekty zaměřené na osvědčené postupy prevence

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

⁴¹ Rozpočtová linie 18 03 18: „Pilotní projekt – Analýza politik příjmu, ochrany a integrace nezletilých osob bez doprovodu.“

⁴² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond, KOM(2011) 751 v konečném znění.

odchodu dětí z péče, zlepšení standardu ubytování a řešení situace dětí, které dosáhnou věku 18 let. Je rovněž nutné zajistit finanční zdroje na období po roce 2013. Financování projektů pro nezletilé osoby bez doprovodu by mělo být usnadněno existencí nového Azylového a migračního fondu.

VI. HLEDÁNÍ TRVALÝCH ŘEŠENÍ

Většina členských států EU provedla do svých vnitrostátních právních předpisů směrnici o navracení⁴³. V několika členských státech se díky tomu výrazně zlepšila ochrana nezletilých osob bez doprovodu. Na schůzích kontaktního výboru pro provádění směrnice o navracení se o dětech hovořilo jako o samostatném tématu.

Komise financovala z Evropského návratového fondu Evropskou platformu pro navracení nezletilých osob bez doprovodu a Evropský reintegrační nástroj, projekt nizozemského Úřadu pro repatriaci a odchod, v němž nedoprovázené děti představují jednu z cílových skupin. Komise dále financovala studii o postupech při navracení nezletilých, která členským státům poskytuje seznam podmínek, které by měly být podle osvědčených postupů naplněny při zvažování návratu dětí do třetích zemí⁴⁴. V rámci pracovního programu Evropského návratového nástroje na rok 2011 byly vypsány výzvy k předkládání návrhů na projekty, které se týkají dohledávání rodin, sledování nezletilých osob vrácených do země původu a středisek zajišťujících příjem navrácených nezletilých bez doprovodu.

Evropský uprchlický fond a Evropský fond pro integraci státních příslušníků třetích zemí dávají této skupině migrantů prioritu, pokud mají příslušné aktivity nárok na vyšší spolufinancování⁴⁵.

V březnu 2012 byl v rámci Evropského fondu pro uprchlíky⁴⁶ zřízen „Společný program EU pro znovuusídlování“, který posiluje roli EU při poskytování mezinárodní ochrany nezletilým osobám bez doprovodu. Nový program finančně motivuje členské státy, aby se zapojily do usídlování nedoprovázených dětí bez doprovodu, kterým byl ve třetí zemi udělen status uprchlíka, v EU.

Další postup

Komise hodlá do prosince 2013 vypracovat zprávu o používání směrnice o navracení, v níž se mimo jiné podrobně zaměří na provádění ustanovení týkajících se nezletilých osob bez doprovodu.

Z Návratového fondu budou nadále k dispozici prostředky na činnosti, které se týkají této skupiny migrantů. Členské státy a organizace občanské společnosti jsou vyzvány k využití plného potenciálu finančních prostředků, které jsou v rámci fondu k dispozici.

⁴³ Směrnice 2008/115/ES, Úř. věst. Evropské unie, L 348/98, 24. prosince 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:CS:PDF>

⁴⁴ Srovnávací studie Generálního ředitelství Evropské komise pro vnitřní věci o postupech v oblasti navracení nezletilých HOME/2009/RFX/PR/1002; závěrečná zpráva z prosince 2011, k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm s. 160.

⁴⁵ 75 % místo 50 %.

⁴⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 281/2012/ES ze dne 29. března 2012, kterým se mění rozhodnutí 573/2007/ES o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“.

Komise bude nadále hájit myšlenku zařazení tématu nedoprovázených dětí mezi priority programu Unie pro znovusídlování, který na období 2014 až 2020 připravuje Azylový a migrační fond.

VII. ZÁVĚRY

Akční plán EU pro nezletilé osoby bez doprovodu a závěry Rady představovaly významné kroky při utváření společného a na právech založeného přístupu EU k této skupině migrujících dětí.

Díky společnému přístupu EU bylo možné vést efektivnější a průřezové diskuse o řešení situace dětí, bez ohledu na jejich migrační status, a na různých politických fórech snadněji komunikovat s orgány EU, vnitrostátními orgány, mezivládními a nevládními organizacemi a zlepšit výměnu informací a postupů týkajících se nezletilých osob bez doprovodu. Společný přístup EU zajistil upřednostňování finančních opatření, jimiž se řešila situace těchto dětí. Výslovné uznání nejvlastnějších zájmů dítěte jako hlavní zásady přispělo k přijetí ustanovení, která v nových legislativních nástrojích EU zajišťují této zvláště zranitelné skupině migrantů větší ochranu.

Příchod nedoprovázených dětí na území EU není dočasným jevem, jedná se o dlouhodobý rys migrace do EU. V EU existuje a bude existovat potřeba zaujmout k nedoprovázeným nezletilým společný přístup, aby bylo možné i nadále efektivně a při plném dodržování práv dítěte řešit tuto komplexní a nadnárodní výzvu jak na úrovni jednotlivých členských států, tak na úrovni EU.

Komise v posledních dvou letech věnovala zvláštní pozornost zajišťování lepší koordinace a souladu různých legislativních, finančních a politických nástrojů, které se týkají nedoprovázených dětí. Přijatá opatření přispěla ke zlepšení sběru údajů, prevenci migrace za nebezpečných okolností, prevenci obchodování s dětmi, ochraně dětí na území EU a hledání trvalých řešení.

Vytváření společného přístupu EU k nezletilým osobám bez doprovodu je však dlouhodobý a postupný proces. Vyžaduje další úsilí v oblasti sdílení poznatků o tomto jevu a při vypracování a provádění legislativních a nelegislativních opatření, která by zajistila adekvátní ochranu dětí, přičemž je třeba se zaměřit především na zlepšení metod pro hledání trvalých řešení. V této souvislosti byla velkým podnětem pro provádění druhé poloviny akčního plánu konference o nezletilých osobách bez doprovodu, kterou v červnu 2012 uspořádalo dánské předsednictví EU s organizací Save the Children.

Komise bude nadále považovat financování projektů pro nedoprovázené děti za prioritu. Vyzývá členské státy, mezinárodní i nevládní organizace, aby dostupné finanční zdroje využívaly v plné míře. V budoucnosti bude koherentní financování aktivit pro tuto skupinu migrantů zajišťovat připravovaný Azylový a migrační fond. EU bude prostřednictvím svých nástrojů vnější pomoci pokračovat ve financování iniciativ souvisejících s nezletilými osobami bez doprovodu ve třetích zemích a regionech.

Ostatní orgány EU se rovněž vyzývají k tomu, aby zvážily, jakou kapacitou by se mohly podílet na rozvoji efektivnějšího provádění společného přístupu. Rovněž mezinárodní vládní a nevládní organizace se jakožto významné zúčastněné strany a subjekty v této oblasti vyzývají, aby nadále přispívaly k provádění společného přístupu EU.

EU a její členské státy musejí vynaložit větší úsilí na spolupráci se zeměmi původu, zeměmi tranzitu a cílovými zeměmi, které leží mimo EU, a podporovat společný přístup EU k nedoprovázeným dětem. Situace těchto dětí by se měla nadále řešit v kontextu politiky vnější migrace, jak bylo stanoveno v dokumentu Celkový přístup k migraci a mobilitě. V oblastech, jimiž je obnovení rodinných vazeb nebo zajištění bezpečného návratu, nelze dosáhnout pokroku bez zapojení zemí původu. Dále je nutné koordinovat spolupráci se třetími zeměmi v oblasti prevence migrace za nebezpečných okolností s rozvojovou pomocí a spoluprací.