



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 28. 9. 2012  
COM(2012) 554 final

**SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU**

**Priebežná správa o plnení akčného plánu týkajúceho sa maloletých bez sprievodu**

{SWD(2012) 281 final}

## I. Úvod

V máji 2010 prijala Komisia Akčný plán týkajúci sa maloletých bez sprievodu (2010 – 2014)<sup>1</sup> a následne v júni 2010 Rada prijala závery o maloletých bez sprievodu<sup>2</sup>. V akčnom pláne a záveroch Rady bol nastolený spoločný celoeurópsky prístup spočívajúci na zásade najlepšieho záujmu dieťaťa. V dokumentoch sa stanovili hlavné oblasti opatrení ako prevencia, prijímanie a hľadanie dlhodobých riešení, ktoré sa majú uplatniť v podobe súboru praktických opatrení inštitúcií a agentúr Európskej únie (EÚ), členských štátov EÚ a zainteresovaných subjektov.

Akčný plán a závery Rady vyzvali Komisiu, aby do polovice roka 2012 podala správu o ich uplatňovaní. V tejto strednodobej správe sa vyznačujú udalosti od mája 2010 do júna 2012 a určujú oblasti, ktoré si budú v nasledujúcich dvoch rokoch vyžadovať viac pozornosti a cieľných opatrení. Sprievodným dokumentom k správe je pracovný dokument útvarov Komisie<sup>3</sup>, ktorý obsahuje podrobnejší popis opatrení inštitúcií a agentúr EÚ, ako aj štátnych správ členských štátov EÚ. V náležitých prípadoch zároveň odkazuje na činnosti iných aktérov. Správa a pracovný dokument útvarov Komisie sa zakladá na výskume, konzultáciách s členskými štátmi a nepretržitom dialógu s organizáciami občianskej spoločnosti.

## II. SÚČASNÁ SITUÁCIA

Udalosti posledných dvoch rokov poukazujú na to, že príchod maloletých osôb bez sprievodu<sup>4</sup> nie je dočasný, ale dlhodobý jav sprevádzajúci migráciu do EÚ, a že je potrebné, aby EÚ zaujala k tejto skupine migrantov spoločný prístup.

Dôvody príchodu detí bez sprievodu sú aj naďalej rôzne a vzájomne prepojené. Niektoré utekajú pred ozbrojenými konfliktmi, prírodnými katastrofami, diskrimináciou alebo stíhaním. V tomto kontexte možno svetové udalosti ako napr. konflikt v Afganistane a Iraku alebo politické nepokoje spojené s udalosťami arabskej jari vnímať ako dôležité činitele, ktoré posilňujú takéto trendy. Afganistan a Irak sú krajiny, z ktorých v roku 2009<sup>5</sup> pochádzalo najviac maloletých bez sprievodu v EÚ. Vo väčšine členských štátov boli spolu s krajinami afrického rohu aj v roku 2010 významnou krajinou pôvodu<sup>6</sup>. Niektoré deti neodchádzajú z vlastnej vôle, ale posielajú ich preč ich rodiny, aby sa vyhli politickému prenasledovaniu, získali prístup k vzdelávaniu a sociálnej starostlivosti, ktoré sú im doma upierané, alebo jednoducho unikli pred chudobou a našli si zamestnanie v EÚ<sup>7</sup>, zatiaľ čo iné sa snažia pripojiť k svojim príbuzným, ktorí už bývajú na území EÚ. Napokon niektorí maloletí bez sprievodu prichádzajú ako obeť obchodovania s ľuďmi určené na vykorisťovanie.

Ako sa uvádza v akčnom pláne, štatistiky o tejto skupine migrantov sú nedostatočné a je to tak aj napriek určitým zlepšeniam v zbieraní údajov. Najspoľahlivejšie údaje sú dostupné o

---

<sup>1</sup> KOM(2010) 213 v konečnom znení.

<sup>2</sup> Závery Rady o maloletých bez sprievodu, 3018. zasadnutie Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci, Luxemburg, 3. júna 2010.

<sup>3</sup> Pracovný dokument útvarov Komisie, SWD(2012) 281.

<sup>4</sup> Vymedzenie pojmu „maloletí bez sprievodu“ je uvedené v článku 2 písm. f) smernice Rady 2001/55/ES.

<sup>5</sup> V roku 2009 pochádzalo najviac maloletých bez sprievodu v EÚ z Afganistanu, Somálska a Iraku. Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*“.

<sup>6</sup> „*Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*“, EMN, <http://www.emn.europa.eu> je k dispozícii v rámci „MN Ad-Hoc Queries/Protection“ (č 367).

<sup>7</sup> Najmä vo Francúzsku. Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*“.

maloletých bez sprievodu, ktorí požiadali o azyl. V roku 2011 bolo v EÚ27 podaných 12 225 žiadostí o azyl, čiže porovnateľný počet ako v predchádzajúcich rokoch<sup>8</sup>. To nasvedčuje skutočnosti, že tento druh migrácie je stále veľmi významný. O ostatných druhoch migračných tokov maloletých bez sprievodu sa toho vie menej. V roku 2011 bolo nahlásených 4 406 povolení na pobyt, ktoré vydali členské štáty maloletým bez sprievodu<sup>9</sup>. V celkovom meradle dôkazy nasvedčujú tomu, že v počte detí, ktoré prichádzajú do EÚ, nenastal žiadny významný pokles a ani v nasledujúcich rokoch pravdepodobne nenastane.

Rozsah a povaha migračných tokov sa aj naďalej medzi jednotlivými členskými štátmi rôzni. Do niektorých štátov prichádzajú maloletí bez sprievodu prevažne ako žiadatelia o azyl. Príkladom toho je Švédsko, kde sa počet žiadostí o azyl podaných maloletými bez sprievodu pravidelne z roka na rok zvyšuje, a to z počtu 1 510 v roku 2008 na 2 655 v roku 2011. Podobne k tomu došlo v rovnakom období v Nemecku, kde sa počet žiadateľov o azyl z tejto skupiny migrantov takmer strojnásobil z počtu 765 na 2 125<sup>10</sup>.

V iných členských štátoch sú azylové toky v porovnaní s počtami detí, ktoré prichádzajú ako nelegálni migranti, pomerne menej výrazné. To platí napríklad pre Taliansko a Španielsko, ktoré vydali prvé povolenia 2 278 a 819 deťom bez sprievodu, ktoré žiadali o azyl v roku 2010<sup>11</sup>. Čoraz väčšia časť týchto nelegálnych migračných tokov je spôsobená politickými nepokojmi v severoafrických krajinách a v iných častiach sveta. Napríklad Taliansko zaznamenalo, že v posledných rokoch sa toky maloletých bez sprievodu z tradičných krajín pôvodu, ako je napríklad Albánsko, zmenšili, zatiaľ čo zo sociálno-politicky nestabilných krajín Afriky a Stredného Východu sa zväčšili.

Poslednou skupinou členských štátov sú tranzitné krajiny, v ktorých podáva žiadosť o azyl len veľmi malý počet detí bez sprievodu – zvyčajne je ich menej ako 60 ročne<sup>12</sup>, ale cez ktoré niektoré deti cestujú do cieľových krajín. Do tejto kategórie patrí väčšina krajín strednej a východnej Európy.

### III. ZBIERANIE ÚDAJOV

Jednou z hlavných výziev je zbieranie údajov. Skutočnosť, že maloletí bez sprievodu netvorí homogénnu skupinu a starajú sa o ne rôzne orgány, znamená, že členské štáty nezberajú údaje pravidelne o všetkých maloletých bez sprievodu. Zatiaľ čo o maloletých bez sprievodu, ktorí žiadajú o azyl, sú k dispozícii relevantné údaje, o tých, ktorí migrujú nelegálne alebo boli obeťami obchodovania s ľuďmi, sú štatistiky obmedzené.

V posledných dvoch rokoch však došlo k výraznému zlepšeniu v zbieraní a výmene kvantitatívnych a kvalitatívnych údajov. Revízia usmernení o zbieraní údajov v zmysle článku 6 nariadenia o štatistikách<sup>13</sup> uskutočnená v roku 2011 umožnila Eurostatu zbierať údaje o ďalšej kategórii povolení, a to povolení na pobyt vydaných maloletým bez sprievodu, ktorí nepožiadali o azyl alebo ktorí nezískali povolenie na pobyt ako obeť obchodovania s ľuďmi.

<sup>8</sup> 10 845 v roku 2010, 12 245 v roku 2009 a 11 715 v roku 2008. Eurostat.

<sup>9</sup> Eurostat.

<sup>10</sup> Eurostat.

<sup>11</sup> Zodpovedajúce počty maloletých bez sprievodu, ktorí požiadali o azyl v roku 2010 boli 15 osôb v Španielsku a 305 osôb v Taliansku. Eurostat.

<sup>12</sup> Napríklad v roku 2011 bolo v Českej republike a Litve podaných 10 žiadostí o azyl, 20 na Slovensku, 25 v Bulharsku, 55 v Rumunsku, 60 v Maďarsku a v Slovinsku. V Estónsku a Lotyšsku neboli zaznamenané žiadne takéto žiadosti. Eurostat.

<sup>13</sup> Nariadenie (ES) č. 862/2007.

Tento údaj naznačuje rozsah a dynamiku migrácie, ktorá nesúvisí s azylom<sup>14</sup>. V septembri 2010 Frontex uverejnil cielené posúdenie rizík, v ktorom sa analyzovali počty, štátna príslušnosť, trasy a spôsoby, ako zjednodušiť migráciu tých maloletých bez sprievodu, ktorí nežiadajú o azyl<sup>15</sup>. Európska migračná sieť (EMN) naďalej zohrávala dôležitú úlohu pri výmene údajov o deťoch bez sprievodu. V *ad hoc* prieskume z prvého štvrťroka 2012 sa získali aktuálne štatistiky a informácie o postupochoch v súvislosti so žiadateľmi o azyl<sup>16</sup>.

Novozriadený Európsky podporný úrad pre azyl (EASO)<sup>17</sup> sa zapája aj do sprístupňovania a monitorovania údajov. V pracovnom programe na rok 2012 sa stanovuje vytvorenie systému sprístupňovania a monitorovania informácií o deťoch bez sprievodu a zbieranie údajov a zhromažďovanie informácií o krajinách pôvodu (COI)<sup>18</sup>.

## Ďalší postup

Členské štáty, inštitúcie a agentúry EÚ, ako aj mimovládne a medzinárodné organizácie by mali vyvinúť ďalšie úsilie v oblasti zbierania a výmeny kvantitatívnych a kvalitatívnych údajov vrátane štatistík podľa pohlavia. Je potrebné ďalej zlepšovať porovnateľnosť údajov zbieraných v rôznych častiach EÚ. Členské štáty by mali naďalej zbierať údaje o maloletých bez sprievodu, ktorí žiadajú o azyl, ale aj o tých, ktorí migrujú nelegálne alebo sú obeťami obchodovania s ľuďmi. Predovšetkým by sa mali ďalej triediť údaje o obchodovaní s maloletými, aby sa získali informácie o maloletých bez sprievodu, ktorí sú obeťami obchodovania.

Zhromažďovanie údajov by sa nemalo obmedzovať len na počiatočné získanie údajov, t. j. na obdobie vstupu maloletého bez sprievodu do členského štátu. Takisto je potrebné zlepšiť chápanie skúsenosti maloletých po vstupe na územie EÚ. Členské štáty mali pri každej príležitosti zbierať kvantitatívne a kvalitatívne údaje týkajúce sa počtu maloletých bez sprievodu, ktorí utiekli z opatrovnických zariadení, druhov služieb a podpory, ktoré sa poskytujú v rôznych štádiách platných postupov (napríklad zrýchlené konanie, konanie na hraniciach, určovanie veku, pátranie po rodinných príslušníkoch, menovanie poručníkov atď.). Napokon by sa mali zhromažďovať aj štatistické údaje o počtoch maloletých bez sprievodu, ktorí sa vrátili<sup>19</sup>.

V rokoch 2013 – 2014 bude Komisia pracovať na štúdiu, ktorej cieľom je zozbierať údaje z celej EÚ o deťoch zapojených do trestných, občianskoprávných a administratívnych súdnych konaní a ktorá je súčasťou pilotného projektu podporovaného Európskym parlamentom. V tejto súvislosti sa zhromaždia štatistiky založené na príslušných ukazovateľoch a vypracuje sa

---

<sup>14</sup> Eurostat, First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship (prvé povolenia vydané z iných dôvodov podľa dôvodu, trvania platnosti a štátnej príslušnosti) [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resoth](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth).

<sup>15</sup> Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*“.

<sup>16</sup> „*Ad-Hoc Query Unaccompanied Minors - updated facts and statistics*“ Ref. č. 367. Webové stránky siete EMN, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

<sup>17</sup> Nariadenie (EÚ) č. 439/2010 z 19. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky podporný úrad pre azyl.

<sup>18</sup> Pracovný program EASO na rok 2012, [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_EN\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf).

<sup>19</sup> Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre vnútorné záležitosti „*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*“ HOME/2009/RFX/PR/1002; ZÁVEREČNÁ SPRÁVA, december 2011, k dispozícii na stránke [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm), s. 27.

dejový prehľad o zapojení maloletých bez sprievodu do administratívnych súdnych konaní v EÚ.

EASO bude napomáhať ďalšiu výmenu informácií a sprístupňovanie poznatkov na odborných stretnutiach zameraných na deti bez sprievodu. Do konca roku 2012 EASO vypracuje správu COI o Afganistane, ktorá bude obsahovať konkrétne problémy súvisiace so zraniteľnými skupinami vrátane maloletých bez sprievodu.

#### IV. PREVENIA NEBEZPEČNEJ MIGRÁCIE A OBCHODOVANIA S ĽUĎMI

V akčnom pláne sa konštatuje, že prevencia nebezpečnej migrácie a obchodovania s deťmi je prvým krokom k účinnému riešeniu problematiky migrácie maloletých bez sprievodu. Preto EÚ a členské štáty pokračovali so začleňovaním migrácie a najmä migrácie detí do rozvojovej spolupráce. Okrem toho sa zaviazali k budovaniu povedomia a odbornej prípravy, ktoré majú zlepšiť včasné identifikovanie obetí obchodovania s ľuďmi a informovanie detí a ich rodinných príslušníkov o rizikách nelegálnej migrácie. Poslednou oblasťou činnosti je vývoj integrovaných systémov ochrany dieťaťa.

V rámci tematického programu Azyl a migrácia, tematického programu Investovanie do ľudí, európskeho nástroja pre demokraciu a ľudské práva a nástroja v oblasti ľudských práv a rozvojovej spolupráce<sup>20</sup> EÚ financovala projekty, ktorých cieľom bola prevencia nebezpečnej migrácie a obchodovania s deťmi, zvyšovanie povedomia u detí z rizikových skupín a odborná príprava špecializovaného personálu, ktorého úlohou je zisťovať rizikové situácie. EÚ okrem toho pokračovala v podpore tretích krajín pri zlepšovaní legislatívnych a administratívnych kapacít potrebných na identifikovanie detí, ktoré požiadali o azyl, a obetí obchodovania s ľuďmi<sup>21</sup>.

Financovanie stredísk, ktoré poskytujú útočisko a vzdelávanie maloletým, z rozpočtu štátu alebo EÚ prinieslo v krajinách pôvodu ako Senegal, Maroko, Moldavsko, Egypt, Keňa, Guatemala a Bolívia povzbudivé výsledky<sup>22</sup>. Okrem toho sa spúšťajú informačné kampane a uskutočňujú činnosti budovania kapacít zamerané na štátne orgány a pohraničnú stráž<sup>23</sup>.

Dôležitou súčasťou prevencie nebezpečnej migrácie a obchodovania s ľuďmi je nepretržitá angažovanosť v tretích krajinách. O maloletých bez sprievodu sa diskutovalo v kontexte dialógov o ľudských právach<sup>24</sup>. EÚ ďalej uplatňovala svoje usmernenia o presadzovaní a ochrane práv dieťaťa<sup>25</sup>. Očakáva sa, že pri revízii usmernení v roku 2012 sa bude klásť ešte väčší dôraz na najzraniteľnejšie skupiny, ako sú maloletí bez sprievodu.

Problematika maloletých bez sprievodu sa rieši v rámci dialógov o migrácii a mobilite, ktoré prebiehajú napríklad v partnerstve EÚ a Afriky pre migráciu, mobilitu a zamestnanosť a

---

<sup>20</sup> Úplný zoznam projektov je k dispozícii v pracovnom dokumente útvarov Komisie uvedenom v poznámke č. 3.

<sup>21</sup> Tamtiež.

<sup>22</sup> Informácie poskytli krajiny AT, BE, ES, IT, NL a SE.

<sup>23</sup> Informácie poskytli tieto krajiny: BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK a UK.

<sup>24</sup> Dialógy o ľudských právach s Africkou úniou, Bangladéšom, Bieloruskom, Kambodžou, Kanadou, kandidátskymi krajinami (Chorvátskom, bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko, Tureckom), Čínou, Egyptom, Gruzínskom, Indiou, Izraelom, Japonskom, Jordánskom, Kazachstanom, Kirgizskom, Laosom a Libanonom.

<sup>25</sup> Usmernenia EÚ pre presadzovanie a ochranu práv dieťaťa, Rada EÚ, *EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law*, 2009.

rabatskom procese o migrácii a rozvoji. Diskutovalo sa o nej v marci 2011 na zasadnutí pracovnej skupiny pre sociálne záležitosti a otázky migrácie s Marokom, ako aj v rámci dialógu o migrácii, mobilite a bezpečnosti s Tuniskom a Marokom, ktorý sa začal v októbri 2011. Konkrétne opatrenia týkajúce sa maloletých bez sprievodu sú takisto uvedené v akčnom pláne pražského procesu na roky 2012 – 2016<sup>26</sup>.

Prijímajúce krajiny v prostredí G8 a platformy pre spoluprácu medzi EÚ a USA o otázkach migrácie a utečencoch si vymenili postupy a skúsenosti s touto skupinou migrantov. V roku 2011 sa v rámci platformy EÚ a USA uskutočnil v Španielsku seminár o maloletých bez sprievodu, ktorý členským štátom EÚ a Spojeným štátom americkým umožnil výmenu názorov a postupov<sup>27</sup>.

S cieľom zlepšiť informovanosť budúcich migrantov vložila Komisia na portál EÚ pre prísťahovalectvo, ktorý bol sprístupnený v novembri 2011, osobitný odkaz na deti bez sprievodu<sup>28</sup>.

## Ďalší vývoj

EÚ a členské štáty by mali pokračovať v riešení otázok migrácie maloletých bez sprievodu v kontexte rozvojovej spolupráce. Pre čo najefektívnejšie využitie dostupných zdrojov je kľúčové, aby sa zlepšila dostupnosť informácií o podniknutých iniciatívach a plánovaných opatreniach. Diskusie o rozpočtovom rámci EÚ na roky 2014 – 2020 by mali vyústiť do zlepšenia koordinácie externých fondov<sup>29</sup>.

Okrem toho je potrebné ďalej sa angažovať v krajinách pôvodu a tranzitu. Stabilná spolupráca s tretími krajinami privedie EÚ a členské štáty k lepšiemu chápaniu ich potrieb, ktoré sa potom prejaví v kvalitnejšom koncipovaní a realizácii budúcich projektov. Je dôležité, aby sa takáto spolupráca neobmedzovala na preventívne opatrenia, ale aby riešila aj iné súvisiace problémy, ako je obnova rodinných väzieb, bezpečný návrat detí a riziko ich opätovného zneužitia na obchodovanie. Tieto otázky by sa mali riešiť v kontexte partnerstiev pre mobilitu a v dialógoch s najvýznamnejšími krajinami pôvodu.

Mali by sa podporovať ďalšie výmeny informácií s cieľovými krajinami maloletých bez sprievodu mimo EÚ, a to nielen za účelom prijatia a odovzdania skúseností a osvedčených postupov, ale aj s cieľom nájsť konkrétne riešenia v súvislosti s prevenciou, pátraním po rodinných príslušníkoch a bezpečným návratom.

## V. PRIJÍMANIE A PROCESNÉ ZÁRUKY V EÚ

Akčný plán uznáva dôležitosť opatrení súvisiacich s prijímaním pre zabezpečenie primeranej starostlivosti a pomoci maloletým bez sprievodu, ktorí sa ocitnú na území EÚ. EÚ preto ďalej rozširuje opatrenia súvisiace s prijímaním týchto detí a ich prístupom k príslušným procesným zárukám.

<sup>26</sup> Akčný plán pražského procesu na obdobie rokov 2012 – 2016, príloha, bod I.3 a II.4.

<sup>27</sup> Seminár pod názvom „*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions* (Chápanie situácie maloletých bez sprievodu v USA a EÚ a výmena najlepších postupov v týchto regiónoch)“, 31. mája 2011, Madrid.

<sup>28</sup> Pozri stránku <http://ec.europa.eu/immigration>, časť „*Avoiding the risks*“, nadpis „*Children travelling alone*“: [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).

<sup>29</sup> „Rozpočet stratégie Európa 2020“, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, KOM(2011) 500 v konečnom znení.

Boli predložené návrhy zmien a doplnení Kódexu schengenských hraníc a dohovoru, ktorým sa vykonáva schengenská dohoda, ktorých cieľom je zlepšiť zaobchádzanie s maloletými bez sprievodu na hraniciach. Ich prostredníctvom sa pre pohraničnú stráž zavedie modul odbornej prípravy o maloletých bez sprievodu a na konzultácie o maloletých sa bude povinne využívať formálne vytvorený zoznam národných kontaktných miest. Výsledkom spoločnej operácie Hammer pod vedením siete Frontex boli operatívne usmernenia o spôsobe, ako na vonkajších hraniciach zaobchádzať s deťmi, a to vrátane detí bez sprievodu. Seminár pod názvom: „Maloletí bez sprievodu: deti, ktoré prekračujú vonkajšie hranice EÚ v snahe nájsť ochranu“ usporiadaný počas belgického predsedníctva priniesol súbor odporúčaní pre národné orgány, ako aj medzinárodných aktérov<sup>30</sup>.

Pokiaľ ide o maloletých bez sprievodu, ktorí požiadali o azyl, EÚ priebežne dokončuje rokovania o revízií *acquis* v oblasti azylu, od ktorej sa očakáva posilnenie ochrany tejto skupiny migrantov. V decembri 2011 bola prijatá kvalifikačná smernica<sup>31</sup>. V smernici získava väčší dôraz ustanovenie o pátraní po rodinných príslušníkoch a po prvýkrát sa tu uvádza zoznam faktorov, ktoré sa majú zohľadniť pri posudzovaní najlepšieho záujmu dieťaťa.

V apríli 2011 prijali Európsky parlament a Rada smernicu o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania (smernica o obchodovaní s ľuďmi)<sup>32</sup>. Súčasťou smernice sú nové ustanovenia poskytujúce pomoc, podporu a ochranu deťom bez sprievodu, ktoré sú obeťami obchodovania. Od členských štátov sa konkrétne požaduje, aby prijali potrebné opatrenia, ktoré zaručia realizáciu konkrétnych krokov na pomoc a podporu detských obetí obchodovania s ľuďmi na základe individuálneho posúdenia osobitných okolností, v ktorých sa ocitnú jednotlivé detské obeť, a to s ohľadom na názory, potreby a obavy dieťaťa, aby sa pre dieťa našlo dlhodobé riešenie. Okrem toho by členské štáty mali od momentu, keď dieťa identifikujú orgány, menovať jeho poručníka alebo zástupcu.

Komisia zriadila expertnú skupinu o maloletých bez sprievodu v procese migrácie, ktorej cieľom je výmena názorov a postupov dotýkajúcich sa rôznych otázok v tejto oblasti<sup>33</sup>. Prvé tematické zasadnutie sa uskutočnilo 21. júna 2011 a bolo zamerané na poručníctvo. Na zasadnutí sa potvrdilo, že poručníctvo je jedným z kľúčových aspektov ochrany dieťaťa a že hoci neexistuje jediný model poručníctva, EÚ čelí niektorým spoločným výzvam, akou je napríklad potreba odbornej prípravy poručníkov. Komisia podporuje sieť poručníkov financovaním projektu pod názvom „Európska sieť poručníckych inštitúcií: Poručníctvo v praxi“, ktorý realizuje nadácia NIDOS<sup>34</sup>. Okrem toho financovala projekt uskutočnený pod vedením holandskej sekcie organizácie Defence for Children, ktorý priniesol formulovanie

---

<sup>30</sup> Seminár belgického predsedníctva: „*Maloletí bez sprievodu: deti, ktoré prekračujú vonkajšie hranice EÚ v snahe nájsť ochranu*“ sa konal v dňoch 9. – 10. decembra 2010 v Bruseli. Táto konferencia, ktorú spolufinancovala Komisia (Fond pre vonkajšie hranice), sa zameriavala na ochranu detí od prvého kontaktu a priniesla súbor odporúčaní.

<sup>31</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie). Úradný vestník Európskej únie, L 337/9, 20. december 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:SK:PDF>.

<sup>32</sup> Úradný vestník Európskej únie, L 101/1, 15. apríla 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:SK:PDF>.

<sup>33</sup> Expertná skupina pre maloletých bez sprievodu v procese migrácie (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Na zasadnutiach sa stretávajú experti z členských štátov EÚ, mimovládne organizácie, medzinárodné organizácie, inštitúcie a agentúry EÚ.

<sup>34</sup> Akcie Spoločenstva v rámci Európskeho fondu pre utečencov v roku 2011

základných noriem pre poručníkov detí bez sprievodu<sup>35</sup>, a projekt zameraný na zlepšenie kvality poručníctva a starostlivosti o maloletých bez sprievodu, ktorí požiadali o azyl v strednej Európe<sup>36</sup>.

V roku 2012 si EASO stanovilo za prioritu zriadenie pracovnej skupiny pre určovanie veku, ktorá vypracovala technickú dokumentáciu a príručku venovanú určovaniu veku<sup>37</sup>. Na jar 2012 EASO rozposlalo členským štátom a organizáciám občianskej spoločnosti dotazník, v ktorom mali zhodnotiť súčasné politiky a postupy uplatňované v EÚ. Jeho výsledky budú podporným materiálom pre ďalšiu prácu pracovnej skupiny EASO a prispejú k vytvoreniu usmernení.

Expertná skupina o maloletých bez sprievodu dôkladne preskúmala problematiku pátrania po rodinných príslušníkoch<sup>38</sup>. Dospela k záveru, že rodiny, zákonných poručníkov či príslušné subjekty zamerané na starostlivosť o maloletých nemožno vypátrať, rodinné väzby nemožno obnoviť a maloletých nemožno vrátiť do bezpečného prostredia bez toho, aby sa do tohto úsilia zapojili krajiny pôvodu. Španielsko a Francúzsko predstavili svoje spôsoby spolupráce s krajinami pôvodu a Taliansko vysvetlilo, ako uskutočňuje pátranie medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM). Napriek odlišným prístupom jednotlivých členských štátov k problematike pátrania po rodinných príslušníkoch by sa niektoré pravidlá a postupy vytvorené na národnej úrovni mohli rozšíriť aj na ostatné členské štáty a priniesť úžitok. Preto bolo navrhnuté, aby sa vypracoval dotazník, pomocou ktorého by vznikol prehľad informácií a sprístupnili by sa najlepšie postupy v oblasti pátrania po rodinných príslušníkoch.

Komparatívna správa Agentúry pre základné práva (FRA) z roku 2010 o odlúčených deťoch žiadajúcich o azyl v členských štátoch EÚ sa zamerala na perspektívu a skúsenosti detí bez sprievodu v 12 členských štátoch EÚ. V správe sú uvedené najlepšie postupy a medzery v súčasných systémoch vo vzťahu k otázkam, ako sú ubytovanie, prístup k zdravotnej starostlivosti, vzdelávaniu a odbornej príprave, právne zastúpenie, úloha sociálnych pracovníkov, určovanie veku, pátranie po rodinných príslušníkoch a zlučovanie rodín<sup>39</sup>.

Vo februári 2011 Komisia prijala program EÚ v oblasti práv dieťaťa, ktorého cieľom je riešiť ochranu detí, a to aj tých bez sprievodu, ktoré sa ocitnú v situáciách ohrozenia. Do úvahy prichádzajú opatrenia zamerané na šírenie usmernení Rady Európy o súdnictve zohľadňujúcom potreby detí, ktoré obsahujú ustanovenia o deťoch bez sprievodu. Súčasťou programu je podpora a stimulovanie odbornej prípravy pre sudcov a ostatných odborníkov na európskej úrovni, ktorej cieľom je optimálna účasť detí v súdnych konaniach.

V priebehu roka 2011 EASO aktualizoval modul európskeho vzdelávacieho programu v oblasti azylu o časť venovanú pohovorom s deťmi. Tento modul napĺňa potreby odbornej

---

<sup>35</sup> *Projekt pod názvom „Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe (Vyplňanie medzier v ochrane: základné normy pre poručníkov odlúčených detí v Európe)“*, ktorý zrealizovala holandská sekcia organizácie Defence for Children, bol financovaný z programu DAPHNE III a dokončený v roku 2011. Informácie sú k dispozícii na adrese <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

<sup>36</sup> *Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries*, ktorý zrealizovala Medzinárodná organizácia pre migráciu, [http://www.iom.hu/PDF/guardianship\\_brochure.pdf](http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf)

<sup>37</sup> Pracovný program Európskeho podporného úradu pre azyl na rok 2012 je k dispozícii na stránke [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_EN\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf).

<sup>38</sup> Zasadnutie z 26. marca 2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

<sup>39</sup> [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf)



prípravy azylových úradníkov v otázkach súvisiacich s pohlavím, traumou a vekom. Okrem toho zabezpečuje, aby pohovory s maloletými prebiehali vo forme prispôsobenej deťom.<sup>40</sup>

Dôležitou súčasťou praktického rozvoja spoločného prístupu EÚ k maloletým bez sprievodu je aj naďalej financovanie. V roku 2011 Európsky parlament schválil pilotný projekt, z ktorého by sa malo poskytnúť milión eur na financovanie projektov v oblasti politik prevencie, prijímania, ochrany a integrácie detí bez sprievodu<sup>41</sup>. V nadväznosti na zistené obmedzenia sektorového prístupu sa v návrhu nariadenia o Fonde pre azyl a migráciu z roku 2011<sup>42</sup> spája finančná podpora na integráciu, migráciu, azyl a riadenie návratu a riešia potreby rôznych cieľových skupín občanov tretích krajín vrátane maloletých bez sprievodu, a to komplexnejším a koordinovanejším spôsobom.

## Ďalší vývoj

EÚ sa zaviazala zrevidovať do konca roka 2012 azylové *acquis*. Komisia navrhla zvýšiť úroveň ochrany maloletých bez sprievodu. Pozornosť by sa mala zamerať na transpozíciu príslušných ustanovení týkajúcich sa tejto skupiny migrantov. Na seminároch k transpozícii smernice o obchodovaní s ľuďmi a kvalifikačnej smernice, ako aj iných smerníc, ktoré sa prijímajú v oblasti azylu, by sa malo v čo najväčšej miere diskutovať o problematike maloletých bez sprievodu.

Komisia sa bude naďalej zasadzovať, aby sa právne predpisy EÚ s dosahom na maloletých bez sprievodu správne vykonávali a aby sa riešili prípadné nedostatky v ochrane.

V spolupráci so sieťou Frontex bude EASO zvažovať ďalšie možnosti odbornej prípravy v oblasti spracovania prípadov detí, ktoré sa ocitnú na vonkajších hraniciach EÚ. Súčasťou tejto prípravy by boli postupy určovania veku a hodnotenia dôkazov. Okrem toho sa bude zjednodušovať ďalšia výmena informácií a poznatkov prostredníctvom rôznych odborných stretnutí na tému maloletých bez sprievodu.

Komisia bude s podporou EASO a členských štátov pokračovať v práci na problematike pátrania po rodinných príslušníkoch v EÚ, ako aj v tretích krajinách s cieľom nájsť a šíriť najlepší postup. EÚ a členské štáty by takisto mali ďalej podnecovať spoluprácu s krajinami pôvodu maloletých bez sprievodu.

Komisia bude ďalej poskytovať finančné prostriedky na projekty týkajúce sa detí bez sprievodu. Je však potrebné zintenzívniť úsilie o využívanie týchto prostriedkov. Členské štáty a organizácie občianskej spoločnosti sa vyzývajú, aby predložili ciele návrhy, ako posunúť vykonávanie spoločného prístupu EÚ k maloletým bez sprievodu dopredu. Dôležitým prínosom by mohli byť nové projekty zamerané na najlepší postup v oblasti prevencie miznutia detí z opatrovateľských zariadení, zlepšovania úrovne ubytovania a riešenia situácií, keď dosiahnu vek 18 rokov. Napokon je potrebné zabezpečiť dostupnosť finančných prostriedkov aj po roku 2013. Fond pre azyl a migráciu by v budúcnosti mal slúžiť na zjednodušenie financovania projektov zameraných na maloletých bez sprievodu.

---

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

<sup>41</sup> Rozpočtová položka 18 03 18: „Pilotný projekt – Analýza politik prijímania, ochrany a integrácie maloletých bez sprievodu“.

<sup>42</sup> Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Fond pre azyl a migráciu, KOM(2011) 751 v konečnom znení.

## VI. HĽADANIE DLHODOBÝCH RIEŠENÍ

Smernicu o návrate<sup>43</sup> transponovala do vnútroštátnych právnych predpisov väčšina členských štátov. To viedlo v niekoľkých členských štátoch k značným zlepšeniam ochrany maloletých bez sprievodu. V čase transpozície smernice sa na tieto deti zamerala na zasadnutiach kontaktného výboru k smernici o návrate osobitná pozornosť.

Z fondu pre návrat Komisia financovala európsku platformu pre návrat maloletých bez sprievodu a projekt európskeho reintegračného nástroja uskutočnený holandským útvorom pre repatriáciu a návrat, ktorého cieľovou skupinou sú aj maloletí bez sprievodu. Štúdia o postupoch v oblasti návratu maloletých, ktorú financuje Komisia, poskytuje členským štátom kontrolný zoznam krokov, ktoré si vyžaduje vhodný postup pri návrate detí do tretích krajín<sup>44</sup>. Pracovný program fondu pre návrat na rok 2011 vyzýval na predloženie projektov v oblasti pátrania po rodinných príslušníkoch, monitorovania maloletých, ktorí sa vrátili, a centier na príjem maloletých bez sprievodu, ktorí sa vrátili.

Európsky fond pre utečencov a Európsky fond pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín uprednostňujú túto skupinu migrantov, pokiaľ sa príslušné činnosti kvalifikujú na vyššiu mieru spolufinancovania<sup>45</sup>.

Zmenou a doplnením Európskeho fondu pre utečencov z marca 2012<sup>46</sup>, ktoré viedli k vytvoreniu tzv. spoločného programu EÚ pre presídľovanie, sa posilnila úloha EÚ pri poskytovaní medzinárodnej ochrany maloletým bez sprievodu. Tento nový program povzbudzuje členské štáty poskytovaním finančných stimulov k účasti na presídľovaní detí bez sprievodu v EÚ, aj keď získali postavenie utečenca v krajine mimo EÚ.

### Ďalší vývoj

Správa o uplatňovaní smernice o návrate, ktorú má vypracovať Komisia do decembra 2013, okrem iného dôkladne preskúma vykonávanie ustanovení týkajúcich sa maloletých bez sprievodu.

Z fondu pre návrat sa budú naďalej poskytovať prostriedky na činnosti súvisiace s touto skupinou migrantov. Členské štáty a organizácie občianskej spoločnosti sa vyzývajú, aby v plnej miere využili potenciál finančných zdrojov poskytovaných z fondu.

Komisia bude naďalej obhajovať začleňovanie detí bez sprievodu medzi priority programu Únie pre presídľovanie, ktorý na roky 2014 – 2020 pripravuje Fond pre azyl a migráciu.

---

<sup>43</sup> Smernica 2008/115/ES, Úradný vestník Európskej únie, L 348/98, 24. decembra 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:348:0009:0026:SK:PDF>.

<sup>44</sup> Komparatívna štúdia Generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre vnútorné záležitosti o postupoch v oblasti návratu maloletých HOME/2009/RFX/PR/1002; záverečná správa z decembra 2011 je k dispozícii na stránke [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm), s. 160.

<sup>45</sup> 75 % namiesto 50 %.

<sup>46</sup> Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 281/2012/ES z 29. marca 2012, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 573/2007/ES, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre utečencov na obdobie rokov 2007 až 2008 ako súčasť všeobecného programu *Solidarita a riadenie migračných tokov*.

## VII. ZÁVERY

Akčný plán EÚ týkajúci sa maloletých bez sprievodu a závery Rady predstavujú dôležité kroky pri tvarovaní spoločného prístupu EÚ k tejto skupine migrujúcich detí, ktorý sa zakladá na právach.

Spoločný prístup EÚ umožňuje efektívnejšiu prierezovú diskusiu o politikách zameraných na to, ako riešiť situáciu detí bez ohľadu na ich migračný status, a zjednodušil diskusie medzi inštitúciami EÚ, národnými orgánmi, medzivládnyimi a mimovládnyimi organizáciami na rôznych fórach politik, čím sa zintenzívnila výmena poznatkov a postupov týkajúcich sa maloletých bez sprievodu. Vďaka spoločnému prístupu EÚ získali opatrenia financovania zamerané na situáciu týchto detí vyššiu prioritu. Výslovné uznanie najlepších záujmov dieťaťa ako smerodajného princípu prispelo k vytvoreniu ustanovení, ktoré zabezpečujú zvýšenú ochranu tejto zvlášť zraniteľnej skupiny migrantov v nových právnych nástrojoch EÚ.

Príchod detí bez sprievodu na územie EÚ nie je dočasný, ale dlhodobý jav sprevádzajúci migráciu do EÚ. Dnes aj zajtra bude potrebné zaujať k maloletým bez sprievodu spoločný prístup EÚ, aby pokračovali účinné reakcie na tento komplexný medzinárodný problém pri plnohodnotnom dodržiavaní práv dieťaťa, a to na národnej aj európskej úrovni.

V posledných dvoch rokoch Komisia venovala osobitnú pozornosť zlepšeniu koordinácie a konzistentnosti medzi rôznymi legislatívnymi, finančnými a politickými nástrojmi týkajúcimi sa detí bez sprievodu. Zrealizované opatrenia prispeli k zlepšeniu zbierania údajov, prevencii nebezpečnej migrácie, ochrane detí po vstupe do EÚ a hľadania dlhodobých riešení.

Vypracovanie spoločného prístupu EÚ k maloletým bez sprievodu je však nedokončený a postupný proces. Žiada si ďalšie úsilie v oblasti výmeny poznatkov o tomto jave a tvorby a uplatňovania právnych predpisov, ako aj nelegislatívnych opatrení, aby sa zaisťovala primeraná ochrana detí a najmä zlepšili spôsoby hľadania dlhodobých riešení. V tejto súvislosti priniesla veľmi užitočný príspevok k plneniu akčného plánu v druhom období konferencia o maloletých bez sprievodu, ktorú usporiadalo dánske predsedníctvo EÚ v júni 2012 spolu s organizáciou Save the Children.

Komisia bude naďalej považovať za prioritu financovanie projektov, ktoré sa vzťahujú na deti bez sprievodu. Členské štáty spolu s medzinárodnými a mimovládnyimi organizáciami sa vyzývajú, aby v plnej miere využívali dostupné finančné prostriedky. Okrem toho po prijatí budúceho finančného nástroja – Fondu pre azyl a migráciu – by sa malo zabezpečiť nepretržité financovanie činností zameraných na túto skupinu migrantov. EÚ bude v tretích krajinách a regiónoch prostredníctvom nástrojov vonkajšej pomoci pokračovať vo financovaní iniciatív zameraných na otázky súvisiace s maloletými bez sprievodu.

Ostatní inštitucionálni aktéri sa vyzývajú, aby zväžili, aké kapacity by mohli venovať práci na zefektívnení plnenia. Dôležitými aktérmi a zainteresovanými subjektmi v tejto oblasti sú aj medzinárodné vládne a mimovládne organizácie, ktoré sa pobádajú k ďalšiemu prispievaniu k vykonávaniu spoločného prístupu EÚ.

EÚ a jej členské štáty musia zintenzívniť úsilie o spoluprácu s krajinami pôvodu, tranzitu a určenia mimo EÚ pri presadzovaní spoločného prístupu EÚ k deťom bez sprievodu. Situácia týchto detí by sa mala ďalej riešiť v kontexte vonkajšej politiky migrácie, ako je ustanovená v globálnom prístupe k migrácii a mobilite. V otázkach ako zjednocovanie rodín alebo zabezpečenie bezpečného návratu nemožno dosiahnuť pokrok bez účasti krajín pôvodu.

Napokon práca s tretími krajinami na prevencii nebezpečnej migrácie si vyžaduje koordináciu s rozvojovou pomocou a spoluprácou.