



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2012  
COM(2012) 554 final

**POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU**

**Vmesno poročilo o izvajanju akcijskega načrta za mladoletnike brez spremstva**

{SWD(2012) 281 final}

## I. UVOD

Komisija je maja 2010 sprejela Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva (2010–2014)<sup>1</sup>, čemur je junija 2010 sledilo sprejetje sklepov Sveta o mladoletnikih brez spremstva<sup>2</sup>. Akcijski načrt in sklepi Sveta so uveljavili skupen pristop na ravni EU, ki temelji na načelu otrokove koristi. Določili so glavne smeri ukrepanja, kot so preprečevanje, sprejem in iskanje dolgoročnih rešitev, ki se bodo izvajale z vrsto praktičnih ukrepov, h katerim so se zavezale institucije in agencije Evropske unije (EU), države članice EU in zainteresirane strani.

Z Akcijskim načrtom in sklepi Sveta je bila Komisija pozvana, da do sredine leta 2012 pripravi poročilo o njihovem izvajanju. V omenjenem vmesnem poročilu so izpostavljeni pomembnejši dosežki med majem 2010 in junijem 2012 ter opredeljena področja, na katerih bosta v naslednjih dveh letih potrebna večja pozornost in ciljno usmerjeno ukrepanje. Poročilu je priložen delovni dokument služb Komisije<sup>3</sup>, ki vsebuje podrobnejši opis ukrepov institucij in agencij EU ter nacionalnih uprav držav članic EU. Kadar je ustrezno, se sklicuje tudi na dejavnosti drugih akterjev. Poročilo in delovni dokument služb temeljita na raziskavah, posvetovanjih z državami članicami in stalnem dialogu z organizacijami civilne družbe.

## II. TRENUTNO STANJE

Razvoj dogodkov v zadnjih dveh letih kaže, da prihod mladoletnikov brez spremstva<sup>4</sup> ni začasen pojav, temveč dolgoročna značilnost migracije v EU, in da je potreben skupen pristop EU do te skupine migrantov.

Razlogi za prihod mladoletnikov brez spremstva so še naprej raznoliki in medsebojno povezani. Nekateri med njimi so beg pred oboroženimi spopadi, naravnimi katastrofami, diskriminacijo ali preganjanjem. V tem okviru se svetovni dogodki, kot so konflikt v Afganistanu in Iraku ali politični nemiri, povezani z dogodki arabske pomladi, zdijo pomembni dejavniki, ki vplivajo na takšne tokove. Afganistan in Irak sta bila leta 2009 glavni matični državi mladoletnikov brez spremstva v EU<sup>5</sup>, leta 2010 pa sta bili poleg držav „Afriškega roga“ še vedno pomembni matični državi v večini držav članic<sup>6</sup>. Nekateri otroci ne odidejo po lastni volji, temveč jih v tujino pošljejo njihove družine, da bi se izognili političnemu preganjanju, imeli dostop do izobrazbe in blaginje, česar doma nimajo, ali le zato, da bi pobegnili pred revščino in našli zaposlitev v EU<sup>7</sup>, medtem ko se drugi želijo pridružiti družinskim članom, ki so že na ozemlju EU. Nekateri mladoletniki brez spremstva pa pridejo kot žrtve trgovine z ljudmi in so obsojeni na izkoriščanje.

---

<sup>1</sup> COM(2010) 213 final.

<sup>2</sup> Sklepi Sveta o mladoletnikih brez spremstva, 3 018. zasedanje Sveta za pravosodje in notranje zadeve, Luksemburg, 3. junij 2010.

<sup>3</sup> Delovni dokument služb Komisije, SWD(2012) 281.

<sup>4</sup> Opredelitev pojma „mladoletniki brez spremstva“ izhaja iz člena 2(f) Direktive Sveta 2001/55/ES.

<sup>5</sup> Leta 2009 so bili Afganistan, Somalija in Irak tri najpogostejše matične države mladoletnikov brez spremstva v EU. Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process (Mladoletniki brez spremstva v migracijskem procesu)*“.

<sup>6</sup> „*Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*“ (*Ad hoc poizvedba o mladoletnikih brez spremstva – posodobljena dejstva in statistika*), Evropska migracijska mreža, <http://www.emn.europa.eu> na voljo pod naslovom „EMN Ad-Hoc Queries/Protection“ (št. 367).

<sup>7</sup> Zlasti v Franciji. Frontex (2010) „*Unaccompanied Minors in the Migration Process*“ (*Mladoletniki brez spremstva v migracijskem procesu*).

Kot je navedeno v akcijskem načrtu, je statistika o tej skupini migrantov omejena in ostaja takšna kljub nekaterim izboljšavam pri zbiranju podatkov. Najzanesljivejši razpoložljivi podatki so podatki o mladoletnikih brez spremstva, ki so zaprosili za azil. Leta 2011 je bilo v EU-27 12 225 prošenj za azil, kar je primerljivo s prejšnjimi leti<sup>8</sup> in kaže na to, da je ta vrsta migracije še vedno zelo pomembna. O drugih vrstah tokov mladoletnikov brez spremstva je na voljo manj podatkov. V letu 2011 je bilo skupno sporočeno število dovoljenj za prebivanje, izdanih mladoletnikom brez spremstva, 4 406<sup>9</sup>. Na splošno dokazi kažejo na to, da se število otrok, ki prihajajo v EU, ni bistveno zmanjšalo in se v prihodnjih letih verjetno ne bo spremenilo.

Obseg in narava tokov se med državami članicami še vedno razlikujejo. Mladoletniki brez spremstva v nekatere države članice pridejo pretežno kot prosilci za azil. Primer je Švedska, kjer se je število prošenj za azil, ki so jih vložili mladoletniki brez spremstva, iz leta v leto enakomerno povečevalo, in sicer s 1 510 leta 2008 na 2 655 leta 2011. Podobno se je v Nemčiji v istem obdobju število prošenj za azil iz te skupine migrantov skoraj potrojilo, in sicer s 765 na 2 125<sup>10</sup>.

V drugih državah članicah so azilni tokovi sorazmerno manj pomembni v primerjavi z otroki, ki prihajajo kot nezakoniti migranti. To se dogaja v Italiji in Španiji, ki sta leta 2010<sup>11</sup> izdali prva dovoljenja za 2 278 in 819 mladoletnikov brez spremstva, ki niso zaprosili za azil. Delež teh nezakonitih tokov je vedno večji zaradi političnih nemirov v severnoafriških državah in drugod. V Italiji so na primer opazili, da so se tokovi mladoletnikov brez spremstva iz tradicionalnih matičnih držav, kot je Albanija, v zadnjih letih zmanjšali, medtem ko so se tokovi iz držav Afrike in Bližnjega vzhoda, ki so socialno in politično nestabilne, povečali.

Zadnja skupina držav članic so tranzitne države, ki od mladoletnikov brez spremstva prejmejo zelo malo prošenj za azil – običajno manj kot 60 na leto<sup>12</sup> – vendar nekateri otroci prek teh držav potujejo do ciljne države. V to kategorijo spada večina držav Srednje in Vzhodne Evrope.

### III. ZBIRANJE PODATKOV

Zbiranje podatkov ostaja eden od ključnih izzivov. Dejstvo je, da mladoletniki brez spremstva niso homogena skupina in zanje skrbijo različni organi, kar pomeni, da niso vsi mladoletniki brez spremstva vključeni v redno zbiranje podatkov, ki ga izvajajo države članice. Čeprav o mladoletnikih brez spremstva, ki so zaprosili za azil, obstajajo zanesljivi statistični podatki, je teh podatkov manj za tiste, ki so migrirali nezakonito ali so bili žrtve trgovine z ljudmi.

Vendar sta se v zadnjih dveh letih zbiranje in tudi izmenjava kvantitativnih in kvalitativnih podatkov občutno izboljšala. Revizija smernic za zbiranje podatkov iz člena 6 Uredbe o statistikah<sup>13</sup> iz leta 2011 je omogočila, da je Eurostat zbral podatke o dodatni kategoriji dovoljenj, in sicer o izdanih dovoljenjih za prebivanje mladoletnikom brez spremstva, ki ne

---

<sup>8</sup> 10 845 leta 2010, 12 245 leta 2009 in 11 715 leta 2008. Eurostat.

<sup>9</sup> Eurostat.

<sup>10</sup> Eurostat.

<sup>11</sup> Število mladoletnikov brez spremstva, ki so leta 2010 zaprosili za azil, je bilo v Španiji 15 in v Italiji 305. Eurostat.

<sup>12</sup> Leta 2011 so na Češkem in v Litvi mladoletniki brez spremstva na primer predložili 10 prošenj za azil, na Slovaškem 20, v Bolgariji 25, v Romuniji 55 ter na Madžarskem in v Sloveniji 60. V Estoniji in Latviji teh prosilcev niso zabeležili. Eurostat.

<sup>13</sup> Uredba (ES) št. 862/2007.

zaposijo za azil ali niso dobili dovoljenja za prebivanje kot žrtve trgovine z ljudmi, kar kaže na obseg in dinamiko migracije, ki ni povezana z azilom<sup>14</sup>. Septembra 2010 je agencija Frontex izdala ciljno oceno tveganja z analizo števil, narodnosti, poti in načinov za olajšanje migracije mladoletnikov brez spremstva, ki so prosilci za azil<sup>15</sup>. Evropska migracijska mreža (EMM) je še naprej imela pomembno vlogo pri izmenjavi podatkov o mladoletnikih brez spremstva. V prvem četrtletju leta 2012 je bila izvedena ad hoc poizvedba, ki je zagotovila posodobljene statistične podatke in informacije o praksah v zvezi z mladoletniki brez spremstva, ki so zaprosili za azil<sup>16</sup>.

Novo ustanovljeni Evropski azilni podporni urad (EASO)<sup>17</sup> prav tako sodeluje pri izmenjavi in spremljanju podatkov. Delovni program 2012 omogoča vzpostavitev sistema EASO za izmenjavo in spremljanje informacij o mladoletnikih brez spremstva, zbiranje podatkov in razvoj informacij o matičnih državah<sup>18</sup>.

## Pot naprej

Države članice, institucije in agencije EU ter nevladne in mednarodne organizacije si morajo bolj prizadevati za zbiranje in izmenjavo kvantitativnih in kvalitativnih podatkov, vključno s statističnimi podatki o spolni desegregaciji. Primerljivost podatkov, zbranih v EU, je potrebno dodatno izboljšati. Države članice naj še naprej zbirajo podatke o mladoletnikih brez spremstva, ki so prosilci za azil, pa tudi o mladoletnikih brez spremstva, ki so nezakoniti migranti ali žrtve trgovine z ljudmi. Zlasti bi bilo treba zbrati podrobnejše podatke o trgovini z mladoletniki, da se pridobijo informacije o mladoletnikih brez spremstva, ki so žrtve trgovine z ljudmi.

Zbiranje podatkov ne bi smelo biti omejeno na začetno zbiranje, tj. v trenutku, ko mladoletniki brez spremstva vstopijo v državo članico. Prav tako je treba izboljšati obveščenost o tem, kaj se z njimi zgodi, ko so na ozemlju EU. Države članice bi morale, kadar je to mogoče, zbrati kvantitativne in kvalitativne podatke o številu mladoletnikov brez spremstva, ki pobegnejo iz ustanov za oskrbo, vrstah storitev in zagotovljeni podpori na različnih stopnjah veljavnih postopkov (kot so pospešeni postopki, postopki na meji, ocene starosti, iskanje družin, imenovanje skrbnikov itn.). Zbrati bi bilo treba tudi statistične podatke o številu vrnjenih mladoletnikov brez spremstva<sup>19</sup>.

Komisija bo v letih 2013 in 2014 izvedla študijo, da bo zbrala podatke na ravni EU o vpletenosti otrok v kazenske, civilne in upravne sodne postopke, kot del pilotnega projekta, ki

---

<sup>14</sup> Eurostat, First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship (Prva dovoljenja, izdana zaradi drugih razlogov po razlogu, dolžini veljavnosti in državljanstvu) [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“ (Mladoletniki brez spremstva v migracijskem procesu).

<sup>16</sup> „Ad-Hoc Query Unaccompanied Minors - updated facts and statistics“ (Ad hoc poizvedba Mladoletniki brez spremstva v migracijskem procesu – posodobljena dejstva in statistika) Ref. št. 367. Spletno mesto Evropske migracijske mreže, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

<sup>17</sup> Uredba (EU) št. 439/2010 z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada.

<sup>18</sup> Delovni program EASO 2012, [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_SL\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_SL_TRA.pdf).

<sup>19</sup> Evropska komisija, Generalni direktorat za notranje zadeve „Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors“ (Primerjalna študija o praksah na področju vračanja mladoletnikov) HOME/2009/RFX/PR/1002; KONČNO POROČILO, december 2011, na voljo na naslovu [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), str. 27.

ga podpira Evropski parlament. V zvezi s tem bo zbrala statistične podatke na podlagi ustreznih kazalnikov in zagotovila opisni pregled vpletenosti mladoletnikov brez spremstva v upravne sodne postopke v EU.

EASO bo izmenjavo informacij in znanja še naprej spodbujal prek srečanj strokovnjakov, ki bodo namenjena mladoletnikom brez spremstva. EASO bo do konca leta 2012 predložil poročilo z informacijami o matičnih državah za Afganistan, ki bo vključevalo ustrezna posebna vprašanja v zvezi z ranljivimi skupinami, vključno z mladoletniki brez spremstva.

#### IV. PREPREČEVANJE NEVARNE MIGRACIJE IN TRGOVINE Z OTROKI

Akcijski načrt potrjuje, da je preprečevanje nevarne migracije in trgovine z otroki prvi korak k učinkovitemu obravnavanju vprašanja migracije mladoletnikov brez spremstva. EU in njene države članice so v ta namen migracijo, zlasti migracijo otrok, še naprej vključevale v razvojno sodelovanje. Prav tako so se zavezale k povečevanju ozaveščenosti in usposabljanju za hitreje prepoznavanje žrtev trgovine z ljudmi ter obveščanje otrok in njihovih družin o tveganjih nezakonite migracije. Zadnje področje dejavnosti je bil razvoj integriranih sistemov za zaščito mladoletnikov.

EU je v skladu s tematskim programom o azilu in migraciji, tematskim programom za vlaganje v ljudi, evropskim instrumentom za demokracijo in človekove pravice in instrumentom za razvojno sodelovanje<sup>20</sup> financirala projekte za preprečevanje nevarne migracije in trgovine z otroki, krepitev ozaveščenosti za ogrožene otroke in usposabljanje specializiranega osebja za prepoznavanje tveganih situacij. EU je tudi še naprej podpirala tretje države pri izboljševanju njihovih zakonodajnih in upravnih zmožnosti za prepoznavanje otrok, ki so prosilci za azil in žrtve trgovine z ljudmi<sup>21</sup>.

Nacionalno financiranje in financiranje na ravni EU centrov, ki mladoletnikom nudijo zatočišče in izobrazbo v matičnih državah, kot so Senegal, Maroko, Moldavija, Egipt, Kenija, Gvatemala in Bolivija, daje spodbudne rezultate<sup>22</sup>. Prav tako se začenjajo izvajati kampanje obveščanja, izvajajo pa se tudi dejavnosti za razvoj zmogljivosti za nacionalne organe in varuhe mej<sup>23</sup>.

Pomemben del preprečevanja nevarne migracije in trgovine z otroki je stalno sodelovanje s tretjimi državami. Mladoletniki brez spremstva so bili predmet razprav v okviru dialogov o človekovih pravicah<sup>24</sup>. EU je še naprej izvajala Smernice EU za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic<sup>25</sup>. Po pričakovanjih se bodo s pregledom smernic za leto 2012 dodatno poudarile najranljivejše skupine, kot so mladoletniki brez spremstva.

Vprašanje mladoletnikov brez spremstva je obravnavano v okviru dialogov o migracijah in mobilnosti, kot je partnerstvo za migracije, mobilnost in zaposlovanje med EU in Afriko, ter procesa v Rabatu o migraciji in razvoju. O tem vprašanju je potekala razprava marca 2011 na

---

<sup>20</sup> Za celoten seznam projektov glej Delovni dokument služb Komisije, zgoraj št. 3.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Informacije so zagotovile AT, BE, ES, IT, NL in SE.

<sup>23</sup> Informacije so zagotovile BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK in UK.

<sup>24</sup> Dialogi o človekovih pravicah z Afriško unijo, Bangladešem, Belorusijo, Kambodžo, Kanado, državami kandidatkami (Hrvaško, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Turčijo), Kitajsko, Egiptom, Gruzijo, Indijo, Izraelom, Japonsko, Jordanijo, Kazahstanom, Kirgizistanom, Laosom in Libanonom.

<sup>25</sup> Smernice EU za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic, Svet EU, *Smernice EU o človekovih pravicah in mednarodnem humanitarnem pravu*, 2009.

srečanju delovne skupine za socialne in migracijske zadeve z Marokom, obravnavalo pa se je tudi v dialogu o migracijah, mobilnosti in varnosti s Tunizijo in Marokom, ki se je začel oktobra 2011. Na seznamu akcijskega načrta 2012–2016 praškega procesa so tudi posebni ukrepi v zvezi z mladoletniki brez spremstva<sup>26</sup>.

Države prejemnice so si v okviru vrha držav G8 in platforme EU-ZDA o sodelovanju pri vprašanih migracij in beguncev izmenjale prakse in izkušnje v zvezi z obravnavanjem te skupine migrantov. Španija je leta 2011 organizirala seminar o mladoletnikih brez spremstva kot del platforme EU-ZDA, kar je omogočilo izmenjavo mnenj in praks med državami članicami EU in Združenimi državami<sup>27</sup>.

Komisija je, da bi izboljšala informacije za bodoče migrante, vključila posebno omembo mladoletnikov brez spremstva v portal EU o priseljevanju, ki je bil ustanovljen novembra 2011<sup>28</sup>.

### Pot naprej

EU in države članice morajo v okviru razvojnega sodelovanja še naprej obravnavati vprašanje migracije mladoletnikov brez spremstva. Ključna je večja izmenjava informacij o izvajanih pobudah in načrtovanih ukrepih, da bi se uporaba razpoložljivih sredstev čim bolj povečala. Z razpravami o proračunskem okviru EU za obdobje 2014–2020 bi bilo treba zagotoviti boljše usklajevanje zunanjih skladov<sup>29</sup>.

Z matičnimi in tranzitnimi državami je treba vzpostaviti nenehno sodelovanje. Stabilno sodelovanje s tretjimi državami bo EU in državam članicam pomagalo pri boljšem razumevanju njihovih potreb, kar bo omogočilo podporo oblikovanju in izvajanju prihodnjih projektov. Pomembno je, da takšno sodelovanje ne bo omejeno na ukrepe preprečevanja, ampak bo obravnavalo tudi druga ustrezna vprašanja, kot so obnovitev družinskih povezav, zagotavljanje varne vrnitve otrok in tveganja, da ponovno postanejo žrtve trgovine z ljudmi. Ta vprašanja bi bilo treba obravnavati tudi v okviru partnerstev za mobilnost in dialogov z glavnimi matičnimi državami.

Spodbujati bi bilo treba nadaljnje izmenjave s ciljnim državami, ki niso članice EU in v katere prihajajo mladoletniki brez spremstva, ne le zaradi izmenjave izkušenj in dobre prakse, temveč tudi z namenom, da se poiščejo konkretne rešitve v zvezi s preprečevanjem, iskanjem družine in varno vrnitvijo.

## V. SPREJEM IN POSTOPKOVNA JAMSTVA V EU

Akcijski načrt je potrdil pomen ukrepov za sprejem, da se mladoletnikom brez spremstva, ki se znajdejo na ozemlju EU, zagotovita ustrezna oskrba in pomoč. EU zato še naprej krepi ukrepe za sprejem in dostop do ustreznih postopkovnih jamstev za navedene otroke.

---

<sup>26</sup> Akcijski načrt praškega procesa za obdobje 2012–2016, točka I.3 in točka II.4 Priloge.

<sup>27</sup> Seminar „*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*“ (*Razumevanje situacije mladoletnikov brez spremstva v ZDA in EU ter izmenjava najboljših praks v obeh regijah*), 31. maj 2011, Madrid.

<sup>28</sup> Glej <http://ec.europa.eu/immigration>, oddelek „*Avoiding the risks*“ (*Izogibanje tveganjem*), naslov „*Children travelling alone*“ (*Otroci, ki potujejo sami*) : [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> „Proračun za strategijo Evropa 2020“, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, COM(2011) 500 final.

Predlagane so bile spremembe Zakonika Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja in Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma, da se izboljša obravnavanje mladoletnikov brez spremstva na mejah. Te spremembe bodo uvedle model usposabljanja varuhov meje v zvezi z mladoletniki brez spremstva in formalno oblikovale seznam nacionalnih kontaktnih točk za namene posvetovanja o mladoletnikih, katerih uporaba bo obvezna. Rezultat skupne operacije „Hammer“, ki jo je vodila agencija Frontex, so operativne smernice o načinu obravnavanja otrok, vključno z mladoletniki brez spremstva, na zunanjih mejah. Seminar z naslovom „Otroci brez spremstva: otroci, ki prehajajo zunanje meje EU v želji po zaščiti“, organiziran v okviru belgijskega predsedstva, je podal sveženj priporočil za nacionalne organe in nadnacionalne akterje<sup>30</sup>.

EU je v zvezi z mladoletniki brez spremstva, ki so prosilci za azil, v postopku dokončanja pogajanj o reviziji pravnega reda na področju azila, ki naj bi okrepila zaščito te skupine migrantov. Decembra 2011 je bila sprejeta direktiva o izpolnjevanju pogojev za priznanje statusa<sup>31</sup>. Ta direktiva krepi določbo o iskanju družinskih članov in prvič predloži okvirni seznam vprašanj, ki jih je treba upoštevati pri določanju najboljšega interesa otroka.

Evropski parlament in Svet sta aprila 2011 sprejela direktivo o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev (direktiva o trgovini z ljudmi).<sup>32</sup> Ta direktiva vključuje nove določbe za zagotavljanje pomoči, podpore in zaščite za mladoletnike brez spremstva, ki so žrtve trgovine z ljudmi. Države članice morajo s sprejetjem potrebnih ukrepov zlasti zagotoviti, da se posebni ukrepi za pomoč in podporo otrokom, ki so žrtve trgovine z ljudmi, sprejmejo na podlagi posamezne ocene specifičnih okoliščin vsakega posameznega otroka, ki je žrtev, ob upoštevanju otrokovih pogledov, potreb in pomislekov, da se za otroka najde trajna rešitev. Prav tako bi morale države članice otroku dodeliti skrbnika ali zastopnika od trenutka, ko organi otroka odkrijejo.

Komisija je ustanovila strokovno skupino za področje mladoletnikov brez spremstva v migracijskem postopku, da se izmenjajo pogledi in prakse o različnih vprašanjih na tem področju<sup>33</sup>. Prvo tematsko srečanje, ki je potekalo 21. junija 2011, je bilo posvečeno skrbništvu. Na srečanju je bilo potrjeno, da je skrbništvo eden ključnih elementov zaščite otroka in da kljub pomanjkanju enotnega modela skrbništva obstajajo skupni izzivi v EU, kot je potreba po usposabljanju skrbnikov. Komisija je z namenom podpiranja skrbniških omrežij financirala projekt „European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in practice“ (Evropska mreža skrbniških institucij: skrbništvo v praksi), ki ga izvaja fundacija NIDOS<sup>34</sup>. Financirala je tudi projekt pod vodstvom organizacije za obrambo otrok Defence

---

<sup>30</sup> Seminar belgijskega predsedstva „*Otroci brez spremstva: otroci, ki prehajajo zunanje meje EU v želji po zaščiti*“, ki je potekal 9. in 10. decembra 2010 v Bruslju. Konferenco je sofinancirala Komisija (Sklad za zunanje meje), osredotočila pa se je na zaščito otrok od prvega srečanja in pripravila sveženj priporočil.

<sup>31</sup> Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (prenovitev). Uradni list Evropske unije, L 337/9, 20.12.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:SL:PDF>.

<sup>32</sup> Uradni list Evropske unije, L 101/1, 15.4.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:SL:PDF>.

<sup>33</sup> Strokovna skupina za področje mladoletnikov brez spremstva v migracijskem procesu (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402&lang=SL>. Srečanj se udeležujejo strokovnjaki iz držav članic EU, nevladnih organizacij, mednarodnih organizacij ter institucij in agencij EU.

<sup>34</sup> Ukrepi skupnosti Evropskega sklada za begunce za leto 2011.



for Children na Nizozemskem, ki je privedel do oblikovanja temeljnih standardov za skrbnike mladoletnikov brez spremstva<sup>35</sup>, in projekt s ciljem izboljšati kakovost skrbništva in oskrbe mladoletnikov brez spremstva, ki so prosilci za azil, v Srednji Evropi<sup>36</sup>.

EASO je leta 2012 med prednostne naloge uvrstil sestavljanje delovne skupine za oceno starosti, ki je izdala tehnično dokumentacijo in priročnik za oceno starosti<sup>37</sup>. EASO je spomladi leta 2012 državam članicam in organizacijam civilne družbe poslal vprašalnik za ocenitev sedanjih politik in praks v EU. Rezultati bodo podprli delo delovne skupine EASO v prihodnje in prispevali k razvoju smernic.

Strokovna skupina za področje mladoletnikov brez spremstva je natančno preučila iskanje družin<sup>38</sup>. Ugotovila je, da brez sodelovanja matičnih držav ni mogoče najti družin, pravnih skrbnikov ali ustreznih subjektov za oskrbo mladoletnikov, obnoviti družinskih vezi in mladoletnikov vrniti v varno okolje. Španija in Francija sta predstavili načine sodelovanja z matičnimi državami, Italija pa je podala razlago, kako Mednarodna organizacija za migracije izvaja iskanje. Države članice so sicer sprejele različne pristope v zvezi z vprašanjem iskanja družin, vendar bi si lahko nekatera pravila in prakse, razvite na nacionalni ravni, izmenjavale med seboj. Zato je bil podan predlog za oblikovanje vprašalnika, da se vzpostavi katalog informacij in izmenjuje najboljša praksa v zvezi z iskanjem družine.

Primerjalno poročilo Agencije Evropske unije za temeljne pravice za leto 2010 o ločenih otrocih, ki prosijo za azil v državah članicah EU, je obravnavalo nadaljnje možnosti in izkušnje mladoletnikov brez spremstva v 12. državah članicah EU. Opredelilo je dobre prakse in pomanjkljivosti obstoječih sistemov v zvezi z vidiki, kot so nastanitev, dostop do zdravstvenega varstva, izobrazbe in usposabljanja, pravno zastopanje, vloga socialnih delavcev, ocena starosti, iskanje družine in njena ponovna združitve<sup>39</sup>.

Komisija je februarja 2011 sprejela agendo EU za otrokove pravice, ki obravnava zaščito otrok v ranljivih položajih, vključno z mladoletniki brez spremstva. Obravnavani ukrepi vključujejo spodbujanje uporabe smernic Sveta Evrope za otrokom prijazno sodno varstvo iz leta 2010, ki vsebujejo določbe o mladoletnikih brez spremstva. Agenda tudi podpira in spodbuja razvoj usposabljanja za sodnike in druge strokovnjake na evropski ravni glede optimalne udeležbe otrok v sodnih postopkih.

EASO je med letom 2011 posodobil modul evropskega azilnega načrta o „razgovorih z otroki“. Ta modul obravnava potrebe po usposabljanju za azilne uradnike glede vprašanj o

---

<sup>35</sup> Projekt „Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe“ („Zapolnitev vrzeli v zaščiti: temeljni standardi za skrbnike ločenih otrok v Evropi“), ki ga vodi organizacija za obrambo otrok Defence for Children na Nizozemskem, je bil financiran s programom DAPHNE III in zaključen leta 2011. Na voljo je na naslovu <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“ („Povečanje kakovosti skrbništva in oskrbe mladoletnikov brez spremstva, ki zaprosijo za azil, v srednjeevropskih državah“), v izvedbi Mednarodne organizacije za migracije, [http://www.iom.hu/PDF/guardianship\\_brochure.pdf](http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf).

<sup>37</sup> Delovni program Evropskega azilnega podpornega urada za leto 2012, na voljo na naslovu [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_SL\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_SL_TRA.pdf).

<sup>38</sup> Srečanje z dne 26. marca 2012.

<sup>39</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402&lang=SL>.  
[http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf).



spolu, poškodbah in starosti. Zagotavlja tudi, da razgovori z mladoletniki potekajo na otroku prijazen način<sup>40</sup>.

Financiranje je še naprej pomemben del praktičnega razvoja skupnega pristopa EU do mladoletnikov brez spremstva. Evropski parlament je leta 2011 odobril pilotni projekt, ki mora zagotoviti sredstva v višini 1 000 000 EUR za projekte v zvezi s politike preprečevanja, sprejemanja, zaščite in vključevanja mladoletnikov brez spremstva<sup>41</sup>. Predlog uredbe o ustanovitvi Sklada za migracije in azil iz leta 2011<sup>42</sup> s priznavanjem omejitev „sektorskega“ pristopa združuje finančno podporo za vključevanje, migracijo, azil in upravljanje vračanja, ter na celovitejši in bolj usklajen način obravnava potrebe različnih ciljnih skupin državljanov tretjih držav, vključno z mladoletniki brez spremstva.

## Pot naprej

EU je zavezana k reviziji pravnega reda na področju azila do konca leta 2012. Komisija je predlagala višje standarde zaščite za mladoletnike brez spremstva. Pozornost bi bilo treba nameniti prenosu ustreznih določb v zvezi s to skupino migrantov. Kolikor je mogoče, bi bilo treba v seminarje, namenjene razpravi o prenosu direktive o trgovini z ljudmi in direktive o izpolnjevanju pogojev za priznanje statusa ter drugih prihodnjih direktiv na področju azila, vključiti razprave o vprašanju mladoletnikov brez spremstva.

Komisija bo še naprej zagotavljala pravilno izvajanje zakonodaje EU, ki vpliva na mladoletnike brez spremstva, in obravnavo morebitnih pomanjkljivosti v zaščiti.

EASO bo v sodelovanju z agencijo Frontex obravnaval dodatne možnosti za usposabljanje glede ravnanja v primerih, ko gre za otroke na zunanjih mejah EU, ki bi vključevalo postopke za oceno starosti in dokazov. Spodbujal bo tudi nadaljnjo izmenjavo informacij in znanja z različnimi strokovnimi sestanki v zvezi z mladoletniki brez spremstva.

Komisija si bo na področju iskanja družin v EU in tretjih državah ob podpori EASO in držav članic še naprej prizadevala za prepoznavanje in spodbujanje najboljše prakse. EU in države članice bi morale tudi dodatno spodbujati sodelovanje z matičnimi državami mladoletnikov brez spremstva.

Komisija bo še naprej zagotavljala finančna sredstva za projekte v zvezi z mladoletniki brez spremstva. Vendar je treba okrepiti prizadevanja za uporabo teh sredstev. Države članice in organizacije civilne družbe so pozvane k predložitvi ciljnih predlogov za spodbujanje izvajanja skupnega pristopa EU do mladoletnikov brez spremstva. Pomembno bi lahko prispevali novi projekti, ki bi se osredotočili na najboljše prakse pri preprečevanju izginotja otrok iz oskrbe, izboljšanje standardov nastanitve in ravnanje v situacijah, ko mladoletniki dopolnijo 18 let. Končno je treba zagotoviti razpoložljivost finančnih sredstev po letu 2013. Bodoči Sklad za migracije in azil bi moral spodbujati financiranje projektov za mladoletnike brez spremstva.

---

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

<sup>41</sup> Proračunska vrstica 18 03 18: „Pilotni projekt – Analiza politik sprejemanja, zaščite in vključevanja mladoletnikov brez spremstva v Uniji“.

<sup>42</sup> Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Sklada za migracije in azil, COM(2011) 751 final.

## VI. ISKANJE TRAJNIH REŠITEV

Večina držav članic EU je direktivo o vračanju<sup>43</sup> prenesla v nacionalno zakonodajo. To je v več državah članicah privedlo do pomembnih izboljšav v zaščiti mladoletnikov brez spremstva. V času prenosa zadevne direktive je bila na sejah kontaktnega odbora za direktivo o vračanju tem otrokom namenjena posebna pozornost.

Komisija je v okviru Sklada za vračanje financirala evropsko platformo vračanja za mladoletnike brez spremstva in projekt evropskega instrumenta za ponovno vključevanje, ki ga vodi nizozemska služba za vračanje in odhod, katerega ciljne skupine vključujejo mladoletnike brez spremstva. Primerjalna študija o praksah na področju vračanja mladoletnikov, ki jo financira Komisija, državam članicam zagotavlja kontrolni seznam za doseganje dobre prakse v zvezi z vračanjem otrok v tretje države<sup>44</sup>. Delovni program Sklada za vračanje za leto 2011 je pozval k projektom za iskanje družin, spremljanje vrnjenih mladoletnikov in sprejemne centre za vrnjene mladoletnike brez spremstva.

Evropski sklad za begunce in Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav tej skupini migrantov namenjata prednost, če ustrezne dejavnosti izpolnjujejo pogoje za višjo stopnjo sofinanciranja<sup>45</sup>.

S spremembo Evropskega sklada za begunce marca 2012<sup>46</sup>, ko se je vzpostavil „skupni program EU za ponovno naselitev“, se krepila vloga EU pri zagotavljanju mednarodne zaščite za mladoletnike brez spremstva. Novi program s finančnimi spodbudami spodbuja države članice k sodelovanju pri preselitvi mladoletnikov brez spremstva v EU, ki jim je bil priznan status begunca v državi, ki ni članica EU.

### Pot naprej

Komisija bo v poročilu o uporabi direktive o vračanju, ki ga bo pripravila do decembra 2013, med drugim natančno preučila izvajanje določb v zvezi z mladoletniki brez spremstva.

Sklad za vračanje bo še naprej zagotavljal sredstva za dejavnosti v zvezi s to skupino migrantov. Države članice in organizacije civilne družbe so pozvane, da v celoti izkoristijo finančna sredstva, ki so na razpolago v okviru Sklada.

Komisija bo še naprej zagovarjala vključitev mladoletnikov brez spremstva v prednostne naloge na področju preseljevanja v programu Unije za preselitev, ki ga za obdobje 2014–2020 načrtuje Sklad za migracije in azil.

---

<sup>43</sup> Direktiva 2008/115/ES, Uradni list Evropske unije, L 348/98, 24.12.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:SL:PDF>.

<sup>44</sup> Evropska komisija, Generalni direktorat za notranje zadeve, Primerjalna študija o praksah na področju vračanja mladoletnikov HOME/2009/RFX/PR/1002; končno poročilo, december 2011, na voljo na naslovu [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), str. 160.

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

<sup>46</sup> Sklep št. 281/2012/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. marca 2012 o spremembi Odločbe št. 573/2007/ES o ustanovitvi Evropskega sklada za begunce za obdobje 2008–2013 v okviru splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“.

## VII. SKLEPNE UGOTOVITVE

Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva in sklepi Sveta so pomembni koraki pri oblikovanju skupnega, na pravicah temelječega pristopa EU k tej skupine otrok migrantov.

Skupni pristop EU je omogočil učinkovitejše razmisleke presečne politike o tem, kako obravnavati situacijo otrok ne glede na njihov migracijski status, in spodbudil razprave med institucijami EU, nacionalnimi organi ter medvladnimi in nevladnimi organizacijami na različnih področjih politike, s čimer je omogočil boljšo izmenjavo znanja in praks v zvezi z mladoletniki brez spremstva. Skupni pristop EU je zagotovil, da so ukrepi financiranja dobili pomembnejšo vlogo pri obravnavanju situacije teh otrok. Izrecno priznavanje najboljšega interesa otroka kot vodilnega načela je prispevalo k sprejetju določb, ki zagotavljajo vedno večjo zaščito novih zakonodajnih instrumentov EU za to posebej ranljivo skupino migrantov.

Prihod mladoletnikov brez spremstva na ozemlje EU ni začasno stanje, temveč dolgoročna značilnost migracij v EU. Obstaja in tudi v prihodnje bo obstajala potreba po skupnem pristopu EU k mladoletnikom brez spremstva, da bi se še naprej učinkovito in ob popolnem upoštevanju pravic otroka odzivali na ta zapleten in nadnacionalen izziv, tako na nacionalni kot na evropski ravni.

Komisija je v zadnjih dveh letih posebno pozornost namenjala zagotavljanju boljšega usklajevanja in doslednosti med različnimi zakonodajnimi, finančnimi in političnimi instrumenti v zvezi z mladoletniki brez spremstva. Izvedeni ukrepi so pripomogli k izboljšanju zbiranja podatkov, preprečevanju nevarne migracije in trgovine z ljudmi, zaščiti otrok, ko pridejo v EU, in iskanju dolgoročnih rešitev.

Vendar je oblikovanje skupnega pristopa EU do mladoletnikov brez spremstva postopen proces, ki je v teku. Zanj so potrebna nadaljnja prizadevanja v smislu izmenjave znanja o zadevnem vprašanju, oblikovanja in izvajanja zakonodajnih in drugih ukrepov za zagotavljanje ustrezne zaščite otrok ter zlasti k izboljšanju načinov iskanja trajnih rešitev. V zvezi s tem je konferenca o mladoletnikih brez spremstva, ki sta jo junija 2012 organizirala dansko predsedstvo sveta EU in organizacija za pomoč otrokom Save the Children, zelo koristno prispevala k drugemu obdobju izvajanja Akcijskega načrta.

Komisija bo še naprej med prednostne naloge uvrščala financiranje projektov, ki vključujejo mladoletnike brez spremstva. Države članice ter mednarodne in nevladne organizacije naj uporabljajo razpoložljiva finančna sredstva v celoti. Prav tako bi moral prihodnji finančni instrument (Sklad za migracije in azil) zagotoviti usklajeno financiranje dejavnosti za to skupino migrantov. EU bo prek svojih instrumentov za zunanjo pomoč še naprej financirala pobude v tretjih državah in regijah v zvezi z vprašanji glede mladoletnikov brez spremstva.

Drugi institucionalni akterji EU so prav tako pozvani, da razmislijo, v kolikšnem obsegu bi lahko sodelovali pri pripravi učinkovitejšega izvajanja. Mednarodne vladne in nevladne organizacije se kot pomembne zainteresirane strani in akterje na tem področju spodbuja, da še naprej prispevajo k izvajanju skupnega pristopa EU.

EU in njene države članice morajo okrepiti sedanja prizadevanja za sodelovanje z matičnimi, tranzitnimi in ciljnimi državami, ki niso članice EU, pri razvijanju skupnega pristopa EU do mladoletnikov brez spremstva. Položaj teh otrok bi bilo treba še naprej obravnavati v okviru zunanje migracijske politike, kot je določeno v Globalnem pristopu k vprašanju migracij in mobilnosti. Napredkov pri vprašanjih, kot sta ponovna vzpostavitev enotnosti družine ali zagotavljanje varne vrnitve, ni mogoče doseči brez sodelovanja matičnih držav. Nazadnje, za

sodelovanje s tretjimi državami pri preprečevanju nevarne migracije je potrebno usklajevanje s pomočjo za razvoj in sodelovanje.