



**RADA
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 10. května 2010
(OR. en)**

9604/10

ASIM 56

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	6. května 2010
Příjemce:	Pierre de BOISSIEU, generální tajemník Rady Evropské unie
Předmět:	Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010 – 2014)

Delegace naleznou v příloze dokument Komise KOM(2010) 213 v konečném znění.

Příloha: KOM(2010) 213 v konečném znění



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 6.5.2010
KOM(2010)213 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010 – 2014)

SEK(2010)534

1. Úvod

Problém s nezletilými osobami bez doprovodu se rozrůstá, protože značný počet státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti ve věku do 18 let přijíždí na území EU bez doprovodu zodpovědné dospělé osoby nebo je ponecháno bez doprovodu po svém vstupu na území EU¹. Ačkoli je tento problém v některých členských státech markantnější než v jiných, zasaženy jsou všechny.

Statistiky o nezletilých osobách bez doprovodu nejsou plošné ani konsistentní. U nezletilých osob bez doprovodu, které žádají o azyl, jsou statistiky nejkomplexnější a nejlépe porovnatelné. Podle údajů, které předložila Evropská migrační síť², požádalo v roce 2008 o azyl celkem 11 292 nezletilých osob bez doprovodu ve 22 členských státech³, které se této studii účastnily. V roce 2007 bylo podáno celkem 8 030 žádostí o azyl. V roce 2008 tedy došlo v těchto státech ke zvýšení počtu žádostí o +40,6 %. Státní příslušnosti těchto nezletilých osob bez doprovodu byly různé, ačkoli převažovali státní příslušníci Afghánistánu, Iráku a některých afrických zemí.

Důvody, proč tato mimořádně zranitelná kategorie dětí přijíždí na území EU, jsou různé: únik před válkami a konflikty, chudoba nebo přírodní katastrofy, diskriminace nebo pronásledování; jsou vysílány svou rodinou s očekáváním lepšího života nebo přístupu ke vzdělání či lepších životních podmínek, včetně lékařské péče; sloučení s rodinnými příslušníky; jsou obětmi obchodování vystavenými vykořisťování atd.

Komise ve svém sdělení⁴ z června 2009 nastínila další vývoj strategie EU o právech dítěte⁵ a zveřejnila akční plán pro nezletilé děti bez doprovodu. Stockholmský program, který Evropská rada schválila ve dnech 10.–11. prosince 2009⁶, uvítal iniciativu Komise zaměřenou na vypracování akčního plánu týkajícího se nezletilých osob bez doprovodu, který má být přijat Radou a který spojuje opatření zaměřená na prevenci, ochranu a asistovaný návrat⁷. Evropský parlament ve svém usnesení o Stockholmském programu zdůraznil, že akční plán EU by se měl zabývat otázkami jako ochrana, trvalé řešení v nejlepším zájmu dítěte a spolupráce s třetími zeměmi⁸.

Stockholmský program od Komise výslovně požaduje, že by se měla „zabývat praktickými opatřeními k usnadnění návratu velkého počtu nezletilých osob bez doprovodu, které nepotřebují mezinárodní ochranu“. Analýza ale prokazuje, že řešení nelze omezit jen na návrat (který je pouze jednou z možností), protože tato záležitost je mnohem složitější, má více rozměrů a existují jasné hranice, jak mohou členské státy zacházet s nezletilými osobami bez doprovodu.

¹ Pro účely tohoto dokumentu se použije definice „nezletilé osoby bez doprovodu“ podle čl. 2 písm. f) směrnice Rady 2001/55/ES.

² Syntéza a vnitrostátní zprávy jsou k dispozici na internetových stránkách Evropské migrační sítě: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=115>

³ Výjimkami jsou: Bulharsko, Kypr, Dánsko, Lucembursko a Rumunsko.

⁴ KOM(2009) 262.

⁵ KOM(2006) 367.

⁶ 17024/09, s. 68.

⁷ Viz také „Akční plán na provádění Stockholmského programu“ KOM(2010) 171 v konečném znění.

⁸ P5_TA(2009)0090.

Komise klade do centra jakéhokoli opatření týkajícího se nezletilých osob bez doprovodu normy zavedené Úmluvou Organizace spojených národů o právech dítěte. Legislativní a finanční nástroje EU týkající se azylu, přistěhovalectví a obchodování s lidmi se již přímo či nepřímo zabývají specifickou situací nezletilých osob bez doprovodu a stanoví, že ochrana jejich práv musí být vymahatelná. Aby mohla EU a členské státy konkrétně a účinně reagovat, je však potřeba zvýšit soudržnost a spolupráci v rámci EU a se zeměmi původu a zeměmi tranzitu. Proto je nutné vytvořit společný přístup EU.

Tento společný přístup by měl vycházet z respektování práv dítěte, jak je stanoví Listina základních práv Evropské unie a Úmluva Organizace spojených národů o právech dítěte, zejména ze zásady „nejvlastnějších zájmů dítěte“, která musí být prvořadým hlediskem při všech opatřeních týkajících se dětí uskutečňovaných veřejnými orgány⁹. Je nezbytně nutné zajistit, aby každé dítě, jež potřebuje ochranu, ji mělo k dispozici a aby bez ohledu na svůj přistěhovalecký status, občanství či původ bylo se všemi dětmi v první řadě zacházeno jako s dětmi¹⁰. Rovněž musí vycházet ze solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy, zeměmi původu i zeměmi tranzitu a také z posílené spolupráce s odbornými organizacemi občanské společnosti a mezinárodními organizacemi.

Na základě konzultací s členskými zeměmi¹¹ a organizacemi občanské společnosti a na základě cíleného výzkumu, a to především zpráv vypracovaných Evropskou migrační sítí¹² a Agentury pro základní práva¹³, bylo zjištěno několik problémů a řešení. Tyto údaje jsou nejdříve označeny v akčním plánu jako nedostatečné a poté jsou určeny tři hlavní oblasti, které vyžadují opatření: prevence, regionální programy ochrany, přijímání a označení trvalých řešení. Ochrana a zásada nejvlastnějších zájmů dítěte by měly prolínat všemi opatřeními.

2. ÚDAJE

Situaci nelze dobře zhodnotit ani nalézt vhodná řešení bez toho, že by bylo k dispozici jasné vyhodnocení na základě komplexních, spolehlivých a srovnatelných údajů.

Nařízení o statistice¹⁴ stanoví členským státům povinnost předávat každoročně členěné údaje pouze o nezletilých osobách bez doprovodu, jež jsou žadateli o mezinárodní ochranu. Díky tomuto omezení nejsou k dispozici harmonizované a úplné statistické údaje o všech nezletilých osobách bez doprovodu, kteří přijíždějí na území EU. Statistiky by proto měly zahrnovat všechny nezletilé osoby bez doprovodu.

Komise a agentury¹⁵ jsou již nápomocny při studiích v této záležitosti. Stávající síť, jako je Evropská migrační síť, by měly podporovat výměnu informací a údajů mezi členskými státy.

⁹ Článek 24 Listiny základních práv Evropské unie a článek 3 Úmluvy Organizace spojených národů o právech dítěte.

¹⁰ Článek 24 Listiny základních práv Evropské unie a článek 3 Úmluvy Organizace spojených národů o právech dítěte.

¹¹ Včetně odpovědí na dotazník zjišťující skutkový stav, dokument Rady 16869/09.

¹² Viz zpráva Evropské migrační sítě.

¹³ Zveřejněno dne 30. dubna 2009, k dispozici na internetové adrese: www.fra.europa.eu

¹⁴ Nařízení (ES) č. 862/2007.

¹⁵ Agentura pro základní práva, Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (FRONTEX), Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu.

Pro vytvoření účinné spolupráce se zeměmi původu a zeměmi tranzitu je zapotřebí více informací o migračních trasách a zločineckých sítích. Ty by bylo možné shromažďovat ve spolupráci s mezinárodními organizacemi a bylo by možné je systematicky zahrnovat do migračních profilů dotyčných zemí. Dále agentura FRONTEX založila síť agentury FRONTEX pro analýzu rizik a zavedla sběr údajů o několika ukazatelích týkajících se nelegální migrace. V oblasti trestné činnosti již působí Europol.

Legislativní hodnocení a provádění

- Komise navrhne členským státům, aby využily úplný potenciál stávajícího a doplňkového členění podle nařízení o statistice, aby byly shromážděny komplexní údaje o nezletilých osobách bez doprovodu. Pokud tímto nebude dosaženo daného cíle, měly by být požadované informace shromažďovány přímo od správních orgánů členských států.

Agentury a síť

- EU a její členské státy by měly pro zlepšení sběru údajů a výměnu informací o nezletilých osobách bez doprovodu využít stávající agentury a sítě, a to:
 - značným zlepšením výměny informací mezi členskými státy v rámci Evropské migrační sítě a Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu,
 - posílením úkolů agentury FRONTEX a Europolu v oblasti sběru a analýzy údajů využitím všech dostupných zdrojů, včetně informací, které shromáždily síť styčných úředníků pro přistěhovalectví.
- Agentura FRONTEX je vyzvána, aby vypracovala:
 - každoroční hodnocení na základě sběru údajů sítě agentury FRONTEX pro analýzu rizik, aby mohla být členským státům poskytnout analýzu rizik o nezletilých osobách bez doprovodu, které překračují vnější hranice členských států EU,
 - ukazatele týkající se zranitelných skupin, jako jsou např. nezletilých osob bez doprovodu, ve zprávách o společných operacích,
 - vhodně upravenou analýzu rizik týkající se povahy rizik, kterým čelí nezletilé osoby bez doprovodu.
- Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu je vyzván, aby:
 - shromažďoval údaje a rozvíjel informace a analýzy týkající se země původu, které jsou důležité pro zhodnocení potřeb v oblasti ochrany nezletilých osob bez doprovodu, s cílem lépe podpořit rozhodnutí o kvalitě,
 - sledoval problematiku nezletilých osob bez doprovodu, které jsou žadateli o azyl, zejména v členských státech, jež jsou zasaženy nejvíce.

Zvyšování informovanosti

- Komise bude povzbuzovat členské státy a příslušné agentury a sítě, aby zlepšily komplexnost údajů týkajících se nezletilých osob bez doprovodu.
- Komise podpoří, aby do migračních profilů hlavních zemí původu a tranzitu byl zahrnut oddíl týkající se nezletilých osob bez doprovodu.

3. PREVENCE PŘÍSTĚHOVALECTVÍ, K NĚMUŽ DOCHÁZÍ ZA NEBEZPEČNÝCH OKOLNOSTÍ, A OBCHODOVÁNÍ S LIDMI – ZVÝŠENÍ SCHOPNOSTI POSKYTOVAT OCHRANU V TŘETÍCH ZEMÍCH

3.1. Prevence

Prevence přistěhovalectví, k němuž dochází za nebezpečných okolností, a obchodování s dětmi je prvním krokem k efektivnímu řešení otázky nezletilých osob bez doprovodu. Opatření a politiky se musí lišit podle skupiny, do které nezletilé osoby bez doprovodu patří (např. žadatelé o azyl, oběti obchodování s lidmi, nezletilé osoby, které neoprávněně vstupují na území EU za účelem získání práce, aj.), a/nebo země nebo regionu původu. Zapojení zemí původu a tranzitu je zásadní, stejně jako spolupráce s organizacemi občanské společnosti a mezinárodními organizacemi, jež působí v terénu, a nebude mít vliv na právo nezletilých osob bez doprovodu žádat o mezinárodní ochranu v EU.

Lze označit čtyři hlavní osy zásahů. Zaprvé EU a členské státy potřebují pokračovat ve svých snahách začleňovat otázky přistěhovalectví, a zejména otázky přistěhovalectví nezletilých osob bez doprovodu, do rozvojové spolupráce v klíčových oblastech, jako je zmírňování chudoby, vzdělávání, zdravotní péče, politika zaměstnanosti, lidská práva a demokratizace a obnova po konfliktech. Tyto snahy pomohou řešit prvotní příčiny přistěhovalectví a vytvořit prostředí, které umožní dětem vyrůstat v jejich zemích původu, s dobrými vyhlídkami na osobní rozvoj a obstojné životní podmínky.

Další dvě osy lze zaměřit na děti samotné a osoby, které s nimi jsou (pravděpodobně) v kontaktu. V zemích původu a tranzitu by se měly propagovat cílené informační kampaně a odborná příprava, aby se zlepšilo včasné odhalení potenciálních obětí obchodování s lidmi a jejich ochrana. Měly by se zaměřit na širší veřejnost i na potenciální oběti a společenství, ve kterém žijí, úředníky donucovacích orgánů, pohraniční stráž a jiné dotčené osoby. Podobné činnosti by se měly zaměřit na informování dětí a jejich rodin o rizicích souvisejících s nelegální migrací do EU, o alternativních možnostech studia, odborné přípravy a práce v zemích původu a legálních cestách ke studiu v EU. Mezi ostatní opatření by měla patřit cílená práce na místní úrovni prostřednictvím škol a interakcí s původní komunitou. Specificky vyškolený personál v hlavních oblastech emigrace a obchodování s lidmi by mohl posoudit rizikové situace a učinit závčas opatření.

Je rovněž velice důležité zapojit do těchto informačních činností v jejich zemích původu diasporu v EU, stejně jako využít neformální komunikační cesty se společenstvími původu, aby byly rozptýleny falešné mýty o životě v Evropě. Také je třeba zvážit úlohu médií v zemích původu.

EU bude dále podporovat i rozvoj systémů ochrany dítěte, které propojí potřebné služby ve všech sociálních odvětvích, aby se zabránilo rizikům vzniku násilí na dětech, jejich zneužívání, vydírání a zanedbávání a aby se na tyto rizika reagovalo, aby byly podporovány děti, které nejsou v péči své rodiny, a aby byla poskytována ochrana dětem v ústavech. EU bude podporovat systémy pro registraci porodů, které díky tomu, že zajistí, že všechny děti budou mít právní totožnost a tedy přístup ke svým zákonným právům, hrají důležitou úlohu v ochraně dětí.

Činnosti v těchto oblastech může EU podporovat prostřednictvím nástrojů vnější spolupráce, jako např. Tematický program spolupráce se třetími zeměmi v oblasti migrace a azylu (dále jen „tematický program“), zeměpisnými nástroji, jako např. Evropský rozvojový fond, nástroj

předvstupní pomoci, evropský nástroj sousedství a partnerství, zeměpisné programy finančního nástroje pro rozvojovou spolupráci. Také by měla být zajištěna koordinace s příslušnými interními fondy.

Financování

EU a vnitrostátní nástroje pro vnější spolupráci by měly splňovat následující podmínky:

- Měly by být plně využívány dobře koordinovaným způsobem k financování projektů v třetích zemích, aby bylo bráněno přistěhovalectví dětí, k němuž dochází za nebezpečných okolností, a obchodování s dětmi, zejména poskytnutím alternativních řešení v zemi/regionu původu, z nichž mohou mít užitek děti.
- Financování by mělo probíhat v partnerství s ústředními a místními orgány v zemích původu, organizacemi občanské společnosti a mezinárodními organizacemi:
 - Cílené informační programy pro ohrožené děti, jakož i jiné druhy preventivních opatření na místní úrovni, ve školách, společenstvích a rodinách.
 - Odborná příprava specializovaného personálu v hlavních oblastech původu, který by měl odhalovat rizikové situace a jednat s rodinami a společenstvími.
 - Studie v hlavních zemích původu pro lepší pochopení příčin, které vedou děti, aby se zapojily do závislé i nezávislé migrace.
- Měly by podporovat činnosti, jejichž cílem je ochrana dětí před jakoukoli formou násilí či vydírání, zejména rozvoj systémů pro ochranu dítěte a registraci porodů.

Vztahy se třetími zeměmi

V této oblasti by EU a členské státy měly činit následující:

- Pravidelně se zabývat otázkami ochrany dětí v rámci dialogů o lidských právech a přistěhovalectví mezi EU a třetími zeměmi.
- Systematicky prověřovat možnost, aby byla do dohod se třetími zeměmi zahrnuta zvláštní ustanovení řešící problém přistěhovalectví nezletilých osob bez doprovodu a umožňující spolupráci v otázkách, jako např. prevence, pátrání po rodinných příslušnících, návrat či opětovné začlenění.

Boj proti obchodování s lidmi

V této oblasti by EU a členské státy měly činit následující:

- Posílit opatření týkající se dětských obětí obchodování s lidmi tím, že budou pomáhat a chránit tyto děti co možná nejdříve tak, že budou předány zvláštním službám v zemi, kde byly nalezeny. Do této pomoci by měla spadat alespoň opatření upravená směrnicí o obětech obchodování s lidmi¹⁶.

¹⁶ Směrnice Rady 2004/81/ES.

- Posilovat schopnosti třetích zemích v boji proti obchodování s lidmi a v ochraně nezletilých osob bez doprovodu a jejich pomoci v nejvlastnějším zájmu dítěte a v souladu s mezinárodními normami a úmluvami bez ohledu na jejich státní příslušnost.
- Měla by být provedena preventivní opatření obsažená v dokumentu zaměřeném na konkrétní kroky v oblasti obchodu s lidmi a podporovány regionální nástroje zaměřené proti obchodování s lidmi.

Víza a informace

- Konzulární služby členských států by měly pečlivě posoudit žádosti o víza předkládána jménem dětí.
- Komise zařadí na svůj přistěhovalecký portál konkrétní odkazy pro nezletilé osoby bez doprovodu, aby se zlepšila informovanost potenciálních přistěhovalců.

3.2. Programy ochrany v třetích zemích

Aniž by byla dotčena povinnost EU poskytovat ochranu potřebným, nezletilé osoby by neměly být nuceny, aby podstupovaly nebezpečnou cestu do EU s cílem požádat o mezinárodní ochranu. Proto je důležité založit a/nebo dále financovat programy ochrany v blízkosti zemí původu.

V souladu s obecnými pokyny EU o právech dítěte¹⁷ bude EU i nadále příjemcům financí z EU ukládat povinnost dodržovat vysokou úroveň ochrany a pomoci nezletilým osobám bez doprovodu; projekty musí obsahovat minimálně vzdělávací zařízení, lékařskou péči a informaci o právech a postupech.

EU a členské státy měly i nadále činit následující kroky:

Financování

- Financovat činnosti, jejichž cílem je poskytovat ochranu a pomoc mladistvým žadatelům o azyl a uprchlíkům, včetně financování činností proti vydírání a nucenému najímání, např. zločineckými skupinami.

Vztahy se třetími zeměmi

- Podporovat třetí země při zlepšování jejich legislativní a administrativní schopnosti, jak odhalovat nezletilé žadatele o azyl a oběti obchodování s lidmi, a zakládat zvláštní programy pomoci.
- Začlenit do regionálních programů ochrany činnosti, jejichž cílem je pomáhat a podporovat děti, a rozšiřovat tyto programy tak, aby pokrývaly klíčové regiony, pokud jde o migrační proudy do EU a potřeby ochrany.

¹⁷ Obecné zásady EU v oblasti prosazování a ochrany práv dítěte, Rada EU, *Obecné zásady EU týkající se lidských práv a mezinárodního humanitárního práva*, 2009.

4. PŘIJÍMÁNÍ A PROCEDURÁLNÍ ZÁRUKY V EU

Opatření související s přijetím a přístup k příslušným procedurálním zárukám by se měly uplatňovat od chvíle, kdy je zjištěna přítomnost nezletilé osoby bez doprovodu na vnějších hranicích území EU, až do nalezení trvalého řešení. Specializované organizace občanské společnosti by měly být vyzývány, aby plnily aktivnější úlohu v průběhu celého procesu. Musí být činěna vhodná opatření, aby bylo zajištěno hladké přechodné období pro děti, které díky tomu, že dosáhnou věku 18 let a stanou se dospělými, mohou být ohroženy ztrátou ochrany a podpory.

4.1. Postupy při prvním setkání a úroveň ochrany

Příslušné nástroje EU v oblasti přistěhovalectví již obsahují ustanovení o posílené ochraně nezletilých osob bez doprovodu. Tato ustanovení jsou však svázána s danými podmínkami v tom smyslu, že se použijí pro žadatele o azyl, uprchlíky, neoprávněně pobývající migranty a oběti obchodování s lidmi. Neposkytují však stejnou úroveň přijetí a pomoci. V některých členských státech také vznikají specifické potíže související s přeshraničními případy / tranzitními prostory. Těmito potenciálními mezerami v ochraně je třeba se zabývat.

Právní předpisy EU zejména nestanoví jmenování zástupce od chvíle, kdy orgány zjistí přítomnost nezletilé osoby bez doprovodu, a to před použitím příslušných nástrojů. Zastoupení je výslovně stanoveno pouze v případě žadatelů u azyl. Ačkoli důležité záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu stanoví směrnice o navracení, směrnice o dočasné ochraně, směrnice o obětech obchodování s lidmi¹⁸ a příslušné mezinárodní nástroje¹⁹, prostor pro výklad je ponechán na členských státech. Navíc neexistuje shoda, pokud jde o pravomoci, způsobilost a úlohu zástupců. Nezletilé osoby bez doprovodu by měly být informovány o svých právech a měly by mít přístup k platným mechanismům pro podávání stížností a monitorování.

Každá zjištěná nezletilá osoba bez doprovodu by měla být oddělena od dospělých, aby byla chráněna a aby byly přerušeny styky s obchodníky s lidmi či převaděči a zabráněno se (opětovnému) ohrožení. Od prvního setkání je nezbytně nutné věnovat pozornost ochraně, jako je včasné zjištění profilu typu nezletilé osoby, neboť to může pomoci odhalit nejzranitelnější nezletilé osoby bez doprovodu. Aby byly zjištěny užitečné informace pro zjištění totožnosti a vypátrání rodinných příslušníků, je třeba použít různá opatření na základě právních předpisů a vybudovat si důvěru, čímž bude zajištěno, aby nezletilým osobám bez doprovodu nebyla odeprána péče a aby byli odhaleni a stíháni obchodníci s lidmi či převaděči.

Nezletilým osobám bez doprovodu by mělo být vždy poskytnuto vhodné ubytování a mělo by s nimi být zacházeno tak, aby to bylo v souladu s jejich nejvlastnějšími zájmy. V případech, kdy je zadržení výjimečně oprávněné, má být použito pouze jako nejzazší opatření na nejkratší vhodnou dobu a s ohledem na nejvlastnější zájmy dítěte.

Zmizení nezletilé osoby bez doprovodu, která by měla být v péči vnitrostátních orgánů, je dalším velkým problémem. Některé se (opětovně) stanou obětí obchodníků s lidmi, jiní se

¹⁸ Směrnice 2008/115/ES, 2001/55/ES a 2004/81/ES.

¹⁹ Mezinárodní normy o zacházení s nezletilými osobami bez doprovodu vyplývající z Úmluvy Organizace spojených národů o právech dítěte uvedl Výbor pro práva dítěte ve své obecné připomínce č. 6 (2005) Zacházení s nezletilými osobami bez doprovodu mimo jejich zemi původu.

snaží připojit k příslušníkům své rodiny či společenství v jiných členských státech a/nebo se nakonec rozhodnou pro práci ve stínové ekonomice a život v ponižujících podmínkách.

Legislativní opatření

- EU by měla přijmout normy ochrany na vyšší úrovni pro nezletilé osoby bez doprovodu ukončením jednání o revizi azylového *acquis*²⁰ a přijetím komplexnějších právních předpisů v oblasti obchodování s lidmi²¹ a sexuálního vykořisťování dětí²².
- Komise bude zajišťovat správné provádění právních předpisů EU a na základě posouzení dopadů zhodnotí, zda je nutné zavést cílené změny nebo specifický nástroj, který stanoví společné normy týkající se přijímání a pomoci pro všechny nezletilé osoby bez doprovodu, pokud jde o opatrovnictví, právní zastoupení, přístup k ubytování a péči, úvodní pohovory, vzdělávací služby a vhodnou zdravotní péči atd.

Analýza a výměna informací

- EU by měla posoudit různé zkušenosti, jak řešit zmizení osob, a propagovat osvědčené postupy.
- Členské státy se vyzývají, aby:
 - Prioritně využívaly upozorňování v Schengenském informačním systému o pohřešovaných osobách v případech útěku z péče či zmizení,
 - zvážily zavedení kontrolních mechanismů, které by pomohly sledovat kvalitu opatrovnictví s cílem zajistit, aby byly v průběhu rozhodovacího procesu zohledňovány nejvlastnější zájmy dítěte a zejména aby bylo zabráněno zneužití.

Agentury

- Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu je vyzván, aby organizoval vzdělávací činnosti a vytvořil osvědčené postupy týkající se podmínek přijímání, azylových postupů a začlenění nezletilých osob bez doprovodu.
- Agentura FRONTEX je vyzývána, aby:

²⁰ Návrhy, kterými se mění: směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, KOM(2008) 815; nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, KOM(2008) 820; nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy, KOM(2008) 825; směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, KOM(2009) 554, a směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany, KOM(2009) 551.

²¹ Návrh směrnice o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se zrušuje rámcové rozhodnutí 2002/629/SVV, KOM(2010) 95 v konečném znění.

²² Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se zrušuje rámcové rozhodnutí 2004/68/SVV, KOM(2010) 94 v konečném znění.

- zahrnuje do školicího programu pro pohraniční strážce zvláštní výukový modul o způsobech, jak odhalovat mimořádně citlivé situace související s nezletilými osobami bez doprovodu, jako např. nezletilé osoby, jež byly předmětem obchodu s lidmi,
- zahrnuje do pracovních dohod, které mají být uzavřeny s třetími zeměmi, zvláštní odstavce týkající se zranitelných skupin, včetně nezletilých osob bez doprovodu,
- poskytovala odbornou pomoc pohraničním orgánům v třetích zemích ohledně opatření souvisejících s hranicemi týkající se nezletilých osob bez doprovodu.

Financování

Komise bude:

- Využívat efektivně dostupné finanční prostředky na podporu evropských sítí opatrovníků, výměnu osvědčených postupů a vypracování pokynů, společných osnov a odborné přípravy, atd.
- Financovat způsobilé členské státy při zřizování přijímacích zařízení, které budou splňovat zvláštní potřeby nezletilých osob bez doprovodu.

4.2. Posouzení věku a pátrání po rodinných příslušnících

Otázka věku je zásadní, neboť na ní závisí mnoho procedurálních a právních záruk v příslušných právních předpisech EU, stejně jako povinnost dodržovat požadavky na ochranu údajů při zaznamenávání informací o nezletilých osobách bez doprovodu v databázích jako EURODAC.

Postupy a techniky používané při posuzování věku se liší a často vznikají pochybnosti o jejich spolehlivosti a proporcionalitě. Možnost odvolání není vždy zaručena²³. Jak zdůrazňují odborníci, opatrovník by měl být přítomný ve všech fázích řízení a s dětmi by mělo být zacházeno jako s dětmi, dokud není dokázáno, že jimi nejsou.

Pátrání po rodinných příslušnících je klíčovým prvkem zásady zachování celistvosti rodiny. Rovněž souvisí s povinnostmi stanovenými v příslušných nástrojích EU, tj. nezletilou osobu nelze vykázat, pokud se nevrací k příslušníkovi své rodiny, jmenovanému opatrovníkovi nebo do vhodných přijímacích zařízení ve státě návratu. Členské státy se však potýkají s velkými problémy při pátrání po rodinných příslušnících.

- Komise zveřejní pokyny pro osvědčené postupy ve spolupráci s vědeckými a právními odborníky a ve spolupráci s Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu, kteří vypracují technickou dokumentaci týkající se posuzování věku.
- Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu je vyzván, aby organizoval vzdělávací činnosti týkající se posuzování věku, vypracoval modul v rámci evropských osnov pro vzdělávání odborníků v oblasti azylu a příručku pro osvědčené postupy.

²³ Viz zpráva Evropské migrační sítě.

- Členské státy by měly při ověřování totožnosti nezletilých osob bez doprovodu využívat vízový informační systém (VIS), jakmile bude uveden do provozu. Měly by podle článku 19 nařízení o VIS²⁴ ověřit, zda jsou zaregistrovány.
- Komise bude:
 - Podporovat členské státy, aby si navzájem pomáhaly při pátrání po rodinných příslušnících v zemích, kde jeden členský stát zřídil pro tento účel funkční síť.
 - Podporovat společný přístup (tj. pokyny pro osvědčené postupy) k posuzování věku a pátrání po rodinných příslušnících, včetně společného přístupu k řešení těchto otázek v souvislosti s odvoláním.

5. NALEZENÍ TRVALÝCH ŘEŠENÍ

Trvalá řešení by měla vycházet z individuálního posouzení nejvlastnějších zájmů dítěte a měla by spočívat v některém z následujících postupů:

- návrat a opětovné začlenění v zemi původu,
- poskytnutí statusu mezinárodní ochrany nebo jiného právního statusu, který umožňuje nezletilým osobám postupně se začlenit v členském státu svého pobytu,
- znovusídlení.

- Rozhodnutí o budoucnosti každé nezletilé osoby bez doprovodu by měly učinit příslušné orgány v co možná nejkratší době (pokud možno do šesti měsíců) s ohledem na povinnost pokusit se vypátrat rodinné příslušníky, prověřit jiné možnosti opětovného začlenění v jejich vlastní společnosti a posoudit, které řešení je v nejvlastnějším zájmu dítěte.

5.1. Návrat a opětovné začlenění v zemi původu

Je pravděpodobné, že v mnoha případech je nejvlastnějším zájmem dítěte, aby bylo sloučeno se svými rodinnými příslušníky a vyrůstalo ve svém vlastním sociálním a kulturním prostředí. S ohledem na tuto skutečnost by měly být členské státy vyzvány, aby vytvořily alternativy inovativního partnerství s třetími zeměmi původu a tranzitu, např. formou financování řady vzdělávacích a školicích činností. Návrat je však jen jednou z možností a nejvlastnější zájmy dítěte musí být vždy prvotní. Musí být upřednostňován dobrovolný odjezd.

Směrnice o navracení²⁵ obsahuje několik závazných právních záruk týkajících se nezletilých osob, které musí být provedeny do vnitrostátních právních předpisů do prosince 2010, čímž dojde ke značnému zlepšení v několika členských státech. V právních předpisech však stále přetrvávají určité nedostatky, pokud jde o ochranu nezletilých osob bez doprovodu. Zejména jde o to, že členské státy mají možnost vyloučit z oblasti působnosti směrnice státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou zadrženi v souvislosti s neoprávněným překročením vnějších hranic své země. Nezletilé osoby bez doprovodu, které spadají do této kategorie, nemohou tedy využívat právních záruk stanovených směrnicí. Členské státy jsou nicméně

²⁴ Nařízení (ES) č. 767/2008.

²⁵ Směrnice Rady 2008/115/ES.

vázány zárukami a základními právy obsaženými ve vnitrostátních právních předpisech, Listině základních práv Evropské unie, Úmluvě Organizace spojených národů o právech dítěte a nástrojích Rady Evropy. Tato situace by měla být dále analyzována.

Ačkoli se opatrovnictví poskytované žadatelům o azyl a pomoc požadovaná při navracení liší, musí se navíc zohlednit nutnost návaznosti pomoci v azylových postupech a postupech navracení. Dohody o zpětném přebírání osob EU v plném rozsahu pokrývají otázku nezletilých osob. Vzhledem k tomu, že musí být používány v souladu se zárukami stanovenými jinde v *acquis* EU, neobsahují žádné zvláštní ustanovení o ochraně nezletilých osob.

Pomoc nezletilým osobám by měla být trvalým a stabilním procesem, který by měl zahrnovat navracení a fázi po navracení. V každém případě je nutné, aby bylo navracení provedeno bezpečně, šetrně vůči dětem a s ohledem na genderovou problematiku. V této souvislosti je zásadní, aby byly nezletilé osoby navraceny tak, aby byly plně respektovány mezinárodní normy a aby byly přijaty ve svém domovském prostředí. Terénní práce je zásadní při přesvědčování rodinných příslušníků a společenství, aby uvítali návrat nezletilých osob a také aby se zabránilo stigmatizaci a dalšímu ohrožení v případech obchodování s lidmi. Toho lze dosáhnout tím, že je nabídnuta možnost účastnit se vzdělávacího či školicího kurzu a že je zemím původu poskytována pomoc, aby mohly za použití stávajících finančních nástrojů nabídnout dětem a mládeži perspektivu, pokud jde o studia a práci. Rovněž by mělo být sledováno opětovné začlenění, aby se zabránilo vzniku větších problémů.

Opatření, jejichž cílem je dosáhnout souladu s ustanoveními směrnice o navracení, jež souvisejí s nezletilými osobami, jsou způsobilé pro financování v rámci Evropského návratového fondu²⁶. Prioritou tematického programu je nadále podporovat třetí země při řešení problémů nezletilých osob bez doprovodu. Členské státy a státy, které nejsou členy EU, by měly využívat tyto zdroje cíleněji.

Komise:

Financování

- stanoví priority pro financování konkrétních činností ve prospěch nezletilých osob bez doprovodu z Evropského návratového fondu a tematického programu, a to včetně:
 - projektů umožňujících sledování a kontrolu po návratu, zejména v případě dětských obětí obchodování s lidmi,
 - podpory sloučení dětí se svými rodiči na základě činností s cílem vypátrat rodinné příslušníky v členských státech a zemích původu,
 - podpory rodin a společenství pro účely opětovného začlenění,
 - podpory úřadům v zemích původu při řízení návratu, vytváření středisek odborné přípravy, při podpoře rodin a nezletilých osob po návratu, ochraně obětí obchodování s lidmi a zabránění opětovného ohrožení atd.,
 - studií a výzkumu,

²⁶ Viz dokument SOLID 2008–21.

- podpory projektů a politik, jež vedou k vytvoření příležitosti ke studiu a odbornému výcviku v zemích původu, které jsou otevřené všem nezletilým osobám bez doprovodu.

Sledování právních předpisů

- Zveřejnění studie o stávající praxi a právních předpisech v členských státech týkajících se návratu nezletilých osob bez doprovodu a situace nezletilých osob bez doprovodu, které spadají pod dohody o zpětném přebírání.
- Podporovat osvědčené postupy v členských státech, které jsou vstřícné vůči dětem.

5.2. Status mezinárodní ochrany, jiné právní statusy a začlenění nezletilých osob bez doprovodu

Nezletilým osobám bez doprovodu může být poskytnut status uprchlíka nebo status doplňkové ochrany za podmínek stanovených právními předpisy EU. S ohledem na jejich mimořádně citlivou situaci jsou nezbytná opatření na podporu jejich začlenění do hostitelské společnosti. Příslušné činnosti by mohly být financovány z Evropského fondu pro uprchlíky.

Právní předpisy a politiky EU se nezabývají situací nezletilých osob, které nelze navrátit, přičemž je udělení povolení k pobytu ze solidárních, humanitárních či jiných důvodů ponecháno na vnitrostátních právních předpisech. V případě, kdy návrat není možný, ani nelze konstatovat, že začlenění v zemi pobytu je v nejvlastnějším zájmu dítěte, měl by být nezletilé osobě bez doprovodu udělen takový právní status, který ji uděluje alespoň stejná práva a ochranu jako dříve. Také by mělo být nalezeno vhodné ubytování. Nezletilé osoby by měly být podporovány ve své cestě k úspěšnému začlenění v hostitelské společnosti.

Financování

Členské státy jsou vyzývány, aby maximálně využívaly stávající možnosti financování v rámci Evropského fondu pro uprchlíky a Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí.

- Komise:
 - Jakmile stanoví priority pro činnost Společenství v ročních pracovních programech, které budou pro tyto fondy přijaty, posílí činnosti související s nezletilými osobami bez doprovodu.
 - Promyslí, jak lépe zahrnout do další generace finančních nástrojů od roku 2014 v oblasti řízení migrace otázku nezletilých osob bez doprovodu.
 - Financovat projekty pro začleňování nezletilých osob bez doprovodu, které mají právní status, s mimořádnou pozorností zaměřenou na podporu zotavení obětí násilí typicky páchaného na dětech či obchodování s lidmi.

Vývoj politiky

- Otázka nezletilých osob bez doprovodu by měla být dále rozvíjena v integračních politikách na úrovni EU i na vnitrostátních úrovních formou výměny a rozvoje osvědčených postupů atd.
- Komise:
 - V novém programu EU pro integraci migrujících osob bude řešit konkrétní problémy, které vznikají v souvislosti s nezletilými osobami bez doprovodu.
 - V plánované studii o zacházení s neoprávněně pobývajících státními příslušníky třetích zemí, které dočasně nelze vrátit, prověří konkrétní situaci nezletilých osob bez doprovodu a posoudí nutnost a vhodnost zřízení společného rámce pro nezletilé osoby bez doprovodu, které nemohou být navraceny.

5.3. Znovuusídlení

Možností by také mohlo být znovuusídlení nezletilých osob bez doprovodu, které jsou uprchlíky v třetích zemích, v EU, jakmile budou pečlivě prověřeny nejvlastnější zájmy dítěte a pokud neexistuje žádné jiné trvalé řešení.²⁷ Při těchto hodnoceních budou členské státy úzce spolupracovat s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a příslušnými organizacemi občanské společnosti.

- Komise bude povzbuzovat členské státy, aby pro činnosti související se znovuusídlováním dále maximálně využívaly možnosti financování dostupné v rámci Evropského fondu pro uprchlíky.

²⁷ KOM(2009) 447.

- Komise a členské státy by měly zajistit, aby při provádění navrhovaného společného programu EU pro znovuušídlování byly vzaty v úvahu zvláštní potřeby nezletilých osob.

6. ZÁVĚR

Cílem tohoto akčního plánu je konkrétně reagovat na problémy, které představuje příjezd vysokého počtu nezletilých osob bez doprovodu na území EU, a přitom plně respektovat práva dítěte a zásadu nejvlastnějšího zájmu dítěte. Je třeba na něj nahlížet jako na východisko dlouhodobého procesu, přičemž jeho provádění závisí na podpoře a práci všech zúčastněných stran: orgánů a agentur EU, členských států, třetích zemí a občanské společnosti. V budoucích letech budou navržena další opatření a mohou být vypracovány studie, analýzy a posouzení dopadů.

Komise podá zprávu o jeho provádění v polovině roku 2012 a dále do roku 2015. Může navrhnout revizi tohoto akčního plánu a/nebo další opatření.