

INFORM EMN

Politiky, prax a štatistiky o maloletých bez sprievodu v členských štátoch EÚ a Nórsku

1. ÚVOD

Tento inform EMN je zhrnutím zistení súhrnnej správy EMN *Politiky, prax a štatistiky o maloletých bez sprievodu*¹ z roku 2015. Jej cieľom bolo aktualizovať zistenia štúdie *Maloletí bez sprievodu – politiky riadiace ich príjem, návraty a integračné opatrenia*, ktorú EMN vypracovala v rokoch 2008 – 2009, a poskytnúť aktuálne informácie a porovnateľné údaje o počtoch a stave ochrany maloletých bez sprievodu prichádzajúcich do EÚ. Hlavné zistenia štúdie predstavujeme nižšie.

2. KLÚČOVÉ POZNÁMKY

- ★ Na účely štúdie sa za maloletých bez sprievodu (MBS) považujú deti (v zmysle definície Dohovoru OSN o právach dieťaťa) z tretích krajín, ktoré prichádzajú na územie členského štátu EÚ bez sprievodu dospelaj osoby, ktorá je za nich zodpovedná, alebo zostali bez sprievodu po vstupe na územie členského štátu.
- ★ Počet MBS, ktorí v EÚ žiadajú o azyl, od roku 2010 trvalo narastá, pričom v roku 2014 dosiahol **24 075** maloletých, čo predstavuje 4 %

z celkového počtu žiadateľov o azyl v roku 2014 (zdroj: Eurostat, pozri graf č. 1 nižšie). Najväčšie počty MBS prijali Švédsko (29 %), Nemecko (18 %), Taliansko (10 %), Rakúsko (8 %) a Spojené kráľovstvo (8 %), pričom spolu ide o takmer 70 % všetkých MBS, ktorí sa v roku 2014 uchádzali v EÚ o azyl.

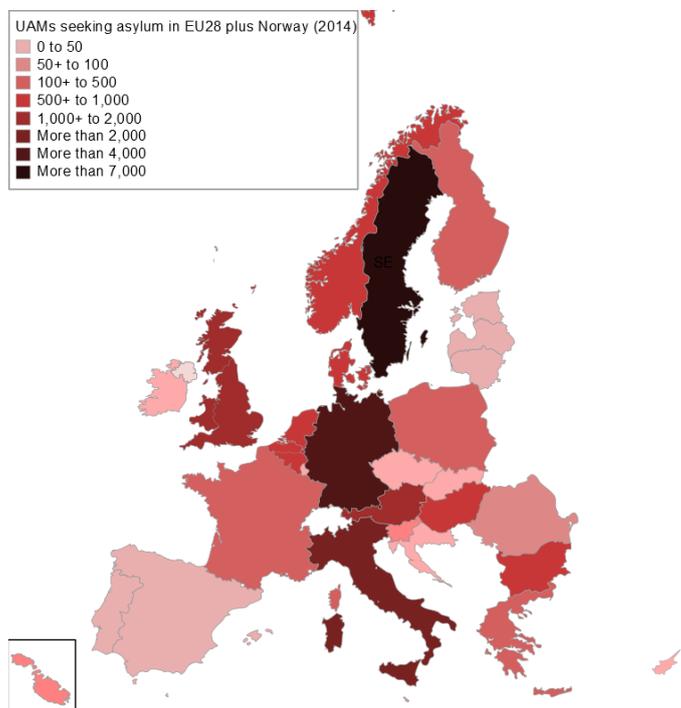
- ★ Maloletí bez sprievodu, ktorí v EÚ žiadajú o azyl, sú zväčša **chlapci** (86 %), **dievčat** je 14 %. Väčšina maloletých je **vo veku 16 a 17 rokov** (65 %) a len malá časť je mladšia ako 14 rokov. **Hlavnými krajinami pôvodu** maloletých sú Afganistan, Eritrea, Sýria, Somálsko, Gambia a Maroko.
- ★ Počet MBS, ktorí prídu do EÚ a **nepožiadajú o azyl**, nie je známy a len málo členských štátov dokáže poskytnúť údaje o maloletých v tejto situácii: je však jasné, že v roku 2013 išlo o viac ako 8 500 maloletých. Veľká časť z nich prišla do Talianska, pričom okrem Talianska poskytlo údaje o maloletých v tejto situácii ešte niekoľko iných (členských) štátov. Vo všeobecnosti chýbajú komplexné a porovnateľné údaje o počtoch MBS, ktorí nežiadajú o azyl, a ich ďalšej situácii. Podobný stav je však aj pri maloletých, ktorí o azyl v EÚ žiadajú.
- ★ Štúdia identifikovala niekoľko **medzier a výziev, ktoré je potrebné riešiť tak, aby mali všetci maloletí bez sprievodu rovnakú úroveň ochrany**. Vo všeobecnosti sa dá povedať, že hoci pre MBS, ktorí žiadajú o azyl alebo im bola udelená medzinárodná ochrana (podľa *acquis* Únie

¹ Súhrnná správa bola pripravená na základe príspevkov 26 členských štátov (**Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Taliansko, Španielsko, Švédsko**) a **Nórska**. Jednotlivé národné štúdiá boli v čo najväčšej možnej miere vypracované podľa spoločných špecifikácií, ktoré vypracovala EMN s cieľom porovnateľnosti údajov.

a medzinárodného práva), sú dostupné mnohé ustanovenia a opatrenia, pre MBS, ktorí o azyl nežiadajú, to často neplatí. V súčasnosti sa teda týmto MBS neposkytuje rovnaká úroveň právnej ani praktickej ochrany.

★ Štúdia vyzdvihla niekoľko príkladov **osvedčených postupov**, ktoré (členské) štáty prijali od roku 2009 a ktoré by mohli byť pre tvorcov politik úžitočné ako podklad tvorby politik a praktických opatrení na ochranu MBS v EÚ. Ich cieľom by pritom malo byť vyhnúť sa „nerovnostiam“, ktoré medzi žiadateľmi a nežiadateľmi o azyl identifikovala aj táto štúdia.

Graf č. 1: Počty maloletých bez sprievodu, ktorí v roku 2014 požiadali o azyl v EÚ-28 a Nórsku podľa krajiny.



Zdroj: Eurostat, 2014.

3. HLAVNÉ ZISTENIA

Aká je motivácia MBS prísť do EÚ?

Dôvody a motivácia MBS prísť do EÚ **nie sú vždy známe**, napríklad preto, že MBS ich nie sú schopní vyjadriť z dôvodu svojho veku či prežitej traumy alebo preto, že sa obávajú odhaliť ich pred úradmi (členských) štátov. V prvom rade, MBS majú rôzne dôvody a motiváciu utiecť zo svojej krajiny. Väčšina (členských) štátov uvádza, že MBS žiadajúci o azyl sa v krajine pôvodu obávali prenasledovania, ublíženia a/alebo porušovania svojich ľudských práv, kým MBS, ktorí o azyl nežiadajú, v EÚ často hľadajú lepšie vzdelávacie a pracovné príležitosti. Uvádzané dôvody a motivácia sa však nie vždy zhodujú s ich migračným statusom. V mnohých prípadoch rozhodnutie migrovať nerobia samotní maloletí, ale ich rodina.

Čo motivuje MBS prísť do konkrétneho (členského) štátu?

Dôvodov príchodu do konkrétneho členského štátu býva niekoľko a často súvisia s viacerými okolnosťami, avšak tromi hlavnými motívmi, ktoré identifikovala štúdia, sú: zlúčenie s členmi rodiny, pričlenenie sa k diaspóram a komunitám migrantov a ekonomické dôvody súvisiace so snahou o lepší život vrátane vzdelávania a predstavami o šanciach MBS získať povolenie na pobyt a prácu. Napriek preferencii určitého (členského) štátu ako cieľovej krajiny, krajina, do ktorej MBS nakoniec príde, je obchodovaný, nelegálne prevádzaný alebo ho v nej zadržia, v skutočnosti často **nie je vecou zámeru a závisí len od externých faktorov**.

Aké sú procedúry spojené so vstupom MBS, ktorí žiadajú o azyl, a tých, ktorí o azyl nežiadajú?

Na MBS, ktorí nežiadajú o azyl, sa vzťahujú podmienky vstupu pre štátnych príslušníkov tretích krajín. Na legálny vstup na územie EÚ potrebujú platné víza a cestovný doklad (vo väčšine prípadov pas). V súlade s medzinárodnými záväzkami sa MBS, ktorí žiadajú o azyl, musí umožniť vstup na územie EÚ, a to bez ohľadu na to, či spĺňajú podmienky vstupu.

Pokiaľ ide o MBS, ktorí nežiadajú o azyl, medzi (členskými) štátmi je **rozdiel** v tom, či môžu odoprieť vstup všetkým štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky vstupu vrátane maloletých bez sprievodu, alebo či uplatňujú špecifickú politiku vo vzťahu k MBS založenú na humanitárnych dôvodoch a MBS umožňujú vstup aj keď nežiadajú o azyl a nespĺňajú podmienky vstupu. V členských štátoch, kde sa neuplatňuje osobitná politika, sa môže MBS, ktorý nespĺňa podmienky na vstup a nežiada o azyl, nariadiť návrat do krajiny pôvodu (po splnení podmienok stanovených návratovou smernicou).

V súlade s *aquis* Únie (členské) štáty prijali osobitné (minimálne) záruky pre MBS, ktorí v EÚ žiadajú o azyl. Tieto záruky sa však medzi jednotlivými (členskými) štátmi líšia v závislosti od fázy azylovej procedúry. K MBS, ktorí nežiadajú o azyl, pristupujú (členské) štáty **rozdielnym** spôsobom. Niektoré štáty nemajú legislatívu osobitne upravujúcu túto skupinu migrantov a MBS vo všeobecnosti smerujú do azylovej procedúry. V iných členských štátoch legislatíva nerozlišuje medzi MBS, ktorí žiadajú alebo nežiadajú o azyl, v dôsledku čoho sa na nich vzťahujú rovnaké právne ustanovenia.

Aké postupy sa používajú v súvislosti s opatrovníctvom a posúdením veku MBS?

Z dôvodu zraniteľnosti pohraničná stráž alebo polícia väčšiny (členských) štátov odovzdáva MBS úradom na ochranu detí. Odovzdanie nastáva okamžite, v prípade pochybností o pravosti dokladov (alebo ak MBS doklady nemá) však pohraničná stráž alebo policajné úrady môžu požiadať o posúdenie veku predtým, než MBS odovzdajú úradom na ochranu dieťaťa.

Cieľom postupov na posúdenie veku je potvrdiť postavenie maloletého v prípade, ak existuje pochybnosť o jeho veku, pričom **metódy posúdenia veku sa medzi (členskými) krajinami líšia a rozdielne postupy sa uplatňujú aj** v súvislosti s výsledkom určenia veku.

Členské štáty určujú MBS, žiadateľom o azyl, zástupcu v súlade s ustanoveniami smernice o konaní o azyle v prepracovanom znení. **Lehota na ustanovenie zástupcu** sa takisto medzi (členskými) krajinami líši, pričom vo väčšine prípadov sa zástupca určuje v čase registrácie žiadosti o azyl, pri príchode do pobytového zariadenia alebo ešte pred podaním žiadosti. Väčšina (členských) štátov určuje zástupcu aj MBS, ktorí nežiadajú o azyl, pričom uplatňuje rovnaký systém opatrovníctva. Neplatí to však vo všetkých prípadoch: systémy opatrovníctva sa môžu líšiť v závislosti od migračného statusu MBS.

Aké typy povolenia na pobyt môžu MBS získať?

Počas svojho pobytu na území EÚ môže byť MBS udelený harmonizovaný štatút ochrany (podľa *acquis* Únie) alebo neharmonizovaný štatút ochrany (na základe Ženevského dohovoru, zásady *non-refoulement* a iných dôvodov). (Členské) štáty udeľujú rôzne typy povolení na pobyt v závislosti od toho, či sa MBS uchádza o azyl alebo nie. MBS, ktorí žiadajú o azyl, (členské) štáty vo všeobecnosti udeľujú povolenie na trvalý alebo dlhodobý pobyt. MBS, ktorí nevstupujú do azylovej procedúry, môžu získať povolenie na prechodný pobyt založené napr. na individuálnej ochrane, na humanitárnych dôvodoch alebo dôvodoch súcitu.

Ako vyzerajú pobytové zariadenia určené MBS?

Väčšina (členských) štátov uplatňuje **podobný systém pobytových zariadení pre všetkých MBS**, pričom obe skupiny MBS sú ubytované v podobných typoch zariadení. Len menšia časť (členských) štátov má rozdielne systémy pobytových zariadení v závislosti od postavenia MBS. Väčšina (členských) štátov ubytáva MBS, žiadateľov o azyl, v osobitných pobytových zariadeniach určených výhradne pre maloletých, v náhradných rodinách alebo vo vyhradených častiach štandardného ubytovacieho zariadenia pre dospelých.

Aké je materiálne a nemateriálne zabezpečenie pobytu MBS?

(Členské) štáty zabezpečujú pre MBS materiálnu starostlivosť vrátane ubytovania, stravy, oblečenia, ako aj denného vreckového, a to **pre obe skupiny MBS bez zjavného rozdielu**. Uvedené služby môžu byť zabezpečované štátom alebo sa MBS na ich zabezpečenie poskytuje finančný príspevok, poukážky alebo kombinácia oboch.

Väčšina (členských) štátov poskytuje aj nemateriálnu starostlivosť, akou je napríklad prístup k právnomu poradenstvu, zdravotnej starostlivosti, vzdelávaniu a zamestnaniu. Pre MBS, žiadateľov o azyl, a pre maloletých, ktorým bola udelená medzinárodná ochrana, ustanovuje smernica o oprávnení na medzinárodnú ochranu v prepracovanom znení („kvalifikačná smernica“) a smernica o konaní o azyle v prepracovanom znení („procedurálna smernica“) isté spoločné prijímacie podmienky a obsah ochrany, ktorá sa má v (členských) štátoch poskytovať. Pokiaľ ide o MBS nežiadajúcich o azyl, štúdia ukázala, že títo maloletí majú **podobné práva**, ako sa udeľujú žiadateľom o azyl, sú však možné výnimky.

Aké sú možnosti trvalého riešenia pre MBS v členských štátoch?

Trvalé riešenia pre MBS sú založené na individuálnom posúdení najlepšieho záujmu dieťaťa a vo väčšine (členských) štátov nie sú stanovené legislatívne, hoci niektoré (členské) štáty zvažujú prijatie takejto legislatívnej úpravy. Väčšina (členských) štátov sa usiluje o nájdenie trvalých riešení pre MBS, pričom môže ísť o integráciu, zlúčenie s rodinou alebo návrat. Vo viacerých (členských) štátoch sa na určenie najlepších záujmov dieťaťa používa špecifický postup s cieľom podporiť rozhodnutie správneho orgánu, ktoré sa týka trvalého riešenia pre MBS, nepoužíva sa však konzistentne vo všetkých (členských) štátoch. Medzi (členskými) štátmi sa líši typ správneho orgánu, ktorý rozhoduje o trvalom riešení pre MBS, a aj časový rámec procedúry na určovanie najlepšieho záujmu dieťaťa.

Aké opatrenia sa používajú na prevenciu miznutia a útekov MBS z pobytových zariadení a/alebo starostlivosti?

(Členské) štáty majú málo údajov o počtoch a profiloch MBS, ktorí zmiznú alebo utečú z pobytového zariadenia alebo zo starostlivosti. Možné dôvody zmiznutia o. i. zahŕňajú: tranzit do iného (členského) štátu, strach zo zamietavého rozhodnutia o žiadosti o medzinárodnú ochranu a/alebo strach z deportácie, znovuobchodovanie maloletého alebo strach, že výsledky postupu na určenie veku nepotvrdia, že ide o maloletého. Väčšina (členských) štátov uplatňuje **opatrenia na prevenciu útekov** maloletých a niektoré vytvorili protokoly spolupráce medzi relevantnými úradmi, ktoré sa zaberajú problematikou MBS.

Pokiaľ ide o **opatrenia na riešenie** zmiznutí, vo väčšine (členských) štátov začne polícia predbežné alebo úplné vyšetrovanie a zároveň vydá varovanie o nezvestnej osobe. Väčšina (členských) štátov uvádza, že využívajú aj národné linky pomoci pre nezvestné deti.²

² Na Európsku linku pomoci pre nezvestné deti (116 000) je možné telefonovať z 27 členských štátov.

Čo sa stane s MBS, keď dosiahnu plnoletosť?

Dve tretiny všetkých MBS, ktorí sa v rokoch 2009 – 2013 uchádzali o azyl, mali vek 16 až 17 rokov, a preto boli alebo sú krátko pred dosiahnutím plnoletosti. Do veku 18 rokov sa k MBS pristupuje v prvom rade ako k deťom a prijímajú sa opatrenia na ich ochranu bez ohľadu na ich migračný status. Vo veku 18 rokov však dostáva prednosť ich migračný status, čo ovplyvňuje ich situáciu v súvislosti s právom na ubytovanie, vzdelávanie, zamestnanie a najmä oprávnenosťou pobytu.

V prípade, ak MBS v danom (členskom) štáte získal medzinárodnú ochranu, nenastáva pri dosiahnutí veku 18 rokov žiadna zmena jeho pobytových práv. Prístup k právam bude pre bývalých MBS rovnaký ako pre dospelých utečencov či iných migrantov s medzinárodnou ochranou. Na druhej strane, k MBS, ktorí nežiadali o azyl a dosiahnu vek 18 rokov, sa môže pristupovať ako k dospelým nelegálnym migrantom a môžu byť vrátení do krajiny pôvodu, ak nemajú platný dôvod zostať v (členskom) štáte, napr. z dôvodu ukončenia štúdia.

Štúdia zistila, že v (členských) štátoch existuje len minimum podporných opatrení pre MBS, ktorý sa pripravujú na prechod k plnoletosti. Niektoré (členské) štáty poskytujú služby následnej starostlivosti, ktoré môžu zahŕňať ubytovanie a súvisiacu podporu až do istého veku, tzn. 21 – 25 rokov. Niekoľko (členských) štátov monitoruje úspešnosť prechodu maloletého k dospelosti, takéto opatrenia sa však nevykonávajú konzistentne vo všetkých (členských) štátoch.

Môžu byť MBS vrátení do krajiny pôvodu?

Väčšina (členských) štátov poskytuje možnosť *dobrovoľného* návratu MBS (ak sú splnené podmienky stanovené návratovou smernicou), ako aj reintegračnú podporu. Pokiaľ ide o reintegračnú podporu, menšia časť (členských) štátov uviedla, že ešte nevyvinuli žiadne reintegračné plány. Väčšina existujúcich programov poskytuje informácie a poradenstvo a v spolupráci s orgánmi sociálnej ochrany vykonáva posúdenie reintegračných potrieb maloletého.

Pokiaľ sú splnené podmienky na zabezpečenie najlepšieho záujmu dieťaťa, niekoľko (členských) štátov môže využiť aj *nútené* návraty MBS. V praxi je však potrebné takýto postup starostlivo a individuálne zvážiť, pričom v skutočnosti sa takéto nútené návraty vykonávajú málokedy aj v tých (členských) štátoch, kde táto možnosť existuje.

Môžu byť MBS zaistení a aké alternatívy zaistenia existujú?

Pokiaľ ide o zaistenie MBS počas čakania na návrat – pričom by malo ísť o krajnú možnosť, ktorá sa využije na najkratší možný čas – členské štáty uplatňujú **rozdielne postupy**: niektoré MBS čakajúcich na návrat zaistujú, iné naopak takýto postup nepoužívajú vôbec. V prípade zaistenia sa na MBS vzťahujú

osobitné podmienky, pričom sa prihliada na najlepší záujem dieťaťa, pokiaľ ide o vek a/alebo časové obmedzenia a/alebo vhodnosť zariadení, keďže maloletí by mali byť umiestnení oddelene od dospelých.

Vo väčšine (členských) štátov majú MBS nárok na alternatívu k zaisteniu. Príklady alternatív k zaisteniu v (členských) štátoch zahŕňajú: osobitné centrá/útulky pre mládež, sociálne inštitúcie alebo pobytové zariadenia, ktoré sú prispôbované potrebám maloletých a kde maloletí bývajú oddelene od dospelých alebo dočasné opatrenia (napr. povinnosť hlásiť sa polícii).

Aký je medzinárodný právny rámec a právny rámec EÚ, pokiaľ ide o MBS?

EÚ sa zaviazala dodržiavať niekoľko medzinárodných dohovorov, ktoré (členským) štátom ukladajú povinnosť prijímať primerané preventívne opatrenia a opatrenia na ochranu migrantov a/alebo detí, vrátane Dohovoru OSN o utečencoch (1951), Dohovoru OSN o právach dieťaťa (1989), Dohovoru Rady Európy o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Od roku 2009 EÚ pracuje na zlepšovaní spoločného európskeho azylového systému (CEAS). Prepracované znenia procedurálnej smernice, kvalifikačnej smernice a smernice o prijímacích podmienkach, ako aj dublinské nariadenie III posilnili (právnú a právom zaručenú) ochranu detí osobitne vo vzťahu k právam MBS. EÚ navyše uznala dôležitosť ochrany detí vrátane MBS pred obchodovaním s ľuďmi prijatím novej smernice o boji proti obchodovaniu s ľuďmi v roku 2011.

Napriek výrazným zlepšeniam *acquis* Únie vrátane procedurálnych záruk, ako je napr. právo na právne zastupovanie, právo na vypočutie, právo na zlúčenie rodiny, alebo zásada zohľadňovania najlepších záujmov dieťaťa v procedúrach, v právnych predpisoch EÚ naďalej existujú potenciálne medzery. Táto štúdia navyše zistila, že hoci EÚ zaviedla pravidlá a štandardy ochrany maloletých bez sprievodu, ktorí sa v EÚ uchádzajú o azyl, právne predpisy obsahujú len málo osobitných ustanovení pre MBS, ktorí prichádzajú do Únie a nežiadajú medzinárodnú ochranu.

4. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie súvisiace s týmto informom EMN a/alebo informácie o iných činnostiach EMN poskytne: HOME-EMN@ec.europa.eu.

Vypracované v máji 2015.