

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 604/2013, pokud jde o určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nezletilé osoby bez doprovodu, která nemá žádného rodinného příslušníka, sourozence nebo příbuzného oprávněně pobývajícího na území některého členského státu

COM(2014) 382 final – 2014/0202 (COD)

(2015/C 012/11)

Zpravodajka: **paní Attard**

Administrátorka: Barbara Walentynowicz

Dne 3. července 2014 se Evropský parlament, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodl konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 604/2013, pokud jde o určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nezletilé osoby bez doprovodu, která nemá žádného rodinného příslušníka, sourozence nebo příbuzného oprávněně pobývajícího na území některého členského státu

COM(2014) 382 final – 2014/0202 (COD).

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 30. září 2014.

Na 502. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 15. a 16. října 2014 (jednání dne 15. října), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 143 hlasy pro, 1 hlas byl proti.

1. Návrhy a doporučení

1.1 EHSV podporuje návrh na změnu nařízení (EU) č. 604/2013. Je však nutné se zabývat překážkami, jako je například složitost správního, soudního a dalších systémů členských států či nedostatek informací a strach z nahlášení, aby se žádné dítě neocitlo v situaci právní nejistoty či bez státní příslušnosti.

1.2 EHSV důrazně doporučuje, aby měla zásada „**nejlepšího zájmu dítěte**“ přednost před veškerým vnitrostátním i mezinárodním právem.

1.3 EHSV konstatuje, že stávající návrh neobsahuje kritéria, z nichž by vyplývalo, jak a kdo stanoví „nejlepší zájem dítěte“. Tato definice by měla respektovat pravidla a normy mezinárodních úmluv o lidských právech.

1.4 Výbor doporučuje, aby byly osoby, které pracují s nezletilými osobami bez doprovodu, řádně proškoleny v otázce dodržování práv dětí.

1.5 Aby se předešlo střetům zájmů a byl zajištěn kvalifikovaný personál, měl by být subjekt stanovující nejlepší zájem dítěte nezávislý a nemít žádnou souvislost s imigračními orgány. V nejlepším případě by se mělo jednat o orgán celostátní úrovně odpovědný za otázky ochrany dětí⁽¹⁾.

1.6 EHSV zdůrazňuje, že k ukončení **zadržování dětí** by se mělo přistoupit jako k naléhavé prioritě, ať už jde o děti s doprovodem, nebo bez něj, a nehlédě na to, jakému postupu podléhají.

⁽¹⁾ Jako je například Úřad pro ochranu nezletilých (*Oficina de protección de menores*) ve Španělsku nebo Úřad péče o děti a mládež v Německu.

1.7 Dětem bez doprovodu a dětem odloučeným od rodiny by – v souladu se **zásadou nenavracení** vyplývající z mezinárodního práva v oblasti lidských práv a mezinárodního humanitárního a uprchlického práva – nikdy neměl být odepřen vstup do země.

1.8 EHSV doporučuje, aby Komise zavedla jednotné postupy a přiměřené a flexibilní lhůty pro případy popsané v odstavcích 4b, 4c a 4d, aby tak byly zajištěny dohody mezi členskými státy založené na zásadě nejlepšího zájmu dítěte.

1.9 Pojmy „vyrozumět“ a „skutečná příležitost“ musí být jasné vymezeny, aby bylo zaručeno, že se nezletilé osobě dostane asistence řádně proškolených sociálních pracovníků, nezávislých tlumočnicků a kvalifikovaného zástupce jakožto zákonného opatrovníka, tak aby pochopila důsledky celého procesu podání žádosti o mezinárodní ochranu v kterémkoliv členském státě EU.

1.10 EHSV má za to, že **zákonný opatrovník** by měl „být kvalifikovaným zástupcem“ se zkušenostmi s prací s nezletilými a znalostí cizineckého práva daného státu a právních předpisů v oblasti ochrany dětí.

1.11 EHSV důrazně vyzývá členské státy, aby zajistily, že veškeré postupy pro určení věku budou vycházet z nejlepšího zájmu nezletilé osoby, přičemž hlavním cílem bude zaručit nezletilé osobě její práva a ochranu, na něž má nárok. Určování věku by mělo probíhat za účasti zákonného opatrovníka.

1.12 EHSV důrazně doporučuje, aby v situacích, kdy nezletilá osoba v průběhu procesu určování členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu dosáhne dospělého věku, byl za věk osoby považován její věk v den podání původní žádosti.

1.13 Je třeba přezkoumat celou řadu **agend různých politik Unie** týkajících se ochrany nezletilých migrantů bez dokladů⁽²⁾. Patří mezi ně otázky regularizace jako nástroje migrační politiky, informování a podpory rodin bez dokladů, vybudování databáze podkladů, registrace narozených dětí, ochrany údajů a rovněž otázka práva na vzdělání a odbornou přípravu, zdravotní péči a bydlení.

1.14 EHSV má za to, že je nezbytná **úplnější definice** „dítěte bez doprovodu v neregulérním postavení migranta“, tak aby pokryla veškeré různé situace, jež nastaly v praxi a nejsou v navrženém nařízení zahrnuty.

1.15 EHSV podtrhuje význam konzultace odborníků z řad občanské společnosti, právníků a lidí z praxe se zkušenostmi s prací s dětmi v postavení migrantů a těší se na spolupráci s Komisí na tomto procesu.

2. Shrnutí návrhu Komise

2.1 Cílem návrhu Komise je pozměnit čl. 8 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (nařízení Dublin III).

2.2 Návrh vznikl s ohledem na nedávný rozsudek⁽³⁾ Soudního dvora EU, jenž upřesňuje, který členský stát je odpovědný za posouzení žádostí předložených nezletilými osobami bez doprovodu. Zlepší se díky němu situace nezletilých žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří nemají rodinu, sourozence či příbuzné na území EU.

2.2.1 V případě odstavce 4a se jedná o kodifikaci rozhodnutí Soudu ve věci C-648/11; stanoví se v něm, že „pokud nezletilá osoba bez doprovodu nemá žádného rodinného příslušníka, sourozence nebo příbuzného oprávněně pobývajícího na území některého členského státu, jak je uvedeno v odstavcích 1 a 2, je příslušným členským státem ten členský stát, ve kterém nezletilá osoba bez doprovodu podala žádost o mezinárodní ochranu a ve kterém se nachází, za předpokladu, že je to v nejlepším zájmu nezletilé osoby“.

⁽²⁾ Dr Sarah Spencer, COMPAS, Oxfordská univerzita.

⁽³⁾ Věc C-648/11 MA a další v. Secretary of State for the Home Department, Spojené království.

2.2.2 Odstavec 4b se týká situace, kdy se nezletilá osoba, která je žadatelem ve smyslu odstavce 4a, nachází na území členského státu, aniž by žádost v tomto členském státě podala. Daný členský stát musí nezletilou osobu bez doprovodu vyrozumět o jejím právu podat žádost a musí jí poskytnout skutečnou příležitost takovou žádost v daném členském státě předložit *za předpokladu, že je to v nejlepším zájmu nezletilé osoby*.

2.2.3 Nezletilá osoba tak má dvě možnosti: buď požádat o mezinárodní ochranu, nebo o ni nežádat.

2.2.4 Podle odstavce 4c je ve druhém případě – tedy v případě, že se nezletilá osoba rozhodne nepředkládat novou žádost v členském státě, ve kterém se nachází, což se ve věci C-648/11 neřeší – nezletilá osoba přepravena do *členského státu, který se po zvážení nejlepších zájmů nezletilé osoby jeví jako nejvhodnější*. Cílem tohoto pravidla je poskytnout jistotu ohledně určování odpovědného členského státu, a to díky jednoznačnosti a předvídatelnosti zavedeného pravidla, a zajistit, že v procesu nebude docházet ke zbytečným prodáváním. Záruky pro nezletilé osoby podle článku 6 nařízení č. 604/2013 se vztahují na všechny nezletilé osoby podléhající postupům obsaženým v tomto nařízení, avšak návrh v odstavci 4c zavádí také povinnost spolupráce mezi členským státem, jemuž byla žádost podána, a žádajícím členským státem při posuzování nejlepšího zájmu nezletilé osoby.

3. Souvislosti

3.1 Výzvy, jimž musí čelit nezletilá osoba bez doprovodu, jsou rozmanité a komplexní, a vyžadují tak multilaterální, globální a holistický přístup.

3.2 EHSV má za to, že všem dětem by měly být poskytnuty informace o jejich právech způsobem odpovídajícím jejich věku, a to na základě příslušné úmluvy OSN, tak aby bylo zajištěno, že nezletilí, zejména ti „neviditelní“ nezletilí, jimž není věnována řádná péče, budou schopni zažádat o ochranu.

3.3 V roce 2013 požádalo o azyl v EU přibližně 120 000 nezletilých osob, což představuje více než čtvrtinu z celkového počtu žadatelů o azyl. 12 685 žadatelů tvořily nezletilé osoby bez doprovodu ⁽⁴⁾. Podíl nezletilých osob bez doprovodu žádajících o azyl byl v Evropě v posledních deseti letech stabilní a pohyboval se kolem 5 % z celkového počtu žádostí o azyl.

3.4 Status „migrujících dětí“ se může v průběhu jejich putování měnit, přičemž se tyto děti mohou potýkat s různými situacemi, v nichž budou vystaveny ohrožení ⁽⁵⁾, a všechny tyto situace je nutné řešit.

3.5 Mohou cestovat se svou rodinou nebo samy nebo s někým, kdo není členem jejich rodiny, nebo přišly o doprovod poté, co vstoupily na území členského státu. Rodiče těchto dětí či osoby, které o ně pečují, mohou být také bez dokladů, jako například v případě, že rodina vstoupila nedovoleným způsobem či překročila platnost povolení k pobytu či víza. Rodiče těchto dětí či osoby, které o ně pečují, také mohou mít regulérní migrační status, například pokud děti přijedou do Evropy za účelem sloučení rodiny, avšak nevztahují se na ně programy slučování. Děti, které se narodí v Evropě, mohou být také bez dokladů, neboť jejich rodiče jsou ve stejné situaci. Navíc mohou děti zůstat opuštěny v případě deportace.

3.6 Členské státy mají zákonnou povinnost zajistit, aby rozhodnutí Soudního dvora, zejména rozhodnutí ve věci C-648/11 týkající se nařízení č. 604/2013, a ochranná ustanovení a normy úmluvy OSN byly uzákoněny v rámci vnitrostátních právních předpisů, a musí respektovat dvě horizontální zásady Úmluvy o právech dítěte: i) zásadu nediskriminace (článek 2) a ii) zásadu nejlepšího zájmu dítěte (článek 3). Jakákoliv politika nebo postup, jež jsou v rozporu s mezinárodním či evropským právem, by měly být zpochybněny coby protizákonné, a kdykoliv dojde k porušení práv dítěte, mělo by být zahájeno řízení o nesplnění povinnosti.

⁽⁴⁾ Eurostat (2014), statistiky o azylu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

⁽⁵⁾ Background paper of the European Forum on the Rights of the Child (2012) (podkladová studie, kterou vypracovalo Evropské fórum pro práva dítěte) – http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf

4. Obecné připomínky

4.1 Navržené nařízení zajistí, že členské státy budou splňovat obecnou poznámku č. 6 k Úmluvě OSN o právech dítěte, která se týká zacházení s dětmi bez doprovodu a dětmi odloučenými od rodiny nacházejícími se mimo svou zemi původu.

4.2 Haagská úmluva z roku 1996 ⁽⁶⁾ uvádí, že nehledě na vnitrostátní právní předpisy je věková hranice pro status „dítěte“ či „nezletilého“ VŽDY 18 let.

4.3 Základní zásady týkající se práv dítěte musí být **zohledněny** v procesech přípravy, provádění a monitorování zákonů, politik, postupů a metod dotýkajících se migrujících dětí bez doprovodu.

4.4 Navržený právní předpis by se měl vztahovat na nezletilé, jejichž žádost již byla dříve některým členským státem zamítnuta.

4.5 Osoby, které pracují s nezletilými osobami bez doprovodu (například zaměstnanci donucovacích orgánů, soudů, vyslyšající osoby, tlumočníci, sociální pracovníci a osoby pracující s mládeží, zdravotníci, zákonní opatrovníci, zákonní zástupci, policisté a pohraniční stráž), by měly být **řádně proškoleny** v otázce dodržování práv dětí.

4.6 Úmluva OSN zavazuje státy k tomu, aby s dětmi bez dokladů zacházely bez rozdílu stejným způsobem jako s „ostatními“ dětmi. V praxi však existuje jisté napětí mezi vnitrostátními právními rámci, podle nichž se řídí imigrační kontroly, a vnitrostátními právními rámci pro ochranu dětí. EHSV naléhavě vyzývá členské státy, aby zajistily, že děti v neregulérním postavení budou vnímány a chráněny jako děti, a to zejména na úrovni vnitrostátních systémů pro ochranu dětí.

5. Konkrétní připomínky

5.1 EHSV v celé řadě svých stanovisek ⁽⁷⁾ i prostřednictvím své účasti na Evropském fóru pro integraci výrazně prosazoval své názory na politiky a postupy týkající se základních práv migrantů v regulérním i neregulérním postavení.

5.2 Všem migrujícím dětem a dětem nacházejícím se v postavení neregulérních migrantů, ať už s doklady nebo bez nich, musí být zajištěny **podmínky přijetí odpovídající tomu, že se jedná o děti** – v souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte a dalšími mezinárodními úmluvami, například Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením –, a to i v případě vnitroeuropejské migrace.

5.3 Okamžitě po příjezdu dítěte bez doprovodu/odloučeného od rodiny by mu měla být poskytnuta bezplatná právní pomoc a měl by být jmenován kvalifikovaný, nezávislý **zákonný opatrovník**, jehož úkolem by bylo dítě podporovat, radit mu a chránit ho do té doby, než dojde k jeho sloučení s rodinou nebo k jeho umístění do odpovídající ústavní péče.

5.4 Ačkoliv právo EU uznává význam zákonného opatrovnictví, nedefinuje povinnosti zákonného opatrovníka. Zákonný opatrovník by měl být „kvalifikovaným zástupcem“ se zkušenostmi s prací s nezletilými a znalostí cizineckého práva daného státu a právních předpisů v oblasti ochrany dětí a měl by mít pravomoc zastupovat dítě při veškerém rozhodování, pokud k tomu dítě dá souhlas ⁽⁸⁾. Opatrovník musí mít k dispozici finanční prostředky na případné další odborné posouzení, pokud bude v nejlepším zájmu dítěte.

5.5 Během celého procesu určování odpovědného členského státu by měli mít nezletilí bez doprovodu přístup k ubytování, vzdělávání a odborné přípravě a rovněž zdravotní péči **za stejných podmínek jako ostatní děti**, jež jsou v jurisdikci přijímajícího členského státu. Zvláštní pozornost by měla být věnována psychickému stavu dítěte.

⁽⁶⁾ Haagská úmluva o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí z roku 1996, http://www.hcch.net/upload/text34_cz.pdf

⁽⁷⁾ (Úř. věst. C 128, 18.5.2010, s. 29); (Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 6); (Úř. věst. C 67, 6.3.2014); (Úř. věst. C 317, 23.12.2009, s. 110).

⁽⁸⁾ Haagská úmluva z roku 1996.

5.6 Při vytváření politik a akčních plánů určených dětem musí být zohledněny **názory a** popis zkušeností **dětí**. Výzkum ohledně potřeb podkladů zaměřených na děti, včetně jejich práva na svobodné vyjádření vlastního názoru ve všech otázkách, jež se jich dotýkají, poskytl hodnotné přímé podklady pro evropský akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010–2014) ⁽⁹⁾.

5.7 Pojmy „vyrozumět“ a „skutečná příležitost“ musí být jasné vymezeny, aby bylo zaručeno, že i) se nezletilé osobě dostane asistence řádně proškolených sociálních pracovníků, nezávislých tlumočnicků a zákonného opatrovníka, tak aby pochopila důsledky celého procesu podání žádosti o mezinárodní ochranu v kterémkoliv členském státě EU, a to v jazyce, kterému rozumí, a že ii) nezletilá osoba bude muset udělit či neudělit svolení, v případě potřeby písemnou formou.

5.8 Nezletilé osoby nesmí být **zadržovány** v žádné fázi procesu žádosti o mezinárodní ochranu. Zadržení jim navíc znemožní vykonávat své právo přesunout se do jiného členského státu za účelem podání žádosti ⁽¹⁰⁾.

5.9 Jakékoliv rozhodnutí přijaté podle nařízení Dublin II a III týkající se nezletilých osob bez doprovodu žádajících o azyl musí být v souladu s judikaturou Soudního dvora z poslední doby ⁽¹¹⁾.

5.10 Dohody a protokoly s různými členskými státy, jež jsou v navrženém nařízení požadovány, by měly být v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie.

5.11 EHSV naprosto souhlasí s tím, že v návaznosti na přijetí tohoto pozměněného nařízení by Komise měla provést přezkum aktů v přenesené pravomoci, a to podle ustanovení nařízení Dublin III a na základě článku 290 Smlouvy o fungování Evropské unie.

5.12 Je nutné vyjasnit pojem „**dospělý sourozenec**“ v kontextu práva nezletilé osoby na sloučení s rodinou, aby bylo zaručeno, že dospělá osoba může vykonávat své povinnosti vůči nezletilému odpovědným a zákonným způsobem.

5.13 EHSV doporučuje, aby členské státy poskytovaly nezbytnou podporu a specializovanou péči **ohroženým dětem**, včetně dětí s psychickými problémy, mentálním či zdravotním postižením či zdravotními problémy, a rovněž dětem v mimořádných situacích, jako například dětem pocházejícím z regionů zasažených konfliktem, kde ony samy nebo jejich rodiny prošly traumatickými zážitky, a rovněž těhotným dospívajícím dívkám nebo rodičům mladším 18 let.

5.14 EHSV důrazně vyzývá členské státy, aby zajistily, že veškeré postupy pro **určení věku** i) budou vycházet z nejlepšího zájmu nezletilé osoby ⁽¹²⁾, ii) budou podléhat povinnosti přítomnosti zákonného opatrovníka a iii) budou prováděny různými nezávislými odborníky včetně dětských psychologů, sociálních pracovníků a právních expertů, kteří budou tvořit tým expertů a expertek. Procesy určování a rozhodování v této věci by měly být řádně dokumentovány.

5.15 Před dokončením procesu určení věku musí být každá osoba prohlašující se za nezletilou za nezletilou považována a musí s ní tak být i zacházeno.

5.16 Určování věku by se první řadě mělo opírat o písemné podklady. Nedávné rozhodnutí španělského soudu stanoví, že podklady by neměly být zpochybňovány.

5.17 Nezletilá osoba by měla být plně informována o procesu určení věku a jeho důsledcích a jejím názorům by měla být přikládána příslušná váha v souladu s jejím věkem a zralostí.

⁽⁹⁾ FRA (2009) – Developing indicators for the protection, respect and promotion of the Rights of the Child in the European Union (Příprava ukazatelů pro ochranu, respektování a propagaci práv dítěte v Evropské unii).

⁽¹⁰⁾ Výbor OSN pro práva dítěte, obecná poznámka č. 6 – Zacházení s nezletilými osobami bez doprovodu nebo odloučenými od rodiny mimo jejich země původu – CRC/GC/2005/6.

⁽¹¹⁾ Soudní dvůr, 6. června 2013, věc C-648/11.

⁽¹²⁾ Evropská síť veřejných ochránců práv dětí (ENOC – European Network of Ombudspersons for Children) – www.ombudsnet.org

5.18 V případě neexistence písemných podkladů nebo závažných pochybností o věku nezletilé osoby lze jako krajní opatření provést lékařská a tělesná vyšetření, přičemž je nutné respektovat kulturu, důstojnost a tělesnou a mravní integritu dítěte, neboť některá tělesná vyšetření mohou být obzvláště stresující, invazivní a traumatická. Pokud jsou lékařská či tělesná vyšetření považována za nezbytná, měl by být vyžádán a získán informovaný souhlas. Tato vyšetření by měla být doplněna o sociopedagogický odborný posudek. Oba druhy šetření by měly mít kumulativní charakter.

5.19 Proti zjištěním učiněným v rámci veškerých šetření by mělo **být možné podat odvolání**.

5.20 Právní postavení **nezletilých osob** bez doprovodu, **které dosáhnou dospělého věku**, je složité a v různých členských státech se liší. Přestože jsou příslušná procesní pravidla stanovena ve směrnici o azylovém řízení, je třeba zavést pravidla týkající se práv osob, které v průběhu procesu dosáhnou věku 18 let.

5.21 EHSV důrazně doporučuje, aby se v takových případech věk osoby stanovil v počátečních fázích procesu žádosti, aby se tak snížilo riziko, že se nezletilá osoba dostane do neregulérního postavení a zmizí.

5.22 Reakce států na problém **obchodování s dětmi** se nesmí odvíjet od přistěhovaleckého statusu dítěte a jeho žádosti o azyl, ale musí být v nejlepším zájmu dítěte.

5.23 Děti nacházející se v postavení neregulérních migrantů by za žádných okolností neměly být **trestně stíhány** z důvodů týkajících se výhradně jejich přistěhovaleckého statusu, nebo pokud je jejich zapojení do trestné činnosti důsledkem jejich vykořisťování.

5.24 Členské státy mají do konce roku 2015 čas na to, aby převedly do svých právních řádů směrnici o poskytování azylu, jejíž součástí je mimo jiné povinnost členských států včas identifikovat případy ohrožených dětí bez doprovodu.

V Bruselu dne 15. října 2014

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Herni MALOSSE
