

Bruselj, 12.4.2017
COM(2017) 211 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Zaščita otrok pri migracijah

{SWD(2017) 129 final}

1. UVOD

V zadnjih letih se je izjemno povečalo število otrok v procesu migracij, ki prihajajo v Evropsko unijo, in med njimi je veliko otrok brez spremstva. V letih 2015 in 2016 je bilo med prosilci za azil v Evropski uniji približno trideset odstotkov otrok¹. V zadnjih šestih letih je prišlo do šestkratnega povečanja skupnega števila otrok, ki so zaprosili za azil².

Za statistiko se skrivajo posamezni ločeni otroci, katerih številne izkušnje, povezane z migracijami, so pogosto travmatične. Otroci-migranti so še posebej ranljivi zaradi svoje starosti in oddaljenosti od doma, pogosto pa tudi, ker so ločeni od staršev ali skrbnikov. Zato potrebujejo posebno in ustrezno zaščito.

Deklice in dečki v procesu migracij so izpostavljeni tveganjem in so pogosto žrtve ekstremnih oblik nasilja, izkoriščanja, trgovine z ljudmi ter fizične, psihološke in spolne zlorabe, in sicer pred prihodom na ozemlje EU ali po njem. Obstaja tveganje, da bodo odrinjeni in da jih bodo pritegnile kaznive dejavnosti ali radikalizacija. Otroci so lahko pogrešani ali ločeni od svojih družin. Deklice so še posebej izpostavljene tveganju prisilne poroke, saj se lahko družine znajdejo v težkih razmerah ali si želijo deklice zaščititi pred nadaljnjim spolnim nasiljem. Tveganja so še večja, kadar otroci potujejo brez spremstva ali morajo prebivati v prenatrpanih objektih skupaj z odraslimi, ki jih ne poznajo.

Zaščita otrok je predvsem odraz varovanja evropskih vrednot, kot so spoštovanje človekovih pravic, dostojanstvo in solidarnost. Gre tudi za izvrševanje prava Evropske unije ter spoštovanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in mednarodnega prava o človekovih pravicah na področju otrokovih pravic. Zato je prednostna naloga zaščita vseh otrok v procesu migracij, ne glede na njihov status, in sicer v vseh fazah migracij.

Evropska unija je skupaj s svojimi državami članicami na tem področju dejavna že več let. Obstoječe politike in zakonodaja EU zagotavljajo trden okvir za varstvo pravic otrok v procesu migracij, ki zajemajo vse vidike migracij, vključno s pogoji za sprejem, obravnavo njihove vloge in vključevanjem. **Akcijski načrt za mladoletnike brez spremstva (2010–2014)**³ je prispeval k večjemu zavedanju potrebe po zaščiti otrok brez spremstva v procesu migracij in k spodbujanju zaščitnih ukrepov⁴. Zaščita otrok pri migracijah je bila pred kratkim obravnavana v evropski agendi o migracijah⁵ in sporočilu o stanju njenega izvajanja⁶. Priporočilo Komisije „Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti“ je ponudilo napotke za zmanjšanje revščine otrok in izboljšanje dobrobiti otrok prek splošnih ter ciljno usmerjenih ukrepov⁷. Posledično so države članice odlično seznanjene z zaščito otrok pri migracijah in jo dobro izvajajo v praksi.

¹ Izraza „otroci v procesu migracij“ ali „otroci“ v tem dokumentu zajemata vse državljane tretjih držav, ki so otroci (osebe, mlajše od 18 let) ter ki so prisilno razseljeni ali migrirajo na ozemlje EU in znotraj njega, ne glede na to, ali migrirajo s svojo (razširjeno) družino, osebami, ki niso v sorodu z njim (ločeni otroci), ali sami, ter ne glede na to, ali so prosilci za azil ali ne. V tem sporočilu je uporabljena opredelitev pojma „ločeni otroci“, kot je določena v odstavku 8 splošne pripombe št. 6 Odbora ZN za otrokove pravice.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

³ COM(2010) 213 final.

⁴ Temu sporočilu je priložen delovni dokument služb Komisije o izvajanju akcijskega načrta od leta 2012, SWD(2017) 129.

⁵ COM(2015) 240 final.

⁶ COM(2016) 85 final.

⁷ Priporočilo Komisije 2013/112/EU z dne 20. februarja 2013, „Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti“, UL L 59, 2.3.2013, str. 59.

Ne glede na to dobro prakso in doseženi napredek v državah članicah so zaradi nedavnega povečanja števila prispelih otrok-migrantov nacionalni sistemi in uprave pod pritiskom in očitne so vrzeli ter pomanjkljivosti pri zaščiti vseh kategorij otrok v procesu migracij. Potreba po ciljno usmerjenih ukrepih za boljšo zaščito otrok pri migracijah je bila poudarjena v okviru **desetega letnega foruma o otrokovih pravicah o zaščiti otrok pri migraciji**, ki ga je Komisija organizirala od 28. do 30. novembra 2016⁸, v okviru razprav na posebnih okroglih mizah z nevladnimi in mednarodnimi organizacijami, ter na konferenci *Izgubljeni v migracijah* („*Lost in migration*“), ki je potekala 26. in 27. januarja 2017⁹. V poročilu posebnega predstavnika generalnega sekretarja za migracije in begunce pri Svetu Evrope z dne 23. marca 2017 so prav tako opredeljeni glavni izzivi, s katerimi se v Evropi soočajo otroci v procesu migracij¹⁰.

Glede na to večje število otrok-migrantov, ki prihajajo v Evropo, in vse večji pritisk na nacionalne sisteme za upravljanje migracij in sisteme za zaščito otrok, to sporočilo določa vrsto ukrepov, ki jih morajo Evropska unija in njene države članice tudi ob podpori ustreznih agencij EU (Evropska agencija za mejno in obalno stražo) zdaj sprejeti ali bolje izvajati. Evropski azilni podporni urad (EASO) in Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA).

To sporočilo temelji na ustreznih pobudah EU, sprejetih v odziv na migracijske izzive, vključno s posebnimi dodatnimi zaščitnimi ukrepi, predlaganimi v okviru reforme zakonodaje EU na področju azila¹¹, v akcijskem načrtu za vključevanje¹² in priporočilu Komisije o vračanju¹³, ki spremljajo prenovljen akcijski načrt o vračanju¹⁴. Zato bi bilo treba določiti sklop usklajenih in učinkovitih ukrepov za nujne vrzeli na področju zaščite in potrebe, s katerimi se soočajo otroci, ko prispejo v Evropo, in sicer od identifikacije, sprejema in izvajanja procesnih zaščitnih ukrepov do uvedbe dolgoročnih rešitev. Obstajajo tudi možnosti za okrepitev medsektorskih ukrepov na vseh stopnjah migracij, kot je uporaba boljše in bolj ciljno usmerjene finančne podpore EU, izboljšanje zbiranja podatkov o otrocih v procesu migracij in zagotavljanje usposabljanja za vse, ki delajo z otroki v procesu migracij. Te dejavnosti se bodo izvajale v sinergiji s tistimi, ki jih je sprejela Evropska unija za zaščito otrok po vsem svetu, tudi v izvornih in tranzitnih državah.

Vse te elemente bi bilo treba izvesti kot del celovitega pristopa EU k upravljanju migracij ter zagotavljanju učinkovite zaščite otrok pri migracijah, s poudarkom na krepitvi čezmejnega sodelovanja¹⁵.

Glavno vodilo pri vseh ukrepih ali odločitvah v zvezi z otroki mora biti načelo največje koristi otroka.

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456.

⁹ http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf.

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/srsg-identifies-main-challenges-for-migrant-and-refugee-children-in-europe>.

¹¹ Glej http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_sl.htm in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_sl.htm.

¹² COM(2016) 377 final.

¹³ COM(2017) 1600 final.

¹⁴ COM(2017) 200 final.

¹⁵ V skladu z „desetimi načeli za integrirane sisteme za zaščito otrok“ – http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015_forum_roc_background_en.pdf.

2. ODPRAVLJANJE TEMELJNIH VZROKOV IN ZAŠČITA OTROK OB MIGRACIJSKIH POTEH: DODATNA OKREPITEV ZUNANJEGA DELOVANJA EU

Zaščita otrok pri migracijah se začne z obravnavo **temeljnih vzrokov**, iz katerih se mnogi od njih podajo na nevarno pot v Evropo. S trajnimi prizadevanji za izkoreninjenje revščine in pomanjkanja ter za razvoj integriranih sistemov za zaščito otrok v tretjih državah se obravnavajo nasilni in pogosto dolgotrajni konflikti, prisilne razselitve, razlike v življenjskem standardu in omejene gospodarske možnosti ter pomanjkljivi dostop do osnovnih storitev¹⁶. Evropska unija in njene države članice so okrepile prizadevanja za oblikovanje celovitega okvira zunanje politike, da bi okrepile sodelovanje s partnerskimi državami pri vključevanju zaščite otrok na svetovni, regionalni in dvostranski ravni. Evropska unija je v celoti zavezana izvajanju agende za trajnostni razvoj do leta 2030, ki se zavzema za svet, v katerem vsak otrok odrašča brez nasilja in izkoriščanja ter v katerem so njegove pravice zaščitene in mu je omogočen dostop do kakovostnega izobraževanja ter zdravstvenega varstva.

Izjava z vrha v Valletti iz leta 2015 in njen skupni akcijski načrt¹⁷ pozivata k preprečevanju nedovoljenih migracij, tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi (s posebnim poudarkom na ženskah in otrocih) in boju proti njim, hkrati pa tudi k obravnavi temeljnih vzrokov za nedovoljene in nevarne migracije. Leta 2016 so bile s sprejetjem partnerskega okvira¹⁸ migracije intenzivneje vpete v zunanjo politiko EU, da se odpravijo njihovi vzroki in da se pomoč EU preusmeri v razvoj.

Trenutno se izvajajo konkretni ukrepi za izvedbo navedenega pristopa, ki se osredotočajo na **podporo razvoju mehanizmov za zaščito otrok v partnerskih državah**, s posebnim poudarkom na mladoletnikih brez spremstva, da bi se zagotovilo varno okolje za otroke ob migracijski poti. Projekt „Boljše upravljanje migracij“ (46 milijonov EUR) je na primer namenjen izboljšanju upravljanja migracij na regionalni ravni v državah Afriškega roga ter zagotavlja posebno zaščito mladoletnikom brez spremstva in mladoletnikom, ki so bili ločeni od staršev in ki so žrtve trgovine z ljudmi in tihotapskih mrež. V okviru regionalnega programa za razvoj in zaščito, katerega projekti potekajo v Etiopiji (30 milijonov EUR), Keniji (15 milijonov EUR), Somaliji (50 milijonov EUR), Sudanu (15 milijonov EUR) in Ugandi (20 milijonov EUR), je poseben poudarek namenjen zaščiti mladoletnikov brez spremstva, da se oblikujejo inovativne, trajnostne in na dokazih temelječe rešitve za zaščito beguncev in razvoj njihovih gostiteljskih skupnosti, vključno z dostopom do osnovnih pravic in zagotavljanjem osnovnih storitev. V Zahodni Afriki se izvornim in tranzitnim državam zagotavlja pomoč za okrepitev regionalnega sodelovanja na področju zaščite otrok v podporo mreži Zahodne Afrike za zaščito otrok na poti, ki pomaga pri oblikovanju skupnih standardov za zaščito in trajnostno vrnitev ter mehanizmov za reintegracijo. V regiji se trenutno na primer v Mavretaniji izvajajo drugi posebni ciljno usmerjeni ukrepi, ki se osredotočajo na potencialne žrtve trgovine z otroki.

Zaradi nedovoljenih migracij v EU prek nevarnih poti obstaja nevarnost, da bi mladoletniki brez spremstva postali žrtve trgovine z otroki in izkoriščanja, kar bi pomenilo tveganje za njihovo zdravje in morda tudi za njihova življenja. Okrepile so se **kampanje za ozaveščanje** o tveganjih in nevarnostih, s katerimi se srečujejo otroci ob migracijski poti.

Humanitarne operacije, ki jih financira EU, se še naprej odzivajo na posebne potrebe in ranljivost dečkov in deklic ter zagotavljajo njihovo zaščito med razselitvijo. Po potrebi bo zagotovljena podpora tako v izvorni državi kot ob različnih migracijskih poteh, vključno s preprečevanjem in

¹⁶ Glej Sporočilo Komisije „Dostojno življenje: od odvisnosti od pomoči do samozadostnosti“, COM(2016) 234 final.

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

¹⁸ COM(2016) 385 final.

odzivanjem na nasilje (tudi spolno nasilje), vodenjem zadev, registracijo in ponovno pridobitvijo izgubljenih osebnih dokumentov, iskanjem družin in njihovo ponovno združitvijo, psihosocialno podporo, zagotavljanjem informacij, izobraževanjem in zasilnimi zatočišči za mladoletnike brez spremstva¹⁹. V Južnem Sudanu je Sklad Združenih narodov za otroke (UNICEF) na primer izvedel dejavnosti za zaščito otrok, predvsem s poudarkom na preprečevanju ločitve otrok od družin in odzivom na ločitve, iskanju družin in njihovi ponovni združitvi; psihosocialni pomoči; izobraževanju o nevarnosti min in drugem preventivnem ozaveščanju ter izpustu in reintegraciji otrok, povezanih z oboroženimi silami in skupinami. Organizacija Save the Children v Iraku ponuja takojšnjo življenjsko pomembno pomoč otrokom in njihovim družinam, ki jih je prizadela kriza v Mosulu, notranje razseljenim osebam ter deklicam in dečkom gostiteljskih skupnosti pa omogoča boljši dostop do kakovostnega vključujočega izobraževanja in storitev za zaščito otrok. Mednarodna organizacija za migracije v Afganistanu zagotavlja pomoč v obliki humanitarne zaščite za ranljive nedokumentirane afganistanske mladoletnike brez spremstva.

V odziv na krizo v Siriji in ob upoštevanju dejstva, da polovico oseb, ki jih je prizadela kriza v Siriji in zunaj Sirije, predstavljajo otroci, si Komisija prizadeva za uresničitev cilja londonske konference²⁰, tj. **zagotoviti izobraževanje vsem begunskim otrokom**. Za zagotavljanje dostopa do izobraževanja za otroke, ki so bili razseljeni zaradi sirske krize, je bilo dodeljenih več kot 700 milijonov EUR, bodisi prek instrumenta za begunce v Turčiji bodisi prek skrbniškega sklada EU v odziv na sirsko krizo v celotni regiji. Prizadevanja na tem področju vključujejo vzpostavitev regionalnega partnerstva na področju izobraževanja z Unicefom, ki zajema Libanon, Turčijo in Jordanijo, ter sodelovanje z organizacijo SPARK, Nemško-jordansko univerzo, organizacijo British Council, nemško službo za akademske izmenjave, organizacijama Nuffic in Expertise France ter Visokim komisarjem Združenih narodov za begunce (UNHCR), da bi izboljšali dostop do kakovostnega visokošolskega izobraževanja in možnosti za distribucijo štipendij ranljivim in notranje razseljenim študentom v Siriji in beguncem iz Sirije. Na konferenci o prihodnosti Sirije²¹, ki je potekala 4. in 5. aprila v Bruslju, se je Komisija skupaj z drugimi udeleženci konference dogovorila, da bodo še naprej skušali preprečiti nastanek izgubljene generacije otrok v Siriji in v regiji ter da bodo vsem begunskim in ranljivim otrokom v gostiteljskih skupnostih zagotovili kakovostno izobraževanje z enakim dostopom za dečke in deklice.

Nedavno revidirane **smernice EU za spodbujanje in varstvo otrokovih pravic**²² obnavljajo zavezo EU, da bo spodbujala in varovala nedeljivost otrokovih pravic v svojih odnosih s tretjimi državami, tudi z izvornimi in tranzitnimi državami. Zagotavljajo napotke za osebe institucij EU in držav članic o tem, kako vzpostaviti pristop za okrepitev sistema, ki bo zagotovil varstvo pravic vseh otrok. Svet je v sklepih, sprejetih 3. aprila 2017²³, poudaril, da bo Evropska unija po sprejetju Newyorške deklaracije za begunce in migrante septembra 2016²⁴ še naprej **dejavno sodelovala pri oblikovanju globalnega dogovora o beguncih in globalnega pakta o migracijah**. V tem smislu je Svet v skladu s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah in njenih izbirnih protokolih ponovno potrdil

¹⁹ Glej SWD(2016) 183 final - "Humanitarna zaščita: izboljšanje rezultatov zaščite za zmanjšanje tveganj za osebe v humanitarnih krizah".

²⁰ Glej deklaracijo konference: <https://www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016/>

²¹ Glej deklaracijo konference: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/05-syria-conference-co-chairs-declaration/>

²² Smernice EU za spodbujanje in varstvo otrokovih pravic z dne 7. marca 2017, 6846/17. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22017/guidelines-promotion-and-protection-rights-child_en.

²³ Sklepi Sveta o promociji in varstvu otrokovih pravic z dne 3. aprila 2017, 7775/17.

²⁴ Newyorška deklaracija za begunce in migrante, A/71/L.1* z dne 13. septembra 2016.

potrebo po zaščiti vseh begunskih otrok in otrok-migrantov, ne glede na njihov status, ter potrebo po stalnem dajanju prednosti največji koristi otroka, tudi v primeru otrok brez spremstva in otrok, ki so ločeni od svojih družin.

Ključni ukrepi:

Komisija in države članice bi morale:

- prednostno obravnavati ukrepe, katerih cilj je krepitev sistemov za zaščito otrok ob migracijskih poteh, tudi v okviru izvajanja skupne izjave z vrha v Valletti ter njenega akcijskega načrta in partnerskega okvira, pa tudi v okviru razvojnega sodelovanja;
- podpirati partnerske države pri razvoju učinkovitih nacionalnih sistemov za zaščito otrok in storitev prijave v register prebivalstva ter čezmejno sodelovanje na področju zaščite otrok;
- podpirati projekte, usmerjene v zaščito otrok brez spremstva v tretjih državah ob migracijskih poteh, zlasti za preprečevanje trgovine z otroki ali tihotapljenja;
- aktivno izvajati Smernice EU za spodbujanje in varstvo otrokovih pravic.

3. HITRA IN CELOVITA IDENTIFIKACIJA TER ZAŠČITA

Po prihodu v Evropsko unijo bi morali biti otroci v procesu migracij vedno **identificirani in registrirani kot otroci**, in sicer z uporabo enotnega podatkovnega niza po vsej Evropski uniji (na primer da se označi, ali je otrok brez spremstva, ločen ali potuje z družino, da se navedejo državljanstvo/apatridnost, starost, spol, itd.). Otroke bi bilo treba pri vseh mejnih postopkih prednostno obravnavati in jim omogočiti primerno podporo specializiranega osebja v postopku identifikacije in registracije. Pri zbiranju prstnih odtisov in biometričnih podatkov bi se morali uporabljati zlasti otroku prijazni pristopi in pristopi, ki upoštevajo spol otroka. Bolj sistematično in individualno bi se morale presoditi ranljivost in posebne potrebe po zaščiti, vključno z zdravstvenimi potrebami.

Otroci, zlasti tisti brez spremstva, so vse bolj izpostavljeni tveganjem **izkoriščanja in trgovine z otroki**²⁵. Otroci so še posebej ranljiva skupina in hkrati tarča trgovcev z ljudmi, tveganje, da postanejo žrtve takšnega ravnanja, pa se še povečuje zaradi velikega števila otrok, ki prihajajo v Evropsko unijo. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti odzivanju na potrebe deklic in dečkov, ki so bili morda žrtve kakršne koli oblike spolnega nasilja ali nasilja zaradi spola. Vendar se potrebne napotitve na nacionalne sisteme za zaščito otrok in/ali mehanizme za boj proti trgovini z ljudmi ne izvajajo vedno ali se ne izvajajo takoj. Otroke, ki so brez državljanstva, na primer zato, ker so se rodili staršem brez državljanstva ali ker je zakonodaja o državljanstvu v državi, katere državljanica je mati, diskriminatorna z vidika spola, je morda težko opredeliti kot take in zato lahko pride tudi do zamude pri določitvi njihovega statusa v Evropski uniji.

Zato bi morala biti v zgodnji fazi identifikacije in registracije prisotna **oseba, odgovorna za zaščito otrok**. Države članice na prvi črti bi morale, kadar je to potrebno, prejemati tudi podporo drugih držav članic v obliki napotitve strokovnjakov agencij EU. Na žariščnih točkah je treba nujno vključiti zaščito otrok, tako da se na vsaki žariščni točki imenuje uradnik za zaščito otrok, tj. oseba, odgovorna za zaščito otrok, ki deluje kot kontaktna točka za vsa vprašanja v zvezi z otroki, ne glede na to, ali so ti otroci prosilci za mednarodno zaščito ali ne.

Postopki čezmejnega **iskanja in ponovne združitve družine**, tudi v izvornih in tranzitnih državah, se pogosto ne opravljajo, so dolgotrajni ali se začnejo prepozno. Ti postopki bi morali biti lažji in hitrejši za vse otroke, ne glede na to, ali so prosilci za mednarodno zaščito (in torej izpolnjujejo

²⁵ Glej COM(2016) 267 final.

pogoje za predajo na podlagi dublinske uredbe)²⁶ ali se, odvisno od primera, obravnavajo na podlagi direktive o združitvi družine²⁷. Poleg tega bi bilo treba sprejeti ukrepe za preverjanje družinskih povezav ločenih otrok, ki potujejo z odraslimi, še preden se napotijo naprej ali se skrbništvo zaupa odraslemu spremljevalcu.

Pogrešani otroci-migranti imajo pravico do enake zaščite kot pogrešani otroci, ki so državljani zadevne države. Za boj proti pojavu pogrešanih otrok je potrebna vzpostavitev stabilnih mehanizmov in odzivov za preprečevanje. Kar zadeva preprečevanje korupcije, je treba pogrešane otroke, ki se nahajajo kjer koli na ozemlju Evropske unije, čim prej identificirati, registrirati in jih napotiti na organe za zaščito otrok.

Vzpostaviti je treba protokole in postopke za **sistematično poročanje in odziv** v primerih pogrešanih otrok brez spremstva²⁸. Zlasti upravljavci sprejemnih centrov, pa tudi drugi, ki so vključeni v skrb za otroke, bi morali o vseh primerih pogrešanih otrok poročati policiji. V ustreznih primerih bi bilo treba uporabiti posebne klicne številke za pogrešane otroke (številka 116 000, ki deluje v vseh državah članicah EU) in nacionalne mehanizme za opozarjanje o izginotju otrok. Vse primere pogrešanih otrok brez spremstva bi morala evidentirati policija, ki bi morala v schengenski informacijski sistem (SIS) vnesti razpis ukrepa v zvezi s pogrešanim otrokom in se povezati z nacionalnim uradom SIRENE. Države članice bi morale prav tako zahtevati, da Interpol izda ustrezno obvestilo o pogrešanih osebah²⁹, po potrebi z vključitvijo Europol. Nadaljnja prizadevanja za ozaveščanje o pogrešanih otrocih bi lahko vključevala tudi informacijske kampanje na ustreznih javnih mestih.

Nedavno predlagana reforma SIS vključuje predlog, da bi se v sistem dodala kategorizacija razpisa ukrepa v zvezi s pogrešanim otrokom, pri čemer bi se označile znane okoliščine izginotja in dejstvo, da je ta otrok brez spremstva ali da je žrtev trgovine z ljudmi³⁰. Poteka tudi delo na sistemu za avtomatizirano identifikacijo prstnih odtisov v SIS. To bo omogočilo iskanje prstnih odtisov v SIS in bolj zanesljivo identifikacijo otrok, ki potrebujejo zaščito. Tudi znižanje starostne meje za odvzem prstnih odtisov in pridobitev podobe obraza s 14 na 6 let, kot je predlagano v revidirani uredbi Eurodac, bi lahko olajšalo iskanje pogrešanih otrok³¹. Poleg tega bo tudi prihodnji sistem vstopa/izstopa³² prispeval k boljši identifikaciji in odkrivanju otrok, ki so državljani tretjih držav in ki izginejo v Evropi.

²⁶ Uredba (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, UL L 180, 29.6.2013, str. 31–59.

²⁷ Direktiva 2003/86/ES o pravici do združitve družine, UL L 251, 3.10.2003, str. 12–18.

²⁸ Glej na primer švedski celovit pristop za pogrešane otroke brez spremstva (nacionalni popis/analiza/nadaljnji ukrepi). <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/manskliga-rattigheter/ensamkommande-barn-som-forsvinner/Sidor/mapping-analysis-follow-up-on-missing-unaccompanied-minors-in-sweden.aspx>.

²⁹ Upoštevati bi bilo treba zaščitne ukrepe, da se prepreči izpostavljanje prosilcev za mednarodno zaščito ali njihovih družinskih članov tveganju resne škode, ki bi jo lahko povzročili akterji v tretjih državah.

³⁰ COM(2016) 883 final.

³¹ COM(2016) 272 final.

³² COM(2016) 194 final.

Ključni ukrepi:

Od leta 2017 se ob podpori Komisije in agencij EU države članice spodbujajo, naj:

- zbirajo in izmenjujejo primerljive podatke, da bi olajšale čezmejno iskanje pogrešanih otrok in preverjanje družinskih povezav;
- pri zbiranju prstnih odtisov in biometričnih podatkov uporabljajo otroku prijazne pristope in pristope, ki upoštevajo spol otroka;
- zagotovijo, da je oseba, odgovorna za zaščito otrok, prisotna v zgodnji fazi identifikacije in registracije, ter da so na vsaki žariščni točki imenovani uradniki za zaščito otrok;
- vzpostavijo potrebne postopke in protokole za sistematično poročanje in odziv v vseh primerih pogrešanih otrok brez spremstva.

4. ZAGOTAVLJANJE USTREZNEGA SPREJEMA V EVROPSKI UNIJI

Pogoji za sprejem otrok v procesu migracij ne vključujejo samo varne in ustrezne nastanitve, temveč tudi vse potrebne podporne storitve za zagotovitev največje koristi otroka in njegove dobrobiti, kot so neodvisno zastopanje ter dostop do izobraževanja, zdravstvenega varstva, psihosocialne pomoči, pritožbenih dejavnosti ter ukrepov v zvezi z vključevanjem.

Sprejemni objekti niso vedno prilagojeni potrebam otrok in osebje ni vedno usposobljeno ali kvalificirano za delo z njimi. Ustrezni ukrepi za zaščito otrok in varnostni ukrepi še niso vzpostavljeni v vseh sprejemnih objektih. Individualna presoja potreb je ponekod nezadostna ali se ne izvaja, kar preprečuje ustrezen odziv na potrebe vsakega otroka. Čeprav se je v zadnjih letih uporaba družinske oskrbe in rejništva za otroke brez spremstva razširila ter izkazala za uspešno in stroškovno učinkovito, je še vedno premalo izkoriščena. Potrebna je psihološka podpora za travmatizirane otroke in družine, pa tudi posebne storitve za deklice in dečke, ki so morda žrtve spolnega nasilja in nasilja zaradi spola, in sicer ob spodbujanju dostopa do zdravstvenih storitev na področju spolnosti in reprodukcije. Otroci, ki živijo v skupnostih, se morda srečujejo z ovirami pri dostopu do zdravstvenega varstva in izobraževanja. Ni jim vedno zagotovljen zgodnji dostop do izobraževanja, čeprav je to njihova pravica v skladu s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah in je temeljnega pomena za zagotavljanje njihove varne prihodnosti in dobrobiti.

Za reševanje teh izzivov bo Komisija še naprej namenjala prednost ukrepom za varen dostop do formalnega in neformalnega izobraževanja ter zmanjševala trajanje prekinitev v izobraževanju otrok³³. Storiti je treba vse, da se zagotovita razpoložljivost in dostopnost ustreznih in varnih pogojev za sprejem. Ustrezne možnosti bi lahko zlasti za otroke brez spremstva vključevale nastanitev pri odraslih sorodnikih ali rejniški družini, nastanitvene centre s posebno oskrbo za otroke ali druge primerne oblike namestitve, kot so tesno nadzorovani odprti sprejemni centri, katerih cilj je zagotavljanje zaščite otrok, oziroma omogočanje samostojnega življenja v manjših skupnostih za starejše otroke³⁴. Ustrezni standardi so Smernice Združenih narodov za alternativno oskrbo otrok³⁵.

V nekaterih primerih so bili otroci zaradi pomanjkanja drugih ustreznih sprejemnih objektov nameščeni v zaprte objekte. Glede na **negativen vpliv na pridržanje** otrok bi bilo treba upravno

³³ Zlasti v okviru instrumenta za nujno pomoč. http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/emergency-support-within-eu_en.

³⁴ Kakor je določeno v členu 24 Direktive 2013/33/EU, o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), UL L 180, 29.6.2013, str. 96–116.

³⁵ <http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>.

pridrzanje v skladu s pravom Unije uporabiti le v izjemnih okoliščinah, kadar je to nujno potrebno, in le v skrajnem primeru, za najkrajši možni čas in v nobenem primeru ne v zaporu.

Poleg tega je treba, kadar obstajajo razlogi za pridržanje, storiti vse, kar je mogoče, za zagotovitev, da so na voljo in dostopne izvedljive nadomestne rešitve upravnemu pridržanju otrok v procesu migracij³⁶, tudi s podporo sredstev EU. Spodbujanje nadomestnih rešitev pridržanju bo glavna tema 11. foruma o otrokovih pravicah (novembra 2017).

Vzpostavitev **učinkovitih sistemov spremljanja** na nacionalni ravni bi morala prav tako prispevati k dobremu delovanju sprejemnih centrov, in sicer z zagotavljanjem, da poslovni interesi (v primeru centrov, ki poslujejo s pridobitnim namenom) ne prevladajo nad zaščito otrok. Za podporo državam članicam bo Evropski azilni podporni urad leta 2017 oblikoval posebne smernice o operativnih standardih in kazalnikih v zvezi z materialnimi pogoji za sprejem za otroke brez spremstva, in sicer poleg smernic o pogojih za sprejem, ki jih je že pripravil lani in veljajo za vse prosilce za azil.

Ključni ukrepi:

Od leta 2017 se ob podpori Komisije in agencij EU države članice spodbujajo, naj:

- zagotovijo, da se ob prihodu izvajajo individualne ocene ranljivosti in potreb otrok, prilagojene spolu in starosti otroka, ter da se njihovi rezultati upoštevajo v vseh nadaljnjih postopkih;
- vsem otrokom zagotovijo pravočasen dostop do zdravstvenega varstva (vključno s preventivnim zdravstvenim varstvom) in psihosocialne podpore, pa tudi do vključujočih oblik formalnega izobraževanja, ne glede na status otroka in/ali njegovih staršev;
- zagotovijo, da so na voljo številne alternativne možnosti za oskrbo otrok brez spremstva, tudi rejništvo in družinska oskrba;
- vključijo politike za zaščito otrok v vseh sprejemnih objektih, ki sprejemajo otroke, vključno z imenovanjem odgovorne osebe za zaščito otrok;
- zagotovijo in spremljajo razpoložljivost ter dostopnost izvedljivih nadomestnih rešitev upravnemu pridržanju otrok v procesu migracij;
- zagotovijo, da je vzpostavljen ustrezen in učinkovit sistem spremljanja v zvezi s sprejemom otrok v procesu migracij;
- v celoti izkoristijo prihodnje smernice Evropskega azilnega podpornega urada o operativnih standardih in kazalnikih v zvezi z materialnimi pogoji za sprejem za otroke brez spremstva.

5. ZAGOTAVLJANJE HITREGA IN UČINKOVITEGA DOSTOPA DO POSTOPKOV ZA DOLOČITEV STATUSA IN IZVAJANJE POSTOPKOVNIH ZAŠČITNIH UKREPOV

Ustrezni zaščitni ukrepi se morajo uporabljati za vse otroke na ozemlju Evropske unije, vključno z vsemi fazami postopka na področju azila in vračanja. Trenutno je treba okrepiti številne ključne zaščitne ukrepe, zlasti v zvezi z dostopom do informacij, zakonitim zastopanjem in skrbništvom, pravico do zaslišanja, pravico do učinkovitega pravnega sredstva ter multidisciplinarnim ocenjevanjem starosti ob spoštovanju pravic.

Skrbniki imajo ključno vlogo pri zagotavljanju dostopa do pravic in varstva interesov vseh otrok brez spremstva, vključno s tistimi, ki ne zaprosijo za azil. V sodelovanju z drugimi akterji lahko

³⁶ Glej člen 11 Direktive 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), UL L 180, 29.6.2013, str. 96–116, in dodatna pojasnila, standarde UNHCR o pridržanju in točke 84 do 88 pod naslovom „Nadomestne rešitve pridržanju“ („Alternatives to detention“). http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42359.

pomagajo pri vzpostavljanju zaupanja otroka in zagotavljanju njegove dobrobiti, tudi glede vključevanja. Skrbniki lahko prav tako prispevajo k preprečevanju, da bi otroci izginili ali postali žrtve trgovine z ljudmi. V nekaterih državah članicah obstajajo velike pomanjkljivosti v delovanju sistemov skrbništva, zlasti kar zadeva število ustrezno usposobljenih skrbnikov in hitrost imenovanja. V ustreznih primerih bi bilo treba okrepiti skrbniške institucije. Treba je poiskati dovolj skrbnikov, da bo njihovo imenovanje potekalo hitreje in da bodo bolj usposobljeni za izvajanje svojih nalog. Nujno so potrebni tudi razvoj in izmenjava dobrih praks ter napotki za skrbnike in organe za skrbništvo v državah članicah. Zato bo leta 2017 vzpostavljena Evropska skrbniška mreža.

Komisija je leta 2016 pripravila dva predloga za reformo **skupnega evropskega azilnega sistema**, v katerih je poudarila ključno vlogo skrbnikov za otroke brez spremstva in si prizadevala za okrepitev posebnih zaščitnih ukrepov, ki se uporabljajo za otroke³⁷. Cilj predloga uredbe o azilnih postopkih³⁸ je izboljšati sisteme skrbništva v državah članicah, nova dublinska uredba³⁹ pa naj bi zagotovila hitro določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito otrok.

Metode in postopki **ocenjevanja starosti** se med državami članicami zelo razlikujejo in ne upoštevajo vedno priporočil Evropskega azilnega podpornega urada ter razvijajoče se prakse. Ocenjevanje starosti lahko na primer ni potrebno in občasno se uporabljajo invazivne metode, skrbniki se pogosto imenujejo šele potem, ko so postopki ocenjevanja starosti že opravljeni, in občasno so v primeru spora glede starosti otroci pridržani. V nekaterih primerih se od otrok pričakuje, da bodo sami plačali za izpodbijanje spornih rezultatov ocenjevanja starosti. Kadar obstajajo dvomi o tem, ali je oseba mlajša od 18 let, so potrebni zanesljivi multidisciplinarni postopki za ocenjevanje starosti, ki so v celoti skladni s pravnimi jamstvi v zvezi z ocenjevanjem starosti, določenimi v zakonodaji EU. V skladu z zakonodajo EU bi se moralo v primeru dvoma šteti, da je oseba otrok, in vedno odločiti v njegovo korist⁴⁰. Leta 2017 bo Evropski azilni podporni urad posodobil svoje smernice o ocenjevanju starosti.

Kot je navedeno zgoraj, so **postopki iskanja družin in njihove ponovne združitve oziroma enotnosti** pogosto dolgotrajni ali se začnejo prepozno. Takšne postopke bi bilo treba izvajati ne glede na pravni status otroka, in sicer s sodelovanjem osebe, odgovorne za zaščito otrok, ali otrokovega skrbnika, potem ko je ta imenovan. V primeru prosilcev za azil se premalo uporabljajo predaje na podlagi določb o enotnosti družine iz dublinske uredbe, in včasih traja več mesecev, preden se te izvedejo. Usklajeno bi si bilo treba prizadevati za pospešitev postopkov ponovne združitve družin, prednostno obravnavo otrok brez spremstva in ločenih otrok. Kadar poteka predaja otrok prek meja znotraj Evropske unije, bodisi v skladu z dublinsko uredbo bodisi na kakšni drugi podlagi, je bistvenega pomena tesno sodelovanje med organi, odgovornimi za dobrobit otroka v vsaki državi članici. Države članice bi morale v celoti izkoristiti obstoječe kanale sodelovanja, na primer prek osrednjih organov, določenih v uredbi „Bruselj IIa“⁴¹.

Včasih prihaja do velikih zamud pri **obravnavi vlog prosilcev za azil in drugih postopkih v zvezi z otroki**. Postopki za določitev statusa otrok bi morali imeti prednost (po „načelu nujnosti“) v skladu s smernicami Sveta Evrope za otrokom prijazno pravosodje⁴².

³⁷ Glej http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_sl.htm in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_sl.htm.

³⁸ COM(2016) 467 final.

³⁹ COM(2016) 270 final.

⁴⁰ Za otroke-migrante, ki zaprosijo za azil, je to določeno v Direktivi 2013/32/EU o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite, UL L 180, 29.6.2013, str. 60–95. Glej tudi člen 13(2) Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev, UL L 101, 15.4.2011, str. 1–11.

⁴¹ Uredba (ES) št. 2201/2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo, UL L 338, 23.12.2003, str. 1–29.

⁴² V skladu s členom 31(7) direktive o azilnih postopkih in smernicami Sveta Evrope za otrokom prijazno pravosodje:50. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b2cf3.

Namen premestitev prosilcev za azil iz Italije in Grčije ni le zmanjšanje pritiska na ti državi članici, temveč tudi zagotovitev hitrega dostopa premeščenih oseb do azilnih postopkov. V skladu s **sklepoma Sveta o premestitvi**⁴³ bi morale države članice pri premestitvah dati prednost ranljivim osebam, vključno z otroki brez spremstva in otroki, ki so v posebej ranljivem položaju. Decembra 2016 je Evropski svet pozval države članice, naj še okrepijo prizadevanja za pospešitev premestitev, zlasti za otroke brez spremstva⁴⁴. Kljub stalni spodbudi Komisije je bilo do 2. aprila 2017 iz Grčije premeščenih le 341 otrok brez spremstva in ločenih otrok. Iz Italije je bil premeščen samo en ločen otrok, saj organi še niso razvili posebnega postopka za premestitev mladoletnikov brez spremstva⁴⁵. Ključnega pomena je, da države članice okrepijo svoje zaveze, zlasti v zvezi z otroki brez spremstva in ločenimi otroki.

Ključni ukrepi:

Leta 2017 bodo Evropska komisija in agencije EU:

- vzpostavile evropsko skrbniško mrežo, in sicer za razvoj ter izmenjavo dobrih praks in napotke o skrbništvu v sodelovanju z Evropsko mrežo skrbniških institucij;
- Evropski azilni podporni urad bo posodobil svoje smernice o ocenjevanju starosti.

Ob podpori Komisije in agencij EU se države članice spodbujajo, naj:

- okrepijo organ/institucijo za skrbništvo, da se zagotovi hitra dodelitev skrbnikov otrokom brez spremstva;
- izvajajo zanesljive, multidisciplinarne in neinvazivne postopke ocenjevanja starosti;
- zagotovijo hitro in učinkovito iskanje družine v EU ali zunaj nje, in sicer s celovito uporabo obstoječih načinov čezmejnega sodelovanja;
- zagotovijo prednostno obravnavanje primerov (npr.: prošnji za azil) v zvezi z otroki v skladu z načelom nujnosti;
- dajo prednost premestitvam mladoletnikov brez spremstva iz Grčije in Italije.

6. ZAGOTAVLJANJE TRAJNIH REŠITEV

Trajne rešitve so ključnega pomena za dolgoročno vzpostavitev normalnih razmer in stabilnosti za vse otroke. Pri opredelitvi trajnih rešitev bi morale biti preučene vse možnosti, kot so vključevanje v državi članici, vrnitev v izvorno državo, preselitev ali ponovna združitev z družinskimi člani v tretji državi. Bistveno je, da se v vseh primerih izvede temeljita **določitev največje koristi**⁴⁶.

Določiti je treba jasna pravila o pravnem statusu otrok, ki jim ni bil priznan azil, vendar ne bodo vrnjeni v njihovo izvorno državo⁴⁷. Države članice bi morale uvesti postopke in procese za ugotavljanje trajne rešitve na individualni podlagi, ter jasno opredeliti vloge in naloge vseh, ki so vključeni v presojo, da bi se izognili okoliščinam, v katerih bi bili otroci dlje časa v negotovosti glede svojega pravnega statusa. Medtem ko čakajo na opredelitev trajne rešitve bi jim moral biti prav tako zagotovljen **dostop do izobraževanja, zdravstvenega varstva in psihosocialne podpore**.

⁴³ Sklep Sveta (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije ter Sklep Sveta (EU) 2015/1601 z dne 22. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije.

⁴⁴ http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/.

⁴⁵ COM(2017) 212 final.

⁴⁶ Za pregled določb EU o trajnih rešitvah glej http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf (str. 59).

⁴⁷ V skladu z odstavkom 13 priporočila o vrnitvah z dne 7. marca 2017, COM(2017) 1600 final.

Poleg tega bi si morale države članice prizadevati za razpoložljivost postopkov za določitev statusa in sprejetje sklepa o statusu rezidenta za otroke, ki ne bodo vrnjeni, zlasti za tiste, ki že nekaj časa prebivajo v državi.

Zgodnje vključevanje otrok je ključnega pomena za podporo njihovega razvoja v odrasli dobi. Gre za socialno naložbo in bistveni dejavnik socialne kohezije po vsej Evropi. Vključevanje otrok v čim zgodnejši fazi, s splošnimi in ciljno usmerjenimi ukrepi, je pomembno tudi za zmanjšanje tveganj glede morebitnih kriminalnih dejavnosti in izpostavljenosti radikalizaciji⁴⁸. Mreža za ozaveščanje o radikalizaciji obravnava razpoložljive prakse in pristope o tem, kako podpirati in zaščititi otroke, ki so bili morda travmatizirani in so zato morda dovzetnejši za radikalizacijo⁴⁹. To vključuje nadaljnja prizadevanja za spodbujanje pozitivnega pristopa k raznolikosti, kot tudi boj proti rasizmu, ksenofobiji in zlasti sovražnemu govoru zoper otroke v procesu migracij.

Glede na to, da nedavno prispeli otroci morda še niso pridobili zadostnih spretnosti in znanj za polno in aktivno vključitev v družbo, še zlasti glede prehoda v nadaljnji študij ali na trg dela, bi bilo treba otrokom v tem prehodnem obdobju dati na voljo napotke, podporo ter možnosti za nadaljnje izobraževanje in usposabljanje. Poleg tega je treba enako kot v primeru otrok, ki so v oskrbi države in so državljani EU, vzpostaviti mehanizme in postopke, ki bodo otrokom v procesu migracije, ki so v oskrbi države, pomagali pri prehodu v odraslost oziroma odhodu iz oskrbe.

Komisija spodbuja sodelovanje med državami članicami na tem področju in olajšuje izmenjavo dobrih praks⁵⁰ ter finančno podpira pilotne projekte vključevanja za vse otroke-migrante, vključno s tistimi, ki so brez spremstva. Vključevanje otrok brez spremstva je prednostna naloga v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF) 2014–2020. V skladu z akcijskim načrtom o vključevanju državljanov tretjih držav⁵¹ in sklepi Sveta iz decembra 2016⁵² doslej sprejeti ključni ukrepi zajemajo razpise za zbiranje predlogov na različnih področjih politike, pri čemer je vključevanje glavna prednostna naloga.

Politike vključevanja držav članic odražajo njihove različne družbene in gospodarske okoliščine ter pogoje. Eno najpomembnejših in najučinkovitejših orodij za vključevanje otrok je **hiter in učinkovit dostop do vključujočega formalnega izobraževanja**, vključno s predšolsko vzgojo in varstvom, saj spodbuja pridobivanje jezikovnih znanj, socialno kohezijo in medsebojno razumevanje. Ključni dejavnik vključevanja je usposabljanje učiteljev za delo z otroki iz različnih okolij. Prav tako je pomembno namenjanje pozornosti drugim razsežnostim socializacije, tudi prek pristočnih dejavnosti in športa. Učinkovit dostop do izobraževanja in vseh ukrepov, potrebnih za zagotovitev takšnega dostopa (npr. jezikovni tečaji), mora biti na voljo vsem otrokom, tudi če bodo vrnjeni v

⁴⁸ V skladu s sklepi Sveta z dne 3. novembra 2016 (13611/16) in COM(2016) 379 final. Glej tudi ugotovitve v poročilu Sveta Evrope z dne 15. marca 2016 z naslovom „Preprečevanje radikalizacije otrok z bojem proti temeljnemu vzroku“ („Preventing the radicalisation of children by fighting the root causes“) in resoluciji parlamentarne skupščine Sveta Evrope 2103/2016.

⁴⁹ Glej tematski dokument mreže za ozaveščanje o radikalizaciji iz novembra 2016 z naslovom „Otroci povratniki s konfliktnih območij“ („Child returnees from conflict zones“), ki opredeljuje posebne izzive pri delu z otroki v nevarnosti: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_child_returnees_from_conflict_zones_112016_en.pdf; glej tudi prihodnji priročnik o odzivih povratnikov, vključno s posebnim poglavjem o otrocih, ki bo junija 2017 predstavljen na konferenci o povratnikih v organizaciji mreže za ozaveščanje o radikalizaciji.

⁵⁰ Glej evropsko spletišče o vključevanju: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/search?search=child+good+practices>.

⁵¹ COM(2016) 377 final.

⁵² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf>.

tretjo državo. Zaradi vse večjih tveganj ločenega izobraževanja otrok v procesu migracij⁵³ je dostop do vključujočega in nediskriminatornega izobraževanja ključnega pomena za vključevanje otrok na drugih življenjskih področjih. Bistvenega pomena za vključevanje otrok v državah gostiteljicah sta **pravočasen dostop do zdravstvenega varstva in ustrezen življenjski standard**. Izjemno pomembni so tudi izboljšanje življenjskih razmer, ukrepi za boj proti revščini otrok in zagotavljanje zdravstvenega varstva (vključno z duševnim zdravjem)⁵⁴.

Države članice bi morale prav tako povečati uporabo **preselitev in drugih zakonitih poti za otroke**, tudi za otroke v družinah, in sicer s posebnim poudarkom na najbolj ranljivih. Otroci brez spremstva ali ločeni otroci in družine so lahko upravičeni do nujne preselitve v okviru nacionalnih programov držav članic za preselitev ali obstoječih evropskih programov za preselitev, vzpostavljenih na podlagi sklepov o preselitvi⁵⁵ z dne 20. julija 2015 ter izjave EU in Turčije z dne 18. marca 2016. Preselitev otrok brez spremstva ali ločenih otrok se podpira s finančnimi spodbudami prek programa Unije za preselitev na podlagi uredbe o Skladu za azil, migracije in vključevanje⁵⁶. Komisija je 13. julija 2016 sprejela predlog uredbe o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev, v katerem so otroci in mladostniki opredeljeni kot ranljive osebe, upravičene do preselitve⁵⁷.

Če je to v njihovo največjo korist, bi bilo treba otroke **vrniti** v njihove izvirne države ali jih združiti z družinskimi člani v drugi tretji državi. Odločitve o vrnitvi otrok v njihovo izvirno državo morajo spoštovati načelo nevračanja ter načelo največje koristi otroka, temeljiti morajo na presoji posameznih primerov ter biti sprejete na podlagi poštenega in učinkovitega postopka, med katerim je otrokom zajamčena pravica do zaščite in nediskriminacije. Poseben pomen je treba pripisati boljšemu sodelovanju z izvirnimi državami, med drugim z zagotavljanjem boljših pogojev za iskanje družine in reintegracijo. Priročnik o vračanju⁵⁸ in Priporočilo Komisije z dne 7. marca 2017 o povečanju učinkovitosti vrnitev pri izvajanju Direktive 2008/115/ES⁵⁹ določata posebne smernice glede najboljših interesov otroka. Pomembno je zagotoviti, da bo otrokom, ki bodo vrnjeni, na voljo hiter dostop do ustreznih ukrepov za (ponovno) vključevanje, tako pred odhodom kot po prihodu v svojo izvirno državo ali drugo tretjo državo.

⁵³ Glej poročilo Agencije za temeljne pravice z naslovom „Skupaj v EU – spodbujanje sodelovanja migrantov in njihovih potomcev“ („Together in the EU – Promoting the participation of migrants and their descendants“). <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>.

⁵⁴ Otroci-migranti so izpostavljeni velikemu tveganju revščine in celostni pristop, ki ga Komisija spodbuja v priporočilu z naslovom „Vlaganje v otroke: prekinimo krog prikrajšanosti“, zagovarja ponovni premislek v okviru ukrepov na področju vključevanja. UL L 59, 2.3.2013, str. 5–16.

⁵⁵ 11130/15.

⁵⁶ Uredba (EU) št. 516/2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, UL L 150, 20.5.2014, str. 168–194.

⁵⁷ COM(2016) 468 final.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf.

⁵⁹ COM(2017) 1600 final.

Ključni ukrepi:

Komisija bo leta 2017:

- spodbujala vključevanje otrok v okviru razpoložljivih sredstev in izmenjavo dobrih praks za obravnavo nediskriminatornega dostopa do javnih storitev in ciljno usmerjenih programov.

Države članice se spodbujajo, naj:

- kmalu po prihodu zagotovijo enak dostop do vključujočega, formalnega izobraževanja, vključno s predšolsko vzgojo in varstvom, ter razvijejo in izvajajo ciljno usmerjene programe za njegovo podporo;
- vsem otrokom zagotovijo pravočasen dostop do zdravstvenega varstva in drugih osnovnih javnih storitev;
- zagotavljajo podporo otrokom pri prehodu v odraslost (ali odhodu iz oskrbe) za dostop do potrebnega izobraževanja in usposabljanja;
- spodbujajo socialno vključenost v vseh politikah vključevanja, na primer z dajanjem prednosti mešanim nesegregiranim nastanitvam in vključujočemu izobraževanju;
- povečajo število preselitev v Evropo za otroke, ki potrebujejo mednarodno zaščito;
- zagotovijo, da so vzpostavljeni ustrezni ukrepi iskanja družin in reintegracijski ukrepi za izpolnitev potreb otrok, ki bodo vrnjeni v izvorno državo.

7. MEDSEKTORSKI UKREPI: SPOŠTOVANJE IN ZAGOTAVLJANJE NAJVEČJE KORISTI OTROKA; UČINKOVITEJŠA UPORABA PODATKOV, RAZISKAV, USPOSABLJANJA IN FINANCIRANJA

Pri vseh ukrepih ali odločitvah, ki se nanašajo na otroka, je treba je presoditi in kot glavno vodilo upoštevati **največjo korist otroka**⁶⁰. Vendar trenutno zakonodaja večine držav članic ne določa postopka za opredelitev in izvajanje te zahteve, vključno glede na trajne rešitve za otroke brez spremstva, ki bi temeljile na posamezni in multidisciplinarni presoji. Tudi nacionalna zakonodaja v tem smislu ne opredeljuje vedno jasno vloge skrbnika. Pomembno je, da Evropska unija o tej temi zagotovi nadaljnje smernice, ki bodo temeljile na mednarodnih standardih. Za zanesljivo določitev največje koristi otroka pri opredelitvi najprimernejših trajnih rešitev zanj bi bilo treba uvesti dodatne postopkovne zaščitne ukrepe, saj ta odločitev močno vpliva na otrokovo prihodnost⁶¹.

Uporabne so lahko tudi ciljno usmerjene raziskave. Okvirni program EU za raziskave in inovacije Obzorje 2020 bo izvajal raziskave o tem, kako reševati problematiko vključevanja otrok-migrantov v izobraževalne sisteme EU.

Otroci morajo biti obveščeni – na njim prilagojen in starosti ter okoliščinam primeren način – o njihovih pravicah ter postopkih in storitvah, ki so na voljo za njihovo zaščito. Več je treba storiti za odpravo vrzeli in uporabo različnih metod za izpolnitev potreb otrok in v zvezi s tem se je izkazala za koristno vloga kulturnih posrednikov in tolmačev.

⁶⁰ [Splošna pripomba št. 14 Odbora ZN za otrokove pravice](http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf) http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf; postopkovni zaščitni ukrepi v oddelku V dokumenta „UNHCR guidance on best interests: Safe and Sound“, 2014: <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>; Dokument „Best Interests Determination guidelines“ iz leta 2012 (<http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>) in dokument „UNHCR/International Rescue Committee Field Handbook“ (<http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf>).

⁶¹ Člen 6(1) Uredbe Dublin III, uvodna izjava 35 uredbe Eurodac, uvodna izjava 33 prenovljene direktive o azilnih postopkih, uvodna izjava 18 prenovljene direktive o pogojih ter uvodna izjava 9 in člen 23(2) direktive o pogojih za sprejem.

Evropska unija je okrepila svojo **operativno pomoč** državam članicam v zvezi z usposabljanjem, zbiranjem podatkov, financiranjem in izmenjavo najboljših praks. Prizadevala si bo za podpiranje izvajanja vseh ukrepov, opisanih v tem sporočilu.

Osebe, ki delajo z otroki in zanje (kot so mejni policisti, delavci v sprejemnih centrih, skrbniki) niso vedno ustrezno **usposobljeni na področju zaščite otrok** in otrokovih pravic ter sporazumevanja z otroki na način, ki bi bil primeren spolu, starosti in okoliščinam. Prednostna naloga bi morala biti dodelitev virov za usposabljanje. Leta 2017 bodo zadevne agencije EU povečale podporo in obseg usposabljanja o zaščiti otrok pri migracijah.

Podatki o otrocih v procesu migracij so še vedno zelo razdrobljeni, niso vedno razčlenjeni po starosti in spolu in niso vedno primerljivi, zato so otroci in njihove potrebe „nevidni“. Poleg tega ni znano točno število otrok (brez spremstva), ki izginejo ali pobegnejo iz ustanov za sprejem in varstvo otrok⁶². Na usklajen način se zbirajo samo podatki o številu otrok, ki zaprosijo za azil. V skladu z Newyorško deklaracijo za begunce in migrante z dne 19. septembra 2016⁶³ so za oblikovanje politik in boljše ciljno usmerjanje podpornih storitev ter načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah⁶⁴ potrebni podrobnejši podatki o vseh otrocih v procesu migracij. V ta namen bo center znanja za migracije in demografijo pri Komisiji pripravil zbirko podatkov o otrocih v procesu migracij⁶⁵. Komisija bo do konca leta 2017 začela izvajati tudi posvetovanja o možnih izboljšavah sedanjega zbiranja podatkov na ravni EU v zvezi z otroki in migracijami, tudi na podlagi uredbe o statistikah o selitvah⁶⁶ in smernic iz leta 2011⁶⁷ za izboljšanje zajemanja, razpoložljivosti in ravni razčlenitve podatkov.

Financiranje EU prispeva k zaščiti otrok pri migracijah in podpira **integrirane sisteme za zaščito otrok**. Vendar pa bi bila zaradi večjega deleža otrok v celotnem prilivu migrantov potrebna tudi prednostna obravnava njihovih potreb sorazmerno z obsegom pojava v nacionalnih programih držav članic v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost. Zaščita je vključena v nujne ukrepe, ki prejemajo podporo v okviru instrumenta za nujno pomoč. Z drugimi sredstvi EU bi bilo treba bolje podpreti sprejem, vključevanje, izobraževanje in usposabljanje ali dostop do postopkovnih zaščitnih ukrepov, vključno z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi, kot so Evropski socialni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj, Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim, program za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) ter program za pravice, enakost in državljanstvo⁶⁹. Hkrati je pomembno zagotoviti, da bo ustrezno financiranje EU vključevalo zahtevo glede zaščite otrok, tako da bodo organizacije, ki so v neposrednem stiku z

⁶² Leta 2013 so bili v okviru študije Komisije z naslovom „Pogrešani otroci v Evropski uniji: Pregled, zbiranje podatkov in statistika“ („Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics“) zbrani podatki o številu pogrešanih otrok brez spremstva v 12 državah članicah. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf.

⁶³ <https://refugeesmigrants.un.org/declaration> – oddelek II z naslovom „Commitments“, ki se uporablja tako za begunce kot za migrante, odstavek 40.

⁶⁴ Npr. o preklicih zahtevkov za mednarodno zaščito, še nerešenih zadevah, odločitvah o odobritvi ali odvzemu statusa in predajah v skladu z dublinsko uredbo.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/jrc/en/migration-and-demography>.

⁶⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:32009R0223>. Uredba (ES) št. 223/2009 o evropski statistiki ter razveljavitvi Uredbe (ES, Euratom) št. 1101/2008 o prenosu zaupnih podatkov na Statistični urad Evropskih skupnosti, Uredbe Sveta (ES) št. 322/97 o statističnih podatkih Skupnosti in Sklepa Sveta 89/382/EGS, Euratom, o ustanovitvi Odbora za statistične programe Evropskih skupnosti, UL L 87, 31.3.2009, str. 164–173.

⁶⁷ Eurostat, prva izdaja dovoljenj, izdanih iz drugih razlogov, razčlenjeno glede na razlog, obdobje veljavnosti in državljanstvo, na voljo na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

⁶⁸ Eurostat, prva izdaja dovoljenj, izdanih iz drugih razlogov, razčlenjeno glede na razlog, obdobje veljavnosti in državljanstvo, na voljo na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

⁶⁹ Informativni dokument o sredstvih EU za zaščito otrok v procesu migracij, evropski forum za otrokove pravice iz leta 2016. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=19748.

otroki, zagotovile, da je njihovo osebje temeljito preverjeno in usposobljeno ter da so vzpostavljeni postopki in mehanizmi za poročanje in ukrepi za prevzem odgovornosti.

V državah članicah je na voljo veliko znanja in **dobrih praks** v zvezi z zaščito otrok v procesu migracij, ki bi jih bilo treba deliti na lokalni in nacionalni ravni.

Poleg tega bo Komisija zagotovila tesno spremljanje izvajanja vseh ustreznih vidikov prava EU, zlasti spoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz temeljnih pravic in zaščitnih ukrepov v zvezi z otrokovimi pravicami⁷⁰.

Ključni ukrepi:

Od začetka leta 2017 bodo Evropska komisija in agencije EU:

- zagotavljale dodatno usposabljanje, usmerjanje in orodja za presojo največje koristi otroka;
- začele posvetovanja o morebitnih izboljšavah sedanjega zbiranja podatkov na ravni EU, povezanega z otroki v procesu migracij, tudi na podlagi uredbe o statistikah o selitvah in smernic iz leta 2011, center znanja za migracije in demografijo pri Komisiji pa bo pripravil zbirko podatkov o otrocih v procesu migracij;
- zahtevale, da organizacije, ki so v neposrednem stiku z otroki, vzpostavijo notranje politike za zaščito otrok, preden se jim dodelijo sredstva EU;
- zbirale in razširjale primere dobrih praks o zaščiti otrok pri migracijah prek spletne zbirke podatkov.

Države članice se spodbujajo, naj:

- zagotovijo, da so vsem otrokom na voljo ustrezne informacije o njihovih pravicah in postopkih, in sicer na otroku prijazen in starosti ter okoliščinam primeren način;
- zagotovijo, da so osebe, ki delajo z otroki-migranti – od prihoda na meje EU do njihove vključitve ali vrnitve – ustrezno usposobljene in da so po potrebi vključeni strokovnjaki za zaščito otrok;
- namenijo prednost otrokom v procesu migracij v okviru nacionalnih programov Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost; uporabijo vsa druga razpoložljiva dodatna sredstva Unije in zagotovijo, da so v organizacijah, ki bodo financirane, vzpostavljene politike za zaščito otrok;
- okrepijo zbiranje podrobneje razčlenjenih podatkov in statistik o otrocih v procesu migracij.

8. ZAKLJUČEK

Pri uresničevanju akcijskega načrta za mladoletnike brez spremstva (2010–2014) je bil dosežen napredek, tudi glede pravnega okvira za zaščito otrok pri migracijah, kot je prikazano v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženemu k temu sporočilu. V državah članicah je na voljo veliko znanja in dobrih praks v zvezi z zaščito otrok pri migracijah, ki bi jih bilo treba čim bolj razširiti. Za ustrezen odziv na trenutne izzive pa so **potrebne** konkretne izboljšave **zaščite otrok pri migracijah**.

Zato je potrebno **odločno, enotno in usklajeno ukrepanje** na podlagi ključnih kratkoročnih ukrepov, opisanih v tem sporočilu, in sicer **na ravni EU ter na nacionalni, regionalni in lokalni ravni**, med drugim tudi v sodelovanju s civilno družbo in mednarodnimi organizacijami. Hitro sprejetje predlogov za reformo skupnega evropskega azilnega sistema, ki vsebuje številne določbe, namenjene izrecno izboljšanju zaščite otrok in drugih ranljivih oseb, s strani zakonodajalca bi

⁷⁰ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/acquis_rights_of_child.pdf.

zagotovilo dodatno varstvo pravic otrok v procesu migracij, treba pa jih bo začeti čim prej izvajati v državah članicah.

Države članice ostajajo vodilne pri zagotavljanju zaščite otrok pri migracijah in Komisija jih bo podpirala z ukrepi, opisanimi v tem sporočilu, vključno z zagotavljanjem okrepljenega usposabljanja, usmerjanja, operativne podpore in razpoložljivih sredstev. Okrepilo se bo tudi sodelovanje med agencijami EU in sodelovanje z nacionalnimi organi, uradi Združenih narodov in organizacijami civilne družbe, ki delujejo na tem področju. Komisija bo skrbno spremljala izvajanje ukrepov, opredeljenih v tem sporočilu, in bo redno poročala Evropskemu parlamentu in Svetu.