

Bruselj, 2.8.2013
COM(2013) 567 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o zahtevah za otroke pri prečkanju zunanjih mej držav članic

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o zahtevah za otroke pri prečkanju zunanjih mej držav članic

1. UVOD

Z Uredbo (ES) št. 444/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. maja 2009 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 2252/2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice¹ (v nadaljnjem besedilu: Uredba), je bilo uvedeno načelo, po katerem mora imeti vsaka oseba svoj lastni potni list. V skladu s tem načelom se potni listi in potne listine izdajo kot individualni dokumenti, družinskih in drugih skupinskih potnih listov pa ni več mogoče izdajati. Uporabo tega načela je že leta 1997 priporočila Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO), ki je menila, da je bolj varno, če ima vsaka oseba – vključno z otroki – svoj lastni potni list².

To poročilo je bilo pripravljeno na podlagi obveznosti iz člena 1 Uredbe, v skladu s katerim „Komisija najkasneje do 26. junija 2012 predloži poročilo o zahtevah za otroke, ki potujejo sami ali v spremstvu in prečkajo zunanje meje držav članic, ter po potrebi predlaga primerne pobude, da se zagotovi skupen pristop glede pravil o zaščiti otrok, ki prečkajo zunanje meje držav članic“. Temelji na obsežni študiji (v nadaljnjem besedilu: študija³), ki jo je Komisija naročila glede zakonodaje in praks na ravni EU, držav članic in pridruženih schengenskih držav⁴, kar zadeva vprašanje otrok, ki so državljani držav članic EU in tretjih držav⁵ ter sami ali v spremstvu prečkajo zunanje meje EU⁶. V poročilu je zlasti podrobno obravnavana kontrola otrok, ki *zakonito* prečkajo zunanje meje.

2. IZVAJANJE NAČELA „ENA OSEBA – EN POTNI LIST“

Večina držav članic to načelo izvaja že več let. Vendar pa je v Uredbi določeno prehodno obdobje, v skladu s katerim bi morale države članice to načelo začeti izvajati najpozneje 26. junija 2012, in sicer tako, da se „začetna veljavnost za imetnika dokumenta ne spremeni“.

Navedena določba pomeni naslednje:

¹ UL L 142, 6.6.2009, str. 1.

² <http://legacy.icao.int/icao/en/atb/sgm/OnePassportConcept.htm>.

³ Študijo je izvedel konzorcij Ramboll-EurAsylum v okviru Sklada za zunanje meje. Končno poročilo je na voljo na spletišču Generalnega direktorata Evropske komisije za notranje zadeve http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm in zajema vrsto vprašanj v zvezi s problematiko otrok, ki prečkajo meje. Vendar so v navedenem poročilu obravnavana predvsem temeljna vprašanja, kot je vpliv načela „ena oseba – en potni list“.

⁴ Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica.

⁵ V skladu s členom 1 Konvencije ZN o otrokovih pravicah se izraz otrok v tem poročilu uporablja za vsakega človeka, mlajšega od 18 let.

⁶ Poročilo glede na dejstvo, da na notranjih mejah ni kontrole, in glede na obveznost iz člena 1 Uredbe ne obravnava vprašanj v zvezi z gibanjem otrok znotraj schengenskega območja, čeprav se Komisija zaveda, da so tudi znotraj tega območja primeri trgovine z otroki in ugrabitve otrok.

- od 26. junija 2012 naprej se potni listi za državljane EU izdajajo samo kot individualni dokumenti;
- po tem datumu morajo vsi otroci, ne glede na starost, imeti lasten potni list EU in ne morejo več potovati izključno na podlagi vpisa v potni list svojih staršev;
- potni listi za starše (tj. za imetnike) veljajo tudi po 26. juniju 2012, ne glede na to, ali so v njih vpisana imena otrok.

Vendar pa so nekatere države članice drugače razumele naravo prehodnega obdobja in trdile, da lahko do 26. junija 2012 še vedno izdajajo potne liste z vpisom otrok (t.i. družinske potne liste) in da otroci lahko potujejo na podlagi takega potnega lista v celotnem obdobju njegove veljavnosti.

Komisija je v okviru pristojne delovne skupine Sveta pojasnila, da je taka razlaga v nasprotju s ciljem zadevne določbe in s tem tudi določitve triletnega prehodnega obdobja.

Komisija je pripravila dodatne usmeritve na to temo v obliki Priporočila z dne 14. decembra 2012⁷ o spremembi Priporočila o skupnem „Praktičnem priročniku za mejne policiste (v nadaljnjem besedilu: Schengenski priročnik)“, ki ga pri opravljanju mejne kontrole oseb uporabljajo pristojni organi držav članic⁸.

V njem je pojasnila, da se Uredba ne uporablja za Irsko in Združeno kraljestvo, in tudi ne za potne liste, ki jih izdajo tretje države. V Priporočilu je navedeno, da se uporabljajo določbe Direktive 2004/38/ES⁹ o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Dejstvo, da otroci, ki so vpisani v potni list svojih staršev, nimajo lastnega potnega lista, v skladu s členom 5(4) navedene direktive¹⁰ ne pomeni avtomatične zavrnitve vstopa na ozemlje države ali izstopa z njega. Vpis otroka v potni list staršev bi bilo mogoče razumeti kot dodatno dokazilo, da zanje velja pravica do prostega gibanja.

Velika večina držav članic že več let izvaja načelo „ena oseba – en potni list“ na podlagi nacionalne zakonodaje. Le redke države članice so družinske potne liste dokončno ukinile šele s 26. junijem 2012.

Države članice niso sporočile nikakršnih težav, niti ni nanje pokazala študija v zvezi z uvedbo navedenega načela. Študija je pravzaprav pokazala, da so vse zainteresirane strani, še zlasti pa mejna policija, nacionalni organi in NVO, dejavne na področju zaščite pravic otrok, pozitivno sprejele načelo „ena oseba – en potni list“. Večina jih meni, da je potovanje otrok z uvedbo tega načela postalo varnejše, prečkanje meje pa hitrejše, saj lahko mejni policisti zdaj dejansko identificirajo otroka kot imetnika potnega lista.

⁷ C(2012) 9330 final.

⁸ C(2006) 5186 final.

⁹ UL L 158, 30.4.2004, str. 77.

¹⁰ „Kadar državljan Unije ali družinski član, ki ni državljan države članice, nimata potrebnih potnih listin ali potrebnih vizumov, če so ti zahtevani, zadevna država članica tem osebam, preden jih zavrne, zagotovi vse razumne možnosti, da si v razumnem času pridobijo potrebne listine ali da se jim te preskrbijo ali da lahko potrdijo ali dokažejo na druge načine, da zanje velja pravica do prostega gibanja in prebivanja.“

Vendar pa je lahko v nekaterih primerih težje ugotoviti povezavo potujočega otroka z njegovim staršem, kadar ima otrok drugačen priimek. V zvezi s tem je več zainteresiranih strani, vključno z agencijo Frontex¹¹, podprlo zamisel o vključitvi podatkov o starših oz. zakonitih skrbnikih v otrokov potni list.

3. ZAKONODAJA IN PRAKSE, KI SE NAVEZUJEJO NA OTROKE PRI PPREČKANJU MEJ

Koncept „ena oseba – en potni list“ je zgolj ena od zahtev, namenjenih varnejšemu prečkanju mej za otroke, zaščiti njihovih pravic ter tudi preprečevanju ugrabitev in trgovine z otroki. V zvezi s tem so bili na ravni EU in držav članic uvedeni različni procesi in določbe. Cilj tega poglavja je na kratko povzeti najpomembnejše določbe in prakse.

3.1. Zakonodaja in prakse na ravni EU

Glavne določbe v zvezi z otroki pri prečkanju zunanje meje schengenskega območja so zapisane v Uredbi (ES) št. 562/2006¹² o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (v nadaljnjem besedilu: **Zakonik o schengenskih mejah**), in njenih prilogah¹³. V točki 6 Priloge XII k Zakoniku o schengenskih mejah je navedeno, da morajo biti mejni policisti posebej pozorni na mladoletnike, še zlasti pa morajo pri otrocih, ki potujejo v spremstvu, preveriti, da imajo osebe, ki otroka spremljajo, nad njim roditeljsko pravico. To je potrebno zlasti, kadar otroka spremlja samo ena odrasla oseba ali kadar mejni policisti sumijo, da je bil otrok morda nezakonito odveden iz skrbništva osebe, ki ima nad njim zakonito roditeljsko pravico. Mejni policisti v primeru „utemeljenega suma“ opravijo dodatno preiskavo. Kar zadeva otroke, ki potujejo brez spremstva, morajo mejni policisti vedno temeljito preveriti otrokove listine.

Poleg tega je v točki 3.7 oddelka I drugega dela **Praktičnega priročnika za mejne policiste**¹⁴ določeno, da bi morali mejni policisti ob vsakršnem dvomu v zvezi z dovoljenjem otroka za prečkanje meje pri izstopu kontaktirati nacionalno kontaktno točko¹⁵ schengenske države članice, katere državljani ali rezidenti so otroci. Če prejete informacije kažejo na sum ugrabitve ali nedovoljenega izstopa otroka, lahko mejni policist otroku zavrne izstop ali pridobi vse razpoložljive informacije o osebi, ki otroka spremlja, in kraju potovanja.

Postopki in pogoji za državljane tretje države, ki vstopajo na schengensko območje in so zajeti z vizumsko obveznostjo, so določeni v Uredbi (ES) št. 810/2009 o Vizumskem zakoniku Skupnosti¹⁶ (v nadaljnjem besedilu: **Vizumski zakonik**). Kar zadeva otroke, mora njihovo vlogo za vizum podpisati oseba s starševsko avtoriteto ali zakoniti skrbnik. V skladu s Priročnikom za obravnavo vlog za izdajo vizumov in spremembo izdanih vizumov¹⁷ (v

¹¹ Ta možnost je bila predstavljena tudi med pogajanji o Uredbi, vendar pa je bila na koncu opuščena iz več razlogov, med drugim zaradi pravne podlage takšne določbe (glej tudi točko 5.1).

¹² UL L 105, 13.4.2006, str. 1.

¹³ Zlasti v Prilogi VII: Posebna pravila za določene kategorije oseb.

¹⁴ Priporočilo Komisije o skupnem „Praktičnem priročniku za mejne policiste (Schengenski priročnik)“, ki ga pri opravljanju mejne kontrole oseb uporabljajo pristojni organi držav članic (C(2006) 5186 final), kakor je bil spremenjen s Priporočilom Komisije C(2008) 2976 final.

¹⁵ Seznam nacionalnih kontaktnih točk za posvetovanje o mladoletnikih je naveden v Prilogi 37 Priročnika.

¹⁶ UL L 243, 15.9.2009, str. 1.

¹⁷ Sklep Komisije C(2010) 1620 final z dne 19. marca 2010 o Priročniku za obravnavo vlog za izdajo vizumov in spremembo izdanih vizumov.

nadaljevanju: **Priročnik za vizumski zakonik**) morajo konzulati preveriti, da je oseba, ki v imenu otroka vloži vlogo za izdajo vizuma, eden od staršev ali zakoniti skrbnik otroka. Soglasje osebe s starševsko avtoriteto ali zakonitega skrbnika se zahteva od prosilcev, mlajših od 18 let, ne glede na to, pri kateri starosti otrok v državi stalnega prebivališča doseže polnoletnost. Konzulati bi poleg tega morali preveriti, da otrok ni bil nezakonito odveden iz skrbništva osebe, ki ima nad njim zakonito roditeljsko pravico. Če obstaja sum takega nezakonitega odvzema otroka, mora konzulat opraviti vse potrebne preiskave, da to prepreči.

Na ravni EU je agencija **Frontex** novembra in decembra 2010 izvedla skupno operacijo v zvezi z nezakonito priseljenimi otroki (Agelaus 2010). Operacija je bila izvedena na 42 evropskih letališčih in je bila namenjena osveščanju o nezakonitih migracijah, ki vključujejo otroke. Novembra 2011 se je medagencijsko sodelovanje „Joint Operation Hammer“ pod vodstvom Frontexa prav tako osredotočalo na vprašanje trgovine z otroki. V zvezi s to problematiko so bile pripravljene operativne smernice, ki poudarjajo, da morajo vedno prevladati otrokove koristi in da je treba spoštovati načelo nevrčanja. Smernice vsebujejo tudi neizčrpen seznam kazalnikov trgovine z otroki in navajajo, da bi morali mejni policisti ob vsakršnem znamenju, da je otrok v nevarnosti, opraviti temeljitejšo kontrolo (t.i. mejna kontrola v drugi vrsti). Poleg tega smernice zagotavljajo koristne nasvete za komuniciranje z otroki. Leta 2011 je Frontex pripravil tudi sveženj usposabljanj za mejne policiste na področju boja proti trgovini z ljudmi; priročnik za usposabljanja med drugim vsebuje oddelke, ki se nanašajo na posebne razmere in posebne potrebe otrok.

3.2. Zakonodaja in prakse na ravni držav članic

Pravo in prakse posameznih držav članic vsebujejo le malo konkretnih zahtev v zvezi z otroki pri prečkanju meje.

Vse države članice kot instrument za zaščito otrok uporabljajo **zahtevo za soglasje staršev**. V večini držav članic se soglasje izda že v fazi vloge za izdajo potnega lista. V nekaterih državah članicah¹⁸ mora eden od staršev oz. zakoniti skrbnik dati pisno dovoljenje ali izpolniti vlogo. Druge držav članice¹⁹ zahtevajo pisno dovoljenje obeh staršev. V določenih državah članicah²⁰ mora otroka ob predložitvi vloge spremljati eden od staršev, v drugih državah članicah²¹ pa morata biti načeloma prisotna oba starša.

Poleg navedenega imajo v večini držav članic mejni policisti v primeru suma v skladu s Prilogo VII k Zakoniku o schengenskih mejah pravico, da zahtevajo dodatne dokumente, da bi ugotovili povezavo med otrokom in odraslim ali odraslimi, ki ga spremljajo. V praksi je to običajno **dovoljenje staršev**, v katerem je navedeno soglasje enega ali obeh staršev o otrokovemu izstopu iz države ali vstopu vanjo. Pristop se po državah članicah razlikuje glede na to, ali se tako dovoljenje zahteva za otroke, ki so državljani Unije²², državljani zadevne države članice²³ ali tretje države²⁴. V nekaterih državah članicah so za izdajo dovoljenja za lastne državljane določeni pristojni organi, v večini držav članic pa tak poseben organ ali

¹⁸ Npr. na Češkem, v Estoniji, Latviji, Avstriji, na Portugalskem, v Romuniji, Sloveniji in Združenem kraljestvu.

¹⁹ Npr. Danska, Grčija, Irska, Malta, Nizozemska, Poljska, Finska in Švedska.

²⁰ Npr. v Belgiji, Nemčiji, Španiji, Litvi in na Slovaškem.

²¹ Npr. v Bolgariji, Franciji in Italiji.

²² Npr. v Italiji ter na Poljskem in Portugalskem.

²³ Npr. v Bolgariji, Litvi in Romuniji.

²⁴ Npr. v Belgiji, Španiji, Franciji, na Cipru, v Latviji ter na Malti in na Portugalskem.

standardni obrazec starševskega dovoljenja ni predpisan. Predpisi in prakse držav članic se razlikujejo tudi z vidika potrebe po overitvi oz. prevodu dovoljenja.

V nekaterih primerih se za zagotovitev, da otrok potuje z ustreznim dovoljenjem svojega zakonitega skrbnika, na meji **preveri oblika skrbništva**. V veliko državah članicah mejni policisti razmeroma težko pridobijo informacije o oblikah skrbništva, zlasti v kratkem času. V nekaterih državah članicah²⁵ imajo mejni policisti neposreden dostop do nacionalnih podatkovnih zbirk ali registrov prebivalstva, v drugih²⁶ pa lahko informacije pridobijo le prek občinskih organov in lokalnih sodišč.

V skladu z zakonodajo EU na področju odgovornosti prevoznikov, zlasti Direktivo Sveta 2001/51/ES z dne 28. junija 2001²⁷, morajo prevozniki zagotoviti, da imajo potniki, ki potujejo iz tretjih držav, potrebne potne listine za vstop na ozemlje držav članic. V tem okviru lahko **prevozniki** sodelujejo pri preverjanju identitete otroka in njegovega razmerja z odraslimi, ki ga spremljajo. Iz študije je razvidno, da prevozniki namenjajo posebno pozornost zgolj otrokom, ki potujejo brez spremstva, otrokom, ki potujejo z enim od staršev, pa namenjajo dosti manj pozornosti. Zdi se, da so najbolj „zaščiteni“ otroci, ki potujejo sami kot letalski potniki, saj letalski prevozniki upoštevajo smernice Mednarodnega združenja letalskih prevoznikov (IATA)²⁸ glede ravnanja z otroki, ki potujejo sami. Večina letalskih prevoznikov tako zagotavlja storitve za mladoletnike brez spremstva. Za otroke, ki potujejo po morju ali kopnem, pa se uporabljajo razmeroma različni postopki. Stopnja sodelovanja med mejnimi policisti in prevozniki se med posameznimi državami članicami razlikuje. V nekaterih državah članica obstaja dejavno in formalizirano sodelovanje med zračnimi prevozniki in mejnimi policisti, na primer pri odkrivanju sumljivih primerov. Vendar pa to še zdaleč ni splošno pravilo.

Čeprav imajo države članice različne zahteve glede dovoljenja staršev, pa imajo precej podobne **prakse pri odkrivanju potencialno tveganih primerov** (npr. možna ugrabitev ali trgovina z otroki). Ali bo mejni policist posumil, da gre za tvegani primer ali ne, je odvisno predvsem od njegove individualne presoje okoliščin in srečanja med njim in otrokom. Med dejavniki, ki bodo pri mejnem policistu morda vzbudili sum ali zaradi katerih bo rutinsko izvedel dodatne preverbe po kontroli potnega lista, so: različna priimka ali odsotnost vsake fizične podobnosti med otrokom in odraslim, ki ga spremlja; otrokovo obnašanje ter njegova interakcija z odraslim, ki ga spremlja; država odhoda ali prihoda, npr. če gre za državo, ki je povezana z dobro znanimi potmi trgovine z ljudmi.

Iz študije je razvidno, da pri odločitvi mejnih policistov otrokova varnost običajno prevlada nad njegovo potrebo po potovanju, saj se v vseh primerih, ki vzbudijo še tako majhen sum, običajno uporabi mejna kontrola v drugi vrsti. Vendar pa je na voljo le malo statističnih podatkov v zvezi z otroki, za katere se na meji odkrije, da so v nevarnosti, pa tudi v zvezi z otroki na mejnih prehodih na splošno.

²⁵ Npr. v Nemčiji, Estoniji, Latviji ter na Nizozemskem, Finskem in Švedskem.

²⁶ Npr. na Češkem in na Malti.

²⁷ UL L 187, 10.7.2001, str. 45.

²⁸ Priporočena najboljša praksa za mladoletnike, IATA/CAWG, 41. zasedanje, 16.–17. maja 2007, Tokio.

Videti je, da praksa mejnih policistov temelji na kombinaciji strokovnega usposabljanja, smernic, izkušenj in zdrave pameti. Čeprav v nekaterih državah članicah²⁹ obstajajo posebni programi usposabljanja, v številnih drugih državah članicah pa so mejni policisti deležni vsaj osnovnega usposabljanja o zaščiti otrok, je študija pokazala, da se temu vprašanju na splošno namenja razmeroma malo pozornosti.

Uporabljajo se tudi konkretna **opozorila**, ki lahko vzbudijo pozornost mejnih policistov in privedejo do dodatnih ukrepov. Schengenske države imajo dostop do nacionalnih podatkovnih zbirk, poleg tega pa vse uporabljajo schengenski informacijski sistem druge generacije (SIS II) kot glavni vir informacij o pogrešanih otrocih ali o posebnih opozorilih v zvezi s spremljajočimi odraslimi. V navedenih primerih lahko mejni policisti kontaktirajo urad mreže SIRENE v matični državi otroka. Poleg tega lahko kontaktirajo tudi nacionalne kontaktne točke za mladoletnike (Priloga 37 Priročnika za mejne policiste) ter dostopajo do podatkovnih zbirk Europol in Interpol, ki na primer vsebujejo podatke o storilcih kaznivih dejanj in pogrešanih osebah, pa tudi o žrtvah izkoriščanja otrok.

Kadar mejni policisti odkrijejo tvegani primer, bodo **nacionalni postopki usklajevanja (napotitve)** odvisni od zadevne države članice. V nekaterih državah članicah³⁰ so taki mehanizmi napotitve zelo jasno opredeljeni in upoštevani, v drugih pa temeljijo predvsem na odločitvah v vsakem posameznem primeru. Mejni policisti navadno vedo, katere socialne službe lahko kontaktirajo, vendar pa nimajo vedno na voljo jasnih smernic, kdaj naj tako ukrepajo in kakšen je postopek, zlasti v posebnih okoliščinah (npr. pri odkritju tveganih primerov v zgodnjih jutranjih ali poznih večernih urah).

4. DOBRE PRAKSE

Opredeljeni so bili nekateri primeri dobrih praks za boljšo zaščito otrok:

- zagotavljanje specializiranega usposabljanja za mejne policiste na temo zaščite otrok. V nekaterih državah članicah je tako usposabljanje namenjeno tudi letališkemu osebju ter stevardom in stevardesam;
- prisotnost mejnega policista, ki je bil posebej usposobljen za ravnanje z otroki, na večjih mejnih prehodih v vsaki izmeni;
- dobro uveljavljeno sodelovanje med mejnimi policisti in osebjem pri okencu za prijavo leta na večjih letališčih;
- če je potrebno dovoljenje staršev, se v primeru suma preveri verodostojnost listin s kontaktiranjem staršev ali drugega od staršev in zastavljanjem „kontrolnih“ vprašanj, da se potrdi istovetnost oseb;
- za otroke pod določeno starostno mejo velja, da je varneje, če mejno kontrolo namesto avtomatiziranega mejnega nadzora opravijo mejni policisti;

²⁹ Združeno kraljestvo izstopa s posebnimi usposabljanji glede problematike otrok, ki jih podpira Kodeks ravnanja za zaščito otrok pred nevarnostmi, ki ga je pripravila Agencija Združenega kraljestva za meje.

³⁰ Npr. v Bolgariji in Združenem kraljestvu.

- neposreden dostop mejnih policistov do nacionalnih registrov prebivalstva;
- določitev jasnih mehanizmov napotitve v primeru suma (katere organe je treba kontaktirati in kdaj).

5. ZAKLJUČKI

5.1. Načelo „ena oseba – en potni list“

Videti je, da izvajanje načela „ena oseba – en potni list“ ne povzroča težav. Strokovni delavci in zainteresirane strani menijo, da je potovanje otrok s tem postalo varnejše, prečkanje meje pa hitrejše, saj lahko mejni policist dejansko identificira otroka kot imetnika potnega lista, kar je v preteklosti povzročalo težave, kadar je otrok potoval na podlagi družinskega potnega lista.

Že med razpravami o uredbi o potnih listih je bilo zastavljeno vprašanje, ali bi imela **vključitev imena zakonitih skrbnikov** v otroški potni list dodano vrednost. Ta možnost bi lahko olajšala kontrolo na meji (za same potnike kot tudi za mejne policiste), kadar se priimek otroka razlikuje od priimka starša, s katerim potuje. Po drugi strani bi zaradi take pobude dejansko lahko nastala potreba po dodatnih dokazilih, kadar otrok potuje z odraslim, ki ni eden od staršev/zakoniti skrbnik, vpisan v potnem listu otroka. Ker bi bilo ob spremembi skrbništva ali spremembi priimka staršev (npr. ob sklenitvi nove zakonske zveze) potrebno izdati nov potni list za otroka, bi nastalo dodatno upravno breme. Komisija za zdaj ne more upravičeno trditi, da bi takšna pobuda prispevala k odkrivanju žrtev trgovine z otroki oz. ugrabitve in da bi bilo v ta namen potrebno ukrepanje na ravni EU. Z državami članicami in zainteresiranimi stranmi je pripravljena dodatno razpravljati o prednostih in pomanjkljivostih te možnosti. Vsekakor pa državam članicam nič ne preprečuje, da bi uvedle možnost vpisa imena staršev/zakonitih skrbnikov v potne liste za otroke.

Glede na področje uporabe Uredbe se načelo „ena oseba – en potni list“ uporablja za državljane držav, ki so članice schengenskega območja. Zakonik o schengenskih mejah ne predpisuje obveznosti individualnega potnega lista za **otroke, ki so državljani tretjih držav** , pri vstopu na schengensko območje ali izstopu z njega. Kar zadeva otroke z državljanstvom tretje države, za katere velja vizumska obveznost, schengenski vizum očitno zagotavlja podobno „zaščito“ kot načelo „ena oseba – en potni list“, saj vsebuje novejšo fotografijo otroka, četudi je slednji vpisan v potni list enega od staršev. Tako se v primeru družinskega potnega lista za vsakega od staršev in vsakega njunega otroka izda ločen vizum s fotografijo imetnika. Poleg tega morajo konzularna predstavništva v postopku izdaje vizuma preveriti, da je oseba, ki v imenu otroka zaproša za vizum, dejansko eden od staršev ali zakoniti skrbnik otroka. Vendar pa tovrstne „zaščite“ ne prejmejo otroci z državljanstvom tretje države, ki vizuma ne potrebujejo. Ker se načelo „ena oseba – en potni list“ kot standard, ki ga priporoča ICAO, že izvaja v večini držav, ki niso zajete z vizumsko obveznostjo, Komisija ne vidi razloga, da bi se od otrok, ki so državljani tretje države, zahtevalo, da imajo svoj lastni potni list.

5.2. Zakonodaja in prakse na ravni EU

Nekatere zainteresirane strani menijo, da bi **podrobnejše smernice** in primeri najboljše prakse lahko olajšali postopke na mejnih prehodih. Po drugi strani pa bi bilo s formalnimi predpisi in postopki težko zajeti celoten spekter okoliščin, ki jih obravnavajo mejni policisti.

Komisija je že predlagala spremembe Zakonika o schengenskih mejah³¹, da bi skupni osnovni program usposabljanja mejnih policistov vključeval specializirano usposabljanje za odkrivanje in ukrepanje v okoliščinah, ki vključujejo ranljive osebe, kot so mladoletniki brez spremstva in žrtve trgovine z ljudmi. Spremembe bodo vključevale tudi zahtevo, da se formalno določi seznam nacionalnih kontaktnih točk za posvetovanje o mladoletnikih (trenutno se take točke ustanavljajo na prostovoljni osnovi), ki jih bo treba obvezno kontaktirati v primeru sumljivih okoliščin, ki vključujejo mladoletnike, bodisi da slednji potujejo sami ali v spremstvu.

Komisiji se glede na zelo širok spekter primerov v zvezi z mejno kontrolo otrok ne zdi potrebno uvajati podrobnejših določb na ravni pravnih aktov EU. Hkrati je pripravljena proučiti alternativne možnosti za podrobnejše usmeritve mejnim policistom, bodisi v obliki smernic, usposabljanja ali kako drugače.

Na podlagi dosedanjih dosežkov, izkušenj iz ustreznih skupnih operacij in sinergije s trenutnim delom Komisije, kar zadeva razvoj posebnih smernic za storitve konzularnih predstavništev in mejne policiste pri odkrivanju žrtev trgovine z ljudmi, se Frontex spodbuja k nadaljnjemu osveščanju o vprašanjih, povezanih z otroki pri prečkanju meje, in sicer v obliki skupnega osnovnega programa usposabljanj³² oz. razvoja posebnega modula usposabljanj in/ali smernic ter delavnic. Tudi države članice so pozvane, naj pri usposabljanju svojih mejnih policistov temu vprašanju namenijo več pozornosti.

Videti je, da je varnost otrok za mejne policiste prednostna naloga, saj že ob najmanjšem sumu opravijo temeljitejšo kontrolo. Vendar pa bo Komisija razmislila o prilagoditvi Praktičnega priročnika za mejne policiste in Priročnika za vizumski zakonik z vključitvijo jasne navedbe, da vedno prevladajo koristi otroka.

5.3. Zakonodaja in prakse na ravni držav članic

Zakonodaja in prakse držav članic v zvezi z **dovoljenjem staršev** se precej razlikujejo. Hkrati pa so prakse mejnih policistov pri kontroli otrok kljub omejenemu usklajevanju na tem področju razmeroma podobne.

Ni mogoče ugotoviti, ali so otroci na splošno bolje zaščiteni v državah članicah, v katerih se na meji zahteva dovoljenje staršev. Nekateri strokovni delavci poudarjajo, da je obrazce dovoljenja staršev mogoče brez težav ponarediti, drugi pa menijo, da zahteva za dovoljenje povzroča nepotrebne dodatne zaplete, zlasti če se dovoljenje staršev zahteva že pri izdaji potnega lista. Vendar je več zainteresiranih strani izrazilo podporo razvoju standardiziranih obrazcev za soglasje staršev glede potovanja otroka na schengensko območje ter z njega (Frontex) ali glede mednarodnih potovanj (ICAO). V primeru take uskladitve bi potniki dejansko lažje vedeli, kaj se od spremljajočega odraslega in otroka, ki potuje brez spremstva, na meji zahteva v smislu dovoljenja/soglasja staršev. Zato bi morale Komisija in države članice še naprej slediti razpravam o možnem razvoju modela obrazca „soglasje za

³¹ COM(2011) 118 final.

³² Člen 5 Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije.

potovanje“, ki ga je predlagal stalni urad Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu³³ in ga bo morda nadalje obravnavala ICAO.

Zaradi različnih določb v državah članicah, zlasti v zvezi z zahtevo po predložitvi dovoljenja staršev ob prečkanju meje, je bistveno, da se širši **javnosti zagotavljajo zanesljive informacije**. Potniki lahko preprosto dostopajo do informacij o potnih listih in vizumskih zahtevah v več jezikih, vendar pa je zelo težko najti konkretne informacije glede zahteve po dodatnih dokumentih, kot je dovoljenje staršev. Tovrstne informacije so pogosto na voljo le v jeziku zadevne države članice, in še tedaj so lahko težko dostopne, včasih pa so celo v navzkrižju z drugimi viri informacij. Tudi na uradni spletni strani Evropske unije, tj. portalu Europa, ni posebnih informacij o tem vprašanju. Evropska pravosodna mreža v civilnih in gospodarskih zadevah je začela pripravljati povzetek civilnopravnih vidikov zakonite premestitve otrok v drugo državo. Povzetek bo temeljil na prispevkih držav članic ter bo dostopen na evropskem portalu e-pravosodje³⁴. Poleg navedenega je Komisija pripravljena svojo spletno stran europa.eu/travel nadgraditi s prispevki držav članic. Tudi same države članice bi morale občutno izboljšati kakovost informacij o zahtevah v zvezi z otroci pri prečkanju meje, ki jih posredujejo javnosti.

Postopki mejnih policistov ob odkritju potencialno tveganega primera in njihovo poznavanje **nacionalnega mehanizma usklajevanja** se med državami članicami razlikujejo. Zdi se, da jasni nacionalni mehanizmi usklajevanja obstajajo le v redkih državah članicah. Države članice se zato spodbuja, da razvijejo ustrezne nacionalne mehanizme usklajevanja in uslužbenke na mejnih prehodih obvestijo o teh mehanizmih. Tako bodo mejni policisti vedeli, koga kontaktirati v posameznih okoliščinah, ter poznali pristojnosti različnih akterjev. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti težavam, ki jih imajo mejni policisti pri odločanju med zaščito koristi otroka in potencialnim oviranjem njihovega potovanja. Kot navdih za razvoj takšnih mehanizmov napotitve lahko služi delo, ki je bilo opravljeno na področju trgovine z ljudmi.

Poleg navedenega je treba omeniti, da obstaja le **malo statističnih podatkov** v zvezi z otroki, za katere se na meji odkrije, da so v nevarnosti (pa tudi v zvezi z otroki na mejnih prehodih na splošno), kakor tudi v zvezi s trgovino z otroki in ugrabitvami otrok. Da bi na tem področju razvili politiko, ki bi se močneje opirala na dokaze, so države članice in agencija Frontex pozvane, naj izboljšajo zbiranje statističnih in drugih podatkov o otrocih pri prečkanju meje.

³³ <http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2012pd15e.pdf>.

³⁴ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.