



BEZPEČNĚ a VE ZDRAVÍ

CO MOHOU STÁTY UDĚLAT PRO ZAJIŠTĚNÍ
DODRŽOVÁNÍ NEJLEPŠÍHO ZÁJMU DĚTÍ BEZ
DOPROVODU A ODLOUČENÝCH DĚTÍ V EVROPĚ

BEZPEČNĚ a VE ZDRAVÍ

CO MOHOU STÁTY UDĚLAT PRO ZAJIŠTĚNÍ DODRŽOVÁNÍ NEJLEPŠÍHO ZÁJMU DĚTÍ BEZ DOPROVODU A ODLOUČENÝCH DĚTÍ V EVROPĚ

Tato společná publikace UNHCR a UNICEF vznikla za finanční podpory Diana Princess of Wales Memorial Fund.

Projekt byl koordinován kanceláří UNHCR pro Evropu v úzké spolupráci s oddělením mezinárodní ochrany UNHCR a programovým oddělením a oddělením pro údaje, výzkum a politiku UNICEF.

Publikace vznikla na základě informací a zkušeností řady aktérů v oblasti ochrany dítěte v členských státech EU a EFTA, včetně mezinárodních organizací, vládních institucí a nevládních organizací, jakož i akademické obce a opatrovnických institucí. Užitečným zdrojem informací byly i vnitrostátní konzultace s vládními institucemi, občanskou společností a dětskými ombudsmany. Poděkování patří i všem expertům, kteří byli ochotni se s námi setkat a podělit se o svoje názory.

Autorkou publikace je Christina Jespersen. Publikace čerpala z výzkumu a technických podkladů Nadine Finch. Tvorbu publikace koordinovala Andrea Vonkeman, senior policy officer Kanceláře pro Evropu.

Zvláštní poděkování náleží kolegům v národních kancelářích UNHCR a národních výborech UNICEF za užitečné rady a příklady vnitrostátní praxe.

Fotografie na obálce: © UNHCR / H. Davies

© UNHCR/UNICEF, říjen 2014

Grafická úprava a design: BakOS DESIGN

OBSAH

1. Úvod a přehled	6
1.1 Výchozí informace	7
1.2 Porozumění mobilitě dětí	8
1.3 Uvádění zásady nejlepšího zájmu v život	9
1.4. Cíl tohoto dokumentu.....	11
2. Legislativní a operační rámce	12
2.1 Mezinárodní právo	13
2.2 Regionální právo a politika.....	14
2.3 Další operační rámce.....	17
3. Definice pojmů	18
4. Aplikace zásady nejlepšího zájmu dítěte v evropských státech	24
4.1 Příchod a předběžná identifikace	25
4.2 Vstup na území a identifikace	27
4.3 Registrace a zdokumentování.....	30
4.4 Předání státním službám ochrany dítěte	33
4.5 Plánování procesu.....	37
4.6 Aplikace zásady nejlepšího zájmu v azylových a imigračních řízeních.....	41
4.7 Identifikace trvalého řešení	44
4.8 Monitoring.....	51
5. Závěr	52

Grafy

Graf 1: Od teorie k praxi: aplikace zásady nejlepšího zájmu.....	16
Graf 2: Od příchodu k trvalému řešení: aplikace zásady nejlepšího zájmu	23

Textové rámečky

Rámeček 1: Záruky	21
Rámeček 2: Zajištění.....	26
Rámeček 3: Aktéři a zainteresované subjekty.....	27
Rámeček 4: Respektování nejlepšího zájmu dítěte ve smíšených migračních tocích velkého rozsahu.....	28
Rámeček 5: Získání důvěry.....	30
Rámeček 6: Účast dítěte.....	31
Rámeček 7: Vyhledání rodiny.....	32
Rámeček 8: Posouzení věku.....	34
Rámeček 9: Aplikace holistického přístupu.....	35
Rámeček 10: Sběr informací.....	38
Rámeček 11: Důvěrnost a sdílení údajů.....	39
Rámeček 12: Demonstrativní výčet prvků nejlepšího zájmu.....	42
Rámeček 13: Zvažování prvků nejlepšího zájmu.....	43
Rámeček 14: Poměrování nejlepšího zájmu dítěte s jinými zájmy.....	44
Rámeček 15: Minimální záruky v případech navracení	48
Rámeček 16: Brzy 18.....	50

1 ÚVOD A PŘEHLED

1.1 Výchozí informace

V posledních letech vstupuje do Evropy rostoucí počet dětí bez doprovodu a odloučených dětí. V roce 2012 požádalo o azyl v Evropské unii (EU) a zemích Evropského sdružení volného obchodu (ESVO), tj. Islandu, Lichtenštejnsku, Norsku a Švýcarsku, celkem 13320 dětí – v roce 2011 jich bylo 12 225¹, v roce 2010 10 845. V roce 2013 bylo podáno 12430 žádostí.² Tato čísla představují ovšem jen zlomek celkového počtu dětí bez doprovodu a odloučených dětí, které se nacházejí mimo svou zemi původu nebo obvyklého pobytu a zdržují se v zemích EU a ESVO.³ Mnoho dětí bez doprovodu a odloučených dětí se neohlašuje úřadům buď proto, že toho nejsou schopny nebo mají strach, nebo jim rodinní příslušníci, vrstevníci nebo převaděči doporučili pokračovat v cestě do jiné destinace. Další děti, a to je znepokojující, nemohou kontaktovat úřady proto, že jsou ovládány překupníky a jsou určeny k sexuálnímu, pracovnímu nebo jinému vykořisťování na území Evropy. Další děti bez doprovodu a odloučené děti pravděpodobně chybí ve statistikách proto, že nežádají o mezinárodní ochranu nebo byly předány do zvláštních řízení pro oběti obchodování s dětmi.

Děti bez doprovodu a odloučené děti opouštějí zemi původu z rozličných důvodů. Někdy utíkají před pronásledováním, válečným konfliktem, zneužíváním či chudobou. Jindy jsou vyslány vlastní rodinou nebo odcházejí z vlastního rozhodnutí – buď aby přežily, nebo aby získaly vzdělání nebo zaměstnání. Někdy byly odloučeny od rodiny během cesty, jindy se naopak pokoušejí spojit se s rodiči či jinými členy rodiny. Nebo se staly oběťmi obchodování s lidmi. Často se jedná o kombinaci různých faktorů.

Bez ohledu na okolnosti a důvody jejich útěku, všem dětem bez doprovodu a odloučeným dětem jsou společné dvě základní vlastnosti. Zaprvé, jsou to děti a jako s dětmi především by s nimi mělo být zacházeno. Zadruhé, jelikož se jedná o děti dočasně nebo trvale bez podpory rodinného prostředí, mají právo na zvláštní ochranu a pomoc.⁴

Relativně velké množství dětí bez doprovodu a odloučených dětí, vstupujících do Evropy nebo se v ní pohybujících, staví státy před skutečné výzvy. Jednou z těchto výzev je tlak na zdroje potřebné pro poskytování odpovídající péče a podpory nově příchozím, vyhledávání rodin a určování nejlepších zájmů dítěte při hledání trvalého řešení. Těmto výzvám čelí státy rovněž v rámci plnění závazků z Úmluvy o právech dítěte (ÚPD), Listiny základních práv EU, jakož i směrnic a nařízení EU.

V čistě praktické rovině představuje otázka dětí bez doprovodu a odloučených dětí v Evropě komplexní problém vyžadující, aby státní orgány hledaly nové způsoby spolupráce v inovativních konstelacích a s novými partnery. Účelem tohoto dokumentu je napomoci těmto snahám. Dokument se proto soustředí na otázku, jak mohou státy uvést v život zásadu nejlepšího zájmu dítěte, zakotvenou v čl. 3 odst. 1 ÚPD, podle něhož „zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí.“

¹ Údaje Eurostatu citované Evropskou komisí v dokumentu *Commission Staff Working Document on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors* [Pracovní dokument k provádění Akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu] [dokument není dostupný v češtině]; dokument byl přiložen ke *Zprávě Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění Akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu v polovině prováděcího období COM (2012) 554 final*, 28. září 2012, <http://goo.gl/GC5Zy2>

² Údaje Eurostatu za roky 2012 a 2013, dostupné na <http://goo.gl/W5bgmY>

³ Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States* [Odloučené děti žádající o azyl v členských státech Evropské unie], prosinec 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e539f1c2.html> [dokument není dostupný v češtině]. Viz také Evropská unie, Evropská komise, sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010 – 2014), 6. května 2010, KOM(2010)213 v konečném znění, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html> [dostupný v češtině zde: <http://goo.gl/Fhi8om>]

⁴ Viz čl. 20 Úmluvy o právech dítěte, 20. listopadu 1989, OSN, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/o4xiZB>]



1.2 Porozumění mobility dětí

Specifická rizika a důvody ochrany dětí migrujících na vlastní pěst jsou předmětem výzkumu. Jedna studie UNICEF, Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) a Mezinárodní organizace práce (ILO), vypracovaná ve spolupráci s řadou nevládních organizací,⁵ zkoumala dynamiku pohybu nezletilých dětí v Západní Africe a přispěla k pochopení tohoto narůstajícího fenoménu. Touto dynamikou se ve vztahu k dětem opouštějícím Střední Ameriku a Mexiko zabývala i studie UNHCR z roku 2014.⁶ Jiná mezinárodní studie pod záštitou UNHCR dokumentovala pohyb dětí po hlavní tranzitní cestě v EU, Řecku, Itálii a Francii, a doporučila řešit nedostatek ochrany aktivní pomocí v oblastech příjmu, poradenství a předávání.⁷ Několik studií UNICEF se věnovalo situaci dětí, které se staly obětmi obchodování s lidmi v Evropě.⁸ Jedna z těchto studií, Obchodování s dětmi v severských zemích: přehodnocení strategií a národních reakcí,⁹ obsahuje specifická

⁵ PLAN, WARO, ENDA, Jeunesse Action, AMWCY, ILO, Terre des hommes Foundation, IOM, Aide à l'Enfance–Suède, UNICEF WCARO, *Which Protection for Children Involved in Mobility in West Africa? Our positions and recommendations, Project of Joint Regional Study on the Mobility of Children and Youths in West Africa* [Jak chránit migrující děti v Západní Africe? Naše stanoviska a doporučení, Projekt společné regionální studie k mobilitě dětí v Západní Africe], červen 2011, <http://goo.gl/Y1fk7q> [dokument není dostupný v češtině]

⁶ UNHCR, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection* [Děti na útěku: děti bez doprovodu odcházející ze Střední Ameriky a Mexika a potřebující mezinárodní ochranu], březen 2014, <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁷ UNHCR, *Protecting children on the move* [Ochrana migrujících dětí], červenec 2012. <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁸ Studie jsou shrnuty v dokumentu UNICEF, *Child Trafficking in Europe. A Broad Vision to Put Children First* [Obchodování s dětmi v Evropě. Široká vize stavějící dítě na první místo], říjen 2007, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf [dokument není dostupný v češtině]

⁹ UNICEF, Innocenti Research Centre, *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses* [Obchodování s dětmi v severských zemích: přehodnocení strategií a vnitrostátních reakcí], prosinec 2011, http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_countries.pdf [dokument není dostupný v češtině]

politická doporučení týkající se opatření za účelem ochrany nejlepšího zájmu dítěte, včetně potřeby formalizovat tato opatření použitím mechanismu určení nejlepšího zájmu (*best interests determination*, BID). Studie Agentury EU pro základní práva (FRA) zdůraznila specifické otázky ochrany dětí bez doprovodu a odloučených dětí.¹⁰ Dále pak společná studie OHCHR a UNICEF o naplňování čl. 3 ÚPD v soudnictví vyzdvihla judikaturu k zásadě nejlepšího zájmu dítěte tak, jak je aplikována na migrující děti.¹¹ Dvě studie zadané UNHCR v roce 2010,¹² jež se zabývaly situací afgánských dětí přicházejících do Evropy, upozornily na potřebu zavedení procedury určení nejlepšího zájmu (BID) v průmyslových zemích. Tyto studie rovněž konstatovaly, že Směrnice UNHCR k určování nejlepšího zájmu dítěte z roku 2008¹³ a Praktická příručka UNHCR k implementaci směrnice UNHCR k BID¹⁴ byly formulovány pro situace, kdy hlavním aktérem ochrany jsou UNHCR a jeho partneři, a nejsou proto bez zásadního přizpůsobení použitelné v průmyslových zemích, v nichž obecně existují pokročilejší systémy ochrany dětí a azylové a imigrační systémy.

1.3 Uvádění zásady nejlepšího zájmu v život

Poslední roky byly ve znamení významných snah o prosazení zásady nejlepšího zájmu do politiky a legislativy. Hlavním motorem tohoto procesu byla inkorporace ÚPD na vnitrostátní úrovni, svou roli ale sehrály i regionální iniciativy jako například Akční plán Evropské komise pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010-2014).¹⁵

V tomto akčním plánu Komise konstatovala potřebu společného přístupu EU k ochraně těchto dětí, přičemž položila důraz na trvalé řešení. To může mít různou podobu: navrácení a opětovné začlenění v zemi původu, poskytnutí statusu mezinárodní ochrany nebo jiného právního statusu, který umožní nezletilým osobám postupně se začlenit v členském státu svého pobytu, nebo přesídlení do třetí země. Správné řešení lze ovšem určit jen na základě posouzení, co bude v nejlepším zájmu konkrétního dítěte.

UNICEF a UNHCR by chtěly podpořit státy při hledání optimálních prostředků k naplnění jejich povinnosti chránit práva a nejlepší zájem dětí bez doprovodu a odloučených dětí v Evropě. Děti bez rodičovské ochrany jsou odkázány na vůli států naplnit jejich práva. Nalezení způsobů, jak toho dosáhnout, je čím dál složitější, avšak neméně naléhavé.

¹⁰ FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report* [Odloučené děti žádající o azyl v členských státech Evropské unie: srovnávací zpráva], prosinec 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html> [dokument není dostupný v češtině]

¹¹ UNICEF, *Judicial Implementation of Article 3 of the Convention on the Rights of the Child in Europe: The case of migrant children including unaccompanied children* [Soudní implementace článku 3 Úmluvy o právech dítěte v Evropě: Věc migrujících dětí, včetně dětí bez doprovodu], červen 2012, <http://www.refworld.org/docid/513ae842.html> [dokument není dostupný v češtině]

¹² UNHCR, *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe* [Listy se pohybují jen ve větru: studie o afgánských dětech bez doprovodu v Evropě], červen 2010, PDES, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c21ae2a2.html> [dokument není dostupný v češtině]. UNHCR, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-seeking Children in Sweden* [Hlasy afgánských dětí – studie dětí žádajících o azyl ve Švédsku], červen 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c19ec7f2.html> [dokument není dostupný v češtině]

¹³ UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, květen 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> [dostupný v češtině zde: <http://goo.gl/tvz6Fb>]

¹⁴ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*, listopad 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> [dokument není dostupný v češtině]

¹⁵ Evropská komise, *sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010 – 2014)*, 6. května 2010, KOM(2010)213 v konečném znění, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html> [dostupný v češtině zde: <http://goo.gl/Fhi8om>]

Úkolem UNHCR, jak je vymezen v jeho statutu,¹⁶ je poskytovat mezinárodní ochranu a nalézat trvalá řešení¹⁷ situací, ve kterých se ocitají uprchlíci. S ohledem na významný podíl dětí na nuceně vysídlených populacích a s ohledem na jedinečnost jejich postavení je reakce na jejich specifické potřeby klíčovou prioritou. Závazek UNHCR chránit nuceně vysídlené děti byl potvrzen v Rámci pro ochranu dětí publikovaném v červnu 2012.¹⁸ Rámcem stává Úmluvu o právech dítěte do těžiště mandátu UNHCR a vychází z politiky a existujících směrnic UNHCR k ochraně dětí a z relevantních závěrů Výkonného výboru.¹⁹

Úkolem UNICEF, uloženém mu Valným shromážděním OSN, je zasazovat se o ochranu práv dětí, pomáhat při naplňování jejich základních potřeb a rozšiřovat jejich možnosti k dosažení jejich plného potenciálu. UNICEF je vedeno Výborem pro práva dítěte a usiluje o zakotvení práv dětí jako právních povinností, zajišťujících etické zásady a mezinárodní standardy zacházení s dětmi. UNICEF je rozhodlano zajišťovat zvláštní ochranu těm nejvíce znevýhodněným dětem. Prosazování práv dětí je hlavní funkcí jak UNICEF jako mezinárodní organizace, tak tzv. národních výborů UNICEF v průmyslových zemích. Jak je uvedeno ve Strategii ochrany dítěte,²⁰ „UNICEF bude podporovat ochranu dětí prosazováním jejich práv v rozvinutých i rozvojových zemích prostřednictvím výzkumu a důkazů, existujících partnerství a nových příležitostí.“

¹⁶ Valné shromáždění OSN, *Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky*, 14. prosince 1950, A/ RES/428(V), <http://goo.gl/9ma5cX>, („Statut UNHCR“) [dostupný v češtině zde: <http://goo.gl/uMSAAB>].

¹⁷ Viz čl. 1 Statutu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, přijatý rezolucí Valného shromáždění 428 (V) 14. prosince 1950, A/RES/428(V). Statut výslovně uděluje Vysokému komisaři mandát poskytovat ochranu „pomáháním úsilí veřejných institucí a soukromých iniciativ v dobrovolném návratu uprchlíků nebo jejich začlenění do nových národních společenství“ (čl. 8 písm. c/ Statutu) a vyzývá státy, aby podporovaly začlenění uprchlíků zejména tím, že jim usnadní udělení státního občanství (bod 2 písm. e/ rezoluce). Pokud jde o přesídlení do třetí země, viz čl. 9 Statutu; viz také bod 2 písm. f) rezoluce, pokud jde o cestovní a jiné doklady umožňující přesídlení; bod 2 písm. g) rezoluce a čl. 8 písm. e) Statutu, pokud jde o převod majetku do třetích zemí. Valné shromáždění OSN, *Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky*, 14. prosince 1950, A/ RES/428(V), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> [dostupný v češtině zde: <http://goo.gl/aMo0x5>].

¹⁸ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, červen 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html> [dokument není dostupný v češtině]

¹⁹ Zejména směrnice UNHCR politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi (*UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*), únor 1997, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/n3nfjV>], Směrnice UNHCR k určování nejlepšího zájmu dítěte (*UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*), květen 2008, <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/t5Imwd>], Směrnice UNHCR č. 8 k mezinárodní ochraně: azylové žádosti dětí podle čl. 1(A)2 a 1(2) Úmluvy z roku 1951 a/nebo Protokolu z roku 1967 o právním postavení uprchlíků (2009) (*UNHCR Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A) 2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*), prosinec 2009, HCR/ GIP/09/08 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html> [dokument není dostupný v češtině], UNHCR, Praktická příručka UNHCR k implementaci směrnice UNHCR k BID (*Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*), listopad 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> [dokument není dostupný v češtině] a závěr Výkonného výboru UNHCR č. 107 o ohrožených dětech (*Conclusion No. 107 on Children at Risk*), 5. října 2007, No 107(LVIII) – 2007, <http://www.refworld.org/docid/471897232.html> [dokument není dostupný v češtině]

²⁰ UNICEF, *Child Protection Strategy*, květen 2008, http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_English.pdf [dokument není dostupný v češtině]



1.4. Cíl tohoto dokumentu

Cílem tohoto dokumentu je podpořit státy EU a ESVO při aplikaci zásady nejlepšího zájmu jakožto přednostního hlediska pro zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi na území těchto států. Tento dokument uznává, že aplikace této zásady může mít různou podobu, a nesnaží se proto předepisovat žádný konkrétní soubor struktur či postupů. Nabízí však prvky, které státy mohou převzít a splnit tak mezinárodní právní standardy a závazky.

Jelikož tento dokument uznává již učiněné významné kroky i množství existujících zkušeností, snaží se využívat příklady z praxe členských států EU a několika dalších zemí. Tyto pozoruhodné příklady zachycují stav v určitém časovém okamžiku a byly vybrány jako ukázka možných způsobů, jak strukturovat příslušné postupy a inspirovat další možný rozvoj systémů ochrany dětí v reakci na další vývoj potřeb a systémových požadavků. V okamžiku vydání této publikace probíhal v několika státech proces stanovení a spuštění postupů a struktur implementujících zásadu nejlepšího zájmu; tento dokument by pro ně mohl být užitečným zdrojem informací.

Tento dokument je primárně určen politikům a veřejným i soukromým institucím v zemích EU a ESVO usilujícím o to, aby byly zakotveny či zlepšeny mechanismy pro identifikaci dětí bez doprovodu a odloučených dětí a aby primárním hlediskem byl jejich nejlepší zájem, mimo jiné při hledání trvalého řešení jejich situace. Dokument by mohl být užitečný i pro další aktéry systémů ochrany dětí, například právníky, sociální pracovníky, zástupce/opatrovníky, justice a dětské ombudsmany. Jakkoli tento dokument vychází z legislativního a politického rámce existujícího na regionální úrovni, zásada nejlepšího zájmu ve smyslu čl. 3 ÚPD platí pro každý stát, který ÚPD ratifikoval. Tento dokument proto může poskytnout inspiraci dalším zemím, které připravují nebo revidují své systémy ochrany dětí, mezinárodní ochrany nebo imigrační systémy.

2 LEGISLATIVNÍ A OPERAČNÍ RÁMCE



Práva dětí bez doprovodu a odloučených dětí jsou zakotvena jak v mezinárodním, tak v regionálním právu a v evropském kontextu jsou dále rozvedena v zásadách a doporučeních. Třebaže širší právní diskuze překračuje rámec účelu tohoto dokumentu, tato část stručně nastiňuje právní rámec zásady nejlepšího zájmu, a to jednak pro informaci, jednak pro připomenutí právního základu, ze kterého tento dokument vychází.

2.1 Mezinárodní právo

Úmluva o právech dítěte,²¹ přijatá Valným shromážděním OSN 20. listopadu 1989, byla ratifikována všemi státy, které jsou členy OSN, kromě tří.²²

Úmluva je základním právním nástrojem ochrany dítěte. Obsahuje čtyři obecné zásady:

- **nejlepší zájem** dítěte (článek 3),

- **zákaz diskriminace** (článek 2),

- **právo na život, zachování života a rozvoj** (článek 6),

- **právo být vyslyšeno** (článek 12).

Vedle těchto čtyř zásad upravuje ÚPD řadu dalších základních práv, a to mimo jiné ochranu před zneužíváním, vykořisťováním a zanedbáváním a právo na tělesný a duševní vývoj. Zvláštní pozornost je věnována úloze rodiny v péči o dítě, zvláštním potřebám ochrany pro děti zbavené jejich rodinného prostředí, děti žádající o azyl a děti-uprchlíky.

Výbor pro práva dítěte vydává obecné poznámky (*general comments*), kterými poskytuje státům autoritativní vodítka k výkladu a provádění ÚPD. Ve vztahu k dětem bez doprovodu a odloučeným dětem mají největší relevanci obecná poznámka č. 6 k zacházení s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi mimo zemi původu,²³ obecná poznámka č. 12 k právu dítěte být vyslyšeno,²⁴ obecná poznámka č. 14 k nejlepšímu zájmu dítěte²⁵ a obecná poznámka č. 5 k obecným prováděcím opatřením.²⁶

²¹ Valné shromáždění OSN, *Úmluva o právech dítěte*, 20. listopadu, OSN, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/o4xiZB>]

²² Somálsko, Jižní Súdán a USA.

²³ Výbor OSN pro práva dítěte, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1. září 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [dokument není dostupný v češtině]

²⁴ Výbor OSN pro práva dítěte, *CRC General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*, 20. července 2009, CRC/C/GC/12, <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html> [dokument není dostupný v češtině]

²⁵ Výbor OSN pro práva dítěte, *CRC General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29. května 2013, CRC/C/GC/14, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html> [dokument není dostupný v češtině]

²⁶ Výbor OSN pro práva dítěte, *General Comment No. 5 (2003) General Measures of Implementation*, 27. listopadu 2003, CRC/GC/2003/5, <http://www.refworld.org/docid/4538834f11.html> [dokument není dostupný v češtině]

2.2 Regionální právo a politika

Systém ochrany lidských práv Rady Evropy je založen na množství lidskoprávních instrumentů; nejrelevantnějšími jsou Evropská úmluva o ochraně lidských práv (EÚLP)²⁷ a Úmluva Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi.²⁸

Článek 24 Listiny základních práv Evropské unie²⁹ stanoví, že děti mají právo na ochranu a péči nezbytnou pro jejich blaho a jejich nejvlastnější zájem musí být prvořadým hlediskem při všech činnostech týkajících se jich, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi.

V květnu 2010, v návaznosti na Stockholmský program,³⁰ který na období 2010-2014 vytyčuje priority EU pro prostor práva, svobody a bezpečnosti, včetně kontroly hranic a poskytování mezinárodní ochrany zranitelným osobám, připravila Evropská komise Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010-2014).³¹ Tyto dokumenty nastiňují celounijní přístup k přijímání takových dětí a k identifikaci trvalých řešení. Akční plán není pro členské státy EU závazný. Výslovně však poukazuje na to, že právní předpisy EU upravující azyl, přistěhovalectví a obchodování s lidmi přímo či nepřímo zohledňují zvláštní postavení dětí bez doprovodu a zakotvují posílenou ochranu jejich práv.³²

Strategie EU proti obchodování s lidmi (*EU Anti Trafficking Strategy*) rovněž obsahuje významná opatření pro upřednostňování nejlepšího zájmu dítěte, zejména dětských obětí obchodování s lidmi, a ukládá FRA, aby vyvinula vzor pro opatrovníky a právní zástupce dětských obětí obchodování s lidmi.³³

Několik směrnic a nařízení EU týkajících se občanů třetích zemí, včetně osob potenciálně vyžadujících mezinárodní ochranu, výslovně zmiňuje práva dětí obecně a zásadu nejlepšího zájmu dítěte konkrétně. Jedná se zejména o následující dokumenty (chronologicky):

- směrnice o právu na sloučení rodiny,³⁴
- směrnice o povolení k pobytu pro oběti obchodování s lidmi,³⁵
- směrnice o navrácení,³⁶

²⁷ Rada Evropy, *Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 11 a 14*, 4. listopadu 1950, ETS 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/0zP0qH>]

²⁸ Rada Evropy, *Úmluva Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi*, 16. května 2005, CETS 197, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fded544.html> [není dostupná v češtině]

²⁹ Evropská unie, *Listina základních práv Evropské unie*, 26. října 2012, 2012/C 326/02, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/vOFZlJ>]

³⁰ Evropská komise, *sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům, Akční plán provádění Stockholmského programu*, 24. dubna 2010, KOM(2010) 171 v konečném znění, <http://goo.gl/rssDN> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/GQGYSd>]

³¹ Evropská komise, *sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010 – 2014)*, 6. května 2010, KOM(2010)213 v konečném znění, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bfe89602.html> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/Fhi8om>]

³² Na konci období Akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu 2010-2014 Evropská komise Akční plán vyhodnotí. Evropský parlament vyzval k vytvoření strategických pokynů ve svém usnesení z 12. září 2013 o situaci nezletilých osob v EU bez doprovodu, 2012/2263(INI), <http://goo.gl/IUkqmj> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/fgq83h>]

³³ FRA, *Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking [Opatrovnictví dětí zbavených rodičovské péče – příručka pro posílení opatrovnických systémů k zohlednění specifických potřeb dětských obětí obchodování s lidmi]*, <http://goo.gl/Ytfu4O> [dokument není dostupný v češtině]

³⁴ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny*, 3. října 2003, <http://goo.gl/8uRUl> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/54Y3tD>]

³⁵ Rada Evropské unie, *směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví, a kteří spolupracují s příslušnými orgány*, 6. srpna 2004, <http://goo.gl/m1Dd4z> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/XsFkT5>]

³⁶ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí*, 24. prosince 2008, <http://goo.gl/b4mct> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/P9oAnl>]

- směrnice proti obchodování s lidmi,³⁷
- směrnice o povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenta,³⁸
- Schengenský hraniční kodex.³⁹

EU přijala rovněž pět předpisů druhé fáze, završujících Společný evropský azylový systém (*Common European Asylum System*, CEAS). Jedná se zejména o následující předpisy:

- kvalifikační směrnice (přepracované znění)⁴⁰
- dublinské nařízení a nařízení EURODAC (přepracovaná znění)⁴¹
- směrnice o azylovém řízení (přepracované znění)⁴²
- směrnice o podmínkách přijímání (přepracované znění)⁴³

Všechny tyto právní předpisy a politické dokumenty inkorporují zásadu nejlepšího zájmu a upravují důležité záruky a standardy, závazné pro členské státy EU. Nařízení nabyla účinnosti v lednu 2014. Lhůta pro transpozici směrnic do vnitrostátního práva je stanovena do 20. července 2015.

³⁷ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí*, OJ L 101, 15. dubna 2011, <http://goo.gl/qNBHYk> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/VJ3vcd>]

³⁸ Rada Evropské unie, *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany*, 19. května 2011, <http://goo.gl/6w0I7L> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/iOT8PG>]

³⁹ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Úmluva k provedení Schengenské dohody, nařízení Rady (ES) č. 1683/95 a (ES) č. 539/2001 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 a (ES) č. 810/2009*, 29. června 2013, <http://goo.gl/XPjE1b> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/FsmFGS>]

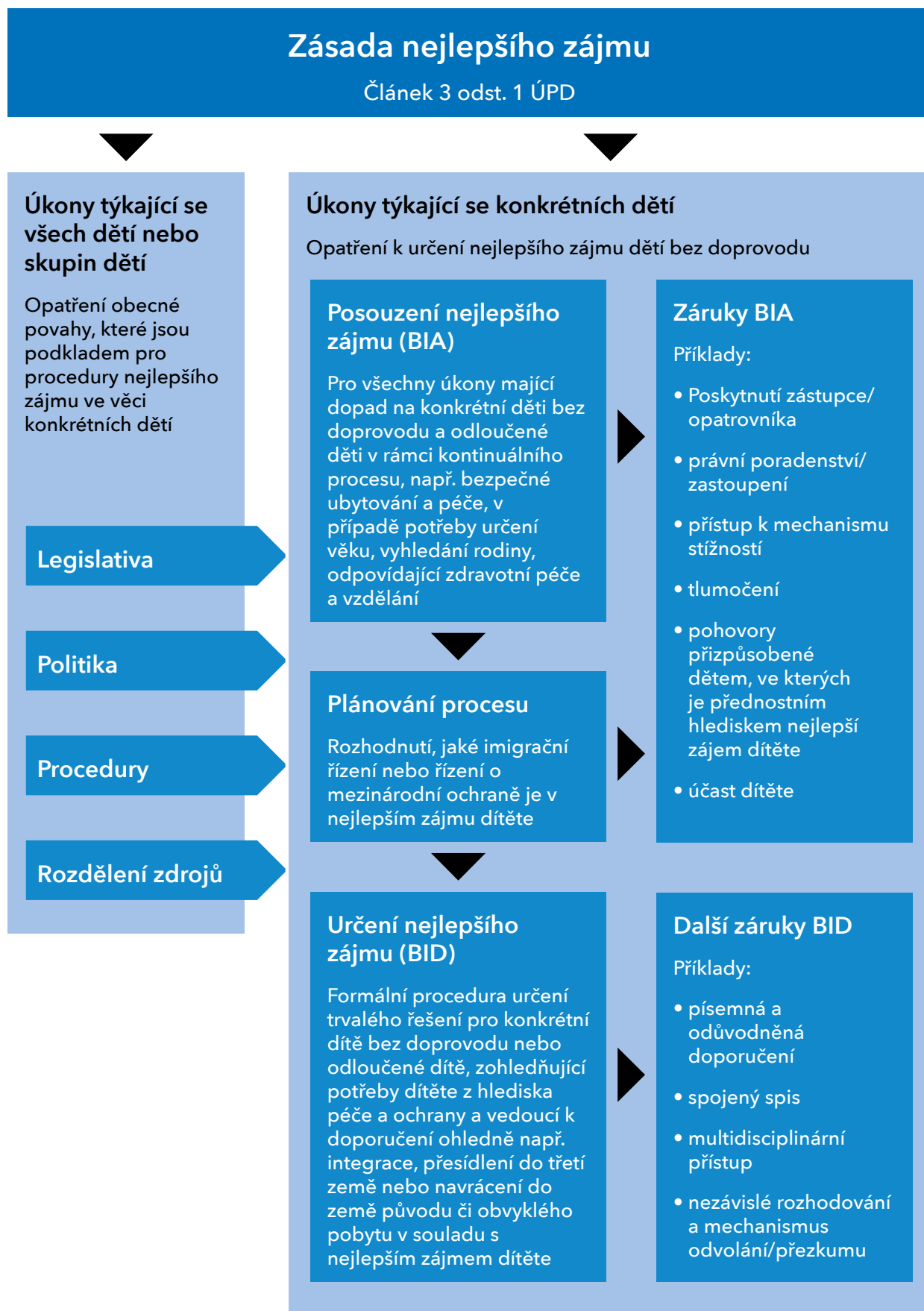
⁴⁰ Rada Evropské unie, *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)*, OJ L 337, prosinec 2011, str. 9-26, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f197df02.html> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/PriX09>]

⁴¹ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 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 (přepracované znění)*, 29. června 2013, <http://goo.gl/XnJ2mV> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/qkTW20>]; a Rada Evropské unie a Evropský parlament, *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (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, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Evropolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (přepracované znění)*, 29. června 2013, <http://goo.gl/W0nYKA> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/jNVv13>]

⁴² Rada Evropské unie a Evropský parlament, *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)*, 29. června 2013, L 180/60, <http://www.refworld.org/pdfid/51d29b224.pdf> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/wDqxQh>]

⁴³ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění)*, 26. června 2013, <http://goo.gl/rn9hMT> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/U4AJIO>]

Od teorie k praxi: aplikace zásady nejlepšího zájmu



2.3 Další operační rámce

Jako zdroj pro tento dokument posloužily další operační rámce, především doporučení UNICEF a UNHCR k implementaci jejich mandátů, konkrétně ve vztahu k dětem bez doprovodu a odloučeným dětem. Dále byla zahrnuta schválená prohlášení jiných organizací nebo formulovaná společná prohlášení. Jedná se zejména o následující:

- UNHCR Děti-uprchlíci: směrnice k jejich ochraně a péči o ně (1994),⁴⁴
- závěr Výkonného výboru UNHCR č. 107 o ohrožených dětech,⁴⁵
- směrnice UNHCR k určování nejlepšího zájmu dítěte (2008),⁴⁶
- směrnice UNHCR č. 8 k mezinárodní ochraně: azylové žádosti dětí podle čl. 1(A)2 a 1(2) Úmluvy z roku 1951 a/nebo Protokolu z roku 1967 o právním postavení uprchlíků (2009),⁴⁷
- Praktická příručka UNHCR pro BID (2011),⁴⁸
- Rámec UNHCR pro ochranu dětí, 2012,⁴⁹
- Informace UNHCR k ochraně dětí: Procedury přizpůsobené dětem (*Child Protection Issue Brief: Child-friendly procedures*) (připravuje se),
- směrnice UNICEF k ochraně obětí obchodování s dětmi (2006),⁵⁰
- Referenční příručka k ochraně práv dětí, které jsou oběťmi obchodování s lidmi v Evropě (2006),⁵¹
- Strategie ochrany dítěte (UNICEF),⁵²
- Odhad věku: Technická poznámka (UNICEF, 2013),⁵³
- Společný komentář OSN ke směrnici EU proti obchodování s lidmi,⁵⁴
- program Odloučené děti v Evropě (SCEP): shrnutí dobré praxe (4. vydání) (podpořeno UNICEF a UNHCR).⁵⁵

⁴⁴ UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, Ženeva, 1994, <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁴⁵ Executive Committee of the High Commissioner's programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5. října 2007, No. 107 (LVIII) <http://www.unhcr.org/4717625c2.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁴⁶ UNHCR, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, květen 2008, <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf> [dokument dostupný v češtině zde: <http://goo.gl/t5Imwd>]

⁴⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, prosinec 2009 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁴⁸ UNHCR, *Field Handbook for the Implementation of the UNHCR BID Guidelines*, listopad 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e4a57d02.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁴⁹ UNHCR, *A Framework for the Protection of Children*, červen 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fe875682.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁵⁰ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, září 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf [dokument není dostupný v češtině]

⁵¹ UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, <http://goo.gl/rjCicC> [dokument není dostupný v češtině]

⁵² UNICEF, *Child Protection Strategy*, květen 2008, <http://goo.gl/7UZZEN> [dokument není dostupný v češtině]

⁵³ UNICEF, *Age Assessment: A Technical Note*, leden 2013, <http://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>

⁵⁴ UNHCR, OHCHR, UNICEF, UNDOC, UN Women and ILO, *Joint UN Commentary on the EU Directive. A Human Rights-Based Approach. Prevent, Combat, Protect: Human Trafficking*, listopad 2011, <http://goo.gl/okpWUB> [dokument není dostupný v češtině]

⁵⁵ Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, březen 2010, 4. revidované vydání, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html> [dokument není dostupný v češtině]

3 DEFINICE POJMŮ



Tento dokument hovoří o **zásadě nejlepšího zájmu** ve smyslu článku 3 odst. 1 Úmluvy OSN o právech dítěte (ÚPD), který stanoví:

“*Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.*“

Zásada nejlepšího zájmu se vztahuje na všechny děti bez rozdílu, včetně dětí bez doprovodu a odloučených dětí nacházející se mimo zemi původu.⁵⁶ Použije se na děti bez ohledu na to, zda jsou státními příslušníky daného státu, cizími státními příslušníky, občany EU, občany třetí země nebo osobami bez státní příslušnosti.

Podle článku 1 ÚPD se **dítětem** rozumí každá lidská bytost mladší 18 let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve. Osobu mladší 18 let je tedy nutno považovat za dítě bez ohledu na její úroveň zralosti, nevyplývá-li z právních předpisů použitelných na dané dítě něco jiného.

Zásada nejlepšího zájmu se vztahuje na úkony mající dopad na děti jako skupinu, jako např. příprava legislativních aktů a politických dokumentů nebo rozdělování zdrojů, i na všechny úkony dopadající na konkrétní děti. (Viz graf č. 1, „Od teorie k praxi: aplikace zásady nejlepšího zájmu.“)

Výbor pro práva dítěte definuje nejlepší zájem dítěte v obecné poznámce k ÚPD č. 14⁵⁷ ve třech rovinách:

- **Hmotné právo:** právo dítěte na posouzení jeho nejlepšího zájmu a upřednostnění tohoto nejlepšího zájmu.

- **Právní zásada:** je-li možné vykládat ustanovení právního předpisu více než jedním způsobem, měl být zvolen výklad, který nejlépe odpovídá nejlepšímu zájmu dítěte.

- **Procesní pravidlo:** kdykoli je přijímáno rozhodnutí s dopadem na konkrétní dítě, skupinu dětí nebo děti obecně, rozhodovací proces musí zahrnovat posouzení možného (pozitivního či negativního) dopadu rozhodnutí na dotčené dítě.

Instituty **posouzení nejlepšího zájmu (BIA)** a **určení nejlepšího zájmu (BID)** lze chápat jako součást téhož procesu, který začíná v zásadě v okamžiku objevení dítěte bez doprovodu nebo odloučeného dítěte a končí ve chvíli, kdy je pro dítě nalezeno trvalé řešení jeho odloučení nebo vysídlení ze země původu či místa obvyklého pobytu. (Viz graf č. 2, „Od příjezdu po trvalé řešení: aplikace zásady nejlepšího zájmu.“)

⁵⁶ Výbor OSN pro práva dítěte, *Obecná poznámka č. 6 (2005): Zacházení s dětmi bez doprovodu a s odloučenými dětmi mimo zemi původu* [Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin], 1. září 2005, CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [dokument není dostupný v češtině]; Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on Children at Risk, 5. října 2007, No. 107 (LVIII) – 2007, <http://www.refworld.org/docid/471897232.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁵⁷ Výbor OSN pro práva dítěte, *Obecná poznámka č. 14 k právu dítěte na přednostní zohlednění jeho nejlepšího zájmu* [General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration], 29. května 2013, CRC/C/GC/14, čl. 3 odst. 1, odst. 6., <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html> [dokument není dostupný v češtině]



Posouzení nejlepšího zájmu (BIA) popisuje jednoduchý, kontinuální proces rozhodování o tom, jaké okamžité úkony jsou v nejlepšího zájmu konkrétního dítěte, např. zajištění ochrany nebo péče. Proces BIA se může odehrávat v různých okamžicích, kdykoli se chystá nebo je činěn úkon s možným dopadem na dítě. Zahrnuje pohovory či konzultace s dítětem, jakož i sběr potřebných dodatečných informací, a to profesionálně s požadovanými zkušenostmi, znalostmi a dovednostmi v oblasti ochrany dětí a případně hodnocení prvků situace dítěte. Tento proces může mít v různých systémech ochrany dětí různou podobu, včetně např. posouzení ochrany dítěte, případového posouzení atd. Klíčovými náležitostmi jsou holistický přístup a zapojení pracovníků s odpovídající profesní kvalifikací. Výbor pro práva dítěte rovněž uvedl, že posouzení nejlepšího zájmu by mělo ideálně „pamatovat na to, že schopnosti dítěte se budou vyvíjet“ a „... mělo by předpokládat opatření, která bude možné potřebným způsobem revidovat či přizpůsobit, a mělo by se tedy vyvarovat přijímání definitivních či nevratných rozhodnutí.“⁵⁸

Určení nejlepšího zájmu (BID) označuje formálnější proces pro přijímání důležitých rozhodnutí se zásadním dopadem na budoucí vývoj dítěte. Tak jako v případě BIA, zahrnuje pohovory a konzultace s dítětem za účasti kvalifikovaných odborníků, nicméně, vzhledem k významu rozhodnutí, vyžaduje BID podrobné informace shromážděné o dítěti v průběhu procesu nejlepšího zájmu a také důkladnější zkoumání a vyšší míru nezávislosti. Posouzení otázky, co by bylo v nejlepšího zájmu dítěte, je tedy předpokladem pro přijetí důležitého rozhodnutí o dítěti nebo ve vztahu k němu.

Obecná poznámka č. 14 Výboru pro práva dítěte, bod 20, naznačuje, že ne každý úkon státu musí zahrnovat úplný a formální proces posouzení a určení nejlepšího zájmu dítěte. Pokud však bude mít rozhodnutí významný dopad na dítě nebo děti, vyšší úroveň ochrany a důkladných procedur je namístě. Z toho nutně plyne, že čím větší dopad bude rozhodnutí mít na budoucí vývoj dítěte, tím silnější procesní záruky musí být zavedeny pro účely přijetí takového rozhodnutí. **Úroveň nebo počet požadovaných záruk má tedy vzestupný charakter.** BIA je prováděno při přijímání rozhodnutí s méně závažnými důsledky pro dítě, zatímco významnější rozhodnutí vyžadují formálnější posouzení za současné aplikace přísných procesních záruk v podobě určení nejlepšího zájmu, čili BID.

⁵⁸ Výbor OSN pro práva dítěte, *Obecná poznámka č. 14 k právu dítěte na přednostní zohlednění jeho nejlepšího zájmu* [General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration], 29. května 2013, CRC /C/GC/14, odst. 84., <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html> [dokument není dostupný v češtině]

RÁMEČEK 1: ZÁRUKY

Zásada nejlepšího zájmu dítěte je rozebírána v obecné poznámce č. 14 Výboru pro práva dítěte:

“*Bude-li mít rozhodnutí významný dopad na dítě nebo děti, je namístě vyšší úroveň ochrany a detailní procedury pro posouzení jejich nejlepšího zájmu.*“

Následují příklady záruk, které mohou evropské státy zavést:

Nezávislý zástupce či opatrovník: Děti bez doprovodu a odloučené děti jsou ve výrazné nevýhodě. Jsou bez ochrany rodičů a neobejdou se bez podpory vlastního zástupce, nezávislého na orgánech rozhodujících o jejich žádostech o ochranu a schopného pomoci jim prosadit jejich práva. Absence potenciálního konfliktu zájmů je zárukou toho, že ochrana práv dítěte nebude v rozporu s jakoukoli jinou rolí nebo institucionální úlohou, kterou by opatrovník jinak měl. Studie⁵⁹ ukazují, že děti oceňují přítomnost nezávislého zástupce a často vyžadují osobnější vztah k této osobě.⁶⁰

Informace srozumitelné dětem: Děti potřebují porozumět důsledkům řízení a chápat možnosti a povinnosti, které mají. Potřebují rovněž informace, které jim umožní vyjádřit svoje mínění a pochopit, jaká váha je jejich mínění přisuzována. Aby bylo takového porozumění dosaženo, dostupné informace musejí být sděleny způsobem a za okolností, které dítěti umožní plně pochopit situaci s ohledem na jeho věk a úroveň zralosti.⁶¹

Prioritní zpracování: Tento požadavek odráží skutečnost, že časové hledisko má v případě dětí vzhledem k relativně krátké trajektorii jejich vývoje větší relevanci. Výsledkem by však nemělo být urychlené zpracování věci na úkor respektování práv dítěte nebo potřeby dostatečného času pro získání důvěry v okolí, pro vyjádření názoru a přijetí náležitě podpory a informací o dostupných možnostech.⁶²

Právní zastoupení a poradenství: Dítě má právo na nezávislé právní poradenství a zastoupení, zejména ve vztahu k rozhodnutím, která mají zásadní dopad na jeho budoucnost.⁶³

Písemná a odůvodněná rozhodnutí: Písemné rozhodnutí o tom, co je pokládáno za nejlepší zájem dítěte, by mělo obsahovat popis způsobu, jakým bylo posouzení/určení nejlepšího zájmu provedeno, jakož i informaci o tom, jaká váha byla připsána rozličným faktorům. Konstatovat, že nejlepší zájem byl posouzen a určen, nestačí. V odůvodnění rozhodnutí musí být uvedeny všechny faktory a musí být vysvětleno, jak byl každý faktor zohledněn a jaká váha mu byla přisouzena.⁶⁴

Tlumočení: Aby dítě plně rozumělo a mělo možnost spolupracovat, potřebuje mít k dispozici tlumočení do mateřského jazyka nebo jazyka, kterému rozumí.⁶⁵

Přezkum rozhodnutí: Rozhodnutí jako například rozhodnutí o mezinárodní ochraně a rozhodnutí v imigračním řízení by zásadně měla podléhat odvolání.⁶⁶ Dojde-li ke změně okolností (byla nalezena rodina nebo po dlouhou dobu nebylo možné implementovat stanovené trvalé řešení), určení nejlepšího zájmu (BID) jako takové by mělo být obnoveno.

⁵⁹ FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: comparative report [Odloučené děti žádající o azyl v členských státech Evropské unie: srovnávací zpráva]*, prosinec 2010, <http://www.refworld.org/docid/4ecf71aeb.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁶⁰ Viz směrnice 2013/32/EU (recast Asylum Procedures Directive, APD), směrnice 2013/33/EU (recast Reception Conditions Directive, RCD), nařízení (EU) č. 604/2013 (Dublin III), směrnice 2011/95/EU (Qualification Directive, QD), směrnice 2011/36/EU (Anti Trafficking Directive, ATD).

⁶¹ Viz Dublin III, Obecná poznámka Výboru OSN pro práva dítěte č. 14, UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

⁶² Viz APD, ATD, UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

⁶³ Viz APD, Dublin III, RCD, ATD, UNHCR Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims.

⁶⁴ Viz Obecná poznámka Výboru OSN pro práva dítěte č. 14.

⁶⁵ Viz APD, Dublin III, ATD.

⁶⁶ Viz Listina základních práv EU, APD a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.

Trvalé řešení je v případě dítěte bez doprovodu či odloučeného dítěte trvale udržitelné řešení, které to-
muto dítěti umožňuje dospět v prostředí, jež odpovídá jeho potřebám, uspokojuje jeho práva uvedená v
ÚPD a nevystaví dítě riziku pronásledování nebo vážné újmy. Protože trvalé řešení bude mít pro dítě bez
doprovodu a odloučené dítě zásadní dlouhodobé důsledky, musí podléhat BID. Trvalé řešení má rovněž v
konečném důsledku umožnit dítěti získat, nebo opětovně získat, plnou ochranu státu.⁶⁷

Děti bez doprovodu a odloučené děti je nutno chápat ve smyslu vymezeném ÚPD, azylovými směrnice-
mi EU i směrnicí EU proti obchodování s lidmi a závěru č. 107 Výkonného výboru UNHCR (ExCom)⁶⁸ a
definovaném ve Směrnici politiky a postupů při jednání s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl⁶⁹ a v Mul-
tiagenturních orientačních zásadách k dětem bez doprovodu a odloučeným dětem.⁷⁰ Dle těchto dokumentů
je za **dítě bez doprovodu** pokládána každá osoba mladší 18 let, která je mimo zemi původu nebo obvyklého
pobytu, je odloučena od obou rodičů a dalších příbuzných a není pod dohledem dospělého, jemuž dohled
přísluší na základě zákona či zvykového práva. Odloučené děti jsou děti odloučené od obou rodičů a od své
dosavadní pečující osoby podle zákona či zvykového práva, nikoli však nutně od dalších příbuzných. Může
se tedy jednat i o děti doprovázené jinými dospělými členy rodiny.

Výkonný výbor UNHCR definuje ve svém závěru č. 107 děti, o kterých se má za to, že jsou ve **zvýšeném
ohrožení**, jako například děti dotčené rizikovými faktory danými širším prostředím a riziky plynoucími
z konkrétních okolností, s přihlédnutím ke kumulativním účinkům působení různých rizikových faktorů.
Individuální rizikové faktory podle Výboru zahrnují kromě jiného skutečnost, že se jedná o děti bez do-
provodu či odloučené, obzvláště děti v domácnostech vedených dítětem, nebo doprovázené dospělými,
kteří je zneužívají či vykořisťují; děti bez státní příslušnosti; děti ve věku dospívání, zejména dívky-matky
a jejich děti; děti-oběti obchodování s lidmi a sexuálního zneužívání, včetně pornografie, pedofilie a pros-
tituce; děti, které byly mučeny; děti, které byli objektem násilí, zejména sexuálního a genderového násilí
nebo jiných forem zneužívání a vykořisťování; děti, které vystoupily do manželského svazku ve věku niž-
ším, než jaký stanoví vnitrostátní legislativa, a/nebo děti v nuceném manželství; děti, které jsou nebo byly
členy ozbrojených sil nebo skupin; zajištěné děti; děti trpící sociální diskriminací; děti s mentálním nebo
tělesným postižením; děti žijící s HIV a AIDS, nebo ovlivněné HIV a AIDS; děti trpící jinými závažnými
onemocněními; a děti, které nechodí do školy.

V tomto dokumentu **se dětskou obětí obchodování s lidmi** rozumí každá osoba mladší 18 let, která byla
zverbována, přepravena, přesunuta, ukrývána nebo přechovávána pro účely vykořisťování jak v dané zemi,
tak mimo ni, i když není použito donucení, podvodu, zneužití pravomoci nebo jiné formy zneužití.⁷¹

⁶⁷ Pokud jde o definici trvalých řešení v uprchlickém kontextu, srov. poznámku pod čarou č. 17.

⁶⁸ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Children at Risk*, 5. října 2007, No. 107 (LVIII), <http://www.refworld.org/docid/471897232.html> [dokument není dostupný v češtině]

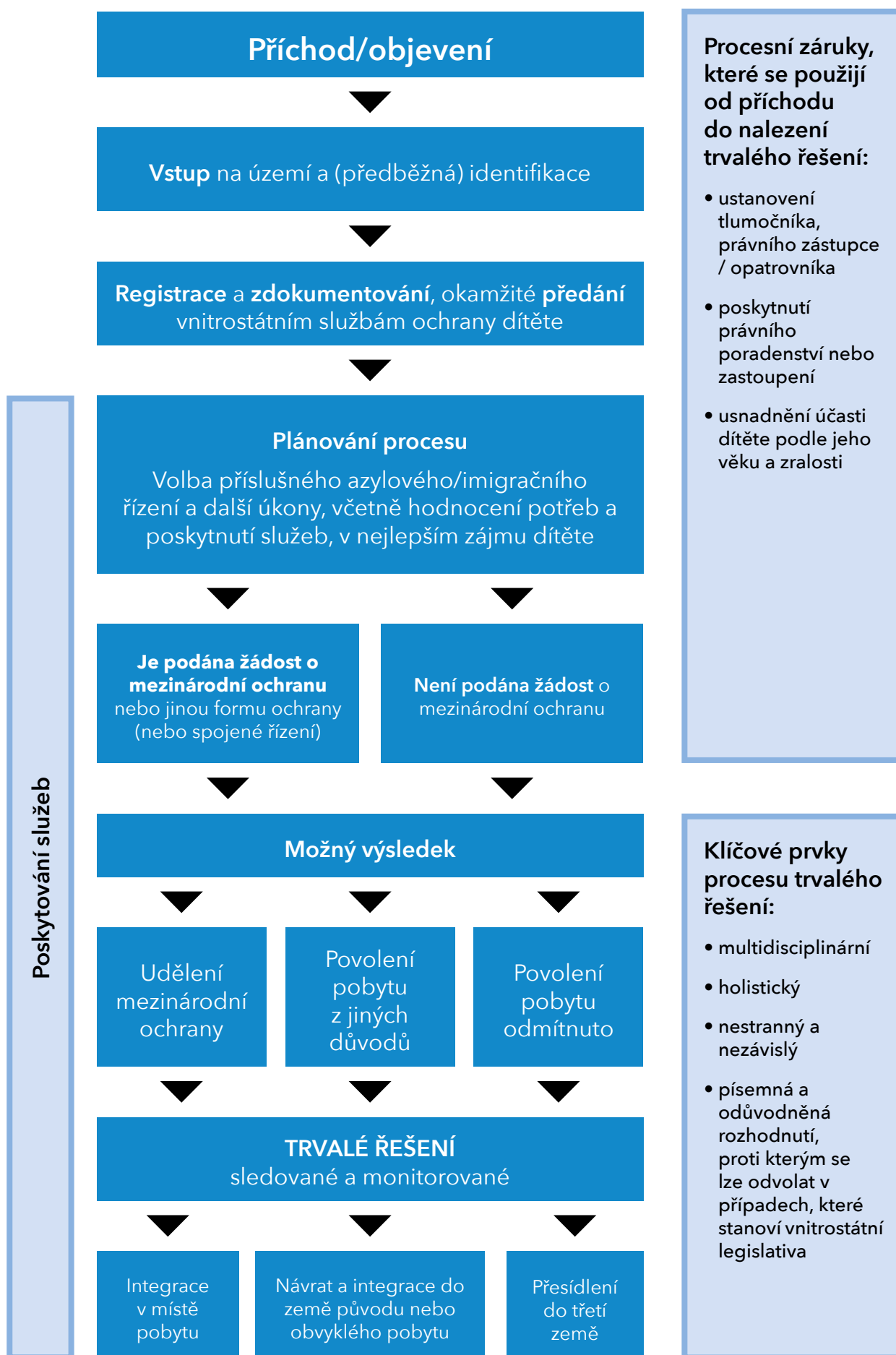
⁶⁹ UNHCR, *Guidelines on the Policy and Procedures in dealing with Unaccompanied and Separated Children*, únor 1997, <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html> [dokument dostupný v češtině zde: <http://goo.gl/n3nfjV>]

⁷⁰ UNICEF, UNHCR, ICRC, Save the Children, IRC, World Vision International, *Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, leden 2004, <http://www.refworld.org/pdfid/4113abc14.pdf> [dokument není dostupný v češtině]

⁷¹ UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, září 2006, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf [dokument není dostupný v češtině]

Graf 2:

Od příchodu k trvalému řešení: aplikace zásady nejlepšího zájmu



A silhouette of a young girl's head and shoulders in profile, looking out of a window. The background is a blurred outdoor scene with a brick wall and green foliage. The text is overlaid on a white rectangular area in the upper right.

4 APLIKACE ZÁSADY NEJLEPŠÍHO ZÁJMU DÍTĚTE V EVROPSKÝCH STÁTECH

Následující části popisují, jak mohou státní orgány aplikovat zásadu nejlepšího zájmu dítěte ve styku s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi. Tento popis sleduje chronologii procesu, nastíněnou v grafu č. 2.

4.1 Příchod a předběžná identifikace

Když dítě dorazí na hranici nebo je objeveno na území státu samo nebo v doprovodu osoby, která nemá podle zákona nebo obvyčeje povinnost o ně pečovat, je nezbytné velmi rychle posoudit, zda se jedná o ohrožené dítě. (Existují případy dětí cestujících bez doprovodu po Evropě, které nevyvolávají potřebu ochrany, např. teenageři s odpovídajícími doklady cestující bez doprovodu na dovolenou nebo na studia.)

V této fázi by měl být aplikován proces BIA. Ten zahrnuje zvážení prvků konkrétní situace za účelem přijetí rozhodnutí o daném dítěti. Pokud dítě vykazuje známky ohrožení, proces BIA může pomoci orgánům rozhodnout, zda bude v nejlepším zájmu dítěte, aby bylo předáno službám ochrany dítěte za účelem dalšího posouzení a pomoci. Informace zjišťované v této fázi by se za normálních okolností měly omezit na míru nezbytnou ke zjištění identity, data narození nebo věku, popřípadě státní příslušnosti dítěte.⁷² Dlouhé pohovory zpravidla nejsou zapotřebí.

V případě dětí, které jsou doprovázeny někým jiným než pečující osobou podle zákona nebo obvyčeje, je důležité uvážit otázku povahy jejich vztahu k této doprovázející dospělé osobě. To je důležité nejen z hlediska boje proti obchodování s lidmi, ale i pro účely rozhodnutí, zda by bylo v nejlepším zájmu dítěte, pokud by zůstalo s příbuzným nebo jiným dospělým, který je doprovází, místo aby bylo svěřeno službám ochrany dítěte.

Pro představitele státní moci, kteří jako první přicházejí do kontaktu s dítětem, nemusí být identifikace ohrožených dětí jednoduchá. Některé státy, kterými děti procházejí na cestě do dalších destinací, poukazují na napětí mezi umožněním vstupu na území státu v nejlepším zájmu dítěte a potřebou účinné kontroly hranic.

Obecná poznámka k ÚPD č. 6 upřesňuje, že závazky států plynoucí z ÚPD platí uvnitř hranic státu, a to i ve vztahu k dětem, které se dostanou pod jurisdikci státu při pokusu vstoupit na jeho území.⁷³ Mnoho dětí se může bránit registraci, může se bát poskytnout přesné údaje nebo nemusí být ochotno uvést přesně svoji totožnost ze strachu nebo z neznalosti možností ochrany. Někdy jsou děti pod vlivem převaděčů nebo překupníků, cítí se být vázány pokyny rodičů při odchodu z domova nebo jsou pod vlivem jiných žadatelů o azyl či ilegálních přistěhovalců.

UNHCR vypracovalo příručku pro školení pohraničních a cizineckých pracovníků v otázkách ochrany v rámci 10bodového akčního plánu (*10-Point Plan of Action*), zahájeného v roce 2006 s cílem pomoci státům při identifikaci a ochraně uprchlíků, včetně dětí bez doprovodu a odloučených dětí, vyžadujících mezinárodní ochranu v rámci stále komplikovanějších populačních toků.⁷⁴

Projekt Praesidium, zahájený v roce 2006 na základě iniciativy italské vlády a zahrnující UNHCR, IOM, Save the Children, Červený kříž a italské úřady, představuje příklad pozitivní meziagenturní spolupráce ve věci smíšených migračních toků. Projekt byl v následujících letech rozšířen na další námořní přístavy v jižní Itálii.⁷⁵

⁷² Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice [Shrnutí dobré praxe]*, březen 2010, 4. revidované vydání, str. 20, bod D1, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁷³ Výbor OSN pro práva dítěte, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin* [Zacházení s dětmi bez doprovodu a s odloučenými dětmi mimo zemi původu], 1. září 2005, CRC/GC/2005/6, bod 12, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁷⁴ UNHCR, *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials [Příručka UNHCR pro školení evropských cizineckých a pohraničních pracovníků v problematice ochrany]*, <http://www.unhcr.org/4d944f229.html>

⁷⁵ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed-Migration: The 10-Point Plan in Action [Ochrana uprchlíků a smíšená migrace: Desetibodový akční plán]*, únor 2011, str. 113-115, <http://goo.gl/S9O0Be> [dokument není dostupný v češtině]

RÁMEČEK 2: ZAJIŠTĚNÍ

Podání žádosti o azyl není protiprávním činem. Zajištění žadatelů o azyl pouze proto, že vstoupili na území daného státu bez předchozího povolení, je v rozporu s mezinárodním právem.

Zajištění má trvalé negativní účinky. Představuje zásah do lidské důstojnosti, může působit zbytečné utrpení a mít závažné dopady na zdravý a psychický stav. Zajištění dětí je obzvláště závažné, neboť může mít zničující dopad na jejich fyzický, citový a psychický vývoj. Děti by v zásadě neměly být zajišťovány. Pokud jde o zajištění, čl. 37 ÚPD, čl. 11 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění)⁷⁶ a čl. 17 směrnice o navrácení⁷⁷ stanoví:

Žádné dítě nesmí být nezákonně nebo svévolně zbaveno svobody.

Zajištění se používá výjimečně, pouze jako krajní opatření a na co nejkratší možnou dobu.

Děti bez doprovodu a odloučené děti nesmějí být zajišťovány ve vězeňských zařízeních, měla by jim být pokud možno poskytnuta rodinná péče nebo, není-li to možné, ubytování v ústavech nebo pečovatelských domech s personálem a vybavením, které berou ohled na potřeby dítěte daného věku.

Nejlepší zájem dítěte musí být přednostním hlediskem v kontextu zadržení dětí za účelem vyhoštění.

Jak je uvedeno ve směrnici UNHCR o použitelných kritériích a standardech pro zajištění žadatelů o azyl a alternativách zajištění,⁷⁸ státům se doporučuje následující:

Vnitrostátní právní a politický rámec by měl zaručit, že děti budou zajišťovány za výjimečných okolností, jen v krajním případě a na co nejkratší dobu.

K dispozici by měly být dětem přizpůsobené služby; děti by měly být předávány příslušným orgánům ochrany dítěte tak, aby se jim dostalo nezbytných služeb a pomoci.

Mělo by být učiněno vše pro to, aby děti mohly být ze zajištění okamžitě propuštěny a umístěny v jiných formách odpovídajícího ubytování.

K dispozici by měly být odpovídající alternativní možnosti přijímání/péče.

FRONTEX, Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, vypracoval manuál školení k technikám pohovoru s (domnělými) oběťmi obchodování s lidmi, přizpůsobený specifickým potřebám a problémům dětí.⁷⁹ Pokyn agentury FRONTEX pro pohraniční stráž pro případ, že má co do činnosti s dětmi a není si jista, zda nevykazují rizikové faktory, zní: předejte dítě službám ochrany dítěte.⁸⁰ Implementace procedury předání dítěte službám ochrany dítěte je dále upravena v Schengenském hraničním kodexu,⁸¹ který zmiňuje dětem přizpůsobená procesní opatření v čl. 19, příloze VII (6.), jakož i v čl. 15 a zdůrazňuje potřebu specializovaného školení pohraniční stráže v problematice identifikace dětí bez doprovodu a jednání s nimi.

Příkladem toho, jak uvedené funguje v praxi, je **Irsko**, kde je vyžadováno, aby příslušný pracovník, např. pracovník imigračního úřadu, má-li za to, že jedná s dítětem bez doprovodu nebo odloučeným dítětem, tuto skutečnost bezodkladně oznámil Úřadu pro dítě a rodinu (*Child and Family Agency*, CFA) a dítě mu předal. CFA má tým specializovaný na odloučené děti žádající o azyl (*Health Service*

⁷⁶ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění)*, 26. června 2013, <http://goo.gl/rn9hMT> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/U4JAIO>]

⁷⁷ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí*, 24. prosince 2008, <http://goo.gl/IWZ4ny> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/P9oAnI>]

⁷⁸ UNHCR, *UNHCR Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, září 2012, <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁷⁹ FRONTEX, *Anti-Trafficking Training for Border Guards: Trainers Manual*, září 2012, <http://goo.gl/y18Fzc> [dokument není dostupný v češtině]

⁸⁰ Viz, školící manuál FRONTEX, zejména str. 64-65 a str. 70-75, který se zmiňuje o domnělých dětských obětech obchodování s lidmi a na str. 73 stanoví, že „v případě pochybnosti předejte dítě druhé linii“.

⁸¹ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Úmluva k provedení Schengenské dohody, nařízení Rady (ES) č. 1683/95 a (ES) č. 539/2001 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 a (ES) č. 810/2009*, 29. června 2013, <http://goo.gl/qBeHav> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/FsmFGS>]

Identifikace ohrožených dětí a poskytnutí pomoci těmto dětem nemusí být pro pohraniční stráž snadné, je to však životně důležité v případě dětí, které jsou zranitelné, protože jsou bez doprovodu nebo jsou doprovázeny dospělým, jenž nemá povinnost o dítě pečovat na základě zákona nebo obyčejně. Takové děti již pravděpodobně prodělaly trauma během přechodu hranic a první kontakt s pohraniční stráží nebo bezpečnostními složkami je proto kritický: v nejlepším případě může dítě uklidnit, v nejhorším způsobit další trauma. Některé státy reagují na toto riziko školením pohraniční stráže a bezpečnostních složek ve vedení pohovorů způsobem, který je šetrný k dětem, a zajišťováním potřebné podpory a přístupu ke službám ochrany dětí.

Ve Švédsku existují na úrovni obcí pohotovostní služby ochrany dítěte. To umožňuje okamžité posouzení a nouzové umístění identifikovaných dětí bez doprovodu a odloučených dětí. Předmětem posouzení je i povaha vztahu odloučeného dítěte a dospělé osoby (osob), která dítě doprovází, a to s ohledem na bezpečnost dítěte a případnou potřebu alternativního nouzového řešení.

4.2 Vstup na území a identifikace

Ohrožené dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě musí mít především přístup k procedurám stanoveným pro posouzení jeho nejlepšího zájmu.⁸² Pro poskytnutí takové ochrany a péče je nezbytné okamžité předání službám ochrany dítěte a identifikace potřeb těmito službami a povolení vstupu dítěte na území státu.⁸³ Požadavek povolení vstupu na území za účelem identifikace a posouzení potřeb dítěte vyplývá i z obecné poznámky k ÚPD č. 6;

⁸² Výbor OSN pro práva dítěte, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin* [Obecná poznámka č. 6 (2005): Zacházení s dětmi bez doprovodu a s odloučenými dětmi mimo zemi původu], 1. září 2005, CRC/GC/2005/6, bod 12, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁸³ Výbor OSN pro práva dítěte, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin* [Obecná poznámka č. 6 (2005): Zacházení s dětmi bez doprovodu a s odloučenými dětmi mimo zemi původu], 1. září 2005, CRC/GC/2005/6, bod 31(i), <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [dokument není dostupný v češtině]

RÁMEČEK 3: AKTÉŘI A ZAJINTERESOVANÉ SUBJEKTY

Dítě bez doprovodu se setká s mnoha zainteresovanými subjekty, což pro ně může být matoucí a vyvolávat strach. Dítě se může dostat do kontaktu například s:

- pohraniční stráží,
- příslušníky bezpečnostních složek,
- sociálními pracovníky,
- zpracovatelem případu,
- zástupcem nebo opatrovníkem,
- poskytovateli služeb (vychovatelé, zdravotníci),
- imigračními úředníky,
- tlumočníky,
- právníky,
- soudci.

Tyto osoby hrají různé role, které mají pro dítě různé důsledky. Je proto důležité, aby k dítěti měli co nejdříve přístup pracovníci ochrany dítěte a účastnili se celého procesu. Nejen proto, aby dítě mohlo využívat služby ochrany, ale i proto, aby jeho situace byla vyjasněna co nejdříve.

Otázky týkající se dítěte bez doprovodu nebo odloučeného dítěte mohou spadat do pravomoci různých úřadů. Dítě např. může být považováno za osobu potřebující mezinárodní ochranu a současně být obětí obchodování s lidmi. Pro dítě bez doprovodu a odloučené dítě může být obtížné pochopit roli jednotlivých aktérů a důvěřovat dospělým osobám a pracovníkům úřadů. V ideálním případě by dítě mělo mít jednu kontaktní osobu, která bude jeho jménem koordinovat celý proces tak, aby dítě:

- nemuselo opakovaně podstupovat potenciálně traumatizující pohovory (obecná poznámka k ÚPD č. 12, bod 24, čl. 12 a čl. 15 směrnice proti obchodování s lidmi),
- nevědomky neuškodilo vlastní věci kvůli zmatení nebo chybnému poskytnutí rozporuplných informací.

Některé státy usilují o konsolidaci a harmonizaci přístupu státních orgánů k dětem bez doprovodu a odloučeným dětem. Jednou z cest by mohlo být vytvoření jediného spisu, jehož obsah je sdílen mezi úřady, za podmínky náležité aplikace záruk ochrany a důvěrnosti. (Viz Rámeček č. 11, „Důvěrnost a sdílení údajů.“)

RÁMEČEK 4: RESPEKTOVÁNÍ NEJLEPŠÍHO ZÁJMU DÍTĚTE VE SMÍŠENÝCH MIGRAČNÍCH TOCÍCH VELKÉHO ROZSAHU

Počet dětí bez doprovodu a odloučených dětí přicházejících do Evropy ve smíšených migračních tocích roste. Ve všech činnostech s dopadem na tyto děti by měla být aplikována zásada nejlepšího zájmu.

Je pravda, že z důvodu časových omezení není vždy možné provést všechny úkony ihned po příchodu, např. posouzení věku nebo ustanovení opatrovníka.⁸⁴ Za účelem respektování nejlepšího zájmu dítěte je proto třeba přednostně provést:

- Profilaci / screening příchozích osob tak, aby děti bez doprovodu a odloučené děti byly okamžitě identifikovány, přičemž dokud není provedeno posouzení věku, platí domněnka nezletilosti.
- Oddělení těch, kdo jsou na první pohled nezletilí, od dospělých, kteří k nim nemají vztah, za účelem snížení rizika (dalšího) obchodování s lidmi, popř. jiných forem potenciálního zneužití.
- Zajištění umístění do dočasného ubytovacího zařízení za účelem poskytnutí základní lékařské a jiné péče a pomoci.⁸⁵
- Poskytnutí základních informací a poradenství způsobem vhodným pro děti a v jazyce, kterému dítě rozumí, o azylovém řízení a/nebo popřípadě příslušných řízeních proti obchodování s lidmi, jakož i o dalších možnostech, včetně dobrovolného návratu.
- Zaznamenání základních údajů o dítěti a o rodinných příslušnících či příbuzných, kteří zůstali v zemi původu nebo se případně nacházejí v jiném členském státě EU a dítě se s nimi chce znovu shledat.
- V případě potřeby předání vyhledávacím službám.
- Předání dítěte základním službám ochrany dítěte, jakož i specializovaným službám, včetně psychosociálního poradenství, je-li to zapotřebí.
- Zajištění přístupu ke vzdělání v nejkratší rozumné lhůtě.

Výše uvedené může být provedeno pracovníky příjmu v první linii nebo ještě lépe týmem expertů či osobami, které obvykle přicházejí jako první do kontaktu s nezákonně vstupujícími osobami (např. pohraniční stráž, imigrační pracovníci, nevládní organizace s odpovídající kvalifikací, popř. mezinárodní agentury).⁸⁶ Kontakt a koordinace se službami ochrany dítěte a předávání dětí těmto službám jsou v situacích imigračních vln velkého rozsahu životně důležité.

závazky států podle ÚPD se vztahují na každé dítě na území státu a na všechny děti podléhající jeho jurisdikci, a to i děti, které se dostanou do jurisdikce státu při pokusu vstoupit na jeho území.

Dětem, které se již po nějakou dobu v zemi nacházejí, ale jejichž vstup na území dosud nebyl formálně uznán, by měl být tento vstup legalizován a současně by tyto děti měly být předány službám ochrany dítěte.

Rozlišovat mezi různými potřebami ochrany dětí není jednoduché. Překupníci s lidmi mají stále sofistikovanější způsoby jak instruovat svoje oběti; někdy využívají azylových procedur pro zvýšení pravděpodobnosti, že oběti bude povolen vstup na území, což pohraniční stráž výrazně ztěžuje její práci. Z pohledu dítěte je ovšem prvořadým zájmem dostat se do bezpečí; specifika ochrany lze řešit až poté. Kromě toho pohraniční stráž nebo první kontaktní body hrají důležitou úlohu v budování důvěry dítěte bez doprovodu nebo odloučeného dítěte. (Viz rámeček č. 5, „Získání důvěry.“)

Program Odloučené děti v Evropě (*The Separated Children in Europe Programme, SCEP*) volá po zvýšení schopnosti státních úředníků proaktivně a rychle odhalovat a řešit možné situace obchodování s dětmi.⁸⁷ K dětem zvláště ohroženým obchodováním s lidmi patří děti, které jsou na cestě a nezaregistrují se v dané zemi, často proto, že čekají na příležitost pokračovat do jiné destinace. V důsledku toho zůstávají mimo veškeré systémy ochrany dětí.⁸⁸ Patří sem dále děti ohrožené nebo dotčené škodlivými tradičními praktikami, děti bez rodičovské péče nebo děti, kterým hrozí opuštění, děti bez rodného listu, děti bez státní příslušnosti, děti s postižením, včetně mentálního postižení, a děti, které porušily zákon.

⁸⁴ Viz Obecná poznámka č. 6, bod 33, str. 13.

⁸⁵ Viz Obecná poznámka č. 6, str. 14 k přechodné péči v případě naléhavých situací velkého rozsahu.

⁸⁶ UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action [Ochrana uprchlíků a smíšená migrace: Desetibodový akční plán]*, únor 2011, <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html> [dokument není dostupný v češtině]

⁸⁷ Save the Children and Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe [Stanovisko k předcházení a boji proti obchodování s dětmi v Evropě]*, prosinec 2007, <http://goo.gl/OWG5sr> [dokument není dostupný v češtině]

⁸⁸ UNHCR, *Protecting children on the move [Ochrana migrujících dětí]*, červenec 2012, <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html> [dokument není dostupný v češtině]



Děti-oběti obchodování s lidmi jsou často nuceny dopouštět se nezákonných aktivit, a to buď přímo z důvodu, pro který jsou zneužívány (např. dítě, které provozuje komerční sexuální aktivitu jako prostituci) nebo jako důsledek obchodování s lidmi (např. nezákonné překročení hranic). Směrnice EU proti obchodování s lidmi ukládá členským státům přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby příslušné vnitrostátní orgány měly pravomoc trestně nestíhat oběti obchodování s lidmi nebo jim neukládat tresty za jejich účast na trestné činnosti, kterou byly přinuceny páchat jako přímý důsledek toho, že s nimi bylo obchodováno.⁸⁹ Většina členských států přijala ustanovení zajišťující, aby oběti obchodování s lidmi, nucené páchat v této souvislosti jiné zločiny, nebyly stíhány; v některých členských státech jsou tato ustanovení omezena na některé druhy zločinů, např. prostituci nebo imigrační přestupky.⁹⁰ Dětské oběti obchodování budou často pod nesmírně silným vlivem překupníků. Za takové situace je úkolem úřadů prohlednout pomýlenou důvěru dítěte a soustředit se na náznaky svědčící o tom, že dítě je v ohrožení. Vládní úředníci zapojení do screeningů jsou postaveni před zjevná dilemata, neboť implementace procedur vedoucích k identifikaci dětských obětí obchodování s lidmi je náročná a vyžaduje důkladné školení všech úředníků, kterých se to může týkat, zejména pohraniční stráž.⁹¹

Dítě, u něhož jsou patrné rizikové faktory, bude potřebovat okamžitou a výjimečnou ochranu, zejména před obchodníky s lidmi. S tím souvisí potřeba zajistit, aby se dítěti, které je identifikováno jako oběť, nebo kterému hrozí, že se stane obětí obchodování, dostalo potřebné ochrany. Současně je třeba zdůraznit, že státy by neměly zajistit dítě bez doprovodu či odloučené dítě jen proto, že se dostalo na jejich území nezákonným způsobem nebo nemá povolení k setrvání na jejich území.⁹² To platí i pro děti bez doprovodu a odloučené děti, které nejsou oběťmi obchodování s lidmi. Ochranná opatření zahrnují zajištění ubytování v souladu s principy stanovenými ECPAT International, globální sítí organizací spolupracujících za účelem vymýcení dětské prostituce, dětské pornografie a obchodování s dětmi za sexuálním účelem.⁹³ Tyto skutečnosti znamenají, že při eliminaci rizika obchodování, jemuž odloučené děti a děti bez doprovodu čelí, musejí být garantována jejich práva, včetně svobody pohybu.

⁸⁹ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí*, čl. 8, 15. dubna 2011, <http://goo.gl/3UbjJE> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/VJ3vcd>]

⁹⁰ International Centre for Migration Policy Development, *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States [Legislativa a situace týkající se obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v členských státech]*, 2009, str. 63, <http://goo.gl/Xgr18w> [dokument není dostupný v češtině]; FRA, *Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices [Obchodování s dětmi v Evropské unii: Výzvy, perspektivy a dobrá praxe]*, červenec 2009, str. 69, <http://goo.gl/HcmoGc> [dokument není dostupný v češtině]

⁹¹ Viz FRONTEX Anti-Trafficking Training Manual [Manuál školení k obchodování s lidmi].

⁹² Viz čl. 37 ÚPD, čl. 11 odst. 2 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění), čl. 17 odst. 1 směrnice o navrácení.

⁹³ Viz ECPAT, *On the Safe Side: Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking [V bezpečí: Zásady bezpečného ubytování dětských obětí obchodování s lidmi]*, 2011, <http://goo.gl/rD8BuH> [dokument není dostupný v češtině]

Opatrný, uvážlivý a empatický přístup k dítěti bez doprovodu či odloučenému dítěti buduje důvěru a umožňuje, aby se při tom uplatnily informace a názory dítěte. Je nezbytné zajistit procesní záruky, které zabezpečí respektování nejlepšího zájmu dítěte.

- Vytvoření vztahu důvěry umožňuje dítěti především získat pocit psychické pohody, který přispívá k jeho duševnímu blahu a odpovídá potřebám péče a citové ochrany.
- Děti potřebují odpovídající čas a přesvědčivé důvody k tomu, aby nabyly důvěru k dospělému, kterého mají před sebou. Děti bez doprovodu a odloučené děti mají mnoho důvodů ke strachu. Poslední osobou, které dítě důvěřovalo, mohl být převaděč nebo překupník. Tento strach může mít vliv na schopnost dítěte chápat informace, které mu jsou předkládány, a důvěřovat jim.
- Nedůvěřující dítě nemusí být schopno akceptovat nebo přijmout ochranu, kterou potřebuje, a může se např. pokusit pokračovat v cestě, aniž by vyhledalo dostupnou ochranu.
- Poskytnutí informací s cílem odstranit případné dezinformace plynoucí z různých zdrojů (přistěhovalecká komunita, rodina, převaděči, obchodníci s lidmi, jiné děti bez doprovodu nebo odloučené děti) vyžaduje, aby byl včas učiněn pokus o získání důvěry.
- Překonání obav dítěte z úřadů a z jejich záměrů vyžaduje vědomou strategii založenou na diskrétním přístupu a vyhýbání se situacím či interakcím, při kterých se dítě cítí pod tlakem. Sběr informací lze realizovat prostřednictvím několika krátkých pohovorů a neformálnějších diskuzí.
- Při snaze o opětovné navázání kontaktu s rodinou je vztah důvěry nezbytným předpokladem zamezení neočekávaným důsledkům, např. že rodina poradí dětem, aby úředníkům nevěřily a přestaly s nimi spolupracovat. Sociální pracovník a kulturní mediátor mohou pomoci zajistit, aby telefonní hovory mezi dítětem a jeho rodinou pomáhaly budovat konsensus a porozumění.

4.3 Registrace a zdokumentování

Po získání přístupu na území státu bude mít dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě příležitost popsat svoji konkrétní situaci. Obecná poznámka k ÚPD č. 6 vyzývá k tomu, aby první pohovory byly vedeny způsobem odpovídajícím věku a genderu dítěte a v jazyce, kterému dítě rozumí. Pohovory by měly být prováděny odborně kvalifikovanými osobami a měly by být zaměřeny na sběr životopisných údajů a sociální minulosti, aby byla zjištěna identita dítěte. Některé státy berou při pohovorech a šetřeních ohled na specifické problémy a psychické strádání dítěte bez doprovodu. To se odráží v pravidlech a postupech zavedených např. v **Nizozemsku, Norsku a Spojeném království**, kde je první pohovor s ohroženými dětmi naplánován tak, aby byl dítěti poskytnut čas na zotavení před dalším postupem v rámci imigračního a azylového systému.

Maje na paměti zvýšené potřeby ochrany dětí bez doprovodu a odloučených dětí, řada států zavedla pro tyto děti záruky již od okamžiku, kdy jsou objeveny.

V **Norsku**, jsou určení opatrovník a zpracovatel případu a jsou přítomni u první registrace nově přichozícího dítěte bez doprovodu nebo odloučeného dítěte cizineckou policií.

Uznáním skutečnosti, že proces posouzení a určení nejlepšího zájmu dítěte může být zahájen již při prvním setkání, jsou zavedeny důležité mechanismy nejen pro ochranu práv dítěte (viz rámeček č. 1, „Záruky“), ale rovněž pro sběr informací od dítěte o jeho situaci (viz rámeček č. 10, „Sběr informací“). Čím dříve je situace dítěte pochopena, tím dříve může dítě získat vhodnou a dostatečnou ochranu. V některých případech může brzká profílance pomoci identifikovat nejzranitelnější děti bez doprovodu.⁹⁴

Státy sázejí nebo mají v plánu sázet na brzké získání důvěry. Ve **Švédsku** je plné zapojení opatrovníků zajištěno jejich okamžitým ustanovením. V **Nizozemsku** je úkolem NIDOS, opatrovnícké instituce, poskytnout profesionální opatrovníky, jakmile je

⁹⁴ Evropská komise, *Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě: Akční plán pro nezletilé osoby bez doprovodu (2010 – 2014)*, 6. května 2010, KOM(2010) 213/3, <http://goo.gl/RlgNgI> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/ESUYuI>]

identifikováno dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě. Role takového opatrovníka je zdůrazněna ve vládní politice, která klade důraz na procesní ochranu dítěte a podporu budování důvěry dítěte. Evropská síť opatrovnických institucí (The European Network of Guardianship Institutions, ENGI),⁹⁵ podporuje rozvoj schopností opatrovníků poskytnout adekvátní podporu, včetně navázání vztahu důvěry s dítětem, které mají v péči.

Metodický pokyn Ministerstva vnitra **Spojeného království** „Na každém dítěti záleží“ (Every Child Matters), týkající se opatření k zajištění a podpoře blaha dětí, popisuje požadavky na předávání a slyšení, jejichž účelem je zabezpečení procesních i hmotných práv dítěte. Pro usnadnění výměny informací mezi Ministerstvem vnitra a místním úřadem odpovědným za péči o dítě se používá formulář vydaný Ministerstvem vnitra. Poskytnuté informace slouží k posouzení a určení nejlepšího zájmu dítěte, dítě je o této výměně informací informováno a je dotazováno na svůj názor. Cílem je zajistit, aby byly shromážděny informace relevantní pro posouzení nejlepšího zájmu, ale rovněž poskytnout dítěti informace o prvních krocích dlouhého procesu způsobem, kterému bude rozumět.

V **Belgii** brzké určení opatrovníka umožňuje, aby dítě již od registrace využívalo pomoc poradce, který jedná jeho jménem při kontaktu s úřady.

Bez ohledu na strukturu registračního procesu by některé prvky pomohly důkladnějšímu posouzení již ve fázi registrace, zejména:

- přítomnost zástupce/opatrovníka dítěte,
- prostředí přátelské k dětem, techniky pohovoru přizpůsobené dětem,
- tlumočení.

V průběhu registrace a dokumentování mohou vyjít najevo informace o konkrétních okolnostech odloučení dítěte od jeho rodiny. V některých případech může být odloučení nedávného data a takové povahy, že může být nezbytné učinit okamžité kroky k zajištění opětovného sloučení. Dále může být nezbytné posoudit, zda je v nejlepšího zájmu dítěte bezodkladně zahájit vyhledávání rodiny. To by ovšem mělo být předmětem specifického posouzení nejlepšího zájmu, v jehož rámci je zvažena

⁹⁵ Nidos, *Towards a European Network of Guardianship Institutions* [Budování evropské sítě opatrovnických ústavů], <http://goo.gl/1NLjK> [dokument není dostupný v češtině]



© UNHCR / A. D'Amato

RÁMEČEK 6: ÚČAST DÍTĚTE

Dítě je hlavním zdrojem informací o své situaci. Je-li dítě vyslyšeno a je-li mu skutečně nasloucháno, přispěje to nejen k vydání lépe odůvodněného a udržitelného rozhodnutí, ale také to dítěti potenciálně umožní převzít kontrolu nad svým budoucím vývojem a dospíváním.

Rámcem ÚPD zakotvuje právo dítěte být vyslyšeno a být součástí rozhodovacího procesu. Názorům dítěte musí být věnována patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni zralosti.

Posouzení zralosti dítěte vyžaduje velmi specifické dovednosti, např. z oboru psychologie, které nemusí být ihned k dispozici. Bez znalosti dětské psychologie a kulturního kontextu však může být posouzení úrovně zralosti dítěte neadekvátní a může dítěti bránit v odpovídající účasti na rozhodování (viz rámeček č. 8, „Posouzení věku.“).

Předpokladem efektivní účasti dítěte na jakémkoli rozhodnutí, které se ho týká, je podpora ve formě informací a procedur přizpůsobených dětem, poradenství k dostupným možnostem, tlumočení a podpora opatrovníka, popř. právního zástupce (viz rámeček č. 1, „Záruky“).

Je možné, že děti bez doprovodu a odloučené děti neztratily kontakt s rodinou a že mají možnost komunikovat s jejími členy. Někdy je dítě instruováno (členy rodiny nebo převaděči), aby odmítalo vyhledání rodiny, nebo se brání obnovení kontaktu z jiných důvodů. Poskytnutí poradenství a komunikace s dítětem mohou pomoci porozumět zázemí daného dítěte, jeho potřebám ochrany a důvodům pro odchod – a současně i vlivům a dynamice hrajícím roli v odporu dítěte proti vyhledání rodiny.

Informace takto získané jsou následně užitečné při poskytování odpovídající podpory dítěti, stanovení jeho nejlepšího zájmu a povzbudí ho k poskytnutí vlastních informací. Pro tyto účely zahrnuje transparentní proces kroky zajišťující, že dítě bude:

- informováno vhodným způsobem a v jazyce, kterému rozumí, o účelu vyhledání rodiny, které je prvním krokem k obnovení rodinných vazeb,
- vyslyšeno a bude mu nasloucháno.⁹⁶

Účelem tohoto procesu je informovat dítě o jeho možnostech, poskytnout mu rady a případně dát podnět ke kontaktu s rodinou, obzvláště tehdy, pokud nic nenaznačuje, že by obnovení kontaktu s rodinou či vyhledání rodiny mohlo ohrozit ať už dítě nebo členy rodiny, nebo že by mohlo být spojeno s jinými riziky (souvisejícími např. s nárokem dítěte na mezinárodní ochranu).

Získání důvěry dítěte je dlouhý a někdy náročný proces, je však klíčové pro plné pochopení okolností souvisejících s odloučením dítěte a podpoření dítěte při obnovování kontaktu s rodinou. Pokusy vynutit si spolupráci dítěte takovými metodami, jako je zabavení mobilního telefonu, jsou kontraproduktivní, často jen zvyšují zranitelnost, a proto nejsou namístě. Některé metody mohou negativně ovlivnit postoj dítěte a snižovat do budoucna jeho ochotu poskytovat informace, např. během azylového pohovoru, což může vést až k zamítnutí žádosti o azyl pro nedůvěryhodnost.

Je-li zjištěno, že vyhledání rodiny bude v nejlepší zájmu dítěte, a dítě s ním přesto nesouhlasí, může k němu dát souhlas zástupce či opatrovník. Zároveň však musí probíhat opatrná komunikace mezi dítětem a zástupcem, aby nebyla ohrožena jejich vzájemná důvěra.

bezpečnost dítěte ve vztahu k jednotě rodiny. (Viz rámeček č. 7, „Vyhledání rodiny.“)

Děti se mohou cítit zavázány vůči členům rodiny nebo mohou pod vlivem převaděčů, překupníků, vrstevníků nebo komunity odmítat poskytnout informace o své identitě a místě pobytu rodiny. Dítě může být vystrašené a nemusí vědět, komu má věřit. Projekt „Chráníme migrující děti“ (Protecting children on the move), realizovaný v Řecku, Itálii a Francii (UNHCR 2010), konstatoval, že je zásadní, aby dítě vnímalo a pokládalo zdroj, který mu poskytuje informace, za legitimní a důvěryhodný. Děti potřebují, aby se jim dostávalo nezávislého poradenství, které jim bude vyhovovat a kterému mohou věřit. Úřady by měly usilovat o budování této důvěry od samého počátku a měly by poskytovat dětem informace o jejich možnostech v jazyce a ve formátu, který je pro ně srozumitelný. Je zcela klíčové, aby děti rozuměly tomu, že mají práva a že existují lidé, jejichž zvláštním úkolem je pomáhat jim v kontaktu se státními orgány. (Viz rámeček č. 1, „Záruky.“)

Příkladem pro děti srozumitelných informací o právech dětí bez doprovodu v azylovém řízení, sepsaným dětmi a pro děti, je brožura Irské rady pro uprchlíky (Irish Refugee Council) „Azylové žádosti v Irsku: Manuál pro děti a mládež“ (Seeking Asylum in Ireland: A Guide for Children and Young People).

⁹⁶ Viz čl. 6 odst. 3 písm. c) dublinského nařízení, čl. 23.2 směrnice o podmínkách přijímání, čl. 12 ÚPD, čl. 14 odst. 1 směrnice proti obchodování s lidmi.



4.4 Předání státním službám ochrany dítěte

Identifikované dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě je třeba okamžitě předat službám ochrany dítěte, aby bylo postaráno o jeho potřeby týkající se péče, bezpečí, vzdělání a zdraví. Předání je rovněž důležité pro plánování dalšího postupu.⁹⁷

Rozhodnutí o péči a ochraně je třeba činit na základě posouzení nejlepšího zájmu dítěte (podléhající případné revizi, objeví-li se nové informace). Úkony, které mají být provedeny, by měly být založeny na informacích získaných během registrace a dokumentace. Posouzení nejlepšího zájmu dítěte z hlediska potřeb duševního a fyzického zdraví, ubytování a péče, vzdělávacích potřeb a volného času může vyžadovat další a podrobnější informace o rodinné situaci, zdravotním stavu, zvláštních problémech, genderové identitě, jakož i etnickém a náboženském původu. Dítě může být také předáno specializovaným službám, např. psychosociální službě nebo službě speciálního vzdělávání, které posoudí individuální okolnosti a zvláštní potřeby ochrany daného dítěte.

Výbor pro práva dítěte vyzval v obecné poznámce k ÚPD č. 12, bodu 24, k minimalizaci počtu pohovorů, aby bylo sníženo riziko opakované traumatizace. Jakkoli mohou být opakované pohovory nutné pro získání úplného obrazu o potřebách dítěte – a k tomu, aby dítě mohlo poskytnout další informace o své situaci – holistické pojetí celého procesu umožňuje vyhnout se zbytečnému opakování.⁹⁸ Společná vize nebo plán pro dítě zvyšuje efektivitu a účinnost ochrany dítěte v průběhu jeho vysídlení. Je proto zásadně důležité, aby orgány poskytující pomoc dítěti bez doprovodu nebo odloučenému dítěti při tvorbě a provádění jeho plánu vzájemně plně spolupracovaly. (Viz rámeček č. 9, „Aplikace holistického přístupu.“)

⁹⁷ Evropský parlament, *Zpráva o situaci nezletilých osob v EU bez doprovodu* (2012/2263(INI), srpen 2013, <http://goo.gl/IUkqmj> [dostupná v češtině zde: <http://goo.gl/fgq83h>]

⁹⁸ Viz čl. 12 a 15 směrnice proti obchodování s lidmi.

V některých případech může vzniknout pochybnost o věku dané osoby. Je důležité uznat, že absence úředních dokladů nemusí nutně znamenat, že dítě zatajuje informace o svém věku. V některých případech může být pro danou osobu velmi těžké přesně chronologicky udat svůj věk a neexistuje žádná metoda, kterou lze určit věk se stoprocentní přesností.

Státy zpravidla spoléhají především na citlivě vedené pohovory a odborná posouzení věku dítěte, přičemž berou ohled na jeho etnický a kulturní původ. Aktuálně dostupné metody a jejich implikace jsou shrnuty v dokumentu EASO „Praxe posuzování věku v Evropě“.⁹⁹

Je vhodné zmínit, že podle zprávy FRA *Odloučené děti žádající o azyl v členských státech Evropské unie* děti, se kterými byl veden pohovor, měly často velkou obavu z možnosti, že budou považovány za „lháře“.¹⁰⁰

Obecná poznámka k ÚPD č. 6, bod 31(i), požaduje, aby jakákoli další opatření pro posouzení věku byla objektivní a spravedlivá, přizpůsobená dětem, genderově citlivá a vylučovala jakékoli riziko narušení fyzické integrity dané osoby a zejména respektovala lidskou důstojnost.

Přehled dobré praxe (Statement of Good Practice) organizace Separated Children in Europe Programme, podpořený UNHCR a UNICEF, doporučuje, aby:

- v případě pochybností bylo s osobou tvrdící, že je mladší 18 let, na přechodnou dobu jako s takovou zacházeno;
- procedury posouzení věku byly prováděny pouze v krajních případech, kdy existují důvody pro vážné pochybnosti a kdy jiné postupy nevedly ke stanovení věku dané osoby;
- daná osoba byla náležitě informována a souhlasila;
- procedura byla multidisciplinární a založena na příslušných odborných znalostech;
- vyšetření nebyla nikdy prováděna nuceně nebo kulturně nevhodným způsobem a vždy respektovala důstojnost dané osoby;
- byla volena nejméně invazivní varianta, založená na rovnováze fyzických, vývojových, psychologických a kulturních faktorů a faktorů prostředí;
- posouzení odpovídala genderu;
- posouzení byla prováděna pod dohledem nezávislého opatrovníka, a pokud o to daná osoba požádá, rovněž za jeho přítomnosti;
- procedura, její výsledek a důsledek byly dané osobě vysvětleny v jazyce, kterému rozumí;
- existovala možnost proti rozhodnutí se odvolat a tato možnost byla v nezbytném rozsahu podporována.

Směrnice UNHCR k dětem bez doprovodu a odloučeným dětem žádajícím o azyl (1997) v bodě 5.11 uvádí, že vůdčí zásadou by mělo být, zda daná osoba vykazuje nezralost a zranitelnost, jež případně vyžaduje citlivější zacházení.

Další pokyny lze nalézt v dokumentu UNICEF *Posouzení věku: Technická poznámka, ve směrnici UNHCR k mezinárodní ochraně: azylové žádosti dětí* (2009) a v *Pozičním dokumentu SCEP k posouzení věku ve vztahu k odloučeným dětem v Evropě*.¹⁰¹ Zmíněny by rovněž měly být článek 13 odst. 2 směrnice proti obchodování s lidmi, který vychází z domněnky nezletilosti v případě, že je věk nejistý a existují důvody domnívat se, že daná osoba je dítě, a článek 25 odst. 5 směrnice 2013/32/EU, jenž obsahuje některé z uvedených záruk.

⁹⁹ EASO, *Age Assessment Practice in Europe* [Praxe posuzování věku v Evropě], 2014, <http://www.refworld.org/pdfid/532191894.pdf> [dokument není dostupný v češtině]

¹⁰⁰ FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States* [Odloučené děti žádající o azyl v členských státech Evropské unie], prosinec 2010, <http://goo.gl/bz4u1Y> [dokument není dostupný v češtině]

¹⁰¹ Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe* [Poziční dokument k posouzení věku týkající se odloučených dětí v Evropě], květen 2012, <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html> [dokument není dostupný v češtině]

RÁMEČEK 9: APLIKACE HOLISTICKÉHO PŘÍSTUPU

Při posuzování nejlepšího zájmu dítěte musí být pečlivě zváženy všechny relevantní faktory týkající se jeho specifické situace. (Viz rámeček č. 12, „Demonstrativní výčet prvků nejlepšího zájmu“ a rámeček č. 13, „Zvažování prvků nejlepšího zájmu.“) To znamená:

- Při zvažování nejlepšího zájmu dítěte je třeba shromáždit a zohlednit informace týkající se všech faktorů.
- Jelikož tyto faktory dopadají na všechny aspekty situace dítěte, informace by měly být zpřístupněny všem aktérům, kteří přicházejí s dítětem do kontaktu.

Holistický přístup k nejlepšímu zájmu dítěte znamená:

- Je třeba shromáždit veškeré informace a zpřístupnit je, avšak respektovat při tom zásady ochrany osobních údajů.
- Umožnit různým aktérům, z nichž každý má své vlastní odborné znalosti o otázkách práv dítěte, aby přispěli se svým názorem na váhu a význam faktorů.

Holistický přístup může být realizován formou multidisciplinárních týmů, pracovních skupin ad hoc, skupin „task force“ nebo zřízených panelů. V tomto ohledu je vítaným pokrokem snaha zřízovat panely pro práci s dětmi, které mají za úkol určit jejich nejlepší zájem. Takové panely by dále podpořily posílení společného přístupu ke každému jednotlivému dítěti v rámci interakce systému ochrany dítěte s imigračními a azylovými systémy při hledání trvalého řešení.

V **Irsku**, je-li Agentuře pro dítě a rodinu (Child and Family Agency, CFA) svěřeno dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě, posouzení potřeb ochrany dítěte je prováděno odborně kvalifikovaným sociálním pracovníkem. Výsledek tohoto posouzení je podkladem pro individualizovaný, zákonem stanovený plán péče o dítě. Dohled nad plánem péče má sociální pracovník, který je určen ihned po přijímacím posouzení a kterému je svěřeno řízení a provádění plánu péče.

V **Německu** je dítě bez doprovodu svěřeno do nouzové péče pěstounům nebo do odpovídajícího pečovatelského ústavu, kde je zahájena důkladná příprava plánu péče.

Na **Maltě** využívají úřady při tvorbě plánu péče o děti bez doprovodu multidisciplinární panelový proces.

V **Belgii** jsou děti bez doprovodu nebo odloučené děti, bez ohledu na svůj status, umístěny v pozorovacím a orientačním centru (observation and orientation centre, OOC). To umožní opatrovnické službě identifikovat děti bez doprovodu nebo odloučené děti a přesunout určité kategorie těchto dětí do specializovanějších přijímacích středisek, kde mohou být lépe uspokojeny jejich specifické potřeby (např. těhotné děti, malé děti, děti s psychickými problémy, potenciální oběti obchodování s lidmi).¹⁰²

V **Norsku** používá personál tranzitních center mapovací nástroje inspirované projekty LIFE Rady Evropy, jimiž pomáhá každému dítěti postupně odhalovat a dokládat detaily o jeho životě před příchodem do Norska, aby mu mohl být vytvořen akční plán. Úkolem personálu je zajistit, aby mapovací proces byl dokončen před odchodem dítěte z tranzitního centra. Přestože cílem je dostat se co nejbližší pravdě, personál současně poskytuje dítěti podporu, když prochází často bolestnými vzpomínkami.

Ve **Spojeném království** vydala vláda metodické pokyny pro místní úřady týkající se péče přizpůsobené na míru dětem bez doprovodu žádajícím o azyl a dětským obětem obchodování s lidmi zohledňující zvláštní okolnosti a potřeby daného dítěte. Pokyny stanoví kroky, které by místní úřady měly provést při plánování poskytování podpory a péče o děti bez doprovodu žádající o azyl a o dětské oběti obchodování s lidmi.

¹⁰² European Migration Network, *Unaccompanied minors in Belgium. Reception, Return and Integration Arrangements* [Nezletilé osoby bez doprovodu v Belgii. Podmínky přijímání, navrácení a integrace], červenec 2009, <http://goo.gl/dQ9CuS> [dokument není dostupný v češtině]

¹⁰³ Rada Evropy, *Life projects for Unaccompanied Migrant Minors. A Handbook for front-line Professionals* [Projekty Life pro migrující nezletilé osoby bez doprovodu. Příručka pro odborníky v první linii], říjen 2010, <http://goo.gl/CD4gDO> [dokument není dostupný v češtině]

¹⁰⁴ Ministerstvo školství Spojeného království, *Care of unaccompanied and trafficked children: Statutory guidance for local authorities on the care of unaccompanied asylum seeking and trafficked children* [Péče o děti bez doprovodu a dětské oběti obchodování s lidmi: Pokyny pro místní úřady k péči o dětské žadatele bez doprovodu a dětské oběti obchodování], červenec 2014, <http://goo.gl/SVthki> [dokument není dostupný v češtině]



Jakkoli se netýkají přímo azylového/přistěhovaleckého kontextu, příkladem holistického přístupu jsou pilotní projekty Barnahus (Dětský domov) na **Islandu** a ve **Švédsku**, zaměřené specificky na (domnělé) oběti sexuálního zneužívání. Švédský Barnahus spojuje dohromady sociální služby, policii, státního zástupce, soudní znalce, pediatry a dětské psychiatry, kteří spolupracují, zejména v úvodních fázích předběžného policejního vyšetřování a šetření prováděných sociálními službami. Sociální služby zpravidla hrají koordinační roli, přičemž jeden či více sociálních pracovníků je přímo na místě. Na společných jednáních se zástupci různých profesí společně radí, plánují a rozdělují si úkoly. Jakmile je zahájeno předběžné vyšetřování, pohovory s dítětem jsou prováděny v Barnahusu. Odborníci, kteří potřebují slyšet vyprávění dítěte, mohou pohovor sledovat přes videolinku ve vedlejší místnosti. Tím je zajištěno, že pohovor vede školený odborník (často psycholog) a že pohovor není prováděn opakovaně s ostatními aktéry, což by mohlo způsobit další trauma. Pohovory mohou být také nahrávány pro účely soudního řízení. Snahou je, aby všichni odborníci pracovali způsobem šetrným k dítěti, prováděli vyšetřování a poskytovali krizovou podporu v Barnahusu.¹⁰⁵

Tyto praktiky jsou příkladem jednoho z ústředních požadavků aplikace zásady nejlepšího zájmu dítěte, formulovaného rovněž v obecné poznámce k ÚPD č. 14, a to požadavku komplexního a koordinovaného přístupu k dítěti. Do plánování jsou zapojeni relevantní odborníci a dítě je vyslyšeno bez ohledu na to, kdo je pověřen koordinací procesu.

¹⁰⁵ Save the Children, *Submission to the Consultation on the European Commission's Communication on the Rights of the Child (2011-2014)* [Příspěvek do konzultace ke sdělení Evropské komise o právech dítěte (2011-2014)], srpen 2010, bod 6, <http://goo.gl/FphpjG> [dokument není dostupný v češtině]

4.5 Plánování procesu

Ve vztahu k dítěti bez doprovodu či odloučenému dítěti je třeba provést opatření v celé řadě aspektů ochrany. Plánování procesu zahrnuje rozhodnutí, které azylové nebo imigrační řízení a které služby ochrany budou v nejlepším zájmu dítěte. Rozhodnutí by měla být založena na procedurách BIA.

Další postup a celkový plán péče by měl vycházet z poznatků o identitě dítěte a jeho minulých zkušenostech. Např. je třeba vyhledat rodinu? Je dítě ohroženo obchodováním s lidmi? Má dítě zdravotní problémy, včetně traumat?

Při plánování budoucnosti dítěte musí úředníci a poskytovatelé péče zajistit, aby rozhodnutí nebyla přijímána izolovaně, nýbrž ve vzájemné koordinaci a se společnou vizí pro dané dítě. Z toho důvodu je podstatné, aby bylo již v rané fázi procesu k dispozici co nejvíce informací o dítěti, které umožní poskytnout mu efektivní poradenství o jeho možnostech. Tento proces zahrnuje mimo jiné ověření, zda je žádoucí obnovit kontakt s rodinou.

Pozoruhodná je praxe v **Německu**. Děti bez doprovodu a odloučené děti jsou ubytovány ve zvláštních přijímacích centrech po dobu tří měsíců. Během této doby jsou ověřovány zdravotní a vzdělávací potřeby a potřeby ochrany v tzv. clearingové proceduře ve spolupráci s opatrovníkem a úřadem péče o mládež.¹⁰⁶ V rámci posouzení potřeb ochrany je mimo jiné zvažováno, zda by dítě mělo podat žádost o azyl nebo zvolit jiné možnosti, např. sloučení rodiny ve třetí zemi nebo v zemi původu, popřípadě zda by mělo požádat místní cizinecké orgány o povolení k pobytu z humanitárních důvodů. Byla uznána potřeba školit pracovníky zapojené do tohoto procesu, což zajišťuje Spolková asociace pro nezletilé uprchlíky bez doprovodu (B-UMF).¹⁰⁷

Dítě je často hlavním a nejrelevantnějším zdrojem informací. Nicméně dítě může být ovlivněno zkušenostmi, kterými prošlo během cesty, nehledě na zvláštní zranitelnost danou samotným faktem, že se jedná o dítě. Schopnost dítěte spolupracovat bude ovlivněna také jeho věkem, úrovní zralosti a vzděláním, jakož i jeho pocitem bezpečí a důvěry. Kvalifikovaní odborníci mohou nejlépe posoudit specifické potřeby a problémy dětí, zejména těch traumatizovaných, a jsou nejlépe schopni zajistit, aby pohovory byly vedeny citlivě, nezpůsobily dětem nechtěnou újmu a přitom vedly k získání potřebných informací.

Dodatečné informace o dítěti mohou pomoci blíže objasnit jeho situaci, zejména v případech, kdy dítě nemůže nebo není ochotno poskytnout úplné informace, neboť se obává o bezpečnost rodiny nebo nezná dostupné možnosti ochrany.

Informace nezbytné pro rozhodnutí o tom, která opatření péče mají být zavedena, jsou často relevantní i pro rozhodování o tom, jaký postup či procedura by ohledně dítěte měly být zahájeny. (Viz rámeček č. 10, „Sběr informací.“)

Aby byly informace důvěryhodné, přesné a efektivně shromážděné, je nezbytné plné zapojení dítěte. K tomu je mimo jiné zapotřebí, aby bylo zaručeno právo dítěte být vyslyšeno, a to tím, že mu bude poskytováno poradenství a podpora a že bude informováno o dostupných možnostech. S tím souvisí i požadavek, aby názorům dítěte byla přisuzována odpovídající váha. (Viz rámeček č. 6, „Účast dítěte.“)

¹⁰⁶ Clearingová fáze („Clearingverfahren“) není německými právními předpisy upravena, v praxi se však osvědčila a je stále více využívána ve všech 16 německých spolkových zemích. Několik clearingových center bylo otevřeno na základě zákona o péči o mládež a v některých spolkových zemích vypracovala příslušná ministerstva, orgány péče o mládež či nevládní organizace pokyny, ve kterých je taková clearingová fáze integrální součástí konceptu přijímání. Např. v Severním Porýní-Vestfálsku Ministerstvo rodiny a Ministerstvo vnitra publikovaly pokyny ve spolupráci s řadou aktérů: Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen *Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2013, <http://goo.gl/aQ6m9>, které na str. 15, kapitola 5.8, popisují clearingovou proceduru v rámci okamžité péče o dítě.

¹⁰⁷ Viz *Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge*, www.b-umf.de [dokument není dostupný v češtině]

Obecně vzato, dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě poskytne požadované informace, pokud je má a pokud je přesvědčeno, že daná osoba tyto informace použije v jeho nejlepším zájmu. Dítě nicméně někdy nemusí být schopno adekvátní informace poskytnout, ať už kvůli věku, traumatu, nebo době, která uplynula od opuštění domova nebo zážitků, jež ho vedly k útěku nebo které prožilo v průběhu cesty.

Při zkoumání otázky, jak nejlépe respektovat práva dítěte bez doprovodu nebo odloučeného dítěte, by měly být aktivně prověřeny tyto prvky:

- názory dítěte (v souladu s jeho věkem a zralostí),
- identita,
- historie rodiny, stanovisko rodiny dítěte v případě, že s ní byl navázán nebo obnoven kontakt,
- informace o zkušenostech během cesty a důvodech odchodu,
- péče, ochrana a bezpečnost a v této souvislosti minulost, potřeby a možnosti dítěte,
- rizikové situace, již existující nebo potenciální,
- dosavadní vzdělání, vzdělávací potřeby,
- zdravotní historie a potřeby.

Kromě toho, že bude dítěti poskytnuta odpovídající příležitost podat své vlastní informace, může být zapotřebí vyhledat informace z širších zdrojů. To by se mělo dít s podporou opatrovníka, pěstounů dítěte a sociálních pracovníků.

Jelikož děti mají specifické potřeby ochrany, informace o jejich právech musí být přizpůsobeny jejich statusu dítěte a jejich genderu. Objasnění jejich situace tudíž vyžaduje větší odborné znalosti. Zdrojem informací zde mohou být:

- azylové/imigrační rozhodnutí dítěte,
- odborné posudky týkající se dítěte (psychologické, lékařské, pedagogické),
- výsledky vyhledávání rodiny,
- zprávy o domově/rodině (včetně informací o ochotě a schopnosti rodiny/pečujících osob chránit dítě, pečovat o ně a umožnit mu požívat svá práva dle ÚPD v prostředí, ve kterém žijí),
- integrační zpráva z přijímající země (zda lze uvažovat o dlouhodobé pěstounské péči, adopci nebo, v případě starších dětí, o částečně samostatném či skupinovém řešení),
- specifické informace o zemi původu týkající se dětí a daného genderu.

Sběr a sdílení informací by měly respektovat vnitrostátní předpisy na ochranu osobních údajů. (Viz rámeček č. 11, „Důvěrnost a sdílení údajů.“)

Aby se zabránilo tomu, že dítě bude muset absolvovat opakované pohovory (což může vést k retraumatizaci), příslušné úřady by měly informace sdílet, pokud při tom budou dodrženy zásady důvěrnosti a pravidla ochrany osobních údajů. (Viz rámeček č. 11, „Důvěrnost a sdílení údajů.“)

Vzhledem k potřebě sdílení informací a současně zajištění odpovídající ochrany osobních údajů a důvěrnosti pracovní skupina pro azyl Ministerstva vnitra **Spojeného království** (Home Office) a Asociace ředitelů dětských služeb (Association of Directors of Children's Services, ADCS), zastupující Dětskou službu místních úřadů (Local Authorities' Children's Service) (služba ochrany dítěte), společně vypracovaly protokol dobré praxe při sdílení informací pro potřeby posouzení věku.¹⁰⁸

Ve **Finsku** mají sociální pracovníci možnost účastnit se pohovorů, dávat písemná stanoviska k psychosociálním potřebám dítěte a vyjadřovat se k tomu, jak by měl být nejhodněji naplněn nejlepší zájem dítěte. Tato snaha učinit rozhodovací proces skutečně multidisciplinárním ukazuje, že je možno dále institucionalizovat využití odborníků v procesu BID a tím zavést do posuzování situace dítěte důležité záruky.

¹⁰⁸ ADCS Asylum Task Force, *Age Assessment Information Sharing for Unaccompanied Asylum Seeking Children: explanation and guidance* [Sdílení informací o posouzení věku dětských žadatelů o azyl: vysvětlení a pokyny], červenec 2013, <http://www.adcs.org.uk/goodpractice/ageassessment.html> [dokument není dostupný v češtině]

Plánování procesu pro děti bez doprovodu nebo odloučené děti se účastní řada aktérů, včetně zástupců/opatrovníků a případně dalších odborníků, např. právní zástupci. Mezi faktory, které mohou hrát roli, patří bezpečnost dítěte, možnosti udržet nebo obnovit jednotu rodiny, možnosti rozvoje při dospívání, jakož i relevantnost azylového/imigračního řízení. Svou roli může hrát i čas: čím déle je dítě odloučeno od své rodiny a kultury, o to těžší může být opětovné sloučení a o to větší může být potenciální dopad na psychickou a fyzickou pohodu dítěte.

Nedávná studie zaměřená na děti bez doprovodu žádající o azyl v Belgii zjistila, že polovina dětí vykazovala známky posttraumatické stresové poruchy (PTSD) a navíc že PTSD měla tendenci se časem spíše zhoršovat než zlepšovat.¹⁰⁹ Faktor času je tedy zjevně významný, neboť prodlužující se doba řízení způsobuje stres a zhoršuje již existující problémy. Tato zjištění jsou významná pro právní zástupce, zástupce/opatrovníky a další osoby, které poskytují dětem poradenství na jejich imigrační pouti. Ukazují, že je zapotřebí hledat rovnováhu mezi efektivním zpracováním a potřebami dítěte, pokud jde o odpočinek a čas na přípravu, a pečlivě posoudit každý jednotlivý případ.

Dítě, které už požádalo o mezinárodní ochranu, bude potřebovat pomoc při projednání této žádosti. Nebyla-li žádost podána a jsou-li náznaky toho, že dítě potřebuje mezinárodní ochranu, po konzultaci se zástupcem/opatrovníkem nebo právním zástupcem se dítě může rozhodnout, že žádost podá. Na druhou stranu, pokud přítomnost dítěte nevyvolává otázky mezinárodní ochrany, může mu být sděleno, že je v jeho nejlepším zájmu toto řízení nezahajovat. Tak či onak, rozhodnutí požádat či nepožádat o mezinárodní ochranu by mělo být na dítěti, jeho opatrovníkovi a právním poradci – v závislosti na věku a zralosti dítěte.¹¹⁰

¹⁰⁹ De Standard, *Stay in Belgium Causes Stress with Young Refugees* [Pobyt v Belgii způsobuje mladým uprchlíkům stres], 20. prosince 2013, kde je citována studie Marianne Vervliet, *The trajectories of unaccompanied refugee minors: Aspirations, agency and psychosocial well-being* [Trajektorie dětí nezletilých uprchlíků bez doprovodu: Aspirace, agentura a psychická pohoda], 2013, <https://biblio.ugent.be/publication/4337248> [dokument není dostupný v češtině]

¹¹⁰ Výbor OSN pro práva dítěte, *CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin* [Zacházení s dětmi bez doprovodu a s odloučenými dětmi mimo zemi původu], 1. září 2005, CRC/GC/2005/6, bod 32, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [dokument není dostupný v češtině]

Ukazuje se, že:

- sdílení dat mezi státními orgány a poskytovateli služeb, veřejnými či soukromými, může pomoci při řešení mnohotvárných problémů dětí bez doprovodu a přispět k jednotnému postupu;
- existují odůvodněné obavy ohledně ochrany soukromí, včetně možné ztráty kontroly nad informacemi ze strany dotčené osoby, a panuje představa, že právo na soukromí je samou podstatou pojmu svobody, což vyvolává obavy z možné ztráty autonomie a psychologických výhod soukromí.

To nastoluje následující dilemata:

- Potřeba sběru a sdílení informací o jednotlivých dětech bez doprovodu nebo odloučených dětech může narážet na otázku důvěrnosti a požadavky ochrany osobních údajů; výměna informací mezi úřady tak může být právně obtížná.
- Sdílení informací je o to složitější, že systémy ochrany dítěte a imigrační systémy fungují paralelně.
- Příslušné rozhodující osoby nemusejí mít přístup k důležitým informacím týkajícím se nejlepšího zájmu dítěte bez doprovodu nebo odloučeného dítěte.

Státy by proto měly zvážit:

- další rozvoj protokolů pro specifické sdílení informací týkajících se všech aspektů procesu určování nejlepšího zájmu dítěte, v mezích předpisů na ochranu osobních údajů,
- přijetí opatření zaručujících ochranu citlivých informací, např.:
 - pečlivé zkoumání institucí, které sdílejí údaje,
 - vymezení funkcí veřejných orgánů sdílejících údaje,
 - chráněný přístup k údajům,
 - přísná pravidla pro zpracování údajů a
 - informování dítěte a jeho zástupce/opatrovníka o druhu sdílených informací a účelu sdílení údajů, jakož i umožnění dítěti, aby se vyjádřilo.



Další faktory plánování procesu zahrnují věk dítěte a dostupné právní možnosti. Dítě by mělo být vedeno k tomu, aby podstoupilo procedury, které budou nejspíše respektovat jeho nejlepší zájem. Pro dítě, které se blíží věku 18 let, to pravděpodobně znamená zahájit proces, který skončí ještě v době jeho nezletilosti. Cílem je respektovat právo dítěte bezpečně dospívat, ať už na základě sloučení rodiny, žádosti o mezinárodní ochranu nebo zahájení jiného imigračního řízení. (Viz rámeček č. 16, „Brzy 18.“) Čekat se zahájením azylových/imigračních řízení do doby, než dítě dosáhne věku 18 let, by zpravidla nebylo v jeho nejlepším zájmu, jelikož jako dospělá osoba by už nemělo přístup ke službám a podpoře, které ve skutečnosti může stále potřebovat. Nutno poznamenat, že byť plánování procesu není totéž co formálnější procedura BID, proces zvažování faktorů nejlepšího zájmu by měl být podložen důvody a zdokumentován.

Mnohé státy uznávají, že dospívání není proces, který proběhne ze dne na den, ale že pokračuje ještě dlouho po dosažení věku 18 let. Např. v **Norsku**, v řízení podobném tomu, které je popsáno v projektu LIFE Rady Evropy,¹¹¹ pracuje personál přijímacího centra s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi při mapování jejich vývoje v dlouhodobém horizontu. Jejich plán sahá daleko za milník 18. narozenin, daleko do dospělosti, a odráží skutečnost, že rozhodnutí týkající se dítěte budou mít dopad na celý jeho život. Takový způsob plánování vyžaduje, aby byly společně s dítětem zvažovány realistické možnosti provedení a byly plně zohledněny možné výsledky trvalého řešení.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o dalším postupu v imigračním procesu může mít pro budoucnost dítěte dalekosáhlé důsledky, jsou nezbytné zvýšené procesní záruky. (Viz rámeček č. 1, „Záruky.“) V **Belgii** je každému dítěti bez doprovodu nebo odloučenému dítěti automaticky přidělen opatrovník, právní zástupce a tlumočnick, kteří jsou k dispozici v průběhu procesu plánování; to dítěti poskytuje zvýšené procesní záruky. Obecně se doporučuje, aby právní zastoupení bylo poskytováno nejen pro účely azylových/imigračních řízení, ale i v dřívějších fázích procesu plánování, vzhledem k tomu, že už rozhodování v této fázi bude mít významný dopad na budoucnost dítěte.

¹¹¹ Doporučení projektu LIFE byla přijata Výborem ministrů Rady Evropy v červenci 2007 v návaznosti na regionální konferenci „Migration of unaccompanied minors: acting in the best interests of the child“ [*Migrace dětí bez doprovodu: jednání v nejlepším zájmu dítěte*], Torremolinos, Malaga, Španělsko, 27. a 28. října 2005. Viz Rada Evropy, Výbor ministrů, Recommendation CM/ Rec /2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors [*Doporučení Výboru ministrů členským státům k projektům life pro migrující nezletilé osoby bez doprovodu*], 12. července 2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769> [dokument není dostupný v češtině]

4.6 Aplikace zásady nejlepšího zájmu v azylových a imigračních řízeních

Rozhodnutí zahájit imigrační řízení, ať už podáním žádosti o mezinárodní ochranu nebo zahájením jiných řízení, má významné důsledky pro dítě a možnosti jeho vývoje. Zásada nejlepšího zájmu v této fázi vyžaduje, aby byla zavedena vysoká úroveň procesních záruk. Minimem je právní zastoupení dítěte, podpora nezávislého zástupce či opatrovníka, tlumočení a příležitost být vyslyšeno, a aby názorům dítěte byla přisuzována patřičná váha odpovídající jeho věku a zralosti. (Viz rámeček č. 1, „Záruky.“)

Podá-li dítě žádost o mezinárodní ochranu, vzhledem k významu, který má faktor času u dětí, by žádost měla být zpracována přednostně před žádostmi dospělých. To neznamená, že by takové žádosti měly být vyřizovány ve zrychleném řízení, tj. v kratších procesních lhůtách. I v těchto případech je potřeba dostatek času na to, aby si dítě mohlo odpočinout, zotavit se a získat důvěru ke svému zástupci/opatrovníkovi a aby bylo možno provést řádné plánování procesu nebo aby mohla být dítěti poskytnuta příležitost být náležitě vyslyšeno.

Definice uprchlíka obsažená v Úmluvě z roku 1951 o právním postavení uprchlíků a v Protokolu z roku 1967 se sice vztahuje na všechny osoby bez rozdílu věku, avšak Výbor OSN pro práva dítěte konstatoval, že definici uprchlíka je třeba vykládat způsobem zohledňujícím věk a gender. Mezi další faktory patří zvláštní práva dětí, zvláštní formy pronásledování dětí, stupeň vývoje dítěte, znalosti podmínek v zemi původu a/ nebo vzpomínky na ně a zranitelnost. Všechny tyto faktory jsou podstatné pro věkově a genderově citlivý výklad kritérií pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany ve smyslu směrnice UNHCR k azylovým žádostem dětí.¹¹²

Podle této směrnice musí být také při posuzování, zda má dítě oprávněné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám či zastávání určitých politických názorů, příslušná újma hodnocena z perspektivy daného dítěte. Věk dítěte, jeho gender a sexuální orientace a hospodářské a společenské charakteristiky mohou mít vliv na povahu pronásledování, jemuž je dítě vystaveno, zhoršovat obavy dítěte a zvyšovat riziko újmy. Je proto nezbytné analyzovat aktuální informace o situaci v zemi původu a aplikovat tyto poznatky při posuzování žádosti dítěte o mezinárodní ochranu.

Způsob, jakým státy upřednostňují v průběhu azylového/imigračního řízení nejlepší zájem dítěte, se může lišit v závislosti na praxi a procedurách daného státu. Tam, kde jsou procedury detailního posouzení zakotveny v rámci systému ochrany dítěte, by úřady měly zvážit jejich zpřístupnění pro účely azylového/imigračního řízení, samozřejmě při dodržení relevantních zásad ochrany osobních údajů. Tak je tomu v **Německu**, kde specializovaná centra spolkových zemí provádějí detailní posouzení (viz rámeček č. 11, „Důvěrnost a sdílení údajů“) u dětí bez doprovodu v prvních dvou či třech měsících od prvního kontaktu.

Ve **Spojeném království** různé vládní agentury vzájemně spolupracují při plnění svých zákonných povinností „chránit a podporovat blaho dětí“ v rámci výkonu své činnosti. Aby všechny agentury spolupracovaly a postupovaly koordinovaně, vydala vláda pokyny, které usměrňují jejich činnost.¹¹³

Pokud nejsou shledány důvody udělit dítěti azyl nebo doplňkovou ochranu nebo pokud není možnost návratu, a přesto jsou dány důvody ochrany, mají státy ještě několik možností.

¹¹² UNHCR, *Guidelines on International protection: Child Asylum Claims*, prosinec 2009, <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html> [dokument není dostupný v češtině]

¹¹³ UK Home Office, *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children* [Spolupracujeme na ochraně dětí: pokyny pro meziagenturní spolupráci v oblasti ochrany a podpory blaha dětí], březen 2013, <http://goo.gl/yJ82Lr> [dokument není dostupný v češtině]

Jak uvedeno výše, obecná poznámka k ÚPD č. 14 vnímá specifickou, faktickou situaci dítěte jako východisko pro posouzení nejlepšího zájmu dítěte. Níže uvádíme některé prvky, které je třeba vzít v potaz při posuzování a určování nejlepšího zájmu dítěte:

Identita dítěte:

- věk,
- gender,
- sexuální orientace,
- národnostní původ,
- náboženství a víra,
- kulturní identita (včetně doby strávené mimo zemi původu),
- osobnost,
- aktuální potřeby a rozvíjené schopnosti (včetně úrovně vzdělání).

Názory rodiče nebo (aktuálního) zákonného zástupce.

Názory dítěte:

- na dostupné možnosti,
- přání a názory týkající se jeho identity a dostupných možností.

Zachování rodinného prostředí, udržení nebo obnovení vazeb:

- důležité vazby (a to, kde se dané osoby nacházejí),
- kvalita a doba trvání úzkých vazeb dítěte (rodiče, sourozenci, další členové rodiny, další dospělí, děti v (kulturní) komunitě),
- dopad přerušení důležité vazby (a kde k němu došlo),
- způsobilost rodičů, zákonných zástupců, blízkých osob,
- možnosti opětovného sloučení rodiny (po vyhledání, ověření, posouzení),
- preference pro péči v rodinném prostředí za účelem zajištění plného a harmonického vývoje osobnosti dítěte.

Péče, ochrana a bezpečí dítěte:

- bezpečí před újmou,
- blaho v širokém smyslu (základní materiální, fyzické, vzdělávací, citové potřeby, potřeby lásky a bezpečí),
- možnost budoucího ohrožení a újmy a další důsledky rozhodnutí pro bezpečí dítěte.

Zranitelnost:

- individuální psychické a citové potřeby,
- specifické potřeby ochrany, včetně obětí obchodování s lidmi a trauma,
- potřeba kontinuity pocitů bezpečí a stability.

Právo dítěte na zdraví:

- úkony nezbytné k zajištění zdraví dítěte, včetně duševního zdraví.

Přístup ke vzdělání:

- vzdělávací potřeby a příležitosti k rozvoji.

RÁMEČEK 13: ZVAŽOVÁNÍ PRVKŮ NEJLEPŠÍHO ZÁJMU

Ve **Švédsku**, nastanou-li v průběhu azylového řízení nebo při přijímání následného rozhodnutí výjimečné okolnosti, švédský imigrační úřad provede analýzu dopadu na dítě. Tento nástroj je obzvláště užitečný v případech, že existují okolnosti s výjimečným dopadem na psychiku. V jeho rámci je posuzováno, zda byly dodrženy procesní záruky a zda byly náležitě zohledněny a posouzeny důvody ochrany specifické pro děti. Dále se v jeho rámci rovněž posuzuje individuální situace dítěte s ohledem na jeho zdravotní stav, psychosociální vývoj a rodinnou situaci a tyto faktory jsou poměřovány s vyhlídkou na návrat dítěte do země původu nebo na integraci ve Švédsku. Názorům dítěte je rovněž věnována pozornost a zpracovatelé spisů musí brát v potaz i informace od dalších aktérů jednajících ve věci daného dítěte (např. opatrovníka, sociálních služeb), popřípadě odůvodnit, proč se tak nestalo. Zpracovatelé spisů mohou komentovat svoje závěry ke každé otázce v poli pro poznámky. Tyto komentáře nejsou aktuálně povinné, pokud by však byly, zlepšilo by to kvalitu závěrů a odpovídalo by to doporučení obsaženému v obecné poznámce k ÚPD č. 14, bod 97(f) k právnímu odůvodnění.

Ve **Spojeném království**, pokud dítě, kterému nebyla udělena mezinárodní ochrana, nemůže být vráceno do země původu pro „neodpovídající podmínky přijetí“, je mu vydáno povolení k pobytu na základě diskrečního práva (*discretionary leave*).¹¹⁴ Dokumenty Ministerstva vnitra (Home Office) upřesňují, že při rozhodování o délce platnosti tohoto povolení musí rozhodující orgán upřednostnit nejlepší zájem daného dítěte.

Řada států zavedla jediné řízení pro rozhodování o tom, zda má být žadateli přiznáno postavení uprchlíka, udělena doplňková ochrana nebo vydáno povolení k pobytu z humanitárních důvodů podle vnitrostátního práva. Jediné řízení by obecně bylo výhodné i pro děti vzhledem k tomu, že čas je z hlediska vývoje dítěte obzvláště důležitý faktor.

Rozhodnutí udělit povolení k pobytu z humanitárních důvodů nebo přechodné povolení k pobytu v případě, že není udělena mezinárodní ochrana, představuje dilema zejména v případě téměř dospělých dětí (viz rámeček č. 16, „Brzy 18“). V řadě případů by taková rozhodnutí mohla být vydávána v průběhu jediné řízení. V každém případě, vzhledem k dalekosáhlým důsledkům pro přechod dítěte do dospělosti, by bylo lepší, aby takové rozhodnutí bylo založeno na proceduře BID, která zaručuje odůvodněné posouzení všech faktorů. (Viz rámeček č. 12, „Demonstrativní výčet prvků nejlepšího zájmu.“)

Účelem posouzení a určení nejlepšího zájmu dítěte je zajistit plnou a účinnou ochranu práv přiznaných ÚPD a zajistit holistický rozvoj dítěte.

Určení, které vede k trvalému řešení, může být jen zřídka provedeno na základě jediného faktoru. Při posuzování a určování řešení, které bude v nejlepším zájmu dítěte, je zásadní soustředit se na dané dítě. Obecná poznámka k ÚPD č. 6 a obecná poznámka k ÚPD č. 14 konkrétně požadují, aby v rámci specifického skutkového kontextu daného dítěte:

- byly určeny relevantní prvky (viz rámeček č. 12, „Demonstrativní výčet prvků nejlepšího zájmu“);
- těmto prvkům byl dán konkrétní obsah a přisouzena jim váha ve vztahu k ostatním.

Posouzení zahrnuje hodnocení a vyvažování všech prvků nezbytných k přijetí rozhodnutí pro specifickou situaci daného dítěte. Při hodnocení různých prvků může být nezbytné zvažovat protichůdné zájmy:

- Možnost, že určitá varianta způsobí dítěti újmu, obvykle převáží nad jinými faktory, v důsledku čehož není taková varianta v nejlepším zájmu daného dítěte.
- Právo dítěte, aby bylo vychováváno svými rodiči, představuje základní zásadu. Nevyvolává-li to otázku bezpečnosti, nejlepší zájem dítěte může být obecně vzato naplněn nejlépe v rámci jeho rodiny.
- ÚPD klade důraz na potřebu zajistit zachování života a rozvoj dítěte, včetně fyzického, duševního, duchovního, mravního a společenského rozvoje. I to je zpravidla nejlépe zajištěno setrváním v rodině nebo zachováním úzkých vazeb na rodinu a společenské a kulturní prostředí dítěte.

Přisouzení váhy socioekonomickým faktorům v zemi původu může být náročné, nicméně je nezbytné. Při zvažování scénářů rozvoje dítěte by měla být přisouzena váha takovým faktorům, jako jsou možnosti vzdělání, zdraví a zranitelnosti, a kontinuitě a stabilitě aktuální situace dítěte.

¹¹⁴ UK Visas and Immigration, *Guidance. Granting Discretionary Leave to Asylum Seekers: Process* [Pokyny. Udělení discretionary leave žadatelům o azyl], červen 2013, str. 9 bod 4.4, <http://goo.gl/KRQfuj> [dokument není dostupný v češtině]

Ve **Finsku** lze udělit žadateli o mezinárodní ochranu trvalé povolení k pobytu z důvodu soucitu, je-li zamítnutí žádosti zjevně nerozumné s ohledem na zdravotní stav žadatele, vazby, které si ve Finsku vytvořil, nebo jiné individuální humanitární důvody. Děti bez doprovodu a odloučené děti jsou pokládány za cílovou skupinu tohoto statusu. V tomto řízení se doporučuje, aby v písemném rozhodnutí byly zváženy a zdokumentovány všechny faktory, včetně jednoty rodiny, kontinuity péče, etnické identity a kulturních faktorů. V **Norsku** je takové písemné rozhodnutí zasláno právnímu zástupci dítěte, který je postoupí dítěti a jeho opatrovníkovi.

Státy by si měly být vědomy toho, že veškeré aspekty, včetně procedury BID, lze napadnout, že je třeba poskytovat právní poradenství a že je nutné zajistit, aby v případě, že se objeví nové informace, bylo možné řízení obnovit. Podle čl. 40 odst. 2 směrnice 2013/32/EU jsou následné žádosti přípustné v případě, že „se objevily nové skutečnosti nebo zjištění“.

RÁMEČEK 14: POMĚŘOVÁNÍ NEJLEPŠÍHO ZÁJMU DÍTĚTE S JINÝMI ZÁJMY

Posouzený a určený nejlepší zájem dítěte může být v rozporu se zájmy či právy jiných dětí, rodičů nebo veřejnosti. Jak stanoví obecná poznámka k ÚPD č. 14, body 39 a 40, není-li soulad možný, rozhodující orgány a osoby musí analyzovat a zvážit práva všech dotčených osob, máje na paměti následující:

- Právo dítěte na to, aby jeho nejlepší zájem byl přednostním hlediskem, znamená, že zájem dítěte má vysokou prioritu a není jen jedním z několika hledisek.
- Proto tomu, co je v nejlepším zájmu dítěte, musí být přisuzována větší váha.

Důvodem je zvláštní situace dítěte, kterou charakterizují tyto faktory:

- závislost,
- zralost,
- specifické právní postavení,
- nemožnost projevit svůj názor.

Vnímání nejlepšího zájmu dítěte jako „přednostního“ vyžaduje povědomí o místě, které musí zájem dítěte zaujímat ve veškeré činnosti, a ochotu upřednostňovat tento zájem za všech okolností, zejména tam, kde má činnost na dítě nesporný dopad.

Obecná poznámka k ÚPD č. 6, bod 86, nadto stanoví, že „argumenty nezaložené na právech, např. argumenty týkající se obecné kontroly migrace, nemohou převážet nad hledisky nejlepšího zájmu.“

4.7 Identifikace trvalého řešení

Poté, co dítě projde imigračním nebo azylovým řízením a obdrží konečné rozhodnutí, bude mít jasnou představu o svém právním postavení v zemi a bude moci plánovat další budoucnost. Je třeba podotknout, že ne všechny děti bez doprovodu a odloučené děti, např. občané EU, projdou azylovým/imigračním řízením.

Proces BID může být obecně popsán ve vnitrostátním azylovém nebo imigračním řízení. V takovém případě bude rovněž stanoveno, jak a kdy je v tomto řízení prováděn. Přestože přesný okamžik, kdy by proces BID měl být v azylovém či imigračním řízení prováděn, nelze s určitostí stanovit, základní zásadou by mělo být, že se určování provádí, kdykoli má být přijato rozhodnutí, které bude mít významný dopad na budoucnost dítěte – a že se provádí na základě provedeného procesu BIA. Dále, je-li ve vztahu k dítěti činěno několik úkonů/rozhodnutí zásadního významu, úroveň procesních záruk by měla mít progresivní charakter, zohledňující význam dopadu na budoucnost dítěte, a měla by být završena plnohodnotným procesem BID. Zatímco procedura BIA by tedy zpravidla měla být prováděna jako podklad pro imigrační/azylové rozhodnutí, proces BID se obvykle provádí po azylovém/imigračním řízení, přičemž výsledek procesu určení je podkladem pro rámec zvažovaného trvalého řešení, není však způsobilý zvrátit azylové/imigrační rozhodnutí jako takové.

Procedura BID navazující na vydání azylového/imigračního rozhodnutí umožňuje nalézt nejvhodnější z trvalých řešení situace vysídlení, které připadají v úvahu podle příslušných právních předpisů, a zároveň řeší skutečnost, že je dítě bez doprovodu či odloučené.



Pokud by nalezené trvalé řešení nebylo možno realizovat nebo by vyšly najevo nové skutečnosti, procedura BID, popřípadě azylové / imigrační řízení (v závislosti na povaze nově zjištěných skutečností) by měly být obnoveny v souladu s příslušnými právními předpisy.

Trvalé řešení musí být dlouhodobé a udržitelné. Musí zajistit, že dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě bude moci dospívat v prostředí, které odpovídá jeho potřebám a jeho právům, jak je vymezuje Úmluva o právech dítěte, a které nevystaví dítě riziku pronásledování či újmy. Vzhledem k tomu, že trvalé řešení bude mít zásadní dopad na dlouhodobý rozvoj a dospívání dítěte, v souladu se zásadou nejlepšího zájmu by jeho podkladem měla být procedura BID, při níž budou dodrženy ty nejpřísnější procesní záruky. (Viz rámeček č. 1, „Záruky.“)

Při provádění procedury BID je třeba se po celou dobu plně soustředit na její cíl. Účelem BID je od samého počátku zjištění situace daného dítěte a porozumění tomu, jaké řešení by bylo v jeho nejlepším zájmu.

Některé státy svěřily mechanismy provádění BID do pravomoci azylových/imigračních úřadů. V ostatních případech, zejména tehdy, pokud děti bez doprovodu a odloučené děti nepodléhají řízením o mezinárodní ochraně, např. pokud jsou občany EU, spadá BID do pravomoci jiných úřadů v systémech ochrany dítěte nebo justice. Orgány a zástupci určující nejlepší zájem dítěte pro účely nalezení trvalého řešení by pokud možno měli být nezávislí a nestranní, jejich personál by měl mít nezbytné zkušenosti v oblasti ochrany dítěte a neměl by u něj hrozit střet zájmů s ochranou práv dítěte.



Doporučuje se, aby v zájmu dodržení těchto požadavků byly zavedeny další struktury. Například ve **Spojeném království** Společný výbor pro lidská práva Parlamentu na základě výsledků šetření v oblasti lidských práv migrujících dětí a mladých lidí bez doprovodu doporučil, aby vláda posoudila možnost zavedení nezávislé, formální procedury BID. Výbor navrhl, aby při tomto posouzení byly analyzovány možné výhody takové nové formální procedury ve srovnání s alternativou zdokonalení existujícího modelu. Ať už bude zvolen jakýkoliv model, systém by měl upřednostňovat nejlepší zájem migrujících dětí bez doprovodu.¹¹⁵

Je-li nejlepší zájem dítěte přednostním hlediskem, trvalá řešení pro děti bez doprovodu a odloučené děti mohou zahrnovat řadu opatření, která budou záviset rovněž na právních možnostech dostupných v daném státě. V proceduře BID, zahrnující prvky vyjmenované v obecné poznámce k ÚPD č. 14, by měla být zvažena také škála možných řešení jak pro potřeby ochrany, tak pro nastavení budoucí péče. Trvalá řešení mohou být posouzena a realizována např. prostřednictvím opětovného sloučení rodiny nebo opětovného sloučení s příbuzným či předchozí pečující osobou ve vlasti nebo ve třetí zemi anebo prostřednictvím vhodných alternativních forem péče. Až posledním řešením by měla být adopce, a to v případech, kdy nejsou žádné členové rodiny, rodina nemůže být vyhledána, nebo opětovné sloučení je vyhodnoceno jako nikoli v nejlepším zájmu dítěte.

Při hledání a realizaci trvalého řešení pro každé dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě je nezbytné zavést opatření, která zajistí naplnění práva dítěte být vyslyšeno. (Viz rámeček č. 6, „Účast dítěte.“). V **Itálii**, pokud dítě souhlasilo s dobrovolnou repatriací a požádalo o ni, je plánování prováděno společně s dítětem a jeho rodinou za účasti dětských sociálních služeb a IOM. V **Norsku** je podkladem pro plánovací proces během implementace trvalého řešení „mapovací proces“ započatý v přijímacím středisku.

¹¹⁵ House of Lords, House of Commons Joint Committee on Human Rights, *Human Rights of Unaccompanied Migrant Children and Young People in the UK [Lidská práva migrujících dětí a dospívajících bez doprovodu ve Spojeném království]*, First Report of Session 2013-14, květen 2013, bod 33, <http://goo.gl/Oe0rdx> [dokument není dostupný v češtině]

Bez ohledu na přistěhovalecký status dítěte bez doprovodu nebo odloučeného dítěte má trvalá snaha o vyhledání rodiny, buď základní, nebo širší, klíčový význam pro rozhodnutí, zda by sloučení s rodinou bylo v nejlepším zájmu dítěte. Je-li rodina nalezena ve třetí zemi, může být zvážena a prozkoumána možnost sloučení rodiny ve třetí zemi. Pokud byli nalezeni rodiče, avšak nacházejí se v situaci nebo v místě, kde pobývají ilegálně, není sloučení rodiny až tak jednoznačné. Pokud by však bylo rozhodnuto, že by bylo v nejlepším zájmu dítěte, mělo by být sloučení v hostitelském státě nebo ve třetí zemi zváženo, aby byla naplněna zásada nejlepšího zájmu. Bude záležet na konkrétní situaci a právním postavení dítěte a členů rodiny v zahraničí. Má-li dítě postavení uprchlíka dle práva EU, bude moci žádat o sloučení s členy základní rodiny (např. rodiče) v zemi azylu. Je-li rodina (např. rodiče) nalezena ve třetí zemi, prostřednictvím procedury BID za účasti relevantních aktérů ve třetí zemi by měla být prozkoumána možnost sloučení v této třetí zemi. Dublinské nařízení (přepřacované znění) konkrétně uvádí záruky, které by měly být poskytnuty dětem bez doprovodu a sloučeným dětem. Nařízení stanoví, že nejlepší zájem dítěte musí být předním hlediskem, a ukládá členským státům, aby úzce spolupracovaly a při posuzování nejlepšího zájmu dětí přikládaly zvláštní váhu sloučení rodiny a blahu, sociálnímu vývoji, bezpečí a bezpečnosti dětí bez doprovodu a odloučených dětí. V závislosti na postavení dítěte a rodičů může být trvalé řešení směřováno do země, ve které se nacházejí rodiče, nebo do země, ve které se nachází dítě a má zde případně právo pobytu. Klíčovým faktorem by měla být udržitelnost řešení pro dítě. Měly by být zvoleny taková země a takové postavení, které mohou tento požadavek nejlépe naplnit.

Pro posouzení otázky, zda bude sloučení rodiny v nejlepším zájmu dítěte, jsou podstatné informace o rodinné situaci, včetně případné zprávy o domácnosti (*home study*). Zpráva o domácnosti představuje detailní zprávu o situaci rodiny, včetně popisu okolností relevantních z hlediska sloučení rodiny, zejm. bydlení, finanční situace rodiny, zdravotního stavu členů rodiny, ochoty ke sloučení s dítětem, schopnosti o dítě se postarat, vztahů mezi členy rodiny a dalších relevantních otázek, např. zneužívání návykových látek.

V některých zemích původu je ovšem sběr takových informací složitý. (Viz také rámeček č. 10, „Sběr informací.“). Kromě vyhledávání prostřednictvím zastupitelských úřadů v zemích původu nebo prostřednictvím Mezinárodního výboru Červeného kříže (ICRC), státy jako například **Itálie**, **Finsko**, **Rakousko** a **Belgie** využily partnerství s organizacemi International Organisation for Migration (IOM), International Social Services (ISS) a jejich partnery v zemi původu k organizaci vyhledávání rodiny, studií domova, plánování reintegrace a monitoringu v zemi původu. Zatímco některé státy využívají ISS pro účely vyhledání rodiny a studií domova ve třetích zemích na *ad hoc* základě, **Finsko** má s generálním sekretariátem ISS formální dohodu ve věci vyhledávání rodin a opatrovnictví dětí bez doprovodu a odloučených dětí. Dle dohody se vyhledávání neprovádí, ukáže-li se, že dítě nebo rodina by mohli být vystaveni v nebezpečí. O přerušování vyhledávání se rozhoduje po konzultaci s ISS, rovněž s dítětem a jeho zástupcem/opatrovníkem.

Pro případy, kdy je navrácení dítěte do země původu nebo obvyklého pobytu v jeho nejlepším zájmu, UNHCR a UNICEF vypracovali, s ohledem na zvláštní potřeby ochrany v souvislosti s navrácením, směrnici k minimálním zárukám navrácení dětí bez doprovodu a odloučených dětí. Zatímco směrnice UNICEF k ochraně dětských obětí obchodování s lidmi¹¹⁷ a referenční příručka UNICEF k ochraně práv dětských obětí obchodování s lidmi v Evropě¹¹⁸ se věnují dětským obětem obchodování, publikace UNHCR „Zvláštní opatření týkající se navrácení dětí bez doprovodu a odloučených dětí do Afghánistánu“ popisuje minimální záruky navrácení do Afghánistánu,¹¹⁹ a lze ji přiměřeně použít i na další situace. (Viz rámeček č. 15,

¹¹⁶ Rada Evropské unie a Evropský parlament, *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 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 (přepřacované znění)*, <http://goo.gl/XnJ2mV> [dostupné v češtině zde: <http://goo.gl/qkTW20>]

¹¹⁷ UNICEF, *Guidelines for the Protection of Child Victims of Trafficking*, 26. června 2013, http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf [dokument není dostupný v češtině]

¹¹⁸ UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, <http://www.refworld.org/docid/49997af7d.html> [dokument není dostupný v češtině]

¹¹⁹ UNHCR, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, srpen 2010, <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html> [dokument není dostupný v češtině]

RÁMEČEK 15: MINIMÁLNÍ ZÁRUKY V PŘÍPADECH NAVRACENÍ

Minimální záruky pro navrácení dětí bez doprovodu a odloučené děti, které se staly oběťmi obchodování s lidmi, popisuje referenční pokyn UNICEF k dětským obětem obchodování s lidmi v Evropě. Na ostatní situace lze aplikovat zvláštní opatření UNHCR k navrácení dětí bez doprovodu a odloučených dětí do Afghánistánu. Oba dokumenty doporučují následující:

- Rozhodnutí je přijímáno ve formální proceduře obsahující všechny nezbytné záruky; je založeno na posouzení všech řešení a nejlepší zájem dítěte je přitom přední hledisko; dítě je plně informováno, má odpovídající zastoupení a plnou podporu.
- Před navrácením je vyvinuto náležité úsilí na vyhledání rodiny a je individuálně posouzeno, zda je rodina ochotna a schopna dítě přijmout.
- Je-li vyhledání bez úspěchu, navrácení do pečovatelského ústavu je zvažováno až jako krajní řešení a pouze v případě, je-li to v nejlepším zájmu konkrétního dítěte.
- Podmínky přijímání a péče by měly odpovídat těmto minimálním standardům:
 - přijetí dítěte na letišti, okamžitý přístup k odpovídajícímu ubytování, podpora základních potřeb, přístup ke vzdělání a lékařské péči,
 - ustanovení pečující osoby / opatrovníka s odpovídajícími zkušenostmi a kvalifikací, zejména v oblasti ochrany dětí, formálně převzatá odpovědnost za dítě,
 - individuální plán pro udržitelnou reintegraci dítěte, vypracovaný ve spolupráci s dítětem a jeho opatrovníkem,
 - odpovídající a kontinuální ponávratové hodnocení,
- Posouzení individuálního ohrožení a bezpečnosti je provedeno odborníky:
 - Bezpečnostní posouzení je zaměřeno především na potenciální hrozby, kterým dítě nebo jeho příbuzní čelí ze strany překupníků a jejich společníků. Jako takové se posouzení věnuje rizikům specifickým pro dítě, které se stalo obětí obchodování s lidmi, a rizikům týkajícím se dětí vracějících se do země původu. Příslušný orgán sociální služby nebo péče o dítě v zemi, kde se dětská oběť obchodování nachází, by si za tímto účelem měl vyžádat informace od policejních orgánů nebo zpravodajské služby působící v zemi původu daného dítěte, popřípadě od mezinárodní policejní organizace.
- Při posouzení rizik je zkoumána situace v domově a komunitě, do které bude dítě pravděpodobně navraceno, aby bylo možno určit, zda je takové navrácení v nejlepším zájmu dítěte. Posouzení je iniciováno stejným orgánem sociální služby nebo péče o dítě v zemi, ve které se dítě nalézá, a vyžaduje informace od agentury v zemi původu dítěte, která je seznámena se situací v rodině dítěte nebo v domově osoby (či instituce), jež má za dítě převzít odpovědnost a v příslušné komunitě.

„Minimální záruky v případech navrácení.“). Na žádost Evropské komise¹²⁰ byly vypracovány komparativní studie a kontrolní seznam pro zavedení dobré praxe. Tyto dokumenty mohou využít členské státy EU při implementaci směrnice o navrácení za současného respektování práv dítěte.

V **Itálii**, kde je navrácení zvažováno pouze tehdy, je-li dobrovolné, jsou používána strukturovaná opatření na podporu reintegrace dítěte do země původu, a to prostřednictvím finanční podpory a monitoringu. Trvání monitoringu (minimálně šest měsíců) se liší podle potřeby plánu reintegrace, který může zahrnovat návrat dítěte do školy, přístup na pracovní trh nebo případně lékařskou péči. Proces přípravy je zahájen teprve na základě žádosti dítěte. Vyhledání rodiny a její posouzení je prováděno IOM na základě dohody mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí na žádost dítěte a s jeho souhlasem, jakož i souhlasem rodiny. Projekt reintegrace je vypracován v úzké spolupráci s dítětem, jeho rodinou, IOM a sociálními službami a je schvalován Ministerstvem práce.

¹²⁰ The European Council on Refugees and Exiles, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors (Srovnávací studie terenních praktik ve věci navrácení nezletilých osob)*, prosinec 2011, HOME/2009/RFX/PR/1002, <http://www.refworld.org/docid/4f17ebd2.html> [dokument není dostupný v češtině]

Ponávratový monitoring je prováděn místními nevládními organizacemi v Ugandě u dětí bez doprovodu a odloučených dětí navracených z **Norska** a v Demokratické republice Kongo u dětí bez doprovodu a odloučených dětí navracených z **Belgie**. V některých případech je poskytována i ponávratová podpora rodinám.

Je-li zvažováno sloučení rodiny nebo přichází-li do úvahy alternativní péče nebo navrácení příbuzným, je rovněž vysoce důležité posoudit fungování systémů ochrany dětí v zemi původu nebo v zemi, kde se mají tato opatření uskutečnit.¹²¹

Je-li zvažováno navrácení, **švédský** imigrační úřad zjišťuje fakta a shromažďuje informace o zemi původu týkající se dětí, tj. o otázkách, jako jsou systémy ochrany dítěte a jejich způsobilost provádět mj. monitoring navracených dětí, vzdělání a zdravotní péče, a teprve poté posuzuje schůdnost navrácení jakožto trvalého řešení pro dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě. Informace získané při tomto šetření jsou zveřejňovány na internetu pro potřeby švédských úřadů.¹²²

Navrácení nebude možné bez zvýšení zranitelnosti dítěte v případech, kdy: rodinu se nepodařilo vyhledat a na místě neexistuje odpovídající systém ochrany dítěte; neexistují odpovídající, dětem přizpůsobená přijímací zařízení a k dispozici nejsou zástupci/opatrovníci, kteří by pomohli okamžitě po návratu a případně při následné reintegraci; dítě se nepřipojí k rodině či příbuzným nebo postrádá podpůrné struktury.

Možnost setrvat na území státu na základě humanitární nebo jiné formy ochrany do nabytí zletilosti sama o sobě nepředstavuje pro dítě bez doprovodu nebo odloučené dítě řešení. Obzvláště znepokojující je praxe, kdy se vyčká, dokud dítě nedosáhne zletilosti, a poté je navraceno. Neexistují-li individuální plány reintegrace připravené ve spolupráci s dítětem, může být ohroženo úspěšné dospívání dítěte. Snahy usnadnit dospívajícím přechod do dospělosti poskytováním pomoci jsou podporovány Radou Evropy a představují vítaný krok k řešení choulostivé situace těchto zranitelných osob. (Viz rámeček č. 16 „Brzy 18.“)

V **Maďarsku** je uznáváno, že zranitelnost nekončí okamžikem dovršení zletilosti podle zákona, a děti bez doprovodu nebo odloučené děti, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo doplňková ochrana, mají nárok na následnou podporu až do dovršení věku 24 let za stejných podmínek jako děti, které jsou státními příslušníky.

Ve **Francii** mohou děti, které před dovršením věku 18 let dostávaly po dobu tří let sociální podporu, požádat v opatrovnictví státu o občanství, i když jim ještě není 18 let, a to do dovršení zletilosti. Pro ty děti, které dosáhly úrovně zralosti dostatečné pro učňovské vzdělávání, existuje možnost uzavření smlouvy se státem (*contract jeune majeur*), která jim umožňuje setrvat ve Francii do doby, než ukončí vzdělání a nabudou soběstačnosti.

V **Itálii**, když dítě bez doprovodu dovrší věk 18 let, může podle zákona získat povolení pobytu za účelem studia, přístupu na pracovní trh nebo zaměstnání, pokud před dosažením 18 let po dobu tří let v zemi legálně pobývalo v tom či onom režimu a alespoň po dva roky plnilo plán sociální nebo občanské integrace nebo bylo svěřeno opatrovníkovi či do pěstounské péče a pokud obdrželo kladné stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí.

¹²¹ Viz leták k projektu Monitoring Mechanism for Returned Minors [Mechanismus monitoringu navracených nezletilých osob], HIT Foundation, Nidos and Mercado <http://goo.gl/Uckoc6> [dokument není dostupný v češtině]

¹²² Viz LIFOS, *Migrationsverket råts- och landsinformationssystem*, <http://lifos.migrationsverket.se> [dokument není dostupný v češtině]

Dosažení věku 18 let u dětí bez doprovodu a odloučených dětí s sebou nese ten důsledek, že jako dospělí přistěhovalci bez dokladů přicházejí o řadu práv a ochranu dostupnou dětem. Často se tak stane ze dne na den.

Přechod do dospělosti má pro děti bez doprovodu a odloučené děti mimo jiné tyto důsledky:

- ztrátu sociálních a ekonomických práv a práva na vzdělání,
- ztrátu práva na ubytování ve zvláštních domovech pro nezletilé nebo u pěstounů,
- ztrátu oficiálního zástupce/opatrovníka,
- riziko zajištění,
- riziko deportace do zemí, o kterých už nemusejí nic vědět a ve kterých už nemusejí mít žádné kontakty,
- nedostatek informací o svých právech jako dospělých,
- nedostatek přístupu k soudům či opravným prostředkům pro případ porušení práv.

Vzhledem k nepřesnostem současných metod posouzení věku může sehrát negativní roli také chybné určení věku.

Rada Evropy a UNHCR vypracovaly zprávu, která má za cíl upozornit na tyto problémy a která vyzývá státy a dotčené orgány, aby přijaly opatření k zajištění úspěšného přechodu do dospělosti, bez ohledu na to, zda je dotčené dítě bez doprovodu uprchlíkem nebo žadatelem o azyl.¹²³ Rada Evropy přijala na základě této zprávy jednomyslně rezoluci, ve které vyzvala členské státy, aby:

- braly ohled na specifickou situaci dětí bez doprovodu a odloučených dětí, jež dosáhnou dospělosti,
- stanovily přechodnou kategorii a přijaly opatření v otázkách:
 - sociální pomoci a vzdělávání,
 - přístupu k informacím,
 - prodloužení pomoci s bydlením do doby, než bude nalezeno řešení,
 - přístupu k lékařské péči,
- školily sociální pracovníky působící k této specifické přechodné kategorii. Podle kampaně *I Matter* (Na mně záleží), zahájené vesničkami SOS a věnované deinstitucionalizaci opatření pro mládež opouštějící systémy péče,¹²⁴ další užitečné praktiky zahrnují:
 - zprostředkování kontaktu mladých dospělých s vrstevníky v obdobné situaci za účelem vzájemné podpory,
 - zajištění dobrovolníků poskytujících podporu jako další prostředek pomoci mladým dospělým mimo rámec formálních struktur.

¹²³ UNHCR, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate?* [Děti-uprchlíci a žadatelé o azyl bez doprovodu a odloučené děti dospívají: Je co slavit?], březen 2014, <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>

¹²⁴ SOS Children's Villages International, *Ageing Out of Care: From Care to Adulthood in European and Central Asian Societies* [Vyrostl jsem z péče: Od péče k dospělosti v Evropě a střední Asii]. I Matter Campaign, prosinec 2010, <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/ageing.pdf> [dokument není dostupný v češtině]



4.8 Monitoring

V rámci implementace systémů a procedur pro aplikaci zásady nejlepšího zájmu jsou státy vázány obecnou poznámkou k ÚPD č. 5 (2003) obecná opatření implementace, včetně čl. 12 o aktivní roli dítěte při podpoře, ochraně a monitoringu jeho práv. Aby děti mohly tuto vnitrostátně implementovanou praxi využívat, musí být jednotně aplikována. Úkolem států je implementovat odpovídající praxi na celém území, na kvalitativní úrovni kontrolované monitoringem tak, aby se dítěti bez doprovodu nebo odloučenému dítěti dostalo stejné podpory napříč regiony a správními jednotkami.

Místní odchylky v ochraně poskytované dětem bez doprovodu a odloučeným dětem mohou tyto děti přivést do složité situace – v závislosti na tom, v jaké lokalitě se zrovna nacházejí. Vnitrostátní monitoring a podpora místních úřadů při výkonu jejich pravomocí jsou tedy dalšími zárukami pro děti a v ideálním případě by měly být součástí konsolidovaného systému ochrany.

Takovýto nezávislý monitoring uplatňování zásady nejlepšího zájmu by měl být aplikován napříč vnitrostátními systémy týkajícími se ochrany dítěte a v případě dítěte bez doprovodu a odloučeného dítěte původem mimo členské státy EU i napříč imigračními a azylovými procedurami.

5 ZÁVĚR



Jak plyne z Úmluvy o právech dítěte, dítě bez doprovodu či odloučené dítě, bez ohledu na jeho situaci a přistěhovalecký status, je v první řadě a především dítě a podle toho by s ním mělo být jednáno. Jelikož se jedná o dítě, které je dočasně nebo trvale bez podpory rodinného prostředí, má nárok na zvláštní ochranu a pomoc. To je obzvláště důležité u dětí bez doprovodu a odloučených dětí překračujících hranice, tedy dětí v situaci, kdy jsou velmi zranitelné a ohrožené.

Jak dále plyne z ÚPD, nejlepší zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí bez doprovodu a odloučených dětí od okamžiku jejich příchodu a identifikace až do nalezení trvalého řešení. Poskytnutí nezbytné ochrany a péče nemusí ovšem být pro státy snadné. Nejlepší praxe naznačuje, že potřeby a situace těchto dětí by měly být posouzeny holisticky, což může klást zvýšené nároky na systémy, které jsou obvykle uzpůsobeny pro řešení určité podmnožiny problémů v životě dítěte. V případě dětí bez doprovodu a odloučených dětí je třeba holistickým způsobem identifikovat a realizovat řešení s nejpozitivnějším dopadem na dané dítě.

Děti se týká celá řada činností státu, avšak ne každé rozhodnutí učiněné státem vyžaduje plný formální proces určení nejlepšího zájmu dítěte. Základní zásada, formulovaná Výborem pro práva dítěte, zní: **čím větší je dopad rozhodnutí na dítě, tím větší záruky musí být poskytnuty.**

V rámci snahy o další rozvíjení existujících, nebo vytváření nových struktur a procedur pro zajištění aplikace zásady nejlepšího zájmu na děti bez doprovodu a odloučené děti v Evropě si UNICEF a UNHCR všímají zkušeností států a jejich partnerů. UNHCR a UNICEF doporučují státům, aby tuto zásadu promítly do výše uvedených struktur a procedur tím, že:

- zajistí, aby ke stanovení nejlepšího zájmu dítěte bylo přistupováno holisticky a byly zvažovány všechny charakteristiky daného dítěte a jeho situace a potřeby,
- budou usilovat o to, aby procedury byly přizpůsobeny dětem, mj. aby dětem byly informace poskytovány vhodnou formou,
- umožní dítěti, aby bylo vyslyšeno v souladu s jeho věkem a úrovní zralosti,
- za účasti dítěte o něm v co nejranější fázi procesu vyhledají všechny významné informace z relevantních zdrojů, aby dítěti i jeho situaci co nejdříve porozuměly,
- budou aktivně usilovat o brzké vytvoření důvěry,
- budou usilovat o jednotný přístup rozličných aktérů, s nimiž dítě bez doprovodu či odloučené dítě přichází do styku,
- zvaží všechny kroky v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu, které dítěti umožní dospívat v prostředí, jež bude odpovídat jeho potřebám a jeho právům a nevystaví je riziku pronásledování či vážné újmy.

UNHCR a UNICEF vítají dosavadní snahy řady evropských států o uplatňování nejlepšího zájmu, z nichž mnohé jsou popsány výše. Doufáme, že tento dokument bude pozitivním příspěvkem k trvalému úsilí států a jiných aktérů při rozvíjení vnitrostátních systémů ochrany dětí a azylových a imigračních systémů, aby bylo zajištěno, že s dětmi bez doprovodu a odloučenými dětmi bude jednáno hlavně a především jako s dětmi. Těšíme se, že budeme dále spolupracovat na uskutečňování vize, v níž je nejlepší zájem dítěte předním hlediskem pro každého, a v níž se dětem, jež jsou dočasně nebo trvale bez podpory rodinného prostředí, dostane zvláštní ochrany a pomoci, na kterou mají právo.

UNHCR
P R O T E C T I N G
REFUGEES
R E B U I L D I N G
LIVES

www.unhcr.org/donate



UNHCR Bureau for Europe
11b Rue van Eyck
1050 Brussels
www.unhcr.org

unitefor
CHILDREN

www.supportunicef.org



United Nations Children's Fund
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
www.unicef.org