COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 6.5.2010
COM(2010)213 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Plan de acțiune privind minorii neînsoțiți (2010-2014)

SEC(2010)534

1. INTRODUCERE

Provocarea reprezentată de minorii neînsoțiți devine din ce în ce mai serioasă: un număr considerabil de cetățeni ai unor țări terțe sau de persoane fără cetățenie sub vârsta de 18 ani sosesc pe teritoriul UE neînsoțiți de un adult responsabil sau sunt lăsați neînsoțiți după ce au intrat pe teritoriul UE[1]. Deși anumite statele membre sunt confruntate cu această problemă mai frecvent decât altele, toate sunt afectate.

Statisticile privind minorii neînsoțiți nu sunt răspândite și coerente. Din punct de vedere al caracterului exhaustiv și al comparabilității acestora, situația se prezintă cel mai bine în cazul statisticilor privind minorii neînsoțiți care solicită azil. Conform datelor prezentate de Rețeaua europeană de migrație[2], în 2008 existau în total 11 292 de cereri de azil depuse de minori neînsoțiți în cele 22 de state membre[3] care au luat parte la studiu. În 2007, au fost depuse în total 8 030 de cereri de azil. Astfel, cererile din 2008 reprezintă o creștere de +40,6% pentru statele membre respective. Țara de cetățenie a minorilor neînsoțiți varia, însă pe ansamblu cetățenii din Afganistan, Irak și anumite țări africane se situau pe primele locuri.

Motivele care stau la baza sosirii acestei categorii deosebit de vulnerabile de copii sunt diverse: pentru a scăpa de războaie și conflicte, sărăcie și catastrofe naturale, discriminare sau persecuție; sunt trimiși de familia lor în speranța unei vieți mai bune sau pentru a avea acces la educație și protecție socială, inclusiv îngrijire medicală; pentru a se alătura membrilor de familie; ca victime ale traficului de persoane destinate exploatării etc.

În Comunicarea sa din iunie 2009[4], Comisia a prezentat dezvoltarea în continuare a strategiei UE cu privire la drepturile copilului[5] și a anunțat un plan de acțiune privind minorii neînsoțiți. Programul de la Stockholm, sprijinit de Consiliul European din 10-11 decembrie 2009[6], a salutat intenția Comisiei de a dezvolta un plan de acțiune care va trebui aprobat de Consiliu, plan care combină măsurile de prevenire, protecție și de returnare asistată[7]. În Rezoluția sa privind Programul de la Stockholm, Parlamentul European a insistat asupra faptului că un plan de acțiune al UE ar trebui să abordeze chestiuni cum ar fi protecția, soluțiile durabile în interesul superior al copilului și cooperarea cu țările terțe[8].

Programul de la Stockholm solicită în mod explicit Comisiei să „examineze măsurile practice de facilitare a returnării numărului ridicat de minori neînsoțiți care nu necesită protecție internațională”. Analiza arată însă că soluția nu se poate limita la returnare – aceasta fiind doar una dintre opțiuni – deoarece chestiunea este mult mai complexă și multidimensională, existând limite clare care restrâng libertatea de acțiune a statelor membre în ceea ce privește minorii neînsoțiți.

---

1 În prezentul document, definiția „minorilor neînsoțiți” derivă din articolul 2 litera (f) din Directiva 2001/55/CE a Consiliului.

2 Sinteza și rapoartele naționale sunt disponibile pe site-ul Rețelei europene de migrație: http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=115

3 Excepțiile sunt Bulgaria, Cipru, Danemarca, Luxemburg și România.

4 COM(2009) 262.

5 COM(2006) 367.

6 17024/09, p. 68.

7 A se vedea „Planul de acțiune privind punerea în aplicare a Programului de la Stockholm”, COM(2010) 171 final

8 P7_TA(2009)0090.

Comisia consideră că orice acțiune privind minorii neînsoțiți trebuie să se bazeze pe standardele stabilite prin Convenția Organizației Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului (UNCRC). Instrumentele legislative și financiare ale UE în domeniul azilului, imigrației și traficului de persoane abordează deja direct sau indirect situația specifică a minorilor neînsoțiți și prevăd o protecție consolidată a drepturilor lor. Este însă nevoie de mai multă coerență și cooperare în interiorul UE, precum și cu țările de origine și de tranzit, astfel încât UE și statele membre să ofere răspunsuri concrete și eficiente. Este așadar necesară o abordare comună a UE.

Aceasta ar trebui să se bazeze pe respectarea drepturilor copilului, astfel cum au fost stabilite în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și în UNCRC, în special pe principiul „interesului superior al copilului", care trebuie să constituie considerentul principal al tuturor măsurilor luate de autoritățile publice în ceea ce privește copiii[9]. Este esențial să se asigure că fiecare copil care are nevoie de protecție beneficiază de aceasta și că, indiferent de statutul lor de imigranți, de cetățenie sau de origine, toți copiii sunt tratați în primul rând și în mod primordial drept copii[10]. Această abordare trebuie să se bazeze și pe solidaritate și partajarea responsabilităților între statele membre și țările de origine și de tranzit, precum și pe o cooperare intensificată cu organizațiile societății civile și cu organizațiile internaționale competente.

În urma consultărilor cu statele membre[11] și organizațiile societății civile și pe baza cercetării specifice, în special a rapoartelor elaborate de către Rețeaua europeană de migrație[12] și Agenția pentru Drepturi Fundamentale[13], au fost identificate mai multe probleme și soluții. Acestea sunt prezentate în planul de acțiune care menționează mai întâi că datele sunt insuficiente și propune apoi trei direcții principale de acțiune: prevenirea, programele de protecție regionale, primirea și identificarea soluțiilor durabile. Protecția și principiul interesului superior al copilului au fost integrate în toate acțiunile.

2. DATE

Nu se poate aprecia corect situația și nu se pot găsi soluții adecvate fără o evaluare clară, bazată pe date cuprinzătoare, fiabile și comparabile.

Regulamentul privind statisticile[14] stabilește o obligație pentru statele membre de a transmite anual date defalcate doar cu privire la minorii neînsoțiți care solicită protecție internațională. Această limitare creează probleme în statisticile armonizate și complete privind minorii neînsoțiți care sosesc pe teritoriul UE. Statisticile ar trebui așadar să acopere toți minorii neînsoțiți.

---

9 Articolul 24 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și articolul 3 din UNCRC.
10 Articolul 24 din Cartă și articolul 3 din UNCRC.
11 Inclusiv răspunsurile la un chestionar de colectare de date, documentul Consiliului 16869/09.
12 A se vedea raportul REM.
13 Publicat la 30 aprilie 2009, disponibil la adresa www.fra.europa.eu.
14 Regulamentul (CE) nr. 862/2007.

Comisia și agențiile[15] oferă deja asistență prin intermediul studiilor cu privire la acest aspect. Rețelele existente cum ar fi Rețeaua europeană de migrație ar trebui să sprijine schimburile de informații și de date între statele membre.

Pentru a dezvolta o cooperare eficientă cu țările de origine și tranzit, sunt necesare mai multe informații cu privire la rutele de migrație și la rețelele criminale. Acestea ar putea fi colectate în cooperare cu organizațiile internaționale și ar putea fi incluse sistematic în profilurile de migrație ale țărilor respective. În plus, FRONTEX a creat rețeaua FRONTEX de analiză a riscurilor și a dezvoltat colectarea de date cu privire la mai mulți indicatori privind migrația ilegală. În ceea ce privește activitățile criminale, Europol este deja activ în acest domeniu.

[15] Agenția pentru Drepturi Fundamentale, Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene (FRONTEX), Biroul European de Sprijin pentru Azil.

Evaluarea și punerea în aplicare a legislației

- Comisia va propune ca statele membre să utilizeze potențialul deplin al defalcărilor actuale și suplimentare din Regulamentul privind statisticile pentru a colecta date cuprinzătoare privind minorii neînsoțiți. Dacă această propunere nu își îndeplinește obiectivele, informațiile necesare ar trebui colectate direct de la administrațiile din statele membre.

Agenții și rețele

- UE și statele sale membre ar trebui să utilizeze agențiile și rețelele existente pentru a îmbunătăți colectarea datelor și schimbul de informații cu privire la minorii neînsoțiți, prin:

– îmbunătățirea semnificativă a schimbului de informații între statele membre în cadrul Rețelei europene de migrație și al Biroului European de Sprijin pentru Azil;

– consolidarea rolurilor FRONTEX și Europol în ceea ce privește colectarea și analiza datelor, utilizând toate resursele disponibile, inclusiv informațiile colectate de rețele de ofițeri de legătură în materie de imigrație.

- FRONTEX este invitată să dezvolte:

– o evaluare anuală bazată pe colectarea de date de către rețeaua FRONTEX de analiză a riscurilor pentru a furniza statelor membre o analiză de risc cu privire la minorii neînsoțiți care traversează frontierele externe ale statelor membre ale UE;

– indicatori privind grupurile vulnerabile cum ar fi minorii neînsoțiți în rapoartele comune de operații;

– o analiză de risc adaptată privind natura amenințărilor cu care se confruntă minorii neînsoțiți.

- Biroul European de Sprijin pentru Azil este invitat:

– să colecteze date și să realizeze informări și analize relevante privind țara de origine pentru evaluarea nevoilor de protecție a minorilor neînsoțiți, în vederea unei mai bune sprijiniri a deciziilor de calitate;

– să monitorizeze problema minorilor neînsoțiți care sunt solicitanți de azil, în special în statele membre cele mai afectate.

Obținerea de informații

- Comisia va încuraja statele membre, agențiile și rețelele relevante să îmbunătățească caracterul exhaustiv al datelor privind minorii neînsoțiți

- Comisia va promova includerea unei secțiuni privind minorii neînsoțiți în profilurile de migrație ale principalelor țări de origine și tranzit.

3. PREVENIREA MIGRAȚIEI NESIGURE ȘI A TRAFICULUI - SPORIREA CAPACITĂȚILOR DE PROTECȚIE ÎN ȚĂRI TERȚE

3.1. Prevenire

Prevenirea migrației nesigure și a traficului de copii este un prim pas în abordarea eficientă a problemei minorilor neînsoțiți. Acțiunile și politicile trebuie diferențiate în funcție de grupul căruia îi aparțin minorii neînsoțiți (de exemplu solicitanți de azil, victime ale traficului de persoane, minori care intră ilegal pe teritoriul UE cu scopul de a munci sau în alt scop) și/sau țara sau regiunea de origine. Implicarea țărilor de origine și de tranzit, precum și cooperarea organizațiilor societății civile și a organizațiilor internaționale care operează pe teren sunt esențiale și nu vor aduce atingere dreptului minorilor neînsoțiți de a solicita protecție internațională în UE.

Pot fi identificate patru axe principale de intervenție. În primul rând, EU și statele membre trebuie să își continue eforturile de integrare a migrației și în special a migrației minorilor neînsoțiți în cooperarea pentru dezvoltare, în domenii-cheie cum ar fi reducerea sărăciei, educația, sănătatea, politica în domeniul muncii, drepturile omului și democratizarea și reconstrucția post-conflict. Aceste eforturi vor contribui la abordarea cauzelor primare ale migrației și la crearea unui mediu care să permită copiilor să crească în țările lor de origine cu bune perspective de dezvoltare personală și un nivel de trai decent.

Alte două axe ar putea fi direcționate către copiii înșiși și către cei care sunt – sau ar trebui să fie – în contact cu aceștia. În țările de origine și tranzit ar trebui promovate activitățile de sensibilizare și formarea punctuale, pentru a îmbunătăți identificarea timpurie și protecția a victimelor potențiale ale traficului de persoane. Aceste activități ar trebui direcționate către un public mai larg, precum și către victimele potențiale și comunitățile acestora, către reprezentanții forțelor de ordine, polițiștii de frontieră și alți actori relevanți. Activități similare ar trebui să se axeze pe informarea copiilor și a familiilor lor despre riscurile asociate cu migrația ilegală în UE, despre posibilitățile alternative de studiu, formare și muncă în țara de origine și despre calea legală de studiu în UE. Alte acțiuni ar putea include eforturi direcționate la nivel local, prin intermediul școlilor și prin interacțiunea cu comunitățile de origine. Personalul având formare specifică în domeniile principale ale emigrației și traficului de persoane ar putea evalua situațiile de risc și ar putea lua măsuri într-un stadiu timpuriu.

Este, de asemenea, important, să fie implicată diaspora din UE în aceste activități de sensibilizare în țara de origine, precum și să se utilizeze canale informale de comunicare cu comunitățile de origine pentru a disipa miturile false despre viața în Europa. Ar trebui, de asemenea, luat în considerare rolul mass-mediei în țările de origine.

În cele din urmă, UE va continua să promoveze dezvoltarea unor sisteme de protecție a copilului care conectează serviciile necesare din toate sectoarele sociale, pentru a preveni și a răspunde riscurilor de violență, abuz, exploatare și neglijare a copiilor, pentru a sprijini copiii care nu sunt în grija familiilor lor și pentru a oferi protecție copiilor în instituții. UE va continua, de asemenea, să sprijine sistemele de înregistrare a nașterilor care, prin asigurarea faptului că toți copiii au o identitate legală și au astfel acces la drepturile lor legale, joacă un rol în important protecția copiilor.

Activitățile din aceste domenii pot fi sprijinite prin instrumentele UE de cooperare externă, cum ar fi programul tematic de cooperare cu țările terțe în domeniul migrației și a azilului (denumit în continuare programul tematic), instrumentele geografice precum Fondul european

de dezvoltare, Instrumentul de asistență pentru preaderare, Instrumentul european de vecinătate și parteneriat, programele geografice ale Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare. Ar trebui asigurată și coordonarea cu fondurile interne relevante.

Finanțare

Instrumentele UE și naționale de cooperare externă ar trebui:

- să fie utilizate pe deplin și în mod coordonat pentru a finanța proiecte în țări terțe în vederea prevenirii migrației nesigure și a traficului de copii, în special prin punerea la dispoziție în țara/regiunea de origine a unor alternative care urmăresc avantajul copiilor;

- să finanțeze, în parteneriat cu autoritățile centrale și locale din țările de origine, cu organizațiile societății civile și organizațiile internaționale:

– programe punctuale de sensibilizare pentru copiii expuși riscului, precum și alte tipuri de acțiuni preventive la nivel local, în școli, comunități și familii;

– formarea personalului specializat în regiunile de origine principale, pentru a detecta situațiile de risc și a interveni în familii și în comunități;

– studii în țările de origine cele mai importante, pentru a înțelege mai bine cauzele care îi determină pe copii să recurgă la migrația dependentă și independentă;

- să sprijine activitățile care au drept scop protejarea copiilor de orice formă de violență sau exploatare, în special dezvoltarea sistemelor de protecție a copilului și de înregistrare de nașterilor.

Relațiile cu țările terțe

UE și statele membre ar trebui:

- să abordeze în mod regulat aspectele legate de protecția copilului în dialogurile dintre UE și țările terțe privind drepturile omului și migrația;

- să examineze sistematic posibilitatea introducerii în acordurile cu țările terțe a unor dispoziții specifice care să abordeze migrația minorilor neînsoțiți și să permită cooperarea în chestiuni cum ar fi prevenirea, regăsirea familiei, returnarea sau reintegrarea.

Lupta împotriva traficului de persoane

UE și statele membre ar trebui:

- să intensifice acțiunile privind victimele copii ale traficului de persoane, oferind asistență și protecție acestor copii într-un stadiu cât mai timpuriu, trimițându-i serviciilor specifice din țara în care sunt găsiți. O astfel de asistență ar trebui să includă cel puțin măsurile prevăzute de Directiva privind victimele traficului de persoane[16];

[16] Directiva 2004/81/CE a Consiliului.

- să consolideze capacitățile țărilor terțe de combatere a traficului de persoane, precum și să protejeze și să asiste minorii neînsoțiți în conformitate cu interesul superior al copilului și cu standardele și convențiile internaționale, indiferent de naționalitatea acestora;

- să pună în aplicare măsurile de prevenire din documentul de acțiune privind traficul de persoane și să sprijine instrumentele regionale împotriva traficului de persoane.

Vize și informații

- Serviciile consulare ale statelor membre ar trebui să examineze în mod temeinic cererile de viză depuse în numele copiilor.

- Comisia va include o trimitere specifică la minorii neînsoțiți în Portalul privind imigrația, în vederea unei mai bune informări a migranților potențiali.

3.2. Programe de protecție în țări terțe

Fără a aduce atingere obligațiilor UE de a oferi protecție celor care au nevoie, minorii nu ar trebui constrânși să pornească în călătorii periculoase către UE cu scopul de a căuta protecție internațională. Așadar este important să se creeze și/sau să se continue finanțarea unor programe de protecție aproape de țările de origine.

În conformitate cu Orientările UE privind drepturile copilului[17], UE va continua să impună beneficiarilor finanțării UE standarde înalte de protecție și asistență pentru minorii neînsoțiți; proiectele ar trebuie să includă cel puțin infrastructuri educaționale, îngrijire medicală și informații cu privire la drepturile lor și la proceduri.

UE și statele membre ar trebui să continue:

Finanțarea

- să finanțeze acțiuni având ca scop oferirea de protecție și asistență solicitanților de azil și refugiaților minori, inclusiv acțiuni împotriva exploatării și recrutării forțate, de exemplu de către grupurile criminale;

Relații cu țările terțe

- să sprijine țările terțe să își îmbunătățească capacitatea legislativă și administrativă în vederea identificării solicitanților de azil și a victimelor minore ale traficului de persoane și să înființeze programe de asistență specifice;

- să includă acțiuni de asistență și protecție a copiilor în cadrul programelor de protecție regională, care ar trebui extinse pentru a acoperi alte regiuni importante în termeni de fluxuri migratorii către UE și nevoi de protecție.

---

[17] Orientările UE privind promovarea și protecția drepturilor copilului, Consiliul UE, „Orientările UE privind drepturile omului și dreptul internațional umanitar” (*EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law*), 2009.

4. PRIMIREA ŞI GARANŢIILE PROCEDURALE ÎN UE

Măsurile de primire şi accesul la garanţiile procedurale relevante ar trebui aplicate din momentul în care un minor neînsoţit este detectat la frontierele externe sau pe teritoriul UE, până ce se găseşte o soluţie durabilă. Organizaţiile specializate ale societăţii civile ar trebui invitate să joace un rol mai activ în cadrul întregului proces. Trebuie luate măsuri corespunzătoare pentru a asigura o perioadă de tranziţie lină pentru acei copii care – împlinind 18 ani şi devenind adulţi – pot fi în pericol de a pierde protecţia şi sprijinul.

4.1. Procedurile la prima întâlnire şi standardele de protecţie

Instrumentele UE relevante în domeniul migraţiei conţin deja dispoziţii privind protecţia consolidată a minorilor neînsoţiţi. Totuşi, aceste dispoziţii sunt specifice anumitor contexte, aplicându-se solicitanţilor de azil, refugiaţilor, migranţilor aflaţi în şedere ilegală şi victimelor traficului de persoane. Mai mult, acestea nu prevăd aceleaşi standarde de primire şi asistenţă. De asemenea, în anumite state membre, o dificultate specială apare în ceea ce priveşte cazurile de la frontieră/zonele de tranzit. Ar trebui abordate aceste deficite potenţiale de protecţie.

În special, legislaţia UE nu prevede numirea unui reprezentant din momentul în care un minor neînsoţit este detectat de către autorităţi, şi anume înainte de declanşarea instrumentelor relevante. Reprezentarea este prevăzută explicit doar pentru solicitanţii de azil. Deşi garanţii importante pentru minorii neînsoţiţi sunt prevăzute de Directiva privind returnarea, de Directiva privind protecţia temporară, de Directiva privind victimele traficului de persoane[18] şi de instrumente internaţionale relevante[19], statele membre dispun de o marjă de interpretare. Mai mult, nu există o înţelegere comună cu privire la competenţele, calificarea şi rolul reprezentanţilor. Minorii neînsoţiţi ar trebui informaţi cu privire la drepturile lor şi ar trebui să aibă acces la mecanismele existente de depunere a unei plângeri şi monitorizare.

De fiecare dată când sunt detectaţi minori neînsoţiţi, aceştia ar trebui separaţi de adulţi pentru a-i proteja şi pentru a întrerupe relaţiile cu traficanţii sau cu persoanele care facilitează trecerea frauduloasă şi pentru a preveni (re)victimizarea. De la prima întâlnire este esenţial să se acorde atenţie protecţiei şi să se determine timpuriu profilul tipului de minor, deoarece aceasta ajută la identificarea celor mai vulnerabili minori neînsoţiţi. Aplicarea diferitelor măsuri prevăzute de legislaţie şi clădirea încrederii sunt indispensabile pentru a obţine informaţii în vederea identificării şi a regăsirii familiei, împiedicând dispariţia minorilor din structurile de îngrijire şi asigurând identificarea şi urmărirea penală a traficanţilor sau a persoanelor care facilitează trecerea ilegală.

Minorii neînsoţiţi ar trebui întotdeauna plasaţi în locuinţe adecvate şi trataţi într-un mod care este pe deplin compatibil cu interesul lor superior. În cazurile excepţionale în care detenţia este justificată, aceasta trebuie utilizată ca o măsură de ultim resort, pentru cea mai scurtă perioadă de timp necesară şi ţinând seama în primul rând de interesul superior al copilului.

Dispariţia minorilor neînsoţiţi care sunt în grija autorităţilor naţionale constituie o altă cauză majoră de îngrijorare. Unii dintre ei cad (din nou) pradă traficanţilor, alţii încearcă să se

---

[18] Directivele 2008/115/CE, 2001/55/ CE şi 2004/81/CE.

[19] Standardele internaţionale privind tratamentul minorilor neînsoţiţi care derivă din UNCRC au fost identificate de Comitetul pentru drepturile copilului în Comentariul general nr. 6 (2005) „Tratamentul copiilor neînsoţiţi în afara ţării lor de origine”.

alături membrilor familiilor lor sau comunităților din alte state membre și/sau sfârșesc muncind în economia clandestină și trăind în situații degradante.

Acțiuni legislative

- UE ar trebui să adopte standarde mai ridicate de protecție a minorilor neînsoțiți, finalizând negocierile cu privire la revizia *acquis*-ului în domeniul azilului[20] și adoptând o legislație mai cuprinzătoare cu privire la traficul de persoane[21] și exploatarea sexuală a copiilor[22].

- Comisia va asigura aplicarea corectă a legislației UE și va analiza, pe baza unei evaluări a impactului, dacă este necesar să se introducă modificări punctuale sau un instrument specific care să stabilească standarde comune privind primirea și asistența pentru toți minorii neînsoțiți în materie de tutelă, reprezentare legală, acces la locuințe și îngrijire, interviurile inițiale, servicii de educație și asistență medicală adecvată etc.

Analiza și schimbul de informații

- UE ar trebui să evalueze diferitele experiențe pentru a combate dispariițiile și a promova cele mai bune practici.

- Statele membre sunt invitate:

– să acorde prioritate utilizării alertelor privind persoanele dispărute în Sistemul de Informații Schengen pentru cazurile de fugă sau dispariție din structurile de îngrijire;

– să ia în considerare introducerea unor mecanisme de examinare pentru a monitoriza calitatea tutelei în vederea asigurării reprezentării interesului superior al copilului în cadrul întregului proces decizional și în special pentru a preveni abuzurile.

Agenții

- Biroul European de Sprijin pentru Azil este invitat să organizeze activități de formare și să dezvolte cele mai bune practici cu privire la condițiile de primire, procedurile de azil și integrarea minorilor neînsoțiți.

---

20 Propunere de modificare a Directivei 2003/9/CE a Consiliului de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil, COM(2008)815; Regulamentul (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe, COM (2008)820; Regulamentul (CE) nr. 2725/2000 al Consiliului privind instituirea sistemului „Eurodac" pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Convenției de la Dublin, COM (2008) 825; Directiva 2005/85/CE a Consiliului privind standardele minime cu privire la procedurile din statele membre de acordare și retragere a statutului de refugiat, COM(2009)554; și Directiva 2004/83/CE a Consiliului privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate, COM(2009)551.

21 Propunere de directivă privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor și de abrogare a Deciziei-cadru 2002/629/JAI, COM(2010)95 final.

22 Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, a exploatării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile, de abrogare a Deciziei-cadru 2004/68/JAI, COM(2010)94 final.

- FRONTEX este invitată:

– să includă în programul de formare pentru polițiștii de frontieră un modul de formare special privind modul de detectare a situațiilor de vulnerabilitate deosebită a minorilor neînsoțiți, cum ar fi minorii traficați;

– să includă un paragraf separat privind grupurile vulnerabile, inclusiv minorii neînsoțiți, în acordurile de lucru care urmează să fie încheiate cu țări terțe;

– să furnizeze asistență tehnică autorităților de frontieră din țări terțe privind măsurile referitoare la minorii neînsoțiți în legătură cu frontierele.

Finanțare

Comisia:

- va utiliza fondurile în mod eficient pentru a sprijini rețelele europene de tutori în vederea schimbului de bune practici și elaborării de orientări, programe de studiu și cursuri de formare comune etc.;

- va finanța, în cazurile eligibile, înființarea de către statele membre de infrastructuri de primire corespunzătoare nevoilor specifice ale minorilor neînsoțiți.

4.2. Determinarea vârstei și regăsirea familiei

Chestiunea determinării vârstei este crucială, deoarece declanșează o serie de garanții procedurale și legale în legislația relevantă a UE, precum și obligația de respectare a cerințelor în materie de protecția datelor atunci când se înregistrează informații privind minorii neînsoțiți în baze de date cum ar EURODAC.

Procedurile și tehnicile de determinare a vârstei variază și adesea apar preocupări legate de fiabilitatea și proporționalitatea acestora. Posibilitatea de a face apel nu este întotdeauna garantată[23]. Așa cum subliniază experții, tutorele ar trebui să fie prezent în toate stadiile procedurii, iar copiii ar trebui să fie tratați ca atare până se dovedește contrariul.

Regăsirea familiei este un element-cheie al principiului asigurării unității familiei. Acesta este, de asemenea, legat de obligațiile stabilite în instrumentele relevante ale UE: de exemplu, un minor nu poate fi expulzat dacă nu este returnat către un membru al familiei sale, un tutore numit sau către instituții corespunzătoare de primire în statul de returnare. Totuși, statele membre întâlnesc dificultăți majore în regăsirea familiei.

- Comisia va elabora orientări privind cele mai bune practici în colaborare cu experți științifici și juridici, precum și cu Biroul European de Sprijin pentru Azil, care vor pregăti documente tehnice privind determinarea vârstei.

- Biroul European de Sprijin pentru Azil este invitat să organizeze activități de formare privind determinarea vârstei, să elaboreze un modul în cadrul curriculumului european al azilului și un ghid privind cele mai bune practici.

[23] A se vedea raportul REM.

- Statele membre ar trebui să utilizeze Sistemul de Informații privind Vizele (VIS), de îndată ce este operațional, pentru a verifica identitatea unui minor neînsoțit, dacă acesta este înregistrat, cu respectarea condițiilor din articolul 19 din Regulamentul VIS[24].

- Comisia:

– va sprijini statele membre în acordarea de asistență reciprocă pentru regăsirea familiei în țările în care un stat membru a stabilit rețele funcționale în acest scop;

– va promova o abordare comună (de exemplu orientări privind cele mai bune practici) cu privire la determinarea vârstei și regăsirea familiei, inclusiv în ceea ce privește modul de abordare a acestor chestiuni în contextul recursurilor.

5. GĂSIREA UNOR SOLUȚII DURABILE

Soluțiile durabile ar trebui să se bazeze pe evaluarea individuală a interesului superior al copilului și ar trebui să constea în:

– returnarea și reintegrarea în țara de origine;

– acordarea statutului de protecție internațională sau a unui alt statut legal care permite minorilor să se integreze cu succes în statul membru de reședință;

– reinstalare.

- Autoritățile competente ar trebui să ia o decizie privind viitorul fiecărui minor neînsoțit în cel mai scurt termen (dacă este posibil în maxim șase luni), ținând seama de obligația de a încerca să regăsească familia, de a explora alte posibilități de reintegrare în societatea lor de origine și de a evalua ce soluție este în interesul superior al copilului.

5.1. Returnarea și reintegrarea în țara de origine

Este probabil că, în multe cazuri, interesul superior al copilului este de a fi reunit cu familia sa și de a crește în propriul său mediu social și cultural. Ținând seama de aceasta, statele membre ar trebui încurajate să dezvolte soluții inovatoare de parteneriat cu țările terțe de origine și tranzit, de exemplu prin finanțarea unei serii de acțiuni în domeniul educației și formării. Totuși, returnarea este doar una dintre opțiuni și interesul superior al copilului trebuie întotdeauna considerat în primul rând. Trebuie să se acorde prioritate plecării voluntare.

Directiva privind returnarea[25] conține mai multe garanții juridice constrângătoare referitoare la minori, care trebuie transpuse în legislația națională până în decembrie 2010, aducând îmbunătățiri semnificative în mai multe state membre. Cu toate acestea, în legislația UE, există anumite deficiențe în ceea ce privește protecția minorilor neînsoțiți. În special, statele membre au posibilitatea de a exclude din domeniul de aplicare al directivei resortisanții unor țări terțe care sunt reținuți în legătură cu trecerea ilegală a frontierei lor externe. În consecință, este posibil ca minorii neînsoțiți care aparțin acestei categorii să nu beneficieze de garanțiile juridice ale directivei. Cu toate acestea, statele membre sunt constrânse de garanțiile și

[24] Regulamentul (CE) nr. 767/2008.
[25] Directiva 2008/115/CE a Consiliului.

drepturile fundamentale prevăzute în legislația națională, în Carta Drepturilor Fundamentale a UE, în UNCRC și instrumentele Consiliului Europei. Situația ar trebui analizată în continuare.

În plus, deși tutela oferită pentru solicitanții de azil diferă de asistența cerută în procesul de returnare, trebuie ținut seama de nevoia de continuitate a asistenței în procedurile de azil și returnare. Acordurile de readmisie ale UE acoperă complet minorii. Totuși, deoarece trebuie aplicate în conformitate cu garanțiile stabilite altundeva în *acquis*-ul UE, acestea nu conțin dispoziții speciale privind protecția minorilor.

Asistența acordată minorilor ar trebui să reprezinte un proces continuu și stabil, care ar trebui să includă returnarea și faza post-returnare. În toate cazurile, returnarea trebuie să se desfășoare într-un mod sigur, adaptat copilului și ținând seama de sexul copilului. Provocările în această privință se referă la asigurarea faptului că minorii sunt returnați cu respectarea deplină a standardelor internaționale și că ei vor fi acceptați în mediul lor de acasă. Este esențială activitatea pe teren pentru a convinge familiile și comunitățile să salute reîntoarcerea minorului, precum și pentru a preveni stigmatizarea și victimizarea în continuare în cazurile de trafic de persoane. Acest lucru s-ar putea realiza prin oferirea posibilității de a urma un curs educațional sau de formare și prin ajutarea țărilor de origine să ofere copiilor și tinerilor perspective de studiu și muncă, utilizând instrumentele financiare existente. Ar trebui, de asemenea, monitorizată reintegrarea pentru a asigura că nu apar probleme majore.

Măsurile care vizează respectarea dispozițiilor referitoare la minori din Directiva privind returnarea sunt eligibile[26] pentru finanțare din Fondul european de returnare. Sprijinirea țărilor terțe în abordarea problemelor minorilor neînsoțiți continuă să fie, de asemenea, o prioritate a programului tematic. Statele membre și țările terțe ar trebui să utilizeze aceste resurse într-un mod mai precis direcționat.

Comisia:

Finanțare

- va acorda prioritate finanțării acțiunilor specifice destinate minorilor neînsoțiți prin Fondul de returnare și programul tematic, inclusiv pentru:

– proiecte care prevăd monitorizarea și urmărirea post-returnare, în special în cazul copiilor care au fost victime ale traficului de persoane;

– promovarea reunificării copiilor cu părinții lor prin acțiuni de regăsire a familiei în statele membre și în țările de origine;

– sprijin pentru familii și comunități în vederea reintegrării;

– sprijin pentru autoritățile din țările de origine în gestionarea returnării, înființarea unor centre de formare, sprijinirea familiilor și a minorilor returnați, protejarea victimelor traficului de persoane și prevenirea revictimizării etc.;

– studii și cercetare;

– sprijin pentru proiecte și politici care creează oportunități de studiu și formare în țările de origine, deschise tuturor minorilor;

Monitorizarea legislativă

[26] A se vedea documentul SOLID 2008-21.

- va publica un studiu privind practicile și legislația existente în statele membre cu privire la returnarea minorilor neînsoțiți și situația minorilor neînsoțiți care cad sub incidența acordurilor de readmisie;

- va promova cele mai bune practici favorabile copiilor în statele membre.

5.2. Statutul de protecție internațională sau alt statut juridic și integrarea minorilor neînsoțiți

Minorilor neînsoțiți li s-ar putea acorda statutul de refugiați sau de statutul de protecție subsidiară în condițiile stabilite în legislația UE. Dată fiind situația lor deosebit de vulnerabilă, sunt esențiale măsurile de sprijinire a integrării lor în societatea gazdă. Fondul european pentru refugiați (FER) ar putea finanța activitățile relevante.

Legislația și politicile UE nu abordează situația minorilor care nu pot fi returnați, lăsând în seama legislației naționale acordarea permiselor de ședere din motive familiale, umanitare sau de altă natură. În cazurile în care returnarea nu este posibilă sau în care se consideră că integrarea în țara de reședință este în interesul superior al copilului, ar trebui acordat un statut juridic minorilor neînsoțiți, care să le confere cel puțin aceleași drepturi și protecție ca și anterior și ar trebui găsită o cazare adecvată. Minorii ar trebui sprijiniți pe calea integrării lor reușite în societatea gazdă.

Finanțare

Statele membre sunt invitate să utilizeze la maxim posibilitățile existente de finanțare din cadrul FER și al Fondului pentru integrarea resortisanților țărilor terțe.

- Comisia:

– va consolida activitățile care îi privesc pe minorii neînsoțiți atunci când definește prioritățile pentru acțiunea comunitară în programele de lucru anuale adoptate pentru aceste fonduri;

– va examina modalitățile de a integra mai bine dimensiunea minorilor neînsoțiți în următoarea generație de instrumente financiare, din 2014, în domeniul gestionării migrației;

– va finanța proiecte de integrare a minorilor neînsoțiți cu statut juridic, acordând o atenție specială programelor care vizează sprijinirea restabilirii victimelor violenței orientate către copii sau ale traficului de persoane.

Elaborarea politicilor

- Chestiunea specifică a minorilor neînsoțiți ar trebui dezvoltată în continuare în cadrul politicilor de integrare ale UE și naționale, prin schimbul și dezvoltarea de bune practici etc.

- Comisia:

– va aborda provocările specifice ridicate de minorii neînsoțiți în cadrul noului program al UE pentru integrarea migranților;

– va examina situația specifică a minorilor neînsoțiți în studiul planificat privind tratamentul resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care nu pot fi temporar returnați și va analiza dacă este necesar și recomandabil să se stabilească un cadru comun privind minorii neînsoțiți care nu pot fi returnați.

5.3 Reinstalarea

Reinstalarea în UE a minorilor neînsoțiți care sunt refugiați în țări terțe ar putea constitui, de asemenea, o opțiune după examinarea atentă a interesului superior al copilului și dacă nu există nicio altă soluție durabilă[27]. La realizarea acestor evaluări, statele membre vor continua să conlucreze strâns cu ICNUR și cu organizațiile relevante ale societății civile.

- Comisia va încuraja statele membre să continue să utilizeze la maxim posibilitățile de finanțare disponibile în cadrul FER aferente acțiunilor de reinstalare.

- Comisia și statele membre ar trebui să asigure că se ține seama de nevoile specifice ale minorilor atunci când se pune în aplicare programul comun de reinstalare al UE propus.

[27] COM(2009) 447.

6. CONCLUZIE

Planul de acțiune are drept scop să ofere răspunsuri concrete la provocările ridicate de sosirea unui număr semnificativ de minori neînsoțiți pe teritoriul UE, respectând totodată pe deplin drepturile copilului și principiul interesului superior al copilului. Acesta ar trebui considerat drept punctul de plecare într-un proces pe termen lung și punerea sa în aplicare depinde de sprijinul și activitatea tuturor părților implicate: instituțiile și agențiile UE, statele membre, țările terțe și societatea civilă. În anii următori vor fi propuse acțiuni suplimentare și se vor realiza probabil studii, analize și evaluări ale impactului.

Comisia va prezenta rapoarte cu privire la punerea în aplicare a planului de acțiune până la mijlocul lui 2012 și până în 2015 și ar putea propune o revizuire a planului de acțiune și/sau alte acțiuni suplimentare.