



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.9.2012
COM(2012) 554 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

**Raport intermediar privind punerea în aplicare a Planului de acțiune privind minorii
neînsoțiți**

{SWD(2012) 281 final}

I. INTRODUCERE

În mai 2010, Comisia a adoptat Planul de acțiune privind minorii neînsoțiți (2010-2014)¹, acesta fiind urmat de adoptarea, în iunie 2010, a concluziilor Consiliului privind minorii neînsoțiți². Planul de acțiune și concluziile Consiliului au propus o abordare comună la nivelul UE, bazată pe principiul interesului superior al copilului. Acestea au identificat unele direcții principale de acțiune, cum ar fi prevenirea, primirea și identificarea de soluții durabile care urmează să fie puse în aplicare prin intermediul unei serii de măsuri practice întreprinse de instituțiile și agențiile Uniunii Europene (UE), de statele membre ale UE și de părțile interesate.

Planul de acțiune și concluziile Consiliului au invitat Comisia să prezinte un raport cu privire la punerea în aplicare a respectivelor soluții până la jumătatea anului 2012. Acest raport intermediar subliniază evoluțiile survenite între mai 2010 și iunie 2012 și identifică domeniile care necesită o atenție sporită și acțiuni specifice în următorii doi ani. Raportul este însoțit de un document de lucru al serviciilor Comisiei³, care oferă o descriere mai detaliată a acțiunilor instituțiilor și agențiilor UE, precum și a acțiunilor administrațiilor naționale ale statelor membre ale UE. De asemenea, acesta se referă, după caz, la activitățile altor structuri. Raportul și documentul de lucru al serviciilor Comisiei se bazează pe cercetări, pe consultările cu statele membre și pe dialogul permanent cu organizațiile societății civile.

II. SITUAȚIA ACTUALĂ

Evoluțiile din ultimii doi ani arată că sosirea minorilor neînsoțiți⁴ pe teritoriul UE nu reprezintă un fenomen temporar, ci o caracteristică pe termen lung a migrației în UE și că este necesară o abordare comună la nivelul UE în cazul acestui grup de migranți.

Motivele care stau la baza sosirii copiilor neînsoțiți pe teritoriul UE continuă să fie diverse și interdependente. Unii dintre aceștia se refugiază din calea conflictelor armate, catastrofelor naturale, discriminării sau persecuției. În acest context, unele evenimente mondiale, cum ar fi conflictul din Afganistan și Irak sau tulburările politice legate de evenimentele „Primăverii arabe”, pot fi văzute ca factori importanți care contribuie la aceste fluxuri. Afganistanul și Irakul au fost principalele țări de origine a minorilor neînsoțiți sosiți în UE în 2009⁵, iar în cele mai multe state membre, aceste două țări au continuat și în 2010 să fie țări-sursă importante, alături de țările din Cornul Africii⁶. Unii copii nu pleacă de bună voie, ci sunt trimiși de familiile lor pentru a evita persecuțiile politice, a avea acces la educația și bunăstarea de care nu pot beneficia acasă sau, pur și simplu, pentru a scăpa de sărăcie și a-și găsi locuri de muncă în UE⁷, în timp ce alții încearcă să se alătore membrilor de familie care se află deja pe teritoriul UE. Iar ultimul caz este cel al minorilor neînsoțiți care ajung pe teritoriul UE după ce au fost victime ale traficului de persoane în scopul exploatarei.

¹ COM (2010) 213 final.

² Concluziile Consiliului privind minorii neînsoțiți, a 3 018-a reuniune a Consiliului Justiție și Afaceri Interne, Luxemburg, 3 iunie 2010.

³ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, SWD(2012) 281.

⁴ Definiția „minorilor neînsoțiți” derivă din articolul 2 litera (f) din Directiva 2001/55/CE a Consiliului.

⁵ În 2009, Afganistanul, Somalia și Irakul au fost primele trei țări de origine a minorilor neînsoțiți veniți în UE. Frontex (2010), *Minorii neînsoțiți în procesul de migrație*.

⁶ *Sondaj ad hoc privind minorii neînsoțiți – fapte și statistici actualizate*, REM, <http://www.emn.europa.eu>, disponibil la rubrica *REM Sondaje ad-hoc/Protecție* (nr. 367).

⁷ În special în Franța. Frontex (2010), *Minorii neînsoțiți în procesul de migrație*.

După cum s-a menționat în planul de acțiune, statisticile referitoare la acest grup de migranți sunt limitate, situație care continuă și în prezent, în ciuda anumitor îmbunătățiri în materie de colectare a datelor. Cele mai fiabile date disponibile sunt cele referitoare la minorii neînsoțiți care au depus o cerere de azil. În 2011, în UE-27 au fost efectuate 12 225 de cereri de azil, un număr comparabil cu anii precedenți⁸, ceea ce indică faptul că la acest tip de migrație se recurge încă foarte frecvent. Pentru alte tipuri de fluxuri al căror obiect sunt minorii neînsoțiți sunt disponibile mai puține informații. În 2011, numărul declarat al permiselor de ședere eliberate de statele membre minorilor neînsoțiți s-a ridicat la 4 406⁹. În general, datele disponibile sugerează că nu a existat o reducere substanțială a numărului de copii care sosesc pe teritoriul UE și este puțin probabil ca această situație să se schimbe în următorii ani.

Amploarea și natura fluxurilor continuă să varieze de la un stat membru la altul. În unele state membre, minorii neînsoțiți ajung în principal ca solicitanți de azil. Un exemplu în acest sens este Suedia, unde numărul de cereri de azil depuse de copii neînsoțiți a crescut în mod constant, de la an la an, de la 1 510 în 2008 la 2 655 în 2011. În mod similar, în Germania, numărul de cereri de azil efectuate de acest tip de migranți a ajuns aproape triplu în aceeași perioadă, crescând de la 765 la 2 125¹⁰.

În alte state membre, fluxurile de azil sunt relativ mai puțin semnificative, în comparație cu copiii care sosesc ca migranți ilegali. Este cazul Italiei și al Spaniei, care au eliberat în 2010 prime permise unui număr de 2 278 și, respectiv, 819 copii neînsoțiți care nu solicitau azil¹¹. O parte din ce în ce mai mare din aceste fluxuri ilegale se datorează tulburărilor politice din țările din Africa de Nord și din alte părți. De exemplu, Italia a remarcat faptul că în ultimii ani au scăzut fluxurile minorilor neînsoțiți din țările care sunt de mult timp țări de origine, cum ar fi Albania, înregistrându-se în schimb o creștere a acestor fluxuri din unele țări din Africa și Orientul Mijlociu care erau instabile din punct de vedere sociopolitic.

Un ultim grup de state membre sunt țările de tranzit, care primesc foarte puține cereri de azil din partea copiilor neînsoțiți – de obicei, mai puțin de 60 pe an¹² – dar prin care unii copii călătoresc pentru a ajunge în țara lor de destinație. Majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est se încadrează în această categorie.

III. COLECTAREA DE DATE

Colectarea de date continuă să fie una dintre principalele provocări. Având în vedere că minorii neînsoțiți nu constituie un grup omogen și că sunt luați în primire de autorități diferite, nu toți sunt luați în calcul în cadrul colectării periodice a datelor de către statele membre. În timp ce există date statistice fiabile privind copiii neînsoțiți care solicită azil, există mai puține statistici privind copiii neînsoțiți care au migrat în mod ilegal sau au fost victime ale traficului de persoane.

Cu toate acestea, atât în ceea ce privește colectarea, cât și schimbul de date cantitative și calitative au existat îmbunătățiri semnificative în ultimii doi ani. Revizuirea, în 2011, a

⁸ 10 845 în 2010, 12 245 în 2009 și, respectiv, 11 715 în 2008. Sursa: Eurostat.

⁹ Sursa: Eurostat.

¹⁰ Sursa: Eurostat.

¹¹ Cifrele corespunzătoare pentru minorii neînsoțiți care au solicitat azil în 2010 erau 15 în Spania și 305 în Italia. Sursa: Eurostat.

¹² De exemplu, în 2011 au fost 10 cereri de azil depuse de copii neînsoțiți în Republica Cehă și Lituania, 20 în Slovacia, 25 în Bulgaria, 55 în România, 60 în Ungaria și Slovenia. În Estonia și Letonia nu s-au înregistrat astfel de cereri. Sursa: Eurostat.

orientărilor privind colectarea de date în temeiul articolului 6 din Regulamentul privind statisticile¹³ a permis Eurostat să colecteze date referitoare la o categorie suplimentară de permise, și anume permisele de ședere eliberate minorilor neînsoțiți care nu solicită azil sau cărora nu li s-a acordat un permis de ședere ca victime ale traficului de persoane, ceea ce oferă o idee despre amploarea și dinamica altor fluxuri de migrație decât cel al solicitanților de azil¹⁴. În septembrie 2010, Frontex a publicat o evaluare specifică a riscurilor în care a analizat numărul și naționalitatea minorilor neînsoțiți care sunt solicitanți de azil, precum și rutele și modalitățile de facilitare a migrației acestora¹⁵. Rețeaua europeană de migrație (REM) a continuat să joace un rol important în ceea ce privește schimbul de date privind copiii neînsoțiți. O consultare ad hoc efectuată în cursul primului trimestru al anului 2012 a furnizat statistici și informații actualizate despre practicile privind solicitanții de azil¹⁶.

Biroul European de Sprijin pentru Azil (BESA) nou-înființat¹⁷ este, de asemenea, implicat în schimbul de date și monitorizarea acestora. Programul de lucru pentru 2012 prevede constituirea, în cadrul BESA, a unui sistem de schimb de informații și de monitorizare privind copiii neînsoțiți, precum și colectarea de date și elaborarea de informații privind țara de origine¹⁸.

Calea de urmat

Statele membre, instituțiile UE, agențiile UE și organizațiile neguvernamentale și internaționale trebuie să întreprindă eforturi suplimentare la nivelul colectării și al schimbului de date cantitative și calitative, inclusiv în ceea ce privește statisticile diferențiate în funcție de sex. Este necesar să se îmbunătățească în continuare comparabilitatea datelor colectate pe întreg teritoriul UE. Statele membre sunt încurajate să continue colectarea datelor privind minorii neînsoțiți care sunt solicitanți de azil, dar și a celor privind migranții ilegali sau victimele traficului de persoane. În special, datele privind traficul de minori ar trebui să fie și mai mult împărțite pe categorii în vederea obținerii de informații cu privire la minorii neînsoțiți care sunt victime ale traficului de persoane.

Colectarea informațiilor nu ar trebui să se limiteze la colectarea inițială, și anume la momentul în care copiii neînsoțiți intră pe teritoriul unui stat membru. O mai bună înțelegere a situației acestora odată ce se află pe teritoriul UE este la fel de necesară. Ori de câte ori este posibil, statele membre ar trebui să colecteze date cantitative și calitative despre numărul minorilor neînsoțiți care se sustrag structurilor de îngrijire și despre tipurile de servicii și asistența oferită în diferitele etape ale procedurilor aplicabile (cum ar fi procedurile accelerate, procedurile de frontieră, determinarea vârstei, regăsirea familiilor, numirea tutorilor etc.). În

¹³ Regulamentul (CE) nr. 862/2007.

¹⁴ Eurostat, prime permise eliberate pentru alte motive; împărțite în funcție de motiv, durata de valabilitate și cetățenie http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth
¹⁵ Frontex (2010), *Minorii neînsoțiți în procesul de migrație*.

¹⁶ *Sondaj ad hoc privind minorii neînsoțiți – fapte și statistici actualizate*, Ref. nr. 367. Site-ul internet al REM, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

¹⁷ Regulamentul (UE) nr. 439/2010 din 19 mai 2010 privind înființarea unui Birou European de Sprijin pentru Azil.

¹⁸ Programul de lucru pentru 2012 al BESA, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf

sfârșit, ar trebui, de asemenea, să se colecteze date statistice privind numărul minorilor neînsoțiți returnați¹⁹.

În perioada 2013-2014, ca parte a unui proiect-pilot sprijinit de Parlamentul European, Comisia va efectua un studiu pentru a colecta date la nivelul UE despre implicarea copiilor în procedurile judiciare penale, civile și administrative. În acest context, Comisia va colecta statistici bazate pe indicatori relevanți și va oferi o descriere de ansamblu a implicării minorilor neînsoțiți în cadrul procedurilor judiciare administrative din UE.

BESA va facilita schimbul suplimentar de informații și punerea în comun a cunoștințelor prin reuniuni ale experților dedicate chestiunii copiilor neînsoțiți. Până la sfârșitul anului 2012, BESA va elabora Raportul privind Afganistanul ca țară de origine, care va include aspecte specifice relevante referitoare la grupurile vulnerabile, printre care și minorii neînsoțiți.

IV. PREVENIREA MIGRAȚIEI NESIGURE ȘI A TRAFICULUI

Planul de acțiune recunoaște faptul că prevenirea migrației nesigure și a traficului de copii este primul pas în abordarea eficientă a problemei migrației minorilor neînsoțiți. În acest scop, UE și statele sale membre au continuat să integreze migrația – și în special migrația copiilor – în cooperarea pentru dezvoltare. Acestea au întreprins, de asemenea, acțiuni de sensibilizare și de formare, pentru a îmbunătăți identificarea timpurie a victimelor traficului și pentru a informa copiii și familiile acestora cu privire la riscurile migrației ilegale. Un ultim domeniu de activitate a fost dezvoltarea de sisteme integrate de protecție a copilului.

În cadrul programului tematic privind azilul și migrația, al programului tematic „Investiții în capitalul uman”, al Instrumentului european pentru democrație și drepturile omului și al Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare²⁰, UE a finanțat proiecte de prevenire a migrației nesigure și a traficului, de informare a cetățenilor cu privire la copiii expuși riscului, precum și de formare a personalului specializat în vederea detectării situațiilor de risc. De asemenea, UE a continuat să sprijine țările terțe în efortul acestora de a-și îmbunătăți capacitatea legislativă și administrativă de identificare a copiilor care solicită azil și care sunt victime ale traficului de persoane²¹.

Finanțarea la nivel național și la nivelul UE a centrelor aflate în țări de origine precum Senegalul, Marocul, Moldova, Egiptul, Kenya, Guatemala și Bolivia, care oferă adăpost și educație minorilor, a avut rezultate încurajatoare²². Campanii de informare au fost, de asemenea, lansate și sunt întreprinse activități de consolidare a capacităților autorităților naționale și ale polițiștilor de frontieră²³.

O parte importantă a prevenirii migrației nesigure și a traficului o constituie angajamentul continuu față de țările terțe. Chestiunea minorilor neînsoțiți a fost discutată în contextul

¹⁹ *Studiul comparativ privind practicile în domeniul returnării minorilor*, Direcția generală HOME a Comisiei Europene, HOME/2009/RFX/PR/1002; RAPORT FINAL, decembrie 2011, disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p. 27.

²⁰ Pentru o listă completă a proiectelor, a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei, nr. 3 de mai sus.

²¹ Ibidem.

²² Informații furnizate de către AT, BE, ES, IT, NL și SE.

²³ Informații furnizate de BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK și UK.

dialogurilor referitoare la drepturile omului²⁴. UE a continuat să pună în aplicare Orientările UE privind promovarea și protejarea drepturilor copilului²⁵. Se preconizează că revizuirea în 2012 a orientărilor va pune mai mult accentul pe categoriile cele mai vulnerabile, cum ar fi copiii neînsoțiți.

Problema minorilor neînsoțiți este abordată în cadrul dialogurilor în materie de migrație și mobilitate, cum ar fi Parteneriatul UE-Africa privind migrația, mobilitatea și ocuparea forței de muncă și Procesul de la Rabat privind migrația și dezvoltarea. Problema a fost discutată în martie 2011 cu Marocul, în cadrul reuniunii grupului de lucru privind afacerile sociale și chestiunile aferente migrației, precum și în dialogul lansat în octombrie 2011 cu Tunisia și Marocul pe tema migrației, mobilității și securității. Acțiuni specifice referitoare la minorii neînsoțiți sunt prevăzute, de asemenea, în planul de acțiune pentru 2012-2016 al Procesului de la Praga²⁶.

Practicile și experiențele acumulate în ceea ce privește abordarea acestui grup de migranți au fost puse în comun de către țările-gazdă în contextul G8 și al Platformei UE-SUA de cooperare privind migrația și chestiunile referitoare la refugiați. În 2011, Spania a găzduit un seminar privind minorii neînsoțiți, în cadrul Platformei UE-SUA, ceea ce a permis un schimb de opinii și practici între statele membre ale UE și Statele Unite²⁷.

Pentru a îmbunătăți informațiile destinate migranților potențiali, Comisia a inclus o trimitere specifică la copiii neînsoțiți în Portalul UE privind imigrația lansat în noiembrie 2011²⁸.

Calea de urmat

UE și statele membre trebuie să continue să abordeze problema migrației minorilor neînsoțiți în contextul cooperării pentru dezvoltare. Un schimb mai amplu de informații privind inițiativele întreprinse și acțiunile planificate este vital pentru a maximiza utilizarea resurselor disponibile. Discuțiile privind cadrul bugetar al UE pentru perioada 2014-2020 ar trebui să ducă la o mai bună coordonare a fondurilor externe²⁹.

Este, de asemenea, necesar un angajament continuu față de țările de origine și de tranzit. O cooperare stabilă cu țările terțe va ajuta UE și statele membre să înțeleagă mai bine necesitățile acestora, iar țările terțe, la rândul lor, vor sprijini elaborarea și punerea în aplicare a proiectelor viitoare. Este important ca o astfel de cooperare să nu se limiteze la măsuri de prevenire, ci să abordeze, de asemenea, alte aspecte pertinente, cum ar fi restabilirea legăturilor de familie, garantarea returnării în condiții de siguranță a copiilor, precum și riscul

²⁴ Este vorba despre dialogurile privind drepturile omului cu Uniunea Africană, Bangladesh, Belarus, Cambodgia, Canada, țările candidate (Croația, fosta Republică iugoslavă a Macedoniei, Turcia), China, Egipt, Georgia, India, Israel, Japonia, Iordania, Kazahstan, Kârgâzstan, Laos și Liban.

²⁵ 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.

²⁶ Planul de acțiune pentru 2012-2016 al Procesului de la Praga, anexă, punctele I. 3 și II. 4.

²⁷ Este vorba despre seminarul intitulat *Înțelegerea situației minorilor neînsoțiți în SUA și UE și schimbul de bune practici în ambele regiuni*, organizat la 31 mai 2011 la Madrid.

²⁸ A se vedea <http://ec.europa.eu/immigration>, secțiunea *Evitarea riscurilor (Avoiding the risks)*, rubrica intitulată *Copii care călătoresc singuri (Children travelling alone)*: [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

²⁹ *Un buget pentru Europa 2020*, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, COM(2011) 500 final.

ca aceștia să facă din nou obiectul traficului de persoane. Aceste aspecte ar trebui, de asemenea, abordate în contextul parteneriatelor pentru mobilitate și în cadrul dialogurilor cu principalele țări de origine.

Ar trebui încurajate schimburile mai intense cu țările terțe de destinație a minorilor neînsoțiți, nu numai în vederea efectuării unui schimb de experiență și de bune practici, ci și pentru a se găsi soluții concrete în ceea ce privește măsurile de prevenire, regăsirea familiilor și returnarea în condiții de siguranță.

V. PRIMIREA ȘI GARANȚIILE PROCEDURALE ÎN UE

Planul de acțiune a recunoscut importanța măsurilor de primire pentru a se garanta că minorii neînsoțiți care se află pe teritoriul UE beneficiază de îngrijirile și asistența necesare. Prin urmare, UE a continuat să consolideze măsurile de primire și accesul la garanțiile procedurale relevante pentru respectivii copii.

Au fost propuse modificări ale Codului frontierei Schengen și ale Convenției de punere în aplicare a acordului Schengen în vederea îmbunătățirii modului în care minorii neînsoțiți sunt luați în primire la frontiere. Acestea vor introduce modulul de formare privind minorii neînsoțiți pentru polițiștii de frontieră și vor institui în mod oficial o listă a punctelor de contact naționale în vederea consultării privind minorii, la care se va recurge în mod obligatoriu. Operațiunea comună Hammer sub conducerea Frontex a dus la elaborarea de orientări operaționale cu privire la modul de tratare a copiilor, inclusiv a copiilor neînsoțiți, la frontierele externe. Un seminar intitulat *Minorii neînsoțiți: copiii care trec frontierele externe ale UE în căutare de protecție*, care a fost organizat pe durata Președinției belgiene, a avut drept rezultat adoptarea unui set de recomandări pentru autoritățile naționale și actorii transnaționali³⁰.

În ceea ce privește minorii neînsoțiți care sunt solicitanți de azil, UE este pe cale să finalizeze negocierile privind revizuirea acquis-ului în materie de azil, care se preconizează că va consolida protecția acest grup de migranți. În decembrie 2011 a fost adoptată Directiva privind standardele minime³¹. Directiva consolidează dispoziția privind regăsirea membrilor familiei și, pentru prima dată, oferă o listă orientativă de considerații care urmează să fie luate în calcul în momentul determinării interesului superior al copilului.

În aprilie 2011, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia (Directiva privind traficul de persoane)³². Directiva cuprinde noi dispoziții privind acordarea de asistență, sprijin și protecție copiilor neînsoțiți care sunt victime ale traficului de persoane. În special, statele

³⁰ Este vorba despre seminarul organizat de Președinția belgiană intitulat *Minorii neînsoțiți: copiii care trec frontierele externe ale UE în căutare de protecție*, care a avut loc la 9 – 10 decembrie 2010 la Bruxelles. Conferința a fost cofinanțată de Comisie (Fondul pentru frontierele externe) și s-a concentrat pe protecția copiilor încă din momentul în care aceștia sunt luați în primire și a condus la o serie de recomandări.

³¹ Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (reformare). *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 337/9, 20 decembrie 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:RO:PDF>

³² *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 101/1, 15 aprilie 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:RO:PDF>

membre au obligația de a lua măsurile necesare pentru a se asigura că acțiunile specifice menite să ofere asistență și sprijin copiilor care sunt victime ale traficului de persoane sunt întreprinse în urma unei evaluări individuale a situației specifice a copilului-victimă, ținându-se seama în mod corespunzător de opiniile, nevoile și preocupările copilului pentru a se găsi o soluție durabilă pentru acesta. În plus, statele membre ar trebui, de asemenea, să numească un tutore sau un reprezentant din momentul în care copilul este identificat de autorități.

Comisia a înființat un grup de experți privind minorii neînsoțiți în procesul de migrație care să facă schimb de opinii și de practici cu privire la diferitele aspecte din acest domeniu³³. Prima reuniune tematică, organizată la data de 21 iunie 2011, a fost dedicată chestiunii tutelei. Reuniunea a confirmat că tutela este unul dintre elementele esențiale ale protecției copiilor și că, deși nu există un model unic de tutelă, există provocări comune la nivelul UE, cum ar fi necesitatea de a forma tutori. Pentru a sprijini rețelele tutorilor, Comisia a finanțat proiectul *Rețeaua europeană a instituțiilor de tutelă: tutela în practică*, proiect care este implementat în prezent de Fundația NIDOS³⁴. De asemenea, Comisia a finanțat un proiect aflat sub conducerea organizației *Defence for Children* (Protejarea Copiilor) din Țările de Jos, care a dus la formularea standardelor de bază privind tutorii copiilor neînsoțiți³⁵, precum și un proiect care vizează îmbunătățirea calității tutelei și a modului în care sunt îngrijiți minorii neînsoțiți care sunt solicitanți de azil în Europa Centrală³⁶.

În 2012, BESA a acordat prioritate înființării grupului de lucru privind determinarea vârstei, furnizând documentație tehnică și un manual privind determinarea vârstei³⁷. În primăvara anului 2012, BESA a trimis un chestionar statelor membre și organizațiilor societății civile pentru a evalua politicile și practicile curente în UE. Rezultatele vor sprijini activitatea viitoare a grupului de lucru al BESA și vor contribui la elaborarea de orientări.

Grupul de experți privind minorii neînsoțiți a examinat în detaliu procesul de regăsire a familiei³⁸. Concluzia sa a fost că fără implicarea țărilor de origine nu pot fi identificate familiile, tutorii legali sau entitățile corespunzătoare de îngrijire a minorilor, legăturile de familie nu pot fi restabilite, iar minorii nu pot fi returnați într-un mediu sigur. Spania și Franța au prezentat modul în care cooperează cu țările de origine, iar Italia a explicat în ce fel se realizează regăsirea familiilor de către OIM. În ciuda abordărilor divergente adoptate de statele membre în ceea ce privește regăsirea familiilor, punerea în comun de statele membre a unor norme și practici elaborate la nivel național ar putea fi utilă. Prin urmare, s-a propus elaborarea unui chestionar pentru catalogarea informațiilor și schimbul de bune practici în ceea ce privește regăsirea familiilor.

³³ Grupul de experți privind minorii neînsoțiți în procesul de migrație (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. La reuniuni participă experți din state membre ale UE, organizații neguvernamentale, organizații internaționale, instituții și agenții ale UE.

³⁴ Acțiunile comunitare pentru 2011 ale Fondului european pentru refugiați.

³⁵ Proiectul intitulat *Corectarea unei deficiențe în materie de protecție: standarde de bază pentru tutorii copiilor despărțiți de familie în Europa*, coordonat de organizația *Defence for Children* din Țările de Jos, a fost finanțat în cadrul programului DAPHNE III și finalizat în 2011. Aceste standarde sunt disponibile la adresa <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>

³⁶ *Îmbunătățirea calității tutelei și a îngrijirii minorilor neînsoțiți care solicită azil în țări din Europa Centrală*, proiect implementat de Organizația Internațională pentru Migrație, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf

³⁷ Programul de lucru pe 2012 al Biroului European de Sprijin pentru Azil, disponibil la adresa http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_RO_TRA.pdf

³⁸ Reuniunea din 26 martie 2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

Raportul comparativ din 2010 al Agenției pentru Drepturi Fundamentale (FRA) referitor la copiii despărțiți de familie care solicită azil în statele membre ale UE a analizat perspectivele și experiențele copiilor neînsoțiți în 12 state membre ale UE. Acesta a identificat bunele practici și deficiențele sistemelor existente în legătură cu aspecte cum ar fi cazarea, accesul la asistență medicală, educația și formarea, reprezentarea juridică, rolul lucrătorilor sociali, determinarea vârstei, regăsirea familiilor și reunificarea³⁹.

În februarie 2011, Comisia a adoptat Agenda UE pentru drepturile copilului, care are drept obiect protecția copiilor aflați în situații vulnerabile, cum este cazul copiilor neînsoțiți. Acțiunile luate în considerare includ promovarea utilizării Orientărilor din 2010 ale Consiliului Europei privind justiția în interesul copilului, care conțin dispoziții referitoare la copiii neînsoțiți. De asemenea, agenda sprijină și încurajează dezvoltarea de activități de formare la nivel european pentru judecători și alți profesioniști din domeniu, cu privire la participarea optimă a copiilor la procedurile judiciare.

În cursul anului 2011, BESA a actualizat modulul de formare european în materie de azil privind „chestionarea copiilor”. Acest modul se referă la nevoile de formare pentru agenții responsabili pe probleme de azil în ceea ce privește aspectele de gen, trauma și vârsta. De asemenea, modulul garantează desfășurarea procesului de chestionare a minorilor într-un mod favorabil acestora⁴⁰.

Finanțarea este în continuare o parte importantă a evoluției practice a abordării comune la nivelul UE a chestiunii minorilor neînsoțiți. În 2011, Parlamentul European a aprobat un proiect-pilot prin care urmează să se aloce o finanțare de 1 000 000 EUR pentru proiecte privind politicile de prevenire, primire, protecție și de integrare care vizează copiii neînsoțiți⁴¹. Recunoscând limitele abordării „sectoriale”, propunerea de regulament din 2011 privind Fondul pentru azil și migrație⁴² reunește sprijinul financiar pentru gestionarea integrării, a migrației, a azilului și a returnărilor și abordează, într-un mod mai cuprinzător și coordonat, nevoile diferitelor grupuri-țintă ale resortisanților țărilor terțe, printre care și minorii neînsoțiți.

Calea de urmat

UE s-a angajat să revizuiască acquis-ul în materie de azil până la sfârșitul anului 2012. Comisia a propus standarde de protecție mai ridicate pentru copiii neînsoțiți. Ar trebui să se acorde atenție transpunerii dispozițiilor relevante privind acest grup de migranți. Pe cât posibil, seminarele organizate pentru a discuta transpunerea Directivei privind traficul de persoane și a Directivei privind standardele minime, precum și a altor directive viitoare în materie de azil, ar trebui să includă discuții cu privire la problema copiilor neînsoțiți.

Comisia va continua să garanteze că legislația UE referitoare la minorii neînsoțiți este pusă în aplicare în mod corect și că eventualele deficiențe în materie de protecție sunt remediate.

În cooperare cu Frontex, BESA va lua în considerare unele posibilități suplimentare de formare în ceea ce privește tratarea cazurilor în care sunt implicați copii la frontierele externe

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

⁴¹ Linia bugetară 18 03 18: *Proiect-pilot – Analiza politicilor privind primirea, protecția și integrarea minorilor neînsoțiți.*

⁴² Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru azil și migrație, COM (2011) 751 final.

ale UE, formare care ar urma să includă procedurile de evaluare a vârstei și a dovezilor. De asemenea, BESA va facilita în continuare schimburile de informații și de cunoștințe prin intermediul diverselor reuniuni ale experților privind copiii neînsoțiți.

Cu sprijinul BESA și al statelor membre, Comisia își va continua activitatea în domeniul regăsirii familiilor atât în UE, cât și în țările terțe, în vederea identificării și promovării celor mai bune practici. UE și statele membre ar trebui, de asemenea, să încurajeze în continuare cooperarea cu țările de origine a minorilor neînsoțiți.

Comisia va continua să aloce resurse financiare pentru proiecte care vizează copiii neînsoțiți. Cu toate acestea, trebuie să se intensifice eforturile pentru utilizarea fondurilor. Statele membre și organizațiile societății civile sunt invitate să prezinte propuneri specifice pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a abordării comune a UE privind minorii neînsoțiți. O contribuție importantă ar putea fi aceea a unor noi proiecte care să pună accentul pe cele mai bune practici în ceea ce privește prevenirea dispariției copiilor din structurile de îngrijire, îmbunătățirea standardelor de cazare și găsirea unor soluții pentru aceștia atunci când împlinesc 18 ani. În cele din urmă, este necesar să se asigure disponibilitatea resurselor financiare dincolo de 2013. Viitorul Fond pentru azil și migrație ar trebui să faciliteze finanțarea proiectelor privind minorii neînsoțiți.

VI. GĂSIREA UNOR SOLUȚII DURABILE

Majoritatea statelor membre ale UE au transpus Directiva privind returnarea⁴³ în legislația națională. Acest lucru a dus la îmbunătățiri semnificative în ceea ce privește protecția minorilor neînsoțiți în mai multe state membre. În cursul procesului de transpunere a directivei, situația respectivilor copii a făcut obiectul unor discuții specifice în cadrul reuniunilor Comitetului de contact pentru Directiva privind returnarea.

În cadrul Fondului de returnare, Comisia a finanțat Platforma europeană pentru returnarea minorilor neînsoțiți și proiectul privind Instrumentul european de reintegrare desfășurat sub conducerea Serviciului de repatriere și plecare din Țările de Jos, printre ale cărui grupuri-țintă se numără și copiii neînsoțiți. Studiul privind practicile în materie de returnare a minorilor, care este finanțat de Comisie, oferă statelor membre o listă de control cu bunele practici ce trebuie urmate în momentul analizării returnării copiilor către țări terțe⁴⁴. Programul de lucru pentru 2011 al Fondului de returnare a pledat pentru elaborarea de proiecte vizând regăsirea familiilor, monitorizarea minorilor returnați și centrele de primire a minorilor neînsoțiți returnați.

Fondul european pentru refugiați și Fondul european de integrare a resortisanților țărilor terțe acordă prioritate acestui grup de migranți, atâta timp cât activitățile relevante sunt eligibile pentru cofinanțări mai importante⁴⁵.

Modificarea, în martie 2012, a Fondului european pentru refugiați⁴⁶, prin care s-a creat Programul comun de relocare al UE consolidează rolul UE în ceea ce privește acordarea de

⁴³ Directiva 2008/115/CE, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, L 348/98, 24 decembrie 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:RO:PDF>

⁴⁴ *Studiul comparativ privind practicile în domeniul returnării minorilor*, Direcția generală HOME a Comisiei Europene, HOME/2009/RFX/PR/1002; raport final, decembrie 2011, disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p. 160.

⁴⁵ 75 % în loc de 50 %.

protecție internațională minorilor neînsoțiți. Prin acordarea de stimulente financiare, noul program încurajează statele membre să participe la relocarea în UE a copiilor neînsoțiți cărora li s-a acordat statutul de refugiat într-o țară terță.

Calea de urmat

Raportul referitor la aplicarea Directivei privind returnarea, care urmează să fie pregătit de Comisie până în decembrie 2013 va examina cu atenție, printre altele, punerea în aplicare a dispozițiilor referitoare la minorii neînsoțiți.

Fondul de returnare va continua să aloce resurse financiare pentru activitățile care vizează acest grup de migranți. Statele membre și organizațiile societății civile sunt invitate să utilizeze întregul potențial al resurselor financiare disponibile în cadrul fondului.

Comisia va continua să susțină includerea copiilor neînsoțiți în prioritățile în materie de relocare ale programului de relocare al UE, conform celor prevăzute pentru perioada 2014-2020 în cadrul Fondului pentru azil și migrație.

VII. CONCLUZII

Planul de acțiune al UE privind minorii neînsoțiți și concluziile Consiliului au reprezentat etape importante în crearea unei abordări europene comune, bazate pe drepturi, referitoare la acest grup de copii migranți.

Abordarea comună a UE a permis elaborarea unor reflecții mai eficace de politică transversală privind modul de abordare a situației copiilor, indiferent de statutul de migrație al acestora, și a facilitat discuțiile între instituțiile UE, autoritățile naționale, organizațiile interguvernamentale și neguvernamentale în diferite domenii de politică, permițând intensificarea schimbului de cunoștințe și practici referitoare la minorii neînsoțiți. Abordarea comună a UE a garantat acordarea unei mai mari importanțe măsurilor de finanțare menite să gestioneze situația acestor copii. Recunoașterea explicită a interesului superior al copilului ca principiu director a contribuit la adoptarea dispozițiilor care asigură, în cadrul noilor instrumente legislative ale UE, o protecție sporită pentru acest grup deosebit de vulnerabil de migranți.

Sosirea copiilor neînsoțiți pe teritoriul UE nu reprezintă o situație temporară, ci o caracteristică pe termen lung a migrației în UE. Există și va continua să existe necesitatea unei abordări comune a UE în ceea ce privește minorii neînsoțiți pentru a putea continua să se răspundă în mod eficient și cu respectarea deplină a drepturilor copilului acestei provocări complexe și transnaționale, atât la nivel național, cât și la nivel european.

În ultimii doi ani, Comisia a acordat o atenție deosebită asigurării unei mai bune coordonări și coerențe între diferitele instrumente legislative, financiare și de politică referitoare la minorii neînsoțiți. Acțiunile puse în aplicare au contribuit la îmbunătățirea colectării de date, la prevenirea migrației nesigure și a traficului de persoane, la protecția copiilor din momentul în care aceștia se află pe teritoriul UE și la identificarea de soluții durabile.

⁴⁶ Decizia nr. 281/2012/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 martie 2012 de modificare a Deciziei nr. 573/2007/CE de instituire a Fondului european pentru refugiați pentru perioada 2008-2013, ca parte a Programului general *Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii*.

Cu toate acestea, dezvoltarea unei abordări comune a UE în ceea ce privește chestiunea minorilor neînsoțiți este un proces continuu și gradual, pentru care sunt necesare eforturi suplimentare la nivelul punerii în comun a cunoștințelor cu privire la fenomenul aflat în discuție, la nivelul stabilirii și punerii în aplicare a acțiunilor cu și fără caracter legislativ care să asigure protecția adecvată a copiilor și, în special, la nivelul îmbunătățirii metodelor prin care să se găsească soluții durabile. În acest context, conferința pe tema minorilor neînsoțiți, organizată în iunie 2012 de Președinția daneză a UE și de organizația *Salvați Copiii*, a avut o contribuție foarte utilă la cea de-a doua perioadă a implementării planului de acțiune.

Comisia va continua să acorde prioritate finanțării proiectelor care vizează copiii neînsoțiți. Statele membre, organizațiile internaționale și organizațiile neguvernamentale sunt încurajate să utilizeze resursele financiare disponibile pentru a le exploata pe deplin potențialul. De asemenea, odată adoptat, viitorul instrument financiar – Fondul pentru azil și migrație – ar trebui să garanteze coerența finanțării activităților care vizează acest grup de migranți. Prin intermediul instrumentelor sale de asistență externă, UE va continua să finanțeze, în țări și regiuni terțe, inițiative privind chestiuni referitoare la minorii neînsoțiți.

Și alți actori instituționali din UE sunt invitați să analizeze ce capacități ar putea să aloc pentru a contribui la eficientizarea implementării. În calitate de părți interesate și actori importanți în acest domeniu, organizațiile internaționale guvernamentale și neguvernamentale sunt încurajate să contribuie în continuare la punerea în aplicare a abordării comune a UE.

UE și statele sale membre trebuie să consolideze eforturile pe care le depun în ceea ce privește colaborarea cu țările terțe de origine, de tranzit și de destinație în promovarea unei abordări comune a UE privind copiii neînsoțiți. Situația acestor copii ar trebui să fie abordată în continuare în contextul politicii externe în domeniul migrației, astfel cum se prevede în cadrul abordării globale în materie de migrație și mobilitate. Fără implicarea țărilor de origine nu pot fi realizate progrese în ceea ce privește unele aspecte precum refacerea unității familiei sau garantarea returnării în condiții de siguranță. În sfârșit, colaborarea cu țările terțe pentru prevenirea migrației nesigure trebuie să fie coordonată cu ajutorul în materie de dezvoltare și cooperare.