



Protejarea copiilor emigranți într-o zonă de liberă circulație

Monitorizarea transnațională a procedurilor de returnare implicând copii români și bulgari emigrați în Grecia și Franța



Terre des hommes

tdh.ch

Protejarea copiilor emigranți într-o zonă de liberă circulație

RAPORTUL STUDIULUI



Terre des hommes

Helping children worldwide. tdh.ch

Organizații:

Terre des hommes Foundation „Lausanne“ din Ungaria

În parteneriat cu

Alliance for Children and Youth (Bulgaria)

ARSIS (Grecia)

Hors La Rue (Franța)

Terre des hommes (România)

Data de începere și încheiere a studiului:

1 iulie 2011 – 15 noiembrie 2012

Colectarea datelor:

Andreeva, Martina (Hors La Rue, Franța)

Hystuna, Valbona (ARSIS, Grecia)

Pisarska, Mariana (Alliance for Children and Youth, Bulgaria)

Teodorescu, Alexandru (Terre des hommes, România)

Analiză bilaterală:

Légaut, Jean-Philippe (Hors La Rue, Franța)

Soulele, Dimitra (ARSIS, Grecia)

Autorul raportului:

Cazenave Pierre



Acest studiu a fost produs în cadrul proiectului REVENI – cofinanțat de programul de sprijin pentru justiția penală al Comisiei Europene. Conținutul acestei publicații nu reflectă în mod obligatoriu opiniile Comisiei Europene și nici nu implică aprobarea de către Comisie a opiniilor exprimate aici. Orice greșală rămâne responsabilitatea exclusivă a autorului.

© Terre des hommes – Child Relief

Autor: Pierre Cazenave

Citare propusă : « Cazenave, Pierre. Protecting Migrant Children in a Freedom of Movement Area, Terre des hommes – Child Relief, December 2012 ».

CUPRINS

MULȚUMIRI	4
CUVÂNT ÎNAINTE	5
REZUMAT EXECUTIV.....	7
I) PREZENTAREA STUDIULUI.....	8
Rățiunea studiului și întrebările abordate	10
Grupuri țintă ale studiului, definiții și concepte de bază.....	12
Metodologia de cercetare	14
Limitările studiului.....	16
II) PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA CADRULUI LEGISLATIV ȘI POLITIC PRIVIND RETURNAREA COPIILOR ROMÂNI ȘI BULGARI DIN FRANȚA ȘI GRECIA	17
A) Cadre juridice, politice procedurale în țările de origine	17
Bulgaria:	17
România	18
Concluzii.....	19
B) Diversitatea procedurilor aplicabile în țările de destinație.....	20
Franța:.....	20
Grecia:	24
Concluzii:.....	27
C) Cadre juridice și politice inadecvate la nivel regional	28
Între cauze și consecințe: Rolul UE în migrația intracomunitară a copiilor.....	28
Concluzie.....	30
III) ANALIZA PRACTICII BILATERALE PRIVIND RETURNAREA COPIILOR ROMÂNI ȘI BULGARI ÎN ȚARA LOR DE ORIGINE.....	31
A) Dificultăți structurale care îngreunează protecția copiilor în faza premergătoare luării deciziilor.....	31
1) Lipsa conștientizării în legătură cu cadrele disponibile.....	32
2) Dificultăți în asigurarea măsurilor interimare de protecție	33
B) Îmbinarea activității sociale și a deciziilor juridice: necesitatea instrumentelor standardizate și procedurilor armonizate.....	34
1) Ponderea acordată informațiilor din ancheta socială în procesul de luare a deciziei.....	34
2) Neglijarea re-victimizării: absența evaluărilor de risc și securitate	35
C) Multiplicitatea practicilor în aplicarea practică a deciziei de returnare.....	37
D) Monitorizarea în țările de origine și aplicarea soluțiilor durabile.....	38
1) Înțelegerea limitată a conceptului de soluții durabile	38
2) Proiectele de viață ca instrumente de administrare a fluxului de migrație	39
IV) CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	41
ANEXA 1.....	
ANEXA 2:	59
ANEXA 3	65

MULȚUMIRI

Acest raport de studiu este rezultatul eforturilor combinate și implicării personalului din toate organizațiile partenere în acest proiect: Alliance for Children and Youth, ARSIS, Hors La Rue, Terre des hommes Delegation din România precum și fundația Terre des hommes Foundation din Ungaria (Biroul Regional al Terre des hommes - Child Relief for Central and South East Europe).

El nu ar fi putut fi realizat fără susținerea inestimabilă a diferitelor părți interesate din agenții guvernamentale și neguvernamentale care au acceptat să dedice eforturi semnificative pentru proiect și să aloce o parte din timpul lor studiului.

Echipa care a efectuat studiul este deosebit de recunoscătoare membrilor secției pentru copii ale Parchetului din Paris și ale Agenția de protecție juridică a copilului, Agenția bulgară de stat pentru protecția copiilor și Agenției de stat pentru asistență socială, precum și diversilor membri ai Poliției de frontieră. Ne exprimăm de asemenea recunoștința față de consilierii de la Agenția română pentru protecția copilului și Agenției naționale pentru prevenirea traficului cu ființe umane și față de reprezentanții instituțiilor și autorităților grecești din Atena și Salonic, printre care E.K.K.A, Parchetelor pentru minori, Departamentelor de poliție pentru protecția minorilor și combaterea crimei organizate și traficului cu ființe umane, ONG-ul „A21”, ambasadelor și consulatelor române și bulgare, precum și tuturor participanților la Conferința de la Budapesta pentru contribuțiile lor de neprețuit la studiu.



CUVÂNT ÎNAINTE

În întreaga lume, migrația copiilor pune probleme din ce în ce mai mari Statelor cu privire la protecția la care aceștia sunt îndreptățiți. Convenția Națiunilor Unite privind Drepturile Copilului (CRC) obligă Statele semnatare să acționeze în interesul copilului și să trateze toți copiii aflați pe teritoriul lor în mod egal și fără discriminare pe baza vreunui din criteriile interzise, inclusiv pe baza vârstei. Un copil care este lipsit în mod temporar sau definitiv de mediul familial, sau pentru care nu este în interesul său să fie lăsat în acel mediu, este îndreptățit la protecție și asistență oferite de Stat. Copiii emigranți, inclusiv celor ce muncesc, adeseori nu li se acordă protecția cuvenită, chiar dacă le cunoaștem foarte bine vulnerabilitatea în ceea ce privește traficul de persoane și exploatarea în toate formele, care este accentuată de lipsa de maturitate și vârsta acestora.

În calitate de Raportor Special al Națiunilor Unite pentru Traficul de Persoane, în special cu femeile și copiii, am pus pe primul plan problema protecției și asistenței victimelor, cu precădere drepturile acestora la remedii efective. Dacă un copil emigrant trebuie trimis acasă, acest lucru trebuie făcut cu respectarea corespunzătoare a principiului respectării interesului copilului. Copiii afectați trebuie să fie consultați și să participe la luarea unor astfel de decizii, iar opiniile lor trebuie luate în considerare în conformitate cu principiile capacității de dezvoltare, supraviețuirii și dezvoltării copilului. Trebuie să beneficieze de îngrijire înainte și după returnare, inclusiv reintegrarea prin dezvoltarea unor deprinderi de viață.

Statele trebuie să se asigure că legislația proprie conține prevederi solide, axate pe copii, destinate combaterii traficului de copii, și că acestea sunt implementate cu cel mai mare respect pentru drepturile și bunăstarea copiilor. Aceste politici axate pe copii trebuie să includă sisteme de raportare accesibile copiilor, instruire pentru autoritățile care aplică legea, pentru a se asigura salvarea și reintegrarea victimelor copii în moduri centrate pe copii și a nu-i trata ca pe criminali, precum și că planurile naționale de acțiune și programele și politicile de luptă contra traficului de persoane îi includ pe copii în calitate de participanți și parteneri cu drepturi egale. Participarea copiilor la dezvoltarea unor măsuri adecvate pentru reducerea vulnerabilităților este esențială pentru succesul oricărei politici sau oricărui program destinat protecției și susținerii copiilor.

Studiile efectuate de Terre des hommes și partenerii săi abordează un fenomen care a primit prea puțină atenție până în prezent, și anume protecția copiilor într-o zonă în care libertatea de mișcare este un drept, dar în care anumite aspecte transfrontaliere împiedică procesele de protecție. Aceasta relevă clar că discrepanțele de abordare dintre diversele State și lipsa unei colaborări internaționale au consecințe nefavorabile asupra situației copiilor, care pot în ultimă instanță să îi supună unui risc de trafic și victimizare secundară. În acest sens, acest studiu demonstrează că o abordare regională a protecției copiilor va fi de asemenea esențială în lupta contra traficului de copii.

Așa cum am recomandat în raportul meu către Consiliul Drepturilor Omului asupra abordării centrate pe drepturile omului a traficului de persoane la nivel regional și subregional, regiunile sunt cele mai apropiate și deci cele mai potrivite pentru a pune la punct inițiative contra traficului care sunt eficiente și protejează victimele. La nivel sub-regional sau regional cooperarea și parteneriatul între State în cadrul unei sub-regiuni sau regiuni pot promova lupta contra traficului într-un mod strategic, deoarece multe cazuri de trafic de persoane sunt comise în cadrul aceleiași regiuni iar factorii de „împingere” și „atrageră” pentru astfel de cazuri sunt generați de situația politică, economică, socială și culturală din regiune. Vulnerabilitatea copiilor români și bulgari la trafic și exploatare este bine documentată, iar eu am depus deja eforturi în multe dintre lucrările mele precedente în sensul abordării predominanței fenomenului de trafic în rândul comunităților marginalizate. A venit acum momentul în care guvernele europene să ia cunoștință de această realitate și să se alăture eforturilor de a acorda protecție sporită copiilor emigranți la nivelul UE, atât în țările lor de origine cât și în cele de destinație.

Sperăm că acest studiu va fi de folos factorilor de decizie în luarea măsurilor adecvate în viitorul apropiat. Recomandările făcute în acest raport sunt absolut necesare dacă Statele membre UE doresc să își îndeplinească obligațiile de protecție a drepturilor copiilor.



Joy N'Gozi Ezeilo
Raportor Special al Națiunilor Unite pentru traficul de persoane, în special femeile și copii



REZUMAT EXECUTIV

Acest studiu analizează emigrația intracomunitară a copiilor români și bulgari în Franța și Grecia, în situații de vulnerabilitate. El se concentrează pe procedurile de returnare care sunt folosite în aceste țări și le evaluează în lumina principiului intereselor superioare ale copilului în conformitate cu Convenția pentru Drepturile Copilului, la care au aderat toate statele membre UE. Deși studiul s-a confruntat cu numeroase limitări care au consecințe asupra acurateței rezultatelor, concluziile și recomandările acestui studiu se bazează pe un proces de colectare a datelor de 16 luni, care a permis colectarea de informații în legătură cu 97 cazuri individuale de copii pentru care autoritățile au găsit sau ar fi trebuit să găsească soluții durabile.

În prima parte, raportul analizează cadrul legal și procedural aplicabil cazurilor de copii migranți din UE. Raportul a semnalat o importanță lacună în legătură cu protecția copiilor, care nu a fost prevăzută la momentul creării spațiului de liberă circulație în cadrul UE și care a dus la situația paradoxală în care un copil migrant din UE nu beneficiază de asigurările procedurale pe care le pot pretinde copiii din țările terțe. Statele membre nu sunt capabile în prezent să facă față riscurilor pe care le presupune pentru copii libertatea de circulație. În plus, există o multitudine de convenții internaționale, legi, regulamente și proceduri, ceea ce a dus la o relativă confuzie în utilizarea lor în practică. Această diversitate de legi tinde să fie rezultatul categorisirii copiilor, indiferent dacă sunt victime ale traficului, sunt copii neînsoțiți sau delincvenți juvenili care au emigrat în străinătate în speranța de a găsi o viață mai bună, ceea ce creează confuzie pentru autorități, care nu folosesc întotdeauna cadre adecvate pentru a găsi soluții pe termen lung pentru copiii respectivi.

Al doilea capitol analizează practicile de returnare ale statelor membre UE de la faza de pre-decizie la aplicarea fizică a returnării. S-a demonstrat clar că schimbul de informații între statele membre UE este îngreunat de lipsa unor proceduri comune, inclusiv de absența unui proces armonizat în legătură cu ancheta socială. În plus, un fel de neîncredere sau suspiciune între autorități a fost identificat ca factor care afectează calitatea procesului decizional care ar trebui să ducă la implementarea unor soluții durabile pentru copii. În această privință, s-a dovedit că absența unor perspective viitoare pentru copiii migranți din UE promovează migrația pendulară: în absența unor alternative și a unui plan/proiect pe termen lung, este mai puțin probabil ca copiii migranți din UE să rămână în mediul lor de origine, de unde au evadat

deja din cauza lipsei de oportunități. Se pare, de fapt, că sistemul judiciar din țările de destinație operează într-un vid conceptual în încercarea de a identifica soluții durabile pentru copii. În același timp, autoritățile pentru protecția copiilor din țările de destinație se confruntă cu dificultăți practice în munca lor cu această categorie de copii, cu bariere lingvistice și fără mijloace practice de a oferi protecție adecvată copiilor migranți din UE.

În ce privește aplicarea practică a deciziilor de returnare, studiul a identificat un număr semnificativ de modus operandi de returnare, dintre care unele sunt în linie cu legislația, iar altele, nu. Operația de returnare poate diferi de la un stat la altul, dar interesant este faptul că poate urma proceduri diferite de la o regiune la alta în aceeași țară.

În ce privește monitorizarea în țările de origine, volumul mare de muncă în cadrul sistemului pentru protecția copilului din țările de origine, în combinație cu lipsa unui personal cu pregătire corespunzătoare este de asemenea un obstacol în calea monitorizării care ar trebui realizată după aplicarea procedurii de returnare.

Principala recomandare a studiului propune crearea unei proceduri standardizate aplicabile în cele 27 de state membre, care ar promova coordonarea internă și transnațională pentru a evalua corespunzător situația copiilor și a găsi soluții durabile concepute în comun cu copiii implicați, lăsând astfel un spațiu important pentru participarea lor.

În ce privește situația prezentă, singura certitudine în legătură cu situația copiilor migranți din UE este că ei rămân „suspendați” între două necesități pe care statele membre nu au reușit încă se le reconcilieze: o căutare a oportunităților legate de migrație și un drept fundamental de protejat.

I) PREZENTAREA STUDIULUI

Migrația copiilor care vin din țări terțe în Uniunea Europeană (UE) ocupă un spațiu semnificativ în agenda prezentului studiu. Problemei minorilor străini neînsoțiți i s-a acordat multă atenție din partea organizațiilor internaționale precum și a guvernelor naționale care s-au confruntat și încă se confruntă cu un număr important de sosiri ale unor copii neînsoțiți și separați. Uniunea Europeană a introdus un solid cadru legislativ pentru abordarea fenomenului și a elaborat politici și strategii de finanțare care vizează în mod corespunzător această categorie de copii.¹

Cu toate acestea, se acordă o atenție mai redusă problemelor ridicate de migrația intracomunitară a copiilor, în timp ce un număr important de copii deținând una sau mai multe cetățenii, sau care își au reședința oficială într-unul sau mai multe state membre UE se află în alte țări decât țara lor de origine sau cea de reședință obișnuită. Unii dintre acești copii au emigrat singuri, căutând oportunități mai bune decât cele care li se ofereau acasă, în timp ce alții au fost îndepărtați cu forța din mediul lor de origine de către persoane rău intenționate și au fost traficați în alte state membre în diverse scopuri de exploatare. Unii dintre ei au emigrat împreună cu membrii familiei apropiate sau extinse iar alții au decis să-și încerce singuri șansele.

Un număr semnificativ dintre copii din ultima categorie provin din România și Bulgaria, iar cifrele confirmă de asemenea că majoritatea copiilor victime ale traficului în țările de destinație provin tot din aceste două țări.

Este de la sine înțeles că proporția sporită a copiilor români și bulgari în cadrul acestui flux intracomunitar de migrație se poate explica prin sărăcia structurală care afectează aceste țări. Este suficient să privim la rata copiilor expuși riscului de sărăcie, care a crescut semnificativ în 2011, 32,9% dintre toți copiii din România și 27,9% dintre toți copiii din Bulgaria fiind expuși riscului de sărăcie.² cele mai mari rate din Spațiul Economic European. În același timp, rata analfabetismului în rândul elevilor este cea mai ridicată în România și Bulgaria, fiind de 40,4% și 41%³ în timp ce procentajul din produsul intern brut alocat educației în aceste două țări este printre cele mai scăzute dintre statele membre ale Uniunii Europene.⁴

Estimarea globală a muncii forțate 2012⁵ a Organizației Internaționale a Muncii indică faptul că Europa Centrală și de Sud-est și Comunitatea Statelor Independente constituie regiunea unde rata muncii forțate este cea mai mare din lume, cu 4,2 persoane implicate în muncă forțată sau obligatorie la 1000 locuitori. În mod similar, raportul Departamentului de Stat din 2012 privind traficul de persoane a evidențiat că un număr semnificativ de copii din Bulgaria și România au fost traficați în alte state membre UE care reprezintă majoritatea țărilor de destinație.

¹ A se vedea, de exemplu, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Plan de acțiune pentru minorii neînsoțiți (2010 – 2014), SEC(2010)534, 6 mai 2010 disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF> [accesat la 11 noiembrie 2012]

² Sursă: Eurostat, ratele pentru 2011 disponibile la <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

³ Ibidem, statistici pentru 2009

⁴ Ibidem, 4,58% pentru Bulgaria și 4,24% pentru România, statistici pentru 2009

⁵ ILO Global Estimate of Forced Labour, Results and Methodology, 2012, disponibilă la http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf [accesat 15 noiembrie 2012]



Raportul pentru Bulgaria spune că „unii copii din Bulgaria sunt obligați să practice cerșetoria și furtul în Bulgaria precum și în Grecia, Italia și Regatul Unit”⁶ în timp ce capitolul pentru România evidențiază că „românii reprezintă o sursă semnificativă pentru victimele traficului în Europa” subliniind că „[...] Copiii reprezintă probabil cel puțin o treime din victimele traficului din România”⁷.

Aceste cifre și concluzii destul de îngrijorătoare ale organizațiilor internaționale și ale agențiilor guvernamentale constituie indicii asupra cauzelor primare ale migrației copiilor, dar se cunosc puține elemente în legătură cu procedurile și practicile statelor membre UE în abordarea consecințelor acestor fluxuri de migrație a copiilor.

Tăcerea Uniunii Europene în legătură cu un fenomen pur european este surprinzătoare. Statele membre sunt lăsate să facă față singure acestei probleme dificile și există prea puțină coordonare pentru a oferi măsuri de protecție corespunzătoare acestor copii.

Studiul de față a încercat să efectueze o analiză profundă, prin metode de birou și empirice de cercetare, a situației prezente și propune soluții bazate pe dovezi pentru un fenomen complex care nu a fost luat suficient în considerare până acum.

6 Trafficking in Persons Report, US State Department, 2012, Bulgaria

7 Ibidem., Romania. Raportul privind traficul din 2012 al Agenției Române Împotriva Traficului de Persoane indică faptul că 30,5% dintre victimele române ale traficului sunt minori, reprezentând 319 copii.

Rațiunea studiului și întrebările abordate

Partenerii au decis să se implice în acest proiect de studiu din cauza dificultăților pe care le-au întâmpinat zilnic în gestionarea cazurilor de copii emigranți în UE precum și a problemelor cu care s-au confruntat încercând să-și coordoneze activitatea (și metodele de lucru) cu autoritățile în asemenea cazuri. Este evident că în ambele țări de destinație care sunt supuse cercetării, a sosit și continuă să sosească un important flux de copii emigrați din Bulgaria și România.

Totuși, administrarea cazurilor copiilor emigrați în UE devine mai dificilă tocmai din cauza statutului lor de cetățeni UE. Copiii cetățeni ai UE nu beneficiază de varietatea de regulamente și protecții procedurale asigurate de cadrul legislativ al Uniunii Europene cetățenilor unor țări terțe.

Această situație surprinzătoare este bine caracterizată în corpusul legislativ aplicat în înființarea unui Sistem european comun de azil care exclude în mod explicit cetățenii UE din obiectul său de aplicare. În cadrul unui studiu comandat de Directoratul General pentru Politici Interne al Parlamentului European,⁸ autorii susțin că „Protocolul Aznar“ care completează reformele introduse de Tratatul de la Amsterdam „[...] reduce dreptul la azil la dreptul cetățenilor din țări terțe și nu la un drept al cetățenilor Uniunii Europene, cei din urmă neavând dreptul de a-l invoca în interiorul UE“. Autorii continuă explicând că s-ar putea contesta faptul „[...] că Uniunea Europeană își asumă dreptul de a se abate de la universalitatea protecției internaționale acordându-și unilateral un certificat de conformitate cu drepturile fundamentale“.⁹

Se poate face o paralelă în această privință între procedurile de returnare în țări terțe ale copiilor emigrați și cele care se aplică copiilor emigrați din UE. Articolul 10 din directiva privind returnarea¹⁰ care se concentrează asupra minorilor neînsoțiți prevede că:

“1. Înainte de a decide emiterea unei decizii de returnare pentru un minor neînsoțit, organismele corespunzătoare, altele decât autoritățile care efectuează returnarea, trebuie să furnizeze asistență adecvată, acordând importanța cuvenită interesului superior al copilului.

2. Înaintea îndepărtării unui minor neînsoțit de pe teritoriul unui stat membru, autoritățile statului membru respectiv se asigură că acesta este trimis unui membru al familiei sale, unui tutore desemnat sau unor centre de primire corespunzătoare în statul de returnare.“

⁸ European Parliament, Setting up a Common European Asylum System, August 2010, disponibil la: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_/pe425622_en.pdf [accesat 12 iulie 2012]

⁹ Protocol on asylum for nationals of member States of the European Union, disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> [accesat 3 noiembrie 2012]. Articolul unic al Protocolului 24 stipulează că „dat fiind nivelul de protecție a drepturilor fundamentale și libertăților de către statele membre ale Uniunii Europene, statele membre trebuie considerate ca țări de origine sigure una față de alta din punct de vedere legal și practic în privința aspectelor legate de azil[...]“

¹⁰ Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală

Pe de altă parte, prevederile directivei privind libertatea de mișcare, un text care stabilește – în ce privește returnarea – unele reguli aplicabile privind returnarea copiilor emigrați în UE, specifică în articolul 28 privind protecția împotriva expulzării că:

3. Nu se poate lua o decizie de expulzare împotriva cetățenilor Uniunii – în afară de cazul în care decizia se bazează pe motive imperative de securitate publică, așa cum sunt definite de statele membre, dacă aceștia:

(a) au locuit în statul membru gazdă în timpul ultimilor zece ani; sau

(b) sunt minori, în afară de cazul în care expulzarea este necesară pentru interesele superioare ale copilului, așa cum se prevede în Convenția Națiunilor Unite pentru Drepturile Copilului din 20 noiembrie 1989.

Se poate observa că prevederile aplicabile cetățenilor țărilor terțe sunt nu doar substanțiale, ci chiar stabilesc o serie de garanții care trebuie satisfăcute înainte de emiterea unei decizii privind returnarea. Dimpotrivă, directiva privind libertatea de mișcare lasă o marjă mare de discreție statelor membre în a determina ce poate include excepția de „motive imperative de securitate publică” și oferă, de asemenea, posibilitatea statelor membre de a returna copilul când acest lucru este necesar [pentru] interesele superioare ale copilului fără a da detalii suplimentare privind determinarea intereselor superioare ale fiecărui copil.

Deși se dau alte exemple în capitolele următoare, partenerii au considerat că discreția totală acordată statelor membre UE în chestiuni privind fluxurile de emigrație intracomunitară a creat o disparitate în practicile care necesită soluții paneuropene armonizate. Acest lucru a fost confirmat de asemenea în studii empirice, la nivel de stradă, care au fost efectuate în cadrul altor proiecte.¹¹

¹¹ A se vedea, de exemplu: “Invernizzi, Antonella. Vulnerability to exploitation and trafficking of Bulgarian children and adolescents in Greece. A case study of street based survival strategies in Thessaloniki. Project Mario in collaboration with ARSIS, Budapest, 2011” disponibil la: <http://marioproject.org/documents/vulnerability-to-exploitation-and-trafficking-of-bulgarian-children-and-adolescents-in-greece> [accesat în 3 noiembrie 3 2012]

Grupuri țintă ale studiului, definiții și concepte de bază

A) **Grupul țintă** al studiului a fost temeinic discutat în cursul întâlnirii inițiale de la Budapesta și a fost creat suficient de mare pentru a include varietatea de situații cu care se confruntă copiii atunci când sunt implicați într-un proces de emigrare.

Așa cum s-a explicat mai sus, studiul s-a axat pe copii care dețineau cetățenia unui stat membru UE și care au fost găsiți în alt stat membru. Aceasta conduce la două considerații diferite:

- a) prima se referă la vârsta grupului țintă: o persoană fizică cu vârsta sub 18 ani;
- b) a doua se referă la un element străin specific care trebuie îndeplinit pentru ca un caz să intre în obiectul studiului: copilul trebuie să fie cetățean al unui stat membru sau să aibă reședința legală în Uniunea Europeană și să fie găsit în alt stat membru.

În legătură cu situația grupului țintă, echipa de studiu a decis să considere **criteriile de emigrare ca fiind primordiale**, pentru ca studiul și recomandările sale să abordeze majoritatea cazurilor de protecție a copiilor care pot apărea într-un context de emigrare în cadrul Uniunii Europene.

Prin urmare, studiul a urmărit toate situațiile în care se pot încadra copiii emigrați din UE, incluzând, fără a se limita la:

- a) copii care au fost (potențial) traficați sau trecuți ilegal granița,
- b) copii care au emigrat singuri (minori neînsoțiți) sau cu familiile lor (în acest caz, copiii care au emigrat cu familiile au fost luați în considerare doar în cazul în care au existat bănuieli că respectivii copii și/sau părinții lor au fost sau erau (potențial) traficați pentru vreun scop de exploatare)
- c) delincvenții juvenili (sau copii care pot fi considerați drept o amenințare la adresa ordinii publice)
- d) copii care desfășoară activități economice pe străzi

În fine, ultimul element care a fost luat în considerare pentru ca studiul și recomandările sale să fie precise a trebuit să se refere la acțiunile sau omisiunile autorităților de stat. În consecință, formează parte a acestui studiu situațiile în care autoritățile au decis în legătură cu cazuri de copii emigrați din UE dar și cele în care nu s-a luat o decizie deși ar fi trebuit luată una în cazul lor.

Prin urmare, grupul țintă de studiu se poate defini ca fiind constituit din copii români și bulgari pentru care o procedură de returnare a fost (sau ar fi trebuit să fie) luată în considerare de autoritățile statului francez sau grec. Cu toate acestea, într-un efort de a fi concisi dar și de a aduce dezbateră la o scară europeană mai largă, copii care corespund definiției de mai sus vor fi numiți **copii emigrați din UE**¹² în această publicație.

B) Studiul se axează pe procesele de returnare și interpretează aceste procese prin prisma articolului 3 alineatul (1) al Convenției pentru Drepturile Copilului. Prin urmare, toate procesele de returnare au trebuit analizate în lumina considerației acordate principiului interesului superior al copilului.

Referințele făcute între parcursul studiului la **procesul de returnare** includ toate situațiile în care autoritatea unui stat membru decide, propune, obligă sau ajută la revenirea fizică a unui copil în țara lui de origine sau de reședință obișnuită. Prin urmare, toate procedurile denumite returnare, îndepărtare, repatriere, deportare, expulzare, extrădare și returnare voluntară asistată se încadrează în definiția scopului returnării¹³.

Principiul intereselor superioare ale copilului¹³ așa cum se specifică în articolul 3 alineatul (1) din Convenția cu privire la drepturile copilului, se folosește pe parcursul studiului ca principal reper de orientare pentru analiză. Două procese diferite pot decurge din principiul intereselor superioare ale copilului: o determinare a intereselor superioare și o evaluare a intereselor superioare. Ambele procese au fost definite de UNHCR în directivele sale pentru determinarea intereselor superioare ale copilului.¹⁴ Aceasta spune:

¹² O definiție a termenului copil emigrat în UE este prezentată în propunerea de directivă care se găsește în Anexa II

¹³ Articolul 3 alineatul (1) din Convenția cu privire la drepturile copilului stipulează că „În toate acțiunile care privesc copiii, întreprinse de instituțiile de asistență socială publice sau private, de instanțele judecătorești, autoritățile administrative sau de organele legislative, interesele copilului vor prevala”.

¹⁴ UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> [accesată la 12 noiembrie 2012]

„O **determinare a intereselor superioare** descrie procesul formal cu norme stricte de protecție procedurală conceput pentru determinarea intereselor superioare ale copilului pentru decizii deosebit de importante care afectează copilul. Aceasta trebuie să faciliteze participarea adecvată a copilului fără discriminare, să implice factorii de decizie cu domenii de experiență relevante și să echilibreze toți factorii relevanți pentru evaluarea celei mai bune opțiuni.

O **evaluare a intereselor superioare** este o evaluare făcută de personalul care acționează în legătură cu copiii individuali, în afară de cazul în care este necesară o procedură BID, concepută pentru a asigura că asemenea acțiune ia în considerare în primul rând interesele superioare ale copilului. Evaluarea se poate face de unul singur sau prin consultare cu alți membri ai personalului.“

Conceptul de **Trafic cu ființe umane** este definit pe parcursul studiului în conformitate cu direcțiile articolului 2 alineatul (1) din Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia¹⁵ care specifică:

„Recrutarea, transportul, transferul, adăpostirea sau primirea de persoane, inclusiv schimbul sau transferul de control asupra persoanelor în cauză, efectuate sub amenințare sau prin uz de forță sau prin alte forme de constrângere, prin răpire, prin fraudă, prin înșelăciune, prin abuz de putere sau profitând de starea de vulnerabilitate sau prin oferirea sau primirea de bani sau de alte foloase pentru a obține consimțământul unei persoane care deține controlul asupra alteia, în vederea exploatării.“

În măsura în care sunt implicați copii, articolul 2 alineatul (5) prevede că

„Atunci când faptele menționate la alineatul (1) sunt îndreptate împotriva unui copil, acestea constituie infracțiunea de trafic de persoane, chiar dacă nu a fost folosit niciunul dintre mijloacele menționate la alineatul (1).“

Termenul exploatare este definit în articolul 2 alineatul (3) astfel:

„Exploatarea include cel puțin exploatarea prostituției altor persoane sau alte forme de exploatare sexuală, munca sau serviciul forțat, inclusiv cerșitul, sclavia sau practicile similare sclaviei, aservirea, exploatarea activităților infracționale sau prelevarea de organe.“

Conceptul de **soluții durabile** este menționat adesea în studiu. Diferite definiții ale acestui concept se pot găsi în diverse documente și una care este reținută în acest studiu se poate găsi în directivele UNICEF privind protecția drepturilor copiilor victime ale traficului, unde soluțiile durabile sunt definite ca:

„Aranjamente pe termen lung pentru copii victime ale traficului prin opoziție cu soluții pe termen scurt (cum sunt o perioadă de reflecție, asistență de urgență și permise de rezidență temporare). Mai general, termenul ia trei forme: integrare locală, returnarea în țara sau locul de origine sau relocarea într-o terță țară. Soluțiile durabile pot fi văzute și ca un mod de a preveni re-traficarea”.

Această definiție este valabilă și pentru copii care nu sunt victime ale traficului și trebuie înțeleasă ca atare.

¹⁵ Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> [accesat la 12 noiembrie 12 2012]

Metodologia de cercetare

Proiectul a fost conceput în urma interesului exprimat de toate organismele partenere față de o lipsă critică de cunoștințe în legătură cu practicile de returnare ale statelor membre în cazul copiilor emigrați în UE.¹⁶ În iulie 2011, toți partenerii s-au întrunit pentru a concepe instrumentele ce urmau a fi folosite în cadrul studiului. În cadrul studiului s-a preferat o metodă de cercetare calitativă, deoarece scopul acestuia nu era să demonstreze prevalența unui fenomen binecunoscut, ci să faciliteze o dezbatere constructivă în legătură cu vulnerabilitatea și lipsa de protecție a copiilor emigrați în UE.

Principala grilă de analiză folosită a rezultat din Comentariul general numărul 6 al Comitetului Națiunilor Unite în legătură cu Drepturile copilului privind tratamentul copiilor neînsoțiți și separați în afara țării lor de origine.¹⁷

În acest comentariu, Comitetul pentru Drepturile Copilului a stabilit o îndrumare fundamentală în legătură cu returnarea copiilor neînsoțiți și separați. Acesta a afirmat că:

„Returnarea în țara de origine nu este o opțiune dacă ar conduce la un ‚risc rezonabil‘ ca asemenea returnare să ducă la violarea drepturilor fundamentale ale copilului și, în particular, dacă se aplică principiul nereturnării. Returnarea în țara de origine se va organiza în principiu doar în cazul în care asemenea returnare servește interesele superioare ale copilului. O asemenea determinare trebuie să ia în considerare – între altele:

- Siguranța, securitatea și condițiile, inclusiv condițiile socio-economice care îl așteaptă pe copil după returnare, inclusiv un studiu efectuat acasă, dacă este cazul, de către organizații sociale din rețea.
- Disponibilitatea aranjamentelor de îngrijire pentru acel copil.
- Opiniile copilului exprimate în cadrul exercitării dreptului său în acest sens în conformitate cu articolul 12 și cele ale îngrijitorilor.
- Nivelul de integrare al copilului în țara gazdă și durata absenței din țara de origine.
- Dreptul copilului de a-și „păstra identitatea, inclusiv naționalitatea, numele și relațiile de familie“ (articolul 8).
- „Dezirabilitatea continuității în creșterea copilului și a cadrului etnic, religios, cultural și lingvistic al copilului“ (articolul 20).

În absența disponibilității de îngrijire asigurată de părinți sau membri ai familiei extinse, returnarea în țara de origine nu trebuie, în principiu, să aibă loc în absența unor aranjamente prealabile sigure și concrete în legătură cu responsabilitățile de îngrijire și custodie la revenirea în țara de origine

85. În mod excepțional, o returnare în țara de origine se poate aranja, după cântărirea cu atenție a intereselor superioare ale copilului și a altor considerente, în cazul în care acestea din urmă se bazează pe drepturi și au preponderență față de interesele superioare ale copilului. Acesta poate fi cazul în situații în care copilul constituie un risc grav pentru securitatea Statului sau a societății. Argumentele nebazate pe drepturi, de exemplu cele privind controlul general al emigrării, nu pot avea preponderență față de considerentele privind interesele superioare ale copilului

86. În toate cazurile, măsurile de returnare trebuie efectuate într-o manieră sigură, adecvată pentru copil și luând în considerare sexul acestuia.

87. Țărilor de origine li se reamintesc în acest context obligațiile lor în conformitate cu articolul 10 al Convenției și – în particular – în legătură cu „dreptul copilului și al părinților săi de a părăsi orice țară, inclusiv cea proprie, și de a intra în propria lor țară.“

¹⁶ Pentru o descriere a proiectului, a se vedea Anexa 3

¹⁷ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 1 septembrie 2005, CRC/GC/2005/6, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html> [accesat la 12 noiembrie 2012]

În urma tuturor acestor considerente și pe baza experienței partenerilor în acest domeniu, s-a formulat o **ipoteză de cercetare** inițială și echipa de cercetare a presupus că „**decizia oficială** privind returnarea unui copil român sau bulgar (fie că acesta este sau nu victimă a traficului, exploatării și/sau abuzului, neînsoțit, delincvent) nu s-a bazat întotdeauna pe **informații adecvate** transmise de autoritățile din țara de origine la timp, ceea ce nu a permis elaborarea, aplicarea și monitorizarea adecvate a unei soluții durabile pentru aceștia.“

Pentru a verifica această ipoteză inițială, s-au formulat întrebări de cercetare abordând trei zone diferite care trebuiau explorate:

1. În faza de luare a deciziei, principala întrebare era dacă calitatea anchetei sociale – atât în ce privește substanța și diseminarea sa – este adaptată scopului pentru care a fost efectuată
2. În faza de luare a deciziei, partenerii au încercat să afle dacă procedurile curente aplicate în practică de către autoritățile din Franța și Grecia înainte de returnare ar putea fi considerate ca proceduri adecvate pentru determinarea intereselor superioare ale copilului.
3. În urma unei decizii de integrare locală sau returnare, s-au prevăzut măsuri de monitorizare (mai ales acțiuni ale copilului și autorităților) care ar putea fi asociate cu conceptul de „proiect de viață“ în țările de destinație, înainte de returnare?

Pentru a culege date care ar permite efectuarea cercetării și prezentarea de răspunsuri la întrebările formulate, s-au **întocmit dosare individuale** care au fost apoi îmbunătățite pentru a se potrivi la întrebările studiului.¹⁸

Deoarece unele dosare individuale pot conține informații sensibile care ar putea cădea în mâinile unor persoane rău intenționate, **s-a realizat și un protocol de comunicare** detaliind pașii care trebuie parcurși de parteneri înaintea schimbului de informații sensibile. S-au creat coduri de criptare comune și căsuțe poștale cu uz exclusiv, accesate doar în scopul schimbului de dosare individuale.

Următoarele 16 luni au fost dedicate **colectării de date și sensibilizării profesioniștilor**. Coordonatorii de proiect cu experiență în munca în rețea au colectat informații în țările de destinație în legătură cu copii (care urmează să fie) returnați și aceste informații au fost împărtășite coordonatorilor de proiect din țările de origine cărora li s-a cerut de asemenea să verifice datele colectate în țările de destinație, prin **interviuri cu părți interesate locale, sau cu copiii și familiile returnate**.

Faptul că organizațiile partenere din țările de destinație au stabilit contact zilnic și relații cu copiii și familiile care aparțin grupului țintă prin muncă de stradă, asigurarea de servicii (de exemplu cazare sau activități zilnice în centre, inclusiv mese) a ajutat considerabil la procesul de colectare a datelor deoarece un număr considerabil dintre beneficiarii activităților lor au fost (sau ar fi fost) implicați în proceduri care au condus la o decizie privind rămânerea lor în țara de destinație sau returnarea în țara de origine sau de domiciliu obișnuit.

Exercițiul de colectare a datelor întins pe 16 luni a permis celor 3 cercetători să analizeze 97 cazuri de copii care au fost în contact cu autoritățile din țările de destinație și pentru care s-a luat sau ar fi trebuit să se ia o decizie între ianuarie 2009 și noiembrie 2012. Dintre cele 97 cazuri individuale de dosare individuale de copii, s-au putut finaliza corespunzător 22 de cazuri iar în celelalte nu s-a putut verifica identitatea copilului, ceea ce a îngreunat colectarea de informații suplimentare în legătură cu cazurile. Cu toate acestea, s-au colectat date relevante în legătură cu cazurile lor și acestea au putut fi verificate încrucișat în numeroase cazuri între țările de origine și de destinație.

Cercetătorii au efectuat de asemenea peste **30 de interviuri semistructurate** – prin vizite pe teren și schimburi în țările de origine și de destinație – urmărind să se obțină mai multe informații atât asupra cazurilor individuale, cât și a problemelor generale legate de protecția copilului, cu care autoritățile trebuie să se confrunte în activitățile lor zilnice.

¹⁸ Structura dosarelor individuale folosite pe parcursul proiectului se poate găsi în Anexa 1

Limitările studiului

Rezultatele acestui studiu trebuie interpretate în lumina limitărilor implicate de analiză.

În primul rând, nu toate cele 97 de dosare individuale au putut fi finalizate, din cauza mai multor obstacole. Primul a fost legat de foarte legitima preocupare în legătură cu protecția datelor, cu care partenerii s-au confruntat la colectarea informațiilor de la autoritățile naționale. În anumite cazuri, autoritățile nu au putut împărtăși informații personale despre cazuri individuale ale copiilor care au fost sau ar fi trebuit să fie implicați în procese de returnare, din cauza obligațiilor lor rezultate din legislația și procedurile interne.

Un al doilea obstacol se poate găsi în informațiile limitate care se pot colecta în cazurile în care partenerii nu au putut verifica informațiile chiar cu copilul. În cazurile în care partenerii au fost direct implicați prin furnizarea de servicii, ei s-au putut baza pe relațiile deja existente cu copiii și familiile lor, beneficiind astfel de încrederea lor și relațiile pozitive care s-au stabilit. În acel caz, disponibilitatea de a împărtăși a permis colectarea de informații precise și temeinice în legătură cu succesiunea de evenimente produse și procedurile urmate în administrarea cazurilor lor de către autorități. În cazul în care nu a existat această relație pozitivă, datele colectate au fost precare și informațiile furnizate în dosarele individuale s-au bazat pe interviuri cu autoritățile, iar copilul și/sau rudele sale au furnizat informații limitate.

A treia problemă se referă la informațiile conflictuale dispersate adesea între diferite servicii, furnizate de autoritățile de stat, care pot fi considerate în sine ca un rezultat al studiului. Este posibil ca autoritățile de protecția copilului să se fi confruntat cu un caz care nu a fost transmis poliției sau ca poliția să fi investigat un caz fără a-l transmite autorităților de protecția copilului. Se înțelege de la sine că absența mecanismului de coordonare și a unui sistem central de colectare a datelor în țările de destinație nu doar că a împiedicat echipa de studiu în prezentarea unei imagini precise a prevalenței fenomenului, ci reduce și capacitatea țărilor de destinație de a planifica și aplica politici adecvate, bazate pe probe.

În pofida acestor limitări, studiul este realizat pe o bază empirică solidă întrucât o parte semnificativă a dosarelor individuale au putut fi finalizate iar principalele legi, proceduri și regulamente au fost puse la dispoziția echipei de studiu.

II) PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA CADRULUI LEGISLATIV ȘI POLITIC PRIVIND RETURNAREA COPIILOR ROMÂNI ȘI BULGARI DIN FRANȚA ȘI GRECIA

Toate țările supuse studiului au elaborat un set de măsuri legislative și nelegislative pentru abordarea problemei specifice a copiilor emigrați din UE și pentru protecția lor. Deoarece situațiile cu care se confruntă țările de destinație diferă de cele din țările de origine, legile și procedurile relevante au fost examinate în capitole diferite pentru a reflecta mai bine și a compara dificultățile cărora trebuie să le facă față în contextul dat.

A) Cadre juridice, politice procedurale în țările de origine

România și Bulgaria au creat un cadru legislativ solid destinat protecției copilului față de violență, abuz și neglijare. Se aplică proceduri clare de protecția copilului pentru copiii acelor țări, inclusiv cei returnați din alte țări UE.

În particular, atât România cât și Bulgaria au introdus cadre specializate legislative și de procedură care se adresează vulnerabilității copiilor emigrați din țară după ce sunt identificați în străinătate și returnați în țările lor. Întrebarea dacă sistemele de protecție a copilului din aceste țări protejează eficient copii emigrați este abordată în al treilea capitol al studiului.

Bulgaria:

Bulgaria, în afară de prevederile legii sale generale privind protecția copilului, care sunt aplicabile tuturor copiilor, inclusiv celor care nu sunt cetățeni ai țării, a realizat un „Mecanism de coordonare pentru îndrumarea, îngrijirea și protecția minorilor bulgari repatriați neînsoțiți (UAM) și copiilor – victime ale traficului reveniți din străinătate”.¹⁹

Mecanismul este destinat să promoveze atât o mai bună coordonare a serviciilor la nivel național și internațional, cât și să ofere un răspuns multidisciplinar și trans-sectorial la nevoile copiilor din Bulgaria returnați din străinătate din cauza statutului lor de emigranți sau traficați.

Mecanismul de coordonare din Bulgaria a fost creat în 2005 și perfecționat apoi în decembrie 2010. Sunt disponibile versiuni în limbile bulgară și engleză care permit autorităților străine să se familiarizeze cu practicile lor.

¹⁹ A Bulgarian State Agency for child protection, Coordination mechanism for referral, care and protection of repatriated Bulgarian UAM and children – victims of trafficking returning from abroad, Disponibil la: http://www.stopech.sacp.government.bg/?sid=professional_eng&pid=000000046 [accesat la 25 noiembrie 2012]

Mecanismul de coordonare pentru îndrumarea, îngrijirea și protecția minorilor bulgari repatriați neînsoțiți și a copiilor – victime ale traficului reveniți din străinătate descrie un „sistem de organisme la nivel central și local, care repatriază, întâlnesc, identifică, îndepărtează din mediul familial, reabilitează, reintegrează copilul și monitorizează cazul”. Mecanismul de coordonare cuprinde o categorie largă de copii emigrați din Bulgaria, inclusiv copii care au emigrat voluntar sau copii traficați.

Mecanismul de coordonare este foarte detaliat și acordă un rol central Agenției de Stat pentru Protecția copilului, identificând toți participanții, mandatele, rolurile și responsabilitățile lor în legătură cu returnarea unui copil bulgar din străinătate.

Mecanismul de coordonare descrie în esență procedura de urmat în comunicarea cu alte instituții dar nu abordează substanța administrării cazului. Acesta prevede o urmărire obligatorie a cazurilor individuale timp de un an, iar website-ul său oferă un sistem online specific pentru raportarea cazurilor de abuz confirmat sau suspectat asupra unui copil (care totuși rămâne concentrat pe exploatarea sexuală).

Oarecum surprinzător, sistemul pare să funcționeze autarhic deoarece nu se proiectează pe sine în afara granițelor Bulgariei. De exemplu, nu descrie pașii care trebuie parcurși în etapa pre-returnare, cum ar fi necesitatea unui schimb internațional, de exemplu într-un caz dat, prin efectuarea unei anchete sociale. Acest lucru este cel mai bine reprezentat prin acceptarea returnării copilului prin „notificare minimă”.

Mecanismul național de îndrumare a fost adoptat ca acord inter-instituțional care a necesitat angajamentul tuturor instituțiilor implicate dar nu a produs un text care să poată fi invocat înaintea unei instanțe juridice pentru a contesta acțiunile sau omisiunile administrației bulgare.

România

La fel ca în cazul Bulgariei, România are un cadru legislativ bine dezvoltat în legătură cu protecția copilului și autoritățile beneficiază de îndrumări și cadre metodologice clare pentru orientarea lor în eforturile de prevenire, protecție și reintegrare pentru copiii returnați care sunt vulnerabili la exploatare, abuz și/sau neglijare.

Decizia guvernului 49/2011²⁰ conține prevederi care urmăresc să ofere un cadru metodologic în legătură cu aspecte legate de îngrijirea și asistența asigurată copiilor români victime ale traficului sau – similar cu cel asigurat de Mecanismul de coordonare din Bulgaria, minorii români repatriați din străinătate.

Scopul, obiectul și formatul îndrumărilor metodologice conținute în decizia 49/2011 sunt ușor diferite de Mecanismul de Coordonare din Bulgaria în sensul că pătrunde în substanța problemei și nu se limitează la procedurile de comunicare în interiorul și între instituții.

²⁰ Hotărârea 49/2011, Guvernul României, Monitorul Oficial 117 din 16 februarie 2011 (M. Of. 117/2011) disponibilă la <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/HOTARARI-DE-GUVERN/HG49-2011.pdf> [accesat la 12 noiembrie 2012]



Decizia guvernului 49/2011 din 19 ianuarie 2011 are ca obiectiv aprobarea celor două metodologii:

1) Cadru metodologic pentru prevenire și intervenție în echipe multidisciplinare în cazuri de violență împotriva copiilor și violență în familie, și

2) Metodologia privind intervenția multidisciplinară și alte intervenții instituționale asupra copiilor exploatați și copiilor expuși riscului de exploatare prin muncă, copiilor victime ale traficului de oameni și a copiilor români emigrați victime ale altor forme de violență pe teritoriul altor state.

Cele două seturi de îndrumări metodologice care sunt prezentate ca anexe la decizia guvernului detaliază în manieră substanțială linia de acțiune care trebuie urmată de stat în categoriile susmenționate. De asemenea, identifică autoritățile responsabile pentru aplicarea acțiunilor prevăzute în îndrumări și intră în detaliu în ce privește conținutul activității care trebuie desfășurate.

Detaliile care trebuie să fie prezente în anchetele sociale sunt de asemenea indicate și oferă un format adecvat pentru schimbul de informații la nivel internațional. Acestea din urmă sunt însă reglementate prin Ordinul 107/14.03.2005 al Autorității Naționale pentru protecția drepturilor copilului pentru aprobarea modelului de evaluare socială cu privire la situația socială și familială a copilului român neînsoțit găsit pe teritoriul altui stat, în vederea returnării sale, precum și a planului cadru de pregătire a reinsertiei sociale a copilului neînsoțit ce urmează a fi returnat, care include o evaluare de risc și siguranță. În principiu, dacă acesta din urmă relevă vreun risc semnificativ cu care copilul s-ar putea confrunta după returnare, se prevăd măsuri speciale de protecție și se includ în planul de reintegrare.

Urmărirea cazurilor copiilor și familiilor care au fost returnate este de asemenea prevăzută, iar autoritatea de protecție a copilului la nivel local are datoria de a elabora planul de reintegrare a copilului mai sus menționat, și de a urmări cazurile individuale timp de minimum șase luni.

Documentul cuprinde diverse categorii de copii, evitând astfel stabilirea de categorii.

Întrucât îndrumarea a fost validată prin decizie a guvernului, ea este opozabilă statului și poate fi invocată într-o dispută între un copil și/sau reprezentantul său și stat, în cazul acțiunilor sau omisiunilor sale.

Concluzii

Este interesant de menționat că atât guvernul bulgar cât și cel român au luat în considerare realitatea cu care se confruntă copiii care emigrează din aceste țări atunci când au conceput proceduri și îndrumări de substanță care cuprind diverse categorii de copii emigrați.

Procedurile se aplică la fel tuturor tipurilor de copii emigrați, indiferent dacă sunt victime ale traficului sau minori returnați în țările lor, evitându-se astfel confuzia în aplicarea diferitelor proceduri pentru tipuri diferite de cazuri. Trebuie menționat că aceste proceduri simplificate nu împiedică autoritățile să adopte o abordare care este sensibilă la specificul unui caz întrucât – după îndrumare – măsurile pot fi adaptate la necesitățile fiecărui copil individual emigrat după returnarea sa.

Această abordare laudabilă poate fi însă subminată de situația din țările de destinație, unde copiii sunt încă supuși încadrării în categorii și unde există o stare de confuzie relativă în legătură cu procedurile aplicabile.

Mai mult, principala cale de comunicare și raportare pare să rămână, pe hârtie și în țările de origine, Ministerele de Externe respective, prin misiunile lor diplomatice din străinătate. Totuși, principalele părți interesate din țările de destinație sunt autoritățile judiciare responsabile cu luarea deciziei de returnare a copiilor în cauză. Este potențial important să se examineze simplificarea canalului de comunicare pentru a încerca evitarea implicării unei alte autorități în canalele de comunicare. Acest lucru a fost în mod cert defavorabil atât pentru ritmul cât și pentru calitatea comunicării, așa cum se va arăta în Capitolul III.

Ambele țări au abordat în legislația lor chestiuni legate de cooperarea internațională și, în special în România, au conturat în mod substanțial îndatoririle autorităților locale de protecție a copilului după repatrierea unui copil. Trebuie totuși să remarcăm că mecanismul de coordonare bulgar rămâne neclar, chiar dacă oferă elemente de procedură interesante. Schimburile cu omologii lor în protecția copilului din România ar putea viza și schimbul de experiență în această privință. În fine, planurile de urmărire și reintegrare sunt de asemenea prevăzute în legislație dar rămân dificil de implementat în practică datorită dificultăților structurale întâmpinate de țările de origine.

B) Diversitatea procedurilor aplicabile în țările de destinație

Aspectele de procedură care rezultă din abordarea vulnerabilității copiilor emigrați din UE în Franța și Grecia sunt mult mai complexe deoarece este implicat un element străin. Întrucât ambele țări sunt părți la Convenția privind Drepturile Copilului, se aplică un principiu general de nediscriminare și copiii de alte naționalități au aceleași drepturi cu cei de naționalitatea respectivă.²¹

Cu toate acestea, așa cum s-a demonstrat în introducerea studiului, administrarea cazurilor legate de copiii emigrați din UE ridică o serie de provocări din cauza dreptului lor la libera circulație în cadrul granițelor UE. Deoarece copiii emigrați din UE posedă cetățenia unui stat membru UE sau reședința oficială în acesta, ei beneficiază automat de prevederile directivelor privind libera circulație²² ceea ce implică dreptul de a circula liber în Franța și Grecia și de a locui acolo pe o perioadă de până la trei luni fără „nici o condiție sau formalitate în afară de cerința generală de a deține o carte de identitate sau un pașaport valabil”.²³ Prin urmare, tensiunea între controlul de securitate și statutul unui copil nu există în realitate în contextul copiilor emigrați din UE care migrează în interiorul granițelor UE.

Ei beneficiază deja de dreptul de a șede, care le permite să circule și absența verificărilor de frontieră din Zona Schengen nu permite verificarea duratei șederii copiilor români și bulgari chiar dacă controalele de frontieră nu au fost eliminate încă din cauza nefinalizării aditerii României și Bulgariei la zona Schengen.²⁴

Deși această situație provoacă îngrijorări în legătură cu protecția copilului, ea nu trebuie interpretată sau folosită ca argument pentru a limita dreptul la libera circulație pe care copiii emigrați din UE decid să-l exercite. Limitarea libertății lor de circulație nu va opri fluxul de migrație și ar face ca acești copii să ajungă în situație de ilegalitate în ce privește statutul lor de migrație, ceea ce nu ar ajuta la rezolvarea situației lor și nici la asigurarea unei protecții îmbunătățite pentru ei.

Cu toate acestea, este evident că rezultă o relativă confuzie în cadrul legal aplicabil în legătură cu protecția și statutul lor.

Franța:

Dreptul la măsuri de protecție pentru copiii emigrați din UE

Franța a adoptat o serie de legi și regulamente pentru a asigura protecția drepturilor copiilor în țară. În plus, prevederile convențiilor internaționale, după ce sunt semnate și ratificate, au o autoritate care este superioară legilor și regulamentelor naționale și prevalează asupra oricăror prevederi contrare ale legii,²⁵ printre care Convenția pentru Drepturile Copilului (CRC).

În plus, unele prevederi ale convențiilor ratificate de parlamentul Franței au o aplicabilitate directă în cadrul legislației franceze și pot fi invocate în cazul în care apare o dispută. În acest sens, CRC a fost semnată și ratificată de parlamentul Franței și a intrat în vigoare la 2 septembrie 1990. Trei articole ale Convenției privind Drepturile Copilului au fost recunoscute ca având un efect direct, între care articolul 3 alineatul (1) care stabilește că interesele superioare ale copilului trebuie să fie un considerent primar în toate acțiunile care implică copiii.²⁶ Acest lucru are consecințe la nivel național deoarece articolul 3 poate fi invocat direct într-o instanță juridică pentru a opune acțiunile sau omisiunile autorităților franceze, inclusiv în legătură cu copiii emigrați din UE.

21 Articolul 2 alineatul (1) din Convenția privind Drepturile Copilului prevede că „Statele părți se angajează să respecte și să garanteze drepturile stabilite în prezenta convenție tuturor copiilor din jurisdicția lor, indiferent de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau altă opinie, de naționalitate, apartenență etnică sau origine socială, de situația materială, incapacitate fizică, de statutul la naștere sau de statutul dobândit al copilului ori al părinților sau al reprezentanților legali ai acestuia.”

22 Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora

23 Ibid, Articolul 6 alineatul (1)

24 O simplă carte de identitate este suficientă pentru trecerea granițelor pentru copii și familiilor lor. Situația e puțin diferită pentru copii neînsoțiți sau separați care au nevoie de un certificat semnat de ambii părinți în fața unui notar public pentru a putea trece granițele singuri sau cu adulți alții decât cei care dețin custodia parentală.

25 Articolul 55 din Constituția Franței din 4 octombrie 1958

26 A se vedea decizia Curții de Casație franceze “Cour de Cassation”, Cass. 1ère Civ 18 mai 2005, n°02-16336

Consiliul Convenției Europene pentru Acțiune Împotriva Traficului cu Ființe Umane²⁷ a fost de asemenea ratificat de Franța și a intrat în vigoare la 1 mai 2008.

Prin aplicarea principiului nediscriminării, așa cum este cuprins în articolul 2 din Convenția privind Drepturile Copilului, copiii emigrați din UE au așadar dreptul la măsuri de protecție pe aceeași bază ca și copiii de naționalitate franceză.

În conformitate cu legislația franceză, se pun la dispoziție două tipuri de protecție pentru copiii aflați într-o situație vulnerabilă: protecția judiciară²⁸ și protecția administrativă²⁹. Aceste două tipuri de proceduri de protecție sunt complementare și se pot baza parțial una pe cealaltă.

- a) Protecția administrativă decurge din Codul de acțiune socială și al familiei și conferă competențe Consiliilor Generale franceze după reforma de descentralizare din 1993. Legislația privind reforma protecției copilului din 2007 indică obligația Consiliilor Generale care trebuie „să prevină dificultățile care pot apărea pentru copiii care sunt privați temporar sau permanent de protecția familiei lor, și să le asigure îngrijirea“. Necesitatea de protecție se bazează pe noțiunile de „pericol“ așa cum prevede articolul 375 din Codul Civil, care va fi explicată mai jos. Aceste măsuri de protecție sunt aplicabile tuturor copiilor, indiferent de naționalitatea lor.
- b) Articolul 375 este baza legală prin care se dispun și se aplică măsurile de protecție judiciară în Franța. Articolul 375 poate fi considerat elementul esențial al mecanismului de protecție judiciară în cadrul sistemului general de protecție a copilului din Franța. Codul Civil francez stipulează în articolul 375 că „dacă sănătatea, siguranța sau moralitatea unui minor neemancipat sunt în pericol sau dacă condițiile pentru educația sau dezvoltarea sa fizică, emoțională, intelectuală și socială sunt grav compromise, se pot dispune prin instanță măsuri de asistență educațională [...]“. Prevederile acestui articol se aplică tuturor copiilor deoarece se face referire la „minorul neemancipat“ ceea ce include atât copiii de naționalitate franceză cât și cei străini.

Statutul legal al copiilor emigrați din UE în Franța și cadrele procedurale generale de returnare

În Franța este garantat dreptul de ședere și rezidență al oricărui minor. Articolul L 311-1 din Codul privind intrarea și șederea străinilor și azilul (CESEDA) obligă „orice străin în vârstă de peste 18 ani“ să dețină un permis de rezidență. Copiii sunt excluși de la această prevedere și nu trebuie să se conformeze acestei obligații.

În plus, legea franceză exclude în mod expres posibilitatea expulzării unui copil străin, conform cu prevederile directivei privind libertatea de mișcare. Articolul L 521-4 prevede că „copilul străin sub vârsta de 18 ani nu poate fi supus unei măsuri de expulzare“. Articolul 20-4 din ordonanța din 2 februarie 1945 privind delincvenții juvenili stipulează de asemenea că delincvenții juvenili străini nu pot fi supuși unei măsuri de expulzare.³⁰

Cu toate acestea, rămâne posibil pentru un copil plasat sub protecția Serviciilor de Protecție a Copilului (**Aide Sociale à l'Enfance**) sau de Protecție Judiciară a Copilului (**Protection Judiciaire de la Jeunesse**) să-și exprime voința de a se întoarce în țara lui de origine. Circulara interministerială DPM/ACI 3 n° 2006-522 din 7 decembrie 2006 privind returnarea asistată pentru străinii în situații speciale prevede „o asistență umanitară de returnare“ care are loc cu susținerea Oficiului Francez pentru Imigrare și Integrare și este oferit oricărui străin, inclusiv cetățenilor Uniunii Europene.³¹

Copiii emigrați din UE pot opta pentru o asemenea soluție cu condiția ca returnarea lor să fie dispusă de un Judecător pentru Minori sau ca returnarea să aibă loc prin canalele obișnuite de reunificare a familiei.³²

În majoritatea cazurilor în legătură cu copiii emigrați din UE, opțiunea de returnare trebuie deci să se bazeze pe un ordin al Judecătorului pentru Minori emis pe baza articolului 375 din Codul Civil susmenționat. În absența vreunei legislații specifice privind returnarea unui copil emigrat din UE, prevederile generale privind protecția copilului sunt cele care guvernează condițiile potențiale lor returnări.

27 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 16 May 2005, Council of Europe Treaty Series - No. 197

28 Protecția judiciară a copiilor este reglementată de articolele 375 la 375-9 din Codul Civil și 1181 la 1200-1 din Codul de Procedură Civilă.

29 Protecția administrativă a copiilor este reglementată de articolul L 112-3 Din Codul de acțiune socială și al familiei

30 Pentru mai multe aplicații practice ale acestor principii, a se vedea deciziile Consiliului de Stat francez: CE, 20 juin 2003, n°254094; CE, 19 juin 1992, n°126843; CE, 27 janvier 1992, n°124705;

31 L'aide au retour volontaire (ARV) concerne tous les étrangers à l'exclusion des communautaires.

32 <http://www.senat.fr/rap/ro8-516/ro8-51646.html>

Procedura generală de returnare

Practica a arătat că procedurile de returnare aplicate în Franța pentru copiii emigrați din UE se bazează în principal pe articolele 375 la 375-8 din Codul Civil și articolele 1181 la 1200-1 din Codul de Procedură Civilă. Prin urmare, este clar că decizia de returnare este percepută de autoritățile franceze ca măsură de asistență educațională prevăzută de articolele susmenționate din Codul Civil. În această privință, sunt implicați trei actori principali: Oficiul Parchetului pentru Minori, Judecătorul pentru Minori și Serviciile de Protecția Copilului (**Aide Sociale à l'Enfance**).

Procesul uzual este următorul: Președintele Consiliului General competent³³ poate colecta orice informații relevante din diferite surse (inclusiv autorități didactice, părinții înșiși, minorul însuși, familia extinsă sau serviciile municipale, poliția sau jandarmeria, etc.) și decide dacă este necesară o acțiune administrativă din cauza vulnerabilității copilului. În cazul unui copil emigrat din UE, președintele Consiliului General sau posibil altă autoritate (de exemplu poliția, în cazul delincvențelor juvenili) va notifica Procurorul pentru Minori și va începe un proces de protecție judiciară.

Procurorul este responsabil să efectueze o analiză a rapoartelor care îi sunt transmise și poate decide – dacă situația o impune – să înainteze cazul Judecătorului pentru Minori (articolul 375 Codul Civil) și să ia între timp măsuri de urgență (articolul 375-5 Codul Civil).

Judecătorul pentru Minori intervine în cazul în care sănătatea, siguranța sau condițiile de educație ale minorului sunt în pericol. Sistemul judiciar intervine doar în cazul în care copiii sunt într-o situație de pericol, au comis o infracțiune sau dacă îngrijitorul lor solicită ajutor. Acestea pot lua diverse forme, inclusiv abandonul școlar, dependența, conflictele în familie, dificultăți psihologice semnificative, copii ai străzii într-o situație de vagabondaj, inclusiv în cazul în care părinții nu au putut să asigure sau nu au asigurat o îngrijire adecvată pentru copilul lor.

Conceptul de pericol acoperă o plajă largă de situații. Judecătorul are o putere discreționară în a aprecia noțiunea de risc. Judecătorul pentru Minori poate fi sesizat de tatăl și mama copilului (împreună sau unul dintre ei), tutore, de minorul însuși sau de Procuror. În mod excepțional, Judecătorul pentru Minori poate prelua din oficiu un caz.

Articolul 1182 din Codul de Procedură Civilă prevede că Judecătorul de Minori trebuie să-l informeze pe Procuror sau pe tutorele, persoana sau serviciul corespunzător la care a fost încredințat copilul. El începe prin audierea părților, anume un „tutore, o persoană sau un serviciu căruia i-a fost încredințat copilul și copilul, în cazul în care acesta este capabil de discernământ“. Judecătorul poate audia de asemenea orice persoană a cărei mărturie ar putea fi utilă și poate dispune anchete sociale din țara de origine pentru obținerea de informații necesare deciziei sale. La sfârșitul procedurii, se pot dispune de către Judecătorul pentru Minori măsuri de asistență educațională, printre care o decizie de returnare.

Cu toate acestea, această procedură a fost considerată prea greoaie și, în urma afluxului masiv de copii din România care au emigrat în Franța la începutul anului 2001, s-a negociat o procedură specială între guvernele română și francez pentru a rezolva problemele în legătură cu acest nou tip de migrație.³⁴ Prevederile generale privind protecția copilului au fost considerate neadaptate la această tendință care a dus la conceperea unui acord specific care s-ar abate de la prevederile legislației interne privind protecția copilului.

33 Serviciile de protecția copilului din Franța sunt descentralizate și aparțin unui nivel intermediar „Départements“ care sunt administrate de un Consiliu General (Conseil Général)

34 Pentru o explicație clară a fenomenului, a se vedea: Debré, Isabelle, Les Mineurs étrangers isolés, rapport du Sénat, May 2010, p. 11 disponibil la http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/rapport_mineur_20100510.pdf [accesat la 26 noiembrie 2012]

Acordul bilateral între Franța și România de cooperare pentru protecția minorilor români în situații dificile pe teritoriul Republicii Franceze:

În 2002 s-a semnat un acord bilateral între guvernele francez și român pentru cooperare vizând protecția minorilor români neînsoțiți pe teritoriul francez.³⁵

În 2007 s-a elaborat un al doilea acord după expirarea celui anterior. Deși acordul bilateral a fost semnat de ambele guverne, el a fost ratificat doar de parlamentul României deoarece opoziția franceză a argumentat că textul contravenea drepturilor fundamentale ale copiilor, în special faptul că le încălca dreptul la un proces corect. Textul a fost în final cenzurat de Consiliul Constituțional francez pe motiv că nu respecta dreptul de a beneficia de o reparație judiciară efectivă.³⁶

În absența unui acord bilateral valabil, autoritățile franceze au rămas fără îndrumări clare în legătură cu gestionarea cazurilor de protecția copilului care implicau copii din România. Această absență a textului a pus autoritățile franceze într-o situație de incertitudine și s-a căutat alte cadre pentru a face ca returnarea copiilor să fie funcțională.

Autoritățile chiar au greșit în utilizarea instrumentelor aplicabile, așa cum s-a demonstrat într-o notă³⁷ emisă de Ambasada Franței în România și confirmată după un interviu³⁸ afirmând că regulamentul Bruxelles II Bis³⁹ privind jurisdicția și recunoașterea și aplicarea deciziilor în chestiuni matrimoniale și de responsabilitate parentală, stabilește competența exclusivă a Uniunii Europene în acel domeniu și trebuie aplicat în cazul minorilor implicați în Franța într-o procedură de returnare.

În prezent, acordul bilateral nu mai este valabil și, deși ar fi important să se fluidizeze canalele de comunicare și operațiuni pe axa Franța – România, o soluție multilaterală ar fi preferabilă.

35 "Accord entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine, ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation", 4 octombrie 2002, disponibil la http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php?CMD=CHERCHE&QUERY=1&MODELE=vues/mae_internet___traites/home.html&VUE=mae_internet___traites&NOM=cadic__anonyme&FROM_LOGIN=1 [accesat la 12 noiembrie 2012]

36 Conseil Constitutionnel [Consiliul Constituțional francez], Décision n° 2010-614, 4 noiembrie 2010

37 „Note sur les mineurs Roumains isolés sur le territoire Français” disponibil la http://www.ambafrance-ro.org/IMG/pdf/Note_sur_les_mineurs_roumains_isoles_sur_le_territoire_francais.pdf [accesat la 12 noiembrie 2012]

38 Intervi cu un oficial francez la Ambasadei Franței în România la 17 ianuarie 2012.

39 Regulamentul (CE) nr. 2201/2003 al Consiliului din 27 noiembrie 2003 privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești, de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1347/2000 disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2201:EN:NOT> [accesat la 12 noiembrie 2012]

Grecia:

Dreptul la măsuri de protecție pentru copiii emigrați din UE:

Grecia a adoptat o serie de acte legislative care asigură protecția drepturilor copiilor în țară. Protecția drepturilor copiilor este un principiu inclus în Constituție, care face în mod specific din protecția copiilor un principiu constituțional.⁴⁰

În plus, prevederile convențiilor internaționale, după ce sunt semnate și ratificate, au o autoritate care este superioară legilor și regulamentelor grecești și prevalează asupra oricăror prevederi contrare ale legii.⁴¹

Prin urmare, prevederile convențiilor ratificate de parlamentul Greciei au o aplicabilitate directă în cadrul legislației grecești și pot fi invocate în cazul în care apare o dispută. CRC a fost semnată și ratificată de Parlamentul Greciei în 1992,⁴² dar Consiliul Convenției Europene pentru Acțiune Împotriva Traficului cu Ființe Umane⁴³ nu a fost ratificat.

Fiecare copil de pe teritoriul Greciei, indiferent de origine și/sau naționalitate, are dreptul la drepturile și protecția recunoscută prin Convenție. În plus, Codul Civil prevede că atât străinii cât și cetățenii țării se bucură de aceleași drepturi civile.⁴⁴

Principiile și directivele în legătură cu determinarea intereselor superioare ale copilului vor fi aplicabile în toate acțiunile privind copiii. În această privință, Codul Civil grec face referire specifică la el,⁴⁵ în special în contextul prevederilor privind custodia parentală, îngrijire și tutori.⁴⁶

Legislația greacă specifică de asemenea protecția specială a copiilor într-o situație vulnerabilă și au fost adoptate mai multe acte în ultimii ani în conformitate cu normele internaționale relevante. Aici, accentul este pus pe cei ale căror situații pot necesita declanșarea unei proceduri de returnare, în special în cazul în care sunt în pericol de re-victimizare sau dacă sunt victime ale unor acte criminale.

Statutul legal al copiii emigrați din UE în Grecia și cadrele generale procedurale de returnare

Statutul legal al copiilor străini este reglementat în plus de legislația greacă privind străinii. Legislația greacă în legătură cu străinii este împărțită în patru domenii specifice: a) legea care reglementează statutul legal special al cetățenilor unor țări terțe (legea imigranților), b) legea stabilind reguli care reglementează statutul special al cetățenilor UE, c) legea care reglementează statutul special al refugiaților și persoanelor apatride, d) legea pe care a introdus-o Grecia special pentru expatriați și repatriați.⁴⁷ În contextul legii privind imigranții, se specifică clar că „prevederile acestei legi nu sunt aplicabile [...] cetățenilor Uniunii Europene în sensul articolului 17 alineatul (1) al Tratatului de înființare a Comunității Europene”.⁴⁸ În plus, majoritatea prevederilor privind protecția minorilor neînsoțiți și procedurile de returnare sunt incluse în legea refugiaților, care este aplicabilă doar cetățenilor țărilor terțe și persoanelor apatride. Așa cum se indică într-un Decret Prezidențial, condițiile de protecție și primire a minorilor neînsoțiți sunt aplicabile „tuturor cetățenilor țărilor terțe și persoanelor apatride (care solicită azil pe teritoriul Greciei) [...]”,⁴⁹ iar legea prin care s-a transpus Directiva UE privind returnarea se aplică „cetățenilor unor țări terțe care stau ilegal pe teritoriul grec [...] și] nu se aplică cetățenilor unor țări terțe care [...] c. se bucură de dreptul comunitar de liberă circulație așa cum este definit în articolul 2 paragraful 5 al Codului privind granițele Schengen și PD.106/2007”.⁵⁰

Nu este de mirare că majoritatea prevederilor legislației grecești care se referă la returnare nu se aplică copiilor emigrați din UE. Cu toate acestea, se pot găsi o serie de măsuri referitoare la aceștia.

40 Articolul 21 din Constituție „Familia ca fundament al păstrării și progresului național, precum și căsătoria, maternitatea și copilăria se află sub protecția Statului”

41 Constituția Greciei articolul 28 par. 1 „Regulile general recunoscute ale legislației internaționale, precum și convențiile internaționale de la momentul când sunt validate prin statut și devin operative în conformitate cu condițiile respective, vor constitui parte integrantă a legislației interne grecești și vor prevala asupra oricărei prevederi contrare a legislației. Regulile legislației internaționale și ale convențiilor internaționale vor fi aplicabile străinilor doar în condiții de reciprocitate”

42 Legea 2901/1992 (Monitorul Oficial 192/2.12.92)

43 Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 16 May 2005, Council of Europe Treaty Series - No. 197

44 articolul 4 din Codul Civil grec.

45 Articolul 3 Legea nr. 2901/1992

46 Indicativ: articolul 1511 (drepturi și obligații parentale), articolele 1592 și 1648 (tutori).

47 Z. Papasiopi-Pasia, „Legea privind străinii” în cooperare cu Vasilios Kourtis, a 3-a ediție, Sakoulas, Athens-Salonica, p. 2

48 Articolul 2 și legea 3386/2005 „Admiterea, rezidența și integrarea socială a cetățenilor țărilor terțe pe teritoriul Greciei” (Monitorul Oficial 212 A / 08.23.2005)

49 articolul 1 Decretul Prezidențial 220/07 „Adaptarea legislației grecești la prevederile Directivei 2003/9/CE din 27 ianuarie 2003 stabilind standardele minime pentru primirea solicitanților de azil EEL 31/6.2.2003” (Monitorul Oficial 251 A/13-11-2007)

50 articolul 17 legea 3907/2011 „privind înființarea unui Serviciu de azil și a unui Serviciu de primire inițială, transpunerea în legislația greacă a prevederilor directivei 2008/115/CE „privind standardele și procedura comune în statele membre pentru returnarea cetățenilor din țări terțe care stau ilegal” și alte prevederi. „Monitorul oficial A’ 7 26 ianuarie 2011)



Prevederile pentru protecția împotriva măsurilor de expulzare ale directivei privind libertatea de mișcare (articolele 27, 28) au fost transpuse prin Decretul Prezidențial 106/07.⁵¹ În conformitate cu acesta din urmă, dreptul la libera circulație poate fi restricționat doar în condiții stricte din motive de „politică publică, securitate publică sau sănătate publică”. Cu toate acestea, pot apărea probleme în legătură cu interpretarea acestei prevederi, în special în legătură cu aplicarea principiului proporționalității.

Instanțele din Grecia consideră că expulzarea trebuie dispusă doar în cazul în care comportamentul personal al persoanei implicate constituie „o amenințare reală la interesele fundamentale ale societății”. Aplicarea unei măsuri de expulzare trebuie să ia în considerare situația specifică a persoanei implicate (condițiile familiale, economice, vocaționale, legăturile speciale cu statul membru).⁵²

Mai specific, „măsura deportării împotriva unui cetățean UE trebuie să se bazeze pe evaluarea individuală a fiecărui caz”. În cazul în care persoana este implicată în activități criminale, gravitatea amenințării la adresa ordinii publice sau siguranței publice trebuie definită în conformitate cu pedeapsa (sanctiunile) prevăzute pentru aceste activități criminale, gradul de implicare în activități sau riscul de recidivă.⁵³

În plus, Ombudsman-ul grec, raportând în legătură cu cazul unui cetățean român adult, constată că, în conformitate cu articolul 28 al Directivei, criteriile care trebuie luate în considerare sunt legăturile cu Grecia și țara respectivă, durata șederii în țară, vârsta, starea de sănătate, familială și economică, gradul de integrare socială și culturală în țară precum și comportamentul general al persoanei respective după emiterea deciziei de deportare. În plus, o prezumție de risc și amenințare pentru ordinea și siguranța publică nu se poate stabili doar pe baza unei condamnări penale anterioare.⁵⁴

În legătură cu minorii din UE, se asigură o protecție specială împotriva măsurilor de expulzare.⁵⁵ În mod specific, „O decizie de expulzare nu se poate lua împotriva cetățenilor Uniunii în afară de cazul în care decizia se bazează pe motive imperative de securitate publică, [...] dacă aceștia sunt minori, în afară de cazul în care expulzarea este necesară pentru interesele superioare ale copilului, așa cum se prevede în Convenția Națiunilor Unite pentru Drepturile Copilului.”⁵⁶

Prin urmare, o decizie de expulzare poate fi luată împotriva lor doar dacă sunt îndeplinite criteriile de motive imperative de securitate publică și principiul intereselor superioare ale copilului, deși nu există altă prevedere de reglementare specifică a aplicării procedurii de expulzare a minorilor.

În fine, Grecia a semnat și ratificat prin lege Acorduri de readmisie cu Bulgaria⁵⁷ și România⁵⁸ care au intrat în vigoare în 1996, respectiv în 1995. Deși aceste acorduri încadrează procedurile generale administrative și operaționale în legătură cu returnarea și tranzitul persoanelor care locuiesc ilegal, aplicarea lor în practică în cazul copiilor emigrați din UE nu are multă relevanță.

51 articolele 21 și 22 din Decretul Prezidențial nr. 106/07

52 Indicativ: Decizia 1243/2000, Secțiunea E a Curții Supreme de Jurisdicție Penală Civilă (Areios Pagos), Decizia 1550/2007 a Curții penale de primă instanță din Heraklion

53 Secțiunea D a Consiliului de Stat, decizia 4023/2011

54 Ombudsman-ul grec, 1709/08/5/29.11.2010

55 În acest loc este important să reamintim că – în general, în legătură cu cetățenii unor țări terțe – legislația greacă nu face distincția între cazurile minorilor și ale adulților în ce privește măsurile de expulzare împotriva unor imigranți ilegali.

56 articolul 22 Decretul prezidențial nr. 106/07 (corespunzând articolului 28 din directiva 2004/38/CE) intitulată „Libera circulație și ședere pe teritoriul grec a cetățenilor Uniunii Europene și membrilor familiilor lor” (Monitorul Oficial 1352/21-6-2007), promulgat în urma transpunerii directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul cetățenilor Uniunii Europene și membrilor familiilor lor de a circula și șede liber pe teritoriul statelor membre

57 Legea nr. 2406/96 Ratificarea Acordului între guvernul Republicii Elene și Bulgaria în legătură cu readmiterea persoanelor care locuiesc ilegal și protocolul de aplicare a sa și Anexele (Monitorul Oficial 102'), Legea 2301/95 Ratificarea Acordului între guvernul Republicii Elene și Bulgaria în legătură cu readmiterea persoanelor care locuiesc ilegal

58 Ibid.

Proceduri generale de returnare

Copiii, inclusiv copiii emigrați din UE sunt deferiți după identificare Procurorului pentru Minori,⁵⁹ de cele mai multe ori de autoritățile polițienești. Procurorul va dispune toate măsurile necesare pentru protecția lor. În cazul în care minorul este neînsoțit, trebuie făcute toate eforturile pentru a determina identitatea și naționalitatea, cea ce include identificarea familiei lui.

a. În cazul în care minorul este **victimă a traficului**, trebuie luate măsuri pe baza legislației anti-traffic, în special în legătură cu repatrierea.

Victimele pot avea dreptul la un permis de rezidență din motive umanitare, chiar și cele care nu cooperează cu autoritățile responsabile.⁶⁰ Victimelor li se acordă o perioadă de reflecție de trei luni pentru a se decide dacă doresc să coopereze cu autoritățile. În conformitate cu principiul intereselor superioare ale copilului, această perioadă poate fi prelungită cu încă două luni. În această perioadă, persoana nu va fi deportată.⁶¹ Legea conferă fiecărei victime a traficului dreptul de returnare (repatriere)⁶² într-o manieră sigură și demnă și prevede în plus protecția specială a copiilor în conformitate cu interesele lor superioare. În urma ratificării Protocolului de la Palermo în 2010,⁶³ au fost introduse noi prevederi și amendamente în legătură cu repatrierea minorilor neînsoțiți. Prin urmare, un raport special asupra cazului va fi întocmit de Serviciul de probațiune juvenilă⁶⁴ înainte de decizie. Decizia este supusă opiniei consistente a Procurorului pentru Minori.⁶⁵

În consecință, în contextul legii privind străinii,⁶⁶ este prevăzut un rol semnificativ pentru procuror. Procurorul va lua orice măsură necesară pentru a documenta identitatea și naționalitatea copilului și a determina dacă copilul este neînsoțit. În plus, se vor depune toate eforturile pentru a identifica cât mai curând posibil familia copilului. În plus, trebuie asigurată reprezentarea legală a copilului și, dacă este necesar, și reprezentarea în procedurile penale. În cazul în care nu se găsește familia copilului sau dacă procurorul, luând în considerare circumstanțele, conchide că returnarea contravine intereselor superioare ale copilului, el va deferi cazul Curții în termen de 30 zile pentru a se desemna un tutore legal în conformitate cu prevederile Codului Civil (articolele 1532, 1534 și 1592). În cazul în care este găsită familia copilului și se emite o decizie de returnare, repatrierea se face de obicei prin intermediul Oficiului Organizației Internaționale din Atena (IOM). În aceste cazuri, înainte de repatriere, IOM este însărcinat să efectueze o evaluare specială a mediului familial al persoanei respective în țara sa de origine/destinație.

b. În cazul minorilor care **nu sunt identificați ca victime ale traficului**, procurorul la deferi copilul serviciilor de protecție a copilului, pentru a fi protejat și îngrijit în conformitate cu prevederile generale privind protecția copiilor. Serviciile de protecție a copilului sunt coordonate de Centrul Național al Solidarității Sociale (EKKA). În consecință, dacă nu sunt identificați în Grecia părinții sau tutorele legal al copilului, Poliția Greacă – Departamentul pentru Minori – este responsabil pentru identificarea familiei minorului în țara de origine, adesea în cooperare cu INTERPOL sau cu autoritățile de poliție competente din țara de origine.

59 În cazul în care un Procuror pentru Minori nu este desemnat într-o circumscripție judiciară, chestiunile în legătură cu tinerii sunt prelucrate de procurorul competent de la Curtea de primă instanță.

60 Articolul 44 Legea nr. 3386/2005 cu modificările ulterioare

61 „Procurorul public poate decide încetarea perioadei de reflecție înainte de termen în cazul în care: a) persoana susmenționată și-a reactivat activ, voluntar și din proprie inițiativă relațiile cu făptuitorii sau datele luate în considerare pentru desemnarea sa ca victimă a traficului nu există, sau b) din motive de ordine și securitate publică.

62 Termenul folosit în contextul legislației grecești este „repatriere”

63 Legea nr. 3875/10, Ratificarea oficială și aplicarea Convenției Națiunilor Unite pentru combaterea criminalității organizate și celor trei protocoale ale sale (Gazette-158 /20-9-10)

64 În conformitate cu Legea 378 din 1976 a Greciei, Serviciul de probațiune juvenilă constituie un departament al ministerului justiției din Grecia. Ofițerii de probațiune juvenilă sau supraveghetorii delincvenților juvenili, între alții, au misiunea de a întocmi un raport de anchetă socială în legătură cu situația morală și mentală a delincvenților juvenili, situația lor din punct de vedere istoric și familial și mediul în care trăiesc în general perioada de interogare a delincventului. Ei propun Curții pentru minorii măsuri educative care se potrivesc cel mai bine fiecărui delincvent, în conformitate cu personalitatea lui și tipul de infracțiune pe care l-a comis. Ei sunt de asemenea supraveghetorii aplicării măsurilor educative impuse de curte delincventului juvenil. În plus, supraveghetorii delincvenților juvenili joacă în prezent, în Grecia, în conformitate cu Raportul explicativ al legii 3189 din 2003, rolul de mediator în procesul de mediere între delincventul juvenil și victimă. Prin urmare, ei pot juca un rol important în legătură cu minorii emigrați din UE, în cazul în care aceștia au comis o infracțiune.

65 Articolul 13 Legea nr. 3064/2002

66 Articolul 48 (fost 47) din legea 3386/05 înlocuit prin articolul 4 p. 9 din legea 3875/10

c. În cazul în care copii străini cu **identificați în timp ce comit o infracțiune**, ei sunt arestați și deferiți Procurorului pentru Minori, ca delincvenți. În conformitate cu articolul 45 (A) din Codul de Procedură Penală, intitulat „Abateră față de urmărirea unui minor“, în cazul în care un copil a comis un act pasibil de pedeapsă, care constituie un delict minor sau o contravenție (de exemplu, furt, cerșetorie), Procurorul are posibilitatea de a nu formula acuzații dacă consideră că circumstanțele în care s-a comis delictul nu fac ca urmărirea să fie necesară pentru a împiedica acel copil să comită alte acte pasibile de pedeapsă. În cazul în care Procurorul se decide să nu formuleze acuzații, el poate impune minorului o măsură corectivă. În cazul în care se formulează acuzații împotriva copilului, se programează ulterior un proces. Cu toate acestea și în general, minorul este eliberat până ce este convocat în instanță. De obicei, Procurorul se abține să formuleze acuzații, în special împotriva copiilor care cerșesc. În legătură cu alte delictive (în special furturi), se formulează de obicei acuzații împotriva minorilor.⁶⁷

Concluzii:

Așa cum s-a subliniat în introducere, studiul s-a confruntat cu o serie de limitări care i-au afectat acuratețea. Unul dintre motive este că spre deosebire de chestiunea cetățenilor din țări terțe, nu există un sistem centralizat de colectare a datelor care să permită schițarea unei imagini clare privind dimensiunea fenomenului migrației intracomunitare a copiilor care generează îngrijorare în legătură cu protecția copilului. Diferite instituții sunt implicate într-o varietate de cazuri și nici o autoritate centrală nu este desemnată în Grecia sau Franța pentru a se ocupa de această problemă deoarece acesta ar fi cazul copiilor răpiți, de exemplu.

În plus, există o pleoră de proceduri și practici în legătură cu returnarea. Acestea constau în acorduri bilaterale de readmitere care au fost încheiate înainte de aderarea la UE a țărilor din Europa Centrală și de Sud-est și legislația internă de aplicare a directivei privind libertatea de circulație, inclusiv și acordul bilateral de „protecția copilului“ încheiat între România și țările UE. La această listă trebuie adăugate instrumentele organizațiilor internaționale și conferințelor care pot fi folosite în cazul de protecție transnațională a copiilor.⁶⁸

Absența unei autorități centrale clar desemnate și, deci, a coordonării între serviciile din țară, au de asemenea un efect asupra capacității sistemului de coordonare la nivel internațional. Așa cum se va demonstra în capitolul următor, relațiile bilaterale pot varia și pot fi aplicate numeroase proceduri diferite de returnare în funcție de care autoritate (sau actor privat) vor fi responsabili principali pentru acel caz.

Din cauza absenței unor cadre multilaterale clare și orientate pentru abordarea acestei chestiuni specifice, țările de destinație nu au la dispoziție o opțiune sau altă procedură care ar putea declanșa diferite canale de comunicare. La celălalt capăt al lanțului, țările de origine au creat mecanisme de îndrumare adecvate la nivel național dar, așa cum se va demonstra în secțiunea următoare, nu dispun întotdeauna de mijloacele pentru a-și îndeplini misiunea.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Site-ul de internet al Conferinței de la Haga în legătură cu legislația internațională privată prezintă o imagine actualizată a convențiilor în care statele membre UE sunt părți, precum și situația lor. A se vedea: http://www.hcch.net/index_en.php

C) Cadre juridice și politice inadecvate la nivel regional

Așa cum s-a subliniat mai sus, mai multe organizații regionale active în Europa au elaborat o serie de măsuri legislative și nelegislative abordând într-o manieră destul de fragmentară situația copiilor emigrați din UE.

Adunarea Parlamentară și Comitetul Miniștrilor din Consiliul Europei au emis recomandări în îndrumări în legătură cu gestionarea cazurilor copiilor emigrați din UE. Ele s-au concentrat chiar asupra monitorizării cazurilor de copii returnați în țările lor de origine și au dezvoltat conceptul de proiecte de viață, care va fi discutat în continuare în capitolul 3.

Cu toate acestea, datorită zonei de libertate de circulație pe care a creat-o, Uniunea Europeană este cea mai importantă organizație regională în acest domeniu.

Între cauze și consecințe: Rolul UE în migrația intracomunitară a copiilor

În Programul de la Stockholm adoptat în decembrie 2009, Uniunea Europeană a reafirmat că: „[t]drepturile copilului, anume principiul interesului superior al copilului fiind dreptul copilului la viață, supraviețuire și dezvoltare, nediscriminare și respect pentru dreptul copilului de a-și exprima opinia și de a fi cu adevărat ascultat în toate chestiunile în conformitate cu vârsta și nivelul lui de dezvoltare așa cum se proclamă în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și Convenția Națiunilor Unite privind Drepturile Copilului, privesc toate politicile Uniunii”. Consiliul a însărcinat Comisia Europeană să „identifice măsurile la care Uniunea poate aduce o valoare suplimentară, pentru a proteja și promova drepturile copilului. Copiilor în situații deosebit de vulnerabile trebuie să li se acorde o atenție specială, în special copiii care sunt victime ale exploatării și abuzului sexual, precum și copiii care sunt victime ale traficului și minorii neînsoțiți în contextul politicii Uniunii Europene în legătură cu migrația.”

Cu toate acestea, competențele UE se bazează pe principiul atribuirii prin care Uniunii Europene i-au fost transferate o serie de competențe ale statelor membre pentru a atinge obiectivele comune pe care statele membre nu le-ar fi putut atinge singure. Principiul atribuirii este completat prin principiul subsidiarității și proporționalității în conformitate cu care o acțiune a UE trebuie întreprinsă acolo și atunci când în domeniul competențelor nu se pot atinge în măsură suficientă obiectivele de către statele membre, ceea ce conferă legitimitate și valoare adăugată acțiunii UE. Principiul proporționalității prevede că acțiunea într-o zonă dată trebuie să implice măsuri doar în măsura în care acesta lucru este strict necesar pentru a atinge obiectivul.

În lumina acestor principii ar trebui explorată posibilitatea ca UE să acționeze în legătură cu chestiuni care țin de migrația copiilor în UE. Cu toate acestea, există deja numeroase instrumente adoptate în UE și care au deja impact asupra situației copiilor emigrați din UE.

În primul rând, Uniunea Europeană a creat o zonă în care libertatea de mișcare este un drept, ceea ce a fost una dintre cele mai mari realizări ale UE. Directiva privind libertatea de circulație⁶⁹ a permis copiilor emigrați din UE și familiilor lor să circule liber și să locuiască necondiționat pe o perioadă de până la 3 luni în orice stat membru. Aceasta a avut consecințe formidabile și a deschis noi oportunități pentru acei cetățeni ale căror țări au aderat la UE, între care România și Bulgaria în 2007.

UE a fost foarte activă în promovarea cooperării juridice între statele membre în chestiuni penale și civile datorită puterilor care i-au fost conferite prin articolele 81 și 82 din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene.⁷⁰ Cu toate acestea, în mai multe cazuri, cetățenii UE sunt excluși din obiectul de aplicare al acestor măsuri de protecție.

69 Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul cetățenilor Uniunii și al membrilor lor de familie de a se mișca și a se stabili liber pe teritoriul statelor membre

70 A se vedea versiunea consolidată a Tratatului de Funcționare a Uniunii Europene <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>

În domeniul justiției penale, adoptarea de către Parlamentul European și de Consiliu a directivei privind traficul⁷¹ care include prevederi specifice orientare către copil și permite o mai bună coordonare între statele membre în lupta lor împotriva acestei crime oribile, constituie un pas important. Este important de observat când directiva prevede în articolele 14 și 15 măsuri specifice de protecție pentru victimele copii ale traficului iar în articolul 16 abordează chestiunea specifică a minorilor neînsoțiți. Deși nu este definit în interiorul directivei termenul de „copil neînsoțit”, sensul obișnuit care în se dă de către Uniunea Europeană în alte acte se referă la cetățeni din țări terțe. Este această diferențiere rezultatul dihotomiei uzuale între copiii din UE și copiii din afara UE? Este în continuare neclar dacă garanțiile suplimentare oferite de articolul 16 se vor aplica copiilor cu cetățenie UE sau rezidenți legali, iar „comentariul comun al ONU asupra directivei UE – O abordare bazată pe drepturile omului”⁷² – care oferă îndrumări utile asupra implementării prevederilor directivei – pare de asemenea să adopte o interpretare „orientată spre azil”.

Este de asemenea interesant de observat că unul dintre drepturile atașate statutului de victimă a traficului în interiorul UE este exclus pentru cetățenii UE în general și pentru copii din UE în particular. Directiva Consiliului privind permisul de ședere emis cetățenilor unor țări terțe care sunt victime ale traficului cu ființe umane⁷³ deschide această posibilitate doar cetățenilor țării terțe, excluzând copiii emigrați din UE care ar putea cădea pradă traficantilor. Trebuie totuși remarcat că aplicarea acestor prevederi în privința copiilor este lăsată la discreția Statelor membre.⁷⁴

Adoptarea directivei privind combaterea abuzului sexual și exploatării sexuale a copiilor⁷⁵ a constituit alt pas înainte în îmbunătățirea protecției copiilor față de asemenea amenințări, înăuntrul precum și în afara Uniunii Europene.

Directiva privind protecția victimelor criminalității⁷⁶ este de asemenea relevantă în măsura în care copiii emigrați din UE pot beneficia de prevederile ei, care includ unele specifice copiilor, în orice țară UE.

În mod similar, în chestiuni de justiție civilă, acțiunea UE s-a axat pe aspectul autorității parentale care are o mare relevanță pentru categoria de copii interesantă pentru acest studiu. Cu toate acestea, foarte adesea, și așa cum s-a explicat în cazul Franței, Regulamentul Bruxelles II Bis⁷⁷ nu trebuie folosit în gestionarea copiilor emigrați din UE așa cum i-am definit în cadrul acestui studiu. Regulamentul privește returnarea copiilor care au fost răpiți de unul dintre părinți și nu abordează corespunzător situația copiilor și nici nu prevede proceduri adecvate pentru copii.⁷⁸ care sunt victimele potențiale ale traficului, care se află în situații de stradă sau sunt delincvenți juvenili (deși copiii răpiți pot intra de asemenea în definiția unui copil emigrat din UE așa cum se indică în introducere).

În cazul regulamentului Bruxelles Bis II, este important de observat că un număr de prevederi ale sale decurg direct din (și înlocuiesc) Convenția de la Haga din 25 octombrie 1980 privind Aspectele Civile ale Răpirii Internaționale de Copii. În acest privință, Uniunea s-a raliat Conferinței de la Haga privind Legislația Internațională Privată.⁷⁹ Acest lucru are o importanță fundamentală atunci când cineva încearcă să analizeze ce ar fi putut face UE în acest domeniu.

De fapt, UE a autorizat statele membre să ratifice Convenția din 1996 de la Haga privind jurisdicția, legislația aplicabilă, recunoașterea, aplicarea și cooperarea în legătură cu responsabilitatea parentală și măsurile pentru protecția copiilor.⁸⁰ deoarece ea menține o competență exclusivă în unele domenii pe care le reglementează convențiile de la Haga (adică, ceea ce decurge din Regulamentul Bruxelles II Bis).

71 Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, disponibilă la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> [accesat la 12 noiembrie 2012]

72 UN High Commissioner for Refugees, Prevent. Combat. Protect: Human Trafficking, November 2011, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4edcbf932.html> [accessed 17 December 2013]

73 Directiva Consiliului 2004/81/CE din 29 aprilie 2004 privind permisul de rezidență cetățenilor unor țări terțe care sunt victime ale traficului cu ființe umane care au fost supuși unei acțiuni pentru facilitarea imigrării ilegale, care cooperează cu autoritățile competente. A se vedea în special articolul 10.

74 Ibid, article 3(3)

75 Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, a exploatării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile și de înlocuire a Deciziei-cadru 2004/68/JAI a Consiliului, disponibilă la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:0014:EN:PDF> [accesat la 13 noiembrie 2012]

76 Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului, accesată la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:01:EN:HTML>

77 Regulamentul (CE) nr. 2201/2003 al Consiliului din 27 noiembrie 2003 privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești, de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1347/2000, disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2201:EN:NOT> [accesat la 13 noiembrie 2012]

78 Mai multe interviuri cu autoritățile judiciare franceze și grecești au confirmat inadecvarea regulamentului Bruxelles II bis și au relevat dificultatea de a lucra cu acest instrument în practica lor cotidiană.

79 Decizia Consiliului 2006/719/CE din 5 octombrie 2006 privind aderarea Comunității Europene la Conferința de la Haga de drept internațional privat

80 Decizia Consiliului 2003/93/CE din 19 decembrie 2002 autorizând statele membre, în interesul Comunității, să semneze Convenția din 1996 de la Haga privind jurisdicția, legislația aplicabilă, recunoașterea, aplicarea și cooperarea în legătură cu responsabilitatea parentală și măsurile pentru protecția copiilor

Concluzie

Multitudinea de reguli care afectează situația individuală a copiilor emigrați din UE în fiecare țară precum și la niveluri regionale nu abordează holistic și coerent dificultățile cu care se confruntă statele membre în oferirea de protecție copiilor implicați și nici nu promovează schimbul eficient de informații și practicile de returnare adecvate.

Pe de altă parte, situația copiilor de terțe naționalități este legiferată în special în cadrul **acquis**-ului privind azilul. Este de la sine înțeles că situația copiilor de terțe naționalități necesită încă îmbunătățiri. Totuși, în întreaga Uniune Europeană (cu excepția câtorva țări care nu au adoptat aceste prevederi) există un set minim de standarde care trebuie respectate (deși acest lucru nu se întâmplă întotdeauna), iar autoritățile naționale beneficiază de un set de reguli clare care se aplică în cazul copiilor de terțe naționalități.

Cazurile copiilor care dețin cetățenia uneia sau mai multor țări membre UE sau ale copiilor de terțe naționalități care au domiciliul stabil legal în unul din Statele membre ale UE nu sunt legiferați, ceea ce lasă autoritățile Statelor membre într-o situație legislativă neclară, deoarece nu li se poate stabili un statut legal și nu li se pot oferi perspective.

Absența unor proceduri clare și, mai ales, comune pune acești copii în pericol, iar aceștia pot fi tratați mai favorabil într-un anumit Stat membru față de altul. Nevoia unei abordări armonizate a devenit o obligație, în conformitate cu tratatele, printr-o interpretare liberală a competențelor pe care acestea le dau Uniunii în cazurile de drept civil.

O privire rapidă asupra rapoartelor de țară ale Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului este suficientă pentru a aprecia importanța situației: în observațiile finale asupra raportului transmis de România în 2009, Comitetul pentru Drepturile Copilului a menționat „[...] incidența crescută în ultimii ani a copiilor neînsoțiți sau separați care intră în atenția autorităților străine din străinătate și necesitățile speciale ale unor asemenea copii, unii din ei fiind expuși abuzurilor și neglijării, inclusiv din partea părinților și rudelor. În această privință, Comitetul ia notă de acordurile bilaterale între România și țările de destinație în legătură cu returnarea copiilor români neînsoțiți din străinătate.

Rămâne preocupat că returnarea și reintegrarea unor asemenea copii poate conduce în unele cazuri la re-victimizare”.⁸¹ Comitetul a continuat recomandând ca România: „[...] să asigure, inclusiv prin semnarea de acorduri bilaterale conținând mecanisme de protecție adecvate, că deciziile de returnare și reintegrare a minorilor români neînsoțiți să fie efectuate pe baza considerentului principal al intereselor superioare ale copilului și luând în considerare opiniile Comitetului conținute în comentariul său general nr. 6 (200%) privind tratamentul copiilor neînsoțiți și separați în afara țării lor de origine”.⁸²

În ce privește Bulgaria, în concluziile sale finale din 2008, Comitetul pentru Drepturile Copilului sugerează de asemenea ca Bulgaria: „să încheie acorduri bilaterale și multilaterale pentru prevenirea traficului și pentru reintegrarea și repatrierea copiilor traficați”.⁸³

Aceste recomandări au o rezonanță deosebită în acest context întrucât, în pofida stabilirii unei zone de liberă circulație și a adoptării a numeroase măsuri legislative, necesitatea de a adopta acorduri multilaterale pentru abordarea corespunzătoare a situației copiilor emigrați din UE se menține.

Analiza practicii de returnare a copiilor emigrați din UE din Franța și Grecia în Bulgaria și România va confirma această ultimă afirmație și va demonstra valabilitatea în aplicabilitatea recomandărilor Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului.

81 Observațiile finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului: România, CRC/C/ROM/CO/4, 30 June 2009, par. 49

82 Ibid. par. 50

83 Observațiile finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului: Bulgaria, CRC/C/BGR/CO/2, 23 iunie 2008, par. 66(d)

III) ANALIZA PRACTICII BILATERALE PRIVIND RETURNAREA COPIILOR ROMÂNII ȘI BULGARI ÎN ȚARA LOR DE ORIGINE

Această parte a studiului se concentrează asupra modului în care Statele membre UE administrează cazurile copiilor emigranți din UE înainte de etapa de decizie (Capitolul A) precum și dificultățile pe care le întâmpină în luarea deciziilor informate de returnare (Capitolul B) ce duc la soluții durabile prin implementarea proiectelor de viață pentru copii în cauză (Capitolul D). Analiza dosarelor fiecărui caz a permis de asemenea descoperirea unei game largi de proceduri de returnare (Capitolul C).

A) Dificultăți structurale care îngreunează protecția copiilor în faza premergătoare luării deciziilor

Dificultățile structurale cu care se confruntă autoritățile din țările de origine și de destinație au adesea impact asupra calității procesului de luare a deciziilor. În toate țările de destinație se iau măsuri interimare de protecție din momentul când cazul este deferit justiției. Această perioadă servește nu doar pentru a asigura protecție copiilor vulnerabili, ci și pentru a permite unui copil să se stabilizeze și să-și revină, dacă este necesar. Aceasta poate contribui la procesul decizional permițând o participare informată a copiilor la cazul propriu.

Așa cum s-a specificat deja în capitolul II, autoritățile judiciare sunt mandatate să găsească soluții durabile pentru copiii emigrați din UE. Pentru ca ele să adopte decizii în cunoștință de cauză, au nevoie de informații în legătură cu situația din țara de origine, care sunt obținute prin intermediul unui proces de anchetă socială. Anchetele sociale contribuie la calitatea procesului decizional și oferă autorităților judiciare informații în legătură cu situația socială, economică și familială a locului de unde provine copilul și a celui unde poate fi returnat.

Anchetele sociale sunt efectuate în general de serviciile de protecția copilului din țările de origine și aduc o perspectivă diferită în luarea deciziilor, aducând întregul proces mai aproape de procedura de determinare a intereselor superioare.

În fine, împreună cu anchetele sociale, participarea copiilor (și a familiilor lor, acolo unde este relevant) este esențială și permite factorilor de decizie să adauge o nouă perspectivă asupra probelor pe care trebuie să le utilizeze în luarea unei decizii. Decizia trebuie deci fundamentată întotdeauna prin trei tipuri diferite de informații: situația din țara de origine, situația din țara de destinație și opiniile copiilor și familiilor implicate.

1) Lipsa conștientizării în legătură cu cadrele disponibile

Cazul G

G este o fată de 10 ani din Bulgaria, cu dizabilități. În ianuarie 2010 a fost găsită de poliție, neînsoțită, cerșind pe strada unui oraș din Grecia. Familia lui G trăia în Salonic și situația ei a fost evaluată de către serviciile poliției ca vulnerabilă, acestea decidând să o plaseze la un spital.

Părinții lui G au fost convocați de poliție și li s-a aplicat o amendă de 52 Euro. În acel moment, tatăl lui G a decis să se întoarcă în Sofia pentru a munci ca să plătească amenda.

Custodia părinților a fost suspendată în timp ce G a fost internată în spital, unde personalul a refuzat dreptul de acces membrilor familiei lui G care au rămas în Salonic (mătușa și sora ei).

Un an mai târziu, G era încă internată în același spital, până ce un avocat a decis să preia cazul ei și să solicite o anchetă socială autorităților bulgare. Ancheta socială a fost făcută și transmisă la parchetul grec după 6 luni. La sfârșitul anului 2011, un nou procuror însărcinat cu acest caz a emis un ordin de returnare și G a fost repatriată în Bulgaria în martie 2012.

G a fost plasată într-un centru de criză pentru o perioadă de 7 zile până ce autoritățile de protecția copilului au decis să o plaseze într-un centru specializat cu personal adecvat și mijloace de tratare a dizabilităților ei fizice și mentale.

După un plasament de 6 luni în acest centru rezidențial și activitatea comună desfășurată în colaborare cu părinții lui G, aceasta s-a reunificat cu familia, la 2 ani și jumătate după identificarea ei inițială.

Într-un număr important de anchete sociale la care a putut avea acces echipa de studiu, nivelul de informații furnizate a fost ridicat iar analiza a fost temeinică. Rapoartele au fost bine structurate și au conținut, între altele, informații detaliate în legătură cu:

- Situația familiei și a gospodăriei în ansamblu
- Condițiile materiale și cele economice ale familiei
- Disponibilitatea serviciilor și distanța între ele și locuință
- Oportunitățile pe care le poate avea copilul în mediul său de origine

Cu toate acestea, în alte cazuri, informațiile nu au fost suficiente de detaliate sau analiza furnizată putea fi supusă unei alte evaluări, de exemplu riscul de a fi (re)expus traficului. Substanța anchetei sociale și ponderea care i s-a acordat în procesul decizional vor fi tratate în capitolul următor.

În cazul în care este vorba de schimbul internațional de informații, autoritățile se confruntă cu o serie de probleme.

Prima problemă se referă la **canalele de comunicare**. Unele returnări, așa cum se va explica în capitolul privind aplicarea practică a returnării, au fost făcute prin intermediul altor canale decât cele oficiale. Într-un număr important de cazuri, când returnarea nu s-a făcut prin procedura reglementară, întregul proces a fost afectat. Nu s-au solicitat deloc anchete sociale și lipsa de cunoștințe a participanților în această privință i-a făcut să-și ajusteze metodele practice, necesitând uneori multă ingeniozitate pentru a găsi o soluție care a condus la o returnare.

Acesta este rezultatul **absenței unei autorități responsabile clar desemnate**, cum ar fi cea desemnată în cadrul convențiilor de la Haga pentru protecția copiilor la nivel transnațional. Acea situație este în parte consecința lipsei de diseminare în legătură cu cadrele disponibile și canalele de comunicare care trebuie folosite de toate părțile interesate.

A doua problemă, care rezultă din prima, se referă la ritmul schimburilor. În cazul în care s-a solicitat o anchetă socială, într-o mare majoritate a cazurilor a durat **mai mult de un an până la finalizarea procesului**. Aceasta este și consecința suprasolicitării personalului insuficient ale serviciilor de protecția copilului în țările de origine. A desfășura o anchetă socială este o sarcină dificilă, care consumă timp și resurse. Ea necesită disponibilitate și mobilitate din partea asistenților sociali care lucrează în localitățile de origine ale copilului respectiv. Un asemenea volum de muncă este dificil de asumat iar – atunci când sunt solicitate anchete sociale – acestea pot fi privite de asistenții sociali ca o povară suplimentară pe umerii lor deja încărcăți.

Într-un caz, după ce s-a trimis de către autoritățile franceze o solicitare de anchetă socială către autoritățile române, asistenții sociali din localitatea de origine au indicat că nu primiseră încă solicitarea de la autoritatea centrală la 3 luni de la transmiterea solicitării de către colegii lor francezi.

Există însă și exemple când **returnările s-au produs într-o perioadă foarte scurtă după identificare**, uneori în mai puțin de 5 zile, ceea ce a împiedicat în mod clar autoritățile să efectueze o evaluare calitativă și individuală a situației copilului (și a familiei sale, acolo unde era cazul). Așa cum se va arăta mai jos, riscul de victimizare secundară este ridicat în cazul în care un copil este returnat într-un mediu care a creat sau a contribuit la condițiile pentru exploatarea copilului.

2) Dificultăți în asigurarea măsurilor interimare de protecție

Pentru ca o decizie de returnare să fie luată în cunoștință de cauză, trebuie obținută opinia copilului, ceea ce se poate face în cazul în care copilul a fost lăsat să se stabilizeze. Măsurile interimare oferite copilului pot netezi calea spre un proces participativ.

Toate țările de destinație oferă măsuri de protecție după identificare. Acestea pot lua forma plasării într-un mediu deschis, într-un adăpost sau un centru de protecție a copiilor, dar și într-un mediu închis, cum ar fi centre de detenție pentru delincvenți juvenili, în cazul în care copilul respectiv a comis o infracțiune.

Cu toate acestea, în cazul Franței, situația este complexă și se referă la problema mai largă a identificării și determinării identității. De la început trebuie menționat că autoritățile din Franța sunt adesea împiedicate să inițieze o procedură de protecție din cauza dificultăților cu care se confruntă în determinarea identității unui copil din România sau din Bulgaria. Acest lucru este valabil în special în cazul în care copiii folosesc porecle pentru a-și ascunde identitatea în fața interlocutorului. Faptul că copiii folosesc porecle nu înseamnă

neapărat că au fost instruiți de traficanți să facă așa, ci se poate explica și prin inteligența copiilor, care în unele cazuri nu caută protecție și cărora le place viața pe care o duc.

În cazul în care agențiile de aplicare a legii nu au mijloace legale pentru a restricționa mobilitatea unui copil din motive foarte legitime, cum ar fi vârsta foarte mică a copilului, singura posibilitate pe care o au autoritățile este să plaseze copilul – în urma unui ordin de plasare – în grija serviciilor de protecție a copilului unde, în special în cazul Franței, copilul dispare uneori la câteva minute de la plasare.

Un citat șocant al unui oficial francez descrie cel mai bine situația, recunoscând că „paradoxal, singurul mod în care putem începe să lucrăm în cazul acestor copii este cel în care – după ce au comis o serie de delikte – suntem obligați să-i plasăm în centre de detenție, unde identitatea copilului va fi verificată și unde asistenții sociali pot începe să stabilească o relație de încredere cu copilul respectiv“. Deoarece plasarea copiilor în centre de detenție sau închisori nu este, desigur, o soluție bună pentru a iniția procedurile de determinare a intereselor superioare, trebuie întotdeauna căutate alternative la detenție, pentru a crea un climat de încredere care ar permite crearea unui climat de încredere care să dea posibilitatea profesioniștilor să înceapă o evaluare calitativă a situației individuale a copilului.

În plus, în cazul în care **procesul de determinare a identității** – care trebuie să fie diferențiat de identificare deoarece copilul a fost deja identificat – stânjenește considerabil procesul de protecție, acesta **nu trebuie să se limiteze la copil, ci trebuie să includă și persoanele care însoțesc copilul**.

Este evident din dosarele individuale acumulate că metodele folosite pentru a determina gradul de legătură cu părinții este limitat la o simplă observare și adesea se bazează pe subiectivitatea persoanelor cărora li s-a încredințat responsabilitatea de a determina cine este copilul și care este gradul de relație care există între el și persoanele care îl însoțesc. Analiza dosarelor individuale și a rezultatelor mai multor interviuri realizate în Grecia confirmă în numeroase cazuri că **verificarea gradului de legătură între un copil și o persoană prezentată ca tată, mătușă sau bunică nu s-a efectuat în mod corespunzător**.⁸⁴

84 Interviuri realizate în 29 octombrie 2012

Cu toate acestea, măsurile interimare de protecție care se pot lua sunt stânjenite nu numai de determinarea identității deoarece uneori **nu se pot oferi soluții de plasare pentru copii**. Acest lucru se întâmplă în special în Grecia, unde numărul limitat de locuri în centrele de protecție a copilului și adăposturi împiedică autoritățile să asigure îngrijire și protecție adecvate. Cazul lui G prezentat mai sus este uimitor în această privință, deoarece G, o fată cu dizabilități mentale și fizice grave, a fost plasată într-un spital unde nivelul de îngrijire și protecție nu a fost adaptat la situația ei.⁸⁵ Autoritățile au stabilit parteneriate bune cu ONG-urile, dar ele se pot baza doar în măsură limitată pe serviciile oferite de acestea.

B) Îmbinarea activității sociale și a deciziilor juridice: necesitatea instrumentelor standardizate și procedurilor armonizate

1) Ponderea acordată informațiilor din ancheta socială în procesul de luare a deciziei

În majoritatea cazurilor analizate care s-au putut baza pe o anchetă socială (adică autorităților din țara de origine li s-a solicitat o anchetă socială pe care acestea au realizat-o și transmis-o și care a fost primită de autoritatea decizională din țara de destinație), ancheta socială a avut o mare pondere asupra deciziei luate de autoritățile judiciare.

Cu toate acestea, problemele identificate în procesul de schimb de informații pentru a realiza procesele adecvate de determinare a intereselor superioare sunt de trei tipuri:

Prima problemă se referă la posibila existență a unei influențe culturale în luarea deciziei. Unele interviuri realizate cu părțile interesate din țările de destinație au dezvăluit o suspiciune în legătură cu capacitățile serviciilor de protecție a copiilor din țările de origine de a aborda corespunzător necesitățile copilului în beneficiul căruia trebuie aplicată o măsură de protecție. **Această influență culturală poate să fi alterat în mai multe cazuri obiectivitatea unei decizii care ar fi trebuit să se bazeze doar pe probe factive și științifice, precum și pe opiniile copilului în conformitate cu vârsta și maturitatea sa.**

⁸⁵ Trebuie menționat că, în Grecia, copiii trebuie să fie supuși unei investigații medicale în urma identificării și sunt trimiși la spitale unde pot fi plasați pentru o perioadă care poate fi îndelungată. A se vedea cazul G.

A doua problemă se referă la **calitatea reală și percepută a anchetei sociale**, care nu a fost considerată întotdeauna corespunzătoare, în funcție de interlocutor. Unii factori de decizie și-au exprimat satisfacția în legătură cu calitatea anchetelor sociale, în timp ce alții nu le consideră suficient de temeinice și consideră că ele nu ating standardele cu care sunt obișnuiți.⁸⁶ Așa cum s-a menționat deja, echipa de cercetare nu a avut acces la o cantitate suficientă de anchete sociale – din motive evidente legate de protecția datelor – pentru a trage o concluzie generală despre calitatea colectării de date și analiza analitică efectuată în țările de origine de către lucrătorii implicați în protecția copilului. Cu toate acestea, pare rezonabil să se presupună că **un formular standardizat de anchetă socială folosit în întreaga Europă ar aduce o valoare suplimentară semnificativă în procesul de schimb de informații privind gestionarea transnațională a cazurilor**. Aceasta ar permite utilizarea unui cadru analitic comun pentru lucrătorii implicați în protecția copilului și autoritățile judiciare din țările de destinație, depășind o serie de obstacole cum sunt cele susmenționate.

A treia problemă care se ridică în acest context se referă la **evaluarea de risc și securitate**⁸⁷ care ar trebui să formeze parte integrantă a procesului de anchetă socială, în special în cazul în care autoritățile sunt conștiente (sau, în conformitate cu termenii Curții Europene pentru Drepturile Omului, „ar fi trebuit să fie conștiente”⁸⁸) că o persoană poate fi într-o situație de trafic.

⁸⁶ Interviu cu un factor de decizie realizat la 5 septembrie 2012.

⁸⁷ A se vedea pentru referințe: UN Children's Fund (UNICEF), Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, septembrie 2006, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997af727.html> [accesat la 11 noiembrie 2012]

⁸⁸ Rantsev v. Cyprus and Russia, Application no. 25965/04, Consiliul European: Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, 7 ianuarie 2010, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4f0b5a2.html> [accesat la 20 noiembrie 2012]



2) Neglijarea re-victimizării: absența evaluărilor de risc și securitate

Cazul Z

La începutul lui 2011, Z era o fată de 15 ani de origine bulgară, căreia i s-a propus să lucreze în Franța ca babysiter pentru o scurtă perioadă, de către o rudă a vecinilor lor, pe nume X.

După o perioadă de probă de o lună care a trecut cu bine, Z s-a întors în Bulgaria pentru Crăciun. După sărbători, X i-a propus lui Z să revină în Franța și a ademenit-o cu promisiuni false privind studiile.

După sosire, a fost bătută și amenințată cu moartea pentru a accepta să se prostitueze, ceea ce a fost în final forțată să facă. La două-trei luni de la a doua sa sosire, Z a fost identificată de poliție într-o pădure pariziană, într-o situație de prostituție. După identificare, ea a fost plasată în custodia poliției, unde a depus o plângere dând detalii precise în legătură cu identitatea proxeneților ei.

În urma arestării ei și cooperării cu poliția, ea a fost plasată într-un centru social administrat de Asistența Socială pentru Tineri, o autoritate descentralizată pentru protecția copiilor.

Deși poliția anti-trafic franceză a fost informată în legătură cu cazul lui Z, nu s-a declanșat și nu s-a solicitat nici o anchetă legată de traficul la care a fost supusă, în pofida mărturiei lui Z. S-au lansat doar acuzații de proxenetism împotriva lui X și a soțului ei, care au fost condamnați în final. Pe de altă parte, nu s-au efectuat evaluări ale riscului și securității pentru a verifica gradul de implicare și conștientizare al familiei lui Z din Bulgaria. Mai mult, Judecătorul pentru Minori nu a solicitat nici o anchetă socială.

Z a menționat încă din ziua arestării că dorește să se întoarcă imediat în Bulgaria.

Organizațiile societății civile care au urmărit îndeaproape cazul lui Z și-au exprimat reținerile în a o vedea pe Z returnată în absența unor informații suplimentare în legătură cu gradul de implicare al familiei ei și despre situația din mediul ei de origine, în general. Ei au insistat fără succes să se numească un tutore independent pentru Z astfel încât cazul ei să fie susținut.

Într-o etapă ulterioară a procedurii a reieșit că o vară a lui Z se afla de asemenea într-o situație de prostituție în Belgia, dar acest fapt nu a fost adus la cunoștința Judecătorului pentru Minori, care a decis să emită un ordin de returnare.

Procedura de returnare a durat aproape un an deși Z și-a exprimat dorința de a se întoarce în țara de origine din prima zi în care a fost identificată.

În observațiile de încheiere privind raportul transmis de Franța în 2009⁸⁹ Comitetul Națiunilor Unite pentru Drepturile Copilului și-a exprimat „[...]îngrijorarea că copiii sunt returnați adesea în țări unde se confruntă cu riscul de exploatare fără o evaluare corespunzătoare a situației lor“. S-a continuat cu recomandarea conexasă că Franța ar trebui să „asigure, luând în considerare interesele superioare ale copilului că acei copii având nevoie de protecție internațională și expuși riscului re-traficării nu sunt returnați în țările unde există acest pericol“.⁹⁰

În observațiile finale la raportul transmis de Grecia în 2012, Comitetul Națiunilor Unite pentru Drepturile Copilului a recomandat Greciei să: „Efectueze o evaluare sistematică a situației copiilor aflați pe străzi pentru a obține o imagine precisă a cauzelor aflate la bază și a extinderii fenomenului“.⁹¹

În cazul copiilor emigranți din UE, aceste observații și recomandări ar însemna că, împreună cu o solicitare de anchetă socială, trebuie făcută și o evaluare a riscului și securității în mediul de origine al copilului înainte de returnarea sa. Dificultățile întâmpinate de o organizație franceză în a convinge autoritățile că trebuie făcută o evaluare a riscului și securității în cazul lui Z caracterizează bine situația curentă.

În toate cazurile analizate de echipa de cercetare în afară de unul, **anchetele sociale nu au inclus o evaluare adecvată a riscurilor de re-traficare în mediul de origine** (incluzând gradul de implicare potențială a membrilor familiei) a copiilor care au fost în situație de prostituție sau au fost implicați în rețele criminale pentru cerșetorie sau furt.

În cazuri în care ar fi trebuit să existe dubii considerabile în legătură cu implicarea copilului într-o situație de trafic, s-a emis o decizie de returnare fără a se face o evaluare adecvată a riscului și securității în țara de origine și deci cu încălcarea articolului 16 (7) al Convenției Consiliului Europei privind acțiunile împotriva traficului de ființe umane.⁹² Deși există formate și îndrumări în această privință⁹³ este dificil de înțeles de ce nu s-au făcut evaluările (este oare din cauză că autoritățile din țările de destinație nu le-au solicitat sau deoarece serviciile din țările de origine nu au capacitatea de a le realiza?) sau de ce, în absența evaluării, dat fiind că situația a generat dubii serioase, autoritățile competente din Franța și Grecia nu au evitat să emită o decizie de returnare.

Returnarea unui copil într-un mediu care ar fi putut să fie implicat în lanțul de trafic expune copilul la riscul de re-traficare și victimizare secundară. Într-un caz în care s-a efectuat o evaluare a riscului pentru o fată din România aflată în situație de prostituție în Paris, concluzia la care a ajuns asistentul social din România a indicat că „**nu s-a identificat nici un factor de risc**“.

89 Concluding observations of the Committee on the rights of the child: Franța, CRC/C/FRA/CO/4, 11 iunie 2009, par. 84.

90 Ibid. par. 86(d)

91 Observațiile finale ale Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului : Grecia, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 August 2012, para. 67

92 Articolul 16(7) al Convenției Consiliului Europei privind acțiunile împotriva traficului de ființe umane afirmă că “Victimele copii nu vor fi returnate într-un Stat dacă există indicația, în urma unei evaluări de risc și securitate, că o astfel de returnare nu ar fi în interesul copilului”.

93 Așa cum se descrie în capitolul al doilea, decizia guvernului român furnizează o orientare importantă în această privință, de exemplu. A se vedea de asemenea recomandările UNICEF privind protecția drepturilor copiilor victime ale traficului, supra.

C) Multiplicitatea practicilor în aplicarea practică a deciziei de returnare

Nu putem decât să fim surprinși de multitudinea practicilor și canalelor de returnare evidențiate prin analiza dosarelor individuale.

Există diferite căi prevăzute în legislație, așa cum s-a explicat în capitolul al doilea și o analiză atentă a dosarelor individuale ne-a permis să identificăm 5 căi diferite de returnare:

- ↳ Una poate fi urmată datorită ajutorului organizațiilor internaționale specializate (de exemplu Organizația Internațională a Migrației) în cadrul unui proces de returnare voluntară asistată.
- ↳ Unele țări au înființat autorități specifice pentru a se ocupa de returnarea imigranților ilegali și altor categorii de populație (de exemplu, Franța a înființat un Oficiu specific⁹⁴ care are, între alte obligații, sarcina de a asigura returnarea operativă a unui copil)
- ↳ Returnarea poate fi făcută uneori de organisme descentralizate care nu sunt informate în legătură cu canalele de returnare oficiale
- ↳ Altă practică identificată a fost denumită de unul dintre cei intervievați drept „returnare consulară”, în cadrul căreia consulatul țării de origine preia toate aspectele logistice ale returnării
- ↳ Și, în fine, s-au identificat returnări realizate de ONG-uri

Deși nu este nimic greșit în avea posibilități diferite la care să se recurgă în aplicarea unei decizii de returnare, situația poate genera îngrijorare în cazul în care nu sunt urmate procedurile legale.

În mai multe cazuri, returnarea a fost realizată de un ONG din Grecia căruia i s-a încredințat neoficial responsabilitatea de a asigura identificarea familiei, evaluarea situației copilului, coordonarea anchetei sociale din țara de origine (care în cele din urmă nu a fost realizată de oficialii din țara de destinație) și operația logistică de returnare. În final, ONG-ul (care a așteptat mai mult de un an ordinul juridic de aplicare a returnării) nu și-a putut permite să ofere protecție pentru o perioadă atât de îndelungată unui număr important de victime ale traficului și a aplicat returnarea fără un ordin valabil emis de Procuror.

O decizie de returnare și aplicarea sa trebuie să aparțină întotdeauna autorităților care oferă garanții maxime și sisteme de asigurare a independenței, cum sunt magistrații. Returnarea trebuie efectuată, documentată și bine coordonată cu țările de origine ceea ce, din nou, se poate realiza corespunzător doar de autoritățile de stat.

Modul și momentul proceselor de returnare joacă de asemenea un rol important din perspectiva protecției copilului. Unele returnări, în cazul în care implică o familie, adesea nu iau în considerare copilul și se pot produce în timpul nopții în aeroportul unei capitale, lăsând copiii și familiile să se descurce singure după ce ajung la destinație. Acesta a fost cazul a patru copii care au fost returnați din Franța în România cu „un membru al familiei” în 2010, care au fost lăsați singuri seara, la 230 km de locul lor de reședință, Craiova, fără mijloace de subsistență.

94 Oficiul Francez de Imigrație și Integrare, a se vedea <http://www.ofii.fr/>

D) Monitorizarea în țările de origine și aplicarea soluțiilor durabile

Obligația de a asigura o monitorizare de calitate după returnare revine țărilor de origine. Se pune problema capacității sistemului de protecție a copilului de a asigura asistență adecvată și a asigura o monitorizare de calitate după returnarea copiilor și pentru care trebuie găsită o soluție durabilă. Capacitatea percepută a serviciilor de protecție a copilului este unul dintre motivele care explică lipsa de încredere a unor autorități din țările de destinație în legătură cu returnarea copiilor.

Este adevărat că, în unele cazuri, situația este îngrijorătoare – ca de exemplu în România, unde numărul de asistenți sociali capabili să realizeze o activitate de calitate diferă considerabil între zonele urbane și cele rurale. În cadrul unui studiu din 2006, Institutul Român de Cercetări Economice⁹⁵ a constatat că raportul asistenților sociali în zonele urbane era de 2,85 la 100.000 locuitori, în timp ce în zonele rurale era de doar 1,27 la 100.000 locuitori. O cifră încă și mai șocantă se referă la educația lor, doar 4 % dintre toți asistenții sociali din zonele rurale au o educație universitară specializată în domeniul asistenței sociale. Cu unul dintre cele mai mici bugete în domeniul asistenței sociale din cadrul Uniunii Europene, situația nu este surprinzătoare și ne putem întreba dacă persoana căreia i s-au încredințat responsabilitățile de a efectua anchete sociale și a asigura monitorizarea după returnare are posibilitatea de a asigura aceste două servicii de calitate cu un asemenea volum de muncă și lipsă de specializare.

Cu toate acestea, responsabilitatea de a solicita o anchetă socială, de a decide pe baza tuturor elementelor implicate în caz și de a asigura că se găsește o soluție durabilă pentru copilul în cauză este responsabilitățile țărilor de destinație. Decizia de returnare va avea consecințe pe întreaga viață a copilului și toți parametrii trebuie evaluați cu atenție, printre care disponibilitatea serviciilor și oportunitățile ca un copil să fie victimizat din nou după ce s-a întors în țara sa de origine.

1) Înțelegerea limitată a conceptului de soluții durabile

Consiliul Europei a fost probabil cea mai activă organizație regională în ceea ce privește planurile de monitorizare pentru copiii emigranți. Deși recomandările Adunării Parlamentare și ale Comitetului Miniștrilor s-au axat în principal asupra copiilor emigrați neînsoțiți, relevanța lor pentru grupul țintă al acestui studiu este mare și se poate (și trebuie) promovată aplicarea lor.

În particular, Comitetului Miniștrilor din cadrul Consiliului Europei, în cadrul unei recomandări⁹⁶ axată pe proiectele de viață pentru minorii neînsoțiți a abordat chestiunea monitorizării în țările de destinație și de origine în urma unei decizii de returnare în cazul în care aceasta era în conformitate cu interesele superioare ale copilului. Ea a definit proiectele de viață ca „[...] instrumente individuale bazate pe o înțelegere comună între minorul neînsoțit emigrant și autoritățile competente pentru o durată limitată. Ele definesc perspectivele viitoare ale minorului, promovează interesele superioare ale copilului fără discriminare și oferă un răspuns pe termen lung la necesitățile minorului și părților implicate.”⁹⁷

A fost creat un manual pentru a ajuta profesioniștii din prima linie să facă operațional în practică conceptul de proiect de viață. Manualul specifică: „un proiect de viață este un plan elaborat și negociat între minor și autoritățile din țara gazdă, reprezentate de un profesionist desemnat, cu contribuții de la diferiți alți profesioniști. Proiectele de viață sunt instrumente holistice, personalizate, flexibile.”⁹⁸ [subliniere adăugată] Prin urmare, responsabilitatea primară pentru elaborarea proiectelor de viață cu participarea activă a copilului implicat revine țărilor de destinație, în conformitate cu acest instrument practic.

Importanța primordială a proiectului de viață este total neglijată de autoritățile din țările de destinație, așa cum s-a demonstrat în majoritatea cazurilor identificate de cercetători.

Nu există nici un singur caz analizat de echipa de studiu în care autoritățile din țările de destinație au luat în considerare posibilitatea de a concepe un proiect de viață pentru un copil emigrat din UE. În unele cazuri, acesta nu era necesar dar, în marea majoritate a cazurilor, nu s-a luat deloc în considerare acestui aspect al returnării.

95 Arpinte, Daniel, Profesionalizarea serviciilor de asistentă socială, Academia Română, Institutul Român de Cercetări Economice disponibil la <http://www.revistacalitateavietii.ro/2006/CV-3-4-06/8.pdf> [accesat la 23 noiembrie 2012]

96 Recommendation CM/Rec(2007)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors, 12 July 2007, disponibilă la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769> [accesat la 12 July 2007]

97 Ibid, Anexă la Recomandarea CM/Rec(2007)9, par. 2

98 Drammeh Louise, Life projects for unaccompanied migrant minors ; A handbook for front-line professionals, [Proiecte de viați pentru minori emigrați neînsoțiți; Un manual pentru profesioniștii din prima linie] Consiliul Europei, octombrie 2012. Disponibil la http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/ID10053-Life%20projects_GB.pdf [accesat la noiembrie 15 2012].

Este adevărat că acest concept rămâne nefamiliar și nu a beneficiat de o amplă diseminare. Aplicarea conceptului în practică consumă extrem de mult timp și resurse. Cu toate acestea, neluarea în considerare a conceperii proiectului comun și aplicării unui proiect de viață a fost un catalizator pentru fenomenul de revenire a copiilor în aceeași țară de destinație după emiterea deciziei de returnare, așa cum se va explica mai târziu.

Alte studii au identificat lipsa unui cadru conceptual clar pe care să se poată baza profesioniștii în identificarea exploatării și abuzurilor în cadrul unor strategii de supraviețuire bazate pe familie.⁹⁹ Analiza dosarelor individuale relevă un și mai mare **vid conceptual în ce privește identificarea soluțiilor de durată**. Returnarea în sine este percepută de profesioniști ca o soluție care este de la sine înțeleasă pentru autoritățile din țările de origine¹⁰⁰ și destinație,¹⁰¹ înțelegându-se prea puțin valoarea adăugată a proiectului de viață sau oportunitățile care se pot găsi în integrarea locală.

Această atitudine, așa cum s-a explicat în capitolul următor, are consecințe importante asupra modului de gestionare a fluxului de migrație a copiilor din UE și asupra sustenabilității unei abordări care ia în considerare doar o direcție.

2) Proiectele de viață ca instrumente de administrare a fluxului de migrație

Cazul lui F

În 2007, F este un băiat de 13 ani care locuiește într-o zonă rurală din România. El și familia lui decid să plece în Anglia pentru a scăpa de sărăcie și a căuta oportunități mai bune pentru a lucra ca muncitori sezonieri. Ei rămân acolo până când F împlinește vârsta de 15 ani, când mama lui moare într-un accident.

În 2009, F și tatăl lui se decid să plece în Franța. Ajuns în Franța și trăind în condiții precare, F și alți tineri încep să se prostitueze fără cunoștința familiilor, pentru a-și satisface nevoile. Trăind greu din această activitate, F a fost bucuros să se întoarcă în România atunci când tatăl lui a acceptat o „ofertă” de returnare voluntară asistată de la Oficiul Francez pentru Imigrare și Integreare.

La o lună de la returnarea lor, F s-a întors imediat în Anglia cu partenerul lui și „familia partenerului”. F a lucrat acolo timp de 18 luni, până s-a reunit cu tatăl lui la începutul anului 2012, din nou la Paris.

Revenit în Franța, F a recurs din nou la prostituție, până ce a devenit adult. În acel moment, i s-a propus de către OFII altă returnare voluntară asistată pentru a pleca înapoi în România, fără altă perspectivă în afară de returnare. El a acceptat oferta.

În timpul șederii și activităților sale în Paris, F a beneficiat de ajutorul unei organizații franceze a societății civile. Înainte de a doua sa returnare, această organizație i-a propus lui F un proiect la care să adere și care să-și poată ajuta să se stabilizeze și să aibă o viziune pe termen lung asupra vieții sale. Proiectul era clar și simplu: Să obțină un permis de conducere pentru a deveni agent de livrări (F ar fi preferat să lucreze în Anglia).

Obținându-și permisul de conducere, F lucrează acum în România ca agent de livrări la o societate de grădinarit, lucru care nu ar fi fost posibil fără ajutorul acestei organizații a societății civile.

99 Op. Cit. Invernizzi, A., P. 46.

100 Interviuri realizate în 5 noiembrie 2012

101 Interviuri realizate în 29 octombrie 2012.

Returnarea în mediul său a unui copil care a emigrat singur sau împreună cu familia sa, fără o evaluare atentă a motivelor pentru care s-a decis să emigreze, este o practică având perspective mari să eșueze. Conceperea în comun a unui proiect de viață și crearea în comun a unor planuri realiste de viitor pentru un copil pot însă se rezolve această problemă.

Cu toate acestea, se poate argumenta că **neluarea în considerare a proiectelor de viață promovează migrația pendulară a copiilor**. Această afirmație este susținută de rezultatele studiului care demonstrează clar un fenomen de migrație pendulară a copiilor în cazul în care nu s-a conceput un plan adecvat cu participarea deplină a copilului, în afară de returnare. Cazul lui F exemplifică bine această realitate.

Nu există nimic intrinsec rău în fenomenul de migrație pendulară în sine în cazul în care nu generează îngrijorare semnificativă privind protecția copilului. Ea poate de fapt să constituie un puternic vector de oportunități pentru copii și familiile care se confruntă cu discriminare (în accesul la servicii sociale și la angajare) și sărăcie extremă. Migrația pendulară poate fi privită ca o strategie de supraviețuire a familiei care permite copiilor și/sau familiilor lor să îmbine obținerea unor venituri cu posibilitatea de a menține legăturile sociale și familiale în țara lor de origine, evitând prin urmare lăsarea unei părți a identității lor.

Faptul că în niciun caz nu s-au conceput proiecte de viață arată de asemenea o lacună în participarea copiilor în procesul de returnare.

Participarea copiilor în procesele de migrație a fost descrisă – în mai multe articole științifice ¹⁰² ca o „tensiune între structură și acțiune“ care opune acțiunea copiilor emigrați realității instituționale și politice create de stat. Aceasta se aplică studiului de față unde accentul s-a pus întotdeauna pe returnare înainte de a lua în considerare alte opțiuni disponibile negociate cu copiii implicați.

Se poate verifica însă că acei copii pentru care s-a luat o decizie de returnare au avut întotdeauna oportunitatea să fie audiați în conformitate cu prevederile articolului 12 din Convenția pentru Drepturile Copilului. Acest lucru este adevărat în cazul în care nu erau însoțiți de părinți sau membri adulți ai familiei.

În cazul în care erau singuri, indiferent dacă erau identificați ca delincvenți juvenili, victime ale traficului sau copii ai străzii, imediat după ce au fost identificați de serviciile corespunzătoare și cazul lor a fost deferit procurorului, oportunitatea de a fi audiați a fost întotdeauna prezentă. Opiniile unui copil pot fi deci luate în considerare (deși opțiunea de a nu emite o decizie în conformitate cu opiniile copilului poate interveni adesea) în sistemele care au fost studiate dar esența însăși a participării și „angajamentului reciproc“ așa cum este implicată în conceptul de proiect de viață este departe de a fi atinsă.

În cazul în care copiii erau însoțiți de un membru al familiei, oportunitatea de a fi audiați a fost mult redusă sau complet absentă din procedură (ca în cazul lui F prezentat mai sus, în timpul primei decizii de returnare propuse tatălui său și fără consultare cu F).

Tensiunea între structură și acțiune prevalează adesea și subminează marele potențial de protecție și integrare al proiectului de viață. Pe de altă parte, promovează ceea ce statele membre încearcă să depășească: implicarea copiilor în rețele, probleme de migrație ilegală, cerșetorie infantilă și probleme de protecție în ansamblu.

Gestionarea fluxurilor de migrație a copiilor într-o zonă de libertate de mișcare nu poate evita propunerea unor soluții pe termen lung și soluții durabile pentru copii. Posibilitatea proiectului de viață este una dintre numeroasele soluții care pot să ajute nu doar statelor membre în investirea timpului și banilor în soluții de durată (și, inutil de reamintit, în conformitatea lor cu obligațiile internaționale în același timp) ci și copiilor în formularea dorințelor lor pentru anii următori.

¹⁰² A se vedea de exemplu Hess, J and Shandy, D, Kids at the Crossroads: Global Childhood and the State, Anthropological Quarterly, Volumul 81, Numărul 4, 2008, pag. 765-776.

IV) CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

De la început, studiul s-a confruntat cu un obstacol major, și anume cu tentația de clasificare a copiilor și compartimentare a politicilor care ar trata necesitățile diferitelor categorii. Într-un efort de a le face să fie holistice, soluțiile și recomandările propuse tind întotdeauna să fie cât mai deschise și să includă copii care sunt însoțiți sau nu, traficați sau nu, etc., fără a periclita eficiența. Acesta este motivul pentru care statutul de copil cetățean sau rezident legal al UE a fost păstrat și nu trebuie interpretat ca un efort de a exclude copii cetățeni a unor țări terțe din obiectul de aplicare a măsurilor de protecție care sunt propuse în documentele curente.

Studiul a identificat o varietate de practici care pot fi menționate ca practici bune, în timp ce altele pot fi supuse unor critici severe. Cu toate acestea nu este dificil de admis că nivelul de protecție oferit copiilor emigrați din UE în cadrul Uniunii Europene este nesatisfăcător și că o analiză temeinică a practicii a demonstrat că legislația în procedurile în vigoare adesea nu sunt respectate.

Lipsa cooperării transnaționale este adesea consecința diversității și lipsei de înțelegere a reglementărilor și procedurilor naționale. Neîncrederea între autorități în diferite state membre contribuie de asemenea la ineficiența procedurilor în vigoare. Unele proceduri suplimentare bazate pe probe și bine concepute pot fi binevenite dar pot spori confuzia privind plătura de instrumente deja existente.

Deși responsabilitatea de a asigura protecția copiilor într-o zonă a libertății de circulație revine în principal statelor membre, crearea acestei zone prin înființarea Uniunii Europene implică de asemenea consecințe care nu au fost prevăzute în tratate. Crearea zonei de libertate de mișcare trebuie să fie completată prin acțiuni care permit neutralizarea consecințelor negative ale creării sale.

Libertatea de circulație în interiorul Uniunii Europene a avut efectul de a permite copiilor să migreze dintr-o țară în alta, în timp ce statutul lor de cetățeni sau rezidenți legali europeni a avut consecința negativă de a-i lipsi de o viziune în legătură cu viitorul lor, care le-ar permite să se stabilizeze. Minorii neînsoțiți din țări terțe vor „beneficia” de o aprobare

a statutului lor care le permite să se stabilească după ce o primesc. În schimb, copiii din România și Bulgaria, ca beneficiari ai dreptului de a imigra, nu au acces la punctele de intrare în sistem oferite în mod normal de sistemele de protecție a copilului sau de azil. Deoarece statutul lor nu este aprobat, nu sunt prevăzute nici un fel de proceduri fie pentru a-i integra, fie pentru a le oferi perspective pe termen lung și alternative în țările gazdă sau cele de origine. Ei rămân „suspendați” între două necesități care nu au fost încă reconciliate: o căutare a oportunităților legate de migrație și un drept fundamental de protejat.

Recomandări

1. Recomandări generale

În legătură cu procedurile curente

Studiul a demonstrat un decalaj important între gestionarea cazurilor de copii emigrați din UE care circulă dintr-o țară în alta. Statele membre nu sunt capabile în prezent să facă față riscurilor pe care le presupune pentru copii libertatea de circulație. Responsabilitatea nu este un concept care să poată fi împărțit între diferiții actori care dețin competențe în diferite domenii sau dețin competență exclusivă în altele. Pentru a stabili în piață internă eficiență și funcțională, poate că este timpul să se regândească competențele UE în acest domeniu și să se exploreze toate căile care ar permite copiilor să-și exercite dreptul la libertatea de circulație fără a fi lăsați neprotejați și expuși riscului exploatarei și traficului. La nivel UE trebuie întreprins un efort de a ajusta instrumentele și practicile existente. Acesta ar putea lua forma unei proceduri nou concepute însoțită de politici de susținere într-un efort de raționalizare a practicii pentru varietatea de copii implicați.¹⁰³

¹⁰³ O propunere se poate găsi în Anexa 2.

În legătură cu schimbul internațional de informații

a) Procedurile în vigoare nu sunt suficient diseminate în rândurile diferitelor părți interesate care joacă un rol în gestionarea cazurilor de copii emigrați din UE. În funcție de situația copilului implicat, punctele de intrare pot diferi, adică în cazul unui delincvent juvenil, cazul va fi tratat în principal de poliție, iar într-o situație de vagabondaj, serviciile sociale sau organizațiile societății civile pot fi primele care să defere cazurile autorităților judiciare, responsabile în ultimă instanță de se ocupe de caz. **Gama largă de părți interesate implicate în procesul de îndrumare și gestionare trebuie mai bine informată în trebuie diseminate mai bine canalele și procedurile disponibile. În acest scop, trebuie organizate sesiuni de informare și/sau formare în țările de destinație. Posibilitatea de a desemna o autoritate responsabilă la nivel central în țările de destinație și de origine trebuie de asemenea analizată. În această privință, autoritățile centrale care au fost desemnate în cadrul convențiilor de la Haga ar putea de asemenea să includă copiii emigrați din UE în mandatul lor.**

b) Neîncrederea și suspiciunea între autoritățile din țările de origine și de destinație trebuie depășite. Este posibil ca o influență culturală să altereze în unele cazuri judecata persoanelor responsabile. Un mod de a promova înțelegerea între sisteme ar fi să se **organizeze vizite de schimb între magistrații din țările de destinație cu autoritățile pentru protecția copilului în țările de origine pentru ca acestea din urmă să aibă o mai bună imagine a infrastructurilor, metodelor de lucru și capacității generale a personalului din sistemul de protecție a copilului din țările de origine, inclusiv provincia.**

c) Studiul a demonstrat importanța unei anchete sociale bine concepute în ceea ce privește procesele de comunicare a informațiilor și de luare a deciziilor pentru copii din UE emigranți vulnerabili. Totuși, formatul și calitatea anchetelor sociale sunt variate, iar interpretările acestora nu sunt întotdeauna adecvate. Mai mult, procesul de solicitare și efectuare a anchetelor sociale este greoi și poate dura un timp îndelungat, în care copii sunt adeseori lăsați fără perspective. **Este de aceea absolut necesar ca Statele membre să colaboreze la stabilirea unui standard comun privind anchetele sociale. Trebuie elaborate șabloane specifice anchetelor sociale, care trebuie apoi puse la dispoziție și folosite de către toate autoritățile Statelor membre abilitate să administreze cazul unui copil emigrant din UE. Evaluarea riscurilor și securității trebuie să fie parte integrantă din acest proces.**

2. Recomandări specifice actorilor regionali:

În afară de asistența pe care jucătorii regionali o pot acorda statelor membre în aplicarea recomandărilor generale susmenționate, echipa de studiu ar dori să adreseze următorul set de recomandări organizației regionale.

a) Uniunea Europeană

UE poartă o responsabilitate în legătură cu lipsa curentă de protecție a copiilor emigrați din UE, din cauza creării sale și din cauza înființării unei zone a libertății de mișcare. Absența unui răspuns holistic la lipsa de protecție a copiilor emigrați din UE provine de asemenea din competențele dispersate pe care le posedă în domeniile Libertății, Securității și Justiției. Se pot găsi însă numeroase puncte de intrare diferite în Tratatul pentru a asigura un asemenea răspuns holistic. În perioada prezentă, când însăși existența spațiului Schengen este pusă sub semnul întrebării, chiar din interior, Comisia Europeană ar trebui să-și asume un rol de lider în rezolvarea acestei probleme.

Pe lângă recomandarea generală prezentată mai sus se recomandă insistent ca UE să exploreze toate căile non-legislative posibile – în parteneriat cu alte organizații – care ar contribui la susținerea statelor membre în a oferi un răspuns adecvat la migrația intra UE a copiilor.

b) Consiliul Europei

Autoritatea Comitetului Miniștrilor și a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei precum și calitatea îndrumărilor și instrumentelor create de Consiliul Europei sunt indisputabile. Cu toate acestea, cunoașterea existenței acestor recomandări, îndrumări și instrumente rămâne limitate în rândurile factorilor de decizie și profesioniștilor. **Prin urmare, se recomandă Consiliului Europei să ia măsuri în sensul îmbunătățirii calității diseminării rezultatelor activității sale.**

c) Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE)

OSCE a făcut eforturi semnificative pentru a pune problema protecției copiilor în contextul migrației pe agenda statelor participante. Acest lucru este valabil în special în domeniul traficului, unde Oficiul Reprezentatului și Coordonatorul Special pentru Combaterea Traficului cu Ființe Umane a susținut o abordare mai activă a protecției copiilor în lupta împotriva traficului. La fel ca în cazul Consiliului European, **poate fi important să se asigure o mai bună diseminare și utilizare a rezultatelor activității sale, ca de exemplu declarația comună a Alianței OSCE Împotriva Traficului cu Persoane și a Echipei de Coordonare pentru Protecția Copilului.**¹⁰⁴

d) Organizații neguvernamentale naționale și internaționale

Pe parcursul studiului, ONG-urile au fost identificate ca furnizori de servicii care contribuiau considerabil la procesele oficiale de protecție și returnare a copiilor emigrați din UE datorită angajamentului lor și a regulilor flexibile de management. Cu toate acestea, în anumit număr de cazuri, ONG-urile și-au depășit rolul și au luat decizii în afara cadrului oficial, în pofida faptului că nu sunt autorizate prin lege să ia asemenea decizii și nici nu pot oferi garanțiile de independență și obiectivitate care sunt necesare pentru a se realiza un proces de luarea a deciziilor sănătos. **Prin urmare, se recomandă ca, atunci când se consideră a fi în favoarea intereselor superioare ale copilului, disponibilitatea de a colabora cu autoritățile să fie sporită și cunoștințele de care dispun ONG-urile să fie transferate autorităților publice care sunt responsabile în ultimă instanță pentru luarea deciziilor și asigurarea protecției pentru copiii emigrați din UE.**

¹⁰⁴ OSCE – AECT, Joint Statement on Child Protection, Especially among Migrant, Undocumented, Unaccompanied, Separated and Asylum Seeking Children, to enhance Prevention of Child Trafficking [Declarația comună prevede protecția copilului, în special a copiilor imigranți, fără documente, neînsoțiți, separați și care solicită azil], 8 octombrie 2012, RC.GAL/12/10 disponibil la <http://www.osce.org/home/72015> [accesat la 14 noiembrie 2012]



ANEXA 1

FOLOSIȚI DOAR LIMBA ENGLEZĂ PENTRU COMPLETAREA CASETELOR

DOCUMENTUL ESTE ÎMPĂRȚIT ÎN DIFERITE SECȚIUNI PE CARE TREBUIE SĂ LE COMPLETEZE PARTENERII

ÎN FUNCȚIE DE ROLUL LOR ÎN CADRUL PROIECTULUI

Partea I: INFORMAȚII GENERALE¹⁰⁵

Datele personale ale copilului

Prenume	
Nume de familie	
Poreclă (zis...)	
Sex	
Data nașterii	
Locul nașterii	
Carte de identitate sau pașaport (dacă este disponibilă și/sau necesară)	

Adresa / domiciliul prezent în țara de destinație	
Foste adrese de reședință în țara de destinație	
Adresa / domiciliul prezent în țara de origine	
Foste adrese de reședință în țara de origine	

Datele de familie și/sau ale persoanei însoțitoare

Număr de membri de familie	
Numele de familie al tatălui	
Prenumele tatălui	
Locul nașterii tatălui	
Adresa de domiciliu actuală	
Starea civilă ¹⁰⁶	
Numele de naștere al mamei	
Locul nașterii	
Adresa de domiciliu actuală	
Adresa de domiciliu anterioară	
Starea civilă	

Acolo unde este cazul:

Alt nume de familie al principalului întreținător	
Alt nume al principalului întreținător	
Locul nașterii	
Reședința actuală	
Reședința anterioară	
Starea civilă	

¹⁰⁵ Această secțiune poate fi completată de parteneri din țările de destinație sau de parteneri din țările de origine.

¹⁰⁶ În rubrica „Starea civilă”, vă rugăm să completați cu: M – căsătorit, S – necăsătorit, D – divorțat, D/R – divorțat și recăsătorit, V - decedat



Activitățile curente ale Copilului (Pot fi activități ca de exemplu Școală, Muncă, Activități recreative, Participarea la cluburi / evenimente sociale sau sportive, dar și activități cum sunt cerșetoria, prostituția, etc.)

Data de începere a activității	Locul activității	Tipul activității	Durata activității	Observații

Etc.

Partea II: Istoricul mutărilor¹⁰⁷

Locuri		Data	Cu cine	Scopul declarat	Doar pe bază de dovezi, prezentați evaluarea dumneavoastră a scopului declarat
1	De la				
	La				
2	De la				
	La				
3	De la				
	La				

Etc.

¹⁰⁷ Această secțiune poate fi completată de parteneri din țările de destinație din țările de origine.

Partea III:
Proceduri curente aplicate în țările de destinație¹⁰⁸

1) Abordarea pentru a se ajunge la acest copil

școală abordarea familiei
 patrulă de stradă alta (vă rugăm să specificați) _____

2) Copilul a fost returnat/deportat (vă rugăm să specificați)?

da nu

3) Copilul este implicat într-o procedură de returnare? Sau implicat în alte proceduri (administrative sau penale)

da nu

4) Dacă da, ce măsuri au fost întreprinse?

A fost comandată ancheta socială Au loc interviuri/audieri ale copilului S-a efectuat evaluarea de risc și securitate (aceasta poate fi parte a anchetei sociale)

Desemnarea unui tutore Altele (vă rugăm să specificați) _____

5) Este (sau a fost) copilul doritor să revină în țara lui de origine? (Cu alte cuvinte, copilul a fost de acord să revină)

Da Nu

6) Opinia tutorelui (în cazul în care a fost desemnat și/sau consultat) a fost în favoarea returnării?

Da Nu

7) În cazul în care copilul nu este în prezent implicat într-o procedură de returnare, care sunt procedurile care au fost inițiate?

Copilul este reținut sau libertatea lui de mișcare este restricționată Copilul este implicat într-o altă procedură

Dacă este implicat într-o altă procedură, vă rugăm să dați detalii în legătură cu aceasta _____

¹⁰⁸ Această secțiune poate fi completată doar de partenerii din țările de destinație



8) În cazul în care la ancheta socială a fost bifat punctul 4, vă rugăm să dați detalii în legătură cu acțiunile care au fost întreprinse:

a) Ritmul schimburilor / comunicărilor internaționale:

Ce autoritate a solicitat ancheta socială? _____

La câte zile de la identificarea copilului a fost solicitată ancheta socială? _____

A fost primită Ancheta socială?

Da

Nu

În cazul al doilea, la câte zile de la solicitare s-a primit ancheta socială? _____

b) Conținutul schimburilor internaționale:

Din ce elemente s-a constituit ancheta socială?

Școlarizare?

Capacitatea financiară a familiei și capitalul său social

Aranjamente în legătură cu tutorii / Aspecte în legătură cu custodia / Condiții de locuire adecvate?

Comunitatea sau mediul de origine?

Altele, vă rugăm să prezentați detalii

9) În cazul în care la evaluarea de risc și securitate a fost bifată caseta de la punctul 4, vă rugăm să dați detalii în legătură cu acțiunile care au fost întreprinse:

Ce autoritate a solicitat evaluarea de risc și securitate? _____

La câte zile de la identificarea copilului a fost solicitată evaluarea de risc și securitate? _____

A fost primită evaluarea de risc și securitate? Da Nu

În cazul al doilea, la câte zile de la solicitare s-a primit evaluarea de risc și securitate? _____

Din ce elemente a fost constituită ancheta socială?

a) Evaluarea riscului:

Care sunt persoanele / autoritățile / agențiile consultate în cadrul evaluării riscului și cine a efectuat evaluarea ?

Condițiile materiale (inclusiv cele economice) ale familiei?

Situația familiei? (monoparentală, părinți vitregi, etc.)

Dovezi sau suspiciuni în legătură cu abuzuri anterioare sau violență în familie / gospodărie sau în mediul de origine?

Altele, vă rugăm să prezentați detalii

b) Evaluarea de securitate:

Care sunt persoanele / autoritățile / agențiile consultate în cadrul evaluării de securitate și cine a efectuat evaluarea?

Potențiale rețele active în comunitatea sau mediul de origine al copilului?

Implicarea familiei în cazul în care copilul este o victimă ? (Precum și opinia părinților în legătură cu returnarea copilului)

Altele, vă rugăm să prezentați detalii



Partea IV: Luarea deciziei în țările de destinație¹⁰⁹

1) Ce autoritate este responsabilă cu luarea deciziei în legătură cu returnarea copilului?

2) Este aceasta o autoritate judiciară? Da Nu

3) Dacă nu, de care minister și/sau agenție aparține?

4) La cât timp după identificarea copilului s-a emis o decizie în legătură cu returnarea sau rămânerea lui?

5) În cazul returnării, la cât timp de la emiterea deciziei de returnare a fost returnat efectiv copilul?

6) Ancheta socială a autorităților din țara de origine a fost primită de autoritatea decizională ?

Da Nu

7) Dacă da, ancheta socială a autorităților din țara de origine a fost utilizată de autoritatea decizională ?

Da Nu

8) Dacă da, în ce măsură a fost ea luată în considerare în decizia luată de autoritatea decizională?

Mult A avut importanță A jucat un rol minor Nu a fost luată aproape deloc în considerare.

9) În cazul în care ați răspuns „Nu” la întrebarea 7, de ce nu a fost luată în considerare ancheta socială?

¹⁰⁹ Această secțiune va fi completată doar de parteneri din țările de destinație

10) Care sunt criteriile predominante care au fost folosite pentru a lua decizia în acest caz?

- a) Situația în legătură cu imigrația; Da Nu În ce măsură? _____
- b) Cazierul judiciar (sau alte contravenții administrative); Da Nu În ce măsură? _____
- c) Nivelul de integrare în țara gazdă; Da Nu În ce măsură? _____

d) În caz că da, ce elemente au fost luate în considerare și în ce măsură, vă rugăm să specificați la fiecare punct

În favoarea rămânerii:

- Opinia copilului sau a tutorelui Da Nu În ce măsură? _____
- Școlarizare Da Nu În ce măsură? _____
- Cunoașterea limbii locale Da Nu În ce măsură? _____
- Prezența familiei (respect pentru viața privată) Da Nu În ce măsură? _____
- Venitul unui părinte sau al unui tutore responsabil Da Nu În ce măsură? _____
- Nivelul de integrare în societatea gazdă; Da Nu În ce măsură? _____
- Rețeaua socială extinsă pe care se poate baza copilul Da Nu În ce măsură? _____
- Calitatea mediului de viață Da Nu În ce măsură? _____



Împotriva rămânerii:

- Nu există un venit pentru a susține rămânerea copilului

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------
- Cazier judiciar cu antecedente

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------
- Nivel scăzut de cunoaștere a limbii locale

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------
- Copilul nu este școlarizat

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------
- Rețea socială redusă pe care se poate baza copilul

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------
- Condiții necorespunzătoare de cazare și generale de creștere

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------
- Igienă necorespunzătoare și obiceiuri nocive pentru sănătate

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------

Altele, vă rugăm să specificați: _____

- e) Părinți sau familia extinsă prezentă în țara gazdă

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------
- f) Părinți sau familia extinsă prezentă în țara de origine

<input type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Nu
-----------------------------	-----------------------------

**Partea V:
Urmărire în țările de origine (după returnare)¹¹⁰**

Vă rugăm să detaliați calificarea persoanelor care asigură monitorizarea? (Aceasta include atât asistenți sociali care efectuează vizite la familie sau asistenți sociali care lucrează în unitățile de primire – [de exemplu centre de crize, orfelinate, etc.]

I s-a încredințat persoanei responsabilitatea de monitorizare prin lege sau regulamente a celui care a îndeplinit această sarcină? Da Nu

Ce a însemnat monitorizarea din punct de vedere practic în acest caz?

Vizite la familie? Da Nu

Dacă da, au fost aceste vizite regulate? Vă rugăm să prezentați detalii

Există asistenți sociali care lucrează în unitatea de primire unde este cazat copilul?

Da Nu

Dacă da, este adecvată unitatea de primire și personalul este suficient de instruit pentru a avea grijă de copilul returnat? Vă rugăm să prezentați detalii

Întâlnirea cu o autoritate în afara spațiului de viață (adică copilul și familia au trebuit să se deplaseze fizic în alt loc)?

Da Nu

Dacă da, vă rugăm să prezentați detalii

Monitorizare prin intermediul rapoartele prezentate de alți furnizori de servicii?

Da Nu

Dacă da, care (adică profesori sau directori de școală, personal al unității rezidențiale / de protecția copilului, psihologi, etc.)? Vă rugăm să descrieți

¹¹⁰ Această secțiune va fi completată doar de partenerii din țările de origine

**Alt tip de monitorizare?**

Dacă da, vă rugăm se descrieți în această casetă:

Periodicitatea monitorizării:

Numărul de dați pe săptămână sau lună în care este asigurată monitorizarea?

Monitorizarea este asigurată în mod regulat de aceeași persoană sau există diferite persoane care au preluat aceste cazuri?

Vă rugăm să descrieți în caseta de mai jos dacă numărul acestor vizite (sau numărul de angajați din unitatea rezidențială) pare rezonabil în comparație cu volumul de muncă al persoanei căreia i s-a încredințat această responsabilitate (de exemplu, este această persoană atât de suprasolicitată încât nu poate realiza o muncă de calitate și/sau un număr de vizite corespunzător)

Care sunt criteriile aplicate de persoanele cărora li s-a încredințat această responsabilitate pentru a determina dacă copilul este expus riscului de a fi supus din nou traficului și/sau ca bunăstarea lui să fie periclitată?

Prezențați observații în legătură cu adecvarea serviciilor asigurate (în cazul în care este posibil, includeți și părerile copilului)

Partea VI:
Verificarea încrucișată a informațiilor în țările de origine (în timpul returnării sau după aceasta)¹¹¹

1) În cazul în care s-a primit o solicitare de anchetă socială, vă rugăm să dați detalii în legătură cu acțiunile care au fost întreprinse:

a) Ritmul schimburilor / comunicărilor internaționale:

Ce autoritate (autorități) au fost responsabile pentru a efectua ancheta socială? _____

La câte zile de la primirea solicitării a fost efectuată ancheta socială? _____

A fost transmisă Ancheta socială? Da Nu

În caz că da, la câte zile de la solicitare s-a transmis ancheta socială? _____

b) Conținutul schimburilor internaționale:

Ce elemente au fost luate în considerare de persoana care a efectuat ancheta socială?

Școlarizare?

Capacitatea financiară a familiei și capitalul său social?

Aranjamente în legătură cu tutorii / Aspecte în legătură cu custodia / Condiții de locuire adecvate?

Comunitatea sau mediul de origine?

În ce măsură, ancheta socială prezintă garanții de independență? (printre altele, aveți impresia că nu s-a exercitat nici o presiune asupra familiei sau mediului de origine pentru a accepta returnarea?)

Altele, vă rugăm să prezentați detalii

¹¹¹ Această secțiune va fi completată doar de parteneri din țările de origine



2) În cazul în care la evaluarea de risc și securitate a fost inclusă în ancheta socială sau a fost efectuată în alt mod, vă rugăm să dați detalii în legătură cu acțiunile care au fost întreprinse:

Ce autoritate a efectuat evaluarea de risc și securitate (vă rugăm să indicați și dacă este aceeași care a efectuat ancheta socială)? _____

La câte zile de la primirea solicitării a fost efectuată evaluarea de risc și securitate? _____

A fost efectuată o evaluare de risc și securitate la fața locului?

Da

Nu

La câte zile de la primirea solicitării a fost transmisă evaluarea de risc și securitate? _____

Ce elemente a luat în considerare persoana care trebuia să efectueze evaluarea de risc și securitate?

a) Evaluarea riscului:

Care sunt persoanele / autoritățile / agențiile consultate în cadrul evaluării riscului și cine a efectuat evaluarea?

Condițiile materiale (inclusiv cele economice) ale familiei sau prezența unei unități de primire adecvate?

Situația familiei? (monoparentală, părinți vitregi, etc.)

Dovezi sau suspiciuni în legătură cu abuzuri anterioare sau violență în familie / gospodărie sau în mediul de origine?

b) Evaluarea de securitate:

Care sunt persoanele / autoritățile / agențiile consultate în cadrul evaluării de securitate și cine a efectuat evaluarea?

Potențiale rețele active în comunitatea sau mediul de origine al copilului?

Implicarea familiei în cazul în care copilul este o victimă? (Precum și opinia părinților în legătură cu returnarea copilului)

Altele, vă rugăm să prezentați detalii

Trimiterea copilului către servicii de reintegrare/integrare după returnare

Data trimiterii	Țara (RO, BG)	Tipul de reintegrare / serviciu de reintegrare				Furnizor de servicii	
		Unitatea rezidențială? (specificați tipul)	Școală? (specificați clasa)	Educație profesională? (specificați)	Alta (specificați)	Publică (specificați denumirea sa)	Privată / neguvernamentală (specificați denumirea sa)
<p>In cazul în care aveți indicații în legătură cu un „proiect de viață” conceput de autorități în țările de origine sau în țările de destinație, considerați că situația prezentă a copilului și/sau pașii întreprinși de autoritățile copilului reflectă conținutul „proiectului de viață”? Vă rugăm să explicați</p>							
<p>Spațiul următor trebuie folosit pentru a prezenta toate informațiile care ar putea fi utile pentru scopul cercetării. Vă rugăm să detaliați orice informații relevante și/sau comentarii pe care le puteți avea în legătură cu procesul precum și cu situația prezentă a copilului, pe care le considerați utile pentru cercetare.</p>							



ANEXA 2:

Exemplu de protocol de colaborare pentru o mai bună protecție a copiilor emigranți într-o zonă de liberă circulație

Partenerii din cadrul proiectului au ales să prezinte un protocol de colaborare în forma unei Directive europene, întrucât aceasta a fost considerată cel mai potrivit instrument pentru atingerea obiectivului proiectului și pentru a promova recomandările prezentului studiu. Această propunere poate însă fi adaptată în forma oricărui alt tip de text internațional, cum ar fi un tratat internațional sau un acord multilateral.

Ca urmare a intrării în vigoare a directivei europene contra traficului, acest text se adresează în principal aspectelor civile și măsurilor de protecție ce trebuie luate în cazul identificării cazurilor de copii emigranți din UE. Articolele sale nu sunt numerotate, întrucât se poate lucra folosind documentul fond de lucru pentru factorii politici și de decizie, precum și experți tehnici.

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

Luând în considerare Tratatul Uniunii Europene și Tratatul de funcționare al Uniunii Europene,

Luând în considerare Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și, în particular, articolul 24 al ei,

Luând în considerare propunerea Comisiei Europene,

Aționând în conformitate cu procedura specificată în articolul 294 din Tratatul de funcționare al Uniunii Europene

Întrucât:

(1) [...]

(#) Este necesar să se stabilească reguli clare, transparente și eficiente pentru a asigura o protecție eficientă copiilor migranți din UE aflați în situații vulnerabile pentru îmbunătățirea gestionării necesare a procedurilor transnaționale de protecție a copiilor

(#) S-a demonstrat că acordul bilateral de readmitere între statele membre nu a furnizat un cadru adecvat pentru a se găsi soluții durabile pentru copiii neînsoțiți și separați din Uniunea Europeană găsiți în alt stat membru decât al lor.

(#) Necesitatea unui cadru la nivelul Uniunii Europene pentru un proces armonizat de returnare pentru copiii migranți din UE susține responsabilitățile pe care statele membre le-au acceptat în directiva privind libertatea de mișcare. Cooperarea internațională cu țările de origine în toate etapele procesului de returnare este o premisă pentru a realiza o returnare sustenabilă și a găsi soluții durabile pentru copiii din Uniunea Europeană.

(#Subsidiaritate & proporționalitate) Cum obiectivul acestei Directive, anume de a stabili proceduri comune care să guverneze luarea deciziilor în chestiuni legate de returnarea sau rămânerea copiilor neînsoțiți sau separați care au cetățenie a unui stat membru UE și au fost găsiți în alt stat membru decât al lor nu se poate atinge în măsură suficientă de statele membre dar, pe de altă parte, din cauza amplitudinii și efectelor sale, se poate atinge mai bine la nivelul Uniunii Europene, Uniunea Europeană poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității stabilit în articolul 5 al Tratatului Uniunii Europene. În conformitate cu principiul proporționalității, așa cum se stipulează în acel articol, această directivă nu depășește ceea ce este necesar să se atingă în acel obiectiv.

(#Non Discriminare) Statele membre trebuie să aplice această directivă fără discriminare, pe baza sexului, rasei, culorii, originii etnice sau sociale, caracteristicilor genetice, limbii, religiei sau credinței, opiniilor politice sau de alt fel, apartenenței la o minoritate națională, proprietății, nașterii, dizabilității, vârstei sau orientării sexuale.

(# Relații cu alte acte ale Uniunii) Această directivă trebuie să se aplice fără a prejudicia regulile stabilite prin alte instrumente ale Uniunii Europene în legătură cu aspecte civile ale responsabilității parentale în chestiuni matrimoniale, în particular Regulamentul Consiliului (CE) nr. 2201/2003 din 27 noiembrie 2003 în legătură cu jurisdicția și recunoașterea și aplicarea deciziilor în chestiuni matrimoniale și chestiuni de responsabilitate parentală, anulând Regulamentul (CE) nr. 1347/2000

(# Legislația internațională relevantă) Această directivă completează acțiunile prevăzute în Convenția de la Haga din 25 octombrie 1980 privind Aspectele Civile ale Răpirii Internaționale de Copii și în Convenția de la Haga¹¹². Această directivă trebuie să completeze de asemenea acțiunile prevăzute în Convenția din 19 octombrie 1996 în legătură cu jurisdicția, legislația aplicabilă, aplicare și cooperare în chestiuni de responsabilitate parentală și măsuri pentru protecția copiilor.

(#) Această directivă trebuie interpretată în lumina Convenției ONU pentru Drepturile Copilului. Interpretarea dată conținutului său de către Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului trebuie să i se acorde o pondere interpretative, în particular Comentariul general numărul 6 privind tratamentul minorilor neînsoțiți în afara țării lor de origine¹¹³.

(#) Această directivă trebuie interpretată și aplicată într-un mod care este compatibil cu Declarația Națiunilor Unite privind principiile sociale și juridice în legătură cu protecția și asistența copiilor¹¹⁴ așa cum a fost adoptat de Adunarea Generală a Națiunilor Unite pe 3 decembrie 1986

A ADOPTAT ACEASTĂ DIRECTIVĂ

CAPITOLUL I

PREVEDERI GENERALE

Articolul XX: Obiectul de aplicare

1. Această directivă se va aplica în chestiuni în legătură cu măsurile la nivel național și transnațional și cu procesele care trebuie adoptate pentru protecția copiilor migranți din UE găsiți în alt stat membru decât al lor.

2. Aspectele menționate în paragraful 1 se vor referi în special la:

(a) stabilirea unei proceduri de determinare formală a intereselor superioare

(b) deciziile în legătură cu dreptul de ședere și atribuirea unui permis de ședere sau returnarea copilului în țara lui de origine

(c) reprezentarea și tutela, fără a prejudicia drepturile legale atașate autorității parentale

(d) sistemele de protecție procedurală și analiza judiciară în chestiuni în legătură cu protecția transnațională a copilului

(e) Cooperarea între toate statele membre UE în chestiuni în legătură cu protecția transnațională a copiilor migranți din UE. așa cum se definesc în articolul II al acestei directive.

(f) schimbul de informații între toate statele membre UE urmărește monitorizarea situației individuale a copiilor migranți din UE. așa cum se definesc în articolul 2 al acestei directive

2. Această directivă nu prejudiciază regulile stabilite în Regulamentul Consiliului (CE) nr. 2201/2003 din 27 noiembrie 2003 și deci nu se aplică în chestiuni în legătură cu răpirea internațională a copiilor sau determinarea responsabilității parentale în urma unor dispute matrimoniale.

¹¹² Conferința de la Haga privind Legislația Privată Internațională, Convenția de la Haga din 25 octombrie 1980 privind Aspectele Civile ale Răpirii Internaționale de Copii, Haga XXVIII

¹¹³ Comitetul ONU privind Drepturile Copilului (CRC), Comentariul general CRC nr. 6 (2005): Tratatul copiilor neînsoțiți și separați în afara țării lor de origine, 1 septembrie 2005, CRC/GC/2005/6, disponibil la: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html> [accesat la 30 noiembrie 2012]

¹¹⁴ Adunarea Generală ONU, Proiect de declarație privind principiile sociale și juridice în legătură cu protecția și asistența copiilor, cu referire specială la plasarea în adăposturi și adopția la nivel național și internațional., 13 decembrie 1984, A/RES/39/89

Articolul XX **Definiții**

În scopul acestei directive,

1. Termenul „copil migrant din UE“ va acoperi

a) toate persoanele fizice sub vârsta de 18 ani care au cetățenia unui stat membru UE și sunt găsite în alt stat membru UE într-o situație vulnerabilă și fără a fi însoțite de deținătorul responsabilității parentale sau de o persoană care exercită alte forme de drepturi de custodie.

b) toate persoanele fizice sub vârsta de 18 ani din țări terțe care dețin un permis legal de ședere într-un stat membru UE și sunt găsite în alt stat membru UE într-o situație vulnerabilă și fără a fi însoțite de deținătorul responsabilității parentale sau de o persoană care exercită alte forme de drepturi de custodie.

2. Termenul „responsabilitate parentală“ acoperă toate drepturile și obligațiile în legătură cu persoana sau bunurile unui copil care sunt acordate unei persoane fizice prin decizie, acțiunea legii sau printr-un acord cu efect juridic. Termenul include drepturile de custodie și drepturile de acces.

3. Termenul „determinarea intereselor superioare“ acoperă decizia cu un impact pe termen lung asupra vieții copilului, de exemplu o decizie de returnare în țara de origine sau o decizie în favoarea integrării copilului în țara respectivă

4. Termenul „măsură/măsuri de protecție“ acoperă toate măsurile, administrative sau judiciare, civile sau penale, care urmăresc protecția copilului față de abuzuri, neglijare sau o situație de exploatare sau alt tip de vulnerabilitate, așa cum este prevăzut în legislația internă.

5. Termenul „stat membru primitiv“ acoperă toate țările în care este găsit un copil migrant din UE cu altă cetățenie.

6. Termenul „stat membru de origine“ acoperă statul membru a cărui cetățenie o are copilul, sau în care are domiciliul obișnuit.

7. Termenul „rezidență obișnuită“ acoperă statul membru unde copilul își are rezidența legală.

Articolul XX **Prevederi mai favorabile**

Această directivă nu va prejudicia dreptul statelor membre de a adopta sau menține prevederi care sunt mai favorabile persoanelor cărora li se aplică, cu condiția ca asemenea prevederi să fie compatibile cu această directivă.

Articolul XX **Interesele superioare ale copilului, viața de familie și starea de sănătate**

La aplicarea acestei directive, statele membre vor lua în considerare:

- (a) interesele superioare ale copilului;
- (b) viața de familie și relațiile personale;
- (c) starea de sănătate a copiilor migranți din UE implicați

CAPITOLUL II

COOPERAREA ÎNTRE STATELE MEMBRE

Articolul XX **Autoritate responsabilă**

1. Fiecare stat membru va desemna, în legătură cu această directivă, o autoritate centrală care va fi numită responsabilă pentru întreaga coordonare la nivel transnațional vizând coordonarea măsurilor de coordonare și gestionarea fluxului de migrație al copiilor dintr-un stat membru al UE în altul.

2. Autoritatea responsabilă desemnată trebuie să fie responsabilă în mod exclusiv pentru schimbul transnațional de informații descris în articolul XX.

3. Autoritatea responsabilă va asigura coordonarea între agenții la nivel național care este necesară pentru a atinge obiectivele stabilite în această directivă.

Articolul XX **Schimbul de informații**

1. La cererea transmisă de autoritatea responsabilă dintr-un stat membru statului membru de origine a copilului, acesta din urmă va efectua o anchetă socială și o va returna autorității care a solicitat-o cât mai expeditiv posibil și nu mai târziu de 20 de zile lucrătoare de la primirea solicitării.
2. Informațiile prezentate în ancheta socială vor fi prezentate în conformitate cu modelul propus în anexa XX.
3. Autoritatea responsabilă va asigura implementarea strictă a politicilor naționale și Europene de protecție a datelor.
4. Statele membre vor asigura îndrumarea și instruirea continuă a specialiștilor autorizați să efectueze anchete sociale, care trebuie să includă de asemenea și instruire cu privire la evaluarea riscurilor și securității.

Articolul XX **Determinarea identității**

În cazurile în care Statele membre au cunoștință de faptul că identitatea unui copil emigrant este ascunsă sau îndoielnică, Statele membre vor depune toate eforturile posibile pentru a stabili identitatea adevărată a copilului înainte de a-l lăsa fără supravegherea deținătorului drepturilor parentale sau a îngrijitorului responsabil sau a entității responsabile stabilite prin legea națională.

CAPITOLUL III

MĂSURI DE PROTECȚIE ȘI SOLUȚII DURABILE

Articolul XX **Luarea deciziei în statul membru primitor**

Autoritățile naționale vor efectua o evaluare a intereselor superioare înainte de a lua măsuri interimare de protecție sau o determinare a intereselor superioare înainte de a găsi o soluție durabilă pentru un copil migrant din UE individual.

Articolul XX **Măsuri interimare de protecție**

1. În cazul în care autoritățile unui stat membru identifică un copil migrant din UE, ele vor adopta în timp util orice măsuri de protecție interimară, administrativă sau juridică, în chestiuni civile sau penale, care sunt necesare pentru a asigura siguranța imediată și bunăstarea copilului.
2. Măsurile menționate în paragraful 1 includ ca minim asigurarea de condiții sigure și adecvate de cazare, asistență medicală precum și protecție fizică în cazul în care este necesar.
3. Statele membre trebuie să încurajeze adoptarea de măsuri care promovează aranjamente de adopție, mai degrabă decât plasamente instituționale, acolo unde acest lucru este adecvat.

Articolul XX **Soluții durabile**

1. O autoritate independentă va efectua o determinare a intereselor superioare înainte de a lua vreo decizie care are impact pe termen lung asupra vieții copilului. Aici se include ca minim o decizie de returnare a copilului în țara sa de origine sau o decizie de a integra copilului în comunitatea receptoare.
2. O determinare a intereselor superioare se va efectua după o evaluare multi-disciplinară a situației copilului și decizia se va baza pe elementele obiective reflectate în ancheta socială menționată în articolul XX precum și în evaluările individuale ale copilului realizate de serviciile statului membru primitor.



Articolul XX **Integrarea locală**

1. Statele membre vor asigura posibilitatea de a acorda un drept de rezidență unui copil migrant din UE.
2. În cazul în care o decizie în favoarea integrării locale așa cum este menționată în articolul XX(X), statele membre vor promova integrarea copilului cu un set complet de măsuri inclusiv acces minim la asistență socială și beneficii, programe educaționale, pregătire vocațională, îngrijirea sănătății și aranjamente adecvate de cazare.
3. După ce s-a luat o decizie în legătură cu integrarea locală, statul membru primitor va formula un proiect de viață în colaborare cu minorul implicat în cazul în care vârsta și maturitatea copilului permit participarea sa.

Articolul XX **Procedura de returnare:**

1. Autoritatea centrală menționată în articolul XX va fi responsabilă să asigure o returnare în siguranță și demnă a copilului în statul membru de origine.
2. După ce s-a luat o decizie de returnare, autoritățile centrale din statul membru de origine și statele membre primitoare vor lua măsurile operaționale necesare pentru returnarea copilului după ce s-a primit de către statul membru de origine formularul de returnare prezentat în anexa XX.
3. O decizie de returnare va fi aplicabilă doar după trecerea perioadei prevăzute pentru exercitarea contestațiilor legale, așa cum se prevede în legislația internă și după ce s-a formulat un proiect de viață pentru minorul implicat.

Articolul XX **Reprezentare și tutelă**

1. Pentru copiii migranți din UE fără supravegherea unui reprezentant autorizat se va numi un tutore independent și instruit corespunzător cât mai expeditiv posibil și nu mai târziu de 24 de ore de la identificare.
2. Rolul tutorelui este să protejeze interesele superioare ale copilului pe întreaga perioadă a procedurii de luare a deciziei și este trebuie implicat în orice măsuri de protecție interimare sau procese de determinare a intereselor superioare care sunt inițiate.

Articolul XX **Drepturi de contestație**

1. Copilului emigrant din UE implicat sau reprezentantului său legal sau tutorelui său i se va acorda posibilitatea efectivă de contestare sau de solicitare a revizuirii deciziilor luate după determinarea intereselor superioare, așa cum se menționează în articolul XX înaintea unei autorități competente judiciare sau administrative sau a unui organism competent compus din membri care sunt imparțiali și care se bucură de garanții de independență.
2. Autoritatea sau organismul menționat în paragraful 1 va avea puterea de a revizui deciziile luate după determinarea intereselor superioare, așa cum se menționează în articolul XX, inclusiv posibilitatea de suspendare temporară a aplicării lor, în afară de cazul în care o suspendare temporară este deja aplicabilă în conformitate cu legislația națională.
3. Reprezentantul legal sau tutorele copilului implicat va avea posibilitatea de a obține asistență juridică, reprezentare și, dacă este necesar, asistență lingvistică.
4. Statele membre vor asigura întreaga asistență și/sau reprezentare juridică la cerere în mod gratuit în conformitate cu legislația națională aplicabilă sau regulile privind asistența juridică.

Articolul XX **Opiniile copilului**

Statele membre vor lua în considerare în mod corespunzător opiniile copilului în funcție de vârsta și maturitatea acestuia. O decizie luată fără consultarea prealabilă cu copilul care este capabil să-și exprime opiniile se va considera nulă și neavenită.

CAPITOLUL V

PREVEDERI FINALE

Articolul XX **Raportarea**

Comisia va raporta la fiecare doi ani către Parlamentul European și Consiliu în legătură cu aplicarea acestei directive în statele membre și, după caz, va propune amendamente. Comisia va raporta pentru prima dată la data de LL/AAAA și se va concentra cu această ocazie în special asupra aplicării articolului XX în statele membre. În legătură cu articolele XX și XX (în legătură cu integrarea locală și returnarea), Comisia va evalua în special impactul financiar și administrativ în statele membre.

Articolul XX **Transpunerea**

1. Statele membre vor face să intre în vigoare legile, regulamentele și prevederile administrative pentru conformitatea cu această directivă până la ZZ/LL/AAAA. Ele vor comunica imediat Comisiei textul acelor măsuri. Când statele membre adoptă acele măsuri, ele vor conține o referință la directivă sau vor fi însoțite de o asemenea referință cu ocazia publicării lor oficiale. Statele membre vor determina cum trebuie făcută o asemenea referință.

2. Statele membre vor comunica Comisiei textul principalelor prevederi ale legislației naționale pe care ele le adoptă în domeniul acoperit de această directivă.

Articolul XX **Intrarea în vigoare**

Această directivă va intra în vigoare la 20 de zile de la data publicării ei în Monitorul Oficial al Uniunii Europene.

ANEXA 3

„REVENI“

Monitorizarea transnațională a procedurilor de returnare pentru copiii din România și Bulgaria.

Rezumatul proiectului

Proiectul REVENI a fost descris în comun de 4 ONG-uri diferite în 5 țări diferite pentru îmbunătățirea nivelului de protecție și a deciziilor luate în legătură cu minori europeni neînsoțiți victime ale exploatării și/sau traficului sau expuși acestor riscuri, în Europa. Cei patru parteneri sunt Alianța pentru copii și tineri din Bulgaria, ARSIS în Grecia, Hors La Rue în Franța și Terre des hommes în România și în Ungaria.

Partenerii vor promova schimburile profesionale, vor monitoriza procedurile de returnare, vor cerceta, efectua activități de conștientizare, colecta și disemina cele mai bune practici din țările de origine și destinație în toate țările de intervenție și în altele.

O monitorizare a procedurii de returnare a minorilor europeni neînsoțiți din țările de destinație în cele de origine va fi efectuată în cele 18 luni de aplicare a proiectului pentru a identifica lacunele în procedurile de returnare a minorilor români și bulgari din România și de a promova alternative în conformitate cu Convenția ONU pentru Drepturile Copilului.

Un studiu internațional publicat la finalul proiectului va analiza datele obținute pe parcursul procesului de monitorizare și va oferi o imagine în profunzime a lacunelor și bunelor practici în legătură cu procedurile de returnare, interpretând conformitatea acestora și a legislației naționale și a acordurilor de returnare bilaterale cu instrumentele internaționale și legislația UE. Analiza se va face prin prisma directivei UE privind drepturile cetățenilor UE de a se deplasa și stabili liber pe teritoriul statelor membre și a deciziei cadru împotriva traficului, înlocuită în prezent de o directivă a Parlamentului European și a Consiliului European.

Conștientizarea autorităților naționale și altor părți interesate relevante în legătură cu lacunele și bunele practici în procedura de returnare va crește astfel, permițând o mai bună planificare și gestionare a cazurilor ale minorilor neînsoțiți din UE expuși riscului de exploatare și/sau traficare, așa cum sunt identificate de partenerii de proiect.

Proiectul va promova de asemenea schimbul de experiență la nivel transnațional între profesioniștii din domeniul protecției copiilor și autoritățile judiciare care se întâlnesc cu omologii lor din țările de origine/destinație în cadrul unor evenimente multidisciplinare. Această strângere a legăturilor între acei profesioniști – care va fi facilitată pe parcursul proiectului – va asigura că, în timpul schimbului transnațional de informații, autoritățile judiciare și profesioniștii din domeniul protecției copilului din diferite țări vor coopera activ în găsirea de soluții durabile în conformitate cu interesele superioare ale copilului.

Cooperarea între părțile interesate din țările de origine și de destinație va fi îmbunătățită și, în cadrul unei întâlniri de schimb de experiență, se vor prezenta lecțiile învățate în cursul acestor cooperări de 18 luni. Va fi conceput un document de lucru în legătură cu o procedură standardizată de colaborare, care va fi promovat cu această ocazie.

Se vor organiza diseminarea rezultatelor proiectului și studiului precum și o conferință finală pentru a promova și contribui la răspunsurile armonizate la nivel național și european în legătură cu minorii neînsoțiți din UE expuși riscului de exploatare și/sau trafic, prin intermediul unor bune practici și metode de colaborare identificate.

Cunoașterea de către factorii de decizie europeni a bunelor practici și a lacunelor în protecția minorilor neînsoțiți din UE va fi astfel îmbunătățită și se va publica un manifest comun convenit între participanți.



ARSIS, ASSOCIATION FOR THE SOCIAL SUPPORT OF YOUTH



ASSOCIATION LOI 1901
SOUTIEN AUX MINEURS ÉTRANGERS EN DIFFICULTÉ



Terre des hommes

tdh.ch