

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XII-bis
n. 234**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

—————

Risoluzione n. 2354

Una tutela efficace per i minori migranti non accompagnati e separati

—————
Trasmessa l'8 dicembre 2020
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2354 (2020) ⁽¹⁾

Provisional version

Effective guardianship for unaccompanied and separated migrant children

Parliamentary Assembly

1. Unaccompanied and separated migrant children are among the most vulnerable individuals and as such require additional protection when they arrive in Europe, often after traumatic experiences in their countries of origin or during their migration.

2. Referring to its Resolution 2136 (2016) « Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe », Resolution 2195 (2017) « Child-friendly age assessment for unaccompanied migrant children » and Resolution 2243 (2018) « Family reunification of refugees and migrants in the Council of Europe member States », the Parliamentary Assembly reiterates its position that guardians play an essential role in ensuring protection and respect of the fundamental rights of unaccompanied and separated migrant children.

3. The Assembly is concerned that despite ratification by all Council of Europe member States of the United Nations Con-

vention on the Rights of the Child, which obliges them to protect the best interests of all children on their territory without discrimination, the same States do not ensure effective guardianship systems to help ensure children's best interests are adequately safeguarded and duly considered in all processes and decisions concerning them.

4. Guardianship systems are not harmonised across Europe and differ from country to country. There is a serious lack of qualified professionals who can exercise the functions of guardians and there are considerable delays in their appointment, in particular in the countries which face large influxes of migrants. In some countries one guardian is responsible for more than 20 children and there is no regular monitoring of guardians' performance.

5. The Assembly stresses the key role local and regional authorities play in providing access to child-friendly services, including guardianship, to unaccompanied and separated migrant children, and invites governments to make sure that migrant and refugee children are integrated into national child protection systems and that the existing procedures facilitate the work of child-care services at the local and regional level enabling their timely and effective assistance – thus providing unaccompanied and separated migrant children,

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 4 December 2020 (see Doc. 15133, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Rósa Björk Brynjólfssdóttir; and Doc. 15166, opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Sibel Arslan). See also Recommendation 2190 (2020).*

regardless of their age or status, with the same protection as national children, in line with international obligations.

6. The Assembly is convinced that in order to ensure effective guardianship systems for unaccompanied and separated migrant children, children's opinions should be taken into account, and special attention paid to their individual situations, their age, maturity, language and culture.

7. The Assembly welcomes the adoption by the Committee of Ministers of Recommendation CM/Rec (2019)11 on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration, and calls on member States to ensure the successful implementation of this recommendation by:

7.1. reviewing their legislation, with a view to putting in place more effective guardianship systems for unaccompanied and separated children in migration, in line with the best interests of the child;

7.2. creating a Europe-wide unified database of unaccompanied and separated migrant children to make sure that they are identified and provided with timely protection, while taking into account the provisions of the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108);

7.3. ensuring that unaccompanied and separated migrant children on their arrival to Europe are properly informed of their rights in a form and language they can understand, and that they can benefit from free legal advice before any decision on their future is taken;

7.4. allocating the necessary financial, technical and human resources at national and local level to ensure that every unaccompanied migrant child is provided with a guardian immediately on reception;

7.5. reinforcing the guardianship institutions, which must provide clear guidance to guardians on their duties, monitor their performance and ensure the existence

of accessible complaints mechanisms for migrant children as well as providing guardians with the necessary training, paying special attention to the needs of children who have suffered from violence and trauma, and those with physical and mental health issues; guardianship institutions must also collaborate with qualified professionals from specialist services, as required, to assess and determine the best interests of the child and his or her needs, taking into account the child's family situation, health status, specific vulnerabilities, gender, and ethnic and religious background. For this purpose it would be an advantage for professionals, guardians and other carers to have a migrant background;

7.6. ensuring that a child-friendly and gender-sensitive approach is taken to the preparation of professionals for guardianship, which can be essential to guaranteeing children's security and physical and psychological well-being;

7.7. providing young migrants who have benefited from guardianship protection and reached 18 years of age, and who are in a vulnerable situation, with the necessary assistance for their integration into adult life, maintaining guardianship or another type of continuing care up until they turn 21 years old, when possible, and reviewing their practice of delivering temporary residence permits to unaccompanied and separated migrant children to put in place a more rights-based and child-friendly legislation in order to fully ensure their well-being while they are still within the jurisdiction of member States, and providing them with the same benefit of having a guardian or another type of continuing care up until the age of 21, as reflected in the Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2019)4 on supporting young refugees into adulthood;

7.8. ensuring effective co-operation between all relevant stakeholders involved in the guardianship system at the national level, in order to provide seamless protection and accompaniment during all procedures and to complement children's limited legal capacity by safeguarding their best

interests and taking into account their right to be heard in processes and decisions affecting them.

8. Upon arrival of migrant children, member States should identify family reunification needs, work to improve cross-border co-operation in family reunification matters, and ensure that guardians and legal representatives are trained on the procedure to be followed at national level. The Assembly also calls on the Council of Europe member States to study the possibility of creating a mechanism to allow the quick and safe relocation of unaccompa-

nied migrant children who are not eligible for family reunification to countries with the most developed child protection systems, taking into account the child's opinion. For this purpose, a European register of guardians for unaccompanied migrant children could be set up.

9. The Assembly also invites the European Union to consider earmarking financial resources from the European Refugee Fund for the support and implementation of guardianship systems for unaccompanied and separated migrant children.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2354 (2020) ⁽¹⁾

Version provisoire

Une tutelle efficace pour les enfants migrants non accompagnés et séparés

Assemblée parlementaire

1. Les enfants migrants non accompagnés et séparés comptent parmi les personnes les plus vulnérables. Ils ont ainsi besoin d'une protection supplémentaire lorsqu'ils arrivent en Europe, souvent après avoir vécu des expériences traumatisantes dans leur pays d'origine ou pendant leur migration.

2. Renvoyant à sa Résolution 2136 (2016) « Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe », à sa Résolution 2195 (2017) « Enfants migrants non accompagnés: pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant » et à sa Résolution 2243 (2018) « Regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe », l'Assemblée parlementaire réitère sa position selon laquelle les tuteurs jouent un rôle essentiel pour garantir la protection et le respect des droits fondamentaux des enfants migrants non accompagnés et séparés.

3. L'Assemblée déplore que malgré la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant par tous les États membres du Conseil de l'Europe, en vertu de laquelle ceux-ci doivent préserver l'intérêt supérieur de tous les enfants sur leur territoire, sans discrimination, ces mêmes États ne garantissent pas des systèmes de tutelle efficaces qui aideraient à ce que l'intérêt supérieur des enfants soit dûment protégé et pris en considération dans toutes les procédures et décisions les concernant.

4. Les systèmes de tutelle en Europe ne sont pas harmonisés et varient d'un pays à l'autre. Il y a un manque criant de professionnels qualifiés qui puissent exercer les fonctions de tuteur et on constate des retards considérables dans leur désignation, en particulier dans les pays qui sont confrontés à des arrivées massives de migrants. Dans certains pays, un tuteur est responsable de plus de 20 enfants et il n'y a pas de contrôle régulier de l'exercice des tuteurs.

5. L'Assemblée souligne le rôle essentiel joué par les collectivités territoriales pour donner accès à des services adaptés aux enfants, notamment à la tutelle, aux enfants migrants non accompagnés et séparés et invite les gouvernements à s'assurer que les enfants migrants et réfugiés sont intégrés

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 4 décembre 2020 (voir Doc. 15133, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Rósa Björk Brynjólfssdóttir; et Doc. 15166, avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Sibel Arslan). Voir également la Recommandation 2190 (2020).

dans des systèmes nationaux de protection de l'enfance et que les procédures en vigueur facilitent le travail des services de protection de l'enfance aux niveaux local et régional, de manière à ce que ces derniers apportent une assistance efficace et en temps utile – offrant ainsi aux enfants migrants non accompagnés et séparés, indépendamment de leur âge ou de leur statut, la même protection qu'aux enfants ayant la nationalité du pays concerné, conformément aux obligations internationales.

6. L'Assemblée est convaincue que, pour garantir des systèmes de tutelle efficaces pour les enfants migrants non accompagnés et séparés, il faut tenir compte des avis des enfants et accorder une attention particulière à leur situation individuelle, leur âge, leur maturité, leur langue et leur culture.

7. L'Assemblée se félicite de l'adoption, par le Comité des Ministres, de la Recommandation CM/ Rec(2019)11 sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration et, afin de garantir la mise en œuvre réussie de cette recommandation, appelle les États membres:

7.1. à réexaminer leur législation, afin de mettre en place des régimes de tutelle plus efficaces pour les enfants migrants non accompagnés et séparés, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant;

7.2. à créer une base de données unifiée paneuropéenne sur les enfants migrants non accompagnés et séparés, pour veiller à ce qu'ils soient identifiés et bénéficient d'une protection en temps utile, en tenant compte des dispositions de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE no 108);

7.3. à faire en sorte que les enfants migrants non accompagnés et séparés, à leur arrivée en Europe, soient correctement informés de leurs droits d'une manière et dans une langue qu'ils comprennent, et puissent bénéficier d'une assi-

stance juridique gratuite avant toute décision concernant leur avenir;

7.4. à allouer les ressources financières, techniques et humaines nécessaires aux niveaux national et local pour que chaque enfant migrant non accompagné se voie attribuer un tuteur dès son arrivée;

7.5. à renforcer les organismes de tutelle, qui doivent donner aux tuteurs des orientations claires sur leurs obligations, assurer un suivi de leur travail et garantir l'existence de systèmes de plaintes accessibles aux enfants migrants et dispenser par ailleurs aux tuteurs la formation nécessaire, en accordant une attention particulière aux besoins des enfants qui ont été victimes de violences et de traumatismes, et aux enfants qui ont des problèmes de santé physique et mentale; les organismes de tutelle doivent aussi collaborer avec des professionnels qualifiés travaillant au sein de services spécialisés, le cas échéant, pour évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant et ses besoins en tenant compte de sa situation familiale, de son état de santé, de ses vulnérabilités particulières, de son sexe, de son origine ethnique et de son appartenance religieuse. Pour ces raisons, le fait que des professionnels, tuteurs et autres soignants soient migrants d'origine pourrait représenter un avantage;

7.6. à veiller à ce que les professionnels soient préparés à la tutelle selon une approche adaptée aux enfants et intégrant les questions de genre, car cette démarche peut être essentielle pour garantir la sécurité des enfants et leur bien-être physique et psychologique;

7.7. à apporter aux jeunes migrants qui ont bénéficié d'une tutelle, qui ont atteint l'âge de 18 ans et qui sont dans une situation vulnérable, l'assistance nécessaire pour s'intégrer dans la vie adulte en maintenant la tutelle ou tout autre type de prise en charge continue jusqu'à l'âge de 21 ans, si possible, et en revoyant leurs pratiques consistant à accorder des permis de séjour temporaires aux enfants migrants non accompagnés et séparés pour mettre en place une législation plus adaptée aux enfants et

fondée sur leurs droits, en vue de garantir pleinement leur bien-être tant que leur situation relève de la compétence d'un État membre, et en leur accordant un avantage identique à celui de se voir attribuer un tuteur ou un autre type de prise en charge continue jusqu'à l'âge de 21 ans, comme l'exprime la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2019)4 sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte;

7.8. à garantir une coopération efficace entre tous les acteurs du système de tutelle au niveau national, afin d'apporter une protection et un accompagnement en continu lors de toutes les procédures, et à compléter la capacité juridique limitée des enfants en garantissant le respect de leur intérêt supérieur et en tenant compte de leur droit d'être entendus dans les procédures et les décisions qui les concernent.

8. À l'arrivée des enfants migrants, les États membres doivent identifier les besoins de regroupement familial, améliorer

la coopération transfrontalière en matière de regroupement familial et faire en sorte que les tuteurs et les représentants légaux soient formés sur la procédure à suivre au niveau national. L'Assemblée appelle également les États membres du Conseil de l'Europe à examiner la possibilité de créer un mécanisme afin que les enfants migrants non accompagnés ne pouvant bénéficier du regroupement familial puissent être relocalisés rapidement et en toute sécurité dans les pays dotés des systèmes de protection de l'enfance les plus développés, en tenant compte des avis des enfants. À cette fin, un registre européen des tuteurs d'enfants migrants non accompagnés pourrait être créé.

9. L'Assemblée invite également l'Union européenne à envisager de consacrer des ressources financières provenant du Fonds européen pour les réfugiés au soutien et à la mise en œuvre de régimes de tutelle pour les enfants migrants non accompagnés et séparés.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2354 (2020) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

Una tutela efficace per i minori migranti non accompagnati e separati

Assemblea parlamentare

1. I minori migranti non accompagnati e separati sono tra gli individui più vulnerabili e, come tali, hanno bisogno di maggiore protezione al loro arrivo in Europa, spesso dopo aver vissuto esperienze traumatiche nei loro paesi di origine o durante il loro viaggio.

2. Facendo riferimento alla sua Risoluzione 2136 (2016), « Armonizzare la tutela dei minori non accompagnati in Europa », alla Risoluzione 2195 (2017), « Un accertamento dell'età a misura di bambino per i minori migranti non accompagnati », e alla Risoluzione 2243 (2018), « Il ricongiungimento familiare di rifugiati e migranti negli Stati membri del Consiglio d'Europa », l'Assemblea parlamentare ribadisce la propria posizione, e cioè che i tutori svolgono un ruolo essenziale nel garantire la protezione e il rispetto dei diritti fondamentali dei minori migranti non accompagnati e separati.

3. L'Assemblea è preoccupata dal fatto che, benché tutti gli Stati membri del Con-

siglio d'Europa abbiano ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori – che obbliga gli Stati membri a proteggere l'interesse superiore di tutti i minori sul loro territorio senza discriminazioni – gli stessi Stati non garantiscono sistemi di tutela efficaci che facciano sì che l'interesse superiore dei minori sia adeguatamente salvaguardato e opportunamente preso in considerazione in tutti i processi e in tutte le decisioni che li riguardano.

4. I sistemi di tutela non sono armonizzati in Europa e variano da un paese all'altro. Vi è un'estrema scarsità di professionisti qualificati in grado di esercitare le funzioni di tutori e vi sono notevoli ritardi nella loro nomina, specie nei paesi interessati da un afflusso massiccio di migranti. In alcuni paesi, un solo tutore è responsabile di oltre 20 minori e non esiste un controllo regolare del loro operato.

5. L'Assemblea sottolinea il ruolo cruciale che gli enti locali e regionali svolgono nel garantire l'accesso a servizi a misura di bambino, ivi compresa la tutela, per i minori migranti non accompagnati e separati, e invita i governi a provvedere affinché i minori migranti e rifugiati siano inseriti nei sistemi nazionali di tutela del minore e le procedure esistenti agevolino l'opera dei servizi di assistenza ai minori a livello locale e regionale, garantendo loro un'as-

(1) *Testo approvato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 4 dicembre 2020 (cfr. Doc. 15133, relazione della Commissione Migrazione, profughi e sfollati, relatrice: On. Rósa Björk Brynjólfssdóttir e Doc. 15166, parere della Commissione Affari sociali, salute e sviluppo sostenibile, relatrice: On. Sibel Arslan). Cfr. anche Raccomandazione 2190 (2020).*

sistenza tempestiva ed efficace — offrendo così ai minori migranti non accompagnati e separati, a prescindere dalla loro età e dal loro status, la medesima protezione accordata ai minori in possesso della nazionalità del paese interessato, conformemente agli obblighi internazionali.

6. L'Assemblea è convinta che, per garantire sistemi di tutela efficaci ai minori migranti non accompagnati e separati, occorrerebbe tenere conto delle opinioni dei minori stessi nonché prestare particolare attenzione alle loro situazioni individuali, alla loro età, al loro grado di maturità, alla loro lingua e cultura.

7. L'Assemblea plaude all'adozione, da parte del Comitato dei Ministri, della Raccomandazione CM/Rec(2019)11 su un regime di tutela efficace per i minori non accompagnati e separati nel contesto migratorio, e invita gli Stati membri a garantirne l'efficace attuazione come di seguito esposto:

7.1. rivedendo le rispettive legislazioni al fine di introdurre sistemi di tutela più efficaci per i minori non accompagnati e separati in situazione migratoria, che siano conformi al superiore interesse del minore;

7.2. istituendo una banca dati europea unificata dei minori migranti non accompagnati e separati per garantire che siano identificati e che sia fornita loro una protezione tempestiva, tenendo conto nel contempo delle disposizioni della Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (STE n. 108);

7.3. garantendo che i minori migranti non accompagnati e separati, al loro arrivo in Europa, siano adeguatamente informati sui loro diritti in una forma e in una lingua a loro comprensibili e che possano beneficiare dell'assistenza legale gratuita prima che venga presa qualsiasi decisione riguardante il loro futuro;

7.4. destinando le necessarie risorse finanziarie, tecniche e umane a livello nazionale e locale per garantire che ad ogni minore migrante non accompagnato sia

subito assegnato un tutore al momento dell'arrivo;

7.5. rafforzando gli istituti di tutela, che devono fornire orientamenti chiari ai tutori in merito ai loro compiti, monitorare il loro operato e garantire l'esistenza di dispositivi di denuncia accessibili ai minori migranti, nonché impartire ai tutori la necessaria formazione, prestando particolare attenzione alle esigenze dei minori che hanno subito violenze e traumi e ai minori che presentano problemi di salute fisica e mentale; le istituzioni di tutela devono altresì collaborare con operatori qualificati di servizi specializzati, ove necessario, per valutare e stabilire il superiore interesse del minore e i suoi bisogni, tenendo conto della situazione familiare del minore, del suo stato di salute, delle vulnerabilità specifiche, del genere, dell'origine etnica e dell'appartenenza religiosa. A tal fine, per gli operatori, i tutori e il personale di assistenza in generale rappresenterebbe un vantaggio il fatto di essere di origine migrante;

7.6. provvedere affinché, nella preparazione dei professionisti alla tutela, sia adottato un approccio a misura di minore e sensibile al genere, in quanto esso può rivelarsi essenziale per garantire la sicurezza e il benessere psicofisico dei minori;

7.7. offrire ai giovani migranti che abbiano beneficiato della protezione di un tutore, abbiano raggiunto i 18 anni di età e siano in una situazione di vulnerabilità l'assistenza necessaria al loro inserimento nella vita adulta, mantenendo la tutela o altro tipo di presa in carico continuativa fino al compimento dei 21 anni di età, ove possibile, e rivedendo la propria prassi di accordare permessi di soggiorno temporanei ai minori migranti non accompagnati e separati per varare invece una normativa che sia più fondata sui diritti e a misura di minore, così da garantire appieno il loro benessere fintantoché siano soggetti alla competenza degli Stati membri, e offrendo loro un vantaggio pari a quello di avere un tutore o altro tipo di presa in carico continuativa fino al compimento dei 21 anni, come enunciato nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2019)4 sul

supporto ai giovani profughi nel passaggio all'età adulta;

7.8. garantire una cooperazione efficace fra tutti i pertinenti portatori d'interessi che partecipano al sistema di tutela a livello nazionale, così da fornire una protezione e un accompagnamento senza soluzione di continuità durante tutte le procedure e da integrare la limitata capacità giuridica del minore tutelandone il superiore interesse e tenendo conto del suo diritto a essere udito nei processi e nelle decisioni che lo riguardano.

8. All'arrivo dei minori migranti, gli Stati membri dovrebbero accertare le loro esigenze in materia di ricongiungimento familiare, adoperarsi per migliorare la cooperazione transfrontaliera nelle questioni inerenti al ricongiungimento stesso e garantire che i tutori e i rappresentanti legali

ricevano una formazione sulle procedure da seguire a livello nazionale. L'Assemblea invita inoltre gli Stati membri del Consiglio d'Europa a valutare la possibilità di istituire un meccanismo per consentire il ricollocamento rapido e sicuro dei minori migranti non accompagnati che non siano ammissibili al ricongiungimento familiare nei paesi in cui i sistemi di tutela del minore sono più avanzati, tenendo conto del parere del minore. A tal fine, si potrebbe istituire un registro europeo dei tutori dei minori migranti non accompagnati.

9. L'Assemblea invita inoltre l'Unione europea a prendere in esame la possibilità di destinare risorse finanziarie del Fondo europeo per i rifugiati al sostegno e all'attuazione di regimi di tutela per minori migranti non accompagnati e separati.

PAGINA BIANCA



180122188860