

Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019)



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Piano d'azione
del Consiglio d'Europa
sulla protezione
dei minori rifugiati e migranti
in Europa (2017-2019)**

Edizione francese:
*Plan d'action du Conseil de l'Europe
sur la protection des enfants
réfugiés et migrants en Europe*

Le richieste di autorizzazione per la riproduzione o la traduzione di tutto o parte del presente documento devono essere rivolte alla Direzione della Comunicazione del Consiglio d'Europa (F-67075 Strasbourg Cedex o inviate via mail a publishing@coe.int). Ogni altra corrispondenza riguardante questa pubblicazione deve essere indirizzata alla Direzione generale Diritti umani e stato di diritto.

Copertina e layout: Servizio
Produzione documenti e Pubblicazioni
(SPDP), Consiglio d'Europa

Foto: Council of Europe

© Consiglio d'Europa, maggio 2017

Stampato presso la tipografia
del Consiglio d'Europa

Sommario

INTRODUZIONE	5
GARANTIRE L'ACCESSO AI DIRITTI E A PROCEDURE A MISURA DI BAMBINO	9
Garantire l'accesso all'informazione e a procedure a misura di bambino	9
Garantire il diritto di ogni bambino di avere una nazionalità	10
FORNIRE UN'EFFETTIVA PROTEZIONE	12
Istituire in ciascuno Stato membro un sistema effettivo di nomina di tutori	12
Garantire un alloggio adeguato ai bambini e alle famiglie nelle situazioni di emergenza e di afflussi massicci	13
Aiutare i bambini e le famiglie a ripristinare i legami familiari e favorire la riunificazione delle famiglie, conformemente alle norme esistenti	13
Evitare il ricorso alla privazione della libertà dei minori unicamente in ragione del loro status migratorio	13
Garantire ai bambini una protezione contro ogni forma di violenza, compresa la tratta e lo sfruttamento sessuale	14
MIGLIORARE L'INTEGRAZIONE DEI BAMBINI DESTINATI A RESTARE IN EUROPA	17
Vigilare affinché i bambini rifugiati e migranti possano avvalersi dei vantaggi derivanti dall'istruzione	17
Offrire ai bambini rifugiati e migranti la possibilità di partecipare alla vita della società	18
ATTUAZIONE	20



Introduzione

■ massicci arrivi di persone in fuga da guerre e persecuzioni, che cercano rifugio in Europa, e il flusso inarrestabile di coloro che attraversano il Mediterraneo e la Turchia, ci ricordano costantemente la situazione precaria in cui si trovano i bambini rifugiati e migranti, come pure le violazioni dei diritti umani cui sono esposti. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono interessati, direttamente o indirettamente, dai flussi di migranti o rifugiati, in quanto paesi di origine, di transito, di destinazione o di reinsediamento.

■ Il Consiglio d'Europa si è impegnato a svolgere un ruolo chiave nell'aiutare gli Stati membri a predisporre strategie adeguate, volte a trovare soluzioni ai numerosi problemi dei minori rifugiati e migranti, rivolgendo un'attenzione particolare ai bambini non accompagnati o separati dalla loro famiglia. Le convenzioni adottate dall'Organizzazione e i suoi organi consultivi o di monitoraggio, insieme agli strumenti che consentono di fornire l'assistenza di esperti, contribuiscono a definire un approccio strutturato, basato sul rispetto dei diritti umani, per far fronte alla situazione critica di tutti i bambini rifugiati e migranti. Le varie misure proposte dal Consiglio d'Europa possono fornire un fondamento e un sostegno fondamentale per i provvedimenti che gli Stati membri sono costantemente chiamati a prendere in questo campo, sia per gestire in prima linea le situazioni di emergenza che per aiutare i minori a costruire il loro futuro. Per potenziare l'impatto di tutte le attività pertinenti intraprese al riguardo, il Consiglio d'Europa ha deciso di attuare un unico Piano d'azione intitolato "Protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa".

■ Tale Piano d'azione è fondato su un chiaro principio: nel contesto delle migrazioni, i bambini dovrebbero essere trattati innanzitutto come tali. Il Piano riguarda tutti i bambini coinvolti nei processi migratori che giungono o sono giunti sul territorio di uno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, compresi i bambini richiedenti asilo, rifugiati e migranti. Le attività concrete proposte qui di seguito sono basate su norme esistenti. Il Piano d'azione non si pone l'obiettivo di creare nuove norme in materia di diritti umani.

■ Ogni bambino è trattato conformemente al suo status e ai suoi bisogni di protezione specifici. Il Piano d'azione considera come "minori rifugiati" tutti i minori considerati tali ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 e del suo Protocollo. Il termine "minori migranti" include i bambini la cui domanda di asilo è stata respinta. Ovviamente i minori rifugiati godono di uno status speciale nel diritto internazionale. Al contempo, il Consiglio d'Europa ha elaborato delle norme che garantiscono dei diritti a tutti i bambini migranti, senza discriminazioni fondate sulla loro nazionalità o sul loro status migratorio. Il Piano d'azione tiene evidentemente conto di tutte le considerazioni che precedono, nel rispetto del principio guida della preminenza "dell'interesse superiore del bambino".

■ Il Piano d'azione per la protezione dei minori rifugiati e migranti, con un'attenzione speciale rivolta ai bambini non accompagnati, poggia su tre elementi fondamentali:

- 1) garantire l'accesso ai diritti e a procedure a misura di bambino;
- 2) fornire un'effettiva protezione;
- 3) migliorare l'integrazione dei bambini destinati a restare in Europa.

■ Il Piano d'azione enuncia interventi concreti a favore dei bambini rifugiati e migranti, in funzione dei loro diritti e della loro situazione specifica. Tali iniziative mirano al conseguimento degli obiettivi enunciati per ciascuno dei tre elementi fondamentali. Saranno realizzate nel corso del periodo 2017-2019.

■ Tali azioni si concentreranno sui settori in cui il Consiglio d'Europa ha un chiaro valore aggiunto. Il Consiglio d'Europa riconosce al riguardo le attività importanti già svolte o in corso di realizzazione presso altre organizzazioni, quali l'UNHCR, l'UNICEF, il Programma alimentare mondiale, l'OMS, l'OIM, e l'Unione europea. Prende ugualmente atto dei risultati del Vertice umanitario mondiale, svoltosi a Istanbul il 23-24 maggio 2016. Inoltre, il Consiglio d'Europa ritiene che il seguito dato alla Dichiarazione di New York del 19 settembre 2016 su rifugiati e migranti, e il processo che condurrà all'adozione, nel 2018, di due patti mondiali (uno sui rifugiati e l'altro a favore di migrazioni sicure, ordinate e regolari) rappresentino un'eccellente opportunità per migliorare la gestione collettiva a livello mondiale delle questioni relative alle migrazioni.

■ Di conseguenza, il Piano d'azione pone l'accento sulle questioni che non hanno ancora ricevuto un'attenzione sufficiente da parte dei partner strategici dell'Organizzazione, nonché sui problemi la cui soluzione potrà essere promossa da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. È in tale spirito che il

Consiglio d'Europa continuerà a cooperare strettamente per l'attuazione del Piano d'azione con l'Unione europea, le Nazioni Unite, le agenzie competenti di ciascuna di queste Organizzazioni, nonché con le pertinenti Organizzazioni non governative (ONG) e altre principali parti interessate. Sarà in tal modo garantita la complementarietà e si potranno intraprendere iniziative comuni, se necessario. Inoltre, e di conseguenza, il Consiglio d'Europa potrà fornire un contributo costruttivo e pragmatico all'elaborazione del Patto mondiale per le migrazioni, per ottenere impegni concreti e operativi e un adeguato meccanismo di monitoraggio.

■ In considerazione della natura dinamica e sempre più imprevedibile delle migrazioni, il Consiglio d'Europa proseguirà attivamente le consultazioni e il coordinamento con i suoi partner durante lo svolgimento del Piano d'azione. Adotterà d'altro canto ulteriori misure mirate a seconda delle circostanze. Inoltre, il Consiglio d'Europa prevede di convocare, nel 2019, una riunione di alto livello, cui parteciperanno i suoi Stati membri e i suoi partner, per stimolare il dialogo e promuovere i risultati conseguiti nell'ambito del Piano d'azione.

■ Infine, numerosi elementi contenuti nel presente Piano d'azione andranno a completare la Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia (2016-2021), il Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla costruzione di società inclusive (2016-2019) e il suo Piano d'azione sulla lotta contro l'estremismo violento e la radicalizzazione che conduce al terrorismo (2015-2017).



Garantire l'accesso ai diritti e a procedure a misura di bambino

I bambini rifugiati e migranti dovrebbero essere trattati innanzitutto come bambini. Dovrebbero godere dei diritti loro garantiti ai sensi delle norme esistenti, senza discriminazione. Dovrebbero inoltre ricevere informazioni precise e facilmente comprensibili e avere accesso a procedure e servizi adatti ai bambini (ivi compreso l'assistenza alle vittime di sfruttamento e abusi). L'interesse superiore dei bambini dovrebbe sempre prevalere in tutti i provvedimenti o le decisioni che li riguardano. I bambini rifugiati e migranti devono essere sostenuti nell'affrontare le sfide che li attendono e nella ricerca di soluzioni sostenibili e valide nel tempo alla loro difficile situazione, atte a promuovere e tutelare i loro diritti umani.

Garantire l'accesso all'informazione e a procedure a misura di bambino

Proposte di azioni immediate nel 2017

- Organizzare una tavola rotonda/seminario sulle informazioni relative alle migrazioni, facilmente comprensibili ai bambini, che riunisca le autorità governative e altri soggetti competenti, quali i Difensori civici per l'infanzia e le ONG, allo scopo di individuare le buone pratiche e di formulare raccomandazioni adeguate.
- Elaborare un modulo di formazione sui diritti dei bambini rifugiati e migranti.

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Compilare una raccolta di buone pratiche sulle procedure relative all’immigrazione comprensibili ai bambini, comprendenti i procedimenti giudiziari, i ricorsi amministrativi, l’esito in prima istanza dell’esame delle domande d’asilo, come pure le procedure di espulsione, respingimento e altre misure di applicazione della legge relative all’allontanamento, nonché le procedure di assistenza alle vittime di sfruttamento e di abusi.
- Elaborare e tradurre in più lingue un manuale per promuovere la diffusione di informazioni comprensibili ai bambini, destinate ai minori rifugiati e migranti, riguardanti l’accesso ai diritti e alle procedure pertinenti, ivi comprese le buone pratiche.
- Predisporre un percorso di formazione sulle procedure a misura di bambino, destinato a un vasto pubblico di operatori e professionisti che operano a favore dei minori.
- Sviluppare e attuare un modulo di formazione sulla Carta sociale europea e i bambini migranti.

Garantire il diritto di ogni bambino di avere una nazionalità

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Dare concreta attuazione al principio mirante a evitare le situazioni di apolidia dei minori migranti; individuare soluzioni adattate sotto forma di consigli pratici. A tal fine, il Comitato dei Ministri potrebbe istituire un comitato di esperti, qualora si rivelasse necessario, con un mandato limitato a 2 anni.



Fornire un'effettiva protezione

I bambini rifugiati e migranti devono godere di un'effettiva protezione, conformemente alle norme esistenti in materia di diritti umani e in funzione delle esigenze specifiche e dello status di ciascun bambino. Le misure da adottare in questo contesto comprendono l'obbligo di garantire un'adeguata sistemazione abitativa, conforme alle norme stabilite (in particolare per i minori non accompagnati e separati dalla loro famiglia) e interventi rapidi in caso di scomparsa di minori, di ristabilire i legami familiari, di compiere ogni sforzo per evitare di ricorrere alla privazione della libertà per motivi fondati unicamente sullo status di migrante dei minori e di proteggerli dalla tratta, l'abuso sessuale e ogni altra forma di violenza.

Istituire in ciascuno Stato membro un sistema effettivo di nomina di tutori

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Sottoporre al Comitato dei Ministri nuove Linee guida sull'accertamento dell'età e sulla nomina di un tutore.
- Le attività di monitoraggio potrebbero essere definite dal Comitato ad hoc per i diritti dell'infanzia (CAHENF) dopo l'adozione delle suddette Linee guida.

Garantire un alloggio adeguato ai bambini e alle famiglie nelle situazioni di emergenza e di afflussi massicci

Proposte di azioni immediate nel 2017

- La Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa continuerà a fornire assistenza in situazioni di emergenza a migranti e rifugiati tramite il Fondo per i migranti e i rifugiati, e in modo più particolare a provvedere ai bisogni dei gruppi più vulnerabili, in special modo i minori non accompagnati.

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Sottoporre al Comitato dei Ministri una bozza di Raccomandazione relativa alle norme appropriate per l'accoglienza e la sistemazione abitativa di bambini rifugiati e migranti (in strutture aperte, ossia in ambiente non carcerario).

Aiutare i bambini e le famiglie a ripristinare i legami familiari e favorire la riunificazione delle famiglie, conformemente alle norme esistenti

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Pubblicare un manuale sulle norme e le buone pratiche per ripristinare i legami familiari e favorire la riunificazione delle famiglie.
- Elaborare un modulo di formazione sulla riunificazione familiare e predisporre un percorso formativo rivolto alle autorità competenti degli Stati membri.

Evitare il ricorso alla privazione della libertà dei minori unicamente in ragione del loro status migratorio

Proposte di azioni immediate nel 2017

- Organizzare una Conferenza nel quadro della Presidenza ceca del Comitato dei Ministri su questioni legate alla detenzione di minori migranti, che riunirà le autorità governative e altri soggetti interessati pertinenti, tra cui i Difensori civici per l'infanzia e le ONG, al fine di individuare le migliori pratiche e di elaborare delle raccomandazioni.

- Pubblicare una guida per il monitoraggio dei luoghi in cui sono trattenuti dei minori privati della libertà a seguito di procedure in materia di migrazione e organizzare un corso di formazione destinato ai parlamentari e ai Difensori civici nazionali (ed altri soggetti competenti, ove necessario), nell'ambito della Campagna parlamentare per porre fine alla detenzione dei minori migranti.
- Tradurre in più lingue la scheda informativa sulla detenzione dei migranti, pubblicata il 15 marzo 2017 dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT).

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Sottoporre al Comitato dei Ministri una guida sulle misure alternative alla detenzione dei migranti e/o una raccolta di buone pratiche.
- Elaborare successivamente e realizzare un percorso formativo sulle alternative alla detenzione.

Garantire ai bambini una protezione contro ogni forma di violenza, compresa la tratta e lo sfruttamento sessuale

Proposte di azioni immediate nel 2017

- Organizzare un seminario destinato alle associazioni nazionali di enti locali sul Patto del Congresso per le città e le regioni contro lo sfruttamento sessuale dei bambini.
- Organizzare una conferenza, in cooperazione con altri soggetti istituzionali competenti, per elaborare strategie volte a prevenire e a reprimere il traffico di migranti, ivi compresi i bambini. Saranno altresì pianificate delle attività di monitoraggio, in funzione dei risultati della conferenza, che potrebbero ugualmente includere un'assistenza tecnica.

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Elaborare e aggiornare regolarmente una raccolta di buone pratiche sulla lotta contro la tratta dei minori; potranno inoltre essere incluse le buone pratiche in materia di cooperazione con i paesi di origine o di transito.
- Sulla base del monitoraggio dell'applicazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, effettuato dal Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), individuare le lacune delle procedure attuali per individuare in modo

proattivo i minori migranti e rifugiati vittime della tratta e fornire loro un'assistenza appropriata.

- Prendere in esame la possibilità di intraprendere nuove attività, basate sulle conclusioni e le raccomandazioni del rapporto speciale adottato il 3 marzo 2017 dal Comitato di Lanzarote sulla protezione dei minori colpiti dalla crisi dei rifugiati/dei migranti contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali.



Migliorare l'integrazione dei bambini destinati a restare in europa

L' inclusione sociale di tutti i minori rifugiati e migranti dovrebbe essere migliorata, garantendo adeguate opportunità di istruzione e di formazione. L'integrazione dei bambini destinati a restare in Europa dovrebbe essere promossa con misure supplementari. Delle società accoglienti e inclusive dovrebbero aiutare i bambini rifugiati e migranti a crescere in un contesto che ne favorisca la realizzazione personale e fornire loro un sostegno nella fase di passaggio all'età adulta. In tal senso è essenziale un lavoro partecipativo con tali giovani, per sostenere il loro sviluppo e combattere la radicalizzazione. L'integrazione mediante lo sport e la promozione della diversità nei media contribuiranno a costruire una società inclusiva.

Vigilare affinché i bambini rifugiati e migranti possano avvalersi dei vantaggi derivanti dall'istruzione

Proposte di azioni immediate per il 2017

- Elaborare, sperimentare e pubblicare in sei lingue un toolkit destinato ai volontari che offrono un sostegno linguistico ai rifugiati.
- Condurre un progetto pilota sulla valutazione delle qualifiche dei rifugiati, in cooperazione con le autorità greche e con i Centri nazionali per il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche (ENIC) di Grecia, Italia, Norvegia e Regno Unito.

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Sottoporre al Comitato dei Ministri una bozza di Raccomandazione sull'integrazione linguistica dei migranti.
- Incaricare il Comitato direttivo sulle politiche e le pratiche in materia di istruzione (CDPPE) di realizzare indagini sull'esperienza degli Stati membri in materia di istruzione dei migranti e dei rifugiati e della loro integrazione nei sistemi scolastici regolari. Si prevede di organizzare una conferenza per individuare le buone pratiche e di elaborare una guida. Saranno successivamente proposte delle attività di cooperazione.

Offrire ai bambini rifugiati e migranti la possibilità di partecipare alla vita della società

Proposte di azioni immediate nel 2017

- Incoraggiare nei media tradizionali l'applicazione degli strumenti esistenti per favorire la diversità nei media, quali Media in Europe for Diversity Inclusiveness (MEDIANE) e stimolare la creazione di contro-narrative. Favorire gli scambi di buone pratiche tra i media delle comunità e i media dominanti, con un'attenzione particolare per le pratiche che prevedono un'attiva partecipazione di giovani rifugiati e migranti.
- Sostenere la Campagna Media Against Hate (i media contro l'odio). I risultati della campagna saranno diffusi mediante la promozione di network e la formazione di professionisti dei media.

Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019

- Organizzare una Conferenza Nord-Sud sulla protezione dei bambini e dei giovani sportivi contro i pericoli associati al fenomeno migratorio.
- Intraprendere iniziative per sensibilizzare sul contributo che può fornire lo sport all'integrazione dei migranti.
- Riesaminare la Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati e definire strumenti di formazione correlati.
- Elaborare, in cooperazione con tutti i pertinenti portatori di interesse, delle raccomandazioni di politica generale sull'assistenza ai giovani rifugiati e migranti, in particolare ai minori non accompagnati, per sostenerli nella fase di passaggio dall'infanzia all'età adulta.



Attuazione

■ **Metodologia:** nel 2017, le attività in corso e previste riguarderanno le priorità più urgenti individuate dal Segretario generale e dal suo Rappresentante speciale per le migrazioni e i rifugiati. A seguito di consultazioni ulteriori condotte all'interno e all'esterno dell'Organizzazione con i principali partner, il Piano d'azione potrebbe comprendere, per il periodo 2018-2019, nuove strategie e azioni volte a conseguire gli obiettivi sopra indicati.

■ Le azioni proposte prendono in considerazione la complementarietà e la cooperazione con l'Unione europea e altri partner essenziali. La dimensione "società civile" sarà integrata nell'insieme delle attività ogni qual volta sarà ritenuto opportuno.

■ Un approccio sensibile alla dimensione di genere sarà garantito in tutte le attività proposte nel presente Piano d'azione. Le giovani donne sono particolarmente esposte ai rischi di abusi, sfruttamento e pratiche tradizionali dannose, e occorrerà vigilare affinché possano godere, nella pratica, della protezione prevista dalle norme pertinenti relative ai diritti umani.

■ **Coordinamento:** il coordinamento del Piano d'azione, a livello interno e con il partner esterni, sarà garantito dal Rappresentante speciale del Segretario generale per le migrazioni e i rifugiati.

■ **Finanziamento:** la realizzazione delle attività nel 2017 sarà coperta dagli stanziamenti di bilancio esistenti e dai contributi volontari attuali. Le attività del periodo 2018-2019 saranno finanziate dal bilancio ordinario del Consiglio d'Europa e dai contributi volontari, fatte salve le discussioni e decisioni sul Programma e il Bilancio del Consiglio d'Europa per il suddetto periodo.

■ **Presentazione di rapporti:** il Comitato dei Ministri sarà regolarmente informato sull'avanzamento e i risultati del Programma d'azione tramite la presentazione di relazioni interinali e rapporti finali. Il Segretario generale sottoporrà al Comitato dei Ministri una relazione interinale sui progressi e i risultati del Piano d'azione alla metà del 2018 e un rapporto finale entro la fine del 2019.

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 47 Stati membri, 28 dei quali fanno anche parte dell'Unione europea. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono firmatari della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE