



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 28.9.2012  
COM(2012) 554 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**Relatório intercalar sobre a aplicação do Plano de Ação relativo a menores não acompanhados**

{SWD(2012) 281 final}

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## Relatório intercalar sobre a aplicação do Plano de Ação relativo a menores não acompanhados

### I. INTRODUÇÃO

Em maio de 2010 a Comissão adotou o Plano de Ação relativo a menores não acompanhados (2010-2014)<sup>1</sup>, na sequência do qual o Conselho adotou conclusões sobre esta matéria em junho de 2010<sup>2</sup>. O Plano de Ação e as conclusões do Conselho propuseram uma abordagem comum à escala da União Europeia (UE) baseada no princípio do interesse superior da criança. Identificaram os principais domínios de ação, como a prevenção, o acolhimento e a identificação de soluções duradouras, a pôr em prática através de uma série de medidas concretas executadas pelas instituições e agências da UE, os Estados-Membros e as partes interessadas.

O Plano de Ação e as conclusões do Conselho convidaram a Comissão a apresentar um relatório sobre a sua execução até meados de 2012. O presente relatório intercalar põe em destaque a evolução da situação entre maio de 2010 e junho de 2012 e identifica os domínios que requerem mais atenção e uma ação orientada durante os próximos dois anos. É acompanhado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão<sup>3</sup> que descreve de forma mais pormenorizada as ações das instituições e agências da UE, bem como das administrações nacionais dos Estados-Membros. Faz igualmente referência, se for caso disso, às atividades de outros intervenientes. O relatório e o documento de trabalho dos serviços da Comissão baseiam-se em investigações, consultas com os Estados-Membros e no diálogo permanente com as organizações da sociedade civil.

### II. SITUAÇÃO ACTUAL

A evolução da situação nos dois últimos anos revela que a chegada de menores não acompanhados<sup>4</sup> não é um fenómeno temporário, mas sim uma característica a longo prazo da migração para a UE, e que é necessária uma abordagem comum da UE relativamente a este grupo de migrantes.

Os motivos subjacentes à chegada de menores não acompanhados continuam a ser variados e interdependentes. Alguns destes menores fogem de conflitos armados, de catástrofes naturais, de situações discriminatórias ou da perseguição. Neste contexto, acontecimentos mundiais como os conflitos no Afeganistão e no Iraque ou a instabilidade política ligada à «primavera árabe», podem ser considerados fatores importantes que contribuem para estes fluxos. O Afeganistão e o Iraque foram os principais países de origem dos menores não acompanhados

---

<sup>1</sup> COM (2010) 213 final.

<sup>2</sup> Conclusões do Conselho sobre os menores não acompanhados, 3018.<sup>a</sup> reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos, Luxemburgo, 3 de junho de 2010.

<sup>3</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2012) 281.

<sup>4</sup> A definição de «menores não acompanhados» decorre do artigo 2.º, alínea f), da Diretiva 2001/55/CE do Conselho.

que chegaram à UE em 2009<sup>5</sup>, e na maioria dos Estados-Membros os referidos países continuaram a ser países de origem importantes em 2010<sup>6</sup>, juntamente com os países do «Corno de África». Algumas crianças não partem de livre vontade, mas são enviadas pelas suas famílias, a fim de evitar as perseguições políticas, ter acesso à educação e ao bem-estar que lhes são recusados no seu país de origem, ou simplesmente para escapar à pobreza e encontrar emprego na UE<sup>7</sup>. Outras procuraram reunir-se a familiares que já se encontram no território da UE. Por último, alguns menores não acompanhados chegam à UE como vítimas de tráfico de seres humanos para efeitos de exploração.

Tal como referido no Plano de Ação, as estatísticas relativas a este grupo de migrantes são limitadas e, apesar de se terem registado algumas melhorias na recolha de dados, esta constatação continua a ser válida. Os dados disponíveis mais fiáveis são os relativos aos menores não acompanhados que apresentaram um pedido de asilo. Em 2011 foram registados 12 225 pedidos de asilo na UE-27 – número comparável aos dos anos anteriores<sup>8</sup> – o que deixa pressupor que este tipo de migração continua a ser muito significativo. Existem menos informações relativamente aos outros tipos de fluxos de menores não acompanhados. Em 2011, o número de autorizações de residência emitidas pelos Estados-Membros a menores não acompanhados ascendeu a 4 406<sup>9</sup>. Globalmente, os dados indicam que não houve qualquer diminuição substancial do número de crianças que chegam à UE, e é pouco provável que esta situação se venha a alterar nos próximos anos.

A dimensão e a natureza dos fluxos continuam a variar de um Estado-Membro para outro. Nalguns Estados-Membros, os menores não acompanhados chegam predominantemente como requerentes de asilo. É o caso da Suécia, onde o número de pedidos de asilo apresentados por menores não acompanhados tem aumentado continuamente todos os anos, tendo passado de 1 510 em 2008 para 2 655 em 2011. Do mesmo modo, na Alemanha, durante o mesmo período, o número de pedidos de asilo deste grupo de migrantes quase triplicou, tendo passado de 765 para 2 125<sup>10</sup>.

Noutros Estados-Membros, os fluxos de requerentes de asilo são relativamente menos significativos em comparação com as crianças que chegam como migrantes em situação irregular. É o caso em Itália e Espanha, que em 2010 emitiram primeiras autorizações a, respetivamente, 2 278 e 819 crianças não acompanhadas que não eram requerentes de asilo<sup>11</sup>. A proporção crescente destes fluxos de migrantes irregulares deve-se à agitação política nos países do Norte de África e noutras regiões. Por exemplo, a Itália observou que, nos últimos anos, os fluxos de menores não acompanhados provenientes dos países de origem tradicionais, como a Albânia, diminuíram, enquanto se registou um aumento destes fluxos a partir de países africanos e do Médio Oriente, caracterizados pela instabilidade sociopolítica.

---

<sup>5</sup> Em 2009, o Afeganistão, a Somália e o Iraque foram os três principais países de origem dos menores não acompanhados que entraram na UE. FRONTEX (2010) «*Unaccompanied Minors in the Migration Process*».

<sup>6</sup> «*Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*», REM, <http://www.emn.europa.eu> disponível em «EMN Ad-Hoc Queries/Protection» (n.º 367).

<sup>7</sup> Particularmente em França. FRONTEX (2010) «*Unaccompanied Minors in the Migration Process*».

<sup>8</sup> 10 845 em 2010, 12 245 em 2009 e 11 715 em 2008, respetivamente. Eurostat.

<sup>9</sup> Eurostat.

<sup>10</sup> Eurostat.

<sup>11</sup> Os números correspondentes de menores não acompanhados que apresentaram um pedido de asilo em 2010 eram 15 em Espanha e 305 em Itália. Eurostat.

Um último grupo de Estados-Membros é constituído por países de trânsito, que recebem muito poucos pedidos de asilo de menores não acompanhados – geralmente menos de 60 por ano<sup>12</sup> – mas através dos quais algumas crianças viajam para chegarem ao seu país de destino. A maior parte dos países da Europa Central e Oriental faz parte deste grupo.

### III. RECOLHA DE DADOS

A recolha de dados continua a ser um dos principais problemas. O facto de os menores não acompanhados não constituírem um grupo homogéneo e ficarem a cargo de diferentes autoridades significa que nem todos os menores não acompanhados são abrangidos pela recolha regular de dados efetuada pelos Estados-Membros. Embora existam dados estatísticos fiáveis sobre os menores não acompanhados requerentes de asilo, as estatísticas sobre os menores que migraram de forma irregular ou foram vítimas de tráfico são escassas.

No entanto, registaram-se melhorias significativas tanto na recolha como no intercâmbio de dados quantitativos e qualitativos nos dois últimos anos. A revisão, em 2011, das orientações em matéria de recolha de dados em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento relativo às estatísticas<sup>13</sup> permitiu ao Eurostat recolher dados sobre uma categoria suplementar de autorizações, ou seja, as autorizações de residência emitidas a menores não acompanhados que não são requerentes de asilo ou a quem não tenha sido concedida uma autorização de residência enquanto vítimas de tráfico de seres humanos, o que dá uma ideia da dimensão e da dinâmica da migração não relacionada com o asilo<sup>14</sup>. Em setembro de 2010, a FRONTEX publicou uma avaliação orientada dos riscos, na qual analisou números, nacionalidades, rotas e formas de facilitar a migração dos menores não acompanhados requerentes de asilo<sup>15</sup>. A Rede Europeia das Migrações (REM) continuou a desempenhar um papel importante no intercâmbio de dados sobre os menores não acompanhados. Uma questão *ad-hoc* colocada no primeiro trimestre de 2012 forneceu estatísticas e informações atualizadas sobre as práticas relativas aos menores não acompanhados requerentes de asilo<sup>16</sup>.

O recém-criado Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA)<sup>17</sup> também participa no intercâmbio e no acompanhamento dos dados. O programa de trabalho do GEAA para 2012 prevê a criação de um sistema de intercâmbio e de acompanhamento das informações sobre os menores não acompanhados, bem como a recolha de dados e o desenvolvimento de informações sobre o país de origem<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Por exemplo, em 2011, foram apresentados 10 pedidos de asilo por menores não acompanhados na República Checa e na Lituânia, 20 na Eslováquia, 25 na Bulgária, 55 na Roménia e 60 na Hungria e na Eslovénia. Não foram apresentados pedidos deste tipo na Estónia nem na Letónia. Eurostat.

<sup>13</sup> Regulamento (CE) n.º 862/2007.

<sup>14</sup> Eurostat, Primeiras autorizações emitidas por outros motivos, discriminadas por motivo, duração de validade e nacionalidade [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resoth](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth)  
<sup>15</sup> FRONTEX (2010) «*Unaccompanied Minors in the Migration Process*».

<sup>16</sup> «*Ad-Hoc Query\_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics*» Ref. n.º 367. Sítio Web da REM, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

<sup>17</sup> Regulamento (UE) n.º 439/2010, de 19 de maio de 2010, que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

<sup>18</sup> Programa de trabalho do GEAA para 2012, [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_EN\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf)

## **Caminho a seguir**

Os Estados-Membros, as instituições e as agências da UE, bem como as organizações não-governamentais e internacionais, devem envidar esforços adicionais para a recolha e o intercâmbio de dados quantitativos e qualitativos, nomeadamente estatísticas discriminadas por sexo. É necessário continuar a melhorar a comparabilidade dos dados recolhidos em toda a UE. Os Estados-Membros são encorajados a continuar a coligir dados sobre menores não acompanhados requerentes de asilo, mas também sobre os que são migrantes irregulares ou vítimas de tráfico de seres humanos. Em especial, os dados relativos ao tráfico de menores devem ser ainda mais discriminados, com vista a obter informações sobre os menores não acompanhados vítimas de tráfico de seres humanos.

A recolha de dados não deve limitar-se à recolha inicial, ou seja, no momento em que os menores não acompanhados entram num Estado-Membro. Também é necessário compreender melhor o que lhes acontece uma vez presentes no território da UE. Sempre que possível, os Estados-Membros devem recolher dados quantitativos e qualitativos relativos ao número de menores não acompanhados em fuga de estruturas de acolhimento, aos tipos de serviços e de apoio prestados nas várias fases dos procedimentos aplicáveis (tais como procedimentos acelerados, procedimentos na fronteira, avaliação da idade, localização de familiares, nomeação de tutores, etc.). Por último, devem também ser recolhidos dados estatísticos sobre o número de menores não acompanhados repatriados<sup>19</sup>.

Em 2013-14, no âmbito de um projeto-piloto apoiado pelo Parlamento Europeu, a Comissão realizará um estudo com vista a recolher dados à escala da UE sobre o envolvimento de crianças em processos penais, civis e administrativos. Neste contexto, reunirá estatísticas baseadas em indicadores pertinentes e fornecerá uma síntese explicativa sobre o envolvimento dos menores não acompanhados em processos administrativos na UE.

O GEAA facilitará ainda o intercâmbio de informações e a partilha de conhecimentos graças a reuniões de peritos consagradas ao tema dos menores não acompanhados. Até ao final de 2012, o GEAA elaborará o relatório relativo às informações sobre o país de origem respeitante ao Afeganistão, que incluirá questões específicas pertinentes sobre os grupos vulneráveis, nomeadamente os menores não acompanhados.

## **IV. PREVENÇÃO DA MIGRAÇÃO INSEGURA E DO TRÁFICO**

O Plano de Ação reconhece que a prevenção da migração insegura e do tráfico de crianças é o primeiro passo para tratar eficazmente a questão da migração dos menores não acompanhados. Para o efeito, a UE e os seus Estados-Membros continuaram a integrar a questão da migração, em especial a migração de crianças, na área da cooperação para o desenvolvimento. Empreenderam também ações de sensibilização e de formação para melhorar a identificação precoce das vítimas de tráfico e informar as crianças e os seus familiares sobre os riscos ligados à migração irregular. Um último domínio de atividade foi o desenvolvimento de sistemas integrados de proteção de crianças.

---

<sup>19</sup> Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Internos, «*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*» HOME/2009/RFXX/PR/1002; RELATÓRIO FINAL, dezembro de 2011, disponível em [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm) p. 27.

No âmbito do programa temático sobre o asilo e a migração, bem como do programa temático «Investir nas pessoas», do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos e do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento<sup>20</sup>, a UE financiou projetos que visam prevenir a migração insegura e o tráfico, sensibilizar para as crianças em risco e formar pessoal especializado na deteção de situações de risco. A UE continuou também a ajudar os países terceiros a melhorar as suas capacidades legislativas e administrativas com vista a identificar as crianças que são requerentes de asilo e vítimas de tráfico de seres humanos<sup>21</sup>.

O financiamento nacional e da UE destinado a centros situados em países de origem como, por exemplo, o Senegal, Marrocos, Moldávia, Egito, Quênia, Guatemala e Bolívia, que oferecem abrigo e educação a menores, registou resultados encorajadores<sup>22</sup>. Estão também a ser lançadas campanhas de informação e realizadas atividades de reforço das capacidades para as autoridades nacionais e os guardas de fronteiras<sup>23</sup>.

A cooperação contínua com os países terceiros tem desempenhado um papel importante na prevenção da migração insegura e do tráfico. A questão dos menores não acompanhados foi abordada no contexto dos diálogos sobre os direitos humanos<sup>24</sup>. A UE continuou a aplicar as diretrizes da UE para a promoção e proteção dos direitos das crianças<sup>25</sup>. Espera-se que, aquando da revisão das diretrizes em 2012, seja dada prioridade aos grupos mais vulneráveis, entre os quais os menores não acompanhados.

A questão dos menores não acompanhados é abordada no quadro dos diálogos sobre a migração e a mobilidade, como a Parceria UE-África sobre migração, mobilidade e emprego, e o «Processo de Rabat» sobre a migração e o desenvolvimento. Este tema foi igualmente debatido em março de 2011 na reunião do grupo de trabalho sobre os assuntos sociais e a migração com Marrocos, bem como no quadro do diálogo sobre migração, mobilidade e segurança iniciado em outubro de 2011 com a Tunísia e Marrocos. São igualmente enumeradas ações específicas relativas aos menores não acompanhados no Plano de Ação do Processo de Praga para o período 2012-2016<sup>26</sup>.

Os países de acolhimento procederam ao intercâmbio de práticas e de experiências relativamente a este grupo de migrantes no contexto do G8 e da plataforma UE-EUA para a cooperação sobre questões ligadas à migração e aos refugiados. Em 2011, a Espanha foi a anfitriã de um seminário sobre os menores não acompanhados no âmbito da plataforma UE-EUA, o que permitiu uma troca de pontos de vista e de práticas entre os Estados-Membros da UE e os Estados Unidos<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> Para uma lista completa dos projetos, ver documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota 3.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Informações fornecidas pelos seguintes países: AT, BE, ES, IT, NL e SE.

<sup>23</sup> Informações fornecidas pelos seguintes países: BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK e UK.

<sup>24</sup> Diálogos sobre os direitos humanos com a União Africana, o Bangladesh, a Bielorrússia, o Camboja, o Canadá, os países candidatos (Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia e Turquia), a China, o Egito, a Geórgia, a Índia, Israel, o Japão, a Jordânia, o Cazaquistão, o Quirguizistão, o Laos e o Líbano.

<sup>25</sup> Diretrizes da UE para a promoção e proteção dos direitos das crianças, Conselho da UE, *Diretrizes da UE sobre os direitos humanos e o direito internacional humanitário*, 2009.

<sup>26</sup> Plano de Ação do Processo de Praga para o período 2012-2016, Anexo, pontos I.3 e II.4.

<sup>27</sup> Seminário «*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*», 31 de maio de 2011, Madrid.

A fim de melhorar a informação destinada aos potenciais migrantes, a Comissão incluiu uma referência específica aos menores não acompanhados no Portal da Imigração da UE, lançado em novembro de 2011<sup>28</sup>.

### **Caminho a seguir**

A UE e os Estados-Membros devem continuar a tratar a questão da migração dos menores não acompanhados no contexto da cooperação para o desenvolvimento. É essencial reforçar a partilha de informações sobre as iniciativas em curso e as ações previstas, a fim de otimizar a utilização dos recursos disponíveis. Os debates sobre o quadro orçamental da UE para 2014-2020 deverão conduzir a uma melhor coordenação dos fundos externos<sup>29</sup>.

É igualmente necessário um empenhamento constante com os países de origem e de trânsito. Uma cooperação estável da UE e dos Estados-Membros com os países terceiros ajudará a compreender melhor as suas necessidades e dará assim um maior apoio à elaboração e à execução de futuros projetos. É importante que esta cooperação não se limite a medidas de prevenção, mas incida também noutras questões importantes, como o restabelecimento dos laços familiares, a garantia de um regresso seguro das crianças e os riscos de serem novamente vítimas de tráfico. Estas questões devem ser igualmente abordadas no contexto das parcerias para a mobilidade e nos diálogos com os principais países de origem.

Devem ser incentivados novos intercâmbios com os países terceiros de destino dos menores não acompanhados, não só para partilhar experiências e boas práticas, mas também com o intuito de encontrar soluções concretas em relação à prevenção, à localização de familiares e ao regresso seguro.

### **V. ACOLHIMENTO E GARANTIAS PROCESSUAIS NA UE**

O Plano de Ação reconheceu a importância das medidas de acolhimento para garantir a prestação de cuidados adequados e assistência aos menores não acompanhados que se encontram no território da UE. Por conseguinte, a UE tem continuado a reforçar as medidas de acolhimento e o acesso às garantias processuais pertinentes relativamente a estas crianças.

Foram propostas alterações ao Código das Fronteiras Schengen e à Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, a fim de melhorar o tratamento dos menores não acompanhados nas fronteiras. Estas alterações introduzirão o módulo de formação sobre menores não acompanhados para os guardas de fronteiras e estabelecerão uma lista oficial dos pontos de contacto nacionais para efeitos de consulta sobre menores, cuja utilização será obrigatória. A operação conjunta Hammer coordenada pela FRONTEX deu origem à elaboração de orientações operacionais sobre a forma de tratar as crianças, nomeadamente as crianças não acompanhadas, nas fronteiras externas. Um seminário organizado durante a Presidência belga intitulado «Menores não acompanhados: crianças que passam as fronteiras externas da UE em busca de proteção» emitiu um conjunto de recomendações para as autoridades nacionais e os intervenientes transnacionais<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Ver <http://ec.europa.eu/immigration>, secção «Avoiding the risks», rubrica «Children travelling alone»: [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

<sup>29</sup> «Um orçamento para a Europa 2020», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2011) 500 final.

<sup>30</sup> Seminário organizado pela Presidência belga intitulado «Menores não acompanhados: crianças que passam as fronteiras externas da UE em busca de proteção», realizado em 9 e 10 de dezembro de 2010,

No que diz respeito aos menores não acompanhados requerentes de asilo, a UE está em vias de concluir as negociações sobre a revisão do acervo em matéria de asilo, que se espera venha a reforçar a proteção deste grupo de migrantes. Em dezembro de 2011 foi adotada a Diretiva Qualificação<sup>31</sup>. Esta diretiva reforça as disposições sobre a localização de familiares e, pela primeira vez, apresenta uma lista indicativa de elementos a ter em conta para determinar o interesse superior da criança.

Em abril de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a Diretiva relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas (Diretiva relativa ao tráfico de seres humanos)<sup>32</sup>. Esta diretiva inclui novas disposições em matéria de assistência, apoio e proteção das crianças não acompanhadas vítimas de tráfico. Em especial, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que as medidas específicas de assistência e apoio às crianças que sejam vítimas de tráfico de seres humanos sejam tomadas após uma avaliação individual das circunstâncias específicas de cada uma dessas crianças, atendendo às suas opiniões, necessidades e preocupações, com vista a encontrar uma solução duradoura para a criança. Além disso, os Estados-Membros devem igualmente nomear um tutor ou representante a partir do momento em que a criança seja identificada pelas autoridades.

A Comissão criou um grupo de peritos sobre menores não acompanhados no âmbito dos processos de migração com o objetivo de proceder a um intercâmbio de pontos de vista e de práticas sobre diversas questões neste domínio<sup>33</sup>. A primeira reunião temática, realizada em 21 de junho de 2011, foi consagrada à tutela. As conclusões da reunião confirmaram que a tutela é um dos elementos cruciais da proteção das crianças e que, ainda que não exista um modelo único de tutela, existem desafios comuns em toda a UE, como por exemplo a necessidade de dar formação aos tutores. A fim de apoiar redes de organismos de tutela, a Comissão financiou o projeto «*European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in practice*» (rede europeia dos organismos de tutela: a tutela na prática), que está a ser implementado pela Fundação NIDOS<sup>34</sup>. Financiou igualmente um projeto liderado por *Defence for Children* - Países Baixos, que resultou na formulação de normas básicas aplicáveis aos tutores de crianças não acompanhadas<sup>35</sup>, bem como um projeto que visa

---

em Bruxelas. A conferência foi cofinanciada pela Comissão (Fundo para as Fronteiras Externas) e centrou os trabalhos na proteção das crianças desde o primeiro contacto, tendo dado origem a um conjunto de recomendações.

<sup>31</sup> Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação), JO L 337 de 20.12.2011, p. 9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:PT:PDF>

<sup>32</sup> JO L 101 de 15.4.2011, p. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF>

<sup>33</sup> Grupo de peritos sobre menores não acompanhados no âmbito dos processos de migração (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Participam nas suas reuniões peritos dos Estados-Membros da UE, de organizações não-governamentais, de organizações internacionais e de instituições e agências da UE.

<sup>34</sup> Fundo Europeu para os Refugiados - ações comunitárias 2011.

<sup>35</sup> O projeto «*Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe*», gerido por *Defence for Children* - Países Baixos, foi financiado ao abrigo do programa Daphne III e foi concluído em 2011. Disponível em <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>



melhorar a qualidade da tutela e dos cuidados prestados aos menores não acompanhados requerentes de asilo na Europa Central<sup>36</sup>.

Em 2012, o GEAA deu prioridade à criação de um grupo de trabalho sobre a avaliação da idade, à disponibilização de documentação técnica e de um manual sobre a avaliação da idade<sup>37</sup>. Na primavera de 2012 o GEAA enviou um questionário aos Estados-Membros e às organizações da sociedade civil com vista a avaliar as políticas e as práticas atuais na UE. Os resultados servirão de base para os futuros trabalhos do grupo de trabalho do GEAA e contribuirão para a elaboração de orientações.

O grupo de peritos sobre menores não acompanhados examinou pormenorizadamente o problema da localização de familiares<sup>38</sup>. Segundo as suas conclusões, é impossível localizar os familiares, encontrar os tutores legais ou as entidades que cuidam dos menores, restabelecer os laços familiares e repatriar os menores em condições de segurança sem a participação dos países de origem. A Espanha e a França descreveram as formas como cooperam com os países de origem, e a Itália explicou de que modo a localização é efetuada pela OIM. Apesar das abordagens divergentes adotadas pelos Estados-Membros relativamente à questão da localização dos familiares, poderia ser útil partilhar algumas regras e práticas desenvolvidas a nível nacional entre os Estados-Membros. Assim, foi proposto elaborar um questionário para catalogar a informação e partilhar as melhores práticas em matéria de localização dos familiares.

O relatório comparativo sobre as crianças separadas requerentes de asilo nos Estados-Membros, publicado em 2010 pela Agência dos Direitos Fundamentais, analisou as perspetivas e as experiências das crianças não acompanhadas em 12 Estados-Membros da UE. Identificou as boas práticas e as deficiências dos sistemas existentes relativamente a aspetos como o alojamento, o acesso aos cuidados de saúde, a educação e a formação, a representação legal, o papel dos assistentes sociais, a avaliação da idade, bem como a localização e o reagrupamento das famílias<sup>39</sup>.

Em fevereiro de 2011, a Comissão adotou o programa da UE sobre os direitos da criança, que aborda a proteção das crianças em situações vulneráveis, nomeadamente as crianças não acompanhadas. Entre as ações previstas inclui-se a promoção da utilização das Diretrizes do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às crianças, que contêm disposições sobre os menores não acompanhados. Além disso, o programa também apoia e incentiva o desenvolvimento de ações de formação destinadas aos juízes e outros profissionais a nível europeu sobre a melhor participação possível das crianças em processos judiciais.

No decurso de 2011, o GEAA atualizou o módulo «Entrevistar crianças» do Currículo Europeu em matéria de Asilo. Este módulo aborda as necessidades de formação dos funcionários encarregados de examinar os pedidos de asilo em termos de género,

---

<sup>36</sup> *«Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries»*, projeto realizado pela Organização Internacional para as Migrações, [http://www.iom.hu/PDF/guardianship\\_brochure.pdf](http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf)

<sup>37</sup> Programa de trabalho para 2012 do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, disponível em [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_PT\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_PT_TRA.pdf)

<sup>38</sup> Reunião de março de 2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

<sup>39</sup> [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf)

traumatismos e idade. Também assegura que as entrevistas de menores sejam conduzidas de forma adaptada às crianças<sup>40</sup>.

O financiamento continua a ser um elemento importante do desenvolvimento prático da abordagem comum da UE relativamente aos menores não acompanhados. Em 2011, o Parlamento Europeu aprovou um projeto-piloto, que prevê um montante de 1 000 000 EUR para o financiamento de projetos ligados às políticas de prevenção, acolhimento, proteção e integração de menores não acompanhados<sup>41</sup>. Reconhecendo os limites da abordagem «setorial», a proposta de regulamento que cria o Fundo para o Asilo e a Migração de 2011<sup>42</sup> reúne o apoio financeiro concedido para a integração, a migração, o asilo e a gestão dos regressos e responde de forma mais global e coordenada às necessidades dos diversos grupos-alvo de nacionais de países terceiros, incluindo os menores não acompanhados.

### **Caminho a seguir**

A UE comprometeu-se a rever o acervo em matéria de asilo até ao final de 2012. A Comissão apresentou propostas relativas a normas de proteção mais elevadas para as crianças não acompanhadas. Deve ser dedicada especial atenção à transposição das disposições pertinentes sobre este grupo de migrantes. Tanto quanto possível, os seminários organizados para debater a transposição da diretiva relativa ao tráfico de seres humanos e da Diretiva Qualificação, bem como de outras diretivas futuras no domínio do asilo, deverão prever discussões sobre a questão das crianças não acompanhadas.

A Comissão continuará a assegurar que a legislação da UE que afeta os menores não acompanhados é transposta corretamente e são corrigidas as eventuais lacunas em matéria de proteção.

Em cooperação com a FRONTEX, o GEAA estudará outras possibilidades de formação para a gestão dos casos que envolvam crianças nas fronteiras externas da UE, que incluirão procedimentos de avaliação da idade e das provas. Além disso, facilitará ainda mais o intercâmbio de informações e a partilha de conhecimentos através de uma série de reuniões de peritos sobre os menores não acompanhados.

A Comissão, apoiada pelo GEAA e pelos Estados-Membros, prosseguirá os seus trabalhos relativos à localização de familiares, tanto na UE como nos países terceiros, com o objetivo de identificar e promover as melhores práticas. A UE e os Estados-Membros também devem incentivar uma maior cooperação com os países de origem dos menores não acompanhados.

A Comissão continuará a disponibilizar recursos financeiros para projetos relacionados com os menores não acompanhados. No entanto, os esforços para a utilização dos fundos devem ser reforçados. Os Estados-Membros e as organizações da sociedade civil são convidados a apresentar propostas para promover a aplicação da abordagem comum da UE relativa aos menores não acompanhados. Os novos projetos centrados nas melhores práticas em matéria de prevenção do desaparecimento de crianças dos centros, na melhoria das condições de alojamento e no tratamento dos menores quando atingem 18 anos poderiam dar um

---

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

<sup>41</sup> Rubrica orçamental 18 03 18: «Projeto-piloto – Análise das políticas de acolhimento, proteção e integração dos menores não acompanhados na União».

<sup>42</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para o Asilo e a Migração, COM(2011) 751.

importante contributo. Por último, é necessário garantir a disponibilização de recursos financeiros após 2013. O futuro Fundo para o Asilo e a Migração deverá facilitar o financiamento de projetos relativos a menores não acompanhados.

## VI. ENCONTRAR SOLUÇÕES DURADOURAS

A maioria dos Estados-Membros transpôs a Diretiva Regresso<sup>43</sup> para a legislação nacional, o que permitiu melhorar significativamente a proteção dos menores não acompanhados em vários Estados-Membros. Durante a transposição da diretiva, estas crianças foram objeto de especial atenção nas reuniões do Comité de contacto sobre a Diretiva Regresso.

Ao abrigo do Fundo Europeu de Regresso, a Comissão financiou a Plataforma europeia relativa ao regresso dos menores não acompanhados e o projeto Instrumento Europeu de Reintegração, gerido pelo Serviço do Repatriamento e da Partida dos Países Baixos, que inclui as crianças não acompanhadas entre os seus grupos-alvo. O estudo sobre as práticas no domínio do regresso dos menores, financiado pela Comissão, fornece aos Estados-Membros uma lista de verificação das boas práticas a seguir quando é considerada a possibilidade do regresso das crianças a países terceiros<sup>44</sup>. O programa de trabalho de 2011 do Fundo Europeu de Regresso apelou ao desenvolvimento de projetos sobre a localização de familiares, o acompanhamento dos menores repatriados e os centros de acolhimento para menores não acompanhados repatriados.

O Fundo Europeu para os Refugiados e o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros dão prioridade a este grupo de migrantes, desde que as atividades pertinentes preencham os critérios para beneficiar de um cofinanciamento mais elevado<sup>45</sup>.

A alteração de março de 2012 introduzida no Fundo Europeu para os Refugiados<sup>46</sup>, que cria o Programa Conjunto de Reinstalação da UE, reforça o papel da UE na concessão de proteção internacional aos menores não acompanhados. Ao fornecer incentivos financeiros, o novo programa encoraja os Estados-Membros a participarem na reinstalação na UE de menores não acompanhados a quem foi concedido o estatuto de refugiado num país terceiro.

### Caminho a seguir

O relatório sobre a aplicação da Diretiva Regresso, que a Comissão deve elaborar até dezembro de 2013, examinará atentamente, entre outros aspetos, a aplicação das disposições relativas aos menores não acompanhados.

O Fundo Europeu de Regresso continuará a disponibilizar fundos para atividades relativas a este grupo de migrantes. Os Estados-Membros e as organizações da sociedade civil são

---

<sup>43</sup> Diretiva 2008/115/CE, JO L 348 de 24.12.2012, p. 98, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:pt:PDF>

<sup>44</sup> Comissão Europeia, Direção-Geral dos Assuntos Internos, «*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*» HOME/2009/RFXX/PR/1002; Relatório final, dezembro de 2011, disponível em [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm) p. 160.

<sup>45</sup> 75 % em vez de 50 %.

<sup>46</sup> Decisão n.º 281/2012/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de março de 2012, que altera a Decisão n.º 573/2007/CE que cria o Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral «*Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios*».

convidados explorar plenamente o potencial dos recursos financeiros disponíveis no âmbito deste Fundo.

A Comissão continuará a defender a inclusão dos menores não acompanhados entre as prioridades do Programa de Reinstalação da UE, como previsto pelo Fundo para o Asilo e a Migração para o período de 2014-2020.

## VII. CONCLUSÕES

O Plano de Ação da UE relativo a menores não acompanhados e as conclusões do Conselho constituíram passos importantes para elaborar uma abordagem comum da UE baseada nos direitos para este grupo de crianças migrantes.

A abordagem comum da UE permitiu reflexões políticas transversais mais eficazes sobre a forma de abordar a situação das crianças, independentemente do seu estatuto migratório, e facilitou as discussões entre as instituições da UE, as autoridades nacionais, as organizações intergovernamentais e não-governamentais em diferentes esferas políticas, permitindo assim um maior intercâmbio de conhecimentos e práticas sobre os menores não acompanhados. Graças à abordagem comum da UE, foi dado maior destaque às medidas de financiamento para resolver a situação destas crianças. O reconhecimento explícito do interesse superior da criança enquanto princípio orientador contribuiu para a adoção, nos novos instrumentos legislativos da UE, de disposições que garantem uma maior proteção a este grupo particularmente vulnerável de migrantes.

A chegada de menores não acompanhados ao território da UE não é um fenómeno temporário, mas sim uma característica a longo prazo dos fluxos migratórios para a UE. É e continuará a ser necessária uma abordagem comum da UE relativa aos menores não acompanhados, a fim de continuar a responder eficazmente a este desafio transnacional complexo, respeitando plenamente os direitos da criança, tanto a nível nacional como europeu.

Nos últimos dois anos, a Comissão zelou especialmente por garantir uma melhor coordenação e coerência entre os vários instrumentos legislativos, financeiros e políticos relativos às crianças não acompanhadas. As ações implementadas contribuíram para melhorar a recolha de dados, a prevenção da migração insegura e do tráfico de seres humanos, a proteção das crianças uma vez presentes na UE e a identificação de soluções duradouras.

Contudo, o desenvolvimento de uma abordagem comum da UE relativa aos menores não acompanhados é um processo gradual e contínuo, que requer esforços adicionais em termos de partilha de conhecimentos sobre o fenómeno e de conceção e execução de ações legislativas e não legislativas destinadas a assegurar uma proteção adequada das crianças e, em especial, melhorar os métodos para encontrar soluções duradouras. Neste contexto, a Conferência sobre os menores não acompanhados, organizada em junho de 2012 pela Presidência dinamarquesa da UE e pela organização *Save the Children*, deu um contributo muito útil para o segundo período de execução do Plano de Ação.

A Comissão continuará a atribuir prioridade ao financiamento de projetos que envolvam crianças não acompanhadas. Os Estados-Membros e as organizações internacionais e não-governamentais são encorajados a utilizar ao máximo os recursos financeiros disponíveis. Além disso, uma vez adotado, o futuro instrumento financeiro – o Fundo para o Asilo e a Migração – deverá assegurar um financiamento coerente das atividades destinadas a este grupo de migrantes. A UE continuará a financiar iniciativas relativas aos menores não acompanhados em regiões e países terceiros através dos seus instrumentos de ajuda externa.

Outros intervenientes institucionais da UE são também convidados a estudar a sua contribuição para o desenvolvimento de uma aplicação mais eficaz. Enquanto intervenientes e partes interessadas importantes, as organizações internacionais governamentais e não-governamentais são incentivadas a continuar a contribuir para a aplicação da abordagem comum da UE.

A UE e os seus Estados-Membros devem intensificar os esforços atuais para colaborar com os países terceiros de origem, de trânsito e de destino, a fim de progredir na abordagem comum da UE relativa aos menores não acompanhados. A situação destas crianças deve continuar a ser abordada no contexto da política externa em matéria de migração, tal como previsto na Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade. Sem a participação dos países de origem, não será possível realizar progressos sobre questões como o restabelecimento da unidade familiar ou a garantia de um regresso seguro. Por último, trabalhar com os países terceiros na prevenção da migração insegura exige uma ação coordenada com a ajuda à cooperação para o desenvolvimento.