

Salvaguardia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere dell'Unione europea nell'ambito del Patto UE sulla migrazione e l'asilo

Analisi e raccomandazioni congiunte delle ONG

“ La vita è qualcosa di così prezioso che non c'è tempo da perdere. Ogni anno perso a non andare avanti con la mia vita è tempo perso¹.

Ehsan, 17 anni nel 2023, quando è entrato nell'Unione europea.



Disegno di una minore straniera non accompagnata in un centro di accoglienza in Europa

FIRMATARI

ARSIS Association for the Social Support of Youth, Greece ▪ Better Days Greece ▪ BumF e.V. (Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) Caritas Europa ▪ Center for Legal Aid - Voice in Bulgaria ▪ Centre for Peace Studies, Croatia ▪ Council of Refugee Women in Bulgaria ▪ Deutsches Kinderhilfswerk e.V. ▪ ECPAT Deutschland e.V. ▪ Equal Rights Beyond Borders ▪ European Network Against Racism ▪ Foundation for Access to Rights, Bulgaria ▪ Fundația Noi Orizonturi, Romania ▪ Greek Council for Refugees ▪ International Rescue Committee (IRC) ▪ JRS Romania ▪ Kindernoethlife e.V. ▪ Kinderrechtencoalitie Vlaanderen ▪ Lighthouse Relief, Greece ▪ Movement for Peace, MPDL ▪ Network for Children's Rights, Greece ▪ PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) ▪ Reachout Foundation, Bulgaria ▪ Samos Volunteers, Greece ▪ Schedia-Center for Artistic and Pedagogical Training, Greece ▪ SOS Villaggi dei Bambini Italia ▪ Terre des Hommes Germany ▪ Terre des hommes ▪ The Rule of Law Institute, Poland

1. I nomi dei minori sono stati cambiati e il Paese a cui si riferiscono cancellato per preservare l'anonimato.

1

INTRODUZIONE

Numerose persone, compresi i minori, sono costrette a intraprendere viaggi pericolosi per raggiungere l'Europa a causa di conflitti prolungati, instabilità, violenze, persecuzioni, impatti del cambiamento climatico, difficoltà economiche e instabilità alimentare. Senza la possibilità di raggiungere l'Europa tramite rotte sicure, i minori migranti, e in particolare i minori stranieri non accompagnati (MSNA), sono esposti a una serie di violenze nei loro Paesi di origine, durante il viaggio e anche dopo l'arrivo in Europa. Secondo l'Eurostat, 41.525 minori stranieri non accompagnati hanno presentato domanda di asilo nei Paesi dell'UE per la prima volta nel 2023 e 23.630 nei primi nove mesi del 2024. Secondo un recente rapporto dell'UNICEF sui Paesi della rotta balcanica (Grecia, Italia, Bulgaria, Serbia e Bosnia-Erzegovina), che comprendono i tre principali Stati di primo ingresso in Europa, *"sono stati segnalati episodi significativi di respingimenti e detenzioni, nonché violenze psicologiche e fisiche, mentre l'insufficienza di meccanismi per l'identificazione, di referral, di gestione individuale dei casi e di strumenti di determinazione del superiore interesse del minore, nonché la limitata disponibilità di servizi di accoglienza alternativa e di tutela legale, hanno esacerbato la vulnerabilità dei minori migranti"*.

L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno l'obbligo legale e morale di proteggere i minori sul loro territorio. Mentre gli Stati membri si preparano all'implementazione nazionale del Patto UE sulla migrazione e l'asilo (il Patto UE), è fondamentale che questi Stati affrontino le debolezze dei loro sistemi e introducano garanzie efficaci per proteggere i minori stranieri non accompagnati alle frontiere.

Mentre le istituzioni dell'UE affermano che le nuove e rafforzate garanzie del Patto UE "miglioreranno significativamente la protezione dei minori stranieri non accompagnati e delle famiglie con bambini", sulla base del nostro lavoro sul campo siamo preoccupati che alcune delle disposizioni del Patto UE siano destinate a perpetuare molti degli elementi più preoccupanti delle prassi attuali, tra cui la profilazione razziale e la discriminazione, in particolare nei confronti dei minori in cerca di protezione. Innanzitutto, il Patto UE non ha risolto la questione critica della distribuzione delle responsabilità per gli Stati di primo ingresso. Inoltre, suscita allarme l'attenzione dedicata agli

onerosi rimpatri amministrativi e alle deroghe alle norme sull'asilo negli scenari di "crisi". Di conseguenza, è probabile che le violazioni dei diritti alle frontiere, come i respingimenti, persistano. Inoltre, la valutazione accelerata delle vulnerabilità alle frontiere può creare problemi di imprecisione. Gli Stati membri possono poi decidere di accertare l'età dei minori nella fase di screening, nonostante le salvaguardie e il quadro di protezione sull'accertamento dell'età non siano presenti nel relativo Regolamento. Questo può portare i bambini e gli adolescenti a vedere violati i loro diritti, non da ultimo se vengono erroneamente registrati come adulti. Inoltre, le disposizioni relative alla fase di screening, tra cui la mancanza di criteri chiaramente definiti per valutare i minori stranieri non accompagnati come potenziali "rischi per la sicurezza", in particolare quando vengono giudicati "violenti", rischiano di aumentare gli episodi di detenzione, soprattutto *de facto*. Infine, è necessario introdurre disposizioni affinché i meccanismi di monitoraggio indipendenti negli Stati membri siano *realmente* indipendenti, riguardino anche l'accesso al territorio e siano adatti ai minori, per garantire che le segnalazioni di violazioni dei diritti umani alle frontiere siano affrontate in modo efficace.

Questo documento fornisce un'analisi del Patto UE realizzata dalle nostre organizzazioni basata sull'evidenza raccolta sul campo e sulla nostra vasta esperienza nel fornire supporto ai minori stranieri non accompagnati, evidenziando i rischi che essi corrono a causa delle carenze dei quadri di policy e di prassi attualmente vigenti (Sezione 2). Il documento offre inoltre raccomandazioni specifiche agli Stati membri dell'UE per rafforzare le tutele per i minori stranieri non accompagnati alle frontiere nell'ambito della pianificazione dell'implementazione nazionale del Patto UE (sezione 3).



2

MAGGIORI RISCHI PER I DIRITTI DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI ALLE FRONTIERE NEL CONTESTO DELL'ATTUAZIONE DEL PATTO UE

Il Patto UE contiene una serie di garanzie per proteggere i minori stranieri non accompagnati, come "la rapida nomina di un rappresentante", "circostanze limitate per cui un minore accompagnato possa essere incanalato nella procedura accelerata", "valutazioni dell'età da effettuare attraverso una valutazione multidisciplinare (comprese le valutazioni psicosociali da parte di professionisti qualificati)", "consulenza legale gratuita", "la detenzione come ultima risorsa", "l'accesso all'istruzione durante la detenzione" e "l'esenzione dalla procedura di frontiera a meno che il minore non rappresenti una minaccia per la sicurezza nazionale". La maggior parte di queste tutele non sono nuove ed erano già previste dalla legislazione nazionale e da una combinazione di atti normativi dell'Unione europea, trattati internazionali e strumenti sui diritti umani. Questi quadri giuridici danno priorità al superiore interesse del minore, alla protezione dai danni e all'accesso alla procedura di asilo, e si basano sui principi di non respingimento, sul divieto di detenzione dei minori, sul diritto all'unità familiare e sulla fornitura di assistenza speciale per i minori stranieri non accompagnati. Tuttavia, il problema è che nella pratica queste disposizioni non sono rispettate da molti Stati membri, con accertamenti dell'età inefficienti, detenzione, respingimenti e violenze alle frontiere e fattori esacerbanti come la profilazione razziale e la discriminazione, fenomeni osservati ampiamente in tutta l'UE.

Alcune organizzazioni impegnate nella protezione dei minori hanno già criticato il Patto UE e hanno chiesto chiarezza e trasparenza sull'attuazione di alcune delle disposizioni del Patto e sul potenziale impatto sui minori. **Nonostante le affermazioni secondo cui il Patto UE garantirà una maggiore protezione ai minori, le organizzazioni sottoscritte temono che le carenze attualmente esistenti che mettono a rischio i diritti dei minori non vengano risolte.**

2.1 Necessità di prevenire le persistenti violazioni dei diritti alle frontiere

“*Mi sento così male tutto il tempo. Quando vedo le mie ferite, ricordo tutto quello che mi hanno fatto, non posso dimenticarlo, ricordo tutto.* Elhan, 17 anni all'epoca in cui ha raccontato di essere stato respinto da un Paese dell'UE.

I respingimenti, la detenzione informale e gli episodi di altre forme di violenza contro i minori stranieri non accompagnati sono stati ampiamente documentati e denunciati da organizzazioni internazionali, istituzioni regionali, organizzazioni non governative e della società civile e giornalisti investigativi in tutta l'UE.

L'International Rescue Committee (IRC) e la Foundation for Access to Rights (FAR) hanno intervistato 66 minori stranieri non accompagnati ai quali hanno fornito supporto in Bulgaria, Grecia, Italia e Serbia nel 2023. Il 51% di coloro che hanno cercato di entrare in Bulgaria e il 70% di coloro che hanno cercato di entrare in Grecia hanno riferito di essere stati respinti e di aver subito varie forme di violenza, e la maggior parte dei minori ha identificato le forze dell'ordine quali responsabili delle violenze. Tra queste si annoverano la violenza fisica e psicologica, la costrizione a spogliarsi, il furto di effetti personali, la privazione di beni di prima necessità e la detenzione informale in condizioni degradanti, con conseguente esposizione a condizioni e situazioni pericolose per la vita. Le pratiche descritte dai minori intervistati da IRC e FAR sono simili a quelle documentate da altri attori, il che dimostra che si tratta di pratiche comuni e sistematiche attraverso i diversi confini dell'UE, e suggerisce che queste violazioni non sono opera di agenti scorretti, ma piuttosto una *"politica generale de facto"*, come descritto dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti nel 2022.

In considerazione dell'enfasi posta dal Patto UE sul rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne come uno dei suoi obiettivi dichiarati, e con le narrazioni politiche prevalenti nell'UE in materia di migrazione, è probabile che gli Stati membri di primo ingresso ricorrano a una risposta più aggressiva agli attraversamenti irregolari, potenzialmente facendo ricorso anche ai respingimenti. In assenza di una più equa ripartizione delle responsabilità e di un'efficace attuazione delle misure di solidarietà, gli Stati europei di primo ingresso continueranno a subire una pressione sproporzionata, con il rischio che le segnalazio-

ni persistenti di respingimenti e di violazioni dei diritti alle frontiere continuo e potenzialmente aumentino.

L'attenzione del Patto UE sull'aumento dell'efficienza e del numero dei rimpatri dei richiedenti asilo verso i Paesi di origine o di transito potrebbe ulteriormente incentivare i respingimenti, che potrebbero essere usati dagli Stati membri come strumento per eludere i complessi processi formali di rimpatrio dei richiedenti asilo, in particolare dei minori stranieri non accompagnati.

Inoltre, sebbene il Regolamento sulle situazioni di crisi consenta agli Stati di discostarsi dai loro obblighi in caso di "crisi, strumentalizzazione e forza maggiore", a causa della sua formulazione vaga c'è il rischio che le deroghe vengano utilizzate come norma anziché come eccezione, portando a un aumento anziché a una riduzione del disordine alle frontiere dell'UE e abbassando gli standard in materia di asilo e di frontiere.



2.2 Necessità di risorse efficaci per le procedure di screening, accoglienza e asilo

“*Pensavano che fossi grande, invece ero piccolo. Ti chiedono da dove vieni e nient'altro.* Achraf, che aveva circa 17 anni quando è entrato nell'UE nel 2022.

Le procedure accelerate create dal Patto UE, insieme alle gravi carenze di capacità e alle scarse risorse dei sistemi nazionali di asilo e accoglienza, potrebbero non consentire adeguatamente l'identificazione dei minori stranieri non accompagnati, l'accertamento accurato della loro età o la valutazione del loro interesse superiore. Queste procedure possono trascurare i bisogni e le vulnerabilità specifiche dei minori, portando a una considerazione inadeguata delle loro domande di asilo e delle loro esigenze di protezione, e persino alla loro esclusione dalle procedure di ricongiungimento familiare. Ad esempio, in Grecia, tra aprile 2021 e marzo 2023 ci sono stati 1.024 casi di contestazione dell'accertamento dell'età, e nel 37% di questi casi le persone coinvolte sono risultate essere minori. Se da un lato è possibile completare i controlli di identità e sicurezza in tempi stretti, dall'altro c'è il rischio che le valutazioni di vulnerabilità vengano accelerate, o addirittura omesse, ai fini della velocizzazione delle procedure, come si è visto di recente nell'implementazione dell'accordo Italia-Albania.

Altri gravi rischi sono associati alla mancanza di criteri chiaramente definiti in base ai quali i minori stranieri non accompagnati possono essere valutati come rischi per la sicurezza, in particolare quando vengono considerati "violenti", venendo quindi incanalati nella procedura accelerata di frontiera, che potrebbe non consentire un esame dettagliato del loro caso. Inoltre, la possibilità di utilizzare "un grado proporzionato di coercizione" nei confronti dei minori per la raccolta dei dati biometrici potrebbe potenzialmente esporli a danni e violenze, senza che sia chiaro cosa costituisca un "grado proporzionato" di coercizione.

Sono state sollevate preoccupazioni anche per quanto riguarda i rappresentanti dei minori stranieri non accompagnati. Durante il processo di screening, dovrebbe essere nominato un rappresentante che rappresenti e assista il minore straniero non accompagnato "il prima possibile", ma non c'è una scadenza chiaramente definita per tale nomina durante questa fase critica. Il Regolamento sulla procedura d'asilo prevede inoltre che i minori stranieri non accompagnati siano assistiti e rappresentati da un rappresentante temporaneo che li aiuti nella registrazione, nella raccolta dei dati biometrici e in tutte le fasi procedurali necessarie. Sebbene questa disposizione sia apprezzabile, la sua attuazione pratica dipenderà dal livello di risorse del sistema nazionale di tutela, sia in termini di finanziamenti che di personale, nonché dall'efficacia della formazione dei rappresentanti. Questi aspetti variano molto negli Stati membri e richiedono un'attenzione particolare nell'implementazione a livello nazionale.

Infine, il Patto UE richiede alle autorità nazionali di considerare l'interesse superiore del minore come principio guida in tutte le proprie azioni e di condurre una valutazione dell'interesse superiore. Tuttavia, questa salvaguardia è caratterizzata da una notevole incertezza, tra cui l'assenza di un modello o di una procedura standardizzata in tutta l'UE, nonché la mancanza di indicazioni chiare su come bilanciare i vari fattori rilevanti, come ad esempio la ponderazione dell'opinione del minore rispetto a quella del suo rappresentante. Sono necessari un maggiore coordinamento e una maggiore cooperazione tra le autorità nazionali preposte alla gestione della migrazione e quelle preposte alla protezione dei minori, insieme ai vari fornitori di servizi per la protezione dei minori - comprese le organizzazioni non governative e della società civile - per garantire che i minori stranieri non accompagnati possano accedere alla protezione e ai servizi essenziali a cui hanno diritto.

2.3 Necessità di proibire esplicitamente la detenzione dei minori

“ Ci tenevano uno o due giorni senza cibo, acqua o altro - era come un 'campo' con molte persone provenienti da diversi Paesi in un unico posto. Mohammed, che aveva 16 anni quando è stato detenuto in un Paese dell'UE nel 2023.

Alle frontiere europee e in tutti gli Stati membri, i minori sono regolarmente sottoposti a detenzione per motivi legati alla migrazione.

La detenzione dei minori migranti è contraria al divieto generale espresso dagli organismi internazionali e regionali per i diritti umani e dalle organizzazioni internazionali, mentre la posizione dell'UNHCR afferma che la detenzione di minori nel contesto della migrazione (minori stranieri non accompagnati, minori separati o accompagnati da uno o più membri della propria famiglia) è *"in violazione della CRC [Convention on the Rights of the Child - Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza] sotto molti aspetti e dovrebbe essere fermata"*.

Il Patto UE non ha stabilito un divieto europeo unificato di detenzione dei minori, e un numero maggiore di minori stranieri non accompagnati rischierà di essere sottoposto a detenzione o a detenzione de facto, a meno che gli Stati membri non lo vietino esplicitamente nella loro legislazione nazionale e non vengano introdotte alternative efficaci alla detenzione. In particolare, il Patto UE consente di trattenere (*de facto*) i minori stranieri non accompagnati: fino a 7 giorni durante i processi di screening "per rimanere a disposizione delle autorità", fino a 12 settimane, se incanalati nella procedura di frontiera (nel caso in cui siano considerati "un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico", fino a 18 settimane ai sensi del Regolamento sulle situazioni di crisi, e fino a 6 mesi ai sensi della Direttiva sui rimpatri.



2.4. Necessità di un monitoraggio indipendente dei diritti dei minori stranieri non accompagnati e responsabilità per le violazioni

“ Quello che ho vissuto ha distrutto il mio benessere mentale. Non mi concentro, non riesco a studiare o a concentrarmi sui miei studi perché questi episodi rimangono nella mia mente. Non riesco a dimenticarli, non riesco a concentrarmi su nulla. Mohammed, che ha raccontato di essere stato respinto da due Paesi dell'UE nel 2022, quando aveva 16 anni, e nel 2023, quando aveva 17 anni.

Il Patto UE richiede agli Stati membri di istituire un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante lo *screening* delle persone in arrivo e la valutazione delle richieste di asilo alle frontiere esterne. Tra le altre cose, come spiega una nuova guida "Sui meccanismi nazionali indipendenti" dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), il monitoraggio dovrebbe verificare il rispetto dell'interesse superiore del minore e l'adeguata protezione dei minori. A tal fine, è fondamentale che siano presenti specialisti della protezione dei minori e che le informazioni siano fornite in un linguaggio adatto ai minori.

Inoltre, affinché rappresenti una salvaguardia efficace contro le violazioni dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, il meccanismo di monitoraggio dei diritti fondamentali deve essere istituzionalmente e funzionalmente indipendente. Per creare un meccanismo solido a livello nazionale, è poi necessario che vi siano conseguenze in caso di ostruzione del lavoro del meccanismo (ad esempio, la mancata concessione dell'accesso a determinate aree o documenti) o di mancato rispetto delle sue conclusioni.

Infine, la maggior parte delle pratiche illegali avviene al di fuori dei valichi di frontiera ufficiali, delle strutture di polizia o delle procedure formali. Pertanto, stabilire delle limitazioni geografiche all'ambito di applicazione del meccanismo di monitoraggio (ad esempio, solo in determinati centri o valichi di frontiera) o procedurali (ad esempio, solo in relazione a determinati processi, come la fase di screening) crea problemi in termini di responsabilità e consente il perpetuarsi delle violazioni. Pertanto, nell'attuazione nazionale del meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali, il suo ambito di applicazione dovrebbe essere ampliato per coprire tutte le presunte violazioni dei diritti fondamentali da parte delle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere o comunque impegnate nelle attività di controllo di frontiera.

3.

RACCOMANDAZIONI: MITIGARE I RISCHI E IMPLEMENTARE LE SALVAGUARDIE PER RAFFORZARE LA PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Nel momento in cui l'UE e i suoi Stati membri si accingono a implementare il Patto UE, gli stessi devono garantire la tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, in linea con la normativa internazionale sui rifugiati e sui diritti umani.

Per rafforzare la protezione dei minori stranieri non accompagnati, garantire il rispetto dei loro diritti, compreso il diritto di chiedere asilo, e sostenere il loro sviluppo, le organizzazioni sottoscritte raccomandano agli Stati membri di:

1. **Garantire che tutte le azioni nell'ambito del Patto UE siano guidate dal superiore interesse del minore**, fornendo a tutti i minori stranieri non accompagnati l'accesso al territorio, indipendentemente dalla documentazione in loro possesso o meno, e assicurando loro l'accesso alle procedure di asilo, con processi a misura di minore che diano priorità alla loro sicurezza e al loro benessere.
2. **Indirizzare le risorse finanziarie e umane verso la realizzazione di sistemi di screening, di accoglienza e di asilo efficaci**, assicurando la presenza personale specializzato e formato per garantire una gestione sensibile e informata dei casi dei minori; applicare il beneficio del dubbio quando l'età non è chiara e condurre accertamenti multidisciplinari dell'età in linea con gli standard e le salvaguardie internazionali, nonché con il Regolamento sulla procedura d'asilo.
3. **Investire risorse finanziarie e umane per implementare le garanzie procedurali per i minori stranieri non accompagnati**, come procedure standardizzate per la valutazione dell'interesse superiore del minore, la rapida nomina di un rappresentante, l'accesso alla consulenza legale gratuita, la mediazione e la fornitura di informazioni a misura di minore, la possi-

bilità di ricorso contro le decisioni relative all'accertamento dell'età, nonché **quadri chiari e criteri definiti in modo restrittivo ai fini della valutazione dei minori stranieri non accompagnati come potenziali "rischi per la sicurezza"**, garantendo il controllo della corretta applicazione di tali criteri.

4. **Proibire esplicitamente la detenzione dei minori per motivi legati alla migrazione**, compresa la detenzione *de facto* durante lo screening. Investire in opzioni di accoglienza sicure e adatte all'età, che forniscano un ambiente di supporto ai minori stranieri non accompagnati, compreso l'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e al supporto psicologico.
5. **Creare meccanismi di monitoraggio indipendenti dal punto di vista istituzionale e funzionale che supervisionino il trattamento dei minori stranieri non accompagnati** durante i controlli di frontiera, anche ai valichi non ufficiali, nei centri di accoglienza e durante il processo di asilo e di rimpatrio. Questi meccanismi dovrebbero prevedere il coinvolgimento di specialisti della protezione dei minori e meccanismi, procedure e rimedi adatti all'età dei minori. Dovrebbero inoltre essere previste chiare conseguenze per gli Stati membri che non istituiscono questi meccanismi, non collaborano con essi o ignorano i loro risultati.
6. **Garantire la tolleranza zero per tutte le forme di discriminazione, razzismo e violenza contro i minori. Garantire un'indagine efficace sulle denunce e l'accesso alla giustizia** per i minori che hanno subito violenza, compresi, se del caso, il perseguimento penale dei presunti responsabili e l'indennizzo per le vittime.
7. **Integrare delle tutele specifiche per i minori nel meccanismo di solidarietà per alleviare i rischi che corrono i minori stranieri non accompagnati**. Ciò richiede un sistema equo e trasparente, che coinvolga i coordinatori delle procedure di ricollocazione e dia priorità al superiore interesse del minore e all'unità familiare.
8. **Impegnarsi con organizzazioni non governative e gruppi della società civile specializzati nella protezione dei minori** per beneficiare delle loro competenze e risorse.
9. **Implementare sistemi di raccolta e analisi dei dati sui minori stranieri non accom-**

pagnati da usare nell'ambito di decisioni politiche, monitorare i risultati e identificare le aree di miglioramento nella protezione dei diritti dei minori.

- 10. Espandere il reinsediamento, il ricongiungimento familiare e gli altri percorsi sicuri per i minori provenienti da Paesi terzi che raggiungono l'UE.**