

# Sistemele de tutelă destinate copiilor lipsiți de îngrijire părintească în Uniunea Europeană

## Rezumat

*Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene stabilește drepturile care au o importanță deosebită pentru interesele și bunăstarea copiilor care sunt lipsiți de îngrijire părintească, dintre care cele mai importante sunt: drepturile copilului (articolul 24); interzicerea sclaviei și a muncii forțate (articolul 5); dreptul de azil (articolul 18); protecția în caz de strămutare, expulzare sau extrădare (articolul 19); nediscriminarea (articolul 21); precum și interzicerea muncii copiilor și protecția tinerilor la locul de muncă (articolul 32).*

Tutorii sunt unul dintre cele mai importante elemente ale unui sistem de protecție pentru copiii care sunt lipsiți de mediul lor familial sau ale căror interese nu pot fi reprezentate de părinți. Tutorii joacă un rol fundamental în apărarea interesului superior al copilului și a bunăstării generale a acestuia și în completarea capacității juridice limitate a copilului, atunci când este cazul, în același mod în care un părinte își reprezintă copilul. În pofida dispozițiilor

juridice existente, sistemele de tutelă din statele membre ale UE adesea nu oferă sprijin și protecție adecvate copiilor neînsoțiți. Pentru unii copii neînsoțiți, nu este numit un tutore; foarte adesea, tutorii numiți nu au niciun contact direct cu copiii și nu îi întâlnesc personal. Cele mai frecvente lacune și provocări din sistemele naționale de tutelă se referă la procedurile de numire pe termen lung, disponibilitatea limitată a tutorilor independenți și calificați, lipsa instruirii sistematice a tutorilor, lipsa sprijinului necesar pentru copii și tutori, inclusiv privind accesul la consultanță juridică. Sistemele de tutelă eficiente vor consolida protecția copiilor neînsoțiți în UE și vor apăra interesul superior al copilului.

Prezentul rezumat al FRA oferă o scurtă prezentare a sistemelor de tutelă din Uniunea Europeană, subliniind principiile fundamentale ale acestora, precum și mandatul tutorelui și sarcinile sale principale. De asemenea, acesta oferă o prezentare generală a instrumentelor și publicațiilor relevante ale UE în domeniu.

## Principalele constatări

Astfel cum indică numeroasele referințe la „tutorele legal” din Convenția Organizației Națiunilor Unite (ONU) cu privire la drepturile copilului (CRC), tutorii legali sunt un element principal al unui sistem de protecție pentru copiii lipsiți temporar sau definitiv de mediul lor familial și ale căror interese nu pot fi reprezentate de părinți. Strategia Uniunii Europene (UE) pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane, care a fost adoptată de Comisia Europeană în iunie 2012, remarcă

faptul că lipsește o „definiție uniformă a tutorelui și/sau a reprezentantului în statele membre, iar rolul, calificările și competențele care le/ii sunt atribuite diferă de la un stat membru la altul”. Pentru a acoperi această lacună, Comisia Europeană împreună cu FRA vor elabora un model de bună practică privind rolul tutorilor și/sau al reprezentanților legali ai copiilor care sunt victime ale traficului de persoane (prioritatea 2.1, acțiunea 3).

FRA a efectuat o cercetare documentară pentru a cartografia sistemele de tutelă din cele 28 de state membre ale UE. Cercetarea acoperă patru domenii specifice, și anume:

- tipul de sisteme de tutelă în vigoare;
- profilul tutorilor numiți;
- procedurile de numire; și
- sarcinile tutorilor.

Inițial, constatările cercetării au avut un rol informativ în activitatea FRA de redactare a unui manual privind sistemele de tutelă care să ofere îndrumare statelor membre ale UE cu privire la modul de consolidare a sistemelor naționale de protecție a copilului. Manualul, *Serviciile de tutelă destinate copiilor lipsiți de îngrijire părintească – Manual de consolidare a sistemelor de tutelă pentru a răspunde nevoilor specifice ale copiilor care sunt victime ale traficului de persoane*, publicat de FRA în iunie 2014, a fost elaborat în colaborare cu Biroul coordonatorului UE pentru combaterea traficului de ființe umane al Comisiei Europene, în vederea punerii în aplicare a Strategiei UE privind combaterea traficului de persoane și protejarea drepturilor copiilor. Prin urmare, această analiză comparativă ar trebui coroborată cu manualul.

Prezentul raport comparativ cercetează principalele caracteristici ale sistemelor de tutelă instituite pentru a răspunde nevoilor tuturor copiilor care necesită această protecție și a celor expuși riscului de a deveni victime ale traficului de persoane sau ale altor forme de exploatare. Astfel, raportul analizează modul în care sistemele de tutelă existente pentru copiii lipsiți de îngrijire părintească răspund nevoilor și vulnerabilităților specifice ale copiilor care sunt victime identificate sau presupuse sau ale copiilor expuși riscului de a deveni victime ale traficului de persoane și ale exploatării, cum ar fi copiii neînsoțiți.

Acesta urmărește să sprijine statele membre ale UE în a înțelege mai bine avantajele și deficiențele sistemului lor național. De asemenea, acesta le poate asista să ia măsuri adecvate în vederea consolidării sistemelor de tutelă instituite pentru a proteja mai bine copiii.

## Cadrul juridic și cadrul de politici în Uniunea Europeană

O serie de instrumente juridice europene și internaționale se referă în mod direct sau indirect la tutelă

(a se vedea lista instrumentelor juridice relevante la sfârșitul acestui rezumat).

Abordarea traficului de persoane este una dintre prioritățile strategice ale UE și ale statelor membre ale acesteia. Traficul de persoane reprezintă o încălcare gravă a drepturilor omului, interzisă în mod expres la articolul 5 din Carta drepturilor fundamentale a UE. Acesta este o infracțiune deosebit de gravă, menționată la articolul 83 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Piatra de temelie a politicii UE privind combaterea traficului de persoane este Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia (Directiva privind combaterea traficului de persoane), adoptată în temeiul articolului 82 alineatul (2) și al articolului 83 alineatul (1) din TFUE. Directiva se axează pe drepturile victimelor, oferind o serie de măsuri care se adresează în mod specific copiilor victime, cum ar fi numirea tutorilor.

În ceea ce privește copiii victime ale traficului de persoane, Strategia UE pentru perioada 2012-2016 în vederea eradicării traficului de persoane urmărește să promoveze drepturile victimelor și să garanteze protecția acestora, asigurând în același timp sprijinul corespunzător și accesul la justiție. Strategia evidențiază că „sistemele ample de protecție adaptate necesităților copiilor, care asigură coordonarea interagenții și multidisciplinară, au un rol fundamental pentru a răspunde nevoilor diverse ale diferitelor grupuri de copii, inclusiv ale victimelor traficului de persoane”. De asemenea, aceasta invită statele membre să își consolideze sistemele de protecție a copilului. Aceasta subliniază, de asemenea, importanța tutelei ca element principal al sistemelor de protecție a copilului și solicită FRA să colaboreze cu Comisia Europeană în această privință.

## Sistemele naționale de tutelă

Fiecare stat membru al UE dispune de un sistem național de protecție a copilului, care prevede protecția copiilor lipsiți de îngrijire părintească. Acesta protejează interesul superior al copilului, asigură reprezentarea juridică a copilului și, în general, promovează bunăstarea copiilor, atunci când părinții nu sunt capabili, nu doresc sau se află în imposibilitatea de a face acest lucru, în conformitate cu articolul 20 din CRC și cu articolul 24 din Cartă.

În cazul în care un copil este lipsit de îngrijire părintească, legislația statelor membre ale UE prevede numirea unui tutore sau a unui reprezentant legal pentru a exercita sarcinile exercitate în mod obișnuit de către părinți. Cu toate acestea, în diferite state membre, termenul de tutore este folosit

pentru a descrie persoane cu mandate și funcții diferite. În unele cazuri, sunt folosiți alți termeni

pentru a desemna persoanele care exercită drepturi de tutelă.

**Tabelul 1: Instituțiile naționale cărora le este încredințată tutela prin lege, atunci când nu este desemnată nicio persoană fizică, UE-28**

Statul membru al UE	Numele instituției	Statul membru al UE	Numele instituției
AT	Oficiul de asistență pentru copii și tineri ( <i>Kinder- und Jugendwohlfahrtsträger</i> )	IE	Agenția pentru Copil și Familie
BE	Autoritatea tutelară ( <i>Service des tutelles</i> )	IT	Serviciile sociale locale, prin intermediul primarului (și al unității de îngrijire de tip rezidențial în caz de urgență)
BG	Agenția de Asistență Socială ( <i>Агенцията за социално подпомагане</i> ) sau directorul unității de îngrijire de tip rezidențial	LT	Direcția Municipală pentru Protecția Drepturilor Copilului (stabilește tutela temporară)
CY	Serviciul de asistență socială ( <i>Υπηρεσίες Κοινωνικής Ευημερίας</i> ), prin intermediul directorului său	LU	Instituțiile publice, inclusiv centrele de îngrijire de tip rezidențial, prin intermediul directorilor lor
CZ	Autoritatea pentru protecția socială și juridică a copiilor ( <i>Orgán sociálně-právní ochrany dětí</i> )	LV	Unitatea Municipală pentru Protecția Drepturilor Copilului (Orphan's court, <i>Bāriņtiesu</i> ) Șeful unității de îngrijire a copiilor Șeful Centrului de prevenire pentru minori din cadrul poliției de stat
DE	Oficiul pentru tineret ( <i>Landesjugendamt</i> )	MT	Unitatea de îngrijire de tip rezidențial unde locuiește copilul
DK	Administrația de Stat ( <i>Statsforvaltningen</i> )	NL	Nidos Agenția de asistență pentru tineret ( <i>Bureau Jeugdzorg</i> ) pentru copiii resortisanți
EE	Autoritatea municipală pentru protecția copilului	PL	Unitatea de îngrijire de tip rezidențial unde locuiește copilul
EL	Ministerul public Serviciul de protecție a copilului (încă nu a fost creat)	PT	Agenția de îngrijire socială Unitatea de îngrijire de tip rezidențial unde locuiește copilul
ES	Autoritatea pentru bunăstarea tinerilor din regiunea corespunzătoare a „Comunității autonome”	RO	Directorul unităților instituției de îngrijire de tip rezidențial Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC), prin intermediul directorului acesteia
FI	Serviciul de asistență socială al autorității municipale Directorul unității de primire	SE	Serviciul de asistență socială la nivel municipal ( <i>Socialnämnden</i> )
FR	Serviciul de protecție a copilului ( <i>Aide sociale à l'enfance, Conseil Général</i> ) al autorității locale ( <i>Département</i> )	SI	Centrele de asistență socială ( <i>Centri za socialno delo</i> )
HR	Centrul pentru protecția socială	SK	Oficiile de muncă, afaceri sociale și familie ( <i>Úradov Práce, Sociálnych Vecí A Rodiny</i> )
HU	Oficiile districtuale de tutelă ( <i>járási gyámhivatalok</i> ), sub coordonarea autorității de asistență socială și a autorității tutelare ( <i>Szociális és Gyámhivatal</i> )	UK	Niciun sistem de tutelă în Anglia, Țara Galilor și Irlanda de Nord. Autoritățile locale iau copii în îngrijire, dar nu exercită dreptul de reprezentare juridică. În Scoția, serviciul de tutelă scoțian este înființat, pe bază nestatutară, pentru copiii neînsoțiți.

Note: Patru state membre ale UE, și anume Belgia, Danemarca, Finlanda și Țările de Jos, au elaborat un sistem de tutelă diferit pentru copiii neînsoțiți.

Sursa: FRA, 2013.

## Lipsa unei abordări uniforme

Majoritatea statelor membre ale UE au încredințat funcții de tutelă serviciilor sociale la nivel municipal sau local și doar câteva state membre au o autoritate centrală de tutelă la nivel național. Atunci când tutela este pusă în aplicare la nivel regional sau local, în unele cazuri se aplică diferite abordări ale acestora în diferite părți ale țării.

Majoritatea statelor membre ale UE acordă atribuții de tutelă persoanelor fizice sau juridice. Atribuțiile de tutelă sunt acordate, în mod prioritar, rudelor apropiate sau persoanelor care provin din mediul familial extins, recunoscând astfel importanța menținerii relațiilor de familie și a relației personale dintre viitorul tutore și copil.

Cu toate acestea, dacă printre rudele copilului sau în mediul familial al copilului nu există o persoană potrivită pentru a acționa în calitate de tutore, autoritățile naționale pentru protecția copilului sunt responsabile de îngrijirea copilului. În astfel de cazuri, angajații instituției tutelare sau ai entității desemnate prin lege sau persoanele fizice, după numirea lor de către o instanță sau de către o altă autoritate competentă, exercită atribuțiile de tutelă. Acest lucru se întâmplă adesea în cazul copiilor neînsoțiți și al copiilor care sunt victime ale traficului de persoane, care sunt exploatați și identificați în afara țării lor de origine, întrucât, de obicei, aceștia nu au rude apropiate sau alți membri ai familiei care să locuiască în țara respectivă. Acest raport se axează pe situațiile în care tutela nu este acordată rudelor copilului sau altor persoane din mediul familial al copilului.

## Sistemele de tutelă pentru copiii străini

Dispozițiile constituționale sau alte dispoziții din legislația națională a tuturor statelor membre protejează de regulă toți copiii de pe teritoriul lor, indiferent de naționalitatea sau statutul copilului. Cu toate acestea, statutul specific de migrant și de ședere al copiilor este adesea esențial pentru a determina nivelul și tipul de protecție care li se acordă, în special regimurile de tutelă și de reprezentare legală a acestora. Unele state membre au instituit un sistem de tutelă separat destinat copiilor neînsoțiți, astfel încât aceștia au doar dreptul de ședere temporară sau nu au deloc dreptul de a rămâne în statul membru respectiv. Cu toate acestea, în practică, există regimuri diferențiate în mai multe state membre în funcție de statutul specific al copilului. Inclusiv în ceea ce privește tratamentul copiilor neînsoțiți din Spațiul Economic European (SEE) și din UE aflați pe teritoriul unui alt stat membru al UE, cercetarea efectuată de FRA dezvăluie că nu

există o abordare uniformă în toate statele membre, legislația și practica fiind adesea neclare sau neconsecvente.

## Tutela pentru copiii care sunt victime ale traficului de persoane

Niciun stat membru al UE nu a elaborat un sistem de tutelă separat destinat exclusiv copiilor care sunt victime ale traficului de persoane. În principiu, tutela copiilor care sunt victime ale traficului de persoane intră sub incidența dispozițiilor generale privind tutela prevăzute în dreptul civil și/sau în dreptul familiei, indiferent de statutul de migrant sau de rezident al copilului victimă, inclusiv în statele membre care dispun de un sistem de tutelă separat pentru copiii neînsoțiți. Cu toate acestea, dispozițiile de drept în materie de migrație și azil se aplică copiilor victime care sunt resortisanți ai unor țări terțe numai dacă nu sunt identificați oficial ca fiind victime ale traficului de persoane de către autoritățile naționale competente.

## Asigurarea independenței și a imparțialității tutorilor

Lipsa oricărui conflict de interese între potențialul tutore și copil este un criteriu fundamental în numirea ca tutori a persoanelor sau a instituțiilor individuale. Cu toate acestea, modul în care este interpretată independența tutorelui variază între statele membre ale UE. Acest lucru este important în mod special în cazul numirii ca tutori a persoanelor responsabile pentru furnizarea de îngrijire materială sau de alt tip a copilului, și anume personalul care lucrează în centrele de primire sau în alte centre de cazare în care locuiește copilul sau pentru numirea lucrătorilor sociali din cadrul serviciilor sociale. De asemenea, independența tutorilor față de autoritățile de migrație și de azil este vitală pentru copiii neînsoțiți care intră sub incidența legislației privind migrația sau care solicită protecție internațională. Cu toate acestea, în unele state membre ale UE, autoritățile de migrație joacă un rol în numirea tutorilor sau a reprezentanților legali ai copiilor resortisanți ai unor țări terțe.

## Statutul profesional al tutorilor

În practică, atribuțiile de tutelă în statele membre ale UE sunt exercitate fie de către angajați ai instituțiilor sau ai altor entități desemnate prin lege, fie



de către persoanele fizice pe care le desemnează autoritățile naționale competente ca tutore pentru un anumit copil. Prin urmare, se pot distinge trei categorii de persoane fizice care pot exercita un rol de tutelă:

- rude apropiate sau persoane care provin din mediul familial extins, alese și numite de autoritățile împuternicite să facă numiri;
- profesioniști angajați de instituțiile de tutelă sau de entități juridice similare; și
- persoane fizice care nu au legătură cu copilul și care își oferă serviciile pentru a acționa în calitate de tutore (denumiți în continuare în acest raport „tutorii voluntari”). Acești tutori sunt fie desemnați de o autoritate împuternicită să facă numiri, fie, mai adesea, își oferă serviciile în numele entității căreia i s-au acordat atribuții de tutelă.

În majoritatea statelor membre ale UE, aceste categorii diferite de tutori coexistă.

În unele state membre, tutori sunt în primul rând „tutorii voluntari”, care au dreptul, în mod obișnuit, la o anumită formă de compensație pentru perioada de timp petrecută și pentru cheltuielile efectuate în timpul exercitării atribuțiilor lor. În unele state membre în care tutorii sunt în principal voluntari, a fost elaborat un sistem distinct de recrutare, plasare și supraveghere a tutorilor. Autoritatea tutelară competentă sau o altă instituție sau organizație neguvernamentală desemnată (ONG) este responsabilă de recrutarea voluntarilor.

## Calificările profesionale și competențele tutorilor

Cu toate că legislația din majoritatea statelor membre prevede numirea de tutori competenți și calificați, cerințele stabilite în ceea ce privește educația și experiența profesională a acestora sunt, de regulă, foarte generale. Legislația nu reglementează decât în mod excepțional durata și conținutul cursurilor de formare pentru tutori și doar câteva state membre prevăd obligativitatea participării tutorilor la activități de formare. În general, formarea tutorilor nu este organizată în mod sistematic și coerent, astfel încât să le permită să fie pregătiți pentru a răspunde în mod eficient nevoilor și vulnerabilităților anumitor grupuri de copii.

Formarea specializată sau avansată destinată tutorilor, concentrată pe nevoile și vulnerabilitățile anumitor grupuri de copii, cum ar fi copiii care sunt victime ale traficului de persoane sau copiii neînsoțiți,

diferă în mod considerabil între statele membre ale UE. În mod obișnuit, acestea nu oferă niciun fel de formare specializată în ceea ce privește identificarea, protecția sau sprijinul acordat copiilor care sunt victime ale traficului de persoane. În cazul în care astfel de cursuri sunt disponibile, de regulă acestea sunt organizate de ONG-urile care lucrează cu victime ale traficului de persoane.

## Procedurile de numire

În principiu, autoritățile judiciare competente și instanțele judecătorești desemnează un tutore. Cu toate acestea, în multe cazuri, tutela este acordată unei instituții printr-o hotărâre judecătorească sau în temeiul legii. În aceste cazuri, instituția în cauză are misiunea de a desemna o persoană – de regulă, unul dintre angajații săi sau un voluntar – ca tutore pentru un anumit copil. În acest caz, desemnarea persoanei fizice care exercită rolul de tutelă are loc pe plan intern.

În cazul copiilor victime ale traficului de persoane, cel mai adesea poliția sau autoritățile de migrație au rolul de a identifica victima și sesizează cazul fie instanței judecătorești, fie autorităților de protecție a copilului sau serviciilor de sprijinire a victimelor. Unele state membre ale UE au instituit un mecanism de sesizare pentru copiii victime ale traficului de persoane care asigură numirea în timp util a tutorilor și protecția victimelor.

În pofida dispozițiilor juridice care impun numirea imediată a tutorilor sau un interval de timp relativ scurt pentru numirea tutorilor, timpul efectiv necesar pentru numirea unui tutore poate dura, în practică, de la câteva zile la câteva luni sau, uneori, chiar peste un an. Pot exista variații în ceea ce privește procesul de numire și durata procedurilor de numire în cadrul statelor membre ale UE. Astfel de diferențe sunt mai evidente în statele descentralizate, în care responsabilitatea pentru tutelă se află la nivel regional sau local.

## Îndatoririle și sarcinile tutorilor

Mandatul tutorelui poate fi amplu și poate acoperi toate aspectele legate de tutelă sau poate fi delimitat la numirea de către autoritatea competentă. În cazul celei de a doua dintre posibilitățile prezentate, atribuțiile care le sunt încredințate și durata numirii depind de situația specifică a copilului, adesea de statutul său de migrant sau de rezident, sau de procedurile judiciare specifice în care este implicat acesta. De asemenea, este posibil ca atribuțiile de a asigura bunăstarea copilului și de a apăra

interesul superior al acestuia să fie dissociate și să fie îndeplinite de persoane sau instituții diferite.

În multe cazuri, atribuțiile și sarcinile tutorelui sunt definite de lege la modul general. Cele mai frecvente sarcini pe care statele membre le încredințează tutorilor includ asigurarea de îngrijire, cazare, educație și îngrijirea medicală pentru copilul în cauză, precum și gestionarea resurselor financiare ale copilului și exercitarea reprezentării juridice a copilului (și anume, completarea capacității juridice limitate a copilului). Modul în care sunt exercitate aceste sarcini variază. Tutorii copiilor neînsoțiți sunt implicați într-o anumită măsură și în luarea deciziilor privind soluțiile pe termen lung pentru copilul respectiv.

## Atribuțiile tutorilor privind reprezentarea juridică

Obligația de a reprezenta copilul din punct de vedere juridic este una dintre principalele sarcini ale unui tutore, fiind inclusă în legislația națională. Tutorele trebuie să completeze capacitatea juridică limitată a copilului și să îl asiste pe copil în toate acțiunile referitoare la statutul său juridic pentru care copilul nu are capacitate juridică deplină. Tutorii completează capacitatea juridică limitată a copilului în toate procedurile civile, administrative sau juridice. În principiu, drepturile și obligațiile tutorelui în astfel de proceduri sunt definite în mod clar în legislația națională.

În anumite proceduri judiciare, copilul trebuie să fie reprezentat de un avocat profesionist. Cu toate acestea, legislația națională nu prevede întotdeauna norme clare cu privire la interacțiunea dintre tutore, în calitate de reprezentant legal al copilului, și avocatul copilului. Tutorele ar trebui totuși să se implice pe deplin și să se asigure că autoritățile competente desemnează pentru copil un avocat sau un alt profesionist calificat, în conformitate cu legislația națională. În anumite cazuri poate fi necesar ca tutorele să autorizeze avocatul pentru a acționa în numele copilului, în special în contextul acțiunilor în justiție.

## Reprezentarea juridică și asistența juridică pentru copiii victime ale traficului de persoane

Asistența juridică și reprezentarea juridică specializată în cadrul acțiunilor în justiție sunt esențiale pentru copiii victime ale traficului de persoane. Cu toate acestea, desemnarea unui avocat pentru copilul victimă nu este întotdeauna obligatorie în cadrul procedurii și, în unele cazuri, asistența juridică gratuită este oferită numai pe baza criteriului veniturilor. În majoritatea statelor membre există un număr limitat de avocați care au cunoștințe de specialitate în domeniul traficului de persoane și al colaborării cu copiii victime și este posibil ca aceștia să nu fie întotdeauna disponibili pentru a prelua anumite cazuri specifice.

## Asumarea răspunderii și sistemul de monitorizare

Monitorizarea și supravegherea eficace a tutorilor sunt esențiale pentru asigurarea calității sistemelor de tutelă. Aceasta protejează interesul superior al copiilor aflați în îngrijire și îi apără pentru a nu fi expuși riscului de abuz sau de încălcare a drepturilor lor. În termeni generali, autoritățile tutelare ale tuturor statelor membre au creat un sistem intern de supraveghere și monitorizare a tutorilor, în timp ce monitorizarea externă este exercitată de autoritățile judiciare sau de alte autorități legale, cum ar fi Ministerul Public. Adesea, astfel de sisteme de monitorizare nu sunt clar structurate și eficiente. Nu există mecanisme de depunere a plângerilor individuale care să fie accesibile copiilor. În majoritatea statelor membre ale UE, monitorizarea externă realizată de autorități independente, altele decât instanța judecătorească, lipsește, cu toate că există exemple pozitive.

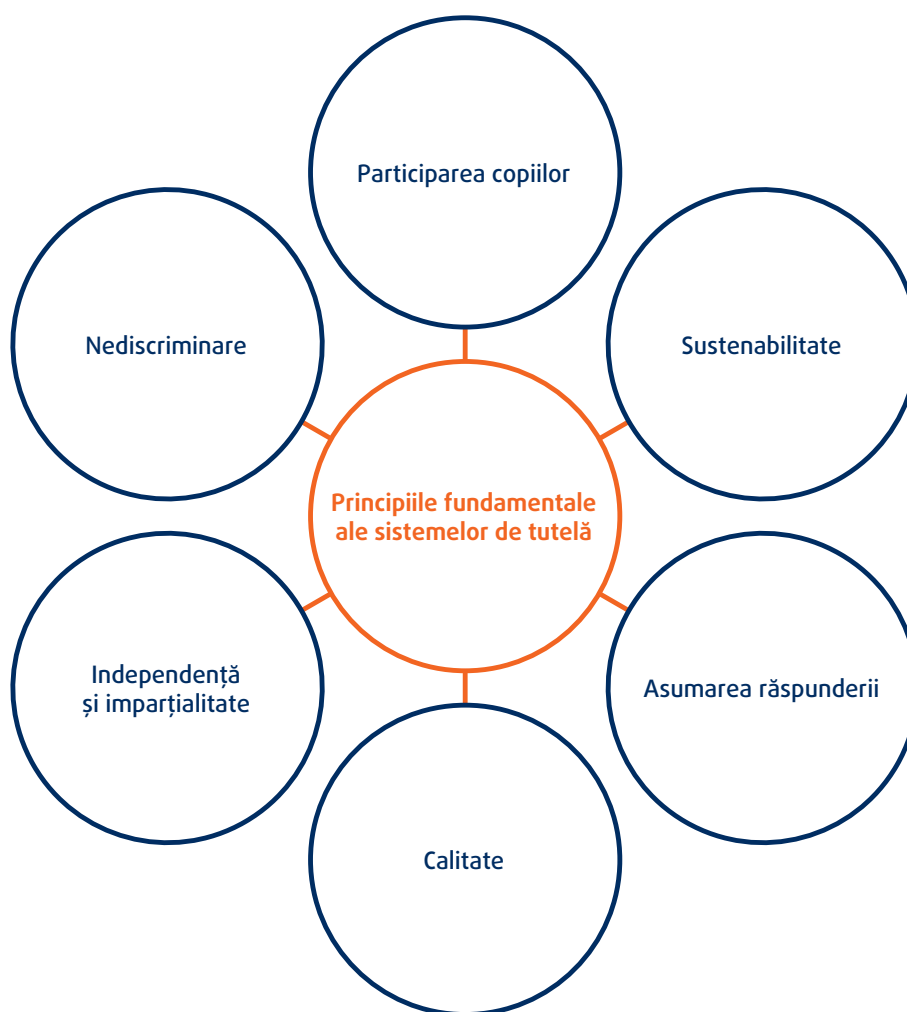


# Principiile fundamentale ale sistemelor de tutelă

Sistemele de tutelă din statele membre ale UE diferă de la o țară la alta. Cu toate acestea, ele au și caracteristici comune și se confruntă cu provocări comune. Indiferent de tipul sistemului de tutelă și de sistemul național de protecție a copilului în

cadrul căruia funcționează acesta, există șase principii fundamentale, derivate din standardele internaționale, care ar trebui să se aplice tuturor tipurilor de regimuri de tutelă.

Figura 1: Principiile fundamentale ale sistemelor de tutelă



Sursă: FRA, 2014.

## 1. Nediscriminare

Toți copiii lipsiți de mediul lor familial și de îngrijirea părintească au dreptul de a beneficia de același nivel de protecție, indiferent de vârstă, de statutul de imigrant (de exemplu, cetățean al UE, rezident legal, solicitant de azil, migrant în situație neregulamentară), de naționalitate, de sex, de origine etnică sau de orice alte motive de discriminare enumerate la articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Ar trebui acordată o atenție specială dimensiunilor de gen ale violenței împotriva copiilor.

Principiul nediscriminării impune, de asemenea, o protecție egală pentru toți copiii pe teritoriul statului, indiferent de locul de reședință. Statele membre ale UE ar trebui să armonizeze dispozițiile și serviciile în materie de tutelă. În cazul în care sistemele de protecție sunt în responsabilitatea autorităților locale și regionale, guvernele naționale ar trebui să asigure coerența dintre standardele și practicile diferitelor regiuni și localități de pe teritoriul lor.

## 2. Independență și imparțialitate

Tutorii numiți și reprezentanții legali trebuie să fie în măsură să ia decizii, să efectueze evaluări, să desfășoare acțiuni și să dea declarații care să respecte principiile independenței și imparțialității, fiind ghidați de interesul superior al copilului. Organizațiilor, instituțiilor și/sau persoanelor fizice ar trebui să le fie interzisă asumarea rolului de tutore și/sau de reprezentant legal în cazul în care se află într-o situație de conflict de interese sau dacă interesele lor ar putea eventual intra în conflict cu cele ale copilului.

## 3. Calitate

Tutorii numiți și reprezentanții legali ar trebui să dețină calificări profesionale adecvate în domeniul bunăstării copilului și/sau al protecției copilului. De asemenea, aceștia ar trebui să beneficieze de formare inițială și continuă corespunzătoare din partea autorităților competente. Pentru a identifica și a proteja copiii care sunt victime ale traficului de persoane, este important ca tutorii să aibă cunoștințele

și competențele necesare pentru a detecta copiii care se află în astfel de situații. Tutorii care se ocupă de copiii cu nevoi speciale, cum ar fi copiii care sunt victime ale traficului de persoane sau copiii neînsoțiți, trebuie să aibă, de asemenea, expertiza necesară pentru a răspunde în mod eficace unor astfel de nevoi, de exemplu, cunoștințe și experiență în lucrul cu copii traumatizați.

## 4. Asumarea răspunderii

Legislația națională ar trebui să asigure temeiul juridic pentru tutelă și să stabilească autoritatea responsabilă în domeniu. Autoritatea tutelară ar trebui să fie considerată responsabilă și să poată fi trasă la răspundere pentru actele tutorelui numit. Exercitarea funcției de tutore și a altor funcții de reprezentare ar trebui să fie monitorizată în mod regulat și independent. Temeiul juridic al tutelei în dreptul național ar trebui să includă dispoziții juridice suficiente de precizie de definire a atribuțiilor și funcțiilor unui tutore.

## 5. Sustenabilitate

Sistemele de tutelă și de reprezentare juridică ar trebui să facă parte integrantă din sistemele naționale de protecție a copilului. Statele ar trebui să aloce suficiente resurse umane și financiare pentru funcționarea sistemului de tutelă. Bugetul ar trebui să includă costuri legate de monitorizarea și de supravegherea cu eficacitate a serviciilor de tutelă, precum și costuri legate de activitățile de formare.

## 6. Participarea copiilor

Regimurile și procedurile de tutelă și de reprezentare juridică ar trebui să respecte dreptul copilului de a fi ascultat și ar trebui să ia în considerare punctul de vedere al acestuia. Copiii ar trebui să primească, într-o manieră pe care o înțeleg, informații adecvate cu privire la domeniul de aplicare al regimului de tutelă și cu privire la toate serviciile disponibile care le-ar putea oferi asistență. De asemenea, copiii ar trebui să fie informați în mod adecvat cu privire la drepturile lor și la posibilitatea de a depune plângeri ori de câte ori cred că tutorii lor nu le respectă drepturile.





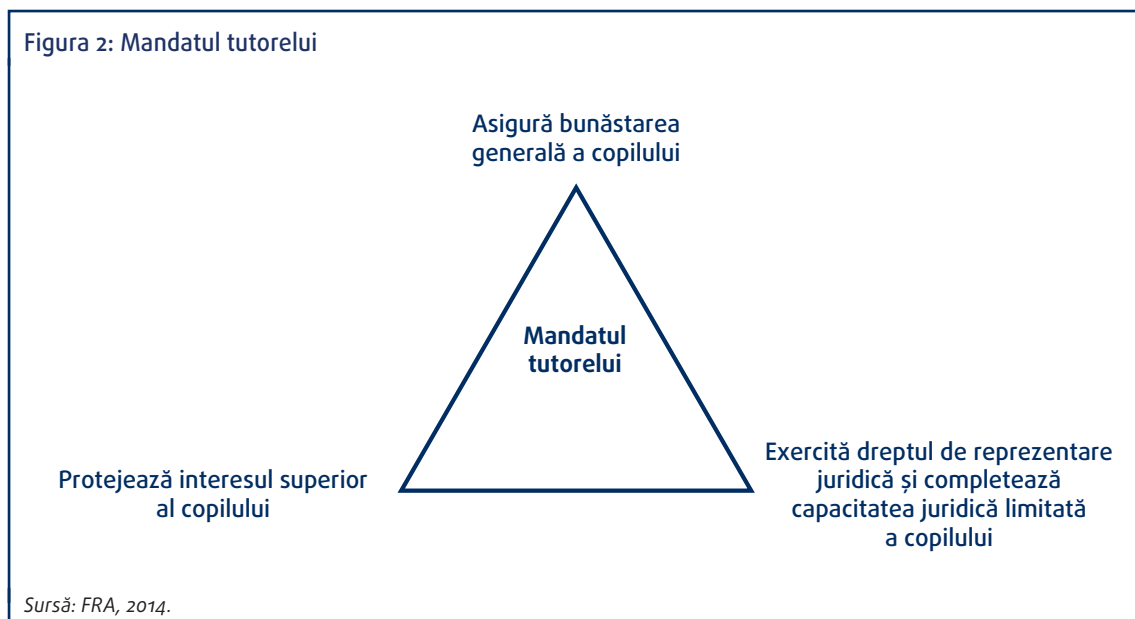
## Mandatul tutorelui

Utilizarea termenilor „tutore”, „reprezentant” și „reprezentant legal” este inconsecventă, iar terminologia națională variază de asemenea; accentul ar trebui deci pus pe funcțiile persoanei numite, și nu pe titlul sau pe terminologia utilizată la nivel național.

Tutorele este considerat o persoană independentă care protejează interesul superior al copilului și bunăstarea generală a acestuia și, în acest sens, completează capacitatea juridică limitată a copilului, atunci când este necesar, în același mod ca părinții.

Întotdeauna, pentru toți copiii care sunt lipsiți de îngrijire părintească, cum ar fi copiii neînsoțiți, trebuie numit un tutore care să poată exercita toate cele trei funcții menționate. Aceasta va contribui la garantarea faptului că interesul superior al copilului și bunăstarea sa generală sunt protejate și salvagardate. Aceasta înseamnă mult mai mult decât simpla reprezentare în cadrul anumitor proceduri sau completarea capacității juridice limitate a copilului atunci când este necesar.

Figura 2: Mandatul tutorelui



Tutorele se deosebește de un avocat calificat sau de un alt profesionist din domeniul juridic care oferă asistență juridică, vorbește în numele copilului și îl reprezintă din punct de vedere juridic în declarații scrise și personal în fața autorităților administrative și judiciare în materie penală, de migrație sau în cadrul altor proceduri juridice prevăzute în dreptul național.

De asemenea, ar trebui să se facă diferența între tutore și asistenții sociali și alți îngrijitori responsabili de nevoile materiale ale copilului. Asistenții sociali sau alți îngrijitori și persoanele care oferă îngrijire cotidiană unui copil nu sunt tutori, cu excepția cazului în care, în urma unei dispoziții legale, aceștia

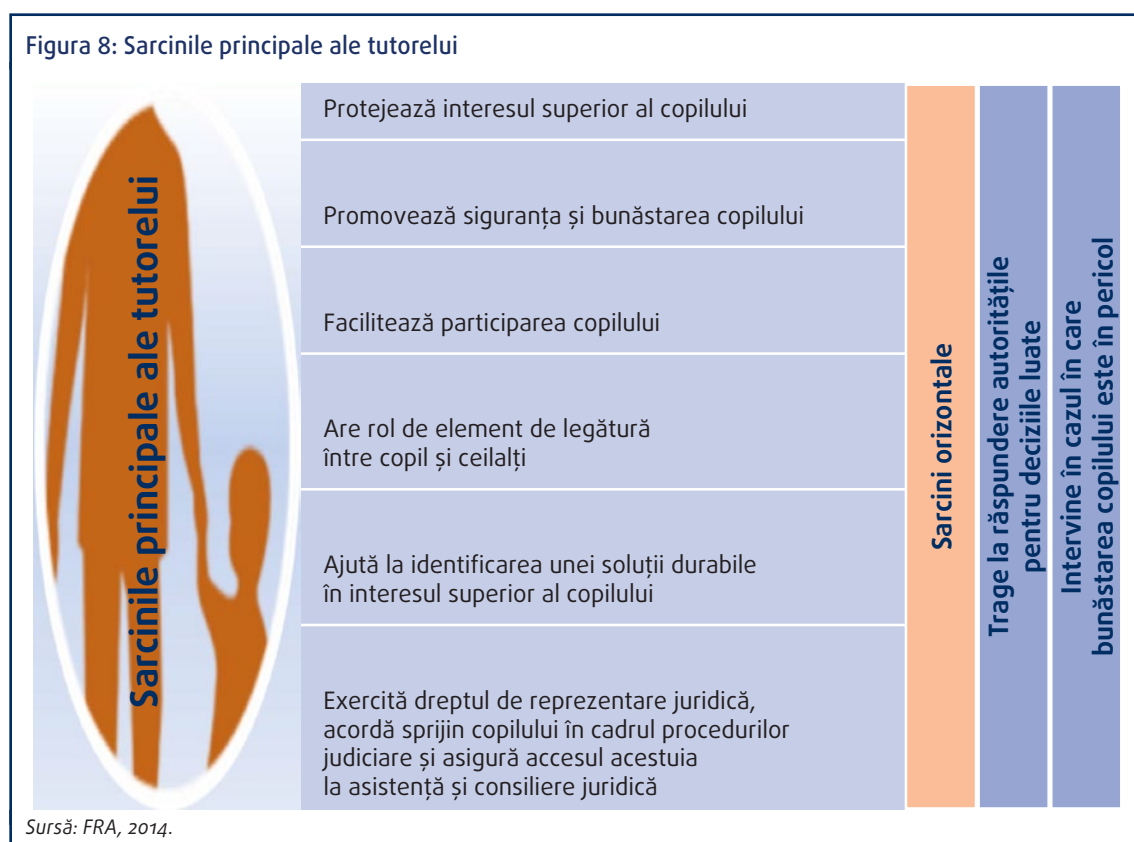
își exercită responsabilitatea în scopul de a asigura bunăstarea copilului și de a completa capacitatea juridică limitată a copilului.

Responsabilitatea pentru reprezentarea juridică a copilului în cadrul unor proceduri judiciare sau administrative speciale ar putea fi dissociată de celelalte două funcții ale tutorei. În acest caz, responsabilitatea este atribuită numai unei persoane independente sau unei instituții, numită de obicei „reprezentant legal” sau „reprezentant”. Spre deosebire de tutori, reprezentanții au un mandat limitat, care adesea este definit cu precizie la momentul numirii: acela de a reprezenta copilul în cadrul anumitor proceduri.

## Sarcinile principale ale tutorelui

Drepturile și obligațiile tutorelui ar trebui definite în dreptul intern sau în documente de politică și, dacă este necesar, precizate ulterior în ghiduri oficiale. Cele patru principii fundamentale ale Convenției Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile copilului trebuie să reprezinte un reper pentru tutore în toate aspectele activității sale pe toată durata numirii. În absența părinților sau în cazul în care aceștia se află în imposibilitatea de exercitare a răspunderii părintești, tutorele are responsabilitatea de a proteja și a promova bunăstarea copilului.

De fiecare dată când se ia o decizie care afectează copilul, tutorele are rolul de a promova opțiunea care este în interesul superior al copilului. Tutorele trebuie să se asigure că punctul de vedere al copilului este ascultat și este luat în considerare în mod adecvat. Tutorele trebuie să informeze copilul și să se consulte cu acesta cu privire la toate aspectele activității tutorelui, luând în considerare nivelul de maturitate și capacitățile în curs de dezvoltare ale copilului.



## Crearea și menținerea unei relații de încredere între tutore și copil

O relație bazată pe încredere între tutore și copil este o condiție prealabilă esențială pentru o tutelă efecace. În lipsa încrederii, tutorele nu va fi în măsură să înțeleagă care sunt dorințele și sentimentele copilului, astfel încât va fi dificil să promoveze interesul superior al acestuia.

Tutorele ar trebui să comunice cu copilul într-un limbaj accesibil pentru copil, demonstrând sensibilitate față de aspectele culturale și adoptând o abordare care să țină seama de gen. Deși există numeroși factori care au un impact asupra construirii unei relații de încredere sau a lipsei acesteia, următorii patru factori sunt deosebit de importanți:

- respectarea opiniilor copilului;
- tratarea copilului cu respect și demnitate;
- disponibilitatea și accesibilitatea față de copil;
- respectarea confidențialității.

Contactele frecvente și accesibilitatea tutorelui reprezintă elemente necesare pentru construirea unei relații de încredere cu copilul.

Tutorii care lucrează cu copii care au fost victime ale traficului de persoane ar trebui să fie conștienți de efectul pe care îl poate avea această experiență asupra comportamentului copiilor și de consecințele traumei suferite. Persoanele care suferă de traume au adesea probleme cu memoria, de exemplu, și nu sunt în măsură să își amintească detalii referitoare la evenimente sau pot să își amintească informații diferite de-a lungul timpului. Aceasta nu înseamnă că un copil minte sau că nu are încredere în tutore. Tutorele ar trebui să sensibilizeze cu privire la aceste aspecte ceilalți profesioniști care lucrează cu copilul.

Sprijinul emoțional în îngrijirea unui copil reprezintă o nevoie de bază, pe care tutorele nu ar trebui să o neglijeze. Tutorii numiți trebuie să fie sprijiniți în îndeplinirea propriilor funcții, inclusiv în oferirea de sprijin emoțional, asigurându-se în special că volumul lor de muncă și numărul de cazuri atribuite le permit să petreacă suficient timp cu copilul și să construiască o relație personală cu acesta.

## Lista instrumentelor juridice relevante

Instrumente ale UE	
<b>Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene</b>	Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, JO 2010, C 83, 30.3.2010, pp. 389-403
<b>Directiva privind condițiile de primire (2013/33/UE)</b>	Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională, JO 2013, L 180, 29.6.2013, pp. 96-116
<b>Directiva privind procedurile de azil (2013/32/UE)</b>	Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, JO 2013, L 180, 29.6.2013, pp. 60-95
<b>Regulamentul Dublin [Regulamentul (UE) nr. 604/2013]</b>	Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid, JO 2013, L 180, 29.6.2013, pp. 31-59
<b>Directiva privind victimele criminalității (2012/29/UE)</b>	Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului, JO 2012, L 315, 14.11.2012, pp. 57-73
<b>Directiva privind condițiile pentru protecție internațională (2011/95/UE)</b>	Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate, JO 2011, L 337, 20.12.2011, pp. 9-26
<b>Directiva privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, a exploatării sexuale a copiilor (2011/92/UE)</b>	Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind combaterea abuzului sexual asupra copiilor, a exploatării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile și de înlocuire a Deciziei-cadru 2004/68/JAI a Consiliului, JO 2011, L 335, 17.12.2011 pp. 1-14
<b>Directiva privind prevenirea și combaterea traficului de persoane (2011/36/UE)</b>	Directiva 2011/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2011 privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, precum și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/629/JAI a Consiliului, JO 2011, L 101, 15.4.2011, pp. 1-11
<b>Directiva privind returnarea (2008/115/CE)</b>	Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO 2008, L 348, 24.12.2008, pp. 98-107
<b>Regulamentul Bruxelles II</b>	Regulamentul (CE) nr. 2116/2004 al Consiliului din 2 decembrie 2004 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2201/2003 privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești, de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1347/2000, în ceea ce privește tratatele încheiate cu Sfântul Scaun, JO 2004, L 367, 14.12.2004, pp. 1-2
<b>Directiva privind permisele de ședere pentru victimele traficului (Directiva 2004/81/CE)</b>	Directiva 2004/81/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente, JO 2004, L 261, 6.8.2004, pp. 19-23
<b>Directiva privind libera circulație (2004/38/CE)</b>	Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE, JO 2004, L 158, 30.4.2004, pp. 77-123



<b>Instrumente internaționale</b>	
<b>Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, Organizația Națiunilor Unite</b>	Convenția Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile copilului, Organizația Națiunilor Unite, New York, 20 noiembrie 1989, seria Tratatate, vol. 1577, p. 3
<b>Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de persoane</b>	Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de persoane, Varșovia, 2005
<b>Convenția din 1951 privind statutul refugiaților</b>	Convenția din 1951 privind statutul refugiaților, Organizația Națiunilor Unite, seria Tratatate, vol. 189, p. 137
<b>Convenția de la Haga din 1993</b>	Convenția din 29 mai 1993 asupra protecției copiilor și cooperării în materia adopției internaționale
<b>Convenția de la Haga din 1996</b>	Convenția din 19 octombrie 1996 asupra competenței, legii aplicabile, recunoașterii, executării și cooperării privind răspunderea părintească și măsurile de protecție a copiilor
<b>Alte surse juridice fără caracter obligatoriu</b>	
<b>Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului – Comentariul general nr. 6</b>	Comitetul Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile copilului, Comentariul general nr. 6, Tratatamentul copiilor neînsoțiți și separați în afara țării lor de origine, 1 septembrie 2005, CRC/GC/2005/6
<b>Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului – Comentariul general nr. 12</b>	Comitetul Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile copilului, Comentariul general nr. 12, Dreptul copilului de a fi ascultat, 1 iulie 2009, CRC/C/GC/12
<b>Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului – Comentariul general nr. 13</b>	Comitetul Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile copilului, Comentariul general nr. 13, Dreptul copilului la protecție împotriva tuturor formelor de violență, 18 aprilie 2011, CRC/C/GC/13
<b>Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului – Comentariul general nr. 14</b>	Comitetul Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile copilului, Comentariul general nr. 14 (2013) cu privire la dreptul copilului ca interesul superior al acestuia să fie considerat primordial, 29 mai 2013, CRC/C/GC/14
<b>Rezoluția 64/142: Orientări privind îngrijirea alternativă a copiilor</b>	Adunarea Generală, Rezoluția nr. 64/142, Orientări privind îngrijirea alternativă a copiilor, 24 februarie 2010, A/RES/64/142
<b>Consiliul Europei, Orientări privind justiția în interesul copilului</b>	Consiliul Europei, Orientările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind justiția în interesul copilului, adoptate de Comitetul de Miniștri la 17 noiembrie 2010, în cadrul celei de a 1 098-a reuniuni a miniștrilor adjuncți – versiune editată din 31 mai 2011
<b>Consiliul Europei, Proiecte de viață pentru minorii migranți neînsoțiți</b>	Consiliul Europei, Comitetul de Miniștri, Recomandarea CM/Rec(2007)9 a Comitetului de Miniștri adresată statelor membre privind proiectele de viață pentru minorii migranți neînsoțiți, 12 iulie 2007



Tutorii sunt unul dintre elementele principale ale unui sistem de protecție pentru copiii privați temporar sau definitiv de mediul lor familial și ale căror interese nu pot fi reprezentate de părinți. Există mari discrepanțe între tipurile de tutelă acordate pentru copiii din statele membre ale Uniunii Europene (UE). Acest raport cercetează principalele trăsături ale sistemelor de tutelă instituite pentru a răspunde nevoilor tuturor copiilor care necesită protecție, inclusiv copiii victime și cei care sunt expuși riscului de a deveni victime ale traficului de persoane sau ale altor forme de exploatare. Acesta se referă la patru domenii specifice, și anume tipul de sisteme de tutelă în vigoare, profilul tutorilor numiți, procedurile de numire și sarcinile tutorilor. Raportul analizează modul în care sistemele existente răspund nevoilor și vulnerabilităților specifice ale copiilor care sunt victime identificate sau presupuse sau ale copiilor expuși riscului de a deveni victime ale traficului de persoane și ale exploatării, cum ar fi copiii neînsoțiți. Acest raport comparativ contribuie la o mai bună înțelegere a avantajelor și a deficiențelor sistemelor naționale de tutelă și poate, de asemenea, să îi sprijine pe factorii de decizie în luarea de măsuri pentru promovarea protecției eficiente a tuturor copiilor.

## Informații suplimentare:

Pentru raportul FRA complet – *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union* [Sisteme de tutelă destinate copiilor lipsiți de îngrijire părintească în Uniunea Europeană], a se vedea <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care> (disponibil în limba engleză)

A se vedea, de asemenea, alte publicații ale FRA în domeniu:

- FRA (2016), *Key migration issues: one year on from initial reporting* [Aspecte esențiale legate de migrație: La un an de la raportarea inițială], Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting> (disponibil în limba engleză)
- FRA/Comisia Europeană (2014), *Serviciile de tutelă destinate copiilor lipsiți de îngrijire părintească – Manual de consolidare a sistemelor de tutelă pentru a răspunde nevoilor specifice ale copiilor care sunt victime ale traficului de persoane*, Manual, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship> (disponibil în toate limbile oficiale ale UE)
- FRA/CEDO (2014), *Manual de legislație europeană privind protecția datelor*, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (disponibil în toate limbile oficiale ale UE și în alte limbi)
- FRA (2011), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: Comparative report* [Copiii separați de părinți care solicită azil în statele membre ale Uniunii Europene, Raport comparativ], Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/separated-asylum-seeking-children-european-union-member-states> (disponibil în limbile engleză, franceză și germană)

Pentru o imagine de ansamblu asupra activităților desfășurate de FRA cu privire la drepturile copilului și în materie de azil și migrație, a se vedea:

- <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child>
- <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>



Oficiul pentru Publicații

© Agenția pentru Drepturi Fundamentale  
a Uniunii Europene, 2018  
Foto: © Shutterstock

FRA – AGENȚIA PENTRU DREPTURI FUNDAMENTALE A UNIUNII  
EUROPENE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria  
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-899-4; doi:10.2811/904049  
PDF: ISBN 978-92-9491-892-5; doi:10.2811/24234