

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.5.2010  
COM(2010)213 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014)**

SEC(2010)534

## 1. INLEIDING

Niet-begeleide minderjarigen vormen een groeiend probleem: een aanzienlijk aantal onderdanen van derde landen of staatloze personen van jonger dan 18 jaar komen in de EU aan zonder begeleiding van een voor hen verantwoordelijke volwassene, of blijven na hun aankomst in de EU zonder begeleiding achter<sup>1</sup>. Hoewel dit in sommige lidstaten veel vaker het geval is dan in andere, komt het overal voor.

Statistieken over niet-begeleide minderjarigen zijn schaars en spreken elkaar soms tegen. De vergelijkbare cijfers die er zijn, hebben meestal betrekking op niet-begeleide minderjarigen die asiel aanvragen. Volgens de gegevens van het Europees Migratienetwerk<sup>2</sup> werden in 2008 in de 22 lidstaten<sup>3</sup> die bij het onderzoek betrokken waren, in totaal 11 292 asielverzoeken ingediend door niet-begeleide minderjarigen. In 2007 waren dat er 8 030. In 2008 was in deze lidstaten dus sprake van een stijging van 40,6%. De niet-begeleide minderjarigen waren uit veel verschillende landen afkomstig, maar de meesten kwamen uit Afghanistan, Irak en een aantal Afrikaanse landen.

Deze bijzonder kwetsbare groep kinderen komt om zeer uiteenlopende redenen naar de EU: ze zijn op de vlucht voor oorlogen en andere conflicten, armoede, natuurrampen, discriminatie of vervolging, ze worden door hun familie gestuurd in de hoop op een beter leven of op een opleiding, welvaart en medische zorg, ze willen zich bij familieleden voegen, of ze zijn slachtoffer van mensenhandel, enz.

In haar mededeling van juni 2009<sup>4</sup> heeft de Commissie de verdere ontwikkeling van de EU-strategie voor de rechten van het kind<sup>5</sup> geschetst en een actieplan inzake niet-begeleide minderjarigen aangekondigd. In het programma van Stockholm, dat op 10-11 december 2009 werd goedgekeurd<sup>6</sup>, toonde de Europese Raad zich ingenomen met het initiatief van de Commissie om een door de Raad aan te nemen actieplan op te stellen dat preventieve, beschermende en hulp-bij-terugkeermaatregelen met elkaar combineert<sup>7</sup>. In zijn resolutie over het programma van Stockholm dringt het Europees Parlement aan op een EU-actieplan dat betrekking heeft op bescherming, duurzame oplossingen in het belang van het kind, en samenwerking met derde landen<sup>8</sup>.

Het Stockholm-programma verzoekt de Commissie uitdrukkelijk "praktische maatregelen (te) overwegen om de terugkeer van de vele niet-begeleide minderjarigen die geen internationale bescherming behoeven, te vergemakkelijken". Maar analyses wijzen uit dat de oplossing niet uitsluitend in terugkeer ligt – dat is slechts een van de mogelijkheden. Het probleem is veel ingewikkelder en kent veel verschillende facetten, en de manoeuvreerruimte van de lidstaten ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen is duidelijk beperkt.

---

<sup>1</sup> In deze mededeling wordt de definitie van "niet-begeleide minderjarigen" uit artikel 2, onder f), van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad gehanteerd.

<sup>2</sup> Samenvatting en nationale verslagen zijn te vinden op de website van het Europees Migratienetwerk: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>

<sup>3</sup> Het onderzoek had geen betrekking op Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Luxemburg en Roemenië.

<sup>4</sup> COM(2009) 262.

<sup>5</sup> COM(2006) 367.

<sup>6</sup> 17024/09, blz. 68.

<sup>7</sup> Zie ook het "Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm", COM(2010) 171 definitief.

<sup>8</sup> P7\_TA(2009)0090.

De Commissie neemt de normen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind (IVRK) als uitgangspunt voor maatregelen van welke aard dan ook op het gebied van niet-begeleide minderjarigen. In de wetgevings- en financieringsinstrumenten van de EU op het gebied van asiel, immigratie en mensenhandel is al direct of indirect aandacht voor de specifieke situatie van niet-begeleide minderjarigen en worden hun rechten extra beschermd. Maar de samenhang en de samenwerking binnen de EU en met de landen van herkomst en doorreis moeten worden verbeterd, zodat de EU en de lidstaten concrete en effectieve maatregelen kunnen treffen. Daarom is een gemeenschappelijke EU-aanpak nodig.

Deze gemeenschappelijke aanpak moet zijn gebaseerd op eerbiediging van de rechten van het kind die zijn vastgelegd in het EU-Handvest van de grondrechten en het IVRK, met name het beginsel dat "de belangen van het kind" bij alle handelingen betreffende kinderen door overheidsinstanties de eerste overweging moeten vormen<sup>9</sup>. Het is van wezenlijk belang dat alle kinderen de bescherming krijgen die zij nodig hebben en dat zij, ongeacht hun immigratiestatus, staatsburgerschap of achtergrond, in de eerste plaats als kinderen worden behandeld<sup>10</sup>. De aanpak moet tevens gebaseerd zijn op solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de landen van herkomst en doorreis, alsook op intensievere samenwerking met gespecialiseerde maatschappelijke en internationale organisaties.

Na raadpleging van de lidstaten<sup>11</sup> en maatschappelijk organisaties, en op basis van gericht onderzoek en van voorlopige rapporten van het Europees Migratienetwerk<sup>12</sup> en het Bureau voor de grondrechten<sup>13</sup>, zijn verschillende problemen en oplossingen naar voren gekomen. In het actieplan wordt eerst ingegaan op de ontoereikende gegevens, en vervolgens op de hoofdlijnen preventie, regionale beschermingsprogramma's, opvang en duurzame oplossingen. Bescherming en de belangen van het kind staan bij alle maatregelen voorop.

## 2. GEGEVENS

De situatie kan niet goed worden ingeschat en er kunnen geen goede oplossingen worden gevonden zonder uitvoerige, betrouwbare en vergelijkbare gegevens.

Volgens de statistiekenverordening<sup>14</sup> hoeven de lidstaten de Commissie alleen jaarlijks uitgesplitste gegevens te verstrekken over niet-begeleide minderjarigen die internationale bescherming aanvragen. Door deze beperking zijn er geen geharmoniseerde en volledige statistieken over alle niet-begeleide minderjarigen die in de EU aankomen. De statistieken zouden daarom betrekking moeten hebben op alle niet-begeleide minderjarigen.

De Commissie en de desbetreffende bureaus en agentschappen<sup>15</sup> dragen al hun steentje bij door middel van studies over dit onderwerp. Bestaande netwerken zoals het Europees

---

<sup>9</sup> Artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 3 van het IVRK.

<sup>10</sup> Artikel 24 van het Handvest en artikel 3 van het IVRK.

<sup>11</sup> Onder meer via een vragenlijst; document 16869/09 van de Raad.

<sup>12</sup> Zie EMN-rapport.

<sup>13</sup> Gepubliceerd op 30 april 2009, te vinden op [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

<sup>14</sup> Verordening (EG) nr. 862/2007.

<sup>15</sup> Het Bureau voor de grondrechten, het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex), en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

Migratienetwerk dienen de uitwisseling van informatie en gegevens tussen de lidstaten te ondersteunen.

Om een effectieve samenwerking met de landen van herkomst en doorreis te ontwikkelen, is meer informatie nodig over migratieroutes en criminele netwerken. Deze informatie zou kunnen worden verzameld in samenwerking met internationale organisaties en zou systematisch kunnen worden opgenomen in de migratieprofielen van de betrokken landen. Tevens heeft Frontex een netwerk voor risicoanalyse opgezet en verzamelt het gegevens over een aantal indicatoren voor onregelmatige migratie. Criminele activiteiten worden al in het oog gehouden door Europol.

### **Beoordeling en uitvoering van de wetgeving**

- De Commissie zal voorstellen dat de lidstaten de mogelijkheden van de bestaande en bijkomende uitsplitsingen volgens de statistiekenverordening ten volle benutten om uitvoerige gegevens te verzamelen over niet-begeleide minderjarigen. Als dit niet het gewenste resultaat oplevert, dient de benodigde informatie rechtstreeks bij de overheidsdiensten van de lidstaten te worden verzameld.

### **Bureaus, agentschappen en netwerken**

- Om beter gegevens over niet-begeleide minderjarigen te kunnen verzamelen en uitwisselen, dienden de EU en haar lidstaten gebruik te maken van de bestaande bureaus, agentschappen en netwerken, en daarbij:
  - de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten in het kader van het Europees Migratienetwerk en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken aanzienlijk te verbeteren;
  - de rol van Frontex en Europol bij het verzamelen en analyseren van gegevens uit te breiden en gebruik te maken van alle beschikbare bronnen, waaronder de informatie die wordt verzameld door het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen.
- Frontex wordt verzocht te werken aan de ontwikkeling van:
  - een jaarlijkse situatieschets op basis van de gegevens die worden verzameld door het netwerk voor risicoanalyse, zodat de lidstaten kunnen beschikken over een risicoanalyse betreffende niet-begeleide minderjarigen die de buitengrenzen van de EU-lidstaten overschrijden;
  - indicatoren met betrekking tot kwetsbare groepen zoals niet-begeleide minderjarigen in verslagen over gezamenlijke operaties;
  - een gerichte risicoanalyse van de aard van het gevaar waarmee niet-begeleide minderjarigen worden geconfronteerd.
- Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken wordt verzocht:
  - gegevens te verzamelen en informatie en analyses over landen van herkomst te verstrekken op basis waarvan de beschermingsbehoeften van niet-begeleide minderjarigen kunnen worden beoordeeld, zodat beter gefundeerde, goede beslissingen kunnen worden genomen;
  - de problematiek van de niet-begeleide minderjarige asielzoekers te volgen, met name in de lidstaten die daar het meest mee geconfronteerd worden.

### **Het verzamelen van informatie**

- De Commissie zal de lidstaten en de betrokken bureaus, agentschappen en netwerken aanmoedigen meer gegevens over niet-begeleide minderjarigen te verzamelen.

- De Commissie zal pleiten voor het opnemen van een onderdeel over niet-begeleide minderjarigen in de migratieprofielen van de belangrijkste landen van herkomst en doorreis.

### **3. PREVENTIE VAN ONVEILIGE MIGRATIE EN MENSENHANDEL – VERBETERING VAN DE BESCHERMINGSMOGELIJKHEDEN IN DERDE LANDEN**

#### **3.1. Preventie**

Een doeltreffende aanpak van de problematiek van de niet-begeleide minderjarigen begint met het voorkomen van onveilige migratie en kinderhandel. Maatregelen en beleid moeten worden afgestemd op de groep waartoe de niet-begeleide minderjarigen behoren (asielzoekers, slachtoffers van mensenhandel, minderjarigen die illegaal de EU binnenkomen om werk te zoeken of om andere redenen) en/of op het land of de regio van herkomst. Het is absoluut noodzakelijk dat wordt samengewerkt met de landen van herkomst en doorreis en met maatschappelijke en internationale organisaties in het veld; deze samenwerking mag in geen geval afbreuk doen aan het recht van niet-begeleide minderjarigen om internationale bescherming te zoeken in de EU.

Er moet actie worden ondernomen op vier hoofdlijnen. Ten eerste moeten de EU en de lidstaten blijven proberen om migratie, en met name de migratie van niet-begeleide minderjarigen, tot onderdeel van de ontwikkelingssamenwerking te maken op kerngebieden zoals armoedebestrijding, onderwijs, gezondheidszorg, arbeidsmarktbeleid, mensenrechten, democratisering en wederopbouw na conflicten. Op die manier kunnen de onderliggende oorzaken van migratie worden aangepakt en kunnen omstandigheden worden gecreëerd waarin kinderen in hun land van herkomst kunnen opgroeien met goede persoonlijke ontwikkelingsvooruitzichten en een behoorlijke levensstandaard.

Twee andere hoofdlijnen zijn gericht op de kinderen zelf of op degenen die contact met hen hebben of waarschijnlijk zullen krijgen. In de landen van herkomst en doorreis moeten gerichte bewustmakingsactiviteiten en opleidingen worden gestimuleerd zodat potentiële slachtoffers van mensenhandel in een vroeger stadium kunnen worden herkend en beschermd. Deze activiteiten en opleidingen moeten zowel gericht zijn op het brede publiek als op potentiële slachtoffers en de gemeenschappen waar zij deel van uitmaken, en op rechtshandhavers, grenswachten en andere betrokkenen. Via soortgelijke activiteiten moeten kinderen en hun familie ook worden voorgelicht over de risico's van illegale migratie naar de EU, over studie-, beroepsopleidings- en werkalternatieven in het land van herkomst en over de legale studiemogelijkheden in de EU. Ook lokaal zouden activiteiten op dit gebied kunnen worden georganiseerd, via scholen en door middel van contacten met gemeenschappen in de landen van herkomst. Er zou speciaal opgeleid personeel op het gebied van emigratie en mensenhandel kunnen worden ingezet om risicosituaties te beoordelen en in een vroeg stadium maatregelen te nemen.

Het is ook belangrijk dat diasporagemeenschappen in de EU worden betrokken bij deze bewustmakingsactiviteiten in hun land van herkomst, en dat de mythes over het leven in Europa via informele communicatiekanalen worden ontkracht. Ook moet worden nagegaan welke rol de media in de landen van herkomst kunnen spelen.

Ten slotte zal de EU zich blijven inzetten voor de ontwikkeling van kindbeschermingssystemen, die een koppeling tot stand brengen tussen alle diensten die bedoeld zijn om geweld, misbruik, uitbuiting en verwaarlozing te voorkomen en te bestrijden,

kinderen die niet door hun familie worden verzorgd, te ondersteunen, en kinderen in instellingen te beschermen. De EU zal ook het gebruik van geboorteregisters blijven aanmoedigen; deze zorgen ervoor dat alle kinderen een wettige identiteit hebben en dus toegang hebben tot hun wettelijke rechten, en spelen daardoor een belangrijke rol bij de bescherming van kinderen.

Activiteiten op dit gebied kunnen worden gesteund via de EU-instrumenten voor externe samenwerking, zoals het thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel ("het thematisch programma"), geografische instrumenten zoals het Europees Ontwikkelingsfonds, het Instrument voor pretoetredingssteun, het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, en de geografische programma's van het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking. Daarbij is de coördinatie met de relevante interne fondsen ook van belang.

### **Financiering**

De EU-instrumenten en de nationale instrumenten voor externe samenwerking moeten:

- op goed gecoördineerde wijze ten volle worden benut voor de financiering van projecten in derde landen ter voorkoming van onveilige migratie en kinderhandel, in het bijzonder door kinderen alternatieven te bieden in het land of de regio van herkomst;
- samen met centrale en lokale autoriteiten in de landen van herkomst en met maatschappelijke en internationale organisaties de volgende activiteiten financieren:
  - gerichte bewustmakingsprogramma's voor kinderen die tot een risicogroep behoren, alsmede andere soorten preventieve acties op lokaal niveau, in scholen, gemeenschappen en families;
  - opleiding van gespecialiseerd personeel in de belangrijkste gebieden van herkomst in het herkennen van risicosituaties en het benaderen van families en gemeenschappen;
  - studies in de belangrijkste landen van herkomst om meer inzicht te krijgen in de redenen waarom kinderen al dan niet zelfstandig emigreren;
- activiteiten ondersteunen die erop gericht zijn kinderen tegen elke vorm van geweld of uitbuiting te beschermen, zoals de ontwikkeling van kinderbeschermings- en geboorteregistratiesystemen.

### **Betrekkingen met derde landen**

De EU en de lidstaten moeten:

- kinderbescherming regelmatig aan de orde stellen in de gesprekken met derde landen over mensenrechten en migratie;
- systematisch de mogelijkheid onderzoeken om in overeenkomsten met derde landen specifieke bepalingen op te nemen over de migratie van niet-begeleide minderjarigen en over samenwerking op het gebied van preventie, het opsporen van de familie, terugkeer en herintegratie.

### **Bestrijding van mensenhandel**



De EU en de lidstaten moeten:

- krachtiger optreden ten behoeve van kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel; zij kunnen deze kinderen in een zeer vroeg stadium ondersteunen en beschermen door hen door te verwijzen naar specifieke diensten in het land waar zij worden aangetroffen. Deze ondersteuning moet in ieder geval de maatregelen omvatten die worden genoemd in de richtlijn over slachtoffers van mensenhandel<sup>16</sup>;
- zorgen dat derde landen meer mogelijkheden krijgen om mensenhandel te bestrijden en om niet-begeleide minderjarigen te beschermen en bij te staan op een manier die in het belang van het kind is en die strookt met internationale normen en verdragen, ongeacht de nationaliteit van het betrokken kind;
- de preventiemaatregelen van het actiegerichte document over de bestrijding van mensenhandel uitvoeren en regionale instrumenten ter bestrijding van mensenhandel ondersteunen.

#### **Visa en informatie**

- De consulaire diensten van de lidstaten dienen visumaanvragen die namens kinderen worden ingediend, grondig te onderzoeken.
- De Commissie zal specifieke informatie over niet-begeleide minderjarigen opnemen in het Immigratieportaal om potentiële migranten beter te informeren.

### **3.2. Beschermingsprogramma's in derde landen**

Los van de EU-verplichting om bescherming te bieden aan degenen die dat nodig hebben, zouden minderjarigen zich niet gedwongen moeten zien een gevaarlijke reis te ondernemen om internationale bescherming te zoeken in de EU. Daarom is het van belang beschermingsprogramma's in de buurt van landen van herkomst op te zetten en/of te blijven financieren.

Overeenkomstig de EU-richtsnoeren inzake de rechten van het kind<sup>17</sup> zal de EU van begunstigden van EU-geld hoge beschermings- en bijstandsnormen voor niet-begeleide minderjarigen blijven eisen; projecten moeten in ieder geval onderwijsfaciliteiten, medische zorg, en informatie over rechten en procedures omvatten.

De EU en de lidstaten moeten doorgaan met:

#### **Financiering**

- het financieren van activiteiten die bedoeld zijn om minderjarige asielzoekers en vluchtelingen bescherming en bijstand te bieden, zoals activiteiten tegen uitbuiting en gedwongen tewerkstelling, bijvoorbeeld door criminele bendes;

#### **Betrekkingen met derde landen**

<sup>16</sup> Richtlijn 2004/81/EG van de Raad.

<sup>17</sup> EU-richtsnoeren voor de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind, Raad van de EU, *EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law*, 2009.

- het steunen van derde landen bij de uitbreiding van hun juridische en administratieve capaciteit om minderjarige asielzoekers en slachtoffers van mensenhandel te herkennen en specifieke bijstandprogramma's op te zetten;
- het opnemen van activiteiten ter ondersteuning en bescherming van kinderen in de regionale beschermingsprogramma's, die moeten worden uitgebreid tot andere regio's die belangrijk zijn uit het oogpunt van migratiestromen naar de EU en beschermingsbehoeften.

#### **4. OPVANG EN PROCEDURELE WAARBORGEN IN DE EU**

Niet-begeleide minderjarigen die aan de buitengrens of op het grondgebied van de EU worden aangetroffen, moeten onmiddellijk aanspraak kunnen maken op opvang en procedurele waarborgen, tot een duurzame oplossing is gevonden. Gespecialiseerde maatschappelijke organisaties moet worden gevraagd in het gehele proces een actievere rol te spelen. Er moeten maatregelen worden genomen om een soepele overgangperiode te waarborgen voor kinderen die hun bescherming en bijstand dreigen te verliezen omdat ze 18 jaar worden en dan als volwassenen worden beschouwd.

##### **4.1. Procedures bij het eerste contact en beschermingsnormen**

De desbetreffende EU-migratie-instrumenten omvatten al bepalingen betreffende extra bescherming van niet-begeleide minderjarigen. Dat zijn echter contextspecifieke bepalingen die van toepassing zijn op asielzoekers, vluchtelingen, illegaal in de EU verblijvende migranten en slachtoffers van mensenhandel. Ze bieden ook niet allemaal dezelfde bescherming en bijstand. Bovendien doen zich in sommige lidstaten specifieke problemen voor met grensgevallen/transitzones. Deze mogelijke beschermingslacunes moeten worden verholpen.

De EU-wetgeving voorziet niet in het onmiddellijk aanwijzen van een vertegenwoordiger zodra een niet-begeleide minderjarige wordt ontdekt door de autoriteiten, d.w.z. nog voordat de relevante instrumenten worden ingeschakeld. Alleen voor asielzoekers is vertegenwoordiging expliciet geregeld. Hoewel er belangrijke waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen worden geboden in de terugkeerrichtlijn, de richtlijn tijdelijke bescherming, de richtlijn over slachtoffers van mensenhandel<sup>18</sup> en de desbetreffende internationale instrumenten<sup>19</sup>, beschikken de lidstaten over een zekere interpretatieruimte. Er bestaat ook geen gemeenschappelijke omschrijving van de bevoegdheden waarover vertegenwoordigers beschikken, de eisen waaraan zij moeten voldoen en de rol die zij precies spelen. Niet-begeleide minderjarigen moeten worden voorgelicht over hun rechten en toegang hebben tot klachten- en toezichtprocedures.

Niet-begeleide minderjarigen moeten altijd worden gescheiden van volwassenen, om hen te beschermen en om relaties met mensenhandelaars of mensensmokkelaars te verbreken en te voorkomen dat de betrokken minderjarigen (opnieuw) slachtoffer worden. Vanaf het eerste contact moet bescherming vooropstaan, evenals de profilering van het type minderjarige, omdat dit kan helpen de kwetsbaarste niet-begeleide minderjarigen te herkennen. Het

<sup>18</sup> Richtlijn 2008/115/EG, Richtlijn 2001/55/EG en Richtlijn 2004/81/EG.

<sup>19</sup> Het Comité voor de rechten van het kind heeft op basis van het IVRK internationale normen voor de behandeling van niet-begeleide minderjarigen vastgesteld in Algemene opmerking nr. 6 (2005) over de behandeling van niet-begeleide kinderen buiten hun land van herkomst.

toepassen van de verschillende maatregelen die in de wetgeving zijn voorzien en het opbouwen van een vertrouwensrelatie zijn van wezenlijk belang om informatie te verkrijgen die nuttig kan zijn voor de identificatie en opsporing van familieleden, te waarborgen dat niet-begeleide minderjarigen niet verdwijnen uit de opvang, en mensenhandelaars en -smokkelaars te identificeren en vervolgen.

Niet-begeleide minderjarigen moeten altijd in passende accommodatie worden ondergebracht en worden behandeld op een wijze die volledig strookt met hun belangen. In het uitzonderlijke geval dat vreemdelingenbewaring is toegestaan, mag daartoe alleen worden overgegaan in uiterste noodzaak en voor een zo kort mogelijke periode; ook hierbij moeten de belangen van het kind altijd vooropstaan.

Een ander belangrijk punt van zorg is de verdwijning van niet-begeleide minderjarigen die onder bescherming van de nationale autoriteiten zouden moeten staan. Sommigen van hen vallen (opnieuw) ten prooi aan mensenhandelaars, anderen proberen familieleden of leden van hun gemeenschap in andere lidstaten te vinden en/of belanden in de grijze economie en leven onder erbarmelijke omstandigheden.

#### **Wetgevende maatregelen**

- De EU moet hogere beschermingsnormen voor niet-begeleide minderjarigen vaststellen door de onderhandelingen over de herziening van het asielacquis<sup>20</sup> af te ronden en uitvoeriger wetgeving vast te stellen op het gebied van mensenhandel<sup>21</sup> en seksuele uitbuiting van kinderen<sup>22</sup>.
- De Commissie zal erop toezien dat de EU-wetgeving correct wordt toegepast en zij zal op basis van een effectbeoordeling beslissen of de wetgeving moet worden gewijzigd of dat er een specifiek instrument moet worden ingevoerd om voor alle niet-begeleide minderjarigen gemeenschappelijke opvang- en bijstandsnormen vast te stellen ten aanzien van voogdij, wettelijke vertegenwoordiging, toegang tot accommodatie en zorg, eerste gesprekken, onderwijs, gezondheidszorg, enz.

#### **Analyse en uitwisseling van informatie**

<sup>20</sup> Voorstellen tot wijziging van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, (COM(2008)815), Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (COM(2008)820), Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (COM(2008)825), Richtlijn 2005/85/EG van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (COM(2009)554), en Richtlijn 2004/83/EG van de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (COM(2009)551).

<sup>21</sup> Voorstel voor een Richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (COM(2010)95 definitief).

<sup>22</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM(2010)94 definitief).

- De EU moet verschillende ervaringen met het tegengaan van verdwijningen vergelijken en de beste aanpak bevorderen.
- De lidstaten worden verzocht:
  - om niet-begeleide minderjarigen die onderduiken of verdwijnen uit de opvang allereerst als vermiste persoon in het Schengeninformatiesysteem te signaleren;
  - te overwegen evaluatiemechanismen in te voeren om toezicht te houden op de kwaliteit van de voogdij, om zeker te zijn dat het belang van het kind gedurende het gehele besluitvormingsproces voorop blijft staan, en in het bijzonder om misbruik te voorkomen.

### **Bureaus en agentschappen**

- Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken wordt verzocht opleidingen te organiseren en goede methoden te ontwikkelen op het gebied van opvangfaciliteiten, asielprocedures en de integratie van niet-begeleide minderjarigen.
- Frontex wordt verzocht:
  - in het opleidingsprogramma voor grenswachten een specifieke module op te nemen over het herkennen van bijzonder kwetsbare niet-begeleide minderjarigen, zoals niet-begeleide minderjarigen die het slachtoffer zijn van mensenhandel;
  - in nieuwe werkafspraken met derde landen een afzonderlijk onderdeel over kwetsbare groepen, zoals niet-begeleide minderjarigen, op te nemen;
  - grensautoriteiten in derde landen technische bijstand te verlenen op het gebied van grensmaatregelen met betrekking tot niet-begeleide minderjarigen.

### **Financiering**

De Commissie zal:

- de beschikbare middelen efficiënt gebruiken om Europese netwerken van voogden te steunen, goede methoden uit te wisselen en richtsnoeren, gemeenschappelijke curricula en opleidingen e.d. te ontwikkelen;
- de lidstaten die aan de voorwaarden voldoen, financieel ondersteunen bij het opzetten van opvangfaciliteiten die beantwoorden aan de behoeften van niet-begeleide minderjarigen.

## **4.2. Leeftijdsbepaling en opsporing van familieleden**

Leeftijdsbepaling is een belangrijk punt omdat voor minderjarigen een aantal procedurele en juridische waarborgen in de relevant EU-wetgeving gelden en omdat bij het registreren van informatie over niet-begeleide minderjarigen in databases zoals Eurodac bepaalde gegevensbeschermingsvoorschriften moeten worden nageleefd.

Er bestaan verschillende procedures en technieken voor leeftijdsbepaling, waarvan de betrouwbaarheid en de evenredigheid vaak in twijfel worden getrokken. Er zijn niet altijd

beroepsmogelijkheden<sup>23</sup>. Zoals wordt bepleit door deskundigen, moet de voogd in alle fases van de procedure aanwezig zijn en moeten kinderen als kinderen worden behandeld totdat is bewezen dat zij dat niet zijn.

Het opsporen van familieleden is een belangrijk aspect van het uitgangspunt dat de eenheid van het gezin moet worden gewaarborgd. Het is ook noodzakelijk vanuit het oogpunt van de relevante EU-instrumenten: een minderjarige kan niet het land worden uitgezet als hij niet terecht kan bij een familielid, een voogd of opvangfaciliteiten in het land waarnaar hij terugkeert. De lidstaten ondervinden echter grote problemen bij het opsporen van familieleden.

- De Commissie zal richtsnoeren voor goede methoden opstellen, in samenwerking met wetenschappers en juristen en met het Europees Ondersteuningbureau voor asielzaken, dat met technische documenten over leeftijdsbepaling zal komen.
- Het Europees ondersteuningbureau voor asielzaken wordt verzocht opleidingsactiviteiten te organiseren over leeftijdsbepaling, binnen het Europees asielcurriculum een specifieke module op te nemen en een handboek over goede methoden op te stellen.
- Zodra het Visuminformatiesysteem (VIS) operationeel is, dienen de lidstaten hiervan gebruik te maken om de identiteit van geregistreerde niet-begeleide minderjarigen te verifiëren overeenkomstig de voorwaarden van artikel 19 van de VIS-verordening<sup>24</sup>.
- De Commissie zal:
  - de lidstaten aanmoedigen om via wederzijdse bijstand familieleden op te sporen in de landen waar een bepaalde lidstaat voor dat doel een goed werkend netwerk heeft opgezet;
  - een gemeenschappelijke aanpak (i.e. richtsnoeren voor goede methoden) op het gebied van leeftijdsbepaling en het opsporen van familieleden bevorderen, waarbij onder meer wordt vastgesteld hoe te werk moet worden gegaan in het kader van beroepsprocedures.

## 5. DUURZAME OPLOSSINGEN

Op basis van een individueel onderzoek moet worden bepaald wat de belangen van het kind zijn en welke duurzame oplossing het beste is:

- terugkeer en herintegratie in het land van herkomst,
- internationale bescherming of een andere juridische status die het kind de mogelijkheid biedt om goed te integreren in de lidstaat van verblijf,
- of hervestiging.

- Er moet zo snel mogelijk over de toekomst van de niet-begeleide minderjarige worden beslist (bij voorkeur binnen zes maanden), waarbij rekening moet worden gehouden met de verplichting om te trachten familieleden op te sporen, andere herintegratiemogelijkheden in

<sup>23</sup> Zie EMN-rapport.

<sup>24</sup> Verordening (EG) nr. 767/2008.

het land van herkomst te onderzoeken en na te gaan met welke oplossing de belangen van het kind het meest zijn gediend.

### **5.1. Terugkeer en herintegratie in het land van herkomst**

In de meeste gevallen is het waarschijnlijk in het belang van het kind om te worden herenigd met zijn familie en op te groeien in zijn eigen sociale en culturele omgeving. Vanuit dit uitgangspunt moeten de lidstaten worden aangemoedigd innovatief te werk te gaan in een partnerschap met derde landen van herkomst en doorreis, door bijvoorbeeld onderwijs- en opleidingsactiviteiten te financieren. Terugkeer is echter slechts een van de mogelijkheden; het belang van het kind moet altijd vooropstaan. Terugkeer moet bij voorkeur vrijwillig zijn.

De terugkeerrichtlijn<sup>25</sup> bevat een aantal bindende juridische waarborgen met betrekking tot minderjarigen, die uiterlijk in december 2010 moeten zijn omgezet in nationale wetgeving en die de situatie in verschillende lidstaten aanzienlijk zullen verbeteren. Niettemin vertoont de EU-wetgeving op het gebied van de bescherming van niet-begeleide minderjarigen lacunes. Zo kunnen de lidstaten bepalen dat onderdanen van derde landen die worden opgepakt omdat zij de buitengrens illegaal hebben overschreden, niet onder de richtlijn vallen. Niet-begeleide minderjarigen die tot deze categorie behoren, kunnen in dat geval geen aanspraak maken op de juridische waarborgen van de richtlijn. De waarborgen en de grondrechten die zijn verankerd in de nationale wetgeving, het Handvest van de grondrechten van de EU, het IVRK en de instrumenten van de Raad van Europa zijn echter wel bindend voor de lidstaten. Deze situatie moet nader worden onderzocht.

Hoewel voogdij voor asielzoekers en bijstand bij terugkeer niet hetzelfde zijn, is continuïteit van bijstand in de asiel- en terugkeerprocedures noodzakelijk. De overnameovereenkomsten van de EU hebben ook betrekking op minderjarigen, maar omdat zij moeten worden toegepast overeenkomstig de waarborgen die elders in het EU-acquis zijn vastgelegd, bevatten deze overeenkomsten geen specifieke bepalingen over de bescherming van minderjarigen.

Bijstand aan minderjarigen dient continu en stabiel te zijn, en moet de terugkeer en de periode daarna bestrijken. Terugkeer moet in elk geval op een veilige, kindvriendelijke en genderspecifieke manier verlopen. Het gaat er vooral om dat bij de terugkeer van minderjarigen de internationale normen volledig worden nageleefd en dat de betrokkenen worden geaccepteerd in hun eigen omgeving. Veldwerk is daarbij de aangewezen manier om families en gemeenschappen ervan te overtuigen dat het goed is dat de minderjarige terugkeert en om te voorkomen dat hij wordt gestigmatiseerd of opnieuw ten prooi valt aan mensenhandelaars. Dit zou met behulp van bestaande financiële instrumenten kunnen gebeuren door de betrokkenen de mogelijkheid te bieden een school- of beroepsopleiding te volgen en door de landen van herkomst te helpen kinderen en jongeren studie- en werkvooruitzichten te bieden. Er moet tevens toezicht worden gehouden op de herintegratie om ervoor te zorgen dat zich geen grote problemen voordoen.

Maatregelen die bedoeld zijn om te voldoen aan de bepalingen van de terugkeerrichtlijn die betrekking hebben op minderjarigen, komen in aanmerking voor financiering uit het Europees Terugkeerfonds<sup>26</sup>. Het steunen van derde landen bij het aanpakken van het probleem van de niet-begeleide minderjarigen blijft ook een prioriteit van het thematisch programma. De lidstaten en niet-EU-landen zouden deze middelen doelgericht moeten gebruiken.

<sup>25</sup> Richtlijn 2008/115/EG van de Raad.

<sup>26</sup> Zie document SOLID 2008 -21.

De Commissie zal:

### **Financiering**

- prioriteit geven aan de financiering van specifieke activiteiten met betrekking tot niet-begeleide minderjarigen in het kader van het terugkeerfonds en het thematisch programma, zoals:
  - projecten op het gebied van toezicht en follow-up na terugkeer, vooral als het gaat om kinderen die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel;
  - de bevordering van de hereniging van kinderen met hun ouders door middel van de opsporing van familieleden in de lidstaten en in de landen van herkomst;
  - steun aan families en gemeenschappen met het oog op herintegratie;
  - steun aan de autoriteiten van de landen van herkomst op het gebied van terugkeer, door opleidingscentra op te richten, families en teruggekeerde minderjarigen bij te staan, slachtoffers van mensenhandel te beschermen en te voorkomen dat kinderen opnieuw slachtoffer worden, enz.;
  - studies en onderzoeken;
  - projecten en beleidsplannen die in de landen van herkomst studie- en beroepsopleidingsmogelijkheden scheppen die openstaan voor alle minderjarigen.

### **Toezicht op de wetgeving**

- een studie publiceren over de bestaande werkwijzen en de wetgeving van de lidstaten op het gebied van de terugkeer van niet-begeleide minderjarigen en de positie van niet-begeleide minderjarigen die onder een overnameovereenkomst vallen;
- kindvriendelijke goede methoden in de lidstaten bevorderen.

## **5.2. De internationale beschermingsstatus, andere statussen en de integratie van niet-begeleide minderjarigen**

Aan niet-begeleide minderjarigen kan de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming worden verleend volgens de voorwaarden die in de EU-wetgeving zijn vastgelegd. Gezien hun uiterst kwetsbare situatie zijn maatregelen ter ondersteuning van hun integratie in de gastsamenleving van wezenlijk belang. Het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) zou activiteiten op dit gebied kunnen financieren.

De EU-wetgeving en het EU-beleid kennen geen regeling voor minderjarigen die niet kunnen terugkeren; het verlenen van een verblijfsvergunning in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen, wordt geregeld in de nationale wetgeving. In gevallen waarin terugkeer niet mogelijk is of integratie in het land van verblijf in het belang van kind wordt geacht, dient niet-begeleide minderjarigen een status te worden verleend die hun ten minste dezelfde rechten en bescherming biedt als voordien, en passende accommodatie te worden aangeboden. De minderjarigen moeten worden bijgestaan op hun weg naar een geslaagde integratie in de gastsamenleving.

## **Financiering**

De lidstaten wordt verzocht de bestaande financieringsmogelijkheden in het kader van het EVF en het Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen ten volle te benutten.

- De Commissie zal:
  - extra aandacht geven aan activiteiten die verband houden met niet-begeleide minderjarigen bij het vaststellen van de prioriteiten voor communautaire actie in de jaarlijkse werkprogramma's van deze fondsen;
  - zich buigen over de vraag hoe de problematiek van de niet-begeleide minderjarigen beter aan bod kan komen in de volgende generatie financiële instrumenten (vanaf 2014) voor migratiebeheer;
  - projecten voor de integratie van niet-begeleide minderjarigen met een wettelijke status financieren, waarbij zij in het bijzonder aandacht zal schenken aan programma's die het herstel van slachtoffers van kindspecifiek geweld of mensenhandel bevorderen.

## **Beleidsontwikkeling**

- In het integratiebeleid van de lidstaten en van de EU dient de kwestie van de niet-begeleide minderjarigen verder te worden uitgewerkt op basis van de uitwisseling en verdere ontwikkeling van goede methoden, enz.
- De Commissie zal:
  - problemen die specifiek verband houden met niet-begeleide minderjarigen behandelen in de nieuwe EU-agenda voor de integratie van migranten;
  - de situatie van niet-begeleide minderjarigen onderzoeken in de geplande studie over de behandeling van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen die tijdelijk niet kunnen terugkeren, en nagaan of het nodig of wenselijk is dat er een gemeenschappelijk kader komt met betrekking tot niet-begeleide minderjarigen die niet kunnen terugkeren.

### **5.3. Hervestiging**

Niet-begeleide minderjarige vluchtelingen die zich in derde landen bevinden, zouden ook in de EU kunnen worden hervestigd, als dit na zorgvuldige afweging in het belang van het kind blijkt te zijn en er geen andere duurzame oplossing is<sup>27</sup>. Bij het maken van deze afweging zullen de lidstaten nauw blijven samenwerken met het UNHCR en met de betrokken maatschappelijke organisaties.

- De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen optimaal gebruik te blijven maken van de financieringsmogelijkheden op het gebied van hervestiging in het kader van het EVF.

---

<sup>27</sup> COM(2009) 447.



- De Commissie en de lidstaten moeten erop toezien dat bij de tenuitvoerlegging van het voorgestelde gemeenschappelijke EU-hervestigingsprogramma rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van minderjarigen.

## **6. CONCLUSIE**

In dit actieplan worden concrete oplossingen geboden voor de problemen die voortvloeien uit de komst van grote aantallen niet-begeleide minderjarigen naar de EU. Daarbij worden de rechten van het kind volledig geëerbiedigd en staat het belang van het kind voorop. Het actieplan moet worden beschouwd als het startpunt van een langetermijnproces, dat alleen kan slagen met de steun en de inzet van alle betrokken partijen: de EU-instellingen en -organen, de lidstaten, derde landen en het maatschappelijk middenveld. De komende jaren zullen verdere maatregelen worden voorgesteld en kunnen studies, analyses en effectbeoordelingen worden verricht.

De Commissie doet uiterlijk medio 2012 en vóór 2015 verslag van de tenuitvoerlegging en stelt dan wellicht een herziening van het actieplan en/of bijkomende maatregelen voor.