



Bruxelles, den 2.8.2013  
COM(2013) 567 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om kravene til børn, der passerer medlemsstaternes ydre grænser**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## om kravene til børn, der passerer medlemsstaternes ydre grænser

### 1. INDLEDNING

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 444/2009<sup>1</sup> af 28. maj 2009 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (i det følgende benævnt "forordningen") indførte "én person - et pas"-princippet. Ifølge dette princip skal pas og rejsedokumenter udstedes som personlige dokumenter. Familiepas og andre former for gruppepas kan ikke længere udstedes. Princippet blev anbefalet af Den Internationale Organisation for Civil Luftfart (ICAO) allerede i 1997, da det anses for at være mere sikkert, at hver person – inklusive børn – har sit eget pas<sup>2</sup>.

Med denne rapport efterkommes kravet i forordningens artikel 1, ifølge hvilken "Kommissionen senest den 26. juni 2012 forelægger en rapport om kravene vedrørende børn, der rejser alene eller med ledsager, og som passerer medlemsstaternes ydre grænser, og foreslår om nødvendigt passende initiativer for at sikre en fælles tilgang, hvad angår bestemmelserne om beskyttelse af børn, der passerer medlemsstaternes ydre grænser." Dette dokument bygger på en omfattende undersøgelse, der er foretaget for Kommissionen (i det følgende benævnt: "undersøgelsen"<sup>3</sup>) om lovgivnings praksis i EU, i medlemsstaterne og i de associerede Schengenlande<sup>4</sup>, hvad angår spørgsmålet om børn fra EU og tredjelande<sup>5</sup>, som - alene eller ledsaget - passerer de ydre grænser<sup>6</sup>. Rapporten vedrører (specifikt) kontrol af børn, der passerer de ydre grænser *lovligt*.

### 2. GENNEMFØRELSE AF "EN PERSON - ET PAS"-PRINCIPPET

De fleste medlemsstater har allerede fulgt dette princip i mange år. Ikke desto mindre fastsattes der i forordningen en overgangsperiode, i henhold til hvilken medlemsstaterne skulle gennemføre princippet senest den 26. juni 2012 på en sådan måde, at "den oprindelige gyldighed for indehaveren af dokumentet dog ikke berøres".

Sidstnævnte bestemmelse betød, at:

- pas til EU-borgere kun må udstedes som personlige dokumenter fra den 26. juni 2012

<sup>1</sup> EUT L 142 af 6.6.2009, s. 1.

<sup>2</sup> <http://legacy.icao.int/icao/en/atb/sgm/OnePassportConcept.htm>

<sup>3</sup> Undersøgelsen blev foretaget af Ramboll-EurAsylum-konsortiet inden for rammerne af Fonden for De Ydre Grænser. Den endelige rapport findes på webstedet for Kommissionens Generaldirektorat for Indre Anliggender: [Http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index\\_en.htm](Http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm). Rapporten dækker en række spørgsmål i forbindelse med problemer med børn, der passerer grænserne. Denne rapport beskæftigede sig imidlertid med de centrale spørgsmål såsom virkningen af "en person - et pas"-princippet.

<sup>4</sup> Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

<sup>5</sup> I overensstemmelse med artikel 1 i FN's konvention om barnets rettigheder forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år i denne rapport.

<sup>6</sup> I overensstemmelse med, at der ikke foretages kontrol ved de indre grænser og med artikel 1 i forordningen omhandler denne rapport ikke spørgsmål vedrørende børns bevægelse inden for Schengenområdet, selv om Kommissionen er klar over, at der også der foregår handel med børn samt bortførelser.

- alle børn uanset alder skal efter denne dato have deres eget EU-pas, og de må ikke rejse udelukkende på grundlag af, at de er indskrevet i deres forældres pas
- forældrenes pas forbliver gyldigt for indehaverne efter den 26. juni 2012, selvom de indeholder deres børns navne.

Imidlertid havde nogle få medlemsstater en anden opfattelse af overgangsperiodens art og fremførte, at de stadig havde tilladelse til at udstede pas med indskrivelse af børn (de såkaldte familiepas) indtil den 26. juni 2012, og at indskrivningen af børn ville forblive gyldig i hele passets gyldighedsperiode.

Kommissionen gjorde det klart i den relevante arbejdsgruppe i Rådet, at en sådan fortolkning ville være i strid med formålet med bestemmelsen og fastsættelsen af den treårige overgangsperiode.

Kommissionen udarbejdede yderligere vejledning om emnet i form af en henstilling af 14. december 2012<sup>7</sup> om ændring af henstilling om en fælles "Praktisk vejledning for grænsevagter (i det følgende benævnt Schengenvejledningen)" til brug for medlemsstaternes kompetente myndigheder ved udøvelse af grænsekontrol af personer (K(2006) 5186 endelig)<sup>8</sup>.

Vejledningen præciserer, at forordningen ikke gælder for Irland og Det Forenede Kongerige og heller ikke for pas udstedt af tredjelande. Henstillingen henviser til, at bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF<sup>9</sup> om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område finder anvendelse. I henhold til artikel 5, stk. 4, i direktivet<sup>10</sup> bør manglen på et individuelt pas for børn, der er indskrevet i deres forældres pas, ikke automatisk medføre, at vedkommende nægtes udrejse af eller indrejse i en medlemsstat. Indskrivelse af barnet i forældrenes pas kan betragtes som "et andet middel til at bevise, at de er omfattet af retten til fri bevægelighed".

I størstedelen af medlemsstaterne blev "en person - et pas"-princippet iværksat for flere år siden på grundlag af nationale bestemmelser. Kun få medlemsstater ventede til den 26. juni 2012 med helt at udfase familiepas.

Medlemsstaterne har ikke indberettet problemer, og undersøgelsen beretter heller ikke om problemer i forbindelse med indførelse af princippet. Faktisk viste undersøgelsen, at "en person - et pas"-princippet er blevet vel modtaget af alle relevante aktører og især grænsevagter, nationale myndigheder og ngo'er, der arbejder med beskyttelse af børn. De fleste mener, at det har gjort børns rejser sikrere og grænsepassagen hurtigere, da det nu er muligt for grænsevagterne rent faktisk at identificere et barn som personen i passet.

<sup>7</sup> C(2012) 9330 endelig.

<sup>8</sup> K(2006) 5186 endelig.

<sup>9</sup> EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77.

<sup>10</sup> "Hvis unionsborgeren eller et familiemedlem, som ikke er statsborger i en medlemsstat, ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter eller de eventuelt krævede visa, giver den berørte medlemsstat disse personer enhver rimelig mulighed for inden for en rimelig frist at opnå eller fremskaffe de nødvendige dokumenter, eller få bekræftet eller på anden måde godtgjort, at de er omfattet af retten til fri bevægelighed og ophold, inden der træffes afgørelse om tilbagesendelse."

I visse tilfælde er det blevet vanskeligere at knytte et rejsende barn til dets forældre, når de ikke har samme efternavn. I denne forbindelse støtter flere aktører, herunder Frontex<sup>11</sup>, tanken om at indføje oplysninger om forælder/forældre/værge(r) i barnets pas.

### 3. SÆRLIG BØRNELOVGIVNING OG -PRAKSIS, FOR SÅ VIDT ANGÅR PASSAGE AF GRÆNSER

Begrebet "en person - et pas" er kun ét af de krav, der sigter mod at sikre børns passage af grænser, beskytte deres rettigheder samt bekæmpe bortførelse af og handel med børn. Der er flere andre bestemmelser og procedurer på EU-plan og nationalt plan i denne henseende. Formålet med dette kapitel er at give et kort overblik over de mest relevante bestemmelser og praksisser.

#### 3.1. Lovgivning og praksis på EU-plan

De vigtigste bestemmelser vedrørende børns passage af Schengenområdet ydre grænser er fastsat i forordning (EF) nr. 562/2006<sup>12</sup> om indførelse af en fællesskabskodeks for regler gældende for personers grænsepassage (i det følgende benævnt **Schengengrænsekodeks**) og dertil hørende bilag<sup>13</sup>. Bortset fra at gøre opmærksom på, at "Grænsevagter skal være særlig opmærksomme på mindreårige", fastsættes det i bilag VII, punkt 6, i Schengengrænsekodeksen, at det med hensyn til ledsagede børn er nødvendigt at sikre, at de personer, der ledsager børnene, har forældremyndigheden over dem. Dette bør især ske, når barnet ledsages af én voksen, eller når grænsevagterne får mistanke om, at barnet er blevet ulovligt fjernet fra den person, der har forældremyndigheden. I tilfælde af "alvorlig grund til mistanke" skal grænsevagterne foretage yderligere undersøgelser. Med hensyn til børn, som rejser alene, skal grænsevagterne generelt foretage grundig kontrol af børns rejsedokumenter.

I punkt 3.7 i anden del, afsnit 1, i den **praktiske vejledning for grænsevagter**<sup>14</sup> er det endvidere fastsat, at hvis der hersker tvivl om, hvorvidt barnet har tilladelse til at passere grænsen ved udrejse, skal grænsevagterne kontakte det nationale kontaktpunkt<sup>15</sup> i den Schengen-medlemsstat, hvor barnet er hjemmehørende eller har opholdssted. Hvis nogle af oplysningerne giver anledning til mistanke om bortførelse eller ulovlig udrejse, kan grænsevagterne nægte barnet udrejse eller indsamle alle tilgængelige oplysninger om bestemmelsesstedet for barnet og den person, der ledsager det.

Procedurerne og betingelserne vedrørende borgere fra tredjelande, som rejser ind i Schengenområdet, og som har visumpligt, er fastsat i forordning (EF) nr. 810/2009<sup>16</sup> om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (i det følgende benævnt **visumkodeks**). For så vidt angår børn kræves det, at deres ansøgningsformularer skal være underskrevet af en person, der har forældremyndighed eller værgemål. I henhold til håndbogen om behandling af

---

<sup>11</sup> Denne idé blev også fremlagt under forhandlingerne af forordningen. Den blev imidlertid opgivet af forskellige årsager såsom retsgrundlaget for en sådan bestemmelse (se også punkt 5.1).

<sup>12</sup> EUT L 105 af 13.4.2006, s. 1.

<sup>13</sup> Navnlig bilag VII: Særlige regler for bestemte personkategorier.

<sup>14</sup> Kommissionens henstilling om udarbejdelse af en fælles Praktisk vejledning for grænsevagter (Schengenvejledning) til brug for medlemsstaternes kompetente myndigheder ved udøvelse af grænsekontrol af personer (K(2006)5186 endelig), som ændret af Kommissionens henstilling K(2008) 2976 endelig.

<sup>15</sup> De nationale kontaktpunkter med henblik på rådførelse vedrørende mindreårige er anført i bilag 37 i vejledningen.

<sup>16</sup> EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1.

visumansøgninger og ændring af udstedte visa<sup>17</sup> (i det følgende benævnt **visumkodekshåndbogen**) skal konsulaterne bekræfte, at den person, som ansøger om visum på barnets vegne, er barnets forælder eller værge. Samtykke fra indehaveren af forældremyndigheden eller værgen bør indhentes for ansøgere under 18 år uanset myndighedsalderen i opholdslandet. Konsulaterne skal også kontrollere, at barnet ikke er ulovligt fjernet fra den persons varetægt, der er tillagt forældremyndigheden over det. Såfremt konsulatet har mistanke om en sådan ulovlig fjernelse af barnet, skal det foretage alle nødvendige undersøgelser for at forhindre dette.

I praksis gennemførte **Frontex** på EU-plan i november-december 2010 en fælles operation vedrørende ulovlig indvandring af børn (Agelaus 2010). Den blev foretaget i 42 lufthavne i hele Europa med henblik på at øge bevidstheden om problemet med ulovlig migration, der omfatter børn. I november 2011 fremhævede en af Frontex ledet fælles operation, Hammer, der blev gennemført i et samarbejde mellem forskellige agenturer, ligeledes spørgsmålet om handel med børn. Der blev i denne forbindelse udarbejdet operationelle retningslinjer. Retningslinjerne understreger, at barnets tarv altid skal være et primært hensyn, og at *non-refoulement*-princippet skal overholdes. De indeholder en ikke-udtømmende liste over indikatorer for børnehandel og anfører, at hvis der er tegn på, at barnet kan være i fare, bør grænsevagterne foretage en mere specifik kontrol (en såkaldt "second line"-kontrol). Retningslinjerne indeholder også nyttige tips om, hvordan man kommunikerer med børn. I 2011 udviklede Frontex også en kursuspakke til grænsevagter om bekæmpelse af menneskehandel; kursusbogen indeholder afsnit om behandling af børns specifikke forhold og behov.

### 3.2. Lovgivning og praksis på nationalt plan

Hvad angår national lovgivning og praksis, er der meget få konkrete krav vedrørende børn, der passerer grænserne.

Et fælles instrument til sikring af børn er **kravet om forældresamtykke**. I de fleste medlemsstater skal samtykket foreligge allerede i pasansøgningsfasen. Nogle medlemsstater<sup>18</sup> kræver skriftlig tilladelse fra eller udfyldelse af ansøgningen af en forælder/værge. Andre medlemsstater<sup>19</sup> kræver skriftlig tilladelse fra begge forældre. Visse medlemsstater<sup>20</sup> kræver, at en forælder skal være til stede sammen med barnet under ansøgningsprocessen, mens begge forældre - i princippet - skal være til stede i andre medlemsstater<sup>21</sup>.

Desuden forbeholder grænsevagter i de fleste medlemsstater især i tilfælde af mistanke sig ret til at bede om dokumentation for at afgøre forholdet mellem barnet og de(n) ledsagende voksne i overensstemmelse med bilag VII i Schengenrænsekodeksen. I praksis er dette normalt en **forældregodkendelse**, der giver forælderens(renes) samtykke til, at barnet må rejse ud af eller ind i landet. Det er forskelligt, om denne godkendelse kræves for børn af EU-borgere<sup>22</sup>, egne statsborgere<sup>23</sup> eller af tredjelandsstatsborgere<sup>24</sup>. For egne statsborgere er visse

<sup>17</sup> Kommissionens afgørelse K(2010) 1620 endelig af 19. marts 2010 om en håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa.

<sup>18</sup> For eksempel: Det Forenede Kongerige, Estland, Letland, Portugal, Rumænien, Slovenien, Tjekkiet, og Østrig.

<sup>19</sup> For eksempel: Danmark, Finland, Grækenland, Irland, Malta, Nederlandene, Polen og Sverige.

<sup>20</sup> For eksempel: Belgien, Litauen, Spanien, Tyskland og Slovakiet.

<sup>21</sup> For eksempel: Bulgarien, Frankrig og Italien.

<sup>22</sup> For eksempel: Italien, Polen og Portugal.

<sup>23</sup> For eksempel: Bulgarien, Litauen og Rumænien.

<sup>24</sup> For eksempel: Belgien, Cypern, Letland, Frankrig, Malta, Portugal og Spanien.

myndigheder i et par medlemsstater udpeget til at give godkendelsen, mens de fleste medlemsstater ikke har en specifikt udstedende myndighed eller standard for forældre tilladelser. Regler og praksisser varierer også med hensyn til behovet for bekræftelse af ægtheden og/eller oversættelse af tilladelsen.

Under visse omstændigheder er en nyttig metode til at sikre, at børn rejser med den rigtige godkendelse fra deres værge(r), at **kontrollere forældremyndigheden** ved grænsen. I mange medlemsstater er det temmelig svært for grænsevagterne at skaffe oplysninger om forældremyndighed, især med kort varsel. Mens grænsevagter i nogle af medlemsstaterne<sup>25</sup> har direkte adgang til nationale databaser og folkeregistre, er de i andre medlemsstater<sup>26</sup> nødt til at gå via kommuner og lokale domstole for at indhente oplysningerne.

I henhold til EU's lovgivning om transportvirksomheders ansvar, navnlig direktiv 2001/51 af 28. juni 2001<sup>27</sup>, skal transportvirksomheder sikre, at passagerer, der rejser fra tredjelande, er i besiddelse af de nødvendige rejsedokumenter for at rejse ind på medlemsstaternes område. I denne sammenhæng kan **transportvirksomheder** spille en rolle i forbindelse med kontrol af børns identitet og deres forhold til de ledsagende voksne. Undersøgelsen viste, at transportvirksomhederne kun er særlig opmærksomme på børn, der rejser alene, hvorimod børn, der rejser sammen med én forælder får langt mindre opmærksomhed. Børn, der rejser alene med fly, ser ud til at være mest "beskyttede", da luftfartselskaberne følger Den Internationale Luftfartssammenslutnings (IATA) retningslinjer<sup>28</sup> for håndtering af børn, der rejser alene, og de fleste luftfartselskaber har indført en tjeneste for uledsagede mindreårige. For børn, der rejser ad søvejen eller over land, findes der mere diversificerede procedurer. Omfanget af samarbejde mellem grænsevagter og transportvirksomheder er ligeledes forskelligt fra land til land. I nogle medlemsstater finder et aktivt og formaliseret samarbejde sted mellem luftfartselskaber og grænsevagter, for eksempel i forbindelse med sporing af mistænkelige situationer, men dette er ikke altid tilfældet.

Mens kravene vedrørende forældre tilladelse varierer, anvender medlemsstaterne relativt ens **praksisser** til at **identificere en mulig risikosituation** (for eksempel en mulig bortførelse eller menneskehandel). Det er i høj grad et spørgsmål om individuel vurdering af situationen og mødet mellem grænsevagten og barnet, der er afgørende for, om grænsevagtens mistanke vækkes eller ej. Bl.a. kan følgende faktorer øge deres mistanke eller i det mindste få dem til rutinemæssigt at følge op på paskontrollen med yderligere kontrol af: - forskellige efternavne eller barnets og den voksne ledsagers forskellige udseende, barnets adfærd og samspillet mellem barnet og den ledsagende voksne, afrejselandet eller bestemmelsesstedet, f.eks. lande, der forbindes med kendte menneskehandelsruter.

Undersøgelsen viste, at barnets sikkerhed normalt vejer tungere i grænsevagternes beslutninger end behovet for at rejse, da alle de sager, der vækker den mindste mistanke sædvanligvis videregives til "second line"-kontrol. Der findes imidlertid kun få statistikker om børn, der har vist sig at være i fare ved grænserne (eller om børns grænsepassager i almindelighed).

De fremgangsmåder, som benyttes af grænsevagterne, synes at være baseret på en blanding af uddannelse, retningslinjer, erfaring og sund fornuft. Selv om der findes specifikke

<sup>25</sup> For eksempel: Estland, Finland, Letland, Nederlandene, Sverige og Tyskland.

<sup>26</sup> For eksempel: Malta og Tjekkiet.

<sup>27</sup> EFT L 187 af 10.7.2001, s. 45.

<sup>28</sup> Anbefalet bedste praksis for mindreårige, IATA/CAWG's, 41. møde, den 16.-17. maj 2007, Tokyo.

uddannelsesprogrammer i nogle medlemsstater<sup>29</sup>, og grænsevagterne i mange andre medlemsstater får en vis uddannelse i at beskytte børn, viste undersøgelsen, at der ofte var forholdsvis ringe opmærksomhed om emnet.

Der findes også konkrete **indberetninger**, som kan øge grænsevagternes opmærksomhed og føre til yderligere foranstaltninger. Ud over de nationale databaser, de har til rådighed, anvender alle Schengenlandene anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) som deres væsentligste kilde til oplysninger om børn, der er blevet meldt savnet, eller om særlige indberetninger om den voksne ledsager. I sådanne tilfælde kan grænsevagterne kontakte det såkaldte Sirenekontor i barnets hjemland. Desuden kan de også kontakte de nationale kontaktpunkter for mindreårige (Bilag 37 i Praktisk vejledning for grænsevagter) og Europols og Interpols databaser, der indeholder oplysninger om f.eks. kriminelle og forsvundne personer samt om børn, der er ofre for udnyttelse.

Når grænsevagterne først har identificeret en risiko, synes deres **nationale koordineringsmekanismer (henvisning)** at variere meget fra den ene medlemsstat til den anden. I et par medlemsstater<sup>30</sup> er sådanne henvisningsmekanismer meget klart specificeret og fulgt, mens de i andre snarere er baseret på *ad hoc*-beslutninger. Grænsevagterne har normalt kendskab til, hvilke sociale tjenester de kan kontakte, men der er ikke altid konkrete beskrivelser af, hvornår disse skal kontaktes, eller hvilken procedure der skal følges, især under særlige forhold (f.eks. identificering af en risiko tidligt eller sent på dagen).

#### 4. GOD PRAKSIS

Der er fastsat en del god praksis for at sikre en bedre beskyttelse af børn:

- Grænsevagter tilbydes specialkurser i beskyttelse af børn. I et par medlemsstater modtager luftfartselskabernes jord- og kabinepersonale også en sådan uddannelse.
- Ved større grænseovergangssteder er der på hvert skiftehold en grænsevagt, der har gennemgået et specialkursus i håndtering af børn.
- Der er et veletableret samarbejde mellem grænsevagter og check-in personale i store lufthavne.
- Hvis der kræves forældretilladelse, foretages der i mistænkelige tilfælde kontrol af dokumenternes ægthed ved at kontakte den anden forælder/forældrene og stille kontrolspørgsmål for at fastslå, at de er dem, de giver sig ud for at være.
- For børn under en vis alder betragtes det som sikrere at blive underkastet grænsekontrol foretaget af grænsevagter frem for automatisk grænsekontrol.
- Grænsevagterne har direkte adgang til de nationale folkeregistre.
- Der er indført klare henvisningsmekanismer med hensyn til, hvilke myndigheder der skal kontaktes i en krisesituation og hvornår.

---

<sup>29</sup> For eksempel skiller Det Forenede Kongerige sig ud ved at have særlige kurser vedrørende børn, der støttes af det britiske grænseagenturs "adfærdskodeks for børns sikkerhed mod overgreb".

<sup>30</sup> For eksempel: Bulgarien, Det Forenede Kongerige.

## 5. KONKLUSIONER:

### 5.1. "En person - et pas"

Indførelsen af "en person - et pas"-princippet synes ikke at volde problemer. Aktører og berørte parter mener, at det har gjort børns rejser sikrere og passage af grænserne hurtigere, da det nu er muligt for grænsevagterne rent faktisk at identificere barnet som værende personen i passet, hvilket var vanskeligt, da barnet rejste på et familiepas.

Allerede under drøftelserne af pasforordningen rejstes spørgsmålet, om **optagelse af navn(et)(ene) på de(n) juridiske værge(r) i børns pas** ville give en merværdi. Det kunne potentielt lette grænsepassagen (både for rejsende og grænsevagter) i tilfælde, hvor en forælder og et barn, der rejser sammen, har forskellige efternavne. På den anden side kan et sådant initiativ i realiteten medføre et behov for yderligere dokumentation, når voksne, bortset fra de forældre/værger der er optaget i passet, rejser sammen med barnet. Der vil være en yderligere administrativ byrde forbundet med, at barnets pas skal fornyes i tilfælde af, at der sker ændringer i forældremyndigheden, eller at forældre ændrer navn (f.eks. gifter sig igen). Hidtil har Kommissionen ikke tilstrækkelig begrundelse for at mene, at et sådant initiativ vil bidrage til at identificere ofre for børnehandel og/eller bortførelse, og at der derfor vil være behov for, at EU gør en indsats i denne henseende. Kommissionen er rede til at drøfte fordele og ulemper med medlemsstaterne og de berørte parter. Under alle omstændigheder er der intet til hinder for, at medlemsstaterne indfører forældres/værgers navne i børns pas.

På grund af forordningens anvendelsesområde gælder "en person - et pas"-princippet for statsborgere i de stater, der indgår i Schengenområdet. Schengengrænsekodeksen forpligter ikke **børn fra tredjelande** til at have deres eget, individuelle pas, når de rejser ind i eller ud af Schengenområdet. Hvad angår børn fra tredjelande, der er omfattet af visumpligt, synes Schengenvisummet at give samme "beskyttelse" som "en person - et pas"-princippet, da det indeholder et billede af nyere dato af barnet, selv om dette er optaget i forældrenes pas, dvs. selv i forbindelse med familiepas udstedes der separate visa med individuelle fotos til (hver af) forældrene og (hvert af) barnet/børnene. Desuden skal konsulaterne i løbet af visumproceduren kontrollere, at de(n) person(er), der ansøger om visum på barnets vegne, er dets forælder/forældre eller værge(r). Denne form for "beskyttelse" omfatter imidlertid ikke børn fra tredjelande, der ikke har visumpligt. Ikke desto mindre er "en person - et pas"-princippet allerede blevet en anbefalet ICAO-standard i de fleste af de visumfrie lande. Derfor finder Kommissionen det ikke nødvendigt at kræve, at børn fra tredjelande skal have deres eget individuelle pas.

### 5.2. Lovgivning og praksis på EU-plan

Visse berørte parter mener, at arbejdet ved grænseovergangsstederne kan lettes med **mere detaljerede retningslinjer** og eksempler på bedste praksis. På den anden side ville det være vanskeligt at indarbejde de forskellige situationer, som grænsevagterne kommer ud for, i formelle regler og procedurer.

Kommissionen har fremsat forslag til ændring af Schengengrænsekodeksen<sup>31</sup>, der kræver, at de fælles grundlæggende uddannelsesprogrammer for grænsevagter skal indeholde specialuddannelse i at opdage og håndtere situationer, der involverer særligt udsatte personer, som f.eks. uledsagede mindreårige og ofre for menneskehandel. Ændringerne kræver også, at listen over nationale kontaktpunkter med henblik på samråd i forbindelse med mindreårige (på nuværende tidspunkt på frivilligt grundlag) bør oprettes formelt, og anvendelsen af den

---

<sup>31</sup> KOM(2011) 118 endelig.



gøres obligatorisk, hvis der foreligger tvivl om nogle af de forhold, der vedrører mindreårige, uanset om de rejser med ledsager eller ej.

I betragtning af de mange forskellige sager vedrørende grænsekontrol af børn, finder Kommissionen det ikke nødvendigt at foretage yderligere præciseringer i EU's retsakter. Samtidig er Kommissionen rede til at undersøge alternative måder at forsyne grænsevagter med yderligere vejledning i form af retningslinjer, uddannelse eller andet.

På baggrund af de eksisterende resultater, erfaringerne fra de relevante fælles operationer og i synergi med det igangværende arbejde i Kommissionen med udarbejdelse af særlige retningslinjer for konsulære tjenester og grænsevagter vedrørende identifikation af ofre for menneskehandel, opfordres Frontex til at højne bevidstheden om spørgsmål vedrørende børns grænsepassage ved at forbedre det fælles grundlæggende uddannelsesprogram<sup>32</sup> og/eller at udvikle et særligt uddannelsesmodul og/eller retningslinjer og/eller workshops. Medlemsstaterne opfordres ligeledes til at lægge mere vægt på dette problem i uddannelsen af deres grænsevagter.

Børns sikkerhed er af allerstørste betydning for grænsevagterne; sager, der vækker den mindste mistanke, underkastes sædvanligvis en mere specifik kontrol. Kommissionen vil dog overveje at regulere den praktiske vejledning for grænsevagter og håndbogen om visumkodeksen og understrege, at barnets tarv skal være et primært hensyn.

### 5.3. Lovgivning og praksis på nationalt plan

De nationale lovgivninger og praksisser vedrørende **forældrenes tilladelse** er temmelig forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Trods den begrænsede harmonisering på området, er grænsevagternes praksis vedrørende kontrol af børn dog forholdsvis ens.

Det er ikke muligt at konkludere, om børn beskyttes bedre i de medlemsstater, hvor der i princippet kræves en formular med forældretilladelse ved grænsen. Nogle aktører understreger, at det er let at forfalske formularerne, andre betragter tilladelsen som en unødvendig ekstra komplikation, navnlig når forældrenes samtykke også kræves for at få passet. Der er imidlertid adskillige aktører, der går ind for at udvikle en standardiseret forældresamtykkeformular til rejser til og fra Schengenområdet (Frontex) eller internationalt (ICAO). En harmonisering ville gøre det lettere for rejsende at vide, hvad der kræves med hensyn til forældres godkendelse/samtykke ved grænsen af en voksen ledsager og af børn, der rejser alene. Derfor bør Kommissionen og medlemsstaterne følge drøftelserne om en eventuel udvikling af en formular "Samtykke til at rejse", som det blev foreslået af det permanente kontor for Haagerkonferencen om international privatret<sup>33</sup>, og som kan blive viderebehandlet af ICAO.

Som følge af de forskellige bestemmelser i medlemsstaterne, navnlig med hensyn til behovet for en forældretilladelse ved grænsen, er **tilvejebringelse af pålidelige oplysninger til offentligheden** af afgørende betydning. Mens oplysninger om krav om pas og visa er let tilgængelige for de rejsende på flere sprog, synes det at være meget vanskeligt at finde konkrete oplysninger om nødvendigheden af støttemateriale, såsom forældretilladelser. Oplysningerne er ofte kun tilgængelige på den pågældende medlemsstats sprog, og hvor de findes, er de vanskelige at finde frem til, eller de modsiger andre informationskilder. EU's

<sup>32</sup> Artikel 5 i Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser.

<sup>33</sup> <http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2012pd15e.pdf>

officielle websted, Europaportalen, giver heller ikke særlige oplysninger om dette emne. Det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område har påbegyndt udarbejdelsen af et faktablad om de civilretlige aspekter af lovlig fjernelse af børn til en anden stat. Faktabladet baseres på input fra medlemsstaterne og vil blive stillet til rådighed på den europæiske e-justice-portal<sup>34</sup>. Kommissionen er desuden parat til at forbedre sit websted europa.eu/travel på grundlag af input fra medlemsstaterne. Medlemsstaterne bør også i væsentlig grad forbedre kvaliteten af de oplysninger, der videregives til offentligheden om kravene vedrørende børns passage af grænser.

Når grænsevagter identificerer en mulig risikosituation, synes deres procedurer og viden om eksisterende **nationale koordineringsmekanismer** at variere meget fra den ene medlemsstat til den anden. Klare nationale koordineringsmekanismer findes tilsyneladende kun i få medlemsstater. Derfor opfordres medlemsstaterne til at udvikle passende nationale koordineringsmekanismer og til at underrette grænseovergangsstederne om disse mekanismer, således at grænsevagterne ved, hvem de skal kontakte, i hvilken situation, samt hvilke ansvarsområder de forskellige aktører har. Man bør være særligt opmærksom på de vanskeligheder, som grænsevagterne står over for i balancegangen mellem beskyttelsen af barnets tarv og den potentielle hindring for dets rejse. Det arbejde, der allerede er udført på området menneskehandel, kan bruges som inspiration til udviklingen af sådanne henvisningsmekanismer.

Endelig findes der meget **få statistiske oplysninger** om børn, der påvises at være i fare ved grænserne (eller om børns grænsepassage generelt) og om handel med børn samt bortførelse. For at kunne udvikle mere dokumentationsbaserede politikker på området, opfordres medlemsstaterne og Frontex til at forbedre indsamlingen af data og statistik om børn, der passerer grænser.

---

<sup>34</sup> <https://e-justice.europa.eu/home.do>.