

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 604/2013 for så vidt angår fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af uledsagede mindreårige uden familiemedlemmer, søskende eller slægtninge med lovligt ophold i en medlemsstat«

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)

(2015/C 012/11)

Ordfører: **Grace Attard**

Europa-Parlamentet besluttede den 3. juli 2014 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 604/2013 for så vidt angår fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af uledsagede mindreårige uden familiemedlemmer, søskende eller slægtninge med lovligt ophold i en medlemsstat«

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, der vedtog sin udtalelse den 30. september 2014.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 502. plenarforsamling den 15.—16. oktober 2014, mødet den 15. oktober, følgende udtalelse med 143 stemmer for og 1 imod:

1. Anbefalinger og overvejelser

1.1 EØSU er enig i forslaget om at ændre forordning (EU) nr. 604/2013. Hindringer såsom de komplekse administrative, juridiske og øvrige systemer i medlemsstaterne, manglen på information og frygten for at blive indberettet mv. må der imidlertid gøres noget ved, så det sikres, at ingen børn havner i en situation, hvor de ingen retssikkerhed har eller er statsløse.

1.2 EØSU henstiller på det kraftigste, at princippet om **»barnets tarv«** gives forrang for al anden national og international lovgivning.

1.3 EØSU konstaterer, at det foreliggende forslag ikke indeholder nærmere bestemmelser om, »hvordan« og »af hvem« det afgøres, hvad der er i »barnets tarv«. Definitionen heraf bør være i overensstemmelse med bestemmelserne og standarderne i internationale menneskerettighedskonventioner.

1.4 Udvalget anbefaler, at personer, som har at gøre med uledsagede mindreårige, får den nødvendige uddannelse i respekt for børns rettigheder.

1.5 Den instans, der afgør, hvad der i barnets tarv, bør være et uafhængigt organ uden forbindelse til immigrationsmyndighederne, således at interessekonflikter undgås, og der er garanti for kvalificeret personale. Allerhelst bør det være den nationale instans, der er ansvarlig for spørgsmål om beskyttelse af børn ⁽¹⁾.

1.6 EØSU understreger, at en af de presserende prioriteter er at få sat en stopper for **tilbageholdelsen af børn**, hvad enten de er ledsagede eller uledsagede, og uanset hvilken procedure de er genstand for.

⁽¹⁾ Såsom kontoret for beskyttelse af mindreårige (*Oficina de Proteccion de Menores*) i Spanien eller børne- og ungdomsforsorgen i Tyskland.

1.7 I overensstemmelse med **non-refoulement**-forpligtelserne i international menneskerettigheds-, humanitær- og flygtningelovgivning bør uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familie, aldrig nægtes indrejse i et land.

1.8 EØSU anbefaler, at Kommissionen fastlægger ensartede procedurer og passende og fleksible tidsfrister for sager omfattet af stk. 4b, 4c og 4d med henblik på at sikre, at medlemsstaterne indgår aftaler, som varetager barnets tarv bedst.

1.9 Udtrykkene »oplyse« og »reel mulighed« må defineres klart for at sikre, at den mindreårige bistås af behørigt uddannede socialarbejdere, uafhængige tolke og en kvalificeret repræsentant, der fungerer som juridisk værge, i at forstå konsekvenserne af hele processen forbundet med indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse i en EU-medlemsstat.

1.10 Efter EØSU's opfattelse bør **den juridiske værge** være en »kvalificeret repræsentant« med erfaring fra arbejde med mindreårige og viden om den nationale udlændingelovgivning og lovgivning vedrørende beskyttelse af børn.

1.11 EØSU opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at sikre, at eventuelle aldersvurderingsprocedurer tager udgangspunkt i den mindreåriges tarv med det primære mål at sørge for, at den mindreårige får de rettigheder og den beskyttelse, han/hun er berettiget til. Vurderingen bør foretages under overværelse af en juridisk værge.

1.12 EØSU anbefaler kraftigt, at det i de tilfælde, hvor den mindreårige bliver voksen i løbet af proceduren til fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle ansøgningen om international beskyttelse, er personens alder på datoen for den første ansøgning, der lægges til grund.

1.13 Det er nødvendigt at gennemgå en række af **EU's politiske handlingsplaner** for beskyttelse af papirløse mindreårige migranter ⁽²⁾. Blandt andet bør der ses på legalisering som et redskab i indvandringspolitikken, underretning af og støtte til papirløse familier, opbygning af en dokumentationsdatabase, fødselsregistrering og databeskyttelse samt retten til almen og faglig uddannelse, sundhedstjenester og et sted at bo.

1.14 EØSU mener, at der er behov for **en bredere definition** af »uledsagede migrantbørn uden lovligt ophold«, der dækker de situationer, der opstår i praksis, og som ikke er omfattet af forslaget til forordning.

1.15 EØSU betoner vigtigheden af at høre eksperter fra civilsamfundet, jurister og fagfolk med erfaring fra arbejde med migrantbørn og ser frem til at samarbejde med Kommissionen om dette.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1 Sigtet med Kommissionens forslag er at ændre artikel 8, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin III-forordningen).

2.2 Forslaget er en udløber af en nylig dom fra EU-Domstolen ⁽³⁾, som slår fast, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle ansøgninger, som er indgivet af uledsagede mindreårige. Det vil forbedre situationen for de mindreårige, der ansøger om international beskyttelse, og som ikke har familiemedlemmer, søskende eller slægtninge i EU.

2.2.1 Stk. 4a er en kodifikation af Domstolens afgørelse i sag C-648/11 og lyder: »Hvis den uledsagede mindreårige ikke har familie, søskende eller slægtninge med lovligt ophold i en medlemsstat, jf. stk. 1 og 2, er den ansvarlige medlemsstat den medlemsstat, hvori den uledsagede mindreårige har indgivet en ansøgning om international beskyttelse og befinder sig, forudsat at dette tilgodeser hensynet til den mindreåriges tarv«.

⁽²⁾ Dr Sarah Spencer, COMPAS, Oxford universitet.

⁽³⁾ Sag C-648/11 MA m.fl. mod Secretary of State for the Home Department, Det Forenede Kongerige.

2.2.2 Stk. 4b vedrører den situation, hvor en mindreårig ansøger, jf. stk. 4a, befinder sig på en medlemsstats område uden at have indgivet en ansøgning dér. Den pågældende medlemsstat skal oplyse den uledsagede mindreårige om retten til at indgive en ansøgning og give ham/hende en reel mulighed for at indgive en ansøgning i den pågældende medlemsstat, *medmindre dette ikke tilgodeser den mindreåriges tarv.*

2.2.3 Den mindreårige har altså to valgmuligheder: at indgive en ansøgning om international beskyttelse eller ikke at indgive en ansøgning.

2.2.4 I henhold til stk. 4c skal den mindreårige i sidstnævnte tilfælde, dvs. hvis den mindreårige vælger ikke at indgive en ansøgning i den medlemsstat, hvor han/hun befinder sig (en situation, der ikke behandles i sag C-648/11), sendes tilbage *den medlemsstat, hvor hensynet til den mindreåriges tarv synes bedst varetaget.* Denne regel har til formål at sikre, at det ved hjælp af en sikker og forudsigelig regel med sikkerhed kan fastlægges, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, samt at garantere, at proceduren ikke trækker unødigt ud. Garantierne for mindreårige i artikel 6 i forordning 604/2013 gælder alle mindreårige, der er genstand for procedurerne i forordningen, men med forslaget indføres tillige i stk. 4c en forpligtelse for den anmodede og den anmodende medlemsstat til at samarbejde om at vurdere, hvad der tjener den mindreåriges tarv bedst.

3. Baggrund

3.1 Udfordringerne for uledsagede mindreårige er forskelligartede og komplekse og kræver multilaterale, vidtspændende og helhedsorienterede strategier.

3.2 EØSU anbefaler, at alle børn får de oplysninger om deres rettigheder i henhold til den relevante FN-konvention, som er hensigtsmæssige i forhold til deres alder, så det sikres, at mindreårige, især »usynlige« mindreårige, som må klare sig selv, sættes i stand til at søge beskyttelse.

3.3 I 2013 var omkring 120 000 asylansøgere i EU mindreårige og udgjorde over en fjerdedel af det samlede antal asylansøgere. 12 685 asylansøgere var uledsagede mindreårige⁽⁴⁾. Andelen af uledsagede mindreårige, som søger asyl i Europa, har ligget stabilt i de sidste 10 år på omkring 5 % af det samlede antal asylansøgere i Europa.

3.4 Status for »børn, der migrerer« kan ændre sig på forskellige etaper af deres rejse, og de kan udsættes for mange forskellige situationer, hvori de er mere eller mindre sårbare⁽⁵⁾, hvilket alt sammen er noget, der må gribes ind over for.

3.5 Nogle rejser med deres familie, andre alene eller med personer, de ikke er i familie med, eller de er blevet efterladt uledsaget efter indrejse på en medlemsstats område. Disse børns forældre eller omsorgspersoner har måske heller ingen papirer, f.eks. fordi de er indrejst ureglementeret eller er blevet i landet som familie, efter at opholdstilladelser eller visa er udløbet. Forældrene eller omsorgspersonerne kan også være migranter med lovligt ophold, hvilket f.eks. er tilfældet, når børn kommer til Europa for at blive genforenet med deres familie, men ikke er omfattet af familiesammenføringsordninger. Børn, der er født i Europa, kan også være papirløse, fordi deres forældre ingen papirer har. Endvidere bliver børn nogle gange efterladt i forbindelse med udvisning.

3.6 Medlemsstaterne er juridisk forpligtede til at sikre, at EU-Domstolens afgørelser, navnlig sag C-648/11 vedrørende forordning nr. 604/2013, og beskyttelsesbestemmelser og standarder i FN-konventioner gennemføres i national lovgivning, og de skal respektere to overordnede principper i FN-konventionen om barnets rettigheder: (i) princippet om ikkeforskelsbehandling (artikel 2) og (ii) hensynet til barnets tarv (artikel 3). Enhver politik eller praksis, der strider mod international og/eller europæisk lov, bør anfægtes som retsstridig, og hver gang børns rettigheder krænkes, bør der indledes traktatbrudsprocedure.

⁽⁴⁾ Eurostat (2014), Asylum Statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

⁽⁵⁾ Baggrundsnotat fra det europæiske forum for børns rettigheder (2012) — http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf

4. Generelle bemærkninger

4.1 Forslaget til forordning vil sikre, at medlemsstaterne overholder generel bemærkning nr. 6 i FN-konventionen om barnets rettigheder (børnekonventionen), som omhandler behandlingen af uledsagede børn og børn, der er adskilt fra deres familie uden for deres oprindelsesland.

4.2 I Haagerkonventionen fra 1996⁽⁶⁾ anføres det, at aldersgrænsen for »børn« og »mindreårige« uanset national lovgivning ALTID er 18 år.

4.3 Grundlæggende principper knyttet til børns rettigheder skal **integreres** i udarbejdelsen, gennemførelsen og overvågningen af lovgivning, politikker, procedurer og praksis med virkninger for uledsagede migrantbørn.

4.4 Mindreårige, som tidligere har fået deres ansøgning afslået i en medlemsstat, bør være omfattet af den foreslåede lovgivning.

4.5 Personer, som har at gøre med uledsagede mindreårige (retshåndhævende myndigheder, retslige myndigheder, interviewere, tolke, social- og ungdomsarbejdere, læger, sygeplejersker, værger, juridiske repræsentanter, politi, grænsevagter osv.), skal have den **nødvendige uddannelse** i respekt for børns rettigheder.

4.6 I medfør af FN-konventionen skal stater behandle papirløse børn på samme måde som »alle andre« børn uden forskel. I praksis er der imidlertid et modsætningsforhold mellem de nationale retlige rammer for kontrol med indvandring, henholdsvis beskyttelse af børn. EØSU henstiller til medlemsstaterne, at de sikrer, at børn uden lovligt ophold først og fremmest behandles og beskyttes som børn i de nationale systemer til børnebeskyttelse.

5. Særlige bemærkninger

5.1 I en lang række udtalelser⁽⁷⁾ og via sin deltagelse i Det Europæiske Integrationsforum har EØSU ikke lagt skjul på sit syn på politikker og praksis vedrørende de grundlæggende rettigheder for migranter med og uden lovligt ophold.

5.2 I overensstemmelse med FN-konventionen om barnets rettigheder og andre internationale konventioner såsom konventionen om handicappedes rettigheder bør der være garanti for **børnevenlige modtagelsesforhold** for alle migrantbørn og børn uden lovligt ophold, med eller uden papirer, selv når der er tale om migration mellem europæiske lande.

5.3 Så snart et uledsaget barn/barn, der er adskilt fra sin familie, ankommer, bør det modtage gratis juridisk bistand, og der bør udpeges en kvalificeret, uafhængig **juridisk værge** til at støtte, rådgive og beskytte barnet, indtil det genforenes med sin familie, eller der findes et passende anbringelsessted.

5.4 I EU-retten anerkendes betydningen af juridisk vægemål, men den juridiske vægemålsfunktion præciseres ikke nærmere. Den juridiske værge bør være en »kvalificeret repræsentant« med erfaring fra arbejde med mindreårige og viden om den nationale udlændingelovgivning og lovgivning vedrørende beskyttelse af børn og være bemyndiget til at repræsentere barnet i alle beslutningsprocedurer, forudsat at barnet er indforstået hermed⁽⁸⁾. Værgen skal råde over økonomiske ressourcer til om nødvendigt at inddrage yderligere ekspertise til at varetage barnets tarv.

5.5 Under hele forløbet med at fastlægge, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, bør uledsagede mindreårige have adgang til et sted at bo, almen og faglig uddannelse samt sundhedsydelser **på lige fod med andre børn** inden for den modtagende medlemsstats jurisdiktion, i hvilken forbindelse der skal tages særligt hensyn til barnets psykologiske tilstand.

⁽⁶⁾ Haagerkonventionen af 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn (Haagerkonventionen fra 1996), http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=70

⁽⁷⁾ EUT C 128/29 af 18.5.2010, EUT C 48/6 af 15.2.2011, EUT C 67 af 6.3.2014, EUT C 317/110 af 23.12.2009.

⁽⁸⁾ Haagerkonventionen fra 1996.

5.6 **Børns synspunkter** og beretninger om deres oplevelser må medtages ved udformningen af politiske løsningsmodeller og handlingsplaner for børn. Forskning i behovet for dokumentation, der sætter barnet i centrum, herunder et barns ret til frit at give udtryk for sine synspunkter i alle spørgsmål, der vedrører det, har leveret værdifuld førstehåndsdokumentation til EU-handlingsplanen om uledsagede mindreårige (2010-2014) ⁽⁹⁾.

5.7 Udtrykkene »oplyse« og »reel mulighed« må defineres klart som sikkerhed for, (i) at den mindreårige bistås af behørigt uddannede socialarbejdere, uafhængige tolke og en juridisk værge i at forstå konsekvenserne af hele processen forbundet med indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse i en EU-medlemsstat, på et sprog den mindreårige forstår, og (ii) at den mindreårige skal give eller nægte at give sit samtykke, om nødvendigt på skrift.

5.8 På intet stadie i ansøgningsproceduren om international beskyttelse bør den mindreårige **tilbageholdes**. Desuden vil en tilbageholdelse forhindre dem i frit at rejse til en anden medlemsstat for at indgive ansøgning dér ⁽¹⁰⁾.

5.9 Enhver afgørelse i medfør af Dublin II- og Dublin III-forordningerne vedrørende uledsagede mindreårige, der ansøger om asyl, bør være i overensstemmelse med den seneste retspraksis fra EU-Domstolen ⁽¹¹⁾.

5.10 De aftaler og protokoller med forskellige medlemsstater, som omtales i forslaget til forordning, bør være forenelige med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

5.11 EØSU er fuldstændig enig i, at Kommissionen efter vedtagelsen af den ændrede forordning bør foretage en gennemgang af de delegerede retsakter som fastsat i Dublin III-forordningen og på grundlag af artikel 290 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

5.12 Det må præciseres, hvad der menes med »**voksen søskende**«, når der tales om den mindreåriges ret til familiesammenføring, for at sikre, at den voksne er i stand til at varetage sine pligter over for den mindreårige på en ansvarlig måde og i overensstemmelse med lovgivningen.

5.13 EØSU anbefaler, at medlemsstaterne yder den nødvendige støtte og specialiserede behandling til **sårbare børn**, herunder børn med psykiske problemer, mentale eller fysiske handicap og/eller helbredsproblemer samt til børn i nødsituationer, herunder børn fra konfliktramte regioner, hvor de eller deres familier har været igennem traumatiske oplevelser, samt til gravide teenagere og forældre under 18 år.

5.14 EØSU opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at sikre, at eventuelle **aldersvurderings**procedurer (i) tager udgangspunkt i den mindreåriges tarv ⁽¹²⁾, (ii) sker under overværelse af en juridisk værge og (iii) behandles af en række forskellige uafhængige fagfolk, bl.a. børnepsykologer, socialarbejdere og juridiske eksperter, der indgår i et team af mandlige og kvindelige eksperter. Hele vurderingsforløbet og afgørelsen bør være omhyggeligt dokumenteret.

5.15 Indtil vurderingen er afsluttet, bør enhver, som hævder at være mindreårig, betragtes og behandles som en mindreårig.

5.16 Aldersvurderingen bør primært foregå på grundlag af skriftlig dokumentation. En nylig dom fra en spansk domstol har fastslået, at der ikke bør rejses tvivl om dokumentationen.

5.17 Den mindreårige bør holdes fuldt orienteret om aldersvurderingsproceduren og konsekvenserne heraf, og hans/ hendes synspunkter bør tillægges en passende vægt i forhold til alder og modenhed.

⁽⁹⁾ FRA (2009): Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union.

⁽¹⁰⁾ FN's Komité for Barnets Rettigheder, generel bemærkning nr. 6, Behandling af uledsagede mindreårige og børn, der er adskilt fra deres familie uden for hjemlandet CRC/GC/2005/6.

⁽¹¹⁾ EU-Domstolens dom af 6. juni 2013 i sag C-648/11.

⁽¹²⁾ ENOC, Det Europæiske Netværk af Børneombudsfolk i Europa — www.ombudsnet.org

5.18 Foreligger der ikke dokumentation eller i tilfælde af alvorlig tvivl om den mindreåriges alder, kan der som en sidste udvej foretages lægelige/fysiske undersøgelser, hvorunder der tages hensyn til barnets kultur, værdighed og fysiske og moralske integritet, idet nogle fysiske undersøgelser kan være særligt stressfremkaldende, pågående og traumatiske. Der bør bedes om og indhentes informeret samtykke, når lægelige/fysiske undersøgelser anses for nødvendige. Den lægelige/fysiske undersøgelse skal ledsages af en socialpædagogisk ekspertvurdering. De to forløb bør være kumulative.

5.19 Resultatet af procedurerne bør altid **kunne ankes**.

5.20 Retsstillingen for uledsagede **mindreårige, som bliver voksne**, er kompliceret og varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Selvom procedurereglerne herfor er fastlagt i asyldirektivet, er der behov for at fastlægge bestemmelser om rettighederne for personer, der fylder 18 år i løbet af proceduren.

5.21 EØSU henstiller på det kraftigste, at alderen i disse tilfælde fastlægges i den indledende fase af ansøgningsproceduren for at mindske risikoen for, at den mindreårige ender i en situation uden lovligt ophold og forsvinder.

5.22 Det må ikke være et barns indvandrerstatus og asylansøgning, men derimod barnets tarv, der afgør, hvordan lande håndterer problemet med **børn, der har været ofre for menneskehandel**.

5.23 Børn uden lovligt ophold bør aldrig være genstand for en **straffesag** blot på grund af deres indvandrerstatus, eller hvis deres indblanding i strafbare aktiviteter skyldes udnyttelse.

5.24 Medlemsstaterne har indtil udgangen af juli 2015 til at gennemføre asyldirektivet, der bl.a. forpligter medlemsstaterne til på et tidligt tidspunkt at identificere de sager, der involverer sårbare, uledsagede børn.

Bruxelles, den 15. oktober 2014

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
