



Brussel, 12.4.2017
COM(2017) 211 final

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

Bescherming van migrerende kinderen

{SWD(2017) 129 final}

1. INLEIDING

Het aantal migrerende kinderen dat in de Europese Unie aankomt, veelal zonder begeleiding, is de laatste jaren enorm toegenomen. In 2015 en 2016 maakten kinderen zo'n dertig procent van de asielzoekers in de EU uit¹. Het totale aantal om asiel verzoekende kinderen is de afgelopen jaren met een factor zes gestegen².

Achter deze statistieken gaan kinderen schuil die als migrant allerlei situaties meemaken, en daar vaak een trauma aan overhouden. Migrerende kinderen zijn bijzonder kwetsbaar door hun leeftijd en doordat zij ver van huis zijn en vaak van hun ouders of verzorgers zijn gescheiden. Zij hebben daarom specifieke, passende bescherming nodig.

Migrerende meisjes én jongens staan bloot aan risico's en hebben voor, maar ook na hun aankomst in de EU vaak extreme vormen van geweld, uitbuiting, mensenhandel en fysiek, psychologisch en seksueel misbruik ondervonden. Het risico bestaat dat zij worden gemarginaliseerd, het criminele pad opgaan of vatbaar worden voor radicalisering. De kinderen kunnen vermist raken of van hun ouders worden gescheiden. Vooral meisjes lopen een verhoogd risico op een gedwongen huwelijk doordat hun ouders in moeilijke omstandigheden verkeren of hen willen beschermen tegen nog meer seksueel geweld. De risico's zijn des te groter voor kinderen die alleen reizen of overvolle faciliteiten moeten delen met volwassenen die zij niet kennen.

De bescherming van kinderen is allereerst een kwestie van het hooghouden van de Europese waarden: eerbiediging van de grondrechten, menselijke waardigheid en solidariteit. Het gaat hierbij ook om de handhaving van het EU-recht en om de eerbiediging van het Handvest van de grondrechten van de EU en het internationale humanitaire recht met betrekking tot de rechten van het kind. De bescherming van alle migrerende kinderen, ongeacht hun status en de migratiefase waarin zij verkeren, is dan ook een prioriteit.

De Europese Unie is samen met de lidstaten al vele jaren op dit gebied actief. Het beleid en de wetgeving van de EU bieden een robuust kader voor de bescherming van migrerende kinderen op alle gebieden, waaronder de opvangvoorwaarden, de behandeling van door hen ingediende verzoeken en hun integratie. Dankzij het **Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010–2014)**³ is de aandacht gevestigd op de noodzaak om niet-begeleide migrerende kinderen te beschermen en zijn beschermende maatregelen genomen⁴. De bescherming van migrerende kinderen is recentelijk aan de orde gesteld in de Europese migratieagenda⁵ en de mededeling over de voortgang van de uitvoer ervan⁶. In de aanbeveling van de Commissie „Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken” worden richtsnoeren geboden voor de bestrijding van armoede onder

¹ Met de termen „migrerende kinderen” en „kinderen” worden in dit document alle kinderen (personen die jonger zijn dan achttien jaar) uit derde landen bedoeld, die gedwongen ontheemd zijn geraakt, dan wel naar of op het grondgebied van de EU migreren, al dan niet met hun gezin of familie, met een niet tot het gezin behorend familielid (van hun familie gescheiden kinderen) of alleenreizend, ongeacht of zij om asiel verzoeken. Met „van hun familie gescheiden kinderen” worden in deze mededeling kinderen bedoeld zoals gedefinieerd in punt 8 van algemene opmerking nr. 6 van het VN-Comité voor de rechten van het kind, dat wil zeggen kinderen die zijn gescheiden van beide ouders of van degene die voordien hun wettelijke of gebruikelijke hoofdverzorger was, maar niet noodzakelijk van andere familieleden. Zij kunnen derhalve worden begeleid door andere meerderjarige familieleden.

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

³ COM(2010) 213 definitief.

⁴ Samen met deze mededeling wordt een werkdocument van de diensten van de Commissie gepresenteerd met een verslag over de uitvoering ervan sinds 2012 (SWD(2017) 129).

⁵ COM(2015) 240 final.

⁶ COM(2016) 85 final.

kinderen en de verbetering van het welzijn van kinderen door middel van algemene en gerichte maatregelen⁷. De lidstaten beschikken daardoor over veel kennis van en praktijkervaring met de bescherming van migrerende kinderen.

Ondanks dit goede voorbeeld en de vooruitgang die in de lidstaten is geboekt, zijn de nationale systemen en overheidsinstellingen door de omvang van de recente instroom van migrerende kinderen onder druk komen te staan, wat lacunes en tekortkomingen aan het licht heeft gebracht wat de bescherming van alle categorieën migrerende kinderen betreft. De noodzaak van gerichte actie om migrerende kinderen beter te beschermen, is onder de aandacht gebracht op het **tiende forum voor de rechten van het kind en de bescherming van migrerende kinderen**, dat de Commissie van 28 tot 30 november 2016 heeft georganiseerd⁸, bij rondetafelbesprekingen met niet-gouvernementele en internationale organisaties en op de conferentie *Lost in Migration*, die op 26 en 27 januari 2017 is gehouden⁹. Verder is in een op 23 maart 2017 uitgebracht verslag van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Raad van Europa voor migratie en vluchtelingen uiteengezet wat de belangrijkste problemen zijn waarmee migrerende kinderen in Europa worden geconfronteerd¹⁰.

In verband met het gestegen aantal migrerende kinderen dat in Europa aankomt en de toenemende druk op de nationale systemen voor migratiebeheersing en kinderbescherming, worden in deze mededeling maatregelen voorgesteld die de Europese Unie en de lidstaten nu moeten nemen of beter moeten uitvoeren, ook met steun van de betrokken agentschappen van de EU: het Europees Grens- en kustwachtagentschap, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA).

De mededeling is een vervolg op initiatieven die de EU heeft genomen om de migratieproblematiek aan te pakken, zoals de specifieke aanvullende waarborgen die zijn voorgesteld bij de hervorming van de asielwetgeving van de EU¹¹, het actieplan voor integratie¹² en de aanbeveling van de Commissie over het doeltreffender maken van terugkeer¹³ die bij het vernieuwde actieplan inzake terugkeer¹⁴ is gevoegd. De bedoeling is derhalve en **reeks gecoördineerde en doeltreffende maatregelen** op te zetten om een oplossing te bieden voor de ernstige lacunes op het gebied van bescherming en de behoeften die kinderen ondervinden wanneer zij in Europa zijn aangekomen. Deze maatregelen hebben betrekking op de identificatie, de opvang, de uitvoering van de procedurele waarborgen en de totstandkoming van duurzame oplossingen. Bovendien moeten in alle fasen van de migratie bepaalde algemene maatregelen worden getroffen, met als doel de financiële steun van de EU op gerichtere wijze te benutten, betere informatie te verzamelen over migrerende kinderen en opleiding te bieden aan iedereen die met migrerende kinderen werkt. Deze maatregelen zullen worden uitgevoerd in samenspel met de maatregelen die de EU neemt voor de bescherming van kinderen overal ter wereld, dus ook in de landen van herkomst en doorreis.

⁷ Aanbeveling 2013/112/EU van de Commissie van 20 februari 2013 „Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken” (PB L 59 van 23.2.2013, blz. 59).

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=34456.

⁹ http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf.

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/srsg-identifies-main-challenges-for-migrant-and-refugee-children-in-europe>.

¹¹ Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_nl.htm en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_nl.htm.

¹² COM(2016) 377 final.

¹³ C(2017) 1600 final.

¹⁴ COM(2017) 200 final.

Al deze maatregelen moeten worden uitgevoerd, in de context van de **integrale aanpak van het migratiebeheer door de EU**, om **migrerende kinderen doeltreffende bescherming** te bieden. Versterking van de grensoverschrijdende samenwerking behoeft daarbij bijzondere aandacht¹⁵.

Bij alle maatregelen en besluiten die betrekking hebben op kinderen moet het **belang van het kind** vooropstaan.

2. AANPAK VAN DE ONDERLIGGENDE OORZAKEN EN BESCHERMING VAN KINDEREN OP DE MIGRATIEROUTES: VERDER OPVOEREN VAN HET EXTERNE OPTREDEN VAN DE EU

Om migrerende kinderen beter te beschermen, moeten in de eerste plaats de **redenen** waarom zo veel kinderen de gevaarlijke reis naar Europa ondernemen, worden aangepakt. Dat betekent dat actie moet worden ondernomen om een eind te maken aan de steeds opnieuw de kop opstekende gewelddadige en vaak langdurige conflicten, de gedwongen ontheemding, de ongelijke levensstandaarden, de beperkte economische mogelijkheden en de beperkte toegang tot basisvoorzieningen, door stelselmatig te streven naar uitbanning van armoede en ontbering en in derde landen geïntegreerde systemen voor kinderbescherming op te zetten¹⁶. De Europese Unie en de lidstaten werken intensiever aan het opzetten van een breed kader voor extern beleid ter versterking van de samenwerking met partnerlanden die erop is gericht om de bescherming van kinderen op mondiaal, regionaal en bilateraal niveau in het beleid te integreren. De Europese Unie streeft ten volle naar uitvoering van de agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, waarin wordt opgeroepen een wereld tot stand te brengen waar ieder kind zonder geweld en uitbuiting kan opgroeien en waar de rechten van kinderen en hun toegang tot goed onderwijs en goede gezondheidszorg worden gewaarborgd.

In de **verklaring van de top van Valletta van 2015 en het gezamenlijke actieplan van Valletta**¹⁷ wordt ertoe opgeroepen irreguliere migratie, migrantensmokkel en mensenhandel (in het bijzonder van vrouwen en kinderen) te voorkomen en bestrijden en tegelijkertijd de onderliggende oorzaken van irreguliere en onveilige migratie aan te pakken. In 2016 is migratie door de totstandkoming van het partnerschapskader¹⁸ steviger ingebed in het buitenlands beleid van de EU, met als doel de oorzaken ervan aan te pakken en de ontwikkelingshulp van de EU een nieuwe focus te geven.

Er zijn momenteel concrete maatregelen voor de uitvoering van de bovengenoemde aanpak, die met name gericht zijn op **ondersteuning van het opzetten van mechanismen voor kinderbescherming in de partnerlanden**, met bijzondere aandacht voor niet-begeleide minderjarigen, zodat kinderen onderweg een veilige omgeving kan worden geboden. Het project voor beter migratiebeheer (46 miljoen EUR) is bijvoorbeeld bestemd voor beter migratiebeheer op regionaal niveau in de Hoorn van Afrika; het biedt gespecialiseerde bescherming aan niet-begeleide en van hun ouders gescheiden minderjarigen die in handen zijn gevallen van netwerken van mensensmokkelaars en -handelaars. In het kader van het regionaal ontwikkelings- en beschermingsprogramma, dat projecten in Ethiopië (30 miljoen EUR), Kenia (15 miljoen EUR), Somalië (50 miljoen EUR), Sudan (15 miljoen EUR) en Uganda (20 miljoen EUR) omvat, wordt speciale aandacht geschonken aan de bescherming van niet-begeleide minderjarigen. Zo wordt gestreefd naar het opzetten van op feiten gebaseerde, innovatieve en duurzame ontwikkelings- en beschermingsoplossingen voor zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen, onder meer met betrekking tot toegang tot en verstrekking van basisrechten

¹⁵ Overeenkomstig de tien beginselen die gelden voor geïntegreerde systemen voor kinderbescherming: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2015_forum_roc_background_en.pdf.

¹⁶ Zie de mededeling van de Commissie „Waardig leven: van afhankelijkheid van steun tot zelfredzaamheid”, COM(2016) 234 final.

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>.

¹⁸ COM(2016) 385 final.

en -voorzieningen. Om de regionale samenwerking inzake kinderscherming te versterken, wordt in West-Afrika steun verleend aan de landen van herkomst en doorreis, door het West-Afrikaans Netwerk voor de bescherming van kinderen op de vlucht te helpen bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke beschermingsnormen en mechanismen voor duurzame terugkeer en re-integratie. In de regio worden ook andere specifieke maatregelen uitgevoerd, zoals in Mauritanië een project dat gericht is op potentiële slachtoffers van kinderhandel.

Niet-begeleide kinderen kunnen tijdens hun irreguliere migratie via onveilige routes ten prooi vallen aan kinderhandel en -uitbuiting en lopen gevaar voor hun gezondheid of moeten zelfs voor hun leven vrezen. De **voorlichtingscampagnes** over de risico's en gevaren die kinderen op de migratieroutes lopen, zijn geïntensiveerd.

Bij **door de EU gefinancierde humanitaire acties** zullen de specifieke behoeften en kwetsbaarheden van jongens en meisjes steeds in aanmerking worden genomen en zal worden gezorgd voor hun bescherming als zij ontheemd raken. Waar nodig zal steun worden verleend, zowel in het land van herkomst als op alle verschillende migratieroutes. Daarbij gaat het onder meer om het voorkomen en bestrijden van geweld (inclusief seksueel geweld), casemanagement, registratie en afgifte van vervangende identiteitsdocumenten na verlies daarvan, het opsporen van familieleden en gezinshereniging, psychosociale ondersteuning, het verstrekken van informatie, en onderwijs aan en noodopvang van niet-begeleide kinderen¹⁹. In Zuid-Sudan heeft Unicef, het Kinderfonds van de Verenigde Naties, bijvoorbeeld activiteiten op het gebied van kinderscherming uitgevoerd die met name gericht zijn op preventie en maatregelen voor wanneer familieleden van elkaar gescheiden raken, het opsporen van familieleden en gezinshereniging, psychosociale ondersteuning, voorlichting over de gevaren van mijnen en andere levensreddende preventieve voorlichting, alsmede bevrijding en re-integratie van kinderen die betrokken zijn geweest bij strijdkrachten en gewapende groeperingen. In Irak verleent Save the Children direct levensreddende hulp aan kinderen en hun familie die door de crisis in Mosul zijn getroffen, en zorgt de organisatie voor betere toegang tot hoogwaardig inclusief onderwijs en kinderschermingsdiensten voor in eigen land ontheemde personen en jongens en meisjes in de gastgemeenschappen. In Afghanistan biedt de Internationale Organisatie voor Migratie humanitaire bescherming aan kwetsbare niet-begeleide Afghaanse minderjarigen zonder papieren.

In reactie op de crisis in Syrië en omdat kinderen de helft uitmaken van alle mensen die in en buiten Syrië door de Syrische crisis zijn getroffen, werkt de Commissie aan de verwezenlijking van het op de conferentie van London afgesproken doel²⁰ dat **alle vluchtelingenkinderen onderwijs moeten kunnen volgen**. Er is meer dan 700 miljoen EUR uitgetrokken om kinderen die door de Syrische crisis ontheemd zijn geraakt, toegang te bieden tot onderwijs. Dat gebeurt ofwel via de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije ofwel via het regionale trustfonds van de EU in respons op de Syrische crisis. In dit verband is een regionaal partnerschap voor onderwijs opgezet met Unicef, dat Libanon, Turkije en Jordanië bestrijkt, en is samenwerking aangegaan met SPARK, de German Jordanian University, de British Council, de Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), Nuffic, Expertise France en de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) om betere toegang te bieden tot hoogwaardig hoger onderwijs door beurzen toe te kennen aan kwetsbare en in eigen land ontheemde studenten in Syrië en aan Syrische vluchtelingen. Op 4–5

¹⁹ Zie SWD(2016) 183 final: „Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises”.

²⁰ Zie de verklaring van de conferentie <https://www.supportingsyria2016.com/news/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016/>.

april is in Brussel een conferentie gehouden over steun voor de toekomst van Syrië²¹. De Commissie heeft daar – net als de overige deelnemers aan de conferentie – toegezegd deze activiteiten voort te zetten om ervoor te zorgen dat er in Syrië en de regio geen verloren generatie ontstaat en dat alle vluchtelingenkinderen en kwetsbare kinderen in de gastgemeenschappen goed onderwijs krijgen, met gelijke toegang voor meisjes en jongens.

In de onlangs herziene **EU-richtsnoeren ter bevordering en bescherming van de rechten van het kind**²² hernieuwt de EU haar verbintenis om de ondeelbaarheid van de rechten van het kind in haar betrekkingen met derde landen, inclusief de landen van herkomst en doorreis, te bevorderen en te beschermen. De richtsnoeren bieden het personeel van de instellingen van de EU en de lidstaten steun bij de operationele toepassing van een systeemversterkende aanpak om de rechten van alle kinderen te beschermen. De Raad heeft in zijn conclusies van 3 april 2017²³ onderstreept dat de Europese Unie **actief betrokken zal blijven bij de processen die leiden tot de uitwerking van het mondiale pact inzake vluchtelingen en het mondiale pact inzake migratie**, zulks als vervolg op de goedkeuring van de verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten in september 2016²⁴. De Raad heeft in dit verband benadrukt dat alle vluchtelingen- en migrantenkinderen moeten worden beschermd, ongeacht hun status, en dat het belang van het kind te allen tijde voorop moet staan. Dat geldt ook voor niet-begeleide kinderen en kinderen die van hun familie zijn gescheiden, in overeenstemming met het VN-verdrag inzake de rechten van het kind en de facultatieve protocollen daarbij.

Belangrijkste maatregelen:

De Commissie en de lidstaten moeten:

- prioriteit toekennen aan maatregelen om de stelsels voor kinderbescherming langs de migratieroutes te versterken, onder meer in de context van de uitvoering van de politieke verklaring van Valletta, het bijbehorende actieplan en het partnerschapskader, maar ook in de context van de ontwikkelingssamenwerking;
- de partnerlanden steunen bij de ontwikkeling van een degelijk nationaal stelsel voor kinderbescherming en bevolkingsregistratie, alsmede bij de grensoverschrijdende samenwerking inzake kinderbescherming;
- steun verlenen aan projecten voor de bescherming van niet-begeleide migrerende kinderen in derde landen, met name om kinderhandel en het smokkelen van kinderen tegen te gaan;
- de EU-richtsnoeren voor de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind actief ten uitvoer leggen.

3. SNELLE EN VOLLEDIGE IDENTIFICATIE EN BESCHERMING

Migrerende kinderen moeten na aankomst in Europa altijd worden **geïdentificeerd en geregistreerd als kinderen**. Daarvoor moet in de hele Europese Unie een uniform gegevenskader worden gebruikt, om bijvoorbeeld aan te geven of een kind met zijn familie reist, van zijn familie is gescheiden of niet-begeleid reist, wat de nationaliteit is en of het kind staatloos is, wat zijn leeftijd en geslacht zijn,

²¹ Zie de verklaring van de conferentie <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/05-syria-conference-co-chairs-declaration/>.

²² EU-richtsnoeren ter bevordering en bescherming van de rechten van het kind, 7 maart 2017, Raadsdocument 6846/17 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22017/guidelines-promotion-and-protection-rights-child_en.

²³ Conclusies van de Raad over de bevordering en bescherming van de rechten van het kind, 3 april 2017, Raadsdocument 7775/17.

²⁴ New York Declaration for Refugees and Migrants, VN-document A/71/L.1* van 13 september 2016.

enzovoort. Kinderen moeten bij alle procedures aan de grens voorrang krijgen en bij de identificatie en registratie passende ondersteuning krijgen van gespecialiseerd personeel. Met name is een kindvriendelijke en gendersensitieve aanpak vereist bij het nemen van vingerafdrukken en het verzamelen van biometrische gegevens. Kwetsbaarheden en behoeften aan bijzondere bescherming, met inbegrip van zorgbehoeften, moeten in het algemeen en voor ieder kind individueel beter worden beoordeeld.

Kinderen staan, met name als zij niet-begeleid reizen, steeds meer bloot aan de gevaren van **uitbuiting en kinderhandel**²⁵. Kinderen zijn een bijzonder kwetsbare groep en een doelwit voor mensenhandelaars. Het risico om van dit soort praktijken het slachtoffer te worden, is door het toenemende aantal in de EU aankomende kinderen nog vergroot. Er moet speciale aandacht worden geschonken aan de behoeften van meisjes en jongens die mogelijk slachtoffer zijn van seksueel of gendergerelateerd geweld. De mechanismen voor verwijzing naar de nationale kinderbescherming of de autoriteiten voor de bestrijding van mensenhandel worden echter niet altijd of niet meteen toegepast. Kinderen die staatloos zijn, bijvoorbeeld doordat hun ouders staatloos zijn of door genderdiscriminatie in de nationaliteitswetgeving van het land van hun moeder, zijn soms moeilijk als zodanig te identificeren, wat de vaststelling van hun status in de Europese Unie vertraagt.

In een vroeg stadium van de identificatie- en registratieprocedure moet er derhalve een **voor kinderbescherming verantwoordelijke persoon** aanwezig zijn. De lidstaten in de voorste linie moeten indien nodig door andere lidstaten worden ondersteund door middel van uitzending van deskundigen door de EU-agentschappen. Het is dringend noodzakelijk dat op de hotspots op geïntegreerde wijze in kinderbescherming wordt voorzien door op elke hotspot een kinderbeschermingsfunctionaris aan te wijzen, die als aanspreekpunt fungeert voor alle problemen die te maken hebben met kinderen, ongeacht of het betrokken kind om internationale bescherming heeft verzocht.

Grensoverschrijdende **opsporing van familieleden en gezinshereniging** (onder meer in de landen van herkomst en doorreis) vindt vaak niet of te laat plaats of duurt te lang. Deze procedures moeten soepeler en sneller verlopen voor alle kinderen, ongeacht of zij om internationale bescherming hebben verzocht (en dus in aanmerking komen voor overbrenging overeenkomstig de Dublinverordening)²⁶ of in voorkomend geval onder de richtlijn gezinshereniging vallen²⁷. Daarnaast moeten maatregelen worden genomen om de familiebanden te verifiëren van kinderen die van hun familie zijn gescheiden maar samen met volwassenen reizen, voordat zij worden doorverwezen of de hen begeleidende volwassene als voogd wordt aangewezen.

Vermiste migrerende kinderen hebben evenveel recht op bescherming als vermiste kinderen die de nationaliteit van een lidstaat hebben. Om het probleem van vermiste kinderen aan te pakken, moeten solide preventiemechanismen en reactiemaatregelen worden opgezet. Wat preventie betreft, moeten vermiste kinderen die waar dan ook op het grondgebied van de Europese Unie worden aangetroffen, onmiddellijk worden geïdentificeerd, geregistreerd en doorverwezen naar de autoriteiten voor kinderbescherming.

²⁵ Zie COM(2016) 267 final.

²⁶ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

²⁷ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251 van 3.10.2003, blz. 12).

Er moeten protocollen en procedures zijn voor het **systematisch melden** van vermissing van een niet-begeleid kind en het **nemen van de vereiste maatregelen**²⁸. In het bijzonder moeten de beheerders van opvangcentra, maar ook anderen die bij de zorg voor het kind zijn betrokken, alle gevallen van vermissing van een kind bij de politie melden. De hotlines voor vermiste kinderen (telefoonnummer 116 000 in alle lidstaten) en de nationale alarmeringsmechanismen moeten altijd worden gebruikt als dat nuttig is. Vermissing van een niet-begeleid kind moet altijd door de politie worden geregistreerd en een signalering van het vermiste kind moet in het Schengeninformatiesysteem (SIS) worden opgenomen. De politie dient ook te overleggen met het nationale Sirene-bureau. De lidstaten moeten voorts Interpol verzoeken om een kennisgeving van vermissing uit te vaardigen²⁹ en zo nodig Europol bij de zaak te betrekken. In het kader van de voorlichting over kindervermissing kunnen ook informatiecampagnes worden georganiseerd op geschikte openbare plaatsen.

De onlangs voorgestelde hervorming van het SIS omvat een voorstel om aan de signalering van vermiste kinderen in het systeem een categorisering toe te voegen waarmee de omstandigheden van de verdwijning worden aangegeven, voor zover bekend, en het feit dat het kind niet begeleid wordt en/of slachtoffer is van mensenhandel³⁰. Er wordt gewerkt aan het opnemen in het SIS van een geautomatiseerd vingerafdrukidentificatiesysteem. Daarmee kan in het SIS op vingerafdrucken worden gezocht en kunnen kinderen die bescherming nodig hebben, betrouwbaarder worden geïdentificeerd. In de voorgestelde herziening van de Eurodac-verordening wordt de minimumleeftijd voor het nemen van vingerafdrucken en gezichtsopnamen verlaagd van 14 tot 6 jaar, wat eveneens nuttig kan zijn voor het opsporen van vermiste kinderen³¹. Het toekomstige inreis-uitreisstelsel³² zal ook bijdragen tot betere identificatie en opsporing van kinderen uit derde landen die in Europa vermist raken.

Belangrijkste maatregelen:

De lidstaten worden vanaf 2017 aangemoedigd om, met steun van de Commissie en de EU-agentschappen:

- voor vergelijking bruikbare gegevens te verzamelen en uit te wisselen om grensoverschrijdende opsporing van vermiste kinderen en verificatie van familiebanden te vergemakkelijken;
- een kindvriendelijke en gendersensitieve aanpak te hanteren bij het nemen van vingerafdrucken en het verzamelen van biometrische gegevens;
- erop toe te zien dat in een vroeg stadium van de identificatie- en registratieprocedure een voor kindbescherming verantwoordelijke persoon aanwezig is en dat op elke hotspot een kindbeschermingsfunctionaris wordt aangewezen;
- protocollen en procedures op te stellen voor het systematisch melden van vermissing van een niet-begeleid kind en het nemen van de vereiste maatregelen.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de integrale aanpak die Zweden hanteert in geval van vermissing van een kind: zaken worden nationaal in kaart gebracht en geanalyseerd en op nationaal niveau worden vervolgmaatregelen getroffen. <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/manniska-och-samhalle/manskliga-rattigheter/ensamkommande-barn-som-forsvinner/Sidor/mapping-analysis-follow-up-on-missing-unaccompanied-minors-in-sweden.aspx>.

²⁹ Met inachtneming van waarborgen om te voorkomen dat verzoekers om internationale bescherming of hun familieleden worden blootgesteld aan ernstig gevaar van de kant van partijen in derde landen.

³⁰ COM(2016) 883 final.

³¹ COM(2016) 272 final.

³² COM(2016) 194 final.

4. VOORZIEN IN PASSENDE OPVANG IN DE EUROPESE UNIE

Opvangvoorzieningen voor migrerende kinderen omvatten niet alleen veilige en passende huisvesting, maar ook alle noodzakelijke ondersteunende diensten om het belang en het welzijn van het kind te waarborgen, zoals aanwijzing van een onafhankelijke vertegenwoordiger en toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, psychosociale ondersteuning, vrijetijdsbesteding en integratiemaatregelen.

De opvangvoorzieningen zijn niet altijd afgestemd op de behoeften van kinderen en het personeel is niet altijd opgeleid of gekwalificeerd voor het werken met kinderen. Er zijn nog niet bij alle opvangvoorzieningen adequate maatregelen voor kinderbescherming en beveiliging voorhanden. De beoordeling van de individuele behoeften van een kind wordt soms inadequaat of helemaal niet uitgevoerd, waardoor een op de behoeften van elk kind afgestemde behandeling niet mogelijk is. Niet-begeleide kinderen worden de laatste jaren vaker opgevangen in de familiekring of in een pleeggezin, maar dat gebeurt nog niet vaak genoeg, hoewel die vorm van opvang succesvol en kosteneffectief is gebleken. Er is psychologische ondersteuning voor getraumatiseerde kinderen en gezinnen nodig en voor meisjes en jongens die mogelijk slachtoffer zijn van seksueel en gendergerelateerd geweld moet specifieke dienstverlening en toegang tot seksuele en reproductieve gezondheidszorg worden geboden. Kinderen die in gemeenschappelijke accommodatie zijn ondergebracht, kunnen te maken hebben met hindernissen voor de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs. Vroege toegang tot onderwijs is voor kinderen niet altijd gewaarborgd, hoewel dit volgens het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind een mensenrecht is en essentieel is voor hun toekomst en hun welzijn.

Gezien deze uitdagingen zal de Commissie voorrang blijven geven aan veilige toegang tot zowel formeel als informeel onderwijs, om ervoor te zorgen dat de onderbreking van de schoolloopbaan van kinderen zo kort mogelijk duurt³³. Alles moet in het werk worden gesteld om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van passende en veilige opvangvoorzieningen te garanderen. Passende mogelijkheden zijn bijvoorbeeld, met name voor niet-begeleide kinderen, opvang samen met volwassen familieleden of in een pleeggezin, in opvangcentra met speciale voorzieningen voor kinderen of in andere geschikte huisvesting, zoals open opvangcentra met streng toezicht om de bescherming van de kinderen te garanderen, dan wel in kleinschalige onafhankelijke woonvoorzieningen voor oudere kinderen³⁴. De richtsnoeren van de Verenigde Naties voor de alternatieve zorg voor kinderen zijn de normen op dit gebied³⁵.

In sommige gevallen zijn kinderen in gesloten faciliteiten gehuisvest vanwege een tekort aan capaciteit in geschikte alternatieve opvangvoorzieningen. Gezien de **negatieve gevolgen van bewaring** voor kinderen moet overeenkomstig het EU-recht administratieve bewaring worden toegepast, maar slechts wanneer dat in uitzonderlijke omstandigheden strikt noodzakelijk is en slechts als laatste redmiddel. De administratieve bewaring moet zo kort mogelijk duren en onderbrenging in een gevangenis is nooit toegestaan.

Wanneer er redenen zijn om een kind in bewaring te nemen, moet bovendien alles in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat geschikte alternatieven voor de administratieve bewaring

³³ Met name via het instrument voor noodhulp. http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/emergency-support-within-eu_en.

³⁴ Overeenkomstig artikel 24 van Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96).

³⁵ <http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>.

van migrerende kinderen beschikbaar en toegankelijk zijn³⁶, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de steun van de EU-fondsen. Het bevorderen van alternatieven voor bewaring is het belangrijkste onderwerp van het elfde forum voor de rechten van het kind, dat in november 2017 zal worden gehouden.

Ook **doeltreffende monitoringsystemen** op nationaal niveau dragen ertoe bij dat opvangcentra goed kunnen functioneren en moeten ervoor zorgen dat zakelijke overwegingen (in centra met winstoogmerk) niet zwaarder wegen dan de belangen van het kind. Ter ondersteuning van de lidstaten zal het EASO in 2017 specifieke richtsnoeren opstellen voor de operationele normen en indicatoren die van toepassing zijn op de materiële opvangvoorzieningen voor niet-begeleide kinderen, als aanvulling op de richtsnoeren inzake opvangvoorzieningen die vorig jaar zijn opgesteld en voor alle asielzoekers gelden.

Belangrijkste maatregelen:

De lidstaten worden vanaf 2017 aangemoedigd om, met steun van de Commissie en de EU-agentschappen:

- ervoor te zorgen dat bij de aankomst van een kind een individuele gender- en leeftijdsafhankelijke kwetsbaarheidsbeoordeling wordt verricht en dat daarmee bij alle daarop volgende procedures rekening wordt gehouden;
- ervoor te zorgen dat kinderen snel toegang krijgen tot gezondheidszorg (inclusief preventieve zorg) en psychosociale ondersteuning, alsmede op inclusief formeel onderwijs, ongeacht de status van het kind en/of zijn ouders;
- ervoor te zorgen dat voor niet-begeleide kinderen een alternatieve zorgopties beschikbaar zijn, zoals opvang in een pleeggezin of in familiekring;
- beleid inzake kindbescherming toe te passen in alle opvangvoorzieningen waar kinderen worden gehuisvest, onder meer door in die voorzieningen een persoon aan te wijzen die voor kindbescherming verantwoordelijk is;
- ervoor te zorgen dat er geschikte alternatieven voor de administratieve bewaring van migrerende kinderen beschikbaar en toegankelijk zijn, en daarop toezicht te houden;
- ervoor te zorgen dat voor de opvang van migrerende kinderen een passend en doeltreffend monitoringsysteem aanwezig is;
- ten volle gebruik te maken van de nog vast te stellen EASO-richtsnoeren voor de operationele normen en indicatoren die van toepassing zijn op de materiële opvangvoorzieningen voor niet-begeleide kinderen.

³⁶ Zie artikel 11 van Richtlijn 2013/33/EU tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96) en als achtergrondmateriaal de UNHCR-normen inzake bewaring en de artikelen 84 t/m 88 onder „Alternatives to detention” in http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42359.

5. ZORGEN VOOR SNELLE EN DOELTREFFENDE TOEGANG TOT PROCEDURES VOOR VASTSTELLING VAN STATUS EN UITVOERING VAN PROCEDURELE WAARBORGEN

Er moeten, ook in alle stadia van de asiel- en terugkeerprocedures, **passende waarborgen** gelden voor alle kinderen die zich op het grondgebied van de Europese Unie bevinden. Momenteel moet er meer werk worden gemaakt van een aantal belangrijke beschermende maatregelen, met name op het gebied van de toegang tot informatie, wettelijke vertegenwoordiging en voogdij, het recht om te worden gehoord, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en multidisciplinaire en mensenrechtenconforme leeftijdsbepaling.

Voogden spelen een cruciale rol bij het garanderen van de toegang tot de rechten en het waarborgen van het belang van alle niet-begeleide kinderen, met inbegrip van degenen die geen asiel aanvragen. Zij kunnen, in samenwerking met andere actoren, het kind helpen vertrouwen te ontwikkelen en zorg dragen voor zijn welzijn, ook wat betreft zijn integratie. Voogden kunnen ook helpen voorkomen dat kinderen vermist raken of het slachtoffer worden van mensenhandel. Momenteel vertoont de werking van de voogdijsystemen in bepaalde lidstaten grote tekortkomingen, met name wat betreft het beschikbare aantal voogden met passende kwalificaties en de snelheid waarmee deze worden aangesteld. Zo nodig moeten de voogdijinstellingen worden versterkt. Er moeten voldoende voogden worden aangeworven, zij moeten sneller worden aangesteld en zij moeten beter worden voorbereid op hun taken. Ook moeten voogden en voogdijraden in de lidstaten dringend goede praktijken en richtsnoeren ontwikkelen en uitwisselen. Er zal daarom in 2017 een Europees voogdijnetwerk in het leven worden geroepen.

De voorstellen van de Commissie uit 2016 ter hervorming van het **gemeenschappelijk Europees asielstelsel** onderkennen de fundamentele rol van voogden voor niet-begeleide kinderen en beogen specifieke waarborgen die van toepassing zijn op kinderen, te versterken³⁷. Het voorstel voor een verordening inzake asielprocedures³⁸ heeft ten doel de voogdijsystemen in de lidstaten te versterken, en de nieuwe Dublinverordening³⁹ moet ervoor zorgen dat snel wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor het verzoek om internationale bescherming van een kind.

De in de lidstaten toegepaste methodes en procedures voor **leeftijdsbepaling** lopen sterk uiteen en zijn niet altijd in overeenstemming met de EASO-aanbevelingen en de zich ontwikkelende praktijk. Zo worden wellicht onnodige leeftijdsbepalingen uitgevoerd, wordt er soms gebruik gemaakt van invasieve methoden voor leeftijdsbepaling, wordt er dikwijls pas een voogd aangesteld nadat de leeftijdsbepaling is uitgevoerd en leidt de betwisting van een leeftijdsbepaling er soms toe dat kinderen in bewaring worden genomen. In enkele gevallen worden kinderen zelf geacht te betalen voor het betwisten van een leeftijdsbepaling. Er is behoefte aan betrouwbare, multidisciplinaire procedures voor leeftijdsbepaling die geheel in overeenstemming zijn met de wettelijke waarborgen inzake leeftijdsbepaling van het EU-recht, voor als er twijfel over bestaat of iemand minder dan 18 jaar oud is. Als de resultaten geen uitsluitsel geven, moet er overeenkomstig het EU-recht⁴⁰ van worden uitgegaan dat de betrokkene een kind is. In 2017 zal de EASO zijn richtsnoeren inzake leeftijdsbepaling actualiseren.

³⁷ Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_nl.htm en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_nl.htm.

³⁸ COM(2016) 467 final.

³⁹ COM(2016) 270 final.

⁴⁰ Voor migrerende kinderen die asiel aanvragen, staat dit in Richtlijn 2013/32/EU betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60). Zie ook artikel 13, lid 2, van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1).

Zoals reeds vermeld, gebeurt het vaak dat **procedures voor de opsporing van familieleden en voor gezinshereniging/eenheid van het gezin** veel tijd vergen en te laat worden gestart. Dergelijke procedures moeten ongeacht de juridische status van het kind worden uitgevoerd en daarbij zou de persoon die verantwoordelijk is voor de bescherming van het kind, dan wel de voogd van het kind, zodra deze is aangesteld, betrokken moeten zijn. Voor asielzoekers wordt er te weinig gebruik gemaakt van overdrachten op basis van de bepalingen in de Dublinverordening die betrekking hebben op de eenheid van het gezin; bovendien duurt het soms maanden voordat zij daadwerkelijk worden overgedragen. Er moeten gezamenlijke inspanningen worden geleverd om procedures voor gezinshereniging te bespoedigen en daarbij moeten niet-begeleide en van hun familie gescheiden kinderen prioriteit krijgen. Bij grensoverschrijdende overdracht van kinderen binnen de Europese Unie, krachtens de Dublinverordening of anderszins, is het van wezenlijk belang dat de autoriteiten die in de betrokken lidstaten verantwoordelijk zijn voor het welzijn van het kind, nauw samenwerken. De lidstaten moeten ten volle gebruikmaken van de bestaande samenwerkingskanalen, bv. via de centrale autoriteiten bedoeld in de verordening Brussel II bis⁴¹.

Soms nemen de **behandeling van asielverzoeken en andere procedures in verband met kinderen** veel tijd in beslag. De procedures voor de vaststelling van de status van kinderen moeten prioriteit krijgen (urgentiebeginsel), overeenkomstig de richtlijnen van de Raad van Europa op het gebied van kindvriendelijke justitie⁴².

Met de herplaatsing van asielzoekers vanuit Italië en Griekenland wordt niet alleen beoogd de druk op deze lidstaten te verlichten, maar ook te waarborgen dat de herplaatste personen onmiddellijk toegang hebben tot asielprocedures. Krachtens de **Raadsbesluiten inzake herplaatsing**⁴³ moeten de lidstaten prioriteit geven aan de herplaatsing van kwetsbare personen, zoals niet-begeleide kinderen en andere kinderen in bijzonder kwetsbare situaties. In december 2016 heeft de Europese Raad de lidstaten opgeroepen om – met name voor niet-begeleide kinderen – meer vaart te zetten achter herplaatsing⁴⁴. Ondanks de voortdurende aanmoediging van de Commissie waren op 2 april 2017 nog maar 341 niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen herplaatst vanuit Griekenland. Vanuit Italië is slechts één kind herplaatst, aangezien de autoriteiten nog geen specifieke procedure hebben ontwikkeld voor de herplaatsing van niet-begeleide kinderen⁴⁵. Het is van wezenlijk belang dat de lidstaten meer toezeggingen doen, met name voor niet-begeleide en van hun ouders gescheiden kinderen.

⁴¹ Verordening (EG) nr. 2201/2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid (PB L 338 van 23.12.2003, blz. 1).

⁴² Overeenkomstig artikel 31, lid 7, onder b), van de richtlijn asielprocedures en de richtlijnen van de Raad van Europa op het gebied van kindvriendelijke justitie:50. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b2cf3.

⁴³ Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland en Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland.

⁴⁴ http://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/.

⁴⁵ [COM\(2017\) 212 final](#).

Belangrijkste maatregelen:

In 2017 zullen de Commissie en de EU-agentschappen:

- een Europees voogdijnetwerk opzetten, om in samenwerking met het Europese netwerk van voogdijinstellingen goede praktijken en richtsnoeren inzake voogdij te ontwikkelen en uit te wisselen;
- het EASO zal zijn richtsnoeren inzake leeftijdsbepaling actualiseren.

De lidstaten worden aangemoedigd om, met steun van de Commissie en de EU-agentschappen:

- de voogdijautoriteit/-instelling te versterken om ervoor te zorgen dat er voor alle niet-begeleide kinderen snel voogden beschikbaar zijn;
- betrouwbare, multidisciplinaire en niet-invasieve procedures voor leeftijdsbepaling toe te passen;
- te zorgen voor vlotte en doeltreffende opsporing van familieleden, binnen of buiten de EU, door optimaal gebruik te maken van de bestaande kanalen voor grensoverschrijdende samenwerking;
- prioriteit te geven aan de behandeling van zaken waarbij kinderen betrokken zijn (zoals asielaanvragen), overeenkomstig het urgentiebeginsel;
- prioriteit te geven aan de herplaatsing van niet-begeleide kinderen vanuit Griekenland en Italië.

6. ZORGEN VOOR DUURZAME OPLOSSINGEN

Duurzame oplossingen zijn van cruciaal belang om alle kinderen op de lange termijn een normaal en stabiel bestaan te bieden. Bij het formuleren van duurzame oplossingen moet worden gekeken naar alle opties, met inbegrip van integratie in een lidstaat, terugkeer naar het land van herkomst, hervestiging of hereniging met familieleden in een derde land. Het is essentieel dat in alle gevallen de **belangen van het kind** op gedegen wijze worden vastgesteld⁴⁶.

Er moeten duidelijke regels worden vastgesteld inzake de juridische status van kinderen aan wie geen asiel wordt verleend, maar die evenmin worden teruggestuurd naar hun land van herkomst⁴⁷. De lidstaten moeten procedures en processen vaststellen om op individuele basis duurzame oplossingen te helpen vinden. Ook moeten zij duidelijk de rollen en plichten vastleggen van allen die bij de beoordeling betrokken zijn, om te voorkomen dat kinderen langere tijd in het ongewisse verkeren over hun juridische status. In afwachting van een duurzame oplossing moet er ook worden gezorgd voor **toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning**. Ten slotte moeten de lidstaten ervoor proberen te zorgen dat er procedures voor het vaststellen van de status beschikbaar zijn en dat er een oplossing komt voor de verblijfsstatus van kinderen die niet worden teruggestuurd, met name als het gaat om kinderen die al een zekere tijd in het land wonen.

Vroege integratie van kinderen is cruciaal voor hun ontwikkeling als volwassene. Het is een sociale investering, die essentieel is voor de maatschappelijke cohesie in heel Europa. Integratie van kinderen in de allervroegste fase, door middel van algemene en gerichte maatregelen, helpt ook om de risico's van eventuele criminaliteit en blootstelling aan radicalisering te minimaliseren⁴⁸. Het

⁴⁶ Zie http://www.connectproject.eu/PDF/CONNECT-EU_Reference.pdf (blz. 59) voor een overzicht van de EU-bepalingen betreffende duurzame oplossingen.

⁴⁷ Overeenkomstig punt 13 van de aanbeveling over terugkeer van 7 maart 2017 (COM(2017) 1600 final).

⁴⁸ Overeenkomstig de conclusies van de Raad van 3 november 2016 (13611/16) en COM(2016) 379 final. Zie ook de bevindingen van het verslag van de Raad van Europa van 15 maart 2016 over het voorkomen van radicalisering van

netwerk voor voorlichting over radicalisering inventariseert de praktijken en benaderingen die voorhanden zijn voor ondersteuning en bescherming van kinderen die een trauma kunnen hebben opgelopen en mogelijk gevoelig zijn voor radicalisering⁴⁹. Daarbij gaat het om voortdurende inspanningen om diversiteit positief te benaderen en om het bestrijden van racisme, vreemdelingenhaat en met name haatzaaiende uitingen ten aanzien van migrerende kinderen.

Aangezien pas aangekomen kinderen wellicht nog niet voldoende vaardigheden en competenties hebben kunnen verwerven om volledig en actief in de maatschappij te integreren, met name waar het gaat om doorstroming naar voortgezette studie of de arbeidsmarkt, moeten kinderen in deze overgangsfase begeleiding, ondersteuning en mogelijkheden voor verder onderwijs en opleiding worden aangeboden. Bovendien moeten er voor migrerende kinderen voor wie de staat de zorg op zich neemt, mechanismen en processen voorhanden zijn die hen helpen zich voor te bereiden op de overgang naar de volwassenheid/het loskomen van het zorgstelsel, zoals ook gebeurt voor kinderen die EU-burger zijn en voor wie de staat de zorg op zich neemt.

De Commissie bevordert samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied door uitwisseling van goede praktijken te bevorderen⁵⁰ en proefprojecten inzake de integratie van alle migrerende kinderen, met inbegrip van niet-begeleide kinderen, financieel te ondersteunen. De integratie van niet-begeleide kinderen is een prioriteit in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) 2014-2020. Overeenkomstig het actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen⁵¹ en de conclusies van de Raad van december 2016⁵² is een van de belangrijkste stappen die tot dusver zijn ondernomen het doen van oproepen tot het indienen van voorstellen op diverse beleidsterreinen, met integratie als belangrijkste prioriteit.

Het integratiebeleid dat de lidstaten voeren, hangt samen met hun uiteenlopende sociale en economische achtergronden en situaties. **Vroege en doeltreffende toegang tot inclusief en formeel onderwijs**, met inbegrip van onderwijs en opvang voor jonge kinderen, is een van de belangrijkste en krachtigste instrumenten voor de integratie van kinderen en de bevordering van taalvaardigheid, sociale cohesie en wederzijds begrip. Ook het opleiden van docenten om te werken met kinderen met diverse achtergronden is cruciaal voor integratie. Aandacht voor andere aspecten van socialisering, zoals hobby en sport, is ook van wezenlijk belang. Alle kinderen – ook zij die zullen worden teruggestuurd naar een derde land – moeten daadwerkelijk toegang hebben tot onderwijs en tot de middelen die daarvoor nodig zijn (zoals taallessen). Nu het risico bestaat dat migrerende kinderen gesegregeerd onderwijs krijgen⁵³, zij er met klem op gewezen dat toegang tot inclusief en niet-discriminerend onderwijs kinderen een uitgelezen middel is om hen ook op andere levensgebieden te integreren. **Tijdige toegang tot gezondheidszorg en een passende levensstandaard** zijn bijzonder belangrijk voor de integratie van kinderen in de gastlanden. Het is van kritiek belang de

kinderen door de achterliggende oorzaken aan te pakken („Preventing the radicalisation of children by fighting the root causes”) en resolutie 2103/2016 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

⁴⁹ Zie: RAN Issue Paper van november 2016, „Child returnees from conflict zones”, over de specifieke uitdagingen van het werken met kinderen die gevaar lopen: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_child_returnees_from_conflict_zones_112016_en.pdf; zie ook het aparte hoofdstuk over kinderen in de handleiding terugkeerders, die in juni 2017 zal worden gepresenteerd op de RAN-conferentie over terugkeerders.

⁵⁰ Zie de Europese website over integratie <https://ec.europa.eu/migrant-integration/search?search=child+good+practices>.

⁵¹ COM(2016) 377 final.

⁵² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/nl/pdf>.

⁵³ Zie het verslag van het Bureau voor de grondrechten getiteld „Together in the EU – Promoting the participation of migrants and their descendants”. <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>.

levensomstandigheden van kinderen te verbeteren, kinderarmoede aan te pakken en gezondheidszorg te verlenen (waaronder geestelijke gezondheidszorg)⁵⁴.

De lidstaten moeten ook vaker gebruikmaken van **hervestiging en andere legale kanalen voor kinderen**, met inbegrip van kinderen in gezinnen, en bijzondere aandacht schenken aan de kwetsbaarsten onder hen. Niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen en gezinnen kunnen in aanmerking voor spoedeisende hervestiging in het kader van nationale hervestigingsprogramma's van de lidstaten of uit hoofde van de lopende Europese hervestigingsregelingen die zijn vastgesteld bij de conclusies inzake hervestiging⁵⁵ van 20 juli 2015 en de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016. Hervestiging van niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen wordt in het kader van het EU-hervestigingsprogramma van de AMIF-verordening door middel van financiële stimulansen aangemoedigd⁵⁶. Op 13 juli 2016 heeft de Commissie een voorstel goedgekeurd voor een verordening tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging⁵⁷, waarin kinderen en jongeren die gevaar lopen, worden aangemerkt als kwetsbare personen die voor hervestiging in aanmerking komen.

Wanneer dit in hun belang is, zouden kinderen moeten worden **teruggezonden** naar hun land van herkomst of worden herenigd met familieleden in een ander derde land. Besluiten betreffende de terugkeer van kinderen naar hun land van herkomst moeten in overeenstemming zijn met het beginsel van non-refoulement en het belang van het kind. Ook moeten zij op een individuele beoordeling berusten en voortvloeien uit een billijke en doeltreffende procedure waarbij hun recht op bescherming en non-discriminatie wordt gewaarborgd. Er moet met name prioriteit worden gehecht aan betere samenwerking met de landen van herkomst, door er onder meer voor te zorgen dat de opsporing van familie en de re-integratievoorzieningen verbeteren. Het terugkeerhandboek⁵⁸ en de aanbeveling van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG⁵⁹ voorzien in specifieke richtsnoeren inzake het belang van het kind. Het is van belang ervoor te zorgen dat kinderen die zullen worden teruggezonden, onmiddellijk toegang krijgen tot passende (re-)integratiemaatregelen, zowel voorafgaand aan vertrek als na aankomst in hun land van herkomst of een ander derde land.

⁵⁴ Migrerende kinderen lopen een groot risico op armoede en de geïntegreerde aanpak die de Commissie voorstaat in haar aanbeveling getiteld „Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken” pleit voor een hernieuwde focus in het kader van integratie. PB L 59 van 2.3.2013, blz. 5.

⁵⁵ 11130/15.

⁵⁶ Verordening (EU) nr. 516/2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 168).

⁵⁷ COM(2016) 468 final.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_nl.pdf.

⁵⁹ COM(2017) 1600 final.

Belangrijkste maatregelen:

In 2017 zal de Commissie:

- de integratie van kinderen bevorderen door middel van de daarvoor beschikbare financiering en de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van niet-discriminerende toegang tot openbare diensten en gerichte programma's.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

- kort na aankomst te zorgen voor gelijke toegang tot inclusief, formeel onderwijs, met inbegrip van onderwijs en opvang voor jonge kinderen, en ter ondersteuning daarvan gerichte programma's te ontwikkelen en uit te voeren;
- alle kinderen snel toegang te bieden tot gezondheidszorg en andere essentiële openbare diensten;
- te zorgen voor ondersteuning zodat kinderen die op de grens van de volwassenheid staan (of het zorgstelsel verlaten) toegang hebben tot onderwijs en opleiding;
- door middel van alle integratiegerelateerde beleidsmaatregelen sociale inclusie te bevorderen, bv. door prioriteit te geven aan gemengde, niet-gesegregeerde huisvesting en inclusief onderwijs;
- meer kinderen die internationale bescherming nodig hebben, in Europa te hervestigen;
- ervoor te zorgen dat passende maatregelen voor opsporing van familieleden en re-integratie worden ingevoerd om te voorzien in de behoeften van kinderen die zullen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst.

7. HORIZONTALA MAATREGELEN: EERBIEDIGING VAN EN WAARBORGEN VOOR HET BELANG VAN HET KIND; DOELTREFFENDER GEBRUIK VAN GEGEVENS, ONDERZOEK, OPLEIDING EN FINANCIERING

Het **belang van het kind** moet worden beoordeeld en vooropstaan bij **alle maatregelen en beslissingen die het kind betreffen**⁶⁰. Momenteel voorziet de wetgeving van de meeste lidstaten echter niet in een proces voor de vaststelling en uitvoering van deze vereiste en ontbreekt het ook aan duurzame oplossingen voor niet-begeleide kinderen op basis van een individuele en multidisciplinaire beoordeling. In de nationale wetgeving wordt ook niet altijd duidelijk bepaald welke rol de voogd in deze context speelt. Het is belangrijk dat de Europese Unie hieromtrent nadere adviezen verstrekt, voortbouwend op internationale normen. Een gedegen vaststelling van het belang van het kind, met het oog op het bepalen van de geschikteste duurzame oplossing voor hem of haar, vergt extra procedurele waarborgen, gezien de grote gevolgen die de beslissing heeft voor de toekomst van het kind⁶¹.

Ook gericht onderzoek kan nuttig zijn. In de context van Horizon 2020, het EU-kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, zal worden onderzocht welke rol de onderwijssystemen in de EU kunnen spelen bij de integratie van migrerende kinderen.

⁶⁰ [Algemene opmerking nr. 14 van het Comité voor de rechten van het kind; http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf](http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf); procedurele waarborgen in deel V. *Safe & Sound: What states can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*, 2014 (<http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>); *UNHCR Guidelines on determining the best interests of the child*, 2012 (<http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>) en *Field Handbook for the implementation of UNHCR BID Guidelines* (<http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf>).

⁶¹ Artikel 6, lid 1, van de Dublin III-verordening, overweging 35 van de Eurodac-verordening, overweging 33 van de herschikte richtlijn asielprocedures, overweging 18 van de herschikte richtlijn asielnormen, overweging 9 en artikel 23, lid 2, van de richtlijn opvangvoorzieningen.

Kinderen moeten worden geïnformeerd – op een kindvriendelijke manier, dat wil zeggen passend bij hun leeftijd en de context – over hun rechten, de procedures en de diensten die voorhanden zijn om hen te beschermen. Er moet meer worden gedaan om lacunes te verhelpen en diverse voorlichtingsmethodes te benutten om in de behoeften van kinderen te voorzien; culturele bemiddelaars en tolken blijken daarbij een gunstige rol te kunnen spelen.

De Europese Unie biedt de lidstaten inmiddels betere **operationele ondersteuning** op het gebied van opleiding, gegevensverzameling, financiering en uitwisseling van beste praktijken. Zij blijft streven naar verbeterde ondersteuning om te helpen bij de tenuitvoerlegging van alle maatregelen die in deze mededeling worden genoemd.

Mensen die met en ten behoeve van kinderen werken (zoals grenswachters, medewerkers van opvangcentra en voogden) zijn niet altijd passend **opgeleid op het gebied van kindbescherming**, de rechten van het kind, en het met oog voor gender, leeftijd en context communiceren met kinderen. Het toewijzen van middelen aan opleiding zou prioriteit moeten krijgen. In 2017 zullen de relevante EU-agentschappen meer ondersteuning en opleiding inzake de bescherming van migrerende kinderen aanbieden.

De **gegevens over migrerende kinderen** zijn vooralsnog zeer gefragmenteerd, niet altijd uitgesplitst naar leeftijd en geslacht, en niet altijd vergelijkbaar, waardoor kinderen en hun behoeften onzichtbaar blijven. Bovendien is onbekend hoeveel (niet-begeleide) kinderen er precies vermist raken of weglopen uit opvangvoorzieningen en zorgfaciliteiten⁶². Alleen over het aantal kinderen dat asiel aanvraagt, worden op een gecoördineerde wijze gegevens verzameld. Er zijn meer gedetailleerde gegevens over alle migrerende kinderen nodig om beleid te ontwikkelen op basis van informatie, gerichtere ondersteuning te bieden en noodplannen op te stellen⁶³, overeenkomstig de verklaring van New York over vluchtelingen en migranten van 19 september 2016⁶⁴. Hiertoe zal het Kenniscentrum Migratie en Demografie van de Commissie gegevens bijeenbrengen over migrerende kinderen⁶⁵. Eind 2017 zal de Commissie ook een raadpleging starten over eventuele verbeteringen van de wijze waarop momenteel op EU-niveau gegevens worden verzameld over kinderen en migratie, op basis van onder meer de verordening inzake migratiestatistieken⁶⁶ en de richtsnoeren van 2011^{67,68}, zulks ter bevordering van de dekking, de beschikbaarheid en de uitsplitsing van deze gegevens.

⁶² In 2013 verstrekke de Commissie in de studie „Missing children in the European Union: Mapping, data collection and statistics” gegevens over het aantal niet-begeleide kinderen dat in twaalf lidstaten was vermist. http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/missing_children_study_2013_en.pdf.

⁶³ Bv. over ingetrokken verzoeken om internationale bescherming, lopende zaken, besluiten tot toekenning of intrekking van een status en Dublin-overdrachten.

⁶⁴ <https://refugeemigrants.un.org/declaration>, deel II („Commitments that apply both to refugees and migrants”), punt 40.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/jrc/en/migration-and-demography>.

⁶⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0223>. Verordening (EG) nr. 223/2009 betreffende de Europese statistiek en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1101/2008 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, Verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad betreffende de communautaire statistiek en Besluit 89/382/EEG, Euratom van de Raad tot oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen (PB L 87 van 31.3.2009, blz. 164).

⁶⁷ Eurostat-gegevens over eerste verblijfstitels afgegeven om andere redenen, uitgesplitst naar reden, geldigheidsduur en nationaliteit: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

⁶⁸ Eurostat-gegevens over eerste verblijfstitels afgegeven om andere redenen, uitgesplitst naar reden, geldigheidsduur en nationaliteit: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

EU draagt bij tot de bescherming van migrerende kinderen en ondersteunt **geïntegreerde kindbeschermingssystemen**. Nu kinderen een groter deel uitmaken van de totale migranteninstroom moet er ook meer prioriteit worden gegeven aan hun behoeften in de nationale programma's van de lidstaten in het kader van het AMIF en het Fonds voor interne veiligheid (ISF). Bescherming maakt integraal onderdeel uit van alle interventies uit hoofde van het instrument voor noodhulp. Ter ondersteuning van opvang, integratie, onderwijs en opleiding of toegang tot procedurele waarborgen moet ruimer gebruik moeten worden gemaakt van andere EU-middelen, waaronder de Europese structuur- en investeringsfondsen, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, alsook het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), het programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) en het programma voor Rechten, gelijkheid, burgerschap⁶⁹. Tegelijkertijd is het van belang ervoor te zorgen dat EU-financiering in voorkomend geval een vereiste inzake de bescherming van kinderen omvat, zodat organisaties die direct in contact staan met kinderen, erop toezien dat hun personeel wordt doorgelicht en gekwalificeerd is, en dat er verslagleggingsprocedures en -mechanismes alsook verantwoordingsmaatregelen zijn vastgesteld.

In de lidstaten is een schat aan kennis en **goede praktijken** op het gebied van de bescherming van migrerende kinderen voorhanden, die op lokaal en nationaal niveau moet worden gedeeld.

Ten slotte zal de Commissie ervoor zorgen dat er nauwlettend toezicht wordt gehouden op de tenuitvoerlegging van alle relevante aspecten van het EU-recht, waaronder met name de naleving van de verplichtingen inzake de grondrechten en de waarborgen in verband met de rechten van het kind⁷⁰.

⁶⁹ Achtergronddocument over EU-financiering voor de bescherming van migrerende kinderen, Europees forum voor de rechten van het kind 2016. http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=19748.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/acquis_rights_of_child.pdf.

Belangrijkste maatregelen:

In of vanaf 2017 zullen de Commissie en de EU-agentschappen:

- voorzien in aanvullende opleiding, richtsnoeren en instrumenten voor de beoordeling van het belang van het kind;
- raadplegingen starten over mogelijke verbeteringen van de wijze waarop momenteel op EU-niveau gegevens worden verzameld over migrerende kinderen, zulks op basis van de verordening inzake migratiestatistieken en de richtsnoeren van 2011; ook zal het Kenniscentrum Migratie en Demografie gegevens bijeenbrengen over migrerende kinderen;
- voorschrijven dat organisaties die in direct contact staan met kinderen alleen voor EU-financiering in aanmerking kunnen komen als zij een beleid ter bescherming van kinderen volgen;
- goede praktijken inzake de bescherming van migrerende kinderen door middel van een onlinedatabank verzamelen en verspreiden.

De lidstaten worden aangemoedigd om:

- ervoor te zorgen dat alle kinderen relevante informatie ontvangen over hun rechten en over procedures, en dat op een kindvriendelijke manier, dus passend bij hun leeftijd en de context;
- ervoor te zorgen dat personen die met migrerende kinderen werken – van aankomst aan de EU-grens tot en met hun integratie of terugkeer – passend worden opgeleid en dat er zo nodig deskundigen op het gebied van kinderbescherming worden ingeschakeld;
- in het kader van de nationale programma's van het AMIF en het ISF prioriteit te geven aan migrerend kinderen; gebruik te maken van aanvullende EU-financieringsmogelijkheden, er daarbij op toeziend dat de te financieren organisaties beschikken over beleid ter bescherming van kinderen;
- de verzameling van beter uitgesplitste gegevens en statistieken over migrerende kinderen te bevorderen.

8. CONCLUSIE

Er is voortgang geboekt met het Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010–2014), ook wat betreft het rechtskader voor de bescherming van migrerende kinderen, zoals blijkt uit het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling gaat. In de lidstaten bestaat ook een schat aan kennis en goede praktijken op het gebied van de bescherming van migrerende kinderen, die op ruime schaal moet worden gedeeld. Om het hoofd te bieden aan de huidige uitdagingen, zijn voor de **bescherming van alle migrerende kinderen** echter meer concrete verbeteringen vereist.

Op **EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau** moet worden gezorgd voor **solide, gezamenlijke en gecoördineerde follow-up** van de belangrijke maatregelen die in deze mededeling worden genoemd. Daarbij moet ook worden samengewerkt met het maatschappelijk middenveld en internationale organisaties. Als de medewetgevers snel hun goedkeuring hechten aan de hangende voorstellen ter hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, die verscheidene bepalingen bevatten die specifiek gericht zijn op betere bescherming van kinderen en andere kwetsbare personen, zouden de rechten van migrerende kinderen aanvullend worden beschermd. De lidstaten zouden snel uitvoering aan een en ander moeten geven.

De bescherming van migrerende kinderen blijft in de eerste plaats een taak van de lidstaten en de Commissie zal hen ondersteunen door middel van de in deze mededeling beschreven maatregelen. Daarbij gaat het onder meer om het verlenen van meer opleiding, adviezen, operationele ondersteuning en financiering. De samenwerking tussen de EU-agentschappen zal ook worden

versterkt, evenals de samenwerking met de nationale autoriteiten, de VN-agentschappen en de maatschappelijke organisaties die actief zijn op dit gebied. De Commissie zal nauwlettend toezien op de follow-up die de in deze mededeling beschreven maatregelen krijgen en zij zal daarover regelmatig verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad.