

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven

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

(2015/C 012/11)

Rapporteur: **Grace Attard**

Het Europees Parlement heeft op 3 juli 2014 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven

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

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 september 2014 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 15 en 16 oktober 2014 gehouden 502^e zitting (vergadering van 15 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 143 stemmen vóór en 1 stem tegen, is goedgekeurd.

1. Aanbevelingen en overwegingen

1.1 Het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wordt door het EESC gesteund. Wel moeten belemmerende factoren worden aangepakt, zoals de complexiteit van bestuursrechtelijke, gerechtelijke en andere systemen in lidstaten, het gebrek aan informatie en de angst om verklikt te worden, teneinde te voorkomen dat kinderen in juridische onzekerheid blijven verkeren of stateloos blijven.

1.2 Het EESC vindt dat altijd moet worden uitgegaan van **de belangen van het kind**. Dit beginsel zou voorrang moeten krijgen op alle andere nationale en internationale wetten.

1.3 Het EESC stelt vast dat in onderhavig Commissievoorstel niet is bepaald hoe en door wie de belangen van het kind moeten worden vastgesteld. De definitie ervan zou gebaseerd moeten zijn op de regels en normen van internationale mensenrechtenverdragen.

1.4 Het EESC wijst erop dat mensen die met niet-begeleide minderjarigen werken goed getraind moeten zijn, zodat de rechten van kinderen geëerbiedigd worden.

1.5 Om belangenconflicten te vermijden en te zorgen voor gekwalificeerd personeel zouden de belangen van het kind het best bepaald kunnen worden door een onafhankelijke instantie die losstaat van de immigratiediensten, bij voorkeur de nationale instantie die verantwoordelijk is voor kinderschermingsvraagstukken ⁽¹⁾.

1.6 Het EESC benadrukt dat er dringend iets gedaan moet worden aan het probleem van **het in bewaring houden van kinderen**, of ze nu begeleid zijn of niet en ongeacht de procedure waarin ze zitten.

⁽¹⁾ Bijv. het *Oficina de Proteccion de Menores* in Spanje of het Jeugdwelzijnsbureau in Duitsland.

1.7 Overeenkomstig de **non-refoulement**verplichtingen die voortvloeien uit internationale mensenrechten-, humanitaire en vluchtelingenwetgeving zou niet-begeleide, van hun familie gescheiden kinderen nooit de toegang tot een land mogen worden geweigerd.

1.8 Het EESC raadt de Commissie aan uniforme procedures en passende en flexibele deadlines voor 4b-, 4c- en 4d-gevallen vast te stellen om te garanderen dat in overeenkomsten tussen lidstaten de belangen van het kind vooropstaan.

1.9 De termen „in kennis stellen” en „reële mogelijkheid” moeten duidelijker worden omschreven om ervoor te zorgen dat de minderjarige wordt bijgestaan door goed opgeleide maatschappelijk werkers, onafhankelijke tolken en een gekwalificeerde vertegenwoordiger die als wettelijke voogd fungeert, zodat de minderjarige begrijpt wat het hele proces van het indienen van een verzoek om internationale bescherming in een EU-lidstaat impliceert.

1.10 Naar het oordeel van het EESC moet **een wettelijke voogd** een „gekwalificeerde vertegenwoordiger” zijn die beschikt over ervaring in de omgang met minderjarigen en over kennis van het vreemdelingenrecht en de kindbeschermingswetgeving van het land.

1.11 Het EESC dringt er bij de lidstaten met klem op aan te garanderen dat in leeftijdsbepalingsprocedures de belangen van de minderjarige in acht worden genomen, vooral om ervoor te zorgen dat de minderjarige kan genieten van de rechten en de bescherming waar hij/zij recht op heeft. Deze leeftijdsbepaling moet gebeuren in aanwezigheid van een wettelijke voogd.

1.12 Wordt de minderjarige volwassen gedurende de procedure waarin wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, dan pleit het EESC ervoor om uit te gaan van de leeftijd die de betrokkene had op het moment van indiening van het initiële verzoek om bescherming.

1.13 Een reeks **EU-beleidsprogramma's** voor de bescherming van minderjarigen zonder papieren is aan herziening toe⁽²⁾. Het gaat hierbij o.a. om regularisering als migratiebeleidsinstrument, het informeren en ondersteunen van gezinnen zonder papieren, het opzetten van een databank met bewijzen, geboorteregistratie en gegevensbescherming, alsook het recht op onderwijs en beroepsopleiding, gezondheidsdiensten en accommodatie.

1.14 Volgens het EESC is er **een bredere definitie** nodig van wat er precies onder niet-begeleide kinderen in een irreguliere migrantensituatie wordt verstaan, zodat deze definitie de verschillende situaties bestrijkt die zich in de praktijk hebben voorgedaan en die niet door de voorgestelde verordening worden gedekt.

1.15 Het EESC wijst op het belang van raadpleging van maatschappelijke deskundigen, juristen en mensen die zich beroepshalve met migrantenkinderen bezighouden, en ziet ernaar uit om in dit verband met de Commissie samen te werken.

2. Samenvatting van het Commissievoorstel

2.1 Het Commissievoorstel is bedoeld tot wijziging van artikel 8, lid 4, van 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 (de Dublin III-verordening).

2.2 Het voorstel is ingediend naar aanleiding van een recente uitspraak⁽³⁾ van het Hof van Justitie van de EU waarin wordt verduidelijkt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van aanvragen door niet-begeleide minderjarigen. Het voorstel moet verbetering brengen in de situatie van minderjarige aanvragers van internationale bescherming zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden op het EU-grondgebied.

2.2.1 Lid 4a is een codificatie van de uitspraak van het Hof in zaak C-648/11 en luidt als volgt: „Indien de niet-begeleide minderjarige geen gezinslid, broer of zus of familielid heeft die zich wettig in een lidstaat ophoudt, zoals bedoeld in de leden 1 en 2, is de lidstaat waarbij de niet-begeleide minderjarige een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend en waar hij zich bevindt, de verantwoordelijke lidstaat, *mits dit in het belang is van de minderjarige.*”

⁽²⁾ Dr Sarah Spencer, COMPAS, Universiteit van Oxford.

⁽³⁾ Zaak C-648/11, MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department, UK.

2.2.2 Lid 4b betreft de situatie waarin een minderjarige verzoeker als bedoeld in lid 4a zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, zonder dat hij/zij in die lidstaat een verzoek heeft ingediend. De lidstaat stelt de niet-begeleide minderjarige in kennis van zijn/haar recht om een verzoek in te dienen en geeft hem/haar een reële mogelijkheid om in die lidstaat een verzoek in te dienen, *tenzij dit niet in het belang is van de minderjarige*.

2.2.3 De minderjarige heeft derhalve twee opties: hij/zij verzoekt om internationale bescherming, of ziet daarvan af.

2.2.4 Lid 4c: in het laatste geval, d.w.z. als de minderjarige besluit om geen nieuw verzoek in te dienen in de lidstaat waar hij/zij zich bevindt (een geval dat niet onder zaak C-648/11 valt), wordt de minderjarige overgedragen aan *de lidstaat die volgens de beoordeling van zijn belangen het meest geschikt is*. Deze regel moet zekerheid en voorspelbaarheid bieden bij de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat en moet voorkomen dat de procedure zich onnodig lang voortsleept. De waarborgen voor minderjarigen die artikel 6 van Verordening nr. 604/2013 biedt, zijn van toepassing op alle minderjarigen op wie de procedures van deze verordening betrekking hebben. Met het voorgestelde nieuwe lid 4c van de verordening wordt echter ook bepaald dat de verzoekende en de aangezochte lidstaat moeten samenwerken bij het beoordelen van de belangen van de minderjarige.

3. Achtergrond

3.1 Niet-begeleide minderjarigen hebben te maken met uiteenlopende en complexe problemen die om een multilaterale, alomvattende aanpak vragen.

3.2 Het EESC vindt dat ieder kind informatie moet krijgen over zijn rechten, afgestemd op zijn leeftijd en gebaseerd op het desbetreffende VN-Verdrag, om zo te bewerkstelligen dat minderjarigen, met name „onzichtbare” minderjarigen die de nodige zorg ontberen, in staat worden gesteld om bescherming te zoeken.

3.3 In 2013 waren er in de EU ca. 120 000 asielaanvragen van minderjarigen. Dat is meer dan een kwart van het totale aantal asielaanvragen. 12 685 asielaanvragen werden ingediend door niet-begeleide minderjarigen ⁽⁴⁾. De laatste tien jaar is ca. 5 % van het totale aantal asielaanvragen in Europa afkomstig van niet-begeleide minderjarigen. Dit percentage is stabiel.

3.4 De status van kinderen die huis en haard hebben verlaten, kan tijdens de diverse etappes van hun reis veranderen. Bovendien kunnen ze terechtkomen in tal van verschillende situaties waarin ze kwetsbaar zijn ⁽⁵⁾, die stuk voor stuk in het beleid moeten worden meegenomen.

3.5 Het kan zijn dat zij met gezinsleden reizen, of zelfstandig, of met niet-verwanten, of dat ze onbegeleid zijn achtergelaten nadat ze het grondgebied van een lidstaat zijn binnengekomen. De ouders of verzorgers van deze kinderen hebben soms ook geen papieren, bijv. als ze langs niet-reguliere weg de EU zijn binnengekomen of er gebleven zijn nadat de verblijfsvergunningen of visa van het gezin zijn verlopen. Het kan ook gebeuren dat de ouders of verzorgers een reguliere migrantenstatus hebben, bijv. als kinderen naar Europa komen om met hun familie te worden herenigd, maar niet onder gezinsherenigingsregelingen vallen. Ook kan het gebeuren dat in Europa geboren kinderen geen papieren hebben, nl. als hun ouders die niet hebben. Voorts kan het gebeuren dat kinderen worden achtergelaten in geval van uitzetting.

3.6 Lidstaten zijn er wettelijk toe verplicht om de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, in dit geval met name arrest C-648/11 dat betrekking heeft op Verordening 604/2013, en de beschermingsnormen uit VN-Verdragen te verwerken in nationale wetgeving. Ze hebben zich ook te houden aan twee fundamentele beginselen van het Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK): (i) het non-discriminatiebeginsel (artikel 2) en (ii) het belang van het kind (artikel 3). Beleidsmaatregelen of praktijken die indruisen tegen het internationale en/of Europese recht moeten als onwettig worden betwist, en bij schendingen van kinderrechten moeten inbreukprocedures worden ingeleid.

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

⁽⁵⁾ Background paper of the European Forum on the Rights of the Child (2012) — http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf

4. Algemene opmerkingen

4.1 De voorgestelde verordening moet ervoor zorgen dat de lidstaten voldoen aan Algemene Opmerking nr. 6 van het VN-kinderrechtenverdrag, die betrekking heeft op de behandeling van niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen buiten hun land van herkomst.

4.2 In het Haags Verdrag van 1996 ⁽⁶⁾ staat dat de leeftijdsgrens van „kinderen” of „minderjarigen” ALTIJD 18 jaar is, ongeacht de nationale wetgeving.

4.3 Kernbeginselen betreffende kinderrechten moeten **als een rode draad worden verwerkt** in de ontwikkeling, tenuitvoerlegging en monitoring van wetten, beleidsmaatregelen, procedures en praktijken die niet-begeleide migrantenkinderen betreffen.

4.4 De voorgestelde wetgeving is o.m. bedoeld voor minderjarigen van wie een eerder verzoek in een lidstaat is afgewezen.

4.5 Personen die zich beroepshalve met niet-begeleide minderjarigen bezighouden (wetshandhavingsautoriteiten, rechterlijke instanties, interviewers, tolken, maatschappelijk en jongerenwerkers, mensen in de medische sector, voogden, wettelijk vertegenwoordigers, politieagenten, grenswachten, enz.) moeten **goed getraind** zijn zodat de rechten van kinderen geëerbiedigd worden.

4.6 Op grond van het VN-Verdrag moeten staten kinderen zonder papieren op dezelfde manier behandelen als alle andere kinderen, dus zonder onderscheid. In de praktijk staan de nationale rechtskaders inzake immigratiecontrole echter op gespannen voet met de rechtsregels inzake kindbescherming. Het EESC verzoekt de lidstaten ervoor te zorgen dat kinderen die zich in een irreguliere situatie bevinden, binnen de nationale kindbeschermingsstelsels bovenal beschouwd en beschermd worden als kinderen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC heeft middels diverse adviezen ⁽⁷⁾ en via zijn deelname aan het Europees Integratieforum al met kracht laten weten hoe het denkt over beleidsmaatregelen en praktijken betreffende de grondrechten van migranten in een reguliere of irreguliere situatie.

5.2 Volgens het VN-kinderrechtenverdrag en andere internationale verdragen, zoals het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, moeten alle migrantenkinderen en kinderen in een niet-reguliere migratiesituatie, of ze nu over papieren beschikken of niet, **kindvriendelijke opvangvoorzieningen** worden gegarandeerd, ook in geval van migratie binnen Europa.

5.3 Meteen na aankomst van een niet-begeleid of van zijn familie gescheiden kind moet het gratis rechtsbijstand krijgen en moet er een gekwalificeerde, onafhankelijke **wettelijke voogd** worden aangewezen om het kind te ondersteunen, te adviseren en te beschermen totdat het met zijn familie wordt herenigd of in een passende zorgomgeving wordt opgevangen.

5.4 In het EU-recht wordt het belang van wettelijke voogdij erkend, maar wordt niet omschreven welke plichten een wettelijke voogd heeft. De wettelijke voogd moet een „gekwalificeerde vertegenwoordiger” zijn die beschikt over ervaring in de omgang met minderjarigen en over kennis van het vreemdelingenrecht en de kindbeschermingswetgeving van het land, en die het gezag heeft om het kind in alle besluitvormingsprocessen te vertegenwoordigen, mits het kind daarmee instemt ⁽⁸⁾. De voogd moet de financiële middelen hebben om verdere expertise in te schakelen mocht dat in het belang van het kind nodig zijn.

5.5 Gedurende de periode waarin wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, moeten niet-begeleide minderjarigen toegang hebben tot accommodatie, onderwijs en beroepsopleiding en gezondheidszorg, en wel **op voet van gelijkheid met andere kinderen** binnen het rechtsgebied van de ontvangende lidstaat. Speciale aandacht moet hierbij uitgaan naar de geestelijke toestand van het kind.

⁽⁶⁾ Verdrag van 's-Gravenhage van 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen, http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=70

⁽⁷⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 29; PB C 48 van 15.2.2011, blz. 6; PB C 67 van 6.3.2014; PB C 317 van 23.12.2009, blz. 110.

⁽⁸⁾ Haags Verdrag 1996

5.6 **De standpunten van de kinderen** en de weergave van hun ervaringen moeten worden meegenomen in de formulering van beleidsreacties en actieplannen voor kinderen. Er is onderzoek gedaan naar de behoefte aan specifiek op minderjarigen betrekking hebbende gegevens, waarbij het ook gaat om het recht van kinderen om zich vrij te uiten in alle kwesties die hen aangaan. Dit onderzoek heeft waardevolle informatie uit de eerste hand opgeleverd voor het Europees Actieplan over niet-begeleide minderjarigen (2010-2014) ⁽⁹⁾.

5.7 De termen „in kennis stellen” en „reële mogelijkheid” moeten duidelijker worden omschreven om ervoor te zorgen (i) dat de minderjarige wordt bijgestaan door goed opgeleide maatschappelijk werkers, onafhankelijke tolken en een wettelijke voogd, zodat de minderjarige inzicht krijgt in de implicaties van het indienen van een verzoek om internationale bescherming in een EU-lidstaat, in een taal die hij/zij begrijpt, en (ii) dat de minderjarige toestemming moet verlenen of weigeren, zo nodig schriftelijk.

5.8 Minderjarigen mogen in geen enkel stadium van de procedure inzake het aanvragen van internationale bescherming in **bewaring** worden gehouden. Als ze in bewaring worden gehouden, zouden ze geen gebruik kunnen maken van hun recht om naar een andere lidstaat te gaan teneinde daar een aanvraag in te dienen ⁽¹⁰⁾.

5.9 Besluiten die op grond van de Dublin II- en III-verordeningen worden genomen betreffende niet-begeleide minderjarige asielzoekers moeten in overeenstemming zijn met de recente rechtspraak van het Europees Hof van Justitie ⁽¹¹⁾.

5.10 In de voorgestelde verordening wordt erop aangedrongen dat overeenkomsten en protocollen die er met verscheidene lidstaten bestaan, stroken met de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

5.11 Het EESC is het er volledig mee eens dat de Commissie na de goedkeuring van deze gewijzigde verordening zou moeten overgaan tot een herziening van de gedelegeerde handelingen zoals uiteengezet in de Dublin III-verordening, en wel op basis van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

5.12 Verduidelijkt moet worden wat er wordt verstaan onder de term „**volwassen broer/zus**” wanneer het gaat om het recht van de minderjarige op gezinshereniging, teneinde te garanderen dat de volwassene zijn/haar plichten ten opzichte van de minderjarige op een verantwoordelijke manier kan vervullen, overeenkomstig de wet.

5.13 Het EESC zou graag zien dat de lidstaten **kwetsbare kinderen** de noodzakelijke ondersteuning en gespecialiseerde zorg bieden. Het gaat hierbij ook om kinderen met psychische problemen, geestelijke of lichamelijke handicaps en/of gezondheidsproblemen, alsmede om kinderen in noodsituaties, zoals kinderen die uit conflictgebieden komen waar zijzelf of hun familie traumatische ervaringen hebben meegemaakt, en om zwangere tienermeisjes of ouders die jonger dan 18 jaar zijn.

5.14 Het EESC dringt er bij de lidstaten met klem op aan te waarborgen dat **leeftijdsbepalingsprocedures** (i) gebaseerd zijn op de belangen van de minderjarige ⁽¹²⁾, (ii) de aanwezigheid van een wettelijke voogd vereisen, en (iii) worden uitgevoerd door verschillende onafhankelijke professionals, onder wie kinderpsychologen, maatschappelijk werkers en juristen, die deel uitmaken van een team mannelijke en vrouwelijke deskundigen. De leeftijdsbepalingsprocedure en het desbetreffende besluit moeten berusten op nauwkeurige documentatie.

5.15 Zolang de beoordeling niet is afgerond, moet eenieder die beweert minderjarig te zijn, als minderjarige beschouwd en behandeld worden.

5.16 Bij de leeftijdsbepaling moet in eerste instantie worden uitgegaan van schriftelijke bewijsmiddelen. Volgens een recent arrest van een Spaanse rechtbank mogen schriftelijke bewijsstukken niet ter discussie worden gesteld.

5.17 De minderjarige moet volledig worden geïnformeerd over de leeftijdsbepalingsprocedure en de gevolgen daarvan, en zijn/haar standpunten moeten terdege in aanmerking worden genomen, in overeenstemming met zijn/haar leeftijd en maturiteit.

⁽⁹⁾ EU-Bureau voor de grondrechten (2009) — Developing indicators for the protection, respect and promotion of the Rights of the Child in the European Union.

⁽¹⁰⁾ UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6, Treatment of unaccompanied minors and separated children outside their country of origin CRC/GC/2005/6.

⁽¹¹⁾ Europees Hof van Justitie, 6 juni 2013, zaak C-648/11.

⁽¹²⁾ ENOC European Network of Ombudspersons for Children — www.ombudsnets.org

5.18 Bij gebrek aan bewijsstukken of in geval van ernstige twijfel over de leeftijd van de minderjarige kunnen er als laatste middel medische of lichamelijke onderzoeken worden verricht. Wel moeten hierbij de cultuur, de waardigheid en de lichamelijke en morele integriteit van het kind in acht worden genomen, want lichamelijke onderzoeken kunnen zeer ingrijpend zijn en heel wat stress en trauma's veroorzaken. Worden medische of lichamelijke onderzoeken noodzakelijk geacht, dan moet de betrokkene geïnformeerd worden en om toestemming worden verzocht. Ter begeleiding van een medisch of lichamelijk onderzoek moet door deskundigen een sociaalpedagogische beoordeling worden gemaakt. Het is de bedoeling dat deze twee onderzoeken elkaar aanvullen.

5.19 Tegen de onderzoeksuitkomsten moet **beroep aangetekend** kunnen worden.

5.20 De rechtspositie van niet-begeleide **minderjarigen die de volwassen leeftijd bereiken** is gecompliceerd en verschilt per lidstaat. De desbetreffende procedurevoorschriften staan weliswaar vermeld in de asielrichtlijn, maar er moeten regels komen inzake de rechten van personen die gedurende de procedure 18 jaar worden.

5.21 Het EESC is er sterk voorstander van dat de leeftijd in dergelijke situaties wordt bepaald aan het begin van de aanvraag, om het risico te verkleinen dat de minderjarige in een niet-reguliere situatie verzeild raakt en uit beeld verdwijnt.

5.22 Worden landen geconfronteerd met het probleem van **kinderhandel**, dan moeten zij zich in hun reactie daarop niet laten leiden door de immigratiestatus van het kind en door zijn asielaanvraag, maar dienen zij het belang van het kind voorop te stellen.

5.23 Tegen kinderen in een niet-reguliere migratietoestand mag nooit **strafrechtelijke vervolging** worden ingesteld als dat alleen maar met hun immigratiestatus te maken heeft of als hun betrokkenheid bij criminele activiteiten het gevolg is van uitbuiting.

5.24 De lidstaten hebben tot eind juli 2015 de tijd voor de omzetting van de asielbeschermingsrichtlijn, waarin o.m. is bepaald dat lidstaten gevallen van kwetsbare, niet-begeleide kinderen vroegtijdig in kaart moeten brengen.

Brussel, 15 oktober 2014

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE
