



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 28.9.2012  
COM(2012) 554 final

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

**Tussentijds verslag over de uitvoering van het Actieplan niet-begeleide minderjarigen**

{SWD(2012) 281 final}

## I. INLEIDING

In mei 2010 heeft de Commissie het Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010-2014) vastgesteld<sup>1</sup>, en in juni 2010 heeft de Raad conclusies over niet-begeleide minderjarigen goedgekeurd<sup>2</sup>. Het actieplan en de conclusies van de Raad voorzien in een gemeenschappelijke aanpak voor de hele EU op basis van het beginsel dat het belang van het kind vooropstaat. Er worden belangrijke actieterreinen in beschreven, zoals preventie, ontvangst en duurzame oplossingen, waarop de EU-instellingen en -organen, de lidstaten en belanghebbenden een reeks praktische maatregelen moeten uitvoeren.

In het actieplan en in de conclusies van de Raad wordt de Commissie verzocht om uiterlijk midden 2012 verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging ervan. In dit tussentijds verslag worden de ontwikkelingen tussen mei 2010 en juni 2012 belicht en wordt aangegeven op welke terreinen de komende twee jaar meer aandacht en gerichte acties nodig zijn. Bij het verslag is een werkdocument van de diensten van de Commissie<sup>3</sup> gevoegd dat een meer gedetailleerde beschrijving bevat van de maatregelen van de EU-instellingen en -organen en van de nationale overheidsdiensten van de EU-lidstaten. Daarin wordt indien nodig ook verwezen naar activiteiten van andere actoren. Het verslag en het werkdocument van de diensten van de Commissie zijn gebaseerd op onderzoek, overleg met de lidstaten en een permanente dialoog met maatschappelijke organisaties.

## II. HUIDIGE SITUATIE

Uit de ontwikkelingen van de laatste twee jaar blijkt dat de binnenkomst van niet-begeleide minderjarigen<sup>4</sup> geen tijdelijk fenomeen is, maar een blijvend kenmerk van migratie naar de EU en dat voor deze groep migranten een gemeenschappelijke aanpak van de EU nodig is.

De redenen voor de binnenkomst van niet-begeleide minderjarige kinderen blijven divers en onderling verbonden. Sommigen zijn op de vlucht voor gewapende conflicten, natuurrampen, discriminatie of vervolging. In dit verband kunnen mondiale gebeurtenissen zoals de conflicten in Afghanistan en Irak of de politieke onrust die de Arabische Lente meebrengt, als belangrijke factoren worden gezien die bijdragen tot dergelijke migratiestromen. In 2009 waren Afghanistan en Irak de belangrijkste landen van herkomst van niet-begeleide minderjarigen in de EU<sup>5</sup>, en ook in 2010 bleven zij in de meeste lidstaten belangrijke landen van herkomst, naast de landen van de 'Hoorn van Afrika'<sup>6</sup>. Sommige kinderen vertrekken niet uit vrije wil, maar worden door hun families weggezonden om politieke vervolging te vermijden, om het onderwijs en welzijn op te zoeken waartoe zij in hun thuisland geen toegang hebben of gewoonweg om de armoede te ontvluchten en in de EU een baan te vinden<sup>7</sup>, terwijl anderen zich bij familieleden willen voegen die zich reeds op EU-

---

<sup>1</sup> COM(2010) 213 def.

<sup>2</sup> Conclusies van de Raad over niet-begeleide minderjarigen, 3018e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 3 juni 2010 in Luxemburg.

<sup>3</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2012) 281.

<sup>4</sup> De definitie van 'niet-begeleide minderjarigen' is gebaseerd op artikel 2, onder f), van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad.

<sup>5</sup> In 2009 waren Afghanistan, Somalië en Irak de drie belangrijkste landen van herkomst van niet-begeleide minderjarigen in de EU. Frontex (2010) '*Unaccompanied Minors in the Migration Process*'.

<sup>6</sup> '*Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*', EMN, <http://www.emn.europa.eu> beschikbaar onder 'EMN Ad-Hoc Queries/Protection' (nr. 367).

<sup>7</sup> In het bijzonder in Frankrijk. Frontex (2010) '*Unaccompanied Minors in the Migration Process*'.

grondgebied bevinden. Ten slotte komen sommige niet-begeleide minderjarigen binnen als slachtoffers van mensenhandel met het oog op misbruik.

Volgens het actieplan waren er weinig statistieken over deze groep migranten en ondanks een aantal verbeteringen op het gebied van gegevensverzameling is dat nog steeds het geval. De meest betrouwbare beschikbare gegevens zijn die over niet-begeleide minderjarigen die om asiel hebben verzocht. In 2011 werden in de EU27 12 225 asielverzoeken ingediend – een aantal dat vergelijkbaar is met dat van de voorbije jaren<sup>8</sup> – waaruit blijkt dat deze vorm van migratie nog steeds belangrijk is. Over andere soorten stromen van niet-begeleide minderjarigen is minder informatie beschikbaar. In 2011 gaven de lidstaten in totaal 4 406 verblijfsvergunningen af aan niet-begeleide minderjarigen<sup>9</sup>. In het algemeen blijkt uit de beschikbare informatie dat het aantal kinderen dat de EU binnenkomt, niet aanzienlijk is gedaald en dat zal in de komende jaren wellicht niet veranderen.

De omvang en de aard van de stromen blijven van lidstaat tot lidstaat verschillen. In sommige lidstaten komen niet-begeleide minderjarigen vooral als asielzoekers aan. In Zweden bijvoorbeeld is het aantal door niet-begeleide minderjarigen ingediende asielverzoeken jaar na jaar aanzienlijk toegenomen, van 1 510 in 2008 tot 2 655 in 2011. Evenzo is in Duitsland in dezelfde periode het aantal asielverzoeken van deze groep migranten bijna verdrievoudigd van 765 tot 2 125<sup>10</sup>.

In andere lidstaten zijn asielstromen relatief minder belangrijk, in verhouding tot het aantal kinderen dat als onregelmatige migrant binnenkomt. Dat is het geval in Italië en Spanje, die in 2010 eerste vergunningen hebben afgegeven aan respectievelijk 2 278 en 819 niet-begeleide kinderen die niet om asiel verzochten<sup>11</sup>. Een toenemend deel van deze onregelmatige stromen is te wijten aan de politieke beroering in Noord-Afrikaanse landen en elders. Italië wees er bijvoorbeeld op dat in de voorbije jaren de stromen van niet-begeleide minderjarigen uit traditionele landen van herkomst, zoals Albanië, zijn afgenomen, terwijl de stromen uit Afrikaanse landen en landen van het Midden-Oosten die sociaal-politiek onstabiel zijn, zijn toegenomen.

Een laatste groep lidstaten zijn doorreislanden, waar door niet-begeleide kinderen zeer weinig asielverzoeken worden ingediend – in de regel minder dan 60 per jaar<sup>12</sup> – maar waar sommige kinderen doorreizen om hun land van bestemming te bereiken. De meeste landen uit Midden- en Oost-Europa vallen onder deze categorie.

### III. GEGEVENSVERZAMELING

Gegevensverzameling is nog steeds een van de grootste opgaven. Dat niet-begeleide minderjarigen geen homogene groep vormen en dat verschillende overheden verantwoordelijk zijn, betekent dat niet alle niet-begeleide minderjarigen worden opgenomen in de regelmatige gegevensverzameling door de lidstaten. Er zijn betrouwbare statistische gegevens over niet-begeleide kinderen die om asiel verzoeken, maar er zijn minder statistieken beschikbaar over

---

<sup>8</sup> Respectievelijk 10 845 in 2010, 12 245 in 2009 en 11 715 in 2008. Eurostat.

<sup>9</sup> Eurostat.

<sup>10</sup> Eurostat.

<sup>11</sup> Het aantal niet-begeleide minderjarigen dat in 2010 om asiel verzocht, bedroeg 15 in Spanje en 305 in Italië. Eurostat.

<sup>12</sup> In 2011 bijvoorbeeld werden in de Tsjechische Republiek en Litouwen 10 asielverzoeken ingediend door niet-begeleide kinderen, 20 in Slowakije, 25 in Bulgarije, 55 in Roemenië, en 60 in Hongarije en Slovenië. In Estland en Letland werden geen dergelijke verzoeken ingediend. Eurostat.

de niet-begeleide kinderen die onregelmatig zijn gemigreerd of het slachtoffer van mensenhandel zijn geworden.

In de voorbije twee jaar is er echter aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van het verzamelen en uitwisselen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Door de herziening van de richtsnoeren voor gegevensverzameling op grond van artikel 6 van de verordening statistieken<sup>13</sup> in 2011 heeft Eurostat gegevens kunnen verzamelen over een aanvullende categorie vergunningen, namelijk verblijfsvergunningen die zijn afgegeven aan niet-begeleide minderjarigen die niet om asiel verzoeken of aan wie geen verblijfsvergunning voor slachtoffers van mensenhandel is afgegeven, hetgeen een idee geeft van de schaal en de dynamiek van niet-asiel-gerelateerde migratie<sup>14</sup>. In september 2010 heeft Frontex een gerichte risicobeoordeling gepubliceerd met een analyse van de aantallen, de nationaliteit, de routes en de manieren waarop de migratie van die niet-begeleide minderjarigen die asielzoekers zijn, worden vergemakkelijkt<sup>15</sup>. Het Europees Migratienetwerk (EMN) is een belangrijke rol blijven spelen in de uitwisseling van gegevens over niet-begeleide kinderen. Een in het eerste trimester van 2012 uitgevoerd ad-hoconderzoek heeft geleid tot bijgewerkte statistieken en informatie over praktijken betreffende niet-begeleide kinderen die om asiel verzoeken<sup>16</sup>.

Het pas opgerichte Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken ((EASO)<sup>17</sup> is ook betrokken bij het delen en controleren van gegevens. Het werkprogramma 2012 voorziet in het opzetten van een EASO-systeem voor het uitwisselen van en toezicht houden op informatie over niet-begeleide kinderen, en het verzamelen van gegevens en het ontwikkelen van informatie over landen van herkomst (COI)<sup>18</sup>.

## Volgende stappen

De lidstaten, EU-instellingen, EU-agentschappen en niet-gouvernementele en internationale organisaties moeten extra inspanningen leveren op het gebied van het verzamelen en uitwisselen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, met inbegrip van naar geslacht uitgesplitste statistieken. Het is noodzakelijk om de vergelijkbaarheid van de in de EU verzamelde gegevens verder te verbeteren. De lidstaten worden aangemoedigd om door te gaan met het verzamelen van gegevens over niet-begeleide minderjarige asielzoekers, maar ook over niet-begeleide minderjarigen die onregelmatige migranten of slachtoffers van mensenhandel zijn. De gegevens over handel in minderjarigen moeten met name verder worden uitgesplitst zodat gegevens beschikbaar worden over niet-begeleide minderjarigen die slachtoffer zijn van mensenhandel.

De gegevensverzameling mag niet beperkt blijven tot de oorspronkelijke verzameling, dat wil zeggen wanneer de niet-begeleide kinderen een lidstaat binnenkomen. Het is ook noodzakelijk een beter zicht te krijgen op hetgeen gebeurt nadat zij de EU zijn binnengekomen. Indien mogelijk moeten de lidstaten kwantitatieve en kwalitatieve gegevens

---

<sup>13</sup> Verordening (EG) nr. 862/2007

<sup>14</sup> Eurostat, First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resoth](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth)

<sup>15</sup> Frontex (2010) 'Unaccompanied Minors in the Migration Process'.

<sup>16</sup> 'Ad-Hoc Query\_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics' Ref. nr. 367. EMN website, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

<sup>17</sup> Verordening (EU) nr. 439/2010 van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

<sup>18</sup> EASO-werkprogramma 2012, [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_EN\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf)

verzamenen over het aantal niet-begeleide minderjarigen dat uit opvangvoorzieningen is verdwenen en over de soorten diensten en steun die in de verschillende fases van de toepasselijke procedures worden verleend (zoals versnelde procedures, grensprocedures, leeftijdsbepaling, opsporing van families, benoeming van voogden, etc.). Ten slotte moeten ook statistische gegevens worden verzameld over het aantal teruggekeerde niet-begeleide minderjarigen<sup>19</sup>.

In 2013-14 zal de Commissie in het kader van een door het Europees Parlement gesteund proefproject een studie uitvoeren om in de hele EU gegevens te verzamelen over de betrokkenheid van kinderen bij strafrechtelijke, burgerrechtelijke en administratieve gerechtelijke procedures. In dat verband zal zij statistieken verzamelen op basis van relevante indicatoren en een beschrijvend overzicht vaststellen over de betrokkenheid van niet-begeleide minderjarigen in administratieve gerechtelijke procedures in de EU.

Het EASO zal via vergaderingen van deskundigen inzake niet-begeleide kinderen de verdere uitwisseling van informatie vergemakkelijken. Uiterlijk eind 2012 zal het EASO het COI-verslag voor Afghanistan opstellen, dat relevante specifieke kwesties zal bevatten over kwetsbare groepen, waaronder niet-begeleide minderjarigen.

#### **IV. PREVENTIE VAN ONVEILIGE MIGRATIE EN MENSENHANDEL**

In het actieplan wordt erkend dat de preventie van onveilige migratie en van handel in kinderen de eerste stap is om de migratie van niet-begeleide minderjarigen doeltreffend aan te pakken. Daarom hebben de EU en haar lidstaten migratie, en in het bijzonder migratie van kinderen, steeds geïntegreerd in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Zij hebben ook in voorlichtingsacties en opleiding voorzien om slachtoffers van mensenhandel vroeg te kunnen opsporen en om kinderen en hun families te informeren over de risico's van onregelmatige migratie. Een laatste actieterrein was de ontwikkeling van geïntegreerde kindbeschermingssystemen.

In het kader van het thematisch programma inzake asiel en migratie, het thematisch programma "Investeren in mensen", het Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten en het instrument voor ontwikkelingssamenwerking<sup>20</sup>, heeft de EU projecten gefinancierd ter preventie van onveilige migratie en mensenhandel, voorlichting onder risicokinderen en opleiding van gespecialiseerd personeel om risicosituaties op te sporen. De EU is derde landen ook blijven steunen bij de verbetering van hun wetgevende en administratieve capaciteit om asiel zoekende kinderen en slachtoffers van mensenhandel te identificeren<sup>21</sup>.

De nationale en EU-financiering van centra in landen van herkomst als Senegal, Marokko, Moldavië, Egypte, Kenia, Guatemala and Bolivia, die minderjarigen opvang en onderwijs aanbieden, heeft bemoedigende resultaten gehad<sup>22</sup>. Er worden ook informatiecampagnes

---

<sup>19</sup> Europese Commissie Directoraat-generaal Binnenlandse Zaken '*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*' HOME/2009/RFX/PR/1002; FINAL REPORT, december 2011, beschikbaar op [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm) blz. 27.

<sup>20</sup> Voor een volledige lijst van projecten, zie Werkdocument van de diensten van de Commissie, voetnoot 3 hierboven.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Informatie verstrekt door AT, BE, ES, IT, NL en SE.

gestart en activiteiten voor capaciteitsopbouw voor nationale autoriteiten en grenswachten uitgevoerd<sup>23</sup>.

De voortdurende betrokkenheid van derde landen is een belangrijk onderdeel geweest van de preventie van onveilige migratie en mensenhandel. De kwestie van de niet-begeleide minderjarigen werd besproken in de context van de mensenrechtendialogen<sup>24</sup>. De EU is ook doorggegaan met de tenuitvoerlegging van de EU-richtsnoeren voor de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind<sup>25</sup>. Naar verwachting zal bij de herziening van de richtsnoeren in 2012 nog meer de klemtoon worden gelegd op de meest kwetsbaren, zoals niet-begeleide kinderen.

De kwestie van niet-begeleide minderjarigen is aangepakt in het kader van de dialogen op het gebied van migratie en mobiliteit, zoals het partnerschap EU-Afrika inzake migratie, mobiliteit en werkgelegenheid en van het Rabat-proces inzake migratie en ontwikkeling. De kwestie werd besproken in maart 2011 op de bijeenkomst van de werkgroep migratie en sociale zaken met Marokko, alsook in de dialoog inzake migratie, mobiliteit en veiligheid die in oktober 2011 werd opgestart met Tunesië en Marokko. Ook in het actieplan in het kader van het Proces van Praag 2012-2016 staan specifieke maatregelen betreffende niet-begeleide minderjarigen<sup>26</sup>.

In de context van de G8 en het EU-VS-platform voor samenwerking op het gebied van migratie en vluchtelingen zaken zijn door ontvangende landen praktijken en ervaringen op het gebied van deze groep migranten gedeeld. In 2011 werd in Spanje een seminar over niet-begeleide minderjarigen gehouden als onderdeel van het EU-VS-platform, waarop standpunten en praktijken konden worden uitgewisseld tussen de EU-lidstaten en de Verenigde Staten<sup>27</sup>.

Om potentiële migranten beter te informeren, heeft de Commissie een specifieke verwijzing naar niet-begeleide kinderen toegevoegd aan de EU-portaalsite over immigratie die in november 2011 werd opgestart<sup>28</sup>.

## Volgende stappen

De EU en de lidstaten moeten zich over migratie van niet-begeleide minderjarigen blijven buigen in de context van ontwikkelingssamenwerking. Meer informatie-uitwisseling over ondernomen initiatieven en geplande acties is essentieel om de beschikbare middelen te

---

<sup>23</sup> Informatie verstrekt door BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK en UK.

<sup>24</sup> Mensenrechtendialogen met de Afrikaanse Unie, Bangladesh, Belarus, Cambodja, Canada, de kandidaat-lidstaten (Kroatië, Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Turkije), China, Egypte, Georgië, India, Israel, Japan, Jordanië, Kazachstan, Kirgizië, Laos en Libanon.

<sup>25</sup> EU-richtsnoeren voor de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind, Raad van de EU, *EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law*, 2009.

<sup>26</sup> Actieplan in het kader van het Proces van Praag voor de periode 2012-2016, bijlage, punten I.3 en II.4.

<sup>27</sup> Seminar 'Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions', 31 mei 2011, Madrid.

<sup>28</sup> Zie <http://ec.europa.eu/immigration>, onder 'Avoiding the risks', en 'Children travelling alone': [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

maximaliseren. Het overleg over het EU-begrotingskader voor 2014-2020 zou moeten leiden tot een betere coördinatie van de externe middelen<sup>29</sup>.

Ook is permanent overleg met de landen van herkomst en doorreis nodig. Een stabiele samenwerking met derde landen zal de EU en de lidstaten helpen om hun behoeften beter te begrijpen, hetgeen op zijn beurt zal bijdragen tot het opzetten en uitvoeren van toekomstige projecten. Het is van belang dat dergelijke samenwerking niet beperkt blijft tot preventieve maatregelen, maar ook betrekking heeft op andere relevante kwesties zoals het herstel van familiebanden, de garantie dat kinderen veilig terugkeren en het risico dat mensen nogmaals het slachtoffer worden van mensenhandel. Deze kwesties moeten ook worden aangepakt in het kader van mobiliteitspartnerschappen en in dialoog met de belangrijkste landen van herkomst.

Meer uitwisseling van gegevens met niet-EU-landen van herkomst voor niet-begeleide minderjarigen moet worden aangemoedigd, niet alleen om ervaring en goede praktijken te delen, maar ook om concrete oplossingen te vinden inzake preventie, het traceren van familieleden en veilige terugkeer.

## V. OPVANG EN PROCEDURELE WAARBORGEN IN DE EU

In het actieplan is onderkend dat opvangmaatregelen van belang zijn om ervoor te zorgen dat gepaste zorg en bijstand wordt verleend aan niet-begeleide minderjarigen die zich in de EU bevinden. Daarom is de EU opvangmaatregelen en de toegang tot de betrokken procedurele waarborgen voor die kinderen blijven versterken.

Er zijn wijzigingen van de Schengengrenscodes en de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord voorgesteld om de behandeling van niet-begeleide minderjarigen aan de grenzen te verbeteren. Daardoor zal een opleidingsmodule voor grenswachters over niet-begeleide minderjarigen worden ingevoerd en zal formeel een lijst van nationale contactpunten worden opgesteld voor adviezen in verband met minderjarigen; het gebruik van deze lijst wordt verplicht. De door Frontex geleide gezamenlijke operatie Hammer heeft geleid tot operationele richtsnoeren voor de behandeling van kinderen, onder meer van niet-begeleide kinderen, aan de buitengrenzen. Op het tijdens het Belgische voorzitterschap gehouden seminar “Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection” werd een aantal aanbevelingen voor nationale autoriteiten en transnationale actoren geformuleerd<sup>30</sup>.

Wat niet-begeleide minderjarige asielzoekers betreft, legt de EU momenteel de laatste hand aan de onderhandelingen over de herziening van het asielacquis die naar verwachting de bescherming van deze groep migranten zal versterken. In december 2011 werd de richtlijn erkenning aangenomen<sup>31</sup>. Deze richtlijn versterkt de bepaling over het traceren van

---

<sup>29</sup> "Een begroting voor Europa 2020" — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — COM(2011) 500 definitief.

<sup>30</sup> Onder het Belgische voorzitterschap op 9 en 10 december 2010 te Brussel gehouden seminar “Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection”. De conferentie werd medegefinancierd door de Commissie (Buitengrenzenfonds) en had vooral betrekking op de bescherming van kinderen bij het eerste contact en heeft geleid tot een reeks aanbevelingen.

<sup>31</sup> Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale

familieleden en voorziet voor het eerst in een indicatieve lijst van overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van het belang van het kind.

In april 2011 hebben het Europees Parlement en de Raad de richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan aangenomen (richtlijn mensenhandel)<sup>32</sup>. Deze richtlijn bevat nieuwe bepalingen over het verlenen van bijstand, steun en bescherming aan niet-begeleide kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel. De lidstaten moeten met name de noodzakelijke maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de specifieke maatregelen voor bijstand en ondersteuning van kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, worden genomen op basis van een individuele beoordeling van de bijzondere omstandigheden van elk kind-slachtoffer, rekening houdend met de opvattingen, behoeften en zorgen van het kind, teneinde een duurzame oplossing voor het kind te vinden. Voorts moeten de lidstaten een voogd of een vertegenwoordiger aanwijzen, zodra het kind door de autoriteiten is geïdentificeerd.

De Commissie heeft een deskundigengroep over niet-begeleide minderjarigen in het migratieproces opgericht om standpunten en praktijken inzake de uiteenlopende kwesties op dit gebied uit te wisselen<sup>33</sup>. De eerste thematische vergadering werd op 21 juni 2011 gehouden en was gewijd aan voogdij. Op de vergadering werd bevestigd dat voogdij een van de cruciale elementen van kindbescherming is en dat er, hoewel er geen uniforme vorm van voogdij bestaat, de EU-lidstaten toch gemeenschappelijke uitdagingen kennen, zoals de noodzaak om voogden op te leiden. Om voogdijnetwerken te steunen, heeft de Commissie het project 'European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in practice' gefinancierd, dat door de NIDOS-stichting ten uitvoer wordt gelegd<sup>34</sup>. Zij heeft ook een project van Defence for Children (Nederland) gefinancierd, dat heeft geleid tot het opstellen van basisnormen voor voogden van niet-begeleide kinderen<sup>35</sup>, en een project dat erop gericht was de kwaliteit van de voogdij en van de zorg voor niet-begeleide minderjarige asielzoekers in Centraal-Europa te verbeteren<sup>36</sup>.

In 2012 heeft het EASO een prioriteit gemaakt van de oprichting van de werkgroep leeftijdsbepaling, die technische documentatie en een handboek over leeftijdsbepaling zou opstellen<sup>37</sup>. In het voorjaar van 2012 heeft het EASO de lidstaten en maatschappelijke

---

bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking). Publicatieblad van de Europese Unie, L 337/9 van 20 december 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:EN:PDF>

<sup>32</sup> Publicatieblad van de Europese Unie, L 101/1 van 15 april 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>

<sup>33</sup> Deskundigengroep over niet-begeleide minderjarigen in het migratieproces (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402> De vergaderingen worden bijgewoond door deskundigen uit de EU-lidstaten, niet-gouvernementele organisaties, internationale organisaties, EU-instellingen en organen

<sup>34</sup> Europees Vluchtelingenfonds - Communautaire acties 2011.

<sup>35</sup> *Het project 'Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe', dat werd geleid door Defence for Children (Nederland), werd gefinancierd in het kader van het DAPHNE III-programma en is in 2011 afgerond. Beschikbaar op <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>*

<sup>36</sup> *'Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries'*, uitgevoerd door de Internationale organisatie voor migratie, [http://www.iom.hu/PDF/guardianship\\_brochure.pdf](http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf)

<sup>37</sup> Werkprogramma 2012 van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, beschikbaar op [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO\\_2011\\_00110000\\_EN\\_TRA.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_EN_TRA.pdf)



organisaties een vragenlijst gestuurd om het huidige beleid en de huidige praktijken in de EU te evalueren. De resultaten zullen de toekomstige werkzaamheden van de werkgroep van het EASO ondersteunen en bijdragen tot de ontwikkeling van richtsnoeren.

De deskundigengroep niet-begeleide minderjarigen heeft het traceren van familieleden nauwkeurig onderzocht<sup>38</sup>. Haar conclusie luidde dat het onmogelijk is om families, voogden of geschikte instellingen die zich over minderjarigen ontfermen te vinden, familiebanden te herstellen en minderjarigen naar een veilige omgeving terug te sturen, zonder de landen van herkomst daarbij te betrekken. Spanje en Frankrijk hebben uiteengezet hoe zij samenwerken met landen van herkomst en Italië heeft uiteengezet hoe het traceren door IOM gebeurt. Hoewel de lidstaten de kwestie van het traceren van familieleden verschillend aanpakken, kunnen sommige op nationaal niveau ontwikkelde regels en praktijken nuttig zijn voor andere lidstaten. Daarom werd voorgesteld een vragenlijst op te stellen teneinde de informatie te kunnen inventariseren en de beste praktijken inzake het traceren van familieleden te delen.

In het vergelijkend verslag van het Bureau voor de grondrechten van 2010 “Separated, Asylum-seeking children in EU Member States” werden de vooruitzichten en ervaringen inzake niet-begeleide kinderen in 12 EU-lidstaten behandeld. Daarin werden goede praktijken en tekortkomingen van de bestaande systemen vastgesteld in verband met aspecten als accommodatie, toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en opleiding, wettelijke vertegenwoordigers, de rol van sociale werkers, leeftijdsbepaling, het traceren van familieleden en gezinshereniging<sup>39</sup>.

In februari 2011 heeft de Commissie de EU-agenda voor de rechten van het kind goedgekeurd waarin de bescherming van kinderen in kwetsbare situaties wordt behandeld, waaronder die van niet-begeleide kinderen. Een van de overwogen acties is het bevorderen van het gebruik van de richtsnoeren van de Raad van Europa van 2010 inzake kindvriendelijke justitie, die bepalingen bevatten over niet-begeleide kinderen. De agenda steunt en stimuleert de ontwikkeling van opleidingsactiviteiten voor rechters en andere deskundigen op Europees niveau met het oog op de optimale deelname van kinderen aan gerechtssprocedures.

In de loop van 2011 heeft het EASO het Europees asielcurriculum ‘Interviewing Children’ (onderhoud met minderjarigen) bijgewerkt. In deze module worden de trainingsbehoeften van asielambtenaren op het gebied van gender, trauma en leeftijd behandeld. De module zorgt er ook voor dat een onderhoud met minderjarigen op een kindvriendelijke manier plaatsvindt<sup>40</sup>.

Financiering blijft een belangrijk onderdeel van de praktische ontwikkeling van de gemeenschappelijke EU-aanpak van niet-begeleide minderjarigen. In 2011 heeft het Europees Parlement een proefproject goedgekeurd in het kader waarvan 1 000 000 EUR financiering beschikbaar zal zijn voor projecten betreffende beleid inzake preventie, opvang, bescherming en integratie van niet-begeleide minderjarigen<sup>41</sup>. Het voorstel van 2011 voor een verordening tot oprichting van een fonds voor asiel en migratie<sup>42</sup> onderkent de grenzen van de 'sectoriële' aanpak: het brengt financiële steun voor integratie, migratie, asiel- en terugkeerbeheer samen

---

<sup>38</sup> Vergadering van 26 maart 2012.

<sup>39</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

<sup>40</sup> [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf)

<sup>41</sup> <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

<sup>42</sup> Begrotingsonderdeel 18 03 18: “Proefproject — Analyse van het beleid inzake onthaal, bescherming en integratie van niet-begeleide minderjarigen in de Unie”.

<sup>42</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie, COM(2011) 751, definitief.

en komt op een meer omvattende en gecoördineerde manier tegemoet aan de behoeften van verschillende doelgroepen van onderdanen van derde landen, waaronder niet-begeleide minderjarigen.

### **Volgende stappen**

De EU is vastbesloten om het asielacquis tegen eind 2012 te herzien. De Commissie heeft betere beschermingsnormen voor niet-begeleide kinderen voorgesteld. Er moet aandacht worden besteed aan de omzetting van de relevante bepalingen over deze groep migranten. Voor zover mogelijk moet op seminars over de omzetting van de richtlijn mensenhandel, de erkenningsrichtlijn en andere toekomstige richtlijnen op het gebied van asiel, ook de kwestie van niet-begeleide kinderen worden behandeld.

De Commissie zal er voor blijven zorgen dat de EU-wetgeving inzake niet-begeleide minderjarigen correct wordt uitgevoerd en dat mogelijke beschermingslacunes worden verholpen.

In samenwerking met Frontex zal het EASO aanvullende mogelijkheden onderzoeken in verband met opleiding voor het behandelen van zaken waarbij kinderen aan de buitengrenzen van de EU zijn betrokken, onder meer wat procedures voor leeftijdsonderzoek en beoordeling van bewijselementen betreft. Het zal eveneens de uitwisseling van informatie en kennis verder vergemakkelijken via diverse bijeenkomsten van deskundigen op het gebied van niet-begeleide kinderen.

De Commissie zal, met de steun van het EASO en de lidstaten actief blijven op het gebied van het traceren van familieleden, zowel in de EU als in derde landen, om beste praktijken vast te stellen en te bevorderen. De EU en de lidstaten moeten ook de samenwerking met de landen van herkomst van niet-begeleide minderjarigen blijven stimuleren.

De Commissie zal financiële middelen ter beschikking blijven stellen voor projecten betreffende niet-begeleide kinderen. Niettemin moeten de inspanningen om de middelen te gebruiken worden versterkt. De lidstaten en maatschappelijke organisaties wordt verzocht gerichte voorstellen te doen om de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke EU-aanpak voor niet-begeleide minderjarigen te bevorderen. Een belangrijke bijdrage kan komen van nieuwe projecten die betrekking hebben op beste praktijken in het voorkomen van verdwijningen van kinderen uit opvang, door de normen voor accommodatie te verbeteren en te regelen wat hun positie is wanneer zij 18 worden. Ten slotte moet geregeld worden dat er ook na 2013 financiële beschikbaar zijn. Het toekomstige Fonds voor asiel en migratie moet de financiering van projecten betreffende niet-begeleide minderjarigen vergemakkelijken.

## **VI. DUURZAME OPLOSSINGEN VINDEN**

De meeste EU-lidstaten hebben de terugkeerrichtlijn<sup>43</sup> in nationale wetgeving omgezet. Dit heeft de bescherming van niet-begeleide minderjarigen in verscheidene lidstaten aanzienlijk verbeterd. Bij de omzetting van de richtlijn werd op die kinderen specifieke aandacht gevestigd tijdens de vergaderingen van het Contactcomité terugkeerrichtlijn.

---

<sup>43</sup> Richtlijn 2008/115/EG, Publicatieblad van de Europese Unie, L 348/98 van 24 december 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:EN:PDF>

In het kader van het Terugkeerfonds heeft de Commissie het “European Return Platform for Unaccompanied Minors” (Europees terugkeerplatform voor niet-begeleide minderjarigen) gefinancierd alsook het project “European Reintegration Instrument” (Europees reïntegratie-instrument), dat wordt beheerd door de Nederlandse Dienst Terugkeer en Vertrek en dat onder meer niet-begeleide kinderen als doelgroep heeft. De door de Commissie gefinancierde studie over de praktijken op het gebied van de terugkeer van minderjarigen bevat een controlelijst die de lidstaten moet helpen om goede praktijken te hanteren wanneer zij overwegen kinderen terug te sturen naar derde landen<sup>44</sup>. Het werkprogramma 2011 van het Terugkeerfonds bevatte een oproep voor projecten in verband met het traceren van familieleden, het toezicht op teruggekeerde minderjarigen en opvangcentra voor teruggekeerde niet-begeleide minderjarigen.

Het Europees Vluchtelingenfonds en het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen geven prioriteit aan deze groep migranten, op voorwaarde dat de relevante activiteiten in aanmerking komen voor hogere medefinanciering<sup>45</sup>.

De wijziging van het Europees Vluchtelingenfonds van maart 2012<sup>46</sup> waarmee het “gemeenschappelijk EU-hervestigingsprogramma” werd vastgesteld, versterkt de rol van de EU in de bescherming van niet-begeleide minderjarigen. Via financiële stimulansen moedigt het nieuwe programma lidstaten aan om deel te nemen aan de hervestiging in de EU van niet-begeleide kinderen aan wie in een niet-EU-land de vluchtelingenstatus is gegeven.

### **Volgende stappen**

In het verslag over de toepassing van de terugkeerrichtlijn, dat de Commissie uiterlijk in december 2013 moet opstellen, zal onder meer de tenuitvoerlegging van de bepalingen betreffende niet-begeleide minderjarigen nauwkeurig worden onderzocht.

Het Terugkeerfonds zal middelen ter beschikking blijven stellen voor activiteiten betreffende deze groep migranten. De lidstaten en de maatschappelijke organisaties wordt verzocht de in het kader van dat fonds beschikbare middelen optimaal te benutten.

De Commissie zal er voor blijven pleiten niet-begeleide kinderen op te nemen in de hervestigingsprioriteiten van het EU-hervestigingsprogramma dat in het Fonds voor asiel en migratie gepland is voor 2014-2020.

## **VII. CONCLUSIES**

Het EU-actieplan betreffende niet-begeleide minderjarigen en de conclusies van de Raad zijn belangrijke stappen geweest in het vaststellen van een gemeenschappelijke, op rechten gebaseerde EU-aanpak voor deze groep migrerende kinderen.

Door de gemeenschappelijke EU-aanpak zijn doeltreffender sectoroverschrijdende beleidsoverwegingen mogelijk geworden over de vraag hoe de situatie van kinderen moet

---

<sup>44</sup> Europese Commissie Directoraat-generaal Binnenlandse Zaken: *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors* HOME/2009/RFX/PR/1002; Final Report, december 2011, beschikbaar op [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/immigration\\_studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm) blz. 160.

<sup>45</sup> 75% i.p.v. 50%.

<sup>46</sup> Besluit nr. 281/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 29 maart 2012 tot wijziging van Beschikking nr. 573/2007/EG tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”.

worden aangepakt, ongeacht hun migrantenstatus, en is het overleg tussen EU-instellingen, nationale autoriteiten, en intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties op verschillende beleidsterreinen vergemakkelijkt, hetgeen een betere uitwisseling van kennis en praktijken inzake niet-begeleide minderjarigen heeft mogelijk gemaakt. De gemeenschappelijke EU-aanpak heeft ervoor gezorgd dat meer aandacht is besteed aan de financiering van maatregelen om de situatie van die kinderen aan te pakken. De expliciete erkenning van het belang van het kind als leidend beginsel heeft mede geleid tot bepalingen die een betere bescherming van deze bijzonder kwetsbare groep migranten waarborgen in de nieuwe wetgevingsinstrumenten van de EU.

De binnenkomst van niet-begeleide kinderen in de EU is geen tijdelijke ontwikkeling, maar een blijvend kenmerk van migratie naar de EU. Een gemeenschappelijke EU-aanpak voor niet-begeleide minderjarigen is en blijft nodig om doeltreffend en met volledige inachtneming van de rechten van het kind te kunnen blijven reageren op deze complexe en transnationale uitdaging, zowel op nationaal als op Europees niveau.

In de voorbije twee jaar heeft de Commissie bijzondere aandacht besteed aan het waarborgen van een betere coördinatie en consistentie tussen de verschillende wetgevende, financiële en beleidsinstrumenten betreffende niet-begeleide kinderen. De uitgevoerde acties hebben bijgedragen tot een betere gegevensverzameling, de preventie van onveilige migratie en mensenhandel, de bescherming van kinderen zodra zij in de EU zijn en het vinden van duurzame oplossingen.

De ontwikkeling van een gemeenschappelijke EU-aanpak voor niet-begeleide minderjarigen is echter een continu en geleidelijk proces. Het vraagt extra inspanningen op het gebied van het delen van kennis over het fenomeen, en het opstellen en uitvoeren van wetgevende en niet-wetgevende acties om de adequate bescherming van kinderen te waarborgen en met name om de methoden te verbeteren om duurzame oplossingen te vinden. In deze context boden de door het Deense EU-voorzitterschap georganiseerde conferentie over niet-begeleide minderjarigen en "Save the Children" in juni 2012 zeer nuttige input voor de tweede periode van de uitvoering van het actieplan.

De Commissie zal prioriteit blijven hechten aan de financiering van projecten die betrekking hebben op niet-begeleide minderjarigen. De lidstaten, internationale en niet-gouvernementele organisaties worden aangemoedigd om de beschikbare financiële middelen ten volle te benutten. Daarnaast moet het toekomstige financiële instrument – het Fonds voor asiel en migratie – zodra het is goedgekeurd, de coherente financiering van activiteiten voor deze groep migranten waarborgen. De EU zal initiatieven in derde landen en regio's via haar instrumenten voor externe bijstand blijven financieren wat kwesties inzake niet-begeleide minderjarigen betreft.

Andere EU-instanties wordt ook verzocht na te gaan welke capaciteit zij zouden kunnen toewijzen aan de deelname aan de ontwikkeling van een doeltreffender tenuitvoerlegging. Als belangrijke belanghebbenden en actoren op dit gebied worden internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties aangemoedigd om te blijven bijdragen tot de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke EU-aanpak.

De EU en haar lidstaten moeten hun inspanningen om samen te werken met niet-EU-landen van herkomst, doorreis en bestemming opvoeren door werk te maken van een gemeenschappelijke EU-aanpak voor niet-begeleide kinderen. De situatie van deze kinderen moet verder worden aangepakt in de context van het externe migratiebeleid, overeenkomstig

de totaalaanpak van migratie en mobiliteit. Inzake kwesties als familiehereniging of het waarborgen van een veilige terugkeer kan geen vooruitgang worden bereikt zonder daarbij de landen van herkomst te betrekken. Ten slotte vereist het samenwerken met derde landen op het gebied van preventie van onveilige migratie coördinatie met ontwikkelingssamenwerking.