

Fiche 2: Mededeling bescherming migrerende kinderen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: bescherming van migrerende kinderen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

18 april 2017

c) Nr. Commissiedocument

COM (2017) 211

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1493109660630&uri=CELEX:52017DC0211>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

De Europese Unie geeft hoge prioriteit aan de bescherming van kinderen en onderkent de noodzaak voor bescherming van migrerende kinderen in het bijzonder. Met het Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010-2014)¹ heeft de Commissie voor het eerst beschermende maatregelen geïntroduceerd. Het aantal migrerende kinderen dat in de Europese Unie aankomt, veelal zonder begeleiding, is de laatste jaren enorm toegenomen. Hoewel er goede voortgang is geboekt op het terrein van bescherming van kinderen, stelt de Commissie (EC) dat er om het hoofd te bieden aan de huidige uitdagingen meer concrete verbeteringen ten aanzien van de bescherming van alle migrerende kinderen zijn vereist. Deze mededeling beoogt aan deze vraag te voldoen en bouwt voort op het Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010-2014). De mededeling heeft ten doel om tot gecoördineerde en doeltreffende oplossingen te komen voor de

¹ COM(2010) 213

lacunes op het gebied van de bescherming en de behoeften van migrerende kinderen en introduceert verschillende maatregelen om mogelijke problemen met betrekking tot de bescherming van migrerende kinderen in Europa te signaleren. De maatregelen zien op de volgende onderwerpen:

1) Aanpak van de onderliggende oorzaken en bescherming op van kinderen op de migratieroutes

Dit cluster van voorstellen ziet op het versterken van het toezicht op kinderen, onder meer door (grensoverschrijdende) kinderbescherming tijdens hun reis op migratieroutes en het tegengaan van kinderhandel en -smokkel.

2) Snelle en volledige identificatie en bescherming

Deze aanbevolen maatregelen hebben betrekking op het grensoverschrijdend uitwisselen van gegevens om de opsporing van vermiste kinderen en verificatie van familiebanden te vergemakkelijken. Ook worden lidstaten gevraagd te bezien hoe kindvriendelijk en gendersensitief biometrische gegevens verzameld kunnen worden. De lidstaten dienen er onder meer op toe te zien dat een kinderbeschermingsfunctionaris wordt aangewezen en vermissing van een niet begeleid kind systematisch wordt gemeld.

3) Voorzien in passende opvang in de Europese Unie

In dit kader wordt aandacht gevraagd voor het belang van een individuele gender en leeftijdsafhankelijke beoordeling van de kwetsbaarheid van het kind. Hier hoort kinderbescherming ook bij, alsmede het belang van een snelle toegang tot (preventieve) gezondheidszorg, alternatieve zorgopties (bijvoorbeeld pleegzorg), psychosociale ondersteuning en onderwijs ongeacht de status van het kind. Verder dienen alternatieven voor bewaring van migrerende kinderen aanwezig te zijn. De opvang van kinderen moet goed worden gemonitord en er dient gebruik te worden gemaakt van de nog te ontwikkelen richtsnoeren van het Europees Asielondersteuningsbureau (EASO) voor de normen die van toepassing zijn op de materiële opvangvoorzieningen van niet-begeleide kinderen.

4) Zorgen voor snelle en doeltreffende toegang tot procedures voor de vaststelling van status en uitvoering van procedurele waarborgen

De Commissie zal een Europees voogdijnetwerk opzetten voor de uitwisseling van goede praktijken van nationale voogdijinstellingen. Ook worden de EASO richtsnoeren inzake leeftijdsbepaling geactualiseerd. De lidstaten dienen de voogdijinstelling in hun land te versterken, zodat alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) snel een voogd toegewezen krijgen en dat de leeftijdsbepaling van deze kinderen betrouwbaar, multidisciplinair en niet-invasief (dat wil zeggen zonder inbreuk op het lichaam of de persoonlijke levenssfeer van het kind) plaatsvindt.

Belangrijk is het prioriteren van het behandelen van zaken waar kinderen bij betrokken zijn én prioriteit geven aan de herplaatsing van amv's vanuit Italië en Griekenland.

5) Zorgen voor duurzame oplossingen

In het kader van de integratie van kinderen zal de Commissie zorgen voor financiering vanuit de EU en uitwisseling van goede praktijken op het gebied van niet-discriminerende toegang tot openbare diensten, gezondheidszorg en gerichte programma inzake de toegang tot onderwijs en opvang van jonge kinderen. Verder worden lidstaten opgeroepen kinderen die internationale bescherming nodig hebben in Europa te hervestigen en passende maatregelen te treffen voor opsporing van familie en re-integratie bij terugkeer van niet begeleide minderjarigen.

6) Horizontale maatregelen: eerbiediging van en waarborgen voor het belang van het kind; doeltreffender gebruik van gegevens, onderzoek, opleiding en financiering

In 2017 zal de Commissie de integratie van migrerende kinderen bevorderen door de financiering beschikbaar te stellen en goede praktijken ten aanzien van gelijke (niet-discriminerende) toegang tot openbare diensten en gerichte programma's uitwisselen. De Commissie komt met opleidingen, richtsnoeren en instrumenten voor de beoordeling van het belang van het kind. Via het Kenniscentrum Migratie en Demografie worden gegevens van migrerende kinderen uitgewisseld. Daarnaast zullen goede praktijken worden verzameld in een onlinedatabank.

Wat betreft de financiering wordt in het kader van het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) en het Internal Security Fund (ISF) prioriteit gegeven aan projecten voor migrerende kinderen en beleid ter bescherming van kinderen. De lidstaten worden geadviseerd om relevante informatie over rechten en procedures kindvriendelijk te maken, passend bij leeftijd en context en voorts zorg te dragen voor een passende opleiding voor alle personen die met migrerende kinderen werken.

Op EU-, nationaal, regionaal en lokaal niveau moet worden gezorgd voor een solide, gezamenlijke en gecoördineerde follow-up van deze maatregelen. De Commissie stelt dat de bescherming van migrerende kinderen een taak van de lidstaten blijft en zal de lidstaten ondersteunen door middel van de in de mededeling beschreven maatregelen. Daarbij gaat het onder meer om het organiseren van opleiding, het geven van adviezen, operationele ondersteuning en financiering. De samenwerking tussen de EU-agentschappen zal ook worden versterkt, evenals de samenwerking met de nationale autoriteiten, de VN en maatschappelijke organisaties, die actief zijn op dit gebied. De Commissie zal nauwlettend toezien op de follow-up die in deze mededeling beschreven maatregelen krijgen en zij zal daarover regelmatig verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het Nederlandse migratiebeleid wordt rekening gehouden met de positie van minderjarigen (zowel in gezinsverband als voor amv's), waarmee onder meer recht wordt gedaan aan het internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). In zowel de asielprocedure als

reguliere toelatingsprocedures heeft het belang van het kind een duidelijke plaats. Dit komt tot uitdrukking in verschillende beleidskaders en in de wijze waarop procedures waarbij kinderen betrokken zijn, zijn ingericht. Het belang van het kind wordt nadrukkelijk betrokken bij de belangenafweging in het licht van artikel 8 EVRM. Dat wil evenwel niet zeggen dat dit belang in de toelatingsprocedure dan ook altijd de doorslag hoeft te geven ten aanzien van het verlenen van verblijf. Met betrekking tot procedurele waarborgen voor bescherming van kinderen worden amv's gehoord door speciaal hiervoor getrainde IND-medewerkers. Ook is er een nieuw opvangmodel voor amv's ingevoerd waardoor amv's waar mogelijk in pleeggezinnen of anders in kleinschalig opvang worden opgevangen. Er is bovendien een beschermde opvang voor (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Verder krijgt iedere amv een voogd toegewezen. Ook de medische zorg voor asielzoekers is dichtbij (op het centrum) en laagdrempelig georganiseerd. Speciale aandacht is er voor de jeugdgezondheidszorg (bijvoorbeeld Rijksvaccinatieprogramma, Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg en Jeugdzorg). Toegang tot jeugdhulpverlening is geregeld via het COA voor kinderen die nog asielzoeker zijn en via gemeenten voor kinderen die een asielvergunning hebben gekregen.

In het kader van hervestiging en herplaatsing besteedt Nederland bijzondere aandacht aan kwetsbare groepen, waaronder amv's en kinderen in gezinnen.

Voor kinderen in gezinnen geldt dat de opvangcentra kindvriendelijk zijn ingericht en diverse activiteiten voor kinderen worden georganiseerd.

Na binnenkomst bij een opvanglocatie worden kinderen vanaf 5 jaar zo snel mogelijk, maar binnen de in de EU Opvangrichtlijn² opgenomen termijn van drie maanden, op een school geplaatst.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt en ondersteunt voor het overgrote deel de mededeling van de Commissie over de bescherming van migrerende kinderen. De Nederlandse standaarden ten aanzien van de opvang en begeleiding van minderjarige asielzoekers zijn hoog. Veel van de aanbevelingen en maatregelen uit de mededeling brengt Nederland reeds in praktijk o.m. de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, rechtsbijstand, snelle statusbepaling, aanstellen van voogden en opvang in pleeggezinnen.

In de mededeling van de Commissie wordt het belang van het kind structureel aangeduid als vooropstaand. Het kabinet acht het van belang dat de tekst van de Commissie aansluit bij de tekst van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van Kinderen (IVRK) met betrekking tot de uitleg van het begrip "het belang van het kind" en het EU Handvest van de grondrechten. Uit het IVRK volgt dat het belang van het kind niet het enige belang is, maar een voornaam belang naast andere (maatschappelijke) belangen. Er dient dus een afweging plaats te vinden tussen het belang van het kind en andere belangen. Nederland zal daarom de Commissie vragen om een bredere uitleg van dit begrip.

² Richtlijn van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), 2013/33/EU, P, L180/96

Daarnaast vraagt het kabinet de aandacht van de Commissie voor de aanpak van misbruik van de asielprocedure in de lidstaten, juist ook om te voorkomen dat amv's de gevaarlijke tocht naar Europa ondernemen op basis van een oneigenlijk asielmotief. Ook wordt in de mededeling niet ingegaan op het tegengaan van mogelijk oneigenlijk gebruik en eigen gedrag van personen, waardoor eventuele acties van lidstaten teniet kunnen worden gedaan. Het kabinet acht deze zaken echter ook van belang voor het succes van een effectief migratiebeleid.

Verder acht Nederland het nodig dat duidelijke uitleg van het begrip "duurzame oplossingen" wordt gegeven, met name in relatie tot hetgeen er in de mededeling staat over (1) de juridische status van kinderen die niet voor asiel in aanmerking komen maar ook niet terugkeren en (2) de terugkeer van kinderen (enkel) wanneer dit in hun belang is.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De rechten van migrerende kinderen worden thans in diverse Europese en internationale gremia besproken. Deze mededeling van de Commissie past volgens de meeste lidstaten binnen de huidige aandacht voor dit onderwerp. In het algemeen delen alle lidstaten dat er aandacht dient te zijn voor migrerende kinderen, waarbij er ook oog is voor de aanpak van misbruik van de asielprocedure in de lidstaten. De wijze waarop en intensiteit waarin eventuele maatregelen dienen worden getroffen verschillen echter per lidstaat.

Zo is een aantal lidstaten zeer ver met voorgedij, begeleiding en aparte procedures, waar andere lidstaten hier minder tot geen aandacht aan besteden. Met name lidstaten aan de buitengrens van de EU, die zien dat kinderen doorreizen naar andere lidstaten, geven aan dat in de mededeling weinig oog is voor mogelijk misbruik zowel door migrantenkinderen, gezinnen waar zij onderdeel van zijn, of mensen die zich voordoen als kinderen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (art 4 lid 2 sub j VWEU). Daarnaast heeft de EU heeft de bevoegdheid gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen op het gebied van asiel en bescherming (art 78 lid 1 VWEU). Maatregelen treffen met betrekking tot de bescherming van migrerende kinderen tijdens de asielprocedure valt dus binnen de bevoegdheden van de Unie.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De EU heeft groot belang bij een stabiel migratiebeleid met oog voor bescherming van kwetsbare personen, in het bijzonder kinderen. Om effectieve bescherming en een vergelijkbare behandeling van migrerende kinderen in de lidstaten te waarborgen is een uniforme Europese aanpak noodzakelijk.

Samenwerking op EU-niveau op dit gebied kan de effectiviteit van de inspanningen van lidstaten vergroten.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De lidstaten worden vanaf 2017 aangemoedigd om met steun van de Commissie en Agentschappen een aantal acties ter bescherming van migrerende kinderen op te pakken. Enkele maatregelen zijn specifiek voor de Commissie en de EU Agentschappen. Vergaande samenwerking op het gebied van immigratie is essentieel om het gemeenschappelijk immigratiebeleid te handhaven.

d) Financiële gevolgen

Op dit moment is nog niet te overzien of er financiële consequenties zijn voor de Nederlandse begroting. Het gaat immers om een mededeling met voornamelijk (aanbevelende) maatregelen voor zowel lidstaten als de Commissie en de EU-agentschappen. Als deze mededeling toch budgettaire gevolgen voor Nederland zou hebben, worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. In de mededeling worden de lijnen weergegeven van een toekomstige inzet, zonder hier de financiële implicaties van te schetsen.

Het kabinet is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er worden voor nu geen gevolgen t.a.v. regeldruk en administratieve lasten voorzien.