

*Alliance pour les droits des enfants migrants
Allianz für die Rechte der Migrantenkinder
Alleanza per i diritti dei bambini migranti
Alliance for the rights of migrant children*

2. Nationale Fachtagung Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen: Die Rolle der Vormündin/des Vormundes und der Vertrauensperson

29. Oktober 2007

2ème Colloque national La prise en charge des mineurs non accompagnés : le rôle du tuteur et de la personne de confiance

29 octobre 2007



Terre des hommes

aide à l'enfance - www.tdh.ch

Fondation Terre des hommes -
aide à l'enfance



Institut international des
Droits de l'Enfant



Fondation suisse du
Service Social International

**2. Nationale Fachtagung
Betreuung von unbegleiteten
Minderjährigen: Die Rolle der
Vormündin/des Vormundes
und der Vertrauensperson**

29. Oktober 2007

**2ème Colloque national
La prise en charge des mineurs
non accompagnés:
le rôle du tuteur et
de la personne de confiance**

29 octobre 2007

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction / <i>Einführung</i> Pierre ZWAHLEN, Porte parole de la fondation Terre des hommes – aide à l'enfance	3
2. Présentation der Allianz / <i>Présentation de l'Alliance</i> Muriel LANGENBERGER, Responsable des programmes en Suisse, Terre des hommes – aide à l'enfance	9
3. La Plate-forme MNA «Mineurs en exil » en Belgique Benoît VAN KEIRSBILCK, Défense des Enfants International, Belgique	27
4. Kinderschutzmassnahmen für MNA in der Innerschweiz / <i>Mesures de protection pour MNA en Suisse central</i> Necmettin ISLER, Fachstelle Mandatsführung Caritas Schweiz, Luzern	38
5. Die Situation in Deutschland und das Beispiel von Vereinsvormundschaften / <i>La situation en Allemangne et l'exemple des associations privées en charge de la tutelle</i> Albert RIEDELSHEIMER, Bundesfachverband für unbegleitete Flüchtlinge, Deutschland	46
6. Rückmeldungen aus den Workshops / <i>Restitution des Ateliers</i>	
A. Le rôle et le fonctionnement de l'Alliance MNA / <i>Die Rolle und die Funktion der Allianz MNA</i>	51
B. Une collaboration active et efficace au niveau cantonal / <i>Eine aktive und effiziente Zusammenarbeit innerhalb eines Kantons</i>	52
C. La prise en charge des MNA en Suisse, le rôle d'une personne de référence / <i>Die Rolle einer Bezugsperson in der Betreuung und Begleitung von MNA in der Schweiz</i>	54
D. Le système des tuteurs volontaires et bénévoles en Allemagne, idée pour la Suisse ? / <i>Das System mit freiwilligen und ehrenamtlichen Vormündern und Vormünder in Deutschland, eine Idee für die Schweiz ?</i>	55
7. Résumé des principales activités du colloque Alice DURGNAT LEVI, Division de la Coopération et Coordination au sein du Mouvement Comité International de la Croix-Rouge	57
8. Synthèse de la journée / Zusammenfassung des Tages Paola RIVA GAPANY, Assistante du Directeur, Institut international des Droits de l'Enfant	68

INTRODUCTION

Pierre ZWAHLEN, Porte parole de la Fondation Terre des hommes – aide à l'enfance

Mesdames, Messieurs,

Au nom de la Fondation suisse du Service Social International, de l'Institut international des Droits de l'Enfant et de Terre des hommes - aide à l'enfance, j'ai le plaisir de vous souhaiter la bienvenue à l'occasion de ce 2^e colloque national consacré aux mineurs non accompagnés en Suisse. Plusieurs d'entre nous ont pris part à la rencontre qui s'est tenue, à Berne aussi, le 15 février 2006 et ont pris la mesure des risques et des attentes pour ces jeunes migrants - qui sont des plus vulnérables loin de leurs lieux d'origine.

Lors du premier colloque déjà, le cadre juridique et pratique qui entoure ces enfants en Suisse s'est révélé insuffisant. Des lacunes existent dans la protection des mineurs isolés, et les pratiques cantonales sont disparates. L'audition des enfants n'est pas encore systématique ; un tuteur n'est pas désigné ou alors tardivement ; des adolescents peuvent être mis en prison dans quelques cantons, en application des mesures de contrainte. Ces pratiques, ces dispositions légales ne sont guère conformes avec les engagements internationaux de la Suisse. Elles dérogent en particulier à la Convention relative aux droits de l'enfant, applicable depuis déjà dix ans dans notre pays.

Quelque 500 requérants d'asile isolés n'avaient pas 18 ans révolus l'an dernier en Suisse. Mais les mineurs non accompagnés (MNA) sont souvent sans statut de séjour, suite à des refus d'entrée en matière sur leur demande d'asile ou après des décisions de renvois notamment. Sans papier de séjour, beaucoup disparaissent. Ils deviennent des « illégaux ». Certains sombrent dans la clandestinité et risquent d'être exploités plus encore par des criminels comme domestiques, comme petits trafiquants ou plus tard comme prostitué-e-s.

Face à ces dangers, l'enfant isolé qui demande asile doit disposer d'un mandataire juridique au long de la procédure. Il y a lieu d'entrer en matière sur sa demande de protection, en raison même de son âge. Sa prise en charge doit intervenir dans les structures appropriées. Il faut séparer les mineurs des adultes et éviter de mêler filles et garçons. L'aide d'urgence minimale ne saurait suffire à l'égard d'enfants. Ne mettons pas en prison des jeunes de moins de 18 ans, pour le seul motif de leur renvoi de Suisse. Les actes du 1^{er} colloque ont ainsi permis de formuler des recommandations aux autorités responsables, qui doivent améliorer leur coopération au-delà des frontières cantonales avec tous les acteurs impliqués.

Depuis février 2006, trois événements au moins sont intervenus, qui influent sur les MNA dans le pays :

- l'acceptation par le peuple des nouvelles lois sur l'asile et sur les étrangers (malgré les mises en garde énoncées par plusieurs milieux bien représentés dans cette salle),
- la constitution de l'alliance MNA,
- la publication des ordonnances d'application sur l'asile le 24 octobre 2007.

Entrant progressivement en vigueur depuis janvier dernier, les lois fédérales sur l'asile et sur les étrangers exerceront tous leurs effets au début de l'an prochain. Les refus d'entrée en matière sur les demandes d'asile et d'autres restrictions dissuadent de nombreuses personnes qui fuient leur pays à demander la protection de la Suisse.

Dans un climat social et politique plus difficile, il était essentiel de donner corps aux initiatives dispersées prises çà et là pour les enfants migrants séparés de leurs proches. A cette fin s'est constituée l'Alliance pour les droits des mineurs non accompagnés en Suisse, dont vous saurez les objectifs et les modes d'action tout à l'heure. C'est une démarche importante et courageuse pour les enfants concernés tout comme les services publics et les autorités, qui n'ont pas encore tous pris conscience - au niveau fédéral et dans chaque canton - de leur mission de protection de ces adolescents.

Mais il est temps de souligner un succès, partiel mais réel, obtenu auprès du Conseil fédéral en faveur des jeunes migrants isolés. Malgré la bise glaciale qui souffle sur le pays et ses institutions depuis huit jours, le gouvernement vient de répondre en grande partie à l'une des recommandations de notre 1^{er} colloque de février 2006. Nous avons du reste largement développé la demande de mesures tutélaires, en réponse à la consultation ouverte ce printemps concernant les projets d'ordonnances sur la procédure d'asile. Nous demandions alors que les autorités désignent sans tarder un tuteur ou curateur qui accompagne le mineur isolé dans ses démarches civiles et sociales.

Alors que le projet d'ordonnance ne parlait plus que d'une « personne de confiance » désignée pour épauler un mineur non accompagné, nos milieux ont pu convaincre l'administration et le Conseil fédéral d'appliquer les mesures tutélaires dans la règle. Certes la rédaction de l'article 7 alinéa 1 de l'OA1 est emberlificotée mais elle ne laisse aucun doute :

" Lorsqu'il n'est pas possible d'instituer une curatelle ou une tutelle en faveur d'un requérant d'asile mineur non accompagné sitôt la décision d'attribution au canton prise, l'autorité cantonale compétente désigne sans retard une personne de confiance pour la durée de la procédure d'asile et de renvoi, le mandat de cette personne prenant toutefois fin à la nomination d'un curateur ou d'un tuteur ou à la majorité de l'intéressé."

Dans les cantons, il faudra faire savoir qu'une tutelle ou curatelle protège mieux l'enfant qu'une personne de confiance, dont le rôle, les tâches et la fonction restent magnifiquement flous. Merci à Martine Lachat Clerc pour l'argumentation juridique qui a convaincu en haut lieu et merci aux organisations qui ont suivi Terre des hommes sur ce point.

J'ai maintenant le plaisir d'énumérer les intervenants au 2^e colloque :

Muriel **Langenberger**, resp. Programmes en Suisse de Terre des hommes

Jean **Zermatten**, directeur Institut international des Droits de l'Enfant mais aussi expert au sein du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies

Benoît **Van Keirbilck**, DEI Belgique

Necmettin **Isler**, Caritas Suisse

Albert **Riedelsheimer**, fédération allemande pour enfants réfugiés isolés

Prendront part à une brève table ronde en milieu d'après-midi : Jean Zermatten mais aussi

Daniel **Burnat**, Service de protection des mineurs, Genève

Simea **Merz**, service MNA, Zurich

Thomas **Elber**, coordinateur asile, Schaffouse

J'attire aussi votre attention sur une publication détaillée de Terre des hommes qui sort de presse aujourd'hui : le « Rapport sur la situation des mineurs non accompagnés en Suisse » (c'est son nom) est disponible en langue française, la version allemande existant sous forme de traduction provisoire.

Les organisatrices vous ont proposé deux objectifs pour ce colloque:

- (1) établir ensemble des recommandations pour une représentation appropriée des jeunes migrants isolés (tuteur ou curateur, personne de confiance, mandataire juridique)
- (2) vous en dire davantage sur l'Alliance et espérer votre étroite collaboration au bénéfice des mineurs non accompagnés.

J'espère que les échanges de cette journée vous permettront de nourrir vivement ces orientations de vos avis différents et de vos points de vue. Je vous souhaite une belle rencontre - et passe sans plus tarder la parole à Muriel Langenberger et à Jean Zermatten, qui présentent la nouvelle Alliance pour les droits des mineurs non accompagnés en Suisse.

EINFÜHRUNG

Pierre ZWAHLEN, Pressesprecher der Stiftung Terre des hommes – aide à l'enfance

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Schweizerischen Stiftung des Internationalen Sozialdienstes, des Internationalen Instituts der Rechte des Kindes und von Terre des hommes – Kinderhilfe, habe ich das Vergnügen, Sie anlässlich dieser 2. Nationalen Fachtagung, die der Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz gewidmet ist, willkommen zu heissen. Viele von uns haben an der Tagung teilgenommen, welche am 15. Februar 2006, ebenfalls hier in Bern, stattfand und haben die Risiken und Spannungen für diese jungen Migranten^(*) erkannt, die fern von ihrem Herkunftsort zu den Verletzlichsten gehören.

Schon anlässlich dieser ersten Tagung hat sich der rechtliche und praktische Rahmen, der für diese Kinder in der Schweiz zur Verfügung steht, als ungenügend herausgestellt. Es bestehen Lücken im Schutz unbegleiteter Minderjähriger und die kantonalen Praktiken sind voneinander abweichend. Die Anhörung der Kinder ist noch nicht systematisch; ein Vormund wird nicht oder dann erst verspätet eingesetzt; in einigen Kantonen können Jugendliche, unter Anwendung von Zwangsmassnahmen, ins Gefängnis eingewiesen werden. Diese Praktiken, diese gesetzlichen Bestimmungen sind kaum mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie verstossen insbesondere gegen die in unserem Land bereits seit 10 Jahren anwendbare Konvention über die Rechte des Kindes.

Im letzten Jahr hatten in der Schweiz etwa 500 unbegleitete Asylgesuchsteller das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet. Aber die unbegleiteten Minderjährigen (MNA) haben oftmals keine Aufenthaltsgenehmigung, insbesondere weil auf ihre Asylgesuche nicht eingetreten wird oder nach rechtskräftig abgelehnten Asylentscheiden. Ohne Aufenthaltspapiere tauchen viele unter. Sie werden „Illegale“. Gewisse leben im Untergrund und riskieren ausserdem, durch Kriminelle als Bedienstete, als Kleindealer oder später als Prostituierte ausgebeutet zu werden.

Angesichts dieser Gefahren muss ein unbegleitetes Kind, das um Asyl nachsucht, während des Verfahrens über einen Rechtsvertreter verfügen. Seine Aufnahme muss innerhalb geeigneter Strukturen erfolgen. Allein aufgrund seines Alters besteht Veranlassung, auf sein Schutzgesuch einzutreten. Minderjährige sind von Erwachsenen zu trennen und eine Vermischung von Knaben und Mädchen ist zu vermeiden. Es sollte eine für Kinder ausreichende, minimale Nothilfe vorhanden sein. Einzig aufgrund einer Rückführung aus der Schweiz sollten Jugendliche unter 18 Jahren nicht ins Gefängnis kommen. Die Arbeit der ersten Tagung erlaubte auch, Empfehlungen zuhanden der verantwortlichen Behörden auszuarbeiten, um die Zusammenarbeit mit allen Mitbeteiligten über kantonale Grenzen hinaus zu verbessern.

^(*) der besseren Lesbarkeit halber wird im vorliegenden Dokument nur die männliche Form benutzt, die weibliche ist selbstverständlich mit eingeschlossen

Seit Februar 2006 sind mindestens drei Ereignisse eingetreten, die sich auf die MNA in unserem Land auswirken:

- Die Annahme des neuen Ausländergesetzes und der Teilrevision des Asylgesetzes (trotz der geäusserten Bedenken verschiedener Kreise, die in diesem Saal gut vertreten sind),
- Die Schaffung der Allianz für die MNA
- Die Veröffentlichung der Asyl-Ausführungsverordnung den 24. Oktober 2007.

Das seit dem letzten Januar schrittweise in Kraft tretende eidgenössische Ausländer- und Asylgesetz wird seine volle Wirkung anfangs des nächsten Jahres entfalten. Die Weigerung auf Asylgesuche einzutreten und andere Einschränkungen schrecken zahlreiche, aus ihrem Land geflohene Personen davon ab, Schutz in der Schweiz zu suchen.

In einem schwierigeren sozialen und politischen Klima war es entscheidend, den verstreuten Initiativen Gestalt zu geben, die da und dort für die von ihren Angehörigen getrennten Migrantenkinder unternommen wurden. Zu diesem Zweck wurde die Allianz für die Rechte von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz geschaffen, deren Ziele und Arbeitsweise Sie gleich erfahren werden. Sie stellt einen wichtigen und mutigen Schritt für die betroffenen Kinder wie auch die öffentlichen Dienste und die Behörden dar, die sich – auf eidgenössischer und kantonaler Ebene – ihrer Schutzaufgabe für diese Jugendlichen noch nicht überall bewusst sind.

Aber nun ist es Zeit, einen vom Nationalrat zu Gunsten der unbegleiteten jungen Migranten erwirkten, zwar partiellen aber realen Erfolg hervorzuheben. Trotz der eisigen Bise, die seit einer Woche über unserem Land und seinen Institutionen weht, entspricht die Regierung weitgehend einem der Vorschläge unserer 1. Tagung vom Februar 2006. Wir haben übrigens weitgehend den Antrag auf vormundschaftliche Massnahmen entwickelt, in Beantwortung auf die dieses Frühjahr eröffnete Vernehmlassung betreffend die Verordnungsentwürfe zum Asylverfahren. Wir verlangten damals, dass die Behörden unverzüglich einen Vormund oder Beistand bezeichnen würden, welcher den unbegleiteten Minderjährigen auf seinem zivilen und sozialen Weg begleitet.

Nachdem im Verordnungsentwurf bloss von einer „Vertrauensperson“ die Rede war, welche den unbegleiteten Minderjährigen unterstützen sollte, konnten unsere Kreise die Verwaltung und den Nationalrat überzeugen, in der Regel vormundschaftliche Massnahmen anzuwenden. Sicherlich ist die Abfassung von Artikel 7, Absatz 2 der AsylV verwickelt, aber sie lässt keinen Zweifel offen:

„Kann für unbegleitete minderjährige Asylsuchende nach Zuweisung in den Kanton nicht sofort eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt werden, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson.“

In den Kantonen wäre es nötig zu wissen, dass eine Vormund- oder Beistandschaft das Kind besser schützt als eine Vertrauensperson, deren Rolle, Aufgaben und Funktion völlig unbestimmt bleiben. Vielen Dank an Martine Lachat Clerc für ihre juristische Begründung, die in hohem Masse überzeugt hat und vielen Dank an die Organisationen, welche Terre des hommes in dieser Angelegenheit unterstützt haben.

Ich habe nun das Vergnügen, die Vortragenden dieser 2. Tagung aufzuzählen:

Muriel **Langenberger**, Programmverantwortliche für die Schweiz bei Terre des hommes
Jean **Zermatten**, Direktor des Internationalen Institut der Rechte des Kindes sowie Experte
beim UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes

Benoît **Van Keirsbilck**, Rechte des Kindes-International, Belgien

Necmettin **Isler**, Caritas Schweiz

Albert **Riedelsheimer**, deutscher Bundesfachverband für unbegleitete Minderjährige

Am kurzen Rundtischgespräch Mitte Nachmittag werden teilnehmen: Jean **Zermatten**
sowie

Daniel **Burnat**, Service de protection des mineurs, Genf

Simea **Merz**, Zentralstelle für MNA, Zürich

Thomas **Elber**, Asylkoodinator, Schaffhausen.

Ich mache Sie auch auf eine ausführliche Publikation von Terre des hommes aufmerksam,
die heute frisch von der Presse kommt: Der „Rapport sur la situation des mineurs non
accompagnés en Suisse“ (so der Name) ist in französischer Sprache erhältlich, eine
deutschsprachige Fassung gibt es als provisorische Übersetzung.

Die Organisatorinnen haben Ihnen für diese Tagung zwei Zielsetzungen vorgeschlagen:

(1) Gemeinsam Empfehlungen für eine geeignete Vertretung von unbegleiteten
Minderjährigen auszuarbeiten (Vormund oder Beistand, Vertrauensperson,
Rechtsvertreter/-vertreterin).

(2) Ihnen mehr über die Allianz zu berichten, in Erwartung Ihrer engen Zusammenarbeit zu
Gunsten der unbegleiteten Minderjährigen.

Ich hoffe, der Austausch des heutigen Tages werde es Ihnen erlauben, die Ausrichtung
Ihrer unterschiedlichen Meinungen und Sichtweisen wirksam zu fördern. Ich wünsche
Ihnen eine schöne Zusammenkunft und übergebe das Wort unverzüglich an Muriel
Langenberger und Jean Zermatten, welche die neue Allianz für die Rechte von
unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz vorstellen werden.

PRÄSENTATION DER ALLIANZ

Muriel LANGENBERGER, Programmverantwortliche für die Schweiz,
Terre des hommes – Kinderhilfe

1. Partner der „Allianz“

Das Internationale Institut der Rechte des Kindes (IRK) in Sitten, die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSI) in Genf und die Stiftung Terre des hommes – Kinderhilfe (Tdh) in Lausanne (nachfolgend: die Partner) sind drei in der Schweiz im Bereich von Migrantenkinder, insbesondere von unbegleiteten Minderjährigen (MNA), tätige Organisationen. Mit der Schaffung einer „Allianz“ beschliessen diese drei Organisationen ihre Kräfte zu vereinen, um die Betreuung und die Behandlung von MNA in der Schweiz zu verbessern.

2. Kontext

Die Asyl- und Ausländerpolitiken europäischer Länder werden zusehends restriktiver und polemischer. In einem solchen Kontext ist die Situation von Ausländerkindern, die allein in Europa ankommen, so genannt „unbegleitete Minderjährige“, sehr besorgniserregend.

Dementsprechend hat der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6¹ Mängel hinsichtlich der Sicherstellung der für diese Gruppe von Kindern reservierten Behandlung offen gelegt. Dem Ausschuss zufolge sind diese Kinder gewissen Risiken vermehrt ausgesetzt, insbesondere der sexuellen Ausbeutung und dem sexuellen Missbrauch, der Anwerbung in Streitkräfte, der Arbeitstätigkeit und der Festnahme. Sie sind häufig Diskriminierungsopfer und sie werden vom Zugang zu Nahrung, Schutz, Unterkunft und den Dienstleistungen für Gesundheit und Erziehung ausgeschlossen. In gewissen Fällen sind sie ausgeschlossen von einem geeigneten und adäquaten System der Identifikation, von der Registrierung und Altersbestimmung, von Dokumenten, von Stellen zur Nachforschung nach ihrer Familie, von Beaufsichtigungsvorrichtungen oder von juristischer Beratung. In zahlreichen Ländern wird den MNA die Einreise verweigert oder sie werden durch Funktionäre der Grenz- oder Fremdenpolizei in Haft genommen. In anderen Fällen werden sie auf das Staatsgebiet zugelassen, werden aber vom Asylaufnahmeverfahren ausgeschlossen oder ihre Asylgesuche werden nicht ihrem Alter oder Geschlecht entsprechend behandelt. Mehrere Länder untersagen den MNA das Vorrecht des Flüchtlingsstatus, die Familienzusammenführung beantragen zu können; andere Länder gestatten die Familienzusammenführung, jedoch unter Auferlegung so restriktiver Bedingungen, die sie praktisch unmöglich machen. Zahlreiche MNA verfügen lediglich über einen befristeten Status, der mit dem erfüllten 18. Lebensjahr endet und es existieren nur wenige effiziente Rückkehr- und Reintegrationsprogramme².

Die Schweiz ist von dieser Problematik ebenfalls betroffen. Das Schweizervolk hat überdies in der Abstimmung vom 24. September 2006 die Revision des Asylgesetzes³ und das neue Ausländergesetz⁴ angenommen. Die Partner sind der Meinung, dass bei der Ausarbeitung dieser beiden Gesetze die Rechte des Kindes nicht genügend berücksichtigt und die übergeordneten

¹ Observation Générale Nr. 6 (2005): Betreuung von unbegleiteten Kindern und ausserhalb ihres Herkunftslandes separierte Kinder, CRG/GC/2005/6. Komitee für die Rechte des Kindes, Genf, 1. September 2005, auf: <http://www.ohchr.org/french/bodies/crc/index.htm>

² Observation Générale Nr. 6, Paragraphe 3

³ Asylgesetz, Modifikation vom 16. Dezember 2005, vom Volk angenommen in der Abstimmung vom 24. September 2006, einige Artikel am 1. Januar 2007, andere Artikel ab 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt, FF 2005,

S. 6943, auf: <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/6943.pdf>

⁴ Eidgenössisches Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005, vom Volk angenommen in der Abstimmung vom 24. September 2006, vorgesehene Inkraftsetzung per 1. Januar 2008, auf: <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/6885.pdf>

Interessen der MNA nicht genügend respektiert wurden. Ausserdem sind sie der Auffassung, dass gewisse Artikel dieser Gesetze das Übereinkommen über die Rechte des Kindes⁵ (KRK)⁶ verletzen. Die MNA sind verletzliche und gefährdete Kinder, die einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

In der Schweiz muss die Problematik der MNA breit bekannt sein. Gesetzgeberische Normen müssen angenommen und andere modifiziert werden, ein Leitfaden guter nationaler Praktiken muss verfasst und verteilt werden. Fachleute und Spezialisten müssen ausgebildet werden. Eine Politik zum Kinderschutz muss den Rahmen zu ihrer Betreuung bilden. Das heisst, die MNA müssen zuallererst als Kinder betrachtet werden und nicht einzig als Ausländer.

Da die MNA quer durch Europa in Bewegung sind, wurden bereits verschiedene europäische Initiativen ins Leben gerufen, so etwa das "Separated Children in Europe Programme (SCEP)"⁷. Die Überlegungen der Allianz fügen sich daher in den Arbeitsrahmen des Komitees für die Rechte des Kindes sowie eine europäische Perspektive ein.

Jeder Partner ist übrigens bereits jetzt auf europäischer oder internationaler Ebene aktiv. Die SSI vertritt die Schweiz im SCEP. Die Strategie der Advocacy von Tdh betrifft auf europäischer Ebene die Problematik der Migrantenkinder. IRK und SSI arbeiten im Rahmen eines Reintegrationsprojektes für MNA innerhalb von neun westafrikanischen Ländern zusammen.

3. Definitionen

In der Schweiz ist minderjährig „wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat...“⁸. Im Weiteren ist als unbegleitet zu betrachten der Minderjährige, „der nicht von seiner gesetzlichen Vertretung begleitet wird und dessen gesetzliche Vertretung sich nicht in der Schweiz befindet“⁹.

Das „Separated Children in Europe Programme (SCEP) definiert den Begriff der getrennten Kinder als „Kinder unter 18 Jahren, die sich ausserhalb ihres Herkunftslandes aufhalten und die keine Eltern oder Vormund haben, die sich um sie kümmern und sie schützen“¹⁰. Wir verstehen darunter Kinder, die in sozialer und psychischer Hinsicht unter Trennung leiden. Obwohl einige unter ihnen „begleitet“ erscheinen, wenn sie im Aufnahmeland ankommen, sind die sie begleitenden Erwachsenen nicht notwendigerweise in der Lage, ihre Verantwortung zu übernehmen. In der Schweiz beispielsweise hat die Rekurskommission in Asylfragen festgelegt, dass die volljährigen Brüder und Schwestern nicht über die elterliche Gewalt über einen Minderjährigen verfügen. Auch wenn sich diese in der Schweiz befinden, wird der Minderjährige trotzdem als unbegleitet angesehen.¹¹

⁵ Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, vom 20. November 1989, in der Schweiz in Kraft seit dem 26. März 1997, auf: http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_107.html

⁶ Siehe dazu: « MARGUERAT SYLVIE, NGUYEN MINH SON, ZERMATTEN JEAN, *La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant*, exposé analytique de la conformité des nouvelles lois fédérales avec la Convention internationale des droits de l'enfant, Fondation Terre des hommes – aide à l'enfance, Lausanne, 2006 ».

⁷ SCEP wurde 1997 dank der Initiative einiger Mitglieder der internationalen Allianz von Save the Children und des Hochkommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge realisiert. Dieses Programm wurde als Antwort auf die Problematik von MNA in Europa geschaffen, wo deren Anzahl unaufhörlich anstieg. Die Staaten, oftmals vom Ausmass des Phänomens überrollt, trafen keinerlei Massnahmen zur Betreuung, angepasst an die schwierige Situation dieser jungen Migranten. Im Gegenteil, die vereinzelt Massnahmen waren ihnen oftmals abträglich. SCEP umfasst derzeit 29 Mitglieder. Die Schweiz nimmt daran teil und ist seit der Gründung durch die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes vertreten.

⁸ Art. 14 ZGB, Art. 1 Bst. d Asylverordnung 1

⁹ Art. 7, Abs. 2 Asylverordnung 1

¹⁰ SAVE THE CHILDREN ET HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES, *Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe, Déclaration de bonnes pratiques*, troisième édition, Copenhague, Danemark et Genève, Suisse, 2004, p. 2, auf: http://www.savethechildren.net/separated_children/index.html

¹¹ JICRA, 2004/9.

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes unterscheidet die Begriffe „getrenntes Kind“¹² und „MNA“¹³ mit dem Ziel, das von seinen Eltern, nicht aber notwendigerweise von andern Familienmitgliedern, getrennte Kind zu unterscheiden vom völlig isolierten Kind¹⁴. Nach unserer Meinung ist diese Lösung nicht optimal. Mit dem Unterscheiden dieser beiden Phänomene gibt das Ausschuss für die Rechte des Kindes den Behörden den Vorwand, den Fall der getrennten Kinder weniger ernst zu nehmen als denjenigen der MNA, weil sie sich unter dem so genannten Schutz eines Erwachsenen befinden. Im Weiteren sind die Partner der Allianz der Auffassung, dass diese getrennten oder nicht begleiteten Kinder besonders verletzlich sind und dass sie Anrecht auf internationalen und nationalen Schutz haben, garantiert durch ein weites Spektrum von regionalen und internationalen Instrumenten.¹⁵

Es gibt somit mehrere Formen die Kinder zu definieren, die auswandern, ohne von einem verantwortlichen Erwachsenen begleitet zu sein. Der Genauigkeit halber verstehen die Partner unter MNA **jedes Kind unter 18 Jahren, das sich ausserhalb seines Herkunftslandes befindet und das von seinen beiden Eltern oder seinem bisherigen legalen oder üblichen Vormund getrennt ist**. Gewisse Kinder sind vollständig allein, während andere mit Mitgliedern ihrer erweiterten Familie zusammenleben können. Die MNA können auf der Suche nach Asyl sein aus Furcht vor Verfolgung oder aufgrund mangelnden Schutzes wegen Verletzung von Menschenrechten, infolge eines bewaffneten Konflikts oder Wirren in ihrem eigenen Land. Sie können Opfer des Kinderhandels, von Prostitutions- oder Drogenringen oder anderen Ausbeutungsformen sein; sie können auch wegen schweren Entbehrungen in ihren Heimatländern in der Schweiz angekommen sein.

Die Population der MNA in der Schweiz ist sehr unterschiedlich. Sie umfasst vornehmlich Personen mit verschiedener Bildung und kulturellem Niveau, deren Beweggründe schwer vergleichbaren Bedürfnissen entsprechen. Jede politische Antwort auf dieses Phänomen müsste demzufolge diese Unterschiede berücksichtigen. Wenn die Flüchtlinge, die kriegerische Gewalt, Konflikte oder Ausbeutung erlebt haben, primär das Bedürfnis nach Schutz und gegebenenfalls nach einer medizinischen und psychologischen Behandlung haben, sollten den anderen MNA ein angemessener Rahmen und Perspektiven zukunftsgerichteter Projekte, vor allem in Form von Studium oder Berufsausbildung, angeboten werden. Das blosse Asylaufnahmeverfahren, derzeit der einzige legale Weg für die Betreuung von MNA, erlaubt es nicht, all diese Besonderheiten abzudecken.

4. Ethischer Rahmen

Die Partner erachten es als notwendig, dass jeder MNA zuallererst als ein Kind angesehen werden muss und nicht nur als Ausländer, der den Gesetzen untersteht, welche die Migrationsprobleme regeln. Die Partner geben daher die folgenden Empfehlungen¹⁶ ab:

¹² Das Komitee für die Rechte des Kindes versteht, im Sinne des ersten Artikels der Konvention über die Rechte des Kindes, unter „getrenntem Kind“, wer von seinen beiden Eltern getrennt wurde oder von den Personen, die zu dieser Aufgabe aufgrund des Gesetzes oder Brauchs hauptsächlich bevollmächtigt waren, nicht notwendigerweise aber andere Familienmitglieder.

¹³ Das Komitee für die Rechte des Kindes versteht, im Sinne des ersten Artikels der Konvention über die Rechte des Kindes, unter „MNA“, wer von seinen beiden Eltern und andern nahen Familienangehörigen getrennt wurde und ohne die Betreuung durch einen von Gesetz oder Brauch bestimmten Erwachsenen ist.

¹⁴ Observation Générale N°6, para. 7 et 8

¹⁵ Namentlich: Konvention über die Rechte des Kindes, Europäische Menschenrechtskonvention, Konvention über den Flüchtlingsstatus.

¹⁶ Die folgenden Empfehlungen gefolgt von einem „*“ wurden formuliert anlässlich der Nationalen Fachtagung über unbegleitete Minderjährige in der Schweiz, organisiert durch die Partner am 15. Februar 2006 an der Universität Bern.

- a) Jeder MNA ist als einzigartiges Individuum und unabhängig von seinem aufenthaltsrechtlichen Status in der Schweiz zu betrachten.
- b) Für die MNA in der Schweiz ist ein angemessener staatlicher Schutzrahmen durch die Bundesbehörden zu verordnen und durch die Kantonalbehörden anzuwenden.*
- c) Die zuständige Behörde hat auf das Asylgesuch jedes einzelnen MNA einzutreten, damit er die Gründe für die Ausreise aus seinem Land und eventuelle Gründe gegen die Rückführung aus der Schweiz geltend machen kann.
- d) Bei der Zuweisung eines MNA in einen Kanton soll die zuständige Bundesbehörde die Anwesenheit von Angehörigen des MNA in der Schweiz sowie die von ihm verwendete Sprache berücksichtigen.*
- e) Die MNA ohne Aufenthaltsstatus sollen bis zu einer in ihrem übergeordneten Interesse herbeigeführten Lösung über einen provisorischen Rechtsstatus verfügen.*
- f) Jeder MNA soll so rasch wie möglich in geeigneten Strukturen aufgenommen werden, getrennt von Erwachsenen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife betreut werden von geschulten und professionellen Sozialtätigen.*
- g) Die Behörden müssen unverzüglich einen Vormund oder Beistand bezeichnen, welcher den MNA auf seinem Weg in ziviler und sozialer Sicht begleitet.*
- h) Der Vormund oder der Beistand muss sich vergewissern, dass dem MNA eine *Bezugsperson* zur Verfügung steht, bereit zum Anhören und auf dessen Wohlergehen achtend. Sie soll ihn in seinem täglichen Leben unterstützen, ihn beraten und Vorkehrungen treffen, um ihm affektive und beziehungs-mässige Stabilität zu garantieren.
- i) Jeder MNA muss ausserdem während dem ganzen Verfahren zur Regelung seines Aufenthaltes in der Schweiz über einen Rechtsvertreter verfügen.*
- j) Jeder MNA muss über die Situation und die Fortschritte des Verfahrens informiert sein. Er ist mit Respekt anzuhören und er soll in die ihn betreffende Vorgehen einbezogen werden.
- k) Kein Jugendlicher zwischen 15 und 18 Jahren darf, ohne Rücksichtnahme auf seine im Übereinkommen über die Rechte des Kindes anerkannten Rechte, allein mit dem Ziel der Ausweisung in Haft genommen werden.*
- l) Jeder MNA soll beim Verstehen der ihn umgebenden Sprache und Kultur Unterstützung erhalten. Er soll im gleichen Masse, wie die anderen Kinder in der Schweiz, geschult werden und seine Primar-, Sekundar- oder Berufsbildung vor seiner Ausreise aus der Schweiz beenden können.*
- m) Unabhängig von seinem Aufenthaltsstatus soll jedem Kind, das um Schutz nachsucht, soziale Hilfe zugutekommen. Die Nothilfe erweist sich in dieser Hinsicht als ungenügend, da sie unterhalb des Lebensnotwendigen liegt.
- n) Jeder MNA soll wie alle anderen Kinder in der Schweiz Zugang haben zur Kranken- und Gesundheitspflege wie auch zu Freizeitaktivitäten. Seinen sozialen und affektiven Bedürfnissen und seiner personellen Entwicklung muss Rechnung getragen werden.
- o) Für und mit jedem MNA soll ein Projekt ausgearbeitet werden, um eine individuelle Perspektive in der Schweiz, in seinem Herkunftsland oder in einem Drittland zu entwickeln.

- p) Die Reintegrationshilfe im Herkunftsland muss auf die besondere Situation jedes MNA abgestimmt sein.*

5. Memorandum of Understanding

Um die „Allianz für die Rechte von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz“ (nachfolgend: die Allianz) unter den drei Partnern zu verwirklichen, kommen diese überein, sich mit einem Memorandum of Understanding zu verbinden, welches die jeweiligen Aufgaben und Pflichten der drei Partner im Rahmen der Allianz festlegt.

Dieses Memorandum of Understanding ist durch die drei Organisationen unterzeichnet, das heisst durch Herrn Jean Zermatten, Direktor des IRK, Herrn Rolf Widmer, Direktor des SSI und Frau Muriel Langenberger, Schweizer Programmverantwortliche.

6. Auftrag, Ziel und Absichten

Auftrag, Ziel und Absichten der Allianz sind im Memorandum of Understanding aufgeführt.

7. Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Allianzpartner

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Allianzpartner sind im Memorandum of Understanding aufgeführt. Sie können durch den einen oder anderen Partner oder gemeinsam realisiert werden.

Differenzierter aufgeführt sind es folgende Arbeitsbereiche:

7.1. Advocacy [Lead: Tdh]

Die Öffentlichkeit mittels Stellungnahmen, Medienbeiträgen usw. den spezifischen Problemen gegenüber permanent sensibilisieren, um bestimmte Ziele zu erreichen, so zum Beispiel:

- Änderung des AuG, des AsylG und von Artikeln betreffend die Inhaftnahme von Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren, beispielsweise durch eine Petition. Diese Petition könnte sich stützen auf die Europäische Petition: keine Inhaftnahme von Minderjährigen. Ziel ist, die Inhaftnahme von Minderjährigen abzuschaffen, bei denen keine weiteren Gründe als ihr Aufenthalt in der Schweiz vorliegen. Die Arbeit kann sich auf den nationalrätlichen Geschäftsbericht abstützen.
- Öffentliche Bekanntmachung von Fällen des Missbrauchs, der Ausbeutung, von schlechter Betreuung. Es soll eine effektive Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht aufgenommen werden.
- Beteiligung der MNA bei den sie betreffenden Verfahren und Entwicklung von dauerhaften Zukunftsperspektiven.
- Lösungssuche für MNA, die beinahe volljährig sind. Es sind alle Hebel in Bewegung zu setzen, damit die MNA in ihrer Zukunft Entwicklungsmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven haben.

7.2. Lobbying [Lead: Tdh]

Parlamentarische Interventionen anregen durch Abfassung von Argumentarien und Gesetzesvorschlägen; das aktuelle gesetzgeberische Geschehen mitverfolgen und an den

Vernehmlassungsverfahren teilnehmen; mit den staatlichen Autoritäten verhandeln und zusammenarbeiten¹⁷; die Rechtsprechung analysieren und verfolgen; beim Bundesamt für Migration (BFM) und bei der Asylrekurskommission (ARK) zu gewissen Entscheiden interpellieren, etc., um bestimmte Ziele zu erreichen, so zum Beispiel:

- Bildung von Partnerschaften und Gemeinschaften zwischen der Allianz oder ihren einzelnen Mitgliedern mit den Behörden. Die Allianz oder ihre einzelnen Mitglieder dürfen nicht als Kontrahenten wahrgenommen werden.
- Einbezug eines speziellen Rahmens für ausländische Minderjährige in das zukünftige eidgenössische Gesetz über den Kinderschutz. Die MNA sollen sich während ihres Aufenthaltes in der Schweiz verschiedene Optionen zu Nutze machen können. Das Asylverfahren als einzige legale Möglichkeit ist ungenügend.
- Ausarbeiten von Richtlinien in Zusammenarbeit mit dem BFM betreffend die Betreuung von MNA und das einzuhaltende Verfahren, um eine das übergeordnete Interesse des Kindes respektierende, dauerhafte Lösung treffen zu können.
- Ausarbeiten eines eidgenössischen Gesetzes über die Vormundschaft der MNA, alle Kantone verpflichtend, einen Vormund für jeden MNA zu bezeichnen oder die Anwendung der Vorschriften des Zivilgesetzbuches betreffend die Vormundschaft für die MNA von Amtes wegen.
- Einbezug von den die MNA betreffenden Besonderheiten in die verschiedenen gesetzlichen Instrumente (namentlich in die Verordnungen zum Asyl- und Ausländergesetz oder zum Vormundschaftsrecht).

7.3. Forschung [Tdh, SSI, IRK]

Entwickeln von institutioneller Zusammenarbeit¹⁸; die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit den Beteiligten¹⁹ auf dem Gebiet der Migration, des Asyls oder der Sans-Papiers fördern; Forschungsarbeiten ausführen; ein Kontaktnetz in der Schweiz und auf europäischer oder internationaler Ebene entwickeln, um bestimmte Ziele zu erreichen, so zum Beispiel:

- Dem BFM und den zuständigen Organen konkrete Fälle anzeigen von Missbrauch, Misshandlung, Diskriminierung, Inhaftierung, Verschwinden, Ausbeutung etc. sowie eventuell Information der Öffentlichkeit.
- Ausarbeiten eines nationalen Leitfadens für eine gute Praxis oder von Anleitungsblättern auf der Grundlage von konkreten Fällen.
- Bekanntmachen von positiven Fällen gelungener Integration, von freiwilligen Rückkehrern mit gelungener Reintegration im Herkunfts- oder einem Drittland, um so Beispiele zu zeigen.
- Ausarbeiten einer wissenschaftlichen Studie betreffend die genaue Situation und die in jedem Kanton angewendeten Verfahren oder Aktualisierung und Publikation der Studie des BFM. Eine die verschiedenen kantonalen Praktiken vergleichende wissenschaftliche Studie zuhanden des BFM und der eidgenössischen Verwaltung wäre eine Darlegung erstens der durch die MNA in den verschiedenen Schweizerkantonen erlebten Diskriminierung und zweitens der Ineffizienz des Systems. Diese Studie wäre ein Mittel der Advocacy um eine Modifikation des Systems auf nationaler Ebene zu fordern.
- Publikation des Berichts von Tdh über die Situation der MNA in der Schweiz.
- Fortsetzung des Gemeinschaftsprogramms von SSI und IRK in Westafrika, das als Informationsbasis dient, namentlich über die Netzwerke RAFY (Réseau Africain Fodé et Yaguine) und RJAOD (réseau de journalistes de l’afrique de l’ouest).

¹⁷ Namentlich: BJ, BFM, kantonale Dienststellen für Bevölkerung und Migration, Fremdenpolizei, Jugenddienste

¹⁸ Namentlich mit der Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, den universitären Forschungszentren (NE), dem Netzwerk Kinderrechte Schweiz, dem Verbindungsbüro Schweiz und Liechtenstein im UNHCR, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe etc.

¹⁹ Namentlich mit Richtern, Rechtsanwälten, Vormünder, Sozialarbeitern, Erziehern, Polizeibeamten etc.

7.4. Ausbildung [Tdh, SSI, IRK]

In Bezug auf die Problematik der MNA in der Schweiz und Europa Ausbildungsmaterialien und Kurse entwickeln, um die Kompetenzen der auf dem Gebiet der MNA direkt oder indirekt berufsmässig Beteiligten zu verbessern. Zum Beispiel:

- Abfassung eines Ausbildungshandbuchs durch den SSI über die Betreuung von MNA. Die folgenden Punkte sind auszuführen:
 - o Ethischer Rahmen (Achtung des Minderjährigenstatus, übergeordnetes Kindsinteresse, Sicherheit, Zukunftsperspektive, Gewährleistung der Beteiligung des MNA, verantwortliche Personen),
 - o Empfang und Orientierung (unverzögliche Betreuung, Platzierung, Unterstützungsnetz des Minderjährigen),
 - o Beurteilung der Situation des Minderjährigen (persönlich, im Aufnahmeland, in der Herkunftsfamilie),
 - o Vorläufige Integration (Zugang zu Bildung, Schulung, Hobbys und Gleichaltrigengruppen),
 - o Zukunftsperspektiven (Evaluation von Langzeitlösungen, Familienzusammenführung im Herkunftsland, Integration im Aufnahmeland, Familienzusammenführung in einem Drittland, internationale Adoption). Das Ziel besteht darin, die Betreuung in der Praxis zu verbessern.
- Ausbildungskurse für die verschiedenen berufsmässig Beteiligten (Vormunde, Mitarbeiter des BFM, Polizeibeamte, Lehrpersonen etc.) sowie für Vertrauens- und freiwillige Bezugspersonen müssen verwirklicht werden.
- Einmal jährlich muss ein nationales Symposium organisiert werden, das alle interessierten Personen zusammenführt, damit die berufsmässig Beteiligten zusammentreffen, sich Verbindungen entwickeln und gewisse Themen gefördert werden.

8. Arbeitsmittel

8.1. Vertretung der MNA [Lead SSI]

In ihren Kontakten verfügt die Allianz über eine Liste von Rechtsanwälten, spezialisiert auf die Führung von Dossiers betreffend MNA. Diese Rechtsanwälte sind abrufbereit, um diese Art von Dossiers zu bearbeiten und sie haben eine spezielle Ausbildung gemacht.

Die Allianz verfügt im Weiteren über eine Liste eines Vertreters für jeden Kanton, bereit dazu, die Informationen auf kantonaler Ebene zu koordinieren, auf kantonaler Ebene mitzuarbeiten und der Allianz Informationen zu liefern.

8.2. Juristische Beratung [Tdh und SSI]

Die Allianz verfügt über kompetente Spezialisten im Kindesrecht. Diese Spezialisten stellen ihre Beratung zur Verfügung für Professionelle (von staatlichen Behörden: Vormunde, Vertrauenspersonen, Fremdenpolizei, Kinder- und Jugendschutz, Kanton, BFM etc.) sowie für (Rechts)Vertretende von Einzelsituationen (Rechtsanwälte, involvierte Organisationen, Eltern oder Gastfamilien etc.), abgefasst in Form von auf das Kindesrecht abgestützten Mitteilungen.

Die Allianz unterstützt die Professionellen in ihrer Aufgabe und sie stellt in Zusammenhang mit konkreten Situationen die Relevanz und die Anwendbarkeit der Grundsätze der KRK fest. Sie befasst sich mit der Thematik der Evaluation der Situation des MNA (persönlich, im Aufnahmeland, im Herkunftsland) und derjenigen des übergeordneten Interesses des Kindes, um

eine Kriterienliste für die offizielle Entscheidungsfindung aufzustellen bezüglich der definitiven Integration, der vorläufigen Integration, der Rückkehr und Reintegration im Herkunftsland, der Familienzusammenführung des MNA in einem Drittland etc.

8.3. Zusammenarbeit mit den Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht [Lead Tdh]

Die Allianz arbeitet mit den Beobachtungsstellen für Asyl- und Ausländerrecht zusammen, um die Anwendung der neuen Bestimmungen des AsylG und des AuG in der Praxis aus der Nähe zu verfolgen. Die Allianz oder die einzelnen Mitglieder der Allianz nehmen systematisch Stellung im Fall von Kinder betreffenden Problemen oder Missbrauch.

8.4. Schaffung eines Freiwilligennetzes [Lead SSI]

Es wird ein Netz von Freiwilligen, so genannten Bezugspersonen, aufgebaut, um die MNA in ihrem Alltag zu unterstützen (eine Art Paten). Weil der Vormund effektiv nicht immer Zeit findet, um sich in der Praxis für den MNA einzusetzen, wäre es Ziel einer Bezugsperson, einen privilegierten Kontakt mit dem MNA herzustellen. Sie muss dem Kind zur Verfügung stehen, Ansprechpartner sein, auf sein Wohlergehen achten, es im täglichen Leben unterstützen und Dispositionen treffen, um für den MNA eine beziehungs-mässige und affektive Stabilität zu gewährleisten. Auch könnte sie Bindeglied zur Schule, zur Heimstätte, zu den Vormundschaftsbehörden etc. sein.

9. Kommunikationsmittel

9.1. Internetseite (in Überlegung)

Es soll eine Internet- oder Webseite geschaffen werden. Die Webmasterin des IRK studiert derzeit die zweckdienlichen und kostenlosen Möglichkeiten.

Eine optimale Lösung erlaubt, auf dieser Internet- oder Web-Seite alle nützlichen Informationen zu finden: das gesetzliche Instrumentarium (wenn möglich einschliesslich der Kommentare), Studienarbeiten, Untersuchungen, die MNA betreffende wichtige Dokumente etc. Konkrete Fälle können (anonym) dargestellt werden. Es werden die Links aufgeführt (Beispiele vgl. beim PESE). Wenn möglich enthält die Seite ein Diskussionsforum, allen Teilnehmern des Netzwerks zugänglich über einen Benutzernamen und ein Passwort. Dieses Forum dient dazu, Informationen (Internationale, Nationale, Kantonale...) auszutauschen, Fragen zu stellen, darauf zu antworten, gewisse Entscheidungen öffentlich wiederzugeben etc. Diese Internet- oder Web-Seite ist auch für den MNA bestimmt.

9.2. E-Mailadresse MNA (Tdh)

Falls die Errichtung eines Diskussionsforums auf der für MNA reservierten Internet- oder Web-Seite nicht möglich ist, wird die E-Mailadresse: MNAsuisse@tdh.ch (sie existiert bereits, ist aber wenig effizient) als Link für die verschiedenen Verbindungen der Allianz dienen. Sie muss aktiviert und den Kontaktpersonen wohl bekannt sein. Die Informationen sind auf diesem Weg zu übermitteln.

9.3. Newsletter (IRK)

Drei oder viermal jährlich erhalten die Kontaktpersonen der „Allianz“ einen Newsletter (per E-Mail), der die Ereignisse in Erinnerung ruft, welche auf der Web-Seite erwähnt wurden und welcher weitere Informationen enthält. Ziel ist es, mit den Netzteilnehmern einen aktiveren Kontakt aufrecht zu erhalten und sie zu veranlassen, die Web-Seite zu besuchen. Dieser Newsletter findet sich auch auf der Web-Seite.

PRÉSENTATION DE L'ALLIANCE

Muriel LANGENBERGER, Responsable des programmes en Suisse, Tdh

1. Partenaires de « l'Alliance »

L'Institut international des Droits de l'Enfant (IDE), à Sion, la fondation suisse du Service Social International (SSI), à Genève et la fondation Terre des hommes – aide à l'enfance (Tdh), à Lausanne, (ci-après : les partenaires) sont trois organisations actives en Suisse dans le domaine des enfants migrants et plus particulièrement des Mineurs non Accompagnés (MNA). En créant une « **Alliance** », ces trois organisations décident d'unir leurs efforts afin d'améliorer la prise en charge et le suivi des MNA en Suisse.

2. Contexte

Les politiques d'asile et des étrangers des pays européens se font de plus en plus restrictives et polémiques. Dans un tel contexte, la situation des enfants étrangers arrivant seuls en Europe, ceux que l'on appelle « mineurs non accompagnés » est très préoccupante.

À ce sujet, le Comité des droits de l'enfant, dans son Observation Générale N°6¹, a mis en évidence des carences en termes de protection dans le traitement réservé à cette catégorie d'enfants. Selon lui, ces enfants sont davantage exposés à certains risques, en particulier l'exploitation sexuelle et les abus sexuels, l'enrôlement dans les forces armées, le travail et la détention. Ils sont souvent victimes de discrimination et se voient refuser l'accès à la nourriture, à un abri, au logement, aux services de santé et à l'éducation. Dans certains cas, ils sont dépourvus d'accès à un système adapté et adéquat d'identification, d'enregistrement et de détermination de l'âge, à des documents, à un mécanisme de recherche de leur famille, à un dispositif de tutelle ou à un conseil juridique. Dans de nombreux pays, les MNA se voient fréquemment refuser l'entrée ou sont placés en détention par les fonctionnaires de la police aux frontières ou de l'immigration. Dans d'autres cas, ils sont admis sur le territoire mais se voient refuser l'accès à la procédure de demande d'asile ou bien leur demande d'asile ne sont pas traitées d'une manière tenant compte de leur âge et de leur sexe. Plusieurs pays interdisent aux MNA admis au bénéfice du statut de réfugié de solliciter la réunification familiale ; d'autres pays autorisent la réunification familiale mais en imposant des conditions si restrictives qu'elles la rendent pratiquement impossible. De nombreux MNA ne bénéficient que d'un statut temporaire qui prend fin lorsqu'ils ont 18 ans révolus, et il existe peu de programmes efficaces de rapatriement.²

La Suisse est également concernée par cette problématique. De plus, par les votations du 24 septembre 2006, le peuple suisse a accepté la révision de la loi sur l'asile³ et la nouvelle

¹ Observation Générale N°6 (2005) : traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6. Comité des Droits de l'Enfant, Genève, 1^{er} septembre 2005, sur : <http://www.ohchr.org/french/bodies/crc/index.htm>

² Observation Générale N°6, para. 3.

³ Loi sur l'asile, modifications du 16 décembre 2005, acceptée par le peuple aux votations du 24 septembre 2006, entrée en vigueur de certains articles le 1 janvier 2007 et des autres articles, le 1 janvier 2008, FF 2005, p. 6943, sur : <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/6943.pdf>.

loi sur les étrangers⁴. Les partenaires sont d'avis que lors de l'élaboration de ces deux lois, les droits de l'enfant n'ont pas été suffisamment pris en compte et l'intérêt supérieur des MNA n'a pas été respecté. En outre, ils pensent que certains articles de ces lois violent la Convention relative aux droits de l'enfant⁵ (CDE).⁶ Les MNA sont ainsi des enfants vulnérables et en danger, qui méritent une attention particulière.

En Suisse, la problématique des MNA doit être largement connue. Des normes législatives doivent être adoptées et d'autres modifiées, un guide de bonnes pratiques national doit être rédigé et distribué. Des professionnels et spécialistes doivent être formés. Une politique de protection de l'enfance doit être le cadre de leur prise en charge. En effet, les MNA doivent être considérés d'abord comme des enfants plutôt qu'uniquement comme des étrangers.

Les MNA étant en mouvement à travers l'Europe, plusieurs initiatives européennes ont déjà vu le jour, tel que le Programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE)⁷. Les réflexions de l'alliance s'intègrent donc dans le cadre des travaux du Comité des droits de l'enfant, ainsi que dans une perspective européenne.

Chaque partenaire est d'ailleurs déjà actif sur le plan européen ou international. Le SSI représente la Suisse au PESE. La stratégie d'Advocacy de Tdh au niveau européen concerne la problématique des enfants migrants. L'IDE et le SSI collaborent sur un programme pour le retour des MNA en Afrique de l'Ouest.

3. Définitions

En Suisse, est mineur « quiconque n'a pas atteint 18 ans révolus... »⁸. De plus, doit être considéré comme non accompagné, le mineur « qui n'est pas accompagné par son représentant légal et dont le représentant légal ne se trouve pas en Suisse »⁹.

Le Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe (PESE) définit la notion d'enfants séparés comme « des enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine et n'ayant pas de parent ou de tuteur pour s'occuper d'eux et les protéger »¹⁰. Nous entendons par là, les enfants qui souffrent socialement et psychologiquement de cette

⁴ Loi fédérale sur les étrangers, du 16 décembre 2005, acceptée par le peuple aux votations du 24 septembre 2006, entrée en vigueur prévue pour le 1 janvier 2008, sur : <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/6885.pdf>.

⁵ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989, entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997, RS 0.107, sur : http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_107.html.

⁶ À ce sujet, voir : « MARGUERAT SYLVIE, NGUYEN MINH SON, ZERMATTEN JEAN, *La loi sur les étrangers et la loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant*, exposé analytique de la conformité des nouvelles lois fédérales avec la Convention internationale des droits de l'enfant, Fondation Terre des hommes – aide à l'enfance, Lausanne, 2006 ».

⁷ Le PESE a vu le jour en 1997 grâce à l'initiative de certains membres de l'Alliance internationale Save the Children et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ce programme a été créé en réponse à la problématique des MNA en Europe dont le nombre ne cessait d'augmenter. Les Etats, souvent dépassés par l'ampleur du phénomène, ne prenaient aucune mesure de prise en charge appropriée à la situation difficile de ces jeunes migrants. Au contraire, les seules mesures prises leur étaient souvent préjudiciables. Le PESE comprend actuellement 29 membres. La Suisse en fait partie et la Fondation suisse du Service Social International (SSI) la représente au niveau du réseau depuis sa fondation.

⁸ Art. 14 CC, art. 1 let. d OAI.

⁹ Art. 7 par. 2 OAI.

¹⁰ SAVE THE CHILDREN ET HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES, *Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe, Déclaration de bonne pratique*, troisième édition, Copenhague, Danemark et Genève, Suisse, 2004, p. 2, sur : http://www.savethechildren.net/separated_children/index.html.

séparation. Bien que certains d'entre eux semblent « accompagnés » lorsqu'ils arrivent dans le pays d'accueil, les adultes qui sont avec eux ne sont pas nécessairement en mesure d'assumer leur responsabilité. En Suisse, par exemple, la Commission de recours en matière d'asile (CRA) a jugé que les frères et sœurs majeurs ne détiennent pas l'autorité parentale sur un mineur. Même si ces derniers se trouvent en Suisse, le mineur sera tout de même considéré comme non accompagné.¹¹

Le Comité des droits de l'enfant distingue les notions « d'enfant séparé »¹² et de « MNA »¹³, afin de différencier l'enfant séparé de ses parents, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille et l'enfant complètement isolé.¹⁴ À notre avis, cette solution n'est pas optimale. En différenciant les deux phénomènes, le Comité des droits de l'enfant donne un prétexte aux autorités pour prendre le cas des enfants séparés moins au sérieux que celui des MNA puisqu'ils sont sous la soi-disant protection d'un adulte. De plus, les partenaires de l'alliance considèrent que ces enfants, qu'ils soient séparés ou non accompagnés, sont particulièrement vulnérables et qu'ils ont droit à la protection internationale et nationale garantie par un vaste éventail d'instruments régionaux et internationaux.¹⁵

Il existe donc plusieurs façons de définir les enfants qui migrent sans être accompagnés d'un adulte responsable. Par souci d'exactitude, les partenaires entendent par MNA **tout enfant de moins de 18 ans qui se trouve en dehors de son pays d'origine et est séparé de ses deux parents ou de son ancien tuteur légal ou coutumier**. Certains enfants sont totalement seuls tandis que d'autres peuvent vivre avec des membres de leur famille élargie. Les MNA peuvent être en quête d'asile par crainte de persécutions ou en raison d'un manque de protection dû à des violations des droits de l'homme, à un conflit armé ou à des troubles dans leur propre pays. Ils peuvent être victimes de trafic, de réseaux de prostitution, de drogue ou d'autres formes d'exploitation ; ils peuvent également être arrivés en Suisse pour échapper à de sévères privations.

La population des MNA en Suisse est très diversifiée. Elle englobe notamment des personnes de formation et de niveaux culturels différents, dont les motivations répondent à des besoins difficilement comparables. Toute réponse politique à ce phénomène devrait donc tenir compte de ces différences. Si les réfugiés ayant connu la violence des guerres, des conflits ou de l'exploitation ont besoin prioritairement de protection et, le cas échéant, d'un suivi médical et psychologique, les autres MNA devraient bénéficier d'un encadrement adéquat et se voir proposer des perspectives essentiellement en termes de projets d'avenir, sous la forme notamment d'études ou de formation professionnelle. La seule procédure d'asile, unique voie légale actuelle pour la prise en charge des MNA, ne permet pas de couvrir toutes ces particularités

¹¹ JICRA, 2004/9.

¹² Par « enfant séparé », le Comité des droits de l'enfant entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention relative au droits de l'enfant, qui a été séparé de ses deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille.

¹³ Par « MNA », le Comité des droits de l'enfant entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres de sa famille proche et n'est pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume.

¹⁴ Observation Générale N°6, para. 7 et 8.

¹⁵ Notamment : la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention relative au statut des réfugiés.

4. Cadre éthique

Les partenaires estiment que tout MNA doit être considéré d'abord comme un enfant plutôt qu'uniquement comme un étranger qui ne dépend que des lois régissant les problèmes de migration. Les partenaires formulent ainsi les recommandations¹⁶ suivantes :

- a) Chaque MNA doit être considéré comme un individu unique et indépendamment de son statut administratif en Suisse.
- b) Un cadre de protection national précis pour les MNA en Suisse doit être décrit par les autorités fédérales et appliqué par les autorités cantonales.*
- c) L'autorité compétente doit entrer en matière sur la demande d'asile de chaque MNA, afin qu'il puisse faire valoir les causes du départ de son pays et les éventuels obstacles à son renvoi de Suisse.
- d) L'autorité doit dès lors attribuer le MNA à un canton. Ce faisant, elle doit tenir compte de la présence de proches du MNA en Suisse, ainsi que de la langue que celui-ci pratique.*
- e) Les MNA sans papiers doivent avoir le droit à un statut légal provisoire en attendant de déterminer une solution à long terme dans leur intérêt supérieur.*
- f) Chaque MNA doit être accueilli aussi rapidement que possible dans des structures appropriées, en le séparant des adultes, et avec le personnel d'encadrement adapté à son âge et à sa maturité.*
- g) Les autorités doivent désigner sans tarder un tuteur ou un curateur qui accompagne le MNA dans ses démarches civiles et sociales.*
- h) Le tuteur ou le curateur doit s'assurer qu'une *personne de référence* soit disponible pour le MNA, soit à son écoute et veille à son bien-être. Elle doit le soutenir dans sa vie quotidienne, le conseiller et faire en sorte de lui garantir une stabilité relationnelle et affective.
- i) Chaque MNA doit par ailleurs disposer d'un mandataire juridique tout au long de la procédure concernant la régularisation de son séjour en Suisse.*
- j) Chaque MNA doit être informé de la situation et des avancées de la procédure. Il doit être entendu avec respect et être impliqué dans les démarches qui le concernent.
- k) Aucun adolescent entre 15 et 18 ans ne peut être détenu à seule fin d'expulsion, sans égard à ses droits reconnus dans la Convention relative aux droits de l'enfant.*

¹⁶ Les recommandations suivies d'une « * » ont été formulées lors du colloque national sur les Mineurs non accompagnés en Suisse, organisé par les partenaires, le 15 février 2006, à l'Université de Berne.

- l) Chaque MNA doit bénéficier d'appui à la compréhension de la langue et de la culture qui l'entourent. Il doit être scolarisé dans la même mesure que les autres enfants en Suisse et pouvoir achever sa formation primaire, secondaire ou professionnelle avant son renvoi de Suisse. *
- m) Chaque enfant qui demande protection doit bénéficier de l'aide sociale, quel que soit son statut de séjour. A cet égard, dès lors qu'elle est inférieure au minimum vital, l'aide d'urgence s'avère insuffisante.
- n) Chaque MNA doit bénéficier des soins de santé et des activités de loisirs comme les autres enfants en Suisse. Il doit voir ses besoins sociaux, affectifs et de développement personnel pris en compte.
- o) Chaque MNA doit avoir accès à un projet effectif à même d'assurer son développement en Suisse, dans son pays d'origine ou dans un pays tiers.
- p) L'aide à la réintégration doit être adaptée à la situation particulière de chaque MNA.*

5. Memorandum of Understanding

Pour concrétiser l' « Alliance pour les droits des mineurs non accompagnés en Suisse » (ci-après : l'alliance) entre les trois partenaires, ces derniers conviennent de se lier par un Memorandum of Understanding, qui fixe les tâches et les obligations respectives des trois partenaires dans le cadre de l'alliance.

Ce Memorandum of Understanding est signé par les trois organisations, soit par M. Jean Zermatten, Directeur de l'IDE, M. Rolf Widmer, Directeur du SSI et Mme Muriel Langenberger, Responsable des programmes en Suisse.

6. Mission, but et objectifs

La mission, le but et les objectifs de l'alliance sont mentionnés dans le Memorandum of Understanding.

7. Tâches et responsabilités des partenaires de l'alliance

Les tâches et les responsabilités des partenaires de l'alliance sont mentionnées dans le Memorandum of Understanding. Elles peuvent être réalisées par l'un ou l'autre des partenaires ou en commun.

De façon plus détaillée, les axes de travail sont :

7.1. Advocacy [Lead : Tdh]

Sensibiliser de manière permanente le public face à des problématiques particulières, par des prises de positions, des interventions dans les médias ou autres afin d'atteindre des buts bien précis, tels que par exemple :

- Modification de la LEtr, de la LAsi et des articles concernant la détention des mineurs de 15 à 18 ans grâce à une pétition par exemple. Cette pétition pourrait s'inspirer de la pétition européenne : pas de détention pour les mineurs. Le but est d'abolir la détention pour mineurs sans autres raisons que leur séjour en Suisse. Le travail peut se baser sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil National.
- Connaissance par le public des cas d'abus, d'exploitation, de mauvaises prises en charge. Une collaboration effective avec l'observatoire national sur les lois d'asile et des étrangers doit être établie.
- Participation des MNA dans les procédures et dans la recherche de solutions qui les concernent.
- Recherches de solutions pour les MNA proches de l'âge de la majorité. Tout doit être mis en œuvre pour que les MNA aient des possibilités et des perspectives de développement dans leur futur.

7.2. Lobbying [Lead : Tdh]

Suggérer des interventions parlementaires par la rédaction d'argumentaires et de propositions de lois ; suivre l'actualité législative et participer aux procédures de consultation ; négocier et collaborer avec les pouvoirs publics et les autorités¹⁷ ; analyser et suivre la jurisprudence, interpeller l'Office des migrations (ODM) et la Commission de recours en matière d'asile (CRA) sur certaines de leurs décisions, etc., afin d'atteindre des buts bien précis, tels que par exemple :

- Création de partenariats et de collaborations entre l'alliance ou ses membres individuellement avec les autorités. L'alliance ou ses membres individuellement ne doivent pas être ressentis comme des adversaires.
- Inclusion d'un cadre spécifique pour les mineurs étrangers dans la future loi fédérale sur la protection de la jeunesse. Les MNA doivent bénéficier de différentes options pour leur séjour en Suisse. L'asile comme seule solution légale n'est pas suffisante.
- Elaboration d'une directive en collaboration avec l'ODM concernant la prise en charge des MNA et la procédure à suivre pour décider d'une solution durable pour l'enfant en respectant son intérêt supérieur.
- Elaboration d'une loi fédérale sur la tutelle des MNA, obligeant tous les cantons à nommer un tuteur pour chaque MNA, ou application d'office des règles du code civil concernant la tutelle pour les MNA.
- Introduction des spécificités concernant les MNA dans les différents instruments légaux (notamment dans les ordonnances sur le droit d'asile et des étrangers ou le droit de la tutelle)

7.3. Recherche [Tdh, SSI, IDE]

Développer des collaborations institutionnelles¹⁸, favoriser les collaborations et les échanges d'informations avec les acteurs de terrain¹⁹ dans le domaine de la migration, de l'asile ou des sans-papiers, mener des travaux de recherche, développer un réseau de

¹⁷ Notamment : OFJ, ODM, Services cantonaux de la population et des migrants, police des étrangers, service de la jeunesse.

¹⁸ Notamment avec les observatoires sur les lois d'asile et des étrangers, les centres de recherches universitaires (NE), le réseau suisse des droits de l'enfant, la liaison suisse du HCR, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, etc.

¹⁹ Notamment avec des juges, avocats, tuteurs, assistants sociaux, éducateurs, policiers, etc.

contacts en Suisse et au niveau européen ou international, afin d'atteindre des buts bien précis, tels que par exemple :

- Signalisation à l'ODM et aux organes compétents de cas concrets d'abus, de mauvais traitements, de discriminations, d'emprisonnements, de disparitions, d'exploitations, etc. et éventuelle information au public.
- Elaboration d'un guide national de bonnes pratiques ou de fiches techniques, sur la base de cas concrets.
- Connaissance des cas positifs d'intégration réussie, de retours volontaires avec projet de réintégration réussis dans le pays d'origine ou dans un pays tiers, afin de montrer l'exemple.
- Elaboration d'une étude scientifique concernant la situation exacte et les procédures appliquées dans chaque canton ou mise à jour et publication de l'étude de l'ODM. Une étude scientifique et comparative des diverses pratiques cantonales adressée à l'ODM et à l'administration fédérale serait une démonstration, premièrement de la discrimination vécue par les MNA dans les différents cantons suisses et deuxièmement de l'inefficacité du système. Cette étude serait un moyen d'Advocacy afin de revendiquer une modification du système sur le plan national.
- Publication du rapport de Tdh sur la situation des MNA en Suisse.
- Continuation du programme commun entre le SSI et l'IDE en Afrique de l'Ouest, qui sert de base d'informations, notamment via le réseau RAFY et le réseau RJAOD.

7.4. Formation [Tdh, SSI, IDE]

Développer du matériel de formation et des cours concernant la problématique des MNA en Suisse et en Europe, afin d'améliorer les compétences des professionnels du terrain en charge directement ou indirectement des MNA. Par exemple :

- Rédaction, par le SSI, d'un manuel de formation sur la prise en charge des MNA. Les points suivants sont développés :
 - o cadre éthique (respect du statut de mineur, intérêt supérieur de l'enfant, sécurité, perspective d'avenir, garantie de la participation du MNA, personnes responsables),
 - o accueil et orientation (prise en charge immédiate, placement, réseau de soutien du mineur),
 - o évaluation de la situation du mineur (individuelle, dans le pays d'accueil, dans la famille d'origine),
 - o intégration temporaire (accès à la formation, scolarisation, hobbies et groupes de pairs),
 - o options en termes d'avenir (procédure d'évaluation des solutions à long terme, réintégration dans le pays d'origine, intégration dans le pays d'accueil, réunification familiale dans un pays tiers, adoption internationale). Le but est l'amélioration de la prise en charge dans la pratique.
- Des cours de formation pour les différents professionnels (tuteurs, collaborateurs de l'ODM, policiers, instituteurs, etc.), ainsi que pour les personnes de confiance et les personnes bénévoles de référence, doivent être mis en place.
- Un colloque national réunissant toutes les personnes intéressées doit être organisé une fois par année afin que les professionnels concernés se rencontrent, que des liens se créent, que certains thèmes soient développés.

8. Moyens de travail

8.1. Représentation des MNA [Lead SSI]

Dans ces contacts, l'alliance dispose d'une liste des avocats spécialisés pour traiter des dossiers des MNA. Ces avocats sont disponibles pour traiter ce genre de dossiers et ont suivi une formation spécifique.

L'alliance dispose également d'une liste d'un tuteur par canton prêt à coordonner les informations au niveau cantonal, à collaborer au niveau national et à fournir des informations à l'alliance.

8.2. Conseils juridiques [Tdh et SSI]

L'alliance dispose de spécialistes compétents en droits de l'enfant. Ces spécialistes mettent leurs conseils à disposition des professionnels (autorités étatiques : tuteurs, personnes de confiance, police des étrangers, SPJ, canton, ODM, etc.) et des défenseurs de dossiers individuels (avocats, organisations impliquées, parents ou famille d'accueil, etc.) sous la forme d'avis rédigés en matière de droits de l'enfant.

L'alliance soutient les professionnels dans leur tâche et relève, face à des situations concrètes, la pertinence et l'applicabilité des principes de la CDE. Elle travaille sur la thématique de l'évaluation de la situation du MNA (personnelle, dans le pays d'accueil, dans le pays d'origine) et sur celle de l'intérêt supérieur de l'enfant afin d'établir une liste de critères de référence pour les prises de décisions officielles concernant l'intégration définitive, l'intégration temporaire, le retour dans le pays d'origine, la réunification familiale du MNA dans un pays tiers, etc.

8.3. Collaboration avec les observatoires des lois d'asile et des étrangers [Lead Tdh]

L'alliance collabore avec les Observatoires sur les lois d'asile et des étrangers afin de suivre de près l'application des nouvelles dispositions de la LAsi et de la LEtr dans la pratique. L'alliance ou les membres de l'alliance individuellement prennent systématiquement position en cas de problème ou d'abus concernant des enfants.

8.4. Création d'un réseau de personnes bénévoles [Lead SSI]

Un réseau de personnes bénévoles, appelées personnes de référence est mis sur pied afin de soutenir les MNA dans leur quotidien (sorte de parrains). En effet, comme le tuteur n'a pas toujours le temps de s'investir auprès du MNA dans la pratique, une personne de référence aurait pour but d'établir un contact privilégié avec le MNA. Elle doit se montrer disponible pour l'enfant, être à l'écoute, veiller à son bien-être et le soutenir dans la vie quotidienne et faire en sorte de garantir au MNA une stabilité relationnelle et affective. Elle pourrait aussi faire le lien entre l'école, le foyer, les autorités tutélaires, etc.

9. Outils de communication

9.1. Site Internet (en cours de réflexion)

Un site Internet ou une page web doit être créé. La webmaster de l'IDE étudie encore les possibilités utiles et sans frais.

La solution optimale permet de trouver sur ce site ou cette page toutes les informations utiles, les instruments législatifs (si possible avec commentaires), des travaux d'étudiants, des recherches, des documents importants concernant les MNA, etc. Des cas concrets (anonymes) peuvent être exposés. Les liens sont mentionnés (ex. vers le PESE). Si possible, le site est équipé d'un forum de discussion accessible grâce à un nom d'utilisateur et un mot de passe à tous les membres du réseau. Ce forum sert à échanger des informations (internationales, nationales, cantonales...), à poser des questions, à y répondre, à rendre publique certaines décisions, etc. Ce site ou cette page web est également destiné au MNA.

9.2. Adresse email MNA [Tdh]

Si la création d'un forum de discussion n'est pas possible sur le site internet ou la page web réservée aux MNA, l'adresse email : MNAsuisse@tdh.ch (existe déjà, mais est peu efficace) servira de lien entre les différents contacts de l'alliance. Elle doit être activée et bien connue de ses contacts. Les informations doivent être transmises par ce biais.

9.3. Newsletter [IDE]

3 ou 4 fois par année, les contacts de l' « Alliance » reçoivent une newsletter (par email) qui rappelle les événements qui ont été mentionnés sur le site et qui donne d'autres informations. Le but est de garder un contact plus actif avec les membres du réseau et de les inciter à visiter le site. Cette newsletter se trouve également sur le site.

LA PLATE-FORME MNA «MINEURS EN EXIL » EN BELGIQUE

Benoît VAN KEIRSBILCK, Défense des Enfants International, Belgique

La Plate-forme s'est donné pour mission de veiller à la défense des droits et des intérêts des mineurs non accompagnés en Belgique et à promouvoir le bien-être et le développement de ces mineurs, ainsi que leur intérêt supérieur et tous les droits qui leur sont reconnus par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CDE) et d'autres traités internationaux de droits fondamentaux.

1. La situation des mineurs non accompagnés en Belgique : quelques éléments d'histoire

Le phénomène des mineurs non accompagnés est apparu de manière plus importante en Belgique dans le milieu des années quatre-vingt. Avant, il y avait ponctuellement des cas de « mineurs non accompagnés » mais comme c'était relativement exceptionnel, d'une part les services sociaux d'aide aux jeunes et les autorités compétentes en matière de migration étaient en mesure de les prendre en charge de manière plus ou moins adéquate, même si par moments, des situations individuelles montraient que la qualité de la prise en charge pouvait être meilleure (exemple, un service d'hébergement pour jeunes en difficulté accueillait des jeunes MENA ; la prise en charge psychosociale était certainement adéquate ; par contre, aucune démarche n'avait été accomplie pour ce qui concerne le statut et le droit au séjour. De ce fait, le jour où le jeune MENA atteignait 18 ans, il se trouvait en grande difficulté parce que personne ne s'était préoccupé des questions administratives).

La Belgique n'a pas échappé au phénomène de l'amplification du nombre de MENA arrivant en Europe. Bien que nous ne disposons pas de statistiques fiables relatives à cette époque, on évalue à 1000 à 1500 le nombre de MENA arrivant par an en Belgique depuis la fin des années 80.

Il va sans dire que cette problématique était totalement ignorée du grand public qui tombait des nues quand on leur disait que des enfants, parfois très jeunes, arrivaient seuls en Belgique. C'est quelque chose qui paraissait inimaginable.

Quelques événements ont fait qu'on a un peu plus parlé de cette problématique dans le grand public.

- En 1994, lors du Génocide au Rwanda, la Belgique a décidé de rapatrier tous les militaires après que 10 d'entre eux aient été massacrés ; ce repli s'est fait dans la précipitation ; un groupe de militaires protégeait un orphelinat avec nombre d'enfants handicapés ; les militaires n'ont pas voulu partir en laissant tous ces enfants livrés à eux-mêmes (il n'y avait semble-t-il pas d'adultes pour s'en occuper, de plus, le climat était insurrectionnel). Ils les ont donc embarqués dans un avion militaire ; arrivés en Belgique, ne sachant pas quoi en faire, ils les ont confiés à la Croix Rouge qui les a pris en charge ; par la suite, il s'est avéré que tous n'étaient pas orphelins, qu'il était bien sûr très difficile de retrouver leurs familles ; de nombreux débats ont eu lieu pour décider s'il fallait les autoriser à rester en

Belgique ou s'ils devaient retourner au Rwanda (c'était à ma connaissance le premier débat de grande ampleur sur la question du retour des MENA).

- Le 20 juin 1995, le Comité des droits de l'enfant adopte ses premières recommandations concernant l'application par la Belgique de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « 9. *Le Comité s'interroge sur les modalités d'application de la loi et la politique suivie au sujet des enfants en quête d'asile, notamment les enfants non accompagnés. Il est particulièrement préoccupé par le fait que des mineurs non accompagnés dont la demande d'asile a été rejetée, mais qui peuvent demeurer en Belgique jusqu'à 18 ans, risquent d'être privés d'une identité et du plein exercice de leurs droits, notamment du droit aux soins médicaux et à l'éducation. Le Comité craint que cette situation ne soit pas compatible avec les articles 2 et 3 de la Convention.* »¹
- En août 1999, deux jeunes guinéens, Yaguine et Fodé, sont trouvés morts dans le train d'atterrissage d'un avion de la compagnie nationale. Ils étaient partis de chez eux sans rien dire à leurs parents et étaient porteurs d'une lettre qui montrait clairement qu'ils savaient ce qu'ils risquaient :

Excellences, Messieurs les membres et responsables d'Europe,

Nous avons l'honorable plaisir et la grande confiance de vous écrire cette lettre pour vous parler de l'objectif de notre voyage et de la souffrance de nous, les enfants et jeunes d'Afrique.

Mais tout d'abord, nous vous présentons les salutations les plus délicieuses, adorables et respectées dans la vie. A cet effet, soyez notre appui et notre aide. Vous êtes pour nous, en Afrique, ceux à qui il faut demander au secours. Nous vous en supplions, pour l'amour de votre continent, pour le sentiment que vous avez envers votre peuple et surtout pour l'affinité et l'amour que vous avez pour vos enfants que vous aimez pour la vie. En plus, pour l'amour et la timidité de notre créateur Dieu le tout-puissant qui vous a donné toutes les bonnes expériences, richesses et pouvoirs de bien construire et bien organiser votre continent à devenir le plus beau et admirable parmi les autres.

Messieurs les membres et responsables d'Europe, c'est de votre solidarité et votre gentillesse que nous vous crions au secours en Afrique. Aidez-nous, nous souffrons énormément en Afrique, nous avons des problèmes et quelques manques au niveau des droits de l'enfant.

Au niveau des problèmes, nous avons la guerre, la maladie, le manque de nourriture, etc. Quant aux droits de l'enfant, c'est en Afrique, et surtout en Guinée nous avons trop d'écoles mais un grand manque d'éducation et d'enseignement. Sauf dans les écoles privées où l'on peut avoir une bonne éducation et un bon enseignement, mais il faut une forte somme d'argent. Or, nos parents sont pauvres et il leur faut nous nourrir. Ensuite, nous n'avons pas non plus d'écoles sportives où nous pourrions pratiquer le football, le basket ou le tennis.

¹ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgium. 20/06/95. CRC/C/15/Add.38. (Concluding Observations/Comments)

C'est pourquoi, nous, les enfants et jeunes Africains, vous demandons de faire une grande organisation efficace pour l'Afrique pour nous permettre de progresser.

Donc, si vous voyez que nous nous sacrifions et exposons notre vie, c'est parce qu'on souffre trop en Afrique et qu'on a besoin de vous pour lutter contre la pauvreté et pour mettre fin à la guerre en Afrique. Néanmoins, nous voulons étudier, et nous vous demandons de nous aider à étudier pour être comme vous en Afrique.

Enfin, nous vous supplions de nous excuser très très fort d'oser vous écrire cette lettre en tant que Vous, les grands personnages à qui nous devons beaucoup de respect. Et n'oubliez pas que c'est à vous que nous devons nous plaindre de la faiblesse de notre force en Afrique.

A cette occasion, l'attention a non seulement été attirée sur la situation particulière des mineurs non accompagnés qui fuient leur pays, mais aussi, une nouvelle fois, sur la situation que connaissent bon nombre de pays africains : « *Pour mémoire: en Guinée, la moitié de la population survit avec moins d'un dollar par jour. Un tiers de la population ne sait pas lire. L'espérance de vie ne dépasse pas les 45 ans...* ».

- Le 13 juin 2002, à l'occasion de l'examen du second rapport de la Belgique au Comité des droits de l'enfant, les observations finales du Comité furent beaucoup plus longues² : « **Enfants non accompagnés** » :

27. Le Comité se félicite de la création, au sein de l'Office des étrangers, d'un bureau spécial pour les mineurs non accompagnés, chargé de traiter leurs demandes de séjour. Il prend également note d'un certain nombre d'autres activités, parmi lesquelles la création de centres spécialisés dans l'accueil des enfants non accompagnés; un projet de loi sur la création d'un service de tutelle, l'accès à l'éducation et les personnes disparues, qui comporte des dispositions applicables aux enfants non accompagnés. Cependant, comme le reconnaît le Gouvernement, il n'existe encore aucune réglementation spécifiquement applicable aux enfants non accompagnés, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non.

28. Eu égard aux principes et aux dispositions de la Convention, notamment les articles 2, 3 et 22, et s'agissant des personnes non accompagnées âgées de moins de 18 ans, le Comité recommande à l'État partie:

- a) D'accélérer les efforts déployés en vue de la création de centres spécialisés dans l'accueil des enfants non accompagnés, en accordant une attention particulière aux enfants victimes de la traite ou d'une exploitation sexuelle;
- b) De veiller à ce que le séjour dans les centres d'accueil soit le plus bref possible et à ce que l'accès à l'éducation et à la santé soit garanti pendant et après le séjour dans ces centres;
- c) D'adopter dès que possible le projet de loi sur la création d'un service de tutelle, qui garantisse la désignation d'un tuteur pour tout enfant non accompagné dès le début du

² Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgium 13/06/2002 ; CRC/C/15/Add.178. (Concluding Observations/Comments)

processus de demande d'asile et aussi longtemps que nécessaire par la suite, et de veiller à ce que ce service soit totalement indépendant, en l'autorisant à prendre toute mesure qu'il estimera être dans l'intérêt supérieur du mineur considéré;

d) De veiller à ce que les enfants non accompagnés soient informés de leurs droits et aient accès à une assistance juridique au cours du processus de demande d'asile;

e) D'améliorer la coopération et l'échange d'informations entre tous les acteurs concernés, y compris l'Office des étrangers et les autres autorités, les services de police, les tribunaux, les centres d'accueil et les ONG compétents;

f) De veiller, en cas de regroupement familial, à ce que celui-ci soit opéré dans l'intérêt supérieur de l'enfant;

g) De renforcer et d'améliorer le suivi des enfants non accompagnés rentrés dans leur pays. »

- Puis, en août 2002, il y eut le début de « l'affaire Tabitha » : En août 2002, une jeune congolaise de 5 ans, prénommée « Tabitha » est restée bloquée à la frontière belge alors qu'elle était en route pour rejoindre sa maman qui vivait au Canada. Elle a été privée de liberté pendant 2 mois et enfermée dans un centre sécurisé pour étrangers, mélangée avec des adultes, sans personne pour la prendre réellement en charge. Ensuite, elle a été renvoyée en République Démocratique du Congo, sans le moindre accompagnement ou accueil sur place alors que la maman était réfugiée reconnue au Canada et l'attendait avec angoisse.

Malgré les interpellations des associations d'aide aux enfants en difficulté, des associations de défense des droits de l'homme et des enfants, peu de choses bougeaient sur le plan politique.

Peu après les élections de juin 1999, une coalition regroupant les libéraux, les socialistes et les écologistes était mise en place. La question de la migration fut incluse dans le programme du gouvernement avec plusieurs axes : accélération des procédures d'asile et des recours, suppression de l'aide financière et octroi à la place d'une aide matérielle aux demandeurs d'asile, procédure de régularisation ponctuelle (+/- 50.000 personnes ont été régularisées par la mise en place d'une commission de régularisation). Pour ce qui concerne les MENA, la Plate-forme « mineurs en exil » qui avait vu le jour peu avant, a obtenu que soit créée une « task force » interministérielle qui allait réfléchir à la situation de ces jeunes. Il était en effet indispensable de mettre autour de la table différents ministres compétents dans ces matières : Ministre de l'Intérieur compétent pour ce qui concerne l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers, demandeurs d'asile ou non, le Ministre de la justice (pour tout ce qui concerne la représentation légale), le Ministre de l'Intégration sociale pour ce qui concerne l'octroi de l'aide sociale publique et l'accueil des demandeurs d'asile, les Ministres communautaires de l'aide à la jeunesse (pour les dispositifs d'aide aux jeunes en difficulté) et les Ministres communautaires de l'enseignement.

Plusieurs groupes de travail furent créés auxquels les associations furent associées. Mais le climat était loin d'être positif : en marge d'une réunion d'un groupe de travail, le responsable de la task-force murmure à son voisin suffisamment fort pour que ça

s'entende : « *je me demande à quoi rime tout ce cirque puisque l'objectif est quant même de les renvoyer tous* » !

Il n'en reste pas moins que les travaux se sont poursuivis avec le résultat le plus tangible : un projet de loi sur la tutelle des mineurs non accompagnés. Loin d'être parfait, ce projet était une excellente base de travail mais qui divisa le Gouvernement qui ne pu se mettre d'accord : le blocage était complet.

Il aura fallu l'expulsion de la jeune Tabitha en octobre 2002 dans les conditions que l'on sait et tout le tapage médiatique qui a été réalisé autour, pour que le monde politique soit secoué ; mais il aura aussi fallu un contexte favorable pour que les choses progressent : le Gouvernement était affaibli suite à une controverse au niveau de la livraison d'armes au Népal ; il en fallait peu pour que le parti Ecolo ne claque la porte. Ce contexte aura permis l'adoption par le Parlement, deux mois après l'expulsion de Tabitha, de la loi sur la tutelle des mineurs non accompagnés.

Mais il aura encore fallu attendre un an et demi et une condamnation de l'Etat belge par le Tribunal de Bruxelles, pour qu'elle rentre en vigueur.

Depuis lors, c'est-à-dire le 1^{er} mai 2004, la Belgique dispose d'une loi tutelle que les associations ont baptisé « loi Tabitha » en référence à cette jeune fille maltraitée par les autorités belges.

Ensuite, les progrès se sont poursuivis peu à peu avec l'adoption de :

- un dispositif d'accueil des mineurs non accompagnés avec la création de différents centres spécialisés pour mineurs non accompagnés ;
- des classes d'accueil adaptées dans les écoles pour les « primo-arrivants » et un système d'équivalence de diplômes plus adapté ;
- le développement de la fonction de tuteur ;
- ...

2. La naissance de la Plate forme « Mineurs en exil » et son action

L'initiative de mettre sur pied une plate forme « mineurs en exil » a été prise par le Service droit des jeunes, qui est un service social, utilisant le droit comme outil de travail social, actif dans le domaine de l'aide à la jeunesse et aux familles en difficulté.

La Plate-forme est née du constat que le nombre de mineurs non accompagnés arrivant en Belgique était en augmentation et surtout que tant la législation que les pratiques sociales n'étaient pas adaptées pour s'occuper de ces jeunes. Le Service droit des jeunes était régulièrement confronté à des situations où les services sociaux et les intervenants à différents niveaux étaient perdus dans des situations ou avaient tendance à se renvoyer la balle.

A titre d'exemple, quant il s'agissait de trouver un avocat, les avocats spécialisés dans les questions du droit des étrangers du bureau d'aide juridique (chargé de désigner un avocat dans le cadre de l'aide juridique gratuite) renvoyaient les demandes vers les avocats spécialisés en matière de jeunesse et vice-versa. Pour ce qui concernait l'hébergement, les services d'hébergement pour enfants en difficulté renvoyaient les MENA vers les services d'accueil de demandeurs d'asile et vice versa également !

Un autre constat à la base de la création de la plate-forme tient du manque d'échange d'informations entre les secteurs de l'aide à l'enfance, les étrangers et les autres acteurs chargés d'intervenir pour les MENA. Ceux-ci apparaissent au centre de plusieurs compétences ; or, nombre de professionnels se trouvaient démunis face à ces situations qu'ils ne savaient pas comment aborder.

Mais la principale raison de créer cette plate-forme est le fait que les MENA étaient (et sont encore en partie) victimes de discriminations et d'un traitement global inadéquat. Du fait de leur origine étrangère, il semblait que tous les principes applicables aux mineurs en difficulté dans le pays ne trouvaient pas à s'appliquer à eux.

Un mineur séparé de ses parents, pour lequel il y a lieu de prendre des mesures de garde, d'hébergement et de protection sera associé aux démarches, aura son mot à dire ; ce sera son intérêt et son bien être qui seront les principaux critères de choix. S'il y a lieu de l'entendre en justice, des services spécialisés se mettront en place pour l'entendre dans les meilleures conditions (audition en présence d'un psychologue, vidéo-filmée, ...).

S'agissant d'enfants étrangers, ils sont entendus dans des procédures qui peuvent être traumatisantes (par exemple la procédure d'asile), par du personnel peu formé qui aura tendance, comme il le fait pour les adultes, de remettre systématiquement les dires en question, soupçonnant le mensonge permanent.

C'est donc en juin 99 que la première réunion de la plate-forme a eu lieu. A ce moment-là, on ne savait pas encore qu'on était parti pour une aventure de longue durée. On imaginait même qu'une fois le statut des MENA amélioré, la Plate-forme aura vécu.

La Plate-forme s'est donné pour mission de veiller à la défense des droits et des intérêts des mineurs non accompagnés en Belgique et à promouvoir le bien-être et le développement de ces mineurs, ainsi que leur intérêt supérieur et tous les droits qui leur sont reconnus par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) et d'autres traités internationaux de droits fondamentaux.

Conformément à ces conventions, la Plate-forme défend notamment les principes suivants : l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale, l'interdiction formelle et catégorique de toute forme de détention des enfants pour des motifs liés à la migration, l'accès automatique au territoire des mineurs non accompagnés, quelle que soit leur situation de séjour, l'accueil adapté aux besoins de ces enfants et jeunes, la représentation par un tuteur, le droit à l'assistance juridique par un avocat spécialisé et le respect de tous les autres droits fondamentaux qui leur sont reconnus tels que l'éducation, la santé, l'aide sociale, etc.

La Plate-forme a trois objectifs majeurs :

- **Echanger des informations** sur les interventions respectives de chaque association en vue de tenter de décloisonner la prise en charge des mineurs non accompagnés : les membres se réunissent régulièrement, la Plate-forme édite une lettre d'information mensuelle sur l'actualité des mineurs non accompagnés, le site internet www.mena.be permet également la diffusion et l'échange d'informations,

des journées d'étude et de travail sont organisées à intervalles réguliers sur différents thèmes d'actualité (accueil, tutelle, etc.).

- **Améliorer cette prise en charge aujourd'hui**, conformément aux principes fondamentaux de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. En se rencontrant régulièrement, les différents acteurs se connaissent et se coordonnent davantage, avec comme conséquence une meilleure prise en charge des mineurs. La Plate-forme intervient en outre lorsqu'elle est mise au courant d'une situation de non respect des droits d'un mineur non accompagné.
- Travailler avec détermination et vigilance à la mise en œuvre de législations, réglementations, règles administratives et **procédures respectueuses des droits fondamentaux** des mineurs étrangers non accompagnés. La Plate-forme formule des propositions de modification des législations, des règles administratives et des procédures, elle veille à la bonne application des législations en vigueur et lors de l'adoption de celles-ci, elle effectue un travail d'analyse et de critique. La Plate-forme formule régulièrement des recommandations, qui sont relayées auprès des différents acteurs, des pouvoirs politiques et du grand public, via la presse. Ces critiques et recommandations se basent bien entendu sur les dispositions de la CIDE, des Observations générales et des autres instruments de droits de l'Homme.

La première réunion réunissait des services sociaux, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des administrations dont l'Office des étrangers et le Commissariat général aux réfugiés, des ministères, des enseignants, ... Une soixantaine de personnes se sont manifestées à cette occasion.

Nous avons ensuite constitué un « comité de pilotage » de la Plate-forme, qui comprend actuellement une vingtaine d'associations ou institutions travaillant soit directement, soit indirectement avec les mineurs non accompagnés. Il peut s'agir d'associations qui effectuent un travail quotidien avec des mineurs, d'associations qui engagent des tuteurs, de structures d'accueil, etc. Sont également représentés au sein de la Plate-forme le HCR, son représentant en Belgique, et le Centre pour l'égalité des chances, service public dépendant du gouvernement fédéral. Ces derniers membres sont observateurs, tandis que les premiers cités sont considérés comme « membres actifs ».

La plate-forme a commencé à élaborer des propositions, participé à des groupes de travail ministériels (dont la fameuse « task force »),... Et nous avons aussi cherché à sensibiliser le grand public par rapport au vécu de ces enfants.

Ce n'est que plus tard que nous avons senti le besoin de structurer un minimum la plate-forme en adoptant une charte et en déterminant les priorités d'action.

3. Les principales réalisations et acquis

Le travail multidimensionnel mené par la Plate-forme depuis 8 ans a déjà contribué à l'amélioration des conditions de vie des mineurs non accompagnés en Belgique. En effet, elle a été l'instigatrice de la mise sur pied d'un système de représentation légale

de ces mineurs, qui a donné lieu à l'adoption de la loi "tutelle", dont on a parlé. Cette loi s'est largement inspirée des recommandations de la Plate-forme.

La Plate-forme se bat depuis le début contre l'enfermement des mineurs dans les centres fermés aux frontières. Ce combat est maintenant presque totalement gagné vu la publication et l'entrée en vigueur toute récente d'une loi sur l'accueil des étrangers qui prévoit l'accueil des mineurs non accompagnés qui arrivent à la frontière sans documents de séjour dans un centre « ouvert », et non plus fermé. Presque totalement parce que les mineurs peuvent encore être privés de liberté pendant 3 à 6 jours à leur arrivée en vue de faire le test d'âge ; en outre, ce type de combat n'est jamais totalement gagné, les velléités de revenir à une forme de privation de liberté restent bien présentes.

La Plate-forme a également travaillé sur les questions de l'accueil et de la scolarité des mineurs non accompagnés. Elle a également publié un Guide sur la situation administrative, juridique et sociale des mineurs non accompagnés.

Enfin, la Plate-forme initie de temps à autre des actions en justice pour tenter de régler des questions de principe. Certaines d'entre elles ont abouti positivement : action en référé ayant débouché sur une interdiction faite à l'Etat belge d'expulser des mineurs non accompagnés sans garanties d'accueil adéquates dans le pays de retour, dépôt d'un recours à la Cour européenne des droits de l'Homme suite à l'enfermement et l'expulsion d'une mineure non accompagnée, qui a débouché sur l'arrêt « Tabitha » du 12 octobre 2006, condamnant l'Etat Belge pour violation de plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de la CIDE.

Les associations membres de la Plate-forme Mineurs en exil réalisent donc un véritable travail de vigilance afin que les principes fondamentaux de la CIDE, et en particulier l'intérêt supérieur de l'enfant soient parfaitement intégrés, interprétés et appliqués vis-à-vis des mineurs non accompagnés.

a. Réunions régulières

Les membres de la plate-forme se réunissent une fois par mois pour échanger sur l'actualité, discuter des projets en cours, adopter des recommandations, élaborer des stratégies d'actions, préparer des activités, ...

Depuis deux ans, la plate-forme bénéficie d'un soutien public pour la réalisation de ses projets. Ce soutien est toutefois annuel et doit chaque fois faire l'objet d'un renouvellement. Il n'est certainement pas acquis une fois pour toutes.

Cependant, grâce à ce soutien, il a été possible d'engager une coordinatrice permanente qui se charge donc de veiller à ce que l'information circule, que les projets suivent leur cours,...

b. Lettre d'information mensuelle

Une lettre d'information est diffusée auprès des personnes et services intéressés. Elle reprend des informations liées à l'actualité, de la jurisprudence récente, les recommandations de la plate-forme, ... et présente chaque mois de manière plus détaillée une association active sur le terrain.

c. Conférences et séminaires

Depuis sa création, la Plate-forme organise à rythme régulier des conférences, séminaires ... qui permettent de faire le point sur une problématique, soit d'ensemble, soit spécifique.

Il s'agit parfois de conférences visant à diffuser de l'information, susciter les débats et discussions, ... ; et parfois de séminaires à taille plus réduite pour débattre de manière plus approfondie d'un sujet et permettre aux acteurs concernés de participer à l'élaboration de recommandations.

d. Formations (juridiques – sociales – psychologiques)

Un des enjeux fondamentaux pour la plate-forme est de veiller à ce que les professionnels soient mieux formés. C'est ainsi que depuis le début, la plate-forme organise ou collabore à la réalisation de formations pour des publics variés : travailleurs sociaux, juristes, avocats, éducateurs, ...

Un outil de formation a également été réalisé pour servir de support à cette formation.

e. Lobby

L'objectif d'améliorer le statut des MENA passe par la nécessité de pouvoir sensibiliser les pouvoirs publics, faire passer des messages, bref, faire avancer nos revendications.

Diverses actions de lobbying ont déjà eu lieu, chaque fois adaptées en fonction des circonstances : rencontre avec les attachés ministériels compétents ; rédaction de notes et recommandations qui sont largement diffusées, organisation de conférences de presse, ...

f. Pool d'avocats

Face à la difficulté de trouver des avocats qui se sentaient capables de traiter les dossiers des MENA, la plate-forme a décidé, en accord avec le barreau de Bruxelles, de créer un pool d'avocats volontaires, désireux de se former et de s'occuper de ces dossiers.

Le premier objectif de ce pool, fut d'intervenir pour les MENA enfermés à la frontière. C'était la première urgence, les conditions de détention étant tellement épouvantables.

Nous avons donc mis en place des collaborations pour pouvoir être prévenus dès qu'un MENA arrivait à la frontière et communiquions l'information à l'avocat qui était de garde cette semaine-là.

Pour faciliter la tâche de l'avocat, nous avons préparé des requêtes de mise en liberté type, un kit documentaire avec la jurisprudence récente, d'autres modèles de procédures, des notes de réflexion sur des sujets particuliers, ...

Pour maintenir une cohésion entre les avocats de ce pool, des réunions mensuelles sont organisées à l'occasion desquelles sont abordés des points d'actualité, de la formation permanente, des échanges d'information, l'intégration de nouveaux avocats au projet, ...

g. Publications (Guide MENA – Fiches pour les mineurs) et site internet

Toujours dans une optique de formation et de diffusion d'informations, le Service droit des jeunes a pris l'initiative, en 2000, de rédiger un « vade-mecum sur les mineurs non accompagnés ». Cet ouvrage faisait 187 pages.

En 2007, une nouvelle édition a vu le jour. Elle fait 786 pages, contient des adresses utiles, des renvois vers des liens internet, des schémas explicatifs des procédures, ... et aborde à peu près tous les aspects de la situation des MENA. Ce guide est destiné aux professionnels travaillant avec les MENA, dont les avocats, les tuteurs, ...

D'autre part, comme les procédures sont particulièrement complexes, nous avons estimé nécessaire de réaliser des fiches d'information pour les MENA eux-mêmes ; une dizaine de fiches ont été réalisées ; elle seront traduites dans les six langues les plus importantes pour les mineurs non accompagnés ; courtes et illustrées, elles se veulent accessibles et agréables pour que l'information passe bien auprès des premiers concernés.

Enfin, un site internet a été créé (www.mena.be) pour faciliter la mise à disposition de l'information, diffuser les listes d'avocats et de permanences de ceux-ci, y placer nos prises de position ; le site comprend aussi des explications du projet « pool d'avocats » et est lié à un forum sur lequel les tuteurs et autres professionnels peuvent s'échanger des informations et bonnes pratiques.

h. Actions en justice

Enfin, le tableau ne serait pas complet sans mentionner les actions en justice de principe qui sont poursuivies.

Chaque fois que des droits fondamentaux des enfants sont gravement violés, la plateforme (via certains de ses membres parce qu'elle n'a pas la personnalité juridique) introduit des actions en justice pour faire cesser ces violations.

Après l'affaire Tabitha par exemple, alors que la loi sur la tutelle des MENA venait d'être adoptée mais que nombre de mineurs étaient encore en centre fermé, nous avons assigné l'Etat belge en procédure urgente et provisoire pour faire cesser immédiatement tout enfermement des MENA et faire interdire l'expulsion de tout MENA tant qu'aucun accompagnement ne soit organisé (mise en œuvre de la loi tutelle). Nous avons obtenu d'une part que les MENA ne soient plus expulsés sans garanties d'accueil dans le pays d'origine et d'autre part, sur la question de l'enfermement, le juge a rappelé le caractère exceptionnel de cette mesure qui ne peut intervenir qu'en dernier ressort ; ces critères doivent être vérifiés au cas par cas, par la juridiction amenée à statuer sur les demandes de libération.

Un autre exemple d'action en justice est le tristement célèbre arrêt « Tabitha » de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous avons en effet soutenu la maman et


l'enfant à poursuivre les procédures malgré le fait que l'affaire se soit terminée au mieux pour elles puisque la fille avait pu rejoindre sa mère dans les jours qui ont suivi l'expulsion forcée. L'arrêt est tombé le 12 octobre 2006 et condamne l'Etat belge du chef de plusieurs violations de dispositions de la Cour européenne. La Belgique a rarement fait l'objet d'un arrêt aussi sévère de la part de cette instance. Les autorités belges sont critiquées pour leur manque flagrant d'humanité, le traitement inhumain et dégradant qu'elles ont opposé à l'enfant, le non respect de la vie privée et familiale, ...

4. Conclusions provisoires (les défis qui nous restent : mineurs qui atteignent 18 ans ; les MENA européens ; la détermination de l'âge)

On peut donc voir qu'une action en réseau, multi-dimensionnelle, cohérente et concertée, peut déboucher sur des résultats tangibles par rapport à l'objectif poursuivi. En espérant que cette manière d'agir peut servir d'inspiration à des associations d'autres pays pour le développement d'actions similaires dans d'autres pays.

KINDERSCHUTZMASSNAHMEN FÜR MNA IN DER INNERSCHWEIZ

Necmettin ISLER, Fachstelle Mandatsführung Caritas Schweiz, Luzern



The banner features five small images: a woman holding a child, a young girl, a woman in a headscarf, a man sitting on a bed, and a close-up of an elderly man's face. To the right is the Caritas logo with the text 'Schweiz Suisse Svizzera Svizra' and the slogan 'Wir helfen Menschen.' below it.

Kinderschutzmassnahmen gemäss Schweizerischem Zivilgesetzbuch (ZGB)

Art. 368 ZGB

- 1) Unter Vormundschaft gehört jede unmündige Person, die sich nicht unter der elterlichen Sorge befindet.
- 2) Die Zivilstandsbeamten, Verwaltungsbehörden und Gerichte haben der zuständigen Behörde Anzeige zu machen, sobald sie in ihrer Amtstätigkeit von dem Eintritt eines solchen Bevormundungsfalles Kenntnis erhalten.

Art. 392 ZGB

Auf Ansuchen eines Beteiligten oder von Amtes wegen ernennt die Vormundschaftsbehörde einen Beistand da, wo das Gesetz es besonders vorsieht, sowie in folgenden Fällen:

- 3) wenn der gesetzliche Vertreter an der Vertretung verhindert ist.

2

Demgemäss hat jede/r UMA einen Anspruch gemäss Art. 368 Abs. 1 ZGB (wenn die Eltern verstorben sind) oder gemäss Art. 392 Abs. 3 ZGB (wenn die Eltern zwar leben, aber verhindert sind ihre elterliche Sorge wahrzunehmen).



CARITAS Schweiz
Suisse
Svizzera
Svizra

Wir helfen Menschen.

Zuständigkeit betreffend Kinderschutzmassnahmen


a) Zur Anordnung, Änderung und Aufhebung der Kinderschutzmassnahmen ist gemäss Art. 307 und 315 Abs. 1 ZGB die Vormundschaftsbehörde am Wohnsitz des betroffenen Kindes zuständig. Diese Behörde hat ebenso alle Kinderschutzmassnahmen zu vollziehen.

b) Für die Anordnung von Kinderschutzmassnahmen ist gemäss Art. 315 Abs. 2 ZGB auch die Behörde am Aufenthaltsort des Kindes zuständig, wenn dieses ausserhalb der häuslichen Gemeinschaft lebt oder wenn Gefahr in Verzug ist. Trifft die Behörde am Aufenthaltsort des Kindes Kinderschutzmassnahmen, hat sie die Wohnsitzbehörde darüber zu orientieren (Art. 315 Abs. 3 ZGB).

c) Betreffend Gefährdung des Kindeswohles ist die Vormundschaftsbehörde von Amtes wegen zuständig, den Sachverhalt zu klären und die geeigneten Massnahmen zu treffen.

3

Für die Kinderschutzmassnahmen ist gemäss geltendem Gesetz die Vormundschaftsbehörde (am Wohnsitz oder Aufenthaltsort des Kindes) zuständig. Für den zivilrechtlichen Kinderschutz ist primär das Kindeswohl entscheidend, unabhängig von Status des Kindes und im Fall einer Gefährdung des Kindeswohls muss die Behörde *von Amtes wegen* aktiv werden (mit der Kenntnisnahme einer Gefährdung).



Vertrauensperson gemäss Asylgesetz (AsylG)

Art. 17 Asylgesetz (Besondere Verfahrensbestimmungen)

3. Wird einem Kanton eine unbegleitete minderjährige Asylsuchende Person zugewiesen, so ernennt er für die Dauer des Verfahrens unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen wahrnimmt. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.

AsylIV. 1

Art. 7

4. Stellt eine minderjährige Person, die nicht von ihrer gesetzlichen Vertretung begleitet wird, in einem schweizerischen Flughafen ein Asylgesuch, so ernennt die kantonale Behörde für sie bereits im Zeitpunkt der Eröffnung der Verfügung nach Artikel 22 des Gesetzes für die Dauer des Flughafenverfahrens eine Vertrauensperson.

5. Die nach Absatz 3 oder 4 ernannte Vertrauensperson begleitet und unterstützt die unbegleitete minderjährige Person im Asylverfahren⁴

Vormundschaftliche Massnahmen sind anzuordnen: ist dies während einer gewisser Dauer aufgrund der Umsetzungsschwierigkeiten (was sind die?) nicht rechtzeitig möglich, hat der UMA dennoch einen Anspruch auf einen möglichst umfassenden Schutz und Beistand. Deshalb hat die Vertrauensperson im Rahmen ihre Aufgabe all das zu gewähren, was nicht kraft ausdrücklicher Ermächtigung einer vormundschaftlichen Massnahme vorbehalten bleiben muss.

Die UMAs haben gemäss obenerwähnten Bestimmungen Anspruch auf spezielle Behandlung im Rahmen des Asylverfahren und insbesondere Anspruch auf die Beiordnung einer „Vertrauensperson“ solange die Kantonale Behörde keine vormundschaftlichen Massnahmen einleitet bzw. anordnet. Der Wortlaut des Gesetzes (vgl. Art. 17 Abs. 3 AsylG: „...welche deren Interesse wahrnimmt...“) und der Verordnung 1 (vgl. Art. 7 Abs. 5 AsylIV 1: „...begleitet und unterstützt...“) sagt wenig aus über die Bedeutung und den Aufgabenbereich der Vertrauensperson. Eine Klärung des Aufgabenbereichs ergibt sich jedoch aus der – der Vertrauensperson in der Verordnung explizit zugeschrieben – *Überbrückensfunktion*.

Das geltende Gesetz verpflichtet Beiordnung einer Vertrauensperson *nur in den Kantonen und im Flughafen*. Es gibt keine diesbezügliche Bestimmungen betreffend ES. Der Grundsatzentscheid der ARK (EMARK 1998 /13) deckte diese Lücke einigermaßen ab, da die ARK die Durchführung der Anhörung mit der Beiordnung einer Vertrauensperson verknüpfte und diesen Anspruch auf Vertrauensperson aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör ableitete.



Vertrauensperson im neuen AsylG (per 1.1.2008)

Art. 17 Abs. 3 und 4

3. Die zuständigen kantonalen Behörden bestimmen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen wahrnimmt für die Dauer:

- des Verfahrens am Flughafen, wenn dort entscheidrelevante Verfahrensschritte durchgeführt werden;**
- des Aufenthaltes in einer Empfangsstelle, wenn dort über die Kurzbefragung gemäss Artikel 26 Absatz 2 hinausgehende entscheidrelevante Verfahrensschritte durchgeführt werden; oder**
- des Verfahrens nach Zuweisung in den Kanton.**

4. Der Bundesrat regelt den Zugang zur Rechtsberatung und –vertretung in den Empfangsstellen und Flughafen.

5

Als einziger, positiver Punkt ist dabei zu erachten, dass die UMA`s gemäss Art. 17 Abs. 3 und 4 neues AsylG. *immer* eine Vertrauensperson bekommen sollen (nicht nur in den Kantonen und im Flughafen, sondern auch in den ES).

Problembeschrieb:

- Die Funktion der Vertrauensperson und derer Aufsicht bleibt weiterhin unklar. Somit bleibt auch offen, was unter „Interessenvertretung“ von UMA`s rechtlich zu verstehen ist.
- Die Zuständigkeitsfrage bzw. Zusammenarbeit zwischen Asyl- und Vormundschaftsbehörde ist in den ES, den Kantonen und im Flughafen weiterhin nicht geklärt.
- Die Rollenklärung zwischen Vormundschaftsbehörde bzw. Vertrauensperson und BFM betreffend Wegweisungsverfahren fehlt weiterhin.
- Der Zeitpunkt der Beiordnung einer Vertrauensperson ist weiterhin nicht geklärt. Einerseits spricht das Gesetz von einer „unverzüglichen“ Beiordnung der Vertrauensperson, andererseits aber verknüpft es dies mit „entscheidrelevanten Verfahrensschritten“. Was unter „entscheidrelevante Verfahrensschritte“ zu verstehen ist, bleibt aber interpretationsbedürftig.
- Offen ist auch, wie der Zugang zur Rechtsberatung und -vertretung in den ES und Flughafen gewährleistet bzw. geregelt ist.



Vertrauensperson gemäss AsylG im Vergleich Vormund/Beistand

	Vormund/Beistand gemäss ZGB	Vertrauensperson gemäss AsylG
Funktionsbeschreibung	- Art. 367 Abs. 1 ZGB: a) persönliche Fürsorge b) Vertretung des Mündels betreffend allen Anliegen des Kindes c) Verwaltung des Mündelvermögens „mit aller Beförderung“ gemäss 385 Abs. 1 ZGB.	- Interessen Vertretung im Asylverfahren - Begleitung und Unterstützung
Auftragsverhältnis	- Vormundschaftsbehörde, Gerichte, SozialvorsteherIn	?
Zuständigkeit	- Vormundschaftsbehörde / Art. 25, 307 und 315 ZGB (betreffend Kinder von Amtes wegen)	
Aufsicht	- Vormundschaftsbehörde /Gerichte, SozialvorsteherIn	
Rechenschaft	- Art. 451 ZGB (Berichterstattung)	?
Rekursinstanz	- Regierungsstatthalter, Vormundschaftsbehörde, SozialvorsteherIn	
Pflichtenheft	Gemäss ZGB und EGZGB, vormundschaftliche Verfügungen und Verordnungen	?
Qualifikation	- Art. 307 Abs. 3 ZGB./ Art. 379 und 384 ZGB (Führen einer geeigneten Massnahme durch eine geeignete Person / Fach-, Methoden- und Selbstkompetenzen)	- Rechtskundigkeit betreffend Asylverfahren

6



Vertrauenspersonen in der Innerschweiz

Berufliche Qualifikation:

1. Sozialarbeiterinnen
2. Kaufmännische Angestellte
3. Zentrumsleiterinnen
4. Anwalt

Auftragsverhältnis:

1. Fremdenpolizei
2. Hilfswerke
3. Sozialämter, die in den Kantonen für Asyl- und Flüchtlingswesen zuständig sind.

Pflichtenheft / Aufgabenbeschreibung:
Kanton Luzern

7

Merkwürdig ist dabei: die gemäss ZGB zuständige Kinderschutzhilfe, namentlich Vormundschaftsbehörde bzw. Beistand/Vormund tauchen für UMA in gewissen Kantonen

überhaupt nicht oder nur ausnahmsweise auf. Auch die Zusammenarbeit zwischen erwähnten Stellen und Vormundschaftsbehörde (ausser Kt. Luzern) nicht geregelt.

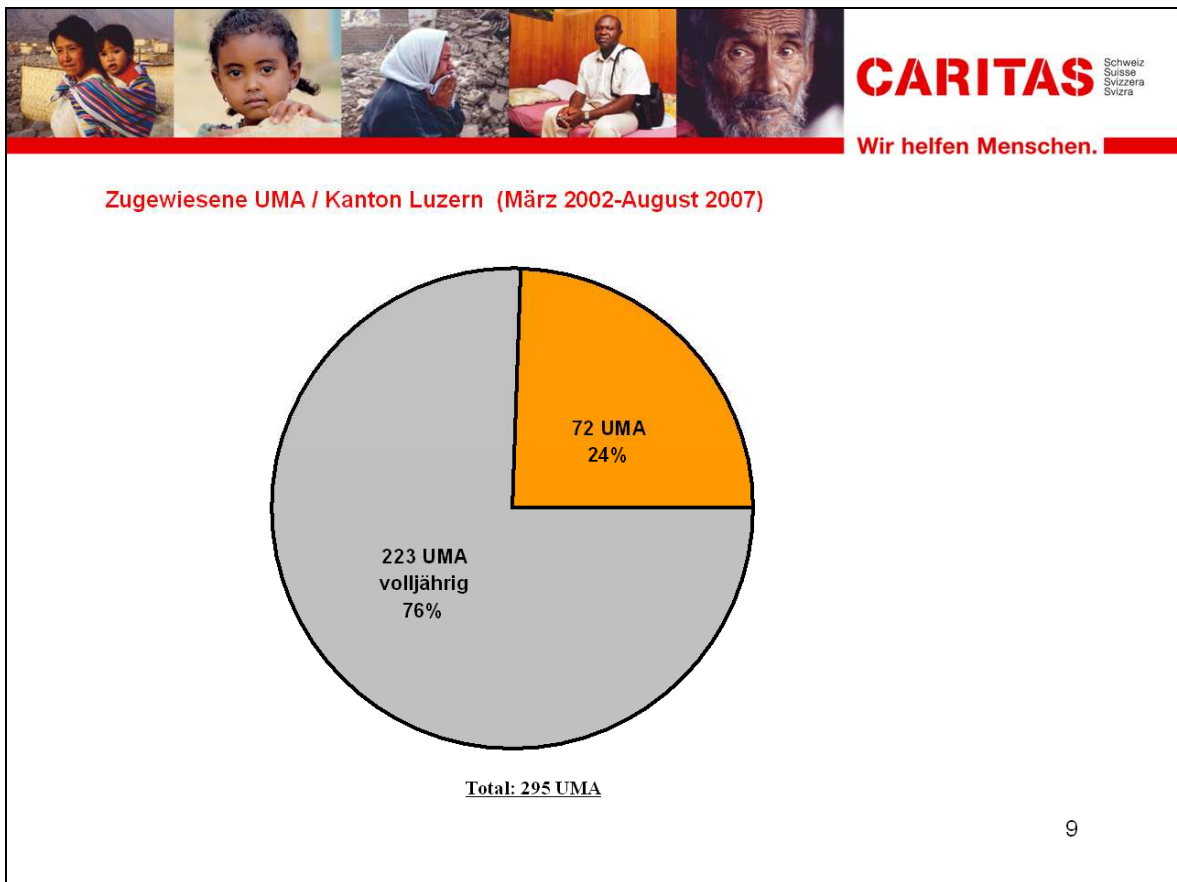


CARITAS Schweiz
Suisse
Svizzera
Svizra

Wir helfen Menschen.

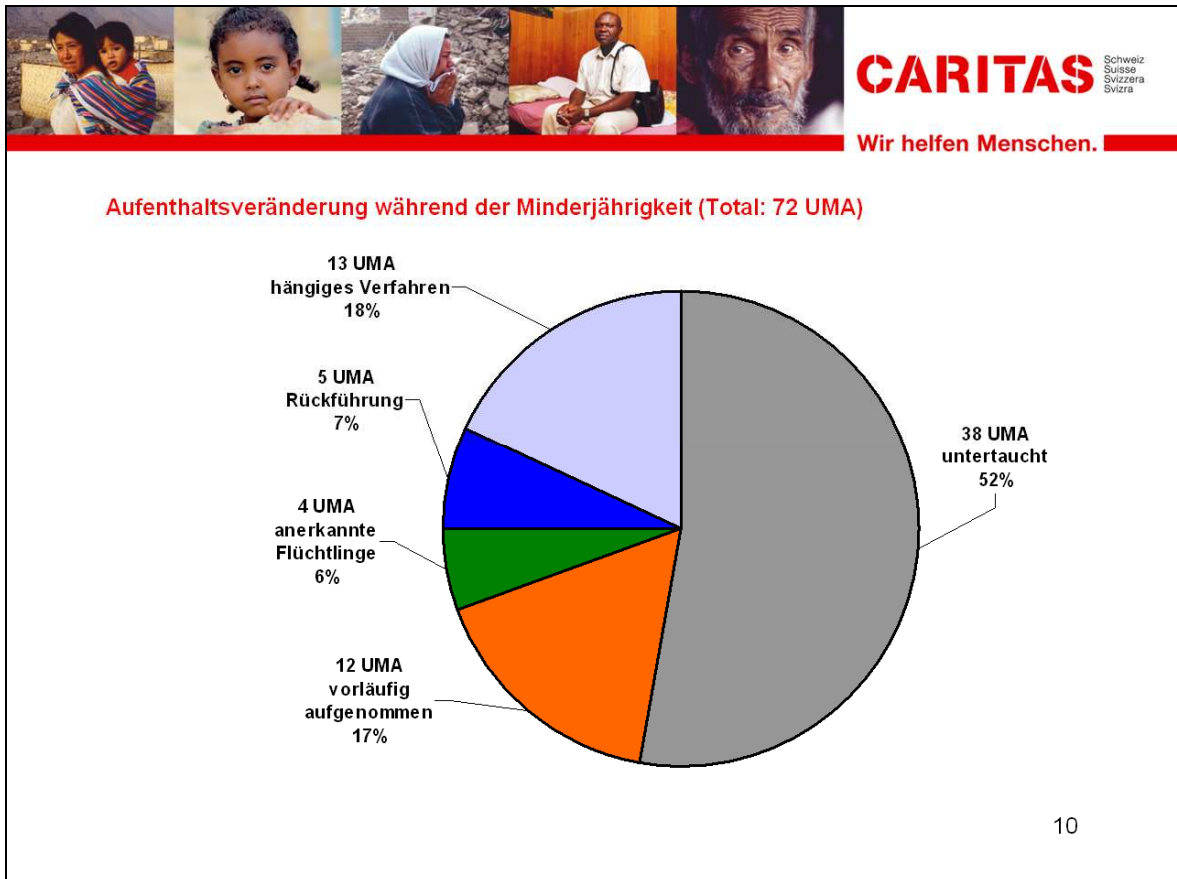
Aufgabenbeschrieb betreffend Vertrauensperson für UMA im Kanton Luzern

- 1) Erstgespräche bzw. weitere Abklärungsgespräche mit UMA**
 - Kontaktaufnahme und Rollenklärung mit UMA
 - Abklärung der Kinderschutzmassnahmen nach ZGB (inkl. rechtliches Gehör)
- 2) Asylverfahren**
 - Rechtsvertretung betreffend Asyl- und Wegweisungsverfahren / Familienzusammenführen
 - Begleitung bei den Anhörungen (Bund oder Kantone)
 - Unterstützung der UMA bei der Beschaffung vom Beweismitteln
 - Ergreifen von Rechtsmitteln
- 3) Einleitung und Führung von zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen**
 - Abklären und Einleiten vormundschaftlicher Massnahmen im Sinne des Kindeswohls gemäss ZGB
 - Führung vormundschaftlicher Massnahmen
 - Einleiten und Begleiten bei psychosozialen Indikationen
 - Rechenschaftsberichtswesen gegenüber Vormundschaftsbehörde
- 4) Begleitung im Bereich Jugendstrafsache**
 - Klärung von Sachverhalten aus der Sicht des Kindeswohls
 - Koordination und Info-Austausch mit JuGA / Strafbehörde betreffend Massnahmen, Behandlungen und Straffen im Bereich des Jugendstrafrechts
 - Überprüfung der Haftbedingungen bzw. Besuchsrecht
 - Begleitung beim Gerichtsverfahren
- 5) Familienzusammenführung / Rückreise / Weiterreise**
 - Unterstützung bei der Suche nach Eltern, Verwandten oder anderen Strukturen im Heimatland oder in Drittstaaten in Zusammenarbeit mit internationalen Org., sowie mit Behörden.
 - Unterstützung bei der Koordination einer gesicherten Rückkehr im Zusammenarbeit mit Asylbehörde



Zahlen/Fallbeispiele betreffend Vertrauensperson von innerschweizerischen Kantonen.

Aus dieser unklaren Lage und aufgrund fehlender gesetzlicher Bestimmungen ist die Rechtsvertretung der UMA nicht gewährleistet und als Folge davon werden in der Praxis in zahlreichen Kantonen weder vormundschaftliche Massnahmen, noch eine Vertrauensperson beigeordnet, welche die Aufgabe des/der Vormundes/Vormündin ersetzen sollte. Dies ist als Verstoss gegen Art. 368 ZGB Abs. 1 zu erachten, da demgemäss „unter Vormundschaft gehört jede unmündige Person, die sich nicht unter der elterlichen Sorge befindet“)



CARITAS Schweiz
Suisse
Svizzera
Svizra

Wir helfen Menschen.

Resümee

- ➡ Das Gesetz definiert nicht, was die Funktion der Vertrauensperson (Auftragsverhältnis, Qualifikation der Person, Pflichtenheft, Aufsicht etc.) sein soll und bleibt somit in der Praxis nur ein Feigenblatt.
- ➡ Das Verhältnis zwischen Asyl- und Vormundschaftsrecht ist rechtlich und organisatorisch nicht geklärt. Somit herrscht betreffend Zuständigkeit (Asyl oder Vormundschaftsbehörde?) ein Chaos, welche mit der Funktion und Aufsicht der Vertrauensperson direkt in Verbindung steht.

11

DIE SITUATION IN DEUTSCHLAND UND DAS BEISPIEL VON VEREINSVORMUNDSCHAFTEN

Albert RIEDELSHEIMER, Bundesfachverband für unbegleitete
Flüchtlinge, Deutschland

Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V.

Der Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge e.V. wurde 1998 in Hamburg gegründet. Mitglieder sind Einzelpersonen und Organisationen, die mit der Betreuung von Kinderflüchtlingen befasst sind. Derzeit hat der Verband rund 150 Mitglieder. Als Fachorganisation für haupt- und ehrenamtliche Personen versteht er sich als Netzwerk der in Arbeit mit Kinderflüchtlingen engagierten Menschen in Deutschland. Die Idee des Verbandes ist, die umfassende und effektive Interessensvertretung für unbegleitete Minderjährige zu sein, um

- eine menschenwürdige, kind- und jugendgerechte Behandlung der Minderjährigen einzufordern
- Missständen entschieden entgegenzutreten, bei denen Grundrechte oder humanitäre Belange der Minderjährigen durch administrative Entscheidungen beeinträchtigt werden
- über Fluchtgründe, die Situation in den Herkunftsländern sowie über die derzeitige Lebenssituation von jungen Asylsuchenden im Exilland aufzuklären
- Verständnis und Akzeptanz für unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge in der Öffentlichkeit zu fördern
- auf die strukturelle Benachteiligung junger Migranten hinzuweisen.

Um diese Ziele zu erreichen, arbeitet der Verband mit anderen Netzwerken eng zusammen. Diese sind in erster Linie die Wohlfahrtsverbände, Kinderrechtorganisationen, UNHCR und UNICEF sowie Pro Asyl. Der Bundesfachverband ist Mitglied in der National Coalition zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention, im Forum Menschenrechte und in der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen FICE.

Inhaltliche Hauptanliegen des Verbandes sind:

- die Einführung eines umfassenden qualifizierten Clearingverfahrens
- die zeitnahe Bestellung von aktiven Vormündern
- Sicherstellung der qualifizierten Betreuung in Einrichtungen der Jugendhilfe
- die Einführung der Schulpflicht in allen Bundesländern und die Schaffung geeigneter Angebote an den Schulen
- Sicherstellung von therapeutischer Hilfe bei Bedarf
- Einführung eines kindgerechten Verfahrens zur Klärung des Aufenthaltsstatus
- wie für alle Minderjährigen, eine schulische oder berufliche Ausbildung zu absolvieren.

Zur Erreichung dieser Ziele erarbeitet das Netzwerk aus haupt- und ehrenamtlich tätigen Personen und Organisationen fachliche Standards für die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen. Diese Standards werden auf eigenen Fortbildungsveranstaltungen an Fachkräfte weitervermittelt und durch Gastreferate bei anderen Organisationen verbreitet.

Darüberhinaus wird durch Gespräche mit Verantwortlichen in Politik und Verwaltung für die Umsetzung der Standards geworben. Die Umsetzung von gesetzlichen Regelungen und Absichtserklärungen werden vom Bundesfachverband kritisch beobachtet.

In einigen Regionen sind Ziele bereits ganz oder teilweise erreicht, dennoch bleibt festzustellen, dass es insgesamt weiterhin große Defizite in der Betreuung dieser zahlenmäßig kleinen Gruppe gibt. Aufgrund ihrer besonders hohen Schutzbedürftigkeit ist dies nicht tragbar, schließlich haben diese Kinder nicht nur ihre Heimat und ihren vertrauten kulturellen Hintergrund verlassen und müssen sich in einer völlig fremden Lebensrealität orientieren, sie haben zudem den Schutz und die Sicherheit ihrer Familien verloren.

Durch die Arbeit des Verbandes konnten in den vergangenen Jahren bereits einige für den Alltag der jungen Flüchtlinge entscheidende Verbesserungen erreicht werden.

- Die Bundesregierung hat sich im „Nationalen Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland“ selbst verpflichtet, ein umfassendes Clearingverfahren einzuführen.
- Im Rahmen der regelmäßigen Gespräche mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge können Probleme im Asylverfahren offen besprochen werden. Gemeinsam wird nach Lösungen zu einzelnen Sachfragen gesucht.
- Die für Kinderflüchtlinge zuständigen Sachbearbeiter beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erhalten spezielle Schulungen unter Beteiligung von Mitarbeitern des Bundesfachverbands.
- Neue Vormundschaftsprojekte sind entstanden.
- Es gibt in etwa der Hälfte der Bundesländer regionale Arbeitskreise, die sich regelmäßig mit der Thematik beschäftigen.
- Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit wurde das Thema bundesweit relevant.
- Im Netzwerk „Separated Children in Europe Programme SCEP“ wurden europaweit gültige Mindeststandards zur Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen entwickelt. Für ihre Umsetzung wird in gemeinsamen Aktionen geworben.

Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland

In Deutschland existieren unterschiedliche Formen der Vormundschaft. Jede Privatperson kann zum Vormund bestellt werden. Falls eine geeignete Person nicht vorhanden ist, kann das Gericht einen Vormundschaftsverein bestellen, scheidet auch diese Möglichkeit aus, wird das Jugendamt als Behörde zum Vormund bestellt. In der Praxis gibt es in Deutschland starke regionale Unterschiede. In einigen Städten haben es sich Vereine zur Aufgabe gemacht, ehrenamtliche Vormünder für junge Flüchtlinge zu werben, vermitteln und anzuleiten. Dieses Modell wird unter anderem in Berlin, Leipzig und Nürnberg praktiziert. In München, Stuttgart, Magdeburg, Chemnitz und einigen anderen Städten werden die meisten Vormundschaften für junge Flüchtlinge von spezialisierten Vereinen geführt. In Hessen werden viele Vormundschaften durch die örtlichen Jugendämter übernommen.

Die Finanzierung der Vormundschaftsvereine ist sehr unterschiedlich geregelt. Zum Teil erfolgt eine Förderung durch Projektmittel der Europäischen Union (EU). Hier ist an erster Stelle der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) zu nennen. Aber auch andere Europäische Fonds kommen in Frage. Zum Teil gibt es zumindest vorübergehend

Anschubfinanzierungen von Stiftungen. Einige Vormundschaftsvereine haben sich soweit etabliert, dass sie regelmäßige Förderung durch die Jugendbehörden erhalten. Der Grund hierfür ist, dass die Vereine eine kommunale Aufgabe übernehmen. Beispielsweise erhalten die vormundschaftsführenden Vereine in München einen Personalkostenzuschuss vom Jugendamt der Stadt in der Höhe von ca. 80 Prozent. Bei allen Finanzierungsmodellen ist ein Eigenanteil der Vereine erforderlich. Dieser wird bei kirchlichen Trägern in der Regel aus Kirchensteuermitteln und Spenden bestritten.

Die möglichst frühzeitige Bestellung eines Vormunds ist für unbegleitete Minderjährige von größter Bedeutung. Der Vormund übt eine wichtige Schutzfunktion für die Minderjährigen aus. Er ist einerseits durch die nationale Gesetzgebung (Zivilrecht), andererseits durch internationale Abkommen (Haager Minderjährigenschutzabkommen, Kinderkonvention der Vereinten Nationen) legitimiert. Er ist ausschließlich dem Interesse des Kindeswohls verpflichtet. Als gesetzlichen Vertreter obliegt es ihm, für das Mündel in folgenden wichtigen Bereichen tätig zu werden:

Sicherstellung der Unterbringung

Der Vormund ist in wesentlichen Teilen an der Entscheidung über die Unterbringung eines Jugendlichen beteiligt. In seinen Aufgabenbereich fällt zu entscheiden, ob Jugendhilfebedarf vorliegt und deshalb eine pädagogische Unterstützung durch die Jugendbehörden und die Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung oder einer Pflegefamilie erforderlich ist. Im letzteren Fall erfolgt die Unterbringung in der Regel in einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylsuchende.

Schule/ Ausbildung

Zur Entwicklung einer Zukunftsperspektive ist es erforderlich, das Mündel einer altersadäquaten Bildungseinrichtung zuzuführen. Primärziel ist zunächst der Spracherwerb durch eine intensive Sprachförderung schon zu Beginn des Aufenthaltes. Nach der Einschulung in eine altersentsprechende Schulform ist im Einzelfall zu prüfen, welche zusätzlichen Förderangebote notwendig sind, um einen erfolgreichen Schulabschluss zu gewährleisten. Nach dem Ende der schulischen Ausbildung sollte eine berufliche Ausbildung erfolgen.

Klärung/ Legalisierung des Aufenthalts

Nach dem geltenden Ausländergesetz benötigen alle Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis. Der gesetzliche Vertreter ist verpflichtet, die erforderlichen Anträge zu stellen. Häufig kommt es zur Asylantragstellung. Langfristiges Ziel muss es sein, einen gesicherten Aufenthaltsstatus für die Mündel im Inland zu erreichen, die Weiterwanderung in ein anderes Land zu organisieren oder die vorbereitete Rückführung ins Heimatland einzuleiten. Vorab sollte daher geklärt werden, ob der Minderjährige gefahrlos zu seinen Eltern oder anderen Verwandten ins Heimatland zurückkehren kann oder eine Familienzusammenführung in einem Drittland möglich ist. Bei beiden Fragestellungen müssen die Bereitschaft und die Fähigkeit der Verwandten zur Aufnahme des Minderjährigen vorhanden und diese Maßnahme dem Kindeswohl dienlich sein. Zudem muss geprüft werden, ob der Minderjährige sein Herkunftsland aus asylrelevanten Gründen verlassen hat und deshalb ein Asylverfahren betrieben werden soll. Wenn diese

Optionen auszuschließen sind, muss der Vormund ein humanitäres Aufenthaltsrecht anstreben.

Rückführung

Aufgabe des Vormundes ist es sicherlich auch, mit den Kindern und Jugendlichen von Anfang an eine möglicherweise bevorstehende Rückkehr zu thematisieren. Daraus folgt die Verpflichtung, den Erhalt der Muttersprache und damit verbunden der kulturellen Identität zu fördern und Zukunftsperspektiven sowohl bei einem Verbleib im Zufluchtsland als auch bei einer möglichen Rückkehr ins Herkunftsland aufzuzeigen. Bei anstehender Rückführung ist vom Vormund unter Einbeziehung von Fachdiensten die Möglichkeit der Aufnahme durch Familienangehörige im Herkunftsland abzuklären und so weit als möglich zu begleiten.

Unterhaltssicherung

Aufgabe des gesetzlichen Vertreters ist es auch, die erforderlichen Hilfen für das Mündel beim entsprechenden Kostenträger (Jugendamt, Sozialamt) geltend zu machen und dafür zu sorgen, dass der Minderjährige ihm zustehende Leistungen tatsächlich erhält.

Gesundheitliche und therapeutische Betreuung

Aufgabe des Sorgeberechtigten ist es dafür zu sorgen, dass dem Mündel alle für ihn notwendigen medizinischen und therapeutischen Leistungen gewährt werden. Eine enge Zusammenarbeit mit therapeutischen Einrichtungen ist daher anzustreben. Bei anstehenden medizinischen Eingriffen muss der Vormund im engen Kontakt mit behandelnden Ärzten stehen und sich über notwendige Eingriffe und mögliche Gefährdung informieren, um eine verantwortungsvolle Entscheidung treffen zu können.

Erziehung

Aufgabe des Sorgeberechtigten ist es, für eine Erziehung des Minderjährigen zu sorgen, die die Identitätsentwicklung fördert und auf die Entstehung einer eigenständigen Persönlichkeit gerichtet ist. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist regelmäßiger persönlicher Kontakt zum Mündel notwendig.

Familienangehörige

Im Zufluchtsland lebende Familienangehörige der unbegleiteten Kinder und Jugendlichen sind wichtige Bezugspersonen, die kulturelle und familiäre Heimat bieten, und zugleich Modell für die Integration im Land sind. Deshalb ist eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Vormund und den Familienangehörigen notwendig.

Clearingverfahren:

Um die oben genannten Entscheidungen fachgerecht zu treffen sollte der Vormund in jedem Fall die Durchführung eines fachlich qualifizierten Clearingverfahrens von den zuständigen Behörden einfordern. In diesem Verfahren soll der pädagogische, psychologische und therapeutische und medizinische Bedarf des Minderjährigen an Unterstützung ebenso geprüft werden wie die notwendige schulische Förderung. Darüber

hinaus muss die Aufenthaltsrechtliche Perspektive im Verlauf des Clearingverfahrens soweit abgeklärt werden.

Während dieser Clearingphase sollten die Minderjährige in spezialisierten Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht werden, diese so genannten Clearinghäuser dienen dem Schutz und der Abdeckung der existenziellen Grundbedürfnisse der jungen Flüchtlinge.

Persönliche Betreuung

Um dieser komplexen Aufgabenstellung gerecht zu werden bedarf es eines besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen Vormund und Mündel. Damit dieses aufgebaut werden kann, ist regelmäßiger persönlicher Kontakt erforderlich. Die gesetzliche Vertretung darf sich nicht auf verwaltungstechnisches Handeln beschränken, sondern pädagogische Betreuung durch den Vormund beinhalten. Dadurch erleben ihn die Mündel als konkrete und beständige Bezugspersonen, die ihnen in den verschiedenen Lebenssituationen zur Seite steht. So werden sie in die Lage versetzt, sich im vertraulichen Gespräch über Ängste und Sorgen zu äußern.

Als gesetzlicher Vertreter ist der Vormund in der Lage, Anträge für den Minderjährigen zu stellen und gegebenenfalls vor Gericht einzuklagen. Der Vormund tritt gegenüber Behörden als Interessensvertreter auf und übt Verfahrensrechte aus. Hierzu zählt unter anderem das Recht auf Akteneinsicht.

Praxiserfahrungen in Deutschland zeigen, dass die Situation von unbegleiteten Minderjährigen in Regionen, in denen keine oder überwiegend Amtsvormünder bestellt werden, tendenziell schlechter ist, als in Regionen, in denen Ehrenamtliche oder Vereine Vormundschaften führen.

ATELIERS / WORKSHOPS – COLLOQUE / FACHTAGUNG MNA

A. Le rôle et le fonctionnement de l'Alliance MNA / Die Rolle und die Funktion der Allianz MNA

Pourquoi les partenaires (IDE, SSI, Tdh) ont-ils créé une Alliance? Quels objectifs espèrent-ils et quel fonctionnement ont-ils prévu? Quel lien aura-t-elle avec les autres structures et autres réseaux mis en place? Quel est le rôle de l'Alliance selon les participants et quelle place sera-t-elle amenée à prendre à l'avenir? Quelles sont les attentes des acteurs de terrain face à l'Alliance? Comment créer une dynamique positive entraînant une collaboration active et un échange réciproque (colloques, rencontres, groupes de travail, forum de discussion, site Internet, etc.)?

Weshalb haben die Partnerorganisationen (IRK, SSI, Tdh) eine Allianz gegründet? Welche Ziele haben sie sich gesetzt und welche Funktion soll die Allianz einnehmen? Wie soll die Allianz mit anderen bestehenden Strukturen und Netzwerke zusammenarbeiten? Welche Rolle soll die Allianz laut den Fachtagungsteilnehmenden einnehmen und wie soll sie sich in Zukunft positionieren? Welche Erwartungen haben die Fachpersonen an die Allianz? Wie soll eine positive Dynamik mit einer aktiven Zusammenarbeit und einem gegenseitigen Austausch aufgebaut werden (Sitzungen, Arbeitsgruppen, Diskussionsforum, Internet etc.)?

Compte rendu de l'atelier

La Suisse est un pays fédéraliste. Les cantons ont une grande autonomie et il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des pratiques cantonales. Certains cantons ont mis en place des mesures de protection de l'enfant respectant les droits de l'enfant, d'autres sont en retard. L'Alliance doit servir à centraliser les informations, l'Alliance est le lieu où se trouvent les ressources.

Pour ce faire, l'Alliance doit faire savoir qu'elle existe. Elle doit être visible. Il faut donc une ligne graphique, un logo et si possible un site internet.

Recommandations :

- Définir des standards minimaux dans le cadre de prise en charge au niveau national.
- Identifier des partenaires organisés (à qui donne-t-on les informations et quelles sont les sources d'information). Nommer un correspondant par canton.
- Favoriser un échange réciproque d'informations.
- Fixer des priorités pour l'Alliance.
- Rendre l'Alliance connue.
- Etre objectif et transparent. L'Alliance doit être crédible au niveau politique. Elle doit démontrer quelle est la situation réelle sur le terrain et souligner les exemples positifs.

Berichterstattung des workshops

Die Schweiz ist ein föderalistisches Land. Die Kantone verfügen über eine grosse Autonomie, und es ist schwierig, eine Gesamtschau der kantonalen Praktiken zu haben. Gewisse Kantone haben Kinderschutzmassnahmen bezüglich der Rechte des Kindes erlassen, andere sind in Verzug. Die Allianz soll dazu dienen, die Informationen zu zentralisieren, die Allianz ist die Stelle, bei der sich die Ressourcen befinden.

Zu diesem Zweck muss die Allianz bekannt machen, dass es sie gibt. Sie muss sichtbar sein. Es braucht deshalb ein grafisches Erscheinungsbild, ein Logo und wenn möglich eine Internetseite.

Empfehlungen:

- Definieren von Minimalstandards im Rahmen der Betreuung auf nationaler Ebene.
- Bestimmen von Organisationspartnern (an wen werden die Informationen weitergegeben und welches sind die Informationsquellen). Für jeden Kanton ist ein Korrespondent zu bezeichnen.
- Begünstigen eines gegenseitigen Informationsaustauschs.
- Festlegen von Prioritäten für die Allianz.
- Bekanntmachen der Allianz.
- Unvoreingenommen und transparent sein. Die Allianz muss auf politischer Ebene glaubwürdig sein. Sie soll die tatsächliche Situation auf dem Gebiet darlegen und positive Beispiele betonen.

B. Une collaboration active et efficace au niveau cantonal / Eine aktive und effiziente Zusammenarbeit innerhalb eines Kantons

Comment collaborer au niveau cantonal afin de créer une synergie constructive entre tous les acteurs sociaux ayant un rôle dans la vie du MNA requérant d'asile ou sans-papiers? Comment élaborer un plan de soutien pour le MNA? Quel rôle ont le MNA lui-même, le tuteur, la personne de confiance, les assistants sociaux, les éducateurs, le psychologue, le médecin, les professeurs, les organisations d'entre-aide, le conseiller juridique, etc.? Une plate-forme cantonale d'échange d'informations, de partage d'expériences et de réflexion peut-elle être utile? Quel lien une telle plate-forme peut-elle avoir avec l'Alliance MNA? Exemple d'un projet-pilote à Genève.

Wie soll innerhalb eines Kantons zusammengearbeitet werden, damit eine konstruktive Synergie zwischen allen Fachpersonen, die eine Rolle im Leben eines/einer MNA mit oder ohne legalen Aufenthaltsstatus haben, aufgebaut werden kann? Wie soll ein Unterstützungsplan für MNA ausgearbeitet werden? Welche Rolle hat dabei der/die MNA selber, welche Rolle nimmt die Vormündin/der Vormund, die Vertrauensperson, nehmen die Sozialtätigen, die PsychologInnen, die ÄrztInnen, die LehrerInnen, die juristischen BeraterInnen, etc. ein? Kann eine kantonale Plattform, in der Informationen ausgetauscht, Erfahrungen geteilt werden und in der reflektiert wird, von Nutzen sein? Wie könnte eine

solche Plattform mit der Allianz MNA zusammenarbeiten? Beispiel eines Pilotprojektes im Kanton Genf.

Compte rendu de l'atelier

Le gros problème en Suisse est qu'il n'y a pas d'harmonisation entre les cantons. Chaque canton a son propre système et certains cantons se permettent de ne pas mettre en place les mesures minimales. Dans chaque canton, il devrait y avoir un tuteur ou un office du tuteur clairement défini qui coordonne, délègue et centralise toutes les informations. Il connaît également toutes les personnes qui travaillent avec le MNA. Le système tutélaire doit être centralisé au niveau du canton et doit être professionnel. L'idéal est de créer une plateforme cantonale entre les professionnels qui travaillent avec les MNA et de nommer une personne de référence par canton.

Recommandations :

- Le tuteur ou le représentant légal coordonne et délègue les mesures de prises en charge. Il est en contact avec toutes les personnes qui encadrent le mineur.
- Le rôle du tuteur ou du représentant légal ainsi que le rôle des personnes qui encadrent le MNA sont clairement définis et précis.
- Une personne de référence au niveau cantonal est nommée.
- Le système de protection tutélaire est cantonal et professionnel.
- L'individualité de l'enfant et son intérêt supérieur doivent être pris en compte lors du placement de l'enfant dans un canton.
- La question d'une prise en charge des MNA régionale plutôt que cantonale doit être soulevée.

Berichterstattung des workshops

Das grosse Problem in der Schweiz ist, dass es keine Harmonisierung zwischen den Kantonen gibt. Jeder Kanton hat sein eigenes System und gewisse Kantone erlauben es sich, nicht für die minimalen Massnahmen zu sorgen. In jedem Kanton sollte es einen klar bezeichneten Vormund oder ein Vormundschaftsbüro geben, der oder das alle Informationen koordiniert, weiterleitet und zentralisiert. Ebenso kennt er alle Personen, die mit den MNA arbeiten. Das vormundschaftliche System muss professionell und auf kantonaler Ebene zentralisiert sein. Ideal ist es, zwischen den Fachleuten, die mit den MNA arbeiten, eine kantonale Plattform zu schaffen und für jeden Kanton eine Bezugsperson zu bezeichnen.

Empfehlungen:

- Der Vormund oder der gesetzliche Vertreter koordiniert und delegiert die Betreuungsmassnahmen. Er ist im Kontakt mit allen Personen, die den Minderjährigen betreuen.
- Die Rolle des Vormunds oder des gesetzlichen Vertreters sowie die Rolle der Personen, die den MNA betreuen, sind klar und präzise definiert.
- Es ist auf kantonaler Ebene eine Bezugsperson bezeichnet.
- Das System des vormundschaftlichen Schutzes ist kantonal und professionell.
- Die Persönlichkeit und das Wohl des Kindes sollen bei der Platzierung eines Kindes in einem Kanton berücksichtigt werden.

- Die Frage einer besser regionalen als kantonalen Betreuung von MNA muss diskutiert werden.
-

C. La prise en charge des MNA en Suisse, le rôle d'une personne de référence / Die Rolle einer Bezugsperson in der Betreuung und Begleitung von MNA in der Schweiz

Quel est le rôle *d'une personne de référence* dans le cadre de la prise en charge des MNA? Quels sont ses compétences et ses attributs? Comment son travail s'articule-t-il autour de celui du tuteur et/ou de la personne de confiance et quels liens doivent-ils entretenir? Une formation particulière est-elle nécessaire et qui s'en charge? Comment la personne de référence est-elle soutenue dans sa fonction? Quels avantages ce système amène-t-il au MNA et au système suisse en général?

Welche Rolle nimmt eine *Bezugsperson* im Betreuungssystem MNA ein? Welches sind ihre Kompetenzen und ihre Eigenschaften? Wie sieht ihre Arbeit aus nebst derjenigen der Vormünderin/des Vormunders oder Vertrauensperson und wie müsste die Zusammenarbeit unter ihnen gestaltet werden? Ist eine entsprechende Ausbildung für solch eine Bezugsperson nötig und wer würde für diese verantwortlich sein? Wie müsste diese Bezugsperson in ihrer Funktion unterstützt werden? Welche Vorteile hätte die Einbindung einer Bezugsperson für die/der MNA selber, welche für das ganze Betreuungssystem?

Compte rendu de l'atelier

La « personne de référence » n'est pas la personne de confiance au sens de la loi sur l'asile. Elle n'est pas une personne qui assiste le MNA dans le cadre professionnel de l'asile. En anglais, on l'appelle « Befriender ». C'est une personne qui accompagne le mineur dans sa vie quotidienne. Elle crée un lien de confiance avec le jeune. Dans quelques cantons, certaines personnes exercent déjà ce genre d'activités bénévolement. Elles ont un rôle important.

L'idéal serait que la « personne de référence » soit en relation avec les professionnels, mais ceci ne peut pas être exigé. Le but premier étant que cette personne soit une personne sur qui le MNA peut se fier et à qui il peut se confier.

Recommandations :

- Coordonner un réseau de personnes bénévoles prêtes à s'engager dans la vie quotidienne du MNA.
- Le rôle des « personnes de référence » doit être précisé.
- Les « personnes de référence » doivent bénéficier d'un soutien en cas de besoin. Elles doivent être accompagnées et encadrées.
- La « personne de référence » ne doit pas être imposée au jeune.
- Les MNA les plus jeunes étant en général pris en charge par des familles d'accueil, les « personnes de référence » seraient présentes pour les jeunes entre 15 et 18 ans.
- La « personne de référence » n'a pas besoin de cesser son activité à la majorité du MNA. La relation peut continuer.

Berichterstattung des workshops

Die „Bezugsperson“ ist nicht identisch mit der Vertrauensperson im Sinne des Asylgesetzes. Sie ist keine Person, die den MNA im professionellen Rahmen des Asyls unterstützt. Auf Englisch nennt man sie „Befriender“. Das ist eine Person, die den Minderjährigen in seinem täglichen Leben begleitet. Sie stellt eine vertrauensvolle Beziehung mit dem Jugendlichen her. In einigen Kantonen üben gewisse Personen diese Art Tätigkeit bereits als Freiwillige aus. Sie haben eine wichtige Rolle.

Es wäre ideal, wenn die „Bezugsperson“ mit den Fachpersonen in Verbindung steht, aber das muss nicht verlangt werden. Das primäre Ziel besteht darin, dass es sich um eine Person handelt, auf die sich der MNA verlassen kann und auf die er vertrauen kann.

Empfehlungen:

- Koordinieren eines Netzes von freiwilligen Personen, die bereit sind, sich im täglichen Leben des MNA zu engagieren.
- Die Rolle der „Bezugspersonen“ muss präzisiert werden.
- Die „Bezugspersonen“ müssen nötigenfalls in den Genuss einer Unterstützung kommen.
- Die „Bezugsperson“ darf dem Jugendlichen nicht aufgedrängt werden.
- Die jüngsten MNA sind im Allgemeinen durch Aufnahmefamilien zu betreuen, die „Bezugspersonen“ wären für die Jugendlichen zwischen 15 und 18 Jahren zuständig.
- Die „Bezugsperson“ sollte ihre Tätigkeit und ihre Rolle auch nach Eintritt der Volljährigkeit des MNA weiterführen.

D. Le système des tuteurs volontaires et bénévoles en Allemagne, idée pour la Suisse ? / Das System mit freiwilligen und ehrenamtlichen Vormündern und Vormünder in Deutschland, eine Idee für die Schweiz?

Exemple du système allemand qui travaille avec des tuteurs volontaires et bénévoles, organisé entre autres à Munich et à Berlin. Ce système est-il possible et envisageable en Suisse? Si oui, qui peut s'en occuper et comment peut-on le développer? Si non, pourquoi un tel système n'a pas sa place dans notre pays? Quels sont les obstacles? Y a-t-il d'autres propositions?

Beispiele unter anderem aus Berlin und München, wo mit freiwilligen und ehrenamtlichen Vormündern und Vormünder gearbeitet wird. Wäre solch ein System auch in der Schweiz möglich und vorstellbar? Wenn ja, wer könnte sich damit auseinandersetzen und wie könnte ein solches System entwickelt werden? Wenn nein, weshalb wäre ein solches System in der Schweiz nicht realisierbar? Gibt es andere Vorschläge von Systemen, die denkbar sind?

Compte rendu de l'atelier

Ce sujet a été discuté dans le cadre de l'atelier C.

Berichterstattung des workshops

Dieses Thema wurde im Rahmen des Ateliers C diskutiert.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DU COLLOQUE

Alice DURGNAT LEVI, Division de la Coopération et Coordination au sein du
Mouvement Comité International de la Croix-Rouge

Ce résumé a été effectué dans le cadre du Master of Advanced Studies in Children's Rights
de l'IUKB et l'UNIFR

Introduction

La problématique de la migration est aujourd'hui à l'ordre du jour des discussions de nombreuses organisations, alors que ce phénomène est devenu très préoccupant à la fois pour les Etats hôtes, qui doivent prendre des décisions en matière d'accueil et d'intégration, et pour les migrants eux-mêmes, qui fuient une situation désespérée pour se retrouver dans une situation guère meilleure, faite d'insécurité, d'incertitude, et d'angoisse.

Dans ce contexte, la situation des enfants migrants arrivant seuls – les Mineurs non accompagnés (MNA) - pose des questions spécifiques, auxquelles la Suisse, Etat fédéral aux pratiques cantonales très diverses en la matière, ne répond pas toujours d'une manière en adéquation avec la Convention des droits de l'Enfant (CDE), qu'elle a ratifiée en mars 1997.

En effet, un enfant, TOUS les enfants, jouissent de par cette Convention de droits, qu'il s'agisse de droits spécifiques en relation avec une situation particulière, comme c'est le cas des MNA (art. 9, 10, 22), ou de droits généraux (art. 19, 24, 28, 31, 32, 34, 36), ces derniers étant des droits plus susceptibles de ne pas être appliqués aux MNA en raison même du fait qu'ils sont séparés ou isolés.

Mais en fait, TOUS les droits de la Convention peuvent intervenir à un moment ou à un autre en faveur des MNA. On pourra surtout faire appel aux droits reconnus comme principes, celui à la non-discrimination (art. 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3), le droit à la vie et au développement (art 6.), et le droit à la participation de l'enfant (art. 12).

En 2006, il y avait en Suisse 600 requérants d'asile de moins de 18 ans. Beaucoup d'autres sont des illégaux, des clandestins, qui risquent plus encore l'exploitation. L'office fédéral des migrations comptait également 257 MNA. Quelque soient les nombres d'ailleurs, et même si ces nombres baissent constamment ces dernières années, la problématique demeure quant au respect et à l'application de leurs droits.

En effet, nous sommes confrontés à des difficultés diverses :

- 1) La définition du MNA est déjà en soi problématique et délicate.
- 2) Le cadre juridique est insuffisant
- 3) Les pratiques cantonales sont disparates
- 4) Il n'y a pas toujours des tuteurs attribués
- 5) Il y a des cas de détention

Tout cela constitue des dérogations à la CDE.

Le premier colloque abordait la question des MNA de manière générale, avec l'idée de permettre un partage d'expérience entre services cantonaux, instances fédérales ou

internationales et organisations d'entraide. Un état des lieux de la situation des MNA a été effectué, les problèmes existants posés, des recommandations suggérées.

Durant et suite à ce premier colloque, il fut décidé de créer une Alliance, l'« Alliance pour les droits des mineurs non accompagnés en Suisse », afin d'améliorer la prise en charge et le suivi des MNA en Suisse.

L'Institut international des Droits de l'Enfant (IDE), à Sion, la Fondation suisse du Service Social International (SSI), à Genève, et la fondation Terre des hommes - aide à l'enfance (Tdh), à Lausanne, tout trois actifs en Suisse dans le domaine des enfants migrants et plus particulièrement des MNA, ont ainsi décidé d'unir leurs efforts, afin de créer cette plateforme pour la défense des intérêts des MNAs. Son but est :

- d'intensifier la collaboration des organisations et des professionnels actifs dans le domaine,
- de favoriser l'échange et la diffusion de toute information relative aux MNA.

Elle s'engage à travailler « avec détermination et vigilance à la mise en œuvre de la législation, de la réglementation des règles administratives et des procédures relatives aux MNA, et à l'amélioration des pratiques des différents acteurs ».

C'est dans cet esprit de favoriser l'échange d'information et d'expérience que l'Alliance s'est fixée, comme entre autres activités, l'organisation des colloques nationaux, afin d'amener les professionnels concernés à se rencontrer, créer des liens et développer certains thèmes importants.

I. Pourquoi une Alliance pour les MNA ?

Présentation, fonctionnement et exemples d'Allemagne et de Belgique

La constitution de l'Alliance pour les MNA

(Jean Zermatten et Muriel Langenberger)

La plateforme MNA mineurs en exil en Belgique

(Benoît Van Keirsblick)

La situation en Allemagne et l'exemple des associations privées en charge de la tutelle

(Albert Riedelsheimer)

Ateliers: le rôle et le fonctionnement de l'Alliance MNA.

(Benoît Van Keirsblick et Muriel Langenberger)

L'Alliance est née dans un contexte en Suisse où les droits de l'Enfant sont d'une certaine manière favorablement mis en oeuvre par comparaison internationale, mais où l'on constate que l'enfant n'est toujours pas considéré comme un individu titulaire de droits civils et politiques, sauf pour parler de violence juvénile.

Un MNA est un individu qui dispose de droits civils, dont celui à la participation, et celui de son meilleur intérêt. Il doit avoir accès à tous les droits sociaux, économiques et culturels.

La détention ne doit plus exister. Enfin le problème de la représentation demeure.

Les lois acceptées en septembre 2006 en témoignent. Jamais il n'a été question au cours de la campagne de l'enfant en soi: il est toujours assimilé à sa famille.

Par ailleurs, il y a un défaut de coordination nationale, de plan d'action national, d'institution nationale de contrôle pour les droits de l'Enfant. Il y a aussi besoin d'un code

national qui évite les disparités car outre le manque d'institution fédérale, les applications des règles sont très diverses ce qui crée une discrimination dans le traitement des enfants.

C'est pourquoi s'est constituée l'Alliance pour défendre les droits de l'enfant et améliorer la prise en charge des MNA. Elle veut:

- sensibiliser le grand public par des prises de position, interventions dans les médias, travail de lobbying (lobbying)
- amener de bonnes pratiques, intensifier la collaboration entre organisations en charge de ce dossier, mettre en œuvre les législations et procédures, effectuer un suivi législatif et de la jurisprudence
- que chaque canton intègre les règles internationales minimum. Le cadre juridique est constitué par la CDE, le Commentaire général no 6 du Comité des droits de l'Enfant, la Déclaration de bonne pratique du PESE (programme en faveur des enfants séparés en Europe)
- faire des travaux de recherche et de la formation.

L'Alliance a déjà initié plusieurs projets, et les moyens dont elle dispose sont les réseaux d'avocats et tuteurs spécialisés, le conseil juridique, la collaboration, la mise en place d'un réseau de bénévoles pour accompagner les MNAs.

Alors qu'en Suisse, l'Alliance, officiellement annoncée ce jour en introduction du colloque, fait ses premiers pas, des intervenants de Belgique et d'Allemagne ont raconté l'expérience de leur propres pays où une telle plate-forme a déjà pu être montée.

Compte tenu de l'expérience et des présentations de ses voisins belge et allemand, comment l'Alliance peut elle faire avancer les choses, doit-elle prendre des positions politiques, quelles sont les attentes du terrain, comment garder un message fort et une représentativité forte à la fois.

1) L'Alliance a un rôle d'advocacy, de lobbying, de recherche, de formation.

- Elle devra surveiller l'effet des nouvelles lois sur l'asile.
- Elle déterminera les priorités concernant les besoins de l'enfant.
- Elle visera l'harmonisation fédérale des pratiques cantonales, en particulier concernant :
 - o l'établissement de standards minimaux concernant l'accueil des MNA (également pour leur séjour jusqu'au 60 jours aux centres d'enregistrement de l'ODM);
 - o l'établissement de standards minimaux concernant la représentation légale des MNA (harmoniser les pratiques en matière de tutelle, les compétences et profils des autorités tutélaires et la portée de leur mission).

2) Pour fonctionner, elle doit identifier des partenaires, former un réseau

- a. Avec des acteurs déjà organisés (recruter auprès de la conférence inter-cantonale des tuteurs, des Juges des Mineurs, des chefs de police des étrangers)
- b. Avoir un correspondant dans chaque canton ou dans chaque région qui pourrait transmettre les informations sur la prise en charge des MNA et faire un compte rendu des prestations
- c. Avec d'autres acteurs.

Il s'agit d'avoir un échange réciproque d'information entre l'Alliance et ses partenaires. Le terrain fournit les données de base, formule des recommandations appropriées par rapport à ses exigences. L'Alliance peut faire remonter ces recommandations auprès des autorités. Elle constitue un centre d'experts qui servent de relais en matière de lobbying, et elle peut faire le lien entre différentes instances.

Les autres avantages de l'Alliance pour les partenaires seraient les suivants :

- a. Une centralisation des informations, ce qui permet aussi de disposer d'une référence unique d'information,
 - b. Disposer d'un forum d'échange, d'un réseau qui permet d'orienter les organisations.
- 3) Pour se faire connaître, elle peut :
- a. développer un blog
 - b. un site internet avec une page active sur l'actualité, y mettre à disposition la jurisprudence, des adresses, des ressources, des rapports, souligner tant les exemples positifs que dénoncer les dérives.
 - c. publier une newsletter,
 - d. organiser des journées d'étude et des journées d'échange.

II. La prise en charge du MNA en Suisse

La loi sur les étrangers, la révision partielle de la loi sur l'asile et son ordonnance sur l'asile

(Martine Lachat)

Mesure de protection de l'enfant en Suisse centrale

(Necmettin Isler)

Est-ce une coïncidence si à peine quelques jours seulement avant la tenue du colloque, soit le 24 octobre 2007, l'ordonnance sur l'asile relative à la procédure était modifiée en tenant partiellement compte des propositions de l'Alliance, via son membre Terre des hommes (Tdh) (cf. annexe no 2 : Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation sur l'Ordonnance OA1 relative à la procédure d'asile, concernant la tutelle des MNA et leur prise en charge, juin 2007)?

L'ancienne ordonnance affirmait la nécessité pour les cantons d'ordonner « des mesures tutélaires aux termes du Code civil suisse ». La personne de confiance était donc subsidiaire, lorsqu'il n'était pas possible d'instituer immédiatement une curatelle ou une tutelle, et transitoire, jusqu'à la nomination d'un tuteur ou d'un curateur ou lorsque l'intéressé atteignait la majorité. Le projet de la nouvelle ordonnance supprimait toute mention aux mesures tutélaires du Code civil suisse. Ce qui n'était pas acceptable pour l'Alliance.

Bien que la pratique concernant les mesures tutélaires était très variable d'un canton à l'autre avec parfois l'attribution d'un tuteur et parfois seulement celle d'une personne de confiance, la loi était une base légale importante. En effet, le rôle de la personne de confiance étant flou, la loi permettait d'exiger la nomination d'un tuteur selon les dispositions du Code civil.

Dans sa prise de position, Tdh exige donc que des mesures tutélaires soient prises pour les MNA comme pour tout autre mineur : « dès que le MNA est attribué à un canton, une mesure tutélaire devrait être décidée en quelques heures grâce à une procédure accélérée ». Selon Tdh, le tuteur « doit s'assurer que toutes les décisions prises le sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant ». Comme son action touche à tous les domaines qui concernent l'enfant, il peut s'entourer de personnes prêtes à s'investir pour l'enfant, qui seraient des personnes de confiance, et qui soutiendraient l'enfant dans sa vie quotidienne et qui recevraient pour ce faire une formation.

Tdh estime également que le MNA doit être attribué dans un canton où se trouve un centre d'accueil spécialisé pour les MNA ou dans le canton de résidence de proches déjà en Suisse.

La nouvelle ordonnance a tenu compte des recommandations de Tdh et la plus importante a été retenue. Il est toujours fait mention des mesures tutélaires du Code civil. La personne de confiance ne suffit donc pas.

M. Necmettin Isler de Caritas Suisse a exposé la situation en Suisse et a notamment analysé la question de la personne de confiance attribuée aux MNAs. Les mineurs non accompagnés devraient pouvoir bénéficier des droits de tutelle et curatelle comme tous les enfants dans le besoin et vulnérables, alors que dans la réalité ils n'ont droit qu'à une personne de confiance et pas davantage ; la personne de confiance n'est pas un tuteur ni un curateur au sens du droit civil suisse. Leur formation est lacunaire et souvent ces derniers se sentent isolés par rapport au mandat qui leur est confié.

ZUSAMMENFASSUNG DES KOLLOQUIUMS

Alice DURGNAT LEVI, Division de la Coopération et Coordination au sein du
Mouvement Comité International de la Croix-Rouge

Einleitung

Diskussionen in Bezug auf die Problematik der Migration ist heute innerhalb vieler Organisationen auf der täglichen Agenda. Das Phänomen der Migration ist, sowohl für die Aufnahmestaaten eine grosse Herausforderung, da diese Entscheidungen in Bezug auf Empfangs- und Integrationsfragen treffen müssen, wie natürlich auch für die Migranten selber, die vor einer für sie hoffnungslosen Situation fliehen, um sich in eine kaum bessere Situation zu begeben, die geprägt ist von Unsicherheit, Ungewissheit und Angst.

In diesem Zusammenhang stellt die Lage von Flüchtlingskindern, die allein einreisen – eben unbegleitete Minderjährige (MNA) – spezifische Fragen, die die Schweiz, ein föderalistischer Staat mit sehr unterschiedlichen kantonalen Praktiken in diesem Bereich, nicht immer entsprechend des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) beantwortet. Die Schweiz hat das Übereinkommen aber im März 1997 ratifiziert.

Ein Kind, ALLE Kinder verfügen nämlich Dank dieser Konvention über Rechte, seien es spezifische Rechte in Bezug auf einer speziellen Situation, wie im Fall der unbegleiteten Kinder (Art. 9, 10, 22), oder allgemeine Rechte (Art. 19, 24, 28, 31, 32, 34, 36). Es wird leider eher gewagt, diese allgemeinen Rechte auf unbegleitete Kinder weniger anzuwenden, da diese Kinder von ihren Eltern getrennt oder sonst isoliert sind.

Aber eigentlich können ALLE Rechte des Übereinkommens irgendwann zu Gunsten dieser Kinder intervenieren. Es sollte vor allem auf Rechte, die als Prinzipien anerkannt sind, zurückgegriffen werden, wie auf das Diskriminierungsverbot (Art. 2), das übergeordnete Interesse des Kindes (Art. 3), auf das Recht zum Leben und zur Entwicklung (Art. 6) und auf das Partizipationsrecht des Kindes (Art. 12).

Im Jahr 2006 hielten sich in der Schweiz ungefähr 600 Asylsuchende, die unter 18 Jahre alt waren, auf. Viele andere halten sich illegal auf und sind damit dem Risiko der Ausbeutung noch mehr ausgesetzt. Das Bundesamt für Migration hat im Jahr 2006 257 neue Asylgesuche von unbegleiteten Minderjährigen gezählt. Was auch immer für Zahlen, und auch wenn diese Gesuchszahlen in den letzten Jahren gesunken ist, bleibt die Problematik bestehen, ob und wie ihre Rechte respektiert und angewendet werden.

Tatsächlich sind wir mit verschiedenen Schwierigkeiten konfrontiert:

- 1) Die Definition eines unbegleiteten Minderjährigen ist schon an sich heikel und problematisch
- 2) Die juristischen Rahmenbedingungen sind ungenügend
- 3) Die kantonalen Praktiken sind ungleich
- 4) Vormünder werden nicht immer eingesetzt
- 5) Es gibt unbegleitete Minderjährige in Haft

All dies ist mit dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes nicht vereinbar.

Das erste Kolloquium anfangs 2006 ging allgemein der Frage der unbegleiteten Kinder nach, mit der Idee, den Erfahrungsaustausch zwischen kantonalen Stellen, eidgenössischen oder internationalen Instanzen und Hilfsorganisationen zu ermöglichen. Der Zustand der Lage der unbegleiteten Kindern in der Schweiz wurde geklärt, die existierenden Probleme aufgelistet und Empfehlungen vorgeschlagen.

Während und nach diesem ersten Kolloquium wurde beschlossen, eine Allianz zu gründen, die «Allianz für die unbegleitenden Minderjährigen in der Schweiz», damit die Unterbringung und Betreuung und die Begleitung dieser Kinder in der Schweiz verbessert werden kann.

Das Internationale Institut für die Rechte des Kindes (IRK) in Sitten, die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSI) in Genf, und die Stiftung Terre des hommes – aide à l'enfance (Tdh), in Lausanne, alle drei aktiv im Bereich der Flüchtlingskinder und besonders der unbegleiteten Kinder in der Schweiz, haben sich entschieden, ihre Kräfte zu vereinen, um diese Plattform für den Schutz der Interessen der MNA zu gründen. Ihre Ziele sind:

- die Zusammenarbeit der Organisationen und der Spezialisten dieses Bereichs zu intensivieren und
- der Austausch und die Verbreitung von Informationen betreffend unbegleitenden Minderjährigen zu fördern.

Die Allianz engagiert sich „mit Entschlossenheit und Wachsamkeit für eine adäquate Umsetzung des Gesetzes, für die kindsgerechte Regelung der administrativen Abläufe und Verfahren in Bezug auf diese Kinder wie auch für die Verbesserung der Praktiken der verschiedenen Akteure“.

Mit diesem Gedanke der Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustausches hat sich die Allianz u.a. für die Organisation von nationalen Fachtagungen entschieden, damit die betroffenen Spezialisten sich begegnen, Verknüpfungen kreieren und wichtige Entwicklungen gemacht werden können.

I. Weshalb eine Allianz für unbegleitete Minderjährige (MNA) ? Präsentation, Funktion und Beispiele aus Deutschland und Belgien

Die Gründung einer Allianz für die MNA

(Jean Zermatten und Muriel Langenberger)

Die Plattform « MNA mineurs en exil » in Belgien

(Benoît Van Keirsblick)

Die Situation in Deutschland und das Beispiel von Vereinsvormundschaften

(Albert Riedelsheimer)

Arbeitsgruppen: Die Rolle und die Funktion der Allianz MNA.

(Benoît Van Keirsblick und Muriel Langenberger)

Die Allianz ist in einem schweizerischen Kontext geboren, in welchem die Kinderrechte im internationalen Vergleich in vielen Bereichen umgesetzt werden aber in welchem das Kind oft nicht als Inhaber von zivilen und politischen Rechten betrachtet wird.

Ein MNA ist ein Individuum, das über Zivilrechte verfügt, u.a. das Partizipationsrecht und jenes des übergeordneten Kindeswohls. Es muss über alle sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechten verfügen.

Die Haftnahme aufgrund von fremdenpolizeilichen Aspekten darf nicht mehr vorkommen. Die rechtliche und zivile Vertretung bleibt ein grosser Problembereich.

Die im September 2006 angenommenen Asyl- und Ausländergesetze zeigen es: Nie wurde während der Kampagne die Frage des Kindes als solches diskutiert; das Kind wurde immer nur als Teil der Familie genannt.

Ausserdem fehlt es an einer nationalen Koordination, einem nationalen Aktionsplan, einer nationalen Institution zur Überwachung von Kinderrechten. Es braucht auch einen nationalen Kodex, um gravierende nationale Unterschiede zu vermeiden, weil zahlreiche Gesetzesumsetzungen sehr unterschiedlich sind, was zur Diskriminierungen bei der Behandlung von Kindern führt.

Es wurde auch deswegen die Allianz gegründet, um die Kinderrechte zu verteidigen und die Betreuung von MNA zu verbessern. Sie will:

- Die Allgemeinheit mittels Stellungnahmen, Medieninterventionen und Lobbying sensibilisieren
- Gute Praktiken erarbeiten, die Zusammenarbeit zwischen zuständigen Organisationen fördern, Gesetzes- Ausführungsbestimmungen kindsgerecht umsetzen und Rechtssprechungen verfolgen
- Dass jeder Kanton die internationalen Minimalstandards integriert. Der juristische Rahmen besteht aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 des UN-Ausschusses über die Rechte des Kindes sowie das „Statement of Good Practice“ des SCEP (Separated Children in Europe Programme)
- Forschungsarbeiten und Weiterbildungen organisieren.

Die Allianz hat schon mehrere Projekte initiiert: Der Aufbau von Netzwerken von Anwälten und spezialisierten Vormünder, einer juristischen Beratung, Zusammenarbeitsforen, den Aufbau eines Netzwerks von Freiwilligen, die MNA in ihrem Alltag begleiten.

Während in der Schweiz die Allianz ihre ersten Schritte macht, haben Kollegen aus Belgien und Deutschland während der Fachtagung ihre Erfahrung in Bezug auf ihre Allianzen in ihren Ländern vorgestellt.

Gemäss den Erfahrungen der belgischen und deutschen Kollegen, wie kann eine Allianz die Sache voranbringen? Muss sie politisch Stellung nehmen, welches sind die Erwartungen von der Basis, wie kann sie eine starke Botschaft vermitteln und gleichzeitig eine nationale Repräsentierung einnehmen?

- 1) Die Allianz hat eine advocacy-, lobbying-, Forschungs- und Ausbildungsrolle

- Sie wird die Auswirkungen der neuen Asylgesetze beobachten müssen.
- Sie wird ihre Prioritäten an den Bedürfnissen des Kindes festlegen müssen.
- Sie wird auf eine eidgenössische Harmonisierung der kantonalen Praktiken zielen müssen, insbesondere:

- o Auf die Festlegung von Minimalstandards für die Betreuung von MNA (die auch für die Bundesempfangsstellen gelten müssen, da sich MNA bis zu 60 Tagen in diesen aufhalten).
- o Die Festlegung von Minimalstandards für die rechtliche Vertretung der MNA (Harmonisierung der Praktiken im Bereich der Vormundschaft, der Zuständigkeiten und der Profilen der Vormundschaftsbehörden)

2) Um ihre Ziele zu erreichen, muss die Allianz Partner identifizieren und ein Netzwerk gründen

- a) Mit Akteuren, die bereits organisiert sind (Vormundschaften, Jugendrichter, Fremdenpolizeien)
- b) Über einen Korrespondenten in jedem Kanton oder in jeder Region verfügen, der Informationen über die Betreuung von MNA weiterleiten und über die Situation der Region berichten kann
- c) Mit anderen Akteuren

Es soll einen gegenseitigen Informationsaustausch zwischen der Allianz und ihren Partnern geben. Die Basis liefert Basisdaten, formuliert geeignete Empfehlungen in Bezug auf diese Erfordernisse. Die Allianz kann diese Empfehlungen der Behörden weiterleiten. Sie ist ein Expertenzentrum, das als Vermittler in Sache lobbying dient und sie kann verschiedene Instanzen verknüpfen.

Weitere Vorteile für die Partner der Allianz wären folgende:

- a) Eine Zentralisierung der Informationen, was ermöglicht, über eine einzelne Informationsreferenz zu verfügen,
- b) Über ein Austauschforum und über ein Netzwerk verfügen, das den Organisationen Orientierung geben kann.

3) Damit die Allianz bekannt wird, kann sie:

- a) Ein Onlinetagebuch für MNA kreieren
- b) Eine Webseite mit einer aktiven Seite über die Aktualitäten, Rechtssprechungen, Adressen, Ressourcen, Berichte zur Verfügung stellen, positive Beispiele herausheben und schlechte benennen.
- c) Einen Newsletter publizieren
- d) Studium- und Austauschstage organisieren

II. Die Betreuung der MNA in der Schweiz

Das neue Ausländergesetz, die Teilrevision des Asylgesetzes und deren Verordnungen

(Martine Lachat)

Kinderschutzmassnahmen in der Innerschweiz

(Necmettin Isler)

Ist es ein Zufall, dass nur wenige Tage vor dem Kolloquium, also am 24. Oktober 2007, die Asylverordnung über Verfahrensfragen geändert wurde, und den Vorschlägen der Allianz, resp. seines Mitgliedes Terre des hommes (Tdh), zumindest teilweise Rechnung getragen wurden (s. Beilage 2 : *Prise de position dans le cadre de la procédure de consultation sur l'Ordonnance OA1 relative à la procédure d'asile, concernant la tutelle des MNA et leur prise en charge, juin 2007*)?

Die ehemalige Verordnung unterstrich die Notwendigkeit für die Kantone « Vormundschaftsmassnahmen nach dem schweizerischen Zivilgesetzbuch » anzuordnen. Die Vertrauensperson war also subsidiär, wenn es noch nicht möglich war, umgehend einen Beistand oder einen Vormund zu ernennen wie auch vorübergehend bis zur Einsetzung eines Vormundes oder eines Beistandes oder bis der Betroffene das Mündigkeitsalter erreichte. Bei der ersten Version der neuen Verordnungen wurden vormundschaftliche Massnahmen gemäss schweizerischem Zivilgesetzbuch nicht mehr erwähnt. Dies war für die Allianz nicht akzeptable.

Obwohl die Praxis in Bezug auf die vormundschaftlichen Massnahmen von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich war und ist (teils die Ernennung eines Vormundes, manchmal nur eine Vertrauensperson), bleibt die Gesetzgebung eine wichtige Basis. Weil Unklarheit herrscht betreffend der Rolle der Vertrauensperson, verschaffte das Gesetz zumindest Klarheit, dass ein Vormund nach den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches eingesetzt werden kann.

In seiner Vernehmlassungsantwort verlangte Tdh, dass vormundschaftliche Massnahmen für MNA wie für alle andere Minderjährige ergriffen werden: „sobald der MNA einem Kanton zugeteilt wird, sollten vormundschaftliche Massnahmen mittels einem beschleunigten Verfahren in einigen Stunden ergriffen werden“. Gemäss Tdh „muss sich der Vormund vergewissern, dass alle getroffenen Entscheidungen dem übergeordneten Interesse des Kindes entsprechen“. Da seine Aufgaben sämtliche Bereiche in Bezug auf das Kind betreffen, soll er dafür besorgt sein, dass sich engagierte Personen dem Kind annehmen, es in seinem Alltag unterstützen und Vertrauen zum Kind aufbauen.

Im Rahmen der Vernehmlassungsantwort vertrat Tdh auch die Meinung, dass der MNA einem Kanton zugeteilt werden muss, wo sich bereits spezialisierte Aufnahmezentren für MNA befinden oder wo sich bereits verlässliche Verwandten des MNA aufhalten.

Die neuen Verordnungen haben zumindest teilweise die Empfehlungen von Tdh berücksichtigt. Das wichtigste war, dass die vormundschaftlichen Massnahmen, resp. die Ernennung eines Beistandes oder Vormundes in den Verordnungen noch immer erwähnt wurden. Die Vertrauensperson soll eingesetzt werden bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes.

Herr Necmettin Isler von Caritas Schweiz hat die Lage in der Schweiz aufgezeigt und bestätigte u.a. die Ansicht der Allianz in Bezug auf die Frage der den MNA zugesprochenen Vertrauensperson. Die unbegleiteten Minderjährigen müssten gemäss Herrn Isler über die Vormundschafts- und Beistandsrechte verfügen wie alle bedürftigen und verwundbaren Kinder. , obwohl sie in Wirklichkeit nur Anspruch auf eine Vertrauensperson haben, nicht mehr; die Vertrauensperson ist weder ein Vormund, noch ein Beistand im Sinne des Zivilgesetzbuches. Ihre Ausbildung ist mangelhaft und oft fühlen sich diese in Bezug auf ihr Mandat isoliert.

-

SYNTHÈSE DE LA JOURNÉE

Paola RIVA GAPANY, Assistante du Directeur, Institut international des Droits de l'Enfant

Rappel introductif

A titre préliminaire, il convient de rappeler que le terme mineurs non accompagnés (MNA) est global et reflète plusieurs situations d'où une réalité complexe à cerner. Cependant, il est indiscutable que certains principes, tirés de la ratification par la Suisse de documents internationaux de protection de droits humains, s'appliquent à **tous les enfants**, MNA compris, en particulier les principes de la Convention des Droits de l'Enfant (CDE), à savoir :

- Les droits participatifs (art. 12 CDE)
- L'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE)
- La non-discrimination (art. 2 CDE)
- Le droit à la vie, survie et développement (art. 6 CDE).

L'application de ces quatre principes fondamentaux aux MNA entraîne naturellement la reconnaissance et donc l'application d'autres droits de la CDE, comme par exemple des droits à l'éducation (arts. 22 et 23), aux loisirs, à la protection contre toute forme d'exploitation etc. ce qui questionne la réalité vécue par les MNA en Suisse, comme les mesures de contrainte, le nombre croissant de clandestins (500 enfants environ), causés principalement par l'application des nouvelles lois et ordonnances sur l'asile.

Le mineur non accompagné est un enfant vulnérable, et ceci d'autant plus qu'aucun agenda politique suisse protège l'enfant en général sur le territoire helvétique.

Suite à la présentation de M. Benoît Van Keirsbilck, de Défense des Enfants International Belgique, et l'exemple de la plateforme des mineurs en exil en Belgique, 8 points positifs pertinents pour la Suisse, sont à relever :

- ❁ les médias ont un rôle à jouer : dénoncer des cas d'abus, les commenter mais également commenter les observations finales du Comité des Droits de l'Enfant. En Suisse, les conclusions finales de 2002 n'ont trouvé que très peu d'échos médiatiques ; du rapport la Suisse sur de la violence à l'encontre des enfants de 2006 et qui traite des MNA. Faut-il attendre des Fodé et Yaguine, ou une petite Tabitha, pour que les médias et donc l'opinion publique daignent s'en préoccuper ?
- ❁ la création d'une task force interministérielle : nécessité en Suisse, car tous les départements et service fédéraux (sans compter les cantonaux) traitent de l'enfance ; le fédéralisme n'est pas un obstacle, comme nous le démontrent les exemples des pays voisins.
- ❁ la nomination d'un tuteur le plus rapidement possible au MNA à l'instar de la loi belge surnommée la loi Tabitha
- ❁ la tutelle peut être assumée par des associations privées
- ❁ la détention des MNA ne doit pas avoir lieu

- ❁ les centres d'accueil : le personnel doit être formé et le nombre de places augmenté
- ❁ les actions en justice doivent avoir lieu afin d'obtenir de la jurisprudence précisant la loi, notamment du côté de la Cour européenne des Droits de l'Homme.
- ❁ l'assistance juridique gratuite doit être absolument garantie dès le début de la procédure, en ayant recours par exemple à des avocats de garde ou selon d'autres concepts.

Le défi majeur en Belgique comme en Suisse d'ailleurs est la détermination de l'âge. Comment détermine-t-on l'âge ? Une sévérité est actuellement de mise due en grande partie à une politique européenne et suisse de fermeture.

M. Necmettin Isler de Caritas Suisse s'est penché sur la question de la personne de confiance attribuée aux MNAs. Les mineurs non accompagnés devraient pouvoir bénéficier des droits de tutelle et curatelle comme tous les enfants dans le besoin et vulnérables, alors que dans la réalité ils n'ont droit qu'à une personne de confiance et pas d'avantage ; la personne de confiance n'est pas un tuteur ni un curateur au sens du droit civil suisse.

De façon générale, et en lien avec la personne de confiance, il est à souligner les problèmes suivants :

- quelle(s) autorité(s) interviennent en fonction de quel critère ? Lieu de séjour, Lieu de domicile
- les centres d'accueil sont peu nombreux et/ou surchargés
- l'application uniforme de la loi et de l'ordonnance sont difficiles et varient en fonction des cantons
- la personne de confiance : quelles sont ses tâches, ses devoirs ? Il y a une nécessité de les définir clairement et uniformément
- la personne de confiance a un profil varié au gré des ressources, et des cantons : avocats / employés de commerce
- une collaboration étroite entre la tutelle et l'asile doit se créer.

Il est à préciser que la partie du code civil traitant de l'assistance éducative, de la curatelle et de la tutelle est en pleine révision (arts. 360ss), car datant de 1912 ! Le projet ne comporte plus que la notion de curateur, vise à limiter les placements en institution et renforcer l'assistance familiale. Et les MNAs ?

M. Albert Riedelsheimer, de la Bundesfachverband für Unbegleitete Flüchtlinge en Allemagne a présenté, à l'instar de M. Benoît Van Keirsbilck son alliance pour les réfugiés. Créée en 1998, elle compte 140 membres, professionnels, institutions, et/ou associations intéressés à travailler dans le domaine des droits des enfants migrants. Elle vise de façon générale la mise en œuvre des lois en Allemagne, plus particulièrement la reconnaissance et l'application des droits à la santé, à l'éducation, et à l'accompagnement par une personne de confiance. Elle s'appuie sur un travail de lobbying, assure l'expertise de certains cas et sensibilise l'opinion publique par l'information, notamment des médias, à la cause des droits des enfants migrants. En Allemagne, la procédure d'asile des adultes s'applique aux MNAs dès l'âge de 16 ans et repose sur la collaboration interministérielle. La prise en charge par un tuteur est assurée par le service de la jeunesse.

Compte tenu des trois précédents exposés relatant l'expérience concrète en matière de protection des MNAs en Belgique, en Suisse et en Allemagne, la raison d'être de l'Alliance est encore plus accentuée. Ainsi, au vu de son cadre éthique, il est primordial de considérer le MNA comme **un enfant** avant de voir en lui un étranger ; partant cet enfant particulièrement vulnérable se doit d'être accueilli le plus rapidement possible dans un centre d'hébergement approprié et de se voir confier aux soins d'un curateur ou d'un tuteur. Ses droits participatifs, notamment le droit d'être entendu et représenté par un mandataire tout au long de la procédure, doivent non seulement être garantis mais appliqués ! Ceci est primordial et respectueux de la Convention internationale des Droits de l'enfant, et de l'Observation n°6 du Comité des Droits de l'enfant, et permettra peut-être que les destins tragiques de Fodé, Yaguine et Tabitha soient évités à d'autres enfants, clandestins, MNA, sans statut ou autre, car ce sont avant tout **des enfants**.

ZUSAMMENFASSUNG DES TAGES

Paola RIVA GAPANY, Assistante du Directeur, Institut international des Droits de l'Enfant

Einleitende Erinnerung

Zur Einleitung wird erinnert, dass der Terminus « unbegleiteter Minderjähriger » global verstanden werden muss. Es ist unbestritten, dass einige Prinzipien anerkannt werden müssen, da auch die Schweiz internationale Abkommen des Menschenrechtsschutzes ratifiziert hat, insbesondere das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das auch in Bezug auf unbegleitete Minderjährige anzuwenden ist. Es müssen folgende Prinzipien des Übereinkommens erwähnt werden:

- Die Partizipationsrechte (Art. 12 KRK)
- Das übergeordnete Wohl des Kindes (Art. 3 KRK)
- Das Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK)
- Das angeborene Recht auf Leben, Überleben und die Gewährleistung der Entwicklung des Kindes (Art. 6 KRK).

Die Anwendung dieser vier Grundprinzipien in Bezug auf die MNA zieht natürlich die Erkennung und die Anwendung anderer Rechte der Konvention nach sich, wie zum Beispiel die Rechte zur Ausbildung (Art. 22 und 23), zur Freizeit, auf Schutz gegen jegliche Ausbeutungsformen.etc. Diese Rechte müssen der erlebten Realität der MNA in der Schweiz gegenübergestellt werden, beispielsweise ist zu denken an die Zwangsmassnahmen, die steigende Zahl der sich ohne Status in der Schweiz aufhaltenden Migranten (etwa 500 Kinder) oder die Anwendung des neuen Asylgesetzes und seiner Verordnungen.

Der unbegleitete Minderjährige ist ein verletzliches Kind, und dies umso mehr, da in der Schweiz keine politische Agenda das Kind im Allgemeinen auf seinem Territorium schützt.

Nach der Präsentation von Herrn Benoît Van Keirsbilck von « die Rechte des Kindes-International Belgien », und dem Beispiel der Plattform der Minderjährigen im Exil in Belgien, können 8 treffende Punkte für die Schweiz abgeleitet werden, und zwar:

- ❁ Die Medien müssen ihre Rolle spielen: Missbräuche denunzieren und kommentieren wie auch die Empfehlungen an die Schweiz des UN-Ausschusses über die Rechte des Kindes. In der Schweiz haben die Empfehlungen von 2002 nur wenig Medien-Echo gehabt; das gleiche gilt für den Bericht über die Gewalt gegenüber Kinder von 2006, der auch das MNA-Thema behandelt. Muss auf Fodés, Yaguines oder eine kleine Tabitha gewartet werden, damit die Medien und das Volk die Güte haben, sich damit zu befassen?
- ❁ Die Gründung einer interdepartementalen Task Force: Eine Notwendigkeit in der Schweiz, denn alle Departemente und eidgenössischen Dienste (ohne die kantonalen) befassen sich mit der Kindheit; der Föderalismus ist kein Hindernis, wie Beispiele von Nachbarländern zeigen.

- ❁ Die Ernennung eines Vormunds für MNA so schnell wie möglich, in Anlehnung an das belgische Gesetz mit dem Übernamen: „Tabitha Gesetz“.
- ❁ Die Vormundschaft kann von privaten Organismen übernommen werden.
- ❁ Die in Haftnahme von MNA aufgrund von fremdenpolizeilichen Aspekten darf nicht möglich sein.
- ❁ Empfangs- und Aufnahmezentren für MNA: Das zuständige Personal muss ausgebildet und deren Platzzahl vergrössert werden.
- ❁ Gerichtliche Klagen müssen erhoben werden, damit die Rechtsprechung das Gesetz präzisiert, namentlich auch seitens des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.
- ❁ Der unentgeltliche Rechtsbeistand muss unbedingt ab Anfang des Verfahrens gewährleistet werden, zum Beispiel durch diensthabende Anwälte oder mittels anderen Konzepten.

Die Herausforderung in Belgien wie übrigens auch in der Schweiz ist die Altersbestimmung. Wie bestimmt man das Alter? Eine strenge Praxis herrscht zurzeit, nicht zuletzt aufgrund einer europäischen wie auch schweizerischen Abschottungspolitik.

Herr Necmettin Isler von Caritas Schweiz hat sich mit der Frage der Vertrauensperson für MNAs auseinandergesetzt. Die unbegleiteten Minderjährigen sollten über Vormund- und Beistandsrechte verfügen, wie alle bedürftigen und verwundbaren Kinder. In Wirklichkeit haben sie aber nur Anspruch auf eine Vertrauensperson; die Vertrauensperson ist aber weder ein Vormund noch ein Beistand im Sinne des schweizerischen Zivilrechts.

Allgemein und in Bezug auf die Vertrauensperson Herr Isler folgende Probleme aufgezeigt:

- Welche Behörde(n) intervenieren und auf Grund von welchen Kriterien? Gilt der erste Aufenthaltsort (Empfangsstelle)? Der anschliessende Wohnort?
- Es gibt zu wenige spezialisierte Aufnahmezentren und / oder sie sind überlastet.
- Die einheitliche Anwendung des Gesetzes und der Verordnungen sind schwierig und ändern von Kanton zu Kanton.
- Die Vertrauensperson: welches sind ihre Aufgaben, ihre Pflichten? Sie müssen klar und einheitlich definiert werden.
- Die Vertrauensperson hat ein stark variiertes Profil je nach Ressourcen und Kanton: Manchmal sind es Anwälte, manchmal kaufmännisch Angestellte
- Eine enge Zusammenarbeit zwischen Vormundschaft und Asylbereich muss entwickelt werden.

Es muss präzisiert werden, dass derjenige Teil des Zivilgesetzes, der den Erziehungsbeistand, den Beistand und die Vormundschaft behandelt, revidiert wird (Art. 360ff), weil er aus dem Jahre 1912 stammt! Das Projekt beinhaltet nur noch den Begriff des Beistands, zielt auf die Beschränkung der Platzierung in Institutionen und die Stärkung der familiären Unterstützung. Und in Bezug auf die MNA?

Herr Albert Riedelsheimer vom Bundesfachverband für Unbegleitete Flüchtlinge in Deutschland hat wie auch Herr Benoît Van Keirsbilck das diesbezügliche Bündnis für die Flüchtlingskinder vorgestellt. Der deutsche Bundesfachverband wurde im Jahr 1998 gegründet und zählt heute 140 Mitglieder: Professionelle, Institutionen und/oder Vereine, die interessiert sind, im Bereich der Rechte von Flüchtlingskindern zu arbeiten. Es zielt im Allgemeinen auf die Durchsetzung der Gesetze in Deutschland, insbesondere die Akzeptanz und die Anwendung der Rechte auf gute Gesundheit, auf eine Ausbildung und auf eine Begleitung einer Vertrauensperson. Der Bundesfachverband verfolgt seine Ziele u.a. mittels Lobbyarbeit, mittels Expertisen zu Einzelfällen oder mittels Sensibilisierung der öffentlichen Meinung durch die Verbreitung von Informationen über die Situation von Flüchtlingskindern via Medien. In Deutschland wird das Asylverfahren für Erwachsene auch für MNA bereits ab 16 Jahren angewendet. Die Einsetzung eines Vormundes wird durch die staatlichen Jugendbehörden gewährleistet.

Angesichts der drei Darstellungen über die konkreten Erfahrungen im Bereich des Schutzes von MNAs in Belgien, in der Schweiz und in Deutschland, wird die Existenzberechtigung der Allianz noch stärker hervorgehoben. Die Allianz hat sich u.a. einen ethischen Rahmen gesetzt. Gemäss diesem ist es unabdingbar, ein MNA zunächst als ein Kind zu betrachten und nicht als ein Ausländer; folglich muss dieses besonders verletzbare Kind so schnell wie möglich in einer geeigneten Unterbringungsstruktur untergebracht und seine Betreuung muss mittels der Einsetzung eines Beistands oder eines Vormunds gewährleistet werden. Seine Partizipationsrechte, unter anderem das Recht, angehört zu werden wie auch das Recht, während des (Asyl-)Verfahrens adäquat juristisch vertreten zu werden, muss nicht nur gewährt, sondern angewendet werden! Dies ist unabdingbar und nur durch solche Massnahmen wird das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes und die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 des UN-Ausschusses vollumfänglich respektiert. Nur durch die strikte Anwendung dieses Übereinkommens wird vielleicht verhindert werden können, dass sich die tragischen Schicksale von Fodé, Yaguine und Tabitha nicht wiederholen. Vergessen wir nicht, Flüchtlingskinder, MNA, Kinder mit oder ohne Aufenthaltsstatus sind vor allem eins: **Kinder**.
