



## Barn i EU:s externa relationer

Utrikesdepartementet

2008-04-08

### Dokumentbeteckning

COM (2008) 55

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Special Place for Children in EU External Action

SEC (2008) 135

Annex to Commission Staff Working Document: Children in Emergency and Crisis Situations

SEC (2008) 136

Annex to Commission Staff Working Paper: The European Union's Action Plan on Children's Rights in External Action

### Sammanfattning

EU-kommissionen har tagit fram ett meddelande om barnets rättigheter och behov i EU:s externa relationer samt två tillhörande arbetspapper. Meddelandet utgör en del av arbetet med att ta fram en långsiktig EU-strategi för barns rättigheter som rådet beslutade om 2006.

Främjandet av barns rättigheter och tillvaratagandet av barnets behov ska genomsyra EU:s externa relationer. Förslag till åtgärder är ett ytterligare fokus på barns rättigheter i den politiska dialogen och en integrering av barns rättigheter i utvecklingssamarbetet. Särskilda åtgärder föreslås mot barnarbete, människohandel, barn i väpnad konflikt samt alla former av våld mot barn inklusive sexuell exploatering.

Regeringen välkomnar förslaget och är positiv till ansatsen om att ett barnrättsperspektiv tydligt ska genomsyra EU:s externa relationer.

## 1.1 Ärendets bakgrund

I juli 2006 antog rådet slutsatser om att en långsiktig EU-strategi om barns rättigheter skulle utarbetas. Ett av åtagandena var att ta fram en särskild handlingsplan om barn i EU:s externa relationer.

Inför sitt ordförandeskap i EU våren 2008 identifierade Slovenien situationen för barn i externa relationer och i väpnade konflikter som en av sina prioriteringar och kommissionen har nu tagit fram ett meddelande och två arbetspapper på detta område. Förslaget syftar till att utgöra en del av den långsiktiga EU-strategi för barns rättigheter som nu är under utveckling.

Till grund för meddelandet ligger bland annat en studie om barn i väpnade konflikter som genomförts av European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

## Förslagets innehåll

I meddelandet konstateras att trots att barn och ungdomar utgör mer än hälften av befolkningen i de flesta utvecklingsländer, brister EU när det gäller att uppmärksamma, synliggöra och prioritera stöd till barn i de externa relationerna.

Förslaget slår fast att barnets rättigheter och behov måste integreras tydligare i EU:s externa relationer eftersom barn är särskilt sårbara i utsatta situationer. Fattigdom och väpnad konflikt slår ofta hårdast mot barn. Människohandel, barnarbete, avsaknad av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter är några av de stora utmaningarna på detta område liksom barns rätt att själva föra sin talan och bli respekterade för sina åsikter.

EU:s normativa ramverk för barns rättigheter grundar sig främst på FN:s Barnkonvention som innehåller fyra huvudprinciper: icke-diskriminering, barnets bästa, rätt till liv och utveckling samt respekt för barns åsikter, samt FN resolution 1612 om barn i väpnade konflikter. Vidare baseras EU:s ramverk på Millenniedeklarationen, implementeringen av Kairoagendan och Beijingplattformen samt FN:s handlingsplan *A World Fit For Children* som antogs 2002 och återbekräftades vid det senaste barntoppmötet i december 2007.

Förslaget syftar till att etablera ett sammanhållet och samstämmigt ramverk för att förbättra skyddet för barn och för att främjandet av barns rättigheter ska få genomslag i praktiken. Ett barnrättsperspektiv ska genomsyra EU:s utrikespolitiska instrument - utvecklingssamarbetet, handelspolitiken, och den politiska dialogen. Tillsammans med meddelandet har även en handlingsplan för barn i EU:s externa relationer tagits fram samt ett arbetspapper om barn i kris- och nödsituationer.

Handlingsplanen bygger på tre avsnitt: vägledande principer, prioriterade åtgärder, samt ett ramverk för att samordna, övervaka och följa upp vidtagna åtgärder.

#### Vägledande principer

Handlingsplanen bygger på fyra vägledande principer som ska genomsyra alla relevanta områden inom EU:s externa relationer.

För det första, en holistisk och samstämmig syn på barnets rättigheter är en viktig utgångspunkt för allt arbete. Denna samstämmighet ska utgå från de grundläggande principerna i FN:s barnkonvention.

För det andra ska EU framhålla principen om respekt för barns och ungdomars åsikter. Detta innebär att barns inflytande stärks, att barns möjligheter till ökad kompetens och ledarskapsförmåga främjas samt stöd till nätverk och barnrättsorganisationer.

En tredje viktig princip är integrering av ett jämställdhetsperspektiv. Det är av stor vikt att flickor och pojkars olika behov och utsatthet uppmärksammas. Därför måste bland annat könsspecifika indikatorer tas fram och användas för att integreringen ska få genomslag i så väl planering, implementering som utvärdering.

Slutligen framhålls det lokala ägarskapet som avgörande för ett effektivt utvecklingssamarbete, i linje med Parisdeklarationen. Detta innebär att EU ska stödja samarbetsländernas arbete med att skydda barnets rättigheter.

#### Prioriterade åtgärder

För att stärka barnets rättigheter i EU:s externa relationer prioriteras tre typer av åtgärder; ökat fokus på barnets åtnjutande av mänskliga rättigheter i den politiska dialogen på alla nivåer, integrering av barnets rättigheter i utvecklingssamarbetet samt tematiska prioriteringar på regional och global nivå.

EU ska systematiskt lyfta frågan om att främja och skydda barns rättigheter i den politiska dialogen på alla nivåer. Detta gäller exempelvis vid ratificering eller anslutning till relevanta internationella och regionala avtal samt när dessa ska implementeras. EU ska även stödja arbetet i FN-organen och ILO:s arbete mot barnarbete.

Vidare är det viktigt att EU:s handelspolicy överensstämmer med främjandet och skyddet av barns rättigheter. För att garantera detta behövs en ökad förståelse om hur handelsavtal påverkar arbetsmarknader inklusive frågan om barnarbete.

I dialogen med samarbetsländerna ska EU verka för att barns rättigheter integreras i de nationella fattigdomsstrategierna och andra länderprocesser samt uppmuntra till nationella handlingsplaner för barns rättigheter.

Barns rättigheter behöver tydligare integreras i EU:s utvecklingssamarbete, dels genom alla program och dels genom specifika åtgärder. För att nå målet om fattigdomsbekämpning måste orsakerna bakom barns nöd och utsatthet stå i fokus. Väpnade konflikter, våld mot barn, migration, brist på hälsovård, utbildning etc. ökar utsattheten för barn och åtgärderna måste därför fokusera på att motverka dessa problem.

Särskilt viktigt för utvecklingssamarbetet är att barns rättigheter integreras i landstrategierna under hela processen, från planering till implementering. Viktigt i integreringsarbetet är skapandet av köns- och åldersuppdelad statistik för användning i policies, lagstiftning och budgetering.

Konsekvensanalyser och utvärderingar bör inkludera analys av barnets situation och EU-programmens inverkan på barns rättigheter. Tre huvudsektorer presenteras i handlingsplanen inom vilka EU kommer att fokusera integreringen av barnrättsperspektivet. Dessa är sociala sektorer, samhällsstyrning samt tillgång till mat, hälsa och sanitet.

För att komplettera den politiska dialogen och integreringen av barns rättigheter inom utvecklingssamarbetet ska även särskilda åtgärder för att främja och skydda barns rättigheter genomföras på regional och global nivå. För detta arbete är följande fyra områden prioriterade; barnarbete, handel med barn, barn i väpnad konflikt samt alla former av våld mot barn inklusive sexuell exploatering.

#### Uppföljning, samordning och ansvarsutkrävande

Uppföljning av handlingsplanen ska genomföras av Kommissionen tillsammans med varje samarbetsland genom en årlig rapport som bygger på åtaganden om rapportering i FN:s Barnkonvention.

Meddelandet föreslår att en informell arbetsgrupp med experter från medlemsstaterna ska inrättas och träffas minst en gång varje år. Gruppen ska ha ett rådgivande mandat för implementeringen av handlingsplanen. Tillsammans med UNICEF kommer kommissionen också att ta fram en uppsättning instrument för att underlätta integreringen av barns rättigheter för medlemsstater, andra givare, regeringar och enskilda organisationer.

För ett effektivt arbete med att främja och skydda barns rättigheter är samstämmighet och samarbete med andra aktörer på den internationella arenan avgörande. Relevanta organisationer inom FN är särskilt viktiga men även andra aktörer såsom regionala organisationer, forskningsinstitut och ideella organisationer krävs för ett välfungerande samarbete. Handlingsplanen välkomnar även möjligheten att ingå partnerskap och intensifiera samordningen med nationella och internationella intressenter.

Slutligen fastställs ett ramverk för perioden 2007-2013 med mätbara indikatorer, källor för indikatorerna, viktiga åtgärder, samt ansvarig institution för de övergripande målen som presenterats i handlingsplanen.

2007/08:FPM90

#### Arbetspapper om barn i kris- och nödsituationer

Förslaget uppmärksammar att barn är särskilt utsatta och sårbara i kris- och nödsituationer såsom väpnad konflikt eller naturkatastrof.

Avsikten med arbetspappret är tredelat. För det första identifieras i vilket sammanhang humanitära aktioner äger rum. För det andra presenteras ett ramverk för gemensamma humanitära aktioner som täcker in tre specifika problemområden som berör barn i nödsituationer (*barn som kommit bort från sina anhöriga, barnsoldater och bristen på utbildning*). Slutligen utarbetas förslag på hur Europeiska kommissionen och medlemsstaterna ska kunna möta dessa problem i sitt bilaterala humanitära arbete.

Dokumentet lyfter fram en rad risker som måste vägas in i det humanitära arbetet samt betydelsen av arbetet för övergång mot stabilisering och mer långsiktiga utvecklingsinstrument. Humanitärt bistånd ska rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet till förmån för nödlidande människor som utsatts för väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra kriser. När det gäller barn ska det humanitära biståndet också garantera en säker miljö som tillåter både fysisk och psykisk utveckling. Barn är särskilt utsatta i krissituationer eftersom de saknar egna resurser och skydd. Därför drabbas de oftare av undernäring, sjukdomar och andra typer av skador. Barn riskerar även att rekryteras som barnsoldater, exploateras som arbetskraft, utsätts för sexuella övergrepp eller utnyttjas för människohandel. Barn utgör också en stor andel av de personer som skadas eller dödas av anti-personella minor.

Vikten av att göra skillnad mellan olika barns behov lyfts fram i dokumentet. Det gäller såväl åldersmässigt som kontextuellt. Flickor och pojkar påverkas på olika sätt av interna konflikter och vid katastrofer. I samband med en konfliktsituation ökar våldsnivån i samhället, särskilt våldet mot kvinnor och flickor. Flickor är ofta särskilt utsatta. Mödrars situation påverkar barnens välbefinnande och därför måste deras behov inkluderas i allt humanitärt arbete.

Det första problemområdet dokumentet definierar gäller barn som kommit bort från sina anhöriga. Ensamhet ökar utsattheten för barn, speciellt små barn och flickor drabbas. Tre förslag på åtgärder för det humanitära arbetet lyfts därför fram. Dessa är *förebyggande arbete* (exempelvis information om vikten av att lära barn deras namn och adress), *spårning och återetablering av familjeband* (här lyfts vikten av födelseregistering fram samt samordning

mellan organisationer som en viktig del i arbetet), samt insatser för *barn som är föräldralösa till följd av HIV/AIDS*.

Ett andra identifierat problemområde gäller barn som utnyttjas som soldater, arbetskraft eller sexslavar i konfliktsituationer.

Fyra typer av insatser framhålls som extra relevanta för EU:s humanitära aktioner gällande barnsoldater. Den första typen av insatser ska *förhindra rekrytering* av barnsoldater. Här riktas särskild uppmärksamhet mot flyktinglägren där barn är extra utsatta för rekrytering. *Demobilisering och återintegrering* samt fokus på *flickor i anslutning till väpnade styrkor och väpnade grupper* är andra relevanta områden för insatser. Hittills är det väldigt få flicksoldater som deltar i demobiliserings- och återintegreringsinsatser. Dels av fruktan för att stigmatiseras, men även för att de ofta inte ser något alternativ till att vara en del av en väpnad grupp. Majoriteten av alla flicksoldater har blivit sexuellt utnyttjade. Det är inte ovanligt att ledare för beväpnade grupper har ett flertal ”fruar”, ofta barn som då får egna barn. Humanitära aktioner måste därför ge extra uppmärksamhet åt dessa unga mödrar och deras barn. Den fjärde typen av insatser som dokumentet vill uppmärksamma handlar om *vikten av att fortsätta med dessa ingripanden på en långsiktig basis*.

Det sista problemområdet handlar om *bristen på utbildning*. Skolgång ses sällan som ett område inom det humanitära arbetet, men kriser och konflikter som pågår under flera år kan ha förödande effekter på barns och hela generationers utveckling.

Utbildning under krissituationer tillåter barn att upprätthålla sin värdighet och att fortsätta utveckla sina sociala och mänskliga värden. Skolan kan vidare representera en fristad och tillflyktsort av normalitet för barn i tider av kris. Skolgång och utbildning i sig kan även vara ett effektivt sätt att skydda barn under krissituationer och minska de negativa effekterna på deras fysiska, psykiska, sociala och känslomässiga utveckling.

Det finns ett stort behov av utbildning för barn som under långa perioder lever i flyktingläger. Humanitära insatser måste dock undvika att skapa ett parallellt skolsystem vid sidan av det nationella systemet. Tidigt samarbete med lokala och nationella myndigheter är därmed nödvändigt, framför allt gällande utbildning i nödsituationer så ett sammanlänkande med det nationella utbildningssystemet kan ske.

## Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet har ingen effekt på svenska regler.

Meddelandet har inga direkta budgetära konsekvenser. Inga additionella medel föreslås för förslaget. [står det något om från vilka instrument insatser ska finansieras.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet och de två bilagorna. Arbetet med barn har tidigare varit fragmenterat och önskade resultat på landnivå har inte uppnåtts. Det är därför angeläget att ett barnrättsperspektiv tydligt speglas i externa relationer.

Regeringen välkomnar den omfattande handlingsplanen för barn i EU:s externa relationer som är genomtänkt och välbearbetad. Den holistiska ansatsen i handlingsplanen välkomnas av regeringen och dess konkreta uppskattas. Förslagen som är avsedda att förstärka samordningen på området uppskattas särskilt, exempelvis när det gäller uppföljning och ansvarsutkrävande.

Regeringen delar grundprinciperna i handlingsplanen och stödjer förslagen till prioriterade fokusområden, inklusive bekämpningen av all form av våld mot barn samt främjandet av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter inom tematiska budgetar riktade till ungdomar. Även de tre sektorerna som huvudsakligen föreslås för arbetet med integreringen av ett barnrättsperspektiv, överensstämmer med Sveriges prioriteringar.

Vikten av ökad kunskap, kompetensutveckling och kapacitetshöjning inom kommissionen och medlemsstaterna samt synen på barn som aktörer med kapacitet att påverka – inte bara som utsatta offer - är något som regeringen vill lyfta fram ytterligare. Regeringen kommer att poängtera att krav på kunskaps- och kapacitetshöjning inte bara ska gälla partnerländerna. Detta och barns deltagande, i såväl planering, implementering som uppföljning, är viktiga för att åtagandena som handlingsplanen presenterar ska få genomslag och tas på allvar av dem som kommer att arbeta med frågorna.

Regeringen välkomnar även arbetspappret om barn i krissituationer och stödjer kommissionens syn att rättighetsperspektivet och barnets behov bör vara grunden för EU:s arbete med flickor och pojkar i sårbara situationer. Arbetspappret visar på ett förtjänstfullt sätt vikten av att stödja barns rätt till utbildning.

EU:s policy bör givetvis bygga på FN:s barnkonvention och de två tillhörande tilläggsprotokollen. Det är viktigt att EU, internt och gentemot internationella aktörer, förbättrar samstämmigheten och samarbetet så att integrering av barnets behov verkligen får genomslag och når resultat.

Medlemsstaterna har varit övervägande positiva till förslaget. Nederländerna, Frankrike och Spanien har efterfrågat ett tydligare fokus på flickors särskilt sårbara situation. Dessa länder samt Belgien har även understrukit vikten av tydliga referenser till FN och andra viktiga aktörer.

Flera medlemsstater har velat ha starkare och tydligare skrivningar gällande sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter men där råder meningsskiljaktigheter om hur detaljerade och långtgående skrivningar om SRHR bör vara.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Parlamentet har inte yttrat sig om förslaget.

## 2.3 Remissinstansernas ståndpunkter

Rädda Barnen och PLAN Sverige har tillsammans framfört synpunkter på meddelandet och de två bilagorna till UD.

Organisationerna välkomnar initiativet att EU ska ta ett större och mer systematiskt ansvar i sina externa relationer vad det gäller införlivandet av ett barnrättsperspektiv i arbetet på såväl global, regional, som nationell och lokal nivå.

Det organisationerna främst vänder sig emot är begreppet ”rättigheter oh behov” som man menar är ett steg tillbaka från ett genomsyrat rättighetsperspektiv, eftersom även behoven i grunden innebär rättigheter. Vidare är organisationerna kritiska mot att barn sammanförs till en grupp och beskrivs främst som sårbara offer när det egentligen är situationerna som skapar problemen med resultat att barnen görs utsatta och sårbara.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

EU:s medlemsstater är bundna genom FN:s konventioner och Europakonventionen att värna och främja barns åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. EU har uttryckligen erkänt barns rättigheter i sin stadga om de grundläggande rättigheterna som proklamerades i Nice 2000, särskilt artikel 24.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen



#### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Utkast till rådsslutsatser har presenterats av ordförandeskapet och förhandlas i rådsarbetsgruppen för allmänna biståndsfrågor. Slutsatserna har även sänts till rådsarbetsgruppen för mänskliga rättigheter, COHOM, med begäran om kommentarer. Slutsatserna väntas antas av biståndsministrarna vid GAERC den 26 - 27 maj 2008. Uppföljning av konkreta förslag avses tas vidare i en expertgrupp som kommissionen sammankallar och där medlemsstaterna deltar med expertis.

#### 4.2 Fackuttryck / termer

*Beijingplattformen* Den politiska handlingsplan för jämställdhet, kvinnors rättigheter och kvinnors utveckling, som fastställdes vid FN:s konferens om kvinnors rättigheter i Beijing 1995.

*ILO* Internationella arbetsorganisationen FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor.

*Kairoagendan* Den politiska deklARATIONEN och handlingsprogrammet som togs fram på FN-konferensen i Kairo 1994 om befolkning och utveckling, där det slogs fast att befolkningsfrågor inte bara är en fråga om demografiska mål, utan måste kopplas till sexualitet, sexuell och reproduktiv hälsa och där tillhörande rättigheter och individens frihet över reproduktiva beslut.

*Millenniedeklarationen* Den deklARATIONEN som antogs på FN:s toppmöte 2000. DeklARATIONEN utgör utgångspunkten för åtta millenniemål som ska uppnås till 2015, varav ett av målen är att halvera den extrema fattigdomen i världen.

*ParisdeklARATIONEN* Den deklARATIONEN som antogs 2005 av bilaterala och multilaterala givare, samarbetsländer och civilsamhället. DeklARATIONEN är utarbetad av OECD-ländernas biståndskommitté DAC och syftar till ett större ägarskap för samarbetsländerna, en bättre samordning av biståndet samt ökad biståndseffektivitet.

*SRHR* Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

*UNICEF* FN:s Barnfond.