



Meddelande om skydd för migrerande barn

2016/17:FPM86

Justitiedepartementet

2017-05-16

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 211

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet - Om skydd för migrerande barn

Sammanfattning

Den 12 april 2017 publicerade kommissionen meddelandet om skydd för migrerande barn. Kommissionen har, i medlemsstaterna, uppmärksammat en rad förbättringsområden i genomförandet och skyddet av barn som befinner sig i en sådan situation. Kommissionen har därför tagit fram rekommendationer om åtgärder som EU och medlemsstaterna med stöd av relevanta EU-myndigheter (EASO, FRA och Frontex) bör vidta för att åstadkomma ett bättre genomförande. Rekommendationerna har sin utgångspunkt i redan befintliga initiativ, processer och regelverk. Syftet är att ange ett antal förslag på samordnade och ändamålsenliga åtgärder för att avhjälpa de mest akuta bristerna och att tillgodose de behov som barn som befinner sig i en migrationssituation har. Kommissionen konstaterar att ökningen av och det stora antalet barn (ensamkommande och i familj) som befinner sig i olika typer av migrationssituationer i EU har inneburit påfrestningar för de nationella migrationsmyndigheterna och barnskyddssystemen i EU. Kommissionen konstaterar att det första steget är att ta itu med de bakomliggande orsakerna till att så många barn ger sig ut på farliga resor till EU. Kommissionen betonar vidare bland annat vikten av att stärka barnskyddssystemen längs migrationsrutterna, tidigare insatser i samband med att barn anländer till EU, förbättrade skyddsåtgärder och mottagande i EU till varaktiga lösningar inklusive familjeåterförening och återvändande. Regeringen välkomnar kommissionens meddelande inom ett angeläget område.

1.1 Ärendets bakgrund

Antalet barn som befinner sig i olika typer av migrationssituationer och som anländer till EU har ökat dramatiskt under de senaste åren. Många av barnen är ensamkommande. Under 2015 och 2016 var cirka 30 procent av alla asylsökande i EU barn. Det totala antalet asylsökande barn har enligt kommissionen ökat sexfaldigt under de senaste sex åren. På grund av sin underårighet befinner sig barn som är i en migrationssituation i en särskilt utsatt situation. EU och medlemsstaterna har under många år arbetat aktivt med frågan och befintliga insatser och EU-lagstiftningen ger ett gott ramverk för skydd av barns rättigheter. Enligt kommissionen har handlingsplanen för underåriga utan medföljande vuxen (2010-2014) varit viktig för att öka medvetenheten och främjandet av skyddsåtgärder. Kunskaperna om nödvändiga insatser avseende barn som befinner sig i olika typer av migrationssituationer inom EU är enligt kommissionen goda. Det finns många goda exempel på insatser i medlemsstaterna. Trots detta har de senaste årens kraftiga ökning av barn som anländer till EU satt press på de nationella systemen och synliggjort brister i genomförandet när det gäller arbetet med barn som befinner sig i olika typer av migrationssituationer.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterar ett antal rekommendationer om åtgärder som kommissionen anser bör vidtas eller genomföras på ett bättre sätt av EU och medlemsstaterna med stöd av relevanta EU-myndigheter (Frontex, EASO och FRA). Rekommendationerna sträcker sig från åtgärder om identifiering, mottagande och genomförande av rättssäkerhetsgarantier till inrättande av varaktiga lösningar. Kommissionen anger även att det finns utrymme för att intensifiera övergripande åtgärder i alla skeden av migrationen genom exempelvis en mer målinriktad användning av EU-medel, förbättrad insamling av uppgifter om migrerande barn och utbildning av alla personer som arbetar med migrerande barn.

1.2.1 Åtgärder som tar sikte på de bakomliggande orsakerna och åtgärder för att skydda barn längs migrationsrutterna: ytterligare förbättring av EU:s yttre åtgärder

Kommissionen konstaterar att det första steget mot att skydda barn som befinner sig i en migrationssituation är att ta itu med de bakomliggande orsakerna till att så många barn ger sig ut på farliga resor till EU. Detta kräver att man lyckas bekämpa fattigdom och nöd, ojämlika levnadsstandarder och komma till rätta med utdragna våldsamma konflikter. Det är även viktigt att utveckla integrerade barnskyddssystem i tredjeländer. Kommissionen föreslår därför att medlemsstaterna bland annat bör göra följande:

- Prioritera åtgärder som syftar till att stärka barnskyddssystemen längs migrationsrutterna även i samband med genomförandet av den politiska förklaringen och handlingsplanen från Valetta och partnerskapsramen, samt inom ramen för utvecklingssamarbetet.
- Stödja partnerländerna i utarbetandet av stabila nationella barnskyddssystem, folkbokföringstjänster och gränsöverskridande samarbete kring barnskydd.
- Stödja projekt med inriktning på skydd av ensamkommande barn i tredjeländer längs migrationsrutterna, i synnerhet för att förhindra handel med barn eller barnsmuggling.
- Aktivt genomföra EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter.

1.2.2 Snabb identifiering och omfattande skydd

Kommissionen betonar vikten av tidiga insatser i samband med att barn anländer till EU. Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna med kommissionens och EU-byråernas stöd vidtar följande åtgärder:

- Samlar in och utbyter jämförbara uppgifter för att underlätta gränsöverskridande eftersökning av försvunna barn och kontroll av familjeband.
- Beaktar barnets bästa och könsaspekter vid insamling av fingeravtryck och biometriska uppgifter.
- Ser till att en person som ansvarar för skydd av barn är närvarande i ett tidigt skede av identifierings- och registreringsfasen och att barnskyddsombud utses vid varje mottagningscentrum.

- Inrättar procedurer för att vidta åtgärder, inklusive systematisk rapportering, då ensamkommande barn försvinner.

1.2.3 Att tillhandahålla adekvata mottagningsvillkor i EU

Kommissionen betonar vikten av att mottagningsvillkoren för barn som befinner sig i en migrationssituation inte enbart omfattar frågan om lämplig inkvartering, utan även alla övriga stödåtgärder som behövs för att trygga barnets bästa och välbefinnande, som exempelvis tillgång till utbildning, hälso- och sjukvård, psykosocialt stöd, fritidsaktiviteter och integrationsåtgärder. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att från och med 2017, med stöd av kommissionen och EU-byråerna, göra följande:

- Säkerställa att individuella köns- och åldersanpassade sårbarhets- och behovsbedömningar av barn utförs vid ankomst och beaktas i alla efterföljande förfaranden.
- Se till att alla barn inom rimlig tid har tillgång till hälso- och sjukvård (inklusive förebyggande vård) och psykosocialt stöd, samt till inkluderande formell utbildning, oavsett barnets och/eller föräldrarnas rättsliga status.
- Integrera barnskyddsstrategier på alla mottagningsanläggningar där det finns barn, bland annat genom att utse en person som ansvarar för skydd av barn.
- Säkerställa och övervaka tillgången och tillgängligheten till ett antal genomförbara alternativ till förvar av migrerande barn.
- Fullt ut utnyttja EASO:s riktlinjer om operativa standarder och indikatorer om materiella mottagningsvillkor för ensamkommande barn.

1.2.4 Att säkerställa snabb och effektiv tillgång till förfaranden för fastställande av status och tillämpning av rättssäkerhetsgarantier

Kommissionen har identifierat ett behov av att inom EU förbättra ett antal centrala skyddsåtgärder och rättssäkerhetsgarantier för barn som befinner sig i olika typer av migrationssituationer. Detta gäller enligt kommissionen i synnerhet tillgången till information, juridiskt ombud och företrädarskap, rätten att höras, rätten till effektivt rättsmedel och genomförandet av åldersbedömningar. Med anledning av detta avser kommissionen och EU-byråerna att, enligt meddelandet, under 2017 inrätta ett europeiskt förmyndarnätverk för att utveckla och utbyta goda exempel och riktlinjer i samarbete med *European Network of Guardianship Institutions*. Dessutom kommer EASO att uppdatera sina riktlinjer om åldersbedömning. I meddelandet uppmanar kommissionen medlemsstaterna att, med stöd av kommissionen och EU-byråerna, vidta följande åtgärder:

- Stärka förmyndarskapsmyndigheten/institutionen för att se till att alla ensamkommande barn snabbt får en förmyndare/god man.
- Inrätta tillförlitliga, multidisciplinära och icke-invasiva åldersbedömningsförfaranden
- Säkerställa snabb och effektiv eftersökning av familjemedlemmar inom eller utanför EU genom att fullt ut utnyttja de befintliga gränsöverskridande samarbetskanalerna.
- Prioritera handläggningen av ärenden (t.ex. asylansökningar) som rör barn.
- Prioritera omplacering av ensamkommande barn från Grekland och Italien.

1.2.5 Att säkerställa varaktiga lösningar

Kommissionen lyfter fram betydelsen av varaktiga lösningar och att alla barn får en stabil tillvaro. När det gäller varaktiga lösningar bör medlemsstaterna beakta alla möjligheter, som exempelvis integration i en medlemsstat, återvändande till ursprungslandet, vidarebosättning eller återförening med familjemedlemmar i ett tredjeland. Under 2017 kommer kommissionen enligt meddelandet att arbeta för att främja integrationen av barn genom tillgänglig finansiering och utbyte av god praxis kring icke-diskriminerande tillgång till offentliga tjänster och riktade program. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att:

- Kort efter ankomsten till medlemsstaten säkerställa en jämlik tillgång till inkluderande, formell utbildning, inklusive förskoleverksamhet och barnomsorg, samt utveckla och genomföra riktade program för att stödja detta.
- Ombesörja tidig tillgång till hälso- och sjukvård samt andra väsentliga offentliga tjänster för alla barn.
- Ge stöd för att möjliggöra tillgång till nödvändig utbildning och yrkesutbildning för barn som snart blir vuxna/myndiga.
- Främja social delaktighet i alla integrationsrelaterade strategier, såsom att prioritera blandad, icke-segregerad inkvartering och inkluderande utbildning.
- Utöka vidarebosättningen i Europa för barn som är i behov av internationellt skydd.
- Se till att lämpliga åtgärder för eftersökning av familjemedlemmar och återanpassning inrättas för att tillgodose behoven hos barn som kommer att återvända till sitt ursprungsland.

1.2.6 Övergripande åtgärder: respekt och garantier för barnets bästa, effektivare användning av data, forskning, utbildning och finansiering.

Enligt kommissionen saknar merparten av medlemsstaterna i EU fastställda processer för hur principen om barnets bästa ska genomföras inklusive hur principen operationaliseras i förhållande till exempelvis varaktiga lösningar. Det finns även otydligheter rörande företrädarens roll i detta sammanhang. Kommissionen och EU-byråerna kommer därför, enligt meddelandet, att under 2017 ge ytterligare fortbildning, vägledning och verktyg till medlemsstaterna för bedömningen av barnets bästa. Kommissionen avser vidare att inleda samråd om möjliga förbättringar av den nuvarande uppgiftsinsamlingen på EU-nivå om barn som befinner sig i en migrationssituation. Vad avser beviljande av EU-medel kommer kommissionen att kräva att organisationer som kommer i direkt kontakt med barn inrättat interna strategier för skyddsåtgärder rörande barn.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2016/17:FPM86

Meddelandet innehåller inte några formella förslag med regelpåverkan. Kommissionens meddelande har en bred ansats och de svenska regler som finns på området inbegriper bland annat utlänningslagstiftningen, socialtjänstlagen m.m..

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande innehåller inte några formella förslag med budgeteffekter.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande. Mot bakgrund av de brister som finns inom EU när det gäller genomförandet av skyddsinsatser för barn som befinner sig i olika typer av migrationssituationer, är det positivt att kommissionen, inom ramen för befintliga regelverk, initiativ och processer, försöker identifiera möjligheter till ett förbättrat genomförande som möjliggör tidiga, samordnade och mer ändamålsenliga åtgärder på området.

Regeringen delar kommissionens ansats i meddelandet att det är viktigt med en helhetssyn som inbegriper åtgärder som tar sikte på såväl grundorsakerna till barns riskfyllda resor till EU, som åtgärder som syftar till att stärka barnskyddssystemen längs migrationsrutterna, skyddsåtgärder och mottagande i EU till varaktiga lösningar inklusive återvändande och familjeåterförening.

Barn har särskilda rättigheter, som bland annat framgår av EU-rätten och FN:s barnkonvention. För regeringen är det viktigt att åtgärderna tar hänsyn till och är anpassade till det enskilda barnets specifika situation, är effektiva, rättssäkra, humana och medger både bemötande och beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten. Det är viktigt att, i enlighet med kommissionens förslag, alla barn får relevant information om sina rättigheter och att de som arbetar med barn får vägledning och har rätt verktyg för tillämpningen av barnets bästa. Samarbete, uppföljning och genomförandet av åtgärder som rör barn som avviker inom EU bör förbättras.

Det är viktigt att det inom EU finns fungerande och rättssäkra system för åldersbedömningar. Att bedömningen av en sökandes ålder görs tidigt är viktigt utifrån ett barnrätts- och rättssäkerhetsperspektiv likväl som ett ekonomiskt perspektiv.

För regeringen är det viktigt att åtgärder på området bidrar till målet att ha så korta handläggningstider som möjligt och möjliggör för medlemsstaterna att göra rätt insatser så tidigt som möjligt när ett barn anländer till EU.

Alla medlemsstater måste solidariskt dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har överlag välkomnat meddelandet. Vissa medlemsstater har haft synpunkter på att meddelandet inte i tillräcklig utsträckning berört åtgärder rörande återvändande och människohandel.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Det anges ingen rättslig grund för meddelandet. Meddelandet innehåller dock inte några förslag till lagstiftningsåtgärder.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom meddelandet inte innehåller några förslag till bindande lagstiftningsakter är rubriken inte tillämplig.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen kommer att noga övervaka uppföljningen av de åtgärder som beskrivs i meddelandet och regelbundet rapportera till Europaparlamentet och rådet.

4.2 Fackuttryck / termer

2016/17:FPM86

Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO).

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA).

Europeiska kust- och gränsbevakningsbyrån (Frontex).