



Handlingsplan om ensamkommande barn

Justitiedepartementet

2010-06-11

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 213

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet
Handlingsplan om ensamkommande barn (2010-2014)

Sammanfattning

I handlingsplanen om ensamkommande barn för perioden 2010-2014, föreslår kommissionen en gemensam EU-strategi för ensamkommande barn.

Strategin grundar sig på respekten för barnets rättigheter, såsom dessa kommer till uttryck i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Handlingsplanen är främst inriktad på att få till stånd ett bättre utnyttjande av existerande rättsliga och finansiella instrument och olika EU-organ, till exempel Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor (EASO), Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser (Frontex) och Europeiska migrationsnätverket (EMN). Avsikten är också att stärka samarbetet mellan EU:s medlemsstater och mellan EU och ursprungsländerna. I handlingsplanen uppmärksammas och föreslås åtgärder

- om bristen på jämförbar statistik mellan medlemsstaterna,
- för att förebygga handel med barn och migration under farliga förhållanden,
- om mottagandeförhållanden och rättssäkerhetsgarantier i EU, och
- för att finna hållbara lösningar för ensamkommande barn.

Regeringen välkomnar förslaget och ser positivt på att kommissionen nu föreslår en strategi för det fortsatta EU-samarbetet i fråga om ensamkommande barn.

1.1 Ärendets bakgrund

Flera av EU:s medlemsstater har under de senaste åren upplevt en ökning av antalet barn från tredjeländer, som vid ankomsten till EU:s territorium är skilda från sina föräldrar eller andra vårdnadshavare, eller som efter ankomsten lämnas ensamma (s.k. ensamkommande barn).

Oavsett anledningen till varför barnen har lämnat sina ursprungsländer, och oberoende av om barnen söker asyl eller andra former av uppehållstillstånd, eller vistas olagligt på EU:s territorium, ställs medlemsstaterna inför samma typ av frågor och svårigheter.

I sitt meddelande från juni 2009 om inriktningen på EU-samarbetet på det rättsliga och inrikes området till och med år 2014 (Stockholmsprogrammet) [KOM(2009) 262 slutlig] tog kommissionen upp frågan om de ensamkommande barnen. I meddelandet angav kommissionen att en handlingsplan borde upprättas, för att konsolidera och komplettera tillämpliga rättsliga och finansiella instrument och stärka samarbetet med ursprungsländerna. Detta välkomnades av medlemsstaterna i september 2009, då rådet begärde att kommissionen skulle prioritera arbetet med att ta fram en handlingsplan och presentera en sådan i början av år 2010.

I Stockholmsprogrammet bekräftade Europeiska Rådet att de ensamkommande barnen aktualiserar frågor som är av gemensamt intresse och välkomnade kommissionens initiativ att upprätta en handlingsplan. Bland de områden som ansågs kräva särskild uppmärksamhet nämndes informationsutbyte och utbyte av bästa tillvägagångssätt, åldersbedömning, identifiering och efterforskning av anhöriga samt behovet av att särskilt uppmärksamma ensamkommande barn i kampen mot människohandel. Vidare borde handlingsplanen framhålla vikten av att stärka samarbetet med ursprungsländerna, både för att arbeta förebyggande och för att underlätta återvändandet av de barn som inte är i behov av internationellt skydd eller andra former av skydd.

Den 6 maj 2010 presenterade kommissionen meddelandet ”Handlingsplan om ensamkommande barn (2010-2014)”.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens syfte med handlingsplanen är att skapa en gemensam europeisk strategi för att utöka skyddet för de ensamkommande barn som kommer till EU. Strategin baseras på respekten för barnets rättigheter, såsom dessa kommer till uttryck i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och barnkonventionen. Kommissionen konstaterar att för att möjliggöra konkreta och effektiva insatser behövs det ett mer metodiskt och omfattande samarbete inom EU och med ursprungs- och transitländer. Handlingsplanen

lyfter därför fram ett antal konkreta åtgärder som kommer att genomföras under de närmaste fem åren.

2009/10:FPM91

Det föreslås inga nya initiativ i handlingsplanen, utan åtgärderna som föreslås bygger på befintliga rättsliga och finansiella instrument, och delas upp på följande fyra områden:

- bristen på jämförbar statistik mellan medlemsstaterna,
- förebygga handel med barn och migration under farliga förhållanden, bland annat genom kapacitetsbyggande i ursprungsländerna,
- mottagandeförhållanden och rättssäkerhetsgarantier i EU, däribland frågor om företrädare för barnen, åldersbedömning, och efterforskning av anhöriga, och
- finna hållbara lösningar, bestående i återvändande till och återintegrering i ursprungslandet, beviljande av skydd och integrering i EU eller vidarebosättning.

1.2.1 Statistik

Kommissionen presenterar möjliga åtgärder för att underlätta en korrekt bedömning av situationen beträffande ensamkommande barn, i syfte att kunna hitta lämpliga lösningar. Kommissionen förordar att statistikförordningen (förordning (EG) 862/2007) bör utnyttjas fullt ut av medlemsstaterna för att samla uppgifter, dvs. inte endast avseende uppgifter om ensamkommande barn som söker asyl, utan även för uppgifter om andra ensamkommande barn. Vidare anser kommissionen att EU och dess medlemsstater bör använda befintliga byråer och nätverk för att förbättra insamlandet och utbytet av information om ensamkommande barn, och ger exempel på konkreta åtgärder som kan vidtas av till exempel Frontex och EASO.

1.2.2 Förebygga handel med barn och migration under farliga förhållanden

När det gäller arbetet med att förebygga handel med barn och barns migration under farliga förhållanden identifierar kommissionen olika områden där insatser kan göras. Till exempel betonar kommissionen att migrationsfrågor bör integreras i utvecklingssamarbetet, för att på så vis bidra till att motverka grundorsakerna till migration. Vidare bör insatser sättas in i ursprungs- och transitländer, riktade till olika berörda grupper i samhället, för att förbättra möjligheterna att tidigt identifiera barn i olika riskgrupper och skydda möjliga offer för människohandel, samt för att informera om riskerna med olaglig invandring till EU. Slutligen bör EU fortsätta att främja olika insatser för att stärka ursprungs- och transitländernas kapacitet att skydda och stödja barn.

Kommissionen understryker att EU:s instrument för externt samarbete, samt nationella instrument, bör användas på ett väl samordnat sätt för att finansiera insatser på dessa områden. EU och dess medlemsstater bör också mer systematiskt verka för att bestämmelser om barns migration och samarbete i olika frågor på detta område införs i de avtal som sluts med tredjeländer.

Kommissionen tar även upp betydelsen av att EU inrättar, eller fortsätter att finansiera, skyddsprogram i tredjeländer, samt framhåller att krav måste ställas på att de tredjeländer som tar emot EU-finansiering också tillhandahåller skydd och stöd för barn utan vårdnadshavare, bland annat i fråga om åtgärder mot utnyttjande och tvångsrekrytering från exempelvis kriminella grupper.

1.2.3 Mottagandeförhållanden och rättssäkerhetsgarantier i EU

I handlingsplanen påpekar kommissionen att det i olika EU-rättsakter finns bestämmelser som avser att skydda ensamkommande barn, men att dessa bestämmelser kan se olika ut beroende på i vilket sammanhang barnet befinner sig. Kommissionen anser att mottagningsarrangemang och tillgång till relevanta rättssäkerhetsgarantier bör vara ett krav från den tidpunkt ett ensamkommande barn påträffas på EU:s territorium till dess att man har funnit en varaktig lösning för barnet. Barnet bör bland annat ha tillgång till god mat och juridiskt biträde, boende och omvårdnad, inledande utredningar, utbildning och hälsovård.

Kommissionen har mot denna bakgrund för avsikt att se till att den befintliga lagstiftningen genomförs korrekt och betonar att EU bör höja nivåerna i det skydd som erbjuds ensamkommande barn, genom att slutföra förhandlingarna i fråga om de föreslagna omarbetningarna avseende asylslagstiftningen och anta mer heltäckande lagstiftning i fråga om människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Kommissionen avser även att utvärdera om det är nödvändigt att föreslå ändringar i EU-lagstiftningen eller ett särskilt instrument i fråga om mottagandeförhållanden och rättssäkerhetsgarantier för samtliga ensamkommande barn.

Kommissionen för även fram frågan om ensamkommande barn som försvinner som en viktig fråga där gemensamma åtgärder kan vidtas, och föreslår ett utökat erfarenhetsutbyte och mer utvecklad analys av arbetet med att förhindra försvinnanden. Även svårigheterna med åldersbedömningar och efterforskning av anhöriga omnämns av kommissionen som viktiga frågor som kan vinna på ett utökat samarbete. Åtgärder som enligt kommissionen bör vidtas på dessa områden avser bland annat att utarbeta riktlinjer för bästa tillvägagångssätt och att ge stöd till samarbetet mellan medlemsstaterna. I relevanta sammanhang bör också EASO engageras för att organisera olika typer av utbildningsinsatser.

I fråga om arbetet med att finna hållbara lösningar framhåller kommissionen att sådana lösningar kan bestå i återvändande och återintegrering i ursprungslandet, beviljande av internationellt skydd eller andra former av uppehållstillstånd och integrering i EU, eller i vidarebosättning. Kommissionen betonar vikten av att beslut avseende ensamkommande barn fattas så snabbt som möjligt och helst inom sex månader.

Kommissionen avser att inom ramen för Europeiska återvändandefonden och Tematiska programmet för samarbete med tredjeland om migration och asyl prioritera finansiering av aktiviteter som avser ensamkommande barn, t.ex. avseende stöd till projekt som syftar till att övervaka och följa upp situationen efter återvändande, stöd till familjer och lokala samhällen avseende återintegrering, och stöd till projekt avseende studier och fortbildning i ursprungsländerna. Kommissionen har också för avsikt att genomföra en studie av medlemsstaternas praxis och lagstiftning i fråga om återvändande av ensamkommande barn.

När det gäller vidarebosättning i EU för ensamkommande barn som befinner sig i tredjeland som flyktingar kommer kommissionen uppmuntra medlemsstaterna att fortsätta att maximalt utnyttja möjligheterna till finansiering inom ramen för Europeiska flyktingfonden för sådana åtgärder. Vidare bör kommissionen och medlemsstaterna se till att hänsyn tas till de särskilda behov som ensamkommande barn har när det föreslagna gemensamma vidarebosättningsprogrammet för EU genomförs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet får i sig inga konsekvenser för svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet har i sig inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

I och med att många EU-länder, inklusive Sverige, under de senaste åren har varit destinationsländer för ett stort antal ensamkommande barn, har det stått klart att det finns behov av en gemensam EU-strategi för att hantera de frågor som EU:s medlemsstater ställs inför när det gäller denna särskilt sårbara grupp människor. Regeringen ser positivt på att kommissionen nu föreslår en strategi för det fortsatta EU-samarbetet på detta område och välkomnar kommissionens meddelande.

Regeringens utgångspunkt är att ensamkommande barn är en utsatt grupp med särskilda behov, och att all politik som har till syfte att hantera de svårigheter som medlemsstaterna ställs inför måste ta hänsyn till barnens behov av skydd och garantera att barnen tillförsäkras sina rättigheter enligt barnkonventionen och andra relevanta internationella instrument. Även handlingsplanen ger uttryck för denna ståndpunkt, vilket regeringen välkomnar.

Vidare anser regeringen att det ur ett barnskydds- och barnrättsperspektiv är viktigt att samtliga medlemsstater lever upp till det som man redan har kommit överens om genom den befintliga EU-lagstiftningen. Det gäller både i fråga om mottagandet av ensamkommande barn och rättssäkerhetsgarantier för dessa barn, samt i fråga om återsändandet av de barn som utan tillstånd vistas på medlemsstaternas territorium. Det är därför särskilt positivt att kommissionen anger att man har för avsikt att se till att EU-lagstiftningen genomförs korrekt av medlemsstaterna. Regeringen anser att ny lagstiftning måste grundas på ett verkligt behov och inte på brister i genomförandet av den befintliga lagstiftningen.

Regeringen anser vidare att det är viktigt att få till stånd ett fungerande återvändande för ensamkommande barn, i en process som tar hänsyn till att barnet ska behandlas med humanitet, respekt och värdighet, i enlighet med barnkonventionen. Regeringen anser att det är önskvärt att stärka samarbetet inom EU även på denna punkt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Majoriteten av medlemsstaterna ser positivt på att kommissionen har antagit handlingsplanen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Vare sig Europaparlamentet eller någon annan institution har ännu yttrat sig över meddelandet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ingen rättslig grund redovisas i meddelandet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Med utgångspunkt i kommissionens handlingsplan har rådet för rättsliga och inrikes frågor den 3-4 juni 2010 antagit rådsslutsatser om ensamkommande barn. I slutsatserna välkomnar rådet kommissionens handlingsplan.

4.2 Fackuttryck/termer