

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 5.2.2008
KOM(2008) 55 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

En särskild plats för barnen i EU:s yttre åtgärder

{SEC(2008) 135}

{SEC(2008) 136}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

En särskild plats för barnen i EU:s yttre åtgärder

1. INLEDNING

Europeiska unionen är fast besluten att främja barns rättigheter och svara på deras grundläggande behov som en integrerad del av både sin inre och yttre politik. Som en del i denna process antogs meddelandet ”Mot en EU-strategi för barnets rättigheter” den 4 juli 2006. I meddelandet föreslås hur man skulle kunna utforma en långsiktig strategi för EU om barns rättigheter.

Ett initiativ som nämns i meddelandet från 2006 är utarbetandet av en handlingsplan för barn inom de yttre åtgärderna. Avsikten med det här meddelandet, och de arbetsdokument som hör till det, nämligen *Children's Rights in External Action* och *Children in Situations of Emergency and Crisis* är att bidra till utformningen av en sådan långsiktig strategi kopplad till EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter som antogs av rådet i december 2007.

De bifogade handlingsplanerna stöder en förstärkt roll för EU i den globala utmaningen att garantera respekt och främjande av barns rättigheter och anger också vilka särskilda åtgärder som Europeiska kommissionen bör vidta.

2. VARFÖR SKA BARNEN HA EN SÄRSKILD PLATS I EU:S YTTRE ÅTGÄRDER

Hittills har frågan om barnens betydelse i samhället och om hur viktigt det är för samhället att de får en hälsosam utveckling för att fullt ut kunna utnyttja sina rättigheter, inte fått tillräcklig uppmärksamhet. Barn och ungdomar¹ utgör en tredjedel av världens befolkning och mer än hälften av befolkningen i de mest utvecklade länderna. Som grupp utgör de en särskild konstellation, med särskilda behov och rättigheter. Men deras rättigheter missbrukas och negligeras ofta och de kan inte göra sina röster hörda ens när beslut fattas i frågor som direkt berör dem.

Att investera i barn och ungdomar idag innebär att man investerar i framtiden. Unga människor som har god utbildning, positiva ideal, kunskaper och känner socialt ansvar, blir antagligen vuxna som har sunda sociala värderingar, som är redo att ge konstruktiva bidrag till den sociala och ekonomiska utvecklingen i det samhälle som de lever i. Barn och ungdomar med dessa positiva egenskaper torde också i sin tur bli föräldrar som ägnar sina egna barn stor omsorg.

¹ Begreppet *barn* omfattar alla personer under 18 år, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Att vi har lagt till ordet *ungdomar* är för att bättre återspegla hur barn ser på sig själva i olika åldersgrupper under 18 år.

I slutändan är det fundamentalt att vi uppnår bättre villkor för barn för att förhindra svaga stater och garantera en långsiktigt hållbar utveckling, social sammanhållning, stabilitet och mänsklig säkerhet på nationell, regional och global nivå.

Kampen mot de brott som främst drabbar barn, som människohandel, måste grundas på konkreta åtgärder för att skydda barn från våld och utnyttjande. Förebyggande åtgärder måste kombineras med stöd till barn som blir offer för sådana brott, så att man kan garantera att de kan rehabilitera och återhämta sig och integreras socialt på lång sikt.

EU är fast beslutet att uppnå de målsättningar som fastställs genom millennieutvecklingsmålen. Huvuddelen av dem är kopplade till barn och ungdomars välfärd och framgångsrika utveckling, även de mål som rör hälsa, utbildning, vatten och näring². De hör ihop med stora utmaningar som äventyrar barns mentala och psykiska utveckling i många delar av världen. Till dags dato tycks det troligt att inte alla länder kommer att kunna uppnå målsättningarna i millenniemålen. Därför kan man anta att möjligheten att uppnå dessa mål kommer att minska drastiskt om inte åtgärder vidtas för att ge barnen en central plats i utvecklingspolitiken.

Barnen måste få en central plats i EU:s politik för yttre förbindelser, utveckling och humanitärt bistånd på grund av sin sårbarhet. Sårbarheten beror på deras ålder, relativa brist på erfarenhet och på att de är beroende av vuxnas omsorg. De är särskilt sårbara i samband med att familjer splittras, och för kommersiellt utnyttjande och människohandel. De är särskilt utsatta för risker då en stat är svag och i samband med väpnade konflikter. De utsätts för närings- och hälsorisker, som kan äventyra deras normala utveckling och till och med hota deras liv.

Barnens rättigheter är nära kopplade till deras mödrars rättigheter. Om mödrarna inte har sexuell och reproduktiv hälsa och saknar grundläggande socialt skydd har detta direkta konsekvenser för deras barns hälsa och välbefinnande. En tredjedel av alla graviditeter i världen är varken önskade eller planerade. Hälften av de kvinnor som föder barn gör det utan hjälp av en utbildad barnmorska och mer än tre miljoner barn dör årligen i komplikationer som uppstår under eller precis efter förlossningen. Många andra barn kommer att få livslånga men på grund av att deras mödrar var sjuka under graviditeten eller på grund av osäkra förlossningar. Mer än 300 000 barn per år är hiv-positiva vid födseln³. Minst tio miljoner barn dör varje år av orsaker som skulle förebyggas innan barnet har uppnått fem års ålder.

Utbildning är fortfarande en mycket stor utmaning. 72 miljoner barn världen över går inte i skolan. 57 % av dem är flickor. För de barn som har turen att kunna gå i skolan varierar kvaliteten på undervisningen avsevärt.⁴

110 miljoner barn i världen arbetar som barnarbetare och missar därför varje möjlighet till utbildning. I många fall innebär det en överträdelse av ILO:s konvention (nr 138) om minimiålder för tillträde till arbete (1973) att anställa dessa barn. Dessutom är arbetsförhållandena på många arbetsplatser ofta farliga och barnen kan vara tvungna att arbeta som slavar eller bli offer för människohandel, vilket är en överträdelse av ILO:s konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete och konvention nr 182 om de värsta formerna

² Millenniemålen gäller fattigdom och hunger (mål 1), utbildning 2015 (mål 2), jämställdhet (mål 3), mödradödligheten (mål 5), fattigdomsrelaterade sjukdomar (mål 6) samt vatten och avlopp (mål 7).

³ *The World Health Report 2005: Make Every Mother and Child Count.*

⁴ *UNESCO – EFA Global Monitoring Report 2007.*

av barnarbete. Många ungdomar som söker arbete ställs inför stora svårigheter när de försöker hitta ett arbete med anständiga arbetsvillkor. Yrkesutbildning och fortbildningsprogram finns ofta inte och många nya arbetstagare tvingas arbeta i den informella ekonomin utan socialt skydd. Det är ytterst viktigt att utbildningen ger barn och ungdomar möjligheten att spela en aktiv roll i samhället och fullt ut bidra till att det samhälle de lever i gör framsteg.

Avsaknad av sexuell och reproduktiv hälsa samt brist på rättigheter för unga kvinnor uppmuntrar till påtvingade sexuella förbindelser, påtvingade äktenskap, oönskade graviditeter och bidrar direkt till antalet nya fall av hiv-infektioner i utvecklingsländerna.

Det finns grupper av barn och ungdomar som har speciella behov och som är särskilt utsatta för risker: barn som tillhör etniska eller andra minoriteter, migrerande barn, fördrivna barn eller flyktingar, barn som är offer för väpnade konflikter, barnsoldater, föräldralösa barn eller barn som inte har någon förälder som tar hand om dem, barn som är drabbade av hiv eller aids och barn med handikapp. Alla dessa kräver särskild uppmärksamhet. Flickor är särskilt sårbara och löper ytterligare risker.

Barn och ungdomar påverkas mer än andra av humanitära kriser, oavsett om de är orsakade av människan, såsom väpnade konflikter, eller har naturliga orsaker. Under sådana omständigheter lider barn i mycket högre grad av undernäring och sjukdomar, vilket leder till höga dödsiffror. De utgör också en stor andel av offren för truppminor. Bevärnade trupper kan lätt rekrytera barn och de blir också lätt offer för sexuellt utnyttjande, tvångsarbete och internationell människohandel. I krissituationer ökar risken för sådant missbruk eftersom det traditionella samhällets skydds- och stödmekanismer försvagas och barn kan komma att skiljas från sina familjer. Långvariga kriser kan få förödande effekt på de barn som växer upp i en sådan omgivning, och skapa förlorade generationer, med risken att konflikter och kriser blir eviga, eftersom barnen aldrig har känt till något annat än våld och instabilitet under sin uppväxt. Flickor i konfliktområden eller flyktingläger eller läger för fördrivna personer eller flyktingar är särskilt utsatta för olika slags våld, både inom familjen och sexuellt våld.

Ett annat problem är att barn och ungdomars röster sällan hörs i diskussioner och debatter om beslut som kommer att påverka deras liv inom familjen, i samhället, på lokal nationell eller internationell nivå och man bryr sig inte heller om deras åsikter. Detta är en överträdelse av artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter⁵.

3. RÄTTSLIG RAM

Barnets rättigheter är en del av de allmänna mänskliga rättigheterna som EU har åtagit sig att respektera enligt olika internationella och europeiska fördrag, särskilt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)⁶ och dess två frivilliga protokoll⁷. I barnkonventionen fastställs fyra allmänna principer som gäller alla åtgärder som rör barn: Icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätt till liv och överlevnad (artikel 6) samt åsiktsfrihet och rätten att bli hörd (artikel 12). EU ansluter sig också till Milleniedeklarationen och

⁵ I artikel 12.1 står följande: "Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad."

⁶ Hela FN:s konvention om barnets rättigheter och dess två frivilliga protokoll finns på webbplatsen www.ohchr.org.

⁷ Om barn i väpnade konflikter och om åtgärder mot handel med barn, barnpornografi och barnprostitution.

millennietvecklingsmålen. Vidare förespråkar EU att Kairoagendan och handlingsplanen från FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995 ska genomföras fullt ut. Båda dessa dokument innehåller bestämmelser om barn och ungdomars rättigheter. Slutligen stöder EU handlingsplanen En värld som passar barn som antogs vid FN:s speciella toppmöte om barn (vid en extra session i FN:s generalförsamling) 2002.

Att främja barns rättigheter och svara på deras grundläggande behov genom EU:s yttre åtgärder måste ses mot bakgrund av EU:s åtagande att främja mänskliga rättigheter i allmänhet. Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter innehåller ett uttryckligt erkännande av barnens rättigheter (artikel 24), även deras rätt till sådant skydd och sådan omsorg som är nödvändigt för deras välfärd, yttrandefrihet, rätten att bli hörd och skyldigheten att se till barnens bästa i alla åtgärder som rör dem.

Meddelandet ”Mot en EU-strategi för barnets rättigheter” från 2006 beskriver arbetet med att utforma en långsiktig strategi inom EU för barnets rättigheter, inklusive förbättrad samordning, samråd med berörda parter, effektivare inriktning av arbetet om barns rättigheter och en bedömning av hur barn påverkas av EU:s befintliga åtgärder. I meddelandet åtar sig EU att främja och stärka nätverksarbete och barns representation inom EU och i världen, och försöka få dem formellt involverade i alla samråd och åtgärder som gäller deras rättigheter och behov. I meddelandet föreslås också att man upprättar indikatorer över barns rättigheter och stärker kontrollen av vilka effekter de befintliga åtgärderna har på barn.

Ett antal av barnens rättigheter i de yttre åtgärderna täcks redan i den befintliga specifika utvecklingspolitiken på områden som utbildning⁸, hälsa⁹, sysselsättning, social integration, ett anständigt arbete¹⁰ och människohandel¹¹. Skyddet av barns rättigheter har också en särskilt viktig roll i EU:s politik om mänskliga rättigheter och demokratiseringsprocessen i tredjeländer. Det gäller särskilt i genomförandet av EU:s riktlinjer om barn och väpnad konflikt¹². Rådet antog nyligen EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter¹³, som innehåller en genomförandestrategi i vilken den första prioriteringen är att bekämpa alla typer av våld mot barn. Dessa riktlinjer betonar vikten av att stärka synnergier och förstärka interinstitutionellt samarbete. Detta omfattar initiativ som Europeiska kommissionen har lagt fram om barns rättigheter, men också en förstärkning av konsekvensen mellan åtgärder som genomförs av medlemsstaterna respektive Europeiska unionens institutioner.

Utvidgningsprocessen är också ett viktigt instrument som ger möjligheter att främja barns rättigheter. Ett av kriterierna för att bli medlem i EU är att kandidatlandet har uppnått

⁸ Utbildning: Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om utbildningens betydelse för fattigdomsbekämpningen i utvecklingsländerna, KOM (2002) 116 slutlig, och rådets resolution om utbildningens betydelse i fattigdomsbekämpningen i utvecklingsländerna.

⁹ Meddelandet ”Hälsa och fattigdomsbekämpning i utvecklingsländerna” och rådets resolution om hälsa och fattigdom samt meddelandet och åtgärdsprogrammet för att bekämpa fattigdomsrelaterade sjukdomar i utvecklingsländerna och relevanta rådsslutsatser.

¹⁰ Meddelandet ”Anständigt arbete för alla – EU:s bidrag till agendan för anständigt arbete i världen” och EU-förklaringen om globaliseringen som antogs av Europeiska rådet den 14 december 2007.

¹¹ I meddelandet ”Bekämpning av människohandel” prioriteras också barnen och den globaliserade dimensionen av människohandeln.

¹² EU:s riktlinjer om barn och väpnad konflikt, rådets dokument 15634/03, antagna av Europeiska unionens råd den 8 december 2003.

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/04_child/rights_child_en.pdf, rådets dok 16031/07.

stabilitet inom de institutioner som garanterar demokrati, rättsstaten, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Inom ramen för dessa kriterier som togs fram av Europeiska rådet i Köpenhamn 1993, främjar kommissionen en reform av mekanismer för skydd av barn och övervakar nära hur arbetet med barnens rättigheter går framåt under anslutningsprocessen.

I det här meddelandet stöder vi utarbetandet av en övergripande metod att uppnå framsteg när det gäller barns rättigheter på internationell nivå genom användning av olika tillgängliga instrumentet i EU:s yttre åtgärder. Utgångspunkten är, att för att barn ungdomar ska kunna utöva sina rättigheter, måste man uppfylla deras grundläggande behov.

EU:s humanitära bistånd ger ett akut svar som bygger på de behov som finns. Syftet är att bevara liv, förhindra och minska mänskligt lidande samt upprätthålla mänsklig värdighet samtidigt som man respekterar de grundläggande humanitära principerna mänsklighet, neutralitet, opartiskhet och oberoende. Principerna innebär att det humanitära biståndet måste ges endast utifrån behov och att särskild uppmärksamhet ska ägnas de individer i befolkningen som är mest sårbara. I detta sammanhang uppmärksammar EU:s särskilt barns och ungdomars behov. Beslut om humanitärt bistånd ”... bör fattas opartiskt och enbart grunda sig på offrens behov och intressen ...”¹⁴. De bidrar till att skydda de mänskliga rättigheterna för offer i väpnade konflikter och naturkatastrofer¹⁵, och genomförs på ett sätt som är förenligt med tillämplig internationell lagstiftning.

Det finns också åtaganden som gäller barn i specifika geografiska områden. Till exempel innehåller Cotonouavtalet bestämmelser om mänskliga rättigheter och barns rättigheter, och också om barns aktiva deltagande i det offentliga livet.¹⁶ EU:s strategier för Afrika, Västindien och Stillahavsområdet anger som prioriterade områden barnets rättigheter, barnarbete, utbildning, hälsa och grundläggande tjänster samt den särskilda uppmärksamhet som är nödvändig för sårbara barn. I de europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumenteten hänvisar man särskilt till barns rättigheter (även till frågan om barnarbete) som ett av de samarbetsområden som berättigar till stöd från gemenskapen. I EU:s strategi för Latinamerika och Wienförklaringen från de ministrar som deltog i toppmötet EU-LAC 2006 görs åtaganden för att garantera respekt för och genomförande av barnets rättigheter (artikel 5) och erkänns behovet av att skapa särskild offentlig politik för att skydda barn och ungdomar och bryta fattigdomscirkeln. Ett förbättrat samarbete mellan EU och Sydostasiatiska nationers förbund (Asean) när det gäller att bekämpa handeln med barn diskuteras särskilt i en handlingsplan som antogs vid toppmötet mellan EU och Asean i november 2007.

¹⁴ Rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd.

¹⁵ Meddelande ”Europeiska unionens roll i arbetet för att främja mänskliga rättigheter och demokratisering i tredje land”, KOM(2001) 252 slutlig.

¹⁶ Artikel 26 (ungdomsfrågor): ”... skall samarbetet inriktas på att understödja strategier, åtgärder och insatser som har till syfte att skydda barns och ungdomars rättigheter, särskilt flickors rättigheter...” och ... understödja ungdomars färdigheter, energi, innovationsförmåga och potential för att därigenom öka deras möjligheter på det ekonomiska, det sociala och det kulturella området...

Artikel 33 (institutionell utveckling och kapacitetsuppbyggnad): ”De institutionella aspekterna skall systematiskt uppmärksammas inom ramen för samarbetet, som skall inriktas på att understödja AVS-staternas ansträngningar att utveckla och stärka strukturer, institutioner och förfaranden vilka bidrar till ... främjande och understödjande av allmän och total respekt för samt skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”

4. EU:S SVAR

Syftet med detta meddelande, tillsammans med den bifogade handlingsplanen om *Children's Rights in External Action* och arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *Children in Situations of Emergency and Crisis*, är att fastställa en ram för ett sammanhållet tillvägagångssätt inom EU för att skydda och främja barns rättigheter i tredjeländer. Ett sådant tillvägagångssätt måste grundas på en holistisk och allmänt tillämplig syn på barnets rättigheter och utgöra en del av bredare strategier för utveckling och minskning av fattigdom.

Eftersom situationen för barn och ungdomar i varje land, region eller område är speciell krävs det att varje omständighet granskas för att fastställa vilka av ett antal möjliga instrument som kan ge EU ett lämpligt svar. I många länder kan regeringarna inte eller har inte i tillräcklig utsträckning åtagit sig att främja och skydda barns rättigheter. Att garantera att en äkta komplementaritet mellan EU:s olika verktyg och finansiella instrument och Europeiska utvecklingsfonden är oundgängligt. EU kommer att maximera och samordna användningen av tillgängliga instrument i de yttre åtgärderna på följande sätt:

- (1) *Barn och ungdomar i utvecklingssamarbetet.* I länder där den ekonomiska och institutionella kapaciteten är för svag för att garantera att barn har tillgång till acceptabla levnadsförhållanden och grundläggande tjänster bör EU fullt ut utnyttja utvecklingssamarbetet och de åtgärder som är avsedda för att komma åt grundorsakerna till fattigdomen. Samtidigt bör barn och ungdomars rättigheter integreras inom olika områden av nationell politik.
- (2) *Barn och ungdomar i handelspolitiken.* EU:s handelspolitik erkänner i sina formuleringar fullt ut behovet att garantera att den överensstämmer med skydd och främjande av barnets rättigheter. Inom handelspolitiken är främjandet av barnets rättigheter en del av den större agendan för hållbar utveckling. I bilaterala avtal täcks frågan om barnets rättigheter genom arbetsnormer.
- (3) *Barn och ungdomars plats i den politiska dialogen.* Mot bakgrund av vikten av den politiska dialogen mellan EU och de nationella myndigheterna bör man systematiskt i dialogen med partnerländer tänka på hur man genomför de åtaganden som har ingåtts under barnkonventionen. Samma sak gäller för EU:s åtgärder i internationella forum.
- (4) *Regionala och globala åtgärder.* Åtgärder på landsnivå kommer att kompletteras med lämpliga åtgärder på regional nivå och även på global nivå det gäller frågor som har en landsövergripande karaktär.
- (5) *Ge barn och ungdomar mer inflytande.* EU bör ta itu med problemet då länder saknar kapacitet att uppfylla de skyldigheter som gäller barnets rättigheter genom att göra det möjligt för barn och ungdomar att spela en aktiv roll i sådana frågor som berör dem direkt.
- (6) *Barn och ungdomar i det humanitära biståndet.* I länder som är på gränsen till konflikt, som är i konflikt eller just har varit i konflikt, förekommer det ofta att barns rättigheter inte erkänns eller respekteras, och att deras rättigheter regelbundet kränks. Det humanitära biståndet används i samband med humanitära kriser som beror på naturkatastrofer, när regeringar är överrumplade av skeenden, inte har kapacitet att agera eller inte vill agera. Humanitärt bistånd används bland annat i tre mycket viktiga frågor som rör barn i kriser och i akuta situationer, nämligen

- (a) barn som har skiljts från sin familj, eller barn som lever utan någon vuxen,
- (b) barn som har koppling till väpnade styrkor eller väpnade grupper,
- (c) barns utbildning i akuta situationer.

I de arbetsdokument från kommissionens avdelningar som är bifogade detta meddelande redogör vi mer i detalj för hur frågor som rör barn ska integreras i de yttre förbindelserna och frågor som rör barn ska integreras i det humanitära biståndet.