

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.5.2010
KOM(2010)213 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Handlingsplan för underåriga utan medföljande vuxen (2010 – 2014)

SEK(2010)534

1. INLEDNING

Problemet med underåriga utan medföljande vuxen blir större och större: Ett avsevärt antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer under 18 års ålder anländer till EU:s territorium utan medföljande målsman, eller lämnas ensamma sedan de har anlånt till EU:s territorium¹. Även om vissa medlemsstater upplever detta mer än andra, så är det ett fenomen som påverkar alla.

Statistiken över underåriga utan medföljande vuxen är varken tillgänglig överallt eller konsekvent. Den är mest heltäckande och jämförbar för sådana underåriga utan medföljande vuxen som ansöker om asyl. Enligt uppgifter från europeiska migrationsnätverket² kom det 2008 in sammanlagt 11 292 ansökningar om asyl från underåriga utan medföljande vuxen i de 22 medlemsstater³ som deltog i denna undersökning. År 2007 gjordes sammanlagt 8 030 asylansökningar. Ansökningarna för 2008 uppvisar alltså en ökning med 40,6 % för dessa medlemsstater. Ursprungslandet för dessa underåriga varierar, även om de flesta kom från Afghanistan, Irak och en del afrikanska länder.

Det finns många orsaker till att barn som tillhör denna särskilt sårbara kategori reser till EU. Det kan handla om flykt från krig och konflikter, fattigdom, naturkatastrofer, diskriminering eller förföljelse. Det händer även att de skickas iväg av sin familj, i förhoppning om att de ska få ett bättre liv eller för att få tillgång till utbildning och välfärd, bl.a. medicinsk vård. Andra orsaker kan vara de vill återförenas med familjemedlemmar eller har fallit offer för människohandel för att exploateras m.m.

I sitt meddelande från juni 2009⁴ drog kommissionen upp riktlinjerna för den vidare utvecklingen av EU:s strategi för barnens rättigheter⁵ och tillkännagav sina planer på att utarbeta en handlingsplan om situationen för underåriga utan medföljande vuxen. I Stockholmsprogrammet, som godkändes av Europeiska rådet den 10–11 december 2009⁶, välkomnades kommissionens planer på att utarbeta en handlingsplan som kombinerar förebyggande insatser, skyddsåtgärder och hjälp vid återvändandet⁷. I sin resolution om Stockholmsprogrammet insisterade Europaparlamentet på att en EU-handlingsplan borde ta upp frågor som skydd, hållbara lösningar med barnets bästa för ögonen och samarbete med tredjeland⁸.

I Stockholmsprogrammet uppmanas kommissionen uttryckligen att ”undersöka praktiska åtgärder för att underlätta återvändande av det stora antal underåriga utan medföljande vuxen som inte är i behov av internationellt skydd”. Analyser visar emellertid att lösningen inte endast kan bestå i återsändande – det är bara en av flera möjligheter – eftersom frågan är långt mer komplicerad och flerdimensionell än så och det finns klara gränser för medlemsstaternas handlingsfrihet när det gäller behandlingen av underåriga utan medföljande vuxen.

¹ I detta dokument är definitionen av ”underåriga utan medföljande vuxen” är hämtat från artikel 2 f i rådets direktiv 2001/55/EGC.

² Sammanfattning och nationella rapporter finns tillgängliga på Europeiska migrationsnätverkets webbplats: [http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115](http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do)

³ Undantag är Bulgarien, Cypern, Danmark, Luxemburg, och Rumänien.

⁴ KOM(2009) 262.

⁵ KOM(2006) 367.

⁶ 17024/09, s. 68.

⁷ Se även *Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet*, KOM(2010) 171 slutlig.

⁸ P7_TA(2009)0090.

För kommissionen är standarderna i FN:s konvention om barnens rättigheter en utgångspunkt för varje åtgärd som rör underåriga utan medföljande vuxen. EU:s rättsliga och finansiella instrument rörande asyl, invandring och människohandel tar redan nu, direkt eller indirekt, upp den särskilda situationen för underåriga utan medföljande vuxen och innehåller bestämmelser om ett förstärkt skydd av deras rättigheter. Men det behövs mer konsekvens och ett mer omfattande samarbete inom EU och med ursprungs- och transitländer, så att EU och medlemsstaterna kan vidta konkreta och effektiva åtgärder. Det behövs därför en gemensam EU-strategi.

Denna gemensamma strategi bör vara baserad på respekt för barnets rättigheter, såsom dessa fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter, särskilt principen om ”barnets bästa”, som ska komma i främsta rummet vid alla beslut som fattas av myndigheter⁹. Det är av största betydelse att se till att varje barn som behöver skydd får det och att alla barn, oavsett invandringsstatus, medborgarskap eller bakgrund, först och främst behandlas som barn¹⁰. Strategin måste också vara baserad på solidaritet och delat ansvar mellan medlemsstaterna och ursprungs- och transitländerna, samt på ett stärkt samarbete med organisationer i det civila samhället och internationella organisationer med sakkunskap på området.

Efter samråd med medlemsstaterna¹¹ och det civila samhällets organisationer har man, med hjälp av särskilda utredningar, i första hand rapporter från det europeiska migrationsnätverket¹² och byrån för grundläggande rättigheter¹³, kunnat konstatera en rad problem, samtidigt som flera förslag till lösningar förts fram. Dessa presenteras i handlingsplanen först med en punkt om otillräckliga uppgifter, och därefter tre områden som bör bli föremål för åtgärder: förebyggande, regionala skyddsprogram, mottagning och fastställande av hållbara lösningar. Skyddsaspekten och principen om hänsyn till barnets bästa har integrerats i alla åtgärder.

2. UPPGIFTER

Det är svårt att göra en korrekt bedömning av läget och hitta lämpliga lösningar utan en klar utvärdering som grundar sig på uttömmande, tillförlitliga och jämförbara uppgifter.

I statistikförordningen¹⁴ åläggs medlemsstaterna endast att årligen översända uppdelade uppgifter om underåriga utan medföljande vuxen som ansöker om internationellt skydd. Denna begränsning innebär att det inte finns någon harmoniserad och fullständig statistik om alla underåriga utan medföljande vuxen som reser in i EU. Statistiken borde omfatta samtliga underåriga utan medföljande vuxen.

⁹ Artikel 24 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

¹⁰ Artikel 24 i stadgan och artikel 3 i barnkonventionen.

¹¹ Inklusive svaren på en särskild enkät, rådets dokument 16869/09.

¹² Se rapporten från det europeiska migrationsnätverket.

¹³ Offentliggjord den 30 april 2009, tillgänglig på www.fra.europa.eu

¹⁴ Förordning (EG) nr 862/2007.

Kommissionen och byråerna¹⁵ bistår redan med undersökningar på detta område. Befintliga nätverk, exempelvis det europeiska migrationsnätverket, bör stödja utbytet av information och data mellan medlemsstaterna.

För att utveckla ett effektivt samarbete med ursprungs- och transitländer krävs mer kunskaper om migrationsvägar och kriminella nätverk. Sådana kunskaper kan inhämtas i samarbete med internationella organisationer och systematiskt inkluderas i de berörda ländernas migrationsprofiler. Vidare har Frontex skapat ett nätverk för riskanalys och börjat samla in information om flera indikatorer för olaglig invandring. När det gäller brottslig verksamhet är Europol redan aktivt på detta område.

¹⁵ Byrån för grundläggande rättigheter, Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex), det europeiska stödkontoret för samarbete i asylfrågor.

Bedömning och genomförande av lagstiftning

- Kommissionen kommer att föreslå att medlemsstaterna använder befintliga och möjliga ytterligare vidareuppdelningarna i statistikförordningen fullt ut i syfte att samla omfattande information om förhållandena när det gäller underåriga utan medföljande vuxen. Om målen inte kan uppnås på detta sätt bör de nödvändiga uppgifter samlas in direkt från medlemsstaternas myndigheter.

Byråer och nätverk

- EU och dess medlemsstater bör använda befintliga byråer och nätverk för att förbättra insamlingen och utbytet av information om underåriga utan medföljande vuxen genom att
 - avsevärt förstärka informationsinsamlingen mellan medlemsstater inom ramen för det europeiska migrationsnätverket och Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor,
 - förstärka Frontex och Europols respektive roller när det gäller att samla in och analysera upplysningar med hjälp av alla tillgängliga källor, inklusive information som samlats in av nätverken av sambandsmän för invandring.
- Frontex uppmanas att utarbeta
 - en årlig bedömning baserad på uppgifter som samlats in inom ramen för Frontex nätverk för riskanalys för att förse medlemsstaterna med riskanalyser rörande underåriga utan medföljande vuxen som passerar EU-medlemsstaternas yttre gränser,
 - indikatorer om sårbara grupper, vilket inkluderar underåriga utan medföljande vuxen, i rapporter om gemensamma insatser,
 - skräddarsydda riskanalyser om olika former av hot som underåriga utan medföljande vuxen ställs inför.
- Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor uppmanas att
 - samla in upplysningar och ta fram information och analyser om ursprungsländer av relevans för bedömningen av skyddsbehoven för underåriga utan medföljande vuxen, så att mer välunderbyggda beslut kan fattas,
 - övervaka problemet med underåriga utan medföljande vuxen som söker asyl, särskilt i de mest drabbade medlemsstaterna.

Insamling av information

- Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna och berörda byråer och nätverk att ta fram mer fullständig information om underåriga utan medföljande vuxen.
- Kommissionen kommer också att arbeta för att det införs ett avsnitt om underåriga utan medföljande vuxen i migrationsprofilerna för de viktigaste ursprungs- och transitländerna.

3. ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖREBYGGA MÄNNISKOHANDEL OCH MIGRATION UNDER FARLIGA FÖRHÅLLANDEN — ÖKAD SKYDDSKAPACITET I TREDJELAND

3.1. Förebyggande

Förebyggande av barns migration under farliga förhållanden och människohandel med barn är det första steget för att på ett effektivt sätt ta itu med problemet med underåriga utan medföljande vuxen. Åtgärder och strategier måste anpassas efter vilken kategori de underåriga utan medföljande vuxen kan hänföras till (till exempel asylsökande, offer för människohandel, underåriga som olagligt tar sig in på EU:s territorium för att hitta arbete eller av andra skäl) och/eller ursprungsland eller ursprungsregion. Medverkan från ursprungs- och transitländerna är av grundläggande betydelse, liksom deltagandet från det civila samhällets organisationer och internationella organisationer som verkar på fältet, och kommer inte att påverka dessa underårigas rätt att söka internationellt skydd i EU.

Det finns fyra huvudområden där insatser i första hand kan göras. För det första bör EU och medlemsstaterna fortsätta sina ansträngningar för att integrera migrationsfrågor, särskilt migration som rör underåriga utan medföljande vuxen, med utvecklingssamarbetet på viktiga områden såsom fattigdomsbekämpning, utbildning, hälso- och sjukvård, sysselsättningspolitik, mänskliga rättigheter, demokratisering och återuppbyggnad efter konflikter. Dessa insatser kommer att bidra till att motverka grundorsakerna till migration och skapa en miljö där barn kan växa upp sina hemländer med goda utsikter till personlig utveckling och en skälig levnadsstandard.

Ytterligare två olika typer av insatser skulle kunna inriktas på barnen själva och de som kommer, eller sannolikt kommer att komma i kontakt med dem. Målgruppsinriktad verksamhet för att höja medvetandet samt fortbildningsinsatser bör främjas i ursprungs- och transitländer för att förbättra möjligheterna till tidig identifiering och skydd av potentiella offer för människohandel. Insatserna bör rikta sig till såväl den bredare allmänheten som potentiella offer och deras befolkningsgrupper, brottsbekämpande myndigheter, gränsbevakningsmyndigheter och andra berörda aktörer. Andra åtgärder bör inriktas på att informera barn och deras familjer om riskerna med olaglig invandring till EU, om alternativa möjligheter till studier, fortbildning och arbete i ursprungslandet och om lagliga möjligheter att studera i EU. Ytterligare en möjlighet är att bedriva målinriktat arbete på lokal nivå, genom skolor och genom att samverka med lokalsamhällen i ursprungslandet. Personal med särskild utbildning på områdena asyl och människohandel kunde ges i uppgift att analysera risksituationer och vidta åtgärder i ett tidigt skede.

Det är också viktigt att involvera landsmän som är bosatta i EU i dessa informationsinsatser i deras ursprungsländer, och att använda informella sätt att kommunicera med lokalsamhällena i ursprungsländerna för att avliva vilseledande myter om livet i Europa. Även mediernas roll i ursprungsländerna bör analyseras.

Slutligen kommer EU att fortsätta främja utvecklingen av system för skydd av barn som knyter samman nödvändiga tjänster i alla samhällssektorer för att förebygga och motverka risken för misshandel, missbruk, exploatering och vanvård av barn, för att stödja barn som inte är i familjens vård och för att skydda barn på institutioner. EU kommer också att fortsätta stödja system för födeleregistrering, som spelar en viktig roll vid skyddet av barn eftersom de garanterar att alla barn har en rättslig identitet och därigenom tillgång till sina rättigheter.

Insatser på dessa områden kan få stöd via EU:s instrument för externt samarbete, till exempel det tematiska programmet för samarbete med tredjeland om migration och asyl (nedan kallat det tematiska programmet), geografiskt avgränsade instrument som Europeiska utvecklingsfonden, instrumentet för stöd inför anslutningen, det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet, de geografiska programmen inom ramen för instrumentet för utvecklingssamarbete. Även samordningen med de berörda internationella fonderna bör säkerställas.

Finansiering

Externa samarbetsinstrument på EU-nivå och nationell nivå bör

- användas till fullo på ett väl samordnat sätt för att finansiera projekt i tredjeland som syftar till att förebygga migration under farliga förhållanden och handel med barn, särskilt genom att tillhandahålla alternativ för barnen i hemlandet eller hemregionen.
- I partnerskap med centrala och lokala myndigheter i ursprungsländerna samt det civila samhällets organisationer och internationella organisationer finansiera
 - målgruppsinriktade informationsprogram för barn som tillhör riskgruppen och andra former av preventiva åtgärder på lokal nivå, i skolor, lokalsamhällen och familjer,
 - fortbildning av specialiserad personal i de viktigaste ursprungsområdena för att upptäcka risksituationer och ingripa tillsammans med familjer och lokalsamhällen,
 - undersökningar i de viktigaste ursprungsländerna för att bättre förstå vilka omständigheter som driver barn till migration, oavsett beroendeförhållanden.
- Stödinsatser för att skydda barn från alla former av våld och utnyttjande, särskilt i form av system för skydd av barn och födelseregistrering.

Förbindelser med tredjeland

EU och medlemsstaterna bör vidta följande åtgärder:

- Med jämna mellanrum ta upp frågor om skydd av barn i samtalen mellan EU och tredjeland om mänskliga rättigheter och migration.
- Systematiskt undersöka möjligheten att i avtal med tredjeland införa särskilda bestämmelser om dessa underårigas migration och upprätta samarbete om frågor som förebyggande, uppspårning av familjen, återvändande och återintegrering.

Kampen mot människohandel

EU och medlemsstaterna bör vidta följande åtgärder:

- Förstärka insatserna för barn som faller offer för människohandel genom att stödja och skydda dem i ett så tidigt skede som möjligt genom att hänvisa dem till särskilda tjänster i

det land där de påträffas. Stödet bör åtminstone omfatta de åtgärder som föreskrivs i direktivet om offer för människohandel¹⁶.

- Förstärka tredjelands möjligheter att bekämpa människohandel och att skydda och bistå underåriga utan medföljande vuxen med barnets bästa för ögonen och i enlighet med internationella normer och konventioner, oavsett barnens nationalitet.
- Genomföra de förebyggande åtgärderna i det handlingsorienterade dokumentet om människohandel och regionala instrument för bekämpning av människohandel.

Viseringar och information

- Medlemsstaternas konsulära tjänster bör vara noggranna i sin prövning av viseringsansökningar som ges in för barns räkning.
- Kommissionen kommer att införa en särskild hänvisning till underåriga utan medföljande vuxen i invandringsportalen för att förbättra informationen till potentiella migranter.

3.2. Skyddsprogram i tredjeland

Utan att det påverkar EU:s skyldigheter att ge skydd till behövande, bör underåriga inte tvingas ge sig ut på farliga resor till EU för att söka internationellt skydd. Det är därför viktigt att inrätta och/eller fortsätta att finansiera skyddsprogram i ursprungsländernas närhet.

I enlighet med EU:s riktlinjer om barns rättigheter¹⁷ kommer EU att ställa hårda krav på mottagare av EU-finansiering att tillhandahålla skydd och stöd för underåriga utan medföljande vuxen. Projekten ska åtminstone omfatta skolor, sjukvård, information om barnens rättigheter och upplysningar om förfarandena.

EU och medlemsstaterna bör fortsätta att bedriva följande verksamhet:

Finansiering

- Finansiera verksamhet som syftar till att tillhandahålla stöd och skydd till underåriga asylsökande och flyktingar, inklusive åtgärder mot utnyttjande och tvångsrekrytering från exempelvis kriminella gruppers sida.

Förbindelser med tredjeland

- Hjälpa tredjeländer att förbättra sin lagstiftningsmässiga och administrativa förmåga att identifiera underåriga asylsökande och offer för människohandel samt inrätta särskilda stödprogram.
- Göra insatser för att stödja och skydda barn till en del av de regionala skyddsprogrammen, som bör utvidgas till att omfatta andra regioner av stor vikt med hänsyn till migrationsströmmarna till EU och skyddsbehoven.

¹⁶ Rådets direktiv 2004/81/EG.

¹⁷ EU-riktlinjer om främjande och skydd av barns rättigheter, Europeiska unionens råd, EU:s riktlinjer om mänskliga rättigheter och internationell humanitär lagstiftning, 2009.

4. MOTTAGNING OCH RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER I EU

Mottagningsarrangemang och tillgång till relevanta rättssäkerhetsgarantier bör vara ett krav redan från den tidpunkt underåriga utan medföljande vuxen påträffas vid de yttre gränserna eller på EU:s territorium, till dess att man finner en varaktig lösning. Specialiserade organisationer i det civila samhället bör uppmanas att spela en mer aktiv roll under hela processen. Det är viktigt att vidta lämpliga åtgärder för att garantera en smidig övergångsperiod för de underåriga som, beroende på att de närmar sig 18 år och håller på att bli vuxna riskerar att förlora sitt skydd och stöd.

4.1. Förfaranden vid det första påträffandet och skyddskrav

De relevanta EU-instrumenten om migration innehåller redan bestämmelser om förstärkt skydd för underåriga utan medföljande vuxen. Dessa bestämmelser är dock kontextspecifika i så måtto att de är tillämpliga på asylsökande, flyktingar, migranter som vistas olagligt i EU och offer för människohandel. Vidare föreskriver de inte samma mottagnings- och skyddskrav. I vissa medlemsstater uppstår dessutom särskilda svårigheter i samband med gränsrelaterade situationer/transitzoner. Dessa möjliga luckor i skyddet måste åtgärdas.

En särskild omständighet är att EU-lagstiftningen inte föreskriver att det ska utses en representant från den stund som en underårig utan medföljande vuxen kommer till myndigheternas kännedom, det vill säga innan de relevanta instrumenten kan börja användas. Representation är ett uttryckligt krav endast när det handlar om asylsökande. Även om det finns viktiga skyddsfunktioner för underåriga utan medföljande vuxen i direktivet om återvändande, direktivet om tillfälligt skydd, direktivet om offer för människohandel¹⁸ och relevanta internationella instrument¹⁹, har ett visst tolkningsutrymme lämnats åt medlemsstaterna. Vidare finns det ingen gemensam uppfattning om vilka befogenheter, kvalifikationer och uppgifter som ombuden ska ha. Underåriga utan medföljande vuxen bör informeras om sina rättigheter och ha tillgång till befintliga rättsmedel och kontrollmekanismer.

Oavsett var underåriga utan medföljande vuxen påträffas, bör de separeras från vuxna, för att skydda dem, klippa banden med människohandlare eller människosmugglare samt förebygga att de blir offer (på nytt). Från det första påträffandet är det viktigt att ta fasta på skyddsfrågan och så snabbt som möjligt få klarlagt vilken kategori den underårige kan hänföras till, eftersom detta kan bidra till att identifiera de mest sårbara av de underåriga utan medföljande vuxen. Att tillämpa de olika åtgärder som föreskrivs i lagstiftningen och bygga upp förtroendet är helt avgörande för att kunna samla användbar information för identifierings- och familjeuppspårningsändamål, för att se till att underåriga utan medföljande vuxen inte försvinner samt för att kunna identifiera och lagföra människohandlare och människosmugglare.

Underåriga utan medföljande vuxen ska alltid placeras i lämpligt boende och behandlas på ett sätt som är förenligt med hänsynen till barnets bästa. I de sällsynta fall där frihetsberövande är befogat ska detta endast användas som en sista utväg och under en så kort period som möjligt och med barnets bästa som högsta prioritet.

¹⁸ Direktiven 2008/115/EG, 2001/55/EG och 2004/81/EG.

¹⁹ Internationella normer om behandling av underåriga utan medföljande vuxen, härledda ur barnkonventionen, har fastställts av kommittén för barnets rättigheter i en allmän kommentar (nr 6, 2005) *Treatment of unaccompanied children outside their country of origin*.

Ett annat allvarligt problem är att underåriga utan medföljande vuxen, som borde vara i de nationella myndigheternas vård, försvinner. Vissa faller (på nytt) offer för människohandlare, medan andra försöker återföreninga sig med familjemedlemmar eller gemenskaper i andra medlemsstater och/eller hamnar i den grå ekonomin och lever under förnedrande omständigheter.

Lagstiftning

- EU bör anta högre skyddskrav för underåriga utan medföljande vuxen genom att slutföra förhandlingarna om översyn av asylregelverket²⁰ och anta en mer omfattande lagstiftning om människohandel²¹ och sexuellt utnyttjande av barn²².
- Kommissionen kommer att se till att EU-lagstiftningen genomförs korrekt, och på grundval av en konsekvensanalys, bedöma om det är nödvändigt att göra målinriktade ändringar eller införa ett särskilt instrument som fastställer gemensamma normer om mottagande av och stöd till alla underåriga utan medföljande vuxen med avseende på förmyndare, juridisk representation, tillgång till inkvartering och omvårdnad, inledande samtal, utbildning m.m.

Analys och utbyte av information

- EU bör analysera tidigare erfarenheter när det gäller att förhindra att underåriga utan medföljande vuxen försvinner och främja bästa praxis.
- Medlemsstaterna uppmanas att
 - prioritera rapporteringen av försvunna personer i Schengens informationssystem i fall där underåriga utan medföljande vuxen avviker eller försvinner,
 - överväga att införa kontrollmekanismer för att övervaka hur förmyndarskap fungerar och därigenom säkerställa att barnets bästa tas tillvara under hela beslutsprocessen och, i synnerhet, att förhindra missbruk.

Byråer

- Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor uppmanas att organisera fortbildningsverksamheter och utarbeta bästa praxis när det gäller mottagningsvillkor, asylförfaranden och integrering av underåriga utan medföljande vuxen.

²⁰ Förslag om ändring av rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, KOM(2008)815, rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, KOM (2008)820, rådets förordning (EG) nr 2725/2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen, KOM (2008) 825, rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, KOM(2009)554, och rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, KOM(2009)551.

²¹ Förslag till direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer för sådan verksamhet och om upphävande av rambeslut 2002/629/RIF, KOM(2010)95 slutlig.

²² Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF, KOM(2010)94 slutlig.

- Frontex uppmanas att
 - komplettera utbildningsprogrammet för gränsbevakningspersonal med en specifik modul som främst tar upp frågan om hur man upptäcker särskilt kritiska situationer när det gäller underåriga utan medföljande vuxen, till exempel när barn utsätts fallit offer för människohandel,
 - inkludera ett separat avsnitt om sårbara grupper, bland annat underåriga utan medföljande vuxen, i samarbetsavtal som ingås med tredjeland,
 - ge tekniskt stöd till gränsmyndigheter i tredjeland med avseende på gränsrelaterade åtgärder med anknytning till underåriga utan medföljande vuxen.

Finansiering

Kommissionen planerar att vidta följande åtgärder:

- Använda tillgängliga medel effektivt för att stödja europeiska nätverk av förmyndare, utbyta bästa praxis och utarbeta riktlinjer, gemensamma läroplaner och utbildningslösningar m.m.
- Bistå medlemsstater som uppfyller kraven med finansiering av mottagningsarrangemang som uppfyller de särskilda behov som dessa underåriga har.

4.2. Åldersbedömning och uppspårning av familjer

Frågan om åldersbedömning är känslig, eftersom den är avgörande för utlösandet av en rad processuella och rättsliga garantier i den berörda EU-lagstiftningen, liksom skyldigheten att respektera kraven på uppgiftsskydd vid registrering av uppgifter om underåriga utan medföljande vuxen i databaser som Eurodac.

Förfaranden och metoder för åldersbedömning varierar och frågor om deras tillförlitlighet och proportionalitet uppkommer ofta. Möjligheten att överklaga är inte alltid garanterad²³. Experter har framhållit att förmyndaren bör vara närvarande under alla steg av förfarandet och att barn bör behandlas som barn till dess att motsatsen har bevisats.

Uppspårning av familjen är en mycket viktig aspekt av principen om att familjer så långt möjligt ska hållas samman. Uppspårningen är också kopplad till förpliktelser i berörda EU-instrument: en underårig kan exempelvis inte avvisas om han eller hon inte sänds tillbaka till en familjemedlem, en utsedd vårdnadshavare eller lämpliga mottagningsfaciliteter i den stat till vilken den underåriga ska återsändas. Medlemsstaterna har dock stora problem med att spåra upp familjer.

- Kommissionen kommer att utfärda riktlinjer för bästa praxis tillsammans med vetenskapliga och juridiska experter och i samarbete med Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor, som ska sammanställa tekniska dokument om åldersbedömning.

²³

Se rapporten från det europeiska migrationsnätverket.

- Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor uppmanas att organisera fortbildning om åldersbedömning, förbereda en modul till det gemensamma europeiska asylcurriculumet och en handbok om bästa praxis.
- Medlemsstaterna bör använda informationssystemet för visering (VIS), när detta har tagits i drift, för att kontrollera varje berörd underårig persons identitet, förutsatt att han eller hon är registrerad och utan att avvika från villkoren i artikel 19 i VIS-förordningen²⁴.
- Kommissionen planerar att vidta följande åtgärder:
 - Stödja medlemsstater som ger varandra ömsesidigt bistånd vid spårning av familjer i länder där en medlemsstat har skapat fungerande nätverk för detta ändamål.
 - Främja en gemensam strategi (dvs. riktlinjer för bästa praxis) för åldersbedömning och uppspårning av familjer, varibland hur man tar sig an dessa frågor i samband med överklaganden.

5. ATT FINNA HÅLLBARA LÖSNINGAR

Hållbara lösningar bör baseras på en individuell bedömning med barnets bästa för ögonen, och ska bestå i

- återvändande till och återintegrering i ursprungslandet, eller
- beviljande av internationellt skydd eller någon annan form av rättslig status som för det möjligt för underåriga att integrera sig väl i den medlemsstat där de bosatta, eller
- vidarebosättning.

- De behöriga myndigheterna bör snarast möjligt fatta beslut om dessa underårigas framtid (helst inom sex månader), med hänsyn till skyldigheten att försöka spåra familjen, undersöka andra möjligheter till återintegrering i barnet hemland och bedöma vilken lösning som är bäst för barnet.

5.1. Återvändande och återintegrering i ursprungslandet

Sannolikt är det i många fall bäst för barnet att återförenas med sin familj och att växa upp i sin egen sociala och kulturella miljö. Med hänsyn till detta bör medlemsstaterna uppmuntras att ta fram innovativa partnerskapslösningar med aktuella tredjeländer som är ursprungs- eller transitländer, exempelvis genom att finansiera olika typer av utbildning. Återvändande är dock endast ett alternativ bland andra och det är viktigt att alltid ha barnets bästa för ögonen. Frivilligt återvändande ska om möjligt prioriteras.

Direktivet om återvändande²⁵ innehåller flera bindande rättssäkerhetsgarantier rörande underåriga som ska ha införlivats med nationell rätt senast i december 2010, vilket kommer att leda till avsevärda förbättringar i flera medlemsstater. Dock har även EU-lagstiftningen vissa luckor i skyddet av underåriga utan medföljande vuxen. Bland annat har

²⁴ Förordning (EG) nr 767/2008.

²⁵ Rådets direktiv 2008/115/EG.

medlemsstaterna möjlighet att från direktivets tillämpningsområde undanta tredjelandsmedborgare som grips i samband med olaglig passage av den yttre gränsen. Följaktligen kan inte underåriga utan medföljande vuxen inom denna kategori komma i åtnjutande av direktivets rättssäkerhetsgarantier. Medlemsstaterna är inte desto mindre bundna av garantier och grundläggande rättigheter i nationell lagstiftning, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, FN:s barnkonvention och Europarådets instrument. Denna situation bör bli föremål för närmare analys.

Även om det finns skillnader beträffande reglerna om vårdnad och förmyndarskap när det gäller asylsökande underåriga och beträffande det bistånd som tillhandahålls i samband med återvändandeprocessen, bör hänsyn tas till behovet av kontinuerligt stöd i asyl- och återvändandeförfaranden. EU:s återtagandeavtal omfattar underåriga fullt ut. Eftersom de måste tillämpas i enlighet med de garantier som föreskrivs på andra håll i EU-lagstiftningen, innehåller de inga särskilda bestämmelser om skydd av underåriga.

Biståndet till underåriga bör vara en kontinuerlig och stabil process, som även omfattar återvändandefasen och fasen efter återvändandet. Under alla omständigheter måste återvändandet genomföras på ett säkert och barnanpassat sätt, med hänsyn till om det rör sig om en flicka eller en pojke. Problemet är att se till att den underåriga återsänds med full respekt för internationella normer och att vederbörande accepteras i sin hemmiljö. Arbetet på fältet är avgörande för att se till att familjen och det lokala samhället välkomnar den underåriga tillbaka, för att undvika stigmatisering och, i fråga om människohandel, förebygga att barnet faller offer på nytt. Detta kan uppnås genom att man erbjuder möjligheter att delta i utbildnings- eller fortbildningsprogram, och genom att man bistår ursprungsländerna att ge barn och unga framtidsutsikter i form av studier och arbete. Återintegreringen bör också övervakas för att säkerställa att inga allvarliga problem uppstår.

Åtgärder som syftar till att följa bestämmelser rörande underåriga i direktivet om återvändande kan berättiga till stöd²⁶ från Europeiska återvändandefonden. Stödet till tredjeländer i deras arbete för att lösa problemet med underåriga utan medföljande vuxen har fortsatt hög prioritet i det tematiska programmet. Medlemsstaterna och länder utanför EU bör använda dessa resurser på ett mer ändamålsenligt sätt.

Kommissionen planerar att vidta följande åtgärder:

Finansiering

- Prioritera finansiering av verksamhet med inriktning på underåriga utan medföljande vuxen inom ramen för återvändandefonden och det tematiska programmet, bland annat genom att
 - stödja projekt som syftar till att övervaka och följa upp situationen efter återvändande, särskilt för barn som fallit offer för människohandel,
 - främja barns återförening med sina föräldrar genom uppspårning av familjen i medlemsstaterna och ursprungsländerna,
 - stödja familjer och lokala samhällen i samband med återintegrering,

²⁶

Se dokumentet SOLID 2008-21.

- hjälpa myndigheter i ursprungsländerna att hantera återvändande, inrätta utbildningscentrum, stödja familjer och underåriga som har återvänt, skydda offer för människohandel och förhindra att personer som varit utsatta för människohandel faller offer på nytt m.m.,
- undersökningar och forskning,
- stödja projekt och strategier som skapar möjligheter till studier och fortbildning i ursprungsländerna som alla underåriga kan delta i.

Övervakning av lagstiftning

- Offentliggöra en undersökning om medlemsstaternas praxis och lagstiftning i fråga om återvändande när det gäller underåriga utan medföljande vuxen samt om situationen för de underåriga som omfattas av återtagandeavtal.
- Främja barnvänlig bästa praxis i medlemsstaterna.

5.2. Internationell skyddsstatus, annan rättslig status och integrering av underåriga utan medföljande vuxen

Underåriga utan medföljande vuxen bör beviljas flyktingstatus eller subsidiärt skydd i enlighet med EU-lagstiftningen. Med hänsyn till deras särskilt utsatta situation är åtgärder för att stödja deras integrering i värdlandet av största vikt. Relevanta åtgärder skulle kunna finansieras genom Europeiska flyktingsfonden.

EU:s lagstiftning och politik behandlar inte situationen för underåriga som inte kan återvända, och därmed blir beviljandet av uppehållstillstånd av humanitära eller andra skäl en fråga för den nationella lagstiftningen. I fall där återvändande inte är möjligt eller där integrering i bosättningslandet anses ligga i barnets intresse, bör underåriga utan medföljande vuxen tilldelas en rättslig status som ger dem rätt till åtminstone samma rättigheter och skydd som tidigare. Lämplig inkvartering bör skaffas fram. Det är viktigt att underåriga får stöd på vägen mot en lyckad integrering i värdlandet.

Finansiering

Medlemsstaterna uppmanas att maximera användningen av de befintliga finansieringsmöjligheterna inom ramen för Europeiska flyktingsfonden och fonden för integration av tredjelandsmedborgare.

- Kommissionen planerar att vidta följande åtgärder:
 - Stärka åtgärder med anknytning till underåriga utan medföljande vuxen när den fastställer prioriteringar för EU:s insatser i de årliga arbetsprogram som antas för dessa fonder.
 - Överväga hur man i nästa generation av finansiella instrument, det vill säga från 2014, kan ta hänsyn till underåriga utan medföljande vuxen i samband med migrationsförvaltningen.
 - Finansiera projekt för integrering av underåriga utan medföljande vuxen som beviljats rättslig status, med särskild betoning på program som syftar till att stödja rehabilitering av offer för våld mot barn eller människohandel.

Utvecklingen av strategier

- Den särskilda frågan om underåriga utan medföljande vuxen bör behandlas närmare inom ramen för EU:s och medlemsstaternas integrationspolitik, genom utbyte och vidareutveckling av bästa praxis m.m.
- Kommissionen planerar att vidta följande åtgärder:
 - Ta itu med de särskilda problemen med underåriga utan medföljande vuxen i den nya EU-agendan för integrering av migranter.
 - Se närmare på dessa underårigas specifika situation i en planerad undersökning om behandlingen av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU, men som tillfälligtvis inte kan återsändas och bedöma om det behövs och är tillrådligt att skapa en gemensam ram vad gäller underåriga utan medföljande vuxen som inte kan återsändas.

5.3. Vidarebosättning

Vidarebosättning i EU för underåriga utan medföljande vuxen som lever som flyktingar i tredjeländer kan också vara ett alternativ, efter noggrann granskning av vad som är bäst för barnet och om det inte finns någon annan hållbar lösning²⁷. Vid dessa bedömningar kommer medlemsstaterna att samarbeta på nära håll med FN:s flyktingkommissariat och berörda organisationer i det civila samhället.

- Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna att fortsätta utnyttja finansieringsmöjligheterna inom ramen för Europeiska flyktingfonden maximalt i samband med vidarebosättningsåtgärder.

²⁷ KOM(2009) 447.

- Kommissionen och medlemsstaterna bör se till att hänsyn tas till dessa underårigas särskilda behov vid genomförandet av det föreslagna gemensamma vidarebosättningsprogrammet för EU.

6. SLUTSATS

Denna handlingsplan syftar till att föreslå konkreta lösningar på de problem som uppkommer när ett betydande antal underåriga utan medföljande vuxen anländer till EU:s territorium, utan att göra något som helst avkall på barnets rättigheter och principen om hänsyn till barnets bästa. Den bör ses som en utgångspunkt för en långsiktig process och dess genomförande är beroende av stöd och insatser från alla de berörda aktörernas sida: EU-institutioner och EU-byråer, medlemsstater, tredjeland och det civila samhället. Under åren framöver kommer ytterligare åtgärder att föreslås, och dessutom kan det bli aktuellt att genomföra undersökningar, analyser och konsekvensbedömningar.

Kommissionen kommer att rapportera om genomförandet av handlingsplanen i mitten av 2012 och 2015, och kan komma att föreslå en översyn av handlingsplanen och/eller kompletterande åtgärder.