



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.9.2012
COM(2012) 554 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**Delrapport om genomförandet av handlingsplanen för underåriga utan medföljande
vuxen**

{SWD(2012) 281 final}

I. INLEDNING

I maj 2010 antog kommissionen en handlingsplan för underåriga utan medföljande vuxen (2010–2014)¹, som följdes av antagandet av rådets slutsatser om underåriga utan medföljande vuxen i juni 2010². I handlingsplanen och rådets slutsatser läggs en gemensam EU-övergripande strategi fram som grundar sig på principen om barnets bästa. Man identifierar de viktigaste områdena för åtgärder, t.ex. förebyggande åtgärder, mottagning och fastställande av hållbara lösningar, som ska genomföras med hjälp av en rad praktiska åtgärder vidtagna av Europeiska unionens (EU:s) institutioner och organ, EU:s medlemsstater och andra berörda parter.

I handlingsplanen och rådets slutsatser uppmanas kommissionen att rapportera om genomförandet i mitten av 2012. Denna halvtidsrapport belyser utvecklingen mellan maj 2010 och juni 2012 och anger vilka områden som kräver större uppmärksamhet och riktade åtgärder under de kommande två åren. Rapporten åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionen³, som innehåller en mer detaljerad beskrivning av åtgärder som genomförts av EU:s institutioner och byråer samt de nationella myndigheterna i EU:s medlemsstater. I förekommande fall hänvisas det även till andra aktörers åtgärder. Rapporten och kommissionens arbetsdokumentet grundas på undersökningar, samråd med medlemsstaterna och kontinuerlig dialog med det civila samhällets organisationer.

II. NUVARANDE SITUATION

Utvecklingen under de senaste två åren visar att ensamkommande barn⁴ inte bara är ett tillfälligt fenomen utan ett långsiktigt inslag i migrationen till EU, och att det finns behov av en gemensam EU-strategi för denna grupp av migranter.

Det fortsätter att finnas en rad olika och med varandra sammanhängande orsaker till att barn anländer ensamma. Vissa flyr från väpnade konflikter, naturkatastrofer, diskriminering eller förföljelse. Världshändelser såsom konflikten i Afghanistan och Irak, eller de politiska oroligheterna i samband med den arabiska våren, är viktiga bidragande faktorer till sådana migrantströmmar. Afghanistan och Irak var de viktigaste ursprungsländerna för ensamkommande barn i EU under 2009⁵, och dessa länder fortsatte att vara stora ursprungsländer under 2010, tillsammans med länderna på "Afrikas horn"⁶. Vissa barn lämnar inte sina hemländer av egen fri vilja, utan skickas iväg av sina familjer för att undvika politiska förföljelse, eller för att få tillgång till utbildning och välfärd som de inte har tillgång till hemma, eller helt enkelt för att komma ifrån fattigdomen och hitta sysselsättning i EU⁷, medan andra försöker att ansluta sig till familjemedlemmar som redan befinner sig på EU:s territorium. Vissa ensamkommande barn är också offer för människohandel.

¹ KOM(2010) 213 slutlig.

² Rådets slutsatser om underåriga utan medföljande vuxen från det 3 018:e mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i Luxemburg den 3 juni 2010.

³ Kommissionens arbetsdokument, SWD (2012) 281

⁴ Begreppet kallas *underåriga utan medföljande vuxen* i artikel 2 f i rådets direktiv 2001/55/EG.

⁵ Under 2009 var Afghanistan, Somalia och Irak de tre viktigaste ursprungsländerna för ensamkommande barn i EU. Frontex (2010) *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

⁶ 'Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics', EMN, <http://www.emn.europa.eu> available under 'EMN Ad-Hoc Queries/Protection' (nr. 367).

⁷ Särskilt i Frankrike, se Frontex (2010) *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

Såsom beskrivs i handlingsplanen finns det inte mycket statistik över denna grupp av migranter, och trots vissa förbättringar i uppgiftsinsamlingen gäller detta fortfarande. De tillförlitligaste uppgifterna är de som rör ensamkommande barn som ansökt om asyl. 2011 gjordes 12 225 asylansökningar i EU:s 27 medlemsstater – ungefär samma antal som tidigare år⁸ – vilket tyder på att denna typ av migration fortfarande är mycket omfattande. Det finns inte lika mycket tillgänglig information om andra typer av strömmar av ensamkommande barn. Under 2011 uppgick det rapporterade antalet uppehållstillstånd som utfärdas av medlemsstaterna till ensamkommande barn till 4 406⁹. Totalt sett finns det belägg för att det inte har skett någon betydande minskning av antalet barn som anländer till EU, och detta kommer sannolikt inte att förändras under de kommande åren.

Omfattningen och typen av strömmar varierar fortfarande från en medlemsstat till en annan. I vissa medlemsstater kommer ensamkommande barn främst som asylsökande. Sverige är ett exempel. Där har antalet asylansökningar som lämnats in av ensamkommande barn konsekvent stigit från år till år, från 1 510 under 2008 till 2 655 under 2011. I Tyskland nästan tredubblades antalet asylansökningar från denna grupp migranter från 765 till 2 125 under samma period¹⁰.

I andra medlemsstater är asylströmmarna relativt sett mindre betydande jämfört med barn som anländer som irreguljära migranter. Detta är fallet för Italien och Spanien, som 2010 utfärdade förstagångstillstånd till 2 278 respektive 819 ensamresande barn som inte sökte asyl¹¹. En ökande andel av dessa irreguljära migrationsströmmar beror på den politiska oron i bl.a. nordafrikanska länder. Så har t.ex. Italien under de senaste åren noterat att strömmar av ensamkommande barn från traditionella ursprungsländer såsom Albanien har minskat, medan de ökat från sociopolitiskt instabila länder i Afrika och Mellanöstern.

En sista grupp medlemsstater är transitländer, som tar emot mycket få asylsökande ensamkommande barn – oftast mindre än 60 per år¹² – men som vissa barn måste resa igenom för att nå sitt destinationsland. De flesta central- och östeuropeiska länderna ingår i denna kategori.

III: UPPGIFTSINSAMLING

Insamlingen av uppgifter fortsätter att vara en av de största utmaningarna. Det faktum att ensamkommande barn inte är någon homogen grupp, och hanteras av olika myndigheter, innebär att det inte regelbundet samlas in uppgifter från medlemsstaterna om alla ensamkommande barn. Det finns tillförlitlig statistik för ensamkommande asylsökande barn men färre uppgifter om dem som har migrerat irreguljärt eller dem som har fallit offer för människohandel.

Det har dock skett stora förbättringar både vad gäller insamling och utbyte av kvantitativa och kvalitativa uppgifter under de senaste två åren. 2011 års översyn av riktlinjerna för

⁸ 10 845 under 2010, 12 245 under 2009 och 11 715 under 2008. Källa: Eurostat.

⁹ Källa: Eurostat

¹⁰ Källa: Eurostat.

¹¹ Motsvarande siffror för ensamkommande barn som ansökt om asyl under 2010 låg på 15 för Spanien och 305 för Italien. Källa: Eurostat.

¹² T.ex. så lämnades det under 2011 in 10 asylansökningar av ensamkommande barn i Tjeckien och Litauen, 20 i Slovakien, 25 i Bulgarien, 55 i Rumänien samt 60 i Ungern och Slovenien. Inga sådana ansökningar registrerades i Estland och Lettland. Källa: Eurostat.

uppgiftsinsamling enligt artikel 6 i statistikförordningen¹³ har möjliggjort för Eurostat att samla in uppgifter om ytterligare en kategori tillstånd, nämligen uppehållstillstånd som utfärdats för ensamkommande barn som inte ansöker om asyl eller som inte har beviljats uppehållstillstånd utan är offer för människohandel, vilket ger en ungefärlig uppfattning om omfattningen av och dynamiken i den icke-asylrelaterade migrationen¹⁴. I september 2010 offentliggjorde Frontex en riktad riskbedömning med en analys av antalet ensamkommande barn som är asylsökande, vilka deras nationaliteter är och vilka rutter de använt och hur man kan underlätta deras migration¹⁵. Det europeiska migrationsnätverket har fortsatt att spela en viktig roll när det gäller utbytet av uppgifter om ensamkommande barn. En särskild undersökning som genomfördes under det första kvartalet 2012 har gett uppdaterad statistik och information om praxis när sådana barn ansöker om asyl¹⁶.

Den nyligen inrättade Europeiska stödkontoret för asylfrågor¹⁷ medverkar också i utbytet och övervakningen av uppgifter. I kontorets arbetsprogram för 2012 anges att det ska inrättas ett system för informationsutbyte och övervakning på området för ensamkommande barn och att kapaciteten för information om ursprungsland ska vidareutvecklas¹⁸.

Det fortsatta arbetet

Det krävs ytterligare insamling och utbyte av kvantitativa och kvalitativa uppgifter – däribland könsuppdelad statistik – av medlemsstaterna, EU-institutionerna, EU-byråerna samt av icke-statliga och internationella organisationer. Det är nödvändigt att ytterligare förbättra jämförbarheten av uppgifter som samlats in från olika håll i EU. Medlemsstaterna uppmanas att fortsätta att samla in uppgifter om ensamkommande asylsökande barn, men även om dem som är irreguljära migranter eller offer för människohandel. Framförallt måste uppgifter om människohandel som rör underåriga delas upp ytterligare för att man ska få information om ensamkommande barn som är offer för människohandel.

Insamlingen bör inte begränsas till tidpunkten då ensamkommande barn anländer till en medlemsstat. Det är nödvändigt att förbättra förståelsen av vad som händer med dem när de väl befinner sig på EU:s territorium. Om möjligt bör medlemsstaterna samla in kvantitativa och kvalitativa uppgifter om antalet ensamkommande barn som avviker från vårdinrättningar samt vilken typ av tjänster och stöd som de får under olika etapper i de tillämpliga förfarandena (såsom påskyndade förfaranden, gränsförfaranden, åldersbedömningar, familjespårning och förordnande av förmyndare osv.). Slutligen bör man också samla in statistiska uppgifter om antalet ensamkommande barn som sänds tillbaka¹⁹.

¹³ Förordning (EG) nr 862/2007.

¹⁴ Eurostat, *First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship* http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth

¹⁵ Frontex (2010) *Unaccompanied Minors in the Migration Process*.

¹⁶ Ad-Hoc Query_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics ref. nr 367. Se det europeiska migrationsnätverkets hemsida: <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

¹⁷ Förordning (EU) nr 439/2010 av den 19 maj 2010 om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor.

¹⁸ Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Arbetsprogram 2012: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/Easo/Easo_2011_00110000_sv_tra.pdf

¹⁹ Generaldirektoratet för inrikes frågor, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors HOME/2009/RFXX/PR/1002*, Final report, December 2011, s. 27, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm.

Kommissionen kommer att genomföra en studie 2013–2014 för att samla in uppgifter inom EU om barn i straff-, civil- och förvaltningsrättsliga förfaranden, vilket utgör en del av ett pilotprojekt som stöds av Europaparlamentet. Kommissionen kommer då att samla in statistik baserat på relevanta indikatorer och överlämna en översikt över ensamkommande barns medverkan i administrativa rättsliga förfaranden i EU.

Europeiska stödkontoret för asylfrågor kommer att fortsätta att underlätta utbytet av information och kunskap genom expertmöten som ägnas åt ensamkommande barn. I slutet av 2012 kommer Europeiska stödkontoret för asylfrågor att skriva en rapport om information om ursprungsländer gällande Afghanistan, och kommer därvid att ta upp relevanta specifika frågor beträffande utsatta grupper, däribland ensamkommande barn.

IV. FÖREBYGGANDE AV MIGRATION UNDER FARLIGA FÖRHÅLLANDEN OCH MÄNNISKOHANDEL

I handlingsplanen betonas att förebyggande av migration under farliga förhållanden och människohandel med barn är det första steget för att komma åt problemet med ensamkommande barn. Därför har EU och medlemsstaterna fortsatt att integrera migrationsfrågor, särskilt barns migration, i utvecklingsarbetet. De har också bedrivit informations- och utbildningskampanjer för att förbättra möjligheterna till tidig identifiering av offer för människohandel och för att informera barn och deras familjer om riskerna med irreguljär migration. Dessutom har man utvecklat integrerade system för skydd av barn.

Under de tematiska programmen om asyl och migration och investera i människor samt genom det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter och finansieringsinstrumentet för utvecklingsarbete²⁰ har EU finansierat projekt för att förebygga migration under farliga förhållanden och människohandel, för att öka medvetenheten om barn som är utsatta för risker och för att utbilda specialiserad personal som kan upptäcka risksituationer. EU har också fortsatt att stödja tredjeländer i deras arbete med att förbättra de rättsliga och administrativa kapaciteten att identifiera barn som är asylsökande och offer för människohandel²¹.

Nationell finansiering och EU-finansiering av center i ursprungsländer såsom Senegal, Marocko, Moldavien, Egypten, Kenya, Guatemala och Bolivia, som ger skydd och utbildning till underåriga, har gett goda resultat²². Informationskampanjer också inletts, och kapacitetsuppbyggande verksamhet för de nationella myndigheterna och gränsvakter håller på att genomföras²³.

En viktig del i arbetet med att förebygga migration under farliga förhållanden och människohandel har varit fortlöpande kontakter med tredjeländer. Ensamkommande barn diskuterades inom ramen för dialogerna om mänskliga rättigheter²⁴. EU fortsatte att

²⁰ Se kommissionens arbetsdokument i fotnot 3 för en fullständig förteckning över projekten.

²¹ Se föregående fotnot.

²² Uppgifter har lämnats av Belgien, Italien, Nederländerna, Spanien, Sverige och Österrike.

²³ Uppgifter har lämnats av Bulgarien, Finland, Förenade kungariket, Grekland, Irland, Italien, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Spanien och Ungern.

²⁴ Dialoger om mänskliga rättigheter med Afrikanska unionen, Bangladesh, Egypten, Georgien, Indien, Israel, Japan, Jordanien, Kambodja, Kanada, kandidatländerna (Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Turkiet), Kazakstan, Kirgizistan, Kina, Laos, Libanon och Vitryssland.

genomföra EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter²⁵. Det förväntas att 2012 års översyn av riktlinjerna kommer att ytterligare fokusera på de mest utsatta, t.ex. ensamkommande barn.

Problemet med ensamkommande barn behandlas inom ramen för dialoger om migration och rörlighet, såsom partnerskapet mellan EU och Afrika om migration, rörlighet och sysselsättning och Rabatprocessen om migration och utveckling. Det diskuterades i mars 2011 vid mötet i arbetsgruppen för sociala frågor och migration med Marocko, samt i den dialog om migration, rörlighet och säkerhet med Tunisien och Marocko som inleddes i oktober 2011. Särskilda åtgärder som rör ensamkommande barn förtecknas också i handlingsplanen 2012–2016 för Pragprocessen²⁶.

Mottagarländerna delade praxis och erfarenheter när det gäller att hantera denna grupp av migranter inom ramen för G8 och plattformen mellan EU och Förenta staterna för samarbete om migration och flyktingfrågor. Under 2011 stod Spanien värd för ett seminarium om ensamkommande barn som en del av plattformen, vilket möjliggjorde ett utbyte av åsikter och praxis bland EU:s medlemsstater och Förenta staterna²⁷.

För att förbättra informationen till potentiella migranter har kommissionen tagit med en särskild hänvisning till ensamkommande barn i EU:s invandringsportal som lanserades i november 2011²⁸.

Det fortsatta arbetet

EU och medlemsstaterna måste fortsätta att diskutera frågan om ensamkommande barn inom ramen för utvecklingssamarbetet. Det är mycket viktigt att få till stånd ett ökat informationsutbyte om initiativ som genomförs och planerade åtgärder för att maximera användningen av tillgängliga resurser. Diskussionerna om EU:s budgetram för 2014–2020 bör leda till en bättre samordning av medel utifrån²⁹.

Det finns även ett behov av fortsatt engagemang med ursprungs- och transitländerna. Ett stabilt samarbete med tredje länder kommer att hjälpa EU och medlemsstaterna att bättre förstå deras behov, vilket i sin tur kommer att stödja utformningen och genomförandet av framtida projekt. Det är viktigt att detta samarbete inte begränsas till förebyggande åtgärder, utan att man också behandlar andra relevanta frågor, såsom återförening av familjer, säkerställande att barn kan återvända i trygghet och riskerna att de åter utsätts för människohandel. Dessa frågor bör också tas upp inom ramen för partnerskapen för rörlighet och i dialoger med de viktigaste ursprungsländerna.

Ytterligare utbyten med tredje länder som är bestämmelseländer för ensamkommande barn bör uppmuntras, inte bara för att utbyta erfarenheter och bra metoder, utan också för att hitta konkreta lösningar för förebyggande arbete, spårning av familjer och säkert återvändande.

²⁵ EU-riktlinjer om främjande och skydd av barns rättigheter, Europeiska unionens råd, *EU:s riktlinjer om mänskliga rättigheter och internationell humanitär lagstiftning*, 2009.

²⁶ Handlingsplan för Pragprocessen för perioden 2012–2016, se bilagan punkt I.3 och II.4.

²⁷ Seminarium *Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*, 31 maj 2011, Madrid.

²⁸ See <http://ec.europa.eu/immigration>, avsnittet *Avoiding the risks*, rubriken *Children travelling alone: http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\$en#anchor3*.

²⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén., *En budget för Europa 2020* [KOM(2011) 500 slutlig].

V. MOTTAGANDE OCH RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER I EU

Handlingsplanen tar upp vikten av mottagningsåtgärder som ska säkerställa att lämplig vård och stöd ges till ensamkommande barn som befinner sig på EU:s territorium. EU har därför fortsatt att stärka dessa åtgärder och tillgången till relevanta rättssäkerhetsgarantier för dessa barn.

Det har föreslagits ändringar i kodexen om Schengen gränserna och konventionen om tillämpning av Schengenavtalet i syfte att förbättra hanteringen av ensamkommande barn vid gränserna. Dessa ändringar kommer att innebära att det införs ett utbildningsprogram för gränskontrolltjänstemän om ensamkommande barn och att det formellt upprättas en förteckning över nationella kontaktpunkter för samråd om underåriga som kommer att bli obligatoriskt att använda. Den Frontex-ledda gemensamma insatsen Hammer ledde till operativa riktlinjer för hanteringen av barn, inbegripet ensamkommande barn, vid de yttre gränserna. Ett seminarium om ensamkommande barn som passerar EU:s yttre gränser för att söka skydd, vilket anordnades under det belgiska ordförandeskapet, utmynnade i ett antal rekommendationer för de nationella myndigheterna och transnationella aktörer³⁰.

När det gäller ensamkommande asylsökande barn håller EU på att slutföra förhandlingarna om en översyn av asylregelverket som förväntas stärka skyddet av denna grupp av migranter. I december 2011 antogs skyddsdirektivet³¹. Direktivet stärker bestämmelsen om spårning av familjemedlemmar och innehåller för första gången en vägledande förteckning över de överväganden som ska beaktas vid fastställandet av barnets bästa.

I april 2011 antog Europaparlamentet och rådet direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (direktivet om människohandel)³². Direktivet innehåller nya bestämmelser om hjälp, stöd och skydd för ensamkommande barn som är offer för människohandel. Medlemsstaterna är nu skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de särskilda åtgärderna för att hjälpa och stödja barn som har fallit offer för människohandel vidtas, efter en individuell bedömning av de särskilda omständigheterna kring varje enskilt barn och med vederbörlig hänsyn till barnets åsikter, behov och önskemål, så att man kan hitta en varaktig lösning för barnet. Dessutom bör medlemsstaterna också utse en förmyndare eller en företrädare från det att barnet har identifierats av myndigheterna.

Kommissionen har inrättat en expertgrupp för ensamkommande barn i migrationsprocessen för att utbyta åsikter och praxis om olika frågor på detta område³³. Det första tematiska mötet hölls den 21 juni 2011 och ägnades åt förmyndarskap. Mötet bekräftade att förmyndarskap är

³⁰ Seminarium med titeln *Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*, 9–10 december 2010, Bryssel. Seminariet medfinansierades av kommissionen (Fonden för yttre gränser) och var inriktat på skydd av barn från det första påträffandet, och resulterade i ett antal rekommendationer.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet. EUT L 337 av den 20 december 2011, s. 9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:SV:PDF>

³² EUT, L 101 av den 15 april 2011, s. 1: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:SV:PDF>

³³ Expertgrupp för ensamkommande barn i migrationsprocessen (e02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Vid dessa möten deltar experter från EU:s medlemsstater, icke-statliga organisationer, internationella organisationer samt EU:s institutioner och organ.

en mycket viktig del för att skydda barnen, och det fastställdes att även om det inte finns en enhetlig modell för förmyndarskap så finns det gemensamma utmaningar i EU, exempelvis behovet att utbilda förmyndare. För att stödja förmyndarskapnätverk har kommissionen finansierat projektet *European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in practice* som ska genomföras av stiftelsen Nidos³⁴. Kommissionen har även finansierat ett projekt som leds av nederländska Defence for Children, vilket resulterade i utarbetandet av grundläggande normer för förmyndare för ensamkommande barn³⁵, och ett projekt som syftar till att förbättra kvaliteten på förmyndarskap och omvårdnad av ensamkommande asylsökande barn i Centraleuropa³⁶.

Under 2012 har Europeiska stödkontoret för asylfrågor prioriterat inrättandet av en arbetsgrupp om åldersbedömning, i syfte att tillhandahålla teknisk dokumentation och en handbok om åldersbedömning³⁷. Under våren 2012 skickade Europeiska stödkontoret för asylfrågor ett frågeformulär till medlemsstaterna och det civila samhällets organisationer för att bedöma nuvarande politik och praxis i EU. Resultaten kommer att tjäna som underlag för stödkontorets framtida arbete och bidra till utarbetandet av riktlinjer.

Expertgruppen för ensamkommande barn gjort en noggrann granskning av familjespårning³⁸. Slutsatsen var att utan ursprungsländernas medverkan så kan man inte hitta familjer, vårdnadshavare eller lämpliga vårdinrättningar för underåriga, man kan inte återställa familjeband eller återföra underåriga till en säker miljö. Spanien och Frankrike presenterade hur de samarbetar med ursprungsländerna och Italien förklarade hur spårning utförs av Internationella organisationen för migration (IOM). Trots de olika synsätt som medlemsstaterna antagit i frågan om familjespårning kunde vissa regler och praxis som utvecklats på nationell nivå delas mellan medlemsstaterna. Därför föreslogs att ett frågeformulär skulle utarbetas för att inventera informationen och dela bästa praxis när det gäller familjespårning.

I 2010 års jämförande rapport från byrån för grundläggande rättigheter om asylsökande barn i EU:s medlemsstater som skilts från sina föräldrar (*Separated, asylum-seeking children in EU Member States*), undersöktes möjligheterna för och erfarenheter hos ensamkommande barn i tolv medlemsstater. Den identifierade bra arbetsmetoder och brister i de befintliga systemen när det gäller sådana aspekter såsom logi, tillgång till hälso- och sjukvård, utbildning, rättsliga ombud, socialarbetarnas roll, åldersbedömning, spårning av och återförening med familjen³⁹.

I februari 2011 antog kommissionen EU:s agenda för barns rättigheter, som tar upp skydd för barn i utsatta situationer, däribland ensamkommande barn. En av åtgärderna som diskuteras är att främja användningen av Europarådets riktlinjer 2010 om rättssystem som tar hänsyn till barns behov, vilka innehåller bestämmelser om ensamkommande barn. Dessutom stöder och

³⁴ 2011 gemenskapsåtgärder inom Europeiska flyktingfonden.

³⁵ Projektet *Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe* som drivs av nederländska Defence for Children finansierades av Daphne III-programmet och slutfördes under 2011. Se <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

³⁶ *Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries* som genomförs av Internationella organisationen för migration,

³⁷ Europeiska stödkontoret för asylfrågor, 2012 arbetsprogram: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_SV_TRA.pdf

³⁸ Sammanträde den 26 mars 2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailgroup.cfm?groupId = 2402>

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf

uppmuntrar agendan utbildning på EU-nivå för domare och andra rättstillämpare när det gäller hur man på bästa sätt får barn att delta i rättsliga förfaranden.

Under 2011 uppdaterade Europeiska stödkontoret för asylfrågor modulen om hörande av barn inom det europeiska asylcurriculumet. Denna modul är inriktad på utbildningsbehoven hos asylhandläggare när det gäller frågor som rör jämställdhet, trauma och ålder. Den ser även till att intervjuer med underåriga sker på ett barntillvänt sätt⁴⁰.

Finansiering utgör fortfarande en viktig del i den praktiska utvecklingen av EU:s gemensamma strategi för ensamkommande barn. Under 2011 godkände Europaparlamentet ett pilotprojekt, som ska tillhandahålla 1 000 000 euro för finansiering av projekt om förebyggande, mottagande, skydd och integration av ensamkommande barn⁴¹. Genom att erkänna begränsningarna med en sektorsinriktad strategi sammanför 2011 års förslag till förordning om asyl och migration⁴² ekonomiskt stöd för integration, migration, asyl och hantering av återvändande, och tillgodoser behoven hos olika grupper av tredjelandsmedborgare, däribland ensamkommande barn, på ett mer övergripande och samordnat sätt.

Det fortsatta arbetet

EU har åtagit sig att göra en översyn av asylregelverket i slutet av 2012. Kommissionen har föreslagit ett mer omfattande skydd för ensamkommande barn och menar att man bör se till att de relevanta bestämmelserna om denna grupp av migranter införlivas i lagstiftningen. Så långt som möjligt bör seminarier som organiseras för att diskutera införlivandet av direktivet om människohandel och skyddsdirektivet, liksom andra framtida direktiv på asylområdet, beröra frågan om ensamkommande barn.

Kommissionen kommer att fortsätta att säkerställa att EU:s lagstiftning beträffande ensamkommande barn genomförs korrekt och att möjliga brister i skyddet åtgärdas.

Europeiska stödkontoret för asylfrågor kommer i samarbete med Frontex att överväga ytterligare möjligheter till utbildning när det gäller hantering av ärenden som berör barn vid EU:s yttre gränser som skulle innefatta ålders- och bevisprövningsförfaranden. Det kommer också att underlätta ytterligare informationsutbyte och kunskapsspridning med hjälp av en rad expertmöten om ensamkommande barn.

Med stöd av Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor och medlemsstaterna kommer kommissionen att fortsätta att arbeta med familjespårning både i EU och i tredjeländer, för att identifiera och främja bästa praxis. EU och medlemsstaterna bör ytterligare främja samarbetet med ursprungsländerna för ensamkommande barn.

Kommissionen kommer att fortsätta att bidra med ytterligare finansiella resurser för projekt som rör ensamkommande barn. Man måste dock öka ansträngningar för att utnyttja medlen. Medlemsstaterna och organisationer i det civila samhället uppmanas att lägga fram konkreta förslag till hur den gemensamma EU-strategi för ensamkommande barn ska genomföras. Ett

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>

⁴¹ Budgetpost 18 03 18: *Pilotprojekt – analys av mottagande, skydd och integrationspolitik för ensamkommande barn.*

⁴² Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om inrättande av asyl- och migrationsfonden, KOM(2011) 751.

viktigt bidrag skulle kunna åstadkommas genom nya projekt som är inriktade på bästa praxis för att förhindra att barn försvinner från vårdinstitutioner samt för att förbättra boendestandarder och hantera situationer när de uppnått 18 års ålder. Slutligen är det nödvändigt att säkerställa att det finns ekonomiska resurser efter 2013. Den framtida asyl- och migrationsfonden bör underlätta finansieringen av projekt för ensamkommande barn.

VI. FINNA HÅLLBARA LÖSNINGAR

De flesta av EU:s medlemsstater har införlivat återvändandedirektivet⁴³ i nationell lagstiftning. Detta har lett till betydande förbättringar av skyddet av ensamkommande barn i flera medlemsstater. Då direktivet införlivades lades särskild tonvikt vid dessa barn under möten i kontaktkommittén om återvändandedirektivet.

Genom Europeiska återvändandefonden har kommissionen finansierat ett projekt om den europeiska plattformen för återvändande av ensamkommande barn och ett om det europeiska återintegreringsinstrumentet, som drivs av den nederländska tjänsten för repatriering, Dienst Terugkeer & Vertrek, som bl.a. har ensamkommande barn som målgrupp. Studien om praxis för underårigas återvändande som finansieras av kommissionen ger medlemsstaterna en checklista för att uppnå bästa praxis när det gäller barns återvändande till tredjeländer⁴⁴. Europeiska återvändandefondens arbetsprogram för 2011 uppmanar till insatser för att spåra familjemedlemmar och övervaka underåriga som har återvänt och inrättandet av mottagningscentrum för ensamkommande barn som har återvänt till sina hemländer.

Europeiska flyktingfonden och Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare prioriterar denna grupp av migranter, så länge den relevanta verksamheten kan beviljas ökad medfinansiering⁴⁵.

Tillägget i mars 2012 till Europeiska flyktingfonden⁴⁶ om inrättandet av ett gemensamt vidarebosättningsprogram stärker EU:s roll när det gäller att ge internationellt skydd till ensamkommande barn. Genom att tillhandahålla finansiella incitament uppmanas medlemsstaterna att medverka till vidarebosättningen i EU för ensamkommande barn som har beviljats flyktingstatus i ett land utanför EU.

Det fortsatta arbetet

Rapporten om tillämpningen av återvändandedirektivet som kommissionen ska utarbeta före utgången av december 2013 kommer bl.a. att noggrant undersöka genomförandet av bestämmelserna om ensamkommande barn.

Återvändandefonden kommer att fortsätta att göra medel tillgängliga för verksamhet för denna grupp av migranter. Medlemsstaterna och det civila samhällets organisationer uppmanas att fullt ut använda de ekonomiska medel som finns tillgängliga i fonden.

⁴³ Direktiv 2008/115/EG, EUT L 348 av den 24 december 2012, s. 98: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:SV:PDF>

⁴⁴ Generaldirektoratet för inrikes frågor, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors* HOME/2009/RFX/PR/1002, Final report, December 2011, s. 27, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, s. 160.

⁴⁵ 75 % istället för 50 %.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets beslut nr 281/2012/EU av den 29 mars 2012 om ändring av beslut nr 573/2007/EG om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritets och hantering av migrationsströmmar”.

Kommissionen kommer att fortsätta att förespråka att ensamkommande barn tas med i de prioriteringar för vidarebosättning som planeras i asyl- och migrationsfondens unionsprogram för vidarebosättning för 2014–2020.

VII. SLUTSATSER

EU:s handlingsplan för underåriga utan medföljande vuxen och rådets slutsatser har varit viktiga steg i att forma en gemensam, rättighetsbaserad strategi för denna grupp av migrerande barn.

EU:s gemensamma strategi har gjort det möjligt att hålla effektivare övergripande strategiska diskussioner om hur man ska hantera barnens situation, oavsett deras administrativa migrationsstatus. Den har även underlättat diskussionerna i EU:s institutioner, nationella myndigheter, mellanstatliga och icke-statliga organisationer inom olika politiska områden, och möjliggjort ett förbättrat utbyte av kunskap och praxis rörande ensamkommande barn. EU:s gemensamma hållning har säkerställt att större vikt har lagts vid finansieringen av åtgärder för att ta itu med situationen för dessa barn. Att uttryckligt ange barnets bästa som ledstjärna för politiken har bidragit till bestämmelser som säkerställer ett ökat skydd i EU:s nya rättsliga instrument för denna särskilt utsatta migrantgrupp.

Att ensamkommande barn anländer till EU:s territorium är inte en tillfällig händelse utan ett långsiktigt inslag i migrationen till EU. Det finns, och kommer också fortsättningsvis att finnas, behov av en gemensam EU-strategi för ensamkommande barn, så att man kan fortsätta att reagera effektivt och med full respekt för barnets rättigheter på denna komplexa och transnationella utmaning, på både nationell och europeisk nivå.

Under de senaste två åren har kommissionen ägnat särskild uppmärksamhet åt att säkerställa en bättre samordning och samstämmighet mellan olika rättsliga, finansiella och politiska instrument som rör ensamkommande barn. De åtgärder som vidtagits har bidragit till en förbättrad insamling av uppgifter, förebyggande av migration under farliga förhållanden och människohandel, skydd av barn när de väl befinner sig i EU och fastställande av hållbara lösningar.

Att utveckla en gemensam EU-strategi för ensamkommande barn är en fortlöpande och stegvis process. Det krävs ytterligare ansträngningar för att sprida kunskap om detta fenomen och för att utforma och genomföra lagstiftning och andra åtgärder så att man kan garantera ett tillfredsställande skydd av barn och, i synnerhet, förbättra metoderna för att hitta hållbara lösningar. I detta sammanhang gav konferensen om ensamkommande barn som anordnades av det danska ordförandeskapet och Rädda barnen i juni 2012 ett mycket värdefullt underlag för den andra delen av handlingsplanens genomförande.

Kommissionen kommer att fortsätta att prioritera finansiering av projekt för ensamkommande barn. Medlemsstaterna och internationella och icke-statliga organisationer uppmanas att till fullo utnyttja de tillgängliga ekonomiska resurserna för detta. När asyl- och migrationsfonden väl har inrättats bör detta instrument också kunna garantera en enhetlig finansiering av verksamhet för denna kategori av migranter. EU kommer att fortsätta att finansiera initiativ i tredjeländer och regioner genom sina instrument för externt bistånd i frågor som rör ensamkommande barn.

EU:s övriga institutionella aktörer uppmanas också att undersöka vilken kapacitet de kan avsätta för att bidra till ett effektivare genomförande. Såsom viktiga aktörer på området

uppmannas internationella statliga och icke-statliga organisationer att fortsätta att bidra till genomförandet av EU:s gemensamma strategi.

EU och medlemsstaterna måste öka sina ansträngningar för att samarbeta med ursprungs-, transit- och destinationsländer utanför EU genom att främja en gemensam EU-strategi för ensamkommande barn. Situationen för dessa barn bör fortsätta att behandlas i samband med extern migrationspolitik i enlighet med den övergripande strategin för migration och rörlighet. Framsteg när det gäller frågor som att återförena familjer eller säkerställa ett riskfritt återvändande kan inte uppnås utan ursprungsländernas medverkan. Slutligen måste arbetet med att förebygga migration under farliga förhållanden med tredjeländer samordnas med utvecklingsstödet.