



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.5.2010
KOM(2010)213 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Handlingsplan om uledsagede mindreårige (2010-2014)

SEK(2010)534

1. INDLEDNING

Uledsagede mindreårige er et stigende problem: et stort antal tredjelandstatsborgere eller statsløse personer under 18 år ankommer til EU uden at være ledsaget af en ansvarlig voksen eller efterlades alene, efter at de er kommet ind på EU's område¹. Selv om problemet er langt mere udbredt i nogle medlemsstater end i andre, er alle berørt.

Statistikker om uledsagede mindreårige er ikke særlig udbredte eller ensartede. De er mest omfattende og sammenlignelige for de uledsagede mindreårige, som søger om asyl. Ifølge oplysninger fra Det Europæiske Migrationsnetværk² blev der i 2008 indgivet i alt 11 292 ansøgninger om asyl af uledsagede mindreårige i de 22 medlemsstater³, der deltog i undersøgelsen. I 2007 blev der indgivet i alt 8 030 asylansøgninger. Ansøgningerne i 2008 udgør således en stigning på +40,6 % for disse medlemsstater. De uledsagede mindreårige er af forskellig nationalitet, men der var flest, som var statsborgere i Afghanistan, Irak og nogle afrikanske stater.

Der er mange årsager til, at denne særlig sårbare gruppe af børn ankommer: de flygter fra krige og konflikter, fra fattigdom eller naturkatastrofer, fra diskrimination eller forfølgelse; de sendes af sted af deres familie i håbet om et bedre liv eller adgang til uddannelse og velstand, herunder lægebehandling; de kommer for at slutte sig til familiemedlemmer; de er ofre for menneskehandel dømt til udnyttelse osv.

Kommissionen redegjorde i sin meddelelse fra juni 2009⁴ for den videre udvikling af EU's strategi for børns rettigheder⁵ og annoncerede en handlingsplan om uledsagede mindreårige. I Stockholmprogrammet, som fik Det Europæiske Råds opbakning den 10.-11. december 2009⁶, bifaldes Kommissionens hensigt om at udarbejde en handlingsplan, som skal vedtages af Rådet, og som kombinerer foranstaltninger til forebyggelse, beskyttelse og støttet tilbagesendelse⁷. Europa-Parlamentet insisterer i sin beslutning om Stockholmprogrammet på, at en EU-handlingsplan skal behandle spørgsmål som beskyttelse, varige løsninger, der varetager barnets tarv bedst muligt, og samarbejde med tredjelande⁸.

I Stockholmprogrammet anmodes Kommissionen udtrykkeligt om at "undersøge praktiske foranstaltninger, der kan lette tilbagesendelsen af et stort antal uledsagede mindreårige, som ikke kræver international beskyttelse". Men undersøgelser viser, at tilbagesendelse ikke er hele løsningen - men kun én af mulighederne - fordi problemet er langt mere komplekst, og fordi der er klare grænser for medlemsstaternes handlefrihed, når det drejer sig om uledsagede mindreårige.

Kommissionen vil lade de krav, der er fastlagt i FN-konventionen om barnets rettigheder (UNCRC), være udgangspunkt for enhver handling vedrørende uledsagede mindreårige. EU's

¹ Definitionen af "uledsagede mindreårige" i dette dokument følger af artikel 2, litra f), i Rådets direktiv 2001/55/EF.

² Sammendrag og nationale rapporter findes på webstedet for Det Europæiske Migrationsnetværk: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;?directoryID=115>.

³ Undtaget var Bulgarien, Cypern, Danmark, Luxembourg og Rumænien.

⁴ KOM(2009) 262.

⁵ KOM(2006) 367.

⁶ 17024/09, s. 68.

⁷ Jf. også "Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet", KOM(2010) 171 endelig.

⁸ P7_TA(2009)0090.

lovgivningsinstrumenter og finansielle instrumenter vedrørende asyl, indvandring og menneskehandel vedrører allerede direkte eller indirekte den særlige situation, uledsagede mindreårige befinder sig i, og giver øget beskyttelse af deres rettigheder. Men der er brug for større sammenhæng og samarbejde inden for EU og med hjem- og transitlande, således at EU og medlemsstaterne kan finde konkrete og mere effektive løsninger. Der er derfor brug for en fælles EU-tilgang.

Denne fælles tilgang bør bygge på respekt for barnets rettigheder, som anført i EU's charter om grundlæggende rettigheder og i UNCRC, navnlig princippet om barnets tarv, som skal komme i første række i enhver foranstaltning, som de offentlige myndigheder træffer i forhold til børn⁹. Det er afgørende at sikre, at ethvert barn, som har brug for beskyttelse, får den, og at alle børn uanset indvandrerstatus, statsborgerskab eller baggrund først og fremmest behandles som børn¹⁰. Tilgangen skal også bygge på solidaritet og fælles ansvar mellem medlemsstater og hjem- og transitlande, samt på et øget samarbejde mellem specialiserede civilsamfundsorganisationer og internationale organisationer.

Efter høring af medlemsstater¹¹ og civilsamfundsorganisationer og på grundlag af specifikke undersøgelser, primært rapporter fra Det Europæiske Migrationsnetværk¹² og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder¹³, er der blevet peget på adskillige problemer og løsningsforslag. Disse præsenteres i handlingsplanen først med et punkt om utilstrækkelige data efterfulgt af tre hovedområder, hvor der bør sættes ind: forebyggelse, regionale beskyttelsesprogrammer, modtagelse og identifikation af holdbare løsninger. Beskyttelse og princippet om barnets tarv er integreret i alle foranstaltninger.

2. DATA

Det er ikke muligt at vurdere situationen korrekt eller finde hensigtsmæssige løsninger uden at have et klart billede baseret på omfattende, pålidelige og sammenlignelige data.

Forordningen om statistikker¹⁴ forpligter kun medlemsstaterne til at indberette årlige opdelte statistiske oplysninger om uledsagede mindreårige, som ansøger om international beskyttelse. Denne begrænsning betyder, at der ikke findes harmoniserede og komplette statistikker over alle uledsagede mindreårige, der kommer ind i EU. Statistikkerne bør derfor omfatte alle uledsagede mindreårige.

Kommissionen og agenturerne¹⁵ bistår allerede med undersøgelser af dette spørgsmål. Eksisterende netværk, såsom Det Europæiske Migrationsnetværk, bør støtte udvekslingen af oplysninger og data mellem medlemsstaterne.

Der er behov for flere oplysninger om migrationsruter og kriminelle netværk for at kunne udvikle et effektivt samarbejde med hjem- og transitlande. Oplysningerne kunne indhentes i samarbejde med internationale organisationer og kunne indgå systematisk i

⁹ Artikel 24 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og artikel 3 i UNCRC.

¹⁰ Artikel 24 i chartret og art. 3 i UNCRC.

¹¹ Herunder svarene fra spørgeskemaundersøgelsen, Rådsdokument 16869/09.

¹² Jf. rapport fra Det Europæiske Migrationsnetværk

¹³ Offentliggjort den 30. april 2009, findes på www.fra.europa.eu.

¹⁴ Forordning (EF) nr. 862/2007.

¹⁵ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex), og Det Europæiske Asylstøttekontor.

migrationsprofilerne for de pågældende lande. Frontex har endvidere indført et risikoanalysenetværk og etableret dataindsamling om flere indikatorer for ulovlig migration. Med hensyn til kriminelle aktiviteter er Europol allerede aktiv.

Vurdering og gennemførelse af lovgivning

- Kommissionen vil foreslå, at medlemsstaterne udnytter de eksisterende og mulige yderligere opdelinger i forordningen om statistikker fuldt ud til at indhente omfattende data om uledsagede mindreårige. Hvis målene ikke nås på denne måde, bør de nødvendige oplysninger indhentes direkte fra administrationerne i medlemsstaterne.

Agenturer og netværk

- EU og medlemsstaterne bør benytte eksisterende agenturer og netværk til at forbedre dataindsamlingen og udvekslingen af oplysninger om uledsagede mindreårige ved:
 - at forbedre informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne væsentligt inden for rammerne af Det Europæiske Migrationsnetværk og Det Europæiske Asylstøttekontor
 - at styrke Frontex's og Europols rolle i forbindelse med indhentning og analyse af data ved at benytte alle til rådighed værende kilder, herunder oplysninger indhentet af netværket af indvandringsforbindelsesofficerer.
- Frontex opfordres til at udarbejde:
 - årlige vurderinger baseret på data indhentet af Frontex's risikoanalysenetværk for at give medlemsstaterne risikoanalyser om uledsagede mindreårige, der krydser EU-medlemsstaternes eksterne grænser
 - indikatorer om sårbare grupper såsom uledsagede mindreårige i rapporter om fælles operationer
 - skræddersyede risikoanalyser om, hvilke former for trusler uledsagede mindreårige står overfor.
- Det Europæiske Asylstøttekontor opfordres til:
 - at indhente data og udarbejde oplysninger om de enkelte hjemlande og analyser, som har relevans for vurderingen af uledsagede mindreåriges behov for beskyttelse, således at der kan træffes mere velunderbyggede beslutninger
 - at følge med i, hvordan problemet med uledsagede mindreårige, der søger om asyl, udvikler sig, navnlig i de hårdest ramte medlemsstater.

Tilvejebringelse af oplysninger

- Kommissionen vil opfordre medlemsstater og relevante agenturer og netværk til at tilvejebringe mere fyldestgørende data om uledsagede mindreårige.
- Kommissionen vil slå et slag for, at der indgår et afsnit om uledsagede mindreårige i migrationsprofilerne for de vigtigste hjem- og transitlande.

3. FOREBYGGELSE AF FARLIG MIGRATION OG MENNESKEHANDEL - ØGET BESKYTTELSESKAPACITET I TREDJELANDE

3.1. Forebyggelse

Forebyggelse af farlig migration og handel med børn er første skridt til at kunne løse problemet med uledsagede mindreårige effektivt. Foranstaltninger og politikker skal afpasses efter den gruppe af uledsagede mindreårige, der er tale om (f.eks. asylansøgere, ofre for menneskehandel, børn, der rejser ulovligt ind på EU's område for at arbejde eller andet), og/eller hjemlandet/hjemregionen. Inddragelsen af hjem- og transitlandene er altafgørende, hvilket også gælder samarbejdet med civilsamfundsorganisationer og internationale organisationer, der arbejder i felten, og vil ikke anfægte uledsagede mindreåriges ret til at søge international beskyttelse i EU.

Der er fire hovedområder, hvor der kan sættes ind. For det første må EU og medlemsstaterne fortsætte deres arbejde med at integrere migration, navnlig migration af uledsagede mindreårige, i udviklingssamarbejdet på nøgleområder som fattigdomsbekæmpelse, uddannelse, sundhed, arbejdsmarkedspolitik, menneskerettigheder, demokratisering og genopbygning efter konflikter. Dette arbejde vil bidrage til at gøre noget ved de bagvedliggende årsager til migration og skabe et miljø, hvor børn kan vokse op i deres hjemland med gode udsigter til personlig udvikling og ordentlige levevilkår.

To yderligere områder kunne rettes mod børnene selv og dem, som er - eller som sandsynligvis vil være - i kontakt med dem. Måltrettet oplysningsarbejde og uddannelse bør fremmes i hjem- og transitlande for at skabe bedre mulighed for tidligt at identificere og beskytte potentielle ofre for menneskehandel. Disse foranstaltninger skal være rettet mod den brede offentlighed samt mod potentielle ofre og deres lokalsamfund, retshåndhævende myndigheder, grænsevagter og andre relevante aktører. Lignende foranstaltninger bør fokusere på at oplyse børn og deres familier om de risici, der er forbundet med ulovlig migration til EU, om alternative muligheder for at studere, blive uddannet og arbejde i hjemlandet og om mulighederne for lovligt at studere i EU. Andre foranstaltninger kunne være målrettet arbejde på lokalt niveau gennem skoler og ved at samarbejde med lokalsamfund i hjemlandet. Personale med en specifik viden om udvandring og menneskehandel kunne foretage risikoanalyser og træffe foranstaltninger på et tidligt tidspunkt.

Det er også vigtigt at inddrage diasporaer i EU i dette oplysningsarbejde i deres hjemland samt at bruge uformelle informationskanaler til lokalsamfund i hjemlandene for at aflive myter om livet i Europa. Man bør også overveje mediernes rolle i hjemlandene.

Endelig vil EU fortsat fremme udviklingen af børnebeskyttelsessystemer, som forbinder de forskellige nødvendige tjenester på tværs af alle sektorer for at forebygge og reagere på risici for vold, misbrug, udnyttelse og forsømmelse af børn, for at støtte børn, som ikke er i familiens hænder, og for at yde børn anbragt i institution beskyttelse. EU vil også fortsat støtte fødselsregistreringssystemer, som spiller en vigtig rolle i beskyttelsen af børn, fordi de sikrer, at alle børn har en retlig identitet og dermed adgang til rettigheder.

Foranstaltninger på disse områder kan understøttes af EU's instrumenter for eksternt samarbejde, såsom det tematiske program for samarbejde med tredjelande på områderne migration og asyl, i det følgende benævnt det "tematiske program", geografiske instrumenter såsom Den Europæiske Udviklingsfond, instrumentet til førtiltrædelsesbistand, det

europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument og de geografiske programmer under instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde. Dette bør koordineres med de relevante interne midler.

Finansiell støtte

EU's og de nationale instrumenter for eksternt samarbejde bør:

- udnyttes fuldt ud på en velkoordineret måde med henblik på at finansiere projekter i tredjelande for at forebygge farlig migration og handel med børn, navnlig ved at tilbyde alternativer i hjemlandet/hjemregionen som sigter på at komme børn til gode
- i partnerskab med centrale og lokale myndigheder fra hjemlandet, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer finansiere:
 - målrettede oplysningsprogrammer for børn i risikogruppen samt andre former for forebyggende foranstaltninger på lokalt niveau, i skoler, lokalsamfund og familier
 - uddannelse af specialiseret personale i de vigtigste oprindelsesområder for at kunne påpege risikofyldte situationer og gribe ind sammen med familier og lokalsamfund
 - undersøgelser i de største hjemlande for at få en større forståelse af, hvad der får børn til at migrere ledsaget eller alene.
- støtte foranstaltninger, der har til formål at beskytte børn mod enhver form for vold eller udnyttelse, navnlig systemer til beskyttelse af børn og fødselsregistreringssystemer.

Forbindelser med tredjelande

EU og medlemsstaterne bør:

- regelmæssigt rejse spørgsmål om beskyttelse af børn i dialoger mellem EU og tredjelande om menneskerettigheder og migration
- systematisk og efter aftale med tredjelandene undersøge muligheden for at indføre særlige bestemmelser vedrørende migration af uledsagede mindreårige og iværksætte samarbejde om emner såsom forebyggelse, opsporing af familier, tilbagevenden eller reintegrering.

Bekæmpelse af menneskehandel

EU og medlemsstaterne bør:

- styrke foranstaltninger vedrørende børneofre for menneskehandel ved at hjælpe og beskytte disse børn på et så tidligt tidspunkt som muligt ved at henvise dem til særlige tjenester i det land, hvor de bliver fundet. Denne bistand bør som minimum omfatte bestemmelserne i direktivet om ofre for menneskehandel¹⁶

¹⁶ Rådets direktiv 2004/81/EF.

- styrke kapaciteten i tredjelande til at bekæmpe menneskehandel samt til at beskytte og hjælpe uledsagede mindreårige under hensyntagen til barnets tarv og internationale krav og konventioner, uanset barnets nationalitet
- gennemføre forebyggelsesforanstaltningerne i det handlingsorienterede dokument om menneskehandel og støtte regionale instrumenter til bekæmpelse af menneskehandel.

Visa og oplysninger

- Medlemsstaternes konsulære tjenester bør omhyggeligt vurdere visumansøgninger, der indgives på børns vegne.
- Kommissionen vil indsætte specifik henvisning til uledsagede mindreårige i indvandringsportalen for at give potentielle indvandrere bedre oplysninger.

3.2. Beskyttelsesprogrammer i tredjelande

Uden at det berører EU's forpligtelser til at yde beskyttelse til folk i nød, bør mindreårige ikke være nødt til at begive sig ud på farlige rejser til EU for at søge international beskyttelse. Det er derfor vigtig at etablere og/eller fortsætte med at finansiere beskyttelsesprogrammer tæt på hjemlandene.

I overensstemmelse med EU-retningslinjerne for børns rettigheder¹⁷ vil EU fortsat pålægge modtagere af EU-midler høje krav om beskyttelse og bistand til uledsagede mindreårige; projekter skal som minimum omfatte uddannelsesfaciliteter og sundhedspleje samt oplysninger om deres rettigheder og om procedureerne.

EU og medlemsstaterne bør fortsat:

Finansiel støtte

- finansiere foranstaltninger, som sigter på at yde mindreårige asylansøgere og flygtninge beskyttelse og bistand, herunder foranstaltninger til bekæmpelse af udnyttelse og tvangsarbejde, f.eks. af kriminelle grupper.

Forbindelser med tredjelande

- støtte tredjelande i deres indsats for at forbedre deres lovgivningsmæssige og administrative kapacitet til at identificere mindreårige asylansøgere og ofre for menneskehandel og iværksætte særlige bistandsprogrammer
- lade foranstaltninger, der skal hjælpe og beskytte børn, indgå i de regionale beskyttelsesprogrammer, som skal udvides til at dække andre nøgleregioner for så vidt angår migrationsstrømme til EU og behov for beskyttelse.

¹⁷ EU-retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder, Rådet for Den Europæiske Union, "EU Guidelines on Human Rights and International Humanitarian Law" fra 2009.

4. MODTAGELSE OG PROCESSUELLE GARANTIER I EU

Modtagelsesforanstaltninger og adgang til relevante processuelle garantier bør gælde fra det øjeblik, den uledsagede mindreårige opdages ved EU's ydre grænser eller på EU's område, indtil der findes en holdbar løsning. Specialiserede civilsamfundsorganisationer bør opfordres til at spille en mere aktiv rolle i hele processen. Der bør træffes hensigtsmæssige foranstaltninger for at sikre en smidig overgangsperiode for de børn som – fordi de bliver 18 år og dermed voksne – risikerer at miste beskyttelse og støtte.

4.1. Procedurer ved det første møde og beskyttelseskrav

De relevante EU-migrationsinstrumenter indeholder allerede bestemmelser om øget beskyttelse af uledsagede mindreårige. Disse bestemmelser er dog kontekstbestemte, idet de kun gælder asylansøgere, flygtninge, indvandrere med ulovligt ophold og ofre for menneskehandel. De stiller endvidere ikke samme krav til modtagelse og bistand. I nogle medlemsstater opstår der også vanskeligheder i forbindelse med grænsetilfælde/transitområder. Disse potentielle mangler i beskyttelsen bør afhjælpes.

EU-lovgivningen stiller navnlig ikke krav om udpegelse af en repræsentant fra det øjeblik, hvor myndighederne opdager den uledsagede mindreårige, nemlig inden der kan gøres brug af de relevante instrumenter. Der er kun udtrykkeligt krav om repræsentation for asylansøgere. Selv om der er betydelige garantier for uledsagede mindreårige i direktivet om tilbagesendelse, direktivet om midlertidig beskyttelse, direktivet om ofre for menneskehandel¹⁸ og relevante internationale instrumenter¹⁹, har medlemsstaterne alligevel en vis fortolkningsmargen. Der er endvidere ingen fælles opfattelse af repræsentantens beføjelser, kvalifikationer eller rolle. Uledsagede mindreårige bør informeres om deres rettigheder og have adgang til eksisterende klage- og overvågningsmekanismer.

Hvor end uledsagede mindreårige bliver fundet, bør de adskilles fra voksne for at beskytte dem og afskære forbindelser med menneskehandlere eller smuglere og forhindre, at de (igen) bliver ofre. Lige fra første møde er det vigtigt at tænke på beskyttelse og på tidligt at få klarlagt, hvilken type mindreårig der er tale om, da dette kan bidrage til at identificere de mest sårbare uledsagede mindreårige. Det er afgørende at anvende de forskellige lovgivningsmæssige foranstaltninger og opbygge tillid for at få nyttige oplysninger, som kan bidrage til at sikre, at uledsagede mindreårige ikke forsvinder fra forsorgen, og at menneskehandlere eller -smuglere kan identificeres og retsforfølges.

Uledsagede mindreårige bør altid indkvarteres hensigtsmæssigt og behandles på en måde, der er i overensstemmelse med barnets tarv. I de tilfælde hvor frihedsberøvelse undtagelsesvis er berettiget, bør det kun benyttes som sidste udvej og i den kortest mulige periode, og hensynet til barnets tarv bør veje tungest.

Det forhold, at uledsagede mindreårige, som burde være i nationale myndigheders varetægt, forsvinder, er et andet alvorligt problem. Nogle bliver (igen) ofre for menneskehandlere, andre forsøger at opsøge medlemmer af deres familie eller lokalsamfund i andre medlemsstater og/eller ender med at arbejde sort og leve under uværdige forhold.

¹⁸ Direktiv 2008/115/EF, 2001/55/EF og 2004/81/EF.

¹⁹ Internationale krav til behandling af uledsagede mindreårige afledt af UNCRC er blevet identificeret af Komitéen for Barnets Rettigheder i den generelle bemærkning nr. 6 (2005) om behandling af uledsagede børn uden for deres hjemland.

Lovgivningsmæssige foranstaltninger

- EU bør vedtage højere krav til beskyttelse af uledsagede mindreårige ved at fuldføre forhandlinger om revisionen af asyllovgivningen²⁰ og ved at vedtage mere omfattende lovgivning om menneskehandel²¹ og seksuel udnyttelse af børn²².
- Kommissionen vil sikre, at EU-lovgivningen gennemføres korrekt, og vil på grundlag af en konsekvensanalyse vurdere, om det er nødvendigt at indføre målrettede ændringer eller et særligt instrument, som fastlægger fælles krav til modtagelse og bistand til alle uledsagede mindreårige med hensyn til værgemål, juridisk repræsentation, adgang til indkvartering og pleje, indledende samtaler, uddannelsesydelser og ordentlig sundhedspleje osv.

Analyse og udveksling af oplysninger

- EU bør se på de forskellige erfaringer, der er gjort med at forhindre, at børn forsvinder, og bør fremme bedste praksis.
- Medlemsstaterne opfordres til:
 - i højere grad at indberette savnede personer i Schengeninformationssystemet, i tilfælde hvor børn løber bort eller forsvinder fra deres varetægt
 - at overveje at indføre kontrolmekanismer til at føre tilsyn med kvaliteten af værgemål for at sikre, at barnets tarv varetages i hele beslutningsproceduren, navnlig for at forhindre misbrug.

Agenturer

- Det Europæiske Asylstøttekontor opfordres til at tilrettelægge uddannelsesaktiviteter og udvikle bedste praksis med hensyn til modtagelsesforhold, asylprocedurer og integration af uledsagede mindreårige.
- Frontex opfordres til:

²⁰ Forslag om ændring af: Rådets direktiv 2003/9/EF om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, KOM(2008) 815; Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne, KOM(2008) 820; Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, KOM(2008) 825; Rådets direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, KOM(2009) 554; og Rådets direktiv 2004/83/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse, KOM(2009) 551.

²¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA, KOM(2010) 95 endelig.

²² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA, KOM(2010) 94 endelig.

- at lade uddannelsesprogrammet for grænsevagter omfatte et uddannelsesmodul, der specifikt handler om, hvordan man spotter særligt farlige situationer vedrørende uledsagede mindreårige, såsom mindreårige der er offer for menneskehandel
- inkludere et særligt afsnit om udsatte grupper, herunder uledsagede mindreårige, i de arbejdsmetoder, der skal aftales med tredjelande
- at yde teknisk bistand til grænsemyndigheder i tredjelande om grænserelaterede foranstaltninger vedrørende uledsagede mindreårige.

Finansiell støtte

Kommissionen vil:

- udnytte de til rådighed værende midler effektivt til at støtte europæiske netværk af værger, til at udveksle bedste praksis og til at udarbejde retningslinjer, fælles curricula, uddannelse osv.
- yde støtte til støtteberettigede medlemsstater til at etablere modtagelsesfaciliteter, der opfylder uledsagede mindreåriges specifikke behov.

4.2. Aldersvurdering og opsporing af familier

Aldersvurderingen er meget vigtig, da den udløser en række processuelle garantier og retsgarantier i EU-lovgivningen, samt forpligtelsen til at respektere kravene til databeskyttelse ved registrering af data om uledsagede mindreårige i databaser såsom Eurodac.

Der er forskel på procedurerne for og teknikker til at foretage aldersvurderinger, og der kan ofte stilles spørgsmålstegn ved deres pålidelighed og rimelighed. Muligheden for at appellere er ikke altid garanteret²³. Ekspertter fremhæver, at værger bør være til stede på alle stadier af proceduren, og at børn skal behandles som børn, indtil det modsatte er bevist.

Opsporing af familien er et hovedelement i princippet om at sikre familiens enhed. Det er også knyttet til forpligtelser i de relevante EU-instrumenter, dvs. at en mindreårig ikke kan fjernes, hvis vedkommende ikke sendes tilbage til et familiemedlem, en udpeget værge eller til hensigtsmæssige modtagelsesfaciliteter i den stat, vedkommende skal vende tilbage til. Medlemsstaterne har dog store vanskeligheder med at opspore familier.

- Kommissionen vil udarbejde retningslinjer for bedste praksis i samarbejde med videnskabelige og juridiske eksperter og i samarbejde med Det Europæiske Asylstøttekontor, som vil udarbejde tekniske dokumenter om aldersvurdering.
- Det Europæiske Asylstøttekontor opfordres til at arrangere uddannelsesforløb om aldersvurdering, forberede et modul til det europæiske asylcurriculum og en håndbog for bedste praksis.

²³ Jf. rapport fra EMN.

- Medlemsstaterne bør anvende visuminformationssystemet (VIS), når det bliver operationelt, til at kontrollere den uledsagede mindreåriges identitet, når vedkommende registreres, i overensstemmelse med artikel 19 i VIS-forordningen²⁴.
- Kommissionen vil:
 - støtte medlemsstaterne i deres gensidige bistand til at opspore familier i lande, hvor en medlemsstat har etableret netværk til dette formål
 - fremme en fælles tilgang (dvs. retningslinjer for bedste praksis) til aldersvurdering og opsporing af familier, herunder til at håndtere disse spørgsmål i forbindelse med appeller.

5. HOLDBARE LØSNINGER

Holdbare løsninger bør baseres på en individuel vurdering af barnets tarv og skal bestå i enten:

- tilbagesendelse og reintegration i hjemlandet
- tildeling af international beskyttelsesstatus eller anden retlig status, som gør det muligt for mindreårige at blive velintegreret i den medlemsstat, de opholder sig i
- genbosættelse.

- De kompetente myndigheder bør træffe en beslutning om den uledsagede mindreåriges fremtid hurtigst muligt (om muligt inden for højst seks måneder) under hensyntagen til forpligtelsen til at forsøge at opspore familien, til at undersøge andre muligheder for reintegration i barnets hjemland og til at vurdere, hvilken løsning der er bedst for barnet.

5.1. Tilbagesendelse og reintegration i hjemlandet

Det er sandsynligt, at det i mange tilfælde er i barnets tarv at blive genforenet med familien og vokse op i sit eget sociale og kulturelle miljø. Derfor bør medlemsstater opfordres til at udvikle innovative partnerskabsløsninger med hjem- eller transitlandene, f.eks. ved at betale en række uddannelsesforanstaltninger. Tilbagesendelse er dog kun én af mulighederne, og der bør altid tages størst hensyn til barnets tarv. Frivillig tilbagesendelse skal prioriteres højest.

Direktivet om tilbagesendelse²⁵ indeholder adskillige bindende retssikkerhedsgarantier vedrørende mindreårige, som skal gennemføres i national lovgivning inden december 2010, hvilket vil medføre betydelige forbedringer i en del medlemsstater. Der er dog visse mangler i beskyttelsen af uledsagede mindreårige i EU-lovgivningen. Navnlig har medlemsstaterne mulighed for at udelukke tredjelandsstatsborgere, som pågribes i forbindelse med ulovlig krydsning af de eksterne grænser, fra direktivets anvendelsesområde. Uledsagede mindreårige, som tilhører denne kategori, kan ikke nyde godt af retssikkerhedsgarantierne i direktiverne. Medlemsstaterne er ikke desto mindre bundet af de garantier og grundlæggende rettigheder, der er i den nationale lovgivning, Den Europæiske Unions charter om

²⁴ Forordning (EF) nr. 767/2008.

²⁵ Rådets direktiv 2008/115/EF.

grundlæggende rettigheder, UNCRC og af Europarådets instrumenter. Dette problem bør undersøges nærmere.

Selv om der er forskel på værgemålet til asylansøgere og bistanden i forbindelse med tilbagesendelsesprocessen, bør asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne også tage hensyn til behovet for kontinuitet i bistanden. EU's tilbagesendelsesaftaler dækker fuldt ud mindreårige. Selv om de skal anvendes i overensstemmelse med de garantier, der findes andre steder i gældende EU-ret, indeholder de ingen særlige bestemmelser om beskyttelse af mindreårige.

Bistand til mindreårige bør være en kontinuerlig og stabil proces, som bør omfatte tilbagesendelsesfasen og fasen efter tilbagesendelsen. Tilbagesendelsen bør under alle omstændigheder ske på en sikker måde, hvor der tages højde for, at der er tale om et barn, og hvor der tages hensyn til barnets køn. Udfordringerne i denne henseende er at sikre, at mindreårige sendes tilbage i fuld overensstemmelse med internationale standarder, og at de bliver accepteret i deres hjemlige miljø. Arbejde i felten er fundamentalt for at overbevise familier og lokalsamfund om at hilse den mindreåriges tilbagevenden velkommen, og for at forhindre fordømmelse og i tilfælde af menneskehandel, at barnet igen bliver offer. Dette kunne ske ved at give mulighed for at følge et uddannelses- eller træningsprogram og ved gennem eksisterende finansielle instrumenter at hjælpe hjemlandene med at tilbyde børn og unge mulighed for at læse og arbejde. Reintegrering bør også overvåges, for at sikre at der ikke opstår nogen større problemer.

Foranstaltninger, som sigter mod at efterkomme bestemmelser vedrørende mindreårige i direktivet om tilbagesendelse, er berettigede til støtte²⁶ fra Den Europæiske Tilbagesendelsesfond. I det tematiske program har det forsat høj prioritet at støtte tredjelande i deres arbejde på at løse problemet med uledsagede mindreårige. Medlemsstater og lande uden for EU bør udnytte disse ressourcer mere målrettet.

Kommissionen vil:

Finansiel støtte

- prioritere støtte til aktiviteter, der specifikt er rettet mod uledsagede mindreårige, gennem tilbagesendelsesfonden og det tematiske program, herunder:
 - støtte projekter, som går ud på at føre tilsyn efter tilbagesendelsen og følge op, navnlig hvis der er tale om børn, der har været ofre for menneskehandel
 - fremme børns genforening med forældrene ved hjælp af familieopsporingsarbejde i medlemsstaterne og i hjemlandet
 - støtte familier og lokalsamfund i forbindelse med reintegrering
 - støtte myndigheder i hjemlandene i deres forvaltning af tilbagesendte ved at oprette uddannelsescentre, støtte familier og tilbagevendte mindreårige, beskytte ofre for menneskehandel, forhindre, at de igen bliver ofre osv.
 - støtte undersøgelser og forskning
 - støtte projekter og politikker, som skaber uddannelsesmuligheder i hjemlandene, og som er åbne for alle mindreårige.

²⁶

Jf. dokument SOLID 2008-21.

Tilsyn med lovgivning

- offentliggøre en undersøgelse af medlemsstaternes gældende praksis og lovgivning om tilbagesendelse af uledsagede mindreårige og om situationen for uledsagede mindreårige, som er omfattet af tilbagetagelsesaftaler
- fremme en børnevenlig bedste praksis i medlemsstaterne.

5.2. International beskyttelsesstatus, anden retlig status og integration af uledsagede mindreårige

Uledsagede mindreårige kan tildeles flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus efter betingelserne i EU-lovgivningen. I betragtning af deres særlig sårbare situation er foranstaltninger til fremme af deres integration i værtslandet altafgørende. Den Europæiske Flygtningefond kunne finansiere relevante foranstaltninger.

EU-lovgivning og EU-politikker tager ikke stilling til den situation, hvor mindreårige ikke kan vende tilbage, og meddelelsen af opholdstilladelse af barmhjertighedsgrunde, humanitære grunde eller andre årsager afhænger derfor af national lovgivning. I situationer, hvor tilbagesendelse ikke er mulig, eller hvor integration i opholdslandet menes at være i barnets tarv, bør uledsagede mindreårige tildeles en retlig status, som giver dem mindst samme rettigheder og samme beskyttelse som før, og der bør findes en hensigtsmæssig indkvartering. Mindreårige bør støttes i deres indsats for at blive velintegreret i værtslandet.

Finansiel støtte

Medlemsstaterne opfordres til at udnytte eksisterende muligheder for finansiel støtte i Den Europæiske Flygtningefond og i Fonden for Integration af Tredjelandstatsborgere.

- Kommissionen vil:
 - styrke foranstaltninger vedrørende uledsagede mindreårige, når den fastlægger EU's indsats i de årlige arbejdsprogrammer, der vedtages for disse fonde
 - overveje, hvordan der i næste generation af finansielle instrumenter, dvs. fra 2014, kan tages i hensyn til uledsagede mindreårige i forbindelse med migrationsforvaltning
 - støtte projekter til integrering af uledsagede mindreårige, som har retlig status, med særlig fokus på programmer til fordel for rehabilitering af ofre for vold mod mindreårige eller ofre for menneskehandel.

Udformningen af politikker

- Der bør i EU og i de nationale integrationspolitikker ses nærmere på det specifikke problem med uledsagede mindreårige ved at udveksle og udvikle bedste praksis osv.
- Kommissionen vil:
 - se nærmere på de specifikke problemer med uledsagede mindreårige i EU's nye dagsorden for migranternes integration

– undersøge den særlige situation, som uledsagede mindreårige befinder sig i som led i den planlagte undersøgelse af, hvordan tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som midlertidigt ikke kan sendes tilbage, behandles, og vurdere behovet for og det hensigtsmæssige i at etablere en fælles ramme for uledsagede mindreårige, som ikke kan sendes tilbage.

5.3. Genbosættelse

Genbosættelse i EU af uledsagede mindreårige flygtninge i tredjelande kunne også være en mulighed efter en nøje vurdering af barnets tarv, og såfremt der ikke findes nogen anden holdbar løsning²⁷. Medlemsstaterne vil, når de foretager disse vurderinger, fortsat arbejde tæt sammen med UNHCE, UNICEF og de relevante civilsamfundsorganisationer.

- Kommissionen vil opfordre medlemsstaterne til fortsat at udnytte de finansielle muligheder i Den Europæiske Flygtningefond mest muligt i forbindelse med genbosættelsesforanstaltninger.
- Kommissionen og medlemsstaterne bør sikre, at der tages hensyn til mindreåriges specifikke behov, når det foreslåede fælles EU-genbosættelsesprogram gennemføres.

6. KONKLUSION

Denne handlingsplan sigter mod at give konkrete løsninger på de problemer, der opstår, når et betydeligt antal uledsagede mindreårige ankommer til EU's område under fuld hensyntagen til barnets rettigheder og princippet om barnets tarv. Den skal betragtes som et udgangspunkt i en længere proces, og dens gennemførelse afhænger af den støtte og indsats, som de berørte parter – EU-institutioner og EU-agenturer, medlemsstater, tredjelande og civilsamfundet – er villige til at yde. Der vil i de kommende år blive foreslået yderligere foranstaltninger og muligvis blive foretaget undersøgelser, analyser og konsekvensanalyser.

Kommissionen vil aflægge rapport om handlingsplanens gennemførelse i midten af 2012 og 2015 og muligvis foreslå en revision af handlingsplanen og/eller yderligere foranstaltninger.

²⁷ KOM(2009) 447.