



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.9.2012
COM(2012) 554 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**Midtvejsrapport om gennemførelsen af handlingsplanen vedrørende uledsagede
mindreårige**

{SWD(2012) 281 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Midtvejsrapport om gennemførelsen af handlingsplanen vedrørende uledsagede mindreårige

I. INDLEDNING

I maj 2010 vedtog Kommissionen handlingsplanen om uledsagede mindreårige (2010-2014)¹. I juni 2010 fulgte vedtagelsen af Rådets konklusioner om uledsagede mindreårige². Med handlingsplanen og Rådets konklusioner blev der fremlagt en fælles strategi for hele EU baseret på princippet om, hvad der er i barnets interesse. Heri blev de vigtigste aktionsområder fastsat, bl.a. forebyggende aktiviteter, modtagelse og varige løsninger på problemet, som skal gennemføres gennem en række praktiske foranstaltninger, som EU-institutionerne og -organerne, EU-medlemsstaterne og de berørte parter skal iværksætte.

I handlingsplanen og Rådets konklusioner blev Kommissionen opfordret til at rapportere om gennemførelsen heraf i midten af 2012. I midtvejsrapporten redegøres der for udviklingen fra maj 2010 til juni 2012, og de områder, der kræver mere opmærksomhed og en målrettet indsats de kommende to år, indkredses. Rapporten ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene³, som indeholder en detaljeret beskrivelse af EU-institutionernes og -organernes samt EU-medlemsstaternes nationale forvaltnings foranstaltninger. Der henvises også til andre aktørers aktiviteter, når det er relevant. Rapporten og arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene er baseret på forskning, konsultationer med medlemsstaterne og en løbende dialog med organisationer i civilsamfundet.

II. DEN NUVÆRENDE SITUATION

Udviklingen de sidste to år viser, at det ikke er et midlertidigt fænomen, at mindreårige ankommer uledsaget⁴, men en langsigtet del af migrationen til EU, og at der er behov for en fælles EU-strategi i forbindelse med denne gruppe migranter.

Der er fortsat forskellige og indbyrdes forbundne årsager til, at børn ankommer uledsaget. Nogle af dem flygter fra væbnede konflikter, naturkatastrofer, diskrimination eller forfølgelse. I den forbindelse kan internationale begivenheder såsom konflikten i Afghanistan og Irak eller den politiske uro i forbindelse med det arabiske forår betragtes som vigtige faktorer, der bidrager hertil. Det største antal uledsagede mindreårige, der ankom til EU i 2009, stammede fra Afghanistan og Irak⁵, og i de fleste medlemsstater var det fortsat disse lande sammen med landene på Afrikas Horn, der i 2010 udgjorde de vigtigste oprindelseslande⁶. Nogle børn

¹ KOM(2010) 213 endelig.

² Rådets konklusioner om uledsagede mindreårige, det 3018. rådsmøde (retlige og indre anliggender), Luxembourg den 3.6.2010.

³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SWD(2012) 281.

⁴ Definitionen af "uledsagede mindreårige" stammer fra artikel 2, litra f), i Rådets direktiv 2001/55/EF.

⁵ I 2009 var Afghanistan, Somalia og Irak de tre oprindelseslande, hvorfra der kom flest uledsagede mindreårige til 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>, se under "EMN Ad-Hoc Queries/Protection" (nr. 367).

rejser ikke ud af egen fri vilje, men sendes bort af deres familie for at undgå politisk forfølgelse, få adgang til de uddannelsesmuligheder og den velfærd, de ikke kan få i oprindelseslandet, eller slippe væk fra fattigdom og finde et arbejde i EU⁷, mens andre forsøger at slutte sig til familiemedlemmer, der allerede befinder sig på EU's område. Endelig er der nogle uledsagede mindreårige, der er ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse.

Som det bemærkes i handlingsplanen findes der kun begrænsede statistiske oplysninger om denne gruppe migranter, og selv om indsamlingen af oplysninger er blevet lidt bedre, er det fortsat tilfældet. De mest pålidelige oplysninger, der foreligger, vedrører uledsagede mindreårige, der har ansøgt om asyl. I 2011 var der 12 225 asylansøgninger i alle 27 EU-lande – omtrent samme antal som tidligere år⁸ – hvilket tyder på, at denne type migration stadig er meget omfattende. Der foreligger færre oplysninger om andre typer tilstrømning af mindreårige. I 2011 var det rapporterede antal opholdstilladelser, som medlemsstaterne udstedte til uledsagede mindreårige, på i alt 4 406⁹. Generelt tyder det på, at der ikke har været noget væsentligt fald i antallet af børn, der ankommer til EU, og dette vil næppe ændre sig de kommende år.

Omfanget og arten af tilstrømningen varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I nogle medlemsstater ankommer uledsagede mindreårige hovedsageligt som asylansøgere. Sverige, hvor antallet af asylansøgninger fra uledsagede mindreårige hele tiden er steget år efter år fra 1 510 i 2008 til 2 655 i 2011, er et eksempel herpå. I Tyskland blev antallet af asylansøgninger fra denne gruppe migranter i samme tidsrum tredoblet fra 765 til 2 125¹⁰.

I andre medlemsstater er asylstrømmen relativt mindre i forhold til antallet af børn, der ankommer som ulovlige indvandrere. Det er tilfældet i Italien og Spanien, som i 2010 udstedte førstegangsopholdstilladelser til henholdsvis 2 278 og 819 uledsagede mindreårige, der ikke ansøgte om asyl¹¹. En stigende andel af denne ulovlige tilstrømning skyldes den politiske uro i landene i Nordafrika og andre steder. Italien har f.eks. de senere år oplevet, at tilstrømningen af uledsagede mindreårige fra traditionelle oprindelseslande såsom Albanien er faldet, mens der har været en stigning i tilstrømningen fra lande i Afrika og Mellemøsten, som er sociopolitisk ustabile.

Endelig er der en gruppe af medlemsstater, der er transitlande, og som kun modtager meget få asylansøgninger fra uledsagede mindreårige – typisk færre end 60 om året¹² – men som visse børn rejser igennem for at nå frem til deres bestemmelsesland. De fleste lande i Central- og Østeuropa falder ind under denne kategori.

III. INDSAMLING AF OPLYSNINGER

Et af hovedproblemerne er fortsat indsamlingen af oplysninger. Det forhold, at uledsagede mindreårige ikke udgør en homogen gruppe og sorterer under forskellige myndigheder,

⁷ Navnlig i Frankrig. Frontex (2010) "*Unaccompanied Minors in the Migration Process*".

⁸ 10 845 i 2010, 12 245 i 2009 og 11 715 i 2008. Eurostat.

⁹ Eurostat

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Det tilsvarende antal uledsagede mindreårige, der ansøgte om asyl i 2010, var 15 i Spanien og 305 i Italien. Eurostat.

¹² I 2011 var der f.eks. 10 asylansøgninger fra uledsagede mindreårige i Tjekkiet og Litauen, 20 i Slovakiet, 25 i Bulgarien, 55 i Rumænien og 60 i Ungarn og Slovenien. Der blev ikke registreret nogen asylansøgninger i Estland og Letland. Eurostat.

betyder, at ikke alle uledsagede mindreårige indgår i medlemsstaternes regelmæssige indsamling af oplysninger. Der findes pålidelige statistiske oplysninger om uledsagede mindreårige, der har ansøgt om asyl, men færre statistiske oplysninger om dem, der indvandrede ulovligt eller var ofre for menneskehandel.

Der er dog sket væsentlige forbedringer af både indsamlingen og udvekslingen af kvantitative og kvalitative oplysninger de seneste to år. Ændringen af retningslinjerne for indsamling af oplysninger i henhold til artikel 6 i forordningen om EF-statistikker¹³ i 2011 gjorde det muligt for Eurostat at indsamle oplysninger om yderligere en kategori af tilladelser, nemlig opholdstilladelser til uledsagede mindreårige, som ikke ansøger om asyl, eller som ikke har fået opholdstilladelse som ofre for menneskehandel, hvilket giver en idé om omfanget og udviklingen i den ikke-asylrelaterede migration¹⁴. I september 2010 offentliggjorde Frontex en målrettet risikovurdering, der indeholdt en vurdering af antallet af uledsagede mindreårige, deres nationalitet samt de ruter og metoder, der anvendes i forbindelse med disse uledsagede mindreårige asylansøgere migration¹⁵. Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN) har fortsat spillet en vigtig rolle i forbindelse med udvekslingen af oplysninger om uledsagede mindreårige. En ad hoc-undersøgelse, der blev gennemført i første kvartal af 2012, gav en række ajourførte statistiske oplysninger om praksis vedrørende dem, der ansøger om asyl¹⁶.

Det nyligt oprettede Europæiske Asylstøttekontor (EASO)¹⁷ er også involveret i udvekslingen og overvågningen af oplysninger. I arbejdsprogrammet for 2012 fastsættes det, at der skal oprettes et EASO-informationsdelings- og overvågningssystem vedrørende uledsagede mindreårige, at der skal indsamles oplysninger, og at oplysningerne om oprindelsesland skal udvikles¹⁸.

Næste fase

Det er nødvendigt, at medlemsstaterne, EU-institutionerne og -organerne samt ikke statslige organisationer og internationale organisationer gør en større indsats for at indsamle og udveksle kvantitative og kvalitative oplysninger, herunder kønsopdelte statistiske oplysninger. Det er nødvendigt i højere grad at sikre, at de oplysninger, der indsamles i EU, er sammenlignelige. Medlemsstaterne opfordres til at fortsætte med at indsamle oplysninger om uledsagede mindreårige, der ansøger om asyl, men også om dem, der er ulovlige indvandrere eller ofre for menneskehandel. Oplysningerne om menneskehandel med mindreårige skal opdeles yderligere, således at der opnås oplysninger om uledsagede mindreårige, der er ofre for menneskehandel.

Indsamlingen af oplysninger bør ikke begrænses til den indsamling, der sker, når uledsagede mindreårige indrejser i en medlemsstat. Det er også nødvendigt at få en bedre forståelse af, hvad der sker med dem, når de befinder sig på EU's område. Medlemsstaterne bør så vidt muligt indsamle kvantitative og kvalitative oplysninger om antallet af uledsagede

¹³ Forordning (EF) nr. 862/2007.

¹⁴ Eurostat, førstegangsopholdstilladelser, der udstedes af andre årsager, efter årsag, længden af deres gyldighed og nationalitet 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. EMN's websted: <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

¹⁷ Forordning (EU) nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

¹⁸ EASO's arbejdsprogram for 2012: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_DA_TRA.pdf

mindreårige, der forsvinder fra institutioner, de typer tjenesteydelser og den støtte, uledsagede mindreårige får i de forskellige faser af de procedurer, der finder anvendelse (såsom hasteprocedurer, grænseprocedurer, aldersvurderinger, opsporing af familien, udnævnelse af værger m.m.). Der bør desuden indsamles statistiske oplysninger om antallet af uledsagede mindreårige, der sendes tilbage¹⁹.

I 2013-2014 vil Kommissionen gennemføre en undersøgelse af indsamlingen af oplysninger på EU-plan om børn i straffe- og civilretlige sager samt administrative procedurer som en del af et pilotprojekt, der støttes af Europa-Parlamentet. Den vil i den forbindelse indsamle statistiske oplysninger på grundlag af relevante indikatorer og give en beskrivelse af, hvordan børn behandles i forbindelse med administrative procedurer i EU.

EASO vil også fremme yderligere informationsudveksling og videndeling via ekspertmøder vedrørende uledsagede mindreårige. EASO vil ved udgangen af 2012 udarbejde rapporten vedrørende oprindelsesland for Afghanistan, som vil indeholde relevante specifikke aspekter vedrørende udsatte grupper, herunder uledsagede mindreårige.

IV. FOREBYGGELSE AF USIKKER MIGRATION OG MENNESKEHANDEL

I handlingsplanen erkendes det, at forebyggelse af usikker migration og menneskehandel med børn udgør første skridt, når det drejer sig om effektivt at tage fat på problemet med uledsagede mindreåriges migration. EU og dets medlemsstater er med henblik herpå fortsat med at integrere migrationsspørgsmålet, navnlig børns migration, i udviklingssamarbejdet. De har også iværksat oplysningskampagner og uddannelsesaktiviteter for i højere grad at sikre en tidlig identifikation af ofre for menneskehandel og informere børn og deres familier om risiciene ved ulovlig migration. Endelig er der blevet udviklet integrerede børnebeskyttelsessystemer.

Inden for rammerne af det tematiske program vedrørende migration og asyl, det tematiske program "Investering i mennesker", det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder og udviklingssamarbejdsinstrumentet²⁰ har EU finansieret en række projekter med henblik på at forebygge usikker migration og menneskehandel, oplyse om børn, der er i fare, og gennemføre uddannelse af personale, så de bliver opmærksomme på, hvad der udgør risikosituationer. EU har også fortsat støttet tredjelandes bestræbelser for at forbedre deres retlige og administrative kapacitet til at identificere børn, der søger om asyl, eller som er ofre for menneskehandel²¹.

National finansiering og EU-finansiering af centre i oprindelseslande såsom Senegal, Marokko, Moldova, Egypten, Kenya, Guatemala og Bolivia, hvor mindreårige huses og undervises, har givet opmuntrende resultater²². Der er også ved at blive iværksat oplysningskampagner og gennemført kapacitetsopbyggende aktiviteter rettet mod myndigheder og grænsevagter²³.

¹⁹ Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Indre Anliggender: "Comparative study on practices in the field of return of minors" HOME/2009/RFX/PR/1002; ENDELIG RAPPORT, december 2011, kan ses på http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, s. 27.

²⁰ Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene (fodnote 3) indeholder en fuldstændig liste over projekter.

²¹ Idem.

²² Oplysninger fra AT, BE, ES, IT, NL og SE.

²³ Oplysninger fra BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK og UK.

En vigtig del af indsatsen for at forebygge usikker migration og menneskehandel er sket gennem løbende kontakter med tredjelande. Inden for rammerne af menneskerettighedsdialogerne blev der talt om uledsagede mindreårige²⁴. EU er fortsat med at gennemføre EU's retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder²⁵. Det forventes, at der i forbindelse med gennemgangen i 2012 af retningslinjerne vil blive lagt yderligere vægt på de mest udsatte såsom uledsagede mindreårige.

Dette emne tages også op inden for rammerne af dialogerne om migration og mobilitet såsom partnerskabet mellem EU og Afrika vedrørende migration, mobilitet og beskæftigelse og Rabatprocessen om migration og udvikling. Det blev drøftet i marts 2011 på et møde mellem arbejdsgruppen vedrørende sociale og migrationsmæssige anliggender og Marokko samt inden for rammerne af dialogen med Tunesien og Marokko om migration, mobilitet og sikkerhed, der blev iværksat i oktober 2011. Handlingsplanen under Pragprocessen 2012-2016 indeholder også særlige foranstaltninger vedrørende uledsagede mindreårige²⁶.

I forbindelse med G8-mødet og platformen mellem EU og USA om samarbejde om migrations- og flygtningespørgsmål udvekslede deltagerne praksis og erfaringer om behandlingen af denne gruppe migranter. I 2011 var Spanien vært for et seminar om uledsagede mindreårige som en del af platformen mellem EU og USA, hvilket gjorde det muligt for EU-medlemsstaterne og USA at udveksle synspunkter og praksis²⁷.

For at forbedre informationen af eventuelle migranter har Kommissionen medtaget en særlig henvisning til uledsagede mindreårige på EU's indvandringsportal, der blev lanceret i november 2011²⁸.

Næste fase

Det er nødvendigt, at EU og medlemsstaterne fortsat tager fat på spørgsmålet om uledsagede mindreåriges migration i forbindelse med udviklingssamarbejdet. En større informationsudveksling om de initiativer, der er taget, og de foranstaltninger, der er planlagt, er afgørende for at maksimere anvendelsen af de disponible ressourcer. Drøftelserne af EU's budgetramme for 2014-2020 forventes at sikre en bedre koordination af de eksterne midler²⁹.

Der er også brug for løbende kontakt med oprindelses- og transitlandene. Et stabilt samarbejde med tredjelande vil være med til at give EU og medlemsstaterne en bedre forståelse af deres behov, som til gengæld vil være til gavn for udformningen og gennemførelsen af fremtidige projekter. Det er vigtigt, at et sådant samarbejde ikke begrænses til forebyggende foranstaltninger, men også vedrører andre relevante spørgsmål såsom at genskabe familiemæssige forbindelser, at sikre en sikker tilbagesendelse af børn og at

²⁴ Menneskerettighedsdialoger med Den Afrikanske Union, Bangladesh, Cambodja, Canada, Egypten, Georgien, Hviderusland, kandidatlandene (Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Tyrkiet), Indien, Israel, Japan, Jordan, Kasakhstan, Kina, Kirgisistan, Laos og Libanon.

²⁵ EU's retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder, Rådet for Den Europæiske Union, "EU's retningslinjer om menneskerettighederne og den humanitære folkeret" fra 2009.

²⁶ Handlingsplanen under Pragprocessen for perioden 2012-2016, bilagets punkt I.3 og II.4.

²⁷ Seminaret "*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*", 31.5.2011, Madrid.

²⁸ Se <http://ec.europa.eu/immigration>, afsnittet "Avoiding the risks", under overskriften "Children travelling alone": [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3..](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3..)

²⁹ "Et budget for Europa 2020", Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (KOM(2011) 500 endelig).

forhindre, at de igen bliver ofre for menneskehandel. Disse spørgsmål skal også tages op i forbindelse med mobilitetspartnerskaber og i dialogerne med de vigtigste oprindelseslande.

Udvekslingerne med lande uden for EU, der udgør bestemmelseslande for uledsagede mindreårige, bør fremmes yderligere, ikke kun for at udveksle erfaringer og god praksis, men også for at finde konkrete løsninger, hvad angår forebyggende foranstaltninger, opsporing af familien og sikker tilbagesendelse.

V. MODTAGELSE OG PROCESSUELLE GARANTIER I EU

I handlingsplanen anerkendes betydningen af modtagelsesfaciliteter for at sikre, at uledsagede mindreårige, der opholder sig på EU's område, får den nødvendige pleje og bistand. EU er derfor fortsat med at forbedre modtagelsesfaciliteterne og adgangen til relevante processuelle garantier for disse børn.

Der er blevet fremsat forslag til ændring af Schengengrænsekodeksen og konventionen om gennemførelsen af Schengenaf-talen for at forbedre behandlingen af uledsagede mindreårige ved grænserne. Disse ændringer omfatter uddannelsesmoduler for grænsevagter om uledsagede mindreårige og formel oprettelse af en liste over nationale kontaktpunkter, der kan rådgive om mindreårige, som det vil blive obligatorisk at benytte. Den af Frontex ledede fælles operation Hammer har ført til udarbejdelsen af operationelle retningslinjer for, hvordan børn, herunder uledsagede børn, skal behandles ved de ydre grænser. Et seminar vedrørende uledsagede mindreårige – børn, der passerer EU's ydre grænse med henblik på beskyttelse, som det belgiske formandskab arrangerede, mandede ud i et sæt henstillinger til de nationale myndigheder og tværnationale aktører³⁰.

Hvad angår uledsagede mindreårige, der ansøger om asyl, er EU ved at afslutte forhandlingerne om ændringen af asylreglerne, som forventes at styrke beskyttelsen af denne gruppe af migranter. I december 2011 blev kvalifikationsdirektivet³¹ vedtaget. Direktivet styrker bestemmelsen om opsporing af familiemedlemmer og indeholder for første gang en vejledende liste over, hvad der må tages hensyn til, når det besluttes, hvad der er i barnets interesse.

I april 2011 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor (direktivet om menneskehandel)³². Direktivet indeholder nye bestemmelser om bistand og støtte til samt beskyttelse af uledsagede mindreårige, der er ofre for menneskehandel. Det kræves bl.a., at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de særlige foranstaltninger for at bistå og støtte børn, der har været ofre for menneskehandel, iværksættes efter en konkret vurdering af de særlige forhold, der gør sig gældende for det enkelte barneoffer, og under hensyntagen

³⁰ Det belgiske formandskabs seminar om uledsagede mindreårige – børn, der passerer EU's ydre grænser med henblik på beskyttelse, blev afholdt den 9.-10. december 2010 i Bruxelles. Konferencen blev samfinansieret af Kommissionen (Fonden for De Ydre Grænser) og havde fokus på beskyttelsen af børn fra den første kontakt. Den mandede ud i et sæt henstillinger.

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdet). EUT L 337 af 20.12.2011, s. 9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DA:PDF>.

³² EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:DA:PDF>.

til barnets ønsker, behov og problemer, for at finde en varig løsning for barnet. Medlemsstaterne skal desuden udpege en værge eller en repræsentant for et barn, der har været offer for menneskehandel, så snart barnet er identificeret af myndighederne.

Kommissionen har nedsat en ekspertgruppe om uledsagede mindreårige i migrationsprocessen for at udveksle synspunkter og praksis i forbindelse med de forskellige spørgsmål på området³³. Det første tematiske møde, der blev afholdt den 21. juni 2011, vedrørte spørgsmålet om værge. På mødet blev det bekræftet, at spørgsmålet om værge udgør et af de vigtige elementer i beskyttelsen af børn, og at selv om der ikke findes en enkelt model, hvad angår spørgsmålet om værge, står medlemsstaterne på tværs af EU over for de samme udfordringer, f.eks. behovet for at uddanne værger. For at støtte værgenetwork har Kommissionen finansieret projektet vedrørende europæiske netværk af institutioner med ansvar for værgemål – værgemål i praksis, som er ved at blive gennemført af NIDOS Foundation³⁴. Den har også finansieret et projekt, der blev ledet af Defence for Children-the Netherlands, som mundede ud i fastsættelsen af mindstestandarder for værgemål for uledsagede børn³⁵ samt et projekt, der har til formål at forbedre kvaliteten af værgemål og omsorg for uledsagede mindreårige, der søger om asyl i Centraleuropa³⁶.

I 2012 prioriterede EASO nedsættelsen af en arbejdsgruppe vedrørende aldersvurdering, som har fremlagt teknisk dokumentation og en håndbog vedrørende aldersvurdering³⁷. I foråret 2012 sendte EASO et spørgeskema til medlemsstaterne og organisationer i civilsamfundet med henblik på at vurdere den nuværende politik og praksis i EU. Resultaterne heraf skal indgå i EASO-arbejdsgruppens fremtidige arbejde og bidrage til udarbejdelsen af retningslinjer.

Ekspertgruppen vedrørende uledsagede mindreårige har set meget nøje på spørgsmålet om opsporing af familien³⁸. Dens konklusioner var, at det ikke er muligt at finde familier, værger eller passende organer, der kan tage sig af mindreårige, at genskabe de familiemæssige forbindelser og sikkert at sende mindreårige tilbage, uden at oprindelseslandene inddrages. Spanien og Frankrig har demonstreret, hvordan de samarbejder med oprindelseslandene, og Italien har forklaret, hvordan IOM tager sig af opsporingen af familier. Trods forskellene i de fremgangsmåder, medlemsstaterne har valgt at anvende for at opspore familierne, kan det være nyttigt for medlemsstaterne at udveksle oplysninger om visse regler og praksisser på nationalt plan. Det blev derfor foreslået, at der udarbejdes et spørgeskema for at kategorisere oplysningerne og udveksle bedste praksis, hvad angår opsporing af familien.

I den sammenlignende rapport fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder fra 2010 med titlen "Separated, asylum-seeking children in EU Member States" (Børn, der er adskilt fra

³³ Ekspertgruppen om uledsagede mindreårige i migrationsprocessen (E02402) <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>. Møderne har deltagelse af eksperter fra medlemsstaterne, ikke-statslige organisationer, internationale organisationer og EU-institutionerne og –organerne.

³⁴ Den Europæiske Flygtningefond, fællesskabsforanstaltninger 2011.

³⁵ Projektet "Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe", der blev ledet af Defence for Children-the Netherlands, finansieret inden for rammerne af DAPHNE III-programmet og afsluttet i 2011. Kan ses på: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>

³⁶ "Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries", gennemført af International Organisation for Migration, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf.

³⁷ EASO's arbejdsprogram for 2012:

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_DA_TRA.pdf.

³⁸ Mødet den 26.3.2012. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>

deres familie, og som søger asyl i EU's medlemsstater) blev der set nærmere på udsigterne for og erfaringerne med uledsagede mindreårige i 12 EU-medlemsstater, bl.a. god praksis og mangler i forbindelse med de eksisterende systemer i relation til aspekter såsom bolig, adgang til sundhedsvæsenet, uddannelse, værgemål, socialrådgiveres rolle, aldersvurdering samt opsporing af og sammenføring med familien³⁹.

I februar 2011 vedtog Kommissionen EU's dagsorden for børns rettigheder, hvor der tages fat på beskyttelsen af børn i udsatte situationer, herunder uledsagede mindreårige. Blandt de foranstaltninger, der er under overvejelse, er fremme af brugen af Europarådets retningslinjer fra 2010 om en børnevenlig retspleje, som indeholder bestemmelser om uledsagede mindreårige. Dagsordenen omfatter også støtte og tilskyndelse til bedre efteruddannelse på EU-plan af dommere og andre fagfolk med hensyn til, hvordan det er bedst at behandle børn i retssystemet.

I løbet af 2011 ajourførte EASO det europæiske asylcurriculum's modul vedrørende udspørgning af børn. I dette modul tages der fat på behovene for uddannelse hos embedsmænd på asylområder, hvad angår køn, trauma og alder. Det sikrer også, at samtaler med mindreårige foregår på en børnevenlig måde⁴⁰.

Finansieringsaspektet udgør forsat en vigtig del af udviklingen i praksis af den fælles EU-strategi vedrørende uledsagede mindreårige. I 2011 godkendte Europa-Parlamentet et pilotprojekt, i forbindelse med hvilket der er afsat 1 mio. EUR til finansieringen af projekter vedrørende forebyggelses-, modtagelses-, beskyttelses- og integrationsforanstaltninger for uledsagede mindreårige⁴¹. I erkendelse af sektorstrategiens begrænsninger medfører forslaget fra 2011 til forordning om en asyl- og migrationsfond⁴², at den finansielle støtte til integration, migration, asyl og forvaltning af tilbagesendelser samles, og at der tages fat på behovene hos forskellige målgrupper af tredjelandstatsborgere, herunder uledsagede mindreårige, på en mere overordnet og koordineret måde.

Næste fase

EU skal revidere asylreglerne ved udgangen af 2012. Kommissionen har fremsat forslag om højere standarder for beskyttelsen af uledsagede mindreårige. Der skal lægges vægt på gennemførelsen i national ret af de relevante bestemmelser om denne gruppe af migranter. De seminarer, der arrangeres for at drøfte gennemførelsen i national ret af direktivet om menneskehandel og kvalifikationsdirektivet samt andre fremtidige direktiver på asylområdet, skal så vidt mulig omfatte drøftelser af problemet med uledsagede børn.

Kommissionen vil fortsat sikre, at EU-retten vedrørende uledsagede mindreårige, implementeres på korrekt vis, og at potentielle huller i beskyttelsen lukkes.

EASO vil i samarbejde med Frontex overveje de yderligere muligheder for at tilbyde uddannelse i, hvordan sager vedrørende børn ved EU's ydre grænser skal behandles, herunder procedurer for aldersvurdering og bevisskøn. Det vil også fremme en yderligere udveksling af oplysninger og viden gennem en række forskellige ekspertmøder vedrørende uledsagede børn.

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

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

⁴¹ Budgetpost 18 03 18: "Pilotprojekt — analyse af modtagelses-, beskyttelses- og integrationspolitikker for uledsagede mindreårige".

⁴² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en asyl- og migrationsfond (KOM(2011) 751 endelig).

Kommissionen vil med støtte fra EASO og medlemsstaterne i EU og tredjelande arbejde videre med spørgsmålet om sporing af familierne med henblik på at indkredse og fremme bedste praksis. EU og medlemsstaterne skal også fremme samarbejdet med de uledsagede mindreåriges oprindelseslande yderligere.

Kommissionen vil fortsat stille finansielle midler til rådighed for projekter vedrørende uledsagede børn. Der er dog behov for at styrke bestræbelserne for at udnytte midlerne. Medlemsstaterne og organisationer i civilsamfundet opfordres til at indsende målrettede forslag til fremme af gennemførelsen af den fælles EU-strategi vedrørende uledsagede mindreårige. Nye projekter, der fokuserer på bedste praksis med hensyn til at forhindre, at børn forsvinder fra dem, der tager sig af dem, forbedre boligstandarderne og håndtere situationen, indtil de fylder 18 år, kan udgøre vigtige bidrag. Endelig er det nødvendigt, at der er finansielle midler til rådighed efter 2013. Den fremtidige asyl- og migrationsfond skal gøre det lettere at finansiere projekter vedrørende uledsagede mindreårige.

VI. HOLDBARE LØSNINGER

De fleste EU-medlemsstater har gennemført tilbagesendelsesdirektivet⁴³ i deres nationale ret. Det har ført til betydelige forbedringer i beskyttelsen af uledsagede mindreårige i adskillige medlemsstater. Under gennemførelsen af direktivet var disse børn genstand for særlig fokus på møder i kontaktudvalget vedrørende tilbagesendelsesdirektivet.

Kommissionen har inden for rammerne af Tilbagesendelsesfonden finansieret den europæiske platform for tilbagesendelse af uledsagede mindreårige og projektet vedrørende det europæiske reintegrationsinstrument, som de nederlandske repatrierings- og tilbagesendelsesmyndigheder ledede, og hvis målgruppe var uledsagede mindreårige. Undersøgelsen om praksis på området tilbagesendelse af mindreårige, som Kommissionen har finansieret, giver medlemsstaterne en tjekliste med henblik på at indføre god praksis, når det overvejes at sende børn tilbage til tredjelande⁴⁴. Tilbagesendelsesfondens arbejdsprogram for 2011 omfatter projekter med henblik på at spore familier og holde øje med tilbagesendte mindreårige og modtagelsescentre for tilbagesendte uledsagede mindreårige.

Den Europæiske Flygtningefond og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere prioriterer denne gruppe af migranter, så længe de relevante aktiviteter opfylder betingelserne for en højere samfinansiering⁴⁵.

Ændringen i marts 2012 af Den Europæiske Flygtningefond⁴⁶, som førte til indførelsen af det fælles EU-genbosættelsesprogram, øger EU's rolle, når det drejer sig om at yde international beskyttelse til uledsagede mindreårige. Da det nye program skaber et finansielt incitament for medlemsstaterne, fremmer det deres deltagelse i genbosættelsen i EU af uledsagede mindreårige, som har opnået flygtningestatus i et ikke-EU-land.

⁴³ Direktiv 2008/115/EF, EUT L 348 af 24.12.2012, s. 98, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:DA:PDF>.

⁴⁴ Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Indre Anliggender: "Comparative study on practices in the field of return of minors" HOME/2009/RFX/PR/1002; endelig rapport, december 2011, kan ses på http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, s. 160.

⁴⁵ 75 % i stedet for 50 %.

⁴⁶ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 281/2012/EU af 29. marts 2012 om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

Næste fase

I rapporten om anvendelsen af tilbagesendelsesdirektivet, som Kommissionen skal udarbejde inden december 2013, vil der bl.a. blive set nærmere på implementeringen af bestemmelserne om uledsagede mindreårige.

Tilbagesendelsesfonden vil fortsat stille midler til rådighed til aktiviteter vedrørende denne gruppe af migranter. Medlemsstaterne og organisationerne i civilsamfundet opfordres til fuldt ud at udnytte de finansielle ressourcer, der er til rådighed under fonden.

Kommissionen vil fortsat være fortalere for, at uledsagede mindreårige medtages under genbosættelsesprioriteterne i EU's genbosættelsesprogram, således som det er planlagt af Asyl- og Migrationsfonden for 2014-2020.

VII. KONKLUSIONER

EU's handlingsplan vedrørende uledsagede mindreårige og Rådets konklusioner har udgjort vigtige skridt hen imod udformningen af en fælles rettighedsbaseret EU-strategi for denne gruppe af migranter.

Den fælles EU-strategi har banet vejen for mere effektive overvejelser på tværs af politikker om, hvordan man skal håndtere børnenes situation uanset deres migrationsstatus og har fremmet drøftelserne mellem EU-institutionerne, de nationale myndigheder samt tværstatslige og ikke-statslige organisationer på forskellige politiske arenaer, hvilket har muliggjort flere udvekslinger af viden og praksis vedrørende uledsagede mindreårige. Den fælles EU-strategi har sikret, at der er blevet lagt større vægt på at finansiere foranstaltninger med henblik på at tage fat på disse børns situation. Den eksplicitte anerkendelse af betydningen af at tage hensyn til, hvad der er i barnets interesse, som har været det ledende princip, har bidraget til udformningen af bestemmelser, der sikrer øget beskyttelse i de nye instrumenter i EU-retten af denne særligt udsatte gruppe af migranter.

At der ankommer uledsagede mindreårige til EU's område er ikke et midlertidigt fænomen, men et langsigtet kendetegn ved migrationen til EU. Der er og vil fortsat være behov for en fælles EU-strategi vedrørende uledsagede mindreårige for fortsat at kunne reagere effektivt og under fuld respekt for børns rettigheder på denne komplekse og tværnationale udfordring på både nationalt plan og EU-plan.

De seneste to år har Kommissionen lagt særlig stor vægt på at sikre en bedre koordinering af og ensartethed mellem de forskellige lovgivningsmæssige, finansielle og politiske instrumenter vedrørende uledsagede mindreårige. De gennemførte foranstaltninger har bidraget til at forbedre indsamlingen af oplysninger, forhindre usikker migration og menneskehandel, beskytte børnene, når de er kommet ind i EU, og finde frem til holdbare løsninger.

Udviklingen af en fælles EU-strategi for uledsagede mindreårige er en løbende og gradvis proces. Det kræver en yderligere indsats, hvad angår udveksling af viden om fænomenet og udformning og gennemførelse af foranstaltninger af lovgivningsmæssig og anden art for at sikre en hensigtsmæssig beskyttelse af børn og navnlig forbedre metoderne til at finde holdbare løsninger. I den forbindelse gav konferencen vedrørende uledsagede mindreårige, som det danske EU-formandskab og Save the Children arrangerede i juni 2012 et meget nyttigt input til gennemførelsen af anden halvdel af handlingsplanen.

Kommissionen vil fortsat prioritere finansieringen af projekter, der involverer uledsagede mindreårige. Medlemsstaterne og internationale og ikke-statslige organisationer opfordres til fuldt ud at udnytte de disponible finansielle midler bedst muligt. Når det fremtidige finansielle instrument – Asyl- og Migrationsfonden – er blevet vedtaget, vil det også være med til at sikre en sammenhængende finansiering af aktiviteter for denne gruppe migranter. EU vil fortsat finansiere initiativer i tredjelande og –regioner gennem instrumenterne for ekstern bistand i forbindelse med spørgsmål vedrørende uledsagede mindreårige.

Andre institutionelle aktører i EU opfordres også til at overveje, hvor meget kapacitet de vil afsætte til at sikre en mere effektiv gennemførelse af strategien. Internationale statslige og ikke-statslige organisationer opfordres som vigtige berørte parter og aktører på arenaen til fortsat at bidrage til gennemførelsen af den fælles EU-strategi.

EU og dets medlemsstater er nødt til at øge deres indsats for at samarbejde med oprindelses-, transit- og bestemmelseslande uden for EU om at komme videre med den fælles EU-strategi vedrørende uledsagede børn. Disse børns situation skal fortsat behandles i forbindelse med den eksterne migrationspolitik som fastsat i den samlede strategi for migration og mobilitet. Der kan ikke opnås fremskridt, hvad angår genforeningen af familier eller sikker tilbagesendelse, uden at oprindelseslandene inddrages. Desuden kræver samarbejdet med tredjelande om at forhindre usikker migration en koordinering af foranstaltningerne i forbindelse med udviklingssamarbejdet.