



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.2.2008
KOM(2008) 55 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL MINISTERRÅDET, EUROPA-
PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET**

En særlig plads til børn i EU's eksterne foranstaltninger

{SEC(2008) 135}
{SEC(2008) 136}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL MINISTERRÅDET, EUROPA-
PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET**

En særlig plads til børn i EU's eksterne foranstaltninger

1. INDLEDNING

Den Europæiske Union har forpligtet sig til at fremme børns rettigheder og opfylde deres grundlæggende behov som en integrerende del af både de interne og de eksterne politikker. Som led i bestræbelserne på at opfylde denne forpligtelse beskrives det i meddelelsen "*Mod en EU-strategi for børns rettigheder*", som blev vedtaget den 4. juli 2006, hvordan man kan udvikle en langsigtet EU-strategi for børns rettigheder.

Et af de initiativer, som omtales i meddelelsen fra 2006, er udarbejdelsen af en handlingsplan om børn i EU's eksterne foranstaltninger. Denne meddelelse og de dertil knyttede arbejdsdokumenter om "*Børns rettigheder i EU's eksterne foranstaltninger*" og "*Børn i nød- og krisesituationer*" skal bidrage til udviklingen af en sådan langsigtet strategi i forbindelse med de *EU-retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder*, som blev vedtaget af Rådet i december 2007.

Ifølge de vedlagte handlingsplaner skal EU spille en større rolle i forbindelse med den globale udfordring med at sikre, at børns rettigheder respekteres og fremmes, samtidig med at det skal kortlægges, hvilke specifikke foranstaltninger Europa-Kommissionen kan træffe.

2. HVORFOR BØRN SKAL HAVE EN SÆRLIG PLADS I EU'S EKSTERNE FORANSTALTNINGER

Indtil nu har der ikke været lagt tilstrækkelig vægt på børns betydning for samfundet, den samfundsmæssige vigtighed af, at de sikres en sund udvikling, og nødvendigheden af at sikre, at de kan udnytte deres rettigheder fuldt ud. Børn og teenagere¹ udgør en tredjedel af verdens befolkning og over halvdelen af befolkningen i de fleste udviklingslande. De udgør en særlig gruppe med specifikke behov og rettigheder. Det sker dog tit, at deres rettigheder krænkes eller forsømmes, og deres stemme bliver ikke hørt, selv når der skal træffes beslutninger, som berører dem direkte.

At investere i børn og unge i dag er at investere i fremtiden. Unge med en god uddannelse, positive idealer, færdigheder og social ansvarlighed kan forventes at udvikle sig til voksne med sunde sociale værdier, som vil og kan yde et konstruktivt bidrag til deres samfunds økonomiske og sociale udvikling. Børn og unge, som har disse positive egenskaber, vil sandsynligvis også blive omsorgsfulde forældre, når de selv får børn.

¹ Børn omfatter alle personer under 18 år, jf. FN's konvention om barnets rettigheder. Formålet med den yderligere henvisning til teenagere er bedre at afspejle den måde, hvorpå børn selv opdeler personer under 18 år i forskellige aldersgrupper.

I den sidste ende er det afgørende at skabe bedre vilkår for børn, hvis vi skal forhindre, at staten bliver sårbar, og på lang sigt sikre en bæredygtig udvikling, social sammenhængskraft, stabilitet og menneskelig sikkerhed på nationalt, regionalt og globalt plan.

Kampen mod de forbrydelser, som især rammer børn, såsom menneskehandel, skal bygge på konkrete foranstaltninger med henblik på at beskytte børn mod vold og udnyttelse. Forebyggende foranstaltninger skal kombineres med hjælp til de børn, som er blevet ofre for sådanne forbrydelser, så det sikres, at de rehabiliteres, bringes på fode igen og integreres i samfundet på længere sigt.

EU er fast besluttet på, at milleniumudviklingsmålene skal nås. De fleste af milleniumudviklingsmålene har en sammenhæng med børns og teenagers trivsel og en vellykket udvikling af deres muligheder, herunder målene vedrørende sundhed, uddannelse, vand og ernæring². De vedrører alle vigtige udfordringer, som udgør en fare for børns psykiske og fysiske udvikling i mange dele af verden. På nuværende tidspunkt er det sandsynligt, at det ikke er alle landene, som vil kunne nå milleniumudviklingsmålene. Hvis der ikke træffes foranstaltninger til at give børn en central plads i udviklingspolitikken, vil det betyde, at sandsynligheden for, at milleniumudviklingsmålene nås, mindskes betydeligt.

Børn skal på grund af deres sårbarhed have en central plads i EU's eksterne forbindelser, udviklingspolitikken og politikken for humanitær bistand. Det skyldes deres unge alder, deres relative mangel på erfaring og deres afhængighed af omsorg fra voksne. De er særligt sårbare over for virkningerne af opløsning af familierne, kommerciel udnyttelse og menneskehandel. Virkningerne af sårbare stater og væbnede konflikter udgør en særlig risiko for dem. De er sårbare over for ernæringsmæssige risici og sundhedsrisici, der kan hæmme deres normale udvikling eller endda være livstruende.

Børns rettigheder hænger tæt sammen med deres mødres rettigheder. Fraværet af seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder for kvinderne og manglen på grundlæggende socialsikring har direkte følger for børnenes sundhed og trivsel. En tredjedel af alle graviditeter er således hverken ønskede eller planlagte; halvdelen af alle mødre i verden får ikke hjælp af en uddannet jordemoder under fødslen, og hvert år dør over tre millioner børn som følge af komplikationer, der opstår under eller lige efter fødslen. Mange andre lider hele livet under følgerne af deres mødres sygdom under graviditeten eller usikre fødsler. Hvert år fødes der 300 000 børn med hiv³. Mindst 10 millioner børn dør hvert år, inden de fylder fem år, af årsager, som kunne have været forhindret.

Uddannelse er stadig en stor udfordring. På verdensplan er der 72 millioner børn, som ikke går i skole. 57 % af disse er piger. For de børn, som er så heldige at gå i skole, er kvaliteten af den undervisning, de får, meget uensartet⁴.

110 millioner børn og teenagere er involveret i børnearbejde og har i praksis ikke mulighed for at få en uddannelse. Beskæftigelsen af mange af disse børn overtræder ILO's konvention om mindstealder for beskæftigelse (1973). Desuden er forholdene på arbejdsstedet ofte farlige, og børnene selv arbejder ofte som slaver eller er ofre for menneskehandel i strid med

² Milleniumudviklingsmålene vedrørende fattigdom og sult (udviklingsmål 1), uddannelse (udviklingsmål 2), ligestilling (udviklingsmål 3), reduktion af børnedødeligheden (udviklingsmål 4), sundhed for mødre (udviklingsmål 5), fattigdomsrelaterede sygdomme (udviklingsmål 6) og vand og sanitet (udviklingsmål 7).

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

⁴ UNSECO EFA Global Monitoring Report 2007.

ILO's konvention nr. 29 om tvangsarbejde og konvention nr. 182 om de værste former for børnearbejde. Mange teenagere, der søger arbejde, har store problemer med at finde et job med anstændige arbejdsforhold. Der findes ofte ingen erhvervsuddannelser og kvalifikationsudviklingsprogrammer, og mange af dem, der er nye på arbejdsmarkedet, er tvunget til at arbejde i den uformelle økonomi uden nogen socialsikring. Det er afgørende, at der lægges tilstrækkelig vægt på uddannelse, hvis børn og teenagere skal sættes i stand til at spille en aktiv rolle i samfundet og fuldt ud bidrage til at skabe fremskridt i deres lokalsamfund.

Fraværet af seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder for teenagepiger fører til tvungne seksuelle forhold, tvangsægteskaber og uønskede graviditeter og er direkte medvirkende til, at der opstår nye hiv-tilfælde i udviklingslandene.

Der er grupper af børn og teenagere, som har særlige behov, og som er særligt udsatte: Børn, som tilhører etniske eller andre minoriteter, migrantbørn, fordrevne børn eller flygtninge, børn, som er berørt af væbnede konflikter, børnesoldater, forældreløse børn og børn, som mangler forældreomsorg, børn med hiv/aids og handicappede børn har brug for særlig opmærksomhed. Piger er særligt sårbare og er udsat for yderligere risici.

Børn og teenagere rammes uforholdsmæssigt hårdt af humanitære kriser, uanset om der er tale om menneskeskabte kriser, såsom væbnede konflikter, eller kriser, som skyldes naturkatastrofer. Under sådanne omstændigheder er børn i højere grad udsat for fejlnæring og sygdom, hvilket medfører en høj dødelighed. De udgør også en stor del af ofrene for personelminer. Børn er lette mål for væbnede grupper, der forsøger at rekruttere medlemmer, og for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde og international menneskehandel. I krisetider stiger risikoen for disse former for misbrug, fordi de traditionelle beskyttelses- og støttemekanismer i lokalsamfundene svækkes, og fordi børnene adskilles fra deres familier. Langvarige kriser kan have en ødelæggende virkning på børn, der vokser op i et sådant miljø; der kan opstå "tabte generationer" og dermed en risiko for, at konflikterne og kriserne videreføres, da børnene under deres opvækst kun har kendt til vold og ustabilitet. Piger, der lever i konfliktområder eller i lejre for flygtninge og fordrevne, er særligt udsatte for forskellige former for vold, inklusive vold i hjemmet og seksuel vold.

Ud over disse udfordringer er der tendens til, at børns og teenagers stemmer ikke høres eller tillægges betydning i drøftelser og debatter om beslutninger, som vil få indvirkning på deres liv, det være sig i familien, i lokalsamfundet eller på lokalt, nationalt eller internationalt plan. Det, at børnene ikke bliver hørt, er en krænkelse af artikel 12 i konventionen om barnets rettigheder⁵.

3. NORMATIVE RAMMER

Børns rettigheder er en del af de universelle menneskerettigheder, som EU har forpligtet sig til at overholde i henhold til en række internationale og europæiske traktater, specielt FN's konvention om barnets rettigheder⁶ og de to valgfrie protokoller hertil⁷. I konventionen om

⁵ "Artikel 12, stk. 1: Deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

⁶ Den fulde tekst til FN's konvention om barnets rettigheder og de valgfrie protokoller hertil kan findes på: www.ohchr.org.

barnets rettigheder fastlægges der fire generelle principper, som gælder for alle handlinger, der vedrører børn, nemlig ikke-forskelsbehandling (artikel 2), barnets tarv (artikel 3), barnets ret til overlevelse og udvikling (artikel 6) og respekt for barnets synspunkter (artikel 12). EU har også tilsluttet sig milleniumerklæringen og milleniumudviklingsmålene. EU er desuden fortaler for en fuldstændig gennemførelse af Cairohandlingsplanen og Beijinghandlingsplanen, som begge indeholder bestemmelser om børns og teenagers rettigheder. Endelig støtter EU også handlingsplanen "A World Fit for Children", som blev vedtaget af FN's særlige samling om børns rettigheder (UNGASS) i 2002.

Indsatsen for at fremme børns rettigheder og opfylde børns grundlæggende behov gennem EU's eksterne foranstaltninger skal ses i sammenhæng med EU's indsats for at fremme menneskerettighederne generelt. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder indeholder således en udtrykkelig anerkendelse af børn rettigheder (artikel 24), herunder retten til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel, deres udtryksfrihed, retten til, at der skal tages hensyn til deres synspunkter, og forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv i alle handlinger vedrørende børn.

I meddelelsen "*Mod en EU-strategi for børns rettigheder*" fra 2006 beskrives det, hvordan der skal udvikles en langsigtet EU-strategi for børns rettigheder, herunder bedre koordinering, høring af interesserede parter, en mere effektiv integrering af børns rettigheder i alle politikkerne og vurdering af, hvilken indvirkning EU's eksisterende foranstaltninger har på børn. I meddelelsen forpligter EU sig til at fremme og styrke netværksarbejde og børns repræsentation både i EU og på verdensplan og til formelt at inddrage dem i alle høringer og handlinger, som berører deres rettigheder og behov. Det foreslås også at indføre indikatorer for børns rettigheder og øget overvågning af de eksisterende foranstaltningers indvirkning på børn.

En række af børnenes rettigheder inden for eksterne forbindelser er omfattet af eksisterende specifikke EU-udviklingspolitikker, bl.a. dem, der drejer sig om uddannelse⁸, sundhed⁹, beskæftigelse, integration i samfundet, anstændige arbejdsforhold¹⁰ og menneskehandel¹¹. Beskyttelsen af børns rettigheder tillægges også særlig vægt i EU's menneskerettigheds- og demokratiseringspolitik over for tredjelande, specielt i forbindelse med gennemførelsen af *EU's retningslinjer om børn i væbnede konflikter*¹². Rådet vedtog for nylig en række *EU-retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder*¹³, som omfatter en gennemførelsesstrategi, hvor bekæmpelse af alle former for vold mod børn er blevet valgt som det første topprioriterede område. Disse retningslinjer skal bl.a. bidrage til at fremme synergier og forstærke det interinstitutionelle samarbejde. De omfatter de initiativer

⁷ Protokollen om børn i væbnede konflikter og protokollen om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi.

⁸ Uddannelse: meddelelsen "Almen og faglig uddannelse som led i fattigdomsbekæmpelse i udviklingslandene" og Rådets efterfølgende resolution om uddannelse og fattigdom.

⁹ Meddelelsen "Sundhed og fattigdomslempelse i udviklingslandene", Rådets resolution om sundhed og fattigdom og meddelelsen og handlingsprogrammet om fattigdomsrelaterede sygdomme i foranstaltningerne udadtil og de relevante rådskonklusioner.

¹⁰ Meddelelsen "Fremme af anstændigt arbejde for alle" og "Erklæring fra EU om globalisering", vedtaget af Det Europæiske Råd den 14. december 2007.

¹¹ I meddelelsen om menneskehandel prioriteres børn og den globale dimension af menneskehandel også højt.

¹² Rådet for Den Europæiske Union vedtog en række EU-retningslinjer om børn i væbnede konflikter den 8. december 2003.

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/04_child/rights_child_en.pdf.

vedrørende børns rettigheder, som støttes af Kommissionen, og forbedring af sammenhængen mellem medlemsstaternes og EU-institutionernes aktiviteter.

Udvidelsesprocessen er et andet vigtigt redskab, som giver mulighed for at fremme børns rettigheder. Et af kriterierne for medlemskab af EU er, at kandidatlandet skal have skabt stabilitet i de institutioner, der garanterer demokratiet, retsstaten, menneskerettighederne og respekt for og beskyttelse af mindretallene. På baggrund af disse kriterier, som blev fastlagt af Det Europæiske Råd i København i 1993, støtter Kommissionen en reform af beskyttelsen af børn, og den følger nøje med i fremskridtene med hensyn til børns rettigheder under hele udvidelsesprocessen.

Denne meddelelse støtter også udviklingen af en integreret tilgang til fremme af børns rettigheder på internationalt plan ved hjælp af de forskellige instrumenter, som er til rådighed inden for EU's eksterne foranstaltninger. Den tager udgangspunkt i, at opfyldelsen af børns og teenageres grundlæggende behov er afgørende for, at deres rettigheder kan opfyldes.

EU's humanitære bistand giver et behovsbaseret svar på krisesituationer, der sigter mod at redde liv, forebygge og mindske menneskelige lidelser og beskytte den menneskelige værdighed, samtidig med at de grundlæggende humanitære principper om menneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed overholdes. Disse principper indebærer, at den humanitære bistand udelukkende skal ydes på grundlag af behov med særlig vægt på de mest sårbare personer i befolkningen. I den forbindelse lægger EU særlig vægt på børns og teenageres behov. Beslutningerne om humanitær bistand "skal træffes på et upartisk grundlag, udelukkende under hensyn til ofrenes behov og interesser"¹⁴. De bidrager til "at sikre menneskerettighederne for ofrene for væbnede konflikter"¹⁵ og gennemføres på en måde, som er i overensstemmelse med gældende international ret.

Der er også forpligtelser vedrørende børn i specifikke geografiske områder. For eksempel indeholder Cotonouaftalen bestemmelser om menneskerettigheder og børns rettigheder, herunder aktiv deltagelse af unge borgere i det offentlige liv¹⁶. I EU's strategier for landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet er børns rettigheder, børnearbejde, uddannelse, sundhed og grundlæggende tjenester og den særlige opmærksomhed, som sårbare børn kræver, angivet som prioriterede områder. I de europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrumenter nævnes børns rettigheder (herunder børnearbejde) specifikt som samarbejdsområder, som der kan ydes fællesskabsbistand til. EU's strategi for Latinamerika og Wienerklæringen, som blev vedtaget af stats- og regeringscheferne på topmødet mellem EU og Latinamerika og Caribien i 2006, indeholder forpligtelser til at "sikre overholdelsen og gennemførelsen af barnets rettigheder" (punkt 5) og anerkender behovet for at "skabe specifikke offentlige politikker for beskyttelse af børn og unge og for at bryde fattigdomscirklen". Et bedre samarbejde mellem EU og Sammenslutningen af Stater i

¹⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 om humanitær bistand.

¹⁵ Meddelelse KOM(2001) 252 endelig, "Hvordan den Europæiske Union kan medvirke til at fremme menneskerettigheder og demokratisering i tredjelande".

¹⁶ I artikel 26 (Ungdomsanliggender) hedder det, at "samarbejdet støtter politikker, foranstaltninger og tiltag, der retter sig mod at beskytte børns og unges, særlig pigers, rettigheder" og mod at "befordre unges deltagelse i det offentlige liv".

I artikel 33 (Udvikling af institutioner og kapacitetsopbygning) hedder det desuden: "Samarbejdet tager systematisk hensyn til de institutionelle aspekter og støtter i denne sammenhæng AVS-staternes bestræbelser på at opbygge og styrke strukturer, institutioner og procedurer, der bidrager til ... at fremme og støtte universel og fuld respekt for og overholdelse og beskyttelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder".

Sydøstasien (ASEAN) vedrørende bekæmpelse af børnehandel indgår specifikt i den handlingsplan, som blev vedtaget på EU-ASEAN-topmødet i november 2007.

4. EU'S SVAR

Formålet med denne meddelelse og den ledsagende handlingsplan om *Børns rettigheder i EU's eksterne foranstaltninger* og arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om *Børn i nød- og krisesituationer* er at etablere en ramme for en samlet EU-tilgang til beskyttelse og fremme af børns rettigheder i tredjelande. Denne tilgang skal være baseret på et holistisk og almengyldigt syn på børns rettigheder og være et led i bredere strategier for udvikling og fattigdomsbekæmpelse.

De specifikke forhold omkring børns og teenagers situation i de enkelte lande, underregioner eller regioner kræver, at forholdene analyseres i hvert enkelt tilfælde, så man kan vurdere, hvilke af de instrumenter, som er til rådighed, der vil udgøre det mest passende svar fra EU's side. I mange lande er regeringerne ikke i stand til og/eller ikke tilstrækkeligt engagerede i at fremme og beskytte børns rettigheder. Det er nødvendigt at sikre en effektiv komplementaritet mellem EU's forskellige politikredskaber og finansielle instrumenter og Den Europæiske Udviklingsfond. EU vil maksimere og koordinere brugen af de eksisterende instrumenter inden for de eksterne foranstaltninger på følgende måder:

- 1) *Børn og teenagere i udviklingssamarbejdet.* I de lande, hvor den økonomiske og institutionelle kapacitet er for svag til, at børn kan sikres adgang til acceptable leveforhold og grundlæggende tjenester, bør EU fuldt ud udnytte udviklingssamarbejdet og foranstaltningerne vedrørende udryddelse af fattigdom, som har til formål at bekæmpe årsagerne til fattigdom. Samtidig bør børns og teenagers rettigheder og behov integreres effektivt i de forskellige nationale politikker.
- 2) *Børn og teenagere i handelspolitikken.* Ved udformningen af EU's handelspolitik er der fuldt ud taget hensyn til behovet for at sikre, at den er forenelig med beskyttelse og fremme af børns rettigheder. Inden for handelspolitikken indgår fremme af børns rettigheder i den bredere dagsorden om en bæredygtig udvikling. I de bilaterale aftaler er spørgsmålet om børns rettigheder omfattet af arbejdsstandarder.
- 3) *Børn og teenagere i den politiske dialog.* I betragtning af den centrale rolle, som den politiske dialog mellem EU og de nationale myndigheder spiller, bør der under denne dialog med partnerlandene systematisk tages hensyn til gennemførelsen af de forpligtelser, som følger af konventionen om barnets rettigheder. Det samme bør være tilfældet i forbindelse med EU's tiltag i internationale fora.
- 4) *Regionale og globale foranstaltninger.* De landespecifikke foranstaltninger vil blive suppleret med passende foranstaltninger på regionalt og globalt plan, som vedrører spørgsmål med en overnational karakter.
- 5) *Empowerment af børn og teenagere.* EU bør gøre noget med den manglende evne til at opfylde forpligtelserne med hensyn til børns rettigheder ved at sætte børn og teenagere i stand til at spille en aktiv rolle i de spørgsmål, som vedrører dem direkte.
- 6) *Børn og teenagere i den humanitære bistand.* I lande, som er på vej ud i en konflikt, hvor der allerede er en konflikt, eller hvor der lige har været en konflikt, er der tit

uvidenhed om eller manglende anerkendelse af børns rettigheder, og deres rettigheder krænkes jævnlige. Humanitær bistand bruges også i forbindelse med humanitære kriser, som skyldes naturkatastrofer, når regeringerne ikke selv kan håndtere situationen eller ikke kan eller vil gribe ind. Den humanitære bistand bruges bl.a. i forbindelse med tre afgørende spørgsmål vedrørende børn under kriser og i nødsituationer:

- a) uledsagede børn og børn, som er blevet adskilt fra deres forældre
- b) børn, som har tilknytning til væbnede styrker eller væbnede grupper
- c) undervisning af børn i nødsituationer.

I de arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, som er vedlagt denne meddelelse, beskrives det nærmere, hvordan hensynet til børn kan integreres i EU's eksterne forbindelser, og der gives et billede af børnenes situation i forbindelse med humanitær bistand.