



**Börn án fylgdarmanns í hælisleit
Staða þeirra á Íslandi og áskoranir félagsráðgjafa**

Anna Elísa Gunnarsdóttir

**Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf
Háskóli Íslands
Félagsvísindasvið**



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Börn án fylgdarmanns í hælisleit
Staða þeirra á Íslandi og áskoranir félagsráðgjafa

Anna Elísa Gunnarsdóttir
010789-2659

Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf
Umsjónarmaður: Dr. Guðný Björk Eydal
Leiðbeinandi: Edda Ólafsdóttir

Félagsráðgjafardeild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Júní 2013

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA gráðu í félagsráðgjöf og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Anna Elísa Gunnarsdóttir, 2013

Prentun: Háskólaprent
Reykjavík, Ísland 2013

Útdráttur

Tilgangur þessarar BA-ritgerðar er að skoða stöðu barna án fylgdarmanns sem leita hælis á Íslandi. Fjallað verður um íslenska löggjöf og málsmeðferð þessa hóps hér á landi og hvernig hún samræmist Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Til samanburðar verður málsmeðferð þessara barna í Noregi og Belgíu skoðuð. Vakin verður athygli á því hvernig hægt er að tryggja réttindi barna án fylgdarmanns til samræmis við Barnasáttmálann og hvers vegna huga þurfi sérstaklega að þörfum og aðstæðum barnanna. Að lokum verður fjallað um félagsráðgjöf og þær áskoranir sem félagsráðgjafar þurfa að takast á við í vinnu með börnum án fylgdarmanns. Ritgerðin er bæði rannsóknaritgerð og heimildaritgerð. Niðurstöður benda til að íslensk lög samræmast Barnasáttmálanum ekki að fullu og réttindi barna án fylgdarmanns því ekki tryggð. Staða þessara barna er viðkvæm og því er nauðsynlegt að standa vel að málum þeirra. Félagsráðgjafar eru í góðri stöðu til að sinna þessum börnum vegna faglegrar skyldu þeirra sem leggur áherslu á mannréttindi og félagslegt jafnrétti. Með því að taka að sér hlutverk málsvara og vera meðvitaðir um eigin fordóma geta þeir stuðlað að velferð barna án fylgdarmanns og bættri stöðu þeirra í samfélaginu.

Formáli

Þessi ritgerð er lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf við félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands. Ég vil þakka leiðbeinanda mínum, Eddu Ólafsdóttur félagsráðgjafa, fyrir góða leiðsögn ásamt því að vekja áhuga minn á efninu. Einnig vil ég þakka umsjónarmanni mínum, dr. Guðnýju Björk Eydal, fyrir góð ráð og athugasemdir. Að lokum vil ég þakka foreldrum mínum, Önnu Jóhönnu Hilmarsdóttur og Gunnari Hauki Ingimundarsyni, og stjúpmóður, Ragnhildi Ásgeirsdóttur, fyrir yfirlestur og gagnlegar ábendingar.

Efnisyfirlit

Útdráttur	1
Formáli.....	2
Efnisyfirlit.....	3
Inngangur	4
1. Skilgreiningar	5
1.1 Flóttamenn	5
1.2 Hælisleitendur	6
1.3 Börn án fylgdarmanns	8
1.3.1 Sálfélagslegar afleiðingar	10
1.3.2 Þroskakennningar Erikson	12
2. Lög og samningar	13
2.1 Barnaverndarlög nr. 80/2002	13
2.2 Barnasáttmálinn	14
2.2.1 Grundvallarreglurnar fjórar.....	15
2.2.2 Aðrar greinar	16
2.3 Breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002	17
3. Aukin réttindi barna	19
3.1 Talsmaður	20
3.2 Þátttaka barna	21
4. Meðferð hælisumsókna	22
4.1 Ísland.....	22
4.1.1 Skýrsla starfshóps um vegalaus börn.....	23
4.1.2 Málsmeðferð.....	23
4.2 Noregur.....	25
4.3 Belgía	26
5. Félagsráðgjöf og börn án fylgdarmanns	28
5.1 Faggreinin félagsráðgjöf	28
5.2 Menningarhæfni	29
5.3 Áskoranir.....	30
5.3.1 Faglegt siðferði.....	30
5.3.2 Fordómar.....	31
5.3.3 Málsvarar	32
6. Umræður	33
Lokaorð.....	38
Heimildaskrá.....	40

Inngangur

Á síðustu árum hefur umræða um börn án fylgdarmanns sem leita hælis á Íslandi aukist. Í þessu BA-verkefni verður hugtakið börn án fylgdarmanns skilgreint og skýrt verður frá því hvers vegna staða þessara barna er sérstaklega viðkvæm. Mállefni barna án fylgdarmanns á Íslandi verða skoðuð út frá tveimur hliðum, annars vegar út frá lögum, málsmeðferð og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og hins vegar út frá félagsráðgjöf. Markmiðið er að komast að því hvernig íslensk yfirvöld hafa mótað stefnu varðandi málsmeðferð þessara barna og hvernig hún samræmist Barnasáttmálanum. Til samanburðar verður stefnumótun og málsmeðferð barna án fylgdarmanns í Noregi og Belgíu skoðuð. Einnig verður hugað að því hvernig hægt er að tryggja réttindi þessara barna í samræmi við Barnasáttmálann. Að lokum verður fjallað um félagsráðgjöf og þær áskoranir sem félagsráðgjafar þurfa að takast á við í vinnu með börnum án fylgdarmanns. Eftirfarandi spurningum verður því svarað: *Hvernig samræmist löggjöf og stefna á Íslandi Barnasáttmálanum varðandi mállefni barna án fylgdarmanns og hvernig er þessi samræming í Noregi og Belgíu? Hvaða áskoranir birtast félagsráðgjöfum varðandi börn án fylgdarmanns og hvers vegna þarf að huga sérstaklega að þessum hópi?*

Höfundur hefur lengi starfað með börnum. Eftir að hafa unnið með innflytjendum og setið áfanga um fjölmeningarfélagsráðgjöf í Háskóla Íslands jókst áhuginn á mállefnum barna af erlendum uppruna. Upp úr því spratt áhuginn á réttindum þeirra barna sem eru vanmáttugri en önnur börn vegna stöðu sinnar í samfélaginu. Börn án fylgdarmanns eru talin afar viðkvæmur hópur og því er mikilvægt að rétt sé staðið að mállefnum þeirra ásamt því að tryggja réttindi þeirra (Carlson, Cacciatore og Klimek, 2012; Halvorsen, 2002).

Ritgerðin er að hluta til heimildaritgerð þar sem stuðst er við fyrirbyggjandi gögn og að hluta til rannsókn þar sem unnið er með frumgögn eins og lög og frumvörp til laga. Staða þekkingar á mállefnum barna án fylgdarmanns er greind með því að skoða bækur og ritrýndar greinar, bæði íslenskar og erlendar. Skýrslur frá félagasamtökum og stofnunum eru sérstaklega teknar til umfjöllunar. Þá er einnig unnið með fyrirbyggjandi talnagögn frá ráðuneytum og félagasamtökum, auk óbirtra talnagagna frá Rauða krossi Íslands og félagsþjónustu Reykjanesbæjar. Stuðst er við nýleg gögn.

Í fyrsta kafla ritgerðarinnar verða hugtök tengd börnum án fylgdarmanns skilgreind til að auka skilning á hugtökunum og til að útskýra hvers vegna staða barnanna er sérstaklega viðkvæm. Annar kafli fjallar um íslenska löggjöf og þær greinar Barnasáttmálans sem tengjast réttindum barna án fylgdarmanns. Sérstaklega verður fjallað um barnaverndarlög nr. 80/2002 og nýtt frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga nr. 96/2002. Í þriðja kafla verður skoðað hvernig hægt er að stuðla að auknum réttindum barna í meðferð hælisumsókna og löggjöf og í fjórða kafla verður gerður samanburður á málsmeðferð barna án fylgdarmanns á Íslandi við Noreg og Belgíu. Að lokum verður fjallað um aðkomu félagsráðgjafa að málefnum þessa hóps ásamt því að skoða þær áskoranir sem þeir standa frammi fyrir.

1. Skilgreiningar

Ný og óþekkt hugtök krefjast ákveðinnar skýringar og skilgreining hugtaka er að auki nauðsynleg til að tryggja sameiginlegan skilning (Neuman, 2006). Hugtökin flóttamenn, hælisleitendur og börn án fylgdarmanns eru ólík en eiga þó margt sameiginlegt. Til þess að hægt sé að skilja hugtakið börn án fylgdarmanns og stöðu þeirra er gott að skoða fyrst muninn á skilgreiningum á flóttamönnum og hælisleitendum.

1.1 Flóttamenn

Almenn skilgreining á hugtakinu flóttamaður byggir á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna, hér eftir nefndur Flóttamannasamningurinn. Hún felur í sér skýringu á því hverjir teljast flóttamenn og hverjir ekki (Þingskjal 698, 2001-2002). Í íslenskum lögum er hugtakið skilgreint á eftirfarandi hátt:

Flóttamaður samkvæmt lögum þessum telst vera útlendingur sem er utan heimalands síns af ástæðuríkum ótta við að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands ... (Lög um útlendinga nr. 96/2002, 44. gr, 1. mgr.).

Skilgreiningin er fengin nær orðrétt úr Flóttamannasamningnum, sem samþykktur var í Sviss árið 1951 (Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.). Samkvæmt honum teljast einstaklingar flóttamenn ef þeir sæta ofsóknum og eru neyddir til þess að flýja heimili sitt en velja það ekki sjálfir (Derluyn og Broekaert, 2008). Viðkomandi telst ekki flóttamaður nema hann uppfylli þau skilyrði sem nefnd eru hér að ofan.

Samkvæmt lögum um útlendinga nr. 96/2002 geta yfirvöld farið tvær leiðir til að veita einstaklingum dvalarleyfi á Íslandi á grundvelli flóttamannahugtaksins. Annars vegar bjóða stjórnvöld hópum einstaklinga, svokölluðum kvótaflóttamönnum, að koma til landsins eftir að sérstök nefnd, Flóttamannanefnd, hefur gert tillögu að því hverjum eigi að bjóða, í samráði við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (Velferðarráðuneytið, e.d.a). Íslenska ríkið tekur reglulega á móti kvótaflóttamönnum og frá því að Flóttamannasamningurinn var tekinn í gildi hér á landi árið 1956 hafa 525 einstaklingar komið til landsins í umboði ríkisins (Velferðarráðuneytið, e.d.b; Þingskjal 698, 2001-2002). Hin leiðin er að veita hælisleitanda stöðu flóttamanns, samkvæmt Flóttamannasamningnum og útlendingalögum. Í þeim tilfellum kemur viðkomandi til landsins á eigin vegum og leggur inn umsókn um hæli sem er send Útlendingastofnun þar sem ákvörðun er tekin um samþykkt eða synjun umsóknar. Þegar einstaklingur hefur fengið stöðu flóttamanns samþykkt fær hann dvalarleyfi á þeim rökum (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009).

Börn eru meðal þeirra flóttamanna sem hafa dvalið á Íslandi. Nokkur þeirra hafa sótt um hæli á Íslandi og fengið stöðu flóttamanns en einnig hafa börn verið í hópi þeirra kvótaflóttamanna sem yfirvöld hafa boðið til landsins. Flest barnanna hafa komið í fylgd með fullorðnum. Fjöldi barna sem fær stöðu flóttamanns á Íslandi á grundvelli Flóttamannasamningsins er ekki mikill en aftur á móti er algengt að í hópi kvótaflóttamanna séu börn (Innanríkisráðuneytið, 2012; Velferðarráðuneytið, e.d.c). Talið er að tæpur helmingur allra einstaklinga á flótta í heiminum árið 2011 hafi verið börn, eða samtals um 20 milljónir. Fjöldi barna á flótta er því mikill. Þó kemur aðeins lítið brot af þeim til Íslands eða annarra vestrænna ríkja því staðreyndin er sú að flestir flóttamenn dvelja í þróunarlöndum (UNHCR, 2012).

1.2 Hælisleitendur

Samkvæmt Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna eru hælisleitendur þeir einstaklingar sem hafa sótt um hæli á eigin vegum í öðru landi en heimalandi sínu og óska eftir að fá stöðu flóttamanns (UNHCR, e.d.). Hælisleitendur eru því þeir einstaklingar sem koma til lands án þess að vera með réttindi flóttamanna. Þeir leggja inn hælisumsókn til stjórnvalda í viðkomandi landi í von um að fá stöðu flóttamanns (Rauði krossinn, e.d.b).

Hælisleitendur fá ekki stöðu flóttamanns nema þeir uppfylli skilyrði Flóttamannasamningsins. Hins vegar eru ekki allir hælisleitendur sem flýja land sitt vegna

ótta við ofsóknir. Launikari og Puukari (2005) nefna tvo ólíka þætti sem hafa áhrif á að einstaklingar flytji frá heimalandi sínu, annars vegar lokkandi þætti (e. pull factors) og hins vegar þrýstipætti (e. push factors). Lokkandi þættir eru hvetjandi, til dæmis von um betri atvinnumöguleika og lífsskilyrði og meira einstaklingsfrelsi. Þrýstipættir eru hins vegar þeir þættir sem neyða fólk til að flýja heimili sitt, eins og stríð, ofsóknir, hungursneyð og náttúruhamfarir. Grundvallarmunurinn á hælisleitendum og flóttamönnum er því sá að hælisleitendur geta verið í hælisleit vegna lokkandi þátta og þrýstipátta en þeir sem teljast flóttamenn eru í hælisleit vegna þrýstipátta á borð við ofsóknir.

Árið 2011 var heildarfjöldi hælisumsókna til Flóttamannastofnunar tæplega 900.000 og árið 2012 sóttu um 355.500 manns um hæli í Evrópu (UNHCR, 2012; UNHCR, 2013). Mikil aukning hefur orðið í komu hælisleitenda til Norðurlanda síðustu árin en árið 2012 voru 38% fleiri hælisumsóknir lagðar inn á Norðurlöndunum en árið áður, flestar í Svíþjóð (UNHCR, 2013). Aukningin hefur einnig átt sér stað á Íslandi. Á síðastliðnum 20 árum hafa um 840 hælisumsóknir borist til íslenskra stjórnvalda, þar af 51 árið 2010 og 76 árið 2011, og árið 2012 sóttu um 120 einstaklingar um hæli hér á landi. Fleiri karlar en konur eru meðal hælisleitenda hérlendis (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009; Innanríkisráðuneytið, 2012; Rauði krossinn, e.d.a; UNHCR, 2013). Fjöldi hælisumsókna á Íslandi hefur aukist talsvert eftir að Ísland gekk í Schengen-samstarfið árið 2001 sem gengur út á það að draga úr ferðahöftum íbúa þeirra ríkja sem eiga aðild að samstarfinu og þannig auka frjálst flæði fólks. Stækkun Evrópusambandsins hefur einnig haft áhrif á aukninguna (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009).

Þegar upprunalönd hælisleitenda á Íslandi eru skoðuð sést að þeir koma oftast en ekki frá stríðshráðum löndum eins og Afganistan og Sómalíu, líkt og raunin er í öðrum Evrópuríkjum (Innanríkisráðuneytið, 2012; UNHCR, 2013). Árið 2012 voru þó flestir umsækjendurnir frá Nígíeríu og Íran (UNHCR, 2013). Einkennandi fyrir einstaklinga sem leita hælis á Íslandi er að þeir koma frá mörgum og ólíkum löndum en algengast er að þeir komi frá Mið-Austurlöndum, Afríku og Austur-Evrópu (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009). Misjafnt er þó á milli ára hvaðan flestir hælisleitendur koma (Innanríkisráðuneytið, 2012; Rauði krossinn, e.d.a).

Sjaldgæft er að hælisleitendur fái stöðu flóttamanns á Íslandi. Á árunum 2006-2008 fékk einungis einn hælisleitandi vernd á grundvelli Flóttamannasamningsins en árið 2011 fengu 14 manns stöðu flóttamanns hérlendis. Flestir þeirra sem leituðu eftir hæli á þessum

tíma voru endursendir á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar eða fengu synjun á umsókninni. Dyflinnarreglugerðin er samningur sem var samþykktur í samnefndri borg árið 1990 en Ísland varð aðili að honum árið 2001. Hlutverk reglugerðarinnar er að tryggja að fjallað sé um hælisumsókn einstaklings, svo hún flakki ekki á milli landa án þess að verða tekin til efnislegrar umfjöllunar. Af því leiðir að þegar ríki hefur tekið hælisumsókn til umfjöllunar getur annað ríki ekki tekið ábyrgð á máli sama hælisleitanda. Einstaklingur sem leggur inn hælisumsókn á Íslandi en hefur áður lagt inn umsókn í öðru aðildarríki reglugerðarinnar er því neitað um hæli hér á landi og sendur til þess lands sem fyrst tók við umsókninni. Bent hefur verið á að íslenska ríkið þurfi að skoða hvert tilvik sérstaklega, varðandi endursendingar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, einkum þegar um börn án fylgdarmanns er að ræða (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009; Innanríkisráðuneytið, 2012).

1.3 Börn án fylgdarmanns

Hugtakið börn án fylgdarmanns (e. unaccompanied minors) er skilgreint á ýmsan hátt og getur því verið erfitt að setja fram eina skilgreiningu. Þar sem börn án fylgdarmanns koma við sögu í mörgum löndum er þetta alþjóðamál og því mikilvægt að samræma skilgreiningar á hugtökum til að tryggja sameiginlegan skilning. Almennt er hugtakið notað yfir þau börn í hælisleit sem njóta ekki umönnunar foreldra sinna eða þeirra sem hafa forræði fyrir þeim samkvæmt lögum. Börnin eru ýmist munaðarlaus eða hafa orðið viðskila við umönnunaraðila sína og eru stödd í öðru landi en heimalandi sínu. Miðað er við að börn séu einstaklingar undir 18 ára aldri. Þetta er hin opinbera skilgreining Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna á börnum án fylgdarmanns (Halvorsen, 2002; Thomas og Byford, 2003; UNHCR, 1997).

Flóttamannastofnunin gerir greinarmun á börnum án fylgdarmanns og börnum sem hafa orðið viðskila við foreldra sína eða forráðamenn (e. separated children) (Committee on the rights of the child, 2005; International committee of the Red cross, 2004). Börn sem hafa orðið viðskila við foreldra eða forráðamenn geta verið í umsjá annarra fullorðinna ættingja og teljast því ekki án fylgdarmanns. Önnur samtök og stofnanir nota þó hugtakið viðskila börn fyrir báða hópana. Ástæða þess er að það er talið skýra stöðu hópsins betur og það vandamál sem börn í þessari stöðu standa frammi fyrir. Hugtakið er einnig talið undirstrika það að börn séu aðskilin frá helstu umönnunaraðilum og þess vegna geti það haft alvarlegar

félagslegar og sálfræðilegar afleiðingar sem taka þurfi sérstaklega tillit til og að þessi börn eigi því að fá alla þá vernd sem þau eiga rétt á (Crawley, 2006; Separated children in Europe programme, 2009). Bent hefur verið á að þar sem misjafnt er hvort notað sé orðið viðskila eða án fylgdarmanns getur verið erfitt að skilgreina hugtakið fylgdarlaus nákvæmlega þannig að allir aðilar skilji það eins (Derluyn og Broekaert, 2008).

Nokkuð hefur verið um notkun ólíkra hugtaka þegar fjallað er um börn án fylgdarmanns á Íslandi. Til dæmis hafa hugtökin fylgdarlaus börn og vegalaus börn verið notuð (Starfshópur um vegalaus börn, 2004). Í lögum um útlendinga er notað hugtakið fylgdarlaust barn og er það skilgreint sem einhleypur einstaklingur „undir átján ára aldri sem kemur inn á yfirráðasvæði ríkis án fylgdar fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á barninu samkvæmt lögum eða venju, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá hins fullorðna einstaklings.“ (Lög um útlendinga nr. 96/2002, 44. gr. 4. mgr.). Skilgreiningin á börnum án fylgdarmanns í lögum um útlendinga nr. 96/2002 er því sú sama og skilgreining Flóttamannastofnunar. Hér eftir verður notast við skilgreiningu Flóttamannastofnunar á hugtakinu.

Ástæður þess að börn leita hælís í öðru landi geta verið eins margar og börnin eru ólík. Flótti frá stríði og öðrum vopnuðum átökum, alvarleg fátækt og skortur, náttúruhamfarir eða óviðunandi uppeldisaðstæður eru helstu orsakir hælisleitarinnar. Af þessu má sjá að börn leita oft hælís af sömu ástæðum og fullorðnir hælisleitendur (Carlson o.fl., 2012; Halvorsen, 2002). Ýmislegt getur einnig orðið til þess að börn verði viðskila við umönnunaraðila sína. Fylgdarleysið getur stafað af því að börnin eru munaðarlaus, þau hafa orðið viðskila við foreldra sína í flutningsferlinu eða að fjölskyldur þeirra hafa sent þau burt til að öðlast betra líf eða greiða leiðina fyrir aðra fjölskyldumeðlimi (Derluyn og Broekaert, 2008).

Ein ástæða fylgdarleysisins er einnig sú að börnin eru fórnarlömb mansals (Ruxton, 2003). Flest börn sem koma til Evrópu í hælisleit eru í fylgd með fullorðnum en ekki er alltaf ljóst hvert sambandið á milli barnsins og hins fullorðna er. Þá er áhættan á mansali til staðar en mansal barna án fylgdarmanns er stórt vandamál í vestrænum ríkjum (Halvorsen, 2002). Þessi börn eru í meiri hættu en önnur börn í hælisleit á að sæta misnotkun og mansali, sérstaklega ef þau fá ekki viðeigandi stuðning og umönnun í hælisumsóknarferlinu (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Ruxton, 2003). Ekki verður þó svigrúm til að ræða þetta vandamál nánar en mikilvægt er að nefna það í þessari umfjöllun.

Flest börn án fylgdarmanns sem leita hælís í Evrópu eru á aldrinum 13-18 ára og meirihluti þeirra eru karlkyns (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Derluyn og Broekaert, 2008). Árið 2011 voru börn í hælisleit um 34% af heildarfjölda hælisleitenda. Þá tók Flóttamannastofnun á móti um 17.700 umsóknum frá börnum án fylgdarmanns en einungis 5.200 þeirra fengu stöðu flóttamanns. Flestar umsóknirnar voru frá börnum frá Afganistan og Sómalíu (UNHCR, 2012). Sama ár sóttu 12.000 börn án fylgdarmanns um hæli í löndum innan Evrópusambandsins (Eurostat, 2012). Tölurnar sýna hversu mikill fjöldi barna er á vergangi víðsvegar í heiminum. Raunverulegur fjöldi barna án fylgdarmanns er þó líklega mun hærri en tölfræðin segir til um. Einnig er erfitt að bera saman tölur á milli landa því misjafnt er eftir löndum hvernig og hversu nákvæmlega hópurinn er skráður en einnig vegna ólíkra túlkana á hugtökum (Derluyn og Broekaert, 2008; Kohli, 2002).

Fjöldi barna án fylgdarmanns sem hafa óskað eftir hæli á Íslandi er ekki mikill. Árið 2007 komu þrjú börn án fylgdarmanns hingað til lands og árið 2010 dvaldi hér eitt barn án fylgdarmanns. Árið 2012 komu hingað níu börn án fylgdarmanns, allt drengir frá Alsír, Afganistan, Gíneu, Líbíu og Marokkó. Líklegt er að þessi hópur fari stækkandi á næstu árum (Atli Viðar Thorstensen munnleg heimild, 20. febrúar 2013; Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009; Iðunn Ingólfssdóttir munnleg heimild, 6. mars 2013).

1.3.1 Sálfélagslegar afleiðingar

Börn án fylgdarmanns eru ólíkur hópur innbyrðis, þó þau séu í svipuðum aðstæðum. Fjölbreytileikinn innan hópsins endurspeglast meðal annars í því að börnin koma frá ólíkum löndum og menningarheimum, tala mismunandi tungumál, koma úr dreifbýli og þéttbýli, hafa ólíka menntun, eru af báðum kynjum, á öllum aldri og hafa lent í ólíkum aðstæðum. Þessi fjölbreytileiki gerir það að verkum að börnin hafa ólíkar þarfir (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011).

Erlendar rannsóknir sýna að börn á flótta eru í aukinni hættu á að þróa með sér ákveðna geðræna kvilla en þau börn sem ekki þurfa að flýja heimaslóðir (Carlson o.fl., 2012; Derluyn og Broekaert, 2008). Börn í hælisleit án fylgdarmanns eru þar í sérstakri áhættu vegna aðskilnaðar við foreldri eða forsjáraðila. Þessi börn eru mun líklegri en önnur til að eiga við geðræn vandamál að stríða (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Derluyn og Broekaert, 2008). Algengustu geðvandamál barna án fylgdarmanns eru

áfallastreituröskun, kvíðaröskun og þunglyndi (Carlson o.fl., 2012; Sourander, 1998). Aðrar sálræn vandkvæði eru til dæmis svefnvandamál og martraðir, lágt sjálfsálit og sektarkennd, einbeitingarskortur, depurð og sjálfsvígshugleiðingar (Derluyn og Broekaert, 2008; Sourander, 1998). Börn án fylgdarmanns geta einnig átt við alvarleg hegðunarvandamál að stríða, eins og árásarhneigð, fíkniefnanotkun og afbrotahegðun (Derluyn og Broekaert, 2008). Glíman við þessi vandamál getur komið niður á félagslegri aðlögun barnanna í nýju landi og umhverfi (Carlson o.fl., 2012).

Aðalástæða þess að börn án fylgdarmanns eru í meiri áhættu en önnur börn og eru líklegri til að eiga við sálræn vandamál og hegðunarvanda að stríða er að þau eru ekki í umsjá foreldra sinna eða forsjáraðila (Derluyn og Broekaert, 2008; Sourander, 1998). Vegna aðskilnaðarins upplifa börnin skort á öryggi, stuðningi, stöðugleika og fyrirmyndum en einnig vantar traust tengsl við fullorðna (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Wernersjö, 2012). Það að þurfa að takast ein á við þær hindranir og áskoranir sem fylgja því að vera í hælisleit án forsjár foreldra eða annarra nákominna aðila eykur þannig líkurnar á að þessi börn verði fyrir sálrænu áfalli (Derluyn og Broekaert, 2008).

Áföll (e. trauma) eru sálræn streituvíðbrögð þess að verða fyrir skyndilegu og óvæntu atviki sem getur leitt til dauða (Margrét Blöndal, 2007; Yeager og Roberts, 2003). Áföll geta haft alvarlegar afleiðingar á börn án fylgdarmanns og eru þau því sérstaklega viðkvæmur hópur (Halvorsen, 2002; Wernersjö, 2012). Yeager og Roberts (2003) fjalla um tvær tegundir áfalla í lífi barna. Annars vegar nefna þeir eitt einstakt áfall, eins og náttúruhamfarir eða eldsvoða, og hins vegar endurtekin áföll. Í því felst að barn verður vitni að mörgum og endurteknum atvikum sem valda áfalli, til dæmis kynferðislegri misnotkun eða heimilisofbeldi. Því oftast og alvarlegra sem áfallið er, því alvarlegri áhrif hefur það á börn (Carlson o.fl., 2012).

Börn án fylgdarmanns eru líkleg til að hafa upplifað aðra hvora tegundina, jafnvel báðar. Áföllin geta til dæmis verið það sem orsakaði hælisleitina, ferðalagið frá heimalandinu til annarra landa og svo móttaka og meðhöndlun í nýju ríki (Derluyn og Broekaert, 2008). Kohli og Mather (2003) nefna í þessu samhengi að börn án fylgdarmanns þurfa að glíma við þrens konar sálrænar hindranir sem hafa áhrif á félagslega aðlögun. Fyrsta hindrunin felur í sér það að vera í ókunnugu landi og þurfa að takast á við óþekhta menningu og tungumál. Önnur hindrunin er að takast á við áföll sem urðu fyrir hælisleitina eða orsökðu hana og þurfa að treysta ókunnugum til að vinna úr áföllunum. Síðasta hindrunin er að komast í

gegnum það félagslega kerfi sem bíður þeirra í hælilandinu. Dvöl í nýju landi felur í sér ákveðnar félagslegar áskoranir fyrir börnin. Þau þurfa að aðlagast nýju samfélagi þar sem menning, umhverfi, tungumál, hefðir og venjur eru ólík því sem þau eiga að venjast. Stefna og málsmeðferð getur einnig stuðlað að áföllum ásamt því að börnin mæta ýmsum fordómum. Þau þurfa því að takast á við ýmis konar óvissu, í nútíð, framtíð og fortíð (Derluyn og Broekaert, 2008; Fanning, 2004; Kohli, 2002, 2007).

1.3.2 Þroskakeningar Erikson

Stærstur hluti barna án fylgdarmanns sem leita hælís í vestrænum ríkjum er á aldrinum 13-18 ára (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Derluyn og Broekaert, 2008). Þau eru því flest á unglingsaldri og stödd í mikilvægu þroskaferli þar sem líkaminn, tilfinningar og kynvitundin þroskast hratt, ásamt því að ímynd þeirra og staða í samfélaginu breytist (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011). Einnig er algengt að börn án fylgdarmanns upplifi einkennarugling (e. identity confusion) sem felst í því að börnunum finnst þau ekki tilheyra lengur heimalandinu á sama tíma og þau hafa ekki aðlagast nýja landinu (Carlson o.fl., 2012; Derluyn og Broekaert, 2008; Wernersjö, 2012).

Um miðja 20. öld setti Erik Erikson fram kenningu um þroska mannsins sem hann skipti í átta stig. Þroskastigin lýsa tilfinningalegum þroska og fela í sér átök milli tveggja atriða sem leiða til aukins þroska. Eitt af stigunum átta eru unglingsárin. Þá ganga einstaklingar í gegnum miklar breytingar og eru að stíga sín fyrstu skref inn í fullorðinsárin. Samkvæmt Erikson eru það ekki þær líkamlegu og sálrænu breytingar sem eiga sér stað á unglingsárunum sem hafa mest áhrif á þroskann, heldur áhrif samfélagsins. Félaglega samhengið skiptir mestu máli og því byggir þroskakening hans á félagslegum átökum (Crain, 2005).

Samkvæmt þroskakeningum Erikson er helsta markmið einstaklings á unglingsárunum að finna og tileinka sér ákveðin persónuleg einkenni (e. identity) ásamt því að sætta sig við þau. Á sama tíma er helsti vandi þessa þroskastigs hlutverkaruglingur (e. role crisis). Unglingar eiga ekki auðvelt með að finna sér samastað í lífinu, þeir eiga erfitt með að finna sjálfa sig og eru í stöðugri leit að gildum og viðhorfum sem þeir geta tileinkað sér svo þeir geti þroskað með sér ákveðin persónueinkenni (Crain, 2005). Á unglingsárunum eru börn án fylgdarmanns því í sérstaklega viðkvæmri stöðu vegna átaka eðlilegs þroska og líffræðilegra og tilfinningalegra breytinga.

2. Lög og samningar

Íslensk löggjöf hefur áhrif á vinnu ýmissa starfsstétta. Félagsráðgjafar eru meðal annarra bundnir lögnum en þau eru einnig mikilvægt starfstæki þeirra (Madden og Wayne, 2003). Barnaverndarlög nr. 80/2002 eru eitt helsta starfstæki félagsráðgjafa í barnavernd, ásamt þekkingu á lögnum og hvernig eigi að túlka þau (Anni Haugen, 2008). Starf félagsráðgjafa er þó ekki einungis bundið íslenskri löggjöf heldur einnig þeim alþjóðlegu mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að því samningarnir hafa haft áhrif á mótun og framkvæmd löggjafarinnar (Björg Thorarensen, 2003). Sá mannréttindasamningur sem félagsráðgjafar styðjast oft við er Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna, en formlegt heiti hans er Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Því er við hæfi að skoða barnaverndarlögin sérstaklega samanborið við Barnasáttmálann og ákvæði um börn án fylgdarmanns.

2.1 Barnaverndarlög nr. 80/2002

Í barnaverndarlögum nr. 80/2002 er greint frá réttindum barna á Íslandi og samkvæmt lögnum eru börn einstaklingar að 18 ára aldri. Markmið laganna er að tryggja vernd og velferð barna, sérstaklega þeirra sem búa við óviðunandi uppeldisskilyrði, með hagsmuni þeirra að leiðarljósi. Þar er enn fremur greint frá því að hlusta eigi á óskir barna, sjónarmið þeirra og sýna þeim virðingu. Hluti barnaverndarlaga fjallar um þær stofnanir sem eiga að sjá um framkvæmd laganna og hvernig sú framkvæmd fer fram, en bæði ríki og sveitarfélög taka þátt í barnavernd á Íslandi.

Lögsaga barnaverndarlaga er yfirráðasvæði íslenska ríkisins (Barnaverndarlög, nr. 80/2002). Lögin ná því til allra barna sem eru stödd á íslensku umráðasvæði, óháð ríkisfangi. Börn án fylgdarmanns eiga því samkvæmt lögum sama rétt til verndar og umönnunar og önnur börn á Íslandi og framkvæmd mála þeirra því að vera unnin í samræmi við barnaverndarlögin.

Frá því að barnaverndarlög nr. 80/2002 voru sett fyrir rúmum áratug hafa verið gerðar nokkrar breytingar á þeim sem yfirleitt hafa verið gerðar í kjölfar annarra lagabreytinga sem tengjast velferð barna. Árið 2011 var gerð breyting sem meðal annars átti að stuðla að markvissara barnaverndarstarfi. Með henni var í fyrsta sinn sett ákvæði um börn án fylgdarmanns í barnaverndarlögin (Þingskjal 1655, 2010-2011).

Tvær greinar barnaverndarlaga fjalla beint um börn án fylgdarmanns, 15. grein og 65. grein. Samkvæmt 15. grein eiga barnaverndarnefndir að sinna málefnum barna sem koma hingað til lands án forsjáraðila. Kveðið er á um að barnaverndarnefndir í því sveitarfélagi sem börnin dvelja í sjái um mál þeirra. Börn án fylgdarmanns í hælisleit eiga einnig rétt á því að barnaverndarnefnd tryggi hagsmuni þeirra. Sé þessum börnum veitt hæli eða dvalarleyfi fer barnaverndarnefnd með forsjá þeirra (Barnaverndarlög, nr. 80/2002). Í umfjöllun frumvarps til laganna er minnt á það að barnaverndarlögin ná til allra barna sem stödd eru á svæði íslenska ríkisins. Þar er því bent á að lögin í heild sinni eiga við börn án fylgdarmanns sem hér eru stödd í hælisleit (Þingskjal 403, 2001-2002).

Seinni greinin, 65. grein, er í kafla barnaverndarlaganna um fóstur. Þar er sérstaklega tekið fram hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi þegar barn er sett í fóstur. Barn sem er statt hér á landi án fylgdarmanns en hefur fengið hæli eða dvalarleyfi á samkvæmt lögnum rétt á því að vera sent í fóstur. Í lögnum er því tryggt að barn í þessum aðstæðum hafi stað til að dvelja á, að því gefnu að það fái hæli eða dvalarleyfi. Barnaverndarnefnd fer þá með forsjá barnsins líkt og lögin kveða á um þegar börnum er ráðstafað í fóstur (Barnaverndarlög, nr. 80/2002).

Þrátt fyrir þær breytingar sem hafa verið gerðar er í raun lítið minnst á börn sem leita hælis á Íslandi án fylgdar fullorðinna í barnaverndarlögum nr. 80/2002 og hvernig standa skuli að málum þeirra. Hugtakanotkun í lögnum er þar að auki nokkuð óskýr. Hvorki er notað hugtakið börn án fylgdarmanns né fylgdarlaus börn, líkt og í útendingalögnum, heldur er fjallað um barn án forsjáraðila sem er veitt hæli eða dvalarleyfi. Þó að fjöldi barna án fylgdarmanns sé ekki mikill hvílir ákveðin þjóðréttarskylda á íslenska ríkinu. Í því felst að þar sem Ísland er aðili að hinum ýmsu mannréttindasamningnum er landið skyldugt til að uppfylla þessa samninga og því verða viðeigandi ákvæði að vera til staðar í lögnum (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009; Þingskjal 917, 2012-2013).

2.2 Barnasáttmálinn

Barnasáttmálinn var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í lok árs 1989 en tilgangur hans er að vernda börn sérstaklega þar sem þau eru viðkvæmari fyrir utanaðkomandi aðstæðum en fullorðnir. Barnasáttmálinn er sá alþjóðasamningur sem náð hefur mestri útbreiðslu í heiminum en öll ríki heims, nema Bandaríkin og Sómalía, hafa samþykkt sáttmálann. Ísland samþykkti Barnasáttmálann árið 1992 og tók hann gildi sama

ár. Í samþykktinni fólst ákveðin skuldbinding en aðildarríki skuldbinda sig til að tryggja réttindi allra barna í samræmi við sáttmálann (Þórhildur Líndal, 2007). Ýmsar breytingar á íslenskri löggjöf hafa verið gerðar í kjölfar samþykktarinnar. Þar má helst nefna breytingar á stjórnarskrá Íslands árið 1995 þegar mannréttindakaflinn var endurgerður, stofnun Barnaverndarstofu í kjölfar breytinga á barnaverndarlögum og endurskoðun barnalaga, til dæmis með tilliti til þess að hafa hagsmuni barna að leiðarljósi í allri vinnu með börnum (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 1995; Þórhildur Líndal, 2007).

Þann 20. febrúar árið 2013 var stórt skref tekið í sambandi við að samræma Barnasáttmálann og íslensk lög en þá var Barnasáttmálinn lögfestur á Íslandi (Þingskjal 1045, 2012-2013). Í því felst að hægt er að vitna í ákvæði hans í vinnslu mála, meðal annars gagnvart stjórnvöldum og dómstólum. Lögfestingin gerir það að verkum að ekki er hægt að fella dóma sem samræmast ekki ákvæðum Barnasáttmálans. Lögleiðing sáttmálans á Íslandi hefur verið lengi í umræðu og hefur umboðsmaður barna verið ötull talsmaður þess (Umboðsmaður barna, 2010).

2.2.1 Grundvallarreglurnar fjórar

Sérstaða Barnasáttmálans er meðal annars sú að hann viðurkennir réttindi barna óháð réttindum fullorðinna. Í því felst að börn eru sjálfstæðir einstaklingar sem þurfa sérstaka vernd vegna viðkvæmrar stöðu þeirra í samfélaginu (Jóhanna Einarsdóttir, 2008). Því til skýringar hafa ákveðnar greinar sáttmálans verið sérstaklega tilgreindar sem grundvallarreglur Barnasáttmálans en þær skýra megináherslur hans. Grundvallarreglurnar eru fjórar. Þær eru jafnræðisreglan (2. grein), að hagsmunir barna skulu vera í fyrirrúmi (3. grein), að öll börn hafa rétt til lífs, afkomu og þroska (6. grein) og það að virða á sjónarmið og skoðanir barna (12. grein) (Þórhildur Líndal, 2007).

Jafnræðisreglan byggir á því að ekki megi mismuna börnum á neinum grundvelli. Öll börn innan lögsögu ríkis eiga þannig sama rétt á því sem Barnasáttmálinn kveður á um, hvort sem þau eru ríkisborgarar, flóttamenn, hælisleitendur eða ríkisfangslaus. Þórhildur Líndal (2007) nefnir að flóttabörn séu í sérstakri hættu á að verða fyrir mismunun. Samkvæmt jafnræðisreglunni eru aðildarríki einnig skyldug til að virða réttindi allra barna, án mismununar. Jafnræðisreglan kemur fram á ýmsum stöðum í íslenskri löggjöf en mikilvægast er þó að hún kemur fram í stjórnarskránni. Fagaðilum, sem og öðrum, sem vinna með

börnum án fylgdarmanns á Íslandi er því bannað að mismuna börnunum, bæði samkvæmt Barnasáttmálanum og lögum (Þórhildur Líndal, 2007).

Þriðja greinin fjallar um að við stefnumótun og ráðstafanir skulu stofnanir og samtök hafa í forgangi það sem er börnum fyrir bestu og að þeim skuli veitt viðeigandi umönnun og vernd. Þessi ákvæði má finna bæði í stjórnarskrá Íslands og barnaverndarlögum. Þeim stofnunum sem sjá um málefni barna án fylgdarmanns er því skylt að veita þeim vernd og sinna málum þeirra með hagsmuni barnanna að leiðarljósi (Þórhildur Líndal, 2007).

Ákvæði 12. greinar tengist innihaldi þriðju greinarinnar, en hún fjallar um réttindi barna til að tjá sig og að skoðanir þeirra og sjónarmið skulu virt. Þegar ákveðið er hvað sé börnum fyrir bestu skal einnig hlusta á þau og leyfa þeim að tjá sína skoðun ásamt því að taka réttmætt tillit til þeirra. Íslensk löggjöf hefur að miklu leyti innleitt þessa grein, meðal annars í barnalögum og barnaverndarlögum. Barnaverndarnefndum og öðrum yfirvöldum sem sjá um málefni barna án fylgdarmanns er því skylt að virða og hlusta á skoðanir og sjónarmið þeirra (Þórhildur Líndal, 2007).

Fjórða og síðasta grundvallarregla Barnasáttmálans er 6. grein sem fjallar um rétt barns til lífs, afkomu og þroska. Í þessu felast ákeðin grundvallarmannréttindi sem aðildarríkjum ber að virða. Mikilvægur hluti greinarinnar fjallar um skyldu ríkja til að tryggja það að börn fái að lifa og þroskast á sálrænan, líkamlegan og félagslegan hátt (Þórhildur Líndal, 2007). Í reglum Útlendingastofnunar (2009) um meðferð hælisleiðna fylgdarlausra barna og ungmenna er kveðið á um að barnaverndaryfirvöld eigi að sjá um framfærslu barna án fylgdarmanns ásamt því að tryggja það að þau fái að ganga í skóla og fái þá félagslegu aðstoð sem þau þurfa. Ekki er fjallað nánar um hvernig börnin geti þroskast á sálrænan, líkamlegan eða félagslegan hátt.

2.2.2 Aðrar greinar

Til viðbótar grundvallarreglunum fjórum eru nokkrar greinar Barnasáttmálans sem eiga einnig við málefni barna án fylgdarmanns. Þar má helst nefna 9., 10., 22. og 39. grein (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Committee on the rights of the child, 2005).

Sú grein Barnasáttmálans sem nefnir börn án fylgdarmanns beinum orðum er 22. grein, sem fjallar um réttindi barna á flótta sem sækjast eftir réttarstöðu flóttamanns. Þar segir að aðildarríki eigi að veita börnum á flótta eða í hælisleit viðeigandi vernd og aðstoð við að nýta

sér þau réttindi sem greint er frá í Barnasáttmálanum og öðrum mannréttindasamningum. Aðildarríki eiga jafnframt að veita börnum án fylgdarmanns á flóttu sömu vernd og umönnun og öðrum börnum sem njóta ekki umönnun foreldra eða fjölskyldu. Greinin leggur áherslu á að aðildarríki verndi og aðstoði börn við að leita uppi foreldra eða fjölskyldu sem börnin hafa orðið viðskila við (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009; Þórhildur Líndal, 2007).

Greinar 9 og 10 tengjast ákvæðum 22. greinar, en þar er fjallað um aðskilnað frá foreldrum og endurfundi fjölskyldunnar. Samkvæmt 9. grein eiga aðildarríki að tryggja að barn sé ekki aðskilið frá foreldrum sínum, nema hagsmunir barnsins séu í húfi og 10. grein nefnir að aðildarríkin eigi að stuðla að því að barn geti sameinast fjölskyldu sinni, tímabundið eða endanlega (Þórhildur, Líndal, 2007). Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna leggur mikla áherslu á að fjölskylda barns án fylgdarmanns skuli leituð uppi og að aðildarríki stuðli að endurfundum fjölskyldna, þó með hagsmuni barnanna að leiðarljósi (Committee on the rights of the child, 2005).

Samkvæmt 39. grein eiga börn rétt á líkamlegum og sálrænum bata ásamt samfélagslegri aðlögun. Greinin nefnir að aðildarríki eigi að stuðla að því, með öllum viðeigandi ráðstöfunum, að börn sem hafa orðið fyrir áföllum öðlist bata og aðlagist samfélaginu (Þórhildur Líndal, 2007). Börn án fylgdarmanns eru í sérstakri hættu á að verða fyrir ýmis konar sálrænum áföllum ásamt því að þurfa að aðlagast breyttum aðstæðum í nýju og framandi landi og því er 39. grein ein sú mikilvægasta þegar tryggja á réttindi barna án fylgdarmanns (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011).

UNICEF á Íslandi hefur sérstaklega krafist þess að málsmeðferð barna án fylgdarmanns skuli vera í samræmi við Barnasáttmálann (Innanríkisráðuneytið, 2012). Vorið 2013 liggur fyrir á Alþingi frumvarp um breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002 sem mun meðal annars stuðla að meiri samræmingu við Barnasáttmálann, sérstaklega við grundvallarreglurnar fjórar (Þingskjal 917, 2012-2013).

2.3 Breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002

Núgildandi lög um útlendinga nr. 96/2002 voru samþykkt á Alþingi árið 2002 en þar er nokkuð fjallað um málsmeðferð barna án fylgdarmanns sem leita hælís á Íslandi. Ýmsir vankantar eru þó á lögnum. Í upphafi árs 2013 lagði innanríkisráðherra fram frumvarp sem felur í sér breytingar á núgildandi lögum en markmiðið er að samræma þau betur að alþjóðlegum mannréttindasamningum og að bæta réttarstöðu útlendinga, meðal annars

barna án fylgdarmanns í hælisleit (Ögmundur Jónasson, 2012-2013). Frumvarpið var samið eftir að nefnd á vegum innanríkisráðuneytisins gerði úttekt á stöðu einstaklinga utan Evrópusambandsins (ESB) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem leita hælís hérlendis. Málafni útlendinga á Íslandi og í nágrennalöndum hafa tekið stakkaskiptum frá því að núgildandi lög voru sett og því var ráðist í það að endurskoða lög in í heild sinni, með niðurstöður nefndarinnar að leiðarljósi (Þingskjal 917, 2012-2013).

Verði frumvarpið samþykkt verða veigamiklar breytingar á stöðu og málsmeðferð barna án fylgdarmanns sem leita hælís á Íslandi. Þar ber hæst að nefna að lög in bæta réttarstöðu þessa barna í samræmi við Barnasáttmálann. Sérstakur kafli verður um hælisleitendur í viðkvæmri stöðu þar sem börn án fylgdarmanns verða tilgreind. Tekið verður sérstakt tillit til grunnilda Barnasáttmálans og þau höfð að leiðarljósi í ákvörðunum og málsmeðferð. Þar að auki verða meiri kröfur gerðar til löglærðs talsmanns en verið hafa ásamt því að barn eigi að fá að njóta vafans og sé álitíð barn þangað til annað kemur í ljós. Að lokum má nefna að frumvarpið leggur til að komið verði á fót móttökumiðstöð fyrir hælisumsækjendur sem er sérstaklega sniðin að þeim umsækjendum sem eru í viðkvæmri stöðu, þar á meðal börnum. Hlutverk móttökumiðstöðvar væri að greina þá hælisleitendur sem teljast í sérstaklega viðkvæmri stöðu eins snemma og hægt er ásamt því að tryggja að þeir fái viðeigandi málsmeðferð og þjónustu og að þörfum þeirra verði mætt. Tilgangurinn með miðstöðinni væri því að tryggja að mannréttindum sé fullnægt. Frumvarpið leggur til að á móttökumiðstöðinni starfi þvergfaglegur hópur fagfólks svo að hælisleitendur geti nálgast þjónustu og aðstoð á einum stað (Þingskjal 917, 2012-2013).

Nefnd innanríkisráðuneytisins gerði einnig tillögu að formlegri málsmeðferð barna án fylgdarmanns sem hefði réttindi þeirra í fyrirrúmi. Samkvæmt skýrslunni ætti málsmeðferð in að innihalda eftirfarandi atriði:

Gengið sé út frá því að hælisleitandi sem segist vera barn sé álitinn barn við meðferð máls, nema það þyki afar ósennilegt eða annað komi í ljós með aldursgreiningu eða öðrum hætti. Hælisleitendur á barnsaldri skulu fá þá aðstoð og þjónustu sem aldur þeirra og staða krefst, m.a. búsetuúrræði við hæfi. Tryggja verður að barni sé kleift að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í samræmi við aldur og þroska. Tryggja verður að fulltrúar stjórnvalda sem koma að máli hælisleitanda á barnsaldri hafi sérþekkingu og þjálfun til að taka viðtöl við börn í þessum sporum og að viðtöl séu tekin við aðstæður sem henta aldr og þroska barnsins. Tryggja verður aðkomu barnaverndaryfirvalda að máli hælisleitanda á barnsaldri (Innanríkisráðuneytið, 2012, bls. 52).

Þar að auki er nefnt að stjórnvöld ættu að tryggja aðgengi barna án fylgdarmanns að leitarþjónustu Rauða krossins sem sérhæfir sig í að sameina aðskildar fjölskyldur

(Innanríkisráðuneytið, 2012; Rauði krossinn, e.d.c). Að lokum er nefnt í frumvarpinu að börn sem eru fórnarlömb ofbeldis eða vanrækslu eða hafi reynslu af vopnuðum átökum fái viðeigandi heilbrigðisþjónustu, þar með talið sálgæsluþjónustu (Þingskjal 917, 2012-2013).

Tillaga nefndarinnar byggir á skýrslu sem Barnaheill, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og UNICEF gáfu út árið 2009 og nefnist *Statement of good practice*. Ákvæði Barnasáttmálans eru höfð til viðmiðunar og er hún því í samræmi við hann (Innanríkisráðuneytið, 2012). Tvær aðalreglur eru lagðar til grundvallar í skýrslunni, annars vegar að ávallt skuli gengið út frá því sem er börnum fyrir bestu, bæði í stefnumótun og framkvæmd, og hins vegar að börn án fylgdarmanns fái sömu meðferð og innfædd börn og álitin börn fyrst og fremst, síðan hælisleitendur (Innanríkisráðuneytið, 2012; Kohli, 2007; Separated children in Europe programme, 2009). Aðrar reglur sem skýrslan leggur áherslu á eru réttur barna til þátttöku í málum sem snerta þau, samvinna þeirra stofnana sem koma að málefnum barna án fylgdarmanns, virðing fyrir menningarlegum einkennum og bann við mismunun (Eide og Broch, 2010; Separated children in Europe programme, 2009). Margar stofnanir og samtök hafa haft *Statement of good practice* að leiðarljósi í stefnumótun sinni varðandi börn án fylgdarmanns enda er skýrslan leiðbeinandi um það hvernig best sé að haga málum þessa hóps og stuðlar að samræmingu milli landa (Eide og Broch, 2010; International committee of the Red cross, 2004; Ruxton, 2003).

Áður nefnt frumvarp til breytinga á útlendingalögum fjallar um velferð barna án fylgdarmanns og réttindi þeirra í meira mæli en áður hefur verið gert. Frumvarpið nefnir sérstaklega að börn án fylgdarmanns séu viðkvæmur hópur og þurfi fjölbreytta aðstoð frá samfélaginu. Löngu er orðið tímabært að réttarstaða þessa hóps verði skilgreind og vernduð í íslenskum lögum, í samræmi við alþjóðlegar vinnureglur og mannréttindasáttmála (Þingskjal 917, 2012-2013).

3. Aukin réttindi barna

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna tryggir öllum börnum ákveðin réttindi (Þórhildur Líndal, 2007). Hins vegar þarf að innleiða ákvæði samningsins í lög og framkvæmd svo börn fái að njóta þeirra réttinda sem þar er kveðið á um. Hér verður skoðað hvernig aðkoma talsmanns og þátttaka barna getur stuðlað að auknum réttindum barna án fylgdarmanns.

3.1 Talsmaður

Talsmaður (e. guardian) er sá aðili sem er lagalega ábyrgur fyrir barni án fylgdarmanns í hælisleit (Arnold, 2011). Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna mælir með því að ríki ánafni börnum án fylgdarmanns talsmann eins fljótt og hægt er til að tryggja að börnin fái viðeigandi málsmeðferð og að réttindi þeirra séu tryggð (Committee on the rights of the child, 2005).

Árið 2011 var gefin út stefna varðandi hæfni og getu talsmanna. Þar eru nefnd tíu kjarnaviðmið sem ríki ættu að hafa að leiðarljósi þegar þau setja reglur um talsmenn. Markmiðið með viðmiðunum er að bæta stefnu ríkja varðandi börn án fylgdarmanns og stuðla að réttindum barnanna. Viðmiðin skiptast í þrjá hluta. Fyrst er fjallað um hlutverk og skyldur talsmanns, en þær eru að vera málsvari réttinda barnsins, tryggja að hagsmunir þess séu hafðir að leiðarljósi í öllum ákvarðanatökum ásamt því að börnin fái að taka þátt í ákvörðunum sem þau varða. Talsmaðurinn á að tryggja að barn fái viðeigandi vernd og búi við ákveðið öryggi, vera tengiliður þess við aðra aðila og tryggja hraða og góða málsmeðferð. Í öðru lagi er fjallað um samband talsmannsins og barnsins. Sambandið á að byggja á gagnkvæmri virðingu og trausti ásamt því að aðgengi barnsins að talsmanninum á að vera gott og skilvirkt. Í þriðja hluta kjarnaviðmiðanna er fjallað um hæfni talsmanna. Þar segir að þeir eigi að hafa viðeigandi fagþekkingu og hæfni til að sinna málefnum hópsins (Goeman, van Os, Bellander, Fournier, Gallizia, Arnold, Gittrich, Neufeld og Uzelac, 2011). Þessi atriði koma einnig fram í öðrum ritum um hlutverk og skyldur talsmanna (Committee on the rights of the child, 2005; Separated children in Europe programme, 2009).

Heildræn nálgun á verksvið talsmanna er mikilvæg og því er gott að skoða hlutverk þeirra og hæfni út frá sjónarhorni barnanna sjálfra. Rannsókn sem gerð var á Írlandi kannaði viðhorf barna án fylgdarmanns til talsmanna sinna en þeir voru félagsráðgjafar að mennt. Niðurstöðurnar sýndu að börnin vilja að talsmenn hafi gaman af því að vinna með börnum og leggi metnað í starfið, hafi þekkingu á lögum og aðstæðum barna án fylgdarmanns og að þau finni að gagnkvæm ábyrgð ríki á milli sín og talsmannsins ásamt því að hann veiti þeim ákveðna vernd. Niðurstöðurnar sýndu einnig að börnin mátu mikils ákveðna persónulega eiginleika í fari talsmanna, meðal annars að þeir væru góðir hlustendur, opnir fyrir nýjum hugmyndum, skemmtilegir og gæfu góð ráð (Arnold, 2011).

Í lögum um útlendinga nr. 96/2002 er skylda að skipa barni án fylgdarmanns löglærðan talsmann sem er viðstaddur viðtal við barnið og á að tryggja réttláta málsmeðferð. Ekki eru

gerðar kröfur um sérþekkingu á málefnum barna. Ein af tillögum nýs frumvarps um breytingar á útlendingalögum er að börnum án fylgdarmanns verði skipaður talsmaður sem þarf að uppfylla fleiri skilyrði en núgildandi lög segja til um og eru í samræmi við erlend viðmið. Samkvæmt frumvarpinu verður hlutverk talsmanns að tryggja börnunum viðeigandi aðstoð og úrræði í hælisumsóknarferlinu. Hann verði þannig einnig hagsmunagæslumaður barns. Hann þarf að hafa sérþekkingu á málefnum barna og gæta hagsmuna þeirra á öllum sviðum, bæði gagnvart stjórnvöldum, félagsþjónustu og barnaverndaryfirvöldum. Talsmaður má ekki mismuna barni og þarf því að taka tillit til menningarlegs bakgrunns þess. Að lokum eru þær kröfur gerðar að talsmenn hafi ekki hlotið refsisdóm vegna kynferðisbrota (Goeman o.fl., 2011; Þingskjal 917, 2012-2013).

3.2 Þátttaka barna

Ein af grundvallarreglum Barnasáttmálans er að barn eigi að taka þátt í ákvörðunum sem varðar það (Þórhildur Línadal, 2007). Þetta ákvæði er einnig haft til grundvallar í alþjóðlegum leiðbeiningum um hvernig standa eigi að málum barna án fylgdarmanns. Í því felst að þegar ákvarðanir eru teknar sem hafa áhrif á þessi börn skal ávallt hlusta á óskir og viðhorf barnanna, gefa þeim tækifæri til að tjá sig og hvetja þau til þess að láta skoðanir sínar í ljós. Tryggja á þátttöku barna í gegnum hælisumsóknarferlið í heild sinni, meðal annars með því að ánafna barni talsmann snemma í ferlinu, nýta tülka til að gera barninu kleift á að tjá sig og stuðla að barnvænlegu umhverfi (Ruxton, 2003; Separated children in Europe programme, 2009). Börn á flótta og í hælisleit eru í hópi þeirra barna sem eru líklegri en önnur til að vera útilokuð frá þátttöku í málefnum sem þau varða og því mikilvægt að tryggja þátttöku þeirra (Warren, 2007).

Áherslan á þátttöku barna er nýleg en hefur aukist aukist jafnt og þétt síðustu ár vegna vaxandi vitundar um mikilvægi þess að gefa börnum tækifæri til að tjá sig og hafa áhrif á ákvarðanir um eigið líf. Nokkur atriði hafa einkum haft áhrif á þessa breyttu hugsun (Warren, 2007). Jóhanna Einarsdóttir (2008) nefnir að hæfni barna sé nú viðurkennd, alþjóðasamningar hafa staðfest rétt barna auk þess sem talið er gagnlegt að hafa börn með í ákvarðanatöku. Þessu til viðbótar nefnir Warren (2007) að með vaxandi vitund um réttindi barna hafi lögum sem varða börn verið breytt og þeim þannig veitt aukin réttindi og þátttökuheimild.

Árangursrík þátttaka barna felst í nokkrum grundvallaratriðum. Í fyrsta lagi þarf að tryggja umhverfi þar sem börn og unglingar geta tjáð sig óhindrað og mark sé tekið á því sem þau segja. Valdaójafnvægi milli barna og fullorðinna hefur alla tíð verið til staðar og þeir fullorðnu líta oft á börn sem óábyrga, eigingjarna en jafnframt viðkvæma einstaklinga sem þarf að vernda. Til að tryggja árangursríka þátttöku þarf að minnka ójafnvægið og fullorðnir þurfa að endurskoða hvernig þeir líta á börn og unglinga (Warren, 2007). Í öðru lagi er mikilvægt að veita börnum viðeigandi upplýsingar svo þau geti tekið upplýsta ákvörðun og öll samskipti barna og fullorðinna eiga að byggjast á gagnkvæmri virðingu. Í þriðja lagi þurfa fullorðnir að viðurkenna að börn séu hæf til að taka ákvarðanir og segja sína skoðun (Jóhanna Einarsdóttir, 2008). Árangursrík þátttaka barna veltur því að miklu leyti á viðhorfsbreytingum fullorðinna (Warren, 2007). Sé þessum grundvallaratriðum fylgt eftir getur þátttaka barna haft ýmis jákvæð áhrif. Meðal annars er réttur þeirra samkvæmt Barnasáttmálanum þá tryggður, fullorðnir geta bætt aðstæður barna og þjónustu við þau ef þeir vita hvað börnin vilja en einnig getur þátttakan aukið skilning þeirra fullorðnu á reynslu og þörfum barna (Jóhanna Einarsdóttir, 2008).

4. Meðferð hælisumsókna

Hér verður málsmeðferð barna án fylgdarmanns borin saman við málsmeðferð í Noregi og Belgíu, vegna stöðu landanna í alþjóðasamfélaginu. Bæði Noregur og Ísland eru aðilar að EES á meðan Belgía hefur lengi verið aðildarríki ESB. Löndin voru valin með það í huga að skoða muninn á ríkjum innan ESB annars vegar og utan ESB hins vegar. Það sem löndin eiga þó sameiginlegt er að vera vestræn ríki sem hafa í auknum mæli tekið á móti börnum án fylgdarmanns. Mikilvægt er að skoða vinnureglur á Íslandi í samhengi við aðrar Vesturlandapjóðir svo hægt sé að komast að því hvað verið er að gera vel en einnig hvað betur mætti fara.

4.1 Ísland

Árið 2004 urðu tímamót í stefnumótun málefna barna án fylgdarmanns í hælisleit þegar stofnaður var sérstakur hópur sem átti að skoða málefni þessara barna og semja aðgerðaáætlun. Var það í fyrsta skipti sem athygli og aðgerðir hins opinbera beindust markvisst að stöðu barna án fylgdarmanns í hælisleit á Íslandi (Starfshópur um vegalaus börn, 2004).

4.1.1 Skýrsla starfshóps um vegalaus börn

Starfshópur um vegalaus börn starfaði á vegum dómsmálaráðuneytisins árið 2004 og átti að kanna hvernig umönnun og málsmeðferð barna án fylgdarmanns í hælisleit á Íslandi færi fram og í kjölfarið að koma með tillögur að aðgerðaáætlun varðandi viðbrögð stjórnvalda við komu þessara barna til landsins. Hvatinn að vinnunni var vaxandi fjöldi barna á Norðurlöndum sem sóttu þar um hæli ein síns liðs og sá möguleiki að þessi hópur myndi í auknum mæli sækja um hæli á Íslandi (Starfshópur um vegalaus börn, 2004).

Starfshópurinn komst að því að ekki var til nein samræmd aðgerðaráætlun á Íslandi um það hvernig skuli bregðast við börnum án fylgdarmanns sem koma hingað í hælisleit. Einnig sýndi reynslan að skortur væri á samræmdum aðgerðum og markmiðum þeirra sem koma að málefnum þessa hóps. Til að mynda voru ekki til staðar neinar áætlanir um hvernig mætti stuðla að endurfundum við fjölskyldu barnanna í heimalandinu. Því varð þetta ein aðaláherslan í tillögum starfshópsins, í samræmi við ákvæði Barnasáttmálans. Þar að auki var lögð áhersla á að málsmeðferðin tæki eins skamman tíma og mögulegt væri. Starfshópurinn lagði til að notuð yrðu þau úrræði sem þegar væru til staðar í félagslega kerfinu á Íslandi (Starfshópur um vegalaus börn, 2004; Þórhildur Líndal, 2007).

Aðgerðaráætlun starfshópsins fyrir börn í hælisleit felur í sér að rannsókn máls skuli fyrst og fremst snúast um að finna forsjáraðila barnanna í þeirra eigin heimalandi, hvort og hvernig unnt væri að sameina fjölskyldurnar á ný. Hópurinn taldi nauðsynlegt að barni yrði ánafnaður sálfræðingur eða félagsráðgjafi sem gæti tekið að sér hlutverk talsmanns. Vegna þeirra fáu barna án fylgdarmanns sem koma til Íslands taldi starfshópurinn ekki þörf á því að stofna móttökustöðvar fyrir hópinn, líkt og gert hefur verið á hinum Norðurlöndunum (Starfshópur um vegalaus börn, 2004).

4.1.2 Málsmeðferð

Málsmeðferð barna án fylgdarmanns í hælisleit á Íslandi tekur mið af lögum um útlendinga nr. 96/2002 og reglugerð um útlendinga nr. 053/2003. Þegar barn án fylgdarmanns kemur til landsins og sækist eftir hæli þarf það að leggja fram hælisumsókn til lögreglu. Ef barn biður um hæli á öðrum vettvangi skal sá sem tekur á móti beiðninni tilkynna það lögreglu eins fljótt og mögulegt er. Samkvæmt lögum er lögreglu skylt að láta barnaverndarnefnd í viðkomandi sveitarfélagi vita að barn án fylgdarmanns hafi sótt þar um hæli. Einnig er það skylda lögreglu að taka skýrslu af barni í hælisleit og skal það gert eins fljótt og hægt er eftir

að það leggur inn umsókn (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009; Lög um útlendinga, nr. 96/2002; Útlendingastofnun, 2009).

Eftir að skýrsla hefur verið tekin hjá lögreglu er umsóknin send Útlendingastofnun til skoðunar en stofnunin sér um hælisumsóknir þeirra sem óska eftir hæli á Íslandi. Á meðan barnið bíður eftir svari hefur það aðsetur í Reykjanesbæ, en frá árinu 2004 hefur sveitarfélagið haft samning við stofnunina um vistun hælisleitenda (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009). Í apríl árið 2013 verður breyting þar á en bæjarstjórn Reykjanesbæjar hefur ákveðið að takmarka fjölda hælisleitenda sem bærinn þjónustar við 50 manns í senn. Því verður ekki tekið við fleiri hælisleitendum þar í bráð. Bæjarstjórnin hefur hvatt Útlendingastofnun til að gera svipaðan samning við fleiri sveitarfélög vegna fjölda hælisleitenda sem hingað koma (Árni Sigfússon, 2013).

Þegar Útlendingastofnun hefur tekið hælisbeiðni til skoðunar er viðkomandi hælisleitandi boðaður í viðtal. Starfsmenn stofnunarinnar sjá um að taka viðtölin. Samkvæmt lögum um útlendinga nr. 96/2002 er æskilegt að einstaklingur sem tekur viðtal við barn án fylgdarmanns hafi þekkingu á málefnum barna. Það er þó ekki skylda. Reglugerð um útlendinga nr. 053/2003 tilgreinir að fulltrúi viðkomandi sveitarfélags skuli vera fulltrúi barnsins og sem slíkur eigi hann að vera viðstaddur viðtalið. Einnig er barninu skipaður löglærður talsmaður sem lögum samkvæmt á líka að vera viðstaddur viðtalið. Honum ber skylda til að ræða við barnið og leiðbeina því um viðtalið áður en það fer fram. Ekki er sérstaklega fjallað um aðkomu túlka í viðtölunum (Lög um útlendinga, nr. 96/2002).

Tilgangur viðtals hjá Útlendingastofnun er að meta hvort viðkomandi uppfylli öll skilyrði til að teljast flóttamaður. Samkvæmt reglugerð á að taka viðtal við barn án fylgdarmanns innan tveggja vikna eftir að hælisumsókn hefur verið lögð fram (Reglugerð um útlendinga, nr. 053/2003). Mat á viðtali og umsókn hælisleitanda tekur hins vegar langan tíma og málshraðinn er hægur, einnig þegar um börn er að ræða. Afgreiðsla umsókna þeirra barna sem fengu dvalarleyfi á árunum 2004-2012 tók yfirleitt 6-12 mánuði, jafnvel lengur (Innanríkisráðuneytið, 2012). Mikilvægt er þó að vinna rannsókn máls vel og afla nauðsynlegra upplýsinga áður en ákvörðun er tekin, ekki síst ef um barn er að ræða (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009).

Helsta vandamálið þegar börn án fylgdarmanns sækja um hæli á Íslandi er að staðfesta hvort þau séu í raun undir 18 ára aldri og hvort þau séu viðskila við foreldra sína eða forráðamenn. Samkvæmt vinnureglum Útlendingastofnunar er einstaklingur sendur í

aldursgreiningu ef vafi leikur á því að hann sé yngri en 18 ára (Útlendingastofnun, 2009). Lögregla lætur framkvæma aldursgreiningu í samráði við Útlendingastofnun (Lög um útlendinga, nr. 96/2002). Aldursgreiningu á barni án fylgdarmanns á þó einungis að framkvæma ef vafi leikur á aldri (Útlendingastofnun, 2009).

4.2 Noregur

Staða Noregs í alþjóðasamfélaginu er um margt svipuð og staða Íslands og samanburður því hentugur. Bæði löndin hafa samþykkt ýmsa alþjóðlega mannréttindasamninga og eru aðilar að EES en hvorugt þeirra er í ESB (Þingskjal 698, 2001-2002). Í Noregi hefur fjöldi barna án fylgdarmanns sem sækjast eftir hæli aukist á undanförunum árum. Árið 2009 sóttu um 2500 börn án fylgdarmanns um hæli í Noregi og voru flest þeirra á aldrinum 15-18 ára. Börnin eru af ýmsum þjóðernum en langflest þeirra koma frá Afganistan. Vegna aukins fjölda hefur málinu verið gefin meiri athygli og hafa stjórnvöld í Noregi unnið ötullega að því að móta stefnu í málefnum þeirra. Ákvæði um hópinn hafa verið sett í barnaverndarlög og sérstök handbók hefur verið gefin út fyrir þá sem vinna með þessum hópi, *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger – en håndbok for kommunene* (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Eide og Broch, 2010).

Þegar barn í hælisleit kemur til Noregs á það að gefa sig strax fram við lögreglu. Ef skýrsla lögreglu leiðir í ljós að viðkomandi sé undir 18 ára aldri og án fylgdar foreldris er málið sent til viðeigandi stofnunar, eftir því hvað barnið er gamalt. Utlendingsdirektoratet (UDI) sér um málefni barna á aldrinum 15-18 ára. Stofnunin hefur einnig umsjón með hælisumsóknum almennt. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er opinber barna- og fjölskyldustofnun sem sér um málefni fylgdarlausra barna undir 15 ára aldri. Aldur barns skiptir því máli við komuna til landsins og er þjónustan tvískipt eftir því (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Eide og Broch, 2010).

Á meðan börn án fylgdarmanns bíða eftir svari við hælisumsókn sinni dvelja þau í sérstöku athvarfi fyrir börn í sömu stöðu. Þar eru þeim útveguð föt og fæði og þau eiga einnig kost á menntun. Vel er hlúð að þörfum þeirra á þessum stöðum. Markmiðið með dvölinni í athvarfinu er að gera börnin sjálfstæð og virka þátttakendur í samfélaginu. Ítarleg lýsing er á starfsreglum og markmiðum athvarfanna í handbókinni og einnig þeim búsetuúrræðum sem í boði eru eftir að hælisumsókn hefur verið samþykkt. Málsmeðferðin

getur tekið langan tíma en skylt er að vinna málið eins fljótt og hægt er, helst innan sex mánaða (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011).

Í athvörfum fyrir börn án fylgdarmanns og í allri vinnu með þeim er tekið tillit til sálrænna þarfa þeirra og áhersla lögð á að börn séu viðkvæmur hópur sem þurfi sérstaka aðstoð. Meginmarkmiðið er að börnin geti sameinast foreldrum sínum á ný en samkvæmt Halvorsen (2002) er þetta ein mikilvægasta aðgerð þeirra sem vinna með börnum án fylgdarmanns og að frá upphafi máls eigi að reyna að finna fjölskyldu viðkomandi barns (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011; Eide og Broch, 2010).

Barn sem leggur inn hælisumsókn er tekið í viðtal á viðeigandi stofnun. Áður en viðtalið fer fram er barninu skipaður talsmaður af því sveitarfélagi sem það á að dvelja í. Barnið og talsmaðurinn hittast fyrir viðtalið, kynnast hvort öðru og ræða saman. Samkvæmt norskum lögum á talsmaðurinn að vera viðstaddur viðtalið, ásamt túlk. Hlutverk talsmanns er veigamikilið. Hann skal að kynnast barninu og högum þess, hann þarf að gefa upplýst samþykki fyrir því að aldursgreining fari fram ef vafi leikur á aldri barns og taka þær ákvarðanir sem barnið er ekki fært um að taka sjálft. Talsmaðurinn er einnig hagsmunaaðili barnsins og fylgir því frá upphafi máls til loka þess (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011).

4.3 Belgía

Belgía er lítið land í Vestur-Evrópu og hefur verið aðili að Evrópusambandinu síðan árið 1952 (European Union, e.d.). Flest börn sem leita hælis í Belgíu án fylgdarmanns eru drengir á aldrinum 16-18 ára og meirihlutinn kemur frá Afríkuríkjum og Afganistan. Einkennandi fyrir Belgíu er fjöldi barna án fylgdarmanns sem ekki eru í hælisleit í landinu sjálfu, heldur dvelja ólöglega í landinu eða hafa verið stöðvuð við það að reyna að komast til Bretlands. Þessi hópur kemur aðallega frá löndum í Austur-Evrópu (Derluyn og Broekaert, 2008).

Þar sem Belgía er aðildarríki Evrópusambandsins er málsmeðferð barna án fylgdarmanns í hælisleit bundin tilskipun Evrópusambandsins um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda, þar sem ákvæði Barnasáttmálans eru höfð að leiðarljósi. Tilskipunin útskýrir hugtakið börn án fylgdarmanns í samræmi við skilgreiningu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Þar er einnig sérstakur kafli um meðferð einstaklinga með sérstakar þarfir þar sem nefnd eru atriði sem varða þessi börn. Helstu atriði greinarinnar eru að börnum án fylgdarmanns skuli skipaður talsmaður, löglærður eða félagsráðgjafi, þau eiga

rétt til að dvelja í öruggu athvarfi á meðan hælisumsóknin er skoðuð, áhersla skal lögð á að leita uppi fjölskyldu barnanna og að leitin taki eins skamman tíma og mögulegt er. Einnig er sérstakt ákvæði í greininni um að þeir sem vinna með börnum án fylgdarmanns fái, eða hafi, þá þjálfun sem nauðsynleg er svo þeir geti tekist á við þarfir barnanna (Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003).

Þegar börn án fylgdarmanns leggja inn hælisumsókn í Belgíu er tekin skýrsla af þeim til þess að komast að því hvort þau falli undir skilgreiningar Flóttamannastofnunarinnar á flóttamönnum (Derluyn og Broekaert, 2008). Á meðan beðið er eftir niðurstöðum hælisumsóknar sinnar dvelja börnin fyrsta mánuðinn í sérstökum móttökustöðvum sem belgíska ríkið rekur. Þar fá þau fæði og húsaskjól en einnig áfallahjálp og heilbrigðisþjónustu, stunda nám og taka þátt í frístundum. Á þessum fyrstu vikum er staða og ástand barnanna metið og komist er að því hvort þau séu hælisleitendur eða dvelji ólöglega í landinu. Eftir dvölinu í móttökustöð flytjast þau í önnur athvörf til lengri tíma, eftir því hvort þau séu hælisleitendur eða ekki. Börn án fylgdarmanns sem leita hælís í Belgíu eru send í athvörf þar sem þjónustan miðast við þann hóp. Þau börn sem sækja ekki um hæli í landinu, eða hafa fengið synjun á hælisumsókn, fá athvarf í almennum athvörfum fyrir börn og unglunga sem rekin eru af flæmskum og frönskum yfirvöldum. Börn án fylgdarmanns dvelja í athvörfunum þangað til þeim er útveguð varanleg búseta, yfirleitt hjá fósturfjölskyldum (Derluyn og Broekaert, 2008; European migration network, 2009).

Nokkrar stofnanir og samtök koma við sögu í málsmeðferð barna án fylgdarmanns, meðal annars flóttamannskrifstofan CGRS, frjáls félagasamtök og *Guardianship Service* sem er opinber stofnun er stendur vörð um réttindi þessara barna. Þegar yfirvöld í Belgíu fá fregnir af veru barna án fylgdarmanns innan landamæraanna er þeim skylt að tilkynna það stofnuninni því hún ber ábyrgð á því að aðstoða börnin í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins. *Guardianship Service* tekur viðtöl við börnin til að skýra aðstæður og einkenni þeirra og ráðstafar þeim í athvörf. Þar að auki sér stofnunin um að krefjast aldursgreiningar á einstaklingum sem segjast vera undir 18 ára aldri og afla annarra upplýsinga um barnið. Stofnunin ánafnar börnunum talsmann og veitir þeim þjálfun í að vinna með þessum hópi (European migration network, 2009).

Aðkoma talsmanns að málefnum barna án fylgdarmanns hefur verið tryggð í belgískum lögum frá árinu 2004. Hlutverk hans er víðtækt og byggir á tilskipun Evrópusambandsins um móttöku hælisleitenda. Talsmaður er lagalegur fulltrúi barnsins, sérstaklega í

hælisúmsóknarferlinu, og á að gæta hagsmuna þess á öllum sviðum samfélagsins. Öll börn sem dvelja á yfirráðasvæði Belgíu eiga rétt á menntun, þótt þau hafi ekki löglegt dvalarleyfi. Það er í höndum talsmannsins að tryggja að barn án fylgdarmanns fái menntun í einhverri mynd. Hlutverk hans felst einnig í því að finna langtímalausn á vandamálum barnanna með því að kanna hvort hægt sé að hafa samband við foreldra þeirra og sameina fjölskyldur á ný eða fá framlengt dvalarleyfi í Belgíu (Derluyn og Broekaert, 2008; European migration network, 2009).

5. Félagráðgjöf og börn án fylgdarmanns

Aðkoma félagsráðgjafa að málefnum barna er margvísleg og felur meðal annars í sér barnaverndarstörf en starf félagsráðgjafa á sér langa sögu innan barnaverndar (Carlson o.fl., 2012). Samkvæmt Anni Haugen (2008) hafa félagsráðgjafar í barnavernd góða þekkingu á lögum og réttarstöðu barna ásamt því að hafa þekkingu á þroska barna, andlegri og líkamlegri líðan þeirra. Þeir eru einnig eina starfsstéttin á Íslandi sem fær faglega kennslu um vinnu í barnavernd. Börn í hælisleit hafa ýmsar þarfir og þurfa ýmis konar félagslega aðstoð en félagsráðgjafar hafa þjálfun í að sinna ólíkum félagslegum þörfum einstaklinga (Collett, 2004). Félagráðgjafar hafa því ágætan grunn til að takast á við málefni barna án fylgdarmanns (Humphries, 2004).

5.1 Faggreinin félagsráðgjöf

Hæfni félagsráðgjafa til að vinna með börnum án fylgdarmanns má rekja til sögu og uppruna félagsráðgjafar. Frá upphafi hafa félagsráðgjafar haft þörf fyrir að hjálpa þeim sem minnst mega sín (Carlson o.fl., 2012). Jane Addams, ein af frumkvöðlum félagsráðgjafar, einbeitti sér að starfi með ýmsum minnihlutahópum samfélagsins, þar á meðal börnum og einstaklingum af erlendum uppruna í Chicago um aldamótin 1900 (Lundblad, 1995). Frá upphafi hefur hugmyndafræði fagstéttarinnar byggst á mannúðarsjónarmiðum, svo sem að mæta mannlegum þörfum og efla mannlega getu (British association of social workers [BASW], 2012; International federation of social workers [IFSW], 2012). Grundvöllurinn í allri framkvæmd félagsráðgjafar er virðing fyrir mannréttindum og viðleitni til að stuðla að félagslegu jafnrétti (BASW, 2012). Þar að auki stuðlar félagsráðgjöf að samfélagslegum breytingum og leitar lausna á samfélagslegum vandamálum (BASW, 2012; IFSW, 2012). Félagráðgjafar leitast einnig við að beita heildarsýn í starfi sínu (Dominelli, 1997).

5.2 Menningarhæfni

Árið 2001 gaf bandaríska félagsráðgjafafélagið út hæfniviðmið til að efla menningarhæfni (e. cultural competence) í kjölfar aukins fjölbreytileika í bandarísku samfélagi. Menningarhæfni er ákveðið leiðarljós í starfi félagsráðgjafa og felst í því að þeir eru hæfir til að takast á við margbreytilegar menningarhefðir (National association of social workers [NASW], 2001). Einnig aðstoðar menningarhæfnin þá við að koma auga á þau menningarlegu atriði í umhverfi einstaklings sem hafa áhrif á líf hans (Thompson, 2010). Hér á Íslandi hafa ýmsar lýðfræðilegar breytingar átt sér stað síðustu árin. Meðal annars hefur lífaldur lengst og innflytjendum hefur fjölgað (Hagtíðindi, 2011). Fjölskylduformin hafa einnig breyst ásamt því að réttindi samkynhneigðra hafa aukist (Sigrún Júlíusdóttir, 2001). Þar af leiðandi hefur skjólstæðingahópur íslenskra félagsráðgjafa breyst nokkuð.

Félagsráðgjafar sem tileinka sér menningarhæfni verða að þekkja til ólíkra menningarheima og vita hvað felst í menningu. Thompson (2010) skilgreinir menningu sem safn af sameiginlegum gildum og viðhorfum. Í því felst sá skilningur og sýn sem einstaklingar hafa á heiminn og gang lífsins. Menning hefur áhrif á hefðir, einkenni og hvernig einstaklingar eiga samskipti sín á milli, bæði í töluðu máli og með látbragði. Mótandi áhrif menningar eru því mikil.

Skytte (2007) nefnir að félagsráðgjafar þurfi að gera sér grein fyrir því hvernig menning hefur áhrif á lífssýn einstaklinga. Hún skiptir ólíkri lífssýn í tvennt, annars vegar hvernig hún birtist í einstaklingshyggjusamfélögum og hinsvegar í samhyggjusamfélögum. Í einstaklingshyggjusamfélögum er einstaklingurinn í brennidepli. Hann einn er ábyrgur fyrir sínu lífi og má haga því eins og hann vill. Einstaklingsbundinn réttur er því mikils virtur. Samhyggjusamfélög virða hins vegar meira rétt fjölskyldunnar í heild. Einstaklingurinn er metinn sem hluti af heildinni og fjölskyldutengsl eru sterk. Ólík lífssýn hefur einnig áhrif á uppeldi barna og mótar upplifun þeirra á heiminum. Börn án fylgdarmanns sem koma úr samhyggjusamfélögum geta þannig átt erfiðara með að takast á við aðskilnað frá foreldrum sínum vegna sterkra fjölskyldutengsla (Wernersjö, 2012).

Það er þó ekki fullnægjandi að geta einungis gert sér grein fyrir ólíkum menningarheimum ef félagsráðgjafar ætla að tileinka sér menningarhæfni. Samtök félagsráðgjafa í Bandaríkjunum hafa gefið út tíu atriði til að hafa að leiðarljósi þegar félagsráðgjafar vilja auka menningarhæfni sína. Fyrsta atriðið er gildi og viðhorf, en í því felst að viðhorf félagsráðgjafanna, bæði persónuleg og fagleg, eiga að endurspeglar þarfir

skjólstæðinganna. Annað atriðið er að hafa ákveðna sjálfsmeðvitund og gera sér grein fyrir hvernig uppeldi og reynsla hefur mótað eigin viðhorf og gildi og þriðja atriðið er að hafa þekkingu á menningu og sögu mismunandi hópa. Fjórdða hæfniviðmiðið er að félagsráðgjafi noti aðferðir og leiðir í ráðgjöf sem henta mismunandi menningarhópum og fimmta viðmiðið er að hafa góða þekkingu og yfirsýn yfir úrræði og þjónustu í samfélaginu. Í sjötta lagi eiga félagsráðgjafar að nota valdeflingarnálgun og vera málsvarar fyrir skjólstæðingahópa sína. Sjöunda atriðið er að þeir eiga að leggja áherslu á að vettvangur félagsráðgjafa endurspegli margbreytileikann í samfélaginu. Áttunda hæfnimiðið er að beita sér fyrir því að menntun félagsráðgjafa feli í sér þjálfun til að vinna með fólki með ólíkan menningarbakgrunn og níunda viðmiðið er að félagsráðgjafar eiga að stuðla að því að upplýsingar séu aðgengilegar. Að lokum eiga félagsráðgjafar að auka fræðslu um margbreytileika og fjölmenningu til sambærilegra fagstétta (NASW, 2001). Með því að tileinka sér þessi atriði í allri faglegri framkvæmd geta félagsráðgjafar gert sér grein fyrir ólíkum menningarheimum og veitt bestu mögulegu þjónustuna sem hentar hverjum hópi, meðal annars börnum án fylgdarmanns.

5.3 Áskoranir

Félagsráðgjafar þurfa að takast á við ýmsar áskoranir í starfi með börnum án fylgdarmanns, ásamt því að þekkja til og nýta sér aðferðir félagsráðgjafar. Þeir þurfa til dæmis að gera sér grein fyrir þeim sálrænu og félagslegu afleiðingum sem það felur í sér fyrir börn að vera ein í hælisleit og að bakgrunnur og þarfir barnanna séu jafnfjölbreyttar og þær eru margar. Þeir þurfa að rækta hæfileika til að horfast í augu við illsku heimsins og kynnast þeirri vanlíðan sem tengist vinnu í barnavernd (Anni Haugen, 2008). Einnig þurfa þeir að gera sér grein fyrir eigin fordómum og uppfylla faglegar og siðferðislegar skyldur.

5.3.1 Faglegt siðferði

Faglegt siðferði skipar stóran sess í starfi félagsráðgjafa (National association of social workers [NASW], e.d.). Því hafa samtök félagsráðgjafa sett sér siðareglur sem þjóna þeim tilgangi að vera leiðbeinandi við ákvarðanatöku, sérstaklega þegar um siðferðisleg vandamál er að ræða (BASW, 2012; Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.; NASW, e.d.). Siðareglur íslenskra félagsráðgjafa byggja á þeirri grundvallarhugmynd félagsráðgjafar að virða sérstöðu hvers einstaklings, en félagsráðgjafar eiga að gera sitt besta til að að minnka félagslegt óréttlæti í samfélaginu. Einnig eiga þeir að fylgjast með nýjungum í starfi og þróa nýjar hugmyndir (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.).

Ýmis siðferðisleg vandamál geta skapast í starfi félagsráðgjafa, sérstaklega vegna árekstra faglegra gilda og lögbundinnar skyldu. Á sama tíma og hlutverk þeirra, samkvæmt gildum félagsráðgjafa, er að styðja einstaklinga og vinna eftir mannúðarsjónarmiðum þurfa félagsráðgjafar einnig að fylgja lögum og reglum ríkisins varðandi félagslega þjónustu og framkvæmd hennar. Oft skortir hins vegar samræmi milli gilda og laga (BASW, 2012; Thompson, 2009). Einnig getur ákveðið valdaójafnvægi skapast vegna stöðu félagsráðgjafa sem veitanda félagsþjónustu og einstaklinga sem þiggja þjónustuna. Félagsráðgjafar eru í þeirri stöðu að ákveða hverjir fá aðstoð og hverjir ekki. Því myndast ákveðin spenna á milli faglegra gilda og skyldu gagnvart ríkinu þar sem félagsráðgjafar eru bæði þeir sem stýra því hverjir fá félagslega aðstoð ásamt því að vera þeir aðilar sem koma auga á og skilgreina þörfina á aðstoð. Hættan er einnig sú að félagsráðgjafar einblíni um of á skylduna gagnvart ríkinu en missi sjónar á því sem felst í faglegri framkvæmd (Sales og Hek, 2004). Siðferðisleg staða félagsráðgjafans í samfélaginu er eilíf barátta mannúðarsjónarmiða og þess að framfylgja lögum og stefnu (Humphries, 2004).

5.3.2 Fordómar

Í Íslenskri orðabók eru fordómar skilgreindir sem „ógrundaður dómur eða skoðun ... andúð, óbeit sem ekki styðst við reynslu, rök eða þekkingu“ (Íslensk orðabók, 2007, bls. 247). Fordómar beinast því iðulega að þáttum sem meirihluti samfélagsins hefur litla þekkingu á. Þeir alþjóðlegu mannréttindasáttmálar sem samdir hafa verið hefjast nánast undantekningarlaust á því að ekki skuli mismuna einstaklingum á grundvelli einkennandi þátta, svo sem kynhneigðar, trúarbragða, skoðana, kynþáttar eða kyns (Björg Thorarensen, 2003). Félagsráðgjafar sem vinna með börnum án fylgdarmanns taka að sér málefni einstaklinga úr ólíkum menningarsamfélögum og þurfa því að vera sérstaklega meðvitaðir um fordóma sína.

Lena Dominelli (1997) hefur lengi barist fyrir vitundarvakningu á fordómum meðal félagsráðgjafa. Samkvæmt henni standa félagsráðgjafar sem vinna með einstaklingum af öðrum uppruna frammi fyrir þeirri áskorun að horfast í augu við eigin fordóma. Til þess verða félagsráðgjafar að þekkja sjálfa sig og gera sér grein fyrir eigin gildum og viðhorfum, fordómum og stöðu sinni í samfélaginu. Ákveðin sjálfsskoðun er því mikilvæg í öllu starfi félagsráðgjafa með einstaklingum úr öðrum menningarheimum og er liður í því að draga úr eigin fordómum og auka faglega hæfni til að takast á við mál þessara einstaklinga. Dominelli

(1997) nefnir einnig mikilvægi þess að vekja félagsráðgjafa til umhugsunar um birtingarmyndir fordóma í samfélaginu (e. anti-racism awareness). Annars geta þeir fallið í þá gryfju að fylgja stefnum samfélagsins sem fela í sér fordóma, í stað þess að reyna að breyta fyrirkomulagi sem mismunar einstaklingum (Collett, 2004; Dominelli, 1997).

Félagsráðgjafar þurfa að tileinka sér sjónarhorn sem er laust við fordóma (e. anti-oppressive perspective) og nýta það í framkvæmd. Markmiðið með því er að stuðla að útrýmingu mismununar í samfélaginu og koma á samfélagslegri breytingu sem er minnihlutahópum í hag með því að hafa áhrif á þá félagslegu þætti sem valda ójafnréttinu (Collett, 2004; Dominelli, 1988, 1998). Ef félagsráðgjafar tileinka sér þetta sjónarhorn taka þeir aukið tillit til einstaklinga með ólíkan bakgrunn ásamt því að vekja athygli á fordómum í daglegu lífi, meðal annars í lögum og stefnumótun. Sjónarhornið stuðlar því að aukinni meðvitund um fordóma (Collett, 2004). Samkvæmt Dominelli (1997) er það siðferðisleg og félagsleg skylda félagsráðgjafa að vekja athygli á fordómum og viðurkenna að fordómar séu til staðar innan faggreinarinnar (Dominelli, 1988).

5.3.3 Málsvarar

Frá upphafi faggreinarinnar hefur eitt af hlutverkum félagsráðgjafa verið að vera málsvarar fyrir þá sem minna mega sín í samfélaginu (Collet, 2004; Fanning, 2004; Wilks, 2012). Ýmsar útskýringar eru á því hvað felst í að berjast fyrir málstað ákveðins hóps eða einstaklinga. Í flestum tilfellum felur það í sér að hafa áhrif á stefnumótun og hvetja yfirvöld til að taka ákvarðanir sem eru minnihlutahópum í hag en einnig að láta raddir minnihlutahópanna heyrast þannig að þeir sjálfir geti látið í ljós skoðanir sínar. Markmiðið er að stuðla að auknum réttindum þeirra sem minna mega sín og koma á ákveðnum breytingum (Wilks, 2012). Þetta felur í sér ákveðin verkefni fyrir félagsráðgjafann. Hann þarf til dæmis að gæta þess að einstaklingar verði ekki fyrir skaða, aðstoða þá við að láta rödd sína heyrast í samfélaginu, vinna gegn og takast á við mismunun og fordóma og standa vörð um almenn mannréttindi (Williams, 2006).

Félagsráðgjafar sem vinna með börnum án fylgdarmanns þurfa að takast á við þá áskorun að uppfylla faglega skyldu sína sem málsvarar þessa hóps. Í því felst að reyna að betrubæta eldri starfsaðferðir, löggjöf og stefnur er varða börn án fylgdarmanns eða vekja athygli á nýjum aðferðum og þekkingu. Tilgangurinn með endurbótum eða nýjungum er að stuðla að bættri vernd og réttindum barnanna. Þegar félagsráðgjafar taka að sér hlutverk

málsvara er mikilvægt að þeir reyni að ná til fjölbreyttra hópa samfélagsins svo að fjöldi áheyrenda verði sem mestur því þá er líklegra að baráttan skili árangri (International committee of the Red cross, 2004).

Madden og Wayne (2003) leggja sérstaka áherslu á að félagsráðgjafar nýti sér stöðu sína til að hafa meiri áhrif á löggjöfina. Í því sambandi telja þeir upp hlutverk sem félagsráðgjafar geta tileinkað sér til að skoða og meta lög á gagnrýninn hátt. Þeir leggja til að félagsráðgjafar vinni rannsóknir eða noti niðurstöður annarra fræðimanna til að stuðla að lagabreytingum. Með því að nota niðurstöður úr rannsóknum er hægt að sýna fram á hvaða áhrif lög og framkvæmd þeirra hafa á einstakling og samfélag og hverju þurfi að breyta til að minnka alvarleg áhrif (Madden og Wayne, 2003). Aðrir höfundar hafa einnig lagt áherslu á nauðsyn þess að gera rannsóknir á félagsráðgjöf með börnum án fylgdarmanns til að þróa stefnur, áætlanir og vinnureglur þar sem hægt er að nota niðurstöðurnar til að veita góða, viðeigandi þjónustu (Carlson o.fl., 2012).

6. Umræður

Áherslan á réttindi barna hefur aukist undanfarna áratugi, líkt og útbreiðsla Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna gefur til kynna. Mikilvægt er að umræða um börn án fylgdarmanns gleymist ekki þegar fjallað er um réttindi barna almennt. Í upphafi ritgerðarinnar var lagt upp með þrjár rannsóknarspurningar og hefur þeim verið svarað í ritgerðinni. Spurningarnar voru þessar: *Hvernig samræmist löggjöf og stefna á Íslandi Barnasáttmálanum varðandi málefni barna án fylgdarmanns og hvernig er þessi samræming í Noregi og Belgíu? Hvaða áskoranir birtast félagsráðgjöfum varðandi börn án fylgdarmanns og hvers vegna þarf að huga sérstaklega að þessum hópi?*

Þegar niðurstöðurnar eru dregnar saman má sjá að þau lög sem hafa mest áhrif á börn án fylgdarmanns á Íslandi eru barnaverndarlög nr. 80/2002 og lög um útlendinga nr. 96/2002. Lögin samræmast Barnasáttmálanum ágætlega, þar sem þrjár af fjórum grundvallarreglum eru virtar. Stefna Noregs í þessum málum leggur áherslu á allar grundvallarreglurnar fjórar, ásamt því að hafa aðrar greinar Barnasáttmálans að leiðarljósi. Sama má segja um stefnuna í Belgíu. Í ljósi þess hversu staða barna án fylgdarmanns í samfélaginu er viðkvæm, vegna sálrænna afleiðinga og þroskakenna, standa félagsráðgjafar frammi fyrir krefjandi áskorunum, meðal annars að sinna hlutverki sínu sem

málsvarar og hvernig eigi að koma í veg fyrir að fordómar og siðferðiskreppur hafi áhrif á gæði þjónustunnar.

Börn án fylgdarmanns geta bæði verið flóttamenn og hælisleitendur. Það sem er þó ólíkt með þeim og fullorðnum flóttamönnum eða hælisleitendum er að þau eru börn og eiga fyrst og fremst að vera álitin og meðhöndluð sem slík (Crawley, 2006; Kohli, 2007). Hugtakið er skilgreint á ólíka vegu sem getur valdið ruglingi og rangnotkun. Samræming hugtaka er lykilþáttur þess að sameiginlegur skilningur fái en það er nauðsynlegt þegar um er að ræða ný mál, eins og málefni barna án fylgdarmanns. Höfundur telur því að nauðsynlegt sé að samræma hugtök í lögum.

Frá árinu 2011 hafa barnaverndarlög nr. 80/2002 tryggt börnum án fylgdarmanns tvennt, annars vegar búsetu ef þau hafa fengið dvalarleyfi eða hæli og hins vegar aðkomu barnaverndarfulltrúa. Þó lítið sé fjallað um hópinn í barnaverndarlögum er skýrt að lögin ná til allra barna sem stödd eru innan íslenskrar lögsögu og því eigi að haga málum barna án fylgdarmanns eins og barnaverndarmálum annarra barna hér á landi. Þar með gilda þau ákvæði laganna sem eru í samræmi við Barnasáttmálann einnig fyrir börn án fylgdarmanns.

Samþykkt Barnasáttmálans hefur stuðlað að ýmsum lagabreytingum á íslenskum lögum. Það sýnir að löggjöfin samræmist sáttmálanum að einhverju leyti. Ef litið er til grundvallarreglnanna fjögurra má sjá að lögin uppfylla þrjár þeirra. Framfylgd fjórðu reglunnar, er varðar rétt til afkomu, lífs og þroska, er hins vegar ábótavant (Þórhildur Líndal, 2007). Einnig þyrfti að taka meira tillit til 9., 10., 22. og 39. greinar Barnasáttmálans þar sem þær eiga sérstaklega við börn án fylgdarmanns í hælisleit. Tillögur innanríkisráðherra um breytingar á núgildandi lögum um útlendinga nr. 96/2002 fela þó í sér aukna réttarstöðu þessa hóps og bættu þjónustu við börnin, ásamt því að stuðla að bættum mannréttindum í samræmi við Barnasáttmálann og aðra mannréttindasamninga (Þingskjal 917, 2012-2013). Sú löggjöf sem snertir málefni barna án fylgdarmanns samræmist því ákvæðum Barnasáttmálans að einhverju leyti, en ekki öllu.

Þegar málsmeðferð barna án fylgdarmanns á Íslandi er skoðuð í samanburði við málsmeðferð í Noregi og Belgíu má sjá að íslenska málsmeðferðin er ekki jafnþróuð og samræmd Barnasáttmálanum og í hinum löndunum. Í Noregi miðast málsmeðferðin við Barnasáttmálann í heild sinni og sinnir öllum þörfum barnsins, líkamlegum, félagslegum og sálrænum. Stefnan í Belgíu er svipuð, enda byggir hún á tilskipun ESB um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda í aðildarríkjunum sem miðast við ákvæði Barnasáttmálans. Á

Íslandi eru hins vegar ekki til nákvæmar vinnureglur eða handbækur fyrir starfsmenn barnaverndar um það hvernig á fylgja málum þessa hóps eftir og vinnureglur Útlendingastofnunar frá 2009 um meðferð hælisbeiðna barna og unglinga eru ekki nægilega ítarlegar. Tillögum skýrslu starfshóps um vegaláus börn (2004) ber að fagna en hafa þarf í huga að fjöldi barna án fylgdarmanns hér á landi hefur aukist síðan þá. Með endurskoðun málsmeðferðarinnar í kjölfar skýrslu nefndar innanríkisráðuneytisins (2012) um málefni útlendinga utan ESB og EES komu tillögur að endurbættri málsmeðferð í samræmi við Barnasáttmálann og erlendar leiðbeiningar um móttöku barna án fylgdarmanns í hælisleit. Þær tillögur hafa þó ekki komið til framkvæmdar.

Athyglisvert var að sjá að áhersla nefndar innanríkisráðuneytisins á að leita uppi foreldra og fjölskyldu barns án fylgdarmanns í hælisleit virðist vera mun minni en sú áhersla sem starfshópur um vegaláus börn lagði til um sama málefni. Mikilvægi fjölskyldusameiningar er ítrekuð víða, þar á meðal í Barnasáttmálanum, tilmælum Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna og hlutverkalýsingu talsmanna og því kom nokkuð á óvart að ekki var lögð meiri áhersla á fjölskyldusameiningu í tillögum nefndarinnar (Committee on the rights of the child, 2005; Goeman o.fl., 2011; Þórhildur Línadal, 2007).

Hægt er að stuðla að meiri samræmingu við Barnasáttmálann með því að auka þátttöku barna og útskýra hlutverk talsmanns vel og innleiða það í framkvæmd. Höfundur telur nauðsynlegt að ráðherra setji sérstaka reglugerð um hlutverk og hæfni talsmanna og að leiðbeinandi reglur Goeman o.fl. (2011) séu þá hafðar til hliðsjónar. Einnig ætti þátttaka barna án fylgdarmanns í málum þeirra að hafa áhrif á það hvernig staðið er að málsmeðferðinni hér á landi, þar sem þátttaka barna er lykillinn að því að stjórnvöld geti skilið stöðu og þarfir barnanna og samið reglur sem tryggja réttindi þeirra (Jóhanna Einarsdóttir, 2008; Warren, 2007). Höfundur telur því þörf á rannsókn á upplifun og reynslu þeirra barna sem hafa komið til Íslands án fylgdarmanns.

Helsta ástæða þess að börn án fylgdarmanns eru viðkvæmur hópur er að þau eru án fylgdar nákomins fullorðins ættingja (Derluyn og Broekaert, 2008; Sourander, 1998). Þau mörgu áföll sem börnin geta hafa orðið fyrir áður en þau leita hælís í öðru landi og eftir komuna til nýja landsins hafa því alvarlegri afleiðingar vegna aðskilnaðarins og þau eru í meiri hættu á að þróa með sér geðræn vandamál á borð við kvíða, þunglyndi og áfallastreituröskun (Carlson o.fl., 2012; Derluyn og Broekaert, 2008). Viðkvæma stöðu þessara barna má einnig skýra með vísun í kenningar Erik Eriksons um þroskastig einstaklinga

(Wernersjö, 2012). Meirihluti barna án fylgdarmanns í Evrópu er á unglingsaldri og samkvæmt Erikson glíma einstaklingar þá við ýmis félagsleg öfl í leit sinni að samastað í lífinu og þróun persónueinkenna. Börn án fylgdarmanns glíma þar að auki við annars konar einkennavanda, þar sem þeim finnst þau ekki tilheyra neinu samfélagi, hvorki í nýja landinu né heimalandinu (Carlson o.fl., 2012; Derluyn og Broekaert, 2008). Mikilvægt er að félagsráðgjafar séu meðvitaðir um þessi sálfélagslegu áhrif áfalla og þroskastiga því þannig eykst skilningur þeirra á aðstæðum hópsins og því geta þeir veitt betri þjónustu og hvatt til betri úrræða.

Félagsráðgjöf hefur frá upphafi stuðlað að félagslegu jafnrétti, samfélagslegum breytingum og virðingu fyrir manngildum, með heildarsýn að leiðarljósi. Saga faggreinarinnar, faglegar skyldur og siðareglur gera félagsráðgjafa sérstaklega hæfa til að takast á við málefni barna án fylgdarmanns, sérstaklega þeir sem hafa reynslu og þekkingu á barnavernd (Anni Haugen, 2008; BASW, 2012). Allir félagsráðgjafar sem vinna með einstaklingum af öðrum uppruna ættu að tileinka sér menningarhæfni því það gerir þá enn hæfari til að vinna með málefni þessa hóps. Menningarhæfni felur í sér ákveðna heildarsýn sem byggir á því að hafa þekkingu á ólíkum menningarheimum og hvernig menningin hefur áhrif á einstaklingana (NASW, 2001; Thompson, 2010). Hægt er að hafa hæfniviðmið félagsráðgjafafélags Bandaríkjanna að leiðarljósi þegar félagsráðgjafar tileinka sér menningarhæfni (NASW, 2001).

Áskoranir félagsráðgjafa sem vinna með börnum án fylgdarmanns eru nokkrar. Ákveðin sjálfskoðun felst í menningarhæfni en þekking á eigin viðhorfum og gildum er einnig mikilvæg þegar félagsráðgjafar takast á við fordóma. Félagsráðgjafar verða að gera sér grein fyrir eigin fordómum þegar þeir vinna með einstaklingum af öðrum uppruna ásamt því að þeir hafa siðferðislega skyldu til að vekja athygli á fordómum í samfélaginu og reyna að útrýma þeim (Dominelli, 1997). Þannig geta félagsráðgjafar stuðlað að breytingum í samfélaginu sem eru minnihlutahópum í hag (Collett, 2004; Dominelli, 1988, 1998).

Félagsráðgjafar geta þó lent í ákveðnum siðferðislegum vanda í starfi sínu með börnum án fylgdarmanns sem felst í árekstrum faglegra gilda og lögbundins hlutverks (BASW, 2012; Thompson, 2009). Afar fá úrræði eru til fyrir þessi börn á Íslandi, miðað við núverandi stöðu, og fáar leiðir fyrir félagsráðgjafa til að stuðla að valdeflingu og styðja börnin í aðstæðum sínum. Í fyrirhuguðum lagabreytingum Alþingis virðist vera brugðist við flestu ef ekki öllu sem skort hefur til að gera þessum hópi hátt undir höfði. Þangað til breytingin

verður að veruleika eiga félagsráðgjafar þó erfitt með að fylgja faglegum skyldum gagnvart börnum án fylgdarmanns. Ein leið til að uppfylla þessar skyldur er að taka að sér hlutverk málsvara minnihlutahópa samfélagsins með því að hafa áhrif á og stuðla að breytingu laga og stefnu stjórnvalda sem samræmist mannúðarsjónarmiðum faggreinarinnar (Wilks, 2012). Hlutverk félagsráðgjafa sem málsvara þeirra sem minna mega sín er veigamikil og nauðsynlegt að nýta það í allri framkvæmd (Williams, 2006). Mikilvægt er þó að hugsa um börn í hælisleit sem börn fyrst og fremst, síðan sem hælisleitendur. Öll börn skipta máli og félagsráðgjafar ættu að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að tryggja að réttindi þeirra nái fram að ganga (Crawley, 2006; Kohli, 2007).

Lokaorð

Í þessari ritgerð var hugtakið börn án fylgdarmanns skilgreint og skoðað hvers vegna staða þessara barna er sérstaklega viðkvæm. Fjallað var um stöðu barnanna á Íslandi, ásamt samræmingu íslenskrar löggjafar og málsmeðferðar við Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Samræming grundvallarreglna Barnasáttmálans við barnaverndarlög nr. 80/2002 og nýtt frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga nr. 96/2002 var sérstaklega til umfjöllunar. Til samanburðar var málsmeðferð í Noregi og Belgíu könnuð. Markmiðið var að skoða stefnumótun íslenskra stjórnvalda gagnvart börnum án fylgdarmanns og hvernig réttindum barnanna er framfylgt. Einnig var vakin athygli á því hvernig hægt er að tryggja réttindi barnanna með aðkomu talsmanns og aukinni þátttöku barnanna sjálfra. Að lokum var fjallað um félagsráðgjöf, fagleg gildi og siðferði ásamt þeim áskorunum sem félagsráðgjafar standa frammi fyrir í vinnu með börnum án fylgdarmanns.

Það kom höfundi nokkuð á óvart að sjá hversu hraðar breytingar hafa orðið á löggjöf varðandi börn án fylgdarmanns á Íslandi en hópnum hefur verið gefin aukin athygli í lögum síðustu tvö árin. Það hversu seint börn án fylgdarmanns voru sérstaklega tilgreind í íslenskum lögum er merki um það hversu langt Ísland er á eftir öðrum vestrænum löndum í umfjöllun um málefni þessa hóps enda ekki verið talin ástæða til fram að þessu vegna þeirra fáu sem hingað hafa leitað. Ánægjulegt er þó að sjá að brugðist hefur verið við tilmælum þeirra nefnda sem kannað hafa stöðu þeirra barna sem leita hælis á Íslandi og er það til marks um aukinn skilning á mikilvægi málefnsins. Höfundur fagnar því að frumvarp um breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002 sé nú til skoðunar á Alþingi og vonar að það verði samþykkt sem fyrst. Sérstaklega fagnar höfundur skýrari og sérhæfðari ákvæðum um börn án fylgdarmanns og málsmeðferð þeirra sem eru í meira samræmi við Barnasáttmálann en áður hefur verið.

Mikilvægt er að skoða vinnureglur á Íslandi í samhengi við aðrar Vesturlandþjóðir svo hægt sé að komast að því hvað verið er að gera vel en einnig hvað megi betur fara. Það er ósk höfundar að íslensk yfirvöld láti setja saman nákvæma handbók um málsmeðferð og aðkomu hins opinbera að málefnum barna án fylgdarmanns sem leita hælis hér á landi. Engin slík handbók er til á Íslandi. Hins vegar er slík handbók til bæði í Noregi og Belgíu. Íslensk stjórnvöld þurfa því ekki að finna upp hjólið heldur einungis þýða og staðfæra þær

handbækur sem þegar eru til staðar í nágrennalöndunum. Höfundur telur einnig brýna þörf á að koma á fót sérstöku athvarfi fyrir börn án fylgdarmanns sem leita hælís á Íslandi, vegna aukins fjölda og þeirra neikvæðu sálrænu áhrifa sem það getur haft á börn að vera ein í hælisleit. Bæði Noregur og Belgía starfrækja sérstök athvörf fyrir þessi börn þar sem fagaðilar sinna þeim og þau fá viðeigandi umönnun.

Að mati höfundar er ákveðin vitundarvakning á aðstæðum barna án fylgdarmanns nauðsynleg hér á landi. Hópnun hefur ekki verið gefin nægileg athygli meðal fagstétta landsins og telur höfundur þörf á breytingum þar á. Sú litla umræða sem á sér stað um þennan hóp er oft neikvæð og hann mætir fordómum í samfélaginu enda er þekking á málefnum lítil. Félagsráðgjafar eru í einstakri stöðu til að hafa áhrif á umræðuna. Með því að standa vörð um réttindi þeirra sem minna mega sín í samfélaginu og koma auga á nýjungar í starfi, tileinka sér menningarhæfni og uppfylla hlutverk sitt sem málsvarar minnihlutahópa geta félagsráðgjafar vakið athygli á stöðu barna án fylgdarmanns sem hér leita hælís og haft jákvæð áhrif á líf þessara barna, aukið velferð og bætt stöðu þeirra í samfélaginu.

Heimildaskrá

- Anni Haugen. (2008). Barnaverndarstarfsmenn, kröfur og menntun. Í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstjórar), *Rannsóknir í félagsvísindum IX* (bls. 357-367). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Arnold, S. (2011). *Closing a protection gap. National report 2010-2011*. Dublin: Irish refugee council.
- Árni Sigfússon. (2013). *Tillaga bæjarstjóra til bæjarráðs um málefni hælisleitenda*. 2013-02-0659. Óútgefin gögn.
- Barnaverndarlög*, nr. 80/2002.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2011). *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. En håndbok for kommunene*. Oslo: Höfundur.
- Björg Thorarensen (ritstjóri). (2003). *Alþjóðlegir mannréttindasamningar sem Ísland er aðili að*. Reykjavík: Háskólaútgáfan og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands.
- British association of social workers. (2012). *The code of ethics for social work. Statement of principles*. Sótt 21. febrúar 2013 af http://cdn.basw.co.uk/upload/basw_112315-7.pdf
- Carlson, B. E., Cacciatore, J. og Klimek, B. (2012). A risk and resilience perspective on unaccompanied refugee minors. *Social Work*, 57(3), 259-269.
- Collett, J. (2004). Immigration is a social work issue. Í D. Hayes og B. Humphries (ritstjórar), *Social work, immigration and asylum. Debates, dilemmas and ethical issues for social work and social care practice* (bls. 77-95). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Committee on the rights of the child. (2005). *General comment no. 6. Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*. Sótt 27. mars 2013 af <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>
- Council Directive 2003/9/EC* of 27 January 2003.
- Crain, W. (2005). *Theories of development. Concepts and applications* (5. útgáfa). New Jersey: Pearson.
- Crawley, H. (2006). *Child first, migrant second: Ensuring that every child matters*. London: Immigration law practitioners' association.

- Derluyn, I. og Broekaert, E. (2008). Unaccompanied refugee children and adolescents: the glaring contrast between a legal and a psychological perspective. *International Journal of Law and Psychiatry*, 31, 319-330.
- Dominelli, L. (1988). *Anti-racist social work*. London: Macmillan Education.
- Dominelli, L. (1997). *Anti-racist social work* (2. útgáfa). London: Macmillan Education.
- Dominelli, L. (1998). Anti-oppressive practice in context. Í R. Adams, L. Dominelli og M. Payne (ritstjórar), *Social work. Themes, issues and critical debates* (bls. 3-22). New York: Palgrave.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (2009). *Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna*. Reykjavík: Höfundur.
- Eide, K. og Broch, T. (2010). *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*. Oslo: Regionsenter for barn og unges psykiske helse.
- European migration network. (2009). *Unaccompanied minors in Belgium. Reception, return and integration arrangements*. Brussels: Belgian Contact Point.
- European Union. (e.d.). *Countries*. Sótt 2. febrúar 2013 af http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm
- Eurostat. (2012). *Asylum statistics*. Sótt 28. febrúar 2013 af http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics#Asylum_applicants
- Fanning, B. (2004). Asylum-seeker and migrant children in Ireland: Racism, institutional neglect and social work. Í D. Hayes og B. Humphries (ritstjórar), *Social work, immigration and asylum. Debates, dilemmas and ethical issues for social work and social care practice* (bls. 201-216). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Félagsráðgjafafélag Íslands. (e.d.). *Siðareglur félagsráðgjafa*. Sótt 21. febrúar 2013 af <http://felagsradgjof.is/index.php?option=content&task=view&id=8&Itemid=31>
- Goeman, M., van Os, C., Bellander, E., Fournier, K., Gallizia, G., Arnold, S., Gittrich, T., Neufeld, I. og Uzelac, M. (2011). *Core standards for guardians of separated children in Europe. Goals for guardians and authorities*. Leiden: Defence for Children – ECPAT The Netherlands.
- Hagtíðindi. (2011). *Mannfjöldapróun 2010*. Reykjavík: Hagstofa Íslands. Sótt 4. mars 2013 af <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=12311>

- Halvorsen, K. (2002). Separated children seeking asylum: The most vulnerable of all. *Forcing Migration Review*, 12, 34-36.
- Humphries, B. (2004). Refugees, asylum-seekers, welfare and social work. Í D. Hayes og B. Humphries (ritstjórar), *Social work, immigration and asylum. Debates, dilemmas and ethical issues for social work and social care practice* (bls. 42-58). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Innanríkisráðuneytið. (2012). *Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins*. Reykjavík: Höfundur.
- International committee of the Red cross. (2004). *Inter-agency guiding principles on unaccompanied and separated children*. Geneva: Höfundur.
- International federation of social workers. (2012). *Definition of social work*. Sótt 2. mars 2013 af <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/>
- Íslensk orðabók. (2007). Mörður Árnason (ritstjóri). Reykjavík: Edda.
- Jóhanna Einarsdóttir. (2008). Þátttaka barna. Í Jóhanna Einarsdóttir og Bryndís Garðarsdóttir (ritstjórar), *Sjónarmið barna og lýðræði í leikskólum* (bls. 115-131). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Kohli, R. (2002). Social work with unaccompanied asylum-seeking young people. *Forcing Migration Review*, 12, 31-33.
- Kohli, R. K. S. (2007). *Social work with unaccompanied asylum seeking children*. London: Palgrave Macmillan.
- Kohli, R. og Mather, R. (2003). Promoting psychosocial well-being in unaccompanied asylum seeking young people in the United Kingdom. *Child and Family Social Work*, 8, 201-212.
- Launikari, M. og Puukari, S. (2005). The European context for multicultural counselling. Í M. Launikari og S. Puukari (ritstjórar), *Multicultural guidance and counselling. Theoretical foundations and best practices in Europe* (bls. 15-26). Jyväskylä: CIMO.
- Lundblad, K. S. (1995). Jane Addams and social reform: A role model for the 1990s. *Social Work*, 40(5), 661-669.
- Lög um útlendinga, nr. 96/2002.
- Madden, R. G. og Wayne, R. H. (2003). Social work and the law: A therapeutic jurisprudence perspective. *Social Work*, 48(3), 338-347.

- Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.). *Samningur um réttarstöðu flóttamanna*. Sótt 6. apríl 2013 af <http://www.humanrights.is/log-og-samningar/mannrettindasamningar/sameinudu-tjodirnar/flottamannasamningur/>
- Margrét Blöndal. (2007). *Áföll, áfallastreita og áfallahjálp. Sorg og sorgarstuðningur*. Reykjavík: Áfallamiðstöð/Landspítali háskólasjúkrahús Fossvogi.
- National association of social workers. (e.d.). *Code of ethics*. Sótt 21. febrúar 2013 af <http://www.socialworkers.org/pubs/code/code.asp>
- National association of social workers. (2001). *NASW standards for cultural competence in social work practice*. Washington: Höfundur.
- Neuman, W. L. (2006). *Social research methods. Qualitative and quantitative approaches* (6. útgáfa). Boston: Pearson Education Inc.
- Rauði krossinn. (e.d.a). *Hælisleitendur og flóttamenn*. Sótt 24. janúar 2013 af http://www.raudikrossinn.is/page/rki_umokkur_arsskyrsla2010_flottamenn
- Rauði krossinn. (e.d.b). *Hver er hælisleitandi og skilgreining á hugtakinu flóttamaður*. Sótt 24. janúar 2013 af http://www.raudikrossinn.is/page/rki_hvad_haelisleitendur_hverer
- Rauði krossinn. (e.d.c). *Leitarþjónusta*. Sótt 28. mars 2013 af http://www.raudikrossinn.is/page/rki_hvad_leitarthjonusta
- Reglugerð um útlendinga*, nr. 053/2003.
- Ruxton, S. (2003). *Separated children and EU asylum and immigration policy*. Kaupmannahöfn: Save the children.
- Sales, R. og Hek, R. (2004). Dilemmas of care and control: The work of an asylum team in a London borough. Í D. Hayes og B. Humphries (ritstjórar), *Social work, immigration and asylum. Debates, dilemmas and ethical issues for social work and social care practice* (bls. 59-76). London: Jessica Kingsley Publishers.
- Separated children in Europe programme. (2009). *Statement of good practice* (4. útgáfa). Brussel: Höfundur.
- Sigrún Júlíusdóttir. (2001). *Fjölskyldur við aldhvörf*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Skytte, M. (2007). *Etniske minoritets familier og socialt arbejde* (3. útgáfa). Kaupmannahöfn: Hans Reitzels Forlag.

- Sourander, A. (1998). Behaviour problems and traumatic events of unaccompanied refugee minors. *Child Abuse and Neglect*, 22(7), 719-727.
- Starfshópur um vegalaus börn (2004). *Skýrsla starfshóps um vegalaus börn*. Sótt 27. mars 2013 af http://redcross.lausn.is/Apps/WebObjects/RedCross.woa/swdocument/1039467/skyrsla_um_vegalaus_born.pdf?wosid=false
- Thomas, S. og Byford, S. (2003). Research with unaccompanied children seeking asylum. *British Medical Journal*, 327, 1400-1402.
- Thompson, N. (2009). *Understanding social work* (3. útgáfa). London: Palgrave Macmillan.
- Thompson, N. (2010). *Theorizing social work practice*. London: Palgrave Macmillan.
- Umboðsmaður barna. (2010). *Skýrsla til barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna 2010*. Reykjavík: Höfundur.
- UNHCR. (e.d.). *The UK and asylum*. Sótt 3. mars 2013 af <http://www.unhcr.org.uk/about-us/the-uk-and-asylum.html>
- UNHCR. (1997). *Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum*. Geneva: Höfundur.
- UNHCR. (2012). *A year of crisis. Global trends 2011*. Geneva: Höfundur.
- UNHCR. (2013). *Asylum trends 2012. Levels and trends in industrialized countries*. Geneva: Höfundur.
- Útlendingastofnun. (2009). *Reglur um meðferð hælisbeiðna fylgdarlausra barna og ungmenna*. Sótt 27. mars 2013 af http://utl.is/images/stories/Vinnureglur_um_mefer_hlisbeina_fylgdalausra_barna.pdf
- Velferðarráðuneytið. (e.d.a). *Viðmiðunarreglur flóttamannanefndar um móttöku og aðstoð við hópa flóttafólks*. Sótt 24. janúar 2013 af <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/flottafofk/mottaka/nr/4548>
- Velferðarráðuneytið. (e.d.b). *Koma flóttamanna frá 1956*. Sótt 24. janúar 2013 af <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/flottafofk/mottaka/nr/1228>
- Velferðarráðuneytið. (e.d.c). *Upplýsingar um móttöku íslenskra stjórnvalda á hópum flóttafólks*. Sótt 24. mars 2013 af <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/3822>

- Warren, J. (2007). *Service user and carer participation in social work*. Exeter: Learning Matters Ltd.
- Wernersjö, U. (2012). Unaccompanied asylum-seeking children: Whose perspective? *Childhood, 19*(4), 495-507.
- Wilks, T. (2012). *Advocacy and social work practice*. Berkshire: McGraw-Hill.
- Williams, P. (2006). *Social work with people with learning difficulties*. Exeter: Learning Matters Ltd.
- Yeager, K. R. og Roberts, A. R. (2003). Differentiating among stress, acute stress disorder, crisis episodes, trauma and PTSD: Paradigm and treatment goals. *Brief Treatment and Crisis Intervention, 3*(1), 3-25.
- Þingskjal 403. (2001-2002). Frumvarp til barnaverndarlaga. *Alþingistíðindi A-deild, 127*.
- Þingskjal 698. (2001-2002). Frumvarp til laga um útlendinga. *Alþingistíðindi A-deild, 127*.
- Þingskjal 1655. (2010-2011). Lög um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002, með síðari breytingum. *Alþingistíðindi A-deild, 139*.
- Þingskjal 917. (2012-2013). Frumvarp til laga um útlendinga. *Alþingistíðindi A-deild, 141*.
- Þingskjal 1045. (2012-2013). Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. *Alþingistíðindi A-deild, 141*.
- Þórhildur Líndal (ritstjóri). (2007). *Barnasáttmálinn. Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík: UNICEF.
- Ögmundur Jónasson. (2012-2013). Útlendingar. *Alþingistíðindi, B-deild, 141*.