



BA ritgerð
Félagsráðgjöf

**Áskoranir félagsráðgjafa í starfi með
fylgdarlausum börnum**

Þórunn Edda Sigurjónsdóttir

Leiðbeinandi: Guðbjörg Ottósdóttir
Júní, 2018



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

FÉLAGSRÁÐGJAFARDEILD

Áskoranir félagsráðgjafa í starfi með fylgdarlausum börnum

Þórunn Edda Sigurjónsdóttir

020790-3189

Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf

Leiðbeinandi: Guðbjörg Ottósdóttir

Stærð ritgerðar í ECTS einingum: 12 einingar

Félagsráðgjafardeild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní, 2018

Áskoranir félagsráðgjafa í starfi með fylgdarlausum börnum

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA í félagsráðgjöf
og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Þórunn Edda Sigurjónsdóttir, 2018

Prentun: Háskólaprent
Reykjavík, Ísland, 2018

Útdráttur

Vaxandi fjöldi fylgdarlausra barna sem sækja um alþjóðlega vernd á Vesturlöndum hefur skapað fjölmargar nýjar áskoranir á meðal fagstétta í velferðarkerfum móttökuríkja. Takmörkuð þekking á aðstæðum barnanna, skortur á verkferlum og óskýr hlutverka- og ábyrgðarskipting í málaflokknum hefur þá leitt til þess að mannréttindi barnanna hafa margoft verið brotin í gegnum tíðina.

Félagsráðgjafar tilheyra einni af þeim fagstéttum innan velferðarkerfisins sem gegnir ýmsum lykilhlutverkum í málefnum fylgdarlausra barna, en hugmyndafræðilegur bakgrunnur og faglegar skyldur stéttarinnar gera hana vel til þess fallna til að mæta þörfum þessa hóps. Félagráðgjafar starfa yfirleitt í töluverðri nálægð við börnin og standa þeim oft hvað næst í löngu og ströngu málsmeðferðarferli. Þeir sinna mikilvægu hlutverki málsvara, veita ýmsan grunnstuðning og eru oft málstjórar í málum sem tengjast barnavernd og velferðarstuðningi. Markmið þessarar ritgerðar er að varpa ljósi á helstu áskoranir sem félagráðgjafar mæta í starfi með fylgdarlausum börnum og verður leitast við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningu: Hverjar eru helstu áskoranir félagráðgjafa í starfi með fylgdarlausum börnum? Niðurstöður sýna að mál þeirra geta verið þung og erfið og reyna á fagaðilann. Lagalegt umhverfi, skrifræði stofnana og óskýrir verkferlar stangast þá jafnvel á við siðagildi stéttarinnar og torvelda félagráðgjöfum að veita barni þá þjónustu sem því er fyrir bestu. Þá getur komið upp flókin staða fyrir félagráðgjafa þegar þeir þurfa að mæta barninu tilfinningalega og skapa grundvöll fyrir traust samhliða því að vera andlit stofnunar og valds.

Í ljósi þess að fylgdarlaus börn eru sívaxandi málaflokkur innan félagráðgjafar er brýnt að stuðla að framgangi rannsókna á sviðinu svo hægt sé að meta betur þarfir barnanna til þjónustu og þróa stefnur, verklagsreglur og áætlanir í samræmi við þær.

Formáli

Ritgerð þessi er 12 eininga lokaverkefni til B.A. prófs í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Leiðbeinandi verkefnisins var Guðbjörg Ottósdóttir, lektor við félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands. Henni færi ég bestu þakkir fyrir faglega leiðsögn og fyrir þann stuðning og þá hvatningu sem hún hefur veitt mér í gegnum allt ferlið. Þá vil ég jafnframt þakka allri fjölskyldu minni fyrir að standa við bakið á mér og hvetja mig til dáða. Sérstakar þakkir færi ég manningum mínum Hannesi Þór Arasyni, móður minni Gunnlaugu Thorlacius og föður mínum Sigurjóni Halldórssyni fyrir að hafa trú á mér og veita mér ómetanlegan stuðning. Þá þakka ég móður minni, móðursystur minni, Ragnhildi Thorlacius og Dagbjörtu Rún Guðmundsdóttur fyrir yfirlestur á ritgerðinni.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Formáli	5
Efnisyfirlit	6
1 Inngangur	8
2 Hugtök og skilgreiningar	10
2.1 Flóttamaður	11
2.2 Hælisleitandi	12
2.3 Fylgdarlaust barn	14
3 Fjöldi fylgdarlausra barna	15
4 Ástæður fyrir flótta	17
5 Afleiðingar flóttans	19
6 Lög og samningar	20
6.1 Barnasáttmálinn.....	20
6.1.1 Grundvallarreglurnar fjórar	20
6.1.2 Greinar um börn á flótta.....	23
6.2 Barnaverndarlög nr. 80/2002	25
6.3 Lög um útlendinga nr. 80/2016	26
7 Móttaka fylgdarlausra barna	30
7.1 Móttaka fylgdarlausra barna á Íslandi	33
8 Félagsráðgjöf og fylgdarlaus börn	36
8.1 Áskoranir.....	38
8.1.1 Persónuleg áhrif.....	39
8.1.2 Tjáskipti.....	40
8.1.3 Siðaklemma	42
8.1.4 Þekking.....	42
8.1.5 Fordómar	44
8.1.6 Málsvarar.....	44
9 Umræður og lokaorð	46
Heimildaskrá	49

1 Inngangur

Aldrei hafa fleiri verið á flótta en nú. Með ári hverju fjölga þeim sem flýja heimaland sitt vegna stríðsátaka, ofbeldis, ofsókna eða umhverfisógnna. Þá er talið að um helmingur alls flóttafólks í heiminum í dag séu börn. Mörg þeirra eru þá ein á ferð en samkvæmt tölum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna hefur fjöldi þeirra barna sem eru á flótta án foreldra sinna fimmfaldast á síðustu árum (UNICEF, 2017). Börn sem eru fylgdarlaus á flótta eru í afar berskjaldaðri stöðu. Þau hafa oft gengið í gegnum mikla erfiðleika í heimalandi sínu og á flóttanum, og þar sem þau eru forsjárlaus í hættulegum aðstæðum eru þau afar móttækileg fyrir hvers kyns óréttlæti, ofbeldi og misnotkun. Í ljósi þess skiptir miklu máli hvernig staðið er að móttökum þeirra í nýju landi en það getur haft mikið um það að segja hvernig börnunum tekst til við að vinna úr áföllum og aðlagast nýju samfélagi (Kohli, 2007).

Vaxandi fjöldi fylgdarlausra barna sem sækja um alþjóðlega vernd á Vesturlöndum hefur skapað fjölmargar nýjar áskoranir á meðal fagstétta í velferðarkerfum móttökuríkja. Takmörkuð þekking á aðstæðum barnanna, skortur á verkferlum og óskýr hlutverka- og ábyrgðarskipting í málaflokknum hefur þá leitt til þess að mannréttindi barnanna hafa margoft verið brotin í gegnum tíðina. (UNICEF, 2018). Félagsráðgjafar tilheyra einni af þeim fagstéttum innan velferðarkerfisins sem gegnir ýmsum lykilhlutverkum í málefnum fylgdarlausra barna, en hugmyndafræðilegur bakgrunnur og faglegar skyldur stéttarinnar gera hana vel til þess fallna til að mæta þörfum þessa hóps. Félagsráðgjafar starfa yfirleitt í töluverðri nálægð við börnin og standa þeim oft hvað næst í löngu og ströngu málsmeðferðarferli. Þeir sinna mikilvægu hlutverki málsvara, veita ýmsan grunnstuðning og eru oft málstjórar í málum sem tengjast barnavernd og velferðarstuðningi (Carlson, Cacciatore og Klimek, 2012).

Markmið þessarar ritgerðar er að varpa ljósi á helstu áskoranir sem félagsráðgjafar mæta í starfi með fylgdarlausum börnum og verður leitast við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningu: *Hverjar eru helstu áskoranir félagsráðgjafa í starfi með fylgdarlausum börnum?*

Ritgerðin skiptist í átta meginkafla. Í upphafi verða nokkur lykilhugtök skilgreind til að auka skilning lesanda á viðfangsefninu og umræðunni sem á eftir fer. Í þriðja kafla verður varpað ljósi á fjölda fylgdarlausra barna í heiminum og verður stuðst við tölulegar upplýsingar úr ársskýrslum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna frá síðustu árum. Í

fjórða kafla verður fjallað um helstu ástæður fyrir því að börn eru ein á flótta og leitast við að skoða hvaða þættir vega þyngst í ákvörðuninni um að flýja heimalandið. Fimmti kafli fjallar um afleiðingar flóttans og þær fjölmörgu áskoranir sem börnin þurfa að takast á við í flóttuferlinu og við komu sína til nýs lands. Í sjötta kafla verða síðan talin til helstu lög og alþjóðasamningar sem fjalla um málefni fylgdarlausra barna og lagaleg staða þeirra á Íslandi skoðuð. Þá verður horft til þeirrar lagapróunar sem hefur átt sér stað í málaflokknum á síðastliðnum árum og leitast við að skoða hvort löggjöf og framkvæmd á Íslandi samræmist kröfum alþjóðlegra mannréttindasáttmála um réttindi barna. Í sjöunda kafla verður fjallað um móttöku fylgdarlausra barna í Evrópu. Þar verður sjónum beint að því sem vel hefur tekist til ásamt því sem betur megi fara. Þá verður litið sérstaklega til Íslands. Í áttunda kafla verður fjallað um starf félagsráðgjafa með fylgdarlausum börnum og farið yfir helstu áskoranir sem fylgja slíku starfi. Í síðasta kaflanum eru niðurstöður settar fram, þær ræddar í fræðilegu ljósi og ályktanir dregnar af þeim.

2 Hugtök og skilgreiningar

Fólksflutningar hafa fylgt manningum frá upphafi og eru samofnir sögu og þróun mannkynsins (Harari, 2014). Flutningur er sjaldnast sjálfstætt og fyrirvaralaust ferli heldur ræðst hann af ýmsum hnattrænum þáttum svo sem þróun, loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, umhverfisógnum, ójöfnuði og átökum (Bartram, Poros og Monforte, 2014; Harari, 2014). Á tímum hnattvæðingar og örrar tækniþróunar hafa alþjóðlegir fólksflutningar orðið enn sýnilegri en áður. Aukið flæði fólks yfir landamæri hefur skapað nýjar áskoranir og ný tækifæri fyrir samfélög um allan heim (Castel, 2002; Castles og Miller, 2003).

Fjölmargar ástæður geta verið fyrir því að fólk ákveður að yfirgefa heimkynni sín og því er mikilvægt að gera greinarmun á sjálfviljugum og þvinguðum flutningum. Í grófum dráttum má skipta fólki á faraldsfæti í tvo hópa, flóttafólk og fólk sem flyst milli landa í leit að betra lífi. Fyrri hópurinn er fólk sem hefur neyðst til þess að flýja upprunalandi sitt vegna átaka, ofsókna eða umhverfisástæðna, svo sem náttúruhamfara eða hungursneyðar (Koser, 2007). Í nýlegri skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna kemur fram að aldrei hafi fleiri verið á flótta vegna ofsókna, stríðsátaka, ofbeldis eða mannréttindabrota en árið 2016. Mikil fjölgun hefur orðið í hópi þeirra sem flýja heimaland sitt af þeim ástæðum en á síðastliðnum tveimur áratugum hefur fjöldi fólks á vergangi nær tvöfaldast og risið upp úr 33,9 milljónum í 65,6 milljónum á árabílinu 1997 til 2016 (UNHCR, 2017). Þessa gríðarlegu fjölgun má að miklu leyti rekja til Sírlandsstríðsins en talið er að rúmlega helmingur sírlensku þjóðarinnar hafi verið á flótta árið 2016. Þá eru einnig fjöldi manns á flótta frá öðrum svæðum líkt og Afganistan, Írak og Jemen ásamt mörgum Afríkuríkjum sunnan Sahara svo sem Búrúndí, Sómalíu, Mið-Afríkulýðveldinu, Austur-Kongó, Suður-Súdan, Eritreu og Súdan. Af öllum þessum fjölda flóttafólks í heiminum í dag er talið að um helmingur þeirra séu börn. Mörg þeirra eru þá ein síns liðs, berskjölduð í stórhættulegu ferðalagi (UNHCR, 2017).

Í þessum kafla verða skýrð nokkur lykilhugtök sem tengjast viðfangsefni þessarar ritgerðar sem mikilvægt er að útlista áður en lengra er haldið. Tekin verða fyrir hugtökin *flóttamaður*, *hælisleitandi* og *fylgdarlaust barn* og þau skilgreind eins og þau birtast í alþjóðasamningum og íslenskum lögum.

2.1 Flóttamaður

Á öndverðri 20. öldinni fór alþjóðasamfélagið í auknum mæli að láta sig varða vanda flóttamanna (e. *refugees*) og hóf af mannúðarástæðum að stuðla að ýmsum aðgerðum til að tryggja þeim aðstoð og vernd. Þjóðabandalagið, sem segja má að hafi verið undanfari Sameinuðu þjóðanna, ruddi veginn og stóð að gerð nokkurra alþjóðasamninga flóttamönnum til hagsbóta. Fljótlega eftir síðari heimsstyrjöldina varð ljóst að þörf var á að gera nýjan alþjóðasamning sem næði betur utan um þann hóp af fólki sem á vergangi var í kjölfar þeirra hræðilegu atburða sem höfðu átt sér stað í stríðinu. Það varð til þess að Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna, einnig þekktur sem „flóttamannasamningurinn“, var samþykktur þann 28. júlí árið 1951 (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008). Samkvæmt hinni almennu skilgreiningu flóttamannasamningsins er flóttamaður sá sem:

er utan heimalands síns vegna atburða, sem gerðust fyrir 1. janúar 1951, og af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmalaskoðana, og getur ekki, eða vill ekki, vegns slíks ótta, færa sér í nyt vernd þess lands; eða þann, sem er ríkisfangalaus, og er utan þess lands, þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur, vegna slíkra atburða og getur ekki eða vill ekki, vegna slíks ótta, hverfa aftur þangað (Mannréttindaskrifstofa, e.d.a.)

Eins og sjá má í skilgreiningunni átti ákvæðið einungis við um þá flóttamenn sem hrakist höfðu á brott frá heimalandi sínu fyrir árið 1951. Skilgreiningin takmarkaðist því við þær aðstæður sem kunnar voru þegar samningurinn var gerður. Með tíð og tíma og breyttum aðstæðum flóttamanna kom á daginn að víkka þurfti skilgreininguna og var ákvæðinu þá breytt með bókun árið 1967. Bókunin er sjálfstæður samningur og geta ríki gerst aðilar að henni án þess að eiga aðild að flóttamannasamningnum sjálfum. Með aðild að bókuninni skuldbinda ríki sig þó til að beita efnisákvæðum um flóttamenn líkt og þau birtast fyrir í flóttamannasamningnum, en án tímamarka sem miðast við árið 1951. Í dag eru alls 147 ríki aðilar að samningum eða bókuninni, þar á meðal Ísland (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008).

Samningurinn og bókunin við hann hafa að geyma þrenns konar ákvæði. Í fyrsta lagi eru þar ákvæði sem skilgreina í grundvallaratriðum hver telst vera flóttamaður og hver ekki og hvaða skilyrði binda enda á réttarstöðu flóttamanns. Í öðru lagi er að finna ákvæði sem skilgreina réttarstöðu flóttamanna og réttindi þeirra og skyldur í móttökuríki. Í þriðja lagi er fjallað um framkvæmd samninganna með tilliti til stjórnsýslu og samskipta á milli aðildarríkja,

en í því felst meðal annars að aðildarríki vinni með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna að verkefnum hennar og aðstoði hana við að uppfylla skyldur sínar og markmið (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008).

Þegar skilgreiningin á flóttamannahugtakinu í samningi Sameinuðu þjóðanna er skoðuð má sjá að orðasambandið „*af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur*“ gegnir þar lykilhlutverki þegar skera á úr um hvort einstaklingur teljist flóttamaður eða ekki. Flótti vegna annarra ástæðna líkt og náttúruhamfara, efnahagsástands eða hungursneyðar fellur þannig utan við skilgreininguna, nema hægt sé að færa rök fyrir því að slíkar aðstæður skapi ástæðuríkan ótta við að verða ofsóttur (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008).

Auk alþjóðasáttmála hefur flóttamannahugtakið einnig verið skilgreint í lögum um útlendinga nr. 80/2016. Markmið þeirra laga er að lögfesta alþjóðlegar skilgreiningar, þá sér í lagi þær sem er að finna í flóttamannasamningnum. Í 1. mgr. 37. gr. laganna er hugtakið flóttamaður 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; eða sá sem er ríkisfangslaus og er utan þess lands þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur vegna slíkra atburða og getur ekki eða vill ekki vegna slíks ótta hverfa aftur þangað, sbr. A-lið 1. gr. alþjóðasamnings um réttarstöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 og bókun við samninginn frá 31. janúar 1967, sbr. einnig 38. gr. laga þessara (Lög um útlendinga nr. 80/2016).

Ásamt þessari almennu skilgreiningu sem byggð er á flóttamannasamningnum og bókuninni við hann má finna útvíkkun á hugtakinu í 2. mgr. sömu greinar. Þar er kveðið á um svokallaða viðbótarvernd (e. subsidiary protection) en samkvæmt henni telst einstaklingur einnig flóttamaður ef raunhæf ástæða er til að ætla að honum sé veruleg hættu búin verði hann sendur aftur til heimalands síns. Í slíku tilfelli þurfa ofsóknir ekki endilega að beinast gegn einstaklingnum sjálfum, heldur getur talist nægilegt að sýna fram á ótryggt ástand í heimalandi, eða þar sem ríkisfangslaus einstaklingur hefur fasta búsetu, þar sem viðkomandi getur átt það á hættu að verða fórnarlamb handahófskennds ofbeldis (Lög um útlendinga nr. 80/2016).

2.2 Hælisleitandi

Hælisleitandi (e. *asylum seeker*) er einstaklingur sem sækir um alþjóðlega vernd í öðru ríki en sínu eigin. Þegar útlendingur leitar verndar er hann í raun að óska eftir viðurkenningu á

réttarstöðu sinni sem flóttamaður. Til þess að eiga rétt á vernd þarf viðkomandi því að teljast flóttamaður samkvæmt lögum, það er að segja falla undir flóttamannhugtakið eins og það er skilgreint í flóttamannasamningnum og lögum um útlendinga. Oft gætir ruglings þegar fjallað er um hælisleitendur og flóttamenn. Meginmunurinn liggur í því að hælisleitandi er sá sem segist vera flóttamaður en bíður þess að fá úr því skorið hvort sú fullyrðing sé á rökum reist (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009; Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.b).

Ákvörðun um réttarstöðu flóttamanns felur í sér málsmeðferð sem í grófum dráttum gengur út á að kanna staðreyndir máls, leggja mat á málgögn og komast að niðurstöðu um réttarstöðu umsækjanda með því að setja þætti málsins í samhengi við viðeigandi skilyrði sem er að finna í flóttamannasamningnum og bókuninni frá 1967 (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008).

Hælisleitandi ber að mestu sönnunarbyrðina fyrir því að honum beri að veita vernd. Slíkt getur þó oft reynst flókið þar sem fólk er yfirleitt allslaust við komu og er því ekki með persónuleg skjöl í fórum sér eða önnur nauðsynleg gögn til þess að styðja við hælisumsókn sína. Í sumum tilfellum getur framburður hælisleitanda verið eina sönnunargagnið í málinu og ber stjórnvöldum þá að leggja mat á frásögn og trúverðugleika umsækjandans með tilliti til huglægra og hlutlægra þátta. Meginreglan er sú að ef framburður umsækjandans reynist trúverðugur skal hann ávallt fá að njóta vafans og öðlast vernd, þar sem ekki er hægt að færa sönnur fyrir því að viðkomandi fari rangt með staðreyndir máls (Mannréttindaskrifstofa, e.d.b; Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008). Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. útlendingalaganna nr. 80/2016 mega stjórnvöld sem annast málsmeðferð ekki undir neinum kringumstæðum hafa samband við upprunaríki hælisleitanda til að afla frekari upplýsinga um mál vegna þeirra hættu sem slík aðgerð gæti skapað fyrir hælisleitandann og fjölskyldu hans.

Ef hælisleitandi á ekki rétt á alþjóðlegri vernd og er synjað um hæli getur hann átt kost á að fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum samkvæmt 43. gr. útlendingalaganna. Slíkt leyfi er veitt ef viðkomandi getur sýnt fram á ríka þörf fyrir vernd svo sem vegna heilbrigðisástæðna, erfiðra félagslegra aðstæðna eða óviðunandi aðstæðna í heimalandi eða því landi sem honum yrði vísað til, þar sem hætta er á að grunnmannréttindi hans verði brotin (Lög um útlendinga nr. 80/2016; Hagstofa, 2017).

Í 1. mgr. 33 gr. flóttamannasamingsins og 42. gr. laga um útlendinga er kveðið á um bann við brottvísun eða endursendingu fólks þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu.

Liggi fyrir rökstuddur grunur um að hælisleitanda sé hættu búin verði honum vísað úr landi skal veita einstaklingi bráðabirgðadvalarleyfi samkvæmt 77. gr. laganna (Lög um útlendinga nr. 80/2016; Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.a;).

Málsmeðferðarferlið getur verið langt og erfitt en oft þarf fólk að bíða í margar vikur, mánuði eða jafnvel ár eftir úrlausn mála sinna. Biðin getur reynst mörgum óbærileg og haft verulega neikvæð áhrif á andlega og líkamlega heilsu fólks (Laban, Komproe, Gernaat og Joop, 2008). Margir hafa fórnað aleigunni til að fjármagna flóttann og barist af öllum lífs og sálarkröftum í þrautagöngu flóttans í von um betra líf í öðru landi. Þegar loksins á áfangastað er komið tekur síðan við flókið málsmeðferðakerfi og óvissan um framtíðina.

2.3 Fylgdarlaust barn

Fylgdarlaust barn (e. unaccompanied child) er skilgreint samkvæmt Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem einstaklingur yngri en 18 ára að aldri sem aðskilinn er frá báðum foreldrum sínum og er ekki í umsjá fullorðins aðila sem er skyldugur til að bera ábyrgð á honum samkvæmt lögum eða venjum (UNHCR, 2004). Flóttamannastofnunin gerir greinamun á börnum sem eru ein síns liðs og börnum sem hafa orðið viðskila við forsjáraðila sína (e. separated child). Raunin er sú að mörg börn sem hafa orðið viðskila við foreldra sína eru ekki endilega ein á ferð. Algengt er að þau séu í fylgd með öðrum fullorðnum einstaklingum, til dæmis eldri systkinum, ættingjum eða jafnvel fólki sem þau hafa hitt á leiðinni. Þrátt fyrir það er talið að þau séu álíka berskjölduð fyrir hvers kyns óréttlæti, ofbeldi og misnokun og börn sem eru ein síns liðs. Sú flókna staða að njóta ekki viðveru foreldra sinna í erfiðum aðstæðum á flótta getur haft alvarlegar sálrænar og félagslegar afleiðingar en einnig er hættu á að þeir aðilar sem fylgja börnunum fari á mis við þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst og ætlast er til af forsjáraðilum (UNHCR, 2004).

Á Íslandi er barn skilgreint í barnaverndarlögum nr. 80/2002 sem einstaklingur yngri en 18 ára. Fylgdarlaust barn er þá skilgreint í 3. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 á eftirfarandi hátt:

Barn sem kemur fylgdarlaust inn á yfirráðasvæði ríkis, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá foreldra eða fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á því samkvæmt lögræðislögum. Þetta á einnig við ef barnið er skilið eftir án fylgdar eftir að það kemur á yfirráðasvæði ríkis (Lög um útlendinga nr. 80/2016).

3 Fjöldi fylgdarlausra barna

Ár hvert sækir stór hópur fylgdarlausra barna um alþjóðlega vernd víðsvegar um heiminn (Çelikaksoy og Wadensjö, 2016). Í ársskýrslum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna er að finna tölulegar upplýsingar um fjölda flóttafólks og hælisleitenda á hverjum tíma. Í skýrslunum eru ferðir fólks á flótta kortlagðar og lýðfræðileg samsetning og staðsetning þeirra sem stofnunin hefur afskipti af og ber ábyrgð á kannaðar. Skýrslurnar veita ágætis heildarsýn á þróun innan málaflokksins og eru mikilvægt ársuppgjör svo hægt sé að bregðast við breyttum þörfum og endurskoða stefnu og skipulag er snýr að málefnum flóttafólks (UNHCR, e.d.). Þegar skýrslurnar eru skoðaðar nokkur ár aftur í tímann sést bersýnilega að fylgdarlausum börnum hefur farið ört fjölgandi á undanförunum árum (Çelikaksoy og Wadensjö, 2016). Árið 2013 sóttu alls 25.300 fylgdarlaus börn um alþjóðlega vernd í alls 77 löndum (UNHCR, 2014). Ári síðar er talið að fjöldi þeirra hafi verið um 34.300 (UNHCR, 2015) en árið 2015 fjölgaði þeim upp úr öllu valdi þegar alls 98.400 fylgdarlaus börn sóttu um vernd í 78 löndum (UNHCR, 2016a). Í nýjstu skýrslunni má finna tölur frá árinu 2016 en það ár sóttu um það bil 75 þúsund fylgdarlaus börn um alþjóðlega vernd í 70 löndum (UNHCR, 2017). Erfitt er að segja til um hversu vel þessar tölur endurspegla fjölda fylgdarlausra barna í heiminum. Margt bendir þó til að börnin séu talsvert fleiri en tölur segja til um, þar sem skráningu á komu þeirra er víða ábótavant og mörg þeirra tynast á leiðinni í hættulegu flóttiferli (Çelikaksoy og Wadensjö, 2016).

Langflest barnanna koma frá Afganistan en alls bárust 50.300 hælisumsóknir frá afgönskum börnum árin 2015-2016 (UNHCR, 2016a; UNHCR, 2017). Næstflest börnin koma þá frá Sírlandi en önnur algeng upprunaríki eru Írak, Eritrea, Sómalía og Gambía (UNHCR, 2017).

Á Íslandi hefur hælisleitendum fjölgað mikið á undanförunum árum, líkt og víða annars staðar í Evrópu. Í sameiginlegri skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og Útlendingastofnunar frá árinu 2016 kom í ljós að á sex ára tímabili fjölgaði umsóknum um alþjóðlega vernd hér á landi um 900%, eða úr 35 umsóknum árið 2009 í 354 talsins árið 2015 (UNHCR, 2016b). Árið 2016 jókst aðsóknin enn frekar þegar alls 1130 einstaklingar sóttu um alþjóðlega vernd á Íslandi (Útlendingastofnun, 2017). Það ár komu hingað til lands 18 fylgdarlaus börn frá tíu mismunandi löndum, sem var um það bil tvöföldun á fjölda þeirra frá árinu áður. Ljóst er að koma fylgdarlausra barna til Íslands hefur aukist töluvert á

undanförnum árum. Þar sem fátt bendir til þess að aðstæður í heiminum fari batnandi á næstunni má búast við aukinni aðsókn þeirra hingað til lands í náinni framtíð. Í ljósi þess er mikilvægt að íslenskt samfélag uppfylli skyldur sínar gagnvart fylgdarlausum börnum og skapi skýra stefnu og verklagsreglur þar sem börnunum er tryggð sú vernd sem þau eiga rétt á samkvæmt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist (Þingskjal 523, 2016-2017).

4 Ástæður fyrir flóttu

Fjölmargar ástæður geta verið fyrir því að börn eru ein á flóttu. Sum börn hafa týnt foreldrum sínum í stríðsátökum í heimalandinu eða þá í ringulreið á flóttanum sjálfum, á meðan önnur eru send ein af stað af fjölskyldu sinni úr vonlausum og oft hættulegum aðstæðum (Derluyn og Broekaert, 2008; Kohli, 2007). Þegar foreldrar senda börn sín af stað í fylgdarlaust ferðalag er það oftast en ekki til að forða þeim úr aðstæðum þar sem velferð þeirra eða lífi er ógnað í von um að þau eigi möguleika á bjartari framtíð annars staðar. Ótryggt ástand í heimalandi, fátækt og skert aðgengi að menntun, atvinnu og heilbrigðisþjónustu eru þá allt þættir sem hvetja til flóttu. Einnig eru dæmi um að börn séu send af stað með það hlutverk að tryggja fjölskyldusameiningu í öruggu ríki. Börnunum er þá falið það verkefni að fá dvalarleyfi í friðsælu landi í von um að fjölskyldur þeirra geti fylgt í kjölfarið (UNICEF, 2017; Echavez, Bagaporo, Pilingo og Azadmanesh, 2014). Þar sem verkefnið er krefjandi og hættulegt fellur það oftast í skaut unglingsdrengra en samkvæmt tölum um fylgdarlaus börn í Evrópu eru flest þeirra drengir á aldrinum 14-17 ára (UNICEF, 2015).

Í rannsókn sem gerð var á fylgdarlausum börnum frá Afganistan og fjölskyldum þeirra kom í ljós að frá svæðum þaðan sem mörg fylgdarlaus börn koma (e. high-sending areas) var algengast að ákvörðunin um að halda af stað í fylgdarlaust ferðalag væri tekin í sameiningu með foreldrum. Jákvæðar reynslusögur annarra foreldra sem sent höfðu börn sín til Evrópu með árangursríkum hætti og upplýsingar frá ættingjum, vinum og kunningjum sem yfirgefið höfðu Afganistan og sest að í öðru landi áttu þá stóran þátt í ákvörðuninni. Í ljós kom að fjölskyldurnar fór ýmsar leiðir til að fjármagna ferðalagið. Einhverjar fjölskyldur söfnuðu í sjóð með sameiginlegu vinnuframlagi allra fjölskyldumeðlima á meðan aðrar þáðu lán frá ættingjum eða vinum. Þær fjölskyldur sem áttu tamarkað stuðningsnet neyddust þá oftast til að fara áhættusamari leiðir í fjármögnuninni en dæmi voru um að fólk seldi heimili sín eða tæki lán hjá vafasömum aðilum sem kröfðust endurgreiðslu ýmist með háum vöxtum eða þrælkunarvinnu. Í allra verstu tilfellunum voru dæmi um að foreldrar seldu dætur sínar (Echavez, Bagaporo, Pilingo og Azadmanesh, 2014).

Frá svæðum þaðan sem fá fylgdarlaus börn koma (e. low-sending areas) lögðu börnin hins vegar oftast af stað án vitneskju og samþykkis foreldra sinna. Börnin fjármögnuðu þá ferðina sjálf ýmist með vinnu eða vafasömum lánum og í nokkrum tilfellum stálu þau

peningum frá fjölskyldum sínum til að greiða fyrstu skref ferðarinnar. Í þeim tilfellum þar sem börnin fóru án samþykkis foreldra spiluðu áhrif frá jafnöldrum stórt hlutverk í ákvörðunarferlinu. Jafnaldrar sem höfðu flúið og fengið dvalarleyfi annars staðar drógu gjarnan upp glansmyndir af lífi sínu í nýju landi og virtist það hvetja mörg önnur börn til að yfirgefa Afganistan (Echavez o.fl., 2014).

Þegar kom að því að velja áfangastað voru nokkrir þættir sem skiptu börnin og fjölskyldur þeirra mestu máli. Fyrst og fremst var horft til þess hvar mestar líkur væru á dvalarleyfi en upplýsingar um það fengu fjölskyldur yfirleitt frá vinum, kunningjum eða nágrönnum sem ýmist þekktu kerfið af eigin raun eða höfðu frétt af reynslu annarra. Aðrir mikilvægir þættir voru þá möguleikar til menntunar, atvinnutækifæri, hærri laun og að gjaldmiðill nýja landsins væri verðmeiri en í Afganistan. Eftirsóknarverðast þótti að komast til Evrópu og voru algengir áfangastaðir þá Svíþjóð, Austurríki, Belgía, Sviss og Bretland. Einhverjir völdu þá að fara til Tyrklands og Íran en það var oftast í þeim tilgangi að finna þar vinnu til að fjármagna ferðalag til Evrópu þegar ferðasjóðurinn var takmarkaður (Echavez o.fl., 2014).

Að lokum kom í ljós að almennt virtust börnin og fjölskyldur þeirra gera sér grein fyrir þeirri áhættu sem það fæli í sér fyrir börn að vera ein á flóttu. Fjölskyldurnar virtust meðvitaðar um að börnin gætu átt það á hættu að enda í fangelsi, hneppast í mansal, drukna eða verða fyrir ofbeldi af ýmsu tagi. Þrátt fyrir það samþykktu flestir foreldrar för barna sinna og vó þá vonin um að börnin kæmust á áfangastað og eignuðust betra líf þyngra en allar áhætturnar. Aðstæður í Afganistan eru svo slæmar að í þeim tilfellum þar sem börnin voru endursend ákváðu flestar fjölskyldur að fjármagna aðra tilraun (Echavez o.fl., 2014).

Fylgdarlaus börn leggja oft á sig hættulega leið yfir land og sjó í örvæntingarfullri leit sinni að öryggi, tækifærum og auknum lífsgæðum. Mörg þeirra neyðast til að greiða leið sína yfir hafið með flutningum á vegum glæpasamtaka og eru því í verulegri hættu á að verða fórnarlömb ofbeldis og misnotkunar (UNICEF, 2017). Afleiðingar flóttans geta verið margvíslegar og haft alvarleg áhrif á líkamlega, andlega, sálræna og félagslega heilsu barnanna, en að því verður vikið betur í næsta kafla.

5 Afleiðingar flóttans

Varnarlaus börn eru í sérstakri hættu gerist þau flóttamenn. Þau sem njóta ekki verndar og stuðnings foreldra sinna í erfiðum aðstæðum á flóttu eru sérstaklega berskjölduð fyrir ýmsum hættum á leiðinni og því má gera ráð fyrir að þau komist ekki áfallalaust á áfangastað. Flóttuferlið getur verið langt og strembið og tekið bæði á líkamlega og andlega (Kohli, 2007). Oft tekur ekki betra við þegar þau komast á leiðarenda og margs konar hindranir og áskoranir bíða þeirra í hinu „örugga“ ríki sem á að veita þeim alþjóðlega vernd. Málsmeðferðarkerfi geta verið flókin og aðlögun að nýju samfélagi tekur á. Samhliða þessum verkefnum glíma þau jafnvel við afleiðingar áfalla, á borð við ofbeldi, misnotkun eða ástvinamissi, sem hafa hent þau í heimalandinu eða á flóttanum (Fazel, Reed, Jones, PanterBrick og Stein, 2012).

Þar sem börnin eru foreldralaus á flóttanum eru þau háð umönnun og stuðningi frá ókunnugum aðilum sem getur reynst erfitt, sérstaklega þegar kemur að úrvinnslu áfalla (Kohli, 2006). Niðurstöður rannsókna á andlegri líðan fylgdarlausra barna hafa sýnt að þau glíma gjarnan við þunglyndi, kvíða og áfallastreituraskanir. Afleiðingarnar geta birst í skorti á einbeitingu, svefntruflunum, sektarkennd og stöðugum áhyggjum af fjölskyldumeðlimum sem eftir sitja í heimalandinu (Kohli og Mather, 2003). Fylgdarlaus börn búa við talsvert óöryggi. Þau njóta takmarkaðra réttinda vegna þeirrar lagalegu stöðu sem þau hafa sem hælisleitendur og búa við mikla óvissu um framtíðina á meðan þau bíða úrlausnar mála sinna. Óvissan um hvort þau fái dvalarleyfi eða verði vísað úr landi getur valdið þeim mikilli togstreitu í aðlögunarferlinu og tilfinningu um að þau eigi hvergi tilverurétt (Kohli, 2007).

Rannsóknir sýna að skólaumhverfið getur verið lykilþáttur að félagsmótun og farsælli aðlögun flóttabarna að nýju samfélagi. Í skólanum fá börnin tækifæri til að kynnast nýrri menningu, efla færni sína og mynda nærandi og heilbrigð tengsl við önnur börn og fullorðna (Kohli, 2007; Kia-Keating og Ellis, 2007). Flóttabörn eiga þó oft brotna skólasögu að baki, ýmist vegna langvarandi neyðarástands í heimalandi eða eftir langt ferðalag á flóttu. Þá hafa sum börn jafnvel aldrei gengið í skóla. (Yohani, 2010; Derluyn og Broekaert, 2008). Skert tækifæri til menntunar í heimlandinu er þá einmitt ein helsta ástæða fyrir komu margra barnanna og skiptir því miklu máli að þeim séu veitt tækifæri til þátttöku í almenna skólakerfinu, óháð lagalegri stöðu þeirra (Kohli, 2007).

6 Lög og samningar

Mál fylgdarlausra barna eru ávallt unnin í samræmi við gildandi lög og þá alþjóðlegu mannréttindasamninga sem ríki eru aðilar að en slíkt er nauðsynlegt til að samhæfa störf þeirra ólíku stofnana og aðila er koma að málum þeirra (UNICEF, 2018). Í þessum kafla verður rýnt í helstu lög og alþjóðasamninga sem ber að hafa að leiðarljósi þegar unnið er með fylgdarlausum börnum. Vonast er til að það auki skilning á hver staða barnanna er ásamt þeim áskorunum sem félagsráðgjafar mæta í starfi með þeim.

6.1 Barnasáttmálinn

Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna var gefinn út á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1989 og er útbreiddasti mannréttindasamningur í heimi, en hann hefur verið samþykktur í öllum ríkjum heims nema Bandaríkjunum (Umboðsmaður barna, e.d.; United Nations, e.d.). Með útgáfu sáttmálans lauk langri og strangri baráttu fyrir auknum réttindum barna og alþjóðasamfélagið viðurkenndi formlega að börn væru fullgildir einstaklingar með sjálfstæð réttindi, óháð réttindum fullorðinna. Í sáttmálanum er jafnframt lögð áhersla á að börn séu sérstaklega viðkvæmur þjóðfélagshópur sem þarf að vernda gegn utanaðkomandi aðstæðum. Sáttmálinn hefur að geyma helstu grundvallarmannréttindi barna og tekur á borgaralegum, félagslegum, menningarlegum, efnahagslegum og stjórnmalalegum réttindum (Þórhildur Líndal, 2007b). Sáttmálinn varð fullgiltur á Íslandi árið 1992 og lögfestur árið 2013 og hefur haft víðtæk áhrif á íslenska löggjöf. Lögfesting barnasáttmálans var mikil réttarbót fyrir börn á Íslandi og hefur leitt til þess að réttindum barna hefur verið gert hærra undir höfði í lögum og framkvæmd (Umboðsmaður barna, e.d.). Með lögfestingunni hvílir jákvæð skylda á stjórnvöldum til að virða sáttmálann í öllum framkvæmdum sem snúa að málefnum barna og gengur hann þá framur landslögum skapist áreksur milli samningsákvæða og lagabókstafs. Þó ber að hafa í huga að þrátt fyrir að ríki lögfesti réttindi barna eða jafnvel innleiði þau í stjórnarskrá, leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að réttindi þeirra séu virt þegar á þau reynir og er því mikilvægt að veita stjórnvöldum aðhald um þau efni (Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, 2011).

6.1.1 Grundvallarreglurnar fjórar

Í Barnasáttmálanum eru fjórar greinar sem fela í sér ákveðnar grundvallarreglur og ganga þær sem rauður þráður í gegnum allan sáttmálann og tengja ólík ákvæði hans saman. Þessar

reglur eru mikilvægt leiðarljós við túlkun annarra ákvæða samningsins og eru: Jafnræðisreglan í 2. grein, hagsmunir barnsins í 3. grein, rétturinn til lífs og þroska í 6. grein og skoðana- og tjáningarfrelsi í 12. grein (Þórhildur Líndal, 2007b).

Jafnræðisreglan kveður á um að óheimilt sé að mismuna börnum á grundvelli ómálefnalegra sjónarmiða. Aðildarríkjum ber þá að virða og tryggja öllum börnum, innan sinnar lögsögu, þau réttindi sem sáttmálinn kveður á um án tillits til kynþáttar, litarháttar, kynferðis, þjóðernis, tungu, trúar, félagslegar stöðu, fötlunar eða annarra aðstæðna þeirra (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992). Jafnræðisreglan er viðurkenning á að allir séu jafnbornir til virðingar og óafsalanlegra réttinda og er almennt tryggt sem grundvallarregla í stjórnarskrá og lögum í þeim ríkjum þar sem mannréttindi eru virt og mælt er fyrir um að allir skuli jafnir fyrir lögum. (Páll Hreinsson, 1994).

Þrátt fyrir að reglan kveði á um bann við mismunun af nokkru tagi þýðir það þó ekki að öll börn eigi að fá sömu meðferð í öllum tilvikum. Reglan veitir stjórnvöldum þó ákveðið aðhald við að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti en í því felst að sambærileg mál hljóti sambærilega úrlausn. Mat á því hvenær um sambærileg mál er að ræða getur þó oft reynst flókið þar sem engin tvö mál eru nákvæmleg eins og er því mikilvægt að aðstæður barns séu metnar á heildstæðan og einstaklingsbundinn hátt (Páll Hreinsson, 1994). Þá getur sú skylda sem hvílir á aðildarríkjum að tryggja jafnan rétt og jöfn tækifæri allra barna falið í sér að stjórnvöld beiti svokallaðri jákvæðri mismunun (e. positive discrimination). Í því felst að yfirvöld grípi til virkra aðgerða í þágu tiltekins hóps barna sem stendur höllum fæti í samfélaginu í þeim tilgangi að draga úr eða útrýma ástandi sem leiðir til mismununar (Hodgkin og Newell, 2007; Þórhildur Líndal, 2007a). Að lokum er vert að taka fram að Barnasáttmálinn gerir ekki þá afdráttarlausu kröfu að börn sem dvelja tímabundið í öðru landi, til dæmis sem umsækjendur um alþjóðlega vernd, geti að öllu leyti notið allra réttinda sem sáttmálinn kveður á um. Við slíkar aðstæður yrði ekki talið að brotið væri gegn 2. gr. Barnasáttmálans. Hins vegar hefur Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna gefið það út að það sé ótvíræður réttur allra barna að njóta heilbrigðisþjónustu og menntunar án tillits til þess hvort þau dvelji í ríki án dvalarleyfis (Þórhildur Líndal, 2007b).

Í 3. gr. sáttmálans er lögð áhersla á að í öllum ákvörðunum eða ráðstöfunum yfirvalda er varða börn skuli hagsmunir þeirra ávallt hafðir í forgrunni. Á aðildarríkjum hvílir sú skylda að stuðla að velferð barna með því að tryggja þeim viðeigandi vernd og umönnun á sviði

löggjafar og stjórnvöld og sjá til þess að stofnanir sem annast börn uppfylli þær reglur sem stjórnvöld hafa sett, þá sérstaklega hvað varðar öryggi og heilsuvernd barna sem og hæfni starfsmanna og yfirumsjón með þeim (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992). Orðalag ákvæðisins, „það sem barni er fyrir bestu“, er opið og matskennt enda væri ógerlegt að búa til ákveðinn mælikvarða eða tæmandi lista um hvað sé barni í raun fyrir bestu. Fjölmargir samverkandi þættir geta haft áhrif á aðstæður og velferð barns, sem geta verið mismunandi eftir þjóðfélögum og menningarheimum, og þar af leiðandi þarf ávallt að hafa heildarsýn að leiðarljósi til að tryggja hagsmuni barna (Þórhildur Líndal, 2007b).

Áhrifa 3. greinar barnasáttmálans gætir víða í íslenskri löggjöf en sambærilegt ákvæði hefur verið lögfest í 3. mgr. 76 gr. stjórnarskrárinnar, þar sem börnum er tryggð með lögum sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst (Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944). Einnig er að finna ákvæði í 4 gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002 sem kveður á um að hagsmunir barns skuli ávallt hafðir í fyrirrúmi í öllu barnaverndarstarfi og beita skuli þeim ráðstöfunum sem ætla má að séu barni fyrir bestu hverju sinni. Þá er tekið fram í 5. mgr. 37. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 að við mat á umsókn barns um alþjóðlega vernd skuli það sem barninu er fyrir bestu haft að leiðarljósi, að teknu tilliti til öryggis þess, velferðar, félagslegs þroska, ásamt möguleika þess á fjölskyldusameiningu.

Í 6. gr. Barnasáttmálans er kveðið á um meðfæddan rétt sérhvers barns til lífs, afkomu og þroska (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992). Rétturinn til lífs er eðli sínu samkvæmt grundvöllur þess að barn geti notið annarra mannréttinda og felur í sér bann við að svipta barn lífi og skyldu ríkja til að vernda þann rétt. Greinin leggur þær kröfur á aðildarríki að þau beiti öllum tiltækum ráðstöfunum til að forða því að barn deyi svo sem af völdum vannæringar eða farsóttar. Þá ber aðildarríkjum jafnframt að gera allt í sínu valdi til að koma í veg fyrir ungbarna- og barnadauða og tryggja öllum börnum aðgang að nauðsynlegri heilsuvernd, svo eitthvað sé nefnt (Þórhildur Líndal, 2007b). Á Íslandi er réttur til lífs vel tryggður en hér á landi er heilbrigðiskerfi aðgengilegt öllum, ungbarnadauði er með þeim lægsta í heimi, dauðarefsingar eru bannaðar í stjórnarskrá, útburður barna er ólöglegur og vopnuð átök og heiðursmorð þekkjast ekki. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur þó lýst yfir áhyggjum sínum um að rétti barna til lífs sé ógnað í mörgum öðrum aðildarríkjum meðal annars vegna ófriðar, átaka eða fátæktar og þar sem slíkur réttur er ekki nægilega verndaður í landslögum (Þórhildur Líndal, 2007a).

Samkvæmt 2. mgr. 6. greinar eiga börn rétt á því að ná andlegum, líkamlegum, sálrænum, félagslegum og siðferðilegum þroska. Aðildarríkjum ber þar af leiðandi að tryggja börnum viðunandi og þroskavænleg uppvaxtarskilyrði en í öðrum ákvæðum samningsins er nánar kveðið á um þá vernd og þau réttindi sem því fylgja. Má þar nefna vernd barna gegn ofbeldi og misnotkun í 19. gr. og 32.-39. gr., rétt barna til menntunar í 28.-29. gr., réttinn til þátttöku í tómstundaiðju, menningar- og listalífi í 31. gr. og rétt þeirra til heilsugæslu og velferðar í 18., 23., 24., 26. og 27 gr. (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992).

Í 12. gr. sáttmálans er að finna fjórðu og síðastu grundvallarregluna en hún kveður á um skoðana- og tjáningarfrelsi barna. Samkvæmt henni eiga börn rétt á að fá tækifæri til að tjá sig og miðla skoðunum sínum í öllum málum sem þau varða og skal þá tekið réttmætt tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur þeirra og þroska. Þessi grein er því náskyld ákvæðum 3. gr. sáttmálans, en til þess að hægt sé að ákveða hvað barni sé fyrir bestu er nauðsynlegt að veita því tækifæri til að tjá sig um eigin málefni (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992). Barnaréttarnefndin hefur lagt mikla áherslu á að aðildarríki virði ákvæði 12. greinarinnar við túlkun og framkvæmd Barnasáttmálans enda undirstrikar greinin að barn sé sjálfstæður einstaklingur, með sjálfstæð réttindi og skoðanir sem ber að virða. Greinin er einn mikilvægasti og rötækasti rétturinn sem Barnasáttmálinn mælir fyrir um og boðar nýja sýn á stöðu barna í samfélaginu. Börn byrja snemma á lífsleiðinni að geta myndað sér skoðanir og því miðar greinin ekki við nein ákveðin aldurstakmörk heldur leggur áherslu á að tekið sem mið af aldri og þroska sérhvers barns. Samkvæmt ákvæðinu hvílir þó ekki skylda á börnum til að láta skoðanir sínar í ljós og skal þá ekki undir neinum kringumstæðum þvinga barn til að tjá sig í máli. Sú skylda hvílir hins vegar á yfirvöldum að tryggja börnum raunveruleg tækifæri til þátttöku í málefnum sem þau varða og skal það þá ávallt gert á þeirra eigin forsendum (Þórhildur Líndal, 2007b).

6.1.2 Greinar um börn á flótta

Í Barnasáttmálanum er einnig að finna ákvæði sem fjalla um réttindi barna á flótta. Í 22. grein sáttmálans er fjallað sérstaklega um réttindi barna sem leita alþjóðlegrar verndar eða hafa fengið viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamaður. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skulu aðildarríki tryggja börnum í slíkri stöðu, hvort sem þau eru í fylgd foreldra, annarra fullorðinna aðila eða fylgdarlaus, viðeigandi vernd og mannúðlega aðstoð við að nýta sér

réttindi sín líkt og kveðið er á um í Barnasáttmálanum og öðrum alþjóðlegum samningum og yfirlýsingum á sviði mannréttinda- eða mannúðarmála sem ríkin eru aðilar að. Þá ber aðildarríkjum jafnframt að veita Sameinuðu þjóðunum og öðrum hæfum stofnunum alla þá samvinnu sem þörf er á til að tryggja börnum á flótta viðeigandi aðstoð og vernd sem og fjölskyldusameiningu, hafi þau orðið viðskila við forsjáaraðila sína (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992).

Í 10 gr. Barnasáttmálans er kveðið á um rétt barnsins til fjölskyldusameiningar. Þá segir í 9. gr. að barn skuli ekki aðskilið frá foreldrum sínum gegn vilja þess og hagsmunum. Aðildarríkjum ber samkvæmt því að gera allt í sínu valdi til að stuðla að sameiningu fjölskyldna með því að afla upplýsinga um uppruna barns og reyna að hafa uppi á foreldrum þess, sé það barninu fyrir bestu (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992). Þó ber að hafa hugfast að ekki er það endilega öllum börnum fyrir bestu að sameinast fjölskyldu sinni. Í sumum tilvikum getur slíkt jafnvel stefnt barni í verulega hættu og er því mikilvægt að hafa 3. gr. sáttmálans ávallt til hliðsjónar þegar öðrum efnisákvæðum samningsins er beitt. Þegar ekki er mögulegt að hafa uppi á foreldrum barns skulu aðilarríki samkvæmt 20. grein veita barni sömu vernd og umönnun og hverju því barni sem búsett er í viðkomandi ríki og tímabundið eða til frambúðar nýtur ekki viðveru fjölskyldu sinnar (Þórhildur Líndal, 2007b).

Í 39. grein sáttmálans er greint frá skyldum aðildarríkja um að koma til móts við börn sem sætt hafa ýmiss konar ofbeldi, vanrækslu eða misnotkun, svo sem fórnarlömb vopnaátaka eða annars konar grimmilegra, ómannúðlegra eða vanvirðandi meðferða eða refsinga. Ríkin skulu þá sjá til þess að börn nái bata og aðlagist samfélaginu á nýjan leik með því að hlúa að líkamlegum, andlegum og félagslegum þáttum (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992).

Þær sérstöku skyldur sem Barnasáttmálinn kveður á um hafa hvatt mörg ríki til að endurskoða löggjöf sína um málefni flóttamanna og innleiða reglur sem miða að því að veita börnum sem sækja um alþjóðlega vernd sérstaklega ríka vernd og betri aðbúnað en fullorðnum hælisleitendum, vegna þeirrar viðkvæmu stöðu sem þau hafa (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2009).

6.2 Barnaverndarlög nr. 80/2002

Núgildandi barnaverndarlög nr. 80/2002 tóku gildi í júní árið 2002. Lögin byggja á meginsjónarmiðum Barnasáttmálans að tryggja skuli börnum sjálfstæðan rétt óháð réttindum fullorðinna og viðunandi uppeldisskilyrði þar sem hagsmuna þeirra og velfarnaðar er gætt í hvívetna. Markmið laganna er að tryggja börnum rétt til verndar og umönnunar og að þau fái að njóta réttinda sinna í samræmi við aldur og þroska. Kveðið er á um að leitast skuli við að ná þessum markmiðum með því að styrkja fjölskyldur í uppeldishlutverki sínu og veita börnum nauðsynlega aðstoð þegar þörf krefur. Þá er lögð áhersla á að ávallt skuli beita þeim ráðstöfunum sem talið er að séu barni fyrir bestu og að tekið sé tillit til óska og sjónarmiða barna við úrvinnslu mála er þau varða.

Í barnaverndarlögum er barn skilgreint sem einstaklingur yngri en 18 ára og ná lögin til allra barna sem stödd eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins. Börn sem koma fylgdarlaus hingað til lands eiga því lögum samkvæmt sama rétt til verndar og umönnunar og íslensk börn og skulu mál þeirra því ávallt unnin í samræmi við gildandi barnaverndarlög (Barnaverndarlög nr. 80/2002).

Á Íslandi hvílir ábyrgð á barnavernd bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Barnaverndaryfirvöld eru samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002, velferðarráðuneyti, kærunefnd barnaverndarmála, Barnaverndarstofa og barnaverndarnefndir sveitarfélaga. Lögin kveða almennt nokkuð skýrt á um ábyrgð og hlutverk þessara aðila en störf þeirra eru eigi að síður um margt samofin. Ýmis álitamál geta komið upp um valdsvið og hlutverk þessara stofnana og er því styrk yfirstjórn velferðarráðuneytis og góð samvinna barnaverndaryfirvalda lykilinn að árangursríku barnaverndarstarfi á Íslandi. Í lögnum er einnig lögð áhersla á að barnaverndaryfirvöld stuðli að góðu samstarfi við aðrar stofnanir sem fjalla um málefni barna, eins og heilbrigðisstofnanir og skóla, en þannig nýtist besta mögulega þekking hverju sinni til að tryggja hagsmuni barns (Barnaverndarlög nr. 80/2002; Ríkisendurskoðun, 2015).

Núgildandi barnaverndarlögum hefur verið breytt nokkrum sinnum frá setningu þeirra árið 2002. Breytingarnar hafa þá yfirleitt verið gerðar til samræmis við alþjóðlega mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að eða breytinga sem gerðar hafa verið á öðrum lögum sem tengjast velferð barna. Í endurskoðun laganna árið 2011 var í fyrsta sinn sett inn ákvæði um réttindi fylgdarlausra barna (Þingskjal 1655, 2010-2011; Ríkisendurskoðun, 2015).

Lögin í dag hafa að geyma tvær greinar sem fjalla um fylgdarlaus börn en þær eru 15. gr. og 65. gr. Í 5. mgr. 15. greinar er kveðið á um skyldu barnaverndarnefnda til að fara með mál barns sem ekki á lögheimili á Íslandi og er statt hér á landi án forsjáraðila sinna. Þá skal barnaverndarnefnd í því umdæmi þar sem barnið dvelst fara með umsjá þess og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja hagsmuni þess. Þegar fylgdarlaust barn sækir um alþjóðlega vernd á Íslandi ber Barnaverndarstofu að sinna hagsmunagæslu barnsins í málsmeðferðarferlinu en nánar er kveðið á um hvað felst í því hlutverki í ákvæðum laga um útlendinga nr. 80/2016. Hljóti barn dvalarleyfi færist ábyrgðin á barninu frá ríki til sveitarfélaga og ákveður Barnaverndarstofa þá hvaða barnaverndarnefnd skuli taka við forsjánni og sinna málum þess (Barnaverndarlög nr.80/2002).

65. grein barnaverndalaga fjallar um ráðstöfun barna í fóstur. Með fósturi er átt við að barnaverndarnefnd feli ákveðnum fósturforeldrum það hlutverk að annast, í að minnsta kosti þrjá mánuði, barn sem býr við óviðunandi aðstæður eða nýtur ekki viðveru forsjáraðila sinna. Samkvæmt því skal tryggja barni sem statt er hér á landi án forsjáraðila sinna og er í umsjá barnaverndarnefndar eða fær alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi góðan aðbúnað hjá fósturforeldrum (Barnaverndarlög nr.80/2002).

6.3 Lög um útlendinga nr. 80/2016

Mikil þróun hefur átt sér stað í málefnum flóttamanna og hælisleitenda í heiminum á liðnum árum. Fjöldi þeirra hefur margfaldast og er Ísland engin undantekning þegar kemur að því. Þessi þróun hefur krafist þess í auknum mæli að stjórnvöld móttökuríkja bregðist hratt og skipulega við. Þann 1. janúar árið 2017 tóku í gildi ný lög um útlendinga nr. 80/2016 en þau voru samþykkt á Alþingi í júní árið 2016. Um er að ræða heildarendurskoðun á útlendingalögum frá árinu 2002 en tilefni þeirrar endurskoðunar var að bregðast við mikilli fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi. Þeim var að auki ætlað að tryggja að löggjöfin væri í stakk búin að mæta þessum hópi betur (Dómsmálaráðuneytið, 2016). Í nýju lögunum eru hlutverk stjórnvalda innan málaflokksins betur skilgreind, þau eru einfaldari í sniðum og að mörgu leyti aðgengilegri en þau gömlu. Kaflar um alþjóðlega vernd hafa verið endurskoðaðir og þeim breytt í takt við þá þróun sem hefur átt sér stað erlendis og kröfur um mannúð og skilvirkni í málsmeðferð og þjónustu hafa verið auknar. Lögin eru jafnframt barnvænni en þau gömlu, en lögð hefur verið ríkari áhersla á réttindi barna og er það til samræmis við markmið Barnasáttmálans og aðrar alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar

sem Ísland hefur undirgengist. Í lögnum eru svo sérstök ákvæði, sem ekki var að finna í eldri lögum, er snúa að veitingu dvalarleyfa á grundvelli fjölskyldusameiningar (Lög um útlendinga nr. 80/2016; Lög um útlendinga nr. 96/2002; Dómsmálaráðuneytið, 2016).

Í lögnum segir að sæki barn um alþjóðlega vernd skuli gæta þess að hagsmunir þess séu ávallt hafðir að leiðarljósi við málsmeðferð. Tryggja skal barni rétt til að tjá sig í eigin máli og skal þá tekið réttmætt tillit til skoðana þess í samræmi við aldur þess og þroska, líkt og kveðið er á um í Barnaverndarlögum og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þegar fylgdarlaust barn sækir um alþjóðlega vernd hér á landi skal Útlendingastofnun sjá til þess að það fái þjónustu og meðferð í samræmi við aldur og þroska, skipa því talsmann og tilkynna málið til barnaverndaryfirvalda eins fljótt og auðið er. Hlutverk talmanns er að gæta þess að réttarvernd barnsins sé framfylgt og að hagsmunir þess séu ávallt hafðir að leiðarljósi í öllum ákvörðunum er það varðar. Við ákvarðanatöku í máli þar sem barn á í hlut skulu stjórnvöld huga að öryggi þess, velferð og félagslegum þroska, ásamt þeim möguleika á að sameinast fjölskyldunni sinni á ný (Lög um útlendinga nr. 80/2016).

Með gildistöku nýju útlendingalaganna var barnaverndaryfirvöldum falið að sinna hagsmunagæslu fyrir fylgdarlaus börn. Í því felst að gæta hagsmuna barns gagnvart stjórnvöldum í málsmeðferðarferlinu og sjá til þess að barnið fái alla þá aðstoð og þjónustu sem það á tilkall til samkvæmt barnaverndarlögum og öðrum lögum, svo sem hvað varðar búsetu, félagslega aðstoð, heilbrigðisþjónustu og möguleika til menntunar (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Umboðsmaður barna hefur gagnrýnt að með umræddri breytingu hafi hvorki fylgt fjármagn né skýrt verklag um hvernig barnaverndaryfirvöldum bæri að sinna þessu hlutverki. Jafnframt lýsti hann áhyggjum sínum yfir því að hlutverk þetta myndi auka álag á barnaverndarkerfið enn frekar og að tilgangur ákvæðisins næði því ekki fram að ganga nema að takmörkuðu leyti (Þingskjal 42, 2017-2018; Umboðsmaður barna, 2017).

Í 3. mgr. 26. greinar laganna er fjallað um aldursgreiningar á fylgdarlausum börnum. Þar segir að leiki grunur á að umsækjandi sem segist vera barn sé lögráða og ljóst er að ekki sé hægt að staðfesta aldur hans með öðrum hætti skuli fara fram aldurgreining á viðkomandi eins fljótt og mögulegt er. Umsækjandi sem segist vera barn skal þá ávallt fá að njóta vafans þar til annað kemur í ljós með aldursgreiningu eða öðrum hætti. Neiti umsækjandi að gangast undir aldursgreiningu er stjórnvöldum þó óheimilt að byggja synjun umsóknar á þeirri ástæðu eingöngu (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Samkvæmt lögum er stjórnvöldum

skylt að ákvarða aldur umsækjanda með heildstæðu mati og eiga líkamsrannsóknir einar og sér þá aldrei að ráða úrslitum um hvort umsækjandi hljóti alþjóðlega vernd eða ekki (Reglugerð um útlendinga 540/2017).

Aldursgreiningar hafa víða verið gagnrýndar enda gefi þær ónákvæmar niðurstöður og eru að marga mati siðferðislega ámælisverðar (Crawley, 2007; Jakobsen, DeMott, Wentzel-Larsen og Heir, 2017). Í nýrri skýrslu barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna, um stöðu barna í leit að alþjóðlegri vernd á Norðurlöndunum, kom í ljós að oft skortir heilðræna nálgun í aldursgreiningarferlinu hér á landi og hafa læknisfræðilegar aldursrannsóknir þá oft á tíðum of mikið vægi. Þá hafa börn ekki kost á að áfrýja niðurstöðum matsins (UNICEF, 2018). Í Bretlandi og víða annars staðar hefur einnig verið gagnrýnt að börn hafi þurft að bíða í töluverðan tíma eftir því að gangast undir aldursgreiningu en sú bið getur haft neikvæð áhrif á niðurstöður greiningarinnar og komið verulega niður á þjónustu við börnin á meðan á biðtímanum stendur (Crawley, 2007).

Í nýju frumvarpi til laga, um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016, var lögð fram sú tillaga að sett yrði á fót sérstakt móttökuheimili fyrir fylgdarlaus börn sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi. Markmiðið með slíku vistunarræði yrði að tryggja betur öryggi barnanna og skapa þeim barnvænar aðstæður þar sem ólíkum þörfum þeirra er betur mætt. Á móttökuheimilinu gætu börn dvalið frá komu sinni hingað til lands þar til lyktir verða á málum þeirra. Þá er lögð áhersla á að á heimilinu starfi fagfólk á sviði uppeldis og menntunar og að bein tengsl séu við leikskóla, skóla, heilsugæslu og aðra opinbera starfsemi sem lýtur að velferð barna (Þingskjal 42, 2017-2018). Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi dvelja fylgdarlaus börn ýmist hjá fósturforeldrum á vegum Barnaverndarstofu eða í móttökumiðstöð Útlendingastofnunar fyrir fullorðna hælisleitendur að Bæjarhrauni í Hafnafirði. Aðstæður þeirra barna sem dvelja í móttökumiðstöðinni hafa margoft verið gagnrýndar en þar eru þau vistuð með fullorðnu fólki og sú vernd sem Barnasáttmálinn kveður á um er ekki talin nægilega uppfyllt. Ljóst er að hlúa þarf betur að fylgdarlausum börnum og tryggja þeim barnvænar aðstæður, viðeigandi aðbúnað og öryggi. Ýmsar tillögur hafa verið lagðar í þeim efnum eins og að bæta búseturræði Útlendingastofnunar að Bæjarhrauni, koma á fót sérstöku búseturræði fyrir fylgdarlaus börn eða þá að styrkja fósturkerfi barnaverndar (Umboðsmaður barna, 2017).

Í umræðunni um hvernig hlúa megi best að fylgdarlausum börnum vegast á ólík sjónarmið. Umboðsmaður barna leggur áherslu á að varast beri að setja öll börn sem koma hingað til lands án fylgdar undir saman hatt og að ekki sé hægt að ætla að eitt og sama búsetuúrræðið henti öllum börnum. Hafa ber í huga að um er að ræða fjölbreyttan hóp barna og ungmenna á mismunandi aldri, sem koma úr gjörólíkum aðstæðum og hafa þar af leiðandi afar ólíkar þarfir. Þá geta skapast flóknar aðstæður þegar börn og ungmenni á mismunandi aldri eru vistuð saman í sama búsetuúrræði, þá sér í lagi þegar um er að ræða hóp sem hefur jafnvel gengið í gengum mikla erfiðleika (Umboðsmaður barna, 2017). Einnig er mikilvægt að meta forsendur fyrir slíku sérúrræði að teknu tilliti til fjölda þeirra barna sem leita fylgdarlaus hingað til lands. Eins og staðan er í dag eru börnin ekki mörg og er því viss hætta á að vistun fylgdarlausra barna á sérstöku móttökuheimili muni síður en svo þjóna hagsmunum þeirra heldur ýta frekar undir einangun þeirra og aðgreiningu frá samfélaginu. Þá hafa margir bent á að hagsmunum barna sé best borgið í fóstri en í slíku fyrirkomulagi hafi þau betri möguleika á að aðlagast samfélaginu (Barth, 2002; Arnhildur Hálfánardóttir, 2016).

7 Móttaka fylgdarlausra barna

Mikilvægt er að móttaka fylgdarlausra barna byggji á mannúðarsjónarmiðum, barnvænni nálgun, skilvirkni og heildstæðu mati á einstaklingbundnum þörfum hvers barns (UNICEF, 2018). Í Flóttamannasamningnum er ekki kveðið á um sérstakar reglur um málsmeðferð við ákvörðun um réttarstöðu flóttamanns og getur því töluverður munur verið á málsmeðferð og þjónustu milli ríkja, þrátt fyrir aðild þeirra að samningum og bókuninni frá 1967 (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008).

Vaxandi fjöldi fylgdarlausra barna í heiminum hefur leitt til þess að stofnanir og félagasamtök í velferðar- og menntakerfinu mæta ýmsum áskorunum (Çelikaksoy og Wadensjö, 2016). Á undanförunum árum hafa Norðurlöndin staðið frammar öðrum Evrópuþjóðum þegar kemur að móttöku barna á flótta en alls fengu 45.765 fylgdarlaus börn vernd á Norðurlöndunum árið 2015 af þeim 88.250 börnum sem voru ein á flótta í Evrópu það ár. Svíþjóð hefur þá staðið fremst allar þjóða og tekið á móti langflestum börnum frá árinu 2008. Noregur er þar í fjórða sæti, Finnland í áttunda og Danmörk níunda af 29 ríkjum Evrópu (UNICEF, 2018).

Í kjölfar aukins fólksflótta árið 2015, sem rekja má að miklu leyti til Sýrlandsstríðsins, hefur orðið töluverð breyting á afstöðu yfirvalda í Svíþjóð og víða annars staðar í málefnum flóttafólks. Sá mikli þungi hælisumsókna og hælisveitinga sem sænska ríkið hefur tekið á sig á undanförunum árum hefur skapað mikið álag á kerfið þar í landi og flóknar aðstæður í sænsku samfélagi. Svíar hafa brugðist við því með hertu landamæraeftirliti og setningu tímabundinna laga þar sem reglur um alþjóðlega vernd og fjölskyldusameiningu hafa verið þrengdar. Nýja útlendingalöggjöfin í Svíþjóð hefur verið gagnrýnd harðlega fyrir að vera andsnúin börnum á flótta og ákvæðum Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna (UNICEF, 2018). Árið 2016 fækkaði umsóknum fylgdarlausra barna í Svíþjóð um 90% eða úr 35.800 umsóknum frá árinu áður niður í 3200 talsins. Þýskaland hefur nú tekið við forustunni og tekur nú á móti flestum fylgdarlausum börnum í Evrópu en alls bárust þangað 35.900 umsóknir árið 2016, sem var um helmingur allra skráðra umsókna það árið (UNHCR, 2017).

Fylgdarlaus börn eru í sérstaklega viðkvæmri og valdlausri stöðu gagnvart stjórnvöldum þar sem þau hafa bæði stöðu sem börn og flóttamenn í augu þeirra. Þau hafa mörg hver ferðast órafjarlægð í gegnum erfiðar og jafnvel lífshættulegar aðstæður í leit að betra lífi í öruggu landi og bera oft miklar væntingar til nýja samfélagsins. Þegar loks á áfangastað er

komið standa þau ein og óstudd frammi fyrir flóknu málsmeðferðarkerfi í nýju og ókunnugu landi. Það skiptir því gríðarlega miklu máli hvernig tekið er á móti þeim svo þau nái að aðlagast nýju samfélagi og vinna úr þeim áföllum sem þau mörg hver hafa orðið fyrir (Kohli, 2007).

Í úttektum og rannsóknum sem gerðar hafa verið á móttöku fylgdarlausra barna hefur komið í ljós að víða er pottur brotinn hvað varðar að réttindi þeirra séu virt í umsóknarferlinu um alþjóðlega vernd (Kohli, 2007; Crawley, 2006; Crawley, 2010; Watters, 2008; Rutter, 2003; Derluyn og Broekaert, 2008; UNICEF, 2018). Rutter (2003) hefur bent á að móttaka flóttabarna á Vesturlöndum feli í sér of mikla skrifinnsku og að oft sé litið framhjá hagsmunum þeirra í málsmeðferð og þjónustu. Þá virðist víða lítill greinamunur gerður á fullorðnum hælisleitendum og börnum sem endurspeglast í tilhneigingu margra ríkja til að láta lög um útlendinga ganga frammar Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Mikilvægt er að horft sé til þess að barn er fyrst og fremst barn og að barn hafi samkvæmt 20. gr. Barnasáttmálans rétt á sérstakri vernd og aðstoð ríkisvalds óháð lagalegri stöðu sinni (Crawley, 2006; Kohli, 2006). Crawley (2007), breskur fræðimaður sem hefur til margra ára lagt stund á rannsóknir á alþjóðlegum fólksflutningum, telur að víða ríki neikvætt viðhorf innan stofnana og meðal fagfólks í garð flóttabarna sem einkennist oft af tortryggni og vantrú. Hún segir algengt að upplýsingar sem börnin veita um aldur sinn og bakgrunn séu dregnar í efa sem leiði til þess að þau eru svipt mikilvægum rétt sínum til verndar og ýmiss konar þjónustu. Crawley (2010) bendir jafnframt á að ríkjandi viðhorf og fyrirfram ákveðnar hugmyndir um börn og barnæskuna á Vesturlöndunum stýri því gjarnan hvernig fylgdarlausum börnunum er mætt og viðtölum við þau er háttað. Það birtist meðal annars í skertum möguleikum barnanna á að tjá sig um eigin málefni og hundsun á frásögnum þeirra og skoðunum, en einnig í því að stálpaðri börnum er ekki veitt sú vernd sem þau eiga rétt á.

Í byrjun árs 2018 kom út skýrsla á vegum UNICEF, Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna, sem greinir frá niðurstöðum samnorrænnar rannsóknar um stöðu barna í leit að alþjóðlegri vernd. Þar kemur í ljós að Norðurlöndin eru fyrirmynd annarra ríkja hvað varðar móttöku barna á flóttu. Í skýrslunni eru nefnd dæmi um framkvæmdir sem taldar eru almennt til fyrirmyndar og má þar nefna úrræði á borð við Barnahús, að íslenskri fyrirmynd, barnvæn rými sem UNICEF á Finnlandi hafa komið upp á móttökumiðstöðvum og barnvæn myndbönd

sem lögreglan í Svíþjóð lét útbúa til að tryggja nauðsynlega upplýsingagjöf til barna (UNICEF, 2018).

Barnahús hóf fyrst starfsemi sína á Íslandi árið 1998 af bandarískri fyrirmynd og er sérstaklega hannað til að mæta þörfum barna sem grunur leikur á að hafi sætt ofbeldi og misnotkun. Meginmarkmið Barnahúss er að tryggja að barn fái alla nauðsynlega þjónustu á einum stað með því að samhæfa hlutverk og efla samstarf allra þeirra aðila og stofnana sem koma að máli þess (Johansson, 2012). Hugsunin með því er að forða barni frá því að þurfa að endurupplifa erfiða lífsreynslu með ítrekuðum viðtölum við mismunandi aðila á mörgum stofnunum en fjölmargar rannsóknir hafa sýnt að slíkt getur reynst barni verulega þungbært. Barnahús tryggir því að barn þurfi aðeins að segja sögu sína einu sinni fyrir fáum viðmælendum sem hafa sérþekkingu á málefnum barna. Hugmyndafræði Barnahúss hefur haft gríðarlega jákvæð áhrif á hvernig Norðurlöndin beita sér við móttöku flóttabarna og hafa nú verið opnuð um 50 slík hús víðsvegar um Norðurlöndin að Finnlandi undanskildu (UNICEF, 2018).

Í skýrslu UNICEF er einnig að finna gagnrýni og ábendingar um hvað megi betur fara. Þar kemur meðal annars fram að á öllum Norðurlöndunum ríki togstreita milli barnaverndarsjónarmiða annars vegar og sjónarmiða útlendingamála hins vegar, sem hefur í för með sér að lagaleg staða fylgdarlausra barna hefur áhrif á aðgang þeirra að réttindum sínum. Viðbrögð ríkjanna eru þar af leiðandi ekki fyllilega í samræmi við tilmæli Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna um að barn sé fyrst og fremst barn en ekki útlendingur, þ.e. einstaklingur sem dvelur hér á landi og hefur ekki íslenskan ríkisborgararétt eins og útlendingur er skilgreindur í lögum um útlendinga nr. 80/2016. Það birtist í því að Barnasáttmálinn hefur ekki forgang fram yfir lög um útlendinga og er bent á að barnaverndaryfirvöld þurfi að taka ríkari ábyrgð á því að tryggja jafnræði milli allra barna óháð lagalegri stöðu þeirra (UNICEF, 2018).

Þá virðist munur vera á vernd barna eftir aldri í öllum ríkjunum, án þess að það eigi við nokkur rök að styðjast. Það birtist til dæmis í mismunun gagnvart börnum 15 ára og eldri sem oft eru vistuð í móttökumiðstöðvum með fullorðnu fólki án umönnunar en einnig í gagnvart börnum yngri en 15 ára sem fá mun síður að tjá sig í eigin málefnum. Í skýrslunni er lögð áhersla á að tryggja þurfi öllum börnum jafnan rétt til þátttöku í gegnum allt umsóknarferlið og að þróa þurfi skýra verkferla sem tryggja að fylgdarlausum börnum sé

komið í hendur barnaverndaryfirvalda strax við komu, þannig að aldrei þurfi að koma til þess að barn sé vistað í móttökumiðstöð ásamt fullorðnu fólki. Þá er einnig nefnt að styrkja þurfi rétt barnanna til að áfrýja niðurstöðum aldursgreininga og brottvísana og að skýra þurfi hlutverk tilsjónarmanna, eða þeirra sem gæta barnanna, til þess að tryggja öllum börnunum félagslega og lagalega aðstoð í gegnum allt umsóknarferlið (UNICEF, 2018).

7.1 Móttaka fylgdarlausra barna á Íslandi

Ólíkt mörgum öðrum ríkjum í Evrópu á Ísland sér stutta sögu um móttöku fylgdarlausra barna (Çelikaksoy og Wadensjö, 2016). Sú mikla fjölgun flóttafólks í heiminum árið 2015 varð þó til þess að fylgdarlaus börn komu hingað til lands í ríkara mæli en áður þekktist (UNHCR, 2016b). Takmörkuð reynsla íslenska ríkisins á að taka á móti börnum í slíkri stöðu, skortur á verkferlum og óskýr hlutverka- og ábyrgðarskipting í málaflokknum leiddi til þess að mannréttindi barnanna hafa margoft verið brotin í gegnum tíðina (UNICEF, 2012). Á síðustu tveimur árum hefur þó mikið vatn runnið til sjávar í málefnum þeirra hér á landi og má þar helst nefna tilkomu nýrra laga um útlendinga árið 2016 þar sem börnum í leit að alþjóðlegri vernd var tryggður aukinn réttur til samræmis grundvallarviðmiða Barnasáttmálans (Dómsmálaráðuneytið, 2016; Lög um útlendinga nr. 80/2016). Það má því segja að þróun á málefnum fylgdarlausra barna á Íslandi fari í þveröfuga átt við það sem á sér nú stað á hinum Norðurlöndunum, með lokun landamæra og hertri löggjöf (UNICEF, 2018).

Í áður nefndri skýrslu Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna, um stöðu barna í leit að alþjóðlegri vernd á Norðurlöndunum, er fjallað sérstaklega um Barnahús á Íslandi sem góða framkvæmd. Eins og áður sagði eru einnig starfrækt barnahús að íslenskri fyrirmynd á hinum Norðurlöndunum en Ísland er þó eina ríkið sem nýtir þetta sérhæfða úrræði fyrir öll fylgdarlaus börn. Í skýrslunni er hins vegar bent á að upplýsingagjöf til barnanna um réttindi sín og umsóknarferlið sé ábótavant hér á landi og að þörf sé á að veita börnunum aukin tækifæri til þátttöku á öllum stigum ferlisins (UNICEF, 2018).

Í nýju útlendingalöggjöfinni frá 2016 var heimilað að vista fylgdarlaus börn 15 ára og eldri í móttökumiðstöðinni í Hafnafirði (Lög um útlendinga nr. 80/2016). Það var gert til að tryggja þeim börnum búsetu sem ekki tókst að koma í fóstur á vegum barnaverndar en fljótlega varð slíkt fyrirkomulag að reglu fremur en undantekningu. UNICEF og Rauði krossinn á Íslandi hafa gagnrýnt þessa þróun í vistun barna og lagt áherslu á að koma þurfi á fót viðeigandi búsetuúrræði fyrir fylgdarlaus börn þar sem þeim eru skapaðar barnvænar aðstæður og

réttindi þeirra eru betur tryggð. Móttökumiðstöð Útlendingastofnunar er ekki talin henta börnum sem eru ein síns liðs. Þar eru þau vistuð innan um fullorðið fólk í alls konar ástandi og engir starfsmenn eru á staðnum sem gæta barnanna sérstaklega eða veita þeim leiðsögn eða aðstoð við daglegt líf (UNICEF, 2016).

Þá virðast vankantar á því að fylgdarlausum börnum sé tryggður aðgangur að menntun við hæfi. Mikilvægt er að stuðla að því að barn komist sem fyrst í skóla eftir komu sína hingað til lands en það er í samræmi við 28. gr. Barnasáttmálans og íslenska skólalöggjöf. Dæmi eru um að börn hafi þurft að bíða í margar vikur jafnvel mánuði eftir því að komast í skóla og hefur þá talsverður munur verið á aðgengi barnanna að menntun eftir því hvort þau hafi verið í umsjá Útlendingastofnunar eða barnaverndaryfirvalda. Brýnt er að íslensk stjórnvöld tryggi fylgdarlausum börnum óskilyrtan rétt sinn til menntunar og að aðgengi þeirra að skólakerfinu sé ekki háð samningum milli stofnana (Umboðsmaður barna, 2017). Barn sem sækir um alþjóðlega vernd býr við mikla óvissu um framtíð sína. Skólaumhverfið getur veitt því nauðsynlegt frí frá áhyggjum, andlegan stuðning, félagsskap við önnur börn og tækifæri til að efla færni sína (Kohli, 2007). Rannsóknir hafa sýnt að skólaumhverfið spilar stóran þátt í farsælli aðlögun flóttabarna að nýju samfélagi. Það miðlar gildum nýrrar menningar, mótar sjálfsmynd, veitir barni aukin tækifæri til þátttöku í samfélaginu og tilfinningu um að það tilheyri því (Lerner, 2012; Kohli, 2007; Kia-Keating og Ellis, 2007).

Í 25. gr. laga um útlendinga er tekið fram að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli gangast undir læknisskoðun eins fljótt og mögulegt er frá því að umsókn er lögð fram. Hér á landi er þó allt of algengt að börn þurfi að bíða í langan tíma eftir læknisskoðun en það virðist einnig vera ein meginástæðan fyrir því að þau fá ekki aðgang að skólavist fyrr. Nauðsynlegt er að bregðast við þessu og hefur umboðsmaður barna lagt til að sett verið ákveðin tímamörk inn í ákvæðið sem tryggi að ekki verði óþarfa tafir á að barn fái læknisskoðun (Umboðsmaður barna, 2016). Þá hefur verið gagnrýnt að sú heilbrigðisþjónusta sem börnin fái nái aðeins til líkamlegra þátta en ekki andlegrar heilsu. Börn sem sækja hér um alþjóðlega vernd hafa oftast en ekki ríka þörf fyrir viðeigandi geðheilbrigðisþjónustu og aðstoð við að vinna úr þeirri erfiðu lífsreynslu og þeim áföllum sem þau mörg hver hafa gengið í gegnum og er því mikilvægt að þeim sé tryggður aðgangur að slíkri þjónustu (Umboðsmaður barna, 2017).

Á heildina litið tryggir löggjöfin á Íslandi börnum sem sækja hér um alþjóðlega vernd víðtækan rétt. Nýju útlendingalögin bjóða upp á fjölmörg tækifæri til að gera hlutina vel en þar er búið að hnýta inn grundvallarákvæði Barnasáttmálans og skýra ábyrgð og hlutverk þeirra aðila er koma að málum barnanna. Góð löggjöf dugir þó skammt ef henni er ekki framfylgt sem skyldi innan stjórnslunnar og ef efni skortir til að framkvæma hana. Að mati UNICEF (2018) þarf því ekki að koma til róttækrar lagabreytingar til að bæta stöðu fylgdarlausra barna á Íslandi, heldur er það helst viðhorf og vinnulag innan stofnana sem þarfnast breytinga. Þá er nauðsynlegt að fram fari kostnaðargreining á þeirri þjónustu sem barnverndaryfirvöldum er falið að veita svo að lögbundnu hlutverki þeirra fylgi viðeigandi fjármagn.

8 Félagsráðgjöf og fylgdarlaus börn

Félagsráðgjafar tilheyra einni af þeim fagséttum innan velferðarkerfisins sem gegnir lykilhlutverkum í málefnum fylgdarlausra barna, en hugmyndafræðilegur bakgrunnur og faglegar skyldur stéttarinnar gera hana vel til þess fallna til að mæta þörfum þessa hóps (Carlson, Cacciatore og Klimek, 2012). Allt frá upphafi faggreinarinnar hafa félagsráðgjafar unnið ötult starf í þágu mannréttinda, fjölbreytileika og jafnréttis í samfélaginu (Healy, 2008). Félagsráðgjöf byggir á mannvirðingu og virðingu fyrir sérstöðu hvers einstaklings ásamt trú á getu hans til að fullnýta hæfileika sína. Félagsráðgjafar beita sér gegn félagslegu óréttlæti og mannréttindabrotum og vinna að lausnum persónulegra og félagslegra vandamála með það að markmiði að endurvekja og viðhalda félagslegri virkni einstaklinga í samfélaginu (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.).

Saga félagsráðgjafar er samofin sögu velferðarkerfisins en upphaf fagsins má rekja til kristilegra góðgerðarfélaga og umbótahreyfinga sem skutu upp kollinum í kjölfar þéttbýlis- og iðnvæðingarinnar á 19. öld. Þekkingarforði félagsráðgjafar er margþættur og á rætur víða en greinin sækir grunnforða þekkingar sinnar að einhverju leyti til annarra fræðigreina svo sem félagsfræði, sálfræði, siðfræði, heimspeki, læknisfræði og lögfræði. Með útgáfu bókarinnar *Social Diagnosis* árið 1917, eftir félagsráðgjafann og frumkvöðulinn Mary Richmond, má segja að lagður hafi verið vísindalegur grundvöllur að hinni viðurkenndu starfsaðferð félagsráðgjafa *einstaklingsvinnu* (e. *casework*) og hugtakinu *heildarsýn* (e. *holistic approach*). Í dag er félagsráðgjöf sérhæfð fag- og fræðigrein með ríkan kenningarlegan bakgrunn sem nýtist í fjölbreyttum störfum félagsráðgjafa með einstaklingum, fjölskyldum, hópum og samfélögum (Soydan, 2012; Healy, 2008).

Heildarsýn er hinn faglegi kjarni í vinnuaðferðum félagsráðgjafa og felur í sér meðvitund um að huga þurfi að áhrifum víðtækra umhverfisþátta þegar unnið er með fólki. Með heildarsýn að leiðarljósi getur félagsráðgjafinn greint styrkleika skjólstæðingsins og stutt hann til sjálfshjálpar með því að draga fram bjargir sem hann sjálfur kann að búa yfir eða sem finna má í umhverfi hans. Viðleitni félagsráðgjafa til að horfa frekar til styrkleika fólks en veikleika virkar valdeflandi og styður fólk við að yfirstíga ýmsar hindranir í lífinu að því markmiði að bæta lífsgæði sín. Félagsráðgjafar hafa góða þekkingu á lögum og þeim úrræðum sem eru í boði í samfélaginu. Þeir veita skjólstæðingum sínum aðstoð við að fóta sig í kerfinu með því að miðla upplýsingum um félagsleg réttindamál og þá þjónustu sem

stendur til boða. Þar sem hver einstaklingur er sérstakur og býr við ólík skilyrði leggja félagsráðgjafar áherslu á að beita einstaklingsmiðaðri nálgun í allri sinni vinnu, en í því felst að mæta einstaklingum þar sem þeir er staddir og sníða þjónustu að þörfum hvers og eins (Farley, Smith og Boyle, 2012).

Breiddin sem félagsráðgjöf býr yfir er bæði einn helsti styrkleiki faggreinarinnar sem og veikleiki. Félagsráðgjafar starfa á mörgum ólíkum sviðum bæði í beinni meðferðarvinnu með einstaklingum og fjölskyldum og félagslegri umbreytingarvinnu innan stjórnsýslunnar þar sem þeir hafa áhrif á verklag, verkferla og lagasetningu. Samþætting þessara tveggja ólíku áherslna hefur oft vafist fyrir stéttinni og gert henni erfiðara fyrir að skapa sér sérstöðu og sterka fagímynd á meðal annarra faggreina. Heildarsýnin hefur þó sýnt fram á að þessar tvær vinnuaðferðir tengjast órjúfanlegum böndum, því til þess að mögulegt sé að vinna árangursríkt starf með einstaklingum og fjölskyldum er nauðsynlegt að fagaðilar beiti sér í stærra samhenginu og hafi áhrif á þá samfélagsþætti sem móta líf fólks (Sigrún Júlíusdóttir, 2006a). Í grein sinni *Vísindi og vald*, fjallar Sigrún Júlíusdóttir (2006b) um mikilvægi þess að líta á margþættan þekkingargrunn fagsins sem styrk og að farsæl samþætting ólíkra áherslna og vinnuaðferða sé meginaflið í heilsteyptu og sterku fagsjálfi. Hún leggur áherslu á að félagsráðgjafi hafi ekki val um að vera annað hvort fagmaður eða fræðimaður. Fagmennskuhugtakið í félagsráðgjöf feli í sér ákveðna skuldbindingu til að samþætta reynslu, verkþekkingu og fagþjónustu við vísinda- og rannsóknarstarf en þannig skapast ný þekking sem stuðlar að framþróun faggreinarinnar.

Þessar áherslur fagsins gera það að verkum að félagsráðgjafar eru vel til þess fallnir að vinna með fylgdarlausum börnum sem oft eiga sér engan talsmann í flóknu og síður en svo barnvænu kerfi. Siðfræði fagsins hentar vel þar sem lögð er jöfn áhersla á nálgun við einstaklinginn sjálfan og breytingar og boðleiðir innan stjórnsýslu, velferðar- og heilbrigðiskerfis. Félagsráðgjafar sem starfa með fylgdarlausum börnum sérhæfa sig í fjölmennningarlegri nálgun og barnavernd (Wing Sue, Rasheed og Rasheed, 2016). Samkvæmt Wing Sue og félögum (2016) eru nokkrar nálganir og vinnuaðferðir sem mikilvægt er að félagsráðgjafar sem vinna á fjölmennningarlegum vettvangi tileinki sér í starfi. Þar má nefna vinnuaðferðir sem byggja á *vistfræðilegu sjónarhorni* (*e. ecological system perspective*) sem gera félagsráðgjöfum kleift að sjá fylgdarlaus börn í samhengi við umhverfið. Sjónarhornið getur hjálpað þeim að átta sig betur á hvernig barnið bregst við breyttum aðstæðum og nýju

samfélagi og hvaða áhrif umhverfið hefur á líðan þess, samskipti og tækifæri. Sjónarhornið er nátengt heildarsýninni og er mikilvægt verkfæri félagsráðgjafans til að kortleggja aðstæður barnsins og meta þörf þess til þjónustu. Þá geta aðferðir byggðar á *styrkleikasjónarhorni* (e. *strengths perspective*) nýst vel þegar unnið er með valdalitlum minnihlutahópum, eins og fylgdarlausum börnum, og hvatt félagsráðgjafann til að koma auga á styrkleika barns og bjargir í umhverfinu sem hjálpa því við að yfirstíga erfiðleika og hindranir í lífinu. *Félagslegt réttlætissjónarmið* (e. *social justice perspective*) er þá mikilvægt leiðarljós félagsráðgjafa í öllu starfi en það endurpeglar siðagildi stéttarinnar og minnir félagsráðgjafa á mikilvægt hlutverk sitt að standa vörð um almenn mannréttindi og berjast gegn ójöfnuði og félagslegu óréttlæti.

Þegar unnið er með fylgdarlausum börnum er mikilvægt að hafa *menningarhæfni* (e. *cultural competence*) að leiðarljósi. Í því felst að félagsráðgjafinn hafi þekkingu á ólíkum menningarheimum, aðstæðum minnihlutahópa, áhrifum valds á stöðu einstaklinga sem þeim tilheyra og geri sér grein fyrir þeim fjölmörgu áhrifaþáttum sem móta lífssýn, gildi, viðhorf og ekki síst tækifæri til jafnra lífskjara. Ásamt góðri þekkingu á menningu barnsins skiptir ekki síður máli að félagsráðgjafinn sé meðvitaður um hvernig eigin menning, viðhorf, gildi og fordómar hafa áhrif á samskipti hans við barnið og ýmsa þætti þjónustunnar. Slík meðvitund ásamt góðri þekkingu á ólíkum vinnuaðferðum er forsenda þess að félagsráðgjafi geti veitt fylgdarlausu barni góða og einstaklingsmiðaða þjónustu (Fong, 2004; Newbigging og Thomas, 2011). Wing Sue og félagar (2016) telja menningarhæfni byggja á fjórum meginþáttum: 1) að félagsráðgjafinn sé meðvitaður um eigin viðhorf gagnvart öðrum 2) að hann hafi þekkingu á ólíkum menningarheimum og sýni skilning á lífsýn, viðhorfum og hefðum annarra 3) að hann hafi færni í að beita mismunandi vinnuaðferðum í vinnu með fólki í ólíkum samfélagshópum 4) að stofnanir hafi menningarhæfni að leiðarljósi í öllu sínu starfi. Þá benda þau á að menningarhæfni sé hæfileiki sem þróast stöðugt í starfi og að metnun eigi sér aldrei stað. Þar sem félagsráðgjafar eru sífellt að mæta nýjum áskorunum í starfi þurfa þeir að vera í stöðugri endurskoðun á viðhorfum sínum og gildum og skapa nýja þekkingu og vinnuaðferðir til að mæta nýjum og ólíkum þörfum.

8.1 Áskoranir

Fáar rannsóknir liggja fyrir um reynslu félagsráðgjafa í að starfa með fylgdarlausum börnum en margt bendir þó til að ýmsar faglegar og siðferðislegar áskoranir fylgi slíku starfi (Carlson, Cacciatore og Klimek, 2012). Helstu áskoranirnar virðast felast í því að mæta þörfum

barnanna en á sama tíma uppfylla lagalegar skyldur sínar. Flókið lagalegt umhverfi og skrifræði stofnana grefur oft undan siðagildum stéttarinnar og fagaðilar geta upplifað sig valdlausa og ófæra um að veita barninu þá þjónustu sem því er fyrir bestu (Briskman og Cemlyn, 2005; Robinson, 2013). Þá hafa aðrar rannsóknir sýnt að vinna með einstaklingum sem orðið hafa fyrir miklum áföllum geti haft neikvæð áhrif á fagaðila og leitt til kulnunar (e. burn out) í starfi og aukið starfsmannaveltu á vinnustöðum (Robinson, 2013; Guhan og Liebling- Kalifani, 2013; Sales og Hek, 2004).

Sú óvissa sem fylgdarlaus börn búa við og ótrygg lagalega staða þeirra skapar einnig fjölda áskorana þegar kemur að því að veita þeim þjónustu og stuðning. Það getur reynst flókið að stuðla að aðlögun þeirra og þátttöku í nýju samfélagi með framtíðarsýn að leiðarljósi þegar óljóst er hver niðustaða verður í umsókn þeirra um alþjóðlega vernd (Robinson, 2013). Einnig geta verið ákveðnar hindranir fyrir því að fylgdarlaus börn fái aðgang að viðeigandi þjónustu lagalegrar stöðu sinnar vegna og upplifa félagsráðgjafar sig oft í tvíbentu hlutverki hvað það varðar, sem hagsmunagæslumenn annars vegar og sem hliðverðir (e. gatekeepers) kerfisins að frekari þjónustu hins vegar. Þetta getur ýtt undir tortryggni hjá barni sem erfitt getur reynst að kveða niður og torveldað félagsráðgjafanum að skapa grundvöll fyrir traust og heilbrigt meðferðarsamband við barnið (Sales og Hek, 2004).

Fjölgun fylgdarlausra barna í heiminum á undanförunum árum hefur skapað fjölmargar nýjar áskoranir í móttökuríkjum og krefst þess í auknum mæli að fagaðilar sem sinna málum barnanna afli sér viðbótarþekkingar á málefnum þeirra (UNICEF, 2018). Í þessum kafla verður fjallað um niðurstöður rannsókna á reynslu og upplifun félagsráðgjafa á að starfa með fylgdarlausum börnum og greint frá helstu áskorunum sem þeir mæta í starfi með þeim.

8.1.1 Persónuleg áhrif

Starf félagsráðgjafa með fylgdarlausum börnum einkennist oft af álagi og erfiðum ákvörðunum. Þar sem börnin hafa mörg hver gengið í gegnum mikla erfiðleika á flóttanum og í heimalandi sínu eru mál þeirra oft þung og erfið og töluverð áskorun getur verið fyrir fagaðilann að mæta þeim í miklum áföllum og veita þeim sálrænan stuðning (Rigby, 2011; Thomas og Devaney, 2011; Kohli, 2007).

Sænsk rannsókn leiddi í ljós að andleg heilsa félagsráðgjafa sem störfuðu með fylgdarlausum börnum var almennt verri en samstarfsfélaga þeirra sem unnu í öðrum

málaflokkum. Mál þeirra fólu oft í sér þungar faglegar og siðferðislegar áskoranir og algengt var að félagsráðgjafarnir upplifðu sig valdlausa og ófæra um að koma til móts við þarfir barnanna (Sundqvist, Hansson, Ghazinour, Ögren og Padyab, 2015). Aðrar rannsóknir sem gerðar hafa verið á upplifun félagsráðgjafa í starfi með hælisleitendum sýna svipaðar niðurstöður. Valdleysi í starfi virðist ekki óalgeng tilfinning meðal fagfólks en hana má rekja til tíðra stefnubreytinga stjórnvalda, skorts á viðeigandi fjárframlögum til málaflokksins, bágrar réttindastöðu hælisleitenda, vinnuálags og ósamræmis milli siðagilda stéttarinnar og laga er lúta að hælisleitendum (Guhan og Liebling-Kalifani, 2013; Robinson, 2013; Briskman og Cemlyn, 2005). Algengt er að félagsráðgjafar sem starfa í hælisleitendamálum upplifi sérfræðipækkingu sína vannýttu í starfi þar sem megináherslur virðast lagðar á að mæta aðeins brýnustu grunnþörfum og meta rétt hælisleitenda til þjónustu í stað þess að veita heildræna, alhliða þjónustu sem sniðin er að einstaklingsbundum þörfum hvers og eins. Þetta stangast á við velferðargildi og hugsjónir stéttarinnar og getur haft neikvæð áhrif á faglega sjálfsmynd félagsráðgjafans og jafnvel leitt til kulnunar í starfi (Sales og Hek, 2004).

Góður stuðningur yfirmanns og viðeigandi handleiðsla er talið skipta miklu máli til að stuðla að ánægju og velferð starfsfólks (Guhan og Liebling-Kalifani, 2013; Robinson, 2013). Handleiðari getur aðstoðað fagaðila við að efla fagmennsku sína og finna innri styrk til að takast á við krefjandi verkefni og vinnuálag með því að hjálpa honum að vinna úr þeim erfiðu upplifunum sem hann verður fyrir í starfi. Rannsóknir sýna að hætta á kulnun vex í beinu samhengi við álag í starfi og úrræðaleysi innan velferðarkerfisins. Hins vegar getur góð og styðjandi handleiðsla virkað fyrirbyggjandi og aukið fagmennsku sem skilar sér aftur í meiri gæðum þjónustunnar (Steinunn Hrafnadóttir og Anna Rós Jóhannesdóttir, 2006).

8.1.2 Tjáskipti

Ein algeng hindrun í starfi með hælisleitendum er tungumálaörðuleikar, en miklu máli skiptir að tjáskipti milli fagaðila og skólstæðings séu góð svo mögulegt sé að meta þarfir einstaklings til þjónustu (Rigby, 2011; Thomas og Devaney, 2011). Í Barnasáttmálanum er kveðið á um rétt barna til að tjá sig og miðla skoðunum sínum í öllum málum sem þau varða og að tillit skuli tekið til skoðana þeirra þegar teknar eru mikilvægar ákvarðanir í málum þeirra (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttind barnsins nr. 18/1992). Alvarlegir tungumálaörðuleikar geta hindrað barn í að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og þar af leiðandi bitnað verulega á þjónustu við það. Einnig getur verið flókið fyrir félagsráðgjafa að

veita barni áfallahjálpi á öðru tungumáli en sínu eigin eða í gegnum millilið, þó svo að um þjálfaðan túlk sé að ræða (Kohli, 2007).

Þegar notast er við túlk í málum fylgdarlausra barna skiptir miklu máli að staðið sé rétt að túlkuninni. Í fyrsta lagi þarf túlkurinn að hafa nægilega færni í því tungumáli sem túlkað er á og skiptir þá miklu máli að hann hafa gott vald á hugtakanotkun og þekki blæbrigði tungumálsins til að koma í veg fyrir misskilning. Hann þarf að búa yfir hæfni í mannlegum samskiptum, hafa þekkingu á samtaltækni og þekkja reglur um hæfi, hlutleysi og þagnarskyldu. Þá er ekki nóg að túlkurinn búi aðeins yfir tungumálakunnáttu, hann þarf einnig að vera menningarhæfur og hafa viðeigandi þekkingu á menningu og bakgrunni barnsins ásamt þeim aðstæðum sem það er í. Jafnframt er mikilvægt að hann hafi grundvallarþekkingu á því viðfangsefni sem túlkunin snýr að, svo sem á barnaverndarlögum, lögum um útlendinga eða lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga (Velferðarráðuneytið, 2011).

Notkun á túlki í málum fylgdarlausra barna getur verið krefjandi bæði fyrir félagsráðgjafann og barnið. Þar sem samskipti þeirra eru háð þriðja aðila er alltaf ákveðin hættu á að einhverjar upplýsingar komist ekki til skila eða misskiljist. Þessi samskiptaleið getur einnig verið tímafrek og félagsráðgjafinn getur átt erfiðara með að skapa traust við barnið með þriðja aðila í rýminu. Gott samskiptaflæði veltur því mikið á færni og fagmennsku túlksins en engu síður á þekkingu og færni félagsráðgjafans á að nota þjónustu túlks (Kriz og Skivenes, 2010).

Í skýrslu Velferðarráðuneytisins (2011) um túlkþjónustu til innflytjenda kemur fram að menntun túlka sé ábótavant hér á landi. Menntunarræði eru fá og engar opinberar kröfur eru gerðar til túlka nema á sviði dómtúlkunar. Túlkþjónusta er einnig illa launuð vinna sem gerir það að verkum að á þenslutímum er oft mikill skortur á hæfum túlkum. Í skýrslunni er lagt til að menntun og þjálfun túlka verði bætt og að leitast skuli við að ná því markmiði að sem flestir þeirra fái löggildingu, þannig að aðeins í undantekningartilfellum þurfi að koma til þess að notast sé við ómenntaðan túlk. Þá er einnig lögð áhersla á að starfsmenn opinberra stofnana og stofnana sveitarfélaga, þá sér í lagi þeir sem sinna innflytjendamálum, fái fræðslu um hvernig eigi að nota túlk.

8.1.3 Siðaklemma

Rannsóknir sýna að það laga- og stofnanaumhverfi sem félagsráðgjafar starfa í getur haft talsverð áhrif á hvort starf þeirra með fylgdarlausum börnum beri tilætlaðan árangur (Newbigging og Thomas, 2011). Skipulag og forgangsröðun innan stofnana og sá lagarammi sem félagsráðgjöfum er skylt að vinna eftir getur stangast á við siðagildi stéttarinnar og sökum þess er algengt að félagsráðgjafar upplifi sig á milli steins og sleggju, ófæra um að nýta sérhæfða þekkingu sína til að mæta þörfum barnanna og veita þá þjónustu sem þeim er talin fyrir bestu (Briskman og Cemlyn, 2005; Robinson, 2013). Þá virðist vera gerð mikil krafa um skriffinnsku sem gerir það að verkum að minni tími gefst til að sinna sjálfum börnunum og meta þörf þeirra fyrir þjónustu. Lagafjötrar stéttarinnar gera það að verkum að félagsráðgjafar geta upplifað sig í tvíbentu hlutverki í starfi með fylgdarlausum börnum. Með því er átt við að á sama tíma og félagsráðgjafinn reynir að fylgja faglegri hugsjón og mæta barninu af mannúð er hann einnig settur í þá stöðu að meta rétt barnsins til ýmis konar þjónustu. Bág réttindastaða fylgdarlausra barna og þröng skilgreining laga á þörf þeirra fyrir stuðning setur félagsráðgjafann í erfiða stöðu sem getur grafið undan trausti og góðum samskiptum hans við barnið. Sé tekið mið af ofangreindu kemur ekki á óvart þó félagsráðgjafar upplifi sig sem hliðverði sem hafa það hlutverk að veita aðgengi að þjónustu. Slíkt getur skapað siðferðilega klemmu milli þess að veita skjólstæðingum sínum bestu mögulega þjónustu á sama tíma og þeir þurfa að uppfylla skyldur við kerfið sem skilgreinir þarfir skjólstæðinganna á ólíkan hátt. Ef þessi hlutverk eru ekki samræmanleg getur það valdið mikilli togstreitu hjá fagmanninum (Newbigging og Thomas, 2011; Sales og Hek, 2004).

8.1.4 Þekking

Fjöldi fylgdarlausra barna sem sækja um alþjóðlega vernd á Vesturlöndum eykst með ári hverju. Það er því mikilvægt að styðja þær fagstéttir sem starfa innan þessa sívaxandi málaflokks við að afla sér þekkingar á málefnum þeirra og auka starfsfærni sína. Í skýrslu UNICEF (2018) kemur fram að félagsráðgjafar á Íslandi sem starfa með fylgdarlausum börnum telja sig almennt þurfa betri fræðslu og þjálfun í menningarhæfni og samskiptum við minnihlutahópa. Þjónusta við fylgdarlaus börn er ný áskorun innan barnaverndar á Íslandi og benda félagsráðgjafar á að skortur sé á viðeigandi fræðsluefni og leiðbeiningum um hvernig best sé að mæta þessum hópi. Skýrslan vísar meðal annars í MA rannsókn Nadíu Borisdóttur (2016) á helstu áskorunum og tækifærum í vinnu félagsráðgjafa í barnavernd með

fjölskyldum af erlendum uppruna. Niðurstöður rannsóknarinnar leiddu í ljós að félagsráðgjafar í barnavernd hér á landi telja sig ekki fá næga fræðslu á ólíkum menningarheimum og viðeigandi nálgunum í vinnu með fólki af erlendum uppruna. Þá nefndu þeir sérstaklega að þörf væri á frekari fræðslu á viðeigandi vinnuaðferðum í starfi með fylgdarlausum börnum. Töluverð óvissa virðist enn ríkja á Íslandi um hvernig vinna eigi að málum fylgdarlausra barna og töldu þátttakendur að óskýr stefna og skortur á verkferlum skapaði fjölmargar áskoranir og hindranir í starfi. Félagsráðgjafar víða erlendis hafa tekið í sama streng og jafnframt bent á að mikið vinnuálag takmarki tíma þeirra til að lesa fræðigreinar og bæta við þekkingu sína (Robinson, 2013).

Líkt og Wing Sue og félagar (2016) benda á er þekking félagsráðgjafans á ólíkum menningarheimum, aðstæðum minnihlutahópa og fjölmennigarlegum vinnuaðferðum forsenda þess að hann geti veitt menningarhæfa þjónustu og uppfyllt einstaklingsbundnar þarfir notenda. Til þess að stuðla að menningarhæfri þjónustu er nauðsynlegt að stofnanir veiti starfsfólki sínu tækifæri til þekkingaröflunar og svigrúm til að skapa og tileinka sér nýjar vinnuaðferðir sem þjóna fjölbreyttum þörfum þeirra sem stofnunin sinnir. Menningarhæf stefna innan stofnana er því ekki síður mikilvæg og menningarhæfni starfsmanna. Það þýðir lítið fyrir félagsráðgjafa að ætla að veita menningarhæfa þjónustu þegar stofnunin sem þeir starfa hjá skapar ekki grundvöll fyrir slíku. Með menningarhæfri stefnu er átt við að vinnustaðurinn styðji starfsfólk í að veita menningarhæfa þjónustu til dæmis með því að skapa ýmis konar þjargir, stuðla að fræðslu og veita starfsfólki sínu sveigjanleika og svigrúm til að beita fjölbreyttum vinnuaðferðum.

Rannsóknir sýna að starfsmannavelta í barnavernd er oft töluverð (Johnco, Salloum, Olson og Edwards, 2014; Curry, McCarragher og Dellmann-Jenkinsa, 2005). Mikil hreyfing á starfsfólki getur skapað flóknar aðstæður á vinnustað og valdið heilmiklum kostnaði í formi þekkingartaps og þjálfunar á nýjum starfsmönnum. Þá getur slíkt einnig haft neikvæð áhrif á afköst og starfsánægju þeirra starfsmanna sem eftir sitja og þar af leiðandi komið niður á gæðum þjónustunnar. Þegar starfsmaður vís frá störfum er alltaf hætta á að ákveðin þekking og reynsla hverfi með honum (Curry o.fl., 2005). Mikilvægt er að stofnanir og vinnustaðir skapi leiðir til að endurnýta þekkingu sem skapast í starfi með því að sækja þekkingu til starfsmanna og varðveita hana. Þannig skapast ákveðinn þekkingargrunnur á vinnustað sem hægt að byggja ofan á og miðla til nýrra starfsmanna (Urbancová og Linhartová, 2011).

8.1.5 Fordómar

Í siðareglum félagsráðgjafa er greint frá frumskyldum og meginsjónarmiðum stéttarinnar. Þar segir að grundvöllur félagsráðgjafar sé virðing fyrir manngildi og sérstöðu hvers og einstaklings. Þá er eitt af meginmarkmiðum stéttarinnar að beita sér gegn mannréttindabrotum og sporna við félagslegu ranglæti (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.). Samkvæmt þessu gegna félagsráðgjafar mikilvægu hlutverki við að koma auga á fordóma hvar svo sem þá er að finna og beita virkum aðgerðum til að kveða þá niður. Hér þarf félagsráðgjafinn að beita heildarsýn og vera meðvitaður um alla þá þætti sem hafa mótandi áhrif á líf fylgdarlausra barna. Hann verður að geta sett sig í spor barnanna og horft gagnrýnum augum á löggjöf og stefnu í málefnum útlendinga og barna, starfsemi velferðar- og menntastofnana og vera meðvitaður um samfélagsumræðu, orðræðu og viðhorf innan samfélagsins sem hindra að fylgdarlaus börn fái mannúðlega og barnvæna málsmeðferð og tækifæri til að aðlagast samfélaginu (Dominelli, 1997; Wing Sue, Rasheed og Rasheed, 2016).

Þetta getur verið töluverð áskorun fyrir félagsráðgjafa þar sem þeir eiga það á hættu að verða samdauna því laga- og stofnanaregluverki sem þeir starfa innan. Félagsráðgjafar geta auðveldlega blindast í skrifinnsku og stofnanaskipulagi og tapað þannig yfirsýn sinni sem leiðir til þess að þeir fara að vinna í þágu stofnunarinnar í stað barnanna (Newbigging og Thomas, 2011). Mikilvægt er að félagsráðgjafar séu meðvitaðir um þetta og gleymi ekki faglegum uppruna sínum, hugsjónum og markmiðum starfsins. Það krefst þess að þeir séu gagnrýnir á vinnuumhverfið sitt og hafi kjark til að standa með fylgdarlausum börnum og tala þeirra máli sé þess þörf (Fong, 2004). Í þessu felst einmitt sú menningarhæfni sem Wing Sue og félagar (2016) leggja áherslu á að félagsráðgjafar tileinki í starfi með minnihlutahópum, það er að þeir geri sér grein fyrir aðstæðum fylgdarlausra barna og hvernig rótgróin viðhorf og vald geta haft áhrif á stöðu þeirra í samfélaginu og tækifæri þeirra til jafnra lífsskjara á við önnur börn.

8.1.6 Málsvarar

Ein af faglegum skyldum félagsráðgjafa er að vera málsvarar einstaklinga og hópa sem standa höllum fæti í samfélaginu (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.). Líkt og fram hefur komið eru fylgdarlaus börn sérstaklega viðkvæmur hópur sem mikilvægt er að hlúa að. Vegna fjarveru forsjáraðila sinna eru þau ein og berskjölduð í erfiðum aðstæðum og því er mikilvægt að þau eigi sér dyggan talsmann sem gætir hagsmuna þeirra og tryggir að réttindum þeirra sé

framfylgt með skýrri löggjöf og skipulagðri framkvæmd hennar (Carlson o.fl., 2012). Madden og Wayne (2003) gagnrýna að félagsráðgjafar eigi það til að festast í einstaklingsvinnu og vanræki faglegar skyldur að áhrif á stefnumótun og þróun löggjafar. Mikilvægt er að félagsráðgjafar sinni málsvarahlutverki sínu betur og beiti gagnreyndri þekkingu sinni til að hafa áhrif á stjórnvöld og stuðla að lagabreytingum og endurskoðun á vinnureglum og eldri starfsaðferðum, fylgdarlausum börnum til bóta. Þar sem fylgdarlaus börn eru enn lítið rannsakaður hópur er jafnframt mikilvægt að félagsráðgjafar stuðli að framgangi rannsókna innan málaflokksins en þannig er betur hægt að meta þarfir barnanna til þjónustu og þróa stefnur, verklagsreglur og áætlanir í samræmi við þær (Carlson o.fl., 2012). Með því að beita sér í auknu mæli sem málsvarar geta félagsráðgjafar tryggt fylgdarlausum börnum betri aðbúnað og þjónustu en einnig dregið úr því ósamræmi sem oft virðist ríkja milli laga og siðareglna stéttarinnar og skapað sér þannig betri vinnuaðstæður (Madden og Wayne, 2003).

9 Umræður og lokaorð

Markmið þessarar ritgerðar var að varpa ljósi á helstu áskoranir sem félagsráðgjafar mæta í starfi með fylgdarlausum börnum og var leitast við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningu: *Hverjar eru helstu áskoranir félagsráðgjafa í starfi með fylgdarlausum börnum?*

Í ljós kom að áskoranirnar eru fjölmargar. Þær birtast meðal annars í flóknu laga- og stofnanaumhverfi sem félagsráðgjafar starfa í sem hindrar þá oft í að uppfylla siðagildin sín og beita sérhæfðri þekkingu sinni til veita fylgdarlausum börnum þá þjónustu sem þeim er fyrir bestu (Briskman og Cemlyn, 2005; Robinson, 2013). Sú óvissa sem fylgdarlaus börn búa við og ótrygg lagaleg staða þeirra skapar einnig fjölda áskorana þegar kemur að því að veita þeim þjónustu og stuðning. Óvissan um framtíðina og hver niðurstaða verður í umsókn þeirra um alþjóðlega vernd getur hindrað félagsráðgjafa í að horfa fram á veg í starfi með börnunum og stuðla að farsælli aðlögun þeirra að nýju samfélagi (Robinson, 2013). Einnig geta verið ákveðnar hindranir fyrir því að fylgdarlaus börn fái aðgang að viðeigandi þjónustu lagalegrar stöðu sinnar vegna og upplifa félagsráðgjafar sig því oft í tvíbentu hlutverki í starfi með þeim, það er að segja sem hagsmunagæslumenn þeirra annars vegar og sem hliðverðir kerfisins að þjónustu hins vegar. Með því er átt við að á sama tíma og hlutverk félagsráðgjafa er að mæta börnunum af mannúð og tryggja velferð þeirra eru þeir einnig settir í þá stöðu að meta rétt barnanna til ýmiss konar þjónustu. Þetta getur dregið úr trausti barnsins í garð félagsráðgjafans sem erfitt getur verið að vinna til baka (Newbigging og Thomas, 2011; Sales og Hek, 2004).

Þá virðist algengt að félagsráðgjafar upplifi valdleysi í starfi með fylgdarlausum börnum en sú hlutverkatogstreita sem þeir glíma við í starfinu, vinnuálag, tíðar stefnubreytingar, skortur á fjárframlögum til málaflokksins og úrræðaþurrð getur dregið úr getu þeirra til að mæta þörfum barnanna og haft neikvæð áhrif á fagsjálíf félagsráðgjafa og jafnvel leitt til kulnunar í starfi (Guhan og Liebling-Kalifani, 2013; Robinson, 2013).

Þá geta ýmsar áskoranir falist í því að mæta fylgdarlausu barni í miklum áföllum og veita því sálrænan stuðning en mál barnanna eru oft þung og flókin þar sem þau hafa mörg hver gengið í gegnum mikla erfiðleika í heimalandinu og flóttuferlinu (Rigby, 2011; Thomas og Devaney, 2011).

Tungumálaörðugleikar geta þá hindrað barn í að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og þar af leiðandi gert félagsráðgjafanum erfiðara fyrir að meta þarfir þess til þjónustu (Kohli, 2007). Í þeim tilfellum þar sem notast þarf við túlkaþjónustu er alltaf ákveðin hættu á að einhverjar upplýsingar tapist eða misskiljist. Slík samskiptaleið er bæði tímafrek og flókin og getur verið enn ein hindrunin fyrir því að félagsráðgjafinn nái að skapa grundvöll fyrir traust og góð samskipti við barnið (Kriz og Skivenes, 2010). Á Íslandi virðist einnig vera töluverður skortur á menntuðum og hæfum túlkum og bitnar það því oft á skilvirkni málsmeðferðar og þjónustu við börnin (Velferðarráðuneytið, 2011).

Rannsóknir sýna að félagsráðgjafar sem starfa með fylgdarlausum börnum bæði hérlendis og erlendis telja sig almennt þurfa betri fræðslu og þjálfun í að mæta fylgdarlausum börnum (UNICEF, 2018; Robinson, 2013). Þá er þjónusta við fylgdarlaus börn ný áskorun innan barnaverndar á Íslandi og benda félagsráðgjafar á sem þar starfa að óskýr stefna og skortur á verkferlum í málaflokknum skapi fjölmargar áskoranir og hindranir í starfi (Nadía Borisdóttir, 2016).

Félagsráðgjafar geta átt það á hættu að blindast í skriffinnsku og stofnanaskipulagi og gleyma faglegum skyldum sínum að beita sér á sviði rannsókna og nýsköpunar og miðla þekkingu sinni til að hafa áhrif á stefnumótun, löggjöf og stofnanamenningu (Madden og Wayne, 2003).

Fáar rannsóknir liggja fyrir um reynslu og upplifanir félagsráðgjafa á að starfa með fylgdarlausum börnum. Þær rannsóknir sem gerðar hafa verið sýna þó fram á að slíku starfi fylgi margar áskoranir og virðast félagsráðgjafar þá mæta svipuðum hindrunum í starfi óháð því hvar þeir starfa. Í ljósi þess að fylgdarlaus börn eru sívaxandi málaflokkur innan félagsráðgjafar er brýnt að stuðla að framgangi rannsókna á sviðinu svo hægt sé að meta betur þarfir barnanna til þjónustu og þróa stefnur, verklagsreglur og áætlanir í samræmi við þær. Fáir hafa rýnt í stöðu fylgdarlausra barna og þar sem málaflokkurinn tekur sífelldum breytingum með auknum fjölda barna á flóttu er þörf á frekari rannsóknum á aðstæðum þeirra, líðan og afleiðingum ásamt langtímarannsóknum á hvernig þeim tekst til við að fóta sig í nýju samfélagi. Hafa skal hugfast að fylgdarlaus börn eru breiður hópur barna og ungmenna á ýmsum aldri sem koma úr ólíkum aðstæðum og hafa þar af leiðandi afar fjölbreyttar þarfir. Höfundur gagnrýnir að ekki sé tekið nægilegt tillit fjölbreytileika barnanna og að oft séu þau rannsökuð sem einsleitur hópur. Áhugavert væri því að kanna stöðu

barnanna að teknu tilliti til ýmissa bakgrunnsbreyta svo sem aldurs, kyns, uppruna, trúarbragða eða menningar.

Nafn höfundar

Heimildaskrá

- Arnhildur Hálfðánardóttir. (2016, 15. febrúar). Fylgdarlausum best borgið í fóstri. *Fréttastofa RÚV*. Sótt af <http://www.ruv.is/frett/fylgdarlausum-best-borgid-i-fostri>
- Barnaverndarlög nr. 80/2002*
- Barth, R. P. (2002). *Institutions vs. foster homes: The empirical base for a century of action*. Sótt af <http://ahum.assembly.ca.gov/sites/ahum.assembly.ca.gov/files/hearings/062811-BarthInstitutionsvFosterHomes.pdf>
- Bartram, D., Poros, M. og Monforte, P. (2014). *Key concepts in migration*. Los Angeles: SAGE.
- Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson. (2011). *Þjóðarréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX.
- Briskman, L. og Cemlyn, S. (2005). Reclaiming humanity for asylum- seekers: A social work response. *International Social Work*, 48(6), 714-724. doi: 10.1177/0020872805056989
- Carlson, B. E., Cacciatore, J. og Klimek, B. (2012). A risk and resilience perspective on unaccompanied refugee minors. *Social Work*, 57(3), 259-269. doi: 10.1093/sw/sws003
- Castles, S. (2002). Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 36(4), bls. 1143-1168. doi: 10.1111/j.1747-7379.2002.tb00121.x
- Castles, S. og Miller, M. J. (2003). *The age of migration: International population movements in the modern world* (3. útgáfa). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Çelikaksoy, A. og Wadensjö, E. (2016). *Mapping experiences and research about unaccompanied refugee minors in Sweden and other countries*. Sótt af <http://ftp.iza.org/dp10143.pdf>
- Crawley H. (2006). *Child first, migrant second: Ensuring that every child matters*. London: ILPA.
- Crawley, H. (2007). *When is a child not a child? Asylum, age disputes and the process of age assessment*. London: ILPA.
- Crawley, H. (2010). “No one gives you a chance to say what you are thinking”: Finding space for children’s agency in the UK asylum system. *Area* 42(2), 162–169. doi: 10.1111/j.1475-4762.2009.00917.x
- Curry, D., McCarragher, T. og Dellmann-Jenkinsa, M. (2005). Training, transfer, and turnover: Exploring the relationship among transfer of learning factors and staff retention in child welfare. *Children and Youth Services Review*, 27(8), 931-948. doi: 10.1016/j.childyouth.2004.12.008

- 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. doi: 10.1016/j.ijlp.2008.06.006
- Dominelli, L. (1997). *Anti-racist social work* (2. útgáfa). London: Macmillan Education.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (2009). *Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna*. Reykjavík: Höfundur.
- Dómsmálaráðuneytið. (2016). *Frumvarpi um ný útlendingalög dreift á Alþingi*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/04/19/Frumvarpi-um-ny-utlendingalog-dreift-a-Althingi/>
- Echavez, R. C., Bagaporo, L. L. P., Pilongo, R. E. W. L og Azadmanesh, S. (2014). *Why do children undertake the unaccompanied journey?* Sótt af <http://www.unhcr.org/research/evalreports/548ea0f09/children-undertake-unaccompanied-journey.html>
- Farley, O. W., Smith, L. L. og Boyle, S. W. (2012). *Introduction to Social Work*. (12. útgáfa). New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Fazel, M., Reed, R., Jones, L., Panter-Brick, C. og Stein, A. (2012). Mental health of displaced and refugee children resettled in high-income countries: Risk and protective factors. *The Lancet*, 379(9812), 266–282. doi: 10.1016/S0140-6736(11)60051-2
- Félagsráðgjafafélag Íslands. (e.d.). *Síðareglur félagsráðgjafa*. Sótt af http://www.felagsradgjof.is/Stjorn/Sidareglur_islenskra_felagsradgjafa/
- Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. (2008). *Handbók um réttarstöðu flóttamanna; málsmeðferð og skilyrði samkvæmt fóttaamannasamningnum frá 1951 og bókun frá 1967 um réttarstöðu fóttaamanna*. (Gestur Hrólfsson þýddi). Reykjavík: Mannréttindaskrifstofa Íslands og Rauði Kross Íslands.
- Fong, R. (2004). Overview of immigrant and refugee children and families. Í R. Fong (ritstjóri), *Culturally Competent Practice with Immigrant and Refugee Children and Families* (bls. 1–17). New York: The Guilford Press.
- Guhan, R. og Liebling- Kalifani, H. (2013). The experiences of staff working with refugees and asylum seekers in the United Kingdom. A grounded theory exploration. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 9, 205– 228. doi: 10.1080/15562948.2011.592804
- Hagstofa. (2017). *Alþjóðleg vernd og dvalarleyfi útlendinga*. Sótt af <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/althjodleg-vernd-og-dvalarleyfi-utlendinga/>
- Harari, Y. N. (2014). *Sapiens: A brief history of humankind*. London: Harvill Secker.
- Healy, L. M. (2008). Exploring the history of social work as a human rights profession. *International Social Work* 51(6), 735–748. doi: 10.1177/0020872808095247

- Hodgkin, R. og Newell, P. (2007). *Implementation handbook for the convention on the rights of the child* (3. Útgáfa). Sviss: UNICEF.
- Jakobsen, M., DeMott, M. A. M., Wentzel-Larsen, T. og Heir, T. (2017). The impact of the asylum process on mental health: A longitudinal study of unaccompanied refugee minors in Norway. *BMJ Open* 7(6). doi: 10.1136/bmjopen-2016-015157
- Johansson, S. (2012). Diffusion and governance of Barnahus in the Nordic countries: Report from an on-going project. *Journal Of Scandinavian Studies In Criminology & Crime Prevention*, 13, 69-84. doi: 10.1080/14043858.2012.739323
- Johnco, C., Salloum, A., Olson, K. R. og Edwards, L. M. (2014). Child welfare workers' perspectives on contributing factors to retention and turnover: Recommendations for improvement. *Children and Youth Services Review*, 47(3), 397-407. doi: 10.1016/j.chilyouth.2014.10.016
- Kia-Keating, M. og Ellis, B., H. (2007). Belonging and connection to school in resettlement: Young refugees, school belonging, and psychosocial adjustment. *Clinical Child Psychology and Psychiatry*, 12(1), 29-43. doi: 10.1177/1359104507071052
- 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. doi: 10.1046/j.1365-2206.2003.00282.x
- Kohli, R. K. S. (2006). The comfort of strangers: Social work practice with unaccompanied asylum-seeking children and young people in the UK. *Child & Family Social Work*, 11(1), 1-10. doi: org/10.1111/j.1365-2206.2006.00393.x
- Kohli, R. K. S. (2007). *Social work with unaccompanied asylum seeking children*. London: Palgrave Macmillan.
- Koser, K. (2007). *International migration: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Kriz, K., og Skivenes, M. (2010). Lost in translation: How child welfare workers in Norway and England experience language difficulties when working with minority ethnic families. *British Journal of Social Work*, 40(5), 1353-1367. doi: 10.1093/bjsw/bcp036
- Laban, C. J., Komproe, I. H., Gernaat, H. B. P. E. og Joop, T. V. M. (2008). The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 43, 507-515. doi: 10.1007/s00127-008-0333-1
- Lerner, A. B. (2012). The educational resettlement of refugee children: Examining several theoretical approaches. *Multicultural Education*, 20(1), 9-14. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/1495448268?accountid=135943>
- Lög um útlendinga nr. 96/2002
- Lög um útlendinga nr. 80/2016

Madden, R. G. og Wayne, R. H. (2003). Social work and the law: A therapeutic jurisprudence perspective. *Social Work*, 48(3), 338-347. doi:10.1093/sw/48.3.338

Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.a). *Samningur um réttarstöðu flóttamanna*. <http://www.humanrights.is/is/mannrettindi-og-island/helstu-samningar-og-yfirlýsingar/sameinudu-thjodirnar/samningur-um-rettarstodu-flottamanna>

Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.b). *Flóttamenn og hælisleitendur*. Sótt af <http://www.humanrights.is/is/mannrettindi-og-island/mannrettindi-akvedinna-hopa/flottamenn-og-haelisleitendur>

Nadía Borisdóttir. (2016). *Starf félagsráðgjafa í barnavernd með fjölskyldum af erlendum uppruna* (meistararitgerð). Reykjavík: Háskóli Íslands, Félagsvísindasvið.

Newbigging, K. og Thomas, N. (2011). Good practice in social care for refugee and asylum-seeking children. *Children Abuse Review*, 20(5), 374- 390. doi: 10.1002/car.1178

Páll Hreinsson. (1994). *Stjórnsýslulögin: Skýringarrit* (4. útgáfa). Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Reglugerð um útlendinga nr. 540/2017.

Rigby, P. (2011). Separated and trafficked children: The challenges for child protection professionals. *Child Abuse Review*, 20(5), 234-340. doi: 10.1002/car.1193

Ríkisendurskoðun. (2015). *Staða barnaverndarmála á Íslandi*. Sótt af <https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/barnaverndarmal2.pdf>

Robinson, K., (2013). Supervision found wanting: Experiences of health and social workers in non- government organisations working with refugees and asylum seekers. *Practice: Social Work in Action*, 25(2), 87- 103. doi: 10.1080/09503153.2013.775238

Rutter, J. (2003). *Working with refugee children*. Joseph Rowntree Foundation: London Metropolitan University.

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. 59-75). London: Jessica Kingsley Publishers.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 18/1992.

Sigrún Júlíusdóttir. (2006a). Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu - eitt sérfræðisvið. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar), *Heilbrigði og heildarsýn: Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (bls. 33-48). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Sigrún Júlíusdóttir (2006b). Vísindi og vald: Rannsóknarviðtak, þekkingargrunnur og faglegt sjálfræði í félagsráðgjöf. *Tímarit félagsráðgjafa 1*, bls. 33-41. Sótt af <http://www.timaritfelagsradgjafa.is/article/view/1779/830>

- Soydan, H. (2012). Understanding social work in the history of ideas. *Research on Social Work Practice*, 22(5), 468 – 480. doi: 10.1177/1049731512441262
- Steinunn Hrafnisdóttir og Anna Rós Jóhannesdóttir. (2006). Handleiðsla og stuðningur á vinnustað. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar), *Heilbrigði og heildarsýn: Félagráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (bls. 285-295). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands* nr. 33/1944.
- Sundqvist, J., Hansson, J., Ghazinour, M., Ögren, K. og Padyab, M. (2015). Unaccompanied asylum-seeking refugee children's forced repatriation: Social workers' and police officers' health and job characteristics. *Global Journal of Health Science*, 7(6), 215-225. doi: 10.5539/gjhs.v7n6p215
- Thomas, N. og Devaney, J. (2011). Safeguarding refugee and asylum-seeking children. *Child Abuse Review*, 20, 307–310. doi: 10.1002/car.1199
- Umboðsmaður barna. (e.d.) *Kynning á Barnasáttmálanum*. Sótt af <https://www.barn.is/barnasattmalinn/kynning-a-barnasattmalanum/>
- Umboðsmaður barna. (2016). *Frumvarp til laga um útlendinga, 728. mál*. Sótt af <https://www.barn.is/umsagnir/2016/05/frumvarp-til-laga-um-utlendinga-728-mal/>
- Umboðsmaður barna. (2017). *Helstu áhyggjuefni 2017*. Sótt af <https://www.barn.is/media/483317/umbodsmadur-barna-helstu-ahyggjuefni-2017.pdf>
- UNHCR. (e.d.). *Resources and publications*. Sótt af <http://www.unhcr.org/resources-and-publications.html>
- UNHCR. (2004). *Trends in unaccompanied and separated children seeking asylum in industrialized countries, 2001-2003*. Sótt af <http://www.unhcr.org/40f646444.pdf>
- UNHCR. (2014). *War's human cost: UNHCR global trends 2013*. Sótt af <http://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html>
- UNHCR. (2015). *World at war: UNHCR global trends forced displacement in 2014*. Sótt af <http://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html>
- UNHCR. (2016a). *Global trends: Forced displacement in 2015*. Sótt af <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>
- UNHCR. (2016b). *Rising to the challenge: Improving the asylum procedure in Iceland*. Sótt af <http://www.refworld.org/country,,UNHCR,,ISL,,5772773e4,0.html>
- UNHCR. (2017). *Global trends: Forced displacement in 2016*. Sótt af <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>
- UNICEF. (2012). *Álit UNICEF á Íslandi á málefnum útlendinga utan EES*. Sótt af https://unicef.is/sites/unicef.is/files/atoms/files/umsogn_um_barnunga_haelisleitendur.pdf

- UNICEF. (2015). *IOM and UNICEF data brief: Migration of children to Europe*. Sótt af https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/IOM-UNICEF-Data-Brief-Refugee-and-Migrant-Crisis-in-Europe-30.11.15.pdf
- UNICEF. (2016). *Yfirlýsing frá UNICEF á Íslandi og Rauða krossinum á Íslandi vegna barna á flóttu sem koma hingað til lands*. Sótt af <https://unicef.is/YfirlýsingfraUNICEFogRaudakrossinum>
- UNICEF. (2017). *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*. Sótt af https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf
- UNICEF. (2018). *Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children*. Sótt af <https://unicef.is/sites/unicef.is/files/atoms/files/un0185899.pdf>
- United Nations. (e.d). *Status of treaties: Convention on the rights of the child*. Sótt af https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=iv-11&chapter=4&clang=_en
- Urbancová, H. og Linhartová, L. (2011). Staff turnover as a possible threat to knowledge loss. *Journal of Competitiveness*, 3(3), 84-98. Sótt af <https://search.proquest.com/docview/217184104?accountid=135701>
- Útlendingastofnun. (2017). *Annasamt ár að baki*. Sótt af <http://utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/frettir/836-annasamt-ar-adh-baki>
- Velferðarráðuneytið. (2011). *Skýrsla um túlkabjónustu til innflytjenda*. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/ritogskyrslur2011/26012011_Tulkathjonusta_til_innflytjenda.pdf
- Watters, C. (2008). *Refugee children: Towards the next horizon*. New York: Routledge.
- Wing Sue, D., Rasheed, M. N. og Rasheed, J. M. (2016). *Multicultural social work Practice: A Competency-based approach to diversity and social justice*. Hoboken: Wiley and Sons Inc.
- Yohani, S. (2010). Nurturing hope in refugee children during early years of post-war adjustments. *Children and Youth Services Review*, 32(6). 865-873. doi: 10.1016/j.childyouth.2010.02.006
- Þingskjal 1655. (2010-2011). Lög um breytingu á barnaverndarlögum nr. 80/2002, með síðari breytingum. *Alþingistíðindi A-deild*, 139, 1-14.
- Þingskjal 523. (2016-2017). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 80/2016, um útlendinga (fylgdarlaus börn). *Alþingistíðindi A-deild*, 146, 1-3.
- Þingskjal 42. (2017-2018). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 80/2016, um útlendinga (fylgdarlaus börn). *Alþingistíðindi A-deild*, 148, 1-4.

Þórhildur Línadal. (2007a). *Barnasáttmálinn: Rit um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins með vísun í íslenskt lagaumhverfi*. Reykjavík: UNICEF.

Þórhildur Línadal. (2007b). *Skýrsla dóma mannréttindadómstóls Evrópu þar sem vísað er til Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, ofl. Sótt af <https://www.barn.is/media/20239/Skyrsla-um-doma-mannrettindadomstols-Evropu-efthorhildi-Lindal-2007.pdf>*