



Fylgdarlaus börn á flóttu – vistun á vegum barnaverndarnefnda

*Steinunn Bergmann, félagsráðgjafi MPA,
sérfræðingur hjá Barnaverndarstofu*



Steinunn Bergmann

Á undanförunum árum hefur fjöldi flóttafólks farið ört vaxandi. Talið er að allt að helmingur flóttafólks séu börn. Sum flóttabörn eru ekki í fylgd með fullorðnum. Þarfir þeirra eru ólíkar hinna fullorðnu og það er áskorun fyrir fagstétir að bregðast við og veita vernd og öryggi í samræmi við ákvæði

Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálann).

Barnasáttmálinn var lögfestur hér á landi árið 2013 (lög nr. 19/2013) og gerir ríkar kröfur til íslenskra yfirvalda. Á árinu 2015 fjölgaði þeim sem óskuðu eftir alþjóðlegri vernd hér á landi og gáfu upp aldur undir 18 ára. Um var að ræða 13 flóttamenn. Til samburðar óskuðu 3 alþjóðlegrar verndar árið 2014 og enginn árið 2013. Á árinu 2016 fjölgaði fylgdarlausum flóttabörnum í Evrópu og hafði það áhrif á Íslandi ekki síður en í hinum norrænu ríkjunum. Í viðtali á RÚV 14. júní 2016 lýsti þáverandi félagsmálaráðherra, Eygló Harðardóttir, yfir áhyggjum af þeirri stöðu. Þar kom fram að yfir sjö þúsund börn hefðu flúið sjóleiðina til Ítalíu á árinu 2016.

Vert er að taka það fram að ekki reynast allir vera yngri en 18 ára við nánari skoðun, svo sem við aldursgreiningu. Aldursgreining er ferli þar sem yfirvöld leitast við að staðfesta líffræðilegan aldur, eða aldursbil, einkum til að meta hvort sá sem greina skal er barn eða fullorðinn. Þetta er mikilvæg aðgerð, en um leið flókið ágreiningsefni, sem yfirvöld geta þurft að grípa til í því skyni að ákvarða líklegan aldur í þeim tilvikum sem aldurinn er óljós. Til þessa ráðs er gripið til að tryggja sem kostur er að börn séu vernduð og þeim veitt sú viðeigandi umsjá sem þau eiga rétt á samkvæmt lögum, og einnig til að koma í veg fyrir að fullorðnir séu vistaðir með börnum og misnoti aukin réttindi sem börn njóta, svo sem aðgengi að menntun

og tilsjónaraðila, en standa fullorðnum ekki til boða. Aldursgreiningu á einungis að nota þegar mikill vafi ríkir um aldur einstaklings (Nidos, 2016).

Um fylgdarlaus flóttabörn

Fylgdarlaus flóttabörn eru þau börn sem koma til landsins án forsjármanna sinna (s.s. foreldra). Barn er einstaklingur undir 18 ára aldri. Langflest fylgdarlaus börn eru 14–17 ára drengir. Þeir hafa verið mislengi á leiðinni frá heimalandi sínu, oftast nokkra mánuði. Útlendingastofnun fer með málefni þeirra sem óska eftir alþjóðlegri vernd, sbr. lög nr. 80/2016 um útlendinga, og gilda sérstakar reglur um meðferð mála fylgdarlausra barna. Þegar um börn er að ræða gilda ákvæði barnaverndarlaga nr. 80/2002 og ber barnaverndarnefnd að tryggja viðeigandi úrræði, þar á meðal búsetu, menntun, tómstundir og fjárhagslegan stuðning. Börn 15 ára og eldri geta dvalist í móttökustöð á vegum Útlendingastofnunar fyrst um sinn meðan mál þeirra eru til vinnslu. Sérfræðingar meta stöðu barnsins heildstætt með tilliti til reynslu, áfalla og andlegs þroska auk læknisskoðunar. Frá árinu 2016 hafa viðtöl við fylgdarlaus flóttabörn farið fram í Barnahúsi til að tryggja barnvænar aðstæður og draga úr líkum á endurteknum áföllum. Þannig eru það sérfræðingar í rannsóknarviðtölum við börn sem taka viðtalið en fulltrúar Útlendingastofnunar, barnaverndarnefndar og lögreglu fylgjast með viðtalinu og allir fá sömu upplýsingar á sama tíma. Á fyrstu níu mánuðum ársins 2017 fóru fram könnunarviðtöl við 15 hælisleitandi börn í Barnahúsi, þarf af 10 fylgdarlaus (Barnaverndarstofa, 2017a).

Barnaverndarstofa tryggir barni hagsmunagæslu, sbr. 31. gr. útlendingalaga. Henni lýkur þegar barn verður lögráða, er veitt dvalarleyfi, flyst úr landi eða forsjármaður tekur við umsjá þess. Samkvæmt lögum er barni skipaður talsmaður og er hlutverk hans að gæta hagsmuna barnsins meðan mál þess er til meðferðar hjá Útlendingastofnun. Starfsmaður barna-



verndarnefndar heldur utan um mál barns samkvæmt barnaverndarlögnum. Oftast er útvegaður persónulegur ráðgjafi fyrir barnið, sem er því til stuðnings, en jafnframt hefst leit að fjölskyldu sem er tilbúin að taka á móti barninu til dvalar um lengri eða skemmri tíma. Þegar barni er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi á Íslandi ákveður Barnaverndarstofa hvaða barnaverndarnefnd tekur við forsjá barnsins og fer með málefni þess, þar með talda ráðstöfun barns í fóstur eða aðra vistun. Er þá gert ráð fyrir að barn dveljist á heimili vistforeldra eða fósturforeldra til sjálfræðisaldurs, þ.e. 18 ára aldurs. Mögulegt er að framlengja vistun til 20 ára aldurs.

Kröfur til vistforeldra og fósturforeldra

Þeir sem vilja taka slík börn að sér geta sótt um að verða annaðhvort fósturforeldrar eða vistforeldrar. Vistforeldrar eru þeir sem taka börn til skamms tíma, í allt að 3 mánuði, en fósturforeldrar eru þeir sem eru tilbúnir til að taka börn til lengri tíma. Þeir sem ætla að verða fósturforeldrar þurfa að sækja sérstaklega um það og fara á námskeið til að búa sig undir hlutverkið (Barnaverndarstofa, e.d.). Þeir sem eingöngu vilja gerast vistforeldrar hafa samband við starfsfólk barnaverndarnefnda sem leiðir þá áfram til undirbúnings. Vistforeldrar ákveða síðan hvort þeir sækja um að verða fósturforeldrar. Þeir sem taka að sér fylgdarlaus börn fá undirbúning sem lýtur sérstaklega að því verkefni. Greiðslur til vistforeldra eru samningsatriði foreldranna og viðkomandi barnaverndarnefndar. Viðmið um lágmarksgreiðslu vegna barns í fóstur er að finna í reglugerð nr. 858/2013.

Þær kröfur sem gerðar eru til vistforeldra og fósturforeldra eru í fyrsta lagi að á heimilinu sé sérherbergi til reiðu. Nauðsynlegt er að vist- og fósturforeldrar hafi sveigjanlegan vinnutíma, sérstaklega í upphafi dvalar. Jafnframt er æskilegt að um sé að ræða hjón eða sambýlisfólk. Þá er mikilvægt að eigin börn vist- og fósturforeldra séu tilbúin að takast á við þetta nýja hlutverk fjölskyldunnar. Fósturforeldrar og vistforeldrar þurfa að búa yfir almennri foreldrahæfni en auk þess að hafa getu til að

- veita góða umsjá, sætta sig við takmarkaðar upplýsingar um bakgrunn barnsins og geta tekist á hendur samskipti við barn með alvarleg áföll að baki,
- veita öryggi, halda skýrum ramma og setja mörk, en vera einnig sveigjanlegir og geta mætt barni þar sem það er statt,

- sýna annarri menningu og lífsstíl umburðarlyndi og virðingu, og
- afla sér þekkingar á menningu barnsins, trú og hefðum, og virða og styðja barnið til aukins félagsþroska og aðlögunar að samfélaginu.

Auglýst eftir vistforeldrum fyrir fylgdarlaus flóttabörn

Rannsóknir hafa sýnt að fylgdarlausum flóttabörnum sem dveljast hjá fjölskyldu vegnar betur en þeim sem dveljast á vistheimili eða sambýli (Nidos o.fl., 2016). Barnaverndarstofa hefur því lagt áherslu á að fjölskyldur fái stöðu fyrir börn í slíkri stöðu, enda er það í samræmi við Barnasáttmálann. Til að bregðast við auknum fjölda fylgdarlausra flóttabarna til Íslands auglýsti Barnaverndarstofa í febrúar 2016 eftir fólki sem væri tilbúið að vista eða fóstur fylgdarlaus flóttabarn á heimili sínu til lengri eða skemmri tíma. Lögð var áhersla á að viðkomandi hefði reynslu af eða þekkingu á málefnum flóttabarna, mismunandi menningu þeirra, trú og hefðum, eða tali tungumál þeirra. Jafnframt var nauðsynlegt að umsækjendur hefðu áhuga og möguleika á að sinna margvíslegum þörfum barnanna í nýju umhverfi og veita þeim öruggt skjól á heimili sínu. Þá var vikið að því að þörf kynni að vera á að umsækjendur væru alfarið heimavinnandi eða hefðu sveigjanlegan vinnutíma ef þeir ynnu utan heimilis. Fram kom að þeir umsækjendur sem tækju að sér barn fengju viðeigandi undirbúning og fræðslu (Barnaverndarstofa, 2016a).

Námskeið fyrir vistforeldra

Barnaverndarstofa fékk góð viðbrögð og svöruðu milli 40 og 50 áhugasamir kallinu eftir ítrekaðar auglýsingar stofunnar á árinu 2016. Í því skyni að búa umsækjendur undir hlutverkið voru haldin þrjú námskeið þar sem þátttakendur voru fræddir um aðstæður og þarfir flóttabarna og um verklag og þjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga. Á námskeiðunum gafst þátttakendum einnig tækifæri til að meta eigin getu og aðstæður til að taka að sér hlutverkið. Fyrsta námskeiðið var haldið dagana 27. október og 3. nóvember 2016, og fjölluðu starfsmenn Barnaverndarstofu, þau Heiða Björg Pálmadóttir lögfræðingur og Steinunn Bergmann félagsráðgjafi, um verklag og vistun á vegum barnaverndarnefnda, og þau Edda Ólafsdóttir félagsráðgjafi og Guðbrandur Árni Ísberg sálfræðingur um aðstæður flóttabarna og afleiðingar flóttans. Þá sögðu þrjár fósturfjölskyldur frá reynslu sinni af því að taka á móti flóttabörnum á heimili sín (Barnaverndarstofa,



2016b). Annað námskeið var haldið 15. desember 2016 og það þriðja 17. maí 2017. Þar fjallaði Heiða Björg um verklag vegna fylgdarlausra barna og Guðbrandur Árni um sálrænar afleiðingar flóttans, um það hvaða hegðun megi búast við þegar flóttabarn kemur í fjölskyldu og hvernig æskilegt sé að bregðast við. Jafnframt sögðu fósturforeldrar reynslusögur (Barnaverndarstofa, 2016c; 2017b). Umsóknnum um leyfi til að gerast fósturforeldrar fjölgaði milli árána 2015 og 2016, voru 76 árið 2016, en 59 árið á undan. Leiða má að því líkur að þetta átak til þess að afla fósturforeldra hafi átt þátt í fjölguninni. Flestar umsóknanna voru frá Reykjavík og nágrenni (Barnaverndarstofa, 2017c).

Fjöldi fylgdarlausra flóttabarna í vistun á vegum barnaverndarnefnda

Árið 2012 óskuðu sex flóttamenn, sem gáfu upp aldur undir 18 ára, eftir alþjóðlegri vernd á Íslandi. Einn þeirra var metinn undir 18 ára aldri og var leitað að fjölskyldu sem væri tilbúin til að taka á móti viðkomandi á heimili sitt. Barnaverndarstofa fékk ábendingu um aðila af erlendum uppruna sem talaði mál viðkomandi og var í hjúskap með aðila af íslenskum uppruna. Náðist samkomulag um vistun og sótti parið um leyfi sem fósturforeldrar. Góð reynsla varð af þessu fyrirkomulagi. Flóttabarnið fékk aðlögun að íslensku samfélagi um leið og hlúð var að eigin menningu þess. Ekki reyndi aftur á slíka vistun fyrr en árið 2014 þegar flóttabarn kom til landsins án forsjármanns og fór á heimili þar sem fósturforeldrarnir báðir voru af íslenskum uppruna. Það var mikil áskorun fyrir alla að aðlagast ólíkri menningu á heimilinu og samanburðurinn við börn á heimilinu á svipuðum aldri og sama kyni var flóttabarninu óhagstæður. Svo fór að barnið fór á annað heimili, barnlaust, hjá fósturforeldrum af íslenskum uppruna. Ýmsar áskoranir hafa myndast en viðkomandi er ennþá á heimilinu þrátt fyrir að vera ekki lengur barn að aldri.

Eins og áður sagði hefur þeim flóttamönnum fjölgað sem gefa upp aldur undir 18 ára, hafa engan forsjármann og óska eftir alþjóðlegri vernd. Árið 2015 voru þeir 13 en 22 árið 2016. Því var það mikils virði hversu margir gáfu sig fram í tengslum við auglýsingar Barnaverndarstofu eftir fjölskyldum sem væru tilbúnar að taka á móti börnum í þessari stöðu. Í apríl 2016 fóru tveir drengir sinn á hvort íslenskt heimilið. Vistforeldrar voru búnir undir hlutverkið með fræðslu um stöðu flóttabarna, aðstæður í heimalandi og mögulegar afleiðingar flóttu. Vistforeldrarnir sóttu um leyfi sem fósturforeldrar og sóttu „Foster Pride“-námskeið fyr-

ir fósturforeldra (sbr. Barnaverndarstofa, e.d.). Fleiri börn fóru á íslensk heimili, alls 8 árið 2016 og einnig 8 árið 2017. Flest þeirra hafa hlotið alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum en sum eru ennþá að bíða eftir niðurstöðu. Það reynir á flóttabörnin og vistforeldrana meðan beðið er eftir niðurstöðu. Dæmi eru um að flóttabörnin gerist kröfuhörð gagnvart vistforeldrum eftir að þau fá jákvæða niðurstöðu. Á biðtímanum biðja sum þeirra vistforeldrana að ætteleiða sig með von um að það auki líkur á dvalarleyfi. Vistforeldrar upplifa sig undir pressu í slíkum tilvikum og ef til þess kemur að flóttabörnunum er synjað og vísað brott ganga allir aðilar einnig í gegnum erfitt skeið. Flóttabarn á fósturheimili hefur fengið fjölskyldu sína til Íslands á grundvelli fjölskyldusameiningar og er því komið í umsjá foreldra. Annað flóttabarn bíður eftir niðurstöðu umsóknar um fjölskyldusameiningu og hefur það reynt á samband viðkomandi við fósturfjölskyldu.

Árið 2017 gáfu 26 flóttamenn sem sóttu um alþjóðlega vernd hér á landi upp aldur undir 18 ára. Einn þeirra breytti aldri eftir að óskað var eftir aldursgreiningu en aldursgreiningar í 18 málum útilokuðu að um barn gæti verið að ræða. Það reyndust því vera 7 börn sem sóttu um alþjóðlega vernd án forsjármanns árið 2017. Þessi sjö börn eru frá fjórum ríkjum í þremur heimsálfum og eiga lítið sameiginlegt annað en að hafa sótt um alþjóðlega vernd. Ekki er því víst að það henti að vista þau saman (sjá: Barnaverndarstofa, 2018).

Lokaorð

Það er áskorun að taka á móti fylgdarlausu flóttabarni á heimili og hefur Barnaverndarstofa ekki náð að anna eftirspurn eftir fósturheimilum fyrir þau þrátt fyrir ítrekaðar auglýsingar. Þá kjósa sum flóttabörn sjálfstæða búsetu fremur en að tengjast fjölskyldu. Móttökustöðvar Útlendingastofnunar eru skipulagðar fyrir fullorðna flóttamenn án barna eða með börn, en ekki er gert ráð fyrir starfólki til að sinna þörfum barna án forsjármanna.

Tíminn meðan beðið er eftir fjölskyldu er krefjandi fyrir starfsfólk barnaverndarnefnda sem þarf að sinna mörgum þáttum foreldrahlutverksins, svo sem að útvega vasapeninga, fatnað, skólagöngu, tómsundurir og heilbrigðisþjónustu. Sérstaklega verður þetta erfitt þegar það dregst á langinn að finna fjölskyldu. Flóttabörnin hafa ítrekað hafnað því að dveljast utan höfuðborgarsvæðisins og telja jafnvel staði á Suðurnesjum afskekktu.

Til að bregðast við þessu hefur starfsfólk barnaverndar-



nefnda bent á þörf á móttökustöð fyrir fylgdarlaus flóttabörn þar sem þau geti dvalist meðan hælismeðferð fer fram og þarfir þeirra fá frekari greiningu. Slík móttökustöð yrði sniðin að þörfum barna án forsjáraðila þar sem starfsfólk væri til staðar að sinna viðeigandi umönnun og vernd. Ekki eru allir á eitt sáttir um slíkt fyrirkomulag því hætt er við að börn dveljist langdvölum á slíkri móttökustöð í stað þess að komast sem fyrst til fjölskyldu. Þá ríkir ekki einhugur um á hvers vegum slík móttökustöð ætti að vera, ríkis eða sveitarfélaga. Auk þess hafa börnin ólíkan bakgrunn og ekki er víst að það þjóni hagsmunum þeirra að vera vistuð saman til langs tíma. Rannsóknir sýna eins og áður segir að hagsmunum þeirra er betur borgið hjá fjölskyldu.

Útlendingastofnun er í sjálfsvald sett hvort hún setur á fót sérstaka móttökustöð fyrir flóttamenn sem sækja um alþjóðlega vernd og reynast yngri en 18 ára og hafa ekki forsjármann, eða jafnvel alla þá sem segjast vera yngri en 18 ára. Hins vegar ber barnaverndarnefndum, einni eða fleiri saman, að hafa tiltæk úrræði, svo sem með rekstri vistheimila, sambýla, samningum við einkaheimili eða á annan hátt, til að veita börnum móttöku, þar með talið í bráðatilvikum til að tryggja öryggi þeirra, greina vanda eða til að kanna aðstæður þeirra, en einnig vegna ófullnægjandi heimilisaðstæðna eða sérstakra þarfa barna (sbr. barnaverndarlög og reglugerð nr. 652/2004). Það er því á verkswiði barnaverndarnefndar sveitarfélags að hafa tiltæk úrræði til að taka á móti börnum eftir að Útlendingastofnun hefur skilgreint flóttamann sem barn. Flóttamenn 18 ára og eldri eru margir í viðkvæmri stöðu en eiga ekki rétt á stuðningi samkvæmt barnaverndarlögunum. Þar taka við réttindi samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og eftir atvikum lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 auk útlendingalaga. Lögin um félagsþjónustu sveitarfélaga eru rammalög og sveitarfélögum er í sjálfsvald sett hvernig þau útfæra ákvæði þeirra um stuðning við fullorðna einstaklinga í viðkvæmri stöðu.

Heimildir:

Barnaverndarlög nr. 80/2002
 Barnaverndarstofa. (2016a). *Hælsleitandi börn, fylgdarlaus börn á flóttu*. Sótt 6.3. 2018 af <http://www.bvs.is/barnaverndastofa/frettir/nr/817>
 Barnaverndarstofa. (2016b). *Fylgdarlaus börn á flóttu. Námskeið fyrir vistforeldra og fósturforeldra*. Sótt 6.3. 2018 af <http://www.bvs.is/barnaverndastofa/frettir/nr/843>
 Barnaverndarstofa. (2016c). *Annað námskeið vegna fylgdarlausra barna*. Sótt 6.3. 2018 af <http://www.bvs.is/barnaverndastofa/frettir/nr/852>

Barnaverndarstofa. (2017a). *Tilkynningum til barnaverndarnefnda fjölgað áfram*. Sótt 6.3. 2018 af <http://www.bvs.is/barnaverndastofa/frettir/tilkynningum-til-barnaverndarnefnda-fjolgar-afraam-1>
 Barnaverndarstofa. (2017b). *Hælsleitandi börn – fylgdarlaus börn á flóttu*. Sótt 6.3. 2018 af <http://www.bvs.is/barnaverndastofa/frettir/viltu-gerast-fosturforeldri-fyrir-fylgdarlaust-barn-a-flotta>
 Barnaverndarstofa. (2017c). *Samanburður á fjölda tilkynninga til barnaverndarnefnda og fjölda umsókna um þjónustu til Barnaverndarstofu*. Sótt 6.3. 2018 af <http://www.bvs.is/barnaverndastofa/frettir/2017/03>
 Barnaverndarstofa. (2018). *Umsögn – frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 80/2016, um útlendinga (fylgdarlaus börn) – 42. mál*. Sótt 6.3. 2108 af <http://www.althingi.is/alttext/erindi/148/148-468.pdf>
 Barnaverndarstofa. (e.d.). *Umsóknareyðublað og fylgiskjöl fyrir þá sem vilja sækja um leyfi til að gerast fósturforeldrar eða endurnýja leyfið*. Sótt 6.3. 2018 af <http://www.bvs.is/almenningur/gerast-fosturforeldri/umsoknareydublad/>
 Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.
 Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992.
 Lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013.
 Lög um útlendinga nr. 80/2016.
 Nidos. (2016). *Age assessment*. Sótt 6.3. 2018 af <https://engi.eu/wp-content/uploads/2016/10/Unaccompanied-children-and-Age-assessment.pdf>
 Nidos o.fl. (2016). *Alternative Family Care. Manual for staff working with reception families and unaccompanied children living in reception families* (á ensku, einnig m.a. dönsku og sænsku). Utrecht. Sótt 6.3. 2018 af <https://engi.eu/projects/alfaca/manual/>
 Reglugerð um greiðslur vegna barna í fóstri nr. 858/2013.
 Reglugerð um úrræði á ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga nr. 652/2004.
 RÚV. (2016, 14.6.). *Aukinn fjöldi flóttabarna áhyggjuefni* (fréttaviðtal við Eygló Harðardóttur félags- og húsnæðismálaráðherra). Sótt 6.3. 2018 af <http://www.ruv.is/frett/aukinn-fjoldi-flottabarna-ahyggjuefni>