

Skýrsla starfshóps um vegalaus börn

Apríl 2004

Skýrsla starfshóps um vegalaus börn.

Efnisyfirlit:

I. Inngangur.	bls. 3
II. Skipan starfshópsins og hlutverk.	bls. 4
III. Vinna starfshópsins.	bls. 5
1. Vinnugögn.	
2. Áhersluþættir og umræður.	
3. Flokkun þeirra tilvika sem aðgerðaráætlun lýtur að.	
IV. Umfjöllun um hvern barnahóp fyrir sig.	bls. 8
1. Börn sem sækja um hæli.	
2. Börn án dvalarleyfis og án umönnunaraðila.	
3. Börn sem eru héraðslendis án dvalarleyfis.	
V. Aðgerðaráætlun. Tillögur að málsmeðferð.	bls. 11
1. Ábyrgð aðila sem koma að ferlinu.	
2. Upphaf máls.	
a. Sótt er um hæli.	
b. Barn vegalaust án foreldra eða forsjáraðila.	
c. Barn í landinu án heimildar.	
3. Skipulag virkjað.	
4. Lok máls.	
VI. Tillögur um reglugerð um útlendinga, nr. 53/2003, og verklagsreglur.	bls. 15
1. Breyting á 4. mgr. 89. gr. reglugerðar um útlendinga.	
2. Breyting á 2. ml. 2. mgr. 34. gr. reglugerðar um útlendinga.	
3. Nýtt ákvæði í reglugerð og verklagsreglur.	
VII. Lokaorð.	bls. 17
Fylgiskjöl:	
1. Verkferlar, skýringarmynd.	

Skýrsla starfshóps um vegalaus börn

I. Inngangur.

Á undanförunum árum hefur þess orðið vart í vaxandi mæli í nágrannaríkjum okkar að erlend börn, sem eru ein síns liðs, óska hælís eða finnast þar óskráð. Ýmislegt bendir til þess að sama þróun gæti orðið hér á landi en tilvik af þessu tagi eru þó fá enn sem komið er. Stór hluti þeirra barna sem komið hafa fram í Svíþjóð og Noregi kemur frá nágrannaríkjum í austri sem áður voru hluti Sovétríkjanna og eru flest börnin á aldrinum 14- 18 ára, drengir fleiri en stúlkur. Þótt flest barnanna virðist vera í leit að betri lífsgæðum en þeim standa til boða í heimalandi sínu, fer ekki hjá því að grunsemdir séu um að flutningar ungmennanna séu í einhverjum mæli hluti af skipulagðri glæpastarfsemi og börnin séu í raun nauðug og sé ætlað að taka þátt í vændi eða glæpum.

Á vettvangi Eystrasaltsráðsins, sem í eru Norðurlöndin fimm, Eystrasaltsríkin þrjú, Rússland, Pólland og Þýskaland, auk ESB, hefur nú með þátttöku Hvíta-Rússlands, Moldóvu og Úkraínu verið sett á laggirnar samvinna um hvernig með mál þessara barna skuli fara. Vinna aðildarríkin nú að því að setja reglur um meðferð mála innan hvers lands til að tryggja móttöku og málsmeðferð í málum foreldralausra útlendra barna sem leita hælís eða eru án forsjár og að tryggja að börnin verði ekki send til upprunaríkis nema móttaka þeirra þar sé viðunandi. Hafa þátttökuríkin ákveðið að í hverju ríki verði tilnefndur einn aðili til að hafa yfirumsjón með því að viðbragðsáætlun sé fyrir hendi um umönnun barnanna og til að annast samskipti við slíka aðila í öðrum ríkjum og veita þeim upplýsingar.

Dómsmálaráðuneytið hefur verið tilnefnt til að gegna þessu hlutverki af Íslands hálfu, en ekki eru fyrir hendi skýrar reglur hér á landi eða samræmd áætlun um hvernig meðferð slíkra mála skuli komið fyrir, en leyst hefur verið úr þeim málum, sem komið hafa upp, á grundvelli gildandi útlendinga- og barnaverndarlöggjafar og með góðri samvinnu þeirra aðila sem að málunum hafa komið. Af þessu tilefni m.a. skipaði dómsmálaráðherra starfshóp þann 9. janúar 2004, sem skyldi hafa það hlutverk að móta tillögur til dómsmálaráðherra um málsmeðferðarreglur og aðgerðaráætlun sem unnið verði eftir þegar tilvik koma upp, þar sem um er að ræða erlend börn sem eru ein síns liðs. Þykja slíkar reglur geta átt heima í reglugerð um útlendinga nr. 53/2003, en fyrir dyrum stendur endurskoðun hennar. Leitað var eftir tilnefningum til þátttöku í starfshópnum frá félagsmálaráðuneytinu, sýslumanninum á Keflavíkurlflugvelli, Útlendingastofnun, Ríkislögreglustjóra, Barnaverndarstofu og Rauða krossi Íslands, en fulltrúi dómsmálaráðuneytisins stýrir vinnu starfshópsins.

Skýrsla þessi hefur að geyma tillögur starfshópsins um aðgerðaráætlun og breytingar á reglugerð um útlendinga til samræmis við hana.

II. Skipan starfshópsins og hlutverk.

1. Starfshópurinn er skipaður eftirtöldum aðilum:

Þorgerður Benediktsdóttir tilnefnd af félagsmálaráðuneytinu,
Hrefna Friðriksdóttir tilnefnd af Barnaverndarstofu,
Jóhann R. Benediktsson sýslumaður á Keflavíkurflugvelli,
Steinar Dagur Adolfsson tilnefndur af Ríkislögreglustjóranum,
Georg Kr. Lárusson, forstjóri Útlendingastofnunar,
Davíð Lynch tilnefndur af Rauða krossi Íslands,
Kristrún Kristinsdóttir formaður, tilnefnd af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

Auk þeirra sem skipaðir eru í starfshópinn hafa fleiri starfsmenn framangreindra embætta og stofnana komið að vinnu starfshópsins, setið fundi og gert tillögur. Þeir eru Hildur Dungal og Rósa Flosadóttir frá Útlendingastofnun, Ellisif Tinna Víðisdóttir og Jón Pétur Jónsson frá sýslumanninum á Keflavíkurflugvelli, Bjarni Ólafur Ólafsson og Sigurgeir Sigmundsson frá Ríkislögreglustjóranum og Vildís Guðmundsdóttir frá Rauða krossi Íslands.

Kann starfshópurinn þeim þakkir fyrir þeirra framlag.

2. Hlutverk starfshópsins:

1. Starfshópnum er ætlað að gera drög að aðgerðaráætlun um hvernig við skuli bregðast þegar erlend börn eru hér á landi án umsjár, þ. á m. hvaða stjórnvöld eða félagasamtök beri ábyrgð á umönnun þeirra hér á landi á hverju stigi og aðgerðum til að koma þeim til síns heima með öruggum hætti.
2. Þá er starfshópnum ætlað að gera tillögur um breytingar á reglugerð um útlendinga, nr. 53/2003, innan þeirra heimilda sem lög um útlendinga, nr. 96/2002 veita, þar sem mælt yrði fyrir um meðferð mála er varða erlend börn sem hér leita hælís eða eru hér án umsjár foreldra eða forsjáraðila, en hafa ekki sótt um hæli.
3. Starfshópnum er ætlað að skila tillögum sínum til dómsmálaráðherra fyrir 1. mars 2004.

III. Vinna starfshópsins.

1. Vinnugögn

Til hliðsjónar í vinnunni hafði hópurinn gildandi lög og reglugerðarákvæði hér á landi um útlendinga, félagsþjónustu sveitarfélaga, barnaverndarmálefni og meðferð mála hjá lögreglu. Þá var tekið mið af ákvæðum alþjóðlegra samninga svo sem sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og Flóttamannasamningsins.

Litið var til skýrslu Save the Children (Barnaheill) og UNHCR (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna) frá árinu 2000 um verkefnið Separated Children in Europe Programme, en hún hefur að geyma meginreglur um meðferð mála sem varða útlend börn sem eru ein síns liðs og miða að því að réttindi barnanna séu tryggð. Þá var hliðsjón höfð af þeim reglum sem settar hafa verið í Noregi um börn sem leita hælís og eru ein síns liðs, framkvæmd í þessum málum í Danmörku og verkferla sænsku lögreglunnar.

Tekið var mið af samningi Útlendingastofnunar og Reykjanesbæjar, sem staðfestur hefur verið af dómsmálaráðherra, dags. 12. febrúar 2004, um umönnun hælisumsækjenda og af því hlutverki sem Rauði kross Íslands hefur tekið sér sem málsvari þeirra sem sækja um hæli á Íslandi. Reykjanesbæ er með hliðsjón af þessum samningi ætlað tiltekið hlutverk í þeim tillögum sem fram koma í þessari skýrslu, en það getur allt eins átt við þann sem á hverjum tíma hefur tekið að sér umönnun hælisumsækjenda fyrir íslensk stjórnvöld.

Síðast en ekki síst var lögð til grundvallar sú reynsla sem hér á landi er fyrir hendi af tilvikum sem upp hafa komið þegar börn eru hér forsjárlaus og þeim úrlausnum sem þau mál hafa fengið. Hefur sú reynsla staðfest að þörf er á aðgerðaráætlun eins og þeirri sem hópnum er gert að gera tillögur um. Í þeim málum sem upp hafa komið hefur skortur á samræmdum markmiðum og aðgerðum þeirra aðila sem að málum hafa komið valdið því að dregist hefur að finna varanlegar lausnir og nærri tilviljun háð hvernig úr þeim hefur verið leyst. Sjaldnast hefur verið gripið til markvissra aðgerða til að sameina börnin fjölskyldu í heimaríki.

2. Áhersluþættir og umræður.

Lagt var til grundvallar í umræðum hópsins að taka þyrfti tillit til eftirtalinna þátta.

1. Skilgreina hvernig þau tilvik sem ætlunin er að taka á eru tilkomin.
2. Dvöl barnanna hér:
 - a. Finna hugsanlega umönnunaraðila hér á landi, tímabundið.
 - b. Þjónusta við börnin meðan þau dvelja hér, skólaganga, læknisþjónusta, kostnaður.
 - c. Skilgreina lagalega stöðu barnanna, hugsanlega dvalarleyfi.
 - d. Framtíðardvöl ef þörf krefur.
3. Rannsókn málsins:
 - a. Skilríkjalaus börn, leiðir til að staðreyna hver þau eru.
 - b. Leit að foreldrum eða forsjáradilum barnanna.
 - c. Samvinna við félagasamtök og stjórnvöld í heimaríki og/eða öðrum ríkjum.

4. Aðgerðir til að koma börnunum til síns heima:
 - a. Samvinna við stjórnvöld í heimaríki barnanna, ferðaskilríki.
 - b. Fylgd, samvinna við félagasamtök, t.d. Save the children.

Starfshópurinn er sammála um að meginverkefni stjórnvalda varðandi foreldralaus börn sé að finna uppruna þeirra og sameina þau fjölskyldu þeirra í heimalandi með öruggum hætti. Nauðsynlegt er að meðferð málanna taki eins skamman tíma og nokkur kostur er á og að varanlegar lausnir á ráðstöfun barnanna komi til framkvæmdar eins fljótt og auðið er. Ef ekki reynist unnt að koma þeim heim á ný yrði að finna þeim viðeigandi frambúðarheimili hér á landi, það yrði í höndum barnaverndaryfirvalda en Útlendingastofnun veitti barni dvalarleyfi eða hæli eftir því sem við ætti.

Í vinnu hópsins var lögð áhersla á að nota þau úrræði og verkferla sem fyrir hendi eru hér á landi og laga að þeim sérstöku þörfum sem fyrir hendi eru í þessum málum.

Hugmyndir hópsins um æskilega aðgerðaráætlun hafa óformlega verið kynntar félagsþjónustu Reykjanesbæjar, enda er henni ætlað tiltekið hlutverk í áætluninni. Hafa hugmyndir hópsins í meginatriðum hlotið góðan hljómgrunn, en gert er ráð fyrir nánari útfærslu aðkomu Reykjanesbæjar í sérstökum samningi við Útlendingastofnun ef fallist verður á tillögur hópsins. Það er þó forsenda fyrir þátttöku Reykjanesbæjar í þeirri aðgerðaráætlun, sem hér er lögð til, að sveitarfélagið beri ekki þann kostnað sem hlýst af langtímafóstri þeirra barna sem það tekur að sér að annast meðan á meðferð máls þeirra stendur. Starfshópurinn hefur fjallað um þennan þátt sérstaklega og telur að við þær aðstæður að ekki reynist unnt að sameina barn fjölskyldu í heimalandi, sé eðlilegt að kostnaður af langtímafóstri greiðist úr ríkissjóði.

Af hálfu starfshópsins var leitað álits félagsmálaráðuneytisins á því hvort gildandi lög heimiluðu greiðslur úr ríkissjóði vegna langtímafóstars og var þar sérstaklega horft til 5. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Niðurstaða félagsmálaráðuneytisins er að ákvæðið er ekki talið nægilega skýr lagaheimild til þeirra fjárútláta fyrir ríkissjóð sem langtíma fósturráðstöfun getur haft í för með sér. Félagsmálaráðherra hefur sýnt skilning á málefnum og sent starfshópnum þau skilaboð að hann sé reiðubúinn til að flytja frumvarp til breytingar á 15. gr. barnaverndarlaga haustið 2004, ef fallist verður á tillögur hópsins um aðgerðaráætlun, en breytingin yrði þá sérsniðin að þeim málum sem aðgerðaráætlunin tekur til.

Fundargerðir starfshópsins þar sem umræður og viðhorf nefndarmanna eru reifuð eru í viðauka við þessa skýrslu, en fundir voru haldnir dagana 19. janúar, 26. janúar, 2. febrúar, 16. febrúar, 23. febrúar, 1. mars og 8. mars 2004. Hópnum var upphaflega ætlað að skila tillögum sínum fyrir þann 1. mars 2004, en gagnaöflun og úrvinnsla reyndist tímafrefkari en vonir stóðu til og í því ljósi veitti dómamálaráðherra hópnum frest til að skila skýrslu þessari til dagsins í dag.

3. Flokkun þeirra tilvika sem aðgerðaráætlun lýtur að.

Eftir því sem starfi hópsins vatt fram skýrðist það betur hvaða hópa barna hafa þyrfti í huga við gerð aðgerðaráætlunar. Verður fjallað um hvern flokk fyrir sig hér á eftir, en þeir eru:

1. Börn sem sækja um hæli.
2. Börn sem eru hér án umönnunaraðila og/eða heimilis, þ.m.t. börn sem finnast á landamærum án forsjáraðila.
3. Börn sem eru hérlendis án dvalarleyfis, t.d. börn sem eru „búsett“ hér á landi, búa t.d. hjá ættingjum.

Aðgerðaráætlunin tekur aðeins til erlendra barna, þ.e. einstaklinga yngri en 18 ára, sem eru ekki í fylgd foreldra eða forsjáraðila sinna. Börn hælisumsækjenda falla utan umfjöllunar þessarar skýrslu, en meðferð mála þeirra fylgir meðferð umsókna foreldranna um hæli.

Ef vafi þykir leika á um hvort um sé að ræða barn án forsjáraðila eða fullorðinn einstakling verður það forgangsverkefni í rannsókn málsins að staðreyna aldur eftir því sem unnt er með læknisfræðilegum aðferðum. Af hálfu starfshópsins hefur verið haft samband við yfirlækni á röntgendeild Landspítala-háskólasjúkrahúss, sem annast myndi aldursgreiningu eða hafa milligöngu um aldursgreiningu. Niðurstaða slíkrar rannsóknar myndi ráða því hvort meðferð málsins fari að þeim verkferlum sem hér verða lagðir til. Ef viðkomandi segist vera barn og það þykir ekki fráleitt myndi meðferðin miðast við að um barn sé að ræða þar til niðurstaða er fengin um annað. Neiti viðkomandi að ljá atbeina sinn til að aldursgreining geti farið fram myndi meðferð málsins þó miðast við að hann sé fullorðinn. Er þetta í samræmi við þá meðferð sem tíðkast í nágrannalöndunum í þessum efnum, en algengt hefur verið í raun að vafi leiki á um aldur þeirra sem sækja um hæli, eru án skilríkja og segjast vera yngri en 18 ára. Á árinu 2003 sóttu til að mynda 920 aðilar um hæli í Noregi sem börn án foreldra eða forsjáraðila. Af þeim gengust 508 undir aldursgreiningu þar sem vafi þótti leika á um að þeir væru raunverulega yngri en 18 ára. Reyndust 441 vera eldri en 18 ára, sá elsti 35 ára.

Þær tillögur um aðgerðaráætlun sem gerðar eru í þessari skýrslu taka aðeins til þeirra sem eru í raun yngri en 18 ára.

IV. Umfjöllun um hvern barnahóp fyrir sig.

1. Börn sem sækja um hæli.

Forgangsverkefni lögreglu og Útlendingastofnunar við rannsókn málsins verði að finna forsjáraðila barnanna í heimaríki þeirra sem miði að því að koma þeim til síns heima. Gert er ráð fyrir að í þjónustu Reykjanesbæjar felist að börnin fái viðtöl við sálfræðing og slíkur aðili eða félagsráðgjafi aðstoði rannsóknara við viðtöl við börnin og veiti börnunum jafnframt sérstakan stuðning. Stefnt skuli að því að málin verði rannsökuð hratt og örugglega.

Þótt lítið sé til meðferðar mála í nágrennaríkjunum þykir eins og fram er komið ekki eiga alls kostar við að taka upp sama verklag hér á landi, heldur er lögð áhersla á að laga reglur hér að okkar eigin aðstæðum. Í hinum norrænu ríkjunum hafa börnin verið mun fleiri en vænta má hér á landi, þar er umönnun hælisumsækjenda í sérstökum móttökustöðvum og laga þarf þjónustu þessara barna að fyrirkomulagi sem komið er á fót með þarfir fullorðinna fyrir augum. Hér á landi hefur umönnun hælisumsækjenda frá upphafi verið miðuð við þarfir hvers og eins og með nýjum umönnunaraðila í Reykjanesbæ er ekki gert ráð fyrir að breyting verði þar á. Mikill kostur er að félagsþjónusta Reykjanesbæjar hefur yfir að ráða þeim sérfræðingum og umönnunaraðilum sem leitað yrði til. Þykja því aðstæður til að taka tilvikabundið á málefnum barna sem leita hælis vera fyrir hendi hér á landi með samvinnu þeirra aðila sem þegar starfa að málefnum barna, útlendinga og hælisumsækjenda án þess að kallaðir verði til fleiri aðilar eða efnt sé til nýrra starfa.

Þannig er hópurinn sammála um að það fyrirkomulag að barni sé skipaður lögráðamaður sem fylgist með máli þess frá upphafi til enda, eins og tíðkast í nágrennalöndunum, sé óþarft hér á landi þar sem Rauði kross Íslands hefur tekið að sér að vera málsvari barnanna og sinnir þannig réttindagæslu á öllum stigum málsmeðferðarinnar. Rauði kross Íslands myndi kalla til aðstoðar lögmann ef ástæða þætti til í einstökum tilvikum eins og hingað til. Þá er gert ráð fyrir að umönnunaraðili frá Reykjanesbæ fylgi barninu einnig og sjái til þess að þörfum þess sé sinnt. Nefndarmenn eru sammála um að það henti hagsmunum barnsins best að fjöldi þeirra sem barninu fylgja sé ekki meiri en þörf er á. Þannig telur hópurinn aðkomu barnaverndarnefndar að viðtali við barn sem sækir um hæli vera ómarkvissa, en mælt er fyrir um það fyrirkomulag í 89. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 53/2003.

Leggur starfshópurinn því til að því ákvæði verði breytt verði fallist á það verklag sem lagt er til í þessari skýrslu, sjá nánar í kafla VI.1., hér á eftir. Umönnunaraðili frá félagsþjónustu Reykjanesbæjar eða málsvari barns frá Rauða krossi Íslands myndi kalla til fulltrúa barnaverndarnefndar ef ástæða þætti til afskipta hennar, annarra en að sitja í viðtali, meðan mál barns er til meðferðar. Gert er ráð fyrir að barnaverndarnefnd verði alltaf gert viðvart af þeim sem fer með rannsókn máls þegar svo stendur á að líkur þykja til að finna verði barni varanlegt heimili hér á landi, en barnaverndarnefnd hefði það hlutverk, eftir atvikum í samráði við Barnaverndarstofu, að finna viðeigandi

fósturheimili. Sama ákvæði reglugerðarinnar um málshraða, þ.e. að fyrsta viðtal verði tekið innan tveggja vikna sé þess nokkur kostur, þykir að mati starfshópsins ekki nægileg trygging fyrir þeim málshraða sem þessi sérstöku mál kalla á. Lagt er til að fyrsta viðtal verði tekið þegar í stað.

2. Börn án dvalarleyfis og án umönnunaraðila.

Þá hefur starfshópurinn fjallað sérstaklega um þau börn sem kunna að finnast hér á landi án dvalarleyfis og án foreldra eða forsjáraðila. Telur hópurinn að meðferð mála þessara barna eigi að fara í sama farveg og mál þeirra barna sem sækja um hæli. Meginatriði málanna eru sama eðlis og ábyrgð stjórnvalda felst í að koma börnunum til fjölskyldu sinnar með öruggum hætti. Mál barna sem vilja setjast að hér á landi eða eru send hingað til að setjast hér að eru í eðli sínu sams konar og mál barna sem biðja berum orðum um hæli hér á landi. Þetta mat er í fullu samræmi við viðhorf Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna eins og það birtist í leiðbeiningarriti um börn á flóttu, 1994. Starfshópurinn leggur því til að sá farvegur sem fundinn yrði fyrir börn sem eru hælisumsækjendur yrði nýttur fyrir önnur börn sem eru hér vegalaus.

Þetta á einnig við um börn sem finnast á landamærum, ein eða í fylgd einhvers óviðkomandi, án þess að upplýsingar um heimild foreldra þeirra eða forsjármanna sé fyrir hendi. Afskipti eru höfð af börnum sem fara um Keflavíkurflugvöll og eru ekki í fylgd foreldra eða forsjármanna. Oftast lýkur rannsókn með því að staðreynt er að ferðalagið er í samráði við foreldra og börnin ekki komin til ólöglegar dvalar. Fyrir kemur að rannsaka þurfi nánar samband barns og fylgdarmanns, sérstaklega þegar grunur er um þvingun barns í raun. Rannsókn lögreglu beinist í slíkum tilvikum einnig að því að upplýsa hvernig raunverulega stendur á ferðum barnsins, þ. á m. hvort vísbendingar séu um tengsl við skipulagða glæpastarfsemi. Kallar slík rannsókn á úrræði um umönnun barns meðan á henni stendur. Til þess að þetta sé framkvæmanlegt hefur Útlendingastofnun tekið að sér að semja við Reykjanesbæ um að taka að sér umönnun þessara vegalaus barna gegn umsaminni þóknun fyrir hvert tilvik, með sama hætti og samið hefur verið um fyrir umönnun hælisumsækjenda.

3. Börn sem eru hérlendis án dvalarleyfis.

Starfshópurinn fjallaði einnig um erlend börn án foreldra eða forsjáraðila sem hér eru án dvalarleyfis, en búsett hér í raun, t.d. hjá ættingjum. Vitað er um nokkurn hóp barna hérlendis sem svo hefur verið ástatt um. Vonir eru þó bundnar við að þeim tilfellum fækki að börn séu hér „búsett“ án vitneskju yfirvalda, t.d. vegna þess að með nýrri reglugerð um útlendinga er dvalarleyfi skilyrði fyrir skráningu lögheimilis í þjóðskrá og lögheimili er skilyrði fyrir skólavist, og virkara eftirlit virðist nú haft með lögheimilisskráningu skólubarna en áður, sérstaklega eftir að sveitarfélögin tóku við rekstri grunnskólanna. Væntanlega yrði því sótt um dvalarleyfi fyrir börnin fyrr en áður.

Nauðsyn ber til að tryggja að ábyrgðaraðili verði fyrir hendi meðan ekki hefur verið gengið lögformlega frá dvöl barns hér á landi. Áframhaldandi dvöl yrði ekki ákveðin nema með undanfarandi könnun á aðbúnaði barns. Ábyrgðaraðili myndi vera

barnaverndarnefnd í dvalarsveit, sem gerði strax athugun á því hvort unnt væri að koma barni heim aftur með öruggum hætti, en vísaði máli annars til Útlendingastofnunar til ákvörðunar um dvalarleyfi. Meðal þess sem starfshópurinn leggur til er að sett verði skýr skilyrði í 2. mgr. 34. gr. reglugerðar um útlendinga um það hvenær veita megi barni dvalarleyfi án tengsla við dvalarleyfi forsjármanna. Er í því efni lagt til að veita megi dvalarleyfi ef barn hefur sérstök tengsl við landið eða þá aðila sem það býr hjá hér á landi og lögformlega hefur verið gengið frá því í heimaríki barns að forsjá þess sé hjá umönnunaraðila hér á landi og loks, ef þessi skilyrði eru uppfyllt, að fram fari könnun barnaverndarnefndar á aðstæðum barns og þeirra sem annast það hér á landi. Ef framangreind skilyrði fyrir dvöl barnsins hér á landi eru ekki fyrir hendi eða nauðsynlegar ráðstafanir eru ekki gerðar til að sækja um dvalarleyfi fyrir það þarf að grípa til ráðstafana með það fyrir augum að koma barni til síns heima. Lagt er til að þegar svo stendur á verði rannsókn og meðferð mála þessara barna í sama farvegi og mál annarra vegalausra barna sem skýrsla þessi tekur til, en umönnun eftir atvikum áfram í höndum þess sem barnið býr hjá.

V. Aðgerðaráætlun. Tillögur að málsmeðferð.

Málsmeðferðarferlinu sem lagt er til er lýst myndrænt á fylgiskjali nr. 1. Hér á eftir fer nánari lýsing á því ferli. Er upphafi máls lýst sérstaklega fyrir þá hópa sem áætluninni er ætlað að taka til en þegar kemur að virkjun skipulags falla málin í sama eða hliðstæðan farveg, hina eiginlegu aðgerðaráætlun, sem tekur til málanna allt til enda.

1. Ábyrgð aðila sem koma að ferlinu.

Lögregla ber ábyrgð á rannsókn máls, sem flyst til Útlendingastofnunar eftir að frumrannsókn lýkur. Ef grunur um refsivert athæfi vaknar við frumrannsókn fer lögregla þó eðli máls samkvæmt áfram með þann þátt málsins. Ábyrgð á umönnun barns verður hjá Reykjanesbæ þar til máli lýkur með heimsendingu barns eða varanlegri heimilaðri búsetu í landinu. Barnaverndarnefnd þar sem barn finnst ber ábyrgð á því þar til skipulag hefur verið virkjað. Barnaverndarnefnd ber ábyrgð á ráðstöfun barns í fóstur hér á landi ef ekki tekst að koma því heim og Útlendingastofnun ber við þær aðstæður ábyrgð á að tryggja löglega dvöl barnsins í landinu með útgáfu dvalarleyfis eða veitingu hælís ef það á við.

Lögregla og Útlendingastofnun bera ábyrgð á eftirgrennslan um uppruna barns og möguleikum á heimsendingu, lögregla annast framkvæmd heimsendingar eftir ákvörðun Útlendingastofnunar og ber ábyrgð á henni. Rauði kross Íslands ber ábyrgð á að annast réttindagæslu fyrir barn við meðferð máls þess. Í réttindagæslu Rauða krossins felst viðvera í viðtölum við barn og við birtingu ákvarðana hjá lögreglu og Útlendingastofnun, eftirfylgni og ábendingar um umönnun barns og rannsókn máls, þ. á m. að útvega barni lögmann ef ástæða er til við málsmeðferðina. Rauði krossinn veitir lögreglu aðstoð við leit að forsjáraðilum að beiðni hennar.

Reykjanesbær ber ábyrgð á umönnun barnsins meðan á málsmeðferð stendur. Í því felst m.a. að útvega barni vistunarstað við hæfi og sinna þörfum þess fyrir fæði og klæði auk þess að veita því alhliða félagslega þjónustu, þ. á m. félagsráðgjöf og aðstoð sálfræðings ef það á við. Barni verði útvegaður umönnunaraðili sem fylgi barni í viðtöl og liðsinni því að öðru leyti. Barni skal og veitt heilsugæsluþjónusta og skólalþjónusta eftir því sem við á.

2. Upphaf máls.

a. Sótt er um hæli.

Barn sækir um hæli hjá lögreglu, sem tekur málið þegar til rannsóknar, og skipulag er virkjað. Ef vafi er um aldur fer fram aldursgreining þegar í stað. Ef niðurstaða hennar er að hælisumsækjandinn sé eldri en 18 ára fer meðferð málsins eftir almennum reglum, utan þessarar aðgerðaráætlunar. Barn sem sækir um hæli hjá lögreglu myndi oft gera það á landamærum, eftir atvikum í tilefni af almennu eftirliti lögreglu, en gæti einnig gefið sig fram á lögreglustöð eftir að inn í landið er komið. Þegar mál kemur til lögreglu kann þó að vera að barn hafi áður leitað til annarra aðila hér á landi sem vísa því til lögreglu þegar

í stað. Kann að vera um að ræða t.d. almennan borgara, félagsmálayfirvöld, Rauða kross Íslands, Barnaverndarstofu, barnaverndarnefnd eða Útlendingastofnun. Ef málið kemur til kasta Útlendingastofnunar ber henni, auk þess að vísa máli til lögreglu, að gera tafarlaust þeim aðilum viðvart sem gæta eiga hagsmuna barns eða annast það, Rauða krossi Íslands og félagsþjónustu Reykjanesbæjar. Ef barnaverndarnefnd er gert viðvart um barn sem leitar hælís ber henni að vísa máli til lögreglu, en auk þess að tilkynna um það til Útlendingastofnunar, sem gerir Rauða krossi Íslands viðvart og felur umönnun barnsins Reykjanesbæ. Barnaverndarnefnd getur á þessu stigi einnig gert sjálfstæða rannsókn á atvikum máls er snerta hagi og aðstæður barnsins ef ástæða þykir til.

b. Barn vegalaust án foreldra eða forsjáraðila.

Barn gæti verið uppgötvað á landamærum eða að það geri vart við sig eða sé fundið inni í landinu án forsjáraðila, t.d. eftir ábendingum sem beint er til félagsmálayfirvalda, barnaverndarnefnda, Rauða krossins eða Útlendingastofnunar. Málinu yrði af þessum aðilum beint til lögreglu, en ef barnaverndarnefnd kemur að máli myndi hún einnig gera frumrannsókn á aðstæðum barnsins. Ef t.d. um er að ræða strokubarn gæti barnaverndarnefnd hugsanlega haft úrræði til að koma barni til síns heima, eftir atvikum með aðstoð barnaverndaryfirvalda í heimalandi barnsins.

Rannsókn lögreglu beinist að því hvernig stendur á ferðum barnsins, m.a. hvers vegna barnið er hér eitt án forsjáraðila, hvort um geti verið að ræða barn sem hefur verið yfirgefið hér á landi, götubarn sem engan á að, hvort hugsanlega sé um að ræða smygl á barni eða að það sé hugsanlega fórnarlamb mansals. Ef vafi er um aldur myndi lögregla jafnframt sjá til þess að aldursgreining færi fram. Ef rökstuddur grunur er um brot, svo sem ef barn gæti verið fórnarlamb mansals eða hefur verið smyglað til landsins myndi lögregla rannsaka það sjálfstætt. Málefni barnsins færu hins vegar eftir aðgerðaráætluninni. Ef aðgerðaráætlun á við og skipulagið er virkjað myndi Útlendingastofnun fela Reykjanesbæ umönnun en tilkynna jafnframt Rauða krossi Íslands um málið. Rauði krossinn myndi aðstoða barnið varðandi samskipti við yfirvöld, eftir atvikum aðstoða það við að sækja um dvalarleyfi eða jafnvel hæli ef við á, þ.e. ef barnið er á flótta frá heimaríki vegna ofsókna.

c. Barn í landinu án heimildar.

Athygli yfirvalda á að erlent barn sé „búsett“ í landinu án heimildar getur vaknað af ýmsum ástæðum, t.d. vegna skólagöngu barns eða læknisskoðunar eða vegna tilkynninga til barnaverndarnefndar, félagsmálayfirvalda, Rauða kross Íslands, Útlendingastofnunar eða lögreglu. Eins og í framangreindum tilvikum myndi lögreglu verða gert viðvart og hún taka við rannsókn málsins, en gera ber barnaverndarnefnd í því sveitarfélagi þar sem barn finnst viðvart einnig. Sú barnaverndarnefnd myndi gera frumrannsókn, sem lyti bæði að aðstæðum barnsins á heimili þess og úrræðum til að koma því til forsjáraðila og aðstoða það við að komast heim þegar hagsmunum barnsins er augljóslega best borgið með þeim hætti. Þeim sem barn býr hjá yrði leiðbeint um umsókn um dvalarleyfi fyrir barnið, en barnið er á ábyrgð barnaverndarnefndar í sveitarfélaginu þar sem það dvelst og félagsmálaráðuneytið endurgreiðir sveitarfélagi útlagðan kostnað vegna barnsins, á grundvelli 15. gr. barnaverndarlaga, þar til skipulag hefur verið virkjað. Við virkjun skipulags yrði Rauða krossi Íslands yrði gert viðvart, sem myndi einnig aðstoða við

umsókn um dvalarleyfi ef við á og við leit að forsjáraðilum. Þá færist ábyrgð á barni til Reykjanesbæjar og Útlendingastofnun greiðir kostnað vegna þess. Ef barn teldist búa við viðunandi aðstæður að mati barnaverndarnefndar í sveitarfélaginu þar sem það dvelst, gæti Reykjanesbær ákveðið að barnið dveldi þar áfram meðan mál þess væri til rannsóknar. Rannsókn lögreglu beinist, auk þess að staðreyna að um barn sé að ræða, að því hvernig á dvöl barnsins hér stendur, hugsanlegum brotum sem því tengjast og leit að forsjáraðilum.

3. Skipulag virkjað.

Ef mál fellur undir aðgerðaráætlunina er skipulag virkjað.

Umönnun barns er falin Reykjanesbæ, meðferð máls er flýtt svo sem verða má. Barn fær læknisskoðun strax og mat fer fram á þeim þörfum þess sem sinna þarf meðan mál er til meðferðar og sér umönnunaraðili um útvegum þeirrar þjónustu.

Rauða krossi Íslands er tilkynnt um mál og fulltrúi hans fylgir barni í viðtöl. Lögregla útvegar hæfan túlk sem barnið getur treyst og fylgir máli þess frá upphafi til enda. Í viðtölum verða notaðar sérstakar spurningar sem ætlaðar eru börnum án forsjáraðila.

Frumrannsókn lögreglu beinist að rannsókn á ferðaleið barns, ferðaskilríkjum eða öðrum skilríkjum, og reynt er að staðreyna hvert barnið er. Í því skyni m.a. er ljósmynd tekin af barni og fingraför af þeim sem eldri eru en 14 ára. Slíkar rannsóknaraðgerðir og öll viðtöl við barn fara fram í samvinnu við umönnunaraðila.

Að lokinni frumrannsókn sendir lögregla Útlendingastofnun mál hvort sem sótt er um dvalarleyfi eða hæli. Lögregla heldur þó sjálfstætt áfram rannsókn vegna gruns sem vaknar um brot í tengslum við málefni barnsins. Jafnframt heldur lögregla áfram leit að forsjáraðilum ef þeirri rannsókn er ekki lokið þegar mál er sent Útlendingastofnun.

Lögregla leitar aðstoðar þeirra sem við á við leit að forsjáraðilum, t.d. yfirvalda í öðrum ríkjum eða til Rauða kross Íslands, sem ber þá að virkja alþjóðlega leitarþjónustu sem hann á aðild að og leita aðstoðar annarra félagasamtaka sem að gagni geta komið í því skyni að finna foreldra barns. Ef rannsókn málsins leiðir til þess að forsjáraðilar finnast og samkvæmt mati Útlendingastofnunar er talið óhætt að senda barnið til þeirra er það gert, nema til greina komi að veita barninu hæli hér á landi.

Ef forsjáraðilar finnast í ríki sem er aðili að Dublinar reglugerð Evrópusambandsins má þó senda barn til þess ríkis þótt hælisleitning kæmi til greina, en samkvæmt reglugerðinni skal meðferð hælisumsóknar fylgdarlauss ólöggráða barns fara fram í því ríki þar sem aðstandandi þess er löglega staddur, að því tilskildu að slíkt samræmist hagsmunum barnsins. Barn yrði þó ekki sent til annars ríkis á grundvelli Dublinar reglugerðarinnar nema tryggt sé að það ríki taki við barninu og veiti því viðeigandi þjónustu. Ef engir aðstandendur barns eru fyrir hendi bera íslensk stjórnvöld ábyrgð á úrlausn umsóknar þess um hæli.

Ef til greina kemur að annað aðildarríki skuli taka hælissókn til meðferðar skal barni leiðbeint um afleiðingar slíkra málalykta og Rauða krossi Íslands tilkynnt um það sérstaklega að það komi til greina. Sama á við ef Útlendingastofnun telur koma til greina að ljúka máli án frekari rannsóknar með synjun um hæli á þeim grundvelli að augljóst þyki að umsækjandi sé ekki flóttamaður. Myndi Rauði krossinn í slíkum tilfellum aðstoða barnið við að sækja um dvalarleyfi í stað hæliss. Umönnun barns færi eftir sem áður að því skipulagi sem hér er lagt til.

Ef umsókn barns um hæli fær efnismeðferð stýrir Útlendingastofnun rannsókn með viðtölum við barn um ástæður flóttu og annað sem skipt getur máli. Útlendingastofnun úrskurðar á grundvelli upplýsinga sem barnið hefur veitt og á grundvelli upplýsinga sem stofnunin hefur aflað um aðstæður barnsins og mannréttindamál í heimalandi þess. Synjun umsóknar og brottvísun helst í hendur við niðurstöðu leitar að forsjáraðilum. Barn verður þannig aldrei sent brott nema öruggt sé um móttökur. Ef hæli er veitt fær barn stöðu flóttamanns og barnaverndarnefnd ráðstafar því í fóstur, aðlögun barnsins er einnig á ábyrgð Flóttamannaráðs og ríkið greiðir fyrir fóstur þess og þjónustu. Ef dvalarleyfi er veitt ráðstafar barnaverndarnefnd barninu í fóstur. Starfshópurinn leggur til að ríkið greiði þá einnig kostnað af fóstri, en breyta þarf barnaverndarlögum til að það verði framkvæmanlegt eins og fram er komið.

4. Lok máls.

1. Útlendingastofnun veitir barni pólitískt hæli, barn fær réttarstöðu flóttamanns og barnaverndarnefnd ráðstafar barni í fóstur. Flóttamannráði er tilkynnt um þá niðurstöðu.
2. Útlendingastofnun veitir dvalarleyfi af mannúðarástæðum og barnaverndarnefnd ráðstafar barni í fóstur.
3. Forsjáraðili finnst og getur tekið við barni, barni komið heim, embætti Ríkislögreglustjóra annast útvegum ferðaskilríkja ef þörf er á og fylgir barni heim, eftir atvikum í samvinnu við barnaverndarnefnd eða Rauða kross Íslands.
4. Forsjáraðili finnst en vill ekki taka við barni eða aðstoða við heimkomu þess. Útlendingastofnun á þá mat um hvort barn er engu að síður sent heim, þar getur aldur barns skipt sköpum og þau atvik sem leiddu til þess að barn er á Íslandi.

VI. Tillögur um reglugerð um útlendinga, nr. 53/2003, og verklagsreglur.

1. Breyting á 4. mgr. 89. gr. reglugerðar um útlendinga.

Ákvæðið hljóðar svo:

„Hafi umsækjandi undir 18 ára aldri komið til landsins án foreldra eða forsjármanna skal haft samband við barnaverndaryfirvöld í því umdæmi þar sem umsókn er til meðferðar. Full-trúi barnaverndaryfirvalda skal vera viðstaddur viðtalið og kemur fram sem forsvarsmáður eða fulltrúi umsækjanda. Taka ber viðtalið innan hálfis mánaðar eftir að umsókn var lögð fram, sé þess nokkur kostur.“

Eins og fram kemur í kafla IV.1. hér að framan telur starfshópurinn rétt að framangreindu ákvæði reglugerðarinnar verði breytt á þann veg að hafa skuli samband við barnaverndaryfirvöld í því umdæmi þar sem umsókn er til meðferðar ef ástæða þykir til. Með sama hætti félli niður skylda fulltrúa barnaverndaryfirvalda til að vera viðstaddur viðtalið og koma fram sem forsvarsmáður eða fulltrúi umsækjanda.

Eins og fram hefur komið telur starfshópurinn heppilegra að fulltrúi félagsþjónustu Reykjanesbæjar, sem annast um barnið, fylgi því í viðtöl ásamt fulltrúa Rauða krossins, heldur en fulltrúi barnaverndarnefndar sem hefur ekki annað hlutverk en sitja í viðtalinu. Það hlutverk er að mati starfshópsins ekki í fullu samræmi við tilgang og skyldur barnaverndarnefnda yfirleitt, þar sem umsókn um hæli eða dvalarleyfi er ekki barnaverndarmál í sjálfu sér. Leggur starfshópurinn þó áherslu á að barnaverndarnefnd verði gert viðvart ef ástæða þykir til að huga að velferð barnsins sérstaklega. Þá er einnig brýnt að barnaverndarnefnd sem fær það hlutverk að ráðstafa barni í föstur ef ekki tekst að koma því til síns heima, verði gert viðvart tímanlega um hugsanlega þörf á fösturheimili.

Þá leggur starfshópurinn til að í stað tímamarkanna sem tiltekin eru í ákvæðinu, tvær vikur, verði skylt að taka fyrsta viðtal þegar í stað. Tvær vikur eru langur tími fyrir barn og leggur starfshópurinn á það áherslu að meðferð mála af þessum toga verði svo hröð sem kostur er.

2. Breyting á 2. ml. 2. mgr. 34. gr. reglugerðar um útlendinga.

Málsliðurinn hljóðar svo:

„Útlendingur yngri en 18 ára getur að jafnaði einungis fengið dvalarleyfi í tengslum við dvalarleyfi foreldris eða forsjáraðila.“

Orðin að jafnaði verður að túlka svo að vikið verði í undantekningartilvikum frá þeirri reglu að barn fái ekki dvalarleyfi nema í tengslum við dvalarleyfi foreldris eða forsjáraðila. Engar vísbendingar er þó að finna í ákvæðinu um það hvenær það geti átt við.

Svo sem fram kemur í kafla IV.3. hér að framan leggur starfshópurinn til að bætt verði við ákvæðið með skýrum hætti hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til að veita megi barni dvalarleyfi án tengsla við dvalarleyfi foreldra eða forsjáraðila hér á landi. Ef skilyrði eru ekki fyrir hendi til að veita barni dvalarleyfi myndu málefni barnsins fara að því skipulagi sem lagt er til í þessari skýrslu að gildi um vegaláus börn. Telur hópurinn brýnt að ekki leiki vafi á því hver skilyrðin eru. Lagt er til að þau verði þessi:

1. Barn hafi sérstök tengsl við landið eða þá aðila sem það býr hjá hér á landi og
2. lögformlega hafi verið gengið frá því í heimaríki þess að forsjá þess flytjist til þess aðila sem annast það hér á landi og
3. fram hafi farið könnun barnaverndarnefndar í því umdæmi sem barnið dvelst hér á landi á aðbúnaði barns og aðstæðum.

3. Nýtt ákvæði í reglugerð og verklagsreglur.

Loks leggur starfshópurinn til að sett verði sérstakt ákvæði í reglugerð um útlendinga um meðferð mála er varða vegaláus börn sérstaklega og um umönnun þeirra. Leggur hópurinn til að ákvæðið verði sniðið að þeim tillögum sem fram koma í þessari skýrslu um verklag.

Þá leggur hópurinn til að Útlendingastofnun verði falið að setja verklagsreglur, byggðar á þeim tillögum sem hér hafa verið settar fram, sem geti orðið hluti af samningi stofnunarinnar og félagsþjónustu Reykjanesbæjar um umönnun barnanna. Enn fremur verði ríkislögreglustjóranum falið að setja reglur á grundvelli tillagnanna og kynni þær lögreglustjórunum.

VII. Lokaorð.

Starfshópurinn er á einu máli um að meginverkefni stjórnvalda varðandi erlend börn sem stödd eru hér á landi án foreldra eða forsjáraðila, sé að finna uppruna þeirra og sameina þau fjölskyldu þeirra í heimalandi með öruggum hætti. Nauðsynlegt er að meðferð málanna taki eins skamman tíma og nokkur kostur er á og að varanlegar lausnir á ráðstöfun barnanna komi til framkvæmdar eins fljótt og auðið er.

Ef ekki reynist unnt að sameina barn og fjölskyldu þess í heimalandinu á ný, þarf að finna því viðeigandi frambúðarheimili hér á landi. Það yrði í höndum barnaverndaryfirvalda en Útlendingastofnun getur veitt barni dvalarleyfi af mannúðarástæðum á grundvelli 2. mgr. 11. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002, við slíkar aðstæður, eða hæli ef barn á rétt á hæli á grundvelli Flóttamannasamningsins. Um kostnað af slíkri fósturráðstöfun er fjallað í kafla III.2 í þessari skýrslu, en starfshópurinn leggur til að hann greiðist úr ríkissjóði. Verði á það fallist þarf að laga ákvæði barnaverndarlaga, nr. 80/2002, að þeirri ákvörðun.

Í vinnu hópsins var lögð áhersla á að nota þau úrræði og verkferla sem fyrir eru hér á landi og laga að þeim sérstöku þörfum sem fyrir hendi eru í þessum málum. Haft var að leiðarljósi að beitt yrði einstaklingsbundnum aðferðum og þarfir barnanna sætu í fyrirrúmi. Niðurstaða hópsins, um að fara megi með sama hætti með mál barna sem finnast dvalarleyfislaus hér á landi án foreldra og forsjáraðila og þeirra sem sækja um hæli á grundvelli Flóttamannasamningsins, endurspeglar þetta viðhorf. Nokkur munur er á þeim verkferlum sem lagðir eru til hér og þeim sem tíðkast í nágrannalöndunum, þar sem sérreglur gilda aðeins um meðferð mála barna sem sækja um hæli. Starfshópurinn hefur að leiðarljósi að þær séríslensku lausnir sem lagðar eru til tryggi ekki síður en aðrar aðferðir rétt og öryggi þeirra barna sem um ræðir.

Reykjavík, 7. apríl 2004,

Starfshópur um vegalaus börn,

Kristrún Kristinsdóttir, tilnefnd af dómsmálaráðuneytinu, formaður starfshópsins,
Þorgerður Benediktsdóttir tilnefnd af félagsmálaráðuneytinu,
Hrefna Friðriksdóttir tilnefnd af Barnaverndarstofu,
Jóhann R. Benediktsson sýslumaður á Keflavíkurflugvelli,
Steinar Dagur Adolfsson tilnefndur af Ríkislögreglustjóranum,
Georg Kr. Lárusson, forstjóri Útlendingastofnunar,
Davíð Lynch tilnefndur af Rauða krossi Íslands

Afskipti yfirvalda af erlendum vegalausum börnum

