

# VEGA

## Handbók: Börn á flugvöllum

BÖRN Í ÁHÆTTUHOPI Á FERÐALAGI  
LEIÐBEININGAR FYRIR LANDAMÆRAVERÐI





# **VEGA**

## **Handbók:**

# **Börn á flugvöllum**

**BÖRN Í ÁHÆTTUHÓPI Á FERÐALAGI  
LEIÐBEININGAR FYRIR LANDAMÆRAVERÐI**



Plac Europejski 6  
00-844 Warsaw, Poland

Tel. + 48 22 205 95 00  
Fax + 48 22 205 95 01

frontex@frontex.europa.eu  
www.frontex.europa.eu

© Frontex, 2015  
Varsjá, júní 2015

**Prentútgáfa:**  
TT-02-17-558-IS-C  
ISBN 978-92-95213-23-4  
doi:10.2819/68871

**PDF:**  
TT-02-17-558-IS-N  
ISBN 978-92-95213-31-9  
doi:10.2819/93484

# Efnisyfirlit

Hvernig á að nota þessa handbók #5

Formáli #7

## 1. Skilgreiningar #11

- 1.1. Barn #13
- 1.2. Börn á faraldsfæti í hættu #13
- 1.3. Börn í fylgd #15
- 1.4. Börn án fylgdar #15
- 1.5. Aðskilin börn #16
- 1.6. Mansal á börnum #17
- 1.7. Smygl á börnum #18
- 1.8. Hagsmunir barnsins #20
- 1.9. Vernd og tilvísanakerfi þjóða #21

## 2. Verklagsreglur #23

- 2.1. Kynning #25
- 2.2. Samskipti við börn #26
- 2.3. Að vera með barni á landamærasvæði #29

## 3. Börn í fylgd og aðskilin börn #31

- 3.1. Á leið í eftirlit og við fyrsta stigs skoðun #33
- 3.2. Annars stigs skoðun #37
- 3.3. Eftirlit á gegnumferðarsvæði og við hlið #42
- 3.4. Endanlegar ákvarðanir og tilvísanir #42

## 4. Börn án fylgdar #45

- 4.1. Á leið í eftirlit og við fyrsta stigs skoðun #47
- 4.2. Annars stigs skoðun #49
- 4.3. Endanlegar ákvarðanir og tilvísanir #50



## **5. Viðbótarupplýsingar #53**

5.1. Gagnasöfnun #55

5.2. Gagnavernd #55

5.3. Sendifulltrúar þriðja lands #56

5.4. Vinnureglur flugrekenda til að eiga við fylgdarlaus börn #56

## **6. Vernd og tilvísanakerfi þjóða #57**

## **7. Orðalisti #63**

## Hvernig á að nota þessa handbók

Tillögurnar í þessari handbók miða að því að auka meðvitund landamæravarða þegar kemur að ólögráða börnum sem eru að fara fljúgandi yfir ytri landamæri Evrópusambandsins, hvort sem þau eru í fylgd með fullorðnum eður ei. Þetta getur bætt ferlið við að bera kennsl á börn sem eru í hættu á flugvöllum, um leið og réttindi þeirra eru tryggð og gripið er til aðgerða gegn glæpsamlegum ógnum við velferð þeirra.

Þessi handbók inniheldur viðeigandi aðgerðir fyrir eftirlit við komu, á ferð og við útgöngu, sem ekki gerir ráð fyrir þeim sjaldgæfa möguleika að á staðnum séu starfsmenn sem eru sérfræðingar í réttindum barna eða barnavernd. Leiðbeiningarnar leitast líka við að endurspegla og tryggja ávallt nálgun sem byggir á réttindum barnsins og hafa um leið í huga þær praktísku þarfir og skyldur sem fylgja störfum landamæravarða.

Þessi handbók er skrifuð fyrir reynda landamæraverði og er hugsuð út frá hagsmunum barnsins og barnavernd á landamærum.

Leiðbeiningunum skal framfylgt:

- ♦ samkvæmt reglum viðkomandi ríkis og valdi viðeigandi landamærayfirvalda;
- ♦ með það í huga að aðgerðir sem Frontex leggur til taka mið af öllu sem gerist við landamæravörslu fram að því augnabliki sem, eftir aðstæðum, raunhæfur grunur vaknar um að barn kunni að vera í hættu. Eftir það, skal tilvísanaregluverkið og frumrannsókn gilda í samræmi við viðeigandi landslög um að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali og til að vernda varnarlausu einstaklinga, sérstaklega hagsmuni barnsins, sem verður að vera í forgangi, ásamt *meginreglunni um að vísa*



*fólki ekki aftur þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu<sup>1</sup>  
(non-refoulement).*

Öllum landamæravörðum sem málið varðar er boðið að meta þessar leiðbeiningar á vettvangi og senda tillögur og athugasemdir á eftirfarandi netfang Frontex:  
VEGA.Children@frontex.europa.eu.  
Efni: „VEGA barnahandbók, athugasemdir.“

- 
- 1 Refoulement þýðir brottvísun þeirra sem hafa rétt á að vera skilgreindir sem flóttamenn. Meginreglan um non-refoulement var fyrst skjalfest árið 1951 í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna (CRSR), grein 33(1) þar sem stendur að „Ekkert aðildarríki skal vísa flóttamanni brott eða endursenda [‘refouler’ á frönsku] hann á nokkurn hátt til landamæra ríkis, þar sem lífi hans eða frelsi mundi vera ógnað vegna kynþáttar hans, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana.“



## Formáli

Börn, sökum aldurs síns og þroskastigs, eru í meiri hættu á að vera misnotuð en fullorðnir. Alþjóðlegir glæpahringir tengdir ólöglegum fólksflutningum hafa orðið sífellt háþróaðri undanfarin 20 ár. Smygl og mansal á börnum er þess eðlis að erfitt er að setja fram nákvæmar tölur en flestir greinendur eru sammála um að landamæraglæpum af þessari tegund hefur fjölgað (alþjóðleg skýrsla fíkniefna- og afbrotamálaskrifstofu Sameinuðu þjóðanna (UNODC) árið 2012 sýnir að 27% þeirra fórnarlamba mansals uppgötvuðust á árunum 2007 til 2010 voru börn, samanborið við 20% á tímabilinu 2003 til 2006). Síðasta tölfræðiskýrsla Eurostat, sem var gefin út árið 2014, sýnir að 17% aldursgreindra fórnarlamba mansals í Evrópusambandinu voru á aldrinum 12 og 17 ára.

Til viðbótar hefur hvert land sína túlkun og flokkun á hvaða áhrif landamæraglæpir hafa á börn.

Í þessu samhengi er helsta hlutverk landamæravarða að bera kennsl á hvaða börn eru helst í hættu. Landamæraverðir gegna líka lykilhlutverki við að tryggja að þessi börn, óháð aldri þeirra, sé vísað til viðeigandi yfirvalda og samtaka sem bera í kjölfarið ábyrgð á vernd þeirra og velferð, um leið og þeir finna og stöðva aðgerðir milligöngumanna, smyglara og/eða þeirra sem stunda mansal. Upplýsingarnar sem safnast í þessu ferli gegna oft lykilhlutverki í aðgerðum lögreglu við að uppræta alþjóðlega glæpahringi.

Það er ekki auðvelt að henda reiður á glæpamönnum og síbreytilegum vinnubrögðum þeirra. Það að koma auga á barn í hættu krefst sérhæfðar kunnáttu sem skortir oft þeim hinum fjölmörgu stöðum þar sem fólk kemur inn í Evrópusambandið.



Við það bætist að meðhöndlun varnarlausra barna, þar með talið hvernig best sé að tala við þau og ávarpa þau og hvernig eiga megi við þau án þess að brjóta á heilindum þeirra, réttindum eða hagsmunum, er erfitt mál í flestum löndum heimsins sem er áskorun á öllum landamæravarðastöðvum.

Tilgangur þessarar handbókar er að takast á við þessi vandamál og styðja við lykilaðferðir þegar kemur að því að bera kennsl á börn á ferðalagi sem eru í hættu og með tilliti til hvenær tilvísanir til viðeigandi yfirvalda eru virkjaðar. Það hafa verið gerðar margar rannsóknir á velferð, verndun og ráðstöfun barna sem talin eru í hættu, en í engum þeirra hafa komið fram sérstakar praktískar leiðbeiningar um löggæslu. Og engin þeirra hefur miðlað sýn á landamærastarfsemi til landamæravarða, sem leika oft lykilhlutverk í að hafa frumkvæði að þessum ferlum og að up-þræta þá glæpahringi sem um ræðir.

Megintilgangur þessarar handbókar er að auka skilvirkni „verndar barna á ferðalagi“ á virkan og ítarlegan hátt.

Með því að leita til þekkingar helstu sérfræðinga Evrópu sem og í samansafnaða reynslu tuga landamæravarða, þá inniheldur þessi handbók allt sem viðkemur eftirliti við komu, á ferð og við útgöngu og varðar ólöglega fólksflutninga og landamæraglæpi sem varða börn á flugvöllum.

Þetta efni er sérstaklega sett fram þannig að það sé auðvelt fyrir landamæraverði í framkvæmd og er sérniðið fyrir löggæslu, um leið og það fjallar um það sem skiptir máli varðandi heilindi barna og þá vernd sem þau þurfa.

Þótt handbókin sé aðallega sniðin að landamæragæslu þá ætti hún einnig að koma öðrum að gagni, s.s. starfsfólki flugvalla og flugfélaga, sem bera ábyrgð á börnum sem ferðast án fylgdar fullorðinna, sem og fyrir starfsfólk móttökumiðstöðva og an-



## FORMÁLI

narra þjónustumiðstöðva og stofnana, bæði opinberra og í einkaeigu, sem gætu fundið tillögur um hvernig takast eigi á við það erfiða málefni sem börn í hættu er.



# 1. Skilgreiningar





Í þessari handbók eru eftirfarandi skilgreiningar notaðar:

## 1.1. Barn

Í samræmi við viðeigandi alþjóðlega og evrópska lagastaðla og reglugerðir er barn hver sú manneskja sem er undir 18 ára aldri, nema þar sem viðeigandi lög um börn telja þau fullorðin fyrr.

Venjulega má skilja hugtakið „undir lögdri“ sem alla einstaklinga undir 18 ára aldri. Flest flugfélög flokka líka börn undir 3 ára aldri sem „ungbörn“. En það sem skiptir máli í raun er að skilja hver skjólstæðingurinn er en ekki hvað skuli kalla hann.

Þegar aldur einstaklings er á reiki og ástæða er til að ætla að hann gæti verið barn, þá skal koma fram við hann sem slíkt, og ef þörf krefur, bjóða tafarlaust upp á aðstoð, stuðning og vernd þar til formleg aldurskönnun hefur verið framkvæmd (t.d. ályktun um lægri aldur). Þess vegna, sé einhver vafi á ferð, skal ávallt gera ráð fyrir að um barn sé að ræða og haga málsmeðferð samkvæmt því.

## 1.2. Börn á faraldsfæti í hættu

Börn eru, eðli málsins samkvæmt, varnarlausari en fullorðnir. Börn treysta, í mismunandi mæli eftir aldri og þroska, á fullorðna til þess að mæta grunnþörfum þeirra. Sum börn sem ferðast yfir ytri landamæri Evrópusambandsins eru varnarlausari en önnur. Þegar þeim eru ekki tryggð nægileg umönnun og vernd eða ef réttur þeirra sem barna er í hættu þá eru þau skilgreind sem „börn í hættu.“ Þessi börn verða forgangsmál fyrir landamæraverði, þótt það sé aldrei auðvelt að dæma um þetta, jafnvel fyrir þá reyndustu í faginu.



Samstarfshópur um börn á faraldsfæti<sup>2</sup> hefur samþykkt skilgreiningu á því hvenær börn skulu álitin vera „á faraldsfæti“. Hópurinn kom sér saman um víða skilgreiningu, sem tekur til barna með mjög mismunandi bakgrunn og með mismunandi lífsreynslu. Skilgreiningin er svohljóðandi: „Þau börn sem ferðast af ýmsum ástæðum, bæði sjálfviljug eða ekki sjálfviljug, innan landa eða á milli landa, með eða án foreldra eða forráðamanna, þar sem ferðalög þeirra, þótt þau kunni að skapa tækifæri, geta einnig skapað þeim hættu (eða aukna hættu) með efnahagslegri eða kynferðislegri misnotkun, misbeitingu, vanrækslu og ofbeldi. Börn verðar fyrir sérstakri hættu í kjölfar fólksflutninga.“

Börn í hættu eru almennt skilgreind sem þau sem skortir vernd og umönnun og þar sem grunnþörfum og velferð (matur, vatn, fót, skjól, lyf o.s.frv.) þeirra er ekki sinnt. Það getur leitt til þess að þau ná aldrei fullum þroska, líkamlega, félagslega, tilfinningalega eða andlega. Í slíkum aðstæðum eru þau sérstaklega varnarlaus og eiga á hættu að vera misnotuð, hvort sem er af smygj- eða mansalshringjum eða af eigin foreldrum eða fjölskyldu.

Börn í hættu telja börn sem búa við fátækt, munaðarlaus börn, götubörn, börn í vinnu, börn sem hafa orðið fyrir áhrifum af vopnuðum bardögum og barnahermenn, börn með HIV/alnæmi, kynferðislega misnotuð börn eða börn sem misnotuð hafa verið á annan hátt, og börn með fötlu. Það eru nærri óteljandi hlutir sem geta leitt til þess að börn verða jaðarsett, brennimerkt eða þeim mismunað og það getur verið mjög breytilegt eftir þjóðfélögum.

---

2 Samstarfshópur um börn á ferðalagi var stofnaður árið 2011 og eftirtalдар stofnanir eiga hlutdeild í honum: Alþjóðavinnuálastofnunin (ILO), Alþjóðafólksflutningastofnunin (IOM), Plan International, Barnaheill (Save the Children), Terre des Hommes alþjóðasamtökin, Afríkusamtök vinnandi barna og ungmenna (AMWCY/MAEJT), Umhverfisaðgerðapróunarhópur þriðja heimsins (ENDA), flóttamannafulltrúi Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) og World Vision International.



Mismunandi ógnir sem hafa áhrif á börn eru mjög fjölbreytilegar (smygl, mansal, hvort sem er fyrir nauðungarvinnu, nauðungarbeti eða þau séu neydd í aðra glæpastarfsemi o.s.frv.) og það er erfitt að flokka þær.

Mörg börn eru viðkvæm fyrir fleiri en einni hættu og varnarlaus á fleiri en einn hátt, sem eykur varnarleysi þeirra og erfiðleikana við að meta áhættuna (sem niðurstöðu varnarleysis og ógnar). Til dæmis eru fylgdarlaus og aðskilin börn (sjá kafla 1.4 og 1.5) meðal þeirra sem eru talin sérstaklega varnarlaus gagnvart hættunni á að vera smyglað, vera misnotuð eða lenda í ofbeldi eða nauðung.

Börn eru oftast ekki fær um að orða skýrt eða útskýra stöðu sína (sem er áréttað af UNHCR).

### 1.3. Börn í fylgd

Þetta eru börn undir 18 ára aldri sem eru í fylgd með að minnsta kosti einu foreldri eða einum forráðamanni.

### 1.4. Börn án fylgdar

Börn án fylgdar (*unaccompanied minors, UAM*) eru þau sem eru aðskilin frá báðum foreldrum og öðrum ættingjum eða öðrum fullorðnum sem bera ábyrgð á þeim og eru ekki í umönnun fullorðinna, hvorki samkvæmt lögum né hefðum.

Börn sem eru yfirgefin eftir að þau koma inn á umráðasvæði ríkis, sem getur gerst, til dæmis, á þeim stutta tíma sem líður frá því að flugvél lendir og þangað til þau koma að innflytjendaskrifstofu flugvallarins, eru líka skilgreind sem börn án fylgdar.



Þessi börn skulu njóta fullrar verndar svo framarlega sem þau eru ekki sett í fylgd fullorðinna, hvort sem er vegna laga eða hefða.

## 1.5. Aðskilin börn

Aðskilin börn eru þau sem eru aðskilin frá báðum foreldrum eða frá þeim sem síðast var forráðamaður þeirra en ekki endilega aðskilin frá öðrum ættingjum. Þau gætu því verið börn í fylgd með öðrum fullorðnum fjölskyldumeðlimum (t.d. eldri frænda eða ömmu eða afa).

Öll börn, sérstaklega þau varnarlausustu, eins og fylgdarlaus og aðskilin börn, eiga rétt á að vernd þeirra sé tryggð. Viðbragðs-ráðstafanir eru m.a.: að borin séu almennileg kennsl á börnin þegar þau koma að landamærastöð eða um leið og yfirvöld verða áskynja um dvöl þeirra í landinu; tafarlaus skráning og ákvörðun um mögulega tilvist alþjóðlegrar verndar (þar með talin að vísa fólki ekki aftur þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*)) og, ef þarf, fjölskyldumeðlimir séu leitaðir uppi þegar slíkt er mögulegt eða skipaður sé forráðamaður og lagalegur fulltrúi; umönnunar- og gistiúrræði leyst; fullur aðgangur að menntun, heilbrigðisþjónustu og fullnægjandi lífskjörum; auðveldað aðgengi að málsmeðferð hælisleitenda þar sem það á við; og tryggt aðgengi að annars konar vernd<sup>3</sup>.

Allar ákvarðanir sem teknar eru varðandi þessi varnarlausu börn skulu taka mið af sérstakri stöðu þeirra sem og landslögum og reglum á hverjum stað, flóttamannalögum og alþjóðlegum man-

<sup>3</sup> Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna, almenn athugasemd númer 6 (2005) um meðferð fylgdarlausra barna og aðskilinna barna utan upprunalands síns.

núðar- og mannréttindalögum. Grunnreglan um vernd og velferð barna skal ávallt vera það sem fyrst er haft í huga þegar kemur að meðferð þessara barna hjá innflytjendayfirvöldum, lögreglu og öðrum sérfræðingum sem koma að máli þeirra.

Óháð eftirfarandi flokkunum eiga öll börn rétt á að sækja um hæli og að ákvarðað sé um hagsmuni þeirra, þeir metnir og tryggðir. Ef einhverjar efasemdir eru um raunverulegan aldur barnsins sem um ræðir þarf að tryggja málið sé sett í **viðurkennt aldursgreiningarferli**.

Samkvæmt lögum Evrópusambandsins geta áhyggjur af fólksflutningum og stöðu þeirra ekki verið ástæða til að neita neinum um verndaraðgerðir, þar með talið leyfi til þess að koma inn í eða dvelja í Evrópusambandsríki.

## 1.6. Mansal á börnum

Mansal er skilgreint af tilskipun ESB um mansal sem útvegum, flutningum, hýsing eða viðtaka einhvers, í þessu tilviki barna, þ.m.t. skipti á eða flutning á stjórn yfir þeim börnum í þeim tilgangi að hagnýta sér þau<sup>4</sup>.

Þetta getur gerst með valdbeitingu eða hótun um valdbeitingu eða annars konar þvingun, brottnámi, svikum, blekkingum, misnotkun valdastöðu eða misnotkun á varnarleysi eða með að af-

---

4 Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/36/ESB frá 5. apríl 2011 um að koma í veg fyrir og berjast gegn mansali og vernda fórnarlömb þess, og um niðurfellingu á rammaákvörðun ráðsins 2002/629/DIM (Grein 2(1)). Grein 2(3) skilgreinir tilgang með hagnýtingu sem inniheldur „að lágmarki að nýta sér vændi annarra og aðrar gerðir kynferðislegrar þrælkunar, vinnuþrælkunar eða neyða til að þjónusta, að meðtöldu betli, þrældómi eða aðgerðum svipuðum þrældómi, ánauð, neyða til glæpastarfsemi og fjarlægning líffæra.“



henda eða taka á móti greiðslu eða umbun til að fá samþykki þess að ein manneskja hafi vald yfir annarri.

Hins vegar er grein 2(5) um tilskipun um smygl mjög skýr: Ef lokatakmarkið er að misnota barn er mansal refsiverður glæpur, jafnvel þótt engin af ofangreindum aðferðum hafi verið notuð.

Mansal á börnum er ekki glæpur sem er bundinn við landamæri. Tilgangur glæpastarfseminnar er misnotkun á börnum; mansal á börnum getur átt sér stað innan landamæra eins ríkis.

Til viðbótar við að vera fórnarlömb mansals kunna sum börn einnig að þurfa á annars konar alþjóðlegri vernd að halda, eins og til dæmis hæli. Börn hafa sama rétt og fullorðnir á að verða ekki vísað aftur þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*). Þessi réttindi eru fest í sessi í *regluverki*<sup>5</sup> Evrópusambandsins um hæli.

## 1.7. Smygl á börnum

Smygl á börnum er öflun, beint eða óbeint, fjárhagslegra tekna eða annars konar tekna á ólöglegri komu barns til lands þar sem barnið er hvorki ríkisborgari né með fasta búsetu<sup>6</sup>.

Þótt þessi gerð glæpa eigi sumt sameiginlegt með mansali á börnum, þá skyldi ekki rugla þessu saman.

- 5 Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/95/ESB frá 13. desember 2011 um kröfur, sem ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar þurfa að uppfylla til að njóta alþjóðlegrar verndar, um samræmda réttarstöðu flóttamanna eða fólks sem á rétt á viðbótarvernd og um efni þeirrar verndar sem veitt er.
- 6 Byggt á bókuninni gegn smygli á farandfólki á landi, sjó eða lofti, sem er viðbót við samning Sameinuðu þjóðanna sem fjallar um aðgerðir gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri glæpastarfsemi (Palermo-bókunin 2000).

- ♦ Tilgangur mansals er að misnota manneskju og telst glæpur gegn þeirri manneskju. Tilgangur smyglis er sá að flytja fólk yfir landamæri eftir ólöglegum leiðum og er talið glæpur gegn fullveldi ríkis.
- ♦ Mansal felur í sér þá ætlun að misnota fólk eftir komu þeirra til lands, á meðan hlutverki smyglara lýkur venjulega um leið og viðskiptavinurinn kemur til áætlaðs komulands.
- ♦ Mansal getur átt sér stað bæði innan landamæra og á milli landamæra en við smygl þarf að fara yfir landamæri.
- ♦ Koma barns inn í land getur verið lögleg eða ólögleg þegar kemur að mansali, á meðan smygl einkennist venjulega af ólöglegri innkomu.
- ♦ Þegar um fullorðna er að ræða er mansal venjulega framkvæmt með þvingunum eða blekkingum. Þessu er yfirleitt öfugt farið með smygl: þeim sem er verið að smygla eru nánast alltaf með samkomulag við smyglarana. Hins vegar er staðan flóknari með börn. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna (UNCRC) viðurkennir áhrifavald barnsins en útskýrir líka að það fari eftir aldri og þroskastigi barnsins. Þess utan þarf, lagalega séð, samþykki foreldra vegna aðgerða sem snerta börn. Ýmsir hlutir, svo sem þroskastig barnsins og þar af leiðandi skilningur þess á stöðunni út frá eigin sjónarhóli, o.s.frv. þurfa frekari athugun í málum sem varða börn. Eins og Interpol hefur bent á eru aðferðir smyglara og þeirra sem stunda mansal að mörgu leyti svipaðar, sem getur gert lög-gæslumönnum mjög erfitt fyrir við að greina á milli þessara tveggja gerða glæpa. Í mörgum tilfellum er ekki mögulegt að greina á milli mansals og smyglis fyrr en flutningsferlinu er lokið og misnotkunarferlið er hæfið<sup>7</sup>.

Rétturinn til hælis og meginreglan um að verða ekki vísað aftur þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoul-*

---

7 Virkniskýrsla um mansal og smygl á fólki 2010-2011, gefin út í maí 2012.



ment) gildir líka um börn sem hefur verið smyglað og kunna að þurfa alþjóðlega vernd.

## 1.8. Hagsmunir barnsins

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins kveður á um að „það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn“. Leiðarljós allra landamæravarða ætti að vera að gera ávallt það sem er barninu fyrir bestu. Þörfin á að setja hagsmuni barna ávallt í öndvegi í öllum málefnum tengdum þeim kemur líka fram í 24. grein sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi.

Nefndin um réttindi barna<sup>8</sup> sagði nýlega að „hugmyndin um hagsmuni barnsins er flókin og því þarf innihald hennar að ráðast í hverju tilfalli fyrir sig“. Barnaverndaryfirvöld í hverju landi skulu meta hverjir hagsmunir barnsins eru þannig að viðeigandi verkferlar séu til staðar fyrir skjóta niðurstöðu í praktískum málum. Landamæraverðir gegna lykilhlutverki og ættu að vísa öllum málum áfram þar sem vísbendingar eru um að barn sé í hættu eins og lýst er í þessari handbók.

Þetta krefst færni sem landamæraverðir búa venjulega ekki yfir, sérstaklega þegar kemur að því að greina á fáeinum sekúndum að barn sé í hættu við ytri landamærin. Því verður vandinn sem landamæraverðir standa frammi fyrir enn flóknari.

Það er lykilatriði að landamæraverðir sýni sveigjanleika í málum er varða börn. Hagsmuna eins barns í ákveðinni varnarlausri stöðu er ekki alltaf gætt á sama hátt hagsmuna annars barns í

<sup>8</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, almenn athugasemd nr. 14 (2013).

svipaðri stöðu. Reyndur landamæravörður veit að engin tvö mál eru eins og sýnir sérstaka nærgætni þegar kemur að börnum. Það er nauðsynlegt að afla eins mikilla upplýsinga um stöðu einstakra barna og hægt er áður en nokkrar ákvarðanir eru teknar.

## 1.9. Vernd og tilvísanakerfi þjóða

Tilvísanakerfi þjóða (NRM) er kerfi sem gerir landi kleift að takast á við þá skyldu sína að vernda og tryggja mannréttindi fórnarlamba mansals og annarra varnarlausra einstaklinga í gegnum samhæfð viðbrögð, oft með sérhæfðri aðstoð borgaralegra stofnana, alþjóðlegra stofnana og frjálsra félagasamtaka. Það er munur á málsmeðferð hjá tilvísanakerfum (NRM) mismunandi Evrópusambandsríkja en þau eiga öll eitt sameiginlegt: Skilvirk vísun varnarlausra einstaklinga til bestu og mest viðeigandi aðstoðar sem fyrir hendi er. Sjá kafla 6 um nákvæmari útlistun á tilvísanakerfi þjóða (NRM), sem skiptir máli fyrir öll börn í hættu, ekki bara þau sem eiga í hættu að verða fórnarlömb mansals.





## 2. Verklagsreglur





## 2.1. Kynning

Landamæraeftirlit er lykiltækifæri fyrir landamæraverði til að koma í veg fyrir glæpi sem ná yfir landamæri: Þegar fórnarlömbin yfirgefa flugvelli, þá minnka möguleikarnir á að stöðva glæpamenn og hindra gjörðir þeirra verulega, sem og möguleikarnir á að finna fórnarlömbin og virkja barnaverndarúrræði. Hversu mörg fórnarlömb á barnsaldri munu þjást ef þessir glæpahringir eru ekki upprættir?

Samkvæmt Europol eru flugvellir langlíklegustu staðirnir til þess að finna börn sem verið er að smygla inn í Evrópusambandið eða selja í mansal. Smyglarar og þeir sem stunda mansal kjósa frekar flugvelli og oftast nota þeir fölsuð eða stolin skilríki til þess að komast hjá þeim eftirlitskerfum sem eru til staðar.

Erfiðleikarnir við að uppgötva glæpi sem varða börn á landamærum eru vel þekktir. Sem dæmi er algengt að börn sem verið er að selja mansali ferðist á raunverulegum vegabréfum fullorðinna einstaklinga sem eru ekki skyldir þeim. Jafnvel þó vegabréfin innihalda ljósmynd af barninu gerir það auðkenningu erfiðari að ómótuð andlit eiga það til að vera lík og andlit, hár og jafnvel augnlitur barna á það til að breytast verulega þegar þau vaxa. Þetta þýðir að landamæraverðir taka mögulega ekki eftir að barnið og hinn fullorðni handhafi vegabréfsins eru í raun ekki skyld.

Smyglarar og þeir sem stunda mansal reyna venjulega að koma á háannatíma, þegar álagið í vegabréfaskoðun er mest. Landamæraverðir ættu að hafa þessa aðferðafræði í huga til að geta verndað börn betur.

Áralöng reynsla Frontex sýnir að óeðlileg för yfir landamæri kann að fela í sér mál sem varðar smygl á fólki eða mögulega mansalsmál. Það merkir að í þau skipti sem mansal er uppgöt-



vað á ytri landamærunum er það í kjölfar aukins eftirlits, sem á einnig við þegar um börn er að ræða.

Til þess að auka meðvitund um börn í hættu á ferðalögum er nauðsynlegt að þróa, og viðhalda, góðum samskiptum við aðra löggæsluaðila á flugvöllinum sem og starfsmenn sem ekki eru í löggæslu, svo sem starfsfólk flugfélaga, starfsfólk barnavarnardarstofnana og þeirra sem vinna með öðrum varnarlausum hópum, og við önnur yfirvöld<sup>9</sup>. Þessu er hægt að ná fram með reglulegum samræmingarfundum, sameiginlegum æfingarnám-skeiðum, sameiginlegum sérfræðiteymum og svo framvegis.

## 2.2. Samskipti við börn

Það er nauðsynlegt að átta sig á því að börn eru sálfræðilega öðruvísi en fullorðnir. Þar af leiðandi þurfa samskipti við þau að vera barnvæn. Sömuleiðis getur verið að barn sé ekki tilbúið til þess að opna sig fyrir ókunnugum, og því þarf starfsmaðurinn (helst í borgaralegum klæðum) sem nálgast barnið að gera allt sem hann getur til þess að vinna traust þess.

Góðir starfshættir sem hafa ber í huga þegar börn eru annars vegar eru meðal annars eftirfarandi:

- ♦ Skapa vinalagt andrúmsloft (þetta gæti verið nægilega barnvænt herbergi<sup>10</sup>, ef slíkt er í boði), draga úr valdaójafnvæginu (forðist formlegheit, vandið líkamstjáningu, málróm, hugtök sem notuð eru o.s.frv.) og leyfið barninu að laga sig að umhverfinu;

---

<sup>9</sup> Auk viðurkenndra alþjóðlegra stofnana og frjálsra félagasamtaka.

<sup>10</sup> Hafid í huga að hentugt herbergi kann að tryggja næði en það gæti, á hinn bóginn, verið ógnvekjandi fyrir barn að fara inn í slíkt herbergi. Þar af leiðandi er hentugt herbergi eingöngu það sem útbúið er fyrir slíkar aðstæður.

- ♦ Útskýrið hlutverk og störf þess fullorðna/þeirra fullorðnu sem eiga samskipti við barnið;
- ♦ Segið alltaf sannleikann;
- ♦ Hlustið á barnið;
- ♦ Talið láttlaust mál og forðist tæknileg hugtök (hafið tungumálaörðugleika í huga);
- ♦ Talið og hagið ykkur á þann hátt sem hentar aldri og þroska barnsins;
- ♦ Reynið að láta barninu líða vel;
- ♦ Aðlagið hegðunarmynstur (t.d. haldið augnsambandi, verið í sömu hæð).

Grunnupplýsingar um samskipti við börn má finna í hagnýtu handbókinni fyrir landamæraverði<sup>11</sup> og þær vísa til eftirfarandi:

*„Börn undir lögaldri eiga skilið sérstaka athygli landamæravarða, hvort sem þau eru að ferðast í fylgd eða án fylgdar.*

*Þegar kemur að börnum undir lögaldri sem hafa fylgd, þá verða landamæraverðir að athuga hvort þeir einstaklingar sem fylgja þeim hafi forræði yfir þeim, sérstaklega þegar um er að ræða börn undir lögaldri sem eru aðeins í fylgd með einum fullorðnum og það eru ríkar ástæður til að gruna að þau hafi verið numin brott á ólöglegan hátt frá þeim sem fer með lagalegt forræði yfir þeim. Ef svo er þurfa landamæraverðir að framkvæma allar nauðsynlegar athuganir til að koma í veg fyrir brottnám eða hvers konar ólöglegan flutning barnsins.*

*Börn án fylgdar þarf að gaumgæfa, með ítarlegri skoðun á ferðaskilríkjum þeirra og fylgigögnum, til að tryggja að þau yfirgefi ekki svæðið*

---

<sup>11</sup> Tilmæli framkvæmdastjórnarinnar, gefa út sameiginlega „hagnýta handbók fyrir landamæraverði (Schengen-handbók)” til notkunar fyrir þess bær yfirvöld aðildarlanda þegar landamæraeftirlit gagnvart einstaklingum fer fram, C(2006) 5186 endanleg, Brussel, 6.10.2006.



*gegn óskum þess einstaklings / þeirra einstaklinga sem fara með forræði yfir þeim."*

Þegar vafi er uppi um einhverjar þær fyrrnefndar aðstæður sem nefndar eru í hagnýtu handbókinni, þá þurfa landamæraverðir að nýta sér listann yfir tengiliði viðkomandi þjóðar vegna barna undir lögaldri.

Þótt skýrt komi fram í hagnýtu handbókinni að miða skal við forsjá foreldra til þess að greina á milli barna í fylgd og barna sem eru ekki í fylgd, þá ættu landamæraverðir að fylgjast sérstaklega með öllum börnum á ferðalagi, hvort sem þau eru í fylgd eður ei, eða aðskilin.

Auk upplýsinga í hagnýtu handbókinni og í Schengen-landamæraregluglunum, munu eftirfarandi kaflar í þessari handbók veita landamæraverðum nákvæmar og sértækar aðferðir til að fara eftir í samskiptum við börn og það að koma auga á fórnarlömb mansals og smygls á börnum.

Tillögurnar kunna að vera breytilegar á milli reglugerða mismunandi þjóða en sérhvert barn ætti að fá sérstaka meðferð og landamæraverðir þurfa að vera meðvitaðir um eftirfarandi vísbendingar um börn í hættu.

Þessar ráðleggingar eru þó ekki tæmandi. Landamæraverðir ættu einnig að vera meðvitaðir um mismunandi aðferðir glæpamanna, þá staðreynd að þeir aðlaga aðferðir sínar að viðbrögðum lög-gæsluaðila og, umfram allt, að barn geti verið undirbúið en að líkamstjáníngu þess undir álagi verður sjaldnast leynt að fullu.

### 2.3. Að vera með barni á landamærasvæði

Landamæraverðir bera ábyrgð á sérhverju barni á meðan barnið er á landamærasvæði. Lykilatriði sem hér ber að hafa í huga er að landamæraverðir þurfa að hafa umsjón með barni í hættu þar til þjálfaður einstaklingur, einstaklingur frá barnaverndarstofnun eða öðrum barnaverndaryfirvöldum mætir á svæðið og tekur við barninu.

Almennar leiðbeiningar (sem ber að aðlaga að aldri og þroska barnsins) sem henta í fyrstu eða annarri athugun.

- Aðlagið ykkur að aðstæðum og að barninu. Notið pappír og blýanta til að teikna myndir, sitjið saman á gólfinu til að skapa óformlegt andrúmsloft.
- Reynið að nota opnar spurningar (barnið ætti að geta svarað eins og það vill, „já/nei“ spurningar ætti að forðast), forðist að stinga upp á svörum eins og hægt er, leyfið barninu að tala frjálst og taka sér sinn tíma. Spyrjið barnið hvort því líði vel, hvort það sé þyrst, svangt, hvort því sé kalt eða heitt eða þurfi að fara á salernið eða þurfi eitthvað annað sem þú gettir veitt því. Barnið gæti viljað móður sína eða föður, gefið því ekki loforð sem þið getið ekki uppfyllt, annars er hætt við að traust ykkar á milli eyðileggist.
- Spyrjið barnið hvort það þurfi lækniástoð eða aðra sérstaka meðferð (þetta fer eftir aldri barnsins, mögulega þarf bara að spyrja það hvort því sé illt einhvers staðar). Það er líka mögulegt að spyrja einstaklinginn sem fylgir barninu hvort barnið þurfi einhverja lækniástoð eða sérstaka meðhöndlun. Athugið að einstaklingurinn sem fylgir barninu gæti notað þessa spurningu til þess að vinna að eigin hagsmunum.



- ♦ Leitið eftir merkjum um meiðsli eða merkjanlega sjúkdóma, leitið sérstaklega eftir merkjum um mögulega misnotkun (eins og mismunandi meiðsli sem eru mislangt komin í að gróa, andlitsmeiðsli hjá mjög ungum börnum, skallabletti á höfði barna o.s.frv.).
- ♦ Veitið barninu upplýsingar (við aðra athugun) um þá meðferð sem má búast við á þann hátt sem það getur skilið.



# 3. Börn í fylgd og aðskilin börn





## 3.1. Á leið í eftirlit og við fyrsta stigs skoðun

### 3.1.1. Aðstæður fyrir eftirlitið: er eitthvað óvenjulegt?

Barn getur verið í fylgd með foreldri, forráðamanni (barn í fylgd) eða með þriðja aðila sem getur verið fullorðinn eða fjölskyldumeðlimur, til dæmis frændi eða afi eða amma (aðskilið barn). Fólk hagar sér frekar eðlilega þegar það telur að ekki sé fylgst með því. Það getur því verið gagnlegt að fylgjast með hegðun barna og fólksins sem fylgir þeim á leið sinni í vegabréfaskoðunina eða í röðinni á leið í hana. Notkun fulltrúa í borgaralegum klæðnaði er ávallt eitthvað sem er þess virði að íhuga á stærri flugvöllum.

Landamæraverðir ættu að passa sig á að draga ekki ályktanir eða nota fordóma þegar þeir fylgjast með fólki. Það er mikilvægt að mismuna ekki á forsendum menningarlegs, trúarlegs, þjóðernislegs eða kynþáttabakgrunns, kyns eða annarra hluta þegar fylgst er með börnum og fólkinu sem fylgir þeim. Hins vegar skal veita börnum sérstaka athygli sem koma frá löndum/svæðum hvaðan fólk leitar gjarnar hælís.

Mikilvægur þáttur hvers mats byggir á fyrstu hughrifum, innsæi reynds landamæravarðar. Óvenjulegar aðstæður ættu að vekja athygli landamæravarða og ætti að leiða til annars stigs skoðunar (svo sem sannprófun á sambandi barns og fullorðins, nákvæmrar skoðunar á fylgigögnum o.s.frv.).

Reyndir landamæraverðir, sem vanir eru að sjá börn á landamærum, geta nýtt sér reynslu sína með því að hafa eftirfarandi atriði í huga í samhengi við aldur og þroska barnsins.

Útlit barnsins

- ♦ Feimið, hávaðasamt, til baka eða hrætt.
- ♦ Lokuð líkamsstaða, reynir að virka eins lítið og það getur.
- ♦ Ekkert augnsamband, horfir á gólfið.



- Virðist fjarlægt öðrum meðlimum hópsins.
- Fötin: eru þau glæný? Virðast þau passa á barnið eða virðast þau vera fengin að láni? Er þetta það sem þú myndir búast við? Henta fötin tilefninu?
- Reynir að ná augnsambandi við manneskju sem hunsar hann/hana.
- Líkindi andlitsdráttu við andlitsdrætti þess fullorðna / hinna fullorðnu (ef um foreldra er að ræða), með í huga regluna um að mismuna ekki og hlutlæga nálgun þegar fólk er metið.
- Að skoða vel samskipti á milli barns og foreldris/foreldra/fylgdarmanna.
- Er barnið afslappað og líður því vel með hinum fullorðna/fullorðnu?
- Getur barnið talað óhindrað?
- Sýnir barnið einhver merki ótta gagnvart hinum fullorðna/fullorðnu?

Það er nauðsynlegt að fylgjast sérstaklega vel með ef barn er aðeins í fylgd með einum fullorðnum eða þegar barn er frá landi þaðan sem margir flóttamenn koma eða frá landi þar sem stríðsátök eiga sér stað eða landi þar sem alvarleg mannréttindabrot eru algeng.

Það er sjaldgæfur möguleiki að sofandi börnum hafi verið gefin svefnlyf til að komast í gegnum eftirlitið. Ef barnið sefur áfram fast (mögulega í annars stigs skoðun), sérstaklega ef hinir fullorðnu sýna þess merki að vera stressaðir, ættu grunsemdir að vakna.

Sömu aðferðum gæti verið beitt gagnvart mjög ungum börnum sem geta talað og gætu því sett fylgdarmanneskjurnar í hættu. Þau kunna að vera talin of ung til að hægt sé að kenna þeim hvað þau eigi að segja og hvað ekki.

### 3.1.2. Fyrsta stigs skoðun

Landamæraverðir skulu fylgjast með eftirfarandi útlitseinkennum:

Börn á leikskólaaldri (yfirleitt yngri en 6 ára)

- ♦ Er eitthvað óvenjulegt við þær aðstæður sem þú sérð?
- ♦ Ef hegðun barnsins í samræmi við lengd ferðarinnar?
- ♦ Er barnið rólegt, fjarverandi, ringlað, hrætt eða í uppnámi?
- ♦ Líður barninu illa í návist þess sem er með því í för?
- ♦ Ef barnið hræðist formlegar aðstæður vegabréfseftirlits, heldur það sig nálægt þeim sem er með því í för?

Horfir barnið á annan farþega sem reynir að hunsa það? (Ef það er tilfellið ætti að líta nánar á þann farþega því um fylgdarmann getur verið að ræða.)

- ♦ Börn á skólaaldri (yfirleitt yfir 6 ára aldri)
- ♦ Er eitthvað óvenjulegt við þær aðstæður sem þú sérð?
- ♦ Er barnið hrætt eða áhyggjufullt?
- ♦ Er barnið fjarverandi/fjarrænt/muldrandi eða óskiljanlegt?
- ♦ Er barnið óeðlilega undirgefið?
- ♦ Horfir barnið á annan farþega sem reynir að hunsa það? (Ef það er tilfellið ætti að líta nánar á þann farþega því um fylgdarmann getur verið að ræða.)

Lítur barnið út fyrir að vera undir áhrifum deyfilyfja?

- ♦ Fullorðnir sem fylgja barninu
- ♦ Ef foreldri, hversu mikið líkist það barninu? Er líkamlegt útlit þess svipað barnsins? eru líkindi í hegðun eða tilburðum á milli barns og foreldris eða aðrir kækir?
- ♦ Lítur hinn fullorðni út fyrir að vera áhyggjufullur eða taugaóstyrkur?

Eru samskiptin á milli barnsins og fylgdarmanns þess í samræmi við menningarlegan bakgrunn þeirra?



Landamæraverðir geta einnig spurt barnið óformlegra og einfaldra spurninga, s.s. um nafn, aldur eða aðrar persónuupplýsingar. Slíkar spurningar falla eðlilega inn í samskiptin og þær þarf að laga að aldri og þroskastigi barnsins en bera má svörin saman við þær persónuupplýsingar sem koma fyrir í ferðaskilríkjum.

Spurningar sem hægt er að spyrja hinn fullorðna og geta leitt til vísbendinga um mansal eru eftirfarandi.

- Ert þú foreldri/lögráðamaður/lagalegur fulltrúi barnsins?
- Ef ekki, hvar eru þeir og hver ert þú?
- Hvenær sá barnið seinast foreldra sína?
- Er barnið með ferðaskilríki, s.s. nafnskírteini, vegabréf, meðferðis?
- Hver er áfangastaður barnsins og tilgangur ferðarinnar?
- Hver skipulagði hana?
- Hver greiddi fyrir ferðina?
- Ertu með myndir af barninu meðferðis? (Foreldrar eru venjulega með myndir af börnum sínum í farsíma eða veski.)

### 3.1.3. Athugun ferðaskilríkja

Landamæravörður ætti að athuga vensl á milli barnsins og hins fullorðna. Við athugun á ferðaskilríkjum er mikilvægt að eiga samtímis samtal við farþegana og fylgjast með hegðun þeirra (nokkrar tillögur koma fram hér að ofan) og sér í lagi viðbrögðum barnsins (aðstaða í vegabréfseftirliti ætti að vera þannig búin að öll börn sjáist greinilega, t.d. með spegli sem sýnir hvort barn sé við utanverðan neðri hluta klefans).

Auk hefðbundins eftirlits er mikilvægt að athuga eftirfarandi sérstaklega.

- Fjöldi barna og fjöldi ferðaskjala (vegabréf, vegabréfsáritun o.þ.h.). Glæný ferðagögn ætti að gaumgæfa, sér í lagi ef þau eru frá löndum þar sem þau kunna að hafa verið gefin út í

kjölfar svika eða spillingar (skv. þeirri áhættugreiningu sem er fyrir hendi).

- Fylgiskjöl og flugmiða (ferðaáætlun) með stuttum spurningum um tilgang ferðarinnar (aðgæta samræmi á milli fyrsta svars og þeirra fylgigagna sem framvísað er). Þegar ferðast er með börn reyna grandalausir fullorðnir fylgdarmenn þeirra að taka stystu mögulegu leið.
- Gættu að lagalegu sambandi á milli barnsins og þess sem fylgir því.
- Fjölskyldur þar sem nokkur börn eru: Athuga skal fæðingardag barnanna og hinna fullorðnu sérstaklega og athuga mögulegt ósamræmi.
- Þjóðerni barnanna: Ef barnið er með vegabréf frá Evrópusambandinu er líklegt að það tali eitt eða fleiri evrópsk tungumál.
- Ráðfæra sig reglulega við NSIS-kerfið og gagnagrunna lögreglunnar þegar börn með evrópskan ríkisborgararétt ferðast ekki með báðum foreldrum sínum (fyrir börn af öðrum þjóðernum er þetta þegar skilyrði í Schengen-landamæraeglugnum).

Ef aðrar vísendingar eru um að barnið geti verið í hættu ættu landamæraverðir að halda áfram með annars stigs skoðun.

### 3.2. Annars stigs skoðun

Annars stigs skoðun ætti að vera í höndum annars landamæra- varðar (ef mögulegt) sem þekkir aðferðir við smygl og mansal sem og nýlegar viðvaranir.

Skoða ætti allar fyrri aðgerðir og endurtaka eftirlit ef mögulegt er. Nokkrar aðrar eftirlitsaðferðir koma fram hér fyrir neðan.

Samkvæmt Schengen-landamæraeglugnum skulu barn og fylgdarmaður þess fá skriflegar upplýsingar um tilgang (og ferli) slíks eftirlits sem framkvæmt er sem hluti af kerfisbundnu og tilvilju-



narkenndu eftirliti. Þessar upplýsingar eiga að vera tiltækar á öllum opinberum tungumálum Evrópusambandsins og tungumálum þeirra landa sem eiga landamæri að viðkomandi aðildarríki. Það skal vera á tungumáli sem einstaklingarnir skilja eða gera má ráð fyrir að þeir skilji eða vera komið á framfæri með öðrum hætti, m.a. með því að nota túlka þar sem þörf er á.

Við annars stigs skoðun þarf að hafa sérstakar gætur á viðbrögðum barnsins og fylgdarmanns þess.

### 3.2.1. Ferðalagið

Þegar um viðkvæm flug er að ræða (skv. greiningu) skal ávallt nota APIS-kerfið (Advance Passenger Information System) áður en vélin lendir.

Fyrir utan að kanna mismunandi leggi ferðarinnar skal í tilteknum tilvikum aðgæta farþegabókunargögn (PNR) ef viðeigandi reglur leyfa. Það getur hjálpað til við að sjá hvort aðrir farþegar séu um borð sem kunna að valda því að börn geti orðið fyrir alvarlegum glæp. Milligöngumaður/fylgdarmaður kann að leynast á meðal farþega og hægt að grípa hann áður en hann yfirgefur flugvöllinn. Hægt er að nota opna miðla, s.s. <https://www.checkmytrip.com>, ef landslög leyfa ekki notkun PNR-kerfisins.

Starfsfólk flugfélaga getur einnig veitt gagnlegar upplýsingar. Áhöfnin hefur oft eytt mörgum klukkustundum í lofti með farþegum og kann að hafa orðið einhvers óvenjulegs vör (t.d. samskipta á milli fullorðins og barns sem sitja með nokkurra sætaraða millibili, hóps þar sem börn og fylgdarfólk þekkjast ekki vel, börn klædd í nýjan fatnað sem lítur einkennilega út, föt kunna enn að hafa merkimiða, o.s.frv.).



### 3.2.2. Ferðaskilríki og farangur

Mælt er með að athuga ítarlega ferðagögn og ferðaskilríki, og jafnvel hafa samband við ræðisyfirvöld þeirra landa sem gefa út ferðaskilríkin. Ekki skal hafa samband við ræðisyfirvöld ef um er að ræða barn sem kemur frá landi sem margir flóttamenn koma frá eða landi þar sem átök geysa eða sem þekkt er fyrir alvarleg brot á mannréttindum og/eða ef barnið er mögulegur hælisleitandi þar sem slík samskipti geta lagt barnið og fjölskyldu þess í hættu. Sérstaka athygli skal veita hvort vegabréfsáritanir séu í númeraröð, sér í lagi ef þau númer koma upp hjá farþegum sem ekki ferðast saman.

Ef slíkt hefur ekki verið gert við fyrstu stigs skoðun skal ráðfæra sig við I-24/7 (gagnagrunn Interpol) í samræmi við landslög.

Ef börn ferðast ekki með eigin farangur ætti hinn fullorðni að hafa í fórum sínum einhver fót, leiki eða leikföng sem tilheyra barninu. Fylgdarmenn ættu umbeðnir að geta reitt fram nokkra hluti sem tilheyra barninu.

### 3.2.3. Samskipti við barnið við annars stigs skoðun

Þegar talað er við barnið við annars stigs skoðun ætti landamæravörðurinn að aðskilja barnið um stund frá hinum fullorðna (svo lítið beri á). Ef barnið virðist vera í hættu er það líklegra til að segja frá aðstæðunum þegar hinn mögulega misbeitandi fullorðni er fjarverandi. Upplýsa þarf barnið um ferlið öllum stundum.

Ennfremur ætti annar landamæravörður að leita eftir öðru ósamræmi í upplýsingunum með því að spyrja hinn fullorðna sömu spurninga sérstaklega og óformlega til að geta borið saman svör barnsins og hins fullorðna.



Ávallt er æskilegt að hafa tvo landamæraverði viðstadda, karl og konu ef mögulegt er, og reyna að skapa andrúmsloft sem er eins óformlegt og vingjarnlegt og unnt er. Barn sem er öruggt og afslappað er líklegra til að eiga samskipti. Misræmi gæti bent til hættu en mikilvægt er að forðast árekstur og hafa í huga að aðstæðurnar kunna að reynast formlegar og streituvaldandi, bæði fyrir barnið og hinn fullorðna (þau kunna t.d. að hafa slæma reynslu af lögreglu og/eða öryggisvörðum frá fyrri tíð).

Ef báðir landamæraverðirnir er nærstaddir samtímis getur það komið í veg fyrir ásakanir um ógnun (eða aðra ósæmilega hegðun). Sá tími sem barnið er aðskilið frá hinum fullorðna ætti að vera eins stuttur og unnt er, nema vísbendingar um að barnið sé í hættu komi fram.

Samtal, ekki viðtal, við barnið er ávallt mögulegt en formlegt viðtal ætti eingöngu að fara fram ef nauðsyn krefur og í samræmi við gildandi lög (sjá kafla 2.3). Samtal við barn ætti að fara fram án óþarfa tafa á stað sem hæfir tilefninu og helst í samvinnu við sérþjálfað starfsfólk. Ef mögulegt er ætti viðtalið að vera gert af einstaklingi af sama kyni og barnið. Einnig ætti að hafa samband við túlka ef barnið skilur ekki tungumálið, til að tryggja að samtalið skili árangri. Fjöldi viðtala, sem og lengd þeirra, ætti að halda í lágmarki og sami aðili ætti að ræða við barnið eins og mögulegt er.

Mælt er með að tilgangur samskiptanna sé útskýrður og settar fram grunnreglur fyrir viðtalið: „Ef þú veist ekki svarið skaltu ekki giska, það er ekkert rétt eða rangt svar, segðu bara að þú vitir það ekki.“ „Þú veist meira en ég um það sem gerðist.“ „Ef þú veist ekki svarið er í lagi að segja það.“ „Þú mátt leiðrétta mig eða vera ósammála mér.“ „Ef ég endurtek spurninguna þýðir það ekki að fyrsta svarið hafi verið rangt.“ „Ef spurningin er erfið getum við beðið með hana þar til seinna.“ „Segðu bara sannleikann.“

Almenn regla er að barn má hafa fylgd í viðtalinu, á viðeigandi hátt, með fullorðnum að eigin vali en beiðni um það skal hafnað ef grunur leikur t.d á um að viðkomandi sé milligöngumaður. Ef grunur leikur á glæp þar sem barn kemur við sögu ættu landamæraverðir að tryggja frá byrjun að öll viðtöl við barn sem er fórnarlamb eða vitni fari fram í samræmi við landslög og að hægt sé að nota þau sem sönnunargögn (nauðsynlegt getur verið að fá heimild saksóknara eða dómara til að viðtalið geti farið fram í návist lögfræðings og/eða barnaverndaryfirvalda o.s.frv.). Annars geta landamæraverðir aðeins rætt óformlega við barnið.

Hér eru nokkrar ábendingar um hvernig samskipti við barnið geta farið fram með tilliti til aldurs og þroska:

- gætið að einkennum óþæginda, s.s. svipbrigða, táknmáls eða líkamstjáningar;
- ekki búast við eða krefjast tafarlausrar niðurstöðu;
- ræðið við barnið á vingjarnlegan hátt og í vinalegu umhverfi; verið opin, skýr og heiðarleg og notið tungumál barnsins ef mögulegt er (með stuðningi einhvers sem hefur málið að móðurmáli);
- notið tungutak sem hæfir aldri og þroska barnsins;
- útskýrið fyrir barninu hvað er að gerast og hvers vegna verið er að athuga aðstæður þess;
- veitið barninu upplýsingar um stöðu þess, réttindi og verndarúrræði;
- fullvissið barnið um að þið hafið velferð þess, öryggi og vernd að leiðarljósi;
- spyrjið opinna og markvissra spurninga (hvað, hvar, hvenær, hvernig, hver, hvers vegna);
- gefið barninu hlé til að fá sér vatn, fara á klósettið eða þegar það er þreytt og bregðist við sérþörfum þess eða séróskum eins og nauðsynlegt er;
- forðist að draga ályktanir um hugsanir barnsins;
- athugið hvort barnið hafi skilið, biðjið það um að láta vita hvað það skildi;



- spyrjið barnið hvort það sé með spurningar og svarið þeim.

Til að ákvarða hvort barnið þekki aðstæður í því landi sem hinn fullorðni segir að það sé frá er hægt að skoða eftirfarandi atriði:

- sjónvarpsþætti, teiknimyndir og tónlistarfólk sem er vinsælt hjá börnum í viðkomandi landi (hægt er að finna þessar upplýsingar á netinu);
- grunnþekking á hverfinu (hægt er að nota Google Street View);
- upplýsingar um skólann, íþróttir sem þau stunda og innan-stokksmuni heima hjá þeim.

Hægt er að bera svör barnsins saman við svör þess fullorðna eða annarra barna innan sama hóps.

### 3.3. Eftirlit á gegnumferðarsvæði og við hlið

Flest atriði sem koma fram í öðrum hlutum þessa kafla geta einnig átt við eftirlit á gegnumferðarsvæði og við hlið ef haft er í huga að á slíkum stöðum kunna óeinkennisklæddir landamæraverðir betur að geta fylgst með hegðun farþega.

Á umferðarmiklum gegnumferðarsvæðum er auðvelt að skiptast á ferðaskilríkjum, brottfararspjöldum og flugmiðum. Barn sem kom með fylgdarmanni getur verið yfirgefið fljótt. Á þéttsetnum flugvöllum geta eftirlitsmyndavélar verið ómetanlegar til að koma auga á slíkar aðferðir.

### 3.4. Endanlegar ákvarðanir og tilvísanir

Við allar ákvarðanir skulu hagsmunir barnsins vera í fyrirrúmi og virða skal *meginreglu um að vísa fólki ekki aftur þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu* (non-refoulement).

Eingöngu skal setja barn í gæslu í algjörum undantekningar- tilfellum samkvæmt gildandi landslögum í eins skamman tíma og unnt er og eingöngu sem lokaúrræði. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna hefur ákveðið að varðhald barna er ekki hægt að réttlæta vegna stöðu flóttafólks<sup>12</sup>. Á hverjum tíma, og í samræmi við aðstæður, ef skv. ofangreindu leikur rökstud- dur grunur á um að barn kunni að vera í hættu eða sé fórnar- lamb mansals eða þurfi á annan hátt á vernd að halda, þarf að beita tilvísunarleiðum og upphafsrannsókn þegar í stað í sam- ræmi við landslög áður en ákvörðun er tekin. Kalla ætti til sé- rfræðinga á sviði barnaverndar; landamæraverðir ættu að búa yfir upplýsingum um slíka aðila.

Almenna reglan við landamæri er að barn ætti ekki að aðskilja frá foreldrum (eða nátengdu fylgdarfólki) nema rökstuddur grunur sé um að barnið sé í hættu hjá þeim. Barnaverndaryfirvöld eru í betri aðstöðu til að meta það og taka við málinu.

Gleymið ekki eftirfarandi.

- ♦ Reynið að tryggja að sá tími frá því að barnavernd og/eða NRM er kölluð til, þar til barnið er komið í hendur þeirra sé sem stytstur. Með það að markmiði skal tryggja að allar ten- giliðaupplýsingar séu þekktar og fyrir hendi.
- ♦ Ef mögulegt er skal koma á samráðsfundi hvað vernd varðar og/eða NRM til að ræða hvernig skuli leysa úr aðstæðum þar sem barnið kemur seint að kvöldi, árla dags eða á frídögum eða um helgar.
- ♦ Gangið úr skugga um að barnið hafi aðgang að grunnþjónustu (matvælum, klósetti, læk'nisaðstoð o.s.frv.) og, ef mögulegt er, afþreyingu á meðan það þarf að bíða.

---

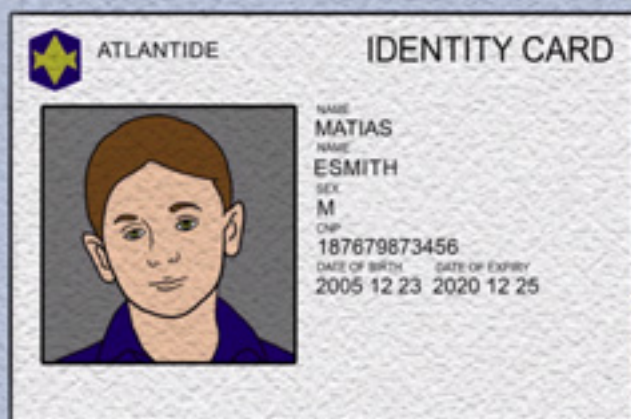
<sup>12</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna, almenn athugasemd nr. 6 (2005) um meðferð fylgdarlausra eða aðskilinna barna utan upprunalands, grein 61.



- Haldið barninu upplýstu um hvað er í gangi og hvað muni gerast.

Landamæraverðir ættu að þekkja þau ferli sem flugfélög nota hvað börn varðar sem eru án fylgdar.

# 4. Börn án fylgdar







## 4.1. Á leið í eftirlit og við fyrsta stigs skoðun

### 4.1.1. Aðstæður fyrir eftirlitið: er eitthvað óvenjulegt?

Við athugun á hegðun fylgdarlausra barna þarf að hafa í huga **sambærileg atriði og hvað varðar viðbúna hegðun barna í fylgd og aðskilinna barna**. Það getur verið gagnlegt að fylgjast með hegðun fólks þegar það veit ekki af því að verið sé að fylgjast með því. Notkun fulltrúa í borgaralegum klæðnaði er ávallt eitthvað sem er þess virði að íhuga á stærri flugvöllum.

Landamæraverðir ættu að passa sig á að draga ekki ályktanir eða sýna fordóma þegar þeir fylgjast með fólki. Það er mikilvægt að mismuna ekki á forsendum menningarlegs, trúarlegs eða kynþáttabakgrunns, kyns eða annarra hluta þegar fylgst er með börnum.

Mikilvægur þáttur hvers mats byggir á fyrstu hughrifum og innsæi reynds landamæravarðar. Allar óvenjulegar aðstæður ættu að grípa athygli landamæravarða og leiða til annars stigs eftirlits (t.d. með ítarlegri skoðun á fylgigögnum og ferðaskilríkjum, sérstöku eftirliti, rannsókn á venslum og samskiptum við aðilann sem bíður eftir barninu o.s.frv.).

Reyndir landamæraverðir, sem vanir eru að sjá börn á landamærum, geta nýtt sér reynslu sína með því að hafa eftirfarandi atriði í huga í hvað varðar aldur og þroska barnsins.

### 4.1.2. Fyrsta stigs skoðun

Landamæraverðir geta haft eftirfarandi einkenni í huga.

- ♦ Ef eitthvað óvenjulegt við þær aðstæður sem þú sérð?
- ♦ Ef hegðun barnsins í samræmi við lengd flugsins sem það var að koma úr?
- ♦ Er barnið rólegt, fjarverandi, óskiljanlegt, hrætt eða í uppnámi?



- Horfir barnið á aðra farþega? (Ef það er tilfellið ætti að líta nánar á þann farþega því um fylgdarmann getur verið að ræða.)

#### 4.1.3. Athugun ferðaskilríkja

Tungumálaörðugleikar koma líklega upp en hægt er að eiga einhver orðaskipti við barnið með vingjarnlegum hætti, að teknu tilliti til aldurs og þroska þess. Mögulegar spurningar gætu verið um hver bíður eftir barninu fyrir utan öryggissvæði, hvort barnið ferðist oft, hvar foreldrar þessu eru og hver hafi fylgt barninu á flugvöll í brottfararlandinu.

Auk hefðbundins eftirlits er mikilvægt að einbeita sér að eftirfarandi.

- Framvísuðum ferðaskilríkum (vegabréfum, vegabréfsáritunum, fylgigögnum o.s.frv.). Glæný ferðagögn ætti að gaumgæfa, sér í lagi ef þau eru frá löndum þar sem þau kunna að hafa verið gefin út í kjölfar svika eða spillingar (skv. þeirri áhættugreiningu sem er fyrir hendi).
- Sumar ræðismannsskrifstofur gefa út vegabréfsáritanir fyrir börn með nafni þess sem fylgir því í athugasemdasvæði (t.d. breskir ræðismenn). Barnið kann að hafa eldri áritanir í vegabréfi sínu með heiti þess sem bíður eftir því fyrir utan komusal.
- Skoðun á fylgigögnum og flugmiðum (ferðaáætlun) með stuttum spurningum um tilgang ferðalagsins.
- Hafa, í samræmi við Schengen-landamærareglurnar, samráð við NSIS-kerfið og gagnagrunna lögreglunnar (sem er þegar skilyrði SBC fyrir einstaklinga af þriðja þjóðerni) og, ef það er fyrir hendi á staðnum, nýta viðvörunarkerfi um brottnám barna.

Sérstaklega er mælt með að biðja landamæravörð við annars stigs skoðun að finna og spjalla stuttlega við þann aðila sem bíður eftir barninu (sjá kafla 4.2.1).

Ef aðrar vísbendingar eru um að barnið geti verið í hættu ættu landamæraverðir að halda áfram með annars stigs eftirlit.

## 4.2. Annars stigs skoðun

Annars stigs skoðun ætti að vera í höndum annars landamæravarðar (ef mögulegt) sem er kunnugur aðferðum við smygl og mansal sem og nýlegum viðvörðunum.

Skoða ætti allar ofangreindar aðgerðir og endurtaka skoðun ef þörf krefur.

Athugun á ferðaskilríkjum og flugmiðum, ítarleg könnun á mismunandi leggjum ferðarinnar, tilmæli um gegnumferðarsvæði og viðurkennd viðtalstækni hvað börn varðar eru í grundvalaratriðum hin sömu og fyrir fylgdarlaus börn og börn undir fylgd.

Samkvæmt Schengen-landamærareglunum skal barn fá skriflegar upplýsingar um tilgang (og ferli) slíkrar skoðunar sem framkvæmd er sem kerfisbundin og tilviljunarkennd skoðun. Þessar upplýsingar eiga að vera tiltækar á öllum opinberum tungumálum Evrópusambandsins og tungumálum þeirra landa sem eiga landamæri að viðkomandi aðildarríki. Það skal vera á tungumáli sem barnið skilur eða gera má ráð fyrir að það skilji, eða vera komið á framfæri með öðrum hætti, m.a. með því að nota túlka þar sem þörf er á.

### 4.2.1. Aðilinn sem bíður eftir barninu

Einnig skiptir máli að líklegt er að einhver aðili bíði eftir barninu. Forgangsverkefni landamæravarðar við annars stigs skoðun er að finna og spjalla stuttlega við þann aðila en slík skoðun skal eingöngu fara fram eftir að hafa metið aðstæður út frá þeim gögnum sem fyrir hendi eru, upplýsingum frá starfsfólki flug-



félags og barninu. Mikilvægt er að athuga seinna það sem aðilinn sem bíður eftir barninu segir.

Ráðlagt er að landamæraverðir í borgaralegum klæðnaði gangi á eftir því starfsfólki sem fylgir barninu á biðsvæði til að ganga úr skugga um að aðilinn mæti á staðinn. Aðili sem stundar mansal kann að fela sig ef hann sér að einkennisklæddur vörður fylgir barninu.

Aðilinn sem bíður eftir barninu fyrir utan komusal ætti að fá upplýsingar um nauðsyn ítarlegrar skoðunar sem hluta tilviljunarkennds ferlis og fylgjast ætti með viðbrögðum aðilans.

Ef barnið ferðast með eigin farangur má vera að hinn fullorðni viti meira og minna hvað hann inniheldur, sér í lagi ef barnið er mjög ungt. Hinn fullorðni ætti að geta nefnt nokkra hluti þegar hann er spurður.

Landamæravörðurinn verður að vera þess fullviss að tilgangur ferðalags barnsins sé lögmætur og að útskýringar á því séu sannar.

Umsókn um hæli á meðan skoðun stendur, hvort sem hún kemur frá barninu eða fyrir hönd þess frá þeim sem bíður barnsins, skal ekki koma í veg fyrir eða trufla landamæravörðinn við að safna þeim sönnunargögnum sem nauðsynleg eru og fylgja hefðbundnu ferli.

### 4.3. Endanlegar ákvarðanir og tilvísanir

Við allar ákvarðanir skulu hagsmunir barnsins vera í fyrirrúmi og virða skal *meginreglu um að vísa fólki ekki aftur þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu* (non-refoulement).

Eingöngu skal setja barn í gæslu í algjörum undantekningartilfellingum samkvæmt gildandi landslögum í eins skamman tíma og unnt er og eingöngu sem lokaúrræði; í samningnum um réttindi barnsins kemur fram að fangelsun barns sé ekki hægt að réttlæta vegna stöðu flóttafólks<sup>13</sup>. Á hverjum tíma og í samræmi við aðstæður, sé rökstuddur grunur um að barnið sé í hættu og að um mansal sé að ræða eða að það þurfi á annan hátt á vernd að halda samkvæmt ofangreindum þáttum, skal þegar í stað beita tilvísunarleiðum og frumrannsókn fara fram í samræmi við landslög, áður en lokaákvarðanir eru teknar. Kalla ætti til sérfræðinga á sviði barnaverndar; landamæraverðir ættu að búa yfir upplýsingum um slíka aðila.

Almenna reglan við landamæri er að barn ætti ekki að aðskilja frá foreldrum eða nátengdu fylgdarfólki (sem kann að bíða þeirra fyrir utan komusal) nema rökstuddur grunur sé um að barnið sé í hættu hjá þeim. Barnaverndaryfirvöld eru í betri aðstöðu til að meta það og taka við málinu.

Gleymið ekki eftirfarandi.

- ♦ Reynið að tryggja að sá tími frá því að barnavernd og/eða NRM er kölluð til, þar til barnið er komið í hendur þeirra sé sem stytur. Með það að markmið skal tryggja að allar tengiliðaupplýsingar séu fyrir hendi og kunnar.
- ♦ Ef mögulegt er skal koma á samráðsfundi hvað vernd varðar og/eða NRM varðar, til að ræða hvernig skuli leysa úr aðstæðum þar sem barnið kemur seint að kvöldi, árla dags eða á frídögum eða um helgar.
- ♦ Gangið úr skugga um að barnið hafi aðgang að grunnþjónustu (matvælum, klósetti, lækniástoð o.s.frv.) og, ef mögulegt er, afþreyingu á meðan það þarf að bíða.

<sup>13</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna, almenn athugasemd nr. 6 (2005) um meðferð fylgdarlausra eða aðskilinna barna utan upprunalands, grein 61.



- Haldið barninu upplýstu um hvað er í gangi og hvað muni gerast.

Landamæraverðir ættu að þekkja þau ferli sem flugfélög nota hvað varðar börn án fylgdar.

# 5. Viðbótarupplýsingar







## 5.1. Gagnasöfnun

Gögn sem hefur verið safnað saman með viðunandi hætti benda til að rétt hafi verið staðið að verki. Þar sem lítið af gögnum er til staðar hjá Evrópusambandinu varðandi börn sem ferðast yfir ytri landamærin, myndi betri gagnaöflun leiða til betra verklags og bjarga mörgum fórnarlömbum.

Landamæraverðir geta gengt lykilhlutverki í að koma upp um glæpi gegn börnum. Velgengni tengdra rannsókna byggir oft á viðbrögðum og gjörðum þeirra landamæravarða sem fyrstir koma auga á að eitthvað er að eða að eitthvað vanti. Það er nauðsynlegt að tryggja að öllum upplýsingum sem gætu skipt máli sé hratt og örugglega komið til hlutaðeigandi yfirvalda svo þau geti brugðist við strax. Þeir sem stunda mansal vinna sjaldnast einir og nota ekki alltaf sömu landamæri til að komast inn í Evrópusambandið til að minnka líkurnar á að þeir verði stöðvaðir. Þar af leiðandi mun aðeins víðfeðm gagnaöflun hjálpa til við að greina aðferðir þeirra og samræma besta verklagið til að bregðast við. Það að finna börn, flytja þau og misnota kallar á gott skipulag hjá glæpahópum. Landamæraverðir eru þar af leiðandi að leita eftir alls kyns glæpum sem eru innbyrðis tengdir<sup>14</sup>.

## 5.2. Gagnavernd

Landamæraverðir ættu að fylgja í hvívetna öllum tilheyrandi gagnaverndarkröfum þegar þeir taka upp, vinna úr og flytja gögn um börn. Fylgja þarf reglum um gagnavernd.

Um leið þurfa landamæraverðir að gæta varúðar þegar þeir taka upp, vinna úr og flytja gögn er varða börn. Gagnaverndarreglur gilda og þeim ber að fylgja. Meginreglan er að landamæraverðir

<sup>14</sup> Ársskýrsla Interpol 2008 um mansal og tengda glæpi.



ættu ekki að láta frá sér neinar sértækar upplýsingar um barnið til heimalands barnsins né til yfirvalda heimalands barnsins í komulandinu (t.d. sendifulltrúa).

Þegar þörf krefur skal bera kennsl á þá sem kunna að vera að bíða eftir barni og hinum fullorðnu / hinum fullorðna fyrir utan komusvæðið (sjá einnig kafla 4, hluta 4.2.1).

### 5.3. Sendifulltrúar þriðja lands

Samband við þessar sendinefndir þarf að meta til að geta hratt og örugglega metið ferðagögn og fylgigögn, að því gefnu að þetta stofni barninu ekki í frekari hættu (t.d. ef barnið sýnir einhvern áhuga á að sækja um hæli).

Farþegar (fullorðnir) sem fylgja barninu eða þeir sem bíða eftir barninu mega einnig komast í samband við einhvern með sama móðurmál og þeir eða túlk, svo að þeir hafi betri tök á að koma stöðu sinni á framfæri við viðeigandi yfirvöld.

### 5.4. Vinnureglur flugrekenda til að eiga við fylgdarlaus börn

Aldursmörkin sem flugfélög nota venjulega til að skilgreina fylgdarlaus börn eru börn á aldrinum 5 til 11 ára (stundum alveg upp í 15 ára). Upplýsingar sem tengjast verkferlum flugrekenda má venjulega finna auðveldlega á opinberri vefsíðu þeirra.

Staðbundnir fulltrúar ættu að greina mismunandi verkferla og koma auga á mögulega veika hlekki gagnvart börnum á sínum flugvöllum.

# 6. Vernd og tilvísanakerfi þjóða





Eins og bent er á í kafla 1.9 er Tilvísanakerfi þjóðríkja (NRM) sett upp hjá hverju þjóðríki fyrir sig, sem hannað er til að tryggja vernd varnarlausra einstaklinga og rétt þeirra í gegnum samræmd viðbrögð. Skipulagning Tilvísanakerfis þjóðríkja (NRM) er breytileg eftir sérstöðu hvers lands og hvers máls fyrir sig.

Aðildarríki eru, til dæmis, skyldug samkvæmt Evrópulögum að byggja upp tilvísanakerfi á landsvísu fyrir fórnarlömb mansals<sup>15</sup>. Í sumum löndum hefur réttum viðbrögðum landamævarða í málum þar sem varnarlaus börn koma við sögu verið safnað saman í safn verklagsreglna sem auðvelt er að virkja. Í öðrum löndum er mun óljósara hvað teljast rétt viðbrögð og því geta landamævarðaþjónustur lent í því að búa til sínar eigin verklagsreglur fyrir einstök tilfelli.

Evrópusambandið hefur einnig stutt við upptöku tilvísanaferla á þjóðríkisgrundvelli til þess að takast á við brottnám á börnum. Framkvæmdastjórnin hefur gefið út leiðbeiningar<sup>16</sup> og boðið fram aðstoð<sup>17</sup> til þess að hjálpa aðildarríkjum við að setja upp barnaránsviðvörðunarkerfi sem geta virkað yfir landamæri. Ráðið<sup>18</sup> hefur einnig boðið aðildarríkjum að koma á fót slíkum ferlum og ljúka gerð nauðsynlegra samstarfssamninga. Það skal tekið fram að fjölbreytileiki mismunandi kerfa á milli landa bíður ekki

**15** Sjá grein 11(4) úr tilskipun 2011/36/ESB frá Evrópuþinginu og ráðinu, þar sem fram kemur að aðildarríki skuli gera það sem þarf til að búa til viðeigandi verkferla með það að markmiði að koma snemma auga á fórnarlömb og aðstoða þau og styðja fljótt og örugglega, í samvinnu við viðeigandi stuðningsamtök.

**16** SEC(2008) 2912, lokaútgáfa — Æskilegustu starfshættir til þess að koma á fót barnaránsviðvörðunarkerfi þvert á landamæri: [http://ec.europa.eu/justice/funding/rights/call\\_10014/ramc\\_ag\\_annex\\_5\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/funding/rights/call_10014/ramc_ag_annex_5_2008_en.pdf)

**17** Búlgaría, Kýpur, Pólland, Slóvakía, Spánn og Bretland hafa til dæmis nýtt sér þennan möguleika.

**18** Niðurstöður ráðsins þann 11. nóvember 2008: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014612%202008%20REV%202>



upp á algjöra samræmingu á Evrópusambandsstiginu. Það hafa ekki öll aðildarríki þróað slíka verkferla ennþá. Þessir verkferlar eru hins vegar nauðsynlegir til þess að tryggja hröð og samræmd viðbrögð við brottnámi barna, með samvinnu allra viðkomandi aðila, að landamæravörðum meðtöldum.

Landsyfirvöld hafa mest um það að segja að koma Tilvísanakerfi þjóðríkja (NRM) á og tryggja samvinnu yfir landamæri og á milli deilda. Landamæraverðir geta hins vegar spilað stórt hlutverk í því að tala fyrir því að viðkomandi landsyfirvöld setji upp slík kerfi þar sem þau eru ekki til staðar ennþá.

Frontex mælir með því að sett sé upp einfalt kerfi sem virkjar tilvísanir. Til þess að byggja upp einfalt tilvísanakerfi varðandi börn ætti að hafa eftirfarandi undirstöðuatriði í huga.

- Það að vernda réttindi barnsins ætti að vera forgangsatríði í öllum aðgerðum sem gripið er til, og full virðing borin fyrir hagsmunum barnsins.
- Skilvirkt kerfi þarf eins mikla breidd og mögulegt er, til að bregðast snarlega við mismunandi tegundum misbeitingar, misnotkunar og mansals. Mikið úrval sérhæfðrar þjónustu ætti að vera í boði, þannig að mögulegt sé að sinna sértækum þörfum einstaklinga af kostgæfni.
- Stunda ber þverfaglega nálgun þvert á stofnanir. Samþætt barnaverndarkerfi eru skilvirkust. Þar af leiðandi ættu allir viðeigandi sérhæfðir aðilar frá ríkisstofnunum og borgaralegum stofnunum að taka þátt í ferlinu.
- Samningar á milli mismunandi eininga þurfa að vera nógu sveigjanlegir til þess að geta tekist á við flækjustig tilvísan-  
aferlisins og koma til móts við hinar ýmsu þarfir barna í mismunandi aðstöðu. Allir samningsaðilar þurfa að taka virkan þátt í ferlinu þegar kemur að þeirra hlutverki og skyldum og grunnreglan um samvinnu þarf að vera skýrt útlístuð innan þessara kerfa.

- ♦ Tryggja skal auðveldan aðgang að stuðnings- og verndarþjónustu.
- ♦ Gagnsæi og skýrar línur um hvernig ábyrgðinni er dreift eru kjarninn í skilvirkum tilvísanakerfum.
- ♦ Það ætti að auðvelda ferlið ef byggt er ofan á ferla sem þegar eru til staðar til þess að styrkja staðbundið eignarhald. Sjálfbærni ætti að vera markmiðið.
- ♦ Kerfið ætti að vera endurskoðað reglulega og uppfært til þess að tryggja skilvirka og árangursríka barnavernd. Leitast skal við að láta kerfið virka með öðrum tilvísanakerfum.

Landamæravörður ætti ávallt að hafa eftirfarandi við höndina, ef það er fánlegt:

- ♦ upplýsingar um hvernig hægt er að ná í lykilorðþjónustur: Barnaverndarstofnun sem er á vakt allan sólarhringinn og aðrar neyðarþjónustur;
- ♦ ítarlegan lista, með upplýsingum um símanúmer og netföng, hjá öllum þjónustustofnunum og aðilum sem til staðar eru (læknisþjónusta, geðheilbrigðisþjónusta, lögfræðiþjónusta, flutningaþjónusta o.s.frv.), hvort sem um er að ræða landsyfirvöld, borgaralegar stofnanir, alþjóðastofnanir eða frjáls félagasamtök.

Loks er æskilegt að landamæraverðir undirgangist sérstaka þjálfun í hvernig koma skuli fram við varnarlausu einstaklinga með sérstakri áherslu á börn.





# 7. Orðalisti





<b>APIS</b>	Þróuð farþegaupplýsingaþjónusta (Advanced Passenger Information System)
<b>I-24/7</b>	Sannprófunarferli Interpol
<b>ILO</b>	Alþjóðavinnuástandstofnunin (International Labour Organisation)
<b>IOM</b>	Alþjóðafólksflutningastofnunin (International Organisation for Migration)
<b>NGO</b>	Frjáls félagasamtök (non-governmental organisation)
<b>NRM</b>	Tilvísanakerfi þjóðríkja
<b>NSIS</b>	Landshluti Schengen-upplýsingakerfisins (National Schengen Information System)
<b>PNR</b>	Farþegabókunargögn (Passenger name record)
<b>SBC</b>	Schengen-landamærareglurnar (Schengen Borders Code)
<b>UNCRC</b>	Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barna (1990) (United Nations Convention on the Rights of Children)
<b>UNCRSR</b>	Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi flóttamanna (1951) (United Nations Convention Relating to the Status of Refugees)
<b>UNODC</b>	Fíkniefna- og afbrotamálastofna Sameinuðu þjóðanna (United Nations Office for Drugs and Crime)
<b>UAM</b>	Barn án fylgdar (Unaccompanied minor)







Plac Europejski 6  
00-844 Warsaw, Poland  
Tel. + 48 22 205 95 00  
Fax + 48 22 205 95 01

[frontex@frontex.europa.eu](mailto:frontex@frontex.europa.eu)  
[www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

Prentútgáfa:  
TT-02-17-558-IS-C  
ISBN 978-92-95213-23-4  
doi:10.2819/68871

PDF:  
TT-02-17-558-IS-N  
ISBN 978-92-95213-31-9  
doi:10.2819/93484



Publications Office