



Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 1. desember 2020

Meðfylgjandi er umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (aldursgreining). Þingskjal 233, 230. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Erna Reynisdóttir,
framkvæmdastjóri

Umsögn Barnaheilla – Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining)

Barnaheill – Save the Children á Íslandi styðja við tillögu frumvarps þessa um aldursgreiningu á útlendingum sem sækja um alþjóðlega vernd en þó þannig að hún fari einungis fram í verulegum vafatilvikum og þá með heildstæðu mati, sem taka skal mið af aðstæðum, frásögn viðkomandi og fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum.

Barnaheill telja, eins og flutningskona frumvarpsins, að aldursgreining umsækjanda eigi að heyra til algjörra undantekninga og að þær eigi einungis að koma til þegar verulegur vafi er um aldur viðkomandi og ef upplýst samþykki barns eða forsvarsmanneskju þess liggur fyrir. Sé uppi verulegur vafi um aldur skal notast við skjalaleit, faglegt mat eða aðkomu sérfræðinga, svo sem sálfræðinga eða félagsráðgjafa, til að greina aldur umsækjanda, áður en gripið er til þess að greina aldur barns með líkamsrannsókn.

Barnaheill taka undir þau sjónarmið sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu að aldursgreining með líkamsrannsókn sé óheppileg og of óáreiðanleg og ónákvæm til að byggja á, auk þess sem hún gengur eða getur gengið mjög nærri friðhelgi einkalífs viðkomandi umsækjanda, sbr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þar að auki hefur aðferðafræði líkamsrannsókna verið harðlega gagnrýnd af sérfræðingum í læknávisindum vegna skorts á vísindalegum áreiðanleika sem talið er leiða til aukinnar hættu á ákvörðunum byggðum á geðþóttu. Gæta skal þess að forsjáraðili eða réttargæslumaður sé viðstaddur líkamsrannsóknina og að hún sé aðeins framkvæmd með upplýstu samþykki viðkomandi. Enn fremur skal þess gætt að vægasta úrræðið sé valið við líkamsrannsóknina og að viðkomandi fái ávallt tækifæri til þess að andmæla matinu. Æskilegast væri að sleppa alfarið líkamsrannsóknum.

Barnaheill taka sérstaklega undir að þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd segist vera barn að aldri skal alltaf ganga út frá því að viðkomandi sé barn, þar til og ef annað kemur í ljós með heildstæðu aldursmati. Umsækjandinn skal því ávallt njóta vafans og allra þeirra réttinda sem barn á samkvæmt útlendingalögum, Barnasáttmálanum og öðrum lögum.

Barnaheill hafa Barnasáttmálann að leiðarljósi í öllu sínu starfi og leggja ríka áherslu á að börnum sé ekki mismunað um réttindi þau sem hann tryggir börnum.



BARNAVERNDARSTOFA

Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, föstudagur, 27. nóvember 2020
Tilvísun: 2020020053/33

Efni: Umsögn Barnaverndarstofu um frumvarp til laga um útlendinga (aldursgreining), 230. mál.

Barnaverndarstofa vísar til erindis nefndarsviðs Alþingis, dags. 17. nóvember 2020, þar sem stofunni var veitt tækifæri á að gefa allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um útlendinga (aldursgreining). Þakkar stofan fyrir að fá tækifæri til að tjá sig um frumvarpið. Vakin er athygli á því að stofan hefur áður veitt umsögn um áform um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016, um sama málefni og ítrekar stofan afstöðu sína með neðangreindum orðum.

Barnaverndarstofa styður heilshugar að lögum um útlendinga sé breytt til samræmis við tilmæli Evrópuráðsins þannig að ef vafi leikur á því hvort umsækjendur um alþjóðlega vernd séu börn skuli þeir ávallt metnir sem börn en ekki fullorðnir, og að beitt skuli heildstæðu mati til að reyna að komast að aldri þeirra í stað eingöngu líkamsrannsóknna, þ.á.m. tanngreininga, sem eðli málsins samkvæmt getur gefið upp töluverð skekkjumörk.

Stofan tekur jafnframt undir mikilvægi þess að unnt sé að framkvæma tanngreiningu í undantekningartilvikum, þegar mat með öðrum aðferðum hefur ekki getað skorið úr um aldur viðkomandi. Hér er mikilvægt að hafa í huga að ekki er til gagnreynd aðferð til að aldursgreina einstaklinga með viðtölum eða samtölum og Evrópuráðið hefur varað við að styðjast við slíkar aðferðir eingöngu við aldursgreiningar. Skiptir hér höfuðmáli að börn eiga rétt á stuðningi og aðstoð í samræmi við stöðu sína sem börn. Það felur í sér að mikilvægt er að afmarka aldur viðkomandi einstaklings eins nákvæmlega og unnt er svo barnaverndaryfirvöld og aðrir þjónustuaðilar sem koma að máli viðkomandi barns geti lagt raunhæft mat á þá þjónustu sem barn þarf á að halda og á rétt til að njóta. Leggur Barnaverndarstofa í þessu sambandi áherslu á að tryggt verði í lögum að allur vafi sem fylgir slíkri greiningu sé skýrður barni í hag. Einnig skiptir hér máli við afmörkun á því sem er börnum fyrir bestu að þeir sem eru í raun fullorðnir verði ekki metnir börn þannig að börn verði sett í þá stöðu að þurfa t.a.m. að afklæðast í búningasklefum eða vera í öðrum viðkvæmum aðstæðum með aðilum sem eru metnir börn en eru í raun fullorðnir.

Styður stofan jafnframt þau áform um að sérstaklega verði mælt fyrir um í lögum að skoðun á þroska kynfæra sem aðferð til að ákvarða aldur einstaklings skuli vera óheimil með öllu, enda hefur sú aðferð hlotið mikla gagnrýni og er afar íþyngjandi.



Í frumvarpinu er fjallað um að Evrópuráðið hafi nýlega gefið út tilmæli um framkvæmd aldursgreininga. Er það mat Barnaverndarstofu að mikilvægt sé að slíkum tilmælum sé fylgt svo samræmi fáið í framkvæmd aldursgreininga í Evrópu.

Barnaverndarstofa veitir allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því og er reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar verði þess óskað.

Virðingarfyllt
f.h. Barnaverndarstofu



Heiða Björg Pálmadóttir

Heiða Björg Pálmadóttir
forstjóri Barnaverndarstofu

Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. desember 2020
2011153/0.4.1/khn

Efni: Umsögn um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining).

Embætti landlæknis vísar til fyrri umsagnar um sama mál sem lagt var fram á 150. löggjafarþingi.

Landlæknir telur mikilvægt að niðurstaða líkamsrannsóknar sé ekki ein og sér lögð til grundvallar við mat á aldri heldur metin í samhengi við önnur gögn hvers máls og að vafaatriði séu talin umsækjanda í hag.

Við hvers konar breytingu á núverandi lögum um aldursgreiningar er mikilvægt að ljóst sé hvað felist í heildstæðu mati og að áfram sé stuðst við gagnreyndar aðferðir við aldursgreiningar, hvort sem þær eru líkamlegar eða ekki.

Markmiðið verður ávallt að vera að vernda börn til menntunar og stuðnings.

Virðingarfyllst,

Kjartan Hreinn Njálsson,
aðstoðarmaður landlæknis

Nefndasvið Alþingis
v/Austurvöll
150 Reykjavík

Sent á netfang: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 26. nóvember 2020
Tilvísun: HI20110188

Umsögn Háskóla Íslands um frumvarp til laga um útlendinga (aldursgreining), 230. mál.

Með tölvupósti dags. 17. nóvember sl. fékk Háskóli Íslands til umsagnar frumvarp til laga um útlendinga (aldursgreining), 230. mál. Þess var óskað að undirrituð umsögn bærist ekki seinna en 1. desember.

Háskóli Íslands skilaði umsögn um frumvarp til laga um útlendinga (aldursgreining með heildstæðu mati), 115. mál, 29. október 2019 sem fulltrúar frá Háskólanum fylgdu eftir á fund allsherjar- og menntamálanefndar 12. nóvember 2019. Síðan þá hefur sú breyting orðið að Háskóli Íslands hefur ekki lengur aðkomu að ferli aldursgreininga.

Klínískar munnholsskoðanir og röntgenmyndatökur til aldursgreiningar voru framkvæmdar af sérfræðingum Tannlæknadeildar Háskóla Íslands á grundvelli tímabundins verksamnings milli Háskóla Íslands og Útlendingastofnunar. Verksamningurinn var tímabundinn í eitt ár en gildistími hans var til 25. mars sl. Á fundi háskólaráðs 6. mars sl. var ákvörðun tekin um að endurnýja ekki verksamninginn. Fulltrúar í háskólaráði samþykktu eftirfarandi bókun:

„Á fundi háskólaráðs 7. mars 2019 var rektor, í samráði við Heilbrigðisvísindasvið, falið að ganga frá samkomulagi við Útlendingastofnun um verksamning Háskóla Íslands og Útlendingastofnunar um aðkomu Háskóla Íslands að aldursgreiningum umsækjenda um alþjóðlega vernd, í samræmi við tillögu meirihluta ráðsins. Samkvæmt samningnum tilnefndu báðar stofnanir fulltrúa í samráðshóp sem hafði það hlutverk að fylgjast með framkvæmd samningsins, þróun mála er tengjast aldursgreiningum almennt, siðferðilegum álitafnum og aðferðum við aldursgreiningar. Samráðshópurinn skilaði skýrslu til rektors og gerði grein fyrir henni á fundi háskólaráðs 6. febrúar 2020.

Fram kemur í skýrslu starfshópsins að framkvæmd verksamningsins af hálfu Tannlæknadeildar hafi gengið vel. Starfsfólk deildarinnar býr yfir þekkingu á nákvæmustu aðferðum sem völ er á við aldursgreiningar og fylgir vinnureglum sem stuðla að virðingu og nærgætni við umsækjendur og öruggri meðferð og varðveislu gagna.

Í verksamningnum er áskilið að Útlendingastofnun sendi ekki verkbeiðni til Tannlæknadeildar nema enn sé til staðar vafi eftir að aðrar aðferðir aldursgreininga hafi verið reyndar. Í umræðu um aldursgreiningar hafa félagasamtök og hagsmunahópar gagnrýnt að þær aðferðir sem beitt er við greiningu á aldri umsækjenda um alþjóðlega vernd uppfylli ekki skilyrði reglugerðar um útlendinga þar sem fram kemur að við greiningu á aldri skuli fara fram heildstætt mat á aðstæðum einstaklings og frásögn hans af ævi sinni, en auk þess megi beita líkamsrannsókn. Ferlið hefur í reynd ekki falið í sér aðkomu fleiri sérfræðinga, svo sem barnasálfræðinga og annarra sérfræðinga í þroska barna, áður en líkamsrannsóknum hefur verið beitt. Þá hefur Rauði kross Íslands sérstaklega haldið því fram að Útlendingastofnun gefi niðurstöðum röntgenrannsókna á tönnum of mikið vægi við ákvörðun aldurs.

Þann 13. mars 2019 sendi rektor dómsmálaráðherra bréf f.h. háskólaráðs þar sem vakin var athygli á þeirri niðurstöðu starfshóps háskólaráðs að bókun barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, nr.

CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, dags. 16. nóvember 2017, kunni að gefa tilefni til þess að endurskoða lög um útlendinga nr. 80/2016, í ljósi þess að ríkjum ber almennt að haga löggjöf sinni í samræmi við alþjóðlega mannréttindasamninga sem þau eru aðilar að. Í umræddri bókun barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna segir m.a. að ríki skuli notast við fjölþætt mat á líkamlegum og andlegum þroska barna, sem framkvæmt er af barnalæknum og öðrum sérfræðingum í þroska barna. Í sömu bókun kemur fram að ríki skuli m.a. forðast að notast við greiningar á tönnum. Háskóli Íslands kom sömu sjónarmiðum á framfæri í skriflegum athugasemdum við þingmannafrumvarp um breytingu á lögum um útlendinga haustið 2019.

Háskólaráð hafði væntingar til þess að brugðist yrði við þessum athugasemdum með breytingum á reglum og verklagi Útlendingastofnunar í þá átt að heildstætt mat á aldri umsækjenda yrði fjölþættara og að einungis yrði notast við aldursgreiningar á tönnum í takmarkatilvikum. Þetta hefur ekki gengið eftir á því ári sem samningurinn hefur verið í gildi. Af þeirri ástæðu hefur háskólaráð ákveðið að endurnýja ekki samninginn.“

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Jón Atli Benediktsson', is positioned above the printed name and title.

Jón Atli Benediktsson
rektor Háskóla Íslands



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis,
Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8 – 10, 150 Reykjavík

1.12.2020

Efni: Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining), 151. löggjafarþing 2020-2021. Þskj. 233 – 230. mál.

Íslandsdeild Amnesty International fagnar því að lögum um útlendinga sé breytt til samræmis við tilmæli frá Evrópuráðinu þannig að þegar vafi leikur á því hvort umsækjendur um alþjóðlega vernd séu börn skuli þeir ávallt njóta vafans og að beita skuli heildstæðu mati til að reyna að komast að aldri þeirra en ekki tanngreiningum sem þykir óreiðanleg aðferð til að meta aldur.

Lönd nota mismunandi aðferðir við að meta aldur flóttafólks. Algengast er að beita lækisfræðilegum aðferðum og þær helstu eru röntgenmyndir á úlnlið, tannrannsóknir og tannröntgenmyndir en líkt og *European Asylum Support Office (EASO)* hefur bent á er engin tiltæk aðferð eins og stendur sem getur ákvarðað með vissu um aldur einstaklings. *European Council on Refugees and Exiles (ECRE)* hefur lýst yfir áhyggjum sínum vegna tilhneigingar ríkja í Evrópu til að reiða sig á þessar lækisfræðilegu aðferðir við aldursmat sem stofnunin telur ganga gegn meginreglunni um það sem er barninu fyrir bestu.

Íslandsdeild Amnesty International telur mikilvægt að vægasta úrræðið sé valið við mat á aldri einstaklings og tekur undir tilmæli Evrópuráðsins í þeim efnum. Í skýrslu ráðsins¹ um aldursgreiningar er áhersla á að líkamsrannsóknir skuli einungis notaðar sem lokaúrræði þegar verulegur vafi leiki á aldri viðkomandi, þegar það er talið í samræmi við bestu hagsmuni barnsins að slík greining fari fram og þegar búið er að fullreyna aðrar aðferðir til greiningar á aldri. Þar segir nánar um líkamsrannsóknir til aldursgreiningar:

There is a broad consensus that physical and medical age assessment methods are not backed up by empirically sound medical science and that they cannot be assumed to result in a reliable determination of chronological age. Experts agree that physical and medical age assessment methods enable, at best, an educated guess. In addition to the scientific weaknesses and inaccuracy of age assessment methods, several methods have been evidenced to have a harmful impact on the physical and mental health and wellbeing of the person undergoing age assessment. Against this background, the use of invasive medical exams should be reduced to a minimum and has to remain a measure of last resort.

Í skýrslunni segir einnig að ekki sé við hæfi siðferðislega að styðja við þessar líkamsrannsóknir þar sem þeim fylgir áhætta auk þess sem þær eru ónákvæmar og hafi ekki umfram vægi við mat á aldri einstaklinga. Aldursmat þar sem viðkomandi verður fyrir geislun, sem geta mögulega verið skaðlegir, í öðrum tilgangi en lækisfræðilegum, stangast á við heilbrigðissíðfræði og er mögulega ólöglegt.

Að lokum ítrekar Íslandsdeild Amnesty International að við mat á aldri einstaklings skuli viðkomandi njóta vafans í vafamálum, þannig að komið sé fram við viðkomandi líkt og um barn sé að ræða. Slík nálgun er í samræmi við meginreglu 1. mgr. 3. g. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um það sem er barninu fyrir bestu.

¹ Council of Europe: *Age Assessment; Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, september 2017.

AMNESTY
INTERNATIONAL



Virðingarfyllst

AMNESTY INTERNATIONAL
Íslandsdeild

Anna Lúðvíksdóttir,
framkvæmdastjóri Íslandsdeildar Amnesty International



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 24. nóvember 2020.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga með síðari breytingum (aldursgreining), þskj. 233, 230. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist framangreint frumvarp til umsagnar. Tekur skrifstofan undir markmið frumvarpsins, þ.e. að breyta framkvæmd aldursgreiningar á þann veg að hún fari fram með heildstæðu mati án líkamsrannsóknar þegar grunur leikur á að umsækjandi sem segist vera barn sé lögráða og ekki er hægt að staðfesta það með óyggjandi hætti. Telja má að þær aðferðir sem beitt er hér á landi við greiningu á aldri umsækjenda um alþjóðlega vernd uppfylli ekki skilyrði 39. gr. reglugerðar um útlendinga en þar segir að við greiningu á aldri skuli fara fram heildstætt mat á aðstæðum einstaklings og frásögn hans af ævi sinni en að auki megi beita líkamsrannsókn. Ljóst er að tanngreiningar eru ekki nákvæmar og hætt við röngum aldursgreiningum. MRSÍ hefur enda vitneskju um tilvik þar sem í ljós kom að barn sem ranglega var metið eldra en 18 ára reyndist yngra og þar að auki skal á það bent að margir þessara einstaklinga hafa verið á flótta frá barnsaldri og aðstæður þeirra í litlu eða engu betri þó þeir hafi náð 18 ára aldri. Því ætti fyrst og fremst að styðjast við heildstætt mat á aðstæðum einstaklings og frásögn hans af ævi sinni svo sem áður segir. Evrópuráðið hefur gefið út skýrslu um aldursgreiningar þar sem finna má gagnlegar leiðbeiningar um hvað felist í heildstæðu mati.¹

MRSÍ bendir jafnframt á að ýmsar innlendar og alþjóðlegar stofnanir hafa gagnrýnt framkvæmd tanngreininga hérlandis. Má þar nefna Rauða kross Íslands, Evrópuráðið, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF). Tekur MRSÍ undir athugasemdir þeirra og hvetur til lögleiðingar frumvarpsins.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

¹ <https://rm.coe.int/age-assessment-council-of-europe-member-states-policies-procedures-and/168074b723>.

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. desember 2020
Tilvísun: 2020112871/RRS

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga (aldursgreining með heildstæðu mati), 230. mál.

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 17. nóvember 2020 um umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (þskj. 233, 230. mál á 151. löggjafarþingi).

Með frumvarpinu er lagt til að framkvæmd aldursgreiningar verði breytt á þann veg að hún fari fram með heildstæðu mati án líkamsrannsóknar þegar grunur leikur á að umsækjandi sem segist vera barn sé lögráða og ekki er hægt að staðfesta það með óyggjandi hætti.

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við frumvarpið en áréttar að við framkvæmd hins heildstæða mats, sem vísað er til í frumvarpinu, verði gætt í einu og öllu að lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, þegar unnið er með persónuupplýsingar umræddra einstaklinga.

F.h. Persónuverndar,



Helga Sigríður Þórhallsdóttir



Rebekka Rán Samper

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Reykjavík, 30. nóvember 2020

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining með heildstæðu mati).

151. löggjafarþing 2020-2021. Þingskjal 233 — 230. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (aldursgreining með heildstæðu mati.)

151. löggjafarþing 2020-2021.

Þingskjal 233 — 230. mál.

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarhugsjónir hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, umsækjendum um alþjóðlega vernd og alþjóðlegum fólksflutningum. Þá hefur félagið mikla og langa reynslu af málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttamanna. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jöfnu saman.

Samkvæmt samningi dómsmálaráðuneytisins, Útlendingastofnunar og Rauða krossins á Íslandi vegna aðstoðar og þjónustu við einstaklinga sem óskað hafa eftir alþjóðlegri vernd á Íslandi sinnir Rauði krossinn á Íslandi talsmannþjónustu á stjórnsýslustigi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Almennar athugasemdir

Rauði krossinn hefur um alllangt skeið gagnrýnt aldursgreiningar Útlendingastofnunar. Hefur þeim athugasemdum verið komið á framfæri við stofnunina, kærunefnd útlendingamála, dómsmálaráðuneytið, umboðsmann barna, Barnaverndarstofu, umboðsmann Alþingis og fjölmiðla (almenning). Þá hefur Rauði krossinn ítrekað lagt til tillögur að úrbótum með vísan til alþjóðlegra skýrslna um aldursgreiningar á fylgdarlausum börnum.

Rauði krossinn skilaði inn ítarlegri umsögn við frumvarp þetta, sem nú er endurflutt ásamt nokkrum viðbótum, á síðasta löggjafarþingi þar sem félagið tók undir með flutningsmanni frumvarpsins hvað varðar gagnrýni á að þær aðferðir sem beitt er hér á landi við greiningu á aldri umsækjenda um alþjóðlega vernd uppfylli ekki skilyrði reglugerðar um útlendinga sem kveður á um að við greiningu á aldri skuli fara fram **heildstætt** mat. Rauði krossinn benti einnig á í fyrri umsögn sinni að mikilvægt væri að tryggja sjálfstæða kæruleið vegna ákvarðana Útlendingastofnunar um aldur. Hefur nú verið brugðist við þeirri tillögu með d-lið 1. gr. frumvarpsins. Þá telur Rauði krossinn þær breytingar sem gerðar hafa



verið á c-lið frá fyrra frumvarpi vera til bóta en mikilvægt er að skerpa á því að líkamsrannsóknnum skuli einungis beitt í undantekningartilvikum. Þá er afar mikilvægt að leggja skýrt bann við kynfæraskoðun sem aðferð til að ákvarða aldur. Að öðru leyti vísar Rauði krossinn til umsagnar sinnar dags. 18. október 2019 og fylgiskjals með henni sem má nálgast [hér](#) á vef Alþingis.

Lokaorð

Rauði krossinn vill koma því á framfæri að fulltrúar félagsins eru tilbúnir til að hitta allsherjarnefnd til þess að reifa ofangreindar athugasemdir, ábendingar og tillögur félagsins enn frekar.



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. nóvember, 2020

Meðfylgjandi er umsögn réttartannlækna sem séð hafa um aldursgreiningar flóttamanna hér á landi frá upphafi, um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining). 151. löggjafarþing 2020-2021, þingskjal 233 — 230. mál.

Virðingarfyllst, f.h. réttartannlækna

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Svend Richter', is written over a light blue rectangular stamp.

Svend Richter

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining).

Þingskjal 233 — 230. mál.

Flm.: Rósa Björk Brynjólfsdóttir.

Í frumvarpinu er lagst gegn líkamsrannsóknnum við aldursgreiningar og mælt til að þeim sé aðeins beitt sem neyðarúrræði þegar aðrar heildstæðar aðferðir hafa ekki borið árangur. Reyndin er að öll ríki Evrópu nema tvö, Bretland og Slóvenía, beita líkamsrannsóknnum þegar ekki liggja fyrir ábyggileg perónuskilríki. (Annex 4. Overview of the methods and procedural safeguards in use. EASO Practical Guide on age assessment, second ed. EASO, European Asylum Support Office 2018. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assessment-v3-2018.pdf>).

Í greinargerð með frumvarpinu segir: „Við hafa aldursgreiningar byggðar á líkamsrannsóknnum verið gagnrýndar, bæði vegna siðferðislegra þátta og vísindalegrar ónákvæmni“

Fullyrðing flutningsmanns fær ekki staðist. Órökstudd og villandi gagnrýni sem vísað er til og flm. hefur tekið þátt í, hefur ekki verið studd þeim rökum að þjóðþing Norðurlanda og Evrópu hafi tekið þau til greina, þar sem aðeins tvö ríki Evrópu beita ekki líkamsrannsóknnum við aldursgreiningar.

Flm.: „Bara svo maður segi það hér, að vera að mæla bein og tennur, [það] hefur svona sögulega tilvisun sem er ekkert sérstaklega geðsleg“ <https://hringbraut.frettabladid.is/frettir-pistlar/tanngreiningar-a-flottabornum-gagnrýndar/>

Í greinargerð kemur fram „Þá hafa komið fram tilmæli frá Evrópuráðinu, Evrópuráðsþinginu og ráðherranefnd Evrópuráðsins þar sem megininntak þeirra er að þegar vafi leikur á því hvort umsækjendur sem sækja um alþjóðlega vernd séu börn skuli þeir ávallt metnir sem börn en ekki sem fullorðnir, og að beitt skuli heildstæðu mati til að reyna að komast að aldri þeirra en ekki tanngreiningum sem eru taldar afar óáreiðanleg aðferð til að mæla aldur barna.“

Þessi fullyrðing er skálduð. Rangt er að þessar stofnanir hafi lagst gegn aldursgreiningum af tönnum „sem eru taldar afar óáreiðanleg aðferð til að mæla aldur barna.“ Engin aðferð til að áætla aldur barna og ungmenna er nákvæmari. Þeir sem hafa séð um aldursgreiningar umsækjanda um vernd frá upphafi hafa beitt sér fyrir því að aldursgreining byggji, auk tannþroska, einnig á beinþroska, til samræmis við önnur Norðurlönd og nánast öll lönd Evrópu. Útlendingastofnun hefur fallist á þau sjónarmið og framvegis verða aldursgreiningar hér á landi byggðar á tann- og beinþroska.

Flutningsmaður leggur til að „faglegt mat eða aðkomu sérfræðinga í málefnum barna, svo sem sálfræðinga eða félagsráðgjafa, til að greina aldur umsækjenda.“

Aðeins tvö ríki Evrópu, Bretland og Slóvenía beita ekki líkamsrannsóknnum til aldursgreininga en styðjast við mat sálfræðinga eða félagsráðgjafa. Við líkamsrannsóknir eru notaðar gagnreyndar, vísindalegar aðferðir sem byggja á rannsóknnum sem viðurkenndar eru af vísindasamfélaginu þar sem fyrir liggja staðalfrávik og öryggismörk. Aldursgreining sem byggir á sálfræðiviðtölum og mati félagsráðgjafa uppfyllir ekki slík skilyrði. Norska

heilbrigðisráðuneytið (Folkehelseinstituttet) lét sérfræðinga kerfisbundið rannsaka birtar greinar sem fjölluðu um aldursgreiningu ungmenna með sálfræðigreiningu á þroska. Leitað var í gagnagrunnunum Cochrane Central Register of Controlled Trials (CENTRAL), MEDLINE, Embase, Google Scholar, PROSPERO and Epistemonikos í maí 2018. Af 3.325 titlum og ágripum virtust í fyrstu 7 greinar uppfylla skilyrði rannsakenda (inclusion criteria) en „*engin þeirra reyndist við nánari skoðun uppfylla skilyrði okkar*“. Niðurstaða rannsóknarinnar var að „*engin fyrirbyggjandi rannsóknargögn liggja fyrir um gagnsemi eða gildi sálfræðilegra þroskaprófa til aldursgreininga*“ (Ding KY MA, Straumann GH, Vist GE. Age estimation in adolescents and young adults by psychological assessment of maturity. Norwegian Institute of Public Health <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2018/age-estimation-in-adolescents-and-young-adults-by-psychological-assessment-of-maturity-report-2018.pdf>).

Má því færa rök fyrir því að umræddar breytingar á frumvarpi þessu íþyngi umsækjanda um alþjóðlega vernd enn frekar. Ólíklegt er að vafa um aldur umsækjanda sé eytt með sálfræðigreiningu þar sem engar rannsóknir liggja að baki eða styðja slíka greiningu og alltaf þurfi að koma til líkamsrannsókna. Greiningarferlið tekur þannig óhjákvæmilega lengri tíma og skrefum fjölgar.

„Flutningsmaður leggur áherslu á að ferli aldursgreiningar sé skýrt og gagnsætt og að sá sem gætir hagsmuna barnsins sé viðstaddur aldursgreininguna.“

Að framansögðu má ætla að nái þessi breytingartillaga fram að ganga feli hún í sér óljósara og ógangsærra aldursgreiningarferli en nú er, sem fyrir er mjög skýrt og gagnsætt, þvert á tilgang sinn.

Það er mat okkar að það sé fjarri lagi að líkamleg aldursgreining eigi að vera úrræði sem gripið er til ef allt annað þrýtur. Ef yfirvöld meta að ábyggileg skilríki séu ekki til staðar og grunur leikur á að viðkomandi sé ekki barn, er eðlilegt að hann fari í líkamlega aldursgreiningu. Í okkar huga er engin millileið, hverju nafni sem hún nefnist, sálfræðiviðtal til þroska- og aldursgreiningar eða aldursmat félagsfræðinga. Það hefur alls ekkert með það að gera hvort umsækjandi, sem kemur skaddaður frá stríðshrjáðum löndum, fái sálfræðiaðstoð og aðstoð félagsfræðinga. Vonandi fá þeir sem þurfa slíka aðstoð hana. Öll Evrópulönd nema tvö beita líkamlegri aldursgreiningu og gera verður ráð fyrir því að þau líti svo á að ekki sé um neyðarúrræði að ræða.

Í greinargerð kemur fram, „*Líkamsrannsókn skal þá framkvæmd af sérfræðingum í tannlækningum, eða eftir atvikum læknum, sem eru tilnefndir af stjórnvöldum og skal líkamsrannsókn að auki ávallt fara fram í viðurvist sérfræðings á sviði sálfræði barna og unglinga eða í félagsráðgjöf*“

Í ljósi fyrri ábendinga er tillaga flm. í greinargerð um viðurvist sérfræðings á sviði sálfræði barna og unglinga eða í félagsráðgjöf óraunhæf.

Í greinargerð er vísað í málþing hér á landi um framkvæmd aldursgreininga á flóttabörnum 29. mars 2019. Meðal framsögumanna var Tomáš Bocek. Það er rangt að hann hafi á fundinum „*fordæmt íþyngjandi aðferðir við aldursgreiningar sem geti haft þungbær áhrif á líkamlegan, tilfinningalegan og sálrænan þroska barna*“.

Fulltrúi stúdenta sá einn um fordæmingar á fundinum. Sérfræðingum Tannlæknadeildar Háskóla Íslands, sem séð hafa um aldursgreiningar flóttamanna frá upphafi, var ekki boðið að vera á málaskrá fundarins.

Í greinargerð flm. er vísað í ályktun Evrópuráðsþingsins nr. 2295 (2019) frá 27. júní 2019 þar sem vísað er til fyrri ályktunar þess um barnvænar aldursgreiningar fylgdarlausra barna auk þess sem hvatt er til heildstæðs mats. „Í ályktuninni segir m.a. að þingið itreki fyrri afstöðu sína, þ.e. fordæmi iþyngjandi aðferðir við aldursgreiningar sem geti haft þungbær áhrif á líkamlegan, tilfinningalegan og sálrænan þroska barna“. Þessi fullyrðing er röng. Engar fordæmingar er þar að finna sem flm. vísar til (Resolution 2195 (2017)¹, Parliamentary Assembly, Counsel of Europe. <https://pace.coe.int/en/files/24273/html>).

Réttarlæknisfræðilegar aldursgreiningar snúast um það að tryggja börnum rétt sem þau eiga samkvæmt alþjóða sáttmálum t.d. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og koma í veg fyrir að fullorðnir taki sér þann rétt sem eingöngu er ætlaður börnum. Reynsla á Norðurlöndum er að lang stærstur hluti umsækjanda um vernd, sem segjast vera fylgdarlaus börn, eru í reynd fullorðnir. Þar er Ísland engin undantekning.

Frumvarpið mun ekki bæta rétt barna heldur auðvelda fullorðnum að smeygja sér í raðir barna til að njóta réttarverndar sem börnum eiga að vera tryggð. Með órökstuddum dylgjum og röngum tilvísunum er reynt að grafa undan þeirri aðferðafræði sem best tryggir börnum rétt sinn og langflest lönd Evrópu fylgja.

Réttarlæknisfræðilegar aldursgreiningar eru nákvæmar, notaðar af öllum Evrópuþjóðum utan tveggja til að tryggja réttindi barna. Flutningsmaður gerist sekur um alvarlegar rangfærslur í sínum málflutningi sem standast ekki nánari skoðun.

Lokaorð

Undirrituð er tilbúin að koma á fund Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis til frekari skýringa og upplýsinga, ef óskað er.

Reykjavík 25. nóvember 2020,

Svend Richter, réttartannlæknir, cand.odont, MS, dósent emer. Tannlæknadeild HÍ.
Sigríður Rósa Víðisdóttir, réttartannlæknir, cand.odont, MS, lektor, Tannlæknadeild HÍ.
Guðlaugur J. Jóhannson, réttartannlæknir, cand. odont, MS, stundakennari, Tannlæknadeild HÍ.
Sonja Rut Jónsdóttir, réttartannlæknir, cand.odont. aðjúkt, Tannlæknadeild HÍ.

Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining)

Stúdentaráð fagnar frumvarpi þessu og þakkar allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fyrir beiðni um umsögn ráðsins. Stúdentaráð hefur áður veitt [umsögn](#) vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016, með síðari breytingum (aldursgreining með heildstæðu mati) og vill ráðið undirstrika afstöðu sína enn fremur.

Stúdentaráð er fylgjandi markmiði frumvarpsins um að það skuli breyta framkvæmd aldursgreininga þannig að framkvæmdin fari fram með heildstæðu mati í stað líkamsrannsóknar út frá tannþroska. Slíkar rannsóknir eru mjög umdeildar í fræðasamfélaginu, eins og farið verður nánar út í hér að neðan vegna nýrra tilmæla Evrópuráðsins, og þá sérstaklega vegna ónákvæmni niðurstaðna sem og siðferði þeirra. Þá telur ráðið það brýnt að mælt verði fyrir um í lögum að það sé óheimilt með öllu að beita skoðun á þroska kynfæra sem aðra aðferð við aldursgreiningu, eins og hefur tíðkast í Danmörku.

Velferð og hagsmunir barna skulu vera höfð að leiðarljósi og tryggja verður að þau fái viðeigandi stuðning. Þá þarf það einnig að vera öruggt að barn og/eða þau sem gæta hagsmunum þess séu vel upplýst og þeim leiðbeint á sem skýrastan hátt um það hvers vegna og hvernig viðkomandi skuli gangast undir aldursmat og þá aðferð sem beitt verður.

Stúdentaráð tekur undir að líkamsrannsókn skuli vera allra síðasta úrræðið sem notast er við og að það þurfi að liggja fyrir haldþæring rök fyrir því að grípa til þeirra. Það skal tryggja réttindi barna og ungmenna í leit að hæli, sýna mannúð, skilning og virðingu.

Árétting vegna málþings 29. mars 2019 sem vísað er til í greinargerð:

Í greinargerð frumvarpsins er vísað til málþings um framkvæmd aldursgreiningar á flóttabörnum sem fór fram þann 29. mars 2019. Vísað er í Tomáš Boček, sérstakan fulltrúa Evrópuráðsins í málefnum flóttamanna, sem á málþinginu fordæmdi íþyngjandi aðferðir við aldursgreiningar sem hefðu þungbær og margvísleg áhrif á börn og ungmenni.

Í umsögn réttartannlækna nr. 573 vegna frumvarpsins er þvertekið fyrir að það hafi átt sér stað og sérstaklega tekið fram að fulltrúi stúdenta hafi einn séð um fordæmingar á fundinum. Stúdentaráð furðar sig verulega á þessari staðhæfingu, vísar henni á bug og telur nauðsynlegt að leiðrétta hana. Í umræddri umsögn kemur eftirfarandi fram:



Stúdentaráð Háskóla Íslands

„Í greinargerð er vísað í málþing hér á landi um framkvæmd aldursgreininga á flóttabörnum 29. mars 2019. Meðal framsögumanna var Tomás Boček. Það er rangt að hann hafi á fundinum „fordæmt íþyngjandi aðferðir við aldursgreiningar sem geti haft þungbær áhrif á líkamlegan, tilfinningalegan og sálrænan þroska barna“. Fulltrúi stúdenta sá einn um fordæmingar á fundinum. (...)”

Þetta er í besta falli villandi og í versta falli rangt. Því til stuðnings vísar Stúdentaráð í málþingið en upptaka þess er aðgengileg [hér](#) og hvetur ráðið nefndarmenn til þess að horfa á fundinn, sem var upplýsandi og mikilvægur. Stúdentaráð bendir sérstaklega á eftirfarandi tímapunkta fundarins og ummæli annarra framsögumanna sem ráðið telur varpa ljósi á hve sérkennilegt það er hjá umsagnaraðilum umsagnar nr. 573 að mála þessa mynd af fundinum. Einnig vekur Stúdentaráð athygli á eftirfarandi atriðum fundarins til stuðnings afstöðu sinni gegn tanngreiningum á fylgdarlausum börnum og ungmennum:

1. Framsaga Tomáš Boček, sérstakur fulltrúi Evrópuráðsins í málefnum flóttamanna:

- a. 28:50: Boček tekur fram að aldursmat sé notað til að ákvarða *aldursbil*, en ekki nákvæman aldur, vegna nákvæmni þess.
- b. 29:35 - 30:30: Boček tekur fram að læknisfræðilegt mat á aðgerðum hafi verið gagnrýnt vegna skorts á vísindalegum grundvelli og áreiðanleika vegna tilheyrandi áhættu á tilviljunarkenndum niðurstöðum. Enn fremur nefnir hann að rannsóknirnar séu ágengar og geti valdið líkamlegum og andlegum skaða, og nefnir sérstaklega skoðun á þroska kynfæra.
- c. 34:30: Boček tekur fram að mælt sé með því að ríki noti fyrst og fremst heildrænt mat með áherslu á viðtöl og aðrar aðferðir sem eru ekki eins ágengar og líkamlegar rannsóknir.
- d. 36:18: Boček segist viss um að aðgerðaáætlun og útlistun mannréttindareglanna sem hann nefndi „muni hvetja og leiðbeina Íslandi við að koma á og taka upp málsmeðferð sem byggir á réttum forsendum, sé barnvæn og upplýst af þekkingu og gögnum.

2. Framsaga Önnu Finnbogadóttur, lögfræðingur í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd hjá Rauða krossinum á Íslandi:

- a. 01:04:30 - 01:05:57 Rauði krossinn á Íslandi hefur gert alvarlegar athugasemdir varðandi aldursmat sem fela í sér skort á heildstæðu mati á aðstæðum einstaklingana sem gangast undir rannsóknirnar. Anna segir þau hafa gagnrýnt notkun tanngreininga við aldursmat. Þá hafi Rauði krossinn á Íslandi bent á, með vísan til alþjóðastofnana eins og Evrópuráðið og sérfræðinga, að tanngreiningar séu ónákvæmar, óáreiðanlegar og jafnvel siðferðilega vafasamar.

- b. Til viðbótar hafi Rauði krossinn á Íslandi gagnrýnt skort á úrræðum í tengslum við málsmeðferð aldursgreininganna sem og úrræði til að véfengja niðurstöðu aldursgreiningarinnar sjálfar.

3. Jóna Þórey Pétursdóttir, forseti Stúdentaráðs Háskóla Íslands 2019-2020:

- a. 01:17:19 - 01:23:54: Erindi Jónu Þóreyjar sneri í meginatriðum að vanköntum við aðkomu Háskóla Íslands að rannsóknunum. Nánar tiltekið þeirri staðreynd að jafnréttisnefnd háskólaráðs hafi ályktað gegn framkvæmd samninganna og að rannsóknirnar hafi farið fram án fullnægjandi regluverks og samninga við Háskóla Íslands. Einnig þeirri staðreynd að vísindasiðanefnd skólans hafi talið að ef málið myndi falla undir valdsvið nefndarinnar væri óvíst að rannsóknirnar stæðust vísindasiðareglur skólans. Lagði hún áherslu á að fræðilegar vísindarannsóknir innan Háskóla Íslands eigi að fara fram undir miklu strangari siðferðisreglum, en svokallaðar þjónusturannsóknir sem fullyrt hafði verið að tanngreiningar væru, og í því samhengi benti hún á að niðurstöður tanngreininga hafi verið birtar sem fræðirannsókn í Tannlæknablaðinu.¹
- b. Þá ræddi hún þversögnina í því að rannsakendur og starfsfólk við Háskóla Íslands á öðrum sviðum, t.d. Hugvísindasviði, Menntavísindasviði og Félagsvísindasviði, rannsaki stöðu flóttafólks og hælisleitenda, oftast með það að markmiði að varpa betur ljósi á stöðu þeirra svo hægt sé að gera betur í málefnum þess fólks, á sama tíma og Háskóli Íslands hafði þessu tanngreiningar hlutverki að gegna í umsóknarferli þeirra. Starfsfólk og doktorsnemar á þessum [sviðum mótmæltu opinberlega bátttöku Háskóla Íslands í rannsóknunum](#). Rétt er að taka fram að síðan þá hefur Háskóli Íslands ekki endurnýjað samning við Útlendingastofnun um framkvæmd rannsókna og því hætt framkvæmd þeirra.
- c. Að öðru leyti byggði erindi Jónu Þóreyjar á gögnum og afstöðu alþjóðlegra stofnana sem hafa gagnrýnt rannsóknirnar, rétt eins og gert var í öðrum erindum, t.a.m. erindi Tomáš Boček.

4. Að öðru leyti vekur Stúdentaráð athygli nefndarmanna aftur á erindi Önnu Finnbogadóttur og erindi Olga Kostenko, verkefnisstjóra *Parliamentary Campaign to End Immigration Detention of Children* og ráðherra *PACE Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons* hjá Evrópuráðinu:

- a. 12:20 Kostenko tekur skýrt fram að sumar aðferðir við aldursgreiningar brjóti gegn réttindum barna.
- b. 14:14 – 14:55 Kostenko segir PACE nefndina vera fylgjandi frumvarpinu sem er til umræðu á málþinginu og segir að með samþykki þess verði nálgunin heildræn og fari ekki í bága við réttindi barna.

¹ [Tannlæknablaðið](#), 1. tbl. 2013, bls. 14-21.

- c. 01:10:54 - 01:11:05 Anna segir það vera álit Rauða krossins á Íslandi að það sé ekki verið að beita heildrænni nálgun þegar kemur að aldursgreiningum hérlendis.

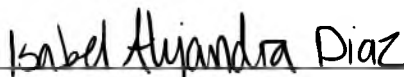
Málþingið var mikilvægt og gott framtak af hálfu flutningsmanns frumvarpsins og ítrekar Stúdentaráð þá vinsamlegu ábendingu að nefndarmenn horfi á fundinn, sbr. streymið hér að ofan.

Lokaorð

Stúdentaráð stendur fyrir jafnrétti og er alfarið mótfallið aðgerðum, sem þessum, sem boða óréttlæti og óvissu fyrir fólk sem óskar eftir því að setjast að á Íslandi. Í hópi þeirra eru ungmenni og börn sem hér geta stundað nám og auðgað samfélagið okkar. Ráðið undirstrikar að Ísland eigi að opna enn frekar faðminn og styðja betur við innflytjendur og aðra hópa sem eru í viðkvæmri stöðu.

Þá vill ráðið hvetja allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis til að taka skýra afstöðu með mannúð og gegn núverandi framkvæmd á aldursgreiningum á fylgdarlausum börnum og ungmennum sem hefur viðgengist alltof lengi.

Fyrir hönd Stúdentaráðs Háskóla Íslands



Isabel Alejandra Díaz

Forseti Stúdentaráðs Háskóla Íslands

Berist til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis

27. nóvember 2020

Umsögn UNICEF á Íslandi vegna frumvarps til laga um aldursgreiningar með heildstæðu mati

UNICEF á Íslandi fagnar því að frumvarpi til laga um heildstætt mat á aldri barna sem sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi sé lagt fram aftur. Breytingin sem frumvarpið boðar er framfaraskref í átt að betri innleiðingu Barnasáttmálans, sem lögfestur var á Íslandi árið 2013. UNICEF ítrekar fyrri umsögn frá 18. október 2019 og sendir hana aftur til stuðnings frumvarpinu.

UNICEF, ásamt Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðinu og fjölda frjálsra félagasamtaka, hefur gagnrýnt líkamsrannsóknir til þess að ákvarða aldur barns. Hingað til hefur gagnrýnin beinst annars vegar að áreiðanleika slíkra rannsókna og hins vegar áhrifum líkamlegra inngripa á líf og þroska barns. Bent hefur verið á að líkamsrannsóknir séu óáreiðanlegar og að staðalfrávik sé breitt. Þá hafi ónákvæmar niðurstöður rannsókna ekki verið túlkaðar barninu í hag, líkt og lög gera ráð fyrir. Frumvarpið kemur ekki í veg fyrir að líkamsrannsóknir verði beitt við aldursgreiningu en á að tryggja að öðrum aðferðum sé beitt áður. Það er í samræmi við leiðbeiningar m.a. European Asylum Support Office (EASO), þar sem segir að aldursgreining skuli vera stígskipt eftir því hversu mikilli inngripa hún krefst og áhersla lögð á að barnið njóti vafans.

Afleiðingar aldursgreininga

Við fyrrgreinda gagnrýni má bæta afleiðingum aldursgreininga fyrir börn og ungmenni. Tilgangur aldursgreiningar er tvíþættur, annars vegar að ákvarða á hvers konar þjónustu er þörf hér á landi og hins vegar hefur aldur áhrif á möguleika á vernd. Fyrir á þessu ári ræddi UNICEF á Íslandi við tugi barna sem sótt hafa um alþjóðlega vernd, þar á meðal börn sem komu til landsins án fylgdar foreldris eða forsjáraðila og undirgengust aldursgreiningu. Í viðtölunum komu fram sjónarmið barna sem varpa nýju ljósi á áhrif aldursgreiningar. Annars vegar fengu ekki öll börn fulla þjónustu í samræmi við aldur og þroska fyrir en aldursgreining lá fyrir, þrátt fyrir að lög geri ráð fyrir að barn njóti vafans. Hins vegar leiddi greining, sem metur barn eldra en 18 ára, til mun verri stöðu hvað varðar stuðning og aðbúnað í daglegu lífi. Þá voru dæmi um að niðurstaða líkamsrannsóknar leiddi til þess að barn var ranglega sagt eldra en 18 ára, að skilríki barna sem sýna aldur þeirra voru ekki tekin trúanleg, og að stjórnvöld hafi verið gerð afturreka með aldursgreiningar sínar vegna ónákvæmni þeirra – allt með alvarlegum afleiðingum fyrir viðkomandi börn.

UNICEF leggur til að leið til áfrýjunar eða endurskoðun niðurstöðu aldursgreiningar sérstaklega verði bætt við lögin, sem tryggi jafnframt barni möguleika á að tjá sig um niðurstöðuna. Þá ítrekar UNICEF nauðsyn þess að hugsa með heildstæðum hætti um umsóknarferli barna og ungmenna, og tryggja að ákvörðun um aldur hafi ekki skaðleg áhrif á líf barna og ungmenna. Barn á samkvæmt lögum að njóta vafans. Til viðbótar gera Barnaverndarlög ráð fyrir að hægt sé að veita ungu fólki stuðning til 20 ára aldurs, en meirihluti barna og ungmenna sem undirgangast aldursgreiningu á Íslandi eru á aldrinum 16 – 20 ára.

Skilgreining á inntaki og skipulagi við heildstætt mat

Í ljósi niðurstaðna fyrrgreindra viðtala við börn í tengslum við verkefnið, [HEIMA: móttaka barna sem sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi](#), bendir UNICEF á nauðsyn þess að skilgreina hugtakið heildstætt

mat frekar í lögum og skýra ábyrgð við framkvæmd matsins, ásamt því að vísa í 3. gr. Barnasáttmálans um mat á því sem barni er fyrir bestu. Heildstætt mat er skilgreint í greinargerð frumvarpsins sem:

Til að ná framangreindu markmiði eru lagðar til breytingar á 113. gr. laga um útlendinga þess efnis að aldursgreining skuli fara fram með heildstæðu mati og ávallt vera í samræmi við þá löggjöf sem tryggir réttindi barna. Áhersla er lögð á að ferli aldursgreiningar sé skýrt og gagnsætt og að sá sem gætir hagsmuna barnsins sé viðstaddur aldursgreininguna.

Afar mikilvægt er að tryggja gagnsæi og umfram allt upplýsingar til barna, svo þau geti tekið upplýsta ákvörðun um þátttöku í aldursgreiningu. Við þessa málsgrein má því bæta að upplýsingar til barns séu settar fram á barnvænan hátt og það sé tryggt að barnið skilji þær í samstarfi við talsmann. Upplýsingar og samtal þurfi að eiga sér stað áður greiningin fer fram svo ákvörðun um þátttöku sé sannanlega upplýst og sjálfviljug. Þetta á við um allar aðferðir aldursgreiningar og getur krafist þess að breytingar séu gerðar á framkvæmd greiningarinnar til að mæta þörfum barnsins. Ekki er hægt að leita eftir upplýstu samþykki barns nema það eigi þess raunverulega kost að hafna þátttöku. Ef barn neitar að taka þátt í aldursgreiningu þurfa afleiðingar þess að vera öllum aðilum skýrar.

Þá er mikilvægt að matið sé hlutlægt og óhlutdrægt og framkvæmt í samvinnu við þar til bæra sérfræðinga.

Það skiptir miklu máli að sérfræðingar í málefnum barna komi að aldursgreiningu og að matið sé þverfaglegt. Þá ættu sérfræðingar að geta borið saman niðurstöður sínar, kynnt þær og útskýrt fyrir barni og talsmanni. Eins ætti matið að vera stigvaxandi, þar sem minnst ágengar aðferðir eru nýttar fyrst.

Heildstætt mat skal þannig enn taka mið af aðstæðum, frásögn viðkomandi og fyrirbyggjandi gögnum og upplýsingum en auk þess skal notast við skjalaleit, faglegt mat eða aðkomu sérfræðinga, svo sem sálfræðinga eða félagsfræðinga [sic], til að greina aldur umsækjenda.

Viðbót við núverandi framkvæmd er aðkoma sálfræðings eða félagsráðgjafa (í greinargerðinni segir félagsfræðingur en hér er gert ráð fyrir að átt sé við félagsráðgjafa). Eins og áður segir þarf að vera skýrt hvernig samstarf Útlendingastofnunar við sérfræðingana fer fram. Skýra þyrfti hvaða sérfræðingar komi að matinu, hvort þeir eru óháðir aðilar eða á vegum einhverra þeirra stofnana sem koma að móttöku barnsins, á hvaða tímapunkti mat þeirra fer fram og hvernig sé tekið tillit til þess. Eins og áður segir ættu þeir aðilar sem leggja mat á aldur barnsins að bera saman og kynna niðurstöður sínar og útskýra fyrir barni og talsmanni.

Heildstætt ferli

UNICEF hefur bent á að að líta eigi á umsókn barns sem heildstætt ferli þar sem margir ólíkir aðilar koma að og þurfa að vinna saman. Ferð barnsins í gegnum ferlið þarf að vera kortlagt og ábyrgð hvers aðila skýr. Þegar greina á aldur barns ber Útlendingastofnun ábyrgð, en jafnframt koma þar að talsmaður á vegum Rauða krossins, Barnahús og samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarp, heilbrigðisstarfsmenn eða starfsmenn félagsþjónustu. Að auki er barnið í umsjón barnaverndar síns sveitarfélags. UNICEF mælir því með að frumvarpið verði samþykkt með viðbót um áfrýjun eða endurmat á niðurstöðum aldursgreiningar. Þá verði greinargerðin uppfærð með skýrari skilgreiningu á heildstæðu mati ásamt því að skýr reglugerð fylgi lögnum, verði þau samþykkt, sem tekur á ofangreindum atriðum.

Hér má sjá á stutt myndband frá EASO, [European Asylum Support Office](#) sem útskýrir framkvæmd þeirra reglna sem gilda um aldursgreiningar barna í Evrópu:

Age Assessment: Why? When? How? <https://youtu.be/wLe8DdsPZvw>.

Gildandi reglur og leiðbeiningar varðandi aldursgreiningar í Evrópu

Í leiðbeiningum EASO um aldursgreiningar er fjallað sérstaklega um þátttöku barna, réttinn til að hafna aldursgreiningu, rétt til að áfrýja niðurstöðu og að barnið njóti ávallt vafans.¹ Hér er fjallað nánar um þessi atriði.

Rétturinn til að tjá sig um eigin málefni

Öll börn eiga rétt á að tjá sig um eigin málefni og það sama á við í tilviki aldursgreininga. Í því samhengi skipta skýrar upplýsingar sem barnið skilur miklu máli svo það geti myndað eigin skoðanir. Tryggja þarf að barn skilji aðstæður sínar, að vafi leiki á um aldur þess og útskýra hvernig sé hægt að bregðast við því. Þá þarf barn að fá tækifæri til að útskýra mögulegt ósamræmi í þeim gögnum sem safnað er. Ef barn getur upplýst um aldur sinn með viðbótargögnum, sönnunum eða trúverðugri frásögn, ætti aldursgreining ekki að reynast nauðsynleg. Ef barn hafnar aldursgreiningu þarf að skoða ástæður þess frekar og hlusta á sjónarmið þess. Stundum geta frekari upplýsingar eða aðlögun ferlisins að þörfum barnsins gert því kleyft að samþykkja greiningu. Mikilvægt er að þeir aðilar sem ræða við barnið séu þjálfaðir í barnvænni viðtalstækni og hafi þekkingu á uppruna ríki þess.

Rétturinn til hafna aldursgreiningu og aðrar leiðir

Upplýst samþykki vísar til frjálsrar þátttöku og upplýstrar ákvörðunar. Ávallt skal leita eftir samþykki barns við aldursgreiningu, líka þegar aðferðin er ekki líkamleg. Það er hægt að gera með því að veita kerfisbundið góðar upplýsingar um ferlið og tryggja skilning á ferlinu. Ef barn hafnar aldursgreiningu ætti það ekki sjálfkrafa að hafa neikvæðar afleiðingar og afleiðingarnar ættu ekki að vera þannig úr garði gerðar að þær þvingi barni í aldursgreiningu.

Rétturinn til að áfrýja niðurstöðu og fá annað álit

Þar sem aldursgreining hefur mögulega alvarlegar og íþyngjandi afleiðingar fyrir líf barnsins, þá ætti það ávallt að eiga möguleika á að áfrýja niðurstöðunni. Hlutverk barnaverndar og talsmanns er mikilvægt í þessu tilliti og er nauðsynlegt að þeir aðilar tryggi að hlustað sé skoðanir barnsins og að tekið sé tillit til skoðana þess í samræmi við aldur og þroska, svo barnið fái aðstoð við að taka upplýsta ákvörðun um að undirgangast aldursgreiningu. Ef áfrýjunarleið er ekki til staðar, verður að vera hægt með einhverjum hætti að endurskoða niðurstöðuna með formlegum hætti. Upplýsingar um hvernig

¹ European Asylum Support Office (2013). EASO Practical Guide on age assessment: Second edition. EASO Practical Guides Series.

hægt sé að áfrýja eða endurskoða niðurstöðuna þurfa að vera skýrar og barnvænar og barn ætti að fá að tjá sig um niðurstöðuna.

Barn njóti vafans

Aldursgreining gefur niðurstöðu sem getur skeikað um nokkur ár undir eða yfir 18 ára, og í þeim tilvikum þarf ávallt að leyfa barni að njóta vafans. Þá ætti aldursgreining ekki að vera sjálfkrafa hluti af móttöku barns og þarf að réttlæta framkvæmd hennar á grundvelli rökstudds gruns um að viðkomandi sé ekki barn. Rökstuddur grunur er þegar viðkomandi á ekki lögleg skilríki og margar vísbendingar eru í þeim gögnum sem safnað um að aldur standist ekki.

Virðingafyllst,



Birna Pórarinsdóttir
Famkvæmdastjóri UNICEF á Íslandi

**UTL****ÚTLENDINGASTOFNUN**
DIRECTORATE OF IMMIGRATION

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Kópavogur, 1. desember 2020

Tilv.: 151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal 233 — 230. mál

Efni: Umsögn Útlendingastofnunar um frumvarp til laga um breytingar á lögum um útlendinga (aldursgreining með heildstæðu mati), 230. mál.

Útlendingastofnun barst umsagnarbeiðni allsherjar- og menntamálanefndar vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum um útlendinga (aldursgreining með heildstæðu mati) hinn 17. nóvember sl. og þykir rétt að koma að eftirfarandi ábendingum.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um breytingar á 113. gr. laga um útlendinga. Er þar lagt til að í stað þess að vísa til líkamsrannsóknar til þess að ákvarða aldur skuli vísa til aldursgreiningar með heildstæðu mati og við bætist nýr málslíður sem kveði á um að ekki megi leggja fyrir útlending að gangast undir líkamsrannsókn til þess að ákvarða aldur hans nema vafi leiki á aldri viðkomandi eftir að öðrum úrræðum hafi verið beitt við hið heildstæða mat. Nýmæli eru í frumvarpinu er lúta að skoðun á þroska kynfæra við mat á aldri og einnig er ný málsgrein sem mælir fyrir um kærueimild á ákvörðunum um aldur.

Í frumvarpinu er lögð áhersla á að ferli aldursgreiningar sé skýrt og gagnsætt og sá sem gæti hagsmuna barnsins sé viðstaddur aldursgreininguna. Heildstætt mat skuli taka mið af aðstæðum, frásögn viðkomandi og fyrirliggjandi gögnum og upplýsingum en auk þess skuli notast við skjalaleit, faglegt mat eða aðkomu sérfræðinga, s.s. sálfræðinga eða félagsfræðinga, til að greina aldur. Í frumvarpinu segir að líkamsrannsókn skuli vera síðasta úrræðið sem stjórnvöld beiti og skuli eingöngu framkvæmd af viðeigandi sérfræðingum í votta viðurvist og ef fyrir liggur upplýst samþykki barns og/eða þess sem gætir hagsmuna barnsins. Líkamsrannsókn skal þá vera framkvæmd af sérfræðingum sem eru tilnefndir af stjórnvöldum og skal líkamsrannsókn að auki ávallt fara fram í viðurvist sérfræðings á sviði sálfræði barna og unglunga eða í félagsráðgjöf. Auk þess er lögð áhersla á að sá sem óskað er eftir að gangist undir aldursgreiningu með heildstæðu mati fái skýrar og skiljanlegar leiðbeiningar og sé upplýst/ur um ástæður þess að óskað er eftir matinu. Þá er áréttað að kærunefnd útlendingamála skuli endurskoða niðurstöður slíks mats, sé endanleg niðurstaða málsins kærð til nefndarinnar. Enn fremur er áréttað mikilvægi þess að stjórnvöld setji sér skýrar verklagsreglur, svo sem um ákvörðun um aldursgreiningu og málsmeðferð, auk þess að stjórnvöld tryggi að útlendingur fái nauðsynlegar upplýsingar um aldursgreiningu.



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN
DIRECTORATE OF IMMIGRATION

Ekki er gert ráð fyrir að endurskoða ákvæði 26. gr. laganna sem fjallar einnig um aldursgreiningar.

Útlendingastofnun telur af þessu tilefni rétt að benda á að í núgildandi lögum er gerð sú krafa að niðurstöður líkamlegrar rannsóknar séu metnar í samhengi við önnur atriði málsins og vafi metinn umsækjanda í hag. Í athugasemdum að baki 26. gr. laga um útlendinga er áréttað að séu aðrar leiðir til að skera úr um aldur viðkomandi færar, svo sem með fánlegum upplýsingum erlendis frá eða samtali við umsækjanda, sé rétt að reyna þær áður en aldursgreining fer fram. Í 39. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017 er fjallað um aldursgreiningar. Þar segir að við ákvörðun á aldri skuli fara fram heildstætt mat á aðstæðum einstaklings og frásagnar hans af ævi sinni en auk þess megi beita líkamsrannsókn til greiningar á aldri.

Útlendingastofnun hefur sett sér vinnureglur um aldursgreiningar. Í vinnureglum stofnunarinnar er því ferli lýst sem fram fer þegar aldur er metinn. Strax frá upphafi málsmeðferðar er lögð áhersla á að varpa ljósi á aldur barns og því leiðbeint um framlagningu gagna eða upplýsinga sem varpað geta ljósi á aldur. Mikil áhersla er lögð á að barn fái skýrar leiðbeiningar sem það skilur um allt ferli aldursgreiningar og sérstaklega áréttað að barn geti ávallt neitað að undirgangast aldursgreiningu og afturkallað áður gefið samþykki hvenær sem er í ferlinu. Gengið er úr skugga um að barnið skilji leiðbeiningarnar og er boðið að spyrja spurninga eða hugsa málið áður en upplýst samþykki er gefið. Um nánara ferli vísast til meðfylgjandi vinnureglna Útlendingastofnunar.

Ljóst er af úrskurðum kærunefndar útlendingamála að hún endurskoðar ákvarðanir um aldur, líkt og aðra þætti mála sem nefndin fjallar um.

Í frumvarpinu er ný málsgrein þar sem fram kemur að óheimilt sé að beita skoðun á þroska kynfæra en Útlendingastofnun vill koma því á framfæri að hvorki hefur verið umræða um það á neinu stigi né er vilji hjá Útlendingastofnun til þess að beita skoðun á þroska kynfæra til að ákvarða aldur, enda er talið að sú líkamlega rannsókn á tönnum með möguleika á því að skoða úlnliðsbein sé nægileg til að styðjast við ákvörðun um aldur.

Varðandi heimild til að kæra ákvarðanir Útlendingastofnunar um aldur umsækjenda vil stofnunin koma því á framfæri að við mat á aldri er ekki tekin sjálfstæð stjórnvaldsákvörðun. Í þeim tilvikum þegar mat á aldri fer fram er það gert skriflega þegar einnig er tekin afstaða til umsóknar umsækjenda um alþjóðlega vernd. Ákvörðun um aldur snýr ekki einungis að málsmeðferð Útlendingastofnunar heldur einnig að þjónustupörf einstaklingsins og er því mikilvægt afstaða til aldursse tekin hratt enda eru mikilvægir hagsmunir í húfi. Það að taka sjálfstæðar ákvarðanir um aldur lengir málsmeðferðina og fæst ekki séð hvernig það bætir framkvæmdina því eins og fram hefur komið eru þessar ákvarðanir kærانlegar samhliða afgreiðslu umsóknarinnar og hafa kærunefnd útlendingamála og dómstólar því tækifæri til að endurskoða þennan hluta málsmeðferðar Útlendingastofnunar, líkt og oft hefur áður verið gert. Afgreiðslu umsókna í þessum tilvikum skal einnig hraða eftir fremsta megni sem oft er



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN
DIRECTORATE OF IMMIGRATION

nú þegar erfitt í núverandi lagaumhverfi og verður því að telja að komi þessi kæruheimild til væri hún eingöngu til þess fallinn að tefja málin og fæst ekki séð hver réttarbótin er miðað við núverandi löggjöf.

Að mati Útlendingastofnunar er aldursgreining nú þegar framkvæmd með heildstæðu mati eins og gildandi lög og reglur gera ráð fyrir. Þau mál sem um ræðir varða einstaklinga í afar erfiðri stöðu og lúta að viðkvæmum málefnum og því umhugsunarefni hvort rétt sé að fjölga þeim aðilum sem hafa aðkomu að málum hverju sinni. Áhersla hefur verið lögð á að ákvörðun um aldur liggi fyrir sem allra fyrst. Þær breytingar sem lagðar eru til myndu leiða til þess að málsmeðferð lengist þar sem kalla þurfi til fleiri aðila. Þá þykir vert að taka fram að þær breytingar sem lagðar eru til hafa hvorki verið kostnaðarmetnar né fjármagnaðar. Fyrirsjáanlegt er að verði frumvarpið að lögum muni það hafa í för með sér aukinn kostnað og ekki er til staðar svigrúm til að mæta honum innan fjárheimilda Útlendingastofnunar.

F.h. Útlendingastofnunar

