



## **ML í lögfræði**

### **Réttarstaða fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd**

**Uppfyllir Ísland skyldur sínar samkvæmt Barnasáttmálanum?**

**Maí, 2023**

**Nafn nemanda:** Dagbjört Dögg Karlsdóttir

**Kennitala:** 260699 – 2109

**Leiðbeinendur:** Guðríður Bolladóttir og Svala Ísfeld Ólafsdóttir



## Útdráttur

### Réttarstaða fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd á Íslandi.

Með tilkomu laga um útlendinga, nr. 80/2016 var sérstök áhersla lögð á að bæta réttarstöðu fylgdarlausra barna sem sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi. Hafa lögin að geyma orðskýringu á því hvaða einstaklingur telst vera fylgdarlaust barn, auk ákvæða um réttarstöðu þessara barna hér á landi og til hvers ber að líta þegar fylgdarlaust barn kemur inn á yfirráðasvæði Íslands og sækir um alþjóðlega vernd. Njóta þessi börn ákveðinnar sérstöðu í samfélaginu þar sem þau tilheyra hópi sem telst vera sérstaklega viðkvæmur í skilningi útlendingalaga.

Ísland lögfesti barnasáttmálann með lögum nr. 19/2013, sem hefur þýðingarmiklu hlutverki að gegna við að tryggja börnum, sem heyra undir lögsögu aðildarríkja sjálfstæð réttindi, enda eini alþjóðasamningurinn sem fjallar eingöngu um börn. Megintilgangur ritgerðarinnar er að varpa ljósi á réttarstöðu fylgdarlausra barna á Íslandi og svara þeirri spurningu hvort íslensk stjórnvöld uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt barnasáttmálanum. Þannig var stefnt að því að draga saman helstu grundvallarákvæði sáttmálans og gera sérstök skil á þeim ákvæðum sem þar koma fram og varða sérstaklega réttindi fylgdarlausra barna. Í því ljósi var gerð tilraun til þess að setja fram heildstæða mynd af því hvaða réttinda fylgdarlaus börn njóta á Íslandi og rekja eins og unnt var, högun á því umsóknarferli sem fylgdarlaus börn ganga í gegnum við umsókn um alþjóðlega vernd á Íslandi. Verða fyrrgreind umfjöllunarefni meginþungi ritgerðarinnar. Helstu niðurstöður ritgerðarinnar eru að íslensk löggjöf hefur að geyma öll helstu grundvallarviðmið barnasáttmálans og tekur þ.a.l. mið af honum. Framkvæmdin virðist þó ekki ávallt endurspeglar lögin og þar með barnasáttmálann í öllum tilvikum. Skýrist það m.a. af því hversu nýr af nálinni málaflokkurinn er á Íslandi og standa íslensk stjórnvöld þ.a.l. frammi fyrir nýjum áskorunum í málsmeðferð og þjónustu í kringum þennan sérstaklega viðkvæma hóp.

## **Abstract**

### **The legal status of unaccompanied children seeking international protection in Iceland.**

With the introduction of the Act on Foreign Nationals, no. 80/2016, emphasis was placed on improving the legal status of unaccompanied children applying for international protection in Iceland. The Act contains a definition of an unaccompanied child and provisions regarding the legal status of these children are found throughout the law stating what should be considered when an unaccompanied child applies for international protection. These children belong to a group that is considered particularly vulnerable according to the Act.

Iceland legalised the Convention on the Rights of the Child in 2013 with Act no. 19/2013, an important part of legislation ensuring independent rights for children under the jurisdiction of member states, is the only international agreement dealing solely with children's rights. The main purpose of the essay is to shed a light on the legal status of unaccompanied children in Iceland and to consider whether Icelandic authorities are fulfilling their obligations under the Convention on the Rights of the Child. In particular, the aim was to summarize the fundamental provisions of the Convention and discuss other provisions thereof that specifically concern the rights of unaccompanied children. With that aim in mind, a comprehensive picture of their rights is presented as well as the application process for international protection in Iceland. The beforementioned topics are the main focus of the thesis. The main conclusions are that Icelandic legislation contains all the key elements of the Convention of the Rights of the Child and is, therefore, Convention compliant. However, the execution does not always reflect the law and thus the Convention. This is largely due to how new the legislation and the issue of unaccompanied children are, so processes are still being developed around this particularly vulnerable group.

## Formáli

Hugmyndin af ritgerð þessari kviknaði sumarið 2021 í kjölfar aukinnar fréttaumfjöllunar í tengslum við átök Rússlands og Úkraínu, sem komst í hámmæli í febrúarmánuði árið 2022. Náði umfjöllunin að fanga augu mín og eyru, sem varð til þess að mig langaði að fræðast meira um fólk, og þá sérstaklega börn án fylgdar, sem leita til Íslands í von um betra líf, og hver réttarstaða þessa hóps er hér á landi. Við nánari athugun, mátti fljótt merkja að vandasamt er að finna heildræna umfjöllun um réttarstöðu fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd á Íslandi, þrátt fyrir umtalsverðar umræður um komu þessara einstaklinga til landsins og áskoranir yfirvalda í sambandi við móttöku þeirra, allt frá árinu 2016. Þótti mér því tilvalið tækifæri að taka saman hvernig umgjörðinni er háttað í kringum þennan sérstaklega viðkvæma hóp á Íslandi. Um er að ræða málaflokk sem er í stanslausri þróun hérlendis og þótti mér því spennandi að takast á við slíka áskorun sem ég sigraðist á með að skrifa þessa ritgerð.

Mikill harmleikur fylgir oft á tíðum börnum á flótta líkt og þú, kæri lesandi, munt eflaust sjá við lestur ritgerðarinnar, þar sem reifaðar eru m.a. ástæður þess að börn leggja á flótta frá sínum heimahögum, fylgdarlaus. Ein meginástæða þess að fylgdarlaus börn hafa sótt hingað til lands í auknu mæli síðustu ár, eru stríðsátök í heimalandi viðkomandi. Er vart hægt að setja sig í spor þeirra ungmenna sem upplifa slík áföll á sínu æviskeiði eða þeirra sem koma að slíkum átökum. Kristján frá Djúpalek, sem var mikill friðarsinni, nær að vissu leyti að varpa ljósi á þá stöðu sem einstaklingar, þ. á m. börn, í stríðsátökum standa frammi fyrir og það hörmungarástand sem stríðsátökum fylgir, í ljóði sínu, *Slysaskot í Palestínu*. Ljóðið er ádeila á stríð, þar sem andstæður uppreisnar og auðmýktar togast á. Kemst hann svo að orði:

Lítil stúlka. Lítil stúlka.  
Lítil svarteyg, dökkhærð stúlka  
liggur skotin.  
Dimmrautt blóð í hrokknu hári.  
Höfuðkúpan brotin.

Ég er Breti, dagsins djarfi  
dátí, suður í Palestínu,  
en er kvöldar klökkur, einn,  
kútur lítill, mömmusveinn.  
Mín synd er stór. Ó, systir mín.  
Svarið get ég, feilskot var það.  
Eins og hnífur hjartað skar það,  
hjarta mitt, ó, systir mín,  
fyrirgefðu, fyrirgefðu,  
anginn litli, anginn minn.

Ég ætlaði að skjóta hann pabba þinn.

Þar sem þessi ritgerð bindur enda á skólagöngu mína við Háskólann í Reykjavík þykir tilefni til þess að líta yfir farinn veg og þakka þeim sem stutt hafa við bakið á mér á þessu ferðalagi mínu. Vil ég þar fyrst nefna kærasta minn, Ósvald Jarl Traustason, sem ég þakka fyrir ómælda hvatningu og stuðning í gegnum laganámið í heild sinni. Færi ég fjölskyldu minni jafnframt bestu þakkir fyrir ómetanlegan stuðning í öllu því sem ég hef tekið mér fyrir hendur fram að þessum vatnaskilum. Bestu þakkir fær amma mín, Katrín Kristinsdóttir, íslenskufraeðingur, fyrir yfirlestur á ritgerðinni. Að lokum þakka ég leiðbeinendum mínum fyrir afbragðsgóða leiðsögn.

Reykjavík 15. maí 2022

Dagbjört Dögg Karlsdóttir

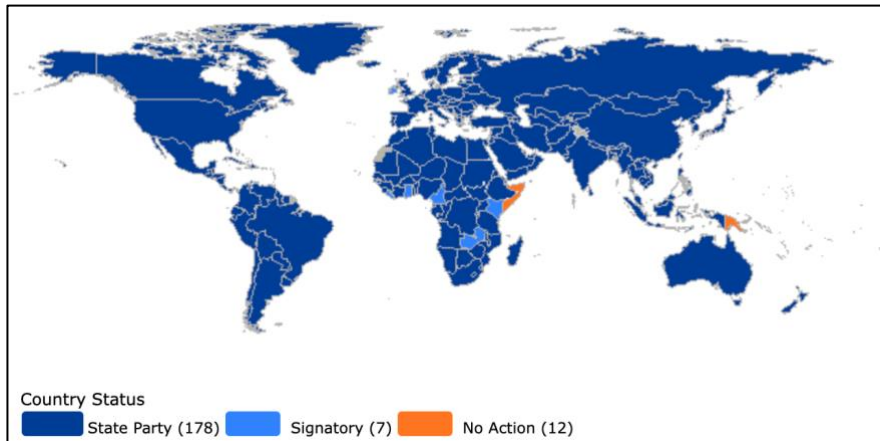
## Efnisyfirlit

Myndaskrá .....	vii
Töfluskra.....	ix
Lagaskrá.....	x
Dómaskrá .....	xvi
<b>1 Inngangur .....</b>	<b>1</b>
1.1 Afmörkun efnis .....	1
1.2 Aðferðafræði .....	2
1.3 Uppbygging ritgerðar .....	3
<b>2 Lög um útlendinga nr. 80/2016.....</b>	<b>4</b>
2.1 Rætur útlendingalaga.....	4
2.2 Gildissvið, tilgangur og markmið útlendingalaga.....	6
<b>3 Þróun útlendingalaga er varðar fylgdarlaus börn.....</b>	<b>7</b>
3.1 Skýr ákvæði um réttarstöðu fylgdarlausra barna.....	7
3.1.1 Lög um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, nr. 115/2010.....	7
3.1.2 Lög um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, nr. 64/2014.....	13
<b>4 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins .....</b>	<b>17</b>
4.1 Almenn um sáttmálann .....	17
4.2 Barnasáttmálinn og fylgdarlaus börn .....	19
4.3 Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna .....	21
4.4 Valfrjálsar bókanir við barnasáttmálann .....	22
4.4.1 Þriðja valfrjálsa bókunin .....	24
<b>5 Alþjóðleg vernd .....</b>	<b>27</b>
5.1 Staða umsækjenda um alþjóðlega vernd .....	27
5.2 Einstaklingar sem rétt eiga á alþjóðlegri vernd.....	27
5.2.1 Flóttafólk.....	28
5.2.2 Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða .....	31
<b>6 Réttindi fylgdarlausra barna .....</b>	<b>32</b>
6.1 Hagsmunagæsla.....	32
6.2 Fjölskyldusameining .....	33
6.3 Húsnæði og framfærsla .....	34
6.3.1 Húsnæði .....	34
6.3.2 Framfærsla .....	35
6.4 Heilbrigðisþjónusta .....	35
6.5 Skyldunám.....	36
6.5.1 Almenn um skólaskyldu .....	36
6.5.2 Grunnskólanám fylgdarlausra barna .....	36
6.5.3 Framhaldsskólanám barna í leit að alþjóðlegri vernd .....	38
6.6 Talsmannþjónusta.....	39

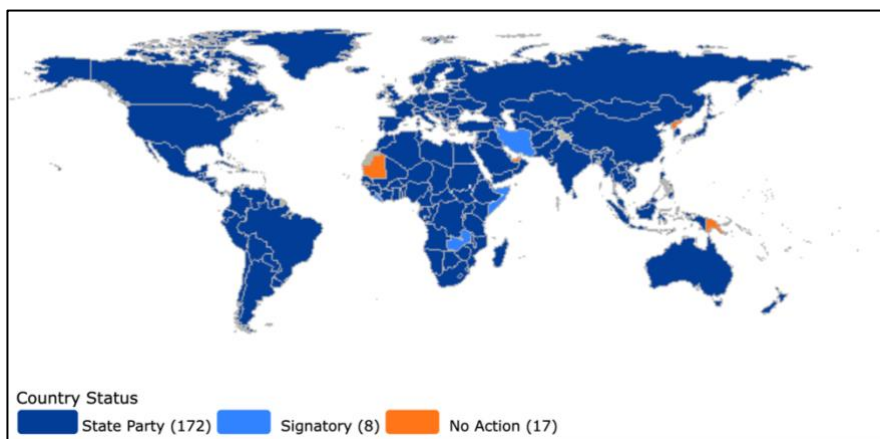
<b>7</b>	<b>Umsóknir fylgdarlausra barna um alþjóðlega vernd .....</b>	<b>40</b>
7.1	Sérþarfir vegna sérstaklega viðkvæmrar stöðu .....	40
7.2	Starfshættir við umsóknarferli fylgdarlausra barna.....	41
7.2.1	Leiðbeininga- og upplýsingaskylda.....	41
7.2.2	Móttökumiðstöð.....	42
7.2.3	Stuðningur barnaverndaryfirvalda .....	42
7.2.4	Viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd.....	43
7.3	Forgangsmæðferð.....	44
7.4	Aldursgreining.....	45
7.4.1	Hvar liggja rætur aldursgreiningar? .....	45
7.4.2	Ástæður og tímasetning aldursgreininga .....	45
7.4.3	Réttindi barna við aldursgreiningu.....	49
7.4.4	Mat alþjóðlegra eftirlitsaðila á líkamsrannsóknnum við aldursgreiningu .....	58
7.4.5	Framkvæmd aldursgreininga á Íslandi.....	65
7.4.6	Skoðanaskipti .....	68
7.4.7	Aldursgreiningar annarra Norðurlanda .....	71
7.4.8	Samantekt.....	73
<b>8</b>	<b>Lokaorð.....</b>	<b>75</b>



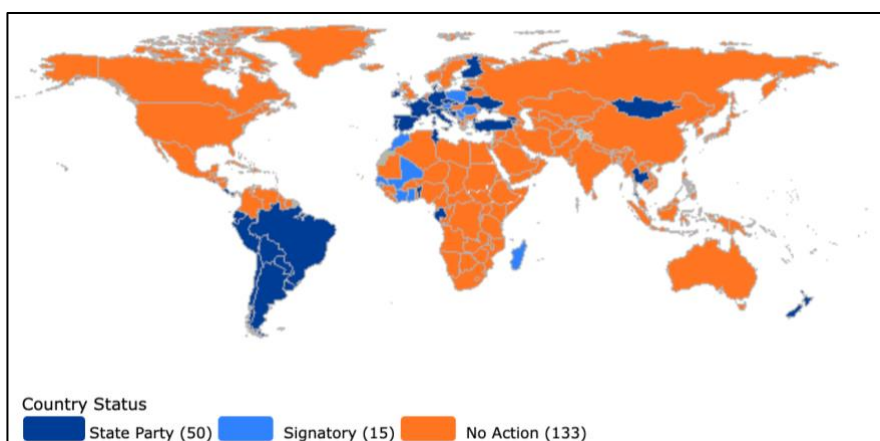
## Myndaskrá



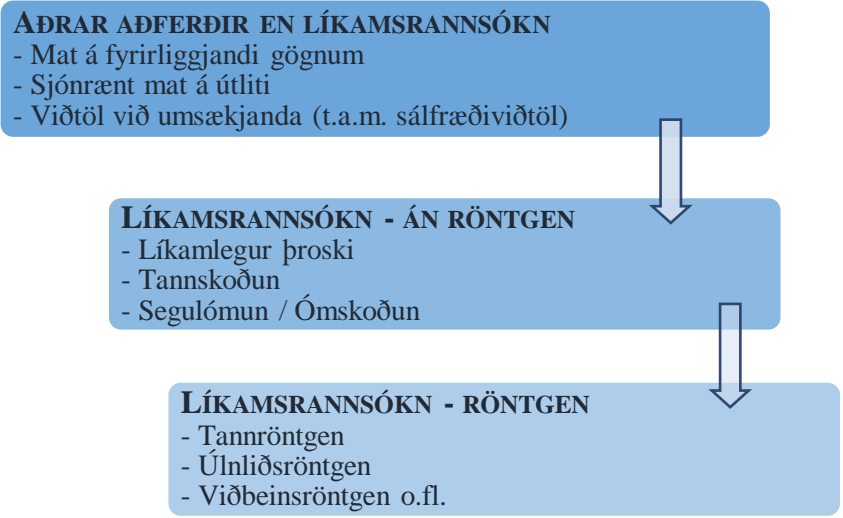
**Mynd 1:** Valfrjáls bókun um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám



**Mynd 2:** Valfrjáls bókun um réttindi barnsins um þátttöku barna í vopnuðum átökum



**Mynd 3:** Valfrjáls bókun um sjálfstæða kæruleið fyrir börn og fulltrúa þeirra til Barnaréttarnefndarinnar



**Mynd 4:** Forgangsröðun EASO vegna aldursgreiningar

## Töfluskra

	Börn í 3.-10. bekk	Fjöldi eftir kyni	Samtals
2016	Drengir	674	1.286
	Stúlkur	612	
2017	Drengir	725	1.386
	Stúlkur	661	
2018	Drengir	810	1.529
	Stúlkur	719	
2019	Drengir	915	1.687
	Stúlkur	772	
2020	Drengir	940	1.755
	Stúlkur	815	
2021	Drengir	1.018	1.915
	Stúlkur	897	

**Tafla 1:** Fjöldi innflytjenda í 3.-10. bekk í grunnskólum á Íslandi árin 2016-2021

SAMANTEKT Á RÉTTINDUM BARNA VIÐ ALDURSGREINGU
<p><b>Hagsmunir barns skulu hafðir að leiðarljósi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einstaklingur telst barn þar til annað telst sannað</li> <li>- Barn skal njóta vafans af niðurstöðu aldursgreiningar</li> </ul>
<p><b>Bera skal virðingu fyrir barninu og gæta meðalhófs við aldursgreiningu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aldursgreining skal ekki vera meira íþyngjandi en þörf er á</li> </ul>
<p><b>Barn á meðfæddan rétt til þroska</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6. gr. barnasáttmálans</li> </ul>
<p><b>Einstaklingur getur neitað að undirgangast aldursgreiningu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barni skal gefinn kostur á að veita upplýst samþykki vegna líkamsrannsóknar</li> </ul>
<p><b>Fulltrúi barnaverndarnefndar skal vera viðstaddur aldursgreiningu barns</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tryggja að barnið sé vel áttað og viti hver réttindi sín eru</li> <li>- Grípa inn í aldursgreininguna</li> </ul>
<p><b>Barni skal skipaður talsmaður og túlkur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barn skal fá að láta í ljós skoðanir sínar og að þær séu teknar til greina</li> </ul>
<p><b>Barn skal upplýst um réttindi sín og meðferð málsins</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leiðbeiningaskylda stjórnvalda</li> </ul>
<p><b>Barn skal eiga þess kost að mótmæla ákvörðun aldursgreiningar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvers konar brot gegn réttindum sínum við aldursgreiningu</li> <li>- Fá niðurstöður aldursgreiningar endurskoðaðar</li> </ul>

**Tafla 2:** Samantekt á réttindum barna við aldursgreiningu

## **Lagaskrá**

### **Íslensk lög:**

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Lög um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Lög um réttindi sjúklinga nr. 74/1997

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007

Lög um grunnskóla nr. 91/2008

Lög um framhaldsskóla nr. 92/2008

Lög nr. 115/2010 um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (hælistóm)

Lög nr. 64/2014 um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (EES-reglur, innleiðing, kærunevnd, hælistóm)

Lög um útlendinga nr. 80/2016

Lög nr. 107/2021 um breytingu á barnaverndarlögum, nr. 80/2002 (barnaverndarþjónusta, samþætting o.fl.)

### **Brottfallin íslensk lög:**

Lög um eftirlit með útlendingum nr. 10/1920

Lög um eftirlit með útlendingum nr. 59/1936

Lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965

Stjórnskipunarlög nr. 97/1995

Lög um útlendinga nr. 96/2002

### **Reglugerðir:**

Reglugerð um fóstur nr. 804/2004

Reglugerð um rétt nemenda í framhaldsskólum til kennslu í íslensku nr. 654/2009

Reglugerð um greiðslur vegna barna í fóstri nr. 858/2013

Reglugerð um útlendinga nr. 540/2017

## **Lögskýringargögn:**

### LAGAFRUMVÖRP

Alþt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 - 297. mál

Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 698 - 433. mál

Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 894 - 507. mál

Alþt. 2012-2013, A-deild, þskj. 155 - 155. mál

Alþt. 2013-2014, A-deild, þskj. 457 - 249. mál

Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál

Alþt. 2017-2018, A-deild, þskj. 42 - 42. mál

Alþt. 2020-2021, A-deild, þskj. 1221 - 731. mál

Alþt. 2021-2022, A-deild, þskj. 602 - 421. mál

Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 400 - 382. mál

### UMSAGNIR OG ATHUGASEMDIR

Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, athugasemd Fjölbautaskólans við Ármúla við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1982

Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Flóttamannanefndar við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1929

Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Mannréttindastofu Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/2063

Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Rauða krossins við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1930

Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Ríkislögreglustjóra við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/2059

Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Útlendingastofnunar við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1985

Alþt. 2012-2013, A-deild, 541. mál, umsögn Umboðsmanns barna við frumvarpið, erindi nr. Þ 141/1811

Alþt. 2017-2018, A-deild, 42. mál, umsögn Barnaverndarstofu við frumvarpið, erindi nr. Þ 148/468

Alþt. 2017-2018, A-deild, 42. mál, umsögn Rauða krossins við frumvarpið, erindi nr. Þ 148/446

Alþt. 2017-2018, A-deild, 42. mál, umsögn Umboðsmanns barna við frumvarpið, erindi nr. Þ 148/477

Alþt. 2017-2018, A-deild, 42. mál, umsögn Útlendingastofnunar við frumvarpið, erindi nr. Þ 148/1569

Alþt. 2017-2018, A-deild, 42. mál, umsögn Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar við frumvarpið, erindi nr. Þ 148/555

Alþt. 2019-2020, A-deild, 73. mál, umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu þriðju valfrjálssu bókunarinnar við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, erindi nr. Þ 150/1112

Alþt. 2019-2020, A-deild, 73. mál, umsögn Umboðsmans barna um tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu þriðju valfrjálssu bókunarinnar við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, erindi nr. Þ 150/1100

Alþt. 2019-2020, A-deild, 73. mál, umsögn UNICEF um tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu þriðju valfrjálssu bókunarinnar við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, erindi nr. Þ 150/1063

Alþt. 2019-2020, A-deild, 73. mál, umsögn Utanríkisráðuneytisins um tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu þriðju valfrjálssu bókunarinnar við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, erindi nr. Þ 150/1145

Alþt. 2019-2020, A-deild, 115. mál, umsögn Embættis landlæknis við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/185

Alþt. 2019-2020, A-deild, 115. mál, umsögn Rauða kross Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/187

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Barnaheillar við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/713

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Barnaverndarstofu við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/595

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Embættis landlæknis við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/682

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Háskóla Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/626

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Íslandsdeildar Amnesty International við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/678

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/629

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Rauða kross Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/637

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn réttartannlækna við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/573

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Siðfræðistofnunar við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/175

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Stúdentaráðs Háskóla Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/701

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn UNICEF á Íslandi við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/667

Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Útlendingastofnunar við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/680

#### UMRÆÐUR Á ALÞINGI

Alþt. 2018-2019, B-deild, 367. mál, 66. fundur (Sigríður Á. Anderssen)

Alþt. 2022-2023, B-deild, 580. mál, 62. fundur (Eva Sjöfn Helgadóttir)

#### ÞINGSÁLYKTUNARTILLÖGUR

Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 73 - 73. mál

Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 1702 - 762. mál

Alþt. 2021-2022, A-deild, þskj. 1364 - 592. mál

#### SVÖR VIÐ FYRIRSPURNUM Á ALÞINGI

Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 800 - 334. mál, svar heilbrigðisráðherra við fyrirspurn frá Loga Einarssyni um aldursgreiningar og siðareglur lækna

Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 954 - 332. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Loga Einarssyni um aldursgreiningar ungra umsækjenda um alþjóðlega vernd

Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 1377 - 333. mál, svar mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurn frá Loga Einarssyni um aldursgreiningar Háskóla Íslands á tönnum umsækjenda um alþjóðlega vernd

Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 906 - 424. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Andrésí Inga Jónssyni um fatlaða umsækjendur um alþjóðlega vernd

Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 926 - 502. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um fylgdarlaus börn

Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 948 - 585. mál, svar mennta- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Hafdísi Hrönn Hafsteinsdóttur um fylgdarlaus börn

Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 950 - 504. mál, svar mennta- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um fylgdarlaus börn

## **Norsk lög:**

Lov om utlendingers adgang til riket og deres ophold her 15. maí 2008 nr. 35

## **Reglugerðir Evrópusambandsins:**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 604/2013 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um alþjóðlega vernd sem ríkisborgari þriðja lands eða ríkisfangslaus einstaklingur leggur fram í einu aðildarríkjanna (samþykkt 23. júlí 2013, tók gildi 24. maí 2014) Stjttíð. C, 1/2014

## **Tilskipanir Evrópusambandsins:**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB, um rétt borgara sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB, um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna (brottvísanatilskipunin)

## **Alþjóðasamningar:**

Evrópuráðssamningur um aðgerðir gegn mansali (samþykktur 16. maí 2005, tók gildi 23. febrúar 2012) Stjttíð. C, 28/133

Evrópuráðssamningur um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun (samþykktur 25. október 2007, tók gildi 15. mars 2012) Stjttíð. C, 15/140

Mannréttindasáttmáli Evrópu (samþykktur 4. nóvember 1950, tók gildi 3. september 1953)

Samningurinn um réttarstöðu flóttamanna, frá 28. júlí 1951

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (samþykktur 20. nóvember 1989, tók gildi 2. september 1990)

Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi (samþykktur 15. nóvember 2000, tók gildi 25. desember 2003)

## **Valfrjálsar bókanir við barnasáttmálann:**

Valfrjáls bókun við samninginn um réttindi barnsins um sölu á börnum, barnavæandi og barnaklám (frá 25. maí 2000, tók gildi 18. janúar 2002) Stjttíð. C, 29/2001

Valfrjáls bókun við samninginn um réttindi barnsins um þátttöku barna í vopnuðum átökum (frá 25. maí 2000, tók gildi 12. febrúar 2002) Stjttíð. C, 35/2001

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure (frá 19. desember 2011, tók gildi 14. apríl 2014)



### **Skjöl Sameinuðu þjóðanna:**

UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6

UN „General comments No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities cultural life and the arts (art. 31)“ (17. apríl 2013) UN Doc CRC/C/GC/17

UN „Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return“ (16. nóvember 2017) UN Doc CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23

UN „National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Iceland“ (12. nóvember 2021) UN Doc A/HRC/WG.6/40/ISL/1

UN „Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 11/2017“ (18. febrúar 2019) UN Doc CRC/C79/D/11/2017

UN „Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 11/2017“ (18. febrúar 2019) UN Doc CRC/C/79/D/11/2017

United Nations „General comments No. 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin (1. september 2005) UN Doc CRC/GC/2005/6)

## **Dómaskrá**

### **Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:**

Abdullahi Elmi og Aweys Abubakar g. Möltu, mál nr. 25794/13 og 28151/13 (HUDOC, 22. nóvember 2016)

Ahmade g. Grikklandi, mál nr. 50520/09 (HUDOC, 25. september 2012)

Darboe og Camara g. Ítalíu, mál nr. 5797/17 (HUDOC, 21. júlí 2022)

Yazgül Yilmaz g. Tyrklandi, mál nr. 36369/06 (HUDOC, 1. febrúar 2011)

### **Mál Evrópudómstólsins:**

Mál C-465/07 Meki Elgafaji og Noor Elgafaji g. Staatssecretaris van Justitie, [2009] ECJ

### **Ákvarðanir Evrópudómstólsins:**

Álit 2295 Stop violence against, and exploitation of, migrant children [2019] Evrópuþingið

### **Mál Barnaréttarnefndarinnar:**

N.B.F g. Spáni, mál nr. 11/2017 (18. febrúar 2019)

### **Úrskurðir kærunefndar útlendingamála:**

Úrskurður í máli nr. 154/2019

Úrskurður í máli nr. 24/2020

Úrskurður í máli nr. 316/2020

Úrskurður í máli nr. 411/2022



# 1 Inngangur

## 1.1 Afmörkun efnis

Barn sem kemur inn á yfirráðasvæði ríkis telst vera fylgdarlaust, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá foreldra eða fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á því samkvæmt lögræðislögum. Þetta á einnig við ef barnið er skilið eftir án fylgdar eftir að það kemur á yfirráðasvæði ríkis. Barn getur einnig talist vera fylgdarlaust ef fylgdaraðili þess getur ekki sýnt fram á forsjá barnsins. Alþjóðleg vernd er vernd sem stjórnvöld veita einstaklingi í viðkvæmri stöðu sem hingað leitar og telst til flóttafólks, er ríkisfangslaus eða á rétt til dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Fylgdarlaust barn sem umsækjandi um alþjóðlega vernd („fylgdarlaust barn“) hefur þá verið talið í sérstaklega viðkvæmri stöðu í skilningi útlendingalaga, og á þ.a.l. rétt á að sérstakt tillit sé tekið til sérþarfa þess eftir því sem þörf krefur, við meðferð máls. Fylgdarlaust barn getur t.a.m. ekki með fullnægjandi hætti eða jafnvel með engu móti nýtt sér þann rétt eða uppfyllt þær skyldur sem kveðið er á um í útlendingalögum, án aðstoðar eða sérstaks tillits. Hefur þá verið talin ærin ástæða til að tryggja börnum í slíkri stöðu sérstök réttindi í Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins („barnasáttmálinn“ eða „sáttmálinn“) og gilda því ákveðnar sérreglur í íslenskri löggjöf um þennan hóp. Réttindi barna hér á landi eru stjórnarskrárvarin í 3. mgr. 76. gr. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 („stjórnarskrárinna“), sem áskilur börnum þá vernd og þá umönnun sem velferð þeirra krefst. Gefur það góða vísbendingu um að réttindi barna á Íslandi eru í hávegum höfð.

Árið 2010 litu fyrstu skýru ákvæðin um réttarstöðu fylgdarlausra barna dagsins ljós í íslenskri löggjöf, þar sem sérstök áhersla var lögð á að bæta réttarstöðu þessa hóps. Höfðu breytingarlög nr. 115/2010 og síðar nr. 64/2014 þar lykilhlutverki að gegna, en með þeim var lagður grunnur að fjölda þeirra ákvæða sem nú gilda samkvæmt útlendingalögum. Blessunarlega var byrjað að huga að réttindum þessara barna fyrir árið 2016, en það ár stóð Ísland frammi fyrir nýjum áskorunum við móttöku einstaklinga í leit að alþjóðlegri vernd, þ. á m. fylgdarlausra barna. Fyrir þann tíma var koma fylgdarlausra barna til Íslands í mjög litlum mæli. Fjöldi fylgdarlausra barna hér á landi hefur þó aldrei verið jafn mikill og á liðnu ári 2022, alls 24 talsins.<sup>1</sup> Fyrir utan fólksflutninga í heiminum og áhrif þeirra á straum útlendinga til

---

<sup>1</sup> Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 926 - 502. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um fylgdarlaus börn.

landsins, hafa stríðsátök haft gífurleg áhrif og hefur borgarastyrjöldin í Sýrlandi og átök Rússlands og Úkraínu verið þar í brennidepli.<sup>2</sup>

Vegna mikillar fjölgunar á komu fylgdarlausra barna til landsins, hefur íslenska ríkið staðið frammi fyrir þeim vanda að ákveða hvernig umgjörðin skuli vera við móttöku þessara barna. Íslensk löggjöf sem og alþjóðasáttmálar hafa að geyma leiðbeinandi reglur um það hvernig mæta eigi slíkri áskorun. Útlendingalögin kveða þá m.a. á um réttarstöðu og hvernig tryggja megi réttaröryggi útlendinga sem koma til landsins. Ákvæðin sem þar er að finna eru þó mörg hver sett með ákvæði barnasáttmálans í huga, enda íslenska ríkið sem aðildarríki, skuldbundið til að vernda og virða þau réttindi sem sáttmálinn hefur að geyma og hafa þau til hliðsjónar þegar teknar eru ákvarðanir varðandi fylgdarlaus börn.

Í ritgerðinni verður leitað svara við því hvort Ísland uppfylli skyldur sínar samkvæmt barnasáttmálanum er viðkemur réttarstöðu fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd á Íslandi. Athugað verður sérstaklega hvernig móttöku þessara barna er háttáð hér á landi og hvaða reglur gilda um umsóknarferli þeirra þegar lögð er fram umsókn um alþjóðlega vernd.

## 1.2 Aðferðafræði

Í ritgerðinni er lagalegt umhverfi fylgdarlausra barna kannað með hinni fræðilegu lagalegu aðferð (e. *doctrinal method*). Þannig voru tekin til athugunar sjónarmið sem legið hafa til grundvallar lagasetningu um fylgdarlaus börn og réttarstöðu þeirra hér á landi, dómafordæmi, fræðiskrif, innlendar og alþjóðlegar skuldbindingar íslenskra stjórnvalda, og rýnt í hvort þær séu uppfylltar af Íslands hálfu. Í því sambandi voru skoðuð lög um útlendinga, lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, lög um réttindi sjúklinga, lög um heilbrigðisþjónustu, lög um grunnskóla, lög um framhaldsskóla, barnaverndarlög, stjórnsýslulög og Stjórnarskrá Íslands. Litið var til dómaframkvæmdar eftir því sem talið var eiga við, í því skyni að skýra nánar réttarstöðu fylgdarlausra barna og varpa ljósi á hvernig hún birtist í framkvæmd. Rýnt var í framkvæmd annarra Norðurlanda er varðar einn umdeildasta lið umsóknarferlis fylgdarlausra barna, aldursgreiningar, í þeim tilgangi að skoða hvort farið sé eftir tilmælum alþjóðlegra eftirlitsaðila í því sambandi. Því til viðbótar var leitað til sérfræðinga sem aðkomu hafa að umsóknarferli fylgdarlausra barna. Var sú upplýsingaöflun talin nauðsynleg svo unnt væri að svara rannsóknarspurningu ritgerðarinnar með hliðsjón af nýjustu og réttustu upplýsingunum hverju sinni. Tók höfundur viðtal við starfsfólk Barnahúss, réttartannlæknana Svend Richter

---

<sup>2</sup> Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), „UNHCR: Átökin í Sýrlandi hafa leitt til aukinna hælisumsókna í iðnríkjunum“ (*UNHCR Ísland*) <<https://www.unhcr.org/neu/is/list/news-is>> skoðað 14. febrúar 2023.

og Sigríði Rósu, fyrrum talsmann fylgdarlausra barna, Guðríði Láru Þrastardóttur lögfræðing, hjúkrunarfræðing í Noregi, Gunnhildi Árnadóttur, verkefnastjóra fjölmenningar í grunnskóla og frístundastarfi, Dagbjörtu Ásbjörnsdóttur og málastjóra hjá fylgdarlausum börnum, Hilmar Jón Stefánsson.

### **1.3 Uppbygging ritgerðar**

Í ritgerðinni verður fyrst fjallað um forsögu og tilurð laga um útlendinga, nr. 80/2016 („útlendingalög“) og skýrt frá gildissviði og meginmarkmiði laganna. Í framhaldi af því verður gerð grein fyrir þróun útlendingalaga er varðar fylgdarlaus börn, og dregið á helstu ákvæði er snerta þann hóp, sem síðar hafa orðið hluti að útlendingalögum. Í kjölfar þeirrar umfjöllunar er vikið að barnasáttmálanum og hvernig ákvæði samningsins taka tillit til réttinda fylgdarlausra barna. Því næst verður vikið að Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna og hlutverki hennar. Einnig er fjallað um valfrjálssar bókanir við barnasáttmálann, þar sem sjónum verður helst beint að þriðju bókuninni. Því næst er vikið að alþjóðlegum reglum sem gilda um alþjóðlega vernd. Tekur þar við umfjöllun um réttindi fylgdarlausra barna á Íslandi og reynt að skera úr um hvort þau samrýmist réttindum þeirra samkvæmt barnasáttmálanum, eftir því sem við á. Að þeirri umfjöllun lokinni er umsóknarferli fylgdarlausra barna tekið til skoðunar. Að endingu eru helstu niðurstöður ritgerðarinnar dregnar saman í lokaorð.

## 2 Lög um útlendinga nr. 80/2016

### 2.1 Rætur útlendingalaga

Samkvæmt síðari málslið 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, skal með lögum skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi. Ákvæðið var sett með stjórnskipunarlögum, nr. 97 28. júní 1995, í þeim tilgangi að leggja þá skyldu á löggjafann, að setja lög til að girða fyrir að framkvæmdarvaldið hafi ákvörðunarvald um þessi efni, án skýrra lögákveðinna skilyrða. Ákvæði útlendingalaga endurspeglar þ.a.l. fyrrnefndan áskilnað stjórnarskrárinnar.<sup>3</sup> Hvað varðar efni slíkra lögákveðinna skilyrða, hefur löggjafinn frjálssar hendur innan þeirra marka sem leiða af almennum jafnræðisreglum og þjóðréttarlegum skuldbindingum.<sup>4</sup> Lagt hefur verið til grundvallar að umræddu stjórnarskrárákvæði sé ætlað að tryggja réttaröryggi útlendinga sem ákveða að koma til Íslands, auk þess sem ákvæðið hefur að geyma áréttingu á gildi og áhrifum lögmatísreglu stjórnsýsluréttarins á tilteknu sviði, en skýra verður 66. gr. og útlendingalög með framangreint í huga.<sup>5</sup>

Árið 1920 litu fyrstu lög um málefni útlendinga dagsins ljós hér á landi, í kjölfar ályktunar Alþingis, sem samþykkt var 13. ágúst 1919. Landsstjórnin fékk þá áskorun að leggja fyrir næsta Alþingi frumvarp til laga um „heimild utanríkismanna til þess að ná landvist á landi hér ... og um það, hvenær þeim verði úr landi vísað, og hvaða ráðstafanir stjórnvöld skuli gera í því skyni“. Í framhaldinu samþykkti Alþingi lög um eftirlit með útlendingum, nr. 10 frá 18. maí 1920. Fram að setningu fyrstu laganna um málefni útlendinga, var aðeins að finna einstök ákvæði í löggjöfinni sem vörðuðu útlendinga. Talað var um „lög um eftirlit með útlendingum“ allt til ársins 2002 þegar lög um útlendinga, nr. 96/2002 tóku gildi í kjölfar framlagningu frumvarps af hálfu þáverandi dómsmálaráðherra. Lögin fólu í sér heildarendurskoðun á lögum um eftirlit með útlendingum, nr. 45/1965<sup>6</sup> og leystu þau í kjölfarið af hólmi. Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að um væri að ræða verulega ítarlegri ákvæði en lögin frá 1965 kváðu á um. Í nýju lögunum var fjallað um réttarstöðu útlendinga hér á landi, við komu þeirra, dvöl og brottför, og af þeim sökum lagt til að heiti nýrra laga vísaði til útlendinga almennt, en ekki einvörðungu til *eftirlits* með útlendingum. Við samningu frumvarpsins var norsk löggjöf höfð til hliðsjónar, en norsku útlendingalögin (n. *lov om utlendingers adgang til riket og deres*

<sup>3</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 1. gr., mgr. 1.

<sup>4</sup> Alpt. 2001-2002, A-deild, þskj. 698 - 433. mál, athugasemdir með 1. gr., mgr. 2.

<sup>5</sup> Björg Thorarensen, „Sérstök fyrirmæli um réttarstöðu útlendinga“ í Róbert R. Spanó (ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Mannréttindastofnun Háskóla Íslands 2005) 535.

<sup>6</sup> Undanfari laga nr. 45/1965 voru lög nr. 59/1936 sem leystu af hólmi lögin frá 1920.

*ophold her*) þóttu heppileg fyrirmynd, enda eru Noregur og Ísland einu Norðurlöndin sem eiga aðild að samningum um Evrópska efnahagssvæðið (ESS-samningnum), en ekki Evrópusambandinu (ESB). Samhliða gildistöku nýju laganna var gert ráð fyrir að sett yrði heildarreglugerð þar sem kveðið væri nánar á um framkvæmd laganna.<sup>7</sup> Við gerð nágildandi útlendingalaga var jafnframt tekið mið af uppbyggingu og efni norsku laganna, en þeirri nálgun fylgja bæði kostir og gallar. Mikil hagræðing felst í að taka mið af fyrirbyggjandi norskri fyrirmynd, en á hinn bóginn getur verið hætt á að ýmsir ágallar á erlendu löggjöfinni yfirfærast í íslenska löggjöf. Hagræðissjónarmiðið virðist þó vega þyngra.

Með frumvarpi til nágildandi útlendingalaga voru lagðar til breytingar á þágildandi útlendingalögum frá árinu 2002, en örar breytingar á málaflokknum kölluðu á lagabreytingar. Lögin voru unnin þvert á þingflokka og var sérstök áhersla lögð á að bæta réttarstöðu fylgdarlausra barna. Samkvæmt 11. tölul. 3. gr. útlendingalaga telst *fylgdarlaust barn* vera barn sem kemur fylgdarlaust inn á yfirráðasvæði ríkis, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá foreldra eða fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á því samkvæmt lögræðislögum, eða ef barnið er skilið eftir án fylgdar eftir að það kemur á yfirráðasvæði ríkis. Þótti brýnt að skýra og breyta tilteknum ákvæðum laganna, t.a.m. að skerpa á ákvæðum um réttindi barna.<sup>8</sup> Sú umræða hefur sprottið upp á opinberum vettvangi, hvort vinna eigi frumvarp til nýrra útlendingalaga með sambærilegum hætti og gert var árið 2016, þar sem byggt var á víðtæku samráði við hagsmunasamtök, mannréttindasamtök, fræðasamfélagið og notendur þjónustunnar svo eitthvað sé nefnt.<sup>9</sup> Einnig kemur fram í sáttmála stjórnmalaflokkanna frá árinu 2021 að lög um útlendinga verði tekin til endurskoðunar.<sup>10</sup> Framkvæmd útlendingalaga hefur sætt töluverðri gagnrýni og tekist hefur verið á um breytingar á þeim síðustu ár, sérstaklega hvað varðar brottvísun á grundvelli reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 604/2013, frá 26. júní 2013<sup>11</sup> („Dyflinnarreglugerðin“) sem nánar verður fjallað um í kafla 3.1.2.

---

<sup>7</sup> Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 698 - 433. mál.

<sup>8</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

<sup>9</sup> Júlía Margrét Einarsdóttir og Guðrún Hálfánardóttir, „Stend fast í þeirri trú að ástæðurnar séu pólitískar“ (*RÚV*, 7. september 2022) <<https://www.ruv.is/frett/2022/09/07/stend-fast-i-theirri-tru-ad-astaedurnar-seu-politiskar>> skoðað 16. september 2022.

<sup>10</sup> Stjórnarráð Íslands, „Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs“ (Stjórnarráð Íslands 28. nóvember 2021) 38 <<https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>> skoðað 13. janúar 2023.

<sup>11</sup> Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 604/2013 frá 26. júní 2013 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um alþjóðlega vernd sem ríkisborgari þriðja lands eða ríkisfangslaus einstaklingur leggur fram í einu aðildarríkjanna (samþykkt 23. júlí 2013, tók gildi 24. maí 2014) Stjtfð. C, 1/2014.



## 2.2 Gildissvið, tilgangur og markmið útlendingalaga

Í útlendingalögum er að finna ákvæði um heimild útlendinga til að koma til landsins, skilyrði fyrir dvöl þeirra hér og eftir atvikum rétt þeirra til alþjóðlegrar verndar að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Líkt og sjá má á ákvæðinu er kveðið á um komu og dvöl, en eigi minnst á för úr landi, enda verður engum meinað að hverfa úr landi nema með ákvörðun dómara, sbr. 3. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>12</sup> Tilgangur laganna er m.a. sá að kveða á um réttarstöðu og tryggja réttaröryggi útlendinga sem koma til landsins eða fara frá því, sækja um dvalarleyfi eða dveljast hér á landi samkvæmt lögum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Auk þess veita lögin grundvöll fyrir veitingu alþjóðlegrar verndar fyrir erlenda ríkisborgara og ríkisfangslausa einstaklinga sem uppfylla þau skilyrði sem um þá gilda, samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum íslenskra stjórnvalda, sbr. 3. mgr. sömu lagagreinar. Eitt helsta markmið laganna er að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi, sbr. 4. mgr. 2. gr. laganna. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi til útlendingalaga segir, að meðal þeirra samninga sem líta beri til við túlkun og framkvæmd laganna, í því skyni að tryggja mannúð, séu samningurinn um réttarstöðu flóttamanna, frá 28. júlí 1951 („flóttamannasamningurinn“ eða „Genfarsamningurinn“), mannréttindasáttmáli Evrópu („MSE“), barnasáttmálinn og samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi („Palermó-samningurinn“), einkum mansalsbókunin við hann.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 1. gr., mgr. 2.

<sup>13</sup> sama heimild, athugasemdir með 2. gr.

### 3 Próun útlendingalaga er varðar fylgdarlaus börn

#### 3.1 Skýr ákvæði um réttarstöðu fylgdarlausra barna

Undanfari núgildandi útlendingalaga eru lög um útlendinga, nr. 96/2002 („þágildandi útlendingalög“), sem tóku gildi 1. janúar 2003. Allt til ársins 2002 giltu þrenn heildarlög um útlendinga, n.t.t. áðurnefnd lög frá árinu 1920, lög nr. 59/1936<sup>14</sup> og lög nr. 45/1965<sup>15</sup>. Með þágildandi útlendingalögum frá árinu 2002, voru lög nr. 45/1965 felld úr gildi, og var ákveðið að lögin yrðu mun ítarlegri en áður. Þónokkrar breytingar voru gerðar á lögnum, allt til ársins 2014, ekki síst annars vegar með lögum nr. 115/2010<sup>16</sup> og hins vegar lögum nr. 64/2014<sup>17</sup>. Í báðum tilvikum var um að ræða umfangsmiklar, efnislegar breytingar á þágildandi útlendingalögum, sem fólust m.a. í ýmsum nýmælum er snéru að börnum, og eftir atvikum fylgdarlausum börnum.<sup>18</sup> Má í því sambandi vísa til orðalags Útlendingastofnunar í umsögn sinni um frumvarp til breytingarlaga, nr. 115/2010 þar sem stofnunin taldi að sérstaklega bæri „að fagna skýrum ákvæðum um réttarstöðu fylgdarlausra ungmenna sem sækja um hæli hér á landi.“<sup>19</sup> Nánar verður fjallað um framangreindar breytingar í eftirfarandi köflum 3.1.1. og 3.1.2.

#### 3.1.1 Lög um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, nr. 115/2010

##### 3.1.1.1 Frumvarp til laganna

Nefnd um meðferð hælisumsókna, sem skipuð var 21. apríl 2009, gaf út skýrslu til dómsmálaráðherra 17. júlí 2009, og byggði frumvarpið sem varð að lögum nr. 115/2010 á tillögum hennar. Við gerð frumvarpsins var tekið mið af ítarlegum breytingum á norsku útlendingalögnum, sem tóku gildi 1. janúar 2010. Nefndin ítrekaði í skýrslu sinni mikilvægi meginreglu 3. gr. barnasáttmálans, um að það sem barni væri fyrir bestu skyldi ávallt hafa forgang við ákvarðanatöku og ráðstafanir sem varða börn.<sup>20</sup> Verður nú gerð grein fyrir helstu breytingum á útlendingalögum sem samþykkt breytingarlaganna frá árinu 2010 fólu í sér.

---

<sup>14</sup> Lög um eftirlit með útlendingum, nr. 59 frá 23. júní 1936.

<sup>15</sup> Lög um eftirlit með útlendingum, nr. 45 frá 12. maí 1965.

<sup>16</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 1491 - 507. mál.

<sup>17</sup> Alþt. 2013-2014, A-deild, þskj. 1259 - 249. mál.

<sup>18</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, Meginefni frumvarpsins.

<sup>19</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Útlendingastofnunar við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1985.

<sup>20</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 894 - 507. mál, Meginmarkmið breytinga.

### 3.1.1.2 Breytingar á lögum nr. 96/2002 varðandi fylgdarlaus börn

#### 3.1.1.2.1 *Hugtakið fylgdarlaust barn*

Nefndin lagði til að nokkur ný ákvæði yrðu tekin í lög, sem vörðuðu sérstaklega réttarstöðu barna undir 18 ára aldri. Má í því sambandi fyrst nefna 14. gr. laganna, þar sem gerð voru skil á hugtakinu fylgdarlaust barn, sem var svohljóðandi:

Með fylgdarlausu barni er átt við **einhleypan** einstakling **undir átján ára aldri** sem kemur inn á yfirráðasvæði ríkis án fylgdar fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á barninu samkvæmt lögum eða venju, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá hins fullorðna einstaklings. Þetta á einnig við ef barnið er skilið eftir fylgdarlaust eftir að það kemur á yfirráðasvæði ríkisins. [Leturbreyting höfundar]

Inntak hugtaksins hefur staðið nokkuð óbreytt frá setningu þess, en sjá má á núgildandi útlendingalögum að gerðar hafa verið smávægilegar breytingar á skipulagi og orðalagi þess, sbr. 11. tölul. 3. gr. laganna sem hljóðar svo:

Barn sem kemur fylgdarlaust inn á yfirráðasvæði ríkis, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá foreldra eða fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á því samkvæmt **lögræðislögum**. Þetta á einnig við ef barnið er skilið eftir án fylgdar eftir að það kemur á yfirráðasvæði ríkis. [Leturbreyting höfundar]

Þegar hugtökin eru borin saman má sjá að gerðar hafa verið nokkrar breytingar sem tilefni þykir til að víkja að, en engar skýringar á breytingunum er að finna í greinargerð með núgildandi útlendingalögum. Í fyrstu var ákveðið að taka út áskilnað um að barnið væri einhleyp, sem þykja verður eðlilegt í ljósi þess að geta einnig átt við um einstakling sem er hvorki í sambúð né hjónabandi, en það á eðli máls samkvæmt oftast við um börn yngri en 18 ára.<sup>21</sup> Í annan stað er ekki lengur tilgreint að um einstakling sé að ræða sem sé undir 18 ára aldri. Telja verður breytingu sem þessa aðeins til einföldunar, og þannig sé gengið út frá því að átt sé við barn í skilningi barnaverndarlaga nr. 80/2002 („barnaverndarlög“), enda fá fylgdarlaus börn stuðning m.a. á grundvelli þeirra laga, sbr. 13. tölul. 3. gr. útlendingalaga. Að lokum má sjá að lögræðislög eru sérstaklega nefnd í skýringu á hugtakinu fylgdarlaust barn. Má ætla að tilgangurinn með þessu hafi verið sá að taka af öll tvímæli um það á hvaða grundvelli foreldri eða forsjáraðili beri ábyrgð á barni, en líkt og sést af eldri skýringunni var aðeins kveðið á um lög og venjur almennt.

---

<sup>21</sup> „Einhleypur“, *Íslensk nútímamálsorðabók* (Íslensk nútímamálsorðabók, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum) <<https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/9543>> skoðað 20. mars 2023.

Barn getur einnig verið skilgreint sem fylgdarlaust ef fylgdaraðili þess getur ekki sýnt fram á að fara með forsjá barnsins. Sé forsjáraðili hvorki kynforeldri né kjörforeldri (þegar ættleiðing hefur átt sér stað), telst barn jafnframt fylgdarlaust í skilningi framanritaðs.<sup>22</sup> Barn telst því ávallt fylgdarlaust, þar til sýnt hefur verið fram á forsjá þess með skjallægum gögnum.<sup>23</sup> Sé barn ekki í fylgd forsjáraðila getur verið um að ræða mansal eða smygl á fólki eða annars konar skipulögð brotastarfsemi.<sup>24</sup> Verður að telja réttast að barn í slíkri stöðu sé álitid fylgdarlaust, enda ekki í fylgd fullorðins einstaklings sem gætir hagsmuna þess. Auk þess er ljóst að þolendur mansals gera sér oft ekki grein fyrir stöðu sinni og eru ekki líklegir til þess að leggja fram kæru eða hafa samband við lögreglu.<sup>25</sup> Einnig eru til dæmi um að börn séu send af fjölskyldu sinni til annars lands í leit að betra og öruggara lífi.<sup>26</sup>

Í sömu grein breytingarlaganna var gerður sá áskilnaður, að við mat á því hvort útlendingur teldist flóttamaður í skilningi laganna, skyldi taka tillit ef *barn* ætti í hlut. Hefur ákvæðið verið sett með tilliti til barnasáttmálans í heild sinni sem áskilur börnum sérstaka vernd og aðstoð. Í nágildandi útlendingalögum er kveðið á um að ákvæðið taki til barna, *fylgdarlausra sem annarra*, sbr. 4. mgr. 37. gr. laganna. Í þessu sambandi er rétt að benda á, að við heildarendurskoðun á þágildandi útlendingalögum var einmitt lögð áhersla á að bæta réttarstöðu barna og þá sérstaklega fylgdarlausra barna.<sup>27</sup>

### 3.1.1.2.2 Málsmeðferð hælisumsókna

Með 22. gr. breytingarlaganna komu fjórar nýjar greinar um málsmeðferð hælisumsóknar inn í þágildandi útlendingalög. Með nágildandi útlendingalögum var ákveðið að breyta hugtakanotkuninni með þeim hætti að notast yrði við hugtökin „*alþjóðleg vernd*“ og „*umsækjandi um alþjóðlega vernd*“ í stað orðanna „*hæli*“ og „*hælisleitandi*“. Þótti það vera í samræmi við þróun í hugtakanotkun á alþjóðavettvangi, í löggjöf og reglum Evrópusambandsins, sem og á hinum Norðurlöndunum, auk þess sem fyrrnefndu hugtökin

<sup>22</sup> Barna- og fjölskyldustofa, „Verklag: Fylgdarlaust barn sem óskar eftir dvalarleyfi hér á landi“ (Barna- og fjölskyldustofa) 1 <<https://www.bvs.is/media/almennigur/verklag-fylgdarlaus-born-lokaeintak-BVS.pdf>> skoðað 6. október 2022.

<sup>23</sup> Barna- og fjölskyldustofa, „Leiðbeinandi verklag fyrir starfsmenn barnaverndarþjónustu vegna vinnslu mála fylgdarlausra barna“ (Barna- og fjölskyldustofa 2022) <<https://www.bvs.is/media/almennigur/Leiðbeinandi-verklag-vegna-fylgdarlausra-barna-2022.pdf>> skoðað 6. október 2022.

<sup>24</sup> Ríkislögreglustjóri, „Skipulögð brotastarfsemi 2021: Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi“ (Ríkislögreglustjóri 2021) 23, 26 <[https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/12/SKIPULOGTH\\_BROTASTARFSEMI\\_Skyrsla.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/12/SKIPULOGTH_BROTASTARFSEMI_Skyrsla.pdf)> skoðað 13. janúar 2023.

<sup>25</sup> sama heimild 27.

<sup>26</sup> Alþt. 2022-2023, B-deild, 580. mál, 62. fundur (Eva Sjöfn Helgadóttir) skoðað dags. 14. febrúar 2023.

<sup>27</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, Meginefni frumvarpsins.

voru talin ná betur utan um réttarstöðu hlutaðeigandi einstaklinga.<sup>28</sup> Ákvæði í nógildandi lögum um sama efni hafa þá breyst mismikið frá setningu þeirra, og verður nú gerð grein fyrir helstu breytingum.

Í *fyrstu greininni* var greint frá því hvernig haga ætti umsókn, þegar um fylgdarlaust barn væri að ræða. Nánar tiltekið, að tilkynna ætti um málið barnaverndaryfirvaldi í viðkomandi umdæmi, eftir að umsókn væri lögð fram hjá lögreglu og starfsmaður Útlendingastofnunar kallaður til. Í nógildandi útlendingalögum er tilgreint að umsókn megi jafnframt leggja fram hjá Útlendingastofnun, en ekki aðeins að starfsmaður stofnunarinnar sé kallaður til, sbr. 24. gr. laganna. Nánar verður fjallað um umsóknarferli fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd í 7. kafla. *Önnur greinin* fjallar um svonefnda aldursgreiningu, og gat lögregla, samkvæmt ákvæðinu, og að beiðni Útlendingastofnunar, ef vafi vaknaði um aldur fylgdarlauss barns, látið aldursgreina viðkomandi með viðurkenndum aðferðum. Viðkomandi aðila var þó heimilt að neita því að gangast undir slíka rannsókn. Taldi embætti ríkislögreglustjóra, í umsögn sinni við frumvarp til breytingarlaganna, þá heimild útlendings vera til þess fallin að torvelda rannsókn lögreglu.<sup>29</sup> Heimild til framkvæmdar aldursgreininga nær nú til fleiri aðila en aðeins lögreglu, sbr. 26. gr. nógildandi laga, sem tiltekur að stjórnvöld sem koma að málum, umsækjandi sjálfur og talsmaður hans, geti farið fram á slíka greiningu. Um aldursgreiningu umsækjanda um alþjóðlega vernd verður nánar fjallað um í kafla 7.4.

Samkvæmt *þriðju greininni*, var það lagt í hendur starfsmanns Útlendingastofnunar, sem hafði sérþekkingu á málefnum barna, að taka viðtal við barnið sem sækir um alþjóðlega vernd, ef kostur var, og fara með málið. Talsmaður barns skyldi jafnframt vera viðstaddur viðtalið ásamt barninu og gefinn kostur á að ræða við barnið og leiðbeina því varðandi viðtalið áður en það færi fram. Þau atriði sem talin eru upp í þriðju greininni er jafnframt að finna í nógildandi útlendingalögum en ákvæðið stendur þó ekki óbreytt með öllu, þar sem gerðar hafa verið breytingar á uppsetningu og orðalagi þess. Inntak þriðju greinarinnar endurspeglar fyrst og fremst í 1., 5. og 6. mgr. 28. gr. í nógildandi lögum, og einnig í 23. gr. sömu laga. Þá er rétt að nefna að skilyrðið um viðveru talsmanns endurspeglar í 2. mgr. 12. gr. barnasáttmálans, þar sem kveðið er á um að barni skuli veitt tækifæri til að tjá sig við málsmeðferð, m.a. fyrir milligöngu talsmanns. Verður nánar fjallað um umrætt viðtal í kafla 7.2.4. Að lokum, samkvæmt *fjórðu greininni*, gat Útlendingastofnun ákveðið, í málum sem tekin voru til efnismeðferðar, að umsókn um hæli sætti sérstakri málsmeðferð eða flýtimeðferð, m.a. ef um

---

<sup>28</sup> sama heimild.

<sup>29</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Ríkislögreglustjóra við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/2059.

fylgdarlaust barn væri að ræða. Hefur 3. gr. barnasáttmálans verið höfð til hliðsjónar við setningu ákvæðisins, enda verður að telja það barni fyrir bestu að mál þess hafi forgang umfram aðra umsækjendur um vernd í ljósi sérstaklega viðkvæmrar stöðu þessara barna. Eins og ákvæðið stendur í dag, sbr. 29. gr. núgildandi útlendingalaga, er talað um „*forgangsmeðferð*“ í stað „*flytimeðferðar*“. Breyting þessi var gerð til að skýra hvað fælist í slíkri meðferð, en ákvæðinu var ætlað að veita heimild til forgangsröðunar umsóknar, en ekki til þess að falla frá málsmeðferðarreglum laganna.<sup>30</sup> Nú getur kærunefnd útlendingamála jafnframt ákveðið að umsókn sæti forgangsmeðferð, en ekki einungis Útlendingastofnun líkt og áður fyrr. Að öðru leyti stendur þessi tiltekni liður ákvæðisins óbreyttur í núgildandi útlendingalögum, sbr. a. lið 1. mgr. 29. gr. laganna. Nánar verður fjallað um forgangsmeðferð í kafla 7.3.

#### *3.1.1.2.3 Skipun forsjáraðila eða vistun á hæfilegum stað*

Þá var það fest í lög nr. 96/2002, að þegar fylgdarlausu barni yrði veitt hæli, skyldu barnaverndaryfirvöld, þegar í stað, taka ákvörðun um skipun forsjáraðila eða vistun á hæfilegum stað, sbr. 19. gr. laganna. Er þetta í samræmi við 20. gr. barnasáttmálans. Gerðar hafa verið nokkrar breytingar og viðbætur á ákvæðinu. Samkvæmt núgildandi útlendingalögum skal barnaverndarþjónusta taka til sín forsjá barnsins, í stað barnaverndaryfirvalda, og er skylt að tryggja öryggi þess í samræmi við barnaverndarlög, og eftir atvikum að ráðstafa barninu í fóstur eða aðra vistun, sbr. 5. mgr. 45. gr. útlendingalaga. Orðið „*barnaverndarnefnd*“ var þá áður notað í stað orðsins „*barnaverndarþjónusta*“, en þessu var breytt með lögum nr. 107/2021, um breytingar á barnaverndarlögum, nr. 80/2002.<sup>31</sup> Til nánari skýringar kom fram í frumvarpi til breytingarlaganna að barnaverndarlög hefðu sætt ýmissi gagnrýni um barnaverndarnefndir. Var því ákveðið að barnaverndarnefndir yrðu lagðar niður, og í stað þeirra yrði byggt upp nýtt skipulag barnaverndar innan sveitarfélaga með stærri barnaverndarumdæmum, þar sem starfræktar yrðu tvær aðskildar einingar, annars vegar barnaverndarþjónusta og hins vegar umdæmisráð barnaverndar.<sup>32</sup> Heyra báðar einingarnar undir barnaverndaryfirvöld, sbr. 2. mgr. 3. gr. barnaverndarlaga.

Auk þess sem að framan hefur verið rakið má sjá af fyrrnefndri 4. mgr. 45. gr. útlendingalaga, að vísað er til barnaverndarlaga, auk þess sem kveðið er á um að barninu sé ráðstafað „í fóstur eða aðra vistun“, í stað orðalagsins „vistun barnsins á hæfilegum stað“ í upprunalega ákvæðinu. Ekki er skýrt nánar í athugasemdum með frumvarpi með

<sup>30</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 29. gr., mgr. 1.

<sup>31</sup> Alþt. 2021, A-deild, þskj. 1820 - 731. mál.

<sup>32</sup> Alþt. 2020-2021, A-deild, þskj. 1221 - 731. mál, Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

útlendingalögum, ástæður sem liggja að baki breytingunni, en samkvæmt orðanna hljóðan verður að álykta að með þessari breytingu hafi verið lögð áhersla á að börn vistist í fjölskyldumhverfi í stað þess að dvelja á móttökumiðstöð með fullorðnum, eða í fangelsi, líkt og áður hafði tíðkast. Þessu til stuðnings hafa sérfræðingar í barnavernd bent á að mun hagfelldara sé fyrir börn að búa í fjölskyldumhverfi þar sem tilfinningalegum þörfum barna er sinnt og hægt er að skynja betur líðan þeirra og þarfir.<sup>33</sup> Að öðru leyti verður fjallað um skipun forsjáraðila og vistun fylgdarlauss barns á hæfilegum stað í kafla 6.3.

#### 3.1.1.2.4 Menntun barna

Ný grein um réttarstöðu hælisleitanda kom inn í lög nr. 96/2002, sem kvað á um að í reglugerð skyldi tryggja barni, sem sækir um hæli, aðgang að skyldunámi grunnskóla eða sambærilegri menntun innan hins almenna skólakerfis eða á dvalarstað barnsins, sbr. 20. gr. breytingarlaganna. Þetta endurspeglast í 22. gr. flóttamannasamningsins. Í athugasemdum með frumvarpi til breytingarlaganna var bent á að samkvæmt 22. gr. samningsins, eiga fylgdarlaus börn sem fá hæli, sama rétt til barnafræðslu og þegnar ríkisins.<sup>34</sup> Ákvæði um fría og skyldubundna menntun barna á skólaskyldualdri er jafnframt að finna í barnasáttmálanum, sem fela í sér ótvíræðan og jafnan rétt allra barna til menntunar, sbr. 28. gr. sáttmálans. Reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017 („reglugerð um útlendinga“), tryggir þá barni undir 18 ára aldri framangreindan rétt, n.t.t. 27. gr. reglugerðarinnar. Nánar verður fjallað um rétt fylgdarlausra barna til menntunar í kafla 6.5.

#### 3.1.1.2.5 Talsmaður

Með 13. gr. breytingarlaganna, var það lagt í hendur stjórnvalda að skipa fylgdarlausu barni, talsmann úr hópi lögmannna, í samræmi við áður nefnda 2. mgr. 12. gr. barnasáttmálans. Í athugasemdum með frumvarpi til breytingarlaganna sagði um þetta ákvæði, að ákveðin rök mæli með því að íslensk stjórnvöld hafi umsjón með þessu. Stjórnvöld gætu þá ekki gert þá kröfu að aðili máls, sem eftir atvikum er ekki staddur á Íslandi, hefði talsmann hér á landi til að liðsinna sér við meðferð málsins. Í síðari málslið 4. mgr. 25. gr. núgildandi útlendingalaga er kveðið á um að Útlendingastofnun skuli, eins fljótt og verða má, skipa fylgdarlausu barni talsmann. Er talið nægja að talsmenn hafi lokið embættisprófi eða grunn- og framhaldsprófi í lögfræði, ólíkt því sem áskilið var í þágildandi útlendingalögum, nr. 96/2002, þar sem gerð var

---

<sup>33</sup> Þórhildur Þorkelsdóttir, „Tuttugu fjölskyldur vilja taka fylgdarlaus börn að sér“ (*Vísir*, 15. febrúar 2016) <<https://www.visir.is/g/20161893056d>> skoðað 12. desember 2022.

<sup>34</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 894 - 507. mál, Meginmarkmið breytinga.

krafa um að talsmaður væri lögmaður með leyfi til að flytja mál fyrir íslenskum dómstólum, sbr. 3. mgr. 34. gr. laganna. Núgildandi kröfur gera það að verkum að fleiri lögfræðingar geta tekið að sér starf talsmanns, uppfylli þeir hæfnisskilyrði útlendingalaga og kröfur Útlendingastofnunar, líkt og nánar greinir í kafla 6.6.

#### *3.1.1.2.6 Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða*

Með 2. gr. breytingarlaganna kom inn ný málsgrein um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Kom þar fram að sérstakt tillit skyldi taka til barna, og að hafa bæri það að leiðarljósi sem barni er fyrir bestu við þá ákvörðun. Sú breyting hefur orðið, frá setningu ákvæðisins, að börn, fylgdarlaus sem önnur, koma ekki fyrir í texta ákvæðis 74. gr. núgildandi útlendingalaga, sem fjallar um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Þess í stað er kveðið á um það í athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð til útlendingalaganna, að taka skuli sérstakt tillit til barna, hvort sem um er að ræða fylgdarlaus börn eða önnur börn. Nánar verður fjallað um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða í kafla 5.2.2.

### **3.1.2 Lög um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, nr. 64/2014**

#### **3.1.2.1 Frumvarp til laganna**

Líkt og áður segir, eiga ákvæði þágildandi útlendingalaga frá árinu 2002, sem snéru að börnum og eftir atvikum fylgdarlausum börnum, jafnframt rætur að rekja til breytingarlaga, nr. 64/2014. Ákvæðin sem koma helst til skoðunar í breytingarlögunum og snúa að börnum, fjalla einkum um brottvísun og frávísun útlendinga, en auk þess var einni málsgrein bætt við málsmeðferðarkafli laganna, sem varðar börn. Frumvarpið til breytingarlaganna miðaði að því að gera nauðsynlegar breytingar á útlendingalögum, annars vegar vegna innleiðingar tveggja tilskipana (tilskipanir 2004/38/EB og 2008/115/EB)<sup>35</sup> Evrópusambandsins í íslensk lög sem voru talin aðkallandi, og hins vegar vegna Dyflinnarreglugerðarinnar.<sup>36</sup> Umrædd reglugerð er einn liður í Schengen-samstarfinu og hefur að geyma viðmiðanir fyrir ákvörðunartöku um það hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar umsækjanda um alþjóðlega vernd.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Nánar tiltekið, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB, um rétt borgara sambandsins og aðstandenda þeirra til fjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna og 2008/115/EB, um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna (brottvísanatilskipunin).

<sup>36</sup> Alþt. 2013-2014, A-deild, þskj. 457 - 249. mál, Meginmarkmið breytinga.

<sup>37</sup> Evrópuvefur, „Dyflinnarsamstarfið“ (*Evrópuvefurinn: Upplýsingaveita um Evrópusambandið og Evrópumál*, 21. nóvember 2013) <<http://www.evropuvefur.is/svar.php?id=66281>> skoðað 4. október 2022.



Reglugerðin tryggir þannig umsækjendum skjótan aðgang að málsmeðferð.<sup>38</sup> Kjarni reglugerðarinnar snýr að því, að það Schengen-ríki sem umsækjandi kemur fyrst til, ber ábyrgð á meðferð umsóknar hans, og er stjórnvaldi í öðru ríki því heimilt að vísa umsækjanda úr landi á þeim grunni.<sup>39</sup> Fyrsti liður verndarmála felst þá iðulega í því að kanna hvort ákvæði reglugerðarinnar eigi við. Fer það fram með þeim hætti að fingraför einstaklings eru skráð í fingrafaragagnagrunninn Eurodac, þegar einstaklingur leggur fram umsókn um alþjóðlega vernd eða er stöðvaður við ólöglega för yfir landamæri. Komi í ljós að viðkomandi hafi áður sótt um alþjóðlega vernd hjá öðru aðildarríki, ber það ríki ábyrgð á meðferð umsóknar, og lýkur þá afgreiðslu Útlendingastofnunar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar.<sup>40</sup> Til skoðunar kemur þó hvort viðkomandi hafi sérstök tengsl við landið, eða til staðar séu sérstakar aðstæður, svo sem hvort fylgdarlaust barn eigi í hlut eða einstaklingur sem hefur þörf á ríkri vernd og aðstoð, sbr. a. lið 1. mgr. 29. gr. útlendingalaga.<sup>41</sup> Reglugerðinni er því ætlað að sporna gegn því að umsækjendur ferðist á milli Schengen-ríkja, og leggi fram umsókn í hverju ríki.<sup>42</sup> Í 13. lið formálaorða reglugerðarinnar er tekið fram að það sem er barninu fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang við beitingu Dyflinnarreglugerðarinnar. Við mat á því skulu aðildarríkin taka tilhlýðilegt tillit til velferðar og félagsþroska hins ólögráða barns, öryggissjónarmiða og sjónarmiða barnsins, með hliðsjón af aldri þess, þroska og uppruna. Fylgdarlaus, ólögráða börn skulu þá hafa sérstakan málsmeðferðarrétt í ljósi þess hve berskjölduð þau eru. Í Dyflinnarsamstarfinu taka þátt alls 32 ríki, n.t.t. öll 28 aðildarríki Evrópusambandsins, auk Íslands, Noregs, Sviss og Lichtenstein, en Ísland er skuldbundið af samstarfinu vegna þátttöku í Schengen-samstarfinu.<sup>43</sup> Ísland samþykkti Dyflinnarreglugerðina 23. júlí 2013, sem öðlaðist gildi er Ísland varðar 1. janúar 2014.<sup>44</sup> Reglugerðin hefur verið umdeild og í opinberri umræðu hefur því verið haldið fram að stjórnvöld skýli sér á bakvið Dyflinnarreglugerðina til þess að

---

<sup>38</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (*island.is*) Meðferð umsókna: Dyflinnarmeðferð <<https://island.is/althjodleg-vernd-rettur-og-ferill-umsokna/medferd-umsokna>> skoðað 4. október 2022.

<sup>39</sup> Evrópuvefur (n. 37).

<sup>40</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38).

<sup>41</sup> Stjórnarráð Íslands, „Upplýsingavefur verndarmála“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/utlendingar/upplýsingavefur-verndarmala/>> skoðað 8. október 2022.

<sup>42</sup> Evrópuvefur (n. 37).

<sup>43</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38).

<sup>44</sup> Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 604/2013 frá 26. júní 2013 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um alþjóðlega vernd sem ríkisborgari þriðja lands eða ríkisfangslaus einstaklingur leggur fram í einu aðildarríkjana (samþykkt 23. júlí 2013, tók gildi 24. maí 2014) Stjtfð. C, 1/2014; Alpt. 2013-2014, A-deild, þskj. 457 - 249. mál, Inngangur.

fækka umsóknnum um alþjóðlega vernd.<sup>45</sup> Ekki þykja hér efni til að taka afstöðu til þess álítaefnis.

### 3.1.2.2 Breytingar með lögum nr. 64/2014 varðandi fylgdarlaus börn

#### 3.1.2.2.1 *Brottvísun barns*

Hvað breytingarnar varðar sem gerðar voru á þágildandi útlendingalögum frá árinu 2002 með lögum nr. 64/2014, ber fyrst að nefna 7. gr. breytingarlaganna þar sem settar voru ýmsar takmarkanir við ákvörðun um brottvísun, sem fólst m.a. í því að sérstakt tillit skyldi taka ef um barn væri að ræða eða nánasta aðstandanda þess, og það sem barni væri fyrir bestu yrði haft að leiðarljósi við ákvörðunina, sbr. 3. gr. barnasáttmálans. Tildrög ákvæðisins má rekja til brottvísunartilskipunarinnar og barnasáttmálans.<sup>46</sup> Takmörkun þessi stendur óbreytt í síðari málslið 3. mgr. 102. gr. núgildandi útlendingalaga. Með breytingarlögunum kom inn sú undantekningarregla, að takmarkanir á heimild til brottvísunar, gilda ekki um barn, ef brottvísun þess er nauðsynleg til að gæta hagsmuna þess, líkt og kveðið er á um í 9. gr. barnasáttmálans, sbr. 17. gr. breytingarlaganna. Samhljóða ákvæði er svo að finna í c. lið 1. mgr. 97. gr. núgildandi útlendingalaga.

#### 3.1.2.2.2 *Frávísun barns*

Með breytingarlögunum bættist við grein um það hvenær ákvörðun um frávísun gæti komið til framkvæmda, sbr. 12. gr. breytingarlaganna. Var þar m.a. fjallað um frávísun fylgdarlauss barns og nefnt í því sambandi að tryggja ætti barninu aðstoð barnaverndarnefndar, áður en ákvörðun um frávísun yrði tekin, til að tryggja að það sem barninu væri fyrir bestu yrði haft að leiðarljósi. Áður en slík ákvörðun kæmi til framkvæmda skyldi Útlendingastofnun ganga úr skugga um, að í ríkinu sem vísað væri til, væru til staðar fjölskyldumeðlimir, forsjáraðilar eða fullnægjandi móttökuaðstaða fyrir börn. Í núgildandi lögum er að finna sambærilegt ákvæði í 3. mgr. 103. gr. laganna, en nokkrar breytingar hafa verið gerðar frá setningu þess með breytingarlögunum. Í núgildandi lögum er tilgreint að Útlendingastofnun skuli ganga úr skugga um að barninu sé veitt viðeigandi aðstoð og að barnaverndarþjónusta veiti aðstoðina í stað

---

<sup>45</sup> Sjá fréttir þessu tengdu: Guðmundur Björn Þorbjörnsson, „Skýli sér bakvið Dyflinnarreglugerðina“ (*RÚV*, 5. júlí 2016) <<https://www.ruv.is/frett/skyli-ser-bakvid-dyflinnarreglugerdina>> skoðað 4. október 2022; Sólveig Klara Ragnarsdóttir, „Stór tíðindi í flóttamannapólitík í Evrópu“ (*RÚV*, 16. september 2020) <<https://www.ruv.is/frett/2020/09/16/stor-tidindi-i-flottamannapolitik-i-evropu>> skoðað 4. október 2022; Róbert Jóhannsson og Kristján Róbert Kristjánsson, „Von der Leyen boðar nýtt hælisleitendakerfi“ (*RÚV*, 16. september 2020) <<https://www.ruv.is/frett/2020/09/16/von-der-leyen-bodar-nytt-haelisleitendakerfi>> skoðað 4. október 2022.

<sup>46</sup> Alþt. 2013-2014, A-deild, þskj. 457 - 249. mál, athugasemdir með 6. gr., mgr. 3.

barnaverndarnefndar, sbr. fyrri umfjöllun um orðalagsbreytingu samkvæmt ákvæðum breytingarlaga nr. 107/2021. Að endingu er það nú í höndum Barna- og fjölskyldustofu að ganga úr skugga um viðeigandi móttöku í ríkinu sem barninu er vísað til, en ekki Útlendingastofnunar.

#### *3.1.2.2.3 Málsmeðferð barns*

Í málsmeðferðarkafli þágildandi útlendingalaga var sett sú viðbót að ákvarðanir sem vörðuðu barn, skyldu teknar með það sem því væri fyrir bestu að leiðarljósi, því tryggður réttur til að tjá skoðanir sínar í málum sem það varðaði og tekið tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska, sbr. 9. gr. breytingarlaganna. Ákvæðið á sér samsvörun í tveimur grundvallarreglum barnasáttmálans, nánar tiltekið 3. og 12. gr. hans. Keimlíkt ákvæði er nú að finna í 10. gr. nógildandi útlendingalaga.

## 4 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins

### 4.1 Almennt um sáttmálann

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins á fyrst og fremst rætur sínar að rekja til fjögurra alþjóðlegra samninga. Má þar fyrst nefna *Genfaryfirlýsinguna* frá árinu 1924 sem var andsvar við hörmungum fyrri heimsstyrjaldarinnar og hafði að geyma meginreglur um verndun og velferð barna. Í annan stað á sáttmálann rætur að rekja til *Yfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins* frá árinu 1959 sem samþykkt var að lokinni síðari heimsstyrjöld þar sem ofsóknir og læknisfræðilegar tilraunir nasista höfðu bitnað illilega á börnum, en yfirlýsingin byggði að hluta á Genfaryfirlýsingunni. Að endingu byggir sáttmálann á tveimur alþjóðasamningum um mannréttindi frá árinu 1966, annars vegar *samningnum um borgaraleg og stjórn mála réttindi* og hins vegar *samningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi*.<sup>47</sup> Barnasáttmálann var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna, 20. nóvember 1989.<sup>48</sup> Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu 26. janúar 1990 og fullgiltur 28. október 1992.<sup>49</sup> Að því er Ísland varðar öðlaðist samningurinn gildi 27. nóvember sama ár og var samningurinn loks lögfestur á Alþingi í heild sinni ásamt tveimur valfrjálsum bókunum við hann með lögum nr. 19/2013, 20. febrúar 2013. Lögfesting samningsins var grundvöllur þess að tryggja bein réttaráhrif og beitingu hans í framkvæmd, þar sem dæmi voru um, fyrir lögfestingu samningsins, að dómur hér á landi hafi verið í andstöðu við ákvæði hans.<sup>50</sup> Barnasáttmálann nýtur um margt sérstöðu í samanburði við hefðbundna þjóðréttarsamninga, enda lúta skuldbindingar samkvæmt samningnum einkum og sér í lagi að háttsemi ríkisins gagnvart *einstaklingum* sem staddir eru á yfirráðasvæði þeirra, og aðeins að litlu leyti um háttsemi og lögskipti ríkja á vettvangi þjóðaréttar.<sup>51</sup> Barnasáttmálann er eini alþjóðasamningurinn sem fjallar eingöngu um börn og tryggir börnum, sem heyra undir lögsögu aðildarríkja, sjálfstæð réttindi óháð búsetu.<sup>52</sup> Samningurinn tekur til allra barna undir 18 ára aldri, sbr. 1. gr. samningsins, og veitir þeim rétt til sérstakrar verndar og umönnunar í

<sup>47</sup> Þórhildur Línadal, „Barnasáttmálann - að mörgu að hyggja“ (2011) 64 (1) Úlfjótur 73, 76–77.

<sup>48</sup> Umboðsmaður barna, „Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*Umboðsmaður Barna*) <<https://www.barn.is/barnasattmalinn/barnasattmali-sameinudu-thjodanna/>> skoðað 13. september 2022; Convention on the Rights of the Child (samþykktur 20. nóvember 1989, tók gildi 2. september 1990).

<sup>49</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Status of ratification interactive dashboard: Convention on the Rights of the Child“ (*OHCHR*, 9. mars 2022) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 14. september 2022.

<sup>50</sup> Umboðsmaður barna (n. 48); Stjórnarráð Íslands, „Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins: Um Barnasáttmálann“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/althjodlegir-mannrettindasamningar/barnasattmalinn/>> skoðað 13. september 2022.

<sup>51</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, *Þjóðaréttur* (2. útgáfa, Bókaútgáfan Codex 2021) 265.

<sup>52</sup> Umboðsmaður barna (n. 48); Þórhildur Línadal (n. 47) 78.

ljósi viðkvæmrar stöðu þessa hóps.<sup>53</sup> Greinar samningsins eru þess eðlis að teljast í reynd ein órjúfanleg heild og þarf því að skoða allar greinarnar í samhengi.<sup>54</sup> Barnasáttmálinn hefur þó að geyma fjórar grundvallarreglur sem eru rauði þráðurinn í sáttmálanum, og því mikilvægt að hafa reglurnar til hliðsjónar við túlkun, beitingu og lestur annarra ákvæða sáttmálans.<sup>55</sup> Reglurnar fjórar eru eftirfarandi í meginráttum:

- 2. gr.** – Aðildarríkin skulu virða og tryggja hverju barni, innan lögsögu sinnar, þau réttindi sem fram koma í samningnum, án mismununar af nokkru tagi.
- 3. gr.** – Það sem barni er fyrir bestu skal ávallt hafa forgang.
- 6. gr.** – Sérhvert barn hefur meðfæddan rétt til lífs, afkomu og þroska.
- 12. gr.** – Barn skal eiga rétt til að tjá sig og skulu aðildarríkin taka tillit til skoðana barns eftir aldri og þroska þess.

Í lokaathugasemdom Barnaréttarnefndarinnar við fimmtu og sjöttu skýrslu Íslands um framkvæmd barnasáttmálans fer nefndin yfir hvað Ísland hefur gert til að uppfylla skyldur sínar í samræmi við grundvallarreglurnar fjórar, en einnig hvað betur mætti fara í því sambandi. Getur Ísland gert betur hvað varðar allar grundvallarreglurnar fjórar.<sup>56</sup>

Samningurinn kveður á um ýmis borgaraleg, stjórnmalaleg, félagsleg, efnahagsleg og menningarleg réttindi sem finna má víðsvegar í öðrum mannréttindasamningum, auk þess sem kveðið er á um vernd grundvallarmannréttinda barna.<sup>57</sup> Má í því sambandi t.a.m. nefna Mannréttindasáttmála Evrópu, en samkvæmt 1. gr. sáttmálans skulu aðildarríki tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla sáttmálans, sem hefur að geyma ýmis ákvæði sem einnig má finna í barnasáttmálanum, auk sérstakra reglna sem taka mið af sérstöðu útlendinga.<sup>58</sup>

Veigamikil þróun hefur orðið varðandi stöðu barnsins innan fjölskyldunnar frá því umræðan um réttindi barnsins hófst á alþjóðavettvangi á fyrri hluta 20. aldar. Með barnasáttmálanum hafa börn öðlast viðurkenningu sem sjálfstæðir einstaklingar með eigin

---

<sup>53</sup> Stjórnarráð Íslands, „Málefni barna“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/malefni-barna/>> skoðað 13. september 2022.

<sup>54</sup> Barnaheill o.fl., „30 ára afmæli Barnasáttmálans: Það sem er barninu fyrir bestu“ (Barnaheill janúar 2019) 1 <<https://www.barnaheill.is/static/files/Forvarnir-og-fraedsla/Barnasattmalinn/grein-janu-arma-nadar-3.-gr.-barnasa-ttma-lans.pdf>> skoðað 5. október 2022.

<sup>55</sup> sama heimild; Umboðsmaður barna (n. 48).

<sup>56</sup> UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6 4–5.

<sup>57</sup> Stjórnarráð Íslands, „Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins: Um Barnasáttmálann“ (n. 50); Umboðsmaður barna (n. 48).

<sup>58</sup> Björg Thorarensen (n. 5) 527.

lagaleg réttindi, öndvert eldri viðhorfum þar sem litið var á barnið sem vanmáttugan einstakling, sem mátti sín einskis gagnvart ofurvaldi fullorðinna. Aðildarríki að barnasáttmálanum skuldbinda sig þ.a.l. til þess að gæta að sérstökum réttindum barna óháð réttindum hinna fullorðnu, sem kveðið er á um í sáttmálanum og farið verður yfir í komandi kafla með áherslu á fylgdarlaus börn.<sup>59</sup> Til marks um hve mikilsverð réttindi barna eru talin vera hér á landi er rétt að benda á að Ísland leggur réttindi barna á hillu stjórnarskrárvarinna réttinda, þar sem þau eru sérstaklega tryggð í 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar.

## 4.2 Barnasáttmálinn og fylgdarlaus börn

Þjóðréttarskyldur hvíla á aðildarríkjum barnasáttmálans sem ber að tryggja fylgdarlausum börnum viðeigandi vernd og mannúðlega aðstoð ríkisvaldsins, sbr. 20. og 22. gr. sáttmálans. Í því sambandi er rétt að hafa 2. mgr. 3. gr. sáttmálans til hliðsjónar, sem skuldbindur aðildarríki til að tryggja öllum börnum á yfirráðasvæði þess þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Þannig skal aldrei mismuna börnum vegna stöðu þeirra, líkt og 2. gr. sáttmálans áskilur, og er Íslandi því skylt að gera allar viðeigandi ráðstafanir til sporna gegn mismunun að þessu leyti. Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, skipuð árið 1991, oftast kölluð Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, hefur jafnframt vikið að skyldum aðildarríkis um að tryggja börnum á flóttu, sérstaklega börnum án fylgdar, þann rétt sem leiðir af mannúðar- og flóttamannarétti.<sup>60</sup>

Samkvæmt barnasáttmálanum bera foreldrar eða eftir atvikum aðrir lögráðamenn aðalábyrgð á uppeldi barns og því að barni sé komið til þroska, auk þess sem það sem barninu er fyrir bestu skal vera þeim efst í huga, sbr. 1. mgr. 18. gr. sáttmálans. Skulu aðildarríkin sjá til þess að settar séu á laggirnar stofnanir sem veita börnum umönnun og þjónustu þegar þess gerist þörf, sbr. 2. mgr. 18. gr., t.a.m. þegar barn kemur fylgdarlaust til landsins. Slíkt er í höndum barnaverndaryfirvalda, líkt og barnaverndarþjónustu sem ber m.a. að útvega barni vistforeldri (dvöl til skamms tíma eða í allt að þrjá mánuði) eða fósturforeldri (dvöl í lengri tíma eða í að minnsta kosti þrjá mánuði), sbr. e. lið 2. gr. reglugerðar, nr. 804/2004 um fóstur, sem nánar verður fjallað um í kafla 6.3. Einnig er aðildarríkjum skylt að veita forsjáraðilum eða öðrum umönnunaraðilum barna viðeigandi aðstoð svo þeim sé unnt að rækja uppeldisskyldur sínar samkvæmt 1. mgr. 18. gr., sbr. 2. mgr. sama ákvæðis. Barna- og fjölskyldustofa hefur yfirumsjón með fósturráðstöfunum og sér um námskeiðahald fyrir

---

<sup>59</sup> Þórhildur Líndal (n. 47) 78.

<sup>60</sup> Sjá t.d. United Nations „General comments No. 6 (2005) Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin (1. september 2005) UN Doc CRC/GC/2005/6).

væntanlega fósturforeldra þar sem þeim eru veittar leiðbeiningar og fræðsla, auk þess sem lagt er mat á hæfni umsækjenda, sbr. 9. gr. reglugerðar um fóstur.<sup>61</sup> Með könnun á hæfni fósturforeldra er gætt m.a. að því að barn þurfi ekki að sæta hvers kyns ofbeldi eða illri meðferð, í samræmi við 19. gr. sáttmálans þar sem fram kemur að aðildarríki skuli grípa til viðeigandi verndarráðstafana til að tryggja að barn þurfi ekki að sæta slíku. Barn á einnig rétt á að aðstæður þess hjá umönnunaraðila sæti athugun reglulega, sbr. 25. gr. sáttmálans. Barna- og fjölskyldustofa sér um slíka athugun samkvæmt e- og f. lið 7. gr. barnaverndarlaga. Einnig er það í verkahring umboðsmanns barna að afla gagna um aðstæður barna.<sup>62</sup>

Aðildarríki skulu þá kappkosta að tryggja að barn njóti besta heilsufars sem hægt er að tryggja, og aðstöðu til læknismeðferðar og endurhæfingar, sbr. 1. mgr. 24. gr. sáttmálans. Í greiningar- og móttökumiðstöð sem Útlendingastofnun starfrækir á grundvelli 27. gr. útlendingalaga og 24. gr. reglugerðar um útlendinga er framkvæmt mat á því hvaða þjónustu viðkomandi barn þarf á að halda, s.s. læknisskoðun, sálfræðiþjónustu eða aðra nauðsynlega þjónustu. Nánar verður fjallað um móttökumiðstöð fyrir fylgdarlaus börn í kafla 7.2.2. Auk þess á barn rétt til að njóta lífsafkomu og félagslegrar aðstoðar, þ.m.t. almannatrygginga, sbr. 1. mgr. 27. gr. og 1. mgr. 26. gr. sáttmálans. Slík aðstoð felst m.a. í þeim greiðslum sem fósturforeldrum eru veittar vegna barns sem það tekur í fóstur, þ.e. framfærslueyrir, fósturlaun og annar kostnaður, sbr. 24. gr. reglugerðar um fóstur, sbr. einnig reglugerð, nr. 858/2013 um greiðslur vegna barna í fóstri. Greiðslurnar skulu þá veittar með hliðsjón af efnunum og aðstæðum barns og þeirra sem bera ábyrgð á framfærslu þess, sbr. 2. mgr. 26. gr. sáttmálans. Nánari umfjöllun um framfærslu fylgdarlausra barna má finna í kafla 6.3.

Barn á rétt til menntunar á grundvelli 28. gr. sáttmálans, sem beinist að þeim atriðum sem fram koma í 29. gr. sáttmálans, auk hvíldar og þátttöku í tómstundastarfi, menningarlífi og listum, sbr. 31. gr. sáttmálans. Nánar verður fjallað um rétt barna í leit að alþjóðlegri vernd til menntunar í grunn- og framhaldsskólum landsins í kafla 6.5. Hvað varðar hinn síðarnefnda rétt, þá má finna helstu grundvallaratriði 31. gr. í almennum athugasemdum barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna (e. *general comments*) númer 17, sem fjallar um túlkun ákvæðisins. Þar undirstrikar nefndin mikilvægi þess að börn fái svigrúm til leiks og afþreyingar svo unnt sé að stuðla að heilsu þeirra og velferð, t.a.m. andlegum, félagslegum og tilfinningalegum þroska

---

<sup>61</sup> Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, „Fóstur“ (*Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála*) <<https://gev.is/leyfisveitingar/fostur/>> skoðað 18. janúar 2023.

<sup>62</sup> „Um embætti umboðsmanns barna“ (*Umboðsmaður Barna*) <<https://www.barn.is/umbodsmadur-barna/um-embattid/>> skoðað 20. janúar 2023.

þeirra, sbr. 6. gr barnasáttmálans.<sup>63</sup> Barnaverndaryfirvöld skulu samkvæmt því tryggja að börn sem dvelja á stofnunum á þeirra vegum, hafi sömu tækifæri og önnur börn til að eiga í samskiptum við jafnaldra utan stofnunar og taka þátt í tómstundum.<sup>64</sup>

### 4.3 Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna

Eftirlit með framkvæmd barnasáttmálans í aðildarríkjunum og valfrjálsum bókunum við hann er í höndum Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna.<sup>65</sup> Nefndin samanstendur af 18 óháðum sérfræðingum sem hafa eftirlit með framkvæmd sáttmálans í aðildarríkjunum hans.<sup>66</sup> Íslendingar hafa átt fulltrúa í nefndinni frá árinu 2018 þegar Bragi Guðbrandsson bauð sig fram í nefndina, en hann var endurkjörinn til næstu fjögurra ára í júní árið 2022.<sup>67</sup> Starf nefndarinnar grundvallast á II. hluta barnasáttmálans, nánar tiltekið 42.–45. gr. hans.<sup>68</sup> Meðal starfa nefndarinnar er að gefa út almennar athugasemdir um það hvernig túlka beri ákvæði sáttmálans út frá þeim skyldum sem hvíla á aðildarríkjunum samkvæmt honum.<sup>69</sup> Aðildarríkin eru jafnframt skuldbundin til að láta nefndinni reglulega í té skýrslur um framkvæmd barnasáttmálans, sbr. 44. gr. hans, sem nefndin fer yfir og leggur mat sitt á. Í kjölfarið fá aðildarríkin birtar niðurstöður nefndarinnar, þar sem fram kemur hvernig til hefur tekist með framkvæmd samningsins, auk þess sem nefndin setur fram tillögur um aðgerðir til úrbóta.<sup>70</sup> Að lokum tekur nefndin við kærnum barna og eftir atvikum fulltrúa þeirra og veitir álit sitt á grundvelli þriðju valfrjálssu bókunarinnar sem nánar verður fjallað um í kafla 4.4.<sup>71</sup> Ísland hefur skilað skýrslum til Barnaréttarnefndarinnar frá árinu 1989 og er sú nýjasta frá árinu 2018, fimmta og sjötta

---

<sup>63</sup> UN „General comments No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities cultural life and the arts (art. 31)“ (17. apríl 2013) UN Doc CRC/C/GC/17 5.

<sup>64</sup> sama heimild 16.

<sup>65</sup> Umboðsmaður barna, „Nefnd um réttindi barnsins í Genf: Álit Barnaréttar-nefndarinnar í einstaklingsmálum gegn aðildarríkjunum“ (*Umboðsmaður Barna*) <<https://www.barn.is/barnasattmalinn/barnarettarnefndin/>> skoðað 14. september 2022; Barnvæn sveitarfélög, „Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna: eftirlitsaðili Barnasáttmálans“ <<https://barnvaensveitarfelog.is/barnasattmalinn/barnarettarnefnd-sameinudu-thjodanna/>> skoðað 14. september 2022; Barnaheill o.fl. (n. 54) 1.

<sup>66</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Introduction to the Committee: Committee on the Right of the Child“ (*OHCHR*) <<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/introduction-committee>> skoðað 14. september 2022.

<sup>67</sup> Utanríkisráðuneytið o.fl., „Bragi Guðbrandsson endurkjörinn í nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*Stjórnarráð Íslands*, 6. júní 2022) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/06/06/Bragi-Gudbrandsson-endurkjoerinn-i-nefnd-Sameinudu-thjodanna-um-rettindi-barnsins/>> skoðað 14. september 2022; Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið o.fl., „Ísland býður fram fulltrúa í Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna“ (*Stjórnarráð Íslands*, 23. mars 2018) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/02/23/Island-bydur-fram-fulltrua-i-Barnarettarnefnd-Sameinudu-thjodanna/>> skoðað 14. september 2022.

<sup>68</sup> Barnaheill o.fl. (n. 54) 1.

<sup>69</sup> Stjórnarráð Íslands, „Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins: Um Barnasáttmálann“ (n. 50); Umboðsmaður barna (n. 65); Barnvæn sveitarfélög (n. 65).

<sup>70</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson (n. 51) 272–273.

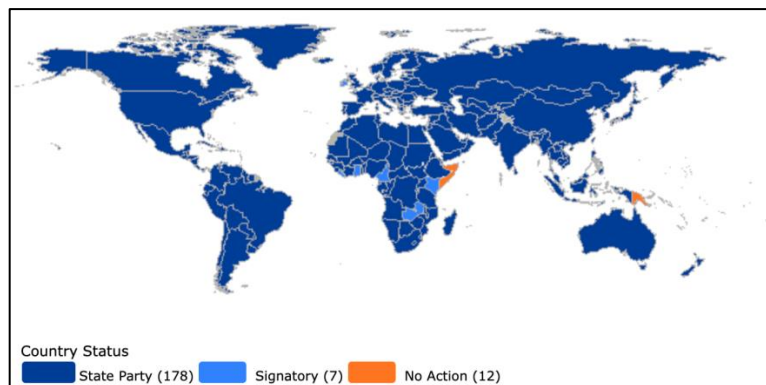
<sup>71</sup> Barnaheill o.fl. (n. 54) 1.



skýrsla ríkisins. Í þeirri skýrslu er þess getið hvernig barnasáttmálanum hefur verið framfylgt á árunum 2009 til 2018 og með hvaða hætti tekið var tillit til lokaathugasemda nefndarinnar til Íslands frá árinu 2011. Við gerð skýrslunnar 2018 var sérstök áhersla lögð á samráð við börn og fylgdi því sérstök barnaskýrsla sem viðauki, þar sem finna má skilaboð frá börnum. Íslandi stendur til boða að leggja fram sameinaða sjöundu og áttundu reglubundna skýrslu fyrir 26. nóvember 2027.<sup>72</sup>

#### 4.4 Valfrjálsar bókanir við barnasáttmálann

Valfrjálsu bókanirnar við sáttmálann eru þrjár talsins og hefur Ísland fullgilt og lögfest tvær þeirra líkt og fyrr segir. Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti fyrstu tvær bókanirnar 25. maí 2000. Bókanirnar sem um ræðir eru annars vegar bókunin um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám sem öðlaðist gildi 18. janúar 2002 og hins vegar bókunin um þátttöku barna í vopnuðum átökum sem öðlaðist gildi 12. febrúar 2002. Ísland fullgilti síðarnefndu bókunina 9. júlí 2001 og þá fyrrnefndu 1. október sama ár. Þann 19. desember 2011 samþykkti allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna þriðju valfrjálsu bókunina, um sjálfstæða kæruleið fyrir börn og fulltrúa þeirra til Barnaréttarnefndarinnar, og tók bókunin gildi 14. apríl 2014.<sup>73</sup> Þriðja valfrjálsa bókunin sker sig frá hinum tveimur bókununum að því leytinu til að meirihluti aðildarríkja barnasáttmálans hafa ekkert aðhafst hvað fyrrnefndu bókunina varðar, ólíkt síðarnefndu tveimur, líkt og sjá má á myndunum hér að neðan sem sýna stöðu aðildarríkjanna við undirritun og fullgildingu valfrjálsu bókananna þriggja.

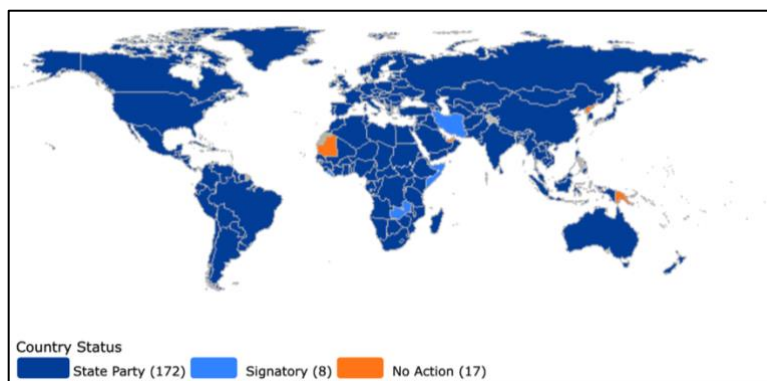


Mynd 1: Valfrjáls bókun um sölu á börnum, barnavændi og barnaklám.<sup>74</sup>

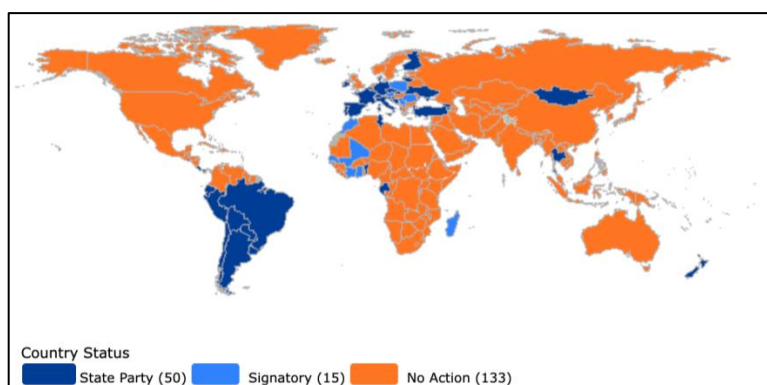
<sup>72</sup> UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6 15.

<sup>73</sup> Stjórnarráð Íslands, „Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins: Um Barnasáttmálann“ (n. 50).

<sup>74</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Status of ratification interactive dashboard: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography“ (OHCHR, 19. janúar 2023) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 26. janúar 2023.



**Mynd 2:** Valfrjáls bókun um réttindi barnsins um þátttöku barna í vopnuðum átökum.<sup>75</sup>



**Mynd 3:** Valfrjáls bókun um sjálfstæða kæruleið fyrir börn og fulltrúa þeirra til Barnaréttarnefndarinnar.<sup>76</sup>

Líkt og sjá má er eftirtektarverður munur á undirritun og fullgildingu á fyrstu tveimur bókununum í samanburði við þá þriðju. Þykir því tilefni til að fjalla nánar um þriðju valfrjálsu bókunina í komandi kafla og varpa ljósi á hvaða ástæður liggja að baki tregðu ríkja við að undirrita og fullgilda bókunina.

<sup>75</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Status of ratification interactive dashboard: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict“ (OHCHR, 19. janúar 2023) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 26. janúar 2023.

<sup>76</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Status of ratification interactive dashboard: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure“ (OHCHR, 19. janúar 2023) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 26. janúar 2023.

#### 4.4.1 Þriðja valfrjálsa bókunin

Talið hefur verið að virkasta leiðin til þess að hafa eftirlit með því hvort ríki uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt þjóðréttarsamningi, er að veita einstaklingunum sem eiga að njóta góðs af samningnum, kæruleið til alþjóðlegra nefnda eða stofnana.<sup>77</sup> Á grundvelli þriðju valfrjálsu bókunarinnar geta börn og fulltrúar þeirra lagt fram kvörtun, telji þau aðildarríki hafa brotið gegn rétti sínum samkvæmt barnasáttmálanum og fyrstu tveimur valkvæðu bókunum við hann.<sup>78</sup> Barnaréttarnefndin getur þó aðeins tekið ákvörðun og gefið út álit varðandi kærur sem uppfylla formskilyrðin átta sem fram koma í a-h. lið 7. gr. bókunarinnar og eru eftirfarandi:

- a) Í kærinni skal *nafn* þess aðila getið sem leggur fram kærana.
- b) Kæran skal vera *skrifleg*.
- c) Í kærinni skal útlista hvaða *réttindi* barns/barna eru talin vera brotin.
- d) Kæran má *ekki* lúta að atriði sem i) nefndin hefur áður skoðað, ii) er til skoðunar hjá öðrum alþjóðlegum eftirlitsaðila, eða iii) náðst hefur sátt um.
- e) Öll innlend úrræði skulu *tæmd* áður en lögð er fram kæra hjá nefndinni.<sup>79</sup>
- f) Kæran skal byggð á *traustum grunni* og *rökstudd* með fullnægjandi hætti.
- g) Háttsemin sem kæran lýtur að þarf að hafa átt sér stað eftir gildistöku bókunarinnar, *14. apríl 2014*, nema ef háttsemin átti sér stað fyrir þann tíma og hélt svo áfram eftir gildistöku.
- h) Kæran skal lögð fram innan *eins árs* frá því að innlend úrræði voru tæmd.

Samkvæmt lista barnaréttarnefndarinnar yfir þau mál sem bíða afgreiðslu á grundvelli þriðju valfrjálsu bókunarinnar, eru 15 af 91 málum sem varða fylgdarlaus börn, og snerta fjögur þessara mála niðurstöðu aldursgreiningar.<sup>80</sup> Dæmi um slíkt mál sem hlotið hefur afgreiðslu er mál Barnaréttarnefndarinnar nr. 11/2017 (*N.B.F gegn Spáni*) þar sem kærueimild á grundvelli þriðju valfrjálsu bókunarinnar var nýtt vegna niðurstöðu aldursgreiningar fylgdarlauss barns. Við komu barnsins til Spánar sagðist það hafa fæðst 26. mars árið 2000 og væri þ.a.l. 17 ára, en niðurstöður aldursgreiningar gáfu til kynna að viðkomandi væri yfir 19 ára. Í málinu hélt

<sup>77</sup> Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson (n. 51) 266.

<sup>78</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Introduction to the Committee: Committee on the Right of the Child“ (n. 66).

<sup>79</sup> Víkja má frá þessu formskilyrði ef úrræðin innanlands taka óeðilega langan tíma eða ólíklegt er að þau beri árangur, sbr. síðari málslið e. lið 7. gr. bókunarinnar.

<sup>80</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Individual Communications: Committee on the Rights of the Child“ (*OHCHR*, 12. desember 2022) <<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/individual-communications>> skoðað 4. febrúar 2023, sjá nánar undir „Recent complaints: Table of pending cases“.

Spánn því fram að kærueimild væri ekki til staðar með vísan til c. og e. liðar 7. gr. bókunarinnar, með þeim rökum að einstaklingurinn teldist lögráða og hafði ekki sýnt fram á hið gagnstæða, auk þess sem hann hafði ekki tæmt innlendar kæruleiðir. Barnaréttarnefndin taldi hins vegar engar sönnur hafa verið færðar á aldur viðkomandi, sem sagðist vera barn er hann kom inn á yfirráðasvæði Spánar. Þá hefðu ekki verið lögð fram ný sönnunargögn í málinu, sem væri forsenda þess að endurskoða ákvörðun um aldursgreiningu innanlands. Af þeim sökum hafi kærueimildin verið tæk. Kröfur einstaklingsins samkvæmt 2. mgr. 20. gr., 18., 27., og 29. gr. barnasáttmálans voru þá ekki taldar nægjanlega rökstuddar og af þeim sökum taldi barnaréttarnefndin að málið væri ekki tækt til meðferðar á grundvelli f. liðar 7. gr. bókunarinnar. Hins vegar tók nefndin kröfur aðilans samkvæmt 3. og 12. gr. barnasáttmálans til efnislegrar meðferðar. Með því að styðjast einungis við líkamsrannsókn við mat á aldri og láta hjá líða að skipa barninu lögfræðing sem gætir hagsmuna þess við komuna til landsins og í aldursgreiningarferlinu, taldi nefndin að ekki hefði verið gætt að meginreglunum tveimur um að hagsmunir barnsins skuli hafðir í fyrirrúmi og rétt barnsins til að tjá sig.<sup>81</sup>

Gildistaka bókunarinnar var mikið gæfuspor í mannréttindabaráttu barna, enda felur bókunin í sér viðurkenningu á því að sjálfstæð mannréttindi barna séu virt.<sup>82</sup> Þó hafa verið skiptar skoðanir um bókunina, og alls 144 aðildarríki barnasáttmálans eða um rúm 70%, ákveðið að stíga ekki það skref að undirrita eða fullgilda bókunina. Af Norðurlöndunum hafa aðeins Danmörk og Finnland undirritað og fullgilt þriðju valfrjálssu bókunina, en frá fullgildingu hefur bókunin verið nokkuð umdeild í Danmörku.<sup>83</sup> Í lokaathugasemdom Barnaréttarnefndarinnar til íslenskra stjórnvalda frá árinu 2022, lýsir nefndin yfir áhyggjum af skorti á barnvænum kvörtunarúrræðum og leggur til að Ísland taki upp sjálfstætt úrræði til þess að taka á móti og rannsaka kvartanir frá börnum með skilvirkum hætti, auk þess að gerast aðili að þriðju valfrjálssu bókuninni.<sup>84</sup> Umræða hefur farið fram á Alþingi um það hvort og hvenær Ísland eigi að gerast aðili að og fullgilda þriðju valfrjálssu bókunina. Á löggjafarþingi árið 2019-2020 lagði þingmaður Pírata fram tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu bókunarinnar í þriðja sinn, og var markið sett á að ljúka innleiðingu fyrir vorþing 2021.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> UN „Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 11/2017“ (18. febrúar 2019) UN Doc CRC/C79/D/11/2017.

<sup>82</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 73 - 73. mál.

<sup>83</sup> Umboðsmaður barna (n. 65); Alþt. 2019-2020, A-deild, 73. mál, umsögn utanríkisráðuneytisins um tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu þriðju valfrjálssu bókunarinnar við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, erindi nr. Þ 150/1145.

<sup>84</sup> UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6 3, 14.

<sup>85</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 73 - 73. mál.

Tillagan fékk góðar undirtektir meðal umsagnaraðila.<sup>86</sup> Eðlilegt væri að börnum yrði veittur möguleiki á kæruleið sem þessari, enda væri Ísland nú þegar aðili að mannréttindasamningum þar sem sambærileg samskipta- og kæruleið fylgi.<sup>87</sup> Í svari þáverandi dómsmálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi árið 2019, kvað hún rök sem mæla gegn því að innleiða bókunina, vega þyngra en rök sem mæla með henni. Álit barnaréttarnefndarinnar væru ekki bindandi, ólíkt t.d. niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu og kæruleiðin gæti því skapað óraunhæfar væntingar meðal almennings og hagsmunaaðila.<sup>88</sup> Síðari ráðherrar hafa þó verið ósammála og liggur nú fyrir að Ísland stefnir að fullgildingu. Má í því sambandi nefna markmið þingsályktunar, nr. 28/151 sem Alþingi hefur samþykkt um barnvænt Íslands og framkvæmd barnasáttmálans, þar sem stefnt er að því að ljúka fullgildingu fyrir árslok 2023.<sup>89</sup> Einnig hefur íslenska ríkið samþykkt tilmæli um fullgildingu bókunarinnar í allsherjarúttekt á stöðu mannréttindamála sem fór fram í janúar 2022.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Umsagnaraðilarnir voru n.t.t. Barnaheill, Hagsmunasamtök heimilanna, Landssamtökin Þroskahjálp, Umboðsmaður barna, UNICEF á Íslandi og Utanríkisráðuneytið.

<sup>87</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, 73. mál, umsögn UNICEF um tillögu til þingsályktunar um undirritun og fullgildingu þriðju valfrjálsu bókunarinnar við barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, erindi nr. Þ 150/1063.

<sup>88</sup> Alþt. 2018-2019, B-deild, 367. mál, 66. fundur (Sigríður Á. Anderssen) skoðað 3. febrúar 2023.

<sup>89</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, þskj. 1702 - 762. mál.

<sup>90</sup> UN „National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Iceland" (12. nóvember 2021) UN Doc A/HRC/WG.6/40/ISL/1 4.

## 5 Alþjóðleg vernd

### 5.1 Staða umsækjenda um alþjóðlega vernd

Umsækjendur um alþjóðlega vernd teljast almennt, í ljósi stöðu sinnar og eðli málsins samkvæmt, vera í viðkvæmri stöðu. Sumir eru taldir vera í erfiðari stöðu en aðrir umsækjendur og eru þeir aðilar þá álitnir vera einstaklingar í *sérstaklega viðkvæmri* stöðu. Samkvæmt 6. tölul. 3. gr. útlendingalaga telst einstaklingur í sérstaklega viðkvæmri stöðu vera sá sem vegna tiltekinna persónulegra eiginleika eða aðstæðna hefur sérþarfir sem taka þarf tillit til við meðferð máls. Einnig er litið svo á að einstaklingar í sérlega viðkvæmri stöðu geti ekki að fullu nýtt sér þann rétt eða uppfyllt þær skyldur sem kveðið er á um í útlendingalögum, án aðstoðar eða sérstaks tillits. Í ákvæðinu eru tilteknir hópar einstaklinga taldir upp í dæmaskyni, þar á meðal fylgdarlaus börn og fórnarlömb mansals, en þannig er ljóst að grípa ber til sérstakra ráðstafana til þess að tryggja réttindi og hagsmuni fylgdarlausra barna.

### 5.2 Einstaklingar sem rétt eiga á alþjóðlegri vernd

Í 1. tölul. 3. gr. útlendingalaga er alþjóðleg vernd skilgreind með eftirfarandi hætti:

Vernd sem stjórnvöld veita einstaklingi sem hingað leitar og fullnægir þeim skilyrðum sem sett eru í A-lið 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu *flóttamanna*, vernd sem veitt er á grundvelli reglna um viðbótarvernd og vernd veitt *ríkisfangslausum* einstaklingum samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954. [Leturbreyting höfundar]

Af skilgreiningunni má sjá að einstaklingar sem uppfylla skilyrði þess að teljast flóttamaður og ríkisfangslausir einstaklingar, eiga rétt á alþjóðlegri vernd. Einstaklingar sem fá vernd á grundvelli regla um viðbótarvernd, teljast einnig til flóttafólks, en þó ekki á sama grundvelli og greinir í 1. mgr. 37. gr. útlendingalaga, heldur í skilningi 2. mgr. sömu lagagreinar, sem skýrt verður nánar í umfjöllun hér síðar. Því til viðbótar geta umsækjendur um alþjóðlega vernd fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 74. gr. útlendingalaga, standi til þess ríkar ástæður á borð við alvarleg veikindi eða erfiðar aðstæður í heimalandinu.<sup>91</sup> Fáir einstaklingur alþjóðlega vernd eða viðurkenningu á ríkisfangsleysi, fær viðkomandi réttarstöðu flóttamanns eða ríkisfangslaus einstaklings, og skal viðkomandi þá veitt dvalarleyfi til fjögurra ára sem heimilt getur verið að endurnýja að þeim tíma liðnum, sbr. fyrri málslíð 1. mgr. 45. gr. útlendingalaga, sbr. 1. mgr. 73. gr. sömu laga. Viðkomandi hefur þá réttarstöðu

---

<sup>91</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38) Meðferð umsókna: Almenn efnismeðferð.

sem leiðir af íslenskum lögum og alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna, samningi um ríkisfangsleysi eða eftir atvikum öðrum þjóðréttarsamningum um flóttafólk, sbr. síðari málslið sömu greinar. Þar að auki fær viðkomandi útgefið flóttamannavegabréf, sbr. 1. mgr. 46. gr. útlendingalaga. Viðbótarverndinni fylgja þá sömu réttindi og í tilviki alþjóðlegrar verndar.<sup>92</sup> Umsækjandi um vernd af mannúðaraðstæðum fær þá útgefið dvalarleyfi til eins árs sem viðkomandi getur fengið endurnýjað í allt að tvö ár í senn, enda hafi forsendur fyrir veitingu leyfisins í upphafi ekki breyst, sbr. 5. mgr. 74. gr. útlendingalaga, en auk þess stendur umsækjanda til boða sá möguleiki að sækja um ferðaskilríki útlendinga.<sup>93</sup> Til samanburðar við eldri útlendingalög, var gerð sú krafa í lögum, nr. 96/2002 að sýna þurfti fram á trygga framfærslu til að fá dvalarleyfi. Lagðar voru til úrbætur á þessu í umsögnum sem bárust Alþingi við meðferð frumvarpsins. Var þetta skilyrði talið valda vanda í þeim tilvikum þegar flóttafólk átti t.a.m. erfitt um vik að sjá fyrir sér vegna aldurs eða áfallastreituröskunar. Þótti jafnframt óeðlilegt að ungt flóttafólk þyrfti að gjalda þess við veitingu dvalarleyfis að hafa kosið menntavegin fram yfir þátttöku á vinnumarkaði og var því fallið frá fyrrnefndu skilyrði á grundvelli framangreindra sjónarmiða.<sup>94</sup> Öll mál sem varða umsókn um alþjóðlega vernd eru tekin til skoðunar á einstaklingsgrundvelli þar sem litið er til fyrirbyggjandi gagna um aðstæður í heima- og viðtökuríki umsækjenda, gagna sem umsækjandi sjálfur leggur fram sem og frásagnar hans.<sup>95</sup>

### 5.2.1 Flóttafólk

Réttur flóttafólks til alþjóðlegrar verndar kristallast í 1. mgr. 40. gr. útlendingalaga, þar sem fram kemur að flóttamaður samkvæmt 37. gr., sem er hér á landi eða kemur hingað til lands, hefur samkvæmt umsókn rétt á að fá hér alþjóðlega vernd. Við mat samkvæmt 37. gr. í málum sem varða m.a. fylgdarlaus börn, skal það sem er barninu fyrir bestu haft að leiðarljósi, sbr. 5. mgr. 37. gr., sbr. 3. gr. barnasáttmálans. Samkvæmt skýrslu Íslands frá árinu 2018 til Barnaréttarnefndarinnar hefur þessu markmiði ekki verið náð í framkvæmd, auk þess sem ekki hefur tekist að tryggja nægilega sjálfstæð réttindi barna sem hingað koma til lands í leit að

---

<sup>92</sup> Stjórnarráð Íslands, „Upplýsingavefur verndarmála“ (n. 41); Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>93</sup> Stjórnarráð Íslands, „Upplýsingavefur verndarmála“ (n. 41).

<sup>94</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Flóttamannanefndar við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1929; Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, athugasemd Fjölbrotaskólans við Ármúla við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1982; Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Rauða krossins við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/1930; Alþt. 2009-2010, A-deild, 507. mál, umsögn Mannréttindastofu Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 138/2063.

<sup>95</sup> Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 926 - 502. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um fylgdarlaus börn.

alþjóðlegri vernd.<sup>96</sup> Auk þess skal Útlendingastofnun leita umsagnar Barna- og fjölskyldustofu áður en ákvörðun er tekin, sbr. 5. málsl. 5. mgr. 37. gr. laganna. Í mars árið 2023 var frumvarp Jóns Gunnarssonar dómsmálaráðherra, um breytingu á útlendingalögum, samþykkt. Það fól m.a. í sér breytingar á framangreindu verklagi á þann veg að umsagnarskylda Barna- og fjölskyldustofu skyldi einungis eiga við þegar til stæði að synja fylgdarlausu barni um áframhaldandi dvöl. Umræddri breytingu er ætlað að draga úr umfangi þeirra mála sem bera þarf undir Barna- og fjölskyldustofu og stytta málsmeðferðartíma. Barna- og fjölskyldustofu verður þó ávallt tilkynnt um umsókn fylgdarlauss barns og standa skyldur barnaverndaryfirvalda gagnvart fylgdarlausu barni óbreyttar.<sup>97</sup> Er breytingin því til mikilla hagsbóta bæði fyrir Barna- og fjölskyldustofu sem og fylgdarlaus börn sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi. Hefur breytingin skilmerkilega verið sett með 3. gr. barnasáttmálans að leiðarljósi, og hagsmunir barnsins þannig hafðir í fyrirrúmi við gerð breytingartillögunar.

Í 37. gr. útlendingalaga er að finna skilgreiningu á því hverjir teljist vera flóttafólk, en ákvæðið á sér samsvörun í flóttamannasamningnum.<sup>98</sup> Samkvæmt ákvæðinu telst flóttamaður vera útlendingur sem er utan heimalands síns vegna ótta við ofsóknir vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana og getur ekki eða vill ekki vegna þess fært sér í nyt vernd þess lands. Hugtakið útlendingur er skilgreint neikvætt í íslenskum rétti og telst því vera einstaklingur sem ekki hefur íslenskan ríkisborgararétt, sbr. 26. tölul. 3. gr. útlendingalaga, sbr. lög um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952. Einstaklingur telst einnig uppfylla skilyrði þess að vera flóttamaður ef hann er ríkisfangslaus og er utan þess lands þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur vegna slíkra atburða og getur ekki eða vill ekki vegna slíks ótta snúið aftur þangað, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Einstaklingar sem flýja heimaland sitt af öðrum ástæðum, á borð við náttúruhamfarir, hungursneyð eða bágs efnahagsástands, falla því utan hugtaksins.<sup>99</sup> Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að hugtakið útlendingur samkvæmt ákvæðinu taki til allra þeirra sem hafa ekki íslenskan ríkisborgararétt, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna, og falla ríkisfangslausir einstaklingar því undir ákvæðið.<sup>100</sup> Þrátt fyrir að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hafi

---

<sup>96</sup> „Fimmta og sjötta skýrsla Íslands um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (nóvember 2018) 61 <<https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Felags--og-fjolskyldumal/Malefni-barna/Sk%C3%BDrsla%20um%20barnas%C3%A1ttm%C3%A1llann%20-%20%C3%ADslenska.pdf>> skoðað 27. janúar 2023.

<sup>97</sup> Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 400 - 382. mál, athugasemdir með 9. gr., mgr. 2.

<sup>98</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd“ (*Útlendingastofnun*) <<https://utl.is/index.php/haeli-og-althjodhleg-vernd>> skoðað 12. september 2022.

<sup>99</sup> Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 698 - 433. mál, Samningur um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951.

<sup>100</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 37. gr., mgr. 2.



gefið út leiðbeinandi handbók um túlkun flóttamannahugtaksins, er það á hendi hvers ríkis að meta hverjir teljast vera flóttafólk. Íslenska ríkið túlkar flóttamannahugtakið með þeim hætti sem að framan er lýst en túlkunin skal þó ávallt hvíla á hlutlægum grundvelli, og samkvæmt því má afstaða útlendings til heimalands hans ekki hafa áhrif á matið.<sup>101</sup>

Eigi umsækjandi ekki rétt á alþjóðlegri vernd hér á landi, ber að skoða hvort viðkomandi eigi rétt á viðbótarvernd, sbr. 2. mgr. 37. gr. útlendingalaga.<sup>102</sup> Ákvæði 2. mgr. var leitt í lög með fyrrnefndum lögum nr. 115/2010, um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, og er sniðið, líkt og svo margt annað í útlendingalögnum, eftir sambærilegu ákvæði norsku útlendingalaganna.<sup>103</sup> Samkvæmt ákvæðinu telst útlendingur jafnframt flóttamaður, ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann eigi á hættu að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Það sama á við eigi viðkomandi á hættu að verða fyrir alvarlegum skaða af völdum vopnaðra átaka. Sama gildir um ríkisfangslausan einstakling. Greinin á sér hliðstæðu í hinum ýmsu mannréttindasamningum, sbr. 3. gr. MSE, 6. og 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnómálagaleg réttindi sem og 3. gr. samnings gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.<sup>104</sup> Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til útlendingalaga, hefur dómstóll Evrópusambandsins komist að þeirri niðurstöðu, að ekki sé hægt að gera kröfu um að viðkomandi geti sannað að ofbeldi vegna stríðsátaka beinist sérstaklega að honum, heldur sé nægilegt að sýna fram á að hætta hafi verið til staðar.<sup>105</sup> Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 115/2010, þar sem lagt var til að ákvæði um viðbótarvernd yrði bætt við lögin, segir að eitt mikilvægasta nýmæli frumvarpsins snúi að viðbótarverndinni. Var einnig á það bent að tölfraðilegar upplýsingar sýndu fram á að erfitt væri að sýna fram á að skilyrðum 44. gr. (nú 37. gr. útlendingalaga) væri fullnægt. Með ákvæðinu var því verið að tryggja útlendingum sem eru í hættu á að verða fyrir alvarlegum skaða, af ástæðum sem falla utan við flóttamannahugtakið, sambærilega vernd og flóttamönnum er veitt. Einföldunin sem í þessu fólst átti jafnframt að stuðla að auknu réttaröryggi og aukinni skilvirkni í meðferð hælisumsókna.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 698 - 433. mál, Samningur um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951.

<sup>102</sup> Stjórnarráð Íslands, „Upplýsingavefur verndarmála“ (n. 41).

<sup>103</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 37. gr., mgr. 3.

<sup>104</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 894 - 507. mál, Meginmarkmið breytinga.

<sup>105</sup> Meki Elgafaji og Noor Elgafaji g. Staatssecretaris van Justitie [2009] ECJ Mál C-465/07.

<sup>106</sup> Alþt. 2009-2010, A-deild, þskj. 894 - 507. mál, Meginmarkmið breytinga.

### 5.2.2 Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða

Ef komist er að því að ákvæði 1. og 2. mgr. 37. gr. útlendingalaga eigi ekki við um útlending, skal stjórnvald að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort veita eigi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt 74. gr. útlendingalaga, sbr. 6. mgr. 37. gr. laganna. Sá hópur telst því hvorki til flóttamanna samkvæmt 1. og 2. mgr. 37. gr. útlendingalaga, né ríkisfangslausra einstaklinga samkvæmt 39. gr. laganna, og skal hlutaðeigandi stjórnvald taka slíkt mál til skoðunar að eigin frumkvæði, sbr. 6. mgr. 37. gr. útlendingalaga.<sup>107</sup> Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi til útlendingalaga er kveðið á um að við mat á því hvort rík mannúðarsjónarmið standi til þess að veita dvalarleyfi, verði að líta til þess að þeir geti sýnt fram á þörf á vernd samkvæmt 37. gr. laganna. Reynir því eðli málsins samkvæmt sjaldan á 74. gr., en í þeim tilvikum sem ákvæðið kemur til skoðunar ber að líta m.a. til aðstæðna í heimalandi eða því landi sem viðkomandi yrði sendur til. Hér geta átt við tilvik þar sem viðkomandi þarf nauðsynlega á vernd að halda af heilbrigðisástæðum, svo sem vegna sjúkdóms sem meðferð er gefin við hér á landi, en viðkomandi á ekki rétt á í heimalandi sínu. Erfiðar félagslegar aðstæður í heimalandinu geta jafnframt verið grundvöllur dvalarleyfis samkvæmt 74. gr. Í þessu sambandi skal sérstakt tillit tekið til barna hvort sem um er að ræða fylgdarlaus börn eða önnur börn. Fáí börn ekki alþjóðlega vernd samkvæmt umsókn eða eiga ekki rétt á dvalarleyfi á öðrum grundvelli, kemur því til greina að gera minni kröfur til þess að börn fá notið verndar með veitingu dvalarleyfis á grundvelli 74. gr. Í því sambandi yrði horft til aðstæðna í heimalandinu, hvort framfærsla barns sé örugg og forsjáraðili til staðar, einkanlega ef fylgdarlaust barna á í hlut.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38) Meðferð umsókna: Almenn efnismeðferð.

<sup>108</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

## 6 Réttindi fylgdarlausra barna

### 6.1 Hagsmunagæsla

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. útlendingalaga skal Barna- og fjölskyldustofa tryggja hagsmunagæslu fylgdarlauss barns, eða barns sem talið er að geti verið fórnarlamb mansals. Í 13. tölul. 3. gr. sömu laga kemur fram að í hagsmunagæslu barns, felist það að gæta hagsmuna barns og sjá til þess að barn fái þá aðstoð sem nauðsynleg er á meðan á málsmeðferð stendur, þ.m.t. stuðning á grundvelli barnaverndarlaga og eftir atvikum annarra laga, svo sem varðandi félagslega aðstoð, skóla- og heilbrigðisþjónustu. Barnaverndarlög taka til allra barna sem eru á yfirráðasvæði íslenska ríkisins, þ.m.t. fylgdarlausra barna, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Hlutverk Barna- og fjölskyldustofu er því að þessu leyti að útvega fylgdarlausu barni fósturheimili eða annað vistunarúrræði við hæfi, sjá til þess að hagsmunir þess séu hafðir í fyrirrúmi og að barnaverndarþjónusta uppfylli þarfir barnsins á viðeigandi hátt samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga, m.a. hvað varðar búsetu, heilbrigðisþjónustu og möguleika til menntunar, sbr. 2. mgr. 31. gr. útlendingalaga.<sup>109</sup> Þá felst það í orðanna hljóðan að hagsmunir barnsins skulu hafðir í fyrirrúmi við hagsmunagæslu, líkt og 3. gr. barnasáttmálans áskilur. Hagsmunagæslumaður barns á rétt til þátttöku í öllum aðgerðum og málsmeðferð er varðar barnið þar til barnið fullorðnast eða yfirgefur landið.<sup>110</sup> Með aðgerðum og málsmeðferð í þessum skilningi er átt við að hagsmunagæslumaðurinn sé viðstaddur skýrslutökur og viðtöl við stjórnvöld, gæti hagsmuna barns við aldursgreiningu, sé hennar krafist<sup>111</sup>, aðstoðar barn við að nýta þjónustu Rauða krossins á Íslandi við leit að nánustu fjölskyldu þegar þess er þörf, fær upplýsingar um stöðu umsóknar barnsins auk samskipta við talsmann barnsins, sbr. síðari málslíð 2. mgr. 31. gr. útlendingalaga. Hagsmunagæslumaður verður að búa yfir sérþekkingu á sviði barnaverndar og vera með hreint sakavottorð, sbr. síðasta málslíð 1. mgr. 31. gr. útlendingalaga. Hagsmunagæslumaður fer ekki með forsjá barnsins og ber þ.a.l. ekki ábyrgð á daglegri umsjá og umönnun þess, heldur er það í verkahring barnaverndarþjónustu, sem fjallað er um í kafla 7.2.3.<sup>112</sup>

Að framangreindu virtu, tryggir 31. gr. útlendingalaga fylgdarlausum börnum ákveðna aðstoð til viðbótar við lögbundinn stuðning barnaverndaryfirvalda og félagsþjónustu, til að gæta að sérstökum þörfum þeirra og réttindum. Er þetta í samræmi við áskilnað 1. mgr. 20. gr. barnasáttmálans um aðstoð ríkisvaldsins þegar barn nýtur ekki fjölskyldu sinnar, tímabundið

<sup>109</sup> Sjá til hliðsjónar 18., 24. og 28. gr. barnasáttmálans.

<sup>110</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 31. gr., mgr. 2.

<sup>111</sup> Samkvæmt frumvarpi til útlendingalaga lýkur störfum hagsmunagæslumanns, skili aldursgreiningin þeirri niðurstöðu að viðkomandi teljist ekki vera á barnsaldri.

<sup>112</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 31. gr., mgr. 6.

eða til frambúðar. Í þessu sambandi þarf Barna- og fjölskyldustofa sérstaklega að hafa eina af grundvallarreglum barnasáttmálans í huga, nánar tiltekið 12. gr. hans, sem fjallar um rétt barna til þátttöku í málum sem það varðar. Af því sögðu er brýnt að stofan leiti ávallt eftir skoðunum barns sem sótt hefur um alþjóðlega vernd og að fyrir valinu verði hverju sinni sú lausn á búsetu og þjónustu sem best hentar hagsmunum og þörfum viðkomandi barns. Hagsmunagæslu Barna- og fjölskyldustofu lýkur formlega þegar eitt af þeim atriðum sem fram koma í a.-d. lið 2. mgr. 31. gr. útlendingalaga teljast uppfyllt:

- a) barn verður lögráða eða þegar barn sem sagðist vera ólögráða telst lögráða samkvæmt ákvörðun Útlendingastofnunar,
- b) barni er veitt dvalarleyfi hér á landi og barnaverndarþjónusta tekur við forsjá samkvæmt ákvæðum barnaverndarlaga,
- c) barn flyst eða því er fylgt úr landi,
- d) foreldrar barns eða sá sem fer með forsjá þess geta sinnt forsjárskyldum sínum svo að fullnægjandi sé.

## 6.2 Fjölskyldusameining

Líkt og fram hefur komið eru fylgdarlaus börn í einkar viðkvæmri stöðu. Hafa þau af þeim sökum ríka hagsmuni af því að geta sameinast fjölskyldu sinni hér á landi ef fallist er á umsókn þeirra um alþjóðlega vernd, sbr. 45. gr. útlendingalaga, og að gætt sé að réttindum þeirra til fjölskyldusameiningar í samræmi við 9., 10. og 20. gr. barnasáttmálans. Aðildarríkjum sáttmálans ber að afgreiða, mannúðlega og með skjótum hætti, beiðni barns eða foreldris um að koma til eða frá aðildarríki vegna endurfunda fjölskyldu, sbr. 1. mgr. 10. gr. sáttmálans. Markmið stjórnvalda er þá almennt að barn fái að sameinast forsjáraðila/um í heima- eða búsetulandi eða eftir atvikum réttum forsjáraðila/um, hafi barn komið hingað til lands í fylgd aðila sem ekki getur sýnt fram á forsjá barnsins, og er hvorki kyn- né kjörforeldri.<sup>113</sup> Útlendingastofnun metur möguleika fylgdarlauss barns á sameiningu við foreldra, og skal leita umsagnar Barna- og fjölskyldustofu áður en ákvörðun er tekin, sbr. 5. mgr. 37. gr. útlendingalaga.

Í 3. mgr. 45. gr. útlendingalaga er þess getið að foreldrar barns, sem er yngri en 18 ára og nýtur alþjóðlegrar verndar, eiga jafnframt rétt til verndar, enda þyki sýnt að þeir hafi farið með forsjá barnsins og hyggist búa með barninu hér á landi. Auk þess njóta systkini barnsins, sem eru yngri en 18 ára, án maka og búa hjá foreldrunum eða foreldrinu, þessa réttar.

---

<sup>113</sup> Barna- og fjölskyldustofa (n. 22) 1.

## 6.3 Húsnæði og framfærsla

### 6.3.1 Húsnæði

Umsækjendum um alþjóðlega vernd skal standa til boða húsnæði, sbr. a. lið 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga, sbr. 20. gr. barnasáttmálans. Samkvæmt athugasemdum með greininni í frumvarpi til útlendingalaga skal húsnæði teljast fullnægjandi dvalarstaður samkvæmt íslenskum lögum og reglum. Það kemur þá í hlut barnaverndarþjónustu að útvega barni húsnæði, með því að ráðstafa því í fóstur eða aðra vistun, sbr. 4. mgr. 45. gr. útlendingalaga. Komist barn ekki strax í viðeigandi úrræði, skal barnaverndarþjónusta í umdæminu þar sem barn gefur sig fram fyrst, tryggja búsetu við hæfi á vegum Vinnuálastofnunar, þar til viðeigandi úrræði finnst, sbr. e. lið 2. mgr. 31. gr. útlendingalaga.<sup>114</sup> Er í slíkum tilfellum um undantekningu að ræða, frá því lögformlega ferli sem kveðið er á um í barnaverndarlögum. Á barn þó engu að síður rétt á að vistun þess sé líkt og um vistun á grundvelli barnaverndarlaga væri að ræða.<sup>115</sup> Undanfarið hefur verið mikill skortur á fósturheimilum sem hefur gert það að verkum að börn hafa þurft að dvelja tímabundið í húsnæði fyrir fylgdarlaus börn, þar sem þau þiggja þjónustu frá viðkomandi barnaverndarþjónustu. Einnig dvelja þar einstaklingar sem bíða eftir niðurstöðum aldursgreiningar, enda forsenda þess að unnt sé að sækja um fósturheimili fyrir viðkomandi barn, að það sé yngra en 18 ára. Sé niðurstaða aldursgreiningar að viðkomandi sé yngri en 18 ára getur barnaverndarþjónusta veitt viðkomandi barni þjónustu allt til tvítugs.<sup>116</sup>

Samkvæmt 2. málsli. c. liðar 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga, sbr. 3. mgr. sömu lagagreinar, skal við ákvörðun um húsnæði tekið tillit til mögulegra sérþarfa umsækjanda sem teljast vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu og þurfa sérstaka aðstoð.<sup>117</sup> Í skýrslu Íslands frá árinu 2018 til Barnaréttarnefndarinnar kemur fram að móttökuúrræði Íslands byðu að einhverju leyti upp á barnvænlegt umhverfi, en að úrbóta væri þörf.<sup>118</sup> Barnaréttarnefndin bendir á í lokaathugasemdum sínum til íslenskra stjórnvalda árið 2022, að oft væru fylgdarlaus börn látin dvelja of lengi í tímabundnum úrræðum, án umönnunar barnaverndarfulltrúa á meðan þau biðu eftir fósturráðstöfun. Mæltist nefndin til þess að íslensk stjórnvöld settu nauðsynlega fjármuni í að tryggja að slík móttökuúrræði væru barnvæn og uppfylli lágmarkskröfur um slík úrræði.<sup>119</sup> Ljóst er að íslensk stjórnvöld hafa látið tilmæli Barnaréttarnefndarinnar sig varða enda er

---

<sup>114</sup> Alpt. 2022-2023, A-deild, þskj. 950 - 504. mál, svar mennta- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um fylgdarlaus börn.

<sup>115</sup> Barna- og fjölskyldustofa (n. 23).

<sup>116</sup> Hilmar Jón Stefánsson, málastjóri fylgdarlausra barna, viðtal við höfund (Reykjavík 9. mars 2023).

<sup>117</sup> sama heimild.

<sup>118</sup> „Fimmta og sjötta skýrsla Íslands um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (n. 96) 62.

<sup>119</sup> UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6 12.

umfangsmikil vinna í gangi á vegum Mennta- og barnamálaráðuneytisins sem miðar að því að bæta stuðning og þjónustu við fylgdarlaus börn.<sup>120</sup> Hvað dvalartíma varðar liggur rót vandans í skorti á fósturforeldrum sem gerir það að verkum að börn dvelja svo mánuðum skiptir í tímabundnum úrræðum.<sup>121</sup>

### 6.3.2 Framfærsla

Umsækjendum um alþjóðlega vernd skal standa til boða framfærsla, sbr. b. lið 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga, sbr. 26. og 27. gr. barnasáttmálans. Samræmist það 6. gr. barnasáttmálans um rétt barns til afkomu. Í athugasemdum með 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga í greinargerð með lögnum kemur fram að viðmið um lágmarksframfærslu skuli vera viðmið sem sett eru á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.<sup>122</sup> Íslenskum stjórnvöldum ber að framfylgja barnasáttmálanum við framkvæmd laganna um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 1. gr. þeirra laga. Það er svo í höndum hlutaðeigandi sveitarfélags að ákveða hvernig það ræður málefnum sínum og tekjustofnum eftir því sem lög ákveða, sbr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Á grundvelli 15. gr. barnaverndarlaga endurgreiðir svo ríkissjóður sveitarfélögum tiltekinn kostnað vegna þjónustu við fylgdarlaus börn.<sup>123</sup>

### 6.4 Heilbrigðisþjónusta

Allir eiga rétt til heilbrigðisþjónustu án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997, í samræmi við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og 24. gr. barnasáttmálans. Samhljóða réttur er jafnframt tryggður með lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007. Umsækjendum um alþjóðlega vernd stendur þar með til boða nauðsynleg heilbrigðisþjónusta með sömu skilyrðum og íslenskum ríkisborgurum, sbr. b. lið 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga, þ.m.t. börn yngri en 18 ára sem dveljast hér á landi. Börnum sem hafa þurft að þola misnotkun, vanrækslu, pyndingar eða grimmilega, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð, eða hafa þjádst vegna vopnaðra átaka, er jafnframt veittur sérstakur réttur samkvæmt barnaverndarlögum, sbr. 4. mgr. 33. gr. útlendingalaga. Samkvæmt lögnum stendur þeim til boða viðeigandi heilbrigðisþjónusta, sálgæsla og önnur

---

<sup>120</sup> Alpt. 2022-2023, A-deild, þskj. 950 - 504. mál, svar mennta- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um fylgdarlaus börn.

<sup>121</sup> Hilmar Jón Stefánsson (n. 116).

<sup>122</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>123</sup> Alpt. 2022-2023, A-deild, þskj. 948 - 585. mál, svar mennta- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Hafdísí Hrönn Hafsteinsdóttur um fylgdarlaus börn.

nauðsynleg þjónusta. Réttur til heilbrigðisþjónustu í þessu samhengi vísar þá til bráðnauðsynlegrar þjónustu sem ekki þolir bið eða veldur viðkomandi sársauka.<sup>124</sup>

## 6.5 Skyldunám

### 6.5.1 Almennt um skólaskyldu

Líkt og 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um, skal öllum tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi, sbr. áður nefnd 28. og 29. gr. barnasáttmálans. Samkvæmt athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð með frumvarpi sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 segir, að ákvæðinu sé ætlað að tryggja aðgang allra að almennri menntun, og gildir ákvæðið því ekki um sérnám, svo sem nám á háskólastigi eða annað sérhæft framhaldsnám. Sömuleiðis er ákvæðinu ætlað að tryggja að enginn verði útilokaður frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmarkanir eða samsvarandi hindranir gagnvart námi, svo sem með því að áskilja greiðslu skólagjalda fyrir hana. Tengist rétturinn þannig óneitanlega 2. gr. barnasáttmálans um bann við mismunun. Að lokum er gengið út frá því að rétti samkvæmt ákvæðinu sé skipað nánar með lögum.<sup>125</sup> Með lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, er öllum börnum á Íslandi, að jafnaði á aldrinum 6-16 ára, gert *skyld* að sækja grunnskóla, líkt og kveðið er á um í 3. og 15. gr. laganna. Uppfyllir Ísland þar með áskilnað a. liðar 1. mgr. 28. gr. barnasáttmálans, þar sem aðildarríkjum hans er gert að koma á *skyldu* til grunnmenntunar sem allir geta notið gjaldfrjálst, nánar tiltekið kennslu, aðgengi að aðstöðu og námsgögnum að kostnaðarlausu.<sup>126</sup>

### 6.5.2 Grunnskólanám fylgdarlausra barna

Um nám fylgdarlausra barna gilda sérreglur útlendingalaga og reglugerðar um útlendinga. Með 2. mgr. 33. gr. útlendingalaga<sup>127</sup> er börnum sem sækja um alþjóðlega vernd, gefinn kostur á að stunda skyldunám í grunnskóla eða sambærilegt nám innan hins almenna skólakerfis eða á dvalarstað þess eins fljótt og unnt er. Tilvist ákvæðisins tryggir að ríkið uppfylli 2. gr. barnasáttmálans um bann við mismunun, þar sem öllum börnum eru gefin jöfn tækifæri til skólagöngu. Auk þess tryggir ákvæðið rétt barna til að lifa og þroskast á sem besta mögulegan

---

<sup>124</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 33. gr., mgr. 2.

<sup>125</sup> Alpt. 1994-1995, A-deild, þskj. 389 - 297. mál.

<sup>126</sup> Barnaheill o.fl., „30 ára afmæli Barnasáttmálans: Réttur barna til menntunar og markmið menntunar“ (Barnaheill janúar 2019) 1 <<https://www.barnaheill.is/static/files/Forvarnir-og-fraedsla/Barnasattmalinn/grein-febru-arma-nadar-re-ttur-barna-til-menntunar-og-markmid-menntunar.pdf>> skoðað 5. desember 2022.

<sup>127</sup> Sjá einnig 22. gr. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees.

hátt, sbr. 2. mgr. 6. gr. sáttmálans, en barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna leggur áherslu á félagslegt gildi menntunar, ekki síst fyrir fylgdarlaus börn.<sup>128</sup>

Samkvæmt athugasemdum með fyrrnefndri 2. mgr. 33. gr. útlendingalaga í frumvarpi til laganna er með menntun í þessu samhengi átt við undirbúningsmenntun sem undirbýr barnið undir innritun í íslenskan skóla.<sup>129</sup> Undirbúningsmenntun í skilningi framanritaðs felur t.a.m. í sér að framkvæmt sé svonefnt stöðumat, þar sem námsleg staða barnsins er könnuð, á móðurmáli þess. Nánar tiltekið er lagt mat á lestrargetu, lesskilning, stærðfræði og félagslega stöðu viðkomandi.<sup>130</sup> Ber Útlendingastofnun að tryggja að barn sé að jafnaði ekki lengur en fjórar vikur í umsjá stofnunarinnar, án þess að vera komið í almennan skóla eða annað menntunarúrræði, sbr. 2. másl. 1. mgr. 27. gr. reglugerðar um útlendinga. Barn skal þó vera komið í almennan skóla, eigi síðar en 12 vikum eftir umsókn um alþjóðlega vernd, sbr. 3. másl. sömu greinar. Þessa stundina eru þrír grunnskólar með menntunarúrræði fyrir fylgdarlaus börn sem eru tímabundin eða til eins skólaárs, þrátt fyrir að barnið hafi að þeim tíma loknum ekki fengið umsókn sína samþykka um alþjóðlega vernd. Að þeim tíma liðnum fer það yfir í sinn hverfisskóla.<sup>131</sup> Að sögn starfandi umsjónarkennara í grunnskóla á höfuðborgarsvæðinu, sem lokið hefur sérhæfingu í íslenskukennslu, er þjónusta í grunnskólum fyrir börn með annað móðurmál en íslensku, ábótavant. Þó eru ýmis úrræði til staðar líkt og framangreindar stoðeildir og svokölluð íslenskuver Reykjavíkurborgar.<sup>132</sup> Svo virðist sem íslenskuverin séu þó ekki í stakk búin til að taka á móti öllum þeim fjölda barna sem þurfa á þessari þjónustu að halda og hafa því myndast langir biðlistar.<sup>133</sup> Á meðan eru börn innan skólanna sem enn eiga eftir að læra íslensku og álag kennara eykst samhliða.<sup>134</sup> Sökum þessa hefur verið lagt til að fjölga íslenskuverum, enda hafi þau gefið góða raun, en fjárhagslegur stuðningur ríkisins hefur þó ekki þótt nægjanlegur til að ráðast í þá framkvæmd.<sup>135</sup>

---

<sup>128</sup> Barnaheill o.fl. (n. 126) 3.

<sup>129</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>130</sup> Dagbjört Ásbjörnsdóttir, verkefnastjóri fjölmenningar í grunnskóla og frístundastarfi, viðtal við höfund (Reykjavík 3. mars 2023).

<sup>131</sup> sama heimild.

<sup>132</sup> Starfandi umsjónarkennari, tölvupóstur til höfundar (5. desember 2022).

<sup>133</sup> sama heimild; Dagbjört Ásbjörnsdóttir og Saga Stephensen, „Fjöltýngd börn í skóla- og frístundastarfi, aðgerðaráætlun 2021-2024: Kynning fyrir fjölmenningsráð“ (apríl 2021) glæra 6 <[https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/kynning\\_fjolyngd\\_born\\_i\\_skola-\\_og\\_fristundastarfi-adgerdaaetlun\\_2021\\_-\\_2024.pdf](https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/kynning_fjolyngd_born_i_skola-_og_fristundastarfi-adgerdaaetlun_2021_-_2024.pdf)> skoðað 6. desember 2022.

<sup>134</sup> (n. 132).

<sup>135</sup> Þórður Snær Júlíusson, „Fullkomið ábyrgðarleysi“ af ríkinu að fylla ekki upp í fjármögnunargat sveitarfélaga“ (*Kjarninn*, 18. október 2022) <<https://kjarninn.is/frettir/fullkomid-abyrgdarleysi-af-rikinu-ad-fylla-ekki-upp-i-fjarmognunargat-sveitarfelaga/>> skoðað 6. desember 2022.



### 6.5.2.1 Stóra samhengið

Hagstofa Íslands safnar tölulegum upplýsingum um íslenskt samfélag, en hér að neðan má sjá töflu yfir fjölda nemenda með erlendan bakgrunn í íslenskum grunnskólum. Fyrstu tölur eru frá árinu 2016 þegar útlendingalögin tóku gildi, en ekki er til að dreifa nýrri upplýsingum en frá árinu 2021. Líkt og sjá má var fjöldi barna í 3.-10. bekk með erlendan bakgrunn 1.915 talsins árið 2021, sem er 67,2% hækkun frá því árið 2016.<sup>136</sup> Drengir eru í meirihluta en það á einnig við um hin Norðurlöndin.<sup>137</sup>

	Börn í 3.-10. bekk	Fjöldi eftir kyni	Samtals
2016	Drengir	674	1.286
	Stúlkur	612	
2017	Drengir	725	1.386
	Stúlkur	661	
2018	Drengir	810	1.529
	Stúlkur	719	
2019	Drengir	915	1.687
	Stúlkur	772	
2020	Drengir	940	1.755
	Stúlkur	815	
2021	Drengir	1.018	1.915
	Stúlkur	897	

Tafla 1: Fjöldi innflytjenda í 3.-10. bekk í grunnskólum á Íslandi árin 2016-2021

### 6.5.3 Framhaldsskólanám barna í leit að alþjóðlegri vernd

Þeir sem lokið hafa grunnskólanámi, hlotið jafngilda undirstöðumenntun eða náð 16 ára aldri eiga rétt á að hefja nám í framhaldsskóla, sbr. fyrri málslíð 1. mgr. 32. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008 („framhaldsskólalög“). Er þessi réttur jafnframt tryggður í b. lið 1. mgr. 28. gr. barnasáttmálans sem gerir aðildarríkjum sáttmálans skylt að veita öllum börnum *kost* á að njóta framhaldsmenntunar. Framhaldsskólum ber að setja sér móttökuáætlun fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku, og skal hún taka mið af bakgrunni þeirra,

<sup>136</sup> „Nemendur í grunnskólum eftir bakgrunni 2016-2021“ (*Hagstofa Íslands*)

<[https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_\\_skolamal\\_\\_2\\_grunnskolasstig\\_\\_0\\_gsNemendur/SKO02108b.px/table/tableViewLayout2/?rxid=dd52659b-0f13-442f-ba07-40e6a1e324f1](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskolasstig__0_gsNemendur/SKO02108b.px/table/tableViewLayout2/?rxid=dd52659b-0f13-442f-ba07-40e6a1e324f1)> skoðað 8. desember 2022.

<sup>137</sup> Anna Gärdegård o.fl., „School – a basis for successful inclusion“ (Nordic Welfare Centre 3. janúar 2018) 12, 14 <<https://nordicwelfare.org/wp-content/uploads/2018/03/School-a-basis-for-successful-inclusion.pdf>> skoðað 8. desember 2022.

tungumálafærni og færni á öðrum námssviðum, sbr. 3. málsl. 4. mgr. 35. gr. framhaldsskólalaga, sbr. 3. gr. reglugerð um rétt nemenda í framhaldsskólum til kennslu í íslensku, nr. 654/2009. Líkt og fram kemur í e. lið 1. mgr. 28. gr. barnasáttmálans ber aðildarríkjum að gera ráðstafanir til að stuðla að reglulegri skólasókn og draga úr því að nemendur hverfi frá námi. Brotthvarf barna af erlendum uppruna úr námi í framhaldsskólum hér á landi hefur verið viðvarandi vandamál og kemur það fram í skýrslu Íslands til barnaréttarnefndarinnar árið 2018, en auk þess hefur nefndin lýst yfir áhyggjum sínum af stöðunni.<sup>138</sup>

## 6.6 Talsmannþjónusta

Samkvæmt síðari málslið 4. mgr. 25. gr. útlendingalaga skal Útlendingastofnun að lokinni meðferð umsóknar um alþjóðlega vernd, eins fljótt og verða má, skipa barninu talsmann skv. 1. mgr. 30. gr. sömu laga.<sup>139</sup> Samræmist það áskilnaði 2. mgr. 12. gr. barnasáttmálans um tjáningarfrelsi barns og kemur talsmaðurinn fylgdarlausu barni þannig til aðstoðar við að uppfylla þá skyldu. Talsmaður er sá sem talar máli útlendinga eða þess sem sækir um alþjóðlega vernd hér á landi og gætir hagsmuna hans við meðferð máls gagnvart íslenskum stjórnvöldum, sbr. 24. tölul. 3. gr. útlendingalaga. Barni skal þá tryggð slík réttaraðstoð á lægra og æðra stjórnarsýslustigi, í samræmi við vilja umsækjanda, þar til endanleg ákvörðun hefur verið tekin á stjórnarsýslustigi með ákvörðun Útlendingastofnunar eða eftir atvikum úrskurði kærunefndar útlendingamála. Samkvæmt áðurnefndum 24. tölul. 3. gr. skal talsmaðurinn hafa sérþekkingu í málefnum barna þegar um er að ræða fylgdarlaust barn og vera lögfræðingur. Auk framangreindra hæfisskilyrða, gerir Útlendingastofnun jafnframt þá kröfu til talsmanns að hann hafi reynslu og haldbæra þekkingu af stjórnarsýslurétti.<sup>140</sup>

Hlutverk talsmanns felst fyrst og fremst í því að koma fram fyrir hönd umsækjanda og liðsinna honum við málsmeðferðina. Má í því sambandi fyrst benda á b. lið 1. mgr. 11. gr. útlendingalaga og a. lið 2. mgr. sömu greinar, sem kveða á um viðveru talsmanns við meðferð máls á *stjórnarsýslustigi*, sbr. 1. og 2. mgr. 30. gr. laganna, og á *kærustigi*, sbr. 3. mgr. 13. gr. laganna. Viðvera talsmanns á stjórnarsýslustigi felst þá t.d. í að veita umsækjanda um alþjóðlega vernd stuðning í viðtali sem starfsmaður Útlendingastofnunar tekur eftir skráningu umsóknar, sbr. 1. mgr. 28. gr. laganna. Talsmanni skal þá gefinn kostur á að ræða við barnið og leiðbeina

---

<sup>138</sup> „Fimmta og sjötta skýrsla Íslands um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (n. 96) 57.

<sup>139</sup> Sjá til hliðsjónar 2. mgr. 12. gr. barnasáttmálans.

<sup>140</sup> Útlendingastofnun, „Talsmannþjónusta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd“ (*island.is*) <<https://island.is/talsmannathjonusta>> skoðað 18. nóvember 2022.

því áður en viðtalið fer fram, sbr. 6. mgr. 28. gr. laganna. Viðvera talsmanns á kærustigi í tilviki fylgdarlauss barns ætti þá fyrst og fremst við þegar kærð er ákvörðun sem varðar frávísun, brottvísun eða afturköllun dvalarleyfis, sbr. 3. mgr. 13. gr. laganna.<sup>141</sup>

## 7 Umsóknir fylgdarlausra barna um alþjóðlega vernd

### 7.1 Sérþarfir vegna sérstaklega viðkvæmrar stöðu

Í þriðja kafla útlendingalaga er greint frá málsmeðferðarreglum um umsókn um alþjóðlega vernd, sem koma til fyllingar almennum reglum fjórða kafla laganna um sama efni. Varði mál barn, er kveðið á um það í 3. mgr. 25. gr. laganna, að stjórnvöld skuli hafa það að leiðarljósi sem barni er fyrir bestu. Sú regla gildir um öll stig málsmeðferðar útlendingalaga í málum barna, sbr. fyrri málslið 2. mgr. 10. gr. laganna., sem má rekja til fyrrnefndrar 3. gr. barnasáttmálans.<sup>142</sup> Samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 25. gr. útlendingalaga, skal Útlendingastofnun tryggja við meðferð umsóknar um alþjóðlega vernd, að fram fari, eins fljótt og kostur er, eftir að umsókn um alþjóðlega vernd er lögð fram og með aðstoð viðeigandi sérfræðinga, einstaklingsbundin greining á því hvort umsækjandi teljist vera í *sérstaklega viðkvæmri stöðu*, sbr. 6. tölul. 3. gr. laganna. Þetta getur t.a.m. átt við þegar um fylgdarlaust barn er að ræða, sbr. fyrri umfjöllun í kafla 5.1. Aukinheldur skal starfsmaður Útlendingastofnunar, sem hefur viðeigandi sérþekkingu og reynslu, vinna að máli barnsins, sbr. 4. másl. 3. mgr. 25. gr. laganna. Starfsfólk Útlendingastofnunar sér um vinnslu umsóknar barns um alþjóðlega vernd, en mat á því hvort umsækjandi teljist vera í *sérstaklega viðkvæmri stöðu* er lagt í hendur sérfræðinga. Starfsfólk stofnunarinnar hefur þá sótt námskeið þar sem það öðlast m.a. færni í viðtalstækni við viðkvæma einstaklinga, svo sem börn sem þolendur mansals, en þó leitar stofnunin ítrekað eftir samvinnu við fagaðila þegar svo ber undir, t.d. Barnahús.<sup>143</sup> Samhliða almennum formreglum er varða t.a.m. ákvarðanatöku um alþjóðlega vernd og ferli umsóknar, skal hafa til hliðsjónar ákveðin sérsjónarmið sem lúta að fylgdarlausum börnum, sbr. 3. másl. 1. mgr. 25. gr. útlendingalaga, sem reifuð verða hér að neðan. Það er þá í höndum Útlendingastofnunar að tryggja að barnið fái þjónustu í samræmi við aldur þess og þroska, sbr. fyrri málslið 4. mgr. 25. gr. útlendingalaga, en grundvöllur þess er að fram fari heildstætt mat á stöðu umsækjanda á fyrstu stigum málsmeðferðar. Matið einskorðast ekki aðeins við einn tímupunkt heldur verða

---

<sup>141</sup> sama heimild.

<sup>142</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 10. gr., mgr. 2.

<sup>143</sup> Alpt. 2022-2023, A-deild, þskj. 906 - 424. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Andrésí Inga Jónssyni um fatlaða umsækjendur um alþjóðlega vernd.

stjórnvöld að taka tillit til þess, berist frekari upplýsingar á síðari stigum málsmeðferðar.<sup>144</sup> Af öllu framanröktu er ljóst að gerðar eru ríkar kröfur til vandaðrar málsmeðferðar í málum sem varðar börn, sem er ein helsta forsenda þess að mál teljist vera nægilega upplýst, sem er aftur forsenda þess að unnt sé að taka rétta og málefnalega ákvörðun um umsókn þeirra um alþjóðlega vernd.

## 7.2 Starfshættir við umsóknarferli fylgdarlausra barna

### 7.2.1 Leiðbeininga- og upplýsingaskylda

Þegar barn er komið inn á yfirráðasvæði íslenska ríkisins á það kost á að sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi. Barni skal leiðbeint um umsóknarferlið og skulu leiðbeiningarnar vera í samræmi við aldur barnsins og þroska, sbr. síðari málslíður 5. mgr. 24. gr. útlendingalaga. Á ákvæðið sér hliðstæðu í 17. gr. barnasáttmálans sem kveður á um mikilvægi þess að börn hafi aðgang að upplýsingum, þannig framsettum að þau geti tekið þær til sín. Í því skyni skal taka sérstakt tillit til tungumálaþarfa barns, sbr. d. lið sömu greinar. Umsækjandi sjálfur verður að leggja fram umsókn, hvort sem það er gert hjá Útlendingastofnun eða lögreglu, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 24. gr. útlendingalaga.<sup>145</sup> Í tilviki fylgdarlausra barna er meirihluti umsókna lagður fram hjá lögreglunni á Keflavíkurflugvelli.<sup>146</sup> Lögreglunni ber að áframsenda umsóknina til Útlendingastofnunar, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 24. gr. útlendingalaga. Ekki eru skilyrði um að umsókn verði lögð fram skriflega.<sup>147</sup> Útlendingastofnun ber að tryggja að útlendingur sem sótt hefur um alþjóðlega vernd sé upplýstur um skyldur sínar til að veita þær upplýsingar sem óskað er eftir og um afleiðingar þess að skýra ekki satt og rétt frá eða halda leyndum upplýsingum sem skipt gætu máli við úrlausn málsins, sbr. 3. mgr. 24. gr. útlendingalaga. Þá ber að upplýsa viðkomandi eins fljótt og unnt er um framvindu málsins og réttindi sín, þ.m.t. um skipun talsmanns skv. 30. gr. og hlutverk hagsmunagæslu barns skv. 31. gr., sbr. 4. mgr. 24. gr. útlendingalaga. Þegar Útlendingastofnun hefur tekið ákvörðun í máli umsækjanda um alþjóðlega vernd, skal honum kynnt ákvörðunin við birtingu hennar. Í kjölfarið er viðkomandi leiðbeint um tiltækar leiðir.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 25. gr., mgr. 2.

<sup>145</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38) Meðferð umsókna: Málsmeðferðarreglur og leiðbeiningar.

<sup>146</sup> Hilmar Jón Stefánsson (n. 116).

<sup>147</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38) Hvernig er sótt um.

<sup>148</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38), Jákvæð niðurstaða.

### 7.2.2 Móttökumiðstöð

Við komu fylgdarlausra barna til landsins eru þau send á svonefnda móttökumiðstöð sem er fyrsta greiningar- og móttökuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Er miðstöðin hugsuð til hagsbóta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, og er ætlað að tryggja að gætt sé að mannréttindum þeirra.<sup>149</sup> Móttökumiðstöðin er starfrækt af Útlendingastofnun á grundvelli 27. gr. útlendingalaga og 24. gr. reglugerðar um útlendinga, og felst hlutverk miðstöðvarinnar m.a. í því að framkvæma mat á því hvort einstaklingur sé í sérstaklega viðkvæmri stöðu, s.s. fylgdarlaust barn, sem haft getur þýðingu við ákvörðun á máli þess, og hvaða þjónustu barnið þarf á að halda. Leitast er við að tryggja sérstaklega réttindi barna sem koma við á móttökumiðstöðinni, þar sem starfsmaður Útlendingastofnunar sinnir þeim sérstaklega, en börn sem dveljast hér á landi eiga ávallt rétt á nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu, auk þjónustu félagsráðgjafa, sálfræðings eða geðlæknis, telji Útlendingastofnun þörf á því, í samræmi við 24. gr. barnasáttmálans.<sup>150</sup>

### 7.2.3 Stuðningur barnaverndaryfirvalda

Varði umsókn um alþjóðlega vernd fylgdarlaust barn, skal fulltrúa hlutaðeigandi barnaverndarþjónustu og Barna- og fjölskyldustofa tilkynnt um málið, sbr. 6. mgr. 24. gr. og síðari málslíð 4. mgr. 25. gr. útlendingalaga. Markmiðið með aðkomu barnaverndaryfirvalda á fyrri stigum málsmeðferðar er að fylgdarlausu barni sé veittur sá stuðningur og sú þjónusta sem það þarf á að halda við meðferð málsins. Um hlutverk og stuðning *Barna- og fjölskyldustofu* við umsóknarferlið vísast til fyrri umfjöllunar í kafla 6.1 um hagsmunagæslu í sambandi við réttindi fylgdarlausra barna sem umsækjendur um alþjóðlega vernd. *Barnaverndarþjónusta* hefur hins vegar öðru hlutverki að gegna, en framkvæmdin á Íslandi hefur verið með þeim hætti, að þegar fylgdarlaust barn lendir á Keflavíkurflugvelli, sér lögreglan um að tilkynna viðkomandi barnaverndarþjónustu um málið.<sup>151</sup> Tekið er viðtal við barnið á flugvellingum, að fulltrúa barnaverndar viðstöddum, þar sem reynt er að afla grunnupplýsinga svo sem um ferðaleið viðkomandi, ástæður þess að viðkomandi kom einn síns liðs til landsins og möguleg tengsl við skipulagða glæpastarfsemi. Rétt er að áréttast að hér er ekki átt við viðtal í skilningi

---

<sup>149</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, Meginefni frumvarpsins.

<sup>150</sup> „Fimmta og sjötta skýrsla Íslands um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (n. 96) 62; Ríkisendurskoðun, „Útlendingastofnun: Málsmeðferð og verklagsreglur“ (Ríkisendurskoðun nóvember 2018) 32–33 <<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d1f87653-f8b1-11e8-942f-005056bc530c>> skoðað 28. febrúar 2023.

<sup>151</sup> United Nations Children’s Fund (UNICEF), „Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children“ (UNICEF mars 2018) 39 <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/NORDIC%2028%20LOWRES.pdf>> skoðað 25. október 2022.

30. gr. útlendingalaga sem nánar verður gerð grein fyrir í kafla 7.2.4.<sup>152</sup> Líkt og fram kom í kafla 6.3.1, er það í höndum barnaverndarþjónustu að taka til sín forsjá fylgdarlauss barns og tryggja því öryggi í samræmi við barnaverndarlög og eftir atvikum ráðstafa barninu í fóstur eða aðra vistun, sbr. 4. mgr. 45. gr. útlendingalaga.<sup>153</sup> Tiltekin barnaverndarþjónusta tekur þannig við forsjá fylgdarlauss barns, samkvæmt ákvörðun Barna- og fjölskyldustofu, í samræmi við 6. mgr. 15. gr. barnaverndarlaga og skal tryggja þarfir þess samkvæmt sömu lögum, m.a. hvað varðar búsetu, heilbrigðisþjónustu og möguleika til menntunar, sbr. 2. mgr. 31. gr. útlendingalaga, í samræmi við 20., 24. og 28. gr. barnasáttmálans.

#### 7.2.4 Viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd

Starfsmaður Útlendingastofnunar tekur viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd að viðstöddum talsmanni, sbr. 30. gr. útlendingalaga, eins fljótt og unnt er eftir skráningu umsóknar, sbr. 1. mgr. 28. gr. sömu laga. Samræmist það rétti barns til tjáningarfrelsis í ljósi 2. mgr. 12. gr. barnasáttmálans. Sá sem tekur viðtal við barn skal þá hafa sérþekkingu á málefnum barna og er Útlendingastofnun heimilt að kveðja til sérfræðing í málefnum barna sér til aðstoðar, sbr. 5. mgr. sömu lagagreinar. Í slíkum tilvikum skal barnaverndarþjónusta senda tilvísun í Barnahús um viðtal, og skal fulltrúi barnaverndarþjónustu vera viðstaddur viðtalið.<sup>154</sup> Þjónusta Barnahúss var útvíkkuð árið 2014 þannig hún næði m.a. til fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd.<sup>155</sup> Það verklag er talið fyrirmyndaverklag samkvæmt alþjóðlegum eftirlitsaðilum á borð við Sameinuðu þjóðirnar og Evrópuráðið. Einnig hafa aðrar þjóðir tekið sér það til fyrirmyndar, líkt og Svíþjóð og Bretland.<sup>156</sup> Í athugasemdum með 28. gr. í frumvarpi til útlendingalaga segir að í vissum tilvikum gæti þurft að taka tillit til menningar eða trúar viðkomandi umsækjanda í viðtalinu. Aðilar skulu eiga þess kost að vera spurðir af starfsmanni og túlki af sama kyni, sér í lagi ef talið er að gagnstætt kyn gæti haft áhrif á framburð umsækjanda, eða ef meintar ofsóknir sem byggt er á við framlagningu umsóknar um alþjóðlega vernd, fela í sér brot á kynfrelsi einstaklings.

---

<sup>152</sup> Guðríður Lára Þrastardóttir, fyrrum talsmaður, viðtal við höfund (Reykjavík 15. nóvember 2022).

<sup>153</sup> Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 13. og 21. gr.

<sup>154</sup> Barna- og fjölskyldustofa (n. 23).

<sup>155</sup> „Fimmta og sjötta skýrsla Íslands um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (n. 96), sjá nánar lið 84 og 216 í skýrslunni; Paola Cardenas, sálfræðingur og sérhæfður rannsakandi í Barnahúsi (31. janúar 2023).

<sup>156</sup> Apolitical, „Iceland’s Model for Child Abuse Victims Helps Refugees Be Heard“ (*Apolitical*, 3. desember 2019) <<https://apolitical.co/solution-articles/en/icelands-model-for-child-abuse-victims-helps-refugees-be-heard>> skoðað 13. mars 2023.

### 7.3 Forgangsmeðferð

Við meðferð mála sem tekin eru til efnismeðferðar, geta Útlendingastofnun og Kærunefnd útlendingamála ákveðið að umsókn um alþjóðlega vernd sæti forgangsmeðferð, sbr. 29. gr. útlendingalaga. Heimild til forgangsmeðferðar er t.a.m. nýtt þegar sérstakar aðstæður umsækjanda mæla með því, t.d. ef um er að ræða fylgdarlaust barn, sbr. a. lið 1. mgr. 29. gr. útlendingalaga. Í athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi til útlendingalaga segir, að slík heimild veiti nauðsynlegan sveigjanleika, svo unnt sé að skipuleggja og hagræða vinnslu mála í þeim tilgangi að hraða málsmeðferð.<sup>157</sup> Eins segir í 2. mgr. 36. gr. laganna að taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar ef sérstakar ástæður mæla með því en efnismeðferð er málsmeðferð, þar sem fram fer rannsókn, og afstaða er tekin til þess hvort umsækjandi eigi rétt á alþjóðlegri vernd hér á landi sem flóttamaður.<sup>158</sup> Í reglugerð um útlendinga er að finna skýringu á *sérstökum ástæðum* í 32. gr. a., og er í ákvæðinu sett fram sérviðmið er varða börn og ungmenni. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að við mat á sérstökum ástæðum er heimilt að horfa til ungs aldurs viðkomandi sem náð hefur 18 ára aldri en hefur sannanlega verið fylgdarlaust barn við komu til landsins. Þá er Útlendingastofnun heimilt á grundvelli 2. mgr. sömu lagagreinar, að taka umsókn fylgdarlauss barns til efnislegrar meðferðar á grundvelli sérstakra ástæðna, en þó aðeins að það samrýmist hagsmunum barnsins og afstöðu. Við mat á hagsmunum fylgdarlauss barns ber þá m.a. að líta til möguleika barns til fjölskyldusameiningar, sbr. 8. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar, sem áður var fjallað um í kafla 6.2. Kærunefnd útlendingamála hefur þó tekið fram í úrskurði sínum í máli nr. 411/2022, frá 6. október 2022, að stjórnvöldum sé ekki skylt að taka mál til efnismeðferðar á þeim grunni einum að um sé að ræða fylgdarlaust barn, en þröskuldurinn fyrir því að sérstakar ástæður séu til staðar sé þó að einhverju leyti lægri en þegar um er að ræða fullorðna einstaklinga.

---

<sup>157</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>158</sup> Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (n. 38) Meðferð umsókna: Almenn efnismeðferð.

## 7.4 Aldursgreining

### 7.4.1 Hvar liggja rætur aldursgreiningar?

Barni er tryggður sá réttur í 7. gr. barnasáttmálans að hljóta opinbera skráningu eftir fæðingu, auk rétt til nafns og ríkisfangs. Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun stefna m.a. að því að ná friði og réttlæti í heiminum (markmið 16), en það markmið hefur 12 undirmarkmið en eitt þeirra stefnir að því að öllum verði útveguð lögleg skilríki, þ.m.t. fæðingarvottorð, eigi síðar en árið 2030.<sup>159</sup>

Skráning barna við fæðingu er fyrsta skrefið í að tryggja þeim viðurkenningu fyrir lögum sem og verndun réttinda.<sup>160</sup> Eins og fram hefur komið er ekki sjálfgefið að börn séu skráð við komu þeirra í heiminn og fái útgefið fæðingarvottorð. Ýmsar ástæður geta legið þar að baki, svo sem þjóðernis- og trúarlegar ástæður eða bág fjárhagsstaða foreldra.<sup>161</sup> Fylgdarlaus börn á flóttu eru talinn vera einn berskjaldaðasti hópur Evrópu. Börn í slíkri stöðu, sem ekki ná að sýna fram á að þau séu barn að aldri, eru því enn berskjaldaðri en ella. Barn sem ekki getur sýnt fram á aldur sinn eða er ranggreint við aldursgreiningu er líklegra til að vera vistað með fullorðnum og er jafnframt berskjaldaðra fyrir kynferðislegri misnotkun og mansali ef það nýtur ekki þeirrar verndar sem börnum er veitt. Einnig eru dæmi þess að börn í slíkri stöðu séu þvinguð til að taka þátt í skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>162</sup> Vanskráning barns getur þá einnig leitt til þess að barn verður ríkisfangslaust.<sup>163</sup>

### 7.4.2 Ástæður og tímasetning aldursgreininga

#### 7.4.2.1 Hvers vegna eru framkvæmdar aldursgreiningar?

Forsendur aldursgreininga þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd og segjast vera fylgdarlaus börn eru mismunandi eftir löndum. Alla jafna er ráðist í aldursgreiningu ef dregið er í efa að umsækjandi segi rétt til um aldur sinn og ekki eru til staðar áreiðanleg gögn. Í einhverjum tilvikum búa umsækjendur ekki yfir upplýsingum um eigin fæðingarár. Í þeim tilvikum þar sem grunur leikur á að umsækjandi hafi ranglega greint frá aldri sínum geta margslungnar

---

<sup>159</sup> Stjórnarráð Íslands, „Heimsmarkmið“ (*Heimsmarkmiðin: um sjálfbæra þróun*)

<<https://www.heimsmarkmidin.is/forsida/heimsmarkmidin/>> skoðað 12. október 2022.

<sup>160</sup> Svend Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir, „Aldursgreiningar fylgdarlausra barna -hvers vegna og hvernig?“ (2020) 38 (1) Tannlæknablaðið: blað tannlæknafélags Íslands 22, 23.

<sup>161</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF), „Birth Registration“ (*UNICEF*, 3. september 2021)

<<https://www.unicef.org/protection/birth-registration>> skoðað 11. október 2022.

<sup>162</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (Council of Europe desember 2019) 8 <<https://rm.coe.int/ageassessmentchildrenmigration/168099529f>> skoðað 28. október 2022.

<sup>163</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF), „Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track?“ (UNICEF desember 2019) 6 <<https://www.unicef.org/media/62981/file/Birth-registration-for-every-child-by-2030.pdf>> skoðað 11. október 2022.



ástæður búið að baki. Umsækjendur segjast ef til vill vera yngri en raun ber vitni, í ljósi þess að börn hafa frekari réttindi en fullorðnir, og auk þess eiga fylgdarlaus börn í flestum tilvikum aukna möguleika á því að fá umsókn sína um alþjóðlega vernd samþykkt en fullorðnir í sambærilegri stöðu.<sup>164</sup> Það skal þó áréttað að niðurstaða aldursgreiningar getur aldrei ein og sér verið ástæða synjunar á umsókn um alþjóðlega vernd, samkvæmt 37. gr. útlendingalaga sem fjallar um grundvöll alþjóðlegrar verndar.<sup>165</sup> Komi t.a.m. í ljós að fylgdarlaust barn hafi sótt um alþjóðlega vernd áður í öðru ríki, er barninu ekki sjálfkrafa vísað til þess ríkis á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, heldur ber að taka til skoðunar sérstakar aðstæður barnsins.<sup>166</sup> Staðreyndin er sú að langstærstur hluti umsækjenda um alþjóðlega vernd á Norðurlöndunum, sem segjast vera fylgdarlaus börn, eru í reynd fullorðnir. Íslenskir réttartannlæknar sem starfa við aldursgreiningar hér á landi telja Ísland ekki vera undantekningu í þeim efnum.<sup>167</sup> Sem dæmi má nefna að Réttarmeinafræðistofnun Svíþjóðar (s. *Rättsmedicinalverket*) framkvæmdi aldursgreiningu á 581 einstaklingum árið 2016. Í ljós kom að 76% þeirra, eða 442 einstaklingar reyndust vera eldri en 18 ára.<sup>168</sup> Í Danmörku var framkvæmd sambærileg rannsókn þar sem í ljós kom að 74% umsækjanda um alþjóðlega vernd sem sögðust vera yngri en 18 ára, reyndust fullorðnir.<sup>169</sup> Einnig eru dæmi þess að börn lýsi því yfir að vera eldri en 18 ára en leiða má að því líkur að í þeim tilvikum sé barn ef til vill að reyna að halda í ferðafrelsi sitt eða vilji starfa á vinnumarkaði án þess að þurfa að lúta þeim takmörkunum sem börn þurfa að sæta. Einnig eru dæmi þess að börn, sem eru fórnarlömb mansals eða nauðungarvinnu, lýsi yfir röngum aldri, vegna þrýstings frá þeim sem beitir það ofbeldi.<sup>170</sup> Við aldursgreiningu skal því samkvæmt framangreindu taka sérstakt tillit til barna sem sýna merki þess að hafa verið fórnarlömb kynferðislegrar misnotkunar, mansals, nauðungarvinnu, eða annars konar ofbeldis.<sup>171</sup> Þetta sjónarmið endurspeglast í 2. mgr. 11. gr.

---

<sup>164</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 8.

<sup>165</sup> Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 926 - 502. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Evu Sjöfn Helgadóttur um fylgdarlaus börn.

<sup>166</sup> Stjórnarráð Íslands, „Upplýsingavefur verndarmála“ (n. 41).

<sup>167</sup> Svend Richter, réttartannlæknir, viðtal við höfund (Reykjavík 14. nóvember 2022); Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn réttartannlækna við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/573.

<sup>168</sup> „76% of Possible Asylum Seeker Minors Tested in Sweden Are Likely Adults – Govt“ (*RT International*, 31. maí 2017) <<https://www.rt.com/news/390318-sweden-age-tests-refugees/>> skoðað 16. nóvember 2022.

<sup>169</sup> „74% of ‘Underage’ Asylum Seekers in Denmark Are Adults, Teeth & Bone Tests Show“ (*RT International*, 8. desember 2016) <<https://www.rt.com/news/369649-underage-adults-asylum-denmark/>> skoðað 16. nóvember 2022.

<sup>170</sup> Alison Abbott, „Can Epigenetics Help Verify the Age Claims of Refugees?“ (2018) 561 (7721) *Nature* (London) 15; Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 11; European Asylum Support Office, „EASO Practical Guide on age assessment“ (EASO 2018) 17 <<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf>> skoðað 7. nóvember 2022.

<sup>171</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 9.

Evrópusamningsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun sem samþykktur var á Alþingi 15. mars 2012.<sup>172</sup> Þar er settur fram sá áskilnaður að gera skuli nauðsynlegar ráðstafanir, með lagasetningu eða öðrum hætti, til að fást við þau tilvik þegar aldur brotþola er óljós og ástæða er til að ætla að hann sé barn, til að tryggja að hann njóti sérstakrar verndar og aðstoðar sem ætluð er börnum á meðan verið er að ganga úr skugga um aldur hans. Eins segir í Evrópuráðssamningnum um aðgerðir gegn mansali, sem Ísland fullgilti 23. febrúar 2012, að þegar aldur fórnarlambis mansals er óljós og ástæða er til að ætla að fórnarlambið sé barn, skal ganga út frá því að viðkomandi sé barn og skal hann njóta sérstakrar verndar meðan aldur hans er sannreyndur.<sup>173</sup>

#### 7.4.2.2 Hvenær eru framkvæmdar aldursgreiningar?

Ef grunur vaknar um að umsækjandi um alþjóðlega vernd, sem segist vera fylgdarlaust barn, sé lögráða, og ekki er hægt að staðfesta það með óyggjandi hætti, skal gerð, eins fljótt og kostur er, aldursgreining samkvæmt 113. gr. útlendingalaga, sbr. 1. málsl. 3. mgr. 26. gr. sömu laga. Þannig má gagnálykta út frá sömu grein að ekki skuli aldursgreina einstakling sem greinilega er barn, þrátt fyrir að ekki liggi fyrir gögn þess efnis. Þannig er ljóst að aldursgreining fer ekki fram nema til staðar sé rökstuddur grunur um það að viðkomandi sé jafnvel fullorðinn, þar sem niðurstaða aldursgreiningar getur haft víðtækar afleiðingar, svo sem áhrif á möguleika viðkomandi umsækjanda á veitingu alþjóðlegrar verndar og rétt til tiltekinnar þjónustu.<sup>174</sup>

Með aldursgreiningu er leitast við að áætla raunaldur (e. *chronological age*) út frá tilteknum gefnum forsendum. Sé beitt réttarlæknisfræðilegum aðferðum við greiningu á aldri, þar sem stuðst er við líffræðileg eða læknisfræðileg gögn, er þó talað um líffræðilegan aldur (e. *biological age*). Raunaldur felur í sér nákvæman aldur, sem mældur er í árum, mánuðum, dögum og frá því augnabliki sem einstaklingur fæðist, og getur eingöngu lögformlegt opinbert fæðingarvottorð, útgefið við fæðingu, sagt til um hann.<sup>175</sup> Sé ekki hægt að meta aldur með fullri vissu á grundvelli tiltækra trúverðugra upplýsinga, er algengast meðal Evrópuríkja, að framkvæmd sé réttarlæknisfræðileg aldursgreining. Af löndum Evrópusambandsins sker Slóvenía sig úr, auk Bretlands (fyrrum aðildarríki ESB), þar sem byggt er á viðtölum við aldursgreiningar.<sup>176</sup> Réttarlæknisfræðileg aldursgreining áætlar aldur með staðalfrávikum, sem

---

<sup>172</sup> Evrópuráðssamningur um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun (samþykktur 25. október 2007, tók gildi 15. mars 2012) Stjtið. C, 15/140.

<sup>173</sup> Evrópuráðssamningur um aðgerðir gegn mansali (samþykktur 16. maí 2005, tók gildi 23. febrúar 2012) Stjtið. C, 28/133.

<sup>174</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 8.

<sup>175</sup> Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 160) 24.

<sup>176</sup> sama heimild 22.

geta verið frá nokkrum mánuðum og upp undir tvö ár, og öryggismörkum. Viðmið öryggismarkanna eru yfirleitt 95%, en viðmiðin hafa réttartannlæknar til hliðsjónar við mat sitt. Í hinum 5% tilfella, sem rúmast ekki innan 95% öryggismarkanna, hefur verið talað um svonefnda *útlaga*, sem merkir að upp geta komið einstaka niðurstöður sem teljast afar fjarstæðukenndar og er þrautinni þyngri að eltast við. Sem dæmi má nefna, að um 14 ára aldur eru allar tennur fullmyndaðar og þar með lýkur tannþroska þessara tanna. Einu tennurnar sem eiga eftir að myndast að fullu eru endajaxlar og er því framkvæmd aldursgreining með skoðun á þeim. Að meðaltali telst endajaxlinn fullmyndaður þegar ungmenni verða tvítug að aldri en útlaginn í því tilfelli væri t.a.m. 18 ára einstaklingur með fullmótaðan endajaxl.<sup>177</sup>

Börn sem hafa ekki fengið útgefið fæðingarvottorð, og leita alþjóðlegrar verndar í öðru ríki, ferðast því án viðunandi persónuskilríkja eða með skírteini af óvissum uppruna.<sup>178</sup> Útlendingastofnun og aðrir þjónustuaðilar sem koma að máli umsækjanda um alþjóðlega vernd, verða að geta lagt raunhæft mat á þá þjónustu sem viðkomandi þarf á að halda og á rétt á að njóta. Skiptir í því sambandi höfuðmáli að fyrir liggi niðurstaða um það hvort umsækjandi sé barn eða fullorðinn, enda eiga börn rétt á stuðningi og aðstoð í samræmi við stöðu sína sem börn í viðkvæmri stöðu.<sup>179</sup> Aldursgreining veitir börnum staðfestingu á þeirri réttarvernd sem þeim er tryggður samkvæmt lögum og kemur þá í veg fyrir að fullorðnir taki sér þann rétt sem einungis er ætlaður börnum.<sup>180</sup> Umsækjendur sem metnir eru eldri en 18 ára, missa samstundis alla þjónustu og stuðning frá barnaverndaryfirvöldum. Þar að auki eru slíkir umsækjendur jafnan fluttir í búsetuúrræði fyrir fullorðna.<sup>181</sup> Skiptir í því sambandi gríðarlega miklu máli að fullorðnir einstaklingar séu ekki ranglega álitnir börn og séu vistaðir með börnum, til að tryggja börnum vernd gegn ofbeldi, líkt og fyrir segir.<sup>182</sup>

---

<sup>177</sup> Oslo universitetssykehus, „BioAlder: Et verktøy for bruk av biologiske undersøkelser i aldersvurdering av enslige mindreårige asylsøkere“ (Oslo universitetssykehus 19. júní 2017) <[https://oslo-universitetssykehus.no/seksjon/Documents/BioAlderManual\\_v1.3.pdf](https://oslo-universitetssykehus.no/seksjon/Documents/BioAlderManual_v1.3.pdf)> skoðað 17. nóvember 2022; Svend Richter (n. 167).

<sup>178</sup> Svend Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir, „Aldursgreining fylgdarlausra barna: Leggjast þær af?“ (*Líf- og heilbrigðisvísindaráðstefna Háskóla Íslands*, 26. mars 2021) <<https://lifogheil.hi.is/en/aldursgreiningar-fylgdarlausra-barna-leggjast-thaer-af/>> skoðað 11. október 2022.

<sup>179</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, þskj. 602 - 421. mál.

<sup>180</sup> Svend Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 178).

<sup>181</sup> Alpt. 2019-2020, A-deild, 115. mál, umsögn Rauða kross Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/187.

<sup>182</sup> Alpt. 2019-2020, A-deild, 115. mál, umsögn Embættis landlæknis við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/185.

### 7.4.3 Réttindi barna við aldursgreiningu

#### 7.4.3.1 Hagsmunir barns

Hagsmunir barnsins skulu ávallt hafðir að leiðarljósi á öllum stigum málsmeðferðar, sbr. 1. másl. 3. mgr. 25. gr. útlendingalaga, sbr. 3. barnasáttmálans. Í þessu felst í fyrsta lagi skylda lögbærra yfirvalda til að meta hvort hagsmunum barnsins sé betur borgið að undirgangast aldursgreiningu eða ekki, og í annan stað hvort aldursgreiningin fari fram í þágu barnsins, svo sem í barnvænu umhverfi.<sup>183</sup> Þannig skal hagsmunamat ávallt fara fram áður en aldursgreining er framkvæmd.<sup>184</sup> Í hagsmunamatinu felst m.a. að tekið sé mið af því með hvaða hætti hlutaðeigandi barn reiknar út sinn aldur, en það kann að vera mismunandi eftir löndum, menningu og trúarbrögðum. Þá eru dæmi þess að barnahjónabönd marki upphaf fullorðinsára einstaklings, að miðað sé við aldur viðkomandi frá fyrsta degi hvers árs, burtséð frá fæðingarmánuði, auk notkun ólíkra dagatala.<sup>185</sup>

Umsækjandi um alþjóðlega vernd, sem segist vera undir lögaldri, skal njóta vafans þar til annað kemur í ljós með aldursgreiningu eða á annan hátt, sbr. 3. másl. 3. mgr. 26. gr. og síðari málslið 1. mgr. 113. gr. útlendingalaga. Í athugasemdum með 26. gr. í frumvarpi til laganna segir að framangreindur áskilnaður sé gerður til að tryggja börnum þá vernd sem þau þurfa, án þess að þau þurfi að bíða aldursgreiningar. Þeir hagsmunir eru þá taldir vega þyngra en það sjónarmið að einhverjir sem ekki eru börn, kunni á meðan á umsóknarferlinu stendur að fá meiri aðstoð en þeir í raun og veru eiga rétt á.<sup>186</sup> Þannig skal tryggja umsækjanda sem byggir umsókn sína um alþjóðlega vernd á því að vera barn að aldri þjónustu í samræmi við það, samkvæmt meginreglu barnasáttmálans um að allar ráðstafanir og ákvarðanir sem varða barn skuli byggja á því sem er viðkomandi barni fyrir bestu, sbr. 1. mgr. 3. gr. sáttmálans. Auk þess skuldbinda aðildarríki barnasáttmálans sig til að virða rétt barns samkvæmt 8. gr., til að viðhalda því sem auðkennir það sem einstakling.<sup>187</sup> Heimilt er þó að víkja frá þessu ef augljóst er að viðkomandi sé lögráða, sbr. 4. másl. 3. mgr. 26. gr. laganna, jafnvel þó svo að umsækjandinn haldi öðru fram. Samkvæmt athugasemdum með 26. gr. í frumvarpi til laganna

---

<sup>183</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (Council of Europe september 2017) 14 <<https://rm.coe.int/168074b723>> skoðað 25. október 2022.

<sup>184</sup> sama heimild 15.

<sup>185</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 26; Danielle Martin, „6 Calendars Around the World“ (*ALTA Language Services*, 30. desember 2019) <<https://www.altalang.com/beyond-words/6-calendars-around-the-world/>> skoðað 1. nóvember 2022; European Asylum Support Office (n. 170) 16–17; Terry Smith og Laura Brownless, „Age Assessment: A Technical Note“ (UNICEF janúar 2013) 18–19 <<https://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>> skoðað 16. nóvember 2022.

<sup>186</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>187</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 11–12.

er við mat á þessu annars vegar horft til útlits og framkomu umsækjanda, og hins vegar til þess hvort eitthvað komi fram í gögnum í fórum útlendingsins sem sýnir með augljósum hætti að viðkomandi geti ekki verið yngri en 18 ára.<sup>188</sup> Í dæmaskyni má nefna bráðabirgðarúrskurð Mannréttindadómstóls Evrópu sem kveðinn var upp 14. febrúar 2017, þar sem tvö fylgdarlaus börn voru vistuð á móttökuheimili fyrir fullorðna á Ítalíu, meðan beðið var niðurstaðna aldursgreiningar. Börnin tvö nutu þannig ekki ávinnings af vafa um aldur þeirra og voru þess í stað meðhöndluð sem fullorðnir einstaklingar. Taldi dómstóllinn annmarka á aldursgreiningarferlinu að þessu leyti og úrskurðaði að ítalska ríkið skyldi sjá til þess að farið yrði með hlutaðeigandi aðila sem börn, og þau skyldu vistuð á móttökuheimili ætluð börnum.<sup>189</sup>

#### 7.4.3.2 Virðing og meðalhóf

Í athugasemdum með 113. gr. í frumvarpi til útlendingalaga segir, í samræmi við 19. gr. barnasáttmálans<sup>190</sup>, að líkamsrannsókn við mat á aldri skuli fara fram með fullri virðingu fyrir sæmd einstaklingsins, og ekki vera meira íþyngjandi en þörf er á.<sup>191</sup> Ekki er algilt meðal ríkja að í aldursgreiningu felist einvörðungu líkamsrannsókn, og ber því að gæta að framangreindu sjónarmiði, gangist viðkomandi t.a.m. undir viðtal. Í því sambandi getur haft þýðingu að viðtalið feli ekki í sér íþyngjandi yfirheyrslur eða upprifjun á áfallasögu viðkomandi.<sup>192</sup> Sé lagt til að viðkomandi undirgangist líkamsrannsókn, skiptir máli að ekki sé vegið að friðhelgi einkalífs hlutaðeigandi, t.d. með framkvæmd ágengrar eða niðurlægjandi líkamsrannsóknar. Þannig skal ríki t.a.m. sjá til þess að aldursgreiningin sé barnvæn, framkvæmd á jafnræðisgrundvelli, sbr. 2. gr. barnasáttmálans, fari fram með virðingu fyrir fyrri reynslu barnsins ef við á, og forðist endurtekna og margþætta aldursgreiningu, nema talið sé að það samrýmist hagsmunum barnsins.<sup>193</sup> Þá skal aldursgreining vera mannúðleg og gætt skal að réttindum og reisn þess einstaklings sem undir hana gengst, sbr. 2. másl. 2. mgr. 40. gr. reglugerðar um útlendinga. Í þessu sambandi getur skipt máli að einstaklingurinn eigi möguleika á að líkamsrannsóknin sé framkvæmd af tilteknu kyni sé þess óskað.<sup>194</sup> Að sögn

---

<sup>188</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>189</sup> Darboe og Camara g. Ítalíu, mál nr. 5797/17 (HUDOC, 21. júlí 2022).

<sup>190</sup> Samkvæmt 19. gr. barnasáttmálans skulu aðildarríki gera allar viðeigandi ráðstafanir til að vernda barn gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal kynferðislegri misnotkun, meðan það er í umsjá forsjáraðila.

<sup>191</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>192</sup> European Asylum Support Office (n. 170) 31.

<sup>193</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 5, 21, 29.

<sup>194</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 16.

réttartannlækna hér á landi, sem hafa áratuga reynslu af framkvæmd munnrannsóknna við aldursmat, er full virðing borin fyrir umsækjendum sem undir hana gangast. Hafi umsækjandi t.a.m. aldrei farið til tannlæknis, er farið yfir það með viðkomandi hvernig rannsóknin gengur fyrir sig, með aðstoð túlks ef við á. Fyrir utan röntgenmyndatöku, felur greiningin í sér skoðun í munni og í sumum tilfellum er ekki þörf á að snerta tennur viðkomandi. Við skoðun í munni eru fengnar upplýsingar um t.d. slit á tönnum og tannskemmdir í endajöxlum sem geta veitt vísbendingar um að endajaxlar hafi verið framkomnir um nokkuð skeið.<sup>195</sup> Auk alls framanritaðs hefur UNICEF einnig bent á, með vísan til rannsókna, að vísbendingar séu um að aldursgreining geti haft áhrif á geðheilsu barns og börnum finnst erfitt að verið sé að draga frásögn þeirra í efa.<sup>196</sup> Af öllu framansögðu verður að telja mikilvægt að þeir aðilar sem framkvæma slíka aldursgreiningu nálgist verkefnið af fagmennsku og alúð.

#### 7.4.3.3 Umsækjandi neitar að undirgangast aldursgreiningu

Samkvæmt 2. mgr. 113. gr. útlendingalaga er óheimilt að þvinga einstakling til að gangast undir aldursgreiningu og þarf því í öllum tilvikum að liggja fyrir upplýst samþykki viðkomandi áður en aldursgreining fer fram.<sup>197</sup> Þessi áskilnaður tengist þá óneitanlega þeim rétti barns að fá að láta í ljós skoðanir sínar og fá réttmætt tillit tekið til þeirra, en einnig tengist þetta rétti barns til aðgangs að viðeigandi og nauðsynlegum upplýsingum samkvæmt 12. og 17. gr. barnasáttmálans, sem nánar verður getið síðar.<sup>198</sup> Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 1. febrúar 2011 (*Yazgül Yilmaz gegn Tyrklandi*), sem varðaði 16 ára fylgdarlaust stúlkubarn, var staðfest að afla skuli upplýsts samþykkis hlutaðeigandi aðila, ef fyrirhugað er að framkvæma líkamsrannsókn. Var um að ræða skoðun kvensjúkdómalæknis vegna meints kynferðisofbeldis í gæsluvarðhaldi. Taldi dómstólinn að með þessu hefði tyrkneska ríkið brotið gegn rétti stúlkunnar til að njóta verndar gegn vanvirðandi meðferð í samræmi við 3. gr. MSE, en stúlkann greindist með áfallastreitu og þunglyndi af völdum skoðunarinnar. Benti dómurinn í því sambandi á það valdaójafnvægi sem ríkir á milli barns í viðkvæmri stöðu og hlutaðeigandi ríkis, þegar veita á hið upplýsta samþykki, og áréttaði dómurinn mikilvægi þess að tekið sé tillit til þess í slíkum aðstæðum.<sup>199</sup> Neiti viðkomandi að undirgangast aldursgreiningu er æskilegt að samhliða fylgi rökstudd skýring, frá talsmanni barnsins, á því hvernig talið er að

---

<sup>195</sup> Sigríður Rósa Víðisdóttir, réttartannlæknir, viðtal við höfund (Reykjavík 26. október 2022); Svend Richter (n. 167).

<sup>196</sup> Smith og Brownless (n. 185) 3.

<sup>197</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 9.

<sup>198</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 19.

<sup>199</sup> Yazgül Yilmaz g. Tyrklandi, mál nr. 36369/06 (HUDOC, 1. febrúar 2011).

hagsmunum barnsins sé betur borgið með því að gangast ekki undir aldursgreininguna.<sup>200</sup> Neiti útlendingur án fullnægjandi ástæðu að gangast undir aldursgreiningu skal honum gerð grein fyrir því hvaða áhrif neitun getur haft á meðferð málsins.<sup>201</sup> Neitun sem þessi skal þó ekki hafa í för með sér sjálfvirka ákvörðun um aldur viðkomandi eða stöðu hans að öðru leyti, og ætti barn því ekki að þurfa óttast neikvæðar afleiðingar af neituninni einni og sér.<sup>202</sup> Hér á landi hefur engum verið synjað um alþjóðlega vernd eingöngu á þeim grundvelli að hafa neitað að undirgangast aldursgreiningu.<sup>203</sup> Til eru dæmi þess að einstaklingur sé ákvarðaður lögráða vegna synjunar um að undirgangast líkamsrannsókn við aldursgreiningu, líkt og átti við í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá 25. september 2012 (*Ahmade gegn Grikklandi*). Í málinu neitaði drengur frá Afganistan sem sótt hafði um alþjóðlega vernd að undirgangast röntgenmyndatöku á kjálka við mat á aldri hans, af heilsufarsástæðum. Drengurinn hafði komið inn á yfirráðasvæði Grikklands árið 2007 og kvaðst vera undir 18 ára aldri, en hafði þó engin skilríki í fórum sínum því til sönnunar. Þótti því tilefni til að aldursgreina drenginn en vegna neitunar drengsins, framkvæmdi læknir sjónskoðun í stað röntgenmyndatöku, sem var þó ekki talin nægja til að áætla aldur hans. Túlkaði dómstóllinn neitunina á þann veg að hún fæli í sér hræðslu við að aldursgreiningin myndi leiða í ljós raunverulegan aldur hans, og var drengurinn af þeim sökum talinn vera eldri en 18 ára.<sup>204</sup> Samkvæmt ákvæðum útlendingalaga ber Útlendingastofnun að meta mál einstaklingsins heildstætt á grundvelli trúverðugleika gagna málsins, sbr. 3. mgr. 40. gr. reglugerðar um útlendinga, og getur synjun á umsókn um alþjóðlega vernd þar af leiðandi ekki eingöngu byggst á því að viðkomandi neiti að gangast undir aldursgreiningu, sbr. einnig 5. másl. 3. mgr. 26. gr. útlendingalaga. Þó er vitaskuld heimilt að taka mið af því við ákvörðun málsins, eins og annarra þátta sem máli eru taldir skipta.<sup>205</sup> Þegar svo stendur á sem hér greinir, ber að endurskoða í samráði við hlutaðeigandi barn og talsmann þess, til hvaða ráðstafana grípa skuli til, þar sem hagsmunir barnsins eru hafðir að leiðarljósi.<sup>206</sup>

---

<sup>200</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 21.

<sup>201</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 113. gr., mgr. 1.

<sup>202</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 21.

<sup>203</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 954 - 332. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Loga Einarssyni um aldursgreiningar ungra umsækjenda um alþjóðlega vernd.

<sup>204</sup> Ahmade g. Grikklandi, mál nr. 50520/09 (HUDOC, 25. september 2012).

<sup>205</sup> Alpt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál, athugasemdir með 113. gr., mgr. 1.

<sup>206</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 22.

#### 7.4.3.4 Fulltrúi barnaverndarnefndar

Í þeim tilvikum sem umsækjandi um alþjóðlega vernd heldur því fram að vera fylgdarlaust barn skal fulltrúi barnaverndarnefndar vera viðstaddur líkamsrannsókn, sbr. 3. málsl. 2. mgr. 40. gr. reglugerðar um útlendinga.<sup>207</sup> Hlutverk fulltrúa barnaverndarnefndar felst þá í að tryggja að barnið sé vel áttað og viti hvaða réttindi það á í ferlinu, þ.m.t. réttinn til að leita ráða lögfræðings hvenær sem er. Fulltrúinn má grípa inn í aldursgreininguna, telji hann greininguna ekki framkvæmda eins og skyldi, eða ef barnið biður um hlé á aldursgreiningunni sé það í uppnámi eða vill ráðfæra sig við lögfræðing eða annan aðila.<sup>208</sup>

#### 7.4.3.5 Talsmaður og túlkur

Barn skal eiga þess kost á öllum stigum málsmeðferðarinnar, að fá að láta skoðanir sínar í ljós og að þær séu virtar í samræmi við aldur viðkomandi og þroska, sbr. 12. gr. barnasáttmálans. Í þessu felst réttur barns til tjáningarfrelsis, frjálsrar hugsunar, sannfæringar og trúar samkvæmt 13. og 14. gr. og sáttmálans, og skal barni veitt tilhlýðileg leiðsögn og handleiðsla við beitingu þeirra réttinda í samræmi við 5. gr. sáttmálans.<sup>209</sup> Til þess að skoðanir barnsins fái vægi, skiptir grundvallarmáli að barn njóti aðstoðar túlks og talsmanns.<sup>210</sup> Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur mælt til þess að málsmeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd hefjist ekki fyrir en talsmaður hefur verið skipaður.<sup>211</sup> Hlutverk talsmanns, felst þá m.a. í því að undirbúa barnið fyrir aldursgreiningu. Sé viðtal tekið við barnið, getur talsmaður undirbúið barnið fyrir mögulegar spurningar sem þar eru settar fram. Sé lagt til að framkvæmd sé líkamsrannsókn, getur talsmaður upplýst barnið um fyrirhugaðar aðferðir við rannsóknina, tryggt að viðkomandi sé meðvitaður um rétt sinn til að neita að gangast undir líkamsrannsókn og regluna um upplýst samþykki. Þegar niðurstaða aldursgreiningar liggur fyrir er það í verkahring talsmanns að leiðbeina barninu um tiltæk úrræði, sé það ósammála niðurstöðunni.<sup>212</sup> Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur lagt til að talsmaður hafi ekki óhóflega marga umbjóðendur á sínum snærum og sett fram það viðmið að umbjóðendur talsmanns skuli vera að hámarki 20 talsins.<sup>213</sup> Hér á landi hefur umfang fylgdarlausra barna ekki verið þannig að þörf hafi verið á að takmarka fjölda umbjóðenda á hvern talsmann, en þeir hafa haft í mesta lagi fjögur til fimm börn á sínum

<sup>207</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 11.

<sup>208</sup> sama heimild 21.

<sup>209</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 16.

<sup>210</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 10.

<sup>211</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, „UNHCR Comments on the European Commission’s Proposal for an Asylum Procedures Regulation“ (Communication) COM (2016) 467 22.

<sup>212</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 26.

<sup>213</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (n. 211) 22–23.



snærum. Þar sem mikil fjölgun varð á komu fylgdarlausra barna hingað til lands árið 2022 er möguleiki á að breytingar hafi orðið á þessu, þar sem talsmönnum sem taka að sér fylgdarlaus börn hefur ekki fjölgað.<sup>214</sup>

Í máli Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna nr. 11/2017 (*N.B.F gegn Spáni*) staðfesti nefndin að öll ungmenni sem segjast vera ólögráða, eigi rétt á að fá skipaðan lögfræðing við komu til landsins, eins fljótt og unnt er og án endurgjalds. Í málinu kvaðst einstaklingur vera fæddur 26. mars 2000, en niðurstöður aldursgreiningar sem fram fór með röntgenmyndatöku á vinstri hönd, leiddi í ljós að hann væri eldri en 19 ára. Engin gögn voru lögð fram að hans hálfu sem sýndu fram á hið gagnstæða og var hann því álitinn lögráða. Honum hafði þá ekki verið úthlutaður talsmaður til að gæta hagsmuna hans við komu hans til landsins og á meðan á aldursgreiningarferlinu stóð. Taldi hann framangreint brjóta í bága við grundvallarréttindi 3. og 12. gr. barnasáttmálans<sup>215</sup> sem nefndin svo staðfesti. Í málinu sagði orðrétt:

The Committee considers that States parties should appoint a *qualified legal representative*, with the necessary linguistic skills, for all young persons claiming to be minors, as soon as possible on arrival and free of charge. The Committee is of the view that the provision of a representative for such persons during the age-determination process is equivalent to giving them the benefit of the doubt and is an essential guarantee of respect *for their best interests* and *their right to be heard*. **Failure to do so implies a violation of articles 3 and 12 of the Convention** [on the Rights of the Child], as the age-determination process is the starting point for the application of the Convention. The absence of timely representation can result in a substantial injustice.<sup>216</sup> [Leturbreyting höfundar]

#### 7.4.3.6 Aðgangur að upplýsingum

Þeir sem sæta aldursgreiningu eiga rétt á að vera upplýstir, í samræmi við leiðbeiningaskyldu stjórnvalda, um réttindi sín samkvæmt lögum, málsmeðferð og mögulega þýðingu niðurstöðu rannsóknar fyrir málið, áður en rannsóknin fer fram og á tungumáli sem ætla má með sanngirni að þeir geti skilið, sbr. 11. gr. og 5. mgr. 24. gr. útlendingalaga, sbr. 17. gr. barnasáttmálans. Það að stjórnvöld uppfylli leiðbeiningaskyldu sína er þannig grundvöllur þess að barn geti nýtt

<sup>214</sup> Guðríður Lára Þrastardóttir (n. 152).

<sup>215</sup> Í málinu taldi Barnaréttarnefndin ekki ástæðu til að fjalla um að sömu athafnir fælu sérstaklega í sér brot gegn 8. gr. barnasáttmálans, um rétt barns til að viðhalda því sem auðkennir það sem einstakling, í ljósi þess að komist var að þeirri niðurstöðu að athafnirnar fælu í sér brot gegn 3. og 12. gr. sáttmálans.

<sup>216</sup> UN „Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 11/2017“ (18. febrúar 2019) UN Doc CRC/C/79/D/11/2017.

rétt sinn samkvæmt 12. gr. barnasáttmálans og látið í ljós skoðanir sínar. Í leiðbeiningaskyldunni felst m.a. að upplýsa viðkomandi um rétt sinn til að neita að gangast undir aldursgreiningu og hvaða áhrif það getur haft á meðferð málsins, en leiðbeiningaskyldan er talin einkar mikilvæg við framkvæmd líkamsrannsókna við aldursmat.<sup>217</sup> Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu frá nóvember árið 2016 (*Abdullahi Elmi og Aweys Abubakar gegn Möltu*) úrskurðaði dómstóllinn, í máli tveggja fyrrum fylgdarlausra umsækjenda um alþjóðlega vernd á Möltu, um brots ríkisins gegn 3. og 5. gr. MSE. Hlutaðeigandi aðilar voru tveir drengir frá Sómalíu á aldrinum 16 og 17 ára, sem vistaðir voru í gæsluvarðhaldi í um það bil átta mánuði á meðan verið var að rannsaka aldur þeirra. Brot ríkisins laut m.a. að því, að á meðan á gæsluvarðhaldsvistinni stóð voru drengjunum ekki veittar viðeigandi upplýsingar um aldursgreininguna á tungumáli sem þeir skildu.<sup>218</sup> Hefði átt að upplýsa drengina um það, hvar og með hvaða hætti aldursgreiningin færi fram, hverjir myndu framkvæma greininguna og vera viðstaddir hana, hve langan tíma greiningin tæki og hvenær mætti vænta niðurstöðu úr greiningunni, líkt og Evrópuráðið hefur tekið fram í skýrslu sinni um aldursgreiningar. Börnum skal einnig gefið svigrúm til að meðtaka upplýsingarnar og ráðfæra sig við sinn lögmann eða forráðamann, og í framhaldinu veitt færi á að koma athugasemdum eða spurningum á framfæri.<sup>219</sup>

#### 7.4.3.7 Kæruheimild vegna niðurstöðu aldursgreiningar

Einstaklingar sem undirgangast aldursgreiningu, skulu vera upplýstir á skýran og auðskiljanlegan hátt og í samræmi við 17. gr. barnasáttmálans, um rétt þeirra til að tilkynna um hvers konar brot gegn réttindum sínum í aldursgreiningarferlinu. Þetta á einnig við um þann rétt einstaklings að fá niðurstöður aldursgreiningar endurskoðaðar, hafi t.a.m. komið í leitirnar ný gögn eftir að niðurstaða aldursgreiningar lá fyrir.<sup>220</sup> Samkvæmt lokaathugasemdum Barnaréttarnefndarinnar til íslenskra stjórnvalda frá árinu 2022 skortir úrræði fyrir börn hér á landi til að áfrýja niðurstöðum um aldursmat.<sup>221</sup> Líkt og staðan er í dag, lítur Útlendingastofnun svo á, að niðurstaða stofnunarinnar um aldur umsækjanda sé ekki kæránleg ein og sér, þar sem um er að ræða ákvörðun sem sé hluti af málsmeðferð en ekki eiginleg stjórnvaldsákvörðun.

<sup>217</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 20.

<sup>218</sup> Abdullahi Elmi og Aweys Abubakar g. Möltu, mál nr. 25794/13 og 28151/13 (HUDOC, 22. nóvember 2016).

<sup>219</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 19–20.

<sup>220</sup> sama heimild 36.

<sup>221</sup> UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6 12.

Telur stofnunin að ný kæruehimild á grundvelli niðurstöðu aldursgreiningar væri því aðeins til þess fallin að lengja málsmeðferðina, sem ekki yrði til hagsbóta fyrir umsækjendur.<sup>222</sup>

Af þessu má ráða, að einungis er hægt að kæra ákvörðun um alþjóðlega vernd, en ekki þann hluta ákvörðunar sem varðar niðurstöðu aldursgreiningar, og þannig taki kærunefnd útlendingamála niðurstöðu aldursgreiningar aðeins til skoðunar, sé hún hluti af ákvörðun um alþjóðlega vernd. Þessu er ágætlega lýst í úrskurði kærunefndar útlendingamála í máli nr. 154/2019 frá 11. apríl 2019, þar sem nefndin vísaði frá kröfu kæranda um að fella úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar um að kærandi væri eldri en 18 ára, en hann hafði lýst því yfir við komuna hingað til lands, að hann væri yngri en 18 ára. Í málinu lýsti nefndin skyldum sínum með eftirfarandi hætti:

Að mati kærunefndar útlendingamála felur ákvæðið [3. mgr. 26. gr., sbr. 113. gr. útlendingalaga] [...] ekki í sér sjálfstæða skyldu yfirvalda á sviði útlendingamála til að taka afstöðu til aldurs umsækjenda þegar slíkt mat stjórnvalda á aldri einstaklings er ekki eitt af þeim atriðum sem kemur til skoðunar við mat sem tengist umsókn um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Þannig verði hvorki leitt af 3. mgr. 26. gr. né 113. gr. laga um útlendinga eða öðrum ákvæðum laganna að það sé á valdsviði Útlendingastofnunar eða kærunefndar útlendingamála að kveða með endanlegum eða bindandi hætti á um fæðingardag einstaklinga, [...] [Leturbreyting höfundar]

Taldi kærunefndin að tilkynning Útlendingastofnunar um niðurstöður aldursgreiningar fæli ekki í sér ákvörðun stofnunarinnar um rétt eða skyldu manna í skilningi 1. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993 („stjórnarsýslulög“), sem kæraneleg væri á grundvelli 7. gr. útlendingalaga, sbr. einnig 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga. Þar að auki væri ekki um að ræða ákvörðun um meðferð málsins sem kæraneleg væri á grundvelli 2. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga. Umrætt mál sýnir hvernig framangreint fyrirkomulag getur haft neikvæðar afleiðingar í för með sér hvað varðar t.a.m. rétt barns til fjölskyldusameiningar samkvæmt 3. mgr. 45. gr. útlendingalaga. Í málinu var kæranda veitt dvalarleyfi og alþjóðleg vernd hér á landi, en hann kærði ákvörðun um niðurstöðu aldursgreiningar til kærunefndar útlendingamála, til að fá henni hnekk og þannig tryggja rétt sinn til fjölskyldusameiningar. Var þeirri kröfu vísað frá, líkt og fyrr segir, enda ekki talið innan verkahring nefndarinnar að taka afstöðu til aldurs umsækjanda. Rauði krossinn hefur vakið athygli á þeim vanköntum sem samtökin telja vera á framangreindu

---

<sup>222</sup> Alþt. 2019-2020, A-deild, 115. mál, umsögn Rauða kross Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/187.

fyrirkomulagi, með sambærilegum hætti og lýst hefur verið hér að framan.<sup>223</sup> Auk þess hefur Stofnun Evrópusambandsins um aðstoð við hælisleitendur, („EASO“ (e. *European Asylum Support Office*)) bent á í leiðbeiningum sínum, að ef ekki er unnt að kæra niðurstöðu aldursgreiningar, skal einstaklingur eiga þess kost að véfengja niðurstöðuna fyrir dómstólum eða fá niðurstöðuna endurskoðaða sem hluta af ákvörðun um alþjóðlega vernd.<sup>224</sup> Dæmi eru hér á landi um hið síðarnefnda, en ekki hefur enn verið látið reyna á niðurstöðu kæruneftar um frávísun, fyrir dómstólum hér á landi.<sup>225</sup> Í fyrrnefndum lokatilmælum Barnaréttarneftar Sameinuðu þjóðanna til íslenska ríkisins frá árinu 2022, lýsti nefndin yfir áhyggjum sínum af því að börnum, sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi og undirgangast aldursgreiningu, stæði ekki til boða að láta reyna á niðurstöðu aldursgreiningar.<sup>226</sup> UNICEF hefur einnig bent á í sinni skýrslu frá árinu 2018, að á Íslandi hafi komið upp tilvik þar sem Útlendingastofnun og kæruneft útlendingamála hafi túlkað niðurstöður aldursgreiningar með ólíkum hætti, sem ýti enn frekar undir þau rök að sett verði á fót sérstakt kærufarli sem snýr eingöngu að aldursgreiningum.<sup>227</sup>

---

<sup>223</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Rauða kross Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/637; Alpt. 2019-2020, A-deild, 115. mál, umsögn Rauða kross Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/187.

<sup>224</sup> European Asylum Support Office (n. 170) 37.

<sup>225</sup> Guðrúnur Lára Þrastardóttir (n. 152).

<sup>226</sup> UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6 sjá n.t.t. bls. 12 í kaflanum „Asylum-seeking, refugee and migrant children“.

<sup>227</sup> United Nations Children’s Fund (UNICEF), „Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children“ (n. 151) 42.

### 7.4.3.8 Samantekt

SAMANTEKT Á RÉTTINDUM BARNA VIÐ ALDURSGREININGU
<b>Hagsmunir barns skulu hafðir að leiðarljósi</b> - Einstaklingur telst barn þar til annað telst sannað - Barn skal njóta vafans af niðurstöðu aldursgreiningar
<b>Bera skal virðingu fyrir barninu og gæta meðalhófs við aldursgreiningu</b> - Aldursgreining skal ekki vera meira íþyngjandi en þörf er á
<b>Barn á meðfæddan rétt til þroska</b> - 6. gr. barnasáttmálans
<b>Einstaklingur getur neitað að undirgangast aldursgreiningu</b> - Barni skal gefinn kostur á að veita upplýst samþykki vegna líkamsrannsóknar
<b>Fulltrúi barnaverndarnefndar skal vera viðstaddur aldursgreiningu barns</b> - Tryggja að barnið sé vel áttað og viti hver réttindi sín eru - Grípa inn í aldursgreininguna
<b>Barni skal skipaður talsmaður og túlkur</b> - Barn skal fá að láta í ljós skoðanir sínar og að þær séu teknar til greina
<b>Barn skal upplýst um réttindi sín og meðferð málsins</b> - Leiðbeiningaskylda stjórnvalda
<b>Barn skal eiga þess kost að mótmæla ákvörðun aldursgreiningar</b> - Hvers konar brot gegn réttindum sínum við aldursgreiningu - Fá niðurstöður aldursgreiningar endurskoðaðar

Tafla 2: Samantekt á réttindum barna við aldursgreiningu

### 7.4.4 Mat alþjóðlegra eftirlitsaðila á líkamsrannsóknum við aldursgreiningu

Evrópuráðið, Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, Barnahjálpi Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) og EASO hafa verið nokkuð samstíga í tillögum sínum um það hvernig haga beri aldursgreiningum umsækjanda um alþjóðlega vernd. Framkvæmd aldursgreininga á heimsvísu er þó talin vera ansi sundurleit og ekki í samræmi við tilmæli alþjóðlegra eftirlitsaðila.<sup>228</sup> Í síðari köflum verður nánar greint frá framkvæmd aldursgreininga á Íslandi. Þykir því tilefni til að varpa fram helstu sjónarmiðum og ábendingum sem fram hafa komið í skýrslum, leiðbeiningum og tilmælum alþjóðlegra eftirlitsaðila, og þær athugasemdir sem þar hafa verið settar fram um þann hluta aldursgreininga sem snýr að líkamsrannsóknum.<sup>229</sup>

<sup>228</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 6.

<sup>229</sup> Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn UNICEF á Íslandi við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/667.

#### 7.4.4.1 Evrópuráðið

Evrópuráðið er milliríkjastofnun sem samanstendur af 46 Evrópuríkjum. Verkefni Evrópuráðsins felst í að sameina aðildarríkin, tryggja vernd mannréttinda, styrkja lýðræðislega stjórnarhætti, efla mannleg gildi og almenn lífsgæði Evrópubúa, sem telja um 700 milljónir manna.<sup>230</sup> Árið 2017 gaf Evrópuráðið út skýrslu um aldursgreiningar, þar sem fram kemur að aldursgreining skuli einungis fara fram, sé það talið vera í samræmi við bestu hagsmuni barnsins.<sup>231</sup> Evrópuráðið leggur til að við aldursgreiningu skuli styðjast við heildstætt mat. Svo unnt sé að framkvæma hið heildstæða mat, þurfa að koma að því sérfræðingar á hinum ýmsu sviðum, en sérfræðingar í þroska barna hafa þar leiðandi hlutverki að gegna.<sup>232</sup> Líkamleg og læknisfræðileg rannsókn skal þó vera lokaúrræði við aldursgreiningu, en í skýrslunni segir orðrétt:

Physical and medical examinations should be measures of *last resort*. Other holistic methods *should be preferred* such as gathering and using documentary evidence and conducting an age assessment interview with the person concerned.<sup>233</sup> [Leturbreyting höfundar]

Fram kemur í skýrslunni að viðtæk samstaða sé um að líkamlegar og læknisfræðilegar aldursgreiningar styðjist ekki við viðurkennd læknavísindi og ekki sé unnt að slá því föstu að slíkar greiningar leiði til áreiðanlegrar niðurstöðu. Evrópuráðið vill þó meina að líkamsrannsókn við aldursgreiningu geti talist forsvaranleg aðferð í þeim tilvikum þegar talið er að það sé barni fyrir bestu að aldur þess sé metinn, ef til staðar er verulegur vafi á aldri viðkomandi og, líkt og fyrr segir, búið er að fullreyna aðrar aðferðir til greiningar á aldri.<sup>234</sup> Líkamsrannsókn skal þó aldrei fela í sér nekt af einhverju tagi, svo sem skoðun kynfæra eða brjóstaproska, en í skýrslunni segir: „Physical examinations *must not* involve nudity or examinations of genital and breast development.“<sup>235</sup> Þá hafi verið sýnt fram á að slíkar aðferðir leiði til ónákvæmrar niðurstöðu og geti haft skaðleg áhrif á líkamlegan- og sálrænan þroska þess einstaklings sem undir hana gengst.<sup>236</sup> Í ákvörðun Evrópuþingsins nr. 2295 frá 27. júní

---

<sup>230</sup> Council of Europe, „Evrópa og stofnanir hennar: Svipuð nöfn - sérðu muninn?“ (Council of Europe 2022) 2, 4 <file:///Users/dagbjortdogg/Downloads/095122ISL\_Europe\_et\_ses\_institutions\_WEB.pdf> skoðað 10. desember 2022; Þorvaldur Garðar Kristjánsson, „Ísland er órjúfanlegur hluti Evrópu“ *Morgunblaðið* (14. júní 1980) 34 <<https://timarit.is/page/1527924#page/n33/mode/2up>> skoðað 10. desember 2022.

<sup>231</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 5.

<sup>232</sup> sama heimild 25.

<sup>233</sup> sama heimild 5–6.

<sup>234</sup> sama heimild 27.

<sup>235</sup> sama heimild 22–23.

<sup>236</sup> sama heimild 6–7, 23.

2019, ítrekar þingið fyrri afstöðu sína þess efnis að fordæma íþyngjandi aðferðir við aldursgreiningar. Í ákvörðuninni segir orðrétt:

The Assembly reiterates its position *condemning* violent practices such as [...] using *invasive methods* in age assessment procedures, which may have devastating effects on the child's physical, emotional and psychological development.<sup>237</sup> [Leturbreyting höfundar]

Samkvæmt Evrópuráðinu eru framkvæmdar aldursgreiningar á tönnum með notkun röntgenmyndatöku í öllum tilfellum á Íslandi, en í skýrslunni segir orðrétt: „The age assessment is initiated by a dental X-ray examination, which is conducted *in all cases*.“<sup>238</sup> Þessari fullyrðingu vísa réttartannlæknar hérlandis á bug, líkt og mörgu öðru í skýrslu ráðsins, þar sem aldursákvörðunin byggist ekki eingöngu á röntgenmyndatöku, heldur einnig á skoðun í munn og greiningu á beinaldri út frá handaröntgenmyndum. Auk þess vilja réttartannlæknarnir meina að fram fari mat á aðstæðum og frásögn af ævi einstaklings sem undirgengst líkamsrannsóknina, enda sé það forsenda fyrir því að hægt sé að taka mál viðkomandi til skoðunar.<sup>239</sup> Evrópuráðið er pólitísk stofnun og skipa utanríkisráðherrar aðildarríkjanna ráðherranefndina, auk þess sem þingið samanstendur af kjörnum fulltrúum frá 46 þjóðþingum.<sup>240</sup> Eru umræddar stofnanir Evrópuráðsins því ekki skipaðar sérfræðingum í aldursgreiningum, og verður því að telja að mikilvægt sé að slíkt samráð eigi sér stað við gerð skýrslna líkt og þeirri sem hér um ræðir. Vegna þess misræmis sem gætir í skýrslu Evrópuráðsins og frásögnum réttartannlækna, virðist sem skort hafi samráð við gerð skýrslunnar.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> Álit 2295 Stop violence against, and exploitation of, migrant children [2019] Evrópuþingið.

<sup>238</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration“ (n. 183) 26.

<sup>239</sup> Svend Richter (n. 167).

<sup>240</sup> Council of Europe, „Evrópa og stofnanir hennar: Svipuð nöfn - sérðu muninn?“ (n. 230) 2.

<sup>241</sup> Svend Richter (n. 167).

#### 7.4.4.2 Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna

Í almennum athugasemdum Barnaréttarnefndarinnar, dags. 16. nóvember 2017<sup>242</sup> og leiðbeiningum nefndarinnar frá árinu 2018, um flóttafólk í viðkvæmri stöðu, er að finna greinargóða lýsingu á því hvernig nefndin telur að haga beri aldursgreiningum. Samkvæmt nefndinni skal aldursgreining fela í sér heildstætt og þverfaglegt mat á líkamlegum og sálrænum þroska barna, framkvæmt af barnalæknum og öðrum sérfræðingum í þroska barna. Aldursgreiningin skal framkvæmd á skjótan og barnvænan máta, með fullri virðingu fyrir sæmd einstaklingsins. Nefndin leggur til að ríki forðist beitingu læknisfræðilegra aðferða við aldursgreiningu, byggðar m.a. á bein- og tannþroska, enda geti þær verið íþyngjandi, ónákvæmar og þá séu skekkjumörkin umtalsverð.<sup>243</sup> Í fyrrnefndu máli Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna nr. 11/2017 (*N.B.F gegn Spáni*) kristallast skoðun nefndarinnar en í málinu segir eftirfarandi: „States should refrain from using medical methods based on, inter alia, *bone and dental exam analysis*, which may be inaccurate, with wide margins of error, and can also be traumatic and lead to unnecessary legal processes.“ Í málinu var gerð líkamsrannsókn á vinstri hendi með röntgenmyndatöku við mat á aldri einstaklings, og kvað nefndin slíka rannsókn, eina og sér, ekki vera til þess fallna að geta ákvarðað aldur einstaklings, enda séu niðurstöður hennar ónákvæmar og skekkjumörkin töluverð. Kvað nefndin í sama máli að aldursgreining skyldi fara fram á vísindalegan, öruggan og hlutlausan hátt með barnvænni nálgun. Taka bæri tillit til sálræns þroska einstaklings, auk útlits viðkomandi. Í málinu segir orðrétt:

...in age assessments, an individual's *psychological maturity* should be taken into account in addition to his or her *physical appearance*, that age determination must be conducted in a *scientific, safe and impartial* manner that incorporates a child- and gender-sensitive approach... [Leturbreyting höfundar]

Í lokatilmælum Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna til íslenska ríkisins frá 23. júní 2022, lýsti nefndin yfir áhyggjum sínum yfir framkvæmd aldursgreininga. Lagði nefndin til að einungis skyldi fara fram mat á aldri umsækjanda, í þeim tilvikum þar sem verulegur vafi ríki um aldur viðkomandi, og þá aðeins ef talið er að hagsmunum barnsins sé best borgið með því

---

<sup>242</sup> UN „Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return“ (16. nóvember 2017) UN Doc CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

<sup>243</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) og Global Migration Group, „Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations“ (OHCHR 3. apríl 2018) 43

<<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>> skoðað 10. nóvember 2022.



að undirgangast aldursgreininguna. Framkvæmd aldursgreininga skuli þá fara fram með þverfaglegum aðferðum, þ.m.t. áður nefndu alhliða mati á sálrænum þroska barnsins.<sup>244</sup>

#### 7.4.4.3 Leiðbeiningar barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNICEF)

Í ársbyrjun 2013 gaf UNICEF út leiðbeiningar (e. *Technical Note*) um aldursgreiningar, þar sem fjallað er um helstu alþjóðlega sáttmála sem skírskota með beinum eða óbeinum hætti til aldursgreininga, stefnur sem settar hafa verið fram um málsmeðferðina í þeim efnum, auk tilmæla alþjóðlegra eftirlitsaðila um framkvæmd aldursgreininga. Í leiðbeiningunum eru sett fram viðmið sem UNICEF telur að hafa beri til hliðsjónar við mat á aldri einstaklings, og kveður eitt þeirra á um að aldursgreining skuli fela í sér heildstætt mat á aldri einstaklings.<sup>245</sup> UNICEF leggur þá samsvarandi skilning og Evrópuráðið í hugtakið „heildstætt mat“, með þeim hætti að taka skuli tillit til líkamlegra, sálrænna, þroskafræðilegra, umhverfislegra, sem og samfélags- og menningarlegra þátta. Í því samhengi áréttar UNICEF að sjónrænt mat á útliti einstaklings eitt og sér, feli t.a.m. ekki í sér heildstætt mat í skilningi framanritaðs, auk þess sem hið heildstæða mat skuli framkvæmt af þar til bærum sérfræðingum.<sup>246</sup> Í leiðbeiningunum tekur UNICEF saman ólíkar aðferðir við framkvæmd heildstæðs mats á aldri einstaklings, eins og viðtöl við hlutaðeigandi, líkamsrannsóknir af einhverju tagi og mat á sálrænum, tilfinningalegum, og vitsmunalegum þroska einstaklingsins, og að lokum mat á óhlutbundinni hugsun (e. *abstract thought development*). Líkamsrannsóknir skulu þó aðeins framkvæmdar í undantekningartilvikum, þegar aðrar aðferðir hafa ekki skilað árangri.<sup>247</sup> Það leiðir að öðru viðmiði UNICEF, sem undirstrikar mikilvægi þess að stuðst sé við minnst íþyngjandi aðferðina við matið og í samræmi við réttindi og reisn einstaklingsins. Þannig skuli forðast líkamsrannsókn sem feli í sér nekt af einhverju tagi, svo sem skoðun kynfæra eða mat á brjóstaproska.<sup>248</sup>

---

<sup>244</sup> UN „Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Iceland“ (23. júní 2022) UN Doc CRC/C/ISL/CO/5-6 12–13.

<sup>245</sup> Smith og Brownless (n. 185) 11–12.

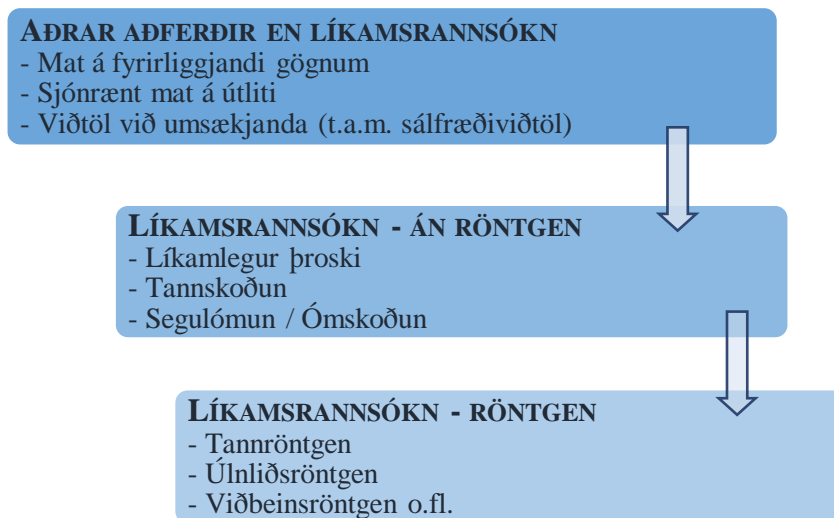
<sup>246</sup> sama heimild 16.

<sup>247</sup> sama heimild 18.

<sup>248</sup> sama heimild 15.

#### 7.4.4.4 Stofnun Evrópusambandsins um aðstoð við hælisleitendur (EASO)

Samkvæmt leiðbeiningum EASO frá árinu 2018, hefur enn ekki fundist sú aðferð við aldursgreiningu sem veitir nákvæma niðurstöðu. Því er verið að *meta* aldur einstaklings með aldursgreiningum, en ekki *ákvarða* nákvæman aldur.<sup>249</sup> Í leiðbeiningum EASO er fjallað um að aldursgreining skuli vera stigskipt, eftir því hversu mikilla inngripa hún krefst. Telur stofnunin í því sambandi rétt að notast við minna íþyngjandi aðferðir, áður en gripið er til líkamsrannsóknar, auk þess sem líkamsrannsókn sem ekki krefst röntgenmyndatöku, ætti að hafa forgang umfram þær sem þess krefjast. Þannig ætti ávallt að beita sem minnst íþyngjandi aðferðum við aldursgreiningu, hvort sem um er að ræða líkamsrannsókn eða annars konar rannsókn, og í því sambandi taka tillit til aðstæðna umsækjanda hverju sinni.<sup>250</sup> Ber því að varast beitingu aldursgreiningar sem telst verulega íþyngjandi, þrátt fyrir að líkur séu til þess að hún veiti nokkuð nákvæma niðurstöðu.<sup>251</sup> Velta má því upp hvort hagsmunum barnsins sé í raun betur borgið, í samræmi við 3. gr. barnasáttmálans, með því að gangast ekki undir aldursgreiningu sem telst íþyngjandi í garð viðkomandi, og fái, þar af leiðandi ekki úr því skorið hvort viðkomandi sé barn eða fullorðinn. Hugleiðing sem þessi býður upp á fjölpætta umræðu og ljóst að henni verður ekki svarað með afdráttarlausum hætti. Til nánari útskýringar hefur EASO lýst forgangsröðun aldursgreininga á eftirfarandi máta:<sup>252</sup>



Þrátt fyrir framangreinda stigskiptingu við aldursgreiningu, leggur stofnunin til að við greiningu á aldri skuli styðjast við heildstætt mat sem byggir á margvíslegum gögnum, sem

<sup>249</sup> European Asylum Support Office (n. 170) 34.

<sup>250</sup> sama heimild 31–32.

<sup>251</sup> sama heimild 36.

<sup>252</sup> sama heimild 33.

eykur áreiðanleika niðurstöðunnar. Framangreindar aðferðir eru þannig taldar gegna afar mikilvægu hlutverki þrátt fyrir að ekki þyki æskilegt að styðjast við þær einar og sér, en í leiðbeiningum EASO segir: „A holistic approach takes into consideration the whole of something or the total system, *instead of just its parts*.“<sup>253</sup>

#### 7.4.4.4.1 Aðrar aðferðir en líkamsrannsókn

Líkt og sjá má á yfirlitsmyndinni hér að framan, leggja alþjóðlegir eftirlitsaðilar áherslu á að aldur umsækjanda sé ákvarðaður á grundvelli fyrirliggjandi gagna á borð við vegabréf, ferðaskilríki fyrir flóttafólk, eða annars konar persónuskilríki, svo sem sjúkraskrár eða upplýsingar um bólusetningar viðkomandi. Sjónrænt mat á umsækjanda, sem framkvæmt er af þar til bærum sérfræðingum sem hafa reynslu af því að vinna með börnum, getur stutt við fyrirliggjandi gögn í einhverjum tilvikum. Að öðru leyti er ekki mælt með því að stuðst sé við sjónrænt mat eitt og sér við mat á aldri, enda getur það leitt til handahófskenndra, huglægra og ónákvæmra niðurstaðna. Viðtöl við umsækjanda hafa jafnframt verið talin heldur óáreiðanleg aðferð ein og sér, í ljósi töluverða skekkjumarka, vegna huglægrar afstöðu þess sem tekur viðtalið, auk þess sem aðferðin hefur ekki verið viðurkennd af vísindasamfélaginu. Um þetta atriði segir orðrétt í leiðbeiningum EASO: „[There is] wide margin of error in the concluding results *on its own* [and] therefore it should be *used in conjunction* with other methods. [Psychosocial assessment is] perceived as subjective and *non-scientifically valid* (results have not been tested through a validation study).“<sup>254</sup> Að framangreindu virtu, skal líkamsrannsókn því aldrei framkvæmd áður en framangreind atriði hafa verið tekin til skoðunar, en sú afstaða var jafnframt staðfest í eldri skýrslu stofnunarinnar frá árinu 2013 þar sem fram kom eftirfarandi: „Before resorting to medical examination, consideration should first be given to *documentary or other forms of evidence available*.“<sup>255</sup>

#### 7.4.4.4.2 Líkamsrannsóknir

EASO leggst harðlega gegn því að ríki styðjist við líkamsrannsókn sem felur í sér nekt af einhverju tagi eða athugun kynþroska. Líkamsrannsókn af þessu tagi er talin vega að friðhelgi einkalífs einstaklingsins auk þess að vera afar ónákvæm.<sup>256</sup> Aldursgreining getur falið í sér

---

<sup>253</sup> sama heimild 38.

<sup>254</sup> European Asylum Support Office (n. 210) 45–47.

<sup>255</sup> European Asylum Support Office, „EASO Age assessment practice in Europe“ (EASO desember 2013) 6 <<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe1.pdf>> skoðað 14. nóvember 2022.

<sup>256</sup> European Asylum Support Office (n. 170) 34, 55–56.

sjónrænt mat á tönnum umsækjanda, þar sem ekki er notast við geislun, en gallinn við þá aðferð er m.a. að niðurstaðan tekur aðeins mið af því hvort tennur hlutaðeigandi umsækjanda, samræmist tilteknu meðaltali eða ekki. Líkamsrannsóknir á tönnum og beinum (t.a.m. úlnliði, hné, viðbeini og mjaðmabeini), hvort sem notast er við röntgenmyndatöku, segulómun eða ómskoðun, hafa hins vegar verið metnar sem vísindalega gildar aðferðir.<sup>257</sup> Ókostirnir við slíkar líkamsrannsóknir eru þó þeir, að þær geta verið íþyngjandi í garð þess sem undirgengst hana, erfitt getur verið fyrir aðra en sérfræðinga í læknavísindum að túlka niðurstöðurnar, auk þess sem ekki er litið til sálræns þroska viðkomandi við rannsóknina.<sup>258</sup>

## 7.4.5 Framkvæmd aldursgreininga á Íslandi

### 7.4.5.1 Núverandi framkvæmd

Í 1. mgr. 113. gr. útlendingalaga, sem áður nefndur 1. málsl. 3. mgr. 26. gr. sömu laga vísar til, kemur fram að:

Ef grunur leikur á að umsækjandi um alþjóðlega vernd eða umsækjandi um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar villi á sér heimildir við meðferð máls eða **segi rangt til um aldur** við meðferð máls, getur viðkomandi stjórnvald lagt fyrir útlending að hann gangist undir *líkamsrannsókn* til þess að ákvarða aldur hans. Niðurstaða úr slíkri líkamsrannsókn skal metin í samhengi við önnur atriði málsins og vafi metinn umsækjanda í hag. [Leturbreyting höfundar]

Samkvæmt athugasemdum með 113. gr. í frumvarpi til útlendingalaga, á framkvæmd ákvæðisins einkum við um fylgdarlaus börn en veitir þó einnig möguleika á að kanna aldur umsækjanda í öðrum tilvikum. Þeir aðilar sem geta farið fram á umrædda aldursgreiningu eru stjórnvöld sem koma að málum, umsækjandi sjálfur og talsmaður hans, sbr. 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. útlendingalaga. Í fyrri málslið 1. mgr. 40. gr. reglugerðar um útlendinga er kveðið á um 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. Leiki hins vegar grunur á að umsækjandi segi rangt til um aldur, *skal* framkvæma líkamsrannsókn til aldursgreiningar, sbr. síðari málsliður sama ákvæðis, sem er í samræmi við 1. mgr. 113. gr. útlendingalaga. Samkvæmt orðalagi 40. gr. má ætla að fyrri málsliðurinn nái því yfir öll önnur tilvik, en þegar grunur leikur á um að umsækjandi segi rangt til um aldur sinn. Í athugasemdum með 26. gr. í frumvarpi til útlendingalaga er því biðlað til stjórnvalda að reyna skera úr um aldur viðkomandi með öðrum tiltækum leiðum en líkamsrannsókn, samkvæmt 113. gr., svo

<sup>257</sup> sama heimild 52–55, 58.

<sup>258</sup> sama heimild 38.

sem á grundvelli fyrirbyggjandi gagna eða samtals við viðkomandi umsækjanda.<sup>259</sup> Löggjafinn hefur samkvæmt framansögðu ákveðið að stjórnvöld á sviði útlendingamála skuli beita tilteknum rannsóknaraðferðum þegar upplýsa þarf um aldur umsækjanda um alþjóðlega vernd. Mat á aldri skuli þá vera heildstætt og byggt, eftir atvikum, á fleiri gögnum en líkamsrannsókn. Þetta samrýmist þá því sem alþjóðlegir eftirlitsaðilar hafa lagt til grundvallar, þ.e.a.s. að aðeins skuli framkvæma líkamsrannsókn, hafi önnur úrræði ekki skilað árangri við mat á aldri viðkomandi. Það er svo á hinn bóginn athugunarefni hvort að þessu sé fylgt eftir í framkvæmd.

Hvergi er að finna viðurkennda staðla eða önnur formleg fyrirmæli um aðferðir við réttarfarslegar aldursgreiningar. Það er því í höndum einstakra ríkja að ákvarða hvaða aðferðum skuli beitt og í samræmi við lagaumhverfi hvers ríkis fyrir sig.<sup>260</sup> Ekki hefur enn verið fundin sú aðferð við aldursgreiningu sem getur áætlað nákvæman aldur einstaklings og eru því ávallt til staðar einhver skekkjumörk sem skulu metin umsækjanda í hag.<sup>261</sup> Framkvæmd aldursgreininga umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi byggir á fyrirbyggjandi gögnum, mati á aðstæðum einstaklings og frásögn hans af ævi sinni, auk samþættingu tann- og beinþroska.<sup>262</sup> Einu réttarlæknisfræðilegu aðferðirnar sem eru nýttar hér á landi eru mat á tönnum og beinum.<sup>263</sup> Besti tiltæki mælikvarðinn til að meta aldursbilið 18-20 ára er talinn vera mat á endajöxlum sem enn eru að myndast seint á tvítugsaldrinum, en sýnt hefur verið fram á að aukin nákvæmni í aldursgreiningu fái ef beinþroski er skoðaður samhliða tannþroska.<sup>264</sup> Flest lönd í Evrópu, sem áætla beinþroska samhliða tannþroska notast við handarröntgen, líkt og gert er hér á landi.<sup>265</sup> Framkvæmdin á Íslandi hefur frá lok fyrsta ársfjórðungar 2020<sup>266</sup>, verið með þeim hætti að Útlendingastofnun ráðfærir sig, á grundvelli verksamnings, við réttartannlækna hér á landi, sem í dag eru fjórir talsins, um það hvar umsækjandi getur undirgengist röntgenmyndatöku á tönnum og beinum í höndum og úlnlið.<sup>267</sup> Á það skal bent að tannlæknar eru til þess bærir að meta aldur út frá handarröntgen, enda er það hluti af námi þeirra.<sup>268</sup> Hlutaðeigandi tannlæknastofa tekur þá umræddar röntgenmyndir

---

<sup>259</sup> Alþt. 2015-2016, A-deild, þskj. 1180 - 728. mál.

<sup>260</sup> Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 160) 25.

<sup>261</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 15.

<sup>262</sup> Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 195); Svend Richter (n. 167); Alþt. 2018-2019, A-deild, þskj. 954 - 332. mál, svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Loga Einarssyni um aldursgreiningar ungra umsækjenda um alþjóðlega vernd.

<sup>263</sup> Svend Richter (n. 167).

<sup>264</sup> Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 160) 25.

<sup>265</sup> Svend Richter (n. 167).

<sup>266</sup> Verksamningur Útlendingastofnunar við Háskóla Íslands, sem úthýsti þá aldursgreiningum á tönnum, rann út 25. mars 2020.

<sup>267</sup> Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 195).

<sup>268</sup> Svend Richter (n. 167).

og sendir þær í framhaldinu dulkóðaðar til réttartannlækna, sem framkvæma svo aldursgreininguna út frá fyrirliggjandi myndum, auk upplýsinga frá Útlendingastofnun, svo sem um hvaðan viðkomandi kom, með hvaða hætti og hvaða aldur hann gaf upp við komuna til landsins.<sup>269</sup> Réttartannlæknarnir hafa svo hálfan mánuð til að skila skýrslu til Útlendingastofnunar. Til að gæta fyllstu hlutlægni og mannúðar við aldursgreininguna, koma að henni tveir réttartannlæknar, sem setja fram niðurstöður í tvennu lagi.<sup>270</sup> Þeim sem framkvæma aldursgreiningar ber að vera vakandi fyrir hverskonar hlutdrægni í niðurstöðum sínum, þar sem viðkomandi greiningaraðili hefur ef til vill fyrir fram mótaðar skoðanir á því hvernig barn lítur út, í samræmi við eigin reynslu af viðkomandi samfélagi og menningu.<sup>271</sup> Þeir bera svo saman niðurstöðurnar sínar og gildir sú niðurstaða sem er umsækjanda í hag, í samræmi við 1. mgr. 113. gr. útlendingalaga.<sup>272</sup> Tannlæknarnir fjórir skiptast á að vinna með hvorum öðrum, og er þannig gætt að því að ekki séu ávallt sömu tveir tannlæknarnir sem vinna saman.<sup>273</sup> Framkvæmd sem þessi uppfyllir þá þann áskilnað sem settur er fram í 1. másl. 2. mgr. 40. gr. reglugerðar um útlendinga um að líkamsrannsókn skuli framkvæmd af þar til bærum sérfræðingum.<sup>274</sup> Réttartannlæknar hafa þó bent á vankanta á tétu fyrirkomulagi, þar sem engin stofnun ber ábyrgð á þeim réttartannlæknum sem framkvæma aldursgreininguna, eftir að aldursgreiningar hættu að fara fram á vegum Háskóla Íslands.<sup>275</sup>

#### 7.4.5.2 Eldri framkvæmd

Aldursgreiningar hafa verið stundaðar á Íslandi um áraraðir, en fyrst voru þær framkvæmdar fyrir lögreglu að ósk embættis ríkislögreglustjóra.<sup>276</sup> Svend Richter sem er helsti sérfræðingur hér á landi í réttartannlæknisfræði, ásamt Sigríði Rósu Víðisdóttur, og með elstu starfandi réttartannlæknum á Norðurlöndum, telur framkvæmd aldursgreininga á tönnum á Íslandi eiga rætur sínar að rekja til ársins 1995. Svend man eftir að hafa framkvæmt aldursgreiningu á stúlku árið 1995, sem kvaðst vera 16 ára gömul er hún sótti um alþjóðlega vernd hér á landi, en Svend gat staðfest það með röntgenmynd af endajaxli.<sup>277</sup> Fyrir tilkomu núverandi fyrirkomulags, hýsti Háskóli Íslands réttartannlækna sem framkvæmdu aldursgreiningar á tönnum á grundvelli

---

<sup>269</sup> Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 195); Svend Richter (n. 167).

<sup>270</sup> Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 195).

<sup>271</sup> Council of Europe, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (n. 162) 24.

<sup>272</sup> Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 195).

<sup>273</sup> Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 240).

<sup>274</sup> Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 160) 30.

<sup>275</sup> Svend Richter (n. 167).

<sup>276</sup> Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 160) 29.

<sup>277</sup> Svend Richter (n. 167).

verksamnings við Útlendingastofnun frá 2019 til 2020 og sá þá Tannlæknadeild Háskóla Íslands (THÍ) um greiningarnar, en vikið verður að ástæðum þess að sá samningur var ekki endurnýjaður í næsta kafla.<sup>278</sup>

#### 7.4.6 Skoðanaskipti

Framkvæmd aldursgreininga hér á landi hefur verið afar umdeild og skiptar skoðanir á því hvort þær séu siðferðislega réttlætanager eða nauðsynlegar og því verið velt upp hvort þær samræmist ákvæðum barnasáttmálans og Mannréttindasáttmála Evrópu. Rauði kross Íslands hefur verið áberandi í opinberri umræðu um þennan mikilvæga anga umsóknarferlis um alþjóðlega vernd en auk þess hefur fjöldi annarra stofnana og félagasamtaka haft sig í frammi um þennan málaflökk. Árið 2022 var lagt fram þingmannafrumvarp til breytinga á útlendingalögum með tillögu um að horfið verði frá núverandi framkvæmd aldursgreininga, en í stað hennar kæmi aldursgreining með heildstæðu mati sem viðkomandi stjórnvald gæti lagt fyrir umsækjanda að gangast undir.<sup>279</sup> Verður nú nánari grein gerð fyrir afstöðu ýmissa aðila til tillögunnar sem birtust í umsögnum þeirra til Alþingis við þinglega meðferð frumvarpsins.

##### 7.4.6.1 Talsmenn réttarlæknisfræðilegrar aldursgreiningar

###### 7.4.6.1.1 *Réttartannlæknar*

Í umsögn starfandi réttartannlækna við áður nefnt frumvarp kemur fram að sú breytingartillaga sem felst í því að styðja við mat sálfræðinga eða félagsráðgjafa við mat á aldri einstaklings, geti íþyngt umsækjanda um alþjóðlega vernd enn frekar, enda tæki greiningarferlið óhjákvæmilega lengri tíma. Þá væru öll Evrópuríki nema Bretland og Slóvenía að beita líkamlegri aldursgreiningu, og kváðu réttartannlæknarnir að gera yrði ráð fyrir því að þau lönd litu ekki svo á að líkamleg aldursgreining væri neyðarúrræði, líkt og sagði í frumvarpinu. Sú breytingartillaga, að líkamsrannsókn færi fram í viðurvist sérfræðinga á sviði sálfræði barna og unglunga eða í félagsráðgjöf var þá talin óraunhæf að mati réttartannlæknanna. Töldu þeir frumvarpið auðvelda fullorðnum að smeygja sér í raðir barna, til að njóta réttarverndar sem börnum eiga að vera tryggð, en ekki til þess fallið að bæta rétt barna.<sup>280</sup>

<sup>278</sup> Svend Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 178); Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 160) 29.

<sup>279</sup> Alþt. 2021-2022, A-deild, þskj. 602 - 421. mál.

<sup>280</sup> Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn réttartannlækna við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/573.

#### 7.4.6.1.2 *Embætti landlæknis*

Embætti landlæknis hefur haldið því fram að réttarlæknisfræðilegar aldursgreiningar barna og ungmenna, byggist á alþjóðlegum og vísindalega viðurkenndum aðferðum.<sup>281</sup> Aldursgreiningar á tönnum séu í samræmi við siðareglur lækna, enda hafi þeir sérfræðingar sem sinni aldursgreiningum á tönnum hér á landi, unnið samkvæmt faglegum kröfum og af virðingu við viðkomandi einstakling.<sup>282</sup> Í umsögn Embætti landlæknis við frumvarpið var bent á að aldursgreining tanna væri talin nákvæmust af aðferðum líkamsrannsóknar, enda viðurkennd aðferð sem byggir á gagnreyndum vísindum. Slík greining væri þó ekki óskeikul frekar en aðrar rannsóknir á sviði læknisfræði. Taldi embættið þó mikilvægt að niðurstöður líkamsrannsóknar yrðu metnar í samhengi við önnur gögn hvers máls, en ekki lagðar til grundvallar einar og sér við mat á aldri.<sup>283</sup>

#### 7.4.6.1.3 *Útlendingastofnun*

Í umsögn Útlendingastofnunar við frumvarpið kvað stofnunin aldursgreiningar nú þegar fara fram með heildstæðu mati. Taldi stofnunin fjölgun þeirra aðila sem hafa aðkomu að máli hverju sinni umhugsunarefni, í ljósi afar erfiðrar stöðu umsækjanda, auk þess sem lögð hafi verið áhersla á að ákvörðun um aldur liggi fyrir sem allra fyrst. Aðkoma fleiri aðila við málsmeðferðina, eins og lagt væri til í frumvarpinu, væri því aðeins til þess fallin að lengja hana.<sup>284</sup>

#### 7.4.6.1.4 *Rauði kross Íslands*

Rauði kross Íslands hefur um alllangt skeið gagnrýnt aldursgreiningar og lagt fram tillögur að úrbótum, m.a. með vísan til alþjóðlegra skýrsla um aldursgreiningar á fylgdarlausum börnum. Hefur gagnrýnin einkum og sér í lagi beinst að skorti Útlendingastofnunar á heildstæðu mati á aðstæðum einstaklings, líkt og áður nefnd 40. gr. reglugerðar um útlendinga áskilur, auk þess sem Rauði krossinn hefur ítrekað fjallað um að röntgenrannsóknir á tönnum gefi ónákvæma niðurstöðu. Í umsögn Rauða krossins við frumvarpið benti stofnunin á nauðsyn þess að sérfræðingar í andlegum og líkamlegum þroska barna kæmu að greiningu á aldri. Kvað Rauði

---

<sup>281</sup> Alpt. 2018-2019, A-deild, þskj. 800 - 334. mál, svar heilbrigðisráðherra við fyrirspurn frá Loga Einarssyni um aldursgreiningar og siðareglur lækna.

<sup>282</sup> sama heimild; Birna Stefánsdóttir, „Landlæknir telur aldursgreiningar á tönnum samræmast siðareglum lækna“ (*Kjarninn*, 10. janúar 2019) <<https://kjarninn.is/frettir/2019-01-10-landlaeknir-telur-aldursgreiningar-tonnum-samraemast-sidareglum-laekna/>> skoðað 14. október 2022.

<sup>283</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Embættis landlæknis við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/682; Alpt. 2019-2020, A-deild, 115. mál, umsögn Embættis landlæknis við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/185.

<sup>284</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Útlendingastofnunar við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/680.



krossinn mikla hættu á röngum greiningum þegar um væri að ræða börn 16 ára og eldri og því mætti ekki leggja of mikla áherslu á niðurstöður slíkra aldursgreininga. Féllst Rauði krossinn þó á að ef barn er talið nokkrum árum yngra en 18 ára, gætu aldursgreiningar á tönnum í einhverjum tilvikum veitt vísbendingar um aldur viðkomandi.<sup>285</sup>

Rauði krossins hefur bent á að viðmiðunarrhópar sem lagðir eru til grundvallar rannsóknum sem stuðst er við séu vestræn börn.<sup>286</sup> Réttartannlæknar hafa bent á að munur á milli landa, kynþátta og kynstofna sé réttilega einhver, en hann sé afar lítill og rúmast innan staðalfrávikna og öryggismarka þeirra aðferða sem almennt eru notaðar til aldursgreininga á tönnum.<sup>287</sup> Í rannsóknum sem réttartannlæknar hafa bent á kemur fram eftirfarandi:

„As such, there is *no evidence for important differences* in DTMD [degree of third molar(s) development] between the countries.“<sup>288</sup>

„*No evidence* was detected for *important differences* in degree of third molar development between the 14 examined countries.“<sup>289</sup>

„...this *ethnic difference* at the group level is of *no consequence* when estimating age at the individual level.“<sup>290</sup>

#### 7.4.6.1.5 Háskóli Íslands

Í umsögn Háskóla Íslands var greint frá þeirri ákvörðun að endurnýja ekki verksamning við Útlendingastofnun um aldursgreiningar. Byggði hún á því að einu sérfræðingarnir sem komu að framkvæmdinni voru starfsfólk Tannlæknadeildarinnar, auk þess sem aldursgreiningar á tönnum voru ekki aðeins framkvæmdar í undantekningartilvikum, í samræmi við bókun Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna. Þá hafði Háskóli Íslands auk þess gert þann fyrirvara í samningi þeirra á milli að: „Útlendingastofnun sendi ekki verkbeiðni til Tannlæknadeildar nema enn sé til staðar vafi eftir að aðrar aðferðir aldursgreiningar hafi verið reyndar“, en við það hafi ekki verið staðið. Þá hafi Háskóli Íslands í tvígang bent dómismálaráðherra á að bókunin kynni að gefa tilefni til endurskoðunar útlendingalaga. Ekki var brugðist við

<sup>285</sup> Alþt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Rauða kross Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/637.

<sup>286</sup> Elín Margrét Böðvarsdóttir, „Lögræðingur gagnrýnir aldursgreiningarnar á umsækjendum um alþjóðlega vernd“ (*Vísir*, 14. janúar 2018) <<https://www.visir.is/g/2018281506d>> skoðað 17. nóvember 2022.

<sup>287</sup> Svend Richter (n. 167).

<sup>288</sup> PW Thevissen, S Fieuws og G Willems, „Human Third Molars Development: Comparison of 9 Country Specific Populations“ (2010) 201 (1) *Forensic science international* 102, 105.

<sup>289</sup> Patrick Thevissen o.fl., „Comparing 14 country-specific populations on third molars development: consequences for age predictions of individuals with different geographic and biological origin“ (2013) 31 (1) *The Journal of forensic odonto-stomatology* 87, 88.

<sup>290</sup> HM Liversidge og PH Marsden, „Estimating Age and the Likelihood of Having Attained 18 Years of Age Using Mandibular Third Molars“ (2010) 209 (8) *British dental journal* 1, 8.2

framangreindum athugasemdum og ákvað háskólaráð Háskóla Íslands þegar af þeirri ástæðu að endurnýja ekki verksamninginn við Útlendingastofnun.<sup>291</sup> Stúdentaráð Háskóla Íslands og Siðfræðistofnun Háskólans sammæltust jafnframt um það í sínum umsögnum að vitað væri að líkamsskoðanir væru íþyngjandi og með þeim væri vegið að virðingu þeirra sem undir þær gangast og þá sérstaklega barna. Vandséð væri hvernig upplýst, óþvingað samþykki barns í þessum aðstæðum gæti legið fyrir, þar sem hinn kosturinn væri sá að vera vísað úr landi.<sup>292</sup>

## 7.4.7 Aldursgreiningar annarra Norðurlanda

### 7.4.7.1 Almennt

Árið 2018 gaf UNICEF út samnorræna skýrslu um stöðu barna í leit að alþjóðlegri vernd sem byggir á viðtölum við sérfræðinga í þessum málaflokki, auk greininga á löggjöf allra Norðurlandanna á þessu sviði. Kemur þar fram að framkvæmd aldursgreininga sé mismunandi á milli Norðurlandanna, en löndin fimm ættu það þó sammerkt að einungis væri ráðist í aldursgreiningu ef rökstuddur grunur lægi fyrir um að umsækjandi segði rangt til um aldur sinn. Í öllum löndunum er viðkomandi upplýstur um ástæður matsins og leitað er eftir upplýstu samþykki frá viðkomandi, áður en aldursgreiningin fer fram.<sup>293</sup> Í eftirfarandi umfjöllun verður nánari grein gerð fyrir framkvæmd aldursgreininga á hinum Norðurlöndunum.

### 7.4.7.2 Noregur

Í skýrslu norsku réttindasamtakanna fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd (n. *Norsk organisasjon for asylsøkere*) frá árinu 2016, kemur fram að framkvæmd aldursgreininga í Noregi væri andstæð landslögum og ósamræmanleg leiðbeiningum alþjóðlegra eftirlitsaðila. Læknisskoðanir væru notaðar í auknu mæli við ákvörðun á aldri og of mikil áhersla væri lögð á niðurstöður slíkra skoðana, í stað heildstæðs mats.<sup>294</sup> Leggja ætti aukna áherslu á sálrænt mat, áður en líkamsrannsókn yrði framkvæmd, þar sem sálrænn þroski barns vægi þyngra en líkamlegur þroski.<sup>295</sup> Líkt og fram hefur komið hafa ekki verið settar alþjóðlegar leiðbeiningar um það hvernig sálrænu mati skuli háttað, en hins vegar er rétt að nefna að ýmis viðmið í þá

---

<sup>291</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Háskóla Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/626.

<sup>292</sup> Alpt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Siðfræðistofnunar við frumvarpið, erindi nr. Þ 150/175; Alpt. 2021-2022, A-deild, 421. mál, umsögn Stúdentaráðs Háskóla Íslands við frumvarpið, erindi nr. Þ 151/701.

<sup>293</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF), „Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children“ (n. 151) 39–41.

<sup>294</sup> Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), „Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere: Over eller under 18?“ (NOAS) 9 <<https://www.noas.no/wp-content/uploads/2016/03/Over-eller-under-18-Aldersvurderinger-av-enslige-mindreårige-asylsøkere.pdf>> skoðað 19. janúar 2023.

<sup>295</sup> sama heimild 11, 102.

átt hafa þróast í breskri og austurrískri framkvæmd.<sup>296</sup> Samkvæmt skýrslu Evrópuráðsins frá árinu 2017, byggir aldursgreining í Noregi á fyrirliggjandi gögnum sem umsækjandi sjálfur leggur fram í umsókn sinni um alþjóðlega vernd. Upplýsingarnar geta verið af ýmsum toga, svo sem yfirlýsing umsækjanda sjálfs um aldur sinn, hvers kyns skilríki eða upplýsingar frá upprunalandi, upplýsingar frá öðrum aðilum en umsækjanda, t.a.m. frá forsjáradila eða lögfræðingi. Leiði slík rannsókn ekki í ljós aldur viðkomandi er umsækjanda vísað í líkamsrannsókn.<sup>297</sup> Frá árinu 2018 hefur einungis verið stuðst við aldursgreiningu á tönnum í Noregi.<sup>298</sup> Útlendingastofnun í Noregi hefur því reynt að semja við fyrirtæki sem vill taka að sér að framkvæma röntgenmyndir af höndum, en það hefur gengið erfiðlega.<sup>299</sup> Einnig hefur forseti norska tannlæknafélagsins sagt að ekki sé æskilegt að aldursgreining sé aðeins byggð á tönnum.<sup>300</sup>

#### 7.4.7.3 Danmörk

Samkvæmt skýrslu UNICEF er heimilt að beita hvers kyns læknisfræðilegu mati við aldursgreiningar í Danmörku, að undanskildu sálfræðimati, og hefur ekki tíðkast þar í landi að láta reyna á aðrar aðferðir, áður en ráðist er í líkamsrannsókn. Læknisfræðilega matið byggir t.a.m. á klínískri skoðun og röntgenmyndum af úlnliðsbeini, viðbeini, tönnum, og klínískri skoðun á líkams- og kynþroska.<sup>301</sup> Neiti einstaklingur að undirgangast aldursgreiningu í Danmörku, er viðkomandi sjálfkrafa ákvarðaður lögráða, nema viðkomandi færi fram góð og gild rök fyrir neituninni.<sup>302</sup> Danmörk er eina Norðurlandið þar sem hægt er að kæra niðurstöður aldursgreiningar einnar og sér, en í hinum löndunum er hægt að véfengja niðurstöðu aldursgreiningar, samhliða ákvörðun um alþjóðlega vernd.<sup>303</sup>

---

<sup>296</sup> sama heimild 104–122, finna má þar ítarlega umfjöllun um sálrænt mat.

<sup>297</sup> Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (n. 183) 26.

<sup>298</sup> Gunnhildur Árnadóttir, hjúkrunarfræðingur í Noregi, viðtal við höfund (Reykjavík 19. janúar 2023).

<sup>299</sup> Eline Johnsen Helledal og Silje Rognsvåg, „Staten har jaktet på slike bilder i fire år – men ingen vil ta dem“ (*NRK*, 10. janúar 2023) <<https://www.nrk.no/vestland/unilabs-og-vidia-vil-ikke-ta-rontgen-av-asylosokere-til-aldersundersokelse-1.16176655>> skoðað 9. mars 2023.

<sup>300</sup> Eline Johnsen Helledal og Silje Rognsvåg, „Trenger to røntgenbilder, tar bare ett: – Bekymringsfullt“ (*NRK*, 27. desember 2022) <<https://www.nrk.no/vestland/utlendingsdirektoratet-gjor-aldersundersokelse-uten-viktig-bilde-1.16209151>> skoðað 9. mars 2023.

<sup>301</sup> United Nations Children’s Fund (UNICEF), „Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children“ (n. 151) 40–41.

<sup>302</sup> sama heimild 40.

<sup>303</sup> sama heimild 42.

#### 7.4.7.4 Svíþjóð

Svíar reyna eftir fremsta megni að afla gagna og komast að aldri viðkomandi án þess að framkvæma læknisfræðilega aldursgreiningu. Takist það hins vegar ekki er heimilt að framkvæma röntgenmyndir af tönnum og hnjám sem lið í aldursgreiningu. Útbúið hefur verið myndskleið af Réttarmeinastofnun Svíþjóðar (s. *Rättsmedicinalverket*) þar sem umsækjendur um alþjóðlega vernd í Svíþjóð geta séð hvernig aldursgreiningin fer þar fram og er það aðgengilegt á nokkrum tungumálum.<sup>304</sup> Neiti einstaklingur að undirgangast aldursgreiningu í Svíþjóð, er viðkomandi sjálfkrafa ákvarðaður lögráða, nema viðkomandi færi fram góð og gild rök fyrir neituninni, líkt og í Danmörku.<sup>305</sup>

#### 7.4.7.5 Finnland

Í Finnlandi er leitast við að ákvarða aldur á grundvelli fyrirliggjandi gagna eða viðtals við viðkomandi einstakling. Sé til staðar rökstuddur grunur um að viðkomandi greini ekki frá raunverulegum aldri sínum, er heimilt að framkvæma læknisfræðilegt mat með því að framkvæma klíniska skoðun og taka röntgenmyndir af úlnliðsbeini og tönnum.<sup>306</sup> Neiti einstaklingur að undirgangast aldursgreiningu í Finnlandi, er viðkomandi sjálfkrafa ákvarðaður lögráða, nema viðkomandi færi fram góð og gild rök fyrir neituninni, líkt og í Danmörku og Svíþjóð.<sup>307</sup>

### 7.4.8 Samantekt

Ljóst er að framkvæmd aldursgreininga er mikið hitamál og afar skiptar skoðanir eru á því hvernig henni skuli háttað. Einhverjir hafa verið þeirrar skoðunar að hverfa skuli alfarið frá líkamsrannsóknnum til ákvörðunar á aldri, á meðan aðrir telja æskilegt að líkamsrannsókn sé notuð í takmörkuðum tilvikum, þegar öðrum aðferðum er ekki til að dreifa eða samhliða beitingu annarra aðferða. Réttartannlæknar hér á landi sjá ekkert því til fyrirstöðu að ráðist sé beint í aldursgreiningu með því að skoða tann- og beinþroska, í ljósi þess að það er talin vera nákvæmasta aðferðin við líkamsrannsókn. Draga verður þá ályktun, af því sem fram hefur

---

<sup>304</sup> „Assessment of Your Age“ (*Informationsverige*, 1. mars 2023) <<https://www.informationsverige.se/en/jag-har-kommit-utan-mina-foraldrar/att-soka-asyl-i-sverige/att-ansoka-om-asyl/bedomning-av-hur-gammal-du-ar/>> skoðað 13. mars 2023.

<sup>305</sup> United Nations Children’s Fund (UNICEF), „Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children“ (n. 151) 40.

<sup>306</sup> Finnish Immigration Service, „Age Assessment, or Establishment of Age of a Person Younger than 18 (Age Test)“ (*Finnish Immigration Service*) <<https://migri.fi/en/age-assessment-or-establishment-of-age-of-a-person-younger-than-18>> skoðað 14. mars 2023.

<sup>307</sup> United Nations Children’s Fund (UNICEF), „Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children“ (n. 151) 40.

komið, að framkvæmd aldursgreininga hérlendis og þær aðferðir sem þær byggja á, eru ekki í samræmi við áskilnað reglugerðar um útlendinga um að fram skuli fara *heildstætt mat* á aðstæðum einstaklings við ákvörðun á aldri, með hliðsjón af leiðbeiningum alþjóðastofnana um hvað felst í slíku mati. Eins og fram hefur komið mælast alþjóðlegir eftirlitsaðilar til þess að ríki noti líkamsrannsóknir í sem minnstum mæli, án þess þó að þvertaka fyrir notkun þeirra, en svo virðist sem Norðurlöndin fylgi þeim tilmælum ekki eftir. Af framkvæmd Norðurlandanna má sjá að öll löndin styðjast við læknisfræðilegar aðferðir við mat á aldri, þegar vafi leikur á aldri einstaklings. Tíðkast að nota þroska tanna til aldursgreininga ásamt beinþroska eða kynþroska þó svo að Norðurlöndin líti til mismunandi atriða við það mat.<sup>308</sup> Skortur á rannsóknum og leiðbeiningum um framkvæmd sálræns mats við ákvörðun á aldri verður að telja meginástæðu þess að Norðurlöndin leggja meiri áherslu á læknisfræðilegar aðferðir. Mat á sálrænum þroska veitir þó eðli málsins samkvæmt mun betri mynd af raunverulegum þörfum einstaklings en mat á líkamlegum þroska, þar sem lítið er til þess hvað sé viðkomandi einstaklingi fyrir bestu, burtséð frá aldri. Virðast Norðurlöndin ekki treysta sér til að ráðast í framkvæmd sálræns mats fyrr en skýr fyrirmæli liggi fyrir um það hvernig haga beri slíku mati. Af öllu framansögðu verður ekki ályktað að líkamsrannsóknir við mat á aldri einstaklings feli í sér brot á ákvæðum barnasáttmálans þegar þær reynast *nauðsynlegur þáttur* í hinu heildstæða mati til ákvörðunar aldurs.

---

<sup>308</sup> Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir (n. 160) 22.

## 8 Lokaorð

Ritgerð þessari var einkum ætlað að varpa ljósi á réttarstöðu fylgdarlausra barna í leit að alþjóðlegri vernd á Íslandi, í þeim tilgangi að svara þeirri spurningu hvort íslensk stjórnvöld uppfylli þjóðréttarlegar skuldbindingar sínar samkvæmt barnasáttmálanum, n.t.t. veiti fylgdarlausum börnum viðeigandi vernd og mannúðlega aðstoð. Þannig var sér í lagi stefnt að því að draga saman helstu grundvallarákvæði sáttmálans, sem eru oftar en ekki höfð til hliðsjónar við túlkun og beitingu annarra ákvæða sáttmálans, og gera sérstök skil á þeim ákvæðum sem þar koma fram og varða sérstaklega réttindi fylgdarlausra barna. Í því ljósi var gerð tilraun til þess að setja fram heildstæða mynd af því hvaða réttinda fylgdarlaus börn njóta hér á landi og rekja eins og unnt var, högun á því umsóknarferli sem fylgdarlaus börn ganga í gegnum er þau sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi. Unnt er að draga saman niðurstöður þeirrar athugunar með eftirfarandi hætti:

### A) Réttindi

#### 1. Hagsmunagæsla

Barna- og fjölskyldustofa tryggir fylgdarlausum börnum hagsmunagæslu í samræmi við 1. mgr. 20. gr. barnasáttmálans, á meðan á málsmeðferð stendur. Með hagsmunagæslu eru reynt að koma því í kring að hagsmunir barnsins séu hafðir í fyrirrúmi í samræmi við 3. gr. barnasáttmálans, auk þess að tekið sé tillit til 12. gr. sáttmálans um tjáningarfrelsi.

#### 2. Fjölskyldusameining

Fylgdarlausum börnum er tryggður réttur til fjölskyldusameiningar í samræmi við 9., 10. og 11. gr. barnasáttmálans. Sýnt hefur verið fram á mikilvægi þess að börn séu ekki viðskila við ástvinu sína og er úrræðinu því ætlað að tryggja því sem barni er fyrir bestu, sbr. 3. gr. barnasáttmálans.

#### 3. Húsnæði

Barnaverndarþjónusta útvegar fylgdarlausum börnum húsnæði í samræmi við 2. og 3. mgr. 20. gr. barnasáttmálans. Því hefur hins vegar verið beint að íslenskum stjórnvöldum að gera megi betur í tengslum við móttökuúrræðin hér á landi og setja mætti meiri fjármuni í slík úrræði svo þau verði barnvænleg. Verður úr því lesið sem svo að 3. gr. barnasáttmálans hefur ekki verið uppfyllt af Íslands hálfu svo fullnægjandi teljist, en svo virðist sem verið sé að reyna að bæta úr þeim annmörkum.

#### 4. Framfærsla

Fylgdarlausum börnum stendur til boða framfærsla í samræmi við 26. og 27. gr. barnasáttmálans. Er ætlunin því að uppfylla skyldu samkvæmt 6. gr. barnasáttmálans til afkomu og reynt að bæta lífskjör- og gæði fylgdarlauss barns með því að hafa hagsmuni barnsins að leiðarljósi, sbr. 3. gr. sáttmálans.

#### 5. Heilbrigðisþjónusta

Fylgdarlaus börn eiga rétt á heilbrigðisþjónustu í samræmi við 24. gr. barnasáttmálans. Þá er enginn vafi á að hagsmunir barnsins skulu hafðir að leiðarljósi í þessu sambandi, sbr. 3. gr. barnasáttmálans, auk þess sem gætt er að 2. gr. sáttmálans um bann við mismunun og eiga þannig allir rétt til slíkrar þjónustu óháð stöðu.

#### 6. Skyldunám

Fylgdarlausum börnum er tryggður réttur til menntunar í samræmi við 28. og 29. gr. barnasáttmálans, óháð stöðu, sbr. 2. gr. sáttmálans. Barni er með þessu tryggður rétturinn til að lifa og þroskast í ljósi 2. mgr. 6. gr. sáttmálans. Hefur Ísland sett á fót úrræði til að reyna að koma til móts við þessi börn með hagsmuni barnsins að leiðarljósi, sbr. 3. gr. sáttmálans, enda er menntun ein grundvallarforsenda þess að einstaklingur nái að fóta sig samfélaginu. Mikil þróunarvinna er þó í gangi og stefnt er að því gera betur í þessu sambandi.

#### 7. Talsmannþjónusta

Fylgdarlaust barn á rétt á að því verði skipaður talsmaður í samræmi við 2. mgr. 12. gr. barnasáttmálans, sem tryggir barni rétt til tjáningarfrelsis. Með aðstoð talsmanns er jafnframt reynt að koma því í kring að hagsmunir barnsins séu hafðir í fyrirrúmi í samræmi við 3. gr. barnasáttmálans, enda á barn gríðarlegra hagsmuna að gæta við að fá sérfræðiaðstoð við meðferð máls síns gagnvart íslenskum stjórnvöldum.

## **B) Umsóknarferli**

### 8. Sérþarfir

Meðferð umsókna fylgdarlausra barna um alþjóðlega vernd skal fara fram eins fljótt og kostur er, með aðstoð viðeigandi sérfræðinga og einstaklingsbundnar greiningar á stöðu viðkomandi. Er markmiðið að hagsmunir barnsins séu hafðir að leiðarljósi, sbr. 3. gr. barnasáttmálans.

### 9. Starfshættir

#### **a. Leiðbeininga- og upplýsingaskylda**

Fylgdarlausu barni er leiðbeint um hvernig sækja eigi um alþjóðlega vernd í samræmi við 17. gr. barnasáttmálans.

#### **b. Móttökumiðstöð**

Fylgdarlausum börnum er tryggt alhliða mat á aðstæðum þess í móttökumiðstöð, þar sem greining fer fram á þjónustupörf viðkomandi, t.d. hvað varðar heilbrigðisþjónustu í samræmi við 24. gr. barnasáttmálans. Hlutverk slíkrar miðstöðvar er að komast að því hvað sé barninu fyrir bestu í skilningi 3. gr. barnasáttmálans, svo að hagsmunum þess sé sem best borgið.

#### **c. Stuðningur barnaverndaryfirvalda**

Barnaverndarþjónusta tekur fylgdarlaust barn í sína forsjá, og tryggir því öryggi í samræmi við 20. gr. barnasáttmálans. Markmiðið er að fullnægja grunnþörfum barnsins í ljósi 3. og 6. gr. sáttmálans, n.t.t. búsetu (eftir atvikum fóstur eða aðra vistun), heilbrigðisþjónustu sbr. 24. gr. sáttmálans, og möguleika til menntunar sbr. 28. gr. sáttmálans.

#### **d. Viðtal um alþjóðlega vernd**

Útlendingastofnun tekur fylgdarlaust barn í viðtal að viðstöddum talsmanni og með aðstoð starfsmanns Barnahúss, í samræmi við áðurnefnda 2. mgr. 12. gr. barnasáttmálans. Verður að telja þá framkvæmd uppfylla skilyrði 3. gr. barnasáttmálans.

### 10. Forgangsmeðferð

Fylgdarlaus börn fá forgangsmeðferð við umsókn þeirra um alþjóðlega vernd í samræmi við 3. gr. barnasáttmálans, enda mæla aðstæður þess sérstaklega með því að mál þeirra fái hraða málsmeðferð í ljósi sérstaklega viðkvæmrar stöðu þess.



## 11. Aldursgreining

Ekki verður skorið um það hér með óyggjandi hætti hvort fylgdarlausum börnum sé tryggður sá réttur að viðhalda auðkenni sínu með því að undirgangast aldursgreiningu í samræmi við 3. og 8. gr. barnasáttmálans, enda ekki til nein sú aðferð í heiminum sem getur metið nákvæman aldur einstaklings. Deilt hefur verið um það hvort gætt sé meðalhófs í skilningi 19. gr. sáttmálans við framkvæmd aldursgreiningar, en slíkt mat verður lagt í hendur lesanda, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem reifuð hafa verið í því sambandi. Ekki verður betur séð en að farið sé þó eftir 2., 5., 12., 13., 14. og 17. barnasáttmálans við framkvæmd aldursgreininga.

Svo virðist vera sem útlendingalög, reglugerðir settar með stoð í þeim lögum og lögskýringargögn hafi að geyma öll helstu grundvallarviðmið barnasáttmálans og taki þar af leiðandi mið af honum. Af þeim sökum ættu lögin að tryggja framkvæmd sem er í samræmi við barnasáttmálann í öllum tilvikum. Þegar framkvæmdin er hins vegar skoðuð, virðist hún ekki ávallt vera í samræmi við ákvæði laganna, o.þ.l. sáttmálann og grundvallarreglur hans. n.t.t. 2., 3., 6. og 12. gr., líkt og Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna hefur jafnframt gefið út. Ástæður þess eiga m.a. rætur sínar að rekja til skorts á fjármagni og mannafla til að sinna málaflokkum fylgdarlausra barna með þeim hætti sem sáttmálinn áskilur. Stafar það m.a. af því að ekki er pólitískur einhugur meðal stjórn málaflokkanna varðandi setningu laga og reglna um útlendinga sem hingað koma til lands. Af öllu framansögðu þykja þó vera ríkar ástæður fyrir því að í þeirri viðstöðulausu deilu, séu fylgdarlaus börn tekin út fyrir sviga og hægt sé að komast að niðurstöðu um það hvað sé þessum börnum fyrir bestu, óháð pólitískum viðhorfum. Auk þess er umræddur málaflokkur tiltölulega nýr af nálinni hér á landi og því mikil þróunarvinna í gangi hvað móttöku og stuðning við þennan hóp varðar.

Yfirgripsmikil vinna er nú í gangi á vegum mennta- og barnamálaráðuneytisins þar sem verið er að þróa stuðning og þjónustu við fylgdarlaus börn. Skipað hefur verið samráðs- og viðbragðsteymi íslenskra stjórnvalda fyrir börn á flóttu og er hlutverk þess að kortleggja stöðu þessara mála og setja fram viðmið fyrir móttöku barna á flóttu með hliðsjón af velferð og réttindum þeirra. Teyminu er jafnframt ætlað að skoða sérstaklega lagalegt umhverfi barnaverndar í þessu samhengi og setja viðmið um þjónustu við þessi börn.<sup>309</sup> Að því sögðu liggur fyrir að Ísland stefnir í rétta átt hvað stuðning við fylgdarlaus börn varðar og reynt er

---

<sup>309</sup> Alþt. 2022-2023, A-deild, þskj. 948 - 585. mál, svar mennta- og barnamálaráðherra við fyrirspurn frá Hafdísí Hrönn Hafsteinsdóttur um fylgdarlaus börn.

eftir fremsta megni að bæta réttarstöðu þeirra til samræmis við barnasáttmálann. Verður því áhugavert að fylgjast með framgangi þessa málaflokks eftir því sem fram líða stundir.

Viðeigandi er að binda enda á þessa ritgerð með hluta úr ljóðinu *Börn og stríð* eftir Dísina, sem lýsir sífelldri baráttu flóttafólks við yfirvöld. Í ljóðinu er lýst einlægum vangaveltum ungs drengs við móður sína um það hvers vegna sum börn séu þjökkuð í stríðsástandi á meðan hann syngur glaður lag. Svarar móðirin því að drengurinn geti glaðst yfir því að vera ekki barnið í Írak sem dó eða barnið með byssuna sem hermaður einn af fótinn hjó. Endar ljóðið svohljóðandi:

En mamma, af hverju erum við ekki bara öll vinir, við erum jú öll menn, ég er eins og allir hinir, brúnn og hvítur í senn. Æj, þú ert nú meiri kjáninn, lærir það er þú verður stór, að fólk, litur og fáninn, myndar saman kór, kórinn við grannan keppir um pláss og yfirvöld, þannig mun það alltaf vera í dag og öll kvöld.

## Heimildaskrá

„74% of ‘Underage’ Asylum Seekers in Denmark Are Adults, Teeth & Bone Tests Show“ (*RT International*, 8. desember 2016) <<https://www.rt.com/news/369649-underage-adults-asylum-denmark/>> skoðað 16. nóvember 2022

„76% of Possible Asylum Seeker Minors Tested in Sweden Are Likely Adults – Govt“ (*RT International*, 31. maí 2017) <<https://www.rt.com/news/390318-sweden-age-tests-refugees/>> skoðað 16. nóvember 2022

Abbott A, „Can Epigenetics Help Verify the Age Claims of Refugees?“ (2018) 561 (7721) *Nature* (London) 15

Anna Gärdegård o.fl., „School – a basis for successful inclusion“ (Nordic Welfare Centre 3. janúar 2018) <<https://nordicwelfare.org/wp-content/uploads/2018/03/School-a-basis-for-successful-inclusion.pdf>> skoðað 8. desember 2022

Apolitical, „Iceland’s Model for Child Abuse Victims Helps Refugees Be Heard“ (*Apolitical*, 3. desember 2019) <<https://apolitical.co/solution-articles/en/icelands-model-for-child-abuse-victims-helps-refugees-be-heard>> skoðað 13. mars 2023

„Assessment of Your Age“ (*Informationsverige*, 1. mars 2023) <<https://www.informationsverige.se/en/jag-har-kommit-utan-mina-foraldrar/att-soka-asyl-i-sverige/att-ansoka-om-asyl/bedomning-av-hur-gammal-du-ar/>> skoðað 13. mars 2023

Barna- og fjölskyldustofa, „Leiðbeinandi verklag fyrir starfsmenn barnaverndarþjónustu vegna vinnslu mála fylgdarlausra barna“ (Barna- og fjölskyldustofa 2022) <<https://www.bvs.is/media/almenningur/Leiðbeinandi-verklag-vegna-fylgdarlausra-barna-2022.pdf>> skoðað 6. október 2022

——, „Verklag: Fylgdarlaust barn sem óskar eftir dvalarleyfi hér á landi“ (Barna- og fjölskyldustofa) <<https://www.bvs.is/media/almenningur/verklag-fylgdarlaus-born-lokaeintak-BVS.pdf>> skoðað 6. október 2022

Barnaheill o.fl., „30 ára afmæli Barnasáttmálans: Réttur barna til menntunar og markmið menntunar“ (Barnaheill janúar 2019) <<https://www.barnaheill.is/static/files/Forvarnir-og-fraedsla/Barnasattmalinn/grein-febru-arma-nadar-re-ttur-barna-til-menntunar-og-markmid-menntunar.pdf>> skoðað 5. desember 2022

——, „30 ára afmæli Barnasáttmálans: Það sem er barninu fyrir bestu“ (Barnaheill janúar 2019) <<https://www.barnaheill.is/static/files/Forvarnir-og-fraedsla/Barnasattmalinn/grein-janu-arma-nadar-3.-gr.-barnasa-ttma-lans.pdf>> skoðað 5. október 2022

Barnvæn sveitarfélög, „Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna: eftirlitsaðili Barnasáttmálans“ <<https://barnvaensveitarfelog.is/barnasattmalinn/barnarettarnefnd-sameinudu-thjodanna/>> skoðað 14. september 2022

Birna Stefánsdóttir, „Landlæknir telur aldursgreiningar á tönnum samræmast siðareglum lækna“ (*Kjarninn*, 10. janúar 2019) <<https://kjarninn.is/frettir/2019-01-10-landlaeknir-telur-aldursgreiningar-tonnum-samraemast-sidareglum-laekna/>> skoðað 14. október 2022

Björg Thorarensen, „Sérstök fyrirmæli um réttarstöðu útlendinga“ í Róbert R. Spanó (ritstj.), *Mannréttindasáttmáli Evrópu: Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (Mannréttindastofnun Háskóla Íslands 2005)

Björg Thorarensen og Pétur Dam Leifsson, *Þjóðaréttur* (2. útgáfa, Bókaútgáfan Codex 2021)

Council of Europe, „Age assessment: Council of Europe member states’ policies, procedures and practices respectful of children’s rights in the context of migration“ (Council of Europe september 2017) <<https://rm.coe.int/168074b723>> skoðað 25. október 2022

——, „Age assessment for children in migration: A human rights-based approach“ (Council of Europe desember 2019) <<https://rm.coe.int/ageassessmentchildrenmigration/168099529f>> skoðað 28. október 2022

——, „Evrópa og stofnanir hennar: Svipuð nöfn - sérðu muninn?“ (Council of Europe 2022) <[file:///Users/dagbjortdogg/Downloads/095122ISL\\_Europe\\_et\\_ses\\_institutions\\_WEB.pdf](file:///Users/dagbjortdogg/Downloads/095122ISL_Europe_et_ses_institutions_WEB.pdf)> skoðað 10. desember 2022

Dagbjört Ásbjörnsdóttir, verkefnastjóri fjölmenningar í grunnskóla og frístundastarfi, viðtal við höfund (Reykjavík 3. mars 2023)

Dagbjört Ásbjörnsdóttir og Saga Stephensen, „Fjöltýngd börn í skóla- og frístundastarfi, aðgerðaráætlun 2021-2024: Kynning fyrir fjölmenningarráð“ (apríl 2021) <[https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/kynning\\_fjolyngd\\_born\\_i\\_skola\\_og\\_fristundastarfi-adgerdaaetlun\\_2021\\_-\\_2024.pdf](https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/kynning_fjolyngd_born_i_skola_og_fristundastarfi-adgerdaaetlun_2021_-_2024.pdf)> skoðað 6. desember 2022

„Einhleypur“, *Íslensk nútímamálsorðabók* (Íslensk nútímamálsorðabók, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum) <<https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/9543>> skoðað 20. mars 2023

Elín Margrét Böðvarsdóttir, „Lögfræðingur gagnrýnir aldursgreiningarnar á umsækjendum um alþjóðlega vernd“ (*Vísir*, 14. janúar 2018) <<https://www.visir.is/g/2018281506d>> skoðað 17. nóvember 2022

European Asylum Support Office, „EASO Age assessment practice in Europe“ (EASO desember 2013) <<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe1.pdf>> skoðað 14. nóvember 2022

——, „EASO Practical Guide on age assessment“ (EASO 2018) <<https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-guide-on-age-assesment-v3-2018.pdf>> skoðað 7. nóvember 2022

Evrópuvefur, „Dyflinnarsamstarfið“ (*Evrópuvefurinn: Upplýsingaveita um Evrópusambandið og Evrópumál*, 21. nóvember 2013) <<http://www.evropuvefur.is/svar.php?id=66281>> skoðað 4. október 2022

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið o.fl., „Ísland býður fram fulltrúa í Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna“ (*Stjórnarráð Íslands*, 23. mars 2018) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/02/23/Island-bydur-fram-fulltrua-i-Barnarettarnefnd-Sameinudu-thjodanna/>> skoðað 14. september 2022

„Fimmta og sjötta skýrsla Íslands um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (nóvember 2018) <<https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Felags--og-fjolskyldumal/Malefni-barna/Sk%C3%BDrsla%20um%20barnas%C3%A1ttm%C3%A1llann%20-%20%C3%ADslenska.pdf>> skoðað 27. janúar 2023

Finnish Immigration Service, „Age Assessment, or Establishment of Age of a Person Younger than 18 (Age Test)“ (*Finnish Immigration Service*) <<https://migri.fi/en/age-assessment-or-establishment-of-age-of-a-person-younger-than-18>> skoðað 14. mars 2023

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), „UNHCR: Átökin í Sýrlandi hafa leitt til aukinna hælisumsókna í iðnríkjunum“ (*UNHCR Ísland*) <<https://www.unhcr.org/neu/is/list/news-is>> skoðað 14. febrúar 2023

Guðmundur Björn Þorbjörnsson, „Skýli sér bakvið Dyflinnarreglugerðina“ (*RÚV*, 5. júlí 2016) <<https://www.ruv.is/frett/skyli-ser-bakvid-dyflinnarreglugerdina>> skoðað 4. október 2022

Guðríður Lára Þrastardóttir, fyrrum talsmaður, viðtal við höfund (Reykjavík 15. nóvember 2022)

Gunnhildur Árnadóttir, hjúkrunarfræðingur í Noregi, viðtal við höfund (Reykjavík 19. janúar 2023)

Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála, „Fóstur“ (*Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála*) <<https://gev.is/leyfisveitingar/fostur/>> skoðað 18. janúar 2023

Helledal EJ og Rognsvåg S, „Trenger to røntgenbilder, tar bare ett: – Bekymringsfullt“ (*NRK*, 27. desember 2022) <<https://www.nrk.no/vestland/utlendingsdirektoratet-gjor-aldersundersokelse-uten-viktig-bilde-1.16209151>> skoðað 9. mars 2023

——, „Staten har jaktet på slike bilder i fire år – men ingen vil ta dem“ (*NRK*, 10. janúar 2023) <<https://www.nrk.no/vestland/unilabs-og-vidia-vil-ikke-ta-rontgen-av-asylosokere-til-aldersundersokelse-1.16176655>> skoðað 9. mars 2023

Hilmar Jón Stefánsson, málastjóri fylgdarlausra barna, viðtal við höfund (Reykjavík 9. mars 2023)

Júlía Margrét Einarsdóttir og Guðrún Hálfánardóttir, „Stend fast í þeirri trú að ástæðurnar séu pólitískar“ (*RÚV*, 7. september 2022) <<https://www.ruv.is/frett/2022/09/07/stend-fast-i-theirri-tru-ad-astaedurnar-seu-politiskar>> skoðað 16. september 2022

Liversidge HM og Marsden PH, „Estimating Age and the Likelihood of Having Attained 18 Years of Age Using Mandibular Third Molars“ (2010) 209 (8) *British dental journal* 1

Martin D, „6 Calendars Around the World“ (*ALTA Language Services*, 30. desember 2019) <<https://www.altalang.com/beyond-words/6-calendars-around-the-world/>> skoðað 1. nóvember 2022

„Nemendur í grunnskólum eftir bakgrunni 2016-2021“ (*Hagstofa Íslands*) <[https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_\\_skolamal\\_\\_2\\_grunnskolestig\\_\\_0\\_](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__skolamal__2_grunnskolestig__0_)

gsNemendur/SKO02108b.px/table/tableViewLayout2/?rxid=dd52659b-0f13-442f-ba07-40e6a1e324f1> skoðað 8. desember 2022

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), „Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere: Over eller under 18?“ (NOAS) <<https://www.noas.no/wp-content/uploads/2016/03/Over-eller-under-18-Aldersvurderinger-av-enslige-mindrearige-asylsokere.pdf>> skoðað 19. janúar 2023

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), „Status of ratification interactive dashboard: Convention on the Rights of the Child“ (OHCHR, 9. mars 2022) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 14. september 2022

—, „Individual Communications: Committee on the Rights of the Child“ (OHCHR, 12. desember 2022) <<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/individual-communications>> skoðað 4. febrúar 2023

—, „Status of ratification interactive dashboard: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure“ (OHCHR, 19. janúar 2023) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 26. janúar 2023

—, „Status of ratification interactive dashboard: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict“ (OHCHR, 19. janúar 2023) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 26. janúar 2023

—, „Status of ratification interactive dashboard: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography“ (OHCHR, 19. janúar 2023) <<https://indicators.ohchr.org/>> skoðað 26. janúar 2023

—, „Introduction to the Committee: Committee on the Right of the Child“ (OHCHR) <<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/introduction-committee>> skoðað 14. september 2022

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) og Global Migration Group, „Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations“ (OHCHR 3. apríl 2018) <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>> skoðað 10. nóvember 2022

Oslo universitetssykehus, „BioAlder: Et verktøy for bruk av biologiske undersøkelser i aldersvurdering av enslige mindreårige asylsøkere“ (Oslo universitetssykehus 19. júní 2017) <[https://oslo-universitetssykehus.no/seksjon/Documents/BioAlderManual\\_v1.3.pdf](https://oslo-universitetssykehus.no/seksjon/Documents/BioAlderManual_v1.3.pdf)> skoðað 17. nóvember 2022

Paola Cardenas, sálfræðingur og sérhæfður rannsakandi í Barnahúsi (31. janúar 2023)

Richter S og Sigríður Rósa Víðisdóttir, „Aldursgreiningar fylgdarlausra barna -hvers vegna og hvernig?“ (2020) 38 (1) Tannlæknablaðið: blað tannlæknafélags Íslands 22

Ríkisendurskoðun, „Útlendingastofnun: Málsmeðferð og verklagsreglur“ (Ríkisendurskoðun nóvember 2018) <<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d1f87653-f8b1-11e8-942f-005056bc530c>> skoðað 28. febrúar 2023

Ríkislögreglustjóri, „Skipulögð brotastarfsemi 2021: Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi“ (Ríkislögreglustjóri 2021) <[https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/12/SKIPULOGTH\\_BROTASTARFSEMI\\_Skysrsla.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/12/SKIPULOGTH_BROTASTARFSEMI_Skysrsla.pdf)> skoðað 13. janúar 2023

Róbert Jóhannsson og Kristján Róbert Kristjánsson, „Von der Leyen boðar nýtt hælisleitendakerfi“ (*RÚV*, 16. september 2020) <<https://www.ruv.is/frett/2020/09/16/von-der-leyen-bodar-nytt-haelisleitendakerfi>> skoðað 4. október 2022

Sigríður Rósa Víðisdóttir, réttartannlæknir, viðtal við höfund (Reykjavík 26. október 2022)

Smith T og Brownless L, „Age Assessment: A Technical Note“ (UNICEF janúar 2013) <<https://www.refworld.org/docid/5130659f2.html>> skoðað 16. nóvember 2022

Sólveig Klara Ragnarsdóttir, „Stór tíðindi í flóttamannapólitik í Evrópu“ (*RÚV*, 16. september 2020) <<https://www.ruv.is/frett/2020/09/16/stor-tidindi-i-flottamannapolitik-i-evropu>> skoðað 4. október 2022

Stjórnarráð Íslands, „Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs“ (Stjórnarráð Íslands 28. nóvember 2021) <<https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>> skoðað 13. janúar 2023

——, „Heimsmarkmið“ (*Heimsmarkmiðin: um sjálfbæra þróun*) <<https://www.heimsmarkmidin.is/forsida/heimsmarkmidin/>> skoðað 12. október 2022

——, „Málefni barna“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/malefni-barna/>> skoðað 13. september 2022

——, „Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins: Um Barnasáttmálann“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/mannrettindi/alhjudlegir-mannrettindasamningar/barnasattmalinn/>> skoðað 13. september 2022

——, „Upplýsingavefur verndarmála“ (*Stjórnarráð Íslands*) <<https://www.stjornarradid.is/verkefni/utlendingar/upplýsingavefur-verndarmala/>> skoðað 8. október 2022

Svend Richter, réttartannlæknir, viðtal við höfund (Reykjavík 14. nóvember 2022)

Svend Richter og Sigríður Rósa Víðisdóttir, „Aldursgreining fylgdarlausra barna: Leggjast þær af?“ (*Líf- og heilbrigðisvísindaráðstefna Háskóla Íslands*, 26. mars 2021) <<https://lifogheil.hi.is/en/aldursgreiningar-fylgdarlausra-barna-leggjast-thaer-af/>> skoðað 11. október 2022

Thevissen P o.fl., „Comparing 14 country-specific populations on third molars development: consequences for age predictions of individuals with different geographic and biological origin“ (2013) 31 (1) *The Journal of forensic odonto-stomatology* 87

Thevissen PW, Fieuws S og Willems G, „Human Third Molars Development: Comparison of 9 Country Specific Populations“ (2010) 201 (1) *Forensic science international* 102

„Um embætti umboðsmanns barna“ (*Umboðsmaður Barna*)  
<<https://www.barn.is/umbodsmadur-barna/um-empaettid/>> skoðað 20. janúar 2023

Umboðsmaður barna, „Nefnd um réttindi barnsins í Genf: Álit Barnaréttar-nefndarinnar í einstaklingsmálum gegn aðildarríkjum“ (*Umboðsmaður Barna*)  
<<https://www.barn.is/barnasattmalinn/barnarettarnefndin/>> skoðað 14. september 2022

——, „Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*Umboðsmaður Barna*)  
<<https://www.barn.is/barnasattmalinn/barnasattmali-sameinudu-thjodanna/>> skoðað 13. september 2022

United Nations Children’s Fund (UNICEF), „Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children“ (UNICEF mars 2018) <<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/NORDIC%2028%20LOWRES.pdf>> skoðað 25. október 2022

——, „Birth Registration for Every Child by 2030: Are we on track?“ (UNICEF desember 2019) <<https://www.unicef.org/media/62981/file/Birth-registration-for-every-child-by-2030.pdf>> skoðað 11. október 2022

——, „Birth Registration“ (*UNICEF*, 3. september 2021)  
<<https://www.unicef.org/protection/birth-registration>> skoðað 11. október 2022

United Nations High Commissioner for Refugees, „UNHCR Comments on the European Commission’s Proposal for an Asylum Procedures Regulation“ (Communication) COM (2016) 467

Utánríkisráðuneytið o.fl., „Bragi Guðbrandsson endurkjörinn í nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins“ (*Stjórnarráð Íslands*, 6. júní 2022) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/06/06/Bragi-Gudbrandsson-endurkjoerinn-i-nefnd-Sameinudu-thjodanna-um-rettindi-barnsins/>> skoðað 14. september 2022

Útlendingastofnun, „Alþjóðleg vernd“ (*Útlendingastofnun*) <<https://utl.is/index.php/haeli-og-althjodhleg-vernd>> skoðað 12. september 2022

——, „Alþjóðleg vernd, réttur og ferill umsókna“ (*island.is*) <<https://island.is/althjodleg-vernd-rettur-og-ferill-umsokna/medferd-umsokna>> skoðað 4. október 2022

——, „Talsmannahjónusta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd“ (*island.is*)  
<<https://island.is/talsmannathjonusta>> skoðað 18. nóvember 2022

Þorvaldur Garðar Kristjánsson, „Ísland er órjúfanlegur hluti Evrópu“ *Morgunblaðið* (14. júní 1980) <<https://timarit.is/page/1527924#page/n33/mode/2up>> skoðað 10. desember 2022

Þórður Snær Júlíusson, „Fullkomið ábyrgðarleysi“ af ríkinu að fylla ekki upp í fjármögnunargat sveitarfélaga“ (*Kjarninn*, 18. október 2022)  
<<https://kjarninn.is/frettir/fullkomid-abyrgdarleysi-af-rikinu-ad-fylla-ekki-upp-i-fjarmognunargat-sveitarfelaga/>> skoðað 6. desember 2022

Þórhildur Líndal, „Barnasáttmálinn - að mörgu að hyggja“ (2011) 64 (1) *Úlfljótur* 73

Þórhildur Þorkelsdóttir, „Tuttugu fjölskyldur vilja taka fylgdarlaus börn að sér“ (*Vísir*, 15. febrúar 2016) <<https://www.visir.is/g/20161893056d>> skoðað 12. desember 2022



Starfandi umsjónarkennari, tölvupóstur til höfundar (5. desember 2022)