

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Reykjavík, 18. október 2019

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

150. löggjafarþing 2019-2020. Þingskjal 115 — 115. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
Framkvæmdastjóri.

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

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

150. löggjafarþing 2019-2020.

Þingskjal 115 — 115. mál.

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

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

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

Almennar athugasemdir

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

Rauði krossinn tekur undir með flutningsmanni frumvarpsins að þær aðferðir sem beitt er hér á landi við greiningu á aldri umsækjenda um alþjóðlega vernd uppfylli ekki skilyrði reglugerðar um útlendinga þar sem fram kemur að við greiningu á aldri skuli fara fram **heildstætt** mat á aðstæðum einstaklings og frásögn hans af ævi sinni en auk þess megi beita líkamsrannsókn. Þá hefur Rauði krossinn gagnrýnt að enginn komi að matinu sem hafi sérþekkingu á andlegum eða líkamlegum þroska barna auk þess sem mikil óvissa felist í tanngreiningum og mikil hættu sé á röngum greiningum þegar um er að ræða börn 16 ára og eldri. Dæmi eru um að einstaklingar hafi verið greindir eldri en 18 ára í tanngreiningu hér á landi en síðar hafi komið í ljós að skilríki sem þeir framvísuðu voru ófölsuð og þeir metnir yngri en 18 ára. Rauði krossinn telur þetta sýna með óyggjandi hætti að ekki megi leggja of mikla áherslu á niðurstöður tanngreininga þar sem þær séu engan veginn nákvæmar þó svo að fallast megi á að þær geti í einhverjum tilvikum veitt vísbendingu um aldur viðkomandi, en þá helst þegar börn eru nokkrum árum yngri en 18 ára.

Gagnrýni Rauða krossins hefur aðallega snúið að því að oft á tíðum skorti verulega á að Útlendingastofnun framkvæmi heildstætt mat á aðstæðum einstaklings og frásögn hans af ævi sinni líkt og kveðið er á um í 39. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017 frá 29. maí 2017. Þá telur Rauði krossinn að Útlendingastofnun gefi niðurstöðum röntgenrannókna á tönnum allt of mikið vægi við ákvörðun aldurs. Rauði krossinn fagnar því frumvarpinu og tekur því undir þær breytingartillögur sem þar koma fram og gerir ekki sérstakar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins en leggur til að bætt verði við annarri málsgrein við 7. gr. laga um útlendinga til að tryggja rétt umsækjenda til að kæra niðurstöður ákvörðunar Útlendingastofnunar á aldri.

Gagnrýni Rauða krossins er í samræmi við gagnrýni fjölmargra alþjóðlegra stofnana, mannréttindasamtaka og frjálsra félagasamtaka sem hafa látið sig málefni fylgdarlausra barna varða. Má þar nefna Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðið, *European Council of Refugees and Exiles* (ECRE), Barnahjálp Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) og *European Asylum Support Office* (EASO). Þá hafa erlend fagfélög lækna og tannlækna lagst gegn notkun líkamsrannsókna til ákvörðunar á aldri vegna ónákvæmni og siðferðislegra álitamála. Í skýrslu sem Evrópuráðið (e. *Council of Europe*) gaf út í september 2017 og fjallar um aldursgreiningar er fjallað um það hvað felist í heildstæðu mati. Þar segir að til að mat geti talist heildstætt þurfi það að fela í sér aðkomu þverfaglegra sérfræðinga og aðferða. Matið skuli vera byggt á líkamlegum, sálrænum, þroskafræðilegum, félagsfræðilegum og umhverfistengdum þáttum. Mikilvægt sé að að matinu komi barnalæknar og barnasálfræðingar. Þá skuli þeir sérfræðingar sem komi að matinu hafa í huga ólík uppvaxtarár einstaklinga og taka til greina persónulega frásögn þeirra af sögu sinni.¹ Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld þróa heildstætt mat til greiningar á aldri í samvinnu við sérfræðinga og Barnahús.

Um ónákvæmni röntgenrannsókna á tönnum vísast til ítarlegrar umfjöllunar í hjálögðu fylgiskjali með umsögn þessari.

Um kæruleiðir

Í athugasemdum með frumvarpinu er fjallað um kæruleiðir og það áréttað að kærunefnd beri að endurskoða niðurstöðu aldursgreiningar, auk annarra þátta, sé synjun umsóknar um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfis á öðrum grundvelli kærð til nefndarinnar. Rauði krossinn telur ástæðu til að leggja til að réttur til að kæra niðurstöður aldursgreiningar verði sérstaklega tryggður í lögum auk þess sem tryggja þarf að slík kæra fresti réttaráhrifum.

Í nágildandi lögum kemur fram að ákvarðanir Útlendingastofnunar séu kærnanlegar til kærunefndar útlendingamála. Útlendingastofnun lítur svo á að niðurstaða stofnunarinnar um aldur umsækjenda sé ekki kærnanleg ein og sér þar sem um sé að ræða ákvörðun sem sé hluti af málsmeðferð en ekki eiginleg stjórnvaldsákvörðun. Þá hefur verið brestur á því að ákvarðanir um aldur hafi verið birtar skriflega heldur einungis verið tilkynntar munnlega en fjallað sé um ákvörðunina í ákvörðun

¹ Council of Europe: *Age Assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, september 2017: <http://www.refworld.org/docid/59d203a14.html>, bls. 25.

Útlendingastofnunar varðandi umsókn um alþjóðlega vernd. Í úrskurði kærunefndar útlendingamála frá 11. apríl 2019 nr. 154/2019 komst nefndin að þeirri niðurstöðu að kröfu kæranda um að fella úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar um aldur skyldi vísa frá. Við komuna hingað til lands lýsti kærandi því yfir að hann væri yngri en 18 ára. Útlendingastofnun komst að þeirri niðurstöðu að kærandi væri eldri en 18 ára og synjaði honum um alþjóðlega vernd. Kærunefnd ógilti ákvörðun Útlendingastofnunar og komst að þeirri niðurstöðu að kærandi væri flóttamaður skv. 1. mgr. 37. gr. laga um útlendinga en tók fram í úrskurði sínum að í ljósi niðurstöðu nefndarinnar væri óþarfi að taka afstöðu til aldurs kæranda. Eftir að kæranda hafði verið veitt dvalarleyfi og alþjóðleg vernd kærði hann niðurstöðu Útlendingastofnunar um aldur hans til kærunefndar þar sem ákvörðun stofnunarinnar um að hann væri eldri en 18 ára hafði m.a. þau áhrif að hann gat ekki sótt um fjölskyldusameiningu við foreldra og systkini í heimalandi. Í niðurstöðu kærunefndar útlendingamála kom fram sá skilningur kærunefndar að 113. gr. laga um útlendinga fæli **ekki** í sér sjálfstæða skyldu yfirvalda á sviði útlendingamála um að taka afstöðu til aldurs umsækjenda þegar slíkt mat stjórnvalda á aldri einstaklings væri ekki eitt af þeim atriðum sem kæmi til skoðunar við mat sem tengist umsókn um alþjóðlega vernd. Þannig væri það hvorki á valdsviði Útlendingastofnunar né kærunefndar að kveða með endanlegum eða bindandi hætti á um fæðingardag einstaklings, jafnvel þó um sé að ræða útlending sem fengið hafi útgefið dvalarleyfi hér á landi. Kærunefnd komst að þeirri niðurstöðu að líta bæri á tilkynningu Útlendingastofnunar um aldur kæranda sem afstöðu stofnunarinnar til tiltekinna gagna sem kærandi lagði fram við meðferð máls hans hjá stofnuninni. Kærunefnd taldi að tilkynningin fæli ekki í sér ákvörðun Útlendingastofnunar um rétt eða skyldu manna í skilningi 1. mgr. 2. gr. stjórnarsýslulaga sem kæránleg væri á grundvelli 7. gr. laga um útlendinga, sbr. einnig 1. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga. Þá yrði heldur ekki talið að um væri að ræða ákvörðun um meðferð málsins sem kæránleg væri á grundvelli 2. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga.

Afar mikilvægt er að umsækjendur geti kært niðurstöður ákvarðana Útlendingastofnunar um það hvort þeir teljist eldri eða yngri en 18 ára. Jafnframt er mikilvægt að slík kæra fresti réttaráhrifum þar sem að umsækjendur sem fá tilkynningu um að stofnunin meti þá eldri en 18 ára missa samstundis alla þjónustu og stuðning frá barnaverndaryfirvöldum. Eru umsækjendur jafnan fluttir örfáum dögum síðar í búsetuúrræði fyrir fullorðna. Dæmi eru um að börn hafi verið metin fullorðin í tanngreiningu og þá flutt í búsetuúrræði fyrir fullorðna en síðar kom í ljós að lögregla mat skilríki þeirra gild eftir áreiðanleikakönnun.

Leggur Rauði krossinn því til að bætt verði við annarri málsgrein við 7. gr. laga um útlendinga sem hljóðar svo:

Ákvarðanir Útlendingastofnunar er varða aldur umsækjenda um alþjóðlega vernd er heimilt að kæra til kærunefndar útlendingamála innan 5 daga frá því að útlendingi var tilkynnt um ákvörðunina. Kæra frestar réttaráhrifum.

Lokaorð

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