



16. október 2025

Dómsmálaráðuneytið

Borgartúni 26
105 Reykjavík

Efni: Umsögn UNICEF á Íslandi um drög að frumvarpi til laga um lokaða varðhaldsstöð (brottfararstöð)

UNICEF á Íslandi gerir alvarlegar athugasemdir við að börn verði vistuð í varðhaldi í brottfararstöð á grundvelli stöðu þeirra eða foreldra þeirra sem útlendingar.

Varðhald barna á grundvelli stöðu þeirra sem útlendingar, hvort sem þau eru ein á ferð eða í fylgd forsjáraðila, er *aldrei* hagsmunum þeirra fyrir bestu.

Slíkt varðhald er *brot* á mannréttindum þeirra og skal forðast í öllum tilfellum.

UNICEF á Íslandi gerir alvarlegar athugasemdir við að áhrif frumvarpsins á börn séu ekki metin í samræmi við lög um Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

UNICEF á Íslandi vill að dómsmálaráðuneytið:

- Skilgreini í lögum aðrar leiðir heldur en varðhald fyrir börn og fjölskyldur (*e. alternatives to detention*) með áherslu á umönnun barna í nærsamfélagi og virka málstjórn.
- Lögfesti bann við varðhaldi á börnum vegna stöðu þeirra eða foreldra þeirra sem útlendingar, í samræmi við alþjóðleg tilmæli.
- Framkvæmi barnvænt hagsmunamat á áhrifum lagasetningarinnar í samræmi við [leiðarvísi stjórnvalda um mat á áhrifum á börn](#) og þær skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir.
- Tryggi þjónustu og barnmiðaða málstjórn fyrir börn og fjölskyldur í nærsamfélagi í samstarfi við sveitarfélög.
- Tryggi að lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna og lög um barnavernd eigi við um öll börn á Íslandi, líka umsækjendur um alþjóðlega vernd og börn sem hafa fengið synjun á dvalarleyfi.

Bann við varðhaldi á börnum vegna stöðu þeirra sem útlendingar

Það skýtur skökku við að Ísland, sem hingað til hefur getað hreykt sér af því að setja börn ekki í varðhald, ætli nú að gera það á sama tíma og önnur ríki byggja upp mannúðlegri úrræði til að forðast slíkar aðstæður. Þetta er öfugsnúin þróun sem stjórnvöld ættu að forðast, þar sem langtímaáhrifin eru neikvæð – fyrir börnin, þjóðarbúið og á ímynd Íslands sem ríkis sem virðir mannréttindi. Íslensk stjórnvöld ættu því að leggja bann við varðhaldi barna á grundvelli stöðu þeirra sem útlendingar.

Varðhald er ekki réttlætanlegt á grundvelli stöðu barns sem útlendingur eða vegna lagalegrar stöðu þess.¹ Enn fremur ættu börn aldrei að sæta refsingu eða ómannúðlegrar meðferðar vegna stöðu foreldra þeirra sem útlendingar.² Varðhald er barninu aldrei fyrir bestu og brýtur gegn réttindum þess til lífs og þroska (sbr. 3. og 6. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna).

Skaðleg áhrif varðhalds á börn eru vel skjalfest og óumdeilanleg. Óháð þeim aðstæðum sem börn eru vistuð í, og hvort sem það er í stuttan eða langan tíma, þá sýna rannsóknir að varðhald hefur djúpstæð og neikvæð áhrif á heilsu og þroska barna.³ Börn sem eru í varðhaldi, eða hafa verið í varðhaldi, eru í aukinni hættu á að þróa með sér þunglyndi og kvíða, og sýna oft einkenni áfallastreituröskunar svo sem svefnleysi og martraðir. Þá getur jafnframt orðið verulegur skaði á vitsmuna- og líkamlegum þroska þeirra.⁴

Börnin sem áætlað er að setja í varðhald hafa flest verið á flótta og upplifað margt grimmilegt. Stór hluti þeirra hefur upplifað ofbeldi á flótta sínum frá heimalandinu og eru þar fyrir utan hrædd og óviss um framtíð sína.⁵ Skaðleg áhrif varðhalds bætast því ofan á fyrri áföll. Áhrif varðhalds á börn á flótta eru svo alvarleg að sérstakur skýrslugjafi Sameinuðu þjóðanna um pyndingar og aðra grimmilega, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu segir að jafnvel stutt dvöl í varðhaldi jafnist á við ómannúðleg og vanvirðandi meðferð á börnum á flótta.⁶

Þá hafa Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna og Nefnd Sameinuðu þjóðanna um vernd allra farandverkamanna og fjölskyldna þeirra, ítrekað grundvallarrétt allra barna, á öllum tímum, til

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* (2012), bls 54 – 57. Sjá hér:

<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776>

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR's Position Regarding the Detention of Refugee and Migrant Children in the Migration Context* (UNHCR, 2023). Sjá hér:

<https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/58a458eb4.pdf>

³ Human Rights Watch, "Migrant and Refugee Children," *Human Rights Watch*. Sjá hér:

<https://www.hrw.org/topic/childrens-rights/migrant-and-refugee-children>

⁴ Keller, Allan S., Barry Rosenfeld, Chau Trinh-Shevrin, Chris Meserve, Emily Sachs, et al., „Mental health of detained asylum seekers," *The Lancet* 362, nr. 9397 (22. nóvember 2003): 1721-23; International Detention Coalition (IDC), *Captured Childhood: Introducing a New Model to Ensure the Rights and Liberty of Refugee, Asylum Seeker and Irregular Migrant Children Affected by Immigration Detention* (Melbourne: IDC, 2012), 48-49.

⁵ T. Aslanishvili o.fl., *Strengthening Child Protection Systems and Ending Child Immigration Detention* (UNICEF Office of Research – Innocenti, 2022). Sjá hér: <https://www.unicef.org/innocenti/media/3386/file/Brief-1-Strengthening-child-protection-systems-and-ending-child-immigration-detention-EN.pdf>

⁶ United Nations, *Thematic Report on Torture and Ill-Treatment of Children Deprived of Their Liberty*, A/HRC/28/68 (5. mars 2015), efnisgr. 80, <https://docs.un.org/en/A/HRC/28/68>

frelsis frá varðhaldi. Báðar þessar nefndir Sameinuðu þjóðanna hafa margoft staðfest að börn eigi aldrei að setja í varðhald vegna ástæðna sem tengjast stöðu foreldra þeirra sem útlendingar og að ríki skulu umsvifalaust og algjörlega koma í veg fyrir varðhald barna á grundvelli lagalegrar stöðu þeirra sem útlendingar – og ætti að banna slíkt með lögum og tryggja framkvæmd laganna.⁷

Það er því margt sem mælir með því að stjórnvöld gæti að velferð allra barna óháð lagalegri stöðu þeirra, og banni vistun barna í varðhaldi vegna stöðu þeirra sem útlendingar. Í fyrsta lagi þau mannréttindi sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til þess að virða, en jafnframt borgar það sig fyrir samfélagið og heiminn allan til lengri tíma litið að hlúa vel að börnum. *Hvort sem börnin setjast að á Íslandi eða er snúið aftur til heimaríkis er það stjórnvöldum í hag að börn njóti góðrar umönnunar og fái inngildingu í það samfélag sem þau tilheyra hverju sinni. Þegar þau gera það ekki, eykur það hættu á andlegum, líkamlegum og félagslegum vanda og ýtir enn frekar undir þörf fyrir fólksflutninga.*

Aðrir valkostir en varðhald (e. *alternatives to detention*)

Rannsóknir á áhrifum varðhalds á börn sýna að það hefur neikvæðar afleiðingar fyrir líf og velferð þeirra, jafnvel þótt varðhaldið standi yfir í stuttan tíma og sé í „barnvænu umhverfi“.⁸ Þegar rætt er við börn sem hafa upplifað varðhald eru þau sammála um að varðhald veldur skaða og varanlegum áhrifum á geðheilbrigði þeirra, eða eins og eitt ungmenni sagði: „Varðhaldið er tímabundið, en áhrif þess eru lífstíðarfangelsi“.

Til eru mun mannúðlegri, en ekki síður hagkvæmari og áhrifaríkari leiðir, til þess að tryggja öryggi barna og fjölskyldu þeirra.

Í almennti athugasemd Barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna nr. 14 um það sem barninu er fyrir bestu, segir að ríki skuli leitast við að finna aðrar leiðir heldur en varðhald þegar um foreldri eða forsjáraðila barns er að ræða, og að taka afstöðu til hvers máls fyrir sig út frá hagsmunum barnsins. Þegar hagsmunir barns eru metnir ber ríkinu skylda til þess að tryggja barni vernd og umönnun sem styður við velferð þess og þroska. Velferð barns á við um grundvallar efnislegar,

⁷ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW) and Committee on the Rights of the Child (CRC), *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*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 (16. nóvember 2017), sec. B., <https://www.refworld.org/legal/general/cmw/2017/en/119567>

⁸ Sjá til dæmis: Mares. S. (2020). Mental health consequences of detaining children and families who seek asylum: a scoping review. *European Child & Adolescent Psychiatry*, bls 1615 – 1639. DOI: 10.1007/s00787-020-01629-x; Mares, S., & Ziersch, A. (2024). How immigration detention harms children: A conceptual framework to inform policy and practice. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, bls 367–378 <https://doi.org/10.1037/tra0001474>; Gervais, C. ofl. 2024. Family Experience of Detention for Migratory Reasons: Findings from a Qualitative Systematic Review. DOI: <https://doi.org/10.1111/cfs.13254>; International Detention Coalition. *Captured Childhood*, bls. 47 – 58.: DOI: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/IDC-Captured-Childhood-Report-Chap-5.pdf>

líkamlegar, vitsmunalegar og tilfinningalegar þarfir, auk umönnunar og verndar. Sérstaklega þarf að taka tillit til viðkvæmrar stöðu barns, svo sem fötlunar, ef að barn tilheyrir minnihlutahópi, er flóttamaður eða umsækjandi um alþjóðlega vernd, fórnarlamb ofbeldis, heimilislaust o.s.frv.

Fjöldi ríkja um allan heima hafa þegar tekið til framkvæmdar blöndu af mismunandi leiðum í stað varðhalds, bæði fyrir fylgdarlaus börn og börn í fylgd fjölskyldu. Ríkin sem hafa fjárfest í slíkum leiðum hafa sýnt fram á að þær séu bæði fjárhagslega hagkvæmar, með lágt hlutfall einstaklinga sem fara í felur og hátt hlutfall þeirra sem fylgja málsmeðferðinni til enda, þar á meðal framkvæmd brottvísana.⁹ Rannsóknir hafa sýnt að að í allt að 80% tilfella eru þær leiðir sem farnar eru í stað varðhalds ódýrari en varðhaldið sjálft.¹⁰

Fjöldamörg ríki vinna að því að koma í veg fyrir að börn séu sett í varðhald. Belgía hefur lagt bann við varðhaldi barna og Þýskaland hefur skuldbundið sig til þess að gera það sama. Kólumbía, Malaví og Írland o.fl. setja börn ekki í varðhald og á Spáni, Egyptalandi, Tælandi og Mexíkó, svo dæmi séu tekin, hafa mikilvæg skref verið stigin til þess að koma í veg fyrir börn séu sett í varðhald.¹¹ Enda sýnir samanburður á áhrifum varðhalds og á öðrum leiðum að varðhald bætir ekki samstarfsvilja útlendinga við brottflutning en skapar hins vegar mikla hættu á alvarlegum mannréttindabrotum. Aðrar leiðir en varðhald fyrir fólk sem vísa á í burt eru því ekki hagkvæmari en varðhald, heldur er hægt að forðast bótakröfur vegna ranglátrar handtöku eða skaðlegra áhrifa varðhaldsins, auk þess sem þær auka líkurnar á því að fólk fari sjálfviljugt úr landi.¹²

Búseta og þjónusta í nærsamfélagi er í öllum tilfellum það sem börnum er fyrir bestu. Á Íslandi hefur á síðustu árum skapast mikilvæg þekking innan sveitarfélaga sem sinntu þjónustu við fjölskyldur. Með þeim hætti er hægt að tryggja að lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna og lög um barnavernd eigi við um öll börn á Íslandi, líka umsækjendur um alþjóðlega vernd og börn sem hafa fengið synjun á dvalarleyfi. Sveitarfélögin eru best til þess fallin að

⁹ Robyn Sampson, Vivienne Chew, Grant Mitchell, Lucy Bowring, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention* (revised ed., Melbourne: International Detention Coalition, 2015). Sjá hér: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>

¹⁰ Sampson o.fl., *There Are Alternatives*, bls. 9.

¹¹ Sjá til dæmis: International Detention Coalition (IDC) and UNICEF, *Promising Practices and Opportunities in the MENA Region: Community and Family-Based Alternative Care Initiatives for Refugee and Migrant Children* (policy brief, IDC / UNICEF, November 2022), bls. — [insert specific page you reference], <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/12/MENA-Policy-Brief-2.pdf>; Tiffany Shakespeare and Junita Calder, *There Are Alternatives: Africa* (Melbourne: International Detention Coalition, 2018), bls. 5, <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2018/04/There-are-alternatives-Africa-2018.pdf>; United Nations Migration Network, *Scaling up Community-Based Alternatives to Immigration Detention*, sjá hér: https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/ATD_Scaling-up%20Community-basaed%20Alternatives%20to%20Immigration%20Detention.pdf; International Detention Coalition (IDC), *Gaining Ground: Promising Practice to Reduce and End Immigration Detention* (maí 2022), sjá hér: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/05/Gaining-Ground-Report-2022.pdf>

¹² Sampson o.fl., *There Are Alternatives*, bls. III.

tryggja grundvallarþjónustu og virðingu fyrir mannréttindum barna, og í samstarfi við útlendingayfirvöld að tryggja góða málstjórn og samstarf.

Líkt og þjónustan sem var hjá sveitarfélögum og tilkynningarskylda til yfirvalda hérlandis eru til margar lausnir í stað varðhalds. Raunar er hægt að benda á meira en 250 dæmi um aðrar leiðir en varðhald á útlendingum í yfir 60 löndum.¹³ Það á einnig við um ríki með marga og fjölbreytta innflytjendur, og takmarkað fjármagn. Með vandaðri löggjöf, skýrum kerfum og góðri framkvæmd er hægt að stýra málefnum flóttafólks og hælisleitenda innan samfélagsins án þess að beita kostnaðarsömu og ómannúðlegu varðhaldi. Reynslan sýnir að önnur úrræði eru betri fyrir yfirvöld, samfélög og einstaklinga.¹⁴

Alþjóðaskuldbindingar Íslands

Samkvæmt löggjöf Evrópusambandsins er meginreglan sú að hneppa ekki börn í varðhald og aðeins sem lokaúrræði má setja börn í varðhald við óvenjulegar aðstæður. Nýtt verndar- og fólksflutningssamkomulag ESB leggur áherslu á að aðildarríki taki tillit til leiðbeininga Barnasáttmálans þegar um börn er að ræða.¹⁵ Þá skuli að jafnaði nýta aðra viðeigandi valkosti í stað varðhalds fyrir fjölskyldur með ólöggráða börn í samræmi við meginregluna um einingu fjölskyldunnar og bestu hagsmuni barnsins, líkt og kemur fram í leiðbeiningum Evrópusambandsins frá árinu 2024.¹⁶

Í ljósi þess að lög um Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna gilda á Íslandi, og að löggjöf Evrópusambandsins gengur gegn leiðbeiningum þeirra með því að leyfa varðhald barna sem lokaúrræði í óvenjulegum aðstæðum, hvetur UNICEF á Íslandi stjórnvöld til þess að færa í lög bann við varðhaldi barna og skilgreina aðrar leiðir fyrir fjölskyldur.

Árið 2018 tóku íslensk stjórnvöld þátt í ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um Hnattrænt samkomulag fyrir farandfólk (*e. Global Compact for Migrants*) og lýstu yfir stuðningi við öll 23 markmið samkomulagsins. Markmið 13 er að ríki skuldbindi sig til þess að: „Vernda og virða réttindi og bestu hagsmuni barna, óháð stöðu þeirra sem útlendingar, með því að tryggja aðgengi að öðrum úrræðum heldur en varðhaldi, með áherslu á þjónustu innan samfélags, sem tryggir aðgengi að menntun og heilbrigðisþjónustu, og rétt til fjölskyldu, og að vinna að því að binda endi á varðhald barna í samhengi við alþjóðlega fólksflutninga.“¹⁷

¹³ Sampson o.fl., *There Are Alternatives*, bls 75

¹⁴ Sampson o.fl., *There Are Alternatives*, bls 76

¹⁵ M.a. í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2024/1346 (2024), [Directive \(EU\) 2024/1346 of the European Parliament and of t...](#)

¹⁶ European Union Agency for Asylum, 2024. Guidelines on Alternatives to Detention, bls. 49 - 53. Sjá hér: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-01/2024_Guidelines_on_Alternatives_to_Detention_EN.pdf

¹⁷ Statement by Ragnhildur Arnljótsdóttir Permanent Secretary at the Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and and Regular Migration: <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/iceland.pdf>

UNICEF á Íslandi vísar í fyrri umsagnir um sambærileg áform um lagasetningu um lokaða varðhaldsstöð í byrjun árs 2024 og sumar 2025¹⁸. UNICEF vinnur að því með stjórnvöldum um allan heim að stöðva varðhald á börnum á grundvelli stöðu þeirra sem útlendingar. Íslensk stjórnvöld hafa hingað til getað státað sig af því að hneppa aldrei börn í varðhald og væri það veruleg afturför á stöðu mannréttinda ef lög um slíkt yrðu samþykkt.

UNICEF á Íslandi ítrekar að stjórnvöld ættu að leggja bann við varðhald á börnum vegna stöðu þeirra eða foreldra þeirra sem útlendingar og bjóða aðra valkosti fyrir fjölskyldur.

Virðingarfyllst,



Birna Þórarinsdóttir
Framkvæmdastjóri UNICEF á Íslandi

¹⁸ Umsöng UNICEF á Íslandi um drög að frumvarpi um lokað búsetuúrræði (2. febrúar 2024), sjá hér: <https://samradapi.island.is/api/Documents/17a31386-f8c1-ee11-9bc1-005056bcce7e>; Umsögn UNICEF á Íslandi vegna áforma um frumvarp til laga um brottfararstöð (29. júlí 2025), sjá hér: <https://samradapi.island.is/api/Documents/549f0c1f-536d-f011-9bce-005056bcce7e>