

Reykjavík, 27. nóvember 2025

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um frumvarp til laga um brottfararstöð. Frá dómsmálaráðherra.

157. löggjafaraping 2025-2026. Þingskjal 293 - 230. mál. Stjórnarfrumvarp.

Rauði krossinn á Íslandi þakkar tækifærið til umsagnar á ofangreindu frumvarpi. Rauði krossinn stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttafólks í samvinnu við stjórnvöld sem og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR). Félagið hefur jafnframt mikla reynslu af sálfélagslegum stuðningi við flóttafólk, aðstoð við fólk með verndarstöðu vegna fjölskyldusameininga og inngildingar (e. *inclusion*).

Rauði krossinn hefur hér til hliðsjónar grunngildi hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, umsækjendum um vernd og alþjóðlegum fólksflutningum. Einnig hefur verið litið til útgefins efnis Flóttamannastofnunar SP um lokaðar varðhaldsbúðir fyrir útlendinga, eins og hér um ræðir, stefnu Evrópuskrifstofu Rauða krossins, efni frá Rauða krossinum í Danmörku, Svíþjóð og Noregi um gagnrýni á fyrirkomulag þarlendra stjórnvalda á varðhaldi brottvísaðra útlendinga og fleiri heimilda.

Almennar athugasemdir

1. Rauði krossinn á Íslandi hefur þá stefnu að lokað varðhald brottvísaðra farenta og umsækjenda um vernd ætti að forðast í lengstu lög – frelsi er hið eðlilega viðmið. Rétt er að hnykkja á að það að þurfa að flýja og óska alþjóðlegrar verndar annars þjóðríkis telst aldrei saknæmt athæfi skv. Flóttamannasamningi SP. Allir eiga rétt á að sækja um vernd.¹
2. Það er miður að ekki sé fjallað ítarlega um það sem Flóttamannastofnun kallar „*alternatives to detention*“ og að vægari úrræði séu ekki að finna í frumvarpinu, í ljósi þess að varðhald eigi að vera síðasti valkostur eftir að annað er fullreynt. Flóttamannastofnun leggur mikla áherslu á að fjölbreytt úrræði séu til staðar og nýtt til fulls áður en til vistunar í lokaðum varðhaldsbúðum kemur. Undir þetta er tekið í stefnu Evrópuskrifstofu Rauða krossins², skýrslu Sænska Rauða krossins³ og víðar. Heimild er í núgildandi lögum um útlendinga nr. 80/2016 (framvegis „útl.“) til að “[...]skylda útlending til að sinna reglulegri tilkynningarskyldu um veru sína hér á landi eða dveljast á ákveðnum stað [...]”, sbr. 114. gr. laganna. Önnur úrræði, sem ekki fela í sér varðhald, geta m.a. verið:
 - Haldlagning persónuskilríkja og ferðagagna

¹ <https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees>

² <https://redcross.eu/positions-publications/reducing-the-use-of-immigration-detention-in-the-eu>

³ <https://www.rodakorset.se/siteassets/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/bortom-forvar--om-alternativ--till-forvar-och-effekterna-av--frihetsberovande/report-diversion-from-immigration-detention-a-study.pdf> - sjá sérstaklega kafla 4 um þessi úrræði.

- Ábyrgð þriðja aðila á viðkomandi
- Umsjón og eftirfylgd sérstaks málstjóra
- Skylda til tilkynna um aðsetur og breytingar þar á
- Fjárhagsleg trygging sem fæst endurgreidd við brottför
- Rafrænt eftirliti svo unnt sé að fylgjast með ferðum viðkomandi ⁴

Í stefnu Evrópuskrifstofu Rauða krossins kemur fram að meðal Evrópuríkja gæti tilhneigingar til að ofnýta varðhald í stað annarra minna íþyngjandi úrræða fyrst. Það vekur athygli að í frumvarpinu er ekki talin þörf á að sýna skýrt fram á að önnur úrræði hafi ekki dugað til áður en lögð er fram beiðni um varðhald, heldur aðeins að metið sé svo að þau muni ekki duga til. Í gögnum Flóttamannastofnunar kemur einnig fram að varðhalds úrræði séu margfalt dýrari en önnur. Vægari úrræði geti hins vegar skilað mjög góðum árangri auk þess að vera mun mannúðlegri.⁵

3. Nauðsynlegt er að framkvæma ítarlega greiningu á þeim úrræðum sem heimild er til að beita í núgildandi lögum áður en til varðhalds kemur og hvernig þau hafa reynst. Slík gögn eru nauðsynleg svo unnt sé að fylgjast með þróun þessa nýja varðhaldsúrræðis, bæði við síðari úttektir og reglulegt eftirlit, ekki síst í ljósi þess hve víða hefur orðið vart tilhneigingar að nýta varðhaldsúrræði í ríkara mæli en þyrfti.
4. Skipulagt reglulegt eftirlit (e. *monitoring*) óháðs aðila með framkvæmd skimunar og varðhaldsins er ekki tiltekið í frumvarpinu utan eftirlits tengt OPCAT samningnum en nauðsynlegt er að kveðið sé á um slíkt. Tryggja þarf að eins viðkvæmur og berskjaldaður hópur og hér um ræðir, með lítið sem ekkert bakland hérlendis og í mörgum tilfellum þjáð af langvarandi öryggisleysi, áföllum og andlegu álagi njóti tilhlýðilegra réttinda og þjónustu. Í Evróputilskipun um skimanir og feril verndarumsókna er tiltekið að hverju ríki beri að koma á fót óháðu og vel fjármögnuðu eftirliti þar á.⁶
5. Aldrei ætti að vista börn í lokuðu varðhaldi, hvorki um lengri né skemmri tíma og er það skýlaus krafa skv. stefnu og yfirlýsingum Flóttamannastofnunar.⁷ Í frumvarpinu er ekki vísað í ákvæði Barnasáttmálans sem viðmiðs og því óljóst við hvað er miðað í mati á því sem talið sé „barninu er fyrir bestu“ eða hvað felist í „sérstöku hagsmunamati“ og hver framkvæmi það mat. Ekki er gert ráð fyrir að afstaða barns, sem hefur aldur til, sé ávallt tekin til skoðunar af þeim sem ákveður varðhald þess. Alvarlegt er að barn sé gert ábyrgt fyrir ákvörðunum foreldra sinna þegar úrskurða á um varðhald þess. Þá kemur ekki fram hvað taki við eftir að hámarksvarðhaldi barns er náð, þ.e. innilokun í níu daga, ef ekki hefur tekist að framkvæma brottflutning þess. Að öðru leyti tekur félagið undir ítarlegri umsagnir UNICEF og Barnaheilla um það sem snýr að börnum í frumvarpinu.

⁴ European Union Agency for Asylum [Guidelines on Alternatives to Detention](#)

⁵ <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5538e53d9.pdf>

⁶ [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#)

⁷ [UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context | Refworld](#)

6. Fjöldi rannsókna sýna fram á skaðsemi lokaðs varðhalds á andlega⁸ og líkamlega heilsu fólks, jafnvel þó um skamman tíma sé að ræða. Það er miður að ekkert sé fjallað um slíkt í greinargerðinni til að undirstrika hversu alvarleg frelsisskerðing getur reynst fólki. Hámarkstími innilokunar fullorðinna er hér 18 mánuðir sem er gríðarlega langur tími og virðist vera með því allra lengsta í álfunni. Eins er áhyggjuefni að þegar einstaklingur hefur verið úrskurðaður í lokað varðhald virðist ekki gert ráð fyrir að endurmetin séu skilyrði vistunar og þá hvort vægari úrræði dugi, hvorki með reglulegu millibili né við framlengingu vistunartímans.
7. Í 6. kafla greinargerðar frumvarpsins er vikið á hagræðingu sem hlýst af stofnun brottfararstöðvar og sameiningu annarra úrræða, sem nú þjónusta umsækjendur um alþjóðlega vernd, á sama stað. Hér er um að ræða móttökumiðstöðina í Domus Medica og neyðarskýli fyrir þau sem hafa verið svipt réttindum vegna endanlegrar synjunar um vernd en komast ekki burt. Þá er einnig nefndur hluti þeirra einstaklinga sem dvelja hér í svokallaðri umborinni dvöl sem fá mögulega tímabundin dvalarleyfi. Óljóst er hvort vista eigi þá einstaklinga, sem eru frjálsir ferða sinna í dag, í þessu lokaða úrræði verði frumvarpið að lögum. Félagið gerir alvarlegar athugasemdir við að vista eigi einstaklinga í lokuðu úrræði sem nú dvelja eða sækja sér þjónustu í opnum úrræðum, enda vandséð hvaða rök liggja þar að baki. Eins þykir eðlilegt að úrræði sem nú eru opin verði það áfram.
8. Rauði krossinn gerir athugasemd við að heimild félagasamtaka til að heimsækja brottfararstöðvar, sem þó var að finna í 10. gr. frumvarpsdraganna, hafi ekki ratað í frumvarpið. Félagið telur brýnt að kveðið sé á um slíka heimild í lögunum sem væri í samræmi við regluverk fjölda Evrópuríkja. Heimsóknir félagasamtaka geta þjónað tvíþættum tilgangi. Annars vegar að hafa eftirlit með aðbúnaði stöðvanna og að mannréttindi vistmanna séu virt og hins vegar að mæta sálfélagslegum þörfum þeirra sem þar eru vistaðir. Dæmi um hið síðarnefnda er til að mynda verkefni sem Norski Rauði krossinn starfrækir í þarlendri brottfararstöð. Verkefnið gengur út á reglulegar heimsóknir sjálfbóðaliða með það að markmiði að rjúfa félagslega einangrun vistmanna, veita sálfélagslegan stuðning og upplýsa um alþjóðlega leitarþjónustu hreyfingarinnar, „Restoring Family Links“. Sambærileg verkefni eru í Svíþjóð og Finnlandi. Rauði krossinn á Íslandi lýsir sig reiðbúinn til samtals við stjórnvöld um slíka þjónustu hér á landi.
9. Félagið hefur í heild sinni ýmsar alvarlegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins en m.a. er verulega hætt við því að með samþykkt frumvarpsins í óbreyttri mynd sé brotið gegn stjórnarskrárvörðum mannréttindum, umsækjenda um alþjóðlega vernd, flóttafólks og

⁸ <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3478348/>

annarra útlendinga. Það vekur og athygli að hvergi í frumvarpinu er minnst á að komið skuli fram við brottvísaðar manneskjur af mannúð og þeim sýnd tilhlýðileg mannvirðing. Fram kemur í frumvarpinu að íslensk stjórnvöld séu þau síðustu meðal Schengen-ríkja til að setja upp varðhaldsbúðir brottvísaðra útlendinga. Af því leiðir að aðilar sem bera hagsmuni þessa viðkvæma hóps fyrir brjósti hafa lagt fram fjölda skýrslna og úttekta á hliðstæðum stöðvum erlendis, þar sem er að finna gagnrýni sem mikið má læra af. Rauði krossinn vill því hvetja stjórnvöld til að stíga mun varlegar til jarðar við lagasetningu sem þessa. Samhljóm fyrir því er að finna í samantekt forstjóra Útlendingastofnunar um þörf á lokuðu búsetuúrræði frá árinu 2020.⁹ Þá brýnir félagið fyrir stjórnvöldum að hafa mannúðina að leiðarljósi og taka tillit til framkominnar gagnrýni, innlendra aðila sem erlendra. Hér í framhaldinu verða gerðar athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins og, eftir því sem við á, um athugasemdir sem gerðar eru í frumvarpi með hverju ákvæði fyrir sig.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

10. Hér fyrir neðan fylgja athugasemdir við einstök lagaákvæði frumvarpsins. Einblínt er einkum á það hvernig tiltekin ákvæði takmarka stjórnarskrárvarin mannréttindi útlendinga og í því sambandi er ítrekað vísað til takmarkana á réttinum til frelsis, sbr. 67. gr. stjórnarskrárinnar (framvegis „stjskr.“) og 5. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (framvegis „MSE“) og til friðhelgi einkalífs skv. 71. gr. stjskr. og 8. gr. MSE. Samantekið inniheldur frumvarpið fjölmargar óþarflega íþyngjandi lagaheimildir sem í mörgum tilfellum eru óskýrar og matskenndar. Gagnrýnt er sérstaklega hvernig þessar reglur snerta réttindi barna og skort á því að tillit sé tekið til sérstöðu sérstaklega viðkvæmra hópa. Eftirfarandi yfirferð er nokkuð ítarleg en alls ekki tæmandi.

1. gr. frumvarpsins

11. Í 2. mgr. kemur fram að stjórnarsýslulög gildi þegar stjórnvaldsákvarðanir eru teknar skv. lögunum nema annað leiði af lögunum. Gerð er athugasemd við það að tilteknar stjórnvaldsákvarðanir séu undanskildar réttarúrræðum skv. stjórnarsýslulögum enda draga slíkar takmarkanir úr réttaröryggi útlendinga sem til stendur að brottvísa frá landinu, sem nú þegar er jaðarsettur hópur sem sætir íþyngjandi ráðstöfunum. Er þetta sérstaklega ámælisvert þar sem um er að ræða lög sem fela í sér margvíslegar íþyngjandi heimildir og er megintilgangur laganna að takmarka stjórnarskrárvarinn rétt fólks til frelsis skv. 67. gr. stjskr. og 5. gr. MSE. Það skýtur skökku við að minnka réttarúrræði fólks á sama tíma og það er látið sæta takmörkunum á stjórnarskrárbundnum mannréttindum.

2. gr. frumvarpsins

12. Rauði krossinn gerir athugasemd við að hinsegin fólk sé ekki tilgreint sem einstaklingar í viðkvæmri stöðu, en skv. reynslu félagsins er hinsegin umsækjendum um vernd töluvert hætt við áreiti og ofbeldi.

4. gr. frumvarpsins

13. Hér er fjallað um svokallað „starfsfólk“ brottfararstöðvar. Í fyrri frumvarpsdrögum sem birtust í samráðsgátt var starfsfólk kallað „fangaverðir“. Hefur dómsmálaráðherra þó í

⁹ Kristín Völundardóttir 2020, Samantekt um þörf á lokuðu búsetuúrræði. Gert fyrir dómsmálaráðuneytið okt 2019 – jan 2020.

fjölmiðlum greint frá því að þessi hugtaksbreyting sé engin eðlisbreyting. RKÍ tekur undir að hér sé ekki um neina raunbreytingu að ræða, enda virðast allar reglur sem varða starfsfólkið vera óbreyttar frá umræddum drögum.

Rauði krossinn gerir athugasemd við að ekki sé nánar útfært hvert hlutverk starfsfólks skv. lögunum er. Virðast lögin ekki gera ráð fyrir því að fjölbreytt starfsfólk kunni að starfa á brottfararstöðum, heldur einungis starfsfólk sem hefur ígildi fangavarða. Ljóst er þó að fleira fólk mun starfa í brottfararstöð en einungis „fangaverðir“, m.a. heilbrigðisstarfsmenn, ræstingarfólk o.fl.. Frumvarpið skilgreinir hins vegar einungis hlutverk „starfsfólks“ og veitir því starfsfólki m.a. ýmsar heimildir til valdbeitingar gegn vistfólki. Það gefur auga leið að ekki allt starfsfólk stofnunarinnar mun hafa valdbeitingarheimildir og því er óheppilegt að þetta hugtak sé notað yfir þá aðila sem hafa slíkt vald og þá sem hafa það ekki. Fyrst markmiðið er að setja á fót lokað úrræði með heimildum til valdbeitingar er ekki ástæða til annars en að kalla fangaverði „fangaverði“, en jafnframt að útfæra frekar hlutverk annars starfsfólks í lögunum og tryggja að ekki hafi allir starfsmenn heimild til valdbeitingar gegn vistmönnum. Jafnframt er óljóst á þessu stigi hvað telst viðeigandi þjálfun og mætti að ósekju skýra það nánar, þannig að ljóst sé að áfallamiðaður sálfélagslegur stuðningur og menningarnæmi sé hluti þeirrar þjálfunar.

5. gr. frumvarpsins

14. Í 3. mgr. er lögreglu heimilað að flytja einstakling á milli brottfararstöðva. Tilkynna verður um flutning með minnst sólarhrings fyrirvara. Gerð er athugasemd við að einstaklingum sé einungis tryggður svo skammur fyrirvari, enda um að ræða ákvörðun sem er til þess fallin að hafa mikil áhrif á líf fólks, enda kemur fólk til með að búa innan um aðra vistmenn og mynda þar tengsl. Brottfararstöðin kemur til með að vera heimili fólks þann tíma sem það er þar vistað og það er ótækt að færa megi fólk um set með svo stuttum fyrirvara. Þá er gerð athugasemd við að engin sérsjónarmið gildi um flutning barnafjölskyldna.

6. gr. frumvarpsins

15. Í síðustu málsgrein er tiltekið að við upphaf vistunar sé vistmanni heimilt að hafa samband við lögmann, aðstandendur, fulltrúa heimalands síns og/eða viðurkennd mannúðar- eða mannréttindasamtök. Vistmanni ætti að vera þetta heimilt allan tímann en ekki einungis við upphaf vistunar.

7. gr. frumvarpsins

16. Í 1. málsl. 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins er fjallað um aðskilnað karla og kvenna á brottfararstöðinni. „Sérstakar ástæður“ og „húsrými“ geta leitt til þess að samgangur kynjanna verði takmarkaður í sameiginlegum rýmum. Engar vísbendingar er að finna í athugasemdum með frumvarpi um það í hverju „sérstakar ástæður“ felast eða hvers kyns „húsrými“ kann að valda því að samgangur verði takmarkaður. Hér er um að ræða óskýrar og matskenndar lagaheimildir sem eru til þess fallnar að takmarka frelsi vistmanna að óþörfu. Hið opinbera verður að gæta að því að útvega eða reisa fullnægjandi húsnæði sem uppfyllir ítrustu skilyrði frumvarpsins. Þannig væri ótækt ef húsnæði sem notað verður sem brottfararstöð verði þannig búið að það komi í veg fyrir samgang kynjanna, enda væri þá meginreglan um samgang í sameiginlegum rýmum tómur lagabókstafur.
17. Í 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins er að finna undantekningar frá 2. málsl. 2. mgr. 7. gr. á grundvelli „brýnna hagsmuna“ vistmanns. Eina dæmið sem felld er undir mögulega brýna hagsmunum skv. athugasemdum með frumvarpinu er kynvitund vistmanns. Rauði krossinn

fagnar því að gætt sé að sérstöðu einstaklinga vegna kynvitundar en setur spurningarmerki við það að ekki sé skýrar gætt að slíkum réttindum, t.d. með beinum orðum í lögum en ekki bara með athugasemdum í frumvarpi. Ekki er hægt að fullyrða að undantekningarheimildinni verði beitt í öllum tilfellum, sem getur sett einstaklinga í slæma stöðu. Eðlilegast væri að möguleikinn væri fyrir hendi að hafa alfarið aðskilið úrræði fyrir einstaklinga sem þurfa á slíku að halda.

18. Í a. lið 5. mgr. 7. gr. frumvarpsins er að finna heimild fyrir lögreglu til að leyfa vistmönnum að hafa „tiltekinn búnað“ í vistverum sínum. Sé horft til athugasemda með frumvarpi má ætla að með búnaði sé m.a. vísað til nettengdra tölva. Athugasemd er gerð við það að þörf sé á sérstakri heimild til að vistmenn hafi aðgengi að sjálfsögðum og eðlilegum hlutum sem notast í daglegu lífi. Gagnályktun af ákvæðinu er sú að komi ekki til slík sérstök heimild sé vistmönnum meinað um slíkan sjálfsagðan búnað. Engin ástæða er til að takmarka réttindi vistmanna með þessum hætti og engar ástæður eru færðar fram í frumvarpinu fyrir slíkum takmörkunum.
19. Í b. lið 5. mgr. 7. gr. frumvarpsins er að finna heimild lögreglu til að læsa herbergjum vistmanna að næturlagi á grundvelli „sérstakra ástæðna“. Skv. athugasemdum með ákvæðinu í frumvarpi kunna slíkar ástæður m.a. að ráðast af því húsnæði sem brottfararstöð er starfrækt í og samsetningu vistmanna hverju sinni. Athugasemd er gerð við það að heimild sé til aukinnar frelsissviptingar vistmanna, sem þegar sæta frelsissviptingu, m.a. einungis á þeim grundvelli að húsakostur kunni ekki að bjóða upp á annað. Hið opinbera verður að tryggja það að húsakostur sé við hæfi þannig að sem minnstar takmarkanir á réttindum vistmanna raungerist. Annað felur í sér óþarfa takmörkun á frelsi fólks og kann því að brjóta í bága við réttindi vistmanna til frelssis, sbr. 67. gr. stjkskr. og 5. gr. MSE sem og friðhelgi einkalífs þeirra, sbr. 71. gr. stjkr. og 8. gr. MSE.

8. gr. frumvarpsins

20. Í 1. og 2. mgr. er m.a. fjallað um réttindi einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu og þess tillit sem taka þarf til slíkra einstaklinga og er þá sérstaklega vísað til þungaðra kvenna. Rauði krossinn gerir alvarlega athugasemd við að til greina komi að vista sérstaklega viðkvæma einstaklinga, þ.m.t. þungaðar konur, á brottfararstöð. Má í öllum tilfellum telja að ekki sé á sérstaklega viðkvæma einstaklinga leggjandi að vera frelsissviptir í þökkabót við önnur vandamál og/eða sérstöðu sem viðkomandi einstaklingar glíma við. Vægari úrræði en frelsissvipting ættu í öllum tilfellum að duga þegar kemur að sérstaklega viðkvæmum einstaklingum.
21. Í 3. – 5. mgr. er fjallað nánar um réttindi vistmanna og eru þar ýmis réttindi skilgreind en jafnframt er endurtekið settur fyrirvari á réttindin. Þannig hefur vistmaður leyfi til að taka á móti gestum, hringja, hafa aðgang að fjölmiðjum, umgangast aðra vistmenn o.fl., allt eftir því „sem aðstæður leyfa“. Hér er um að ræða matskenndan mælikvarða sem auðvelt er að túlka með þröngum hætti. Um er að ræða takmörkun á friðhelgi einkalífs sem kann að stangast á við 71. gr. stjkskr. og 8. gr. MSE.
22. Skv. 5. mgr. ber vistmönnum að hlýða fyrirmælum starfsfólks. Gerð er athugasemd við að hlutverk starfsfólks er mjög lítið skilgreint í lögnum og því ekki alls kostar augljóst hvaða fyrirmæli falla hér undir. Mikilvægt er að starfsfólki sé ekki sett í hendur algjört valdboð gegn vistfólki, þannig að starfsfólki sé í sjálfvald sett að ákveða hvað vistfólki skal skipað að gera. Væri því réttast að skilgreina með nánari hætti hvers konar fyrirmælum vistmönnum ber að fara eftir. Hér er einnig ítrekuð athugasemdin sem gerð var við 4. gr. frumvarpsins varðandi hugtakið „starfsfólk“. Eðlilegt væri að hafa það skýrt að einungis

starfsfólk sem gegna hlutverki „fangavarða“ hafi eitthvert boðvald yfir vistmönnum en ekki allt starfsfólk.

23. Í drögum þessa frumvarps var tilgreindur réttur barna til frístundastarfs sem er í samræmi við Evróputilskipun um brottfararstöðvar (17. gr. 3. málsgr.).¹⁰ Félagið gerir athugasemdir við að þessi liður skuli hafa verið felldur brott.

9. gr. frumvarpsins

24. Heimildir til takmörkunar á réttindum vistmanna er að finna í 9. gr. frumvarpsins, sem fela í sér takmarkanir gegn friðhelgi einkalífs vistmanna skv. 71. gr. stjkskr. og 8. gr. MSE, en skv. 1. máls. 1. mgr. 9. gr. verða réttindi skv. 3. og 4. mgr. 8. gr. takmörkuð eða skilyrt eða vistmenn undir eftirliti, en m.a. er nóg ástæða fyrir slíkum úrræðum að „viðhalda góðri reglu“ á brottfararstöð. Rauði krossinn telur að hér verði að stíga mjög varlega til jarðar, enda felur ákvæðið í sér heimild til takmarkana á friðhelgi einkalífs vistmanna á matskenndum grundvelli þegar um er að ræða einstaklinga sem ekki hafa framið afbrot og sæta samt nú þegar frelsissviptingu og hafa takmörkuð réttindi.
25. Í 2. máls. 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins er svo að finna sérstaka takmörkun á réttindum þegar einstaklingur er grunaður um að leyna eða halda eftir upplýsingum um auðkenni sitt, auðkenni annars útlendings eða dvalarstað annars útlendings. Sérstök athugasemd er gerð við þetta ákvæði, enda er um að ræða refsikennd viðurlög og fullkomlega óþarft lagaákvæði sem virðist hafa þann tilgang að þvinga vistmenn til að gefa upplýsingar.

10. gr. frumvarpsins

26. 10. gr. frumvarps heimilar frávík frá 4. mgr. 7. gr. á grundvelli „neyðarástands“. Þessi lagaheimild er óskýr og lítið sem afmarka má um hvað felst í svokölluðu neyðarástandi sé horft til athugasemda með frumvarpinu, en einkum virðist ákvæðinu ætlað að taka á ástandi vegna of mikils fjölda. Alvarleg athugasemd er gerð við að til greina komi að takmarka réttindi vistmanna vegna þess að stjórnvöld telji sig ekki í stakk búin til að sinna því hlutverki sem þau ætla að taka sér fyrir hendur með því að koma brottfararstöð á fót. Í athugasemdum með 10. gr. í frumvarpinu er þá sérstaklega vísað til þess að neyðarástand hafi engan skilgreindan tímaramma. Ótækt er að frumvarpið heimili takmarkanir á réttindum vistmanna í óskilgreindan tíma á svo óskýrum grundvelli. Ef hins vegar átt er við vistun í minna íþyngjandi úrræði í „neyðarástandi“ ætti að taka það fram.
27. Í ofangreindu sambandi er lögð áhersla á að í c. lið 37. gr. Samnings Sp um réttindi barnsins er vikið að því að börn sem svipt eru frjálrsræði sínu skuli haldið aðskildum frá fullorðnum. Fyrirsjáanlegt er að þessi regla verði þverbrotin á grundvelli neyðarástands og þannig verði börn vistuð innan um ókunnuga fullorðna og þá breytir engu þó að fjölskyldur þeirra séu einnig vistaðar í brottfararstöð. Í slíkum tilfellum ætti undir engum kringumstæðum að halda vistun barna og fjölskyldna þeirra í brottfararstöð til streitu. Ætti „neyðarástand“ þannig með réttu að leiða til þess að frelsissviptingu barna og fjölskyldna þeirra verði tafarlaust lokið.

11. gr. frumvarpsins

28. Heimild til valdbeitingar er að finna í 11. gr. frumvarpsins. Leggur Rauði krossinn ríkulega áherslu á mikilvægi þess að heimildir til valdbeitingar verði sem allra takmarkaðastar. Valdbeiting felur enda alltaf í sér takmörkun á stjórnarskrárvörðum réttindum fólks til

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj/eng>

friðhelgi einkalífs og frelsis, sbr. 67. og 71. gr. stjkskr. og 5. og 8. gr. MSE. Í þessu sambandi verður að hafa hugfast að vistmenn hafa ekki gerst uppvísir um refsivert athæfi og sæta ekki vistun á brottfararstöð vegna þess að um hættulega aðila sé að ræða.

29. Skv. a. lið 1. mgr. 11. gr. er valdbeiting m.a. heimil til að koma í veg fyrir stök og skv. c. lið 1. mgr. 11. gr. til að koma í veg fyrir skemmdarverk. Að mati félagsins er of matskennt hvað falist getur í því að „koma í veg fyrir“ í framangreindum skilningi. Virðast ákvæðin ekki byggja á því að stök / skemmdarverk sé yfirstandandi, líkt og þó á við um valdbeitingarheimild skv. b. lið 1. mgr. 11. gr. þegar um „yfirvofandi árás“ er að ræða. Þannig væri hægt að beita þessum heimildum með matskenndum hætti ef starfsfólk grunar að vistmaður sé líklegur til stroks eða skemmdarverka. Rétt væri að lágmarki að gera það skýrt að slíkur verknaður sé yfirstandandi.
30. D. liður 1. mgr. 11. gr. frumvarps heimilar valdbeitingu ef vistmaður hunsar eða fer ekki eftir fyrirmælum. Hér vísast til þess sem áður segir í tengslum við 6. mgr. 8. gr. frumvarpsins um slík fyrirmæli. Lögin skilgreina ekki hvers konar fyrirmæli kann að vera um að ræða og virðist því hér vera um að ræða mjög matskennda heimild til valdbeitingar og hætt við að geðþótti starfsmanns fái þar að ráða för hverju sinni.
31. 3. mgr. 11. gr. heimilar valdbeitingu gegn börnum, m.a. ef það telst nauðsynlegt til að ná „lögmætum markmiðum“. Hér er aftur um að ræða mjög matskennda heimild sem varðar valdbeitingu gegn börnum. Rauði krossinn leggst alfarið gegn valdbeitingu gegn börnum, en sé þörf sannarlega talin á slíkri heimild væri rétt að skilgreina það með mun skýrari hætti í hverju „lögmæt markmið“ gæti falist. Auk þess að fela í sér takmarkanir á þegar tilvitnuðum réttindum skv. stjkskr. og MSE kann valdbeiting gegn börnum einnig að varða við b. lið 1. mgr. 37. gr. Samning SP um réttindi barnsins, sbr. sama ákvæði laga nr. 19/2013.

12. gr. frumvarpsins

32. Með 12. gr. frumvarpsins er heimiluð líkamsleit á „einstaklingum“, m.a. innan klæða. Hugtakið „einstaklingar“ nær yfir vistmenn en einnig aðra aðila, svo sem gesti vistmanna. Líkamsleit virðist getað átt sér stað hvenær sem er, þ.e. við upphaf vistunar, eftir heimsóknir og við almennt eftirlit. Hér er aftur um að ræða ráðstöfun sem varðar friðhelgi einkalífs fólks, sem nýtur verndar skv. 2. mgr. 71. gr. stjkskr. og 2. mgr. 8. gr. MSE.
33. Í 2. mgr. 12. gr. kemur fram að leit innan klæði skuli framkvæmd af starfsmanni af sama kyni og sá sem leitað er á, en lögreglustjóri geti ákveðið annað á grundvelli brýnna hagsmuna vistmanns og sé horft til athugasemda með frumvarpi geta brýnir hagsmunir vísað til kynvitundar. Hér vísast til athugasemda við 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins en fastar mætti kveða á um það og beinlínis í sjálfu lagaákvæðinu að þessu ákvæði sé ætlað að gæta að réttinda einstaklinga í tengslum við kynvitund.
34. Með 4. mgr. 12. gr. er líkamsleit undanskilin andmælarétti vistmanns. Sem fyrr segir er um að ræða heimild sem takmarkar stjórnarskrárbundinn rétt til friðhelgi einkalífs og því áamælisvert og til þess fallið að draga úr réttarvernd vistmanna ef þeir hafa ekki andmælarétt vegna ákvarðana af þessu tagi. Bæta má við að Norski Rauði krossinn andmælir leit innan klæða og bendir á að líkamsskannar geti nægt og ætti ekki að viðhafa annars konar leit.

13. gr. frumvarpsins

35. Hér er að finna heimild til leitar í vistarverum vistmanna. Er skilgreint í a. – d. liðum 1. mgr. 13. gr. hvers konar grunur þarf að liggja fyrir svo að heimilt sé að framkvæma slíka leit. Þau skilyrði virðast þó ekki hafa neina þýðingu, enda kemur fram í 2. mgr. 13. gr. að einnig sé

heimilt að framkvæma leit við „almennt eftirlit“ óháð skilyrðum 1. mgr. 13. gr. Er því hér um að ræða að því er virðist lagaheimild sem mjög auðveldlega má misbeita. Í 3. og 4. mgr. 13. gr. er að finna heimildir til undantekningar frá því að vistmanni sé gert viðvart eða sé heimilt að vera viðstaddur slíka leit. Sé horft til athugasemda með 13. gr. í frumvarpinu má sjá að sjónarmið sem leitt geta til slíkra undantekninga eru m.a. ef hætt er við að vistmaður muni „koma undan munum eða efnum“. Erfitt er að sjá fyrir sér hvernig vistmaður á að geta komið undan munum eða efnum með því einungis að vera viðstaddur slíka leit. Virðist engin raunveruleg þörf vera á umræddum undantekningum.

36. Að gerðum nauðsynlegum breytingum vísast einnig til þess sem þegar var rakið í tengslum við 12. gr. frumvarpsins, m.a. varðandi þau ákvæði stjkr. og MSE sem ákvörðun um leit í vistarverum varðar við, sem og í tengslum við skort á andmælarétti.

14. – 15. gr. frumvarpsins

37. Í 14. og 15. gr. frumvarpsins er fjallað um agabrot vegna brota á ákvæðum frumvarpsins og viðurlög við slíkum brotum. Rauði krossinn bendir á að þær reglur sem vistmenn kunna að gerast brotlegir við eru of víðtækar og illa skilgreindar. Vísast hér aftur m.a. til þess að nóg kann að vera að „hlýða ekki“ starfsfólki, skv. 6. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Þær takmarkanir sem heimilað er að beita skv. b. – d. liðum 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins fela ýmist í sér takmarkanir gegn frelsi eða friðhelgi einkalífs fólks og er því um að ræða takmörkun á þeim sömu stjórnarskrárvörðum réttindum og ítrekað hafa verið nefnd í umsögn þessari, þ.e. 67. og 71. gr. stjkr. og 5. og 8. gr. MSE.
38. Skv. 7. mgr. 15. gr. frumvarpsins er óheimilt að beita barn agaviðurlögum. Fagnar félagið þessari reglu enda væri ekki forsvaranlegt að beita börn slíkum viðurlögum en leggur áherslu á að aðrir viðkvæmir hópar ættu líkt og börn einnig að vera undanskildir slíkum viðurlögum.

16. – 17. gr. frumvarpsins

39. Í 16. – 17. gr. frumvarpsins er að finna heimildir til aðskilnaðar vistmanna frá öðrum vistmönnum og vistun þeirra í öryggisklefa. Hugtakið „aðskilnaður“ í 16. gr. frumvarpsins er þó hvergi skilgreint. Er ekki að finna neina skýringu á því við hvers konar aðstæður vistmaður sem hefur verið aðskilinn frá öðrum vistmönnum þarf að una. Þó vissulega megí gagnálykta af 17. gr. frumvarpsins að slíkur aðskilnaður feli ekki í sér vistun í öryggisklefa er mikilvægt að skýrt sé að í aðskilnaði felist ekki einangrunarvist eða óþörf takmörkun á frelsi viðkomandi vistmanns. Óskýrleiki ákvæðis af þessu tagi býður upp á aðstæður þar sem stjórnarskrárvarin mannréttindi sæta takmörkunum á óljósum grundvelli.
40. Varðandi 16. gr. frumvarpsins má einnig nefna að of margar aðstæður eru upp taldar í ákvæðinu sem grundvöllur aðskilnaðar. Má í því sambandi einkum nefna d. lið 1. mgr. 16. gr., þ.e. til að koma í veg fyrir strok, og e. lið 1. mgr. 16. gr., þ.e. til að koma í veg fyrir að vistmaður hvetji aðra til að brjóta reglur brottfararstöðvar. Hér vísast til umfjöllunar um a. og c. lið 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins, þ.e. varðandi það að eðlilegt væri að um væri að ræða yfirstandandi brot, svo að aðskilnaður komi til greina. Eins og 16. gr. er orðuð virðist mega aðskilja vistmann á þeim grundvelli að starfsfólk telji að viðkomandi sé líklegur til stroks eða til að hvetja til brota á reglum. Setur þetta of mikil og matskennd völd í hendur starfsfólks til beitingar á mjög íþyngjandi úrræði.
41. Einnig er gerð athugasemd við ákvæði f. liðar 1. mgr. 16. gr. um aðskilnað vistmanns í því skyni að hindra viðkomandi m.a. í að útvega áfengi. Hvergi annars staðar í frumvarpinu kemur fram að áfengisneysla sé vistmönnum óheimil og áfengisneysla er sannarlega ekki ólögmaet og því sérstakt að það að útvega áfengi geti leitt til svo íþyngjandi ráðstöfunar.

42. Skv. 3. mgr. 16. gr. frumvarpsins virðist alltaf eiga að kalla til lækni þegar aðskilnaður á sér stað. Samræmist þetta illa tilteknum staðliðum 1. mgr. 16. gr., þ.e. varla getur það verið nauðsynlegt að læknir eigi aðkomu að málefnum einstaklings sem t.d. hefur reynt að strjúka ellegar að útvega sér áfengi. Hafa ber í huga að í aðkomu læknis felst inngrip í friðhelgi einkalífs vistmanna og er ekki ástæða til að gera slíkt inngrip að lögskyldu að öþörfu.
43. Alvarleg athugasemd er gerð við 2. málsl. 4. mgr. 16. gr. um að undanskilja ákvörðun um aðskilnað kærurétti. Engin haldbær sjónarmið eru færð fyrir skorti á slíkum rétti en í athugasemdum með frumvarpi er látið duga að vísa til „eðli máls“. Aðskilnaður ber það með sér að vera ekki síður mikið inngrip í líf vistmanna en agaviðurlög skv. 15. gr., þar sem kæruréttur er þó til staðar.
44. Með 17. gr. frumvarpsins er heimiluð vistun í öryggisklefa. Slík ráðstöfun felur í sér gríðarlega íþyngjandi úrræði og er um að ræða mest íþyngjandi úrræði laganna. Lögð er áhersla á að þessu úrræði verði einungis beitt í ítrustu neyð. Aftur er vísað til þess að frumvarpið er of matskennd varðandi þessa heimild, en m.a. er leyfilegt að vista í öryggisklefa „til að koma í veg fyrir ofbeldi“. Aftur vísast til þegar rakinna sjónarmiða um að einungis sé rétt að beita svo íþyngjandi úrræði í tilfelli yfirstandandi ofbeldis, ellegar verði starfsfólki fært í hendur vald til að vista fólk í öryggisklefa vegna þess að starfsfólk telur líklegt að viðkomandi kunni að fremja ofbeldi.
45. Hvorki er að finna ákvæði í 16. eða 17. gr. frumvarpsins er mæla fyrir um hámarkstíma aðskilnaðar eða vistunar í öryggisklefa. Hér er um mjög alvarlegan skort á varnagla að ræða og í raun ekki fyrir að finna neina fyrirstöðu þess að vistmönnum verði haldið í ótiltekinn tíma undir svo gríðarlega íþyngjandi úrræðum.
46. Athugasemd er gerð við það að vistmenn njóti hvorki andmælaréttar vegna aðskilnaðar né vistunar í öryggisklefa, sbr. 6. mgr. 16. gr. og 6. mgr. 17. gr., enda skýtur það mjög skökku við að þessi mest íþyngjandi ákvæði laganna séu undanskilin andmælarétti.
47. Líkt og fyrri þvingunarúrræði felst í báðum ákvæðum takmörkun einkum á stjórnarskrárbundnum rétti vistmanna til frelsis og friðhelgi einkalífs, sbr. 67. og 71. gr. stj.skr. og 5. og 8. gr. MSE.
48. Að lokum má nefna í tengslum við 16. og 17. gr. frumvarpsins að Rauði krossinn leggst alfarið gegn því að þessi mest íþyngjandi úrræði frumvarpsins verði heimiluð í tilfellum barna, líkt og heimilt er skv. 5. mgr. 16. gr. frumvarpsins og 5. mgr. 17. gr. frumvarpsins og á þetta sérstaklega við ef til greina kemur að aðskilja barn frá fjölskyldu sinni. Má telja í öllum tilfellum að vægari úrræðum beri að beita í tilfelli barna. Meint nauðsyn slíkra valdbeitingarheimilda í brottvísunarbúðum ætti ein og sér að nægja til þess að alfarið væri fallið frá hugmyndum um vistun barna. Beiting slíkra heimilda gegn börnum varðar einnig við ákvæði Samnings SP um réttindi barnsins, einkum 1. mgr. 9. gr. og 37. gr. Samnings SP um réttindi barnsins.

18. gr. frumvarpsins

49. Skv. 18. gr. er lögreglu heimiluð upptaka á tilteknum munum eða efnum í eigu vistmanna. Í frumvarpinu er engar vísbendingar að finna um hvers konar efni eða muni um ræðir en ætla má að til standi að skilgreina þetta í reglugerð sem sett verður á grundvelli fyrirhugaðra laga. Leggur Rauði krossinn áherslu á að gæta verði hófs við skilgreiningu þeirra hluta sem sæta kunna upptöku. Einungis getur talist eðlilegt að gera upptöku heimila á fáum vel skilgreindum hlutum, t.d. ef hætta getur stafað af hlutum. Að öðrum kosti kann að vera um ótæka takmörkun á eignarrétti vistmanna að ræða sem nýtur stjórnarskrárverndar skv. 72. gr. stj.skr. sbr. einnig 1. gr. MSE.

19. gr. frumvarpsins

50. Fjallað er um kæruehimild vegna tiltekinna stjórnvaldsákvæðana sem teknar kunna að verða á grundvelli fyrirhugaðra laga í 19. gr. frumvarpsins. Athugasemd er gerð við það að tilteknar ákvæðanir verði ekki kæranlegar til ráðherra, sbr. 1. mgr. 19. gr. Ítrekað skal að afar ámælisvert er að ekki sé unnt að kæra ákvörðun um aðskilnað skv. 16. gr. frumvarps og þess að engin haldbær rök séu fram færð fyrir slíkri ráðstöfun.
51. Í 3. mgr. 19. gr. frumvarpsins er fjallað um takmörkun á rétti vistmanns til aðgengis að gögnum þegar umrædd gögn innihalda upplýsingar um aðra vistmenn eða öryggisatriði. Hætt er við því að þetta ákvæði verði notað sem átylla til að takmarka upplýsingarétt og þar með réttaröryggi vistmanns. Verður það að vera á ábyrgð hins opinbera að tryggja persónuvernd og öryggissjónarmið án þess að það leiði til þess að vistmenn geti ekki með góðu móti leitað réttar síns. Ef þörf krefur væri því eðlilegt að tilteknar upplýsingar verði máðar úr skjölum, frekar en að skjöl sem kunna að innihalda mikilvægar upplýsingar verði ekki afhent í tengslum við kærumál. Hér er um að ræða takmörkun á 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (framvegis „ssl.“).

22. gr. frumvarpsins

52. Í 22. gr. frumvarpsins er að finna breytingar sem gerðar eru á öðrum lögum og er þá aðallega um að ræða mjög ítarlegar breytingar á lögum um útlendinga nr. 80/2016.

d. liður 1. tölul. 22. gr. frumvarpsins: Ný 19. gr. a. útl.

53. Með nýrri 19. gr. a. útl. verða innleidd tiltekin ákvæði svokallaðrar skimunarreglugerðar ESB nr. 2024/1356. Með ákvæðinu er heimiluð skimun á tilteknum hópum útlendinga, sem m.a. felur bæði í sér „öryggisathugun“ og „heilsufarsskoðun“, en hvorugt hugtakið er skilgreint í lögunum þó skýringar sé að finna í athugasemdum með frumvarpinu. Í öryggisathugun felst umfangsmikil uppfletting í hinum ýmsu gagnagrunnum, erlendum og innlendum. Heilsufarsskoðun er ætlað að greina þarfir útlendings sem sætir slíkri skoðun, en hún er ekki valkvæð. Í báðum tilfellum er um að ræða takmörkun á stjórnarskrárbundnum rétti fólks til friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr. stjkskr.

f. liður 1. tölul. 22. gr. frumvarpsins: Breyting á ákvæði 2. mgr. 27. gr. útl. um móttökumiðstöð

54. Athygli vekur að með svokallaðri „orðalagsbreytingu“ á ákvæði 2. mgr. 27. gr. útl. er fjarlægt orðið „opið“ sem í núverandi lögum stendur fyrir framan hugtakið „móttöku- og þjónustuúrræðu“. Það sem áður var nefnt „opið móttöku- og þjónustuúrræði“ ber því nú heitið „móttöku- og þjónustuúrræði“. Að öðru leyti virðist tilgangur lagabreytingarinnar að svo stöddu ekki fela í sér teljandi breytingu á þeim verkefnum sem sinnt er í móttökumiðstöð. Enga skýringu er að finna í athugasemdum með frumvarpinu um það af hverju hugtakið „opið“ er fjarlægt úr lögunum. Rauði krossinn leggst alfarið gegn því ef þess breyting er sett fram í þeim tilgangi að breyta móttökumiðstöð á einhverjum tímapunkti í lokað úrræði.

j. liður 1. tölul. 22. gr. frumvarpsins: Nýr h. liður 1. mgr. 114. gr. útl.

55. Bætt er við heimild til að láta útlendinga sinna tilkynningaskyldu eða skyldu til að dvelja á tilteknum stað með nýjum h. lið 1. mgr. 114. gr. útl., þ.e. á meðan skimunarferli á sér stað. Um er að ræða vissa skerðingu á frelsi fólks. Fyrirsjáanlegt er að ákvæðinu verði beitt til að skylda útlendinga til dvalar í móttökumiðstöð þegar þeir koma hingað til lands. Rauði

krossinn hefur áhyggjur af því að með því að færa móttökumiðstöð til Suðurnesja og að gera kröfu um dvöl útlendinga þar, á sömu slóðum og brottfararstöð verður einnig til húsa, sé verið að einangra ákveðinn hóp útlendinga um of. Á sama tíma eru tiltekin mjög opin ákvæði sem heimila vistun á brottfararstöð í vissum tilfellum þó að engin niðurstaða liggi fyrir, t.d. í tengslum við umsókn um alþjóðlega vernd, sjá m.a. síðari umfjöllun g. og h. liði nýrrar 114. gr. a. útl. Er því hætt við því að umsækjendur um alþjóðlega vernd komi hingað til lands og sæti upp að vissu marki frelsisskerðingu í móttökumiðstöð, þeim verði svo komið beint í brottfararstöð ef g. eða h. liðir 114. gr. a. útl. verði taldir eiga við og dvelji svo þar þangað til að niðurstaða liggur fyrir í tengslum við umsóknir þeirra um alþjóðlega vernd. Á sama tíma er í frumvarpinu ekki gert ráð fyrir sérstöku reglulegu eftirliti með móttökumiðstöð og brottfararstöð, hvorki af hálfu opinberra aðila né mannréttindasamtaka. Af þessu leiðir sem fyrr segir að mjög er hætt við því að þessi hópur viðkvæmra einstaklinga einangrist og fái ekkert tækifæri til eðlilegrar þátttöku í samfélagi á meðan dvöl þeirra stendur hér á landi.

k. liður 1. tölul. 22. gr. frumvarpsins: Nýjar greinar 114. gr. a. – 114. gr. f.

56. Í greinum 114. gr. a. – f. er að finna ný ákvæði sem fjalla sérstaklega um brottfararstöð.

114. gr. a. Vistun á brottfararstöð

57. Í 114. gr. a. er vikið að heimildum lögreglu til að taka ákvörðun um frelsissviptingu og vistun. Heimildir lögreglu telja nú staflíði frá a. – i. liðum og því ljóst að lögreglu er ætlað víðtækt vald og útlendingar í fjölbreyttri stöðu koma til með að verða frelsissviptir og vistaðir á brottfararstöð. Að miklu leyti er um að ræða sömu eða sambærileg skilyrði og heimilað geta handtöku og gæsluvarðald á grundvelli núverandi 115. gr. útl. en Rauði krossinn telur hætt við að með því að um sé að ræða vistun á brottfararstöð, en ekki gæsluvarðahald í hefðbundnu fangelsi, komi stjórnvöld til með að fara mun frjálslegar með heimildir til frelsissviptingar.

58. Nýmæli er að finna í g. og h. liðum 114. gr. a., en skv. þeim er unnt að frelsissvipta umsækjendur um alþjóðlega vernd, annars vegar skv. a. og d. liðum 1. mgr. 36. gr. útl., ef líklegt er að synjað verði um efnismeðferð, og þegar ætla má að umsókn útlendinga sæti forgangsmeðferð skv. b. – f. liðum 1. mgr. 26. gr. útl. Þetta ákvæði gengur mjög langt og opnar á þann möguleika að umsækjendur um alþjóðlega vernd séu vistaðir í brottfararstöð í gegnum allt hælisumsóknarferlið. Í athugasemdum með g. lið í frumvarpinu er gefið í skyn að ekki sé um nýmæli að ræða, heldur sé um að ræða sambærileg tilvik og nú heyra undir g. lið 1. mgr. 115. gr. útl. en að „skerpt sé á skilyrðum“. Að mati Rauða krossins er þetta einfaldlega rangt og er mun lengra gengið og opnað á beitingu lögreglu á frelsissviptingu byggt á mati á atvikum sem almennt á ekki að vera í höndum lögreglu. Þó að það sé e.t.v. hægt túlka g. lið 1. mgr. 115. gr. með mjög rúmum hætti, andstætt viðurkenndum sjónarmiðum um þrönga túlkun íþyngjandi lagaákvæða, þannig að ákvæðið geti jafnvel tekið til umsókna um alþjóðlega vernd sem sæta málsmeðferð á grundvelli a. eða d. liða 1. mgr. 36. gr. útl. og sem eru til meðferðar án þess að nein ákvörðun hafi verið tekin, þá hefur ákvæðið aldrei verið túlkað með þeim hætti. Umsækjendur um alþjóðlega vernd, óháð tegund málsmeðferðar sem þeir sæta, hafa almennt átt rétt á þjónustu skv. 33. gr. útl. og verið frjálsir á meðan mál þeirra eru til meðferðar. Vakinn er athygli á því að nýr g. liður 114. gr. a. tekur beinum orðum til umsókna um alþjóðlega vernd, ólíkt 115. gr. a. Þar að auki er á nýjum g. lið 114. gr. a. og g. lið 115. gr. núverandi útl. sá grundvallarmunur að í g. lið 114. gr. a. er settur inn matskenndur mælikvarði um það hvort að „líklegt“ sé að umsókn

um alþjóðlega vernd verði synjað um efnismeðferð. Þannig getur lögregla, sem ber *nota bene* ekki ábyrgð á vinnslu umsókna um alþjóðlega vernd, ákveðið fyrir fram hver sé líkleg niðurstaða máls og á grundvelli slíks mats getur lögregla tekið þá gríðarlega íþyngjandi ákvörðun að frelsissvipta umsækjanda um alþjóðlega vernd og vista hann á brottfararstöð.

114. gr. d. Vistunartími og endurmat ákvörðunar

59. Skv. 114. gr. d. má vistunartími almennt ekki vera lengri en fjórar vikur. Bent er á að um er að ræða töluvert lengri hámarksvistunartíma en gæsluvarðhald útlendinga í tengslum við brottvísun skv. núgildandi rétti sbr. 3. mgr. 105. gr. og 3. mgr. 115. gr. útl., sem er tvær vikur og verður í mesta lagi framlengt í tvígang með dómsúrskurði um tvær vikur. Hámarksvistun er því nú 6 vikur en skv. 5. mgr. 114. gr. d. verður hún hins vegar í mesta lagi 18 mánuðir. Er augljóslega himin og haf þarna á milli.
60. Skv. 2. mgr. 114. gr. d. er heimilt að framlengja vistun að því gefnu að unnið hafi verið að máli vistmanns af „tilhlýðilegri kostgæfni“, sem felur í sér skv. athugasemdum í frumvarpi að mál hafi verið rekið innan hæfilegs tíma og án óútskýrðra tafa. Óskýrt er hvað felst í slíkum málarekstri og hvað teljast óútskýrðar tafir. Hafa dómstólar lítið sem ekkert í höndum sér varðandi túlkun á þessum atriðum og er hætt við því að mjög lítið þurfi að koma til af hálfu lögreglu svo að fallist verði á áframhaldandi vistun.
61. Heimilt er að vista útlending í yfir 12 vikur skv. 3. mgr. 144. gr. d. vegna skorts á samvinnu útlendinga og vegna tafa við öflun gagna frá yfirvöldum annars ríkis. Óljóst er hvað felst í skorti á samvinnu. Má í því sambandi t.d. velja upp þeim möguleika hvort að umsækjendur um alþjóðlega vernd sem hafa lagt fram endurteknar umsóknir skv. 35. gr. a. útl. eða þeir sem leita réttar síns fyrir dómi í tengslum við ákvarðanir sem fela í sér brottvísun þeirra séu álitnir sýna skort á samvinnu. Rétt væri að skýra betur hvað felst í skorti á samvinnu.

114. gr. e. Vistun barna á brottfararstöð

62. Rauði krossinn leggst eins og áður segir alfarið gegn vistun barna í brottfararstöð, sbr. 114. gr. e. frumvarpsins og telur að undir engum kringumstæðum sé réttlætanlegt að frelsissvipta börn. Undir engum kringumstæðum getur það verið réttlætanlegt að vista börn í varðhaldi í tengslum við brottvísun. Þegar hefur verið vikið að því hvernig mörg ákvæði frumvarpsins heimila svo enn frekari takmarkanir á réttindum barna, svo sem aðskilnað og vistun í öryggisklefa.

Að lokum

Fulltrúar Rauða krossins óska þess að hitta fulltrúa allsherjar og menntamálanefndar til frekari viðræðna og svara um umsögnina. Félagið hvetur einnig nefndina til að bjóða fulltrúum Flóttamannastofnunar fyrir Norðurlönd á fund sinn til frekara samráðs og taka tillit til ábendinga þeirra.