

Dómsmálaráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 30. nóvember 2023

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd)

154. löggjafarþing 2023-2024

Þingskjal x – x. mál

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Er umsögn félagsins mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttamanna. Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarhugsjónir hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, umsækjendum um alþjóðlega vernd og alþjóðlegum fólksflutningum. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að því að standa vörð um mannréttindi sem og að miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jafnan saman.

I. Almennar athugasemdir

Það er umhugsunarefni að á sama tíma og þróun heimsmála er með þeim hætti að stöðugt fleira fólk neyðist til að yfirgefa heimkynni sín og leggja á flótta séu stjórnvöld á Íslandi og víðar sífellt að þrengja að möguleikum þess að fá vernd í ríkjum sem almennt eru talin til velferðarríkja sem virða mannréttindi og mannlega reisn.

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. gr.

Rauði krossinn telur mikilvægt að viðhalda því breiða samráði og þeim ólíku röddum sem koma að kærumálum umsækjenda um alþjóðlega vernd, og leggst því gegn umræddu ákvæði. Telur félagið ljóst að fækkun nefndarmanna með fjölbreytta reynslu, bakgrunn og aðkomu að málaflokknum muni skerða gæði málsmeðferðar og ákvarðanatöku svo um munar. Félagið hefur efasemdir um það að bæta við einungis einum nefndarmanni með fasta viðveru muni stemma stigu við þeirri skerðingu sem fækkun sem samsvarar fjórum nefndarmönnum muni leiða af sér. Þá verður ekki betur séð en að krafa um sérþekkingu á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni, sem til staðar eru í núgildandi lögum um tilnefnda nefndarmenn, séu felldar út með því fyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu. Félagið telur líka mikilvægt að nefna að ásýnd þess að skipun nefndarmanna sé aðeins á forræði dómsmálaráðherra, en ekki bæði stjórnvalda og mannréttindasamtaka, án þess aðhalds og mismunandi sjónarmiða sem fleiri nefndarmenn hafa fram að færa, sé ekki til þess fallin að skapa traust á faglegri málsmeðferð mála umsækjenda um alþjóðlega vernd og sátt um málaflokkinn í heild.



Afar mikilvægt er að vönduð stjórnýsla víki ekki fyrir skilvirkni, og að því er virðist fyrst og fremst sparnaði í málaflokknum, til að mynda með því að stytta málshraða og þann framfærslukostnað sem vonir virðast vera til þess að spara. Í sama frumvarpi er þó lagt til að umsækjendur geti ekki hlotið bráðabirgðadvalarleyfi og séð sér farborða á kærustigi, í stað þess að vera háðir stjórnvöldum, sjá athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins. Þá er að nefna að málshraði kærunefndar útlendingamála hefur almennt verið talinn viðunandi og málsmeðferðin skilvirk, sér í lagi samanborið við málshraða hjá Útlendingastofnun.

Félagið telur varhugavert að aðeins starfsfólk taki ákvarðanir í svo umfangsmiklum og ólíkum málum er varða mikilvæg réttindi einstaklinga, þ.e. aðeins nefndarmenn sem skipaðir eru af ráðherra og lögfræðingar sem starfa fyrir nefndina, sem ráðnir eru af nefndarmönnum. Óvarlegt verður að teljast að halda því fram að engin breyting verði á rannsókn og eiginlegri málavinnslu nefndarinnar með fækkun nefndarmanna. Mismunandi lagatúlkningar sem og viðhorf og reynsla fleiri nefndarmanna eru mikilvægur þáttur í ákvarðanatöku og úrskurðum nefndarinnar. Hætta er á að framangreint glatist ef aðeins er um starfsfólk kærunefndar útlendingamála að ræða, en ekki tilnefnda nefndarmenn, af m.a. mannréttindasamtökum. Verður það að teljast óvirðing við þá sérþekkingu og framlag nefndarmanna sem nú sitja í nefndinni að halda öðru fram.

Rauði krossinn telur að ef talsmannþjónusta á lægra stjórnýslustigi skerðist enn frekar, verði kærustigið einnig enn mikilvægara. Það er því brýnt að faglega sé staðið að verki og að skilvirknin ráði ekki ein för. Því sé brýnt að breytingar á hvoru tveggja séu vel ígrundaðar og áhrif af þeim metnar í breiðu samráði. Þá óttast félagið að með þeim breytingum sem lagðar eru til á kærunefnd útlendingamála sé verið að taka bituð úr nefndinni sem ætlað er að vera sjálfstæð og óháð í störfum sínum og að verið sé að búa til aðra stjórnýslustofnun, líkt og Útlendingastofnun.

2. gr.

Vísað er til samskonar sjónarmiða og við 1. gr. varðandi þau áform að jafnan skuli aðeins tveir nefndarmenn úrskurða í hverju máli fyrir sig. Í núgildandi lögum eru formanni veittar víðtækar heimildir til þess að úrskurða einn í ákveðnum málum og telur Rauði krossinn varhugavert að fjölga málum sem eru á færri höndum að meta og taka ákvarðanir um.

5. gr.

Vert er að taka fram að talsmannþjónustan er í dag miklum takmörkunum háð, í formi takmarkaðs tímafjölda sem greitt er fyrir hvert mál fyrir sig, sem og þeirrar umbunar sem greidd er fyrir hverja unna klukkustund. Er tímagjaldið um það bil helmingur af því sem lögmenn rukka jafnan á tímann fyrir hefðbundin lögmansstörf. Er því fjarri að um ofþjónustu til handa umsækjendum um alþjóðlega vernd af hálfu talsmanna né ótilhlýðileg fjárútlát af hálfu ríkissjóðs sé að ræða í núverandi fyrirkomulagi.



Félagið telur mikilvægt að umsækjandi um alþjóðlega vernd hafi aðgang að löglærðum talsmanni frá upphafi, líkt og verið hefur. Framlag talsmanns í málsmeðferðinni allri er víðtækt og reynsla félagsins er sú að talsmaður sé mikilvægur málsvari fyrir umsækjanda, ekki síður á upphafsstigum umsóknar en í kærufarli. Til að mynda sinnir talsmaður því mikilvæga hlutverki að varpa ljósi á málsástæður og framburð umsækjanda í viðtali og draga saman og heimfæra undir lagaákvæði í greinargerð sem og að tryggja að túlkun sé ekki ábótavant í viðtölum við umsækjendur hjá stjórnvöldum. Þá er afar brýnt að talsmaður aðstoði við gagnaöflun sem er nauðsynleg fyrir málið, svo sem læknisfræðilegra gagna. Reynsla félagsins er sú að nánast ómögulegt sé fyrir aðila sem nýkominn er til landsins, talar ekki tungumálið eða þekkir réttindi sín og íslenskt lagaumhverfi og stendur oft frammi fyrir tækni- og ferðatakmörkunum, geti undirbúið mál sitt og komið öllu því á framfæri sem nauðsynlegt er í upphafi málsmeðferðar. Umsækjendur sem staðsettir eru utan höfuðborgarsvæðisins hafa í fæstum tilvikum efni á að greiða fyrir ferð þangað, á skrifstofu Útlendingastofnunar eða á mismunandi heilbrigðisstofnanir til að afla gagna. Aðgengi umsækjenda að talsmanni sem talar íslensku og þekkir íslenskt lagaumhverfi og stjórnsýslu gerir málsmeðferð hjá Útlendingastofnun því töluvert skilvirkari og vandaðri. Það getur reynst dýrkeypt á síðari stigum að vinna ofan af misskilningi og bæta við eða breyta framburði og getur slíkt haft afdrifarík áhrif á trúverðugleika umsækjandans, að ósekju. Reynsla talsmanna sem störfuðu fyrir Rauða krossinn skv. samningi við dómsmálaráðuneytið á árunum 2014 til ársins 2022 sýnir að það sé ekki sjálfgefið að Útlendingastofnun eða kærunefnd útlendingamála taki tillit til leiðréttinga eða útskýringa á síðari stigum. Jafnframt verður að telja auknar líkur á því að endurtaka þurfi málsmeðferð í fleiri tilvikum en nú er gert, þ.e. að kærunefnd eða dómstólar sendi mál til baka til nýrrar meðferðar vegna skorts á rannsókn eða ófullnægjandi gögnum.

Með breytingu á útlendingalögum sem samþykktar voru á síðasta þingi var þrengt verulega að réttindum umsækjanda hvað varðar kærufrest, í þeim málum sem varða 2. mgr. 36. gr. og sæta nú sjálfkrafa kæru, og sneiða 15 daga lögbundinn umhugsunarfrest af þeim tíma sem umsækjandi hefur til þess að móttaka ákvörðunina, átta sig á inntaki hennar, undirbúa kæru og afla gagna sem uppá vantar eða hafa orðið til í millitíðinni. Nú er aðeins um nokkurra daga greinargerðarfrest að ræða. Mótmælti Rauði krossinn þeirri breytingu og rökstuddi ítarlega í umsögn félagsins um frumvarp það sem nú er orðið að lögum. Þá er ákvörðun Útlendingastofnunar ekki lengur birt umsækjanda sjálfum, heldur er hún send rafrænt til talsmanns sem ber ábyrgð á því að þýða hana og kynna innihald hennar fyrir umsækjanda og taka afstöðu til framhaldsins, á afar skömmum tíma. Ekki er útfært í frumvarpinu hvernig birtingu ákvörðunar verður háttað og hvernig umsækjanda er leiðbeint um rétt sinn til talsmanns í framhaldinu.

Fyrir talsmann að koma nýr að máli að kærustigi, kynnast kæranda og máli hans og byggja upp traust er að mati Rauða krossins ekki til þess fallið að auka skilvirkni eða vandaða málsmeðferð. Ekki er tekið fram í greininni eða athugasemdum við hana hvort sá tímafjöldi sem talsmaður fær greitt fyrir á kærustigi sé rýmri en nú er, til þess að koma til móts við framangreint. Fyrirséð er að kærumeðferð muni taka lengri tíma til þess að vinna ofan af mögulegum misskilningi, bæta við upplýsingum og/eða gögnum og því líklegt að þessi knappi tími verði til þess að réttindi umsækjanda skerðast.



Rauði krossinn telur einnig vert að nefna að með skerðingu umsækjenda að gjaldfrjálsum talsmanni á lægra stjórnáslustigi séu stjórnvöld að stuðla að aðstöðumuni og efnahagslegri mismunun milli þeirra umsækjenda sem hafa tök á því að greiða fyrir þjónustu lögmanns á fyrri stigum, og þar með hljóta vandaðri og skilvirkari málsmeðferð, og annarra sem hafa ekki efni á slíku.

Rauði krossinn tekur undir með umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um áform um lagasetningu dómsmálaráðherra, dags. 16. október 2023 og afstöðu Samtaka evrópskra lögfræðinga (CCBE) og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um mikilvægi þess að umsækjendur um alþjóðlega vernd njóti fullnægjandi lögfræðiaðstoðar á öllum stigum málsmeðferðarinnar, enda sé slíkt fyrirkomulag til þess fallið að tryggja réttaröryggi, sanngjarna málsmeðferð og auka raunverulega skilvirkni í málsmeðferð. Þá beri að halda til haga að í Svíþjóð fái umsækjendur um alþjóðlega vernd, sem ekki komi frá svokölluðum „öruggum upprunaríkjum“ gjaldfrjálsa talsmannþjónustu á fyrsta stjórnáslustigi og hefur Finnland tekið það fyrirkomulag upp á nýjan leik, eftir að hafa áður fellt niður þann rétt. Mikilvægt er að taka fram að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur sérstaklega fagnað því að Finnar hafi horfið frá fyrra fyrirkomulagi og veiti nú umsækjendum um alþjóðlega vernd talsmannþjónustu á báðum stjórnáslustigum á ný.

Að lokum telur félagið alvarlegt að ákvörðun um að skipa ekki talsmann sé ekki kæránleg til kærunefndar útlendingamála og sé undanskilin stjórnáslulögum, nánar tiltekið köflum IV. um andmæla- og upplýsingarétt og rökstuðning synjunar og kæruehimild, V. kafla um birtingu og rökstuðning stjórnvaldsákvörðunar og VI. kafla um afturköllun ákvörðunar og endurupptöku máls. Líkt og Rauði krossinn hefur ítrekað bent á í umsögnum sínum við frumvörp um breytingar á lögum um útlendinga og þær skerðingar sem lagðar eru til á þeim í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, kveða stjórnáslulög á um lágmarkskröfur til stjórnáslunnar og litið er svo á að ákvæði í sérlögum geti almennt ekki gengið framár þeim réttindum sem borgurum eru tryggð með ákvæðum stjórnáslulaga, nema veigamikil rök mæli með því. Að mati Rauða krossins er ótækt að ítrekað sé gengið á rétt umsækjenda um alþjóðlega vernd og sá hópur enn á ný undanskilinn stjórnáslulögum sem almennt hafa verið talin til sjálfsagðra grundvallarreglna í íslenskri stjórnáslu, sem fyrir hinn almenna borgara eru lágmarkskröfur. Telur félagið ekki liggja slík veigamikil rök fyrir því að takmaka rétt umsækjenda um alþjóðlega vernd með þessum hætti og breytingin um takmörkun á talsmannþjónustu á lægra stjórnáslustigi samræmist ekki meðalhófi.

Rauði krossinn leggst alfarið gegn fyrirhugaðri breytingu um skerðingu á talsmannþjónustu á fyrsta stjórnáslustigi. Erfitt er að sjá hvernig markmið um vandaða og mannúðlega málsmeðferð er náð með því að skerða rétt umsækjenda um lögfræðiaðstoð. Einnig er vert að nefna að afar ólíklegt sé að málsmeðferðin verði skilvirkari eða ódýrari á nokkurn hátt ef umsækjandi hlýtur ekki liðsinnis talsmanns fyrr en á síðara stjórnáslustigi, þ.e. í kærumeðferð.

7. gr.

Rauði krossinn leggst alfarið gegn fyrirhugaðri breytingu á undanþágum 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga og telur hana umfangsmikla réttarskerðingu. Ákvæðið í nágildandi lögum leggur skyldu á íslensk stjórnvöld að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar hafi umsækjandi slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd, eða ef sérstakar ástæður mæla annars með



Því. Við mat á því hvort sérstakar ástæður í skilningi 2. mgr. 26. gr. laganna eigi við í máli umsækjenda ber íslenskum stjórnvöldum að leggja heildstætt mat á einstaklingsbundnar aðstæður umsækjanda og þær afleiðingar sem endursending gæti haft í för með sér, bæði líkamlegar og andlegar. Við málsmeðferðina ber að taka mið af viðmiðunarreglum sem nefndar eru í dæmaskyni um útlandinga nr. 540/2017. Við matið er haft til hliðsjónar hvort umsækjandi er í viðkvæmri stöðu, svo sem vegna heilsufars eða þungunar eða hvort umsækjandi gæti átt erfitt uppdráttar í viðtökulandi vegna mismununar, svo sem sökum kynhneigðar, kynþáttar eða kyns.

Reynsla Rauða krossins á Íslandi af þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd sýnir að sá hópur sem hingað sækir frá umræddum ríkjum er sannarlega í ríkri þörf fyrir vernd. Er sú þörf knýjandi þegar um er að ræða barnafjölskyldur, fatlað fólk og aðra viðkvæma einstaklinga. Heyrir það til algjörra undantekninga að umsóknir skv. 1. mgr. 36. gr. útl. séu teknar til efnismeðferðar hér á landi með vísan til sérstakra ástæðna. Túlkun stjórnvalda á því hvað teljist til sérstakra ástæðna hefur þrengst mikið og undanfarin ár hafa stjórnvöld aðeins fallist á sérstakar ástæður í örfáum málum.

Í athugasemdum með greininni kemur fram að þrátt fyrir breyttar reglur munu aðstæður og ástand í móttökuríki alltaf vera kannaðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd og verður því áfram hægt að taka mál þeirra til efnismeðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. Alltaf þurfi kanna hvort beiting 1. mgr. 36. gr. leiði til þess að brotið sé gegn 42. gr. laganna sem hafi að geyma meginregluna um að ekki skuli senda fólk þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*). Rétt er að benda á að frá gildistöku núgildandi útlendingalaga hafa **stjórnvöld aldrei fallist á að endursending einstaklings eða fjölskyldu með vernd í öðru ríki leiði til brots gegn 42. gr. útl.**, þrátt fyrir að talsmenn Rauða krossins hafi gert kröfu um efnismeðferð á þeim grundvelli í öllum málum þegar umsækjandi hefur haft vernd í öðru ríki. **Sá varnagli sem lagður er til í frumvarpinu sé því ekki til staðar í reynd.**

Umsóknir einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki hafa ítrekað komið til umfjöllunar dómstóla í Evrópu á síðustu árum.¹ Mannréttindadómstóll Evrópu hefur enn ekki fellt dóm í máli þar sem til umfjöllunar hefur verið hvort aðstæður þeirra sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í Grikklandi, Ungverjalandi eða Ítalíu teljist vera brot á 3. gr. sáttmálans. En dómar Evrópu dómstólsins í málum *Ibrahim og Jawo* hafa hins vegar leitt til þess að dómstólar ýmissa Evrópuríkja hafa úrskurðað að ekki sé óhætt að endursenda einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd til Grikklands þar sem hætta sé á að þar eigi þeir hættu á meðferð sem jafngildi ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð.

¹ Sem dæmi má nefna eftirfarandi úrskurði/álit/dóma: *Warda Osman Jasin gegn Danmörku*, CCPR/C/114/D/2360/2014, Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, 25. september 2015: <https://www.refworld.org/cases,HRC,59315b644.html>, *O.Y.K.A. gegn Danmörku*, CCPR/C/121/D/2770/2016, Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, 30. nóvember 2017: http://ccprcentre.org/files/decisions/CCPR_C7121_D_2770_2016_26714_E-2.pdf, *Jawo gegn Þýskalandi* nr. C-163/17, Evrópu dómstóllinn, 19. mars 2019: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-163/17>, *Ibrahim og fleiri gegn Þýskalandi* nr. C-319/17 og C-438/17, 30. apríl 2019: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI:3AEU:3AC:3A2019:3A219>, Úrskurður stjórnarsýsludómstóls í Lúxemborg nr. 43536, 6. nóvember 2019: <https://m.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/luxemburg-administrative-tribunal-and-b-iraq-v-ministry-migration-and-asylum-n%C2%B0-43536-6#content>, Úrskurður stjórnarsýsludómstóls í Madgeburg í Þýskalandi nr. 9 A 594/15 MD, 13. júlí 2016: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/germany-%E2%80%93-administrative-court-magdeburg-13-july-2016-9-59415-md>, Ákvörðun Stjórnlagadómstóls Þýskalands (Bundesverfassungsgericht) 2BvR 157/17 frá 8. maí 2017: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/05/rk20170508_2bvr015717.html, Ákvörðun Stjórnlagadómstóls Þýskalands (Bundesverfassungsgericht) 2BvR 714/18 frá 31. júlí 2018: <https://datenbank.nwb.de/Dokument/Anzeigen/742868/>. Að auki hafa fallið úrskurðir í Frakklandi, Belgíu og Hollandi þar sem ákvarðanir þarlendrar útlendingayfirvalda um að taka umsóknir einstaklinga með alþjóðlega vernd í Grikklandi ekki til efnislegar meðferðar verið ógiltar.



Dæmi um þetta er frá 16. nóvember 2021 þar sem áfrýjunarstjórnsýsludómstóll í Bremen² komst að þeirri niðurstöðu að taka bæri umsókn sýrlensks umsækjanda sem hlotið hafði alþjóðlega vernd í Grikklandi til efnislegrar meðferðar. Dómstóllinn studdist í niðurstöðu sinni við 4. gr. sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi þar sem lagt er algjört bann við ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að bann við ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð væri algilt og því væri óheimilt að gera greinarmun á fólki sem ekki hefði fengið svar við umsókn sinni um alþjóðlega vernd og þeim sem hefðu fengið slíka vernd ef umsækjandi stæði frammi fyrir því að verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð í viðtökuríki. Dómstóllinn fjallaði um þær háu kröfur sem gerðar eru til að unnt sé að fallast á brot á 4. gr. sáttmála Evrópusambandsins og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með vísan til heimilda yrði ályktað að við endursendingu myndi umsækjanda hvorki takast að verða sér út um mannsæmandi húsnæði né eiga rétt á félagslegu húsnæði. Í niðurstöðunni segir jafnframt að jafnvel þó að tekið sé tillit til þeirrar aðstoðar sem þriðju aðilar og frjáls félagasamtök veita þá gæti umsækjandi ekki treyst á sitt eigið félagslega net eða stuðning og þjónustu þriðju aðila þar sem hann hefði lítið bakland í Grikklandi og að litla aðstoð væri að fá. Dómstóllinn nefndi einnig vinnumarkaðinn, efnahagslegar aðstæður, tungumálhindranir og hátt atvinnuleysi sem mikilvæga þætti sem taka bæri mið af þegar meta skyldi möguleika hans á vinnumarkaði. Ógilti dómstóllinn niðurstöðu útlendingayfirvalda og sendi málið til efnismeðferðar.

Þann 21. janúar 2021 birti áfrýjunarstjórnsýsludómstóll í Vestfalíu í Þýskalandi dóm sem fjallaði um það hvort heimilt væri að senda erítreskan ríkisborgara sem hlotið hafði alþjóðlega vernd í Grikklandi aftur til Grikklands.³ Niðurstaða dómsins var sú að á grundvelli þeirra upplýsinga sem lægju fyrir teldi dómurinn ólíklegt að kæranda yrði mögulegt að útvega sér viðunandi húsnæði og atvinnu í Grikklandi. Að auki var tekið fram að hann hefði ekki aðgengi að opinberri framfærslu og því hefði hann ekki tækifæri til að afla sér lágmarks lífsviðurværis. Þar sem það væri niðurstaða dómstólsins að kærandi ætti á hættu að verða fyrir ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð við endursendingu til Grikklands bæri að taka mál hans til skoðunar. Í rökstuðningi dómsins er m.a. vísað til dóms Evrópudómstólsins í máli *Ibrahim og fleiri gegn Þýskalandi*.⁴

Þá hefur hollenska ríkisráðið ítrekað snúið við ákvörðunum innanríkisráðuneytisins og héraðsdómstóla um að synja umsækjendum um efnismeðferð á þeim forsendum að þeir hafi þegar hlotið alþjóðlega vernd í Grikklandi. Þar má nefna dæmi frá 28. júlí 2021.⁵ Í úrskurðinum vísaði ríkisráðið til upplýsinga sem fram koma í nýjustu skýrslu AIDA,⁶ til að mynda þess stutta tíma sem flóttafólk á rétt á að dvelja í flóttamannabúðum eftir að það fær vernd. Ríkisráðið komst að þeirri niðurstöðu að í raun gæti gríska ríkið ekki komið í veg fyrir að flóttafólk lenti í aðstæðum þar sem því væri ómögulegt að uppfylla grunnþarfir sínar.

² Dóminn má nálgast hér: [Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - Abschiebung nach Griechenland](#) en enska reifun á málinu er að finna hér: ELENA: ELENA Legal Update, 10. desember 2021: <https://mailchi.mp/ecre/elena-weekly-legal-update-10-december-2021?e=989a4aebdd#7>.

³ Dóminn má nálgast hér: [Oberverwaltungsgericht NRW, 11 A 1564/20.A.](#)

⁴ Sameinuð mál nr. C-297/17, C-318/17, C-319/17 and C-438/17, sjá hér: [CURIA - Documents \(europa.eu\)](#).

⁵ Úrskurðina má nálgast hér á hollensku: [Uitspraak 202005934/1/V3 - Raad van State](#) og [Uitspraak 202005934/1/V3 - Raad van State](#) að auki má finna umfjöllun um úrskurðina hér: [ELENA Weekly Legal Update - 23 July 2021 \(mailchi.mp\)](#).

⁶ Asylum Information Database (AIDA): *Country Report: Greece*, júní 2021: <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/>.



Rauði krossinn telur verulega skorta á röksemdafærsluna að baki tillögunni en í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að umsóknum um alþjóðlega vernd frá einstaklingum sem þegar hafi hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki hafi fjölgað og að almennt megi líta svo á að einstaklingar sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd séu ekki í brýnni þörf fyrir vernd hér á landi. Því sé ástæða til að breyta íslenskri löggjöf til samræmis við löggjöf og viðmið nágrannaþjóða okkar svo löggjöfin sjálf verði ekki aðalástæða þess að fólk leiti hingað.

Rauði krossinn deilir ekki þeirri skoðun sem fram kemur í frumvarpinu að þeir einstaklingar sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðrum Evrópuríkjum og leita hingað séu almennt ekki í þörf fyrir vernd. Afar fátítt er að einstaklingar sem veitt hefur verið alþjóðleg vernd í ríkjum norður Evrópu komi hingað til lands og óski eftir vernd. Þeir sem hingað leita koma að meginstefnu frá Grikklandi, Ítalíu eða Ungverjalandi, þar sem aðstæður flóttafólks eru óviðunandi. Rauði krossinn ítrekar að einstaklingar sem hlotið hafa alþjóðlega vernd eru eðli máls samkvæmt búnir að vera á flótta frá heimaríki, stundum í bið eftir afgreiðslu umsóknar sinnar um vernd svo árum skiptir, oft við bágbornar aðstæður, hafa sætt varðhaldi og gjarnan ofbeldi, með takmörkuð réttindi og tilheyrandi óvissu um framtíð sína. Í ofanálæg er andleg heilsa þeirra oft á tíðum slæm sem krefst aðstoðar sérfræðinga til að vinna úr erfiðum áföllum eftir flóttann. Þau Evrópuríki sem flóttafólk leitar helst til vegna landfræðilegrar legu ríkjanna, svo sem Grikkland og Ítalía, hafa ekki verið í stakk búin til að mæta og anna þessum fjölda.

Rauði krossinn leggst alfarið gegn tillögunni og leggur áherslu á að um er að ræða afar umfangsmikla breytingu sem felur í sér gríðarlega skerðingu á réttarvernd fólks á flótta.

8. gr.

Tímafrestir í lögum um útlendinga hafa hingað til verið taldir mikilvægir og sjálfsagður varnagli til þess að kom í veg fyrir að málavinnsla dragist úr hófi, með tilheyrandi óvissu og óþægindum fyrir umsækjendur. Afar sjaldan reynir á ákvæði um málsmeðferðarfresti í framkvæmd og er þeim aðeins beitt að ákveðnum og ströngum skilyrðum uppfylltum, þ. á m. er tiltekið að aðilar sem gerast sekir um að tefja mál sitt sjálfir skuli undanskildir. Vegna þessara skilyrða telur félagið ákvæðið ekki leiða af sér sérstaka freistingu umsækjenda um alþjóðlega vernd að koma hingað til lands fremur en annarra landa eða að tefja málsmeðferðina fyrir íslenskum stjórnvöldum, í von um að mál þeirra falli á fresti og endi með veitingu dvalarleyfis af mannúðarástæðum.

Af þessum sökum fær Rauði krossinn ekki séð hvaða ávinning fyrirhugaðar breytingar hafi í för með sér. Telur félagið að ákvæðið gangi raunar gegn markmiðum frumvarpsins um skilvirki í málsmeðferð og hagræðingu fjármuna. Þá er ótækt að engin tímamörk séu á því hversu lengi stjórnvöld geti haft mál til meðferðar og aðhaldið sem skapast með tímafrestunum afnumið.

9. gr.

Þau rök sem vísað er til í frumvarpinu að skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfisins séu „að ekki liggi fyrir ástæður sem leitt geta til brottvísunar umsækjanda“, eftir að hann hefur fengið synjun hjá Útlendingastofnun, standast að mati félagsins ekki skoðun. Kæra til kærunefndar útlendingamála frestar í langflestum tilfellum réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar og er því erfitt að sjá



hvernig ástæður sem „leitt geta til brottvísunar“ eigi við á meðan kærandi er hér í löglegri dvöl á meðan á kærufarli hans stendur.

Nokkur tími getur liðið frá því að neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir og þar til kærunefnd hefur úrskurðað í máli umsækjanda og telur félagið skerðinguna því ganga gegn markmiðum frumvarpsins um að tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns. Þvert á móti feli skerðingar á rétti fólks til þess að sjá sér farborða á meðan á umsóknarferli sínu stendur í sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð.

III. Lokaorð

Rauði krossinn þakkar fyrir tækifæri til að senda inn umsögn um drög að frumvarpi um breytingar á lögum um útlendinga. Félagið lýsir sig reiðubúið til þess að hitta fulltrúa dómsmálaráðuneytisins til frekara samráðs eða ef spurningar vakna um umsögnina. Þá áskilur félagið sér rétt til þess að skila inn ítarlegri umsögn um málið á síðari stigum þess eftir atvikum, t.a.m. við þinglega meðferð og vinnslu þess í allsherjar- og menntamálanefnd.

