

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. maí 2020

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísunartilskipunin, dvalar- og atvinnuleyfi).

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 og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísunartilskipunin, dvalar- og atvinnuleyfi).

### 150. löggjafarþing 2019-2020.

#### **Þingskjal 1228 – 717. 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 úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jafnan saman.

#### **I. Almennar athugasemdir**

Frumvarp það sem hér um ræðir var lagt fram á 149. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga, er nú lagt fram öðru sinni í breyttri mynd. Rauði krossinn gerir alvarlegar athugasemdir við fjölmörg ákvæði frumvarpsins eins og nánar verður gert grein fyrir hér í framhaldinu. Má þar helst nefna ákvæði 2. gr. um sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála og sú krafa að greinargerð vegna kæru berist kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar, en að öðrum kosti teljist kæra niður fallin. Þá má nefna ákvæði 5. og 6. gr. frumvarpsins sem þrengja að réttindum þeirra umsækjenda sem koma frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum, ákvæði 8. gr. um skerðingu eða niðurfellingu þjónustu þegar fyrir liggur framkvæmdarhæf ákvörðun og tillaga um nýtt réttarræði sem kallast endurtekin umsókn í 10. gr. Þá eru gerðar alvarlegar athugasemdir við ákvæði 11. gr. frumvarpsins sem skerða verulega réttindi þeirra sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, eins og rakið verður ítarlega hér í kjölfarið. Enn fremur eru gerðar athugasemdir við tillögur frumvarpsins að breytingum varðandi útilokun frá réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga, sbr. 13. gr. Gerðar eru athugasemdir við þær tillögur sem koma fram í 15. gr. frumvarpsins í tengslum við fjölskyldusameiningar þeirra sem leiða rétt sinn til alþjóðlegrar verndar frá öðrum og vikið að réttindum svokallaðs kvótaflóttafólks til fjölskyldusameiningar, sbr. 22. og 23. gr. Í því skyni er bent á að eining fjölskyldunnar (*e. family unity*) er grundvallarmannréttindi og fjölskyldusameining mikilvægur þáttur í árangursríkri aðlögun flóttafólks í nýjum heimkynnum.

Á hinn bóginn telur Rauði krossinn að ýmis ákvæði frumvarpsins séu til bóta, en þar ber helst að nefna þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um atvinnuréttindi útlendinga sem mæla fyrir um að þeir umsækjendur sem fá dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða á grundvelli sérstakra tengsla við landið séu undanþegnir frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

## II. Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

Breyting á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum

### 1. gr.

Hér vísast til athugasemda við 10. gr. frumvarpsins.

### 2. gr.

Hér er lagt til að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (útl.) sæti sjálfkrafa kærur til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski sérstaklega að svo verði ekki. Þá er gerð sú krafa að greinargerð vegna kærur berist kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar en að öðrum kosti teljist kærur niður fallin.

Samkvæmt framangreindu munu umsækjendur í málum er falla undir 36. gr. útl. (að meginstefnu svokölluð Dyflinnar- og verndarmál) ekki eiga kost á að nýta sér almennan 15 daga kærufrest til ákvörðunar um framhald máls, en í framkvæmd hafa umsækjendur gjarnan nýtt sér umræddan frest. Tvenns konar ástæður liggja að jafnaði því að baki.

Annars vegar eru ákvarðanir Útlendingastofnunar birtar og afhentar umsækjendum á íslensku og ekki þýddar á önnur tungumál, en gera má ráð fyrir að lengd ákvörðunar í málum af þessu tagi sé á bilinu 10-20 blaðsíður að jafnaði. Lögreglan sér um birtingar, en ekki fulltrúi Útlendingastofnunar og á umsækjandi því ekki kost á því að fá munnlegar skýringar á niðurstöðu máls við birtingu. Þá er sá tími sem Útlendingastofnun gerir ráð fyrir hverja birtingu ekki nægilega langur til þess að talsmaður og umsækjandi nái að fara yfir efni ákvörðunar stofnunarinnar á staðnum. Reynsla talsmanna Rauða krossins er sú að umsækjendur óska oft á tíðum eftir ráðgjöf hjá talsmanni að lokinni birtingu til þess að fá efnislega útskýringu á niðurstöðu ákvörðunar og í framhaldi að ræða næstu skref. Að mati Rauða krossins er frestur til umhugsunar um kærur nauðsynlegur til þess að gefa umsækjendum tækifæri til að kynna sér forsendur niðurstöðu ákvörðunarinnar og taka upplýsta ákvörðun um kærur.

Síðari ástæðan snýr að þeim aðstæðum sem skapast hafa og leiða af vanrækslu Útlendingastofnunar á rannsóknarskyldu sinni skv. 1. mgr. 25. gr. útl. við ákvarðanatöku í málum er falla undir 36. gr. útl. Rauði krossinn hefur ítrekað gert athugasemdir við mat Útlendingastofnunar á stöðu umsækjenda og hugsanlegum sérþörfum líkt og kveðið er á um í 1. mgr. 25. gr. útl. Reynslan sýnir, að mati Rauða krossins, að stofnunin vanrækir skyldu sína til þess að hafa frumkvæði að slíkri rannsókn, jafnvel þegar vísbendingar eru uppi um að einstaklingar teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Undanfarið hefur það æ oftar komið upp á að umsækjendur hafa ekki verið komnir með tíma í fyrstu heilbrigðisskoðun þegar þeir mæta til viðtals hjá Útlendingastofnun en í slíkri skoðun er skimað fyrir líkamlegum og andlegum veikindum. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að bíða með ákvarðanatöku í málinu þar til gögn hafa orðið til og borist frá heilbrigðisyfirvöldum. Í flestum tilvikum berast gögn frá Göngudeild sóttvarna áður en ákvörðun Útlendingastofnunar er birt en til eru allmörg dæmi um hið gagnstæða. Þá telur Rauði krossinn upplýsingar úr sjúkraskrá oft gefa tilefni til frekari rannsókna og greiningar á andlegum eða líkamlegum veikindum umsækjenda með öflun ítarlegri vottorða. Töluvert ber á því að Útlendingastofnun fellst ekki á að veita umsækjanda frest til að afla slíkra gagna sjálfir. Enn fremur eru umsækjendur ítrekað látnir bera hallann af því ef gögn skortir sem varpa ljósi á andlega eða líkamlega heilsu viðkomandi. Afleiðingar þessarar

vanrækslu stofnunarinnar geta verið alvarlegar þegar umsækjendur sem í raun falla undir hugtakaskilgreiningu 6. tölu. 3. gr. útl. fá ekki viðurkenningu á stöðu sinni þar sem ekki hefur farið fram rannsókn á andlegu eða líkamlegu ástandi viðkomandi í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl. Á þetta einnig við í málum þar sem um er að ræða einstaklinga sem falla beinlínis að einhverju þeirra atriða sem talin eru upp í 6. tölu. 3. gr. útl., svo sem fórnarlömb mansals, fólk með geðraskanir og einstaklingar sem hafa orðið fyrir pyndingum, kynfæralímlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi og vísbendingar liggja fyrir um afleiðingar þess á viðkomandi. Hefur umræddur 15 daga kærufrestur því oft nýst talsmanni og umsækjanda til nauðsynlegrar gagnaöflunar í því skyni að varpa ljósi á sérstaklega viðkvæma stöðu viðkomandi. Algengt er sem dæmi að umsækjandi eigi bókaðan tíma hjá sérfræðingi á komandi dögum eða vikum en Útlendingastofnun fellst ekki á að bíða eftir því að gagna sé aflað í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl. áður en ákvörðun er tekin í málinu. Hafa umsækjendur þannig þurft að nýta kærufrestinn til þess að bæta upp fyrir vanrækslu stjórnvalda á rannsóknarskyldu sinni svo öll nauðsynleg gögn geti legið fyrir á kærustigi. Hér skal einnig áréttað að úrskurður kærunefndar útlendingamála er lokaúrskurður í máli viðkomandi þar sem möguleikar umsækjenda um alþjóðlega vernd til þess að bera mál sitt undir dómstóla hafa verið takmarkaðir verulega.

Samkvæmt athugasemdum frumvarpshöfunda er ákvæðinu ekki ætlað að breyta framkvæmd að öðru leyti en að stytta þann tíma sem ekki sé nýttur í málavinnslu og auka skilvirkni án þess að skerða réttarvernd aðila máls. Rauði krossinn ítrekar að sjónarmið um hraða málsmeðferð mega aldrei koma niður á rétti einstaklinga til réttlátrar málsmeðferðar sem felur m.a. í sér skyldu stjórnvalda til að rannsaka mál og rétt einstaklinga til að leggja fram gögn og andmæli.

Í ljósi þessa leggur Rauði krossinn til að verði núgildandi 15 daga kærufrestur afganginn verði verklagi formlega breytt til þess að tryggja að Útlendingastofnun sinni rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 1. mgr. 25. gr. útl. og tryggja möguleika umsækjenda á því að leggja fram nauðsynleg gögn í máli sínu áður en ákvörðun er tekin.

Rauði krossinn hefur um árábil lagt áherslu á að aukin skilvirkni í málsmeðferð og stytting málsmeðferðartíma sé eitt mikilvægasta skrefið til úrbóta í málaflokknum og leggst félagið því ekki gegn því að kæra verði sjálfvirk af neinum öðrum ástæðum en þeim sem hér hefur verið gerð grein fyrir. Líkt og fram kemur í frumvarpinu er mikilvægt að aukin skilvirkni komi ekki niður á réttaröryggi umsækjenda, ekki síst einstaklinga sem eru mögulega í sérstaklega viðkvæmri stöðu í skilningi laganna.

Að lokum vill Rauði krossinn benda á að í nágrennaríkjum á borð við Svíþjóð og Noregi er kærufrestur í sambærilegum málum 21 dagur frá birtingu ákvörðunar. Verði ákveðið að afnema kærufrest með þessum hætti leggur Rauði krossinn til að frestur til skila á greinargerð fyrir kærunefnd verði 21 dagur í stað 14 daga. Rauði krossinn leggst gegn því að kæra teljist fallin niður berist greinargerð ekki innan frestsins. Bent er á að kærandi hefur val um hvort hann leggi fram greinargerð með kæru eða ekki og fær Rauði krossinn ekki séð að skylda stjórnvalds til þess að taka afstöðu til framkominnar kæru geti fallið niður sé greinargerð ekki lögð fram.

#### **Er því lagt til að 2. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:**

*Ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun um efnislega meðferð á grundvelli 36. gr. sætir sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski sérstaklega að svo verði ekki og skal greinargerð vegna kæru berast kærunefnd útlendingamála innan 21 dags frá birtingu ákvörðunarinnar.*

Verði ekki fallist á það leggur Rauði krossinn til að ákvæði 7. gr. útl. standi óbreytt og að verklagi hjá Útlendingastofnun verði breytt, með formlegum hætti, til þess að tryggja að stofnunin sinni rannsóknarskyldu sinni og að umsækjandi hafi tækifæri til þess að leggja fram öll nauðsynleg gögn í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl.

#### 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á orðalagi b-liðar 1. mgr. 29. gr. og að mál skuli tekið til forgangsmeðferðar ef umsækjandi er ríkisborgari öruggs upprunaríkis, sbr. 2. mgr. 29. gr.

Hvað framkvæmd forgangsmála varðar telur Rauði krossinn mikilvægt að halda því til haga að réttaráhrif þeirra ákvarðana sem teknar eru í forgangsmeðferð eru mjög íþyngjandi fyrir umsækjendur sem koma frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum. Í núgildandi lögum kemur fram að Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála geti ákveðið að taka umsókn til forgangsmeðferðar ef hún telst bersýnilega tilhæfulaus. Í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvörðun um hvort mál sæti forgangsmeðferð á grundvelli b-liðar 1. mgr. 29. gr. byggist á því hvert upprunaríki umsækjanda er en ekki á því hvort umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus, enda liggur ekki fyrir í upphafi málsmeðferðar hvort umsókn muni teljast bersýnilega tilhæfulaus eða ekki. Tekur Rauði krossinn undir að slíkt liggja ekki fyrir í upphafi málsmeðferðar og er í framkvæmd farið af stað með málsmeðferð þeirra sem koma frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum í langflestum tilvikum eins og um forgangsmeðferð sé að ræða, á grundvelli upprunaríkis umsækjenda. Er Rauði krossinn sammála því að hingað til hafi grein laganna um forgangsmeðferð verið óskýr og valdið nokkurri lagalegri óvissu sem hefur verið bagaleg fyrir umsækjendur frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum. Telur Rauði krossinn þó mikilvægt að skýrt verði að hægt sé að taka umsóknir úr forgangsmeðferð, ef í ljós kemur að ekki sé um bersýnilega tilhæfulausa umsókn að ræða, hvenær sem er á málsmeðferðartíma. Ætla má að í núverandi lagatexta sé litið til þess að metið sé hvort að umsókn eigi réttilega heima í forgangsmeðferð. Það sé gert í viðtali eða strax eftir það eða þegar gögnum er skilað inn sem styðja frásögn umsækjanda. Útlendingastofnun tekur þá eftir slíkt mat, í núverandi framkvæmd, ákvörðun um að færa umsóknina úr forgangsmeðferð, veita umsækjanda og talsmanni frest til framlagningar greinargerðar og frekari gagna, líkt og er gert í hefðbundinni efnismeðferð. Ef lagatextinn er fortakslaus um það að allir þeir sem koma frá ákveðnum ríkjum skuli sæta forgangsmeðferð hjá Útlendingastofnun eða kærunefnd útlendingamála, burt séð frá því hvort umsókn þeirra teljist bersýnilega tilhæfulaus eða ekki telur Rauði krossinn að hætta sé á að réttaröryggi þeirra aðila sem hingað koma frá slíkum ríkjum sé ekki nægilega tryggt. Alltaf verður að tryggja einstaklingsbundið mat á aðstæðum allra umsækjenda áður en metið er hvort að ákvörðun skuli vera tekin á grundvelli forgangsmeðferðar eða hvort að málsástæður, einstaklingbundnar aðstæður umsækjenda eða önnur atriði kunni að leiða til þess að eðlilegra sé að mál sé rekið á grundvelli hefðbundinnar efnismeðferðar og umsækjendur njóti þeirra réttinda sem þar koma fyrir. Það má nefna frest til að afla gagna, skila inn gögnum og greinargerð og að kæra þeirra á ákvörðun Útlendingastofnunar á umsókn þeirra um alþjóðlega vernd til kærunefndar útlendingamála fresti réttaráhrifum.

Hér má einnig vísa til umsagnar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna dags. 16. ágúst 2019 þar sem fjallað er nokkuð ítarlega um það mat sem þarf að fara fram í málum þeirra sem koma frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum, en Rauði krossinn hefur einnig áður lýst áhyggjum sínum af forgangsmeðferð og þeim íþyngjandi réttaráhrifum sem slík meðferð hefur í málum þeirra sem koma frá aðurnefndum ríkjum.

Þá hefur Rauði krossinn einnig bent á að kæra ákvörðunar um alþjóðlega vernd og á brottvísun og endurkomubann fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar, og að ekki sé möguleiki fyrir kæranda að óska eftir

frestun réttaráhrifa hjá æðra settu stjórnvaldi, sé í andstöðu við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um brottvísun útlendinga í ólögmati dvöl, (hér eftir brottvísanatilskipunin).<sup>1</sup> Í 1. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar kemur fram að þeim sem ákveðin er brottvísun ásamt endurkomubanni skuli veita raunhæft úrræði til þess að fá ákvörðun sína endurskoðaða fyrir þar til bæru stjórnvaldi eða dómstóli sem séu sjálfstæð og óvilhöll í sinni endurskoðun. Í 2. mgr. greinarinnar kemur fram að það stjórnvald eða sá dómstóll sem endurskoðar ákvörðunina skuli eiga þess kost að fresta réttaráhrifum ákvörðunarinnar skv. greininni, nema að slík frestun sé tiltæk skv. landslögum. Meginregla útlendingalaga er sú að kæra ákvörðunar fresti réttaráhrifum hennar, nema umsækjandi óski þess sjálfur að hverfa úr landi sbr. 1. mgr. 35. gr. Aftur á móti segir í 2. mgr. sömu greinar að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvarðana sem teknar eru á grundvelli 29. gr. Er hvorki í því ákvæði, né annars staðar í útlendingalögum, gert ráð fyrir að æðra settu stjórnvaldi sé heimilt að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sem tekin er á grundvelli forgangsmeðferðar á meðan málið er til endurskoðunar.

Rauði krossinn leggur til að ákvæðið standi óbreytt. Ef ekki, verði það gert skýrara að upphaf málsmeðferðar sé forgangsmeðferð á grundvelli uppruna umsækjanda en ef, á síðari stigum, umsókn telst ekki bersýnilega tilhæfulaus, að mál verði tekið úr forgangsmeðferð og tekið til hefðbundinnar efnismeðferðar.

#### 6. gr.

Í athugasemdum við 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins segir að ríkari sönnunarkröfur verði gerðar til einstaklinga sem eru frá öruggum ríkjum. Í Handbók um réttarstöðu flóttamanna eru tilteknar þær meginreglur og aðferðir um hvernig staðreyndir skulu leiddar í ljós í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þar kemur fram að sameiginleg skylda hvíli á umsækjanda og stjórnvaldi að komast að raun um staðreyndir málsins. Fær Rauði krossinn ekki séð að heimilt sé að leggja ríkari sönnunarkröfur á umsækjendur frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum. Á þetta sérstaklega við í því ljósi að í sömu grein er ætlunin að takmarka þann rétt umsækjanda til frestunar máls samkvæmt stjórnáskilum. Þá telur Rauði krossinn tillögu frumvarpsins augljóslega vera í andstöðu við 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.). Þar sem fram kemur að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmálaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Afar erfitt, og jafnvel ómögulegt, er fyrir umsækjendur að færa sönnur á mál sitt þegar þeim er ekki gefinn frestur til að afla gagna eða kynna sér gögn, sbr. lokamálslið 4. mgr. 6. gr. frv. Með því er verið að afnema rétt umsækjenda til að leggja fram gögn eða að öðru leyti færa sönnur á mál sitt. Verður það að teljast þversagnakennt að kveða á um ríkari sönnunarkröfur í sama ákvæði og umsækjendum er gert ókleift að leggja fram gögn og færa þar með sönnur á mál sitt. Kærunefnd útlendingamála hefur að undanförunu gert alvarlegar athugasemdir við ákvarðanir Útlendingastofnunar og málsmeðferð er varðar umsækjendur frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum. Hefur nefndin fundið að rannsókn stofnunarinnar og því að umsóknir séu metnar bersýnilega tilhæfulausar, með þeim réttaráhrifum sem slíkt mat hefur í för með sér, þ.e. brottvísun án þess að kæra fresti réttaráhrifum

---

<sup>1</sup> Tilskipunin öðlaðist gildi hinn 24. desember 2010 og var Ísland bundið af henni frá þeim tíma vegna þátttöku í Schengen-samstarfinu en var hún innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 83/2012 um breytingu á lögum um útlendinga nr. 96/2002 með síðari breytingum. Leitast er við að aðlaga íslenska löggjöf að téðri brottvísanartilskipun á öðrum stað í frumvarpi þessu og telur Rauði krossinn því rétt að fjalla um það sem betur mætti fara varðandi aðlögun hennar í íslenski útlendingalöggjöf hér.

ákvörðunar sem og endurkomubann til Íslands og inn á Schengen-svæðið í a.m.k. tvö ár. Er það mat nefndarinnar í þessum málum að ekki hafi farið fram einstaklingbundið eða viðhlítandi mat á aðstæðum kæranda. Hefur nefndin komist svo að orði að ekki verði annað séð en um kerfisbundinn galla á málsmeðferð Útlendingastofnunar sé að ræða, sem geti leitt til brota á 3. og 13. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, hafi slíkt brot ekki þegar átt sér stað.<sup>2</sup> Vísar Rauði krossinn hvað þetta atriði varðar einnig til umsagnar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna frá 16. ágúst 2019.

Í 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að umsækjandi skuli meta hvort að það sé þörf á því að hann ráðfæri sig við talsmann eftir að það er búið að tilkynna umsækjanda að umsókn hans sé metin bersýnilega tilhæfulaus. Þetta er breyting frá því sem er nú í 48. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017, sbr. breytingareglugerð nr. 276/2018, en þar segir að *talsmaður* skuli meta hvort þörf sé á því. Telur Rauði krossinn ekki tilefni til þess að hverfa frá orðalagi reglugerðarinnar, þar sem mikilvægt er að tryggja að umsækjandi skilji réttarstöðu sína fyllilega, og skuli talsmaður tryggja að svo sé.

Í lokamálslið 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins segir að 18. gr. ssl. gildi ekki um málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna. Fær Rauði krossinn ekki séð að heimilt sé að takmarka þennan rétt skv. stjórnsýslulögum og fella frest alfarið út, og telur því óhjákvæmilegt að ákvæðið verði fellt út.

Rauði krossinn bendir á að stjórnsýslulög kveða á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar og ákvæði í sérlægum geta ekki gengið framur þeim réttindum sem borgurum eru tryggð með ákvæðum laganna. Í 2. gr. ssl. eru ákvæði um gildissvið laganna gagnvart öðrum lögum. Samkvæmt 2. mgr. halda ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en lögin mæla fyrir um gildi sínu. Í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi að lögunum segir enn fremur:

Þau sérákvæði í lögum, sem gera minni kröfur til stjórnvalda, þoka hins vegar fyrir hinum almennu ákvæðum í lögum þessum.

Í bók Páls Hreinssonar, Stjórnsýslulögin skýringarrit, er þetta nánar skýrt með eftirfarandi hætti:

Í samræmi við þá löggjafarstefnu sem fylgt hefur verið annars staðar á Norðurlöndum er í athugasemdum við frumvarp það sem varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993 lögð á það áhersla að með frumvarpinu séu gerðar ákveðnar *lágmarkskröfur* til stjórnsýslunnar. Þessi grundvallarregla verður jafnframt leidd með gagnályktun frá 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laganna. Á þeirri forsendu er á því byggt að málsmeðferð sé ekki óvandaðri en stjórnsýslulög mæla fyrir um. Vegna þessarar meginreglu er þess að vænta að sama löggjafarstefna verði tekin upp hér á landi og í nágrannalöndum okkar, þ.e.a.s. að löggjafinn setji ekki sérreglur í lög sem gera *vægari* kröfur til málsmeðferðar en leiðir af ákvæðum stjórnsýslulaganna nema veigamikil rök mæli með því. [...] Þau sérákvæði í lögum sem gera minni kröfur til stjórnvalda þoka aftur á móti fyrir almennu ákvæðum stjórnsýslulaganna. Með *minni eða vægari* kröfum er í þessu sambandi, er átt við þau ákvæði sem mæla fyrir um málsmeðferð sem veitir aðila *minna réttaröryggi* en stjórnsýslulögin. [...] Þegar sama lagaákvæði gerir að sumu leyti strangari kröfur en stjórnsýslulögin, en að öðru leyti ekki, heldur það gildi sínu að því leyti sem það gerir strangari kröfur en stjórnsýslulögin, sbr. 2. mgr. 2. gr. ssl. Að því leyti sem ákvæði gerir *vægari* kröfur til málsmeðferðar en stjórnsýslulögin, ganga ákvæði stjórnsýslulaganna almennt framur.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Hér má nefna sérstaklega úrskurð kæruneftndar útlendingamála nr. 134/2020, dags. 2. apríl 2020.

<sup>3</sup> Stjórnsýslulögin skýringarrit, Páll Hreinsson, Forsætisráðuneytið 1994, bls. 51-52.

Í 18. gr. ssl. eru tæmandi talin þau tilvik þar sem takmarka megi rétt til frestunar máls, þ.e. þegar lögmætur frestur er að renna út. Hefur kærunefnd útlendingamála kveðið á um í úrskurðum sínum að sólarhringsfrestur verði að teljast hæfilegur til þess að kynna sér gögn, afla gagna og tjá sig um mál, í málum sem teljast til forgangsmeðferðar. Verður umsækjandi að hafa svigrúm til þess að kynna sér gögn málsins, afla gagna, t.a.m. frá heimaríki, sem geta varpað ljósi á aðstæður eða ástæður flóttu, og ætti slíkur réttur ekki að skerðast vegna uppruna umsækjanda. Telur Rauði krossinn ótækt að skerða það tækifæri sem umsækjandi hefur á því að kynna sér og afla gagna með þessum hætti. Þá er það mat Rauða krossins að illmögulegt sé fyrir stjórnvöld að meta með fullri vissu hvort að umsókn telst bersýnilega tilhæfulaus ef skertur er réttur umsækjanda til þess að fá svigrúm til þess að varpa frekara ljósi á mál sitt og færa fyrir því sönnur að honum sé ekki vært í heimaríki.

Rauði krossinn telur ljóst að ákvæði í lögum um útlendinga sem ætlað er að fella niður rétt umsækjenda um alþjóðlega vernd til frestunar á máli sínu í samræmi við 18. gr. ssl. felist minni kröfur til stjórnvalda en ella. Yrði 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins að lögum myndi ákvæðið samkvæmt framangreindu þoka sjálfkrafa fyrir réttinum til frestunar máls skv. 18. gr. ssl. Rauði krossinn leggur því til að lokamálsliður 4. mgr. 6. gr. verði ekki að lögum.

#### 8. gr.

Í greinargerð frumvarpsins er gerður greinarmunur á þeim sem þegar hafa fengið framkvæmdarhæfa ákvörðun og þeim sem bíða endanlegrar og framkvæmdarhæfrar niðurstöðu. Mikilvægt er að líta til þess hver raunveruleg staða fólks er þegar litið er til framkvæmdarinnar auk þeirra réttinda sem hér um ræðir. Þau réttindi sem fjallað er um í 33. gr. útl. eru grundvallarmannréttindi. Rauði krossinn telur því mikilvægt að líta til þess hver áhrif skerðingar þessara grundvallarréttinda yrði á umsækjendur, velferð þeirra og mannvirðingu. Ber þar að líta til þess að þau réttindi sem kveðið er á um í greininni snúa að grunnþörfum fyrir fæði, húsaskjól og lækniþjónustu auk þess sem börnum á grunnskólaaldri er tryggður réttur til menntunar.

Í núgildandi ákvæði er með skýrum hætti greint frá hvernig þjónusta samkvæmt ákvæðinu falli niður þegar ríkisborgarar EES- eða EFTA-ríkis hafa fengið endanlega synjun vegna umsóknar um alþjóðlega vernd hér á landi. Með því er tryggt að umsækjendur sem njóta aukinna réttinda til samanburðar við þriðja ríkis ríkisborgara nýti ekki þau réttindi sem ákvæðið felur í sér nema á þeim tíma sem umsóknarferli stendur.

Reglulega kemur það fyrir að framkvæmdarhæf ákvörðun komi ekki til framkvæmda svo mánuðum skiptir. Á sama tíma nýtur sá sem bíður endursendingar hvorki réttar til almennrar félagsþjónustu né hefur hann hér atvinnurétt nema að ströngum skilyrðum uppfylltum. Með því að heimila skerðingu eða niðurfellingu á þjónustu er varðar grunnvelferð fólks er hætta á að hér skapist alvarleg vandamál þar sem þessum hópi er ekki tryggð lágmarks framfærsla né réttur til húsnæðis á nokkurn annan hátt. Ekki má heldur draga úr mikilvægi þess að fólk njóti grunnheilbrigðisþjónustu á meðan það dvelur hér á landi.

Ákvæðið er óskýrt og ekkert sem tryggir að gætt sé að þjónustan sé ekki með öllu felld niður. Rauði krossinn telur eðlilegt að ábyrgð á brottflutningi fólks sem hefur fengið endanlega synjun og þar með ábyrgð ríkisins á velferð þeirra sem um ræðir á meðan þeir dvelja hér á landi sé ekki rofin með þeim hætti sem hér er lagt til.



Þegar horft er til barnafjölskyldna er líklegt að ákvæðið gæti að óþörfu skapað álag á barnaverndarkerfið fari svo að barnafjölskyldur séu sviptar húsnæði og framfærslu á meðan beðið er endursendingar eða að barni sé ekki tryggð skólavist.

Er það mat Rauða krossins að í stað þessa ákvæðis væri nær að auðvelda fólki sem bíður endursendingar um lengri tíma að sjá sér sjálft farborða. Það er reynsla félagsins að flestir í hópi umsækjenda myndu frekar kjósa að sjá fyrir sér sjálfir en að vera á framfæri íslenska ríkisins.

Rauði krossinn leggur því til að fallið verði frá þeirri breytingu sem kveðið er á um í 8. gr. frumvarpsins.

9. gr.

Hér vísast til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins.

10. gr.

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að mælt verði fyrir um sérstaka málsmeðferð endurtekinna umsókna sem geri umsækjendum um alþjóðlega vernd kleift að fá ákvarðanir í málum sínum endurskoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

Samkvæmt ákvæðinu er 24. gr. ssl. um endurupptöku ekki ætlað að gilda um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd. Rauði krossinn bendir á að stjórnáskráning kveða á um *lágmarkskröfur* til stjórnáskráningunnar og að ákvæði í sérlögum geta ekki gengið framar þeim réttindum sem borgurum eru tryggð með ákvæðum laganna. Vísast um þetta til athugasemda félagsins við 6. gr. frumvarpsins. Í bók Páls Hreinssonar, Stjórnáskráningin – skýringarrit, segir eftirfarandi um þetta eins og áður segir:

Þau sérákvæði í lögum sem gera minni kröfur til stjórnvalda þoka aftur á móti fyrir almennu ákvæðum stjórnáskráninganna. **Með minni eða vægari kröfum er í þessu sambandi, er átt við þau ákvæði sem mæla fyrir um málsmeðferð sem veitir aðila minna réttaröryggi en stjórnáskráningin.** [...] Þegar sama lagaákvæði gerir að sumu leyti strangari kröfur en stjórnáskráningin, en að öðru leyti ekki, heldur það gildi sínu að því leyti sem það gerir strangari kröfur en stjórnáskráningin, sbr. 2. mgr. 2. gr. ssl. **Að því leyti sem ákvæði gerir vægari kröfur til málsmeðferðar en stjórnáskráningin, ganga ákvæði stjórnáskráninganna almennt framar.**<sup>4</sup> [Áherslubl. umsagnarhöfunda].

Þegar ákvæði 24. gr. ssl. um endurupptöku er borið saman við 10. gr. frumvarpsins er ljóst að hin nýja málsmeðferð veitir umsækjendum minna réttaröryggi en stjórnáskráningin þar sem skilyrði fyrir endurtekinni umsókn eru strangari og meira íþyngjandi í garð umsækjenda um alþjóðlega vernd en þau skilyrði sem rakin eru í 24. gr. ssl. Þessu til skýringar vísast til fyrri málsl. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins þar sem segir eftirfarandi: „Endurtekinni umsókn skal vísað frá fylgi henni ekki gögn eða upplýsingar sem leiði til þess að *auknar líkur* séu á að umsækjanda verði veitt vernd eða dvalarleyfi hér á landi á grundvelli umsóknar sinnar og þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð.“ Þegar þetta ákvæði frumvarpsins er borið saman við ákvæði 24. gr. ssl. er ljóst að frumvarpið gerir mun ríkari kröfur til umsækjenda um alþjóðlega vernd til þess að fá mál sitt endurskoðað, en þær reglur sem gilda um endurupptöku mála í stjórnáskráningu. Er 24. gr. ssl. svohljóðandi til samanburðar: „Eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun og hún verið tilkynnt á aðili máls rétt á því að mál sé tekið til meðferðar á ný ef: 1. ákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, eða 2. íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að

<sup>4</sup> Stjórnáskráningin skýringarrit, Páll Hreinsson, Forsætisráðuneytið 1994, bls. 51-52.

ákvörðun var tekin.“ Af samanburði ákvæðanna er ljóst að engin skilyrði eru gerð í 24. gr. ssl. um endurupptöku að *auknar líkur* séu á að fallist verði á beiðni viðkomandi. Má því segja að með því móti veiti frumvarpið minna réttaröryggi en leggi um leið ríkari sönnunarkröfur á herðar umsækjenda um alþjóðlega vernd til þess að fá mál sitt endurskoðað en samkvæmt nógildandi reglum. Í frumvarpinu er ekki að finna nein veigamikil rök fyrir því að kröfur til málsmeðferðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd skuli vera vægari en 24. gr. ssl. kveður á um og er því lagst gegn umræddri tillögu.

Verði tillagan hins vegar að lögum gerir Rauði krossinn eftirtaldar athugasemdir við efni hennar. Rauði krossinn leggst alfarið gegn því að allar beiðnir umsækjenda um að mál verði tekið til meðferðar á ný skuli álitnar sem endurteknar umsóknir.

Í frumvarpinu segir að við útfærslu hugtaksins endurtekin umsókn og málsmeðferð slíkra umsókna hafi verið litið til tilskipunar 2013/32/ESB. Rauði krossinn bendir á að í tilvísaðri tilskipun er ekki kveðið á um að í öllum tilvikum skuli litið á beiðni umsækjenda um að mál sé tekið til meðferðar á ný sem endurteknar umsókn. Að því leyti gengur tillaga frumvarpsins mun lengra en tilskipunin. Á ýmsum stöðum í tilskipuninni er gert ráð fyrir að slík mál skuli meðhöndluð sem endurupptaka (e. *reopen*). Á það m.a. við í þeim tilvikum sem vísað er til í umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um frumvarpið, eins og nánar greinir hér að neðan.

Í frumvarpinu segir að við meðferð endurtekinnar umsóknar skuli málsmeðferð vera eins og um nýja umsókn sé að ræða en ekki áframhaldandi meðferð fyrri umsóknar og að þetta hafi þau áhrif að frestir taki mið af þeim degi sem endurtekin umsókn var lögð fram. Rauði krossinn leggur áherslu á að í fjölmörgum tilvikum eru slík mál sannanlega þess eðlis að um áframhaldandi meðferð umsóknar sé að ræða. T.d. getur verið um að ræða að rangar eða ófullnægjandi forsendur hafi legið til grundvallar ákvörðun eða úrskurði án þess að umsækjanda verði kennt um að slíkar forsendur lágu ekki fyrir. Í slíkum tilvikum telur Rauði krossinn mikilvægt að litið sé svo á að um áframhaldandi meðferð fyrri umsóknar sé að ræða en ekki tvær aðskildar umsóknir og að frestir skuli taka mið af upprunalegri umsókn.

Í 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins eru tilteknar þær ástæður sem skulu liggja til grundvallar frávísun endurtekinnar umsóknar. Segir í 1. másl. að umsókn skuli vísað frá fylgi henni ekki gögn eða upplýsingar sem leiði til þess að auknar líkur séu á að umsækjanda verði veitt vernd eða dvalarleyfi hér á landi á grundvelli umsóknar sinnar og þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð. Hvað síðari hluta málsliðarins varðar bendir Rauði krossinn á að gögn eða upplýsingar geta, þrátt fyrir að hafa legið fyrir við fyrri málsmeðferð, leitt í ljós að umsækjandi telst uppfylla skilyrði þess að vera flóttamaður samkvæmt Alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna, eða uppfyllt skilyrði verndar á öðrum grundvelli. Í slíkum tilvikum væru íslensk stjórnvöld skuldbundin til að veita viðkomandi einstaklingi alþjóðlega vernd hvort sem gögnin eða upplýsingarnar lágu fyrir þegar endurtekin umsókn var lögð fram eða ekki. Því telur Rauði krossinn að ekki sé tækt að slá því föstu að umsóknum skuli vísað frá þrátt fyrir að gögn eða upplýsingar hafi legið fyrir við fyrri málsmeðferð.

Samkvæmt 2. ml. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins skal vísa endurtekinni umsókn frá hafi umsækjandinn yfirgefið landið og er í athugasemdum frumvarpsins vísað til þess að eitt grunnskilyrða umsóknar um alþjóðlega vernd sé að umsækjandi sé á landinu þegar umsóknin er lögð fram. Rauði krossinn bendir á að þegar slík umsókn er þess eðlis að verið er að óska endurmats á ákvörðunum í málum umsækjenda líkist beiðnin að því leyti kæru frekar en nýrri umsókn um alþjóðlega vernd. Í lögum um útlendinga er ekki gert ráð fyrir að mál umsækjenda sem hefur óskað endurmats á umsókn sinni með kæru verði felld niður þrátt fyrir að hann yfirgefi landið. Á það ekki heldur við í þeim tilvikum þegar umsækjandi skýtur ákvörðun

stjórnvalda til dómstóla. Í því ljósi sér Rauði krossinn ekki að það fari gegn framangreindu grunnskilyrði umsóknar um alþjóðlega vernd þó umsókn um slíkt endurmat yrði tekin til meðferðar þrátt fyrir brotthvarf viðkomandi af landinu.

Þá vísar Rauði krossinn til þeirra sjónarmiða sem birtast í umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna dags. 16. ágúst 2019 um þetta ákvæði frumvarpsins. Þar telur stofnunin mikilvægt að í tengslum við skilgreiningu á endurtekinni umsókn verði einungis taldar með umsóknir sem hafi verið skoðaðar að fullu efnislega. Skilgreining á endurtekinni umsókn taki því ekki til umsókna sem eru afturkallaðar áður en mál hefur verið skoðað að fullu. Nánar tiltekið segir eftirfarandi um þetta í umsögninni:

UNHCR has noted in the past that confusion could arise from including withdrawn applications in the definition of repeated applications and therefore notes with concern that the proposal suggests that course of action. In UNHCR's view, treating an application as a subsequent application is justified only if the previous claim was considered fully on the merits, involving all the appropriate procedural safeguards.

Í 3. mgr. 10. gr. kemur fram að endurtekinni umsókn skuli beint að því stjórnvaldi sem tók þá ákvörðun sem leitað er endurskoðunar á og frestar ekki réttaráhrifum þeirrar ákvörðunar. Því stjórnvaldi sem hefur endurtekna umsókn til skoðunar er þó heimilt að fresta réttaráhrifum fyrri ákvörðunar, enda hafi umsækjandi óskað eftir því þegar hin endurtekna umsókn var lögð fram og sýnt fram á brýna nauðsyn þess að fresta framkvæmd. Í þessu sambandi vísar Rauði krossinn til umsagnar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna en þar segir eftirfarandi þessu tengt:

As UNHCR understands the proposal, it retains the possibility to remove applicants from the country before a decision is taken on the subsequent application. Under international law, Iceland is under an obligation to ensure that a decision to revoke the right to remain would not lead to direct or indirect refoulement. Given that the proposal may create situations where an application is considered to be a repeat application following a withdrawal of the initial application, there might not have been a full examination of the substance of the first application. As such, it might be difficult for the determining authority to satisfy itself that the return would not lead to refoulement in practice. In all circumstances where the initial application was not assessed fully on the merits, UNCHR recommends to consider a subsequent application as a first (subsequent) application and limit potential exceptions to the right to remain to second or further subsequent applications. UNHCR further recommends to limit potential exceptions to the right to appeal with automatic suspensive effect to second or further applications, in all circumstances where the initial application was not assessed fully on the merits. [...].

11. gr.

1. *A-liður: Breytt orðalag 1. máls.*

Með 11. gr. frumvarpsins er orðalag 1. mgr. 36. gr. útl. breytt. Fram kemur í athugasemdum við greinina að breytingunum sé ætlað að styrkja stoð Dyflinnarreglugerðarinnar og árétta að henni skuli beitt þegar þess er nokkur kostur. Markmið breytingarinnar eins og það er skýrt í athugasemdum við frumvarpið virðist byggja á misskilningi varðandi tilgang Dyflinnarsamstarfsins og beitingu reglugerðarinnar. Virðast frumvarpshöfundar ganga út frá því að það að kveða á um „fulla beitingu“ Dyflinnarreglugerðarinnar og að „styrkja stoð hennar“ eigi að leiða til frekari synjunar á efnismeðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Rauði krossinn er ekki sammála þessum skilningi frumvarpshöfunda og telur félagið raunar að Dyflinnarreglugerðinni sé einmitt ætlað að koma í veg fyrir endursendingar í ákveðnum tilvikum, t.d. þegar um er að ræða fylgdarlaus börn og alvarlega veika einstaklinga. „Full beiting“ reglugerðarinnar getur að

mati félagsins ekki leitt til þess að flytja skuli umsækjendur til annars aðildarríkis hvenær sem þess er nokkur kostur. Upphaflegur tilgangur Dyflinnarsamstarfsins var sá að aðildarríkin deildu ábyrgðinni af auknu innstreymi flóttamanna til Evrópu en ekki að útvega ríkjum tæki til að varpa henni yfir á önnur ríki hvenær sem þess er nokkur kostur, líkt og frumvarpshöfundar virðast ganga út frá. Þá veitir Dyflinnarreglugerðin ríkjum fullt svigrúm og sjálfræði til þess að taka við ábyrgð og fjalla efnislega um umsókn um alþjóðlega vernd, og það af ýmsum ástæðum, svo sem vegna fjölskyldutengsla (umfram fjölskyldutengsl eins og þau eru mjög þröngt skilgreint samkvæmt öðrum ákvæðum reglugerðarinnar), heilsufarsþátta og annarra mannúðarsjónarmiða. Um heimildir samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni til þess að synja um efnismeðferð, svo og um heimild eða skyldu ríkja til þess að taka umsókn til efnismeðferðar, er nokkuð skýrt kveðið á um í núgildandi lögum, þó gera megi þá athugasemd við núverandi beitingu laganna að mjög fá mál eru tekin til efnismeðferðar sé þess nokkur kostur að synja um hana.

Rauði krossinn gerir athugasemdir við breytinguna og telur hana í andstöðu við upphafleg markmið núgildandi útlendingalaga og vilja löggjafans sem lesa má t.a.m. í athugasemdum með 36. gr. í frumvarpi því sem varð að núgildandi útlendingalögum;

Í öllum málum er varða endursendingar útlendinga til þriðja lands skal fara fram ítarlegt mat á aðstæðum viðkomandi útlendingis og aðstæðum og ástandi í móttökuríki. Er hér miðað við að stjórnvöldum sé eftirlátið mat og hafi heimild til að taka mál til efnismeðferðar **umfram það sem leiðir af sérstökum reglum, svo sem reglum Dyflinnarreglugerðarinnar**. Er ákvæðinu einnig ætlað að taka til þess ef varhugavert þykir að beita ákvæðum 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar og senda hælisleitendur til ríkja í Evrópu þar sem ástæða þykir að ætla að meðferð eða aðbúnaður hælisleitenda sé í andstöðu við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eða aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar. Enn yrði byggt á því að um einstaklingsbundna ákvörðun væri að ræða þannig að metið væri hvort varhugavert væri að senda tiltekinn hælisleitanda til annars ríkis samkvæmt ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar.<sup>5</sup>

Þrátt fyrir þá orðalagsbreytingu sem lögð er til í 11. gr. frumvarpsins er varðar 1. mgr. 36. gr. útl. er meginregla laganna enn sú að umsókn um alþjóðlega vernd skuli taka til efnismeðferðar nema undantekningarreglur laganna eigi við og að rétt þyki að beita þeim, en í samræmi við almennar lögskýringarreglur skal túlka undantekningarreglur í lögum þröngt.

Rétt er að taka fram að ekki er samhljómur um beitingu Dyflinnarreglugerðarinnar meðal aðildarríkjanna um það hvernig þeirri samvinnu skuli háttað. Þannig hafa ríkin á jaðrinum eins og Ítalía og Grikkland kallað eftir því um alllangt skeið að ríki norðarlega í álfunni axli aukna ábyrgð og að umsækjendum um alþjóðlega vernd verði komið fyrir í öðrum ríkjum, þannig að ábyrgðin verði dreifðari. Þá hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna ítrekað gefið út tilmæli og hvatt til „fullrar beitingar“ (e. *full implementation of the Dublin Regulation*) og er þar sérstaklega vísað til þess að ríkin beiti fullveldisákvæði 17. gr. reglugerðarinnar í auknu mæli en greinin kveður á um heimild aðildarríkja til að taka umsókn til efnismeðferðar þó þau beri ekki ábyrgð á henni samkvæmt öðrum ákvæðum.<sup>6</sup> Ríkjum Evrópu ber að taka ábyrgð á meðferð umsókna um alþjóðlega vernd enda er reglugerðin byggð á slíkri samábyrgð, sbr.

<sup>5</sup> Þingskjal 1180 – 728. mál. Frumvarp til laga um útlendinga (Lagt fyrir Alþingi á 145. Löggjafarþingi 2015-2016). Athugasemdir við 36. gr.: <https://www.althingi.is/altext/145/s/1180.html>.

<sup>6</sup> UNHCR, *Left in Limbo – UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation – Recommendations*, ágúst 2018: <https://www.refworld.org/pdfid/59d5dd954.pdf> [skoðað 4. mars 2019]; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe*, mars 2015: <http://www.refworld.org/docid/55016ba14.html> [skoðað 25. maí 2020].

ítrekaða tilvísun í reglugerðinni í orðið „samstaða“ (e. *solidarity*). Það að ætlast til þess að þau ríki sem, vegna landfræðilegrar legu sinnar, eru fyrsti viðkomustaður flóttafólks axli alla ábyrgð getur ekki talist tryggð við samstarf og samstöðu aðildarríkjanna í nokkrum skilningi þeirra orða.

Rauði krossinn telur því, í fyrsta lagi að Dyflinnarreglugerðin hafi þegar mjög styrka stoð í íslenskum lögum. Í öðru lagi áréttar Rauði krossinn að „full beiting“ reglugerðarinnar, og áhersla á mikilvægi samvinnu aðildarríkja Dyflinnarsamstarfsins og skilvirkni umsóknarferlisins, leiði til þess að taka skuli umsókn til efnismeðferðar mun oftast en gert er í núverandi framkvæmd, en ekki til hins gagnstæða, líkt og frumvarpshöfundar virðast ganga út frá. Telji löggjafinn þörf á að Dyflinnarreglugerðin hafi styrka stoð í íslenskum lögum og henni sé beitt er engra breytinga þörf.

*2. E-liður: Útilokun a-liðar 1. mgr. 36. gr. (verndarmála) frá heimild 1. málsl. 2. mgr. 36. gr., sbr. sérstakar ástæður og sérstök tengsl.*

Samkvæmt e-lið 11. gr. frumvarpsins er lagt til að a-liður 1. mgr. 36. gr. útl. verði felldur út þegar kemur til skoðunar hvort stjórnvöldum sé skylt að taka umsóknir til efnismeðferðar vegna sérstakra ástæðna eða sérstakra tengsla líkt og kveðið er á um í 1. málsl. 2. mgr. 36. gr. útl. Fram kemur í athugasemdum við greinina að rétt þyki að takmarka fyrirvara 1. málsl. 2. mgr. 36. gr. útl. þannig að hann eigi ekki við um einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki.

Rauði krossinn leggst alfarið gegn tillögunni. Rauði krossinn leggur áherslu á að um er að ræða afar umfangsmikla breytingu sem felur í sér gríðarlega skerðingu á réttarvernd fólks á flótta. 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 með frumvarpshöfundum 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 sækir hingað eftir vernd. Stærsti hópurinn kemur frá Grikklandi, Ítalíu og Ungverjalandi, þar sem aðstæður flóttafólks eru óviðunandi. Rauði krossinn ítrekar að einstaklingar með 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 ofanálag er andleg heilsa þeirra oft á tíðum slæm sem krefst aðstoðar sérfræðinga til þess að vinna úr erfiðum áföllum eftir flóttann. Þau Evrópuríki sem hafa þurft að bera þungann af straumi flóttafólks, svo sem Grikkland og Ítalía, hafa ekki verið í stakk búin til þess að mæta og anna þessum fjölda. Einstaklingur getur því einn daginn verið heimilis- og bjargarlaus sem umsækjandi um alþjóðlega vernd og næsta dag verið áfram heimilis- og bjargarlaus, en handhafi alþjóðlegrar verndar. 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 og aðra viðkvæma einstaklinga.

### **2.1. Sérstakar ástæður – Grikkland og Ungverjaland**

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar er endurflutt og sendi félagið inn ítarlega umsögn við frumvarpið til dómsmálaráðuneytisins dags. 5. mars 2019. Í þeirri umsögn lýsti félagið þungum áhyggjum af afdrifi

viðkvæmra einstaklinga og barna sem fengið hafa alþjóðlega vernd í nokkrum jaðarríkjum Evrópusambandsins en leita hingað þar sem aðstæður sem stjórnvöld í þessum ríkjum bjóða flóttafólki upp á geta verið hættulegar. Áhyggjur félagsins af aðstæðum viðurkennds flóttafólks í þessum ríkjum hafa síð minnkað frá ritun fyrri umsagnar, þvert á móti bendir flest til þess að aðstæður þessa hóps hafi frekar versnað. Er þetta raunar staðfest í nýjum úrskurðum kærunefndar útlendingamála frá 25. mars síðastliðnum þar sem fjallað er um aðstæður fjölskyldna sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í Grikklandi. Í úrskurðunum segir;

Aðstæður einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í Grikklandi hafa þegar verið raktar. Eins og þar kemur fram hafa einstaklingar sem hlotið hafa alþjóðlega vernd að mestu sambærileg réttindi að lögum og grískir ríkisborgarar. Aftur á móti liggur fyrir að ýmsar hindranir eru á því að þeir geti sótt þessi réttindi. Til að mynda sé ljóst að börn eigi lagalegan rétt á menntun í Grikklandi en framangreind gögn benda til þess að yfirstíga þurfi ákveðnar stjórnsýslulegar hindranir til að skrá börn í skóla og að **réttur til menntunar sé ekki í öllum tilvikum virkur**. Með vísan til framangreindrar umfjöllunar um aðstæður í Grikklandi, m.t.t. félagslegra bóta telur kærunefnd ljóst að þau skilyrði sem sett eru fyrir félagslegum bótum í Grikklandi geta valdið því að **fjölskyldur með alþjóðlega vernd þar í landi geti átt erfitt með að yfirstíga þær hindranir sem finna má í grísku stjórnkerfi er það varðar, og þar með að framfleyta sér**. Sem dæmi er ólíklegt að þau uppfylli sum skilyrði, t.d. um tíu ára óslitna búsetu fyrir fjölskyldubótum, þá er líklegt að þau mæti hindrunum við að uppfylla önnur skilyrði t.d. varðandi að nálgast gögn sem séu forsendur bótanna, s.s. að útvega skattnúmer til að hljóta framangreindan KEA styrk. Auk þess geti verið bið eftir afgreiðslu umsókna. Þá bera gögn um aðstæður í Grikklandi að aðgengi einstaklinga með alþjóðlega vernd að vinnumarkaðnum sé erfitt, m.a. í ljósi mikils atvinnuleysis í landinu.

Þá telur kærunefnd að ljóst sé af framangreindri umfjöllun, **að ýmsar hindranir séu á möguleikum flóttamanna til þess að fá útgefið skattnúmer í Grikklandi, en númerið er líkt og áður hefur komið fram, nauðsynlegt til þess að starfa löglega í landinu, sækja um félagslegar bætur og gera leigusamning um húsnæði. Það sé því grunnforsenda þess að geta framfleytt sér löglega í Grikklandi**. Það er þó mat kærunefndar að þrátt fyrir að einstaklingar með alþjóðlega vernd mæti ýmsum hindrunum við umsókn og útgáfu skattnúmers þá bendi gögn og skýrslur um Grikklandi ekki til þess að það sé þeim ómögulegt.“

Af gögnum sem kærunefnd hefur kynnt sér um aðstæður í Grikklandi verður ráðið að kærendur hafi aðgang að endurgjaldslausri heilbrigðisþjónustu í Grikklandi, þ.á.m. nauðsynlegum lyfjum og geðheilbrigðisþjónustu. **Þrátt fyrir það þá benda framangreindar upplýsingar um aðstæður einstaklinga með alþjóðlega vernd í Grikklandi til þess að það geti verið kærendum vandkvæðum bundið að sækja þá þjónustu, m.a. vegna álags á gríska heilbrigðiskerfinu og þeirra hindrana sem þau kæmu til með að þurfa að yfirstíga. Enn fremur gætu orðið tafir á því að kærendur og börn þeirra fái aðgang að þeirri þjónustu og úrræðum sem þau þurfa á að halda.**

Kærendur eru hjón með [...] börn á framfæri. **Í ljósi framangreindar aðgangshindrana að grunnþjónustu og lagalegum réttindum í Grikklandi og þeirrar stöðu sem ríkir nú þar í landi vegna átaka við landamærin og þeirrar fordæmalausú stöðu vegna Covid-19 faraldursins sem nú er uppi, sem að mati kærunefndar gæti leitt til enn frekari aðgangshindrana að heilbrigðisþjónustu og annarri þjónustu fyrir flóttamenn, að ástæða sé til að ætla að foreldrar með börn á framfæri sínu séu í verri aðstöðu en áður til þess að sækja sér réttindi sín, framfleyta fjölskyldunni og verða sér út um húsnæði, og þar með tryggja grunnþarfir þeirra.**<sup>7</sup>

Í málunum komst kærunefnd útlendingamála að þeirri niðurstöðu að fyrir hendi væru sérstakar ástæður í málum fjölskyldnanna sem mæltu með því að mál þeirra yrðu tekin til efnismeðferðar hér á landi skv. 2.

<sup>7</sup> Er hér vísað til úrskurða kærunefndar útlendingamála frá 25. mars 2020 nr. 95/2020, nr. 118/2020 og nr. 125/2020.

mgr. 36. gr. útl., sbr. einnig 2. mgr. 10. gr. og 3. mgr. 25. gr. sömu laga og 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 22. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, og tilvitnuð ákvæði.

Er hér einnig rétt að vekja athygli á þremur úrskurðum kærunefndar útlendingamála nr. 389/2018 í máli nr. KNU18070022, úrskurð nr. 387/2018 í máli nr. KNU18070005 frá 27. september 2018 og úrskurð nr. 466/2018 í máli nr. KNU18100003 frá 6. október 2018. Málin vörðuðu endursendingar þriggja manna sem hlotið höfðu alþjóðlega vernd í Ungverjalandi en niðurstaða nefndarinnar var sú að sérstakar ástæður í skilningi 2. mgr. 36. gr. útl. væru uppi í málum kæranda og að rétt væri að taka umsóknir þeirra til efnismeðferðar hér landi. Byggði kærunefndin niðurstöðu sína á heildstæðu mati á aðstæðum kæranda og fyrirliggjandi gögnum um stöðu einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í Ungverjalandi. Í úrskurðunum segir m.a. að það sé mat kærunefndar að kærundur muni **eiga erfitt uppdráttar í viðtökuríki vegna alvarlegrar mismununar á grundvelli kynþáttar og að þeir geti vænst þess að staða þeirra verði verulega síðri en almennings í viðtökuríki**. Í kjölfar þessara úrskurða hafa mál einstaklinga með viðurkennda stöðu í Ungverjalandi verið tekin til efnismeðferðar hjá Útlendingastofnun. Kemur þessi niðurstaða kærunefndar útlendingamála heim og saman við aðstæður í Ungverjalandi enda er þekkt að ríkisstjórn Viktors Orbán, forsætisráðherra landsins, hefur haldið úti stefnu í málefnum flóttafólks þar sem hann hefur ítrekað komið á framfæri andstöðu sinni við umsækjendur um alþjóðlega vernd og flóttafólk. Réttindi flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd eru reglulega brotin í Ungverjalandi þar sem breytingar á hælisstefnu og hindranir á landamærum landsins gera það mjög erfitt ef ekki ómögulegt fyrir fólk að sækja um og að hljóta alþjóðlega vernd. Þann 20. júní 2018 samþykkti ungverska þingið lög sem refsivæða alla aðstoð lögfræðinga og aðgerðarsinna til umsækjenda um alþjóðlega vernd, en þeir sem að kjósa að veita þessum hópi aðstoð geta átt yfir höfði sér nokkurra ára fangelsisdóm. Mannúðarsamtökin *Hungarian Helsinki Committee* ásamt fleirum hafa fordæmt lögin og telja þau fela í sér gróft brot á reglum Evrópusambandsins og alþjóðlegum mannréttindareglum. Þá hafa Sameinuðu þjóðirnar lýst yfir mikilli andstöðu við lögin og telja að þau stuðli að útskúfun umsækjenda um alþjóðlega vernd og leggi þennan viðkvæma hóp í hættu. Löggjöf sem þessi sé til þess fallin að senda almenningi þau skilaboð að umsækjendur um alþjóðlega vernd og viðurkenndir flóttamenn séu hópur fólks sem eigi hvorki tilkall til þátttöku í samfélaginu né viðurkenndra réttinda sem að stjórnvöldum beri að virða.<sup>8</sup> Þýskir dómstólar hafa ítrekað komist að þeirri niðurstöðu undanfarin ár að einstaklingar með alþjóðlega vernd í Ungverjalandi eigi á hættu að verða fyrir ómannúðlegri meðferð þar í landi, m.a. vegna heimilisleysis. Um þetta vísast til eftirfarandi texta úr skýrslu ECRE (e. *European Council on Exiles and Refugees*) frá því í janúar 2016:

Lastly, and of particular interest, are cases in which the applicant has received refugee or subsidiary protection status in Hungary but the Courts have nonetheless suspended transfers

---

<sup>8</sup> The Hungarian Helsinki Committee, *Hungarian Government Marks World Refugee Day by Passing Law to Jail Helpers*, 20. júní 2018: [https://www.helsinki.hu/en/hungarian-government-marks-world-refugee-day-by-passing-law-to-jail-helpers/?utm\\_source=ECRE+Newsletters&utm\\_campaign=5db4a7ee0c-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2018\\_06\\_22\\_11\\_16&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_3ec9497afd-5db4a7ee0c-422315577](https://www.helsinki.hu/en/hungarian-government-marks-world-refugee-day-by-passing-law-to-jail-helpers/?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=5db4a7ee0c-EMAIL_CAMPAIGN_2018_06_22_11_16&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-5db4a7ee0c-422315577) [skoðað 25. maí 2020]; United Nations Human Rights: Office of the High Commissioner, *Refugees and other migrants do not lose their rights by crossing borders*, 20. júní 2018: [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RefugeesMigrantsDoNotLoseTheirRights.aspx?utm\\_source=ECRE+Newsletters&utm\\_campaign=5db4a7ee0c-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2018\\_06\\_22\\_11\\_16&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_3ec9497afd-5db4a7ee0c-422315577](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RefugeesMigrantsDoNotLoseTheirRights.aspx?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=5db4a7ee0c-EMAIL_CAMPAIGN_2018_06_22_11_16&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-5db4a7ee0c-422315577) [skoðað 25. maí 2020].

on grounds that the individual will be left homeless, thus giving rise to a risk of inhumane treatment. In several Administrative decisions from the Court in Freiburg, Germany, the Court signals that protection status holders are in a particularly vulnerable position in Hungary with lack of places in homeless shelters and threat of criminalisation if found sleeping in public places.<sup>9</sup>

Fram kemur í skýrslu mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins (e. *Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*) að verulegir annmarkar séu á aðlögun flóttafólks í Ungverjalandi, m.a. vegna þess að nægilegu fjármagni sé ekki veitt til málaflokksins.<sup>10</sup> Algengt er að flóttafólk í Ungverjalandi verði fyrir mismunun, kynþáttahatri og áreiti, bæði líkamlegu og andlegu.<sup>11</sup> Í framhaldi af þessu má nefna að í desember 2015 sendu Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðið og ODIHR (e. *the Office for Democratic Institutions and Human Rights*) frá sér sameiginlega fréttatilkynningu þar sem ungversk stjórnvöld voru hvött til þess að láta af stefnu og aðgerðum sem ýta undir haturlát og óþol í garð flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd. Samtökin Human Rights Watch tóku undir þetta ákall í bréfi samtakanna til Evrópuþingsins frá 25. apríl 2017 þar sem fram kemur að samtökin áliti að í Ungverjalandi sé ráðist markvisst gegn tilteknum hópum samfélagsins, sérstaklega þeim sem eru nú þegar viðkvæmir.<sup>12</sup>

Rauði krossinn hefur ítrekað gagnrýnt endursendingar á flóttafólki til Grikklands. Hefur afstöðu félagsins verið komið á framfæri við Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála sem og á fundi með dómsmálaráðherra sumarið 2019 og í opinberri umræðu. Þá sendi félagið frá sér tvær fréttatilkynningar í vetur vegna bágborinna aðstæðna flóttafólks í Grikklandi.<sup>13</sup> Fundur var fyrirhugaður með fulltrúum félagsins og dómsmálaráðherra í byrjun mars á þessu ári en vegna Covid-19 faraldursins var þeim fundi aflýst, en félagið hefur óskað eftir öðrum fundi með dómsmálaráðherra vegna endursendinga til Grikklands.

Á því rúma ári sem liðið er frá því að félagið sendi inn umsögn sína við fyrra frumvarp sem nú er lagt fram í breyttri mynd hefur kærunefnd útlendingamála einungis kveðið upp örfáa úrskurði þar sem fallist var á sérstakar ástæður í málum einstaklinga með viðurkennda stöðu flóttafólks og lagt fyrir Útlendingastofnun að taka málin til efnislegrar meðferðar. Þykir félaginu rétt að reifa stuttlega þær aðstæður sem uppi voru í málunum til þess að gefa nefndarmönnum allsherjar- og menntamálanefndar hugmyndir um það hvers konar aðstæður er um að ræða þegar 2. mgr. 36. gr. er beitt.

1. **Úrskurður nr. 92/2019 frá 13. mars 2019.** Kærandi var fylgdarlaust barn við komuna til landsins. KNÚ leit til félagslegra aðstæðna sem bíða kæranda í Grikklandi og ungs aldurs.

---

<sup>9</sup> ECRE, *Case Law Factsheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary*, janúar 2016:

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecre-case-law-fact-sheet-prevention-dublin-transfers-hungary>, bls. 12-13 [skoðað 25. maí 2020].

<sup>10</sup> European Commission against Racism and Intolerance (ECRI): *ECRI Report on Hungary*, 5th monitoring cycle, 9. júní 2015: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-V-2015-19-ENG.pdf> [skoðað 25. maí 2020].

<sup>11</sup> UNHCR: *Hungary urged to refrain from policies and practices that promote intolerance and hatred*, 21. desember 2017: <http://www.unhcr.org/5677cf666.html> [skoðað 25. maí 2020].

<sup>12</sup> Human Rights Watch: *Joint Letter to the European Parliament to Adopt a Resolution on the Situation in Hungary*, 25. apríl 2017: <https://www.hrw.org/print/302835> [skoðað 25. maí 2020].

<sup>13</sup> Rauði krossinn, *Aðstæður flóttafólks í Grikklandi*, 5. febrúar 2020: <https://www.raudikrossinn.is/um-okkur/frettir/adstaedur-flotta-folks-i-grikklandi> og *Vegna fyrirhugaðra brottvísana barnafjölskyldna og annarra einstaklinga til Grikklands*, 4. mars 2020: <https://www.raudikrossinn.is/um-okkur/frettir/vegna-fyrirhugaðra-brottvísana-barnafjolskyldna-og-annarra-einstaklinga-til-grikklands>



2. **Úrskurður nr. 192/2019 frá 26. apríl 2019.** Þar með barn – annað með vernd og hitt með stöðu umsækjanda um alþjóðlega vernd á Ítalíu. Misjöfn réttarstaða kæranda, í ljósi þess að aðgengi að búsetuúrræðum fyrir einstaklinga með stöðu er ekki tryggt telur KNÚ leika vafa á því hvort fjölskyldan muni eiga sameiginlega dvalarstað verði þau send aftur. Í því samhengi er litið til 32. gr. a reglugerðar um útlendinga hvað varðar hagsmuni barnsins að fjölskyldan sé sameinuð.
3. **Úrskurður nr. 339/2019 frá 11. júlí 2019.** Einstæð móðir með ung börn. Fórnarlamb kynferðisofbeldis, formlegt sálfræðimat ekki til staðar en kærandi sýndi einkenni áfallastreitu að mati sálfræðings. Hafði hlotið vernd á Ítalíu.
4. **Úrskurður nr. 368/2019 og 369/2019 frá 25. júlí 2019.** Samkynhneigt par. Hætta á áreiti og mismunun á grundvelli uppruna, viðhorf til samkynhneigðra neikvætt í grísku samfélagi, takmarkað eða ekkert bakland af hálfu fjölskyldu, nærsamfélags eða samlanda í Grikklandi vegna kynhneigðar. Samlegðaráhrif mismununar leiða til þess að staða þeirra verði verulega síðri en staða almennings í viðtökuríki.
5. **Úrskurður nr. 424/2019 frá 12. september 2019.** Hjón með ung börn. Yngsta barnið með hjartagalla, lá fyrir vottorð um að barnið þyrfti að gangast undir opna hjartaaðgerð innan fárra mánaða. Að mati KNÚ er ekki unnt að draga aðra ályktun af gögnum málsins en að það sé andstætt öryggi barnsins, velferð þess og þroska ef umrædd hjartaaðgerð fer ekki fram innan þess tíma sem fjallað er um í framangreindum gögnum. Í ljósi upplýsinga um mögulegar hindranir aðgangs einstaklinga með alþjóðlega vernd í Grikklandi að viðeigandi heilbrigðisþjónustu telur KNÚ ekki unnt að fullyrða að barninu muni standa til boða sú lækniþjónusta sem það þarf á að halda innan þess tíma.

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar um aðstæður í einstaka Evrópuríkjum ásamt nýlegum úrskurðum kærunefndar útlendingamála telur Rauði krossinn það hrópanði þversögn og ekki með nokkrum hætti verjandi af hálfu stjórnvalda að afnema skyldu stjórnvalda samkvæmt 1. másl. 2. mgr. 36. gr. útl. þegar er um að ræða mál samkvæmt a-lið 1. mgr. 36. gr. útl., þ.e. þegar viðkomandi umsækjanda hefur verið veitt alþjóðleg vernd að nafninu til í öðru ríki.

## 2.2. Sérstök tengsl

Þá vekur Rauði krossinn athygli á því að í breytingartillögunni felst einnig útilokun svokallaðra verndarmála frá því að heimilt sé að taka tillit til sérstakra tengsla umsækjanda við landið. Lög um útlendinga veita ekki skýrar leiðbeiningar um hvernig túlka skuli hugtakið „sérstök tengsl“. Kærunefnd hefur lagt til grundvallar að ákvæðinu sé ætlað að taka m.a. til þeirra tilvika þegar umsækjendur eiga nána ættingja hér á landi en ekki í því ríki sem þeir yrðu ellegar sendir til. Þetta geti einnig átt við í öðrum tilfellum þar sem tengsl við Ísland eru sterkari en við viðtökuríki, svo sem vegna fyrri dvalar. Kærunefnd útlendingamála hefur fallist á sérstök tengsl þegar umsækjendur, eldri en 18 ára, hafa átt nánin skyldmenni, foreldra eða systkini hér á landi og sýnt hefur verið fram á rík tengsl milli skyldmenna.

## 2.3. Eldri lög og tilurð nógildandi ákvæðis

Rauða krossinum þykir ástæða til að benda á að í eldri útlendingalögum nr. 96/2002 var ákvæði 46. gr. a. sambærilegt við ákvæði 36. gr. nógildandi laga. Ákvæði eldri laga voru samhljóða þeirri tillögu sem lögð er til í e-lið frumvarpsins og segja má að með breytingunni verði horfið aftur til þess tíma þegar ekki var lagalega tækt að taka verndarmál til efnismeðferðar. Þegar fyrstu umsóknir viðkvæmra einstaklinga og barnafjölskyldna sem veitt hafði verið alþjóðleg vernd í Grikklandi bárust íslenskum stjórnvöldum í kringum áramótin 2014/2015 skapaðist ákveðið vandamál við afgreiðslu þessara umsókna þar sem ekki var heimild til að taka tillit til sérstakra ástæðna og setja mál í efnismeðferð þó svo að umsækjendur væru

vissulega í ríkri þörf fyrir vernd hér á landi og að aðstæður þeirra í Grikklandi væri óviðunandi. Við afgreiðslu þessara mála komst kærunefnd útlendingamála að þeirri niðurstöðu að umsækjendur væru í raun að óska eftir hæli frá því Evrópuríki sem það hafði veitt þeim vernd (Umsókn um hæli frá dvalarríki) og fjallað um umsóknina út frá þágildandi 44. gr. útl. þar sem ekki var heimilt að taka umsóknirnar til efnismeðferðar. Að endingu var farin sú leið að veita viðkvæmum barnafjölskyldum með alþjóðlega vernd í Grikklandi dvalarleyfi af mannúðarástæðum hér á landi samkvæmt þágildandi 12. gr. f. Við heildarendurskoðun á útlendingalögum var ákveðið að útiloka **ekki** verndarmál frá þeim möguleika að taka þau til efnismeðferðar á grundvelli sérstakra ástæðna eða tengsla, enda reynslan sýnt fram á nauðsyn þess. Var talið nauðsynlegt að mögulegt yrði að meta aðstæður í hverju tilviki fyrir sig og taka verndarmál, líkt og Dyflinnarmál, til efnismeðferðar ef sérstakar ástæður væru fyrir hendi.

Þá er vakin athygli á því að í núgildandi lagaumhverfi er ekki mögulegt að fara þá leið sem farin var á sínum tíma, þ.e.a.s. að veita dvalarleyfi af mannúðarástæðum en forsenda slíks leyfis er að umsókn um alþjóðlega vernd hafi hlotið efnislega meðferð.

#### 2.4. Vernd 3. mgr. 36. gr. sbr. 42. gr. útl.

Í 1. umræðu á Alþingi um ákvæðið kom fram í máli dómsmálaráðherra að ákvæði 3. mgr. 36. gr. og 42. gr. útlendingalaga veittu börnum og öðrum umsækjendum vernd frá því að verða send í aðstæður þar sem þau eiga á hættu á að verða fyrir ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð. Hingað til hafa hvorki Útlendingastofnun né kærunefnd útlendingamála komist að þeirri niðurstöðu í ákvörðunum og úrskurðum sínum að ástæða sé til þess að beita þessum ákvæðum til verndar börnum eða viðkvæmum einstaklingum. Hvorki kærunefnd útlendingamála né Útlendingastofnun hafa talið aðstæður flóttafólks með viðurkennda stöðu í Grikklandi, Ungverjalandi, Ítalíu eða Búlgaríu nægilega alvarlegar til þess að það njóti verndar 3. mgr. 36. gr. sbr. 42. gr. útl.

Í umfjöllun um ákvæði 3. mgr. 36. gr. í fjölmörgum úrskurðum kærunefndarinnar er varða endursendingar á flóttafólki til Grikklands vísar nefndin til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu sem byggir á því að sú meðferð sem einstaklingur á von á við brottvísun eða frávísun verði að ná tilteknu lágmarks alvarleikastigi til að ákvörðunin verði talin brot á 3. gr. mannréttinasáttmálans. Horfa verði til allra aðstæðna í fyrirliggjandi máli, svo sem lengdar og eðlis meðferðar, andlegra og líkamlegra áhrifa hennar auk stöðu einstaklings hverju sinni, svo sem kyns, aldurs og heilsufars. Í úrskurðum nefndarinnar er varða endursendingar á flóttafólki til Grikklands hefur nefndin hafnað þeirri málsástæðu kæranda að aðstæður flóttafólks í Grikklandi séu svo slæmar að þær jafnist á við ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð. Rauði krossinn telur að hvorki kærunefnd útlendingamála né Útlendingastofnun muni beita ákvæðum 3. mgr. 36. gr. sbr. 42. gr. útl. fyrr en Mannréttindadómstóll Evrópu kemst að þeirri niðurstöðu að endursending á viðurkenndu flóttafólki til Grikklands feli í sér brot á 3. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu. Endursendingum til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar var einmitt hætt vegna dóms Mannréttindadómstólsins í máli *M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi* nr. 30696/09. Rauði krossinn telur í ljósi túlkunar íslenskra stjórnvalda á 3. mgr. 36. gr. sbr. 42. gr. að ákvæðin veiti **ekki** þá vernd sem nauðsynleg er til að koma í veg fyrir endursendingar viðkvæmra einstaklinga til ríkja á borð við Grikkland, Ítalíu, Ungverjaland og Búlgaríu.

Segja má að kjarni málsins sé sá að jafnvel þó að stjórnvöld taki verndarmál alla jafna ekki til efnismeðferðar á grundvelli sérstakar ástæðna nema að fyrir því séu veigamiklar ástæður s.s. alvarleg veikindi (sjá

reglugerð um útlendinga<sup>14</sup>) þá eru kröfur áður nefndrar 3. mgr. 36. gr. sbr. 42. gr. útl. sem dómsmálaráðherra hefur vísað til, mun strangari, og þurfa aðstæður að vera enn alvarlegri, en þegar fallist er á að sérstakar ástæður séu fyrir hendi. Þetta þýðir að sú vernd sem 42. gr. veitir er **minni** en sú sem umsækjendur hafa nú í 2. mgr. 36. gr. útl. Niðurstaðan verður sú að mun færri, ef einhverjir, munu fá efnislega meðferð en nú er ef umsækjendum með vernd í öðru ríki verður gert að reiða sig eingöngu á ákvæði 42. gr. útl.

## 2.5 Breyting frá fyrra frumvarpi

Rauði krossinn telur að lokum ástæðu til að vekja athygli á því að í fyrra frumvarpi sem lagt var fram á vorþingi 2019<sup>15</sup> var að finna ákvæði sem nú hefur verið felld brott (g-liður 10. gr.) og fól í sér einhvers konar varnagla við sjálfkrafa endursendingum einstaklinga með hlotið hafa vernd í öðrum ríkjum. Umrætt ákvæði hljóðaði svo: *Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Ef svo stendur á sem greinir í a-lið 1. mgr. skal þó taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar ef brýnar einstaklingsbundnar aðstæður umsækjanda krefjast þess.*

Í greinargerð (undir kaflanum 5. Samráð) með frumvarpi því sem hér er til skoðunar segir að fallið hafi verið frá g-lið 10. gr. frumvarpsins eins og það var lagt fram á vorþingi 2019. Hafi það verið gert með hliðsjón af markmiðum og tilgangi frumvarpsins að auka skilvirkni og hraða meðferð mála sem almennt leiða ekki til veitingar alþjóðlegrar verndar. Er því m.a. náð með því að réttarstaða einstaklinga liggja fyrir með skýrum hætti í lögum en ekki í matskenndum undantekningum frá þeim reglum.

Rauði krossinn mælir ekki með því að umræddur liður verði færður aftur inn á ný heldur einfaldlega að fallið verði alfarið frá breytingum á 36. gr. núgildandi laga. Verði farin sú leið að færa g-lið eldra frumvarps inn í lögin verður til nýtt hugtak „*brýnar einstaklingsbundnar aðstæður*“ sem að mati Rauða krossins felur í sér nákvæmlega sömu aðstæður og sérstakar ástæður taka til í núgildandi löggjöf. Að mati Rauða krossins er engin ástæða til að fjalla um sérstakar ástæður varðandi verndarmál undir öðru ákvæði en Dyflinnarmál. Taka skal mið af einstaklingsbundnum aðstæðum í hverju máli fyrir sig og meta hvort forsvaranlegt sé að senda einstaklinga til viðtökuríkis að teknu tilliti til einstaklingsbundinna aðstæðna viðkomandi.

**Leggst Rauði krossinn því alfarið gegn 11. gr. frumvarps þessa er varðar 1. málslíð 2. mgr. 36. gr. útl. og mælist eindregið til þess að orðalag 36. gr. útl. standi óbreytt.**

### 3. *F-liður: Breyting á afmörkun 12 mánaða frests, umsækjendum til tjóns*

F-liður 11. gr. frumvarpsins kveður á um breytingar á síðari málsl. 2. mgr. 36. gr. sem fjallar um það hvenær umsækjendur öðlast rétt til efnismeðferðar vegna þess að afgreiðsla umsóknar þeirra hefur dregist. Leggst Rauði krossinn alfarið gegn umræddri breytingu enda mun hún leiða til verulegrar réttarskerðingar fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og leiða til þess að börn öðlast engan rétt til dvalar eftir birtingu lokaúrskurðar í máli þess, þrátt fyrir að barnið dvelji hér á landi lengur en 12 mánuði.

<sup>14</sup> Er hér vísað til reglugerðar nr. 276/2018 um breytingu á reglugerð um útlendinga nr. 540/2017 en reglugerðin fjallar um sérstakar ástæður og sérstök tengsl, sbr. 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga.

<sup>15</sup> 149. Löggjafarþing 2018-2019. Þingskjal 1334 – 838. Mál. Stjórnarfrumvarp. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd og brottvísunartilskipunin), <https://www.althingi.is/altext/149/s/1334.html>.

Í nágildandi lögum geta umsækjendur fengið efnismeðferð vegna tafa á afgreiðslu umsókna allt þar til þeir yfirgefa landið. Þannig er nú miðað við **heildardvalartíma** umsækjanda á landinu, þ.e.a.s þann tíma frá því að umsókn er lögð fram og þar til flutningur úr landi fer fram.

Í athugasemdum með greininni segir að óljóst orðalag nágildandi ákvæði um lokafrest hafi í framkvæmd leitt til þess að ákvæðið sé túlkað á annan veg en sambærilegt ákvæði 2. mgr. 74. gr. laganna. Lagt er til að orðalag þessara tveggja ákvæða verði samræmt og taki mið af orðalagi 2. mgr. 74. gr. laganna þannig að lokafrestur sé skýr og miði við þann tíma þegar máli er lokið á stjórnarsýslustigi. Er hér um að ræða endanlega niðurstöðu hjá kærunefnd útlendingamála. Rauði krossinn telur eðlilegra að samræma ákvæði laganna á þann hátt að 2. mgr. 74. gr. taki mið af nágildandi ákvæði 2. másl. 2. mgr. 36. gr. en brýnt tilefni er, að mati Rauða krossins, til að skilgreina málsmeðferðartíma á heildstæðan hátt, allt frá því að fólk leggur fram umsókn og þangað til það yfirgefur landið, en ekki aðeins þann tíma sem mál er til meðferðar hjá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála líkt og nú er gert. Er þetta sérstaklega mikilvægt þegar um börn er að ræða en almennt er samstaða um að hagsmunir barna hnígi til þess að löng dvöl barns hér á landi skapi rétt til áframhaldandi dvalar og búsetu, í raun óháð því hvenær stjórnvöld komust að niðurstöðu um að foreldrar barnsins ættu ekki rétt á efnismeðferð/vernd hér á landi. Sendi Rauði krossinn raunar frá sér fréttatilkynningu<sup>16</sup> fyrir í vetur þar sem stjórnvöld voru hvött til þess að breyta tímafrestum 2. mgr. 74. gr. til samræmis við 2. mgr. 36. gr. útl. en tillagan sem hér er til umfjöllunar miðar að hinu gagnstæða.

Umboðsmaður Alþingis fjallaði um tímafresti í 2. mgr. 36. gr. útl. í álitinu sínu nr. 9722/2019 sem lokið var þann 9. desember 2019. Í álitinu kemur fram sá skilningur að **12 mánaða fresturinn byrji að líða þegar útlendingur sækir um vernd og ljúki þegar flutningur hefur farið fram**. Segir jafnframt að túlka beri ákvæðið í ljósi þess að skipt getur máli að **mörg** stjórnvöld, sem mynda **heildstætt kerfi** og annast **saman um framkvæmd laganna**, hafi aðkomu að meðferð mála samkvæmt útlendingalögum. Nefnir umboðsmaður í því samhengi að kveðið sé á um það í lögum að Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, lögregla, sýslumenn, Þjóðskrár Íslands og önnur stjórnvöld annist um framkvæmd þeirra. Rauði krossinn tekur undir þennan skilning umboðsmanns Alþingis og telur mikilvægt að litið verði til heildarmálsmeðferðartíma við afmörkun tímafresta.

Hér á landi eru einstaklingar og fjölskyldur sem fengið hafa niðurstöðu í máli sínu um alþjóðlega vernd hjá stjórnvöldum innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 2. mgr. 74. gr. útl. en lenda svo í þeirri stöðu að bíða brottflutnings í marga mánuði eða jafnvel ár. Undirbúningur og framkvæmd brottflutnings getur tekið langan tíma og eru dæmi um einstaklinga hér á landi sem hafa beðið á annað ár. Einstaklingar í þessari stöðu hafa mjög takmörkuð réttindi. Þeir hafa t.a.m. ekki kennitölu, almennt ekki leyfi til að vinna og takmarkað aðgengi að heilbrigðiskerfinu. Í vetur komst mál pakistanskrar fjölskyldu í hámæli en til stóð að vísa fjölskyldunni úr landi eftir að hún hafði dvalið hér á landi í 26 mánuði. Í málinu hafði kærunefnd útlendingamála komist að niðurstöðu 17,5 mánuðum eftir að umsækjendur lögðu fram umsókn um alþjóðlega vernd og slitnuðu þar með tímafrestir skv. 2. mgr. 74. gr. og átti fjölskyldan þar með ekki lengur möguleika á dvalarleyfi af mannúðarástæðum vegna tafa sem urðu á flutningi þeirra úr landi. Taki sú breyting gildi sem lögð er til í f-lið greinarinnar munu enn fleiri lenda í þeirri stöðu sem lýst er hér að ofan.

---

<sup>16</sup> Rauði krossinn, *Málsmeðferð barna á flóttu*, 3. febrúar 2020: <https://www.raudikrossinn.is/um-okkur/frettir/malsmedferd-barna-a-flotta>

Síðastliðið sumar mótmæltu nemendur í Hagaskóla endursendingu 15 ára skólasystur sinnar, Zainab Zafari til Grikklands. Til stóð að vísa Zainab og bróður hennar Amir til Grikklands ásamt einstæðri móður. Á sama tíma stóð til að vísa einstæðum föður og tveimur sonum hans til Grikklands. Eftir mikla fjölmiðlaumfjöllun, mótmæli og undirskriftasafnanir gerði dómsmálaráðherra breytingu á reglugerð um útlendinga þar sem Útlendingastofnun var gert heimilt að taka til efnismeðferðar umsókn barns sem fengið hefur vernd í öðru ríki séu meira en 10 mánuðir liðnir frá því að umsókn barst íslenskum stjórnvöldum. Miðar reglugerðin ekki við þann tíma sem það tekur Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála að ljúka við að birta úrskurði sína heldur við heildardvalartíma hér á landi. Er sú breyting sem hér er lögð til í andstöðu við nýlega reglugerðarbreytingu sem miðar við flutning úr landi og var gerð til að koma í veg fyrir flutning á börnum og foreldrum þeirra til Grikklands þar sem þau höfðu hlotið alþjóðlega vernd. Óljóst er hvað verður um ákvæði reglugerðarinnar verði ákvæðið samþykkt óbreytt.

Einn megingilgangurinn með setningu ákvæða um tímafresti er að tryggja umsækjendum ákveðna vernd þegar afgreiðsla umsókna þeirra dregst úr hófi fram. Almennt er fólk sammála um að óhóflegur dráttur á afgreiðslu umsókna sé til þess fallinn að skaða hagsmuni umsækjenda enda augljóst að langvarandi óvissa um framtíðaráform, dvalarstað og öryggi getur haft verulega neikvæð áhrif á heilsu og velferð einstaklinga. Þá er það almennt viðurkennt að þessum sjónarmiðum sé gefið ríkara vægi við ákvarðanatöku er varða börn.

Rauði krossinn leggur til að ákvæði síðari málsl. 2. mgr. 36. gr. standi óbreytt en að ákvæði 2. mgr. 74. gr. laganna verði breytt til samræmis við síðari málsl. 2. mgr. 36. gr. þannig að ætíð verði miðað við heildardvalartíma hér á landi en ekki ákvarðanir Útlendingastofnunar og/eða úrskurði kærunefndar útlendingamála.

### 13. gr.

Með 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar sem fela í sér nánari útfærslu á útilokunarástæðu frá réttarstöðu ríkisfangslausra samkvæmt b-lið 1. mgr. 41. gr. útl. Í athugasemdum við 13. gr. segir í frumvarpinu að breytingin sé lögð til í því skyni að breyta framkvæmd til samræmis við leiðbeiningar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og er vísað til athugasemda stofnunarinnar um túlkun útilokunarástæðu í 1. gr. E alþjóðasamnings um réttarstöðu flóttamanna. Tilvísaðar athugasemdir voru gefnar út í mars árið 2009. Fram kemur í frumvarpinu að ákvæðið sé samhljóða ákvæði 2. tl. 2. mgr. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga.

Rauði krossinn vekur athygli á því að 1. gr. E alþjóðasamnings um réttarstöðu flóttamanna á ekki við um ríkisfangslausa einstaklinga. Ákvæðið felur í sér útilokunarástæðu frá viðurkenningu á stöðu flóttamanns og birtist sú útilokunarástæða í a-lið 2. mgr. 40. gr. útl. Framangreindar athugasemdir Flóttamannastofnunar um 1. gr. E alþjóðasamnings um réttarstöðu flóttamanna eru því ekki skrifaðar með ríkisfangslausa einstaklinga í huga.

Í athugasemd við 41. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um útlendinga nr. 80/2016 er að finna umfjöllun um grundvöll að b-lið 1. mgr. 41. gr. útl. og er ljóst er að ákvæðið eigi við um þá einstaklinga sem þegar hafa örugga búsetu í einhverju ríki og hafa ríkari rétt á þeim grundvelli en þeir mundu hafa samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga. Í athugasemdunum segir n.t.t.:

B-liður á við um þá einstaklinga sem þegar hafa örugga búsetu í einhverju ríki og hafa ríkari rétt á þeim grundvelli en þeir mundu hafa samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga. Hvert tilfelli þarf að meta fyrir sig. Þau réttindi sem hér er átt við eru efnahagsleg og félagsleg réttindi sem eru

sambærileg þeim sem ríkisborgarar þess ríkis hafa sem og bann við brottvísun. Einstaklingur sem hefur þessi réttindi hefur ekki þörf á vernd samkvæmt samningnum. Þessi regla gildir einungis ef einstaklingurinn hefur rétt til að snúa til baka til þess ríkis og búa þar. Ef svo er ekki eiga ákvæði samningsins og laganna við. Það athugist að í ákveðnum tilvikum getur verið eðlilegt að beita ekki þessu ákvæði. T.d. ef einstaklingur sem á rétt til búsetu í ákveðnu ríki hefur aldrei búið þar og hefur engin tengsl við ríkið.

Rauði krossinn telur að hafa megi hliðsjón af framangreindum athugasemdum Sameinuðu þjóðanna sé þess gætt að ákvæðið færi umsækjendum ekki lakari rétt en ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga eða samkvæmt þeim sjónarmiðum sem lágu til grundvallar 39. gr. og b-lið 1. mgr. 41. gr. útl.

Verði frumvarpið að lögum leggur Rauði krossinn til að umsækjendum til hagsbóta verði ákvæðið látið endurspeгла frekar athugasemdir Flóttamannastofnunar og vilja löggjafans hvað varðar ákvæði 39. gr. og b-liðar 1. mgr. 41. gr. útl. Í fyrsta lagi þarf að ganga úr skugga um að umsækjandi hafi ríkari rétt á grundvelli öruggrar búsetu en hann myndi hafa samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga. Í samræmi við athugasemdir Flóttamannastofnunar skyldi ákvæðið kveða á um að litið sé til þess hvort viðkomandi njóti í grundvallaratriðum sömu borgaralegra-, stjórn mála legra-, efnahagslegra-, félagslegra- og menningarlegra réttinda og ríkisborgarar viðkomandi ríkis. Þá kemur fram í athugasemdunum að í þessu sambandi sé það að hafa ekki kosningarétt eða rétt til kjörgengis aðeins ásættanlegt til skamms tíma og er því rétt að ákvæðið endurspegli það með sama hætti. Einnig er rétt að líkt og í athugasemdum við b-lið 1. mgr. 41. gr. útl. komi fram að í ákveðnum tilvikum geti verið eðlilegt að beita ákvæðinu ekki, t.d. ef einstaklingur sem á rétt til búsetu í ákveðnu ríki hefur aldrei búið þar og hefur engin tengsl við ríkið.

15. gr.

Með frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar á 2. mgr. 45. gr. útl. að þeir einir geti verið grundvöllur fjölskyldusameiningar sem uppfylli skilyrði 37. og 39. gr. laganna. Þannig geti einstaklingar sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna ekki verið grundvöllur frekari fjölskyldusameininga.

Rauði krossinn gerir athugasemdir við að þeir einir geti verið grundvöllur fjölskyldusameiningar sem uppfylli skilyrði 37. og 39. gr. útl. Nánar tiltekið verði ekki séð hvaða ástæður eða brýna nauðsyn liggur að baki framangreindri tillögu, auk þess sem rík mannúðarsjónarmið liggja að baki því að leyfa sameiningu fjölskyldna í tilviki þeirra sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 2. mgr. 45. gr. laganna. Í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna er fjallað um meginregluna um einingu fjölskyldunnar, en þar segir m.a. að fjölskyldan sé í eðli sínu frumeining þjóðfélagsins og ber þjóðfélagi og ríki að vernda hana. Fær Rauði krossinn ekki séð annað en að sú meginregla gildi með sama hætti um þá sem tillögunni er ætlað að undanskilja. Að mati Rauða krossins getur það haft veruleg áhrif á velferð þess sem fær leyfi á slíkum grundvelli að geta ekki óskað eftir og fengið sameiningu við náinn fjölskyldumeðlim. Hér má nefna dæmi um hjón þar sem eiginmaður fær stöðu flóttamanns en eiginkona hans vernd með vísan til 2. mgr. 45. gr. útl. Verði frumvarpið að lögum verður ekki séð að eiginkonan gæti sem dæmi óskað eftir fjölskyldusameiningu við barn sitt úr fyrra sambandi eða aldraða foreldra sína. Er fyrirséð að slík takmörkun á rétti til sameiningar gæti hindrað og jafnvel komið í veg fyrir að viðkomandi geti aðlagast samfélaginu með farsælum hætti, orðið góður og gildur þjóðfélagsþegn og notið tækifæra til betra lífs hér á landi.

Í framhaldi af þessu vill Rauði krossinn nota tækifærið og vísa til umsagnar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna dags. 16. ágúst 2019 en þar segir eftirfarandi um ákvæði frumvarps

dómsmálaráðherra sem var lagt fram á 149. löggjafarþingi, þar sem fjallað var um rétt til fjölskyldusameiningar, bæði í tilfalli svokallaðra kvótaflóttamanna og þeirra sem leiða rétt sinn til alþjóðlegrar verndar frá öðrum, sbr. 2. mgr. 45. gr. útl.:

UNHCR strongly believes that a supported and well-managed access to family reunion enables many women and children to safely access protection. Family reunion is also a strong element in support of successful integration strategies and programs as well as an important factor in reducing mental health issues among refugees. UNHCR is concerned that the proposed restrictions on access to family reunion for resettled refugees and persons granted derivative status leads to situations where especially women and children risk their lives and exposure to serious harm and risks by embarking on dangerous irregular travel routes. It is well known that the urge to reunite with family members is a key driver of irregular onward movements. This speaks to the need for effective family reunification arrangements, noting that constant worry about one's family who stayed behind has significant impact on the mental health of refugees in their everyday life. [...] Furthermore, family unity is a fundamental and important human right contained in a number of international and regional instruments. [...] The case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) has also affirmed that family unity is an essential right and a fundamental element in allowing persons who have fled persecution to resume a normal life, and that refugees should benefit from a family reunification procedure which is more favourable than other foreigners, due to their vulnerabilities.

Þá er með nýrri 4. mgr. 45. gr. útl. lagt til að alþjóðleg vernd samkvæmt greininni skuli almennt ekki veitt hafi umsækjandi áður fengið alþjóðlega vernd á grundvelli greinarinnar og sú vernd afturkölluð skv. 48. gr. Í skýringum við breytingartillöguna kemur fram að ekki sé um fortakslausa reglu og verði því að meta hvert mál fyrir sig. Stjórnvöldum sé því gert að kanna hvort að baki nýrri umsókn liggja málefnalegar ástæður, svo sem að einstaklingur hafi snúið aftur til heimaríkis í kjölfar þess að friður hafi komist á en átök svo brotist út að nýju.

Í ljósi þess að hér er ekki um fortakslausa reglu að ræða og að hvert mál verði að meta fyrir sig, brýnir Rauði krossinn fyrir stjórnvöldum að þessu ákvæði verði beitt afar varfærnislega í framkvæmd enda geta ýmsar aðrar málefnalegar ástæður, en þær sem taldar eru upp hér að framan, legið því að baki að umsækjandi sér sig knúinn til þess að snúa aftur um skamma hríð til heimaríkis í kjölfar verndarveitingar. Má hér sem dæmi nefna þær aðstæður þegar umsækjandi fer til heimaríkis til þess að vera við dánarbeð eða vera viðstaddur jarðaför mjög náins fjölskyldumeðlims. Í þessu sambandi telur Rauði krossinn auk þess ástæðu til þess að undirstrika mikilvægi leiðbeiningaskyldu stjórnvalda við birtingu ákvörðunar þar sem alþjóðleg vernd er veitt, sbr. 2. og 3. mgr. 11. gr. útl. og 7. gr. ssl. Má hér til að mynda nefna að þegar Útlendingastofnun veitir umsækjanda alþjóðlega vernd fer birting ákvörðunar fram með þeim hætti að lögfræðingur eða starfsmaður stofnunarinnar les ákvörðunarorðið og vísar meðal annars til þess að samkvæmt 1. mgr. 48. gr. útl. megi afturkalla veitingu alþjóðlegrar verndar ef viðkomandi einstaklingur fellur ekki lengur undir skilyrði m.a. 37. gr. laganna. Rauði krossinn telur hins vegar fulla ástæðu til, í ljósi þeirra hagsmuna sem eru í húfi fyrir umsækjanda, að í leiðbeiningaskyldu stjórnvalda felist að sá fulltrúi stjórnvalda sem birtir ákvörðun brýni skýrt fyrir umsækjanda hvað felist í 1. mgr. 48. gr. útl. og hvaða afleiðingar það geti haft í för með sér að brotið sé gegn ákvæðinu.

22. gr.

Í greinargerð frumvarpsins, 5. kafla, segir „Loks var fallist á með Flóttamannastofnun að 17. gr. frumvarpsins, eins og það var lagt fram á vorþingi 2019, hafi takmarkað of mikið réttindi flóttafólks sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda til fjölskyldusameiningar. Frumvarpinu hefur því verið breytt á þá leið að þessi hópur njóti sömu réttinda til fjölskyldusameiningar og aðrir flóttamenn. Er þessi breyting jafnframt í samræmi við umsögn félagsmálaráðuneytisins sem taldi 17. gr. frumvarpsins of afdráttarlausa.“

Rauði krossinn fagnar þessari stefnubreytingu en vildi sjá hana mun afdráttarlausari inni í lagatextanum sjálfum þannig að skýrt sé að allt flóttafólk sem hingað er komið og hefur fengið sömu alþjóðlegu verndina njóti sömu réttinda til fjölskyldusameininga en ekki þannig að „[r]áðherra sé *heimilt* að setja í reglugerð heimild til útgáfu dvalarleyfis í sérstökum tilvikum fyrir nánustu aðstandendur flóttafólks sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda skv. 43. gr.“ Eins og tekið var fram í fyrri umsögn félagsins eru stjórnvöld m.a. að bjóða til landsins fólki sem er á flótta vegna kynhneigðar sinnar og þeim hefur oft á tíðum verið stíað frá börnum sínum. Reynslan sýnir að börn hafa endað í vist hjá vandalausum, búið við óöryggi og slæmt atlati. Foreldri sem hingað er komið í öruggt skjól getur að öllum líkindum búið þeim betra líf hér á landi, auk þess sem börn eiga rétt á að vera ekki skilin frá foreldrum sínum, sbr. 9. og 10. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem íslensk stjórnvöld hafa fullgilt. Það verður einnig seint nógu vel ítrekað hversu mikilvægar fjölskyldusameiningar eru í því viðkvæma ferli sem vel heppnuð aðlögun er og er vísað til fyrri umsagnar félagsins þar um. Á tímum þar sem fordómar eru vaxandi og bakslag í réttindabaráttu ýmiss konar er daglegt brauð þarf að tryggja að réttindin endurspeglit í lögnum sjálfum.

#### 23. gr.

Rauði krossinn bendir á að þó svo að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna leggi sig fram um að halda einingu fjölskyldunnar þá geta komið upp þær aðstæður að það sé ekki mögulegt. Því er ekki útilokað, eins og dæmin hafa sannað, að flóttamaður sem hingað kemur í boði stjórnvalda hafi orðið viðskila við maka sinn á flóttaleið og því geti Flóttamannastofnun ekki tryggt einingu fjölskyldunnar. Leitarþjónusta Rauða krossins og Rauða hálfmánans vinnur að því um allan heim að sameina fjölskyldur. Er það reynsla okkar að aðskilnaður getur oft varað árum saman, allt eftir aðstæðum á hverjum stað og möguleikum til leitar. Tryggja þarf að fjölskyldum sem búa við slíkar aðstæður sé ekki meinað að sameinast byggt á því að annað hjóna hafi þegið boð um komu hingað til lands.

#### 28. gr.

Rauði krossinn leggst gegn e-lið 28. gr. frumvarpsins þar sem ekki verður séð nauðsyn þess að útiloka niðurfellingu endurkomubanns fyrr en að tveimur árum liðnum. Telur Rauði krossinn að mikilvægt sé að stjórnvald hafi heimild til þess að endurskoða ákvörðun um endurkomubann og eftir atvikum fella hana úr gildi, þar sem um afar íþyngjandi ákvörðun er að ræða, m.t.t. meðalhófs. Væri hér um að ræða undantekningartilvik, t.a.m. þegar um alvarleg veikindi er að ræða, þar sem lækni meðferð er aðeins aðgengileg í ríkjum á Schengen-svæðinu eða vegna sérstakra fjölskylduaðstæðna. Telur Rauði krossinn óvarlegt að taka fyrir þessa heimild með öllu.

### III. Viðbótarathugasemdir

Að mati Rauða krossins virðist sem mistök hafi átt sér stað við gerð undanþáguákvæðis í 4. mgr. 74. gr. útl., sbr. lög nr. 80/2016. Vísast í þessu sambandi til umsagnar kærunefndar útlendingamála dags. 8. nóvember 2018 við frumvarp dómsmálaráðherra við breytingar á lögum um útlendinga sem var lagt fram á 149. löggjafarþingi, sbr. lög nr. 149/2018. Segir nánar tiltekið í umsögn kærunefndar: „Í þriðja lagi má vekja athygli á því að mistök kunna að hafa verið gerð í undanþáguákvæði 4. mgr. 74. gr. Ákvæðið á við þegar verið er að meta hvort umsækjandi um alþjóðlega vernd sem ekki hefur fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu innan 18 mánaða eigi rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 2. mgr. 74. gr. Skilyrði dvalarleyfisins eru rakin í 2. mgr. 74. gr. en í 3. mgr. greinarinnar eru rakin tilvik þar sem ekki er heimilt að veita slíkt leyfi. Undanþáguákvæðið í 4. mgr. vísar eingöngu til 3. mgr. en engin heimild er til að veita undanþágu frá skilyrðum 2. mgr. 74. gr. Þetta er í ósamræmi við eldra ákvæði sama



efnis (4. mgr. 12. gr. f laga um útlendinga nr. 96/2002, sbr. 1. og 2. mgr. 12. gr. g sömu laga) og ákvæði 77. gr. laganna sem inniheldur heimild til sambærilegra undanþága í tengslum við bráðabirgðadvalarleyfi. Kærunefndin hefur fjallað um þessa undanþáguheimild 4. mgr. 74. gr. í úrskurði. Þar kom fram að færa mætti fyrir því rök að um mistök hefði verið að ræða við lagasetningu en í ljósi skýrra ákvæða greinarinnar væri ekki heimild til að veita undanþágu frá skilyrðum 2. mgr. 74. gr. laga um útlendinga. Ekki var því unnt að beita undanþágunni. Rétt kann að vera að skoða hvort að hér hafi í raun orðið mistök við lagasetningu og, ef svo hafi verið, hvort rétt sé að lagfæra ákvæðið.“

Í þessu sambandi vísast einnig til orðalags í athugasemdum frumvarps við 4. mgr. 74. gr. í lögum um útlendinga: „Í 4. mgr. er mælt fyrir um að heimilt sé að víkja frá skilyrðum 3. mgr. og getur það t.d. átt við ef ekki er mögulegt fyrir útlending, sem að öðru leyti er samvinnuþýður, að afla gagna frá heimalandi sínu, t.d. um það hver hann er. Málgreinin veitir einnig heimild til að víkja frá grunnskilyrðum 55. gr.“

Ljóst er að ekki er fjallað um framangreint atriði í 3. mgr. og var ætlunin væntanlega sú að vísa hér til 2. mgr. Er þess farið á leit við allsherjar- og menntamálanefnd að kannað verði hvort hér hafi mistök orðið við lagasetningu, og að ákvæði 4. mgr. 74. gr. verði lagfært ef sú er raunin.