

Forsætisráðuneyti
b.t. Skrifstofu jafnréttis- og mannréttindamála
Lækjargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 19. október 2022

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um drög íslenskra stjórnvalda að sjöttu skýrslu Íslands um framkvæmd alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórn málaleg réttindi.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

drög íslenskra stjórnvalda að sjöttu skýrslu Íslands um framkvæmd alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi

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.

I. Athugasemdir við einstaka málsgreinar skýrslunnar

9. málsgrein

Í 9. málsgrein skýrslunnar segir að breytingar hafi verið gerðar á ákvæði um bann við endursendingum með lögum nr. 80/2016 um útlendinga til samræmis við gagnrýni mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna. Gerði mannréttindanefndin athugasemdir við það að í 45. gr. eldri laga um útlendinga nr. 96/2002 væri að finna undantekningar á banninu þrátt fyrir að slíkt myndi leiða til brots á 6. og 7. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi. Í ákvæði 42. gr. gildandi laga um útlendinga nr. 80/2016 er framangreind grundvallarregla lögfest án undantekninga til samræmis við gagnrýni mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna.

Þó löggjafinn hafi farið að gagnrýni mannréttindanefndarinnar telur Rauði krossinn rétt að benda að íslensk stjórnvöld hafi ítrekað brotið á framangreindri grundvallarreglu. Frá gildistöku gildandi 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.

Hvetur Rauði krossinn íslensk stjórnvöld því til að virða grundvallarregluna um bannið við því að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*).

78. málsgrein

Í 78. málsgrein skýrslunnar segir að lög um útlendinga geri ráð fyrir því að útlendingur, sem hlotið hefur synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd geti höfðað mál fyrir dómstólum til ógildingar á endanlegri ákvörðun á stjórnslustigi.

Rauði krossinn mótmælir ekki framangreindri staðhæfingu en bendir þó á að aðgengi umsækjenda um alþjóðlega vernd að dómstólum hér á landi er verulega takmarkað. Gjaldfrjáls þjónusta löglærðs talsmanns er einungis veitt umsækjendum á stjórnarsýslustigi en vilji þeir skjóta máli sínu til dómstóla þurfa þeir að bera kostnað af því sjálfir. Kostnaður við slíkt er verulega hár en umsækjendur sem flúið hafa heimkynni sín allslausir og í leit að alþjóðlegri vernd hafa í flestum tilfellum ekki efni á að fara með mál sín fyrir dómstóla.

Í 78. málsgrein segir einnig að útlendingur sem hlotið hefur synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd og bíður flutnings úr landi geti hvenær sem er lagt fram beiðni um endurupptöku til kærunefndar útlendingamála. Gerir Rauði krossinn athugasemdir við framangreinda staðhæfingu, enda eru verulega ströng skilyrði sett fyrir því í stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 hvenær aðili máls á rétt á því að mál hans sé tekið til meðferðar á ný. Samkvæmt 24. gr. stjórnarsýslulaga á aðili máls rétt á því að mál hans sé tekið upp að nýju ef ákvörðun hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik eða íþyngjandi ákvörðun um boð eða bann hefur byggst á atvikum sem breyst hafa verulega frá því að ákvörðun var tekin. Telur Rauði krossinn þá staðhæfingu að umsækjandi um alþjóðlega vernd geti hvenær sem er lagt fram beiðni um endurupptöku til kærunefndar útlendingamála því ekki rétta.

79. málsgrein

Í 79. málsgrein segir að stjórnvöld árétti að skilvirkni afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd megi ekki vera á kostnað rannsóknarskyldu eða gæða úrlausna. Að því sögðu séu íslensk stjórnvöld þó ávallt að rýna í þróun mála innan verndarkerfisins til að tryggja að það ráði við að afgreiða á mannúðlegan og skilvirkan hátt þann mikla og fjölbreytilega fjölda umsókna um alþjóðlega vernd sem hingað berist. Lúti það m.a. að málsmeðferðartíma umsókna en einnig að því að úrlausnir stjórnvalda séu vandaðar, að fullnægjandi þjónusta sé veitt og að þeir fjármunir sem til ráðstöfunar eru séu nýttir sem best.

Rauði krossinn gerir athugasemdir við framangreinda staðhæfingu íslenskra stjórnvalda en talsmenn félagsins bentu í greinargerðum sínum til kærunefndar útlendingamála ítrekað á vanrækslu Útlendingastofnunar á rannsóknarskyldu sinni skv. 1. mgr. 25. gr. útl. við ákvarðanatöku í málum er falla undir 36. gr. útl. Rauði krossinn hefur þá ítrekað gert athugasemdir við mat Útlendingastofnunar á stöðu umsækjenda og hugsanlegum sérþörfum líkt og kveðið er á um í áðurgreindri 1. mgr. 25. gr. útl. Að mati Rauða krossins hefur reynslan sýnt að stofnunin vanræki skyldu sína til að hafa frumkvæði að slíkri rannsókn, jafnvel þegar vísbendingar eru uppi að einstaklingar teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Reglulega hefur það komið upp 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 rannsóknar og greiningar á andlegum eða líkamlegum veikindum umsækjenda með öflun ítarlegri vottorða. Töluvert ber á því að Útlendingastofnun fellst ekki á að veita umsækjendum 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. tölul. 3. gr. útl. um einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu 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. tölul. 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. Samkvæmt 15. gr. útl. hefur umsækjandi almennan 15 daga frest að til að leggja fram kæru á ákvörðunum Útlendingastofnunar og í framkvæmd hafa umsækjendur gjarnan nýtt sér umræddan frest. Hefur þessi 15 daga kærufrestur þá oft nýst löglærðum 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 og talsmaður geti fjallað sérstaklega um í greinargerð 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.

Telur Rauði krossinn því ekki að úrlausnir íslenskra stjórnvalda í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd séu í öllum tilfellum vandaðar, enda komi skilvirkni í afgreiðslu umsókna oft verulega niður á rannsóknarskyldu og gæðum úrlausna.

Þá segir einnig í lok 79. málsgreinar að í frumvarpi til breytinga á lögum um útlendinga, sem lagt verði fyrir Alþingi haustið 2022, séu lagðar til breytingar sem eigi að auka skilvirkni og gæði innan stjórnsýslu með mannúðarsjónarmið í huga. Í þessu sambandi vekur Rauði krossinn athygli á því að þó svo að frumvarpið hafi enn ekki verið lagt fyrir Alþingi hefur dómsmálaráðherra gefið í skyn að það verði að mestu efnislega hið sama og frumvarpið sem lagt var fyrir Alþingi á vorþingi 2022. Það frumvarp var gagnrýnt af mörgum stjórarandstöðuflokkum og fjölda samtaka, þ. á. m. Rauða krossinum, sem lýstu yfir skorti á samráði við gerð frumvarpsins og verulegum vanköntum á því. Í sameiginlegu ákalli Rauða krossins og þrettán annarra stofnana og samtaka frá 6. september sl. kváðu þau áriðandi að mikilvægar lagabreytingar í málaflokknum séu unnar í samráði og samtali við aðila sem starfi við málaflokkinn og hafi til þess sérþekkingu og reynslu. Var þar einnig tekið fram að við vinnslu frumvarpsins sem lagt var fram í vor hafi lítið verið horft til þess en gildandi lög um útlendinga sem tóku gildi í upphafi árs 2017 voru unnin í þverpólitísku og þverfaglegu samráði við hagaðila í málaflokknum. Töldu framangreindir aðilar að þó mikilvægt sé að verndarkerfið sé í stakk búið til að mæta þeim aðstæðum sem uppi eru hverju sinni sé það ekki síður mikilvægt að breytingarnar séu unnar í sátt og samráði við fagaðila. Í ljósi framangreinds óskuðu ofangreindir aðilar eftir því í áðurnefndu ákalli að áður en lög sem þessi væru mótuð og skrifuð að samráð yrði haft við alla þá hagsmunaaðila sem að málaflokknum komi svo lögin geti tryggt að réttindi þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd séu vernduð og virt í hvívetna. Þá fyrst verði hægt að ná þeirri þverfaglegu sátt sem tókst við mótun gildandi laga. Skoruðu samtökin því á ríkisstjórnina að dýpka samtalið og samráðið og skipa starfshóp með fulltrúum hagsmunaaðila í málaflokknum svo hægt verði að ná þeirri sátt sem áður hafði tekist við mótun laganna.

Dómsmálaráðherra féllst ekki á framangreint ákall og hefur ítrekað gefið í skyn að frumvarpið verði aftur lagt fram og þá án alls samráðs við hagsmunaaðila í málaflokknum. Þá kvaðst dómsmálaráðherra, í svari við óundirbúinni fyrirspurn á Alþingi um húsnæðisskort og vöntun á aðstöðu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd hér á landi, nýverið ætla að gera ríkisstjórninni grein fyrir tillögum sínum um

hvernig ganga megi enn lengra í því að „sníða af vankanta á útlendingalögum“ en hann hafi einnig verulegar áhyggjur af misnotkun á flóttamannakerfinu.

Þau undanfarin tæplega átta ár sem Rauði krossinn sinnti talsmannþjónustu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd urðu talsmenn félagsins ekki þess áskynja að umsækjendur hafi misnotað kerfið eða „þvingað fram efnislega meðferð“ líkt og fram kemur í frumvarpinu frá því í vor. Erum umræddar staðhæfingar því í engu samræmi við reynslu félagsins.

83. málsgrein

Í lok 83. málsgreinar skýrslunnar segir að sérstakt teymi hafi tekið til starfa sem hafi það hlutverk að bera kennsl á þolendur mansals meðal þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi.

Í þessu sambandi vill Rauði krossinn benda á vankanta á mati Útlendingastofnunar á aðstæðum umsækjenda sem flúið hafa mansal, m.a. á Ítalíu. Í ákvörðunum Útlendingastofnunar hefur stofnunin dregið verulega úr alvarleika stöðu umsækjenda með því að tilgreina manseljendur umsækjenda sem *smyglara* í stað einstaklinga sem selt hafa þá mansali. Hefur Rauði krossinn ítrekað gert athugasemdir við þá villu sem Útlendingastofnun vaði í hvað varðar muninn á masali og smygli með rangri hugtakanotkun sinni, þó svo að umsækjandinn greini frá því að hafa orðið fyrir kynlífsprælkun. Hefur Útlendingastofnun því í verulega fáum tilvikum fallist á það að umsækjendur séu í sérstaklega viðkvæmri stöðu í skilningi 6. tölul. 3. gr. útl. þrátt fyrir að hafa greint frá því að þeir séu fórnarlömb mansals en í ákvæðinu eru fórnarlömb mansals nefnd sem dæmi um einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Hafa talsmenn Rauða krossins ítrekað gert alvarlegar athugasemdir við það mat stofnunarinnar.

Lokaorð

Fulltrúar Rauða krossins eru reiðubúnir að gera nánari grein fyrir athugasemdum félagsins sé þess óskað.
