

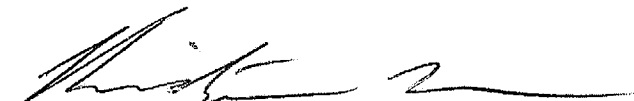
Alþingi
Erindi nr. Þ 138/1930
komudagur 5.5.2010


Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. maí 2010

Meðfylgjandi er umsögn Rauða kross Íslands um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (hælistómál). Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009-2010.) Þskj. 894 – 507. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða kross Íslands,


Kristján Sturluson,
framkvæmdastjóri.


Atli Viðar Thorstensen,
verkefnisstjóri.

UMSÖGN RAUÐA KROSS ÍSLANDS

um

frumvarp til laga

**um breyting á lögum nr. 96/2002, um útlendinga,
með síðari breytingum (hælistímál).
Þskj. 894 – 507. mál.**

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009-2010.)

I. Almennar athugasemdir

Rauði kross Íslands stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og hælisteitenda í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Rauði krossinn kemur að málefnum hælisteitenda og flóttamanna sem hlutlaus aðili sem að jafnaði ekki tekur beina afstöðu til þess hvort ósk hælisteitenda um að fá stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum sé réttmæt eða ekki. Rauði kross Íslands hefur hins vegar meðal annars það hlutverk að fylgjast með að hælisteitendur fái réttláta málsmeðferð og meðferð að öðru leyti. Þá kemur Rauði krossinn að málum sem tengjast fólksflutningum almennt og mansali sem og þeim einstaklingum sem dvelja hér á landi og eru ríkisfangslausir.

Rauði kross Íslands fagnar frumvarpinu sem skýrir og bætir að verulegu leyti réttarstöðu einstaklinga sem óska alþjóðlegrar verndar á Íslandi. Frumvarpshöfundar hafa tekið mið af tillögum nefndar um meðferð hælistumsókna, þróun Evrópulöggjafar á sviði hælistímála sem og sjónarmiðum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og norsku útlendingalögunum sem tóku gildi 1. janúar sl. Vill Rauði krossinn nota tækifærið og hrósa dóms- og mannréttindaráðherra og frumvarpshöfundum fyrir vandað og gott frumvarp sem kemur að miklu leyti til móts við fyrri tilmæli og kröfur Rauða krossins og fjölmargra annarra um vandaðri og skýrari útlendingalöggjöf hvað varðar einstaklinga sem óska alþjóðlegrar verndar.

Áður en þetta frumvarp getur orðið að lögum er þó nauðsynlegt að gerðar séu á því nokkrar breytingar og nokkur ákvæði skýrð enn frekar í samræmi við athugasemdir félagsins hér að neðan. Er umsögn Rauða krossins mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum hælisteitenda og flóttamanna.

Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarmarkmið hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, hælisteitendum og alþjóðlegum fólksflutningum. Þá hefur félagið tekið mið af þeim tilskipunum sem er ætlað að mynda sameiginlega stefnu

Evrópusambandsríkja í meðferð hælisumsókna en Rauði krossinn veur athygli á að bæði tilskipun ráðs Evrópubandalagsins nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004 og tilskipun nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005, sem mikið er vísað til í frumvarpinu, sæta endurskoðun sem stendur. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jöfnu saman.

Félagið veur ennfremur athygli Allsherjarnefndar á *Stokkhólmsáætluninni* (e. *Stockholm Programme*) sem var samþykkt þann 11. desember 2009 á vettvangi leiðtogaráðsins (e. *European Council*). Í Stokkhólmsáætluninni eru ítrekaðar skuldbindingar Evrópuráðsins að koma á „a common area of protection and solidarity based on common asylum procedure and a uniform status for those granted international protection“ með það að markmiði að tryggja að „similar cases should be treated alike and result in the same outcome“¹ en þau markmið hafa enn ekki náðst að fullu.

Áður en fjallað verður um einstakar greinar frumvarpsins vill Rauði krossinn eindregið hvetja Allsherjarnefnd Alþingis til að huga sérstaklega að eftirtöldum efnisatriðum sem enn vantar í frumvarpsdrögin.

1. Að tryggja að allir hælisleitendur fái lögmannsaðstoð við upphaf máls og þar til að máli lýkur. Rauði krossinn tekur undir sjónarmið Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna í bréfi til nefndar um meðferð hælisumsókna dags. 2. júlí 2009 að „[v]önduð lögfræðileg ráðgjöf og fyrirsvar eru einnig hagsmunamál ríkja, þar sem með því er líklegra að þörfin fyrir alþjóðlega vernd greinist fyrir.“
2. Að tryggja að komið verði á fót sjálfstæðum og óháðum úrskurðaraðila (t.d. dómstóll eða óháð stjórnarsýslunefnd) sem fjalli um kærur ákvarðana Útlendingastofnunar. Rauði krossinn styður og vísar til sjónarmiða Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sem komu fram í bréfi til nefndar um meðferð hælisumsókna, dags. 2. júlí 2009.
3. Að tryggja að þeir sem fái svokallaða viðbótarvernd skv. frumvarpinu eigi sannarlega sama rétt til fjölskyldusameiningar og þeir sem veitt er réttarstaða flóttamanns í skilningi flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951. Rauði krossinn tekur undir með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem hvetur til „verndarsjónarmiða og beita ekki ákvæðinu [um fjölskyldusameiningar] með þeim hætti að hin mikilvæga meginregla um einingu fjölskyldna eigi ekki aðeins við um þá sem njóta sjálfstæðrar tryggrar framfærslu. ... Í þessu skyni ætti að breyta eða fella niður framfærsluskilyrðið, eða í það minnsta ætti að bæta við ákvæði þar sem gert er ráð fyrir svigrúmi til mats þegar framfærsluskilyrðið er ekki uppfyllt, þ.e. að stjórnvöld geti valið að túlka skilyrðið ekki þröngt í tilvikum manna sem veitt er dvalarleyfi af mannúðarástæðum“² eða svokallaða viðbótarvernd. Sem kunnugt er hafa fjölskyldusameiningar almennt jákvæð áhrif á árangursríka aðlögun útlendinga að nýju samfélagi.

¹ Sjá *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Council of the European Union, 2009 (www.consilium.europa.eu)

² Sjá bréf Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna til nefndar um meðferð hælisumsókna, dags. 5. júní 2009.



4. Að tryggt verði að unnt sé að veita vegabréfsáritun til einstaklings með vísan til ástands og/eða ofsókna í upprunaríki eða búseturíki þannig að sá sem sé í þörf fyrir vernd geti komið til landsins á hefðbundinn hátt og óskað verndar.
5. Þá vantar að tryggja í lögum um atvinnuréttindi útlendinga að þeir sem séu skilgreindir sem flóttamenn samkvæmt lögnum fái óbundið atvinnuleyfi líkt og þeir sem hafi réttarstöðu flóttamanna. Slíkt er einnig í samræmi við *Stokkhólmsáætlunina* sem kallar eftir „uniform status for those granted international protection“.

Taka ofangreindar ábendingar ekki einungis mið af fyrri ábendingum og sjónarmiðum félagsins og Rauða kross hreyfingarinnar heldur og einnig tilmælum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og nokkurra alþjóðlegra eftirlitsstofnana og annarra aðila.

Þá vill Rauði krossinn vekja sérstaka athygli á athugasemdum sínum hér að neðan sem varða dvalarleyfi sem flóttamönnum er veitt héraðs, bæði svokölluðum kvótaflóttamönnum sem koma til landsins í boði ríkisstjórnar Íslands sem og þeim sem fá flóttamannastöðu sína viðurkennda eftir að hafa sótt um hæli. Í hvorugu tilfellingu er um varanlega lausn að ræða (e. *durable solution*) því einungis er veitt óbundið dvalarleyfi til þriggja ára með möguleika á að sækja um búsetuleyfi eftir fjögurra ára búsetu í landinu sem reynist sumum flóttamönnum ómögulegt. Ítarlega er vikið að þessu atriði í umsögn Rauða krossins um 4. gr. frumvarpsins hér að neðan en félagið leggur þunga áherslu á að þessum mikla óvissuþætti í aðlögunarferli flóttafólks að íslensku samfélagi sé eytt og flóttafólk fái búsetuleyfi við verndarveitingu sem sé hægt að líta á sem varanlega lausn en ekki áframhaldandi óvissu.

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 3. gr.

Bráðabirgðadvalarleyfi

Að mati Rauða krossins er ekki alveg skýrt hvað við er átt með breytingu sem mælt er fyrir um í a-lið greinarinnar. Þó ber að skilja af athugasemdum við frumvarpið að sé umsókn um hæli vísað frá án efnismeðferðar eigi hælisumsækjandi ekki rétt á að fá bráðabirgðadvalarleyfi.

Sé um réttan skilning að ræða vekur Rauði krossinn athygli á því að þess eru dæmi að mál hælisleitenda hafi verið tekin til flýtimeðferðar án þess að þeir hafi verið boðaðir í viðtal, umsókn þeirra synjað og ákvörðun Útlendingastofnunar staðfest á æðra stjórnarsýslustigi. Ýmsar ástæður geta svo verið fyrir því að ekki er hægt að frávísa hælisumsækjendum, t.d. vegna þess að ætlað heimaríki vilji ekki kannast við viðkomandi einstaklinga eða vilji af einhverjum ástæðum ekki veita þeim viðtöku. Því er að mati Rauða krossins mjög mikilvægt að stjórnvöld hafi áfram svigrúm til að veita einstaklingum í sambærilegri stöðu, þ.e. þeim sem ekki hafa fengið efnismeðferð, bráðabirgðadvalarleyfi.

Um 4. gr.
Dvalarleyfi sem flóttamaður

Þessu ákvæði er mjög mikilvægt að breyta. Samkvæmt greininni skal dvalarleyfi þess sem veitt er réttarstaða flóttamanns veitt til þriggja ára hið minnsta og á flóttamaður rétt á endurnýjun dvalarleyfis að þeim tíma liðnum – nema skilyrði séu til að afturkalla hæli eða synjun á endurnýjun sé nauðsynleg vegna öryggis ríkisins eða almannahagsmuna. Endurnýja má dvalarleyfi þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. útlendingalaga. Þá segir að ráðherra geti sett frekari reglur um útgáfu dvalarleyfis fyrir flóttamenn og um rétt aðstandenda til dvalar, þ.á.m. reglur sem takmarka rétt aðstandenda til dvalar skv. samningum sem Ísland á aðild að.

Í athugasemdum við frumvarpið er réttilega á það bent að réttur til búsetuleyfis kemur til eftir fjögurra ára búsetu skv. 1. mgr. 15. gr. gildandi laga. Á það er jafnframt bent að þetta getur leitt til óhagræðis við útgáfu dvalarleyfa og „síðar mögulegs búsetuleyfis“ og lagt til að ráðherra geti í reglugerð sett frekari ákvæði um dvalarleyfi.

Rauði krossinn veit af fenginni reynslu af móttöku flóttamannahópa og vinnu með einstaklingum sem hafa fengið vernd hérlendis að nær allir flóttamenn hafa verulegar áhyggjur af framlengingu dvalarleyfis síns. Áhyggjur af mögulegri synjun um búsetuleyfi eru ekki til þess fallnar að hafa jákvæð áhrif á árangursríka aðlögun flóttafólks að íslensku samfélagi, þvert á móti. Að mati Rauða krossins er eðlilegast að þegar flóttafólki er veitt alþjóðleg vernd sé sú lausn í reynd varanleg (e. *durable solution*). Í því sambandi má benda á að íslensk stjórnvöld hafa með góðum árangri boðið hópum flóttamanna til landsins undanfarin ár og áratugi í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, sveitarfélög í landinu og Rauða krossinn. Með þeim hætti er ætlunin að veita flóttafólkinu varanlega lausn (e. *durable solution*) frá aðstæðum sínum, t.d. langri dvöl í flóttamannabúðum við óviðunandi aðstæður.

Eins og nú háttar um skilyrði fyrir veitingu búsetuleyfis er ekki um að ræða að íslensk stjórnvöld veiti flóttafólki varanlega vernd vegna þess að flóttafólki hefur verið synjað um búsetuleyfi, t.d. vegna þess að einstaklingar hafa þegið framfærslu frá sveitarfélagi til að ljúka framhaldsskólanámi. Slíkt er óviðunandi, sérstaklega í ljósi þess að flóttamannanefnd, Rauði krossinn og móttökusveitarfélög hvetja flóttafólk til að afla sér menntunar sem síðar hefur orðið til þess að umsókn um búsetuleyfi er synjað. Einnig getur verið um það að ræða að aldraðir flóttamenn og þeir sem eru óvinnufærir, t.d. vegna pyndinga og/eða áfallastreituröskunar, sé boðið til Íslands og veitt hæli eða fái viðurkenningu á flóttamannastöðu sinni eftir að hafa sótt um hæli. Sé gerð krafa um trygga framfærslu er ljóst að sumir flóttamenn munu aldrei fá búsetuleyfi.

Þegar breytingar voru gerðar á útlendingalögnum vorið 2008 vakti Rauði krossinn athygli breytingum sem gætu haft neikvæð áhrif á dvalarleyfi flóttamanna. Í umsögn félagsins um 13. gr. um breyting á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum sem lögð voru fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008 sagði meðal annars:

„Í c-lið er nýmæli sem kveður á um að „grundvallarskilyrði fyrir veitingu búsetuleyfis [sé] að útlendingur hafi getað og muni geta framfleytt sér á Íslandi með löglegum hætti.“ Að mati Rauða kross Íslands er c-liður of strangur. Hann tekur til að mynda ekki mið af aðstæðum svokallaðra „kvótaflóttamanna“ sem koma í flóttamannahópum né þeirra einstaklinga sem hafa á eigin vegum komið til landsins og fengið hæli sem flóttamenn eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

Ofangreindir einstaklingar eiga það þó sameiginlegt að hafa neyðst til að flýja heimaland sitt og leita sér skjóls í öðru landi. Líkt og „kvótaflóttamenn“ hafa þeir einstaklingar sem hafa fengið stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, eftir að hafa sjálfir sótt um hæli, oft gengið í gegnum mjög erfiða og sársaukafulla lífsreynslu og gætu af þeim sökum átt erfiðar uppdráttar heldur en aðrir útlendingar sem flytjast hingað af fúsum og frjálsum vilja.

Í þessu sambandi er vert að geta að íslensk stjórnvöld hafa undanfarin ár boðið flóttamönnum til landsins í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Rauða kross Íslands og sveitarfélög í landinu og hafa þau verkefni gengið mjög vel.³ Í vali á flóttafólki eru mannúðarsjónarmið höfð að leiðarljósi. Undanfarin ár hefur áherslan verið á að velja nauðstaddar barnafjölskyldur og nú síðast á einstæðar konur/mæður í neyð. Í hópi flóttamanna sem veljast til búsetu á Íslandi kunna að vera einstaklingar sem eru óvinnufærir til dæmis vegna aldurs, fötlunar, andlegra og líkamlegra áverka s.s. vegna stríðsátaka og pyndinga, eða vegna örorku svo nokkur dæmi séu tekin. [...]

Er hér því um að ræða einstaklinga sem hafa hrakist að heiman vegna t.d. ofsókna eða stríðsátaka og eiga ekki kost á því að hverfa aftur til heimalands síns. Hluti þessara einstaklinga kann að vera óvinnufær og þeir því nauðbeygðir til að þiggja framfærslu frá sveitarfélagi um lengri eða skemmri tíma. Er því brýnt að ef c-liður 13. gr. verður að lögum að ríkt tillit sé tekið til aðstæðna flóttafólks og þeirra sem fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Rauði kross Íslands leggur því til að aftan við c-lið bætist einn málslíður sem verði svohljóðandi:

„Heimilt er einnig að víkja frá þessu skilyrði eigi í hlut flóttamaður eða einstaklingur sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því.“

Með þessum hætti er stjórnvaldi heimilt að veita ofangreindum einstaklingum búsetuleyfi þrátt fyrir að þeir geti ekki framfleytt sjálfum sér enda séu fyrir því ríkar sanngirnisástæður. Það væri óvarlegt að meina flóttafólki sem jafnvel hefur komið hingað í boði stjórnvalda um búsetuleyfi vegna þess að þau geti ekki séð sér farborða. Slíkir einstaklingar myndu eiga erfitt uppdráttar í samfélaginu og þeim ekki finnast þeir velkomnir þrátt fyrir að hafa verið boðið hingað.“

Rauði krossinn vísar til ofangreindra athugasemda við 4. gr. frumvarpsins. Að mati Rauða krossins væri eðlilegast ef búsetuleyfi fylgdi alþjóðlegri vernd. Með þeim hætti myndu íslensk stjórnvöld stuðla að árangursríkri aðlögun að íslensku samfélagi og létta undir með einstaklingum sem hafa jafnan gengið í gegnum mjög erfiða lífsreynslu. Eins og frumvarpið bendir réttilega á er hægt að afturkalla búsetuleyfi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Að auki

³ Flóttamenn þeir sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna fer fram á að ríki veiti öruggt skjól eru ekki taldir eiga afturkvæmt til síns heimalands að mati Flóttamannastofnunar SP og þeim er heldur ekki vært í því landi sem þeir hafa leitað hælís í. Af þeim ástæðum fer Flóttamannastofnun fram á að þeim sé veitt öruggt skjól í öðru ríki.

er ekki ástæða til að ætla að búsetuleyfi sé letjandi á nokkurn hátt enda er gerð krafa um tryggja framfærslu þegar sótt er um ríkisborgararétt.

Breytingatillaga Rauða kross Íslands:

Með tilliti til ofangreinds leggur Rauði kross Íslands til að 3. mgr. 4. gr. falli út og að 2. mgr. 4. gr. verði með breytingum, svohljóðandi:

Dvalarleyfi sem flóttamaður

[...]

Dvalarleyfi samkvæmt þessari grein þýðir að flóttamanni er við hælisveitingu veitt búsetuleyfi og varanlegur búseturéttur. Unnt er að afturkalla hæli séu skilyrði til þess og það nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins eða almannahagsmuna.

[...]

Um 6. gr. Ákvæði um málshraða

Rauði krossinn fagnar því að í 6. gr. frumvarpsins skuli sérstaklega kveðið á um að ákvörðun í máli útlendinga skuli „hraðað eftir föngum“ og hann upplýstur reglulega um stöðu máls. Rauði krossinn telur þó að hér hefði átt að hafa til hliðsjónar tillögur sem félagið gerði í bréfi til nefndar um meðferð hælisumsókna í júní 2009. Rauði krossinn ítrekar sjónarmið sín sem þar komu fram og eru eftirfarandi:

Að mati Rauða krossins er ekki óeðlilegt að Útlendingastofnun ljúki hælismálum almennt innan þriggja mánaða frá því hælisbeiðni er lögð fram og ekki síðar en sex mánuðum. Sömuleiðis er ekki óeðlilegt að ætla að dómsmálaráðuneytið kveði almennt upp úrskurð í hælismálum innan þriggja mánaða frá því að kæra berst og ekki síðar en sex mánuðum frá framlagningu kæru. Rauði krossinn telur að afar æskilegt ef ekki verður kveðið á um afgreiðslufresti í lögum eða reglugerð þá setji Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytið slík viðmið í verklagsreglur sínar.

Þá er að mati Rauða krossins nauðsynlegt að í lög eða reglugerð um útlendinga verði sett ákvæði um hámarksafgreiðslutíma stjórnvalda og er eðlilegt að horft verði til 15 mánaða reglunnar sem er að finna í norsku reglugerðinni við núgildandi útlendingalög og nýrri reglugerð við nýju útlendingalögin sem mun taka gildi 1. janúar 2010. Hún kveður á um að sé afgreiðsla hælisumsóknar ekki lokið innan 15 mánaða frá því hælisbeiðni er lögð fram skuli gefið út dvalarleyfi af mannúðarástæðum fyrir viðkomandi hælisleitanda að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

M.t.t. hlutfallslega fárra hælisleitenda sem leita til Íslands eftir kæmi einnig hér til álita að mati Rauða krossins að hafa tímarammann skemmri, t.d. 12 mánuði frá því að hælisumsókn var lögð fram, nema sérstakar og málefnalegar ástæður mæli á móti því. Þetta má þó ekki koma í veg fyrir að stjórnvöld láti mál þess sem með réttu á tilkall til að fá réttarstöðu flóttamanns dragast innan stjórnsýslunnar og veita síðan hlutaðeigandi

dvalarleyfi af mannúðarástæðum sem ekki felur í sér sömu réttarstöðu og sá sem er flóttamaður í skilningi laga á rétt til að hljóta.

Málsmeðferð hælisumsókna á Íslandi er að mati Rauða krossins of löng. Sé miðað við afgreiðslutíma hælisumsókna hjá Útlendingastofnun á árinu 2009 kemur í ljós að meðalafgreiðslutími svokallaðra Dublinar endursendingarmála voru rúmir 100 dagar. Sé horft til annarra hælisumsókna tók það stofnunina að meðaltali rúmt ár að afgreiða þær. Á sama tímabili tók það dómsmálaráðuneytið að meðaltali 405 daga að afgreiða kærur á ákvörðun Útlendingastofnunar um endursendingu á grundvelli Dublinar reglugerðarinnar og 541 dag að afgreiða aðrar kærur á neikvæðri ákvörðun Útlendingastofnunar. Sé miðað við fjölda hælisleitenda á Íslandi undanfarin ár er ljóst að málsmeðferðartími er alltof langur og hann verður að stytta. Telur Rauði krossinn að það þurfi að kveða á um hámarksafgreiðslutíma stjórnvalda í lögum eða reglugerð um útlendinga en það myndi veita stjórnvöldum meira aðhald en nú er gert eða kveðið er á um í frumvarpinu.

Um 10. gr. - breytingar á 32. gr. útlendingalaga

Í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna* segir í vii-lið 192. mgr. að „[v]eita skuli umsækjanda dvalarleyfi í landinu þar til bært yfirvald [...] hefur meðhöndlað upprunalega umsókn hans og tekið ákvörðun um hana nema yfirvald þetta hafi sýnt fram á að umsóknin sé augljóst dæmi um misnotkun á samningnum. *Umsækjandi ætti einnig að fá að doeljast í landinu á meðan kæra hans til æðra stjórnvalds eða dómstóla er til meðferðar.*⁴

Rauði krossinn tekur undir með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem leggur áherslu á að virk kærumeðferð sé óaðskiljanlegur hluti réttlátrar og skilvirkrar málsmeðferðar hælisumsókna. Í þessu sambandi má benda á að töluverður fjöldi flóttamanna í Evrópu fær ekki viðurkenningu á stöðu sinni fyrir en að lokinni kærumeðferð. Í því samhengi er ljóst að kærumeðferð og frestun réttaráhrifa synjunar á fyrsta stigi getur verið mikilvæg trygging þess að þeir sem eru í þörf fyrir alþjóðlega vernd fái þá vernd sem þeir eiga rétt á því að aldrei verður útilokað, sbr. það sem að ofan segir, að rangar ákvarðanir séu teknar á fyrsta stigi málsmeðferðar.

Frestun réttaráhrifa ákvörðunar lægra setts stjórnvalds er því mjög mikilvægt úrræði til að tryggja að grundvallarreglan um bann við endursendingu (*non-refoulement*) sé ekki brotin. Ef hins vegar hælisumsækjanda er ekki gert kleift að bíða niðurstöðu kærumeðferðar í hælislandinu er

⁴ Skáletruðu setninguna vantar inn í íslensku þýðinguna á *Handbók um réttarstöðu flóttamanna*. Enski textinn er svohljóðandi: The applicant should be permitted to remain in the country pending a decision on his initial request by the competent authority referred to in paragraph (iii) above, unless it has been established by that authority that his request is clearly abusive. He should also be permitted to remain in the country while an appeal to a higher administrative authority or to the courts is pending.

sem fyrr segir mikil hætta á að úrræði hans til að fylgja eftir kæru og fá henni breytt verði lítils virði.

Rauði krossinn mælist því eindregið til þess að sé neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar kærð til æðra stjórnvalds fresti kæran sjálfkrafa framkvæmd réttaráhrifa.

Vegna tilvísunar til „reglu“ um fyrsta griðland í athugasemdum við frumvarpið vill Rauði krossinn benda að í tilskipun nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 er ekki talað um reglu heldur hugtak (e. „*the concept of first country of asylum*“), sbr. 26. gr. hennar.

Í nýlegri rannsókn Flóttamannastofnunar á beitingu tilskipunar nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 er fjallað um hugtakið „fyrsta griðland“. Þar segir að ríki geti aðeins talist fyrsta griðland fyrir tiltekinn hælisleitanda ef honum staða hans sem flóttamanns hefur þegar verið viðurkernd í því ríki og hann á enn aðgang að þeirri vernd sem ríkið hefur upp á að bjóða. Ennfremur geti ríki talist fyrsta griðland ef hælisleitandinn á annan hátt nýtur sannarlega verndar (e. *effective protection*) í því ríki. Báðar þessar forsendur eru auðvitað háðar því að það ríki sem talið er „fyrsta griðland“ heimili viðkomandi hælisleitanda endurkomu til landsins.⁵ Þá ættu stjórnvöld einnig að skoða vandlega hvort ríkið sem talið er fyrsta griðland hafi raunverulega burði til að veita þá vernd sem hælisleitandinn er í þörf fyrir, t.d. ef ríkið hýsir þegar mikinn fjölda flóttamanna.

Flóttamannastofnun SP bendir líka á að einstaka ríki kunni að beita reglunni um fyrsta griðland með það að markmiði að synja um efnismeðferð. Að mati Rauða krossins verður að vera tryggt að hælisleitandi fái tækifæri til að tjá sig um það ríki sem talið er fyrsta griðland áður en ákvörðun er tekin. Því verður að tryggja að öllum hælisleitendum sé gefinn kostur á viðtali hjá starfsmönnum Útlendingastofnunar sem taka ákvarðanir í málum þeirra og að kæra á ákvörðun Útlendingastofnunar fresti sjálfkrafa framkvæmd réttaráhrifa.

Um 11. gr. - frestun réttaráhrifa

Rauði krossinn telur að viðbót við 1. mgr. 33. gr. laga sé almennt til bóta. Hins vegar er gerð tillaga um að þriggja daga frestur til að krefjast frestunar á réttaráhrifum sé lengdur í a.m.k. fimmtán daga. Rauði krossinn leggur áherslu á mikilvægi meðalhófsreglunnar og meðalhófsþjónarmiða í allri meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Í málum sem þessum á undantekningarlítið í hlut fólk sem stendur höllum fæti og á afar mikilla hagsmuna að gæta. Þess vegna er mjög mikilvægt að stjórnvöld komi fram af tillitssemi. Það þarf að horfa til þess að hælisleitendur eru eðli máls samkvæmt almennt í viðkvæmri stöðu og getur það augljóslega dregið úr hæfni þeirra til að tjá sig um mál og ráðfæra sig við talsmann og/eða aðra sem aðstoð geta veitt. Þá geta tungumálaörðugleikar haft áhrif, og þess má geta að þegar hælismáli er lokið í

⁵ Sjá bls. 58-59 í UN High Commissioner for Refugees, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, (Mars 2010), aðgengilegt á: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>

stjórnsýslunni á hælisleitandi ekki rétt á túlkaþjónustu eða annarri þjónustu til að undirbúa kröfu um frestun réttaráhrifa eða málshöfðunar fyrir dómstólum og það getur gert þetta úrræði þýðingarlítið.

Að mati Rauða krossins er hvorki nauðsynlegt né sanngjarnt að setja svo skamman frest varðandi atriði sem geta skipt svo miklu máli. Því ber að varast ónauðsynlegar lagalegar og annars konar hindranir, s.s. stutta fresti, og því er lagt til að þriggja daga fresturinn verði lengdur í a.m.k. fimmtán daga.

Breytingatillaga Rauða krossins:

Að frestur útlendinga til að gera kröfu um frestun réttaráhrifa verði lengdur úr þremur dögum í fimmtán daga.

Um 13. gr. – nákvæmari skilgreining á því hver telst flóttamaður samkvæmt lögunum

Rauði krossinn fagnar sérstaklega ákvæði 13. gr. frumvarpsins og þeim nýmælum sem koma í 2. mgr. 44. gr. laganna þar sem fjallað er um svokallaða *viðbótarvernd*. Samkvæmt frumvarpinu verður 2. mgr. 44. gr. laganna svohljóðandi:

Flóttamaður samkvæmt lögunum telst einnig útlendingur sem telst ekki flóttamaður samkvæmt ákvæði A-liðar 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann eigi á hættu á að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu verði hann sendur aftur til heimalandsins. Sama gildir, þegar um er að ræða ríkisfangslausan einstakling, verði hann sendur aftur til þess lands þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir að orðalag ákvæðisins hafi tekið mið af tillögum nefndar um meðferð hælisumsókna og sé einnig í samræmi við b-lið 1. mgr. 28. gr. norsku útlendingalaganna. Þá segir að í „athugasemdum með norsku lögunum kemur fram að tekið hafi verið mið af skilgreiningu og afmörkun viðbótarverndar í 2. gr. e. og 15. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn og fullnægi ákvæðið lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Í samræmi við ákvæði norsku laganna og skýringar með þeim er við það miðað hér að 2. mgr. 44. gr., auk 1. mgr. 45. gr. laganna, geti tekið til þeirra aðstæðna sem greinir í c-lið 15. gr. tilskipunarinnar, eftir mati á öllum aðstæðum. Auk þess er við það miðað að ákvæðið verði túlkað með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins eins og þær eru túlkaðar hverju sinni.“

Af þessu tilefni vill Rauði kross Íslands koma því á framfæri að landsfélög hreyfingarinnar í Evrópu hafa áhyggjur af óljósu orðalagi c-liðar 15. gr. tilskipunar 2004/83/EB, m.a. með tilliti til dóms dómstóls Evrópubandalagsins frá 17. febrúar 2009 (*Mál C-465/07 Elgfaji v Staatssecretaris van Justitie*). Í dómnum komst dómstóllinn meðal annars að þeirri niðurstöðu að ekki sé hægt að gera kröfu um að hælisleitandi geti sannað að ofbeldi stríðsátaka beinist sérstaklega að honum, þrátt fyrir orðalag 15. gr. tilskipunarinnar. Til að tryggja að enginn sem þarf á vernd að halda

sem er tilkominn vegna handahófskennds ofbeldis sé útilokaður fá alþjóðlegri vernd þarf að vera ljóst að ekki er hægt að gera kröfu um að viðkomandi sýni fram á að ofbeldi sem tengist stríðsátökum beinist sérstaklega gegn honum. Sé ætlunin að skoða skilgreiningar á því hvort vopnuð átök séu til staðar í heimalandi þess sem óskar verndar þarf að tryggja að þegar reynt er að ákvarða um hvort vopnuð átök séu sannarlega til staðar verði að styðjast við viðeigandi alþjóðalög, þar á meðal dóma.⁶

Eins og dómurinn frá 17. febrúar 2009 sýnir glögglega hafa dómstólar einstakra ríkja átt erfitt með að skilgreina hvort vopnuð átök séu til staðar eða ekki og það getur haft þær afleiðingar að skarð myndast í verndarákvæði ríkja og að sá sem er í þörf fyrir alþjóðlega vernd fái hennar e.t.v. ekki notið. Á þetta er lögð áhersla, ekki síst m.t.t. þess að í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um breytingar á 12. gr. f. er sérstaklega tekið dæmi um langvarandi stríðsátök sem „íþyngjandi aðstæður“ sem kunna að réttlæta að einstaklingi verði veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Rauði krossinn styður eindregið tillögur um samræmda vernd, sbr. réttarstöðu flóttamanns og þeirra sem fá svokallaða viðbótarvernd. Það má hins vegar ekki verða til þess að einstaklingur sem er í þörf fyrir alþjóðlega vernd, t.d. vegna handahófskennds ofbeldis af völdum vopnaðra átaka, fái hennar ekki notið og sé veitt annars konar dvalarleyfi vegna íþyngjandi aðstæðna ef hann ætti í raun rétt á alþjóðlegri vernd. Í þessu samhengi er einnig vert að geta þess að það er mögulegt að annars konar ástand geti gefið tilefni til alþjóðlegrar verndar, s.s. breytingar af völdum loftlagsbreytinga, sem þarf að skoða gaumgæfilega í hverju tilviki fyrir sig.

Tillaga Rauða krossins:

Að ofangreind sjónarmið komi fram í áliti allsherjarnefndar um frumvarpið svo að það sé skýrt hvað greinin felir í sér.

Um 15. gr.

Hér er lagt til að heiti greinarinnar verði breytt í samræmi við hina ófrávíkjanlegu grundvallar- og þjóðréttarreglu um bann við brottvísun eða endursendingu útlendings til lands eða svæðis þar sem lífi hans eða frelsi kann að vera í hættu. Því er lagt til að heiti greinarinnar verði eftirfarandi:

„Bann um að brottvísa eða endursenda fólk þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu.“

⁶ Sjá nánar *How is the Term "Armed Conflict" Defined in International Humanitarian Law?*, Opinion Paper, ICRC, 2008 (www.icrc.org).

Um 17. gr. – um málsmeðferð í hælismálum.

Rauði krossinn hvetur stjórnvöld til að fara mjög varlega í að skilgreina hvað kunni að vera *fyrsta griðland flóttamanns*, sbr. umsögn um 10. gr. frumvarpsins, eða hvað sé *öruggt land fyrir flóttamann*. Bæði hugtökin eru umdeild og hvorki á þau minnst í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna né öðrum alþjóðlegum mannréttindasamningum. Hugtakið um „öruggt þriðja land“ er byggt á þeirri hugmynd að þeir hælisleitendur sem ekki koma beint frá upprunalandi sínu þaðan sem þeir flýja ofsóknir hefðu átt að sækja um hæli í þriðja landi. Hugtakið „þriðja land“ er hægt að skilgreina sem eitt af þeim löndum sem hælisleitandi ferðaðist í gegnum á leið til „áfangalands“ þar sem ætlun hælisleitandans var að óska alþjóðlegrar verndar. Hér er líka vert að hafa í huga að hælisleitendur eiga þess sjaldnast kost að komast frá upprunaríkjum til Íslands nema með viðkomu í svokölluðu þriðja landi. Þá kemur oft til þess að þeir eru endursendir á grundvelli Dublinar samstarfsins til þess lands sem þeir t.d. komu í gegnum eða áttu umsókn í áður.

Þátttökuríki Dublinar samstarfsins virðast hafa þann möguleika að skilgreina sjálf hvaða ríki teljist öruggt þriðja ríki eða hvaða land geti talist fyrsta griðland. Með því er sú forsenda Dublinar samstarfsins brostin að um eitt verndarsvæði sé að ræða. Þannig er hætta á að flóttafólk fái ekki þá vernd sem það á tilkall til samkvæmt lögnum því endursending getur falið í sér keðjuverkandi endursendingu. Að auki hafa til að mynda fræðimenn haldið því fram að ekkert ríki geti ábyrgst að annað ríki veiti þá vernd sem einstaklingur þarfnast⁷ og það að senda hælisleitendur til baka á grundvelli „reglu“ um „öruggt þriðja land“ eða „fyrsta griðland“ án þess að kæra fresti framkvæmd kunni að fara í bága við 13. Mannréttindasáttmála Evrópu.⁸

Í samræmi við ofangreint er nauðsynlegt að ávallt fari fram einstaklingsbundið mat á aðstæðum hvers einstaklings sem óskar alþjóðlegrar verndar, honum veitt viðtal hjá Útlendingastofnun og gefið færi á að útskýra hvers vegna hann eða hún óski alþjóðlegrar verndar og tjá sig um aðstæður sínar í því ríki sem talið er fyrsta griðland eða öruggt ríki sem og hugsanleg tengsl við landið eða önnur sjónarmið sem kunna að vera mikilvæg í þessu sambandi. Sé ákvörðun Útlendingastofnunar neikvæð verður kæruehimild að vera raunhæft úrræði sem felur í sér að framkvæmd frávísunar/brottvísunar skuli sjálfkrafa frestað þar til að úrskurður æðra stjórnvalds liggja fyrir. Á þann hátt er tryggt að ákvæðið fari ekki í bága við 13. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Á þetta sjónarmið við um a., b., c., og d.-lið 17. gr.

Þessu til frekari skýringar er bent á að enn virðast ríki Evrópusambandsins fjarri því markmiði sínu að koma á fót „sameiginlegu verndarsvæði“ sem tryggir einstaklingum í þörf fyrir alþjóðlega vernd aðgengi að sanngjarnri og viðeigandi meðferð hælisumsókna sem er

⁷ Sjá t.d. Jean-Francois Durieux, Opinion: „Protection Where? – or When? First asylum, deflection policies and the significance of time“ í *International Journal of Refugee Law*. <http://ijrl.oxfordjournals.org>

⁸ Sjá t.d. nýlega grein Michael John-Hopkins, „The Emperor’s New Safe Country Concepts: A UK Perspective on Sacrificing Fairness on the Altar of Efficiency“ í *International Journal of Refugee Law*. 2009 21, bls. 218-255.

samsvarandi í öllum aðildarríkjunum.⁹ Landsfélög Rauða krossins í Evrópu hafa í sameiningu bent á að núverandi beiting Dublinar reglugerðarinnar hefur haft þau áhrif að evrópska hæliskerfið sé í raun einskonar happdrætti sem hefur því miður í för með sér að margir berskjaldaðir hælisleitendur fá ekki þá vernd og aðstoð sem þeir þarfnast.¹⁰

Ef ekki gætir samræmis í aðildarríkjum Dublinar reglugerðarinnar hvað varðar málsmeðferð og aðbúnað getur Dublinar samstarfið ekki grundvallast á sanngirni eða réttlæti, hvorki hvað varðar þá einstaklinga sem óska verndar né samstarfsríkin. Vegna þess ósamræmis sem er á milli aðildarríkja Dublinar samstarfsins er ekki síst mikilvægt að einstaklingum sem kæra endursendingu á grundvelli Dublinar reglugerðarinnar sé leyft að dvelja í landinu þar til að skorið hefur verið úr um réttmæti ákvörðunar á æðra stjórnarsýslustigi.

Til enn frekari skýringar hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna nýlega bent á að með tólf nýjum aðildarríkjum Evrópusambandsins árið 2004 og þriggja annarra ríkja sem standa utan við Evrópusambandið á hugtakið um öruggt þriðja land enn síður við nú en fyrir árið 2004. Því til viðbótar virðast tiltölulega fá ríki sem bundin eru af tilskipun nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 beita hugtakinu um öruggt þriðja land sem er að finna í 27. gr. tilskipunarinnar. Að mati Flóttamannastofnunar virðist því 27. gr. tilskipunar ESB sem hugtakið um öruggt þriðja land er hér byggt á að miklu leyti óþarft.

Tillaga Rauða krossins:

M.t.t. ofangreinds leggur Rauði kross Íslands því til að b-liður 17. gr. verði felldur út.

Varatillaga Rauða krossins:

Verði b-liður 17. gr. ekki felldur út er hér lagt til að við b-lið 17. gr. bætist fjórir nýir tl. sem eru byggðir á a.-d. liðum 27. gr. ofangreindrar tilskipunar ESB sem heimila aðildarríkjum að beita hugtakinu um öruggt þriðja land aðeins í þeim tilfellum sem þau telja að:

- a. lífi og frelsi viðkomandi sé ekki ógnað í skilningi flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951.
- b. að grundvallarreglan um bann við endursendingu sé virt,
- c. að bann við brottvísun sem gangi gegn 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu sé virt,
- d. að sá möguleiki sé til staðar að óska hælis og fá viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamaður, ef það á við, í samræmi við flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna.

Flóttamannastofnun telur að einnig ætti að vera skilyrði til að hægt sé að beita hugtakinu um öruggt þriðja land að í „öruggu þriðja landi“ sé engin hætta á alvarlegum skaða sem geti gefið

⁹ Sem kunnugt er hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna beint tilmælum til þátttökuríkja Dublinar samstarfsins að senda hælisleitendur ekki að svo stöddu til Grikklands á grundvelli Dublinar samstarfsins. Rauði kross Íslands hefur lengi og ítrekað beint sömu tilmælum til dóms- og mannréttindaráðherra, síðast með bréfum dags. 25. febrúar og 26. apríl 2010.

¹⁰ Sjá Position paper *European Commission Green Paper on the future Common European Asylum System*, Red Cross/EU Office, 2007 (www.redcross-eu.net).

tilefni til viðbótarverndar og að hægt sé að óska eftir viðbótarvernd vegna hættu á alvarlegum skaða og styður Rauði kross Íslands þau sjónarmið.¹¹

Um 18. gr.

Rauði krossinn leggur áherslu á að þeir sem eru skilgreindir sem flóttamenn samkvæmt ákvæðum frumvarpsins njóti sama réttar til heilbrigðisþjónustu og annarrar þjónustu. Samkvæmt nágildandi fyrirkomulagi njóta þeir sem fá réttarstöðu flóttamanns undanþágu frá svokallaðri sex mánaða reglu sem veitir rétt til heilbrigðisþjónustu. Rauði krossinn hvetur til að tryggt verði að þeir flóttamenn sem er veitt svokölluð viðbótarvernd njóti sama réttar. Það er í samræmi við tillögur um endurbætur á tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn sem vitnað er til í greinargerð með frumvarpinu þar sem t.d. er lagt til að njótendur viðbótarverndar njóti sömu félagslegra réttinda og einstaklingar með réttarstöðu flóttamanns. Það er einnig í samræmi við *Stokkhólmsáætlunina* sem kallar eftir „uniform status for those granted international protection“, sbr. hér að ofan.

Um 21. gr.

Rauði krossinn fagnar breytingum á 50. gr. laganna sem er til þess fallin að skýra verkaskiptingu milli lögreglu og Útlendingastofnunar og verklag við meðferð hælisumsókna. Varðandi a. og c-liði 21. gr. vill Rauði krossinn áréttar að við meðferð hælisumsókna verður að vera tryggt að hælisleitendur fái fullnægjandi rannsókn á verndarþörfum sínum. Hver sá sem kemur að meðferð hælisumsóknar ætti að fá fullnægjandi fræðslu og þjálfun. Í *Stokkhólmsáætluninni* kemur til að mynda fram að það sé „crucial that individuals, regardless of the Member State in which their application for asylum is lodged, are offered [...] the same level as regards procedural arrangements and status determination“¹².

Nánar um c-lið 21. gr. (50. gr. c.) Viðtal við hælisleitanda

Rauði krossinn áréttar að það eigi að skjalfesta, rannsaka og ákvarða um allar hælisbeiðnir sem koma frá meðlimum fjölskyldu sem sækir um hæli, ekki aðeins fullorðinna einstaklinga. Börn eiga rétt á því að tjá sig og að á þau sé hlustað og ættu að hafa möguleika á að tekið sé við þau viðtal sem hæfir aldri þeirra og þroska. Slíkt viðtal tæki sérhæfður starfsmaður í barnavernd og

¹¹ Sjá bls. 60-61 í UN High Commissioner for Refugees, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, (Mars 2010), aðgengilegt á: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html> Nánar er fjallað um aðferðarfræði við beitingu á hugtakinu á öruggu þriðja landi á bls. 61-65.

¹² *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Council of the European Union, 2009 (www.consilium.europa.eu)

málefnum barna. Viðtöl við foreldra eða forráðamenn barnsins ættu einnig að fela í sér að rannsakað sé ástand barnsins og sjálfstæð hælisleiðni þess.

**Nánar um d-lið 21. gr. (50. gr. d.)
Sérstök málsmeðferð - flýtimeðferð**

Ekki eru gerðar athugasemdir við a-lið greinarinnar. Hvað varðar b-, c-, d- og e-liði 1. mgr. er því mótmælt að Útlendingastofnun geti tekið ákvörðun án þess að viðtal við hælisleitanda fari fram. Aðeins ætti Útlendingastofnun að vera heimilt að sleppa viðtali við hælisleitanda í þeim tilfellum þegar stofnunin getur á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga tekið ákvörðun um að veita hælisleitanda réttarstöðu flóttamanns skv. lögnum, eða þegar ljóst er að hælisumsækjandi er ófær um að veita viðtal vegna aðstæðna sem hann sjálfur hefur ekki stjórn á.

Það er því afar brýnt að engin neikvæð ákvörðun um synjun á hælisleiðni sé tekin án þess að hælisleitandi fái tækifæri til að tjá sig um ástæður hælisumsóknar sinnar á fullnægjandi hátt við starfsmann Útlendingastofnunar. Rauði krossinn undirstríkar mikilvægi þess að mælt skuli fyrir um persónuviðtal hælisleitanda í öllum tegundum málsmeðferða áður en ákvörðun er tekin um að synja hælisleiðni sem og að framkvæmd synjunar skuli sjálfkrafa frestað sé ákvörðun Útlendingastofnunar kærð. Að auki er hér vísað til sjónarmiða Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sem komu fram í bréfi til nefndar um meðferð hælisumsókna, dags. 2. júlí 2009 og sjónarmið er varða hugtökin um fyrsta griðland og öruggt þriðja land sem fjallað var um í tengslum við 10. gr. og 17. gr. frumvarpsins hér að ofan.

III. Lokaorð

Rauði krossinn er elsta, virtasta og útbreiddasta mannúðarhreyfing í heimi með starfsemi í 185 löndum. Grundvallarmarkmið Rauða krossins byggja meðal annars á mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi, sjálfstæði og sjálfböðinni þjónustu og eftir þeim vinna 97 milljónir félagsmanna og sjálfböðaliða og 300 þúsund starfsmenn hreyfingarinnar um allan heim. Alþjóðaráð Rauða krossins hefur verndað og aðstoðað fórnarlömb átaka og náttúruhamfara frá árinu 1863 og starfar nú á öllum átakasvæðum í heiminum.

Eins og fram kemur hér að ofan fagnar Rauði krossinn frumvarpinu en telur að það þarfnist frekari skoðunar og endurbóta og hefur í því skyni gert grein fyrir helstu athugasemdum sínum hér að ofan. Rauði krossinn vill koma því á framfæri að fulltrúar félagsins eru tilbúnir til að hitta Allsherjarnefnd til þess að reifa ofangreindar athugasemdir, ábendingar og tillögur félagsins enn frekar.