

Endursendingar hælisleitenda til Ítalíu

Greinargerð innanríkisráðuneytisins í desember 2015

Greinargerð um endursendingar hælisleitenda til Ítalíu

I. Inngangur

Greinargerð þessi er unnin í tilefni af endurskoðun á því hvort endursenda eigi hælisleitendur til Ítalíu á grundvelli svonefndrar Dyflinnarreglugerðar, þ.e. reglugerðar nr. 604/2013/EB frá 26. júní 2013, um viðmið og fyrirkomulag við ákvörðun um hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjanna.

Frá og með 1. janúar 2015 hefur úrskurðarvald í málum hælisleitenda vegna endursendinga á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar verið hjá kærunefnd útlendingamála en ekki innanríkisráðuneyti eins og áður var. Innanríkisráðherra fer hins vegar með eftirlit, stefnumótun og yfirstjórn mála skv. lögum um útlendinga nr. 96/2002 og í krafti þeirra heimilda hefur ráðuneytið talið rétt að taka endursendingar til Ítalíu til sérstakrar skoðunar. Er það gert með vísan til þeirra aðstæðna sem nú eru uppi en fordæmalaus fjöldi flóttamanna og hælisleitenda hefur leitað til Evrópu á árinu. Hefur þessi þróun leitt til neyðaraðgerða af hálfu ESB sem fela m.a. í sér flutning hælisleitenda frá þeim ríkjum sem teljast vera undir hvað mestu álagi, einkum Grikklandi og Ítalíu, og til annarra ríkja Evrópu, til þess að létta á móttökukerfum þessara ríkja. Til marks um hina miklu aukningu hælisleitenda í Evrópu er rétt að taka fram að frá janúar til september 2015 komu um 520.000 einstaklingar sjóleiðina til Evrópu samanborið við 140.000 á sama tíma árið 2014. Hinn 29. október sl. höfðu rúmlega 720.000 flóttamenn og innflytjendur komið sjóleiðina yfir Miðjarðarhafið til Evrópu á þessu ári. Um 580.000 höfðu komið sjóleiðina til Grikklands og um 140.000 höfðu komið til Ítalíu.

Innanríkisráðuneytið hefur af þessu tilefni aflað fjölda gagna sem varða ástand hælismála, meðferð hælisumsókna og aðstæður hælisleitenda á Ítalíu, þar á meðal upplýsinga frá Sameinuðu þjóðunum, Evrópuráðinu og frá öðrum Norðurlöndum. Þá hefur ráðuneytið kannað dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um endursendingar hælisleitenda.

Að auki hefur innanríkisráðuneytinu borist afstaða Rauða krossins á Íslandi dags. 6. nóvember 2015 og Mannréttindaskrifstofu Íslands dags. 20. október 2015. Í erindi Rauða krossins kemur fram að ekki sé óraunhæft að álykta að flóttafólk standi frammi fyrir raunverulegri hættu á að sæta ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð á Ítalíu verði það sent aftur þangað og því sé nauðsynlegt að skoða mál þeirra sem hingað leita sérstaklega í því ljósi. Mannréttindaskrifstofa Íslands hvetur stjórnvöld til að láta allan vafa falla hælisleitendum í hag.

Í skýrslu þessari er að finna samantekt á gögnum og upplýsingum sem aflað var og ályktunum sem af þeim má draga. Samhengis vegna er nauðsynlegt að víkja fyrst að skuldbindingum Íslands á grundvelli Dyflinnarsamstarfsins og þróunar þess undanfarin ár enda snýr álitaefnið meðal annars að því hvort víkja eigi frá þeirri meginreglu sem það samstarf byggist á (II. kafli). Einnig er í þeim kafla fjallað stuttlega um tilskipanir Evrópusambandsins á sviði hælismála. Því næst er vikið að aðstæðum á Ítalíu í ljósi fyrirbyggjandi gagna og upplýsinga (IV. kafli). Þá er farið yfir afstöðu Norðurlandanna til endursendinga hælisleitenda (V. kafli) og að lokum eru dregnar ályktanir um hvort óhætt er að endursenda hælisleitendur til Ítalíu (VI. kafli).

II. Dyflinnarsamstarfið og nýjasta þróun

Almennt

Ísland á aðild að svokölluðu Dyflinnarsamstarfi er fjallar um ábyrgð á meðferð hælisleitenda og er þátttaka Íslands í þessu samstarfi liður í Schengen-samstarfinu. Dyflinnarreglugerðin er hluti af sameiginlegu kerfi Evrópusambandsins (Common European Asylum System, hér eftir nefnt CEAS) vegna umsókna um hæli. Ísland er einungis aðili að Dyflinnarsamstarfinu en aðrar meginstoðir CEAS eru tilskipanir nr. 2013/33/EB um lágmarkskröfur varðandi móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd (hér eftir tilskipun 2013/33/EB um móttöku), nr. 2013/32/EB frá 26. júní 2013 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns (hér eftir tilskipun 2013/32/EB um málsmeðferð) og nr. 2011/95/EB um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða fólk sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar.

Þessum tilskipunum er ætlað að tryggja að meðferð og móttaka hælisleitenda innan aðildarríkjanna sé sambærileg á milli ríkja og mælir í þeim tilgangi fyrir um lágmarksviðmið sem aðildarríkjunum ber að uppfylla. Ísland er ekki aðili að þessum tilskipunum en lagasetning hér á landi undanfarin ár hefur miðað að því að vera til samræmis við þær kröfur sem koma fram í þessum tilskipunum.

Dyflinnarsamstarfið var í fyrstu byggt á samningi aðildarríkja Evrópusambandsins um ábyrgð á meðferð beiðna um hæli sem undirritaður var í Dyflinni 15. júní 1990. Reglugerð Evrópubandalagsins nr. 343/2003/EB leysti þann samning af hólmi. Ísland samþykkti Dyflinnarreglugerðina með tilkynningu til ráðs Evrópusambandsins þann 6. maí 2003, sbr. auglýsingu nr. 14/2003 sem birt var í C-deild Stjórnartíðinda. Árið 2013 var samþykkt ný Dyflinnarreglugerð nr. 604/2013/EB sem ætlað var að bæta réttindi hælisleitenda og hefur hún öðlast gildi á Íslandi.

Markmið Dyflinnarsamstarfsins

Markmið samstarfsins er að koma á fót skýrum reglum um meðferð umsókna um hæli sem lagðar eru fram í aðildarríkjunum til þess að koma í veg fyrir að vafi leiki á um hvar umsókn skuli tekin til meðferðar. Ætlunin er að tryggja að hælisumsókn hljóti meðferð í einu aðildarríkjanna og koma þar með í veg fyrir að umsækjandi verði sendur frá einu aðildarríki til annars án þess að nokkurt þeirra viðurkenni ábyrgð sína á meðferð umsóknar. Reglugerðin geymir viðmið fyrir það hvaða ríki ber ábyrgð á efnislegri umfjöllun umsóknar um hæli og er um þau fjallað í III. kafla hennar. Reglugerðin lýtur þannig eingöngu að því að ákveða hvaða ríki ber ábyrgð á umfjöllun hælisumsóknar en ekki að því hvernig eigi að meta umsóknina efnislega. Með breytingunum 2013 var viðmiðunum breytt m.a. til að mæta dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og Mannréttindadómstóls Evrópu en að auki var leitast við að tryggja betur réttindi hælisleitenda. Séu til staðar slíkir kerfisbundnir gallar á móttöku umsækjenda í því aðildarríki sem ber ábyrgðina að hætta sé á að umsækjandi verði fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð í skilningi 4. gr. réttindaskrár Evrópusambandsins (sambærileg 3. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu) skal aðildarríkið þar sem umsækjandi er staddur kanna hvort annað ríki sé ábyrgt samkvæmt viðmiðunum í III. kafla áður en það tekur yfir ábyrgðina. Í 33. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar er mælt fyrir um eftirlitskerfi, viðbúnað og krísustjórn. Samkvæmt þeim ákvæðum er aðildarríkjum falið að vinna náið með EASO (European Asylum Support Office) til að koma í veg fyrir að móttökukerfi þeirra láti undan vegna mikils fjölda umsókna með þeirri áhættu að móttökukerfin standi ekki undir þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar.

Með breytingum árið 2013 var reglum m.a. breytt varðandi leiðbeiningar til umsækjenda, fylgdarlaus ungmenni, fjölskyldusameiningar, rétt til frestunar réttaráhrifa og skýrari reglur settar um skipti á heilbrigðisupplýsingum. Var breytingunum ætlað að bregðast við gagnrýni sem sett hafði verið fram á Dyflinnarsamstarfið. Eftir sem áður er aðildarríki þó ávallt heimilt að taka til meðferðar umsókn um hæli þótt það beri ekki ábyrgð á slíkri meðferð, sbr. 1. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Jafnframt er heimilt með vísan til mannúðarsjónarmiða að sameina umsækjendur sem eru háðir hver öðrum t.d. á grundvelli fjölskyldutengsla.

Áréttað skal að Dyflinnarreglugerðin tekur ekki til þeirra sem fengið hafa viðurkennda réttarstöðu flóttamanns í öðru aðildarríki eða til ríkisborgara aðildarríkjanna.

Með aðild að Dyflinnarsamstarfinu hefur Ísland skuldbundið sig til að framfylgja og virða þær reglur sem felast í Dyflinnarreglugerðinni. Með hliðsjón af þessu beita íslensk stjórnvöld sem starfa að útlendingamálum ákvæðum reglugerðarinnar við mat á því hvaða ríki beri ábyrgð á meðferð hælisumsókna einstaklinga sem koma hingað til lands og hvort ástæða sé til endursendingar. Ljóst er að beita ber undanþáguheimild 1. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar af varkárni enda myndi annað leiða til

Þess að verulega drægi úr virkni þess kerfis sem samstarfið er byggt á. Þá myndi tilviljunarkennd framkvæmd jafnframt draga úr trúverðugleika kerfisins.

Öruggt þriðju ríki innan Evrópu

Sú löggjöf sem mótast hefur um málefni hælisleitenda í Evrópu og ábyrgð aðildarríkja á hælisumsóknum byggist m.a. á hugmyndinni um öruggt þriðja ríki.¹ Hugmyndin snýst um það að aðildarríki geti sent hælisleitendur til þriðja ríkis án þess að taka fyrir efnismeðferð umsóknar hans um hæli. Á grunni þessarar hugmyndar byggist Dyflinnarsamstarfið sem heimilar aðildarríkjum að endursenda hælisleitendur ásamt umsókn þeirra til þriðja ríkis í samræmi við ákveðin viðmið.² Þannig er samstarfið háð þeirri fyrirframgefnu forsendu að aðildarríkin falli öll undir hugmyndina um öruggt þriðja ríki og þangað sé heimilt að senda hælisleitendur. Í hinu þriðja ríki verður að vera mögulegt fyrir hælisleitandann að óska eftir hæli og ef hann er talinn vera flóttamaður samkvæmt alþjóðlegum skilgreiningum þess efnis verður honum að vera mögulegt að fá vernd í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 (hér eftir Flóttamannasamningurinn).

Atburðarás síðustu ára innan Evrópu, m.a. dómur Mannréttindadómstóls Evrópu og Evrópudómstólsins sem nánar verður vikið að hér á eftir, hefur sýnt fram á að aðildarríki geta ekki gert ráð fyrir að hælisleitendur fái fullnægjandi þjónustu og málsmeðferð við endursendingar skv. Dyflinnarsamstarfinu. Töluverðar breytingar á hæliskerfi Evrópu hafa átt sér stað á undanförunum árum. Mikil fjölgun hælisleitenda svo og aðstæður þeirra hafa leitt af sér umfangsmikil verkefni fyrir ríkin við að tryggja viðunandi aðstæður fyrir hælisleitendur og flóttamenn í vissum aðildarríkjum Dyflinnarsamstarfsins. Reynt hefur verið að uppfæra löggjöf og framkvæmd til þess að tryggja að mannréttindi hælisleitenda og flóttamanna séu tryggð.

Aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins eru öll aðilar að helstu alþjóðlegu sáttmálum og löggjöf sem varða málefni hælisleitenda. Í þeirri alþjóðlegu löggjöf sem aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins eru skuldbundin af er m.a. að finna meginregluna um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (non-refoulement). Meginreglu þessa er einnig að finna í 45. gr. íslenskra laga um útlendinga. Kemur ákvæðið þannig sjálfstætt til skoðunar ef vísað er til þess, m.a. í þeim tilvikum

¹ Með þriðja ríki er átt við það land sem einstaklingur er sendur til og er ekki hans heimaland, þetta er t.d. raunin þegar hælisleitendur eru sendir á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar frá Íslandi til annars aðildarríkis sem ber ábyrgð á hælisumsókn þeirra. Sjá nánari umfjöllun hjá: Gregor Noll, Jens Vedsted-Hansen og Rosemary Byrne: *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, (2002), Haag, London og New York, bls. 10. Enn viðameiri greiningu má sjá í Evu Kjaergaard (1994): *The Concept of Safe Third Country in Contemporary European Refugee Law. International Journal of Refugee Law*, bls. 649-655.

² *Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities of 15 June 1990*, Official Journal of the European Union C 254, 19 August 1997, Art. 3 (5). ; “retain the right, pursuant to its national laws, to send an applicant for asylum to a third state, in compliance with the provisions of the Geneva Convention as amended by the New York Protocol.”

þegar taka á ákvörðun um frávísun eða brottvísun til annars ríkis en heimalands útlending. Óumdeilt er að þetta á einnig við um óbeinar endursendingar í slíkar aðstæður, þ.e. að hælisleitandi sé endursendur til þriðja ríkis sem síðan endursendir viðkomandi áfram í ofangreindar óviðunandi aðstæður. Því þarf aðildarríki sem ætlar sér að endursenda hælisleitanda til þriðja ríkis að fullvissa sig um að móttökurríkið brjóti ekki gegn alþjóðlegum skuldbindingum sínum.³ Annars gæti það aðildarríki sem sendir hælisleitendur verið brotlegt gegn 3. gr. MSE sem og 33. gr. Flóttamannasamningsins og einnig öðrum alþjóðlegum skuldbindingum er þetta varða. Í Dyflinnarreglugerðinni er sem fyrr segir að finna ákvæði sem veitir aðildarríkjum heimild til að víkja frá viðmiðum hennar um ábyrgð á hælisumsókn. Beiting þess ákvæðis getur þannig komið í veg fyrir að hælisleitendur séu endursendir til annars aðildarríkis þegar það brýtur gegn ýmsum alþjóðlegum skuldbindingum eða landslögum aðildarríkja og þegar þannig stendur á er ríkjum skylt að beita þeirri undanþágu.

III. Aðstæður á Ítalíu

Undanfarin ár hefur töluvert álag verið á hæliskerfinu á Ítalíu, ekki síst í kjölfar átakanna í Líbíu árið 2011 og átakanna sem nú standa yfir í Sýrlandi sem hefur leitt til þess að fjöldi fólks leggur leið sína yfir Miðjarðarhafið til þess að sækja um hæli í Evrópu. Vegna legu landsins er Ítalía gjarnan einn af fyrstu áfangastöðum þessa fólks. Á þessu ári hafa um 139.000 manns sótt um hæli á Ítalíu.⁴ Staða hælismála og aðbúnaður hælisleitenda á Ítalíu hefur um nokkurt skeið verið til umfjöllunar í fjölmiðlum auk þess sem athugasemdir og gagnrýni varðandi aðbúnað og aðstæður hælisleitenda á Ítalíu hafa komið fram hjá fjölmörgum stofnunum, m.a. í skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna frá júlí 2013,⁵ skýrslu svissneska flóttamannaráðsins frá október 2013,⁶ skýrslu norsku flóttamannasamtakanna NOAS⁷, skýrslu Flóttamannaráðs Ítalíu (CIR) í samvinnu við ECRE (European Council on Refugees and Exiles)⁸ og í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu.

Í skýrslu norsku flóttamannasamtakanna NOAS frá apríl 2011 kemur fram að hælisleitendur sem eru endursendir til Ítalíu séu yfirleitt fluttir með flugi til Rómar og þeim gefið tækifæri til þess að sækja

³ Ákvörðun MDE í máli *T.I. gegn Bretlandi* frá 7. mars 2000, mál nr. 43844/98.

⁴ Heimasiða ítalska flóttamannaráðsins: <http://www.cir-onlus.org/en/home/1897-migrants-and-asylum-seekers-140-thousand-arrivals-in-2015-8-100-thousand-registered-68-thousand-asylum-requests>.

⁵ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, *Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy*, júlí 2013.

⁶ Svissneska flóttamannaráðið, *Reception conditions in Italy: Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees*, október 2013.

⁷ NOAS (The Norwegian Organisation for Asylum Seekers), *The Italian Approach to Asylum: System and core problems*, apríl 2011.

⁸ AIDA, *Country Report for Italy*, janúar 2015. Aðgengileg á netinu: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

aftur um á lögreglustöðvum og flugvöllum. Hins vegar séu tilfelli þar sem hælisleitendum hefur ekki verið úthlutað viðtalstíma til þess að láta skrá hælisumsókn eða, eins og gerist í stærri borgum, að ekki er nægt starfsfólk til að anna skráningu þeirra og hælisleitanda gert að koma aftur seinna. Í skýrslunni kemur fram að þessi skráning sé skilyrði þess að eiga rétt á húsnæði og fjárhagslegri aðstoð. Í skýrslunni er einnig tekið fram að slíkir brestir í skráningarferlinu geti verið sérstaklega hættulegir fyrir viðkvæma hælisleitendur. Þá er á það bent að móttökumiðstöðvar þar sem hælisleitendum er boðið húsnæði séu yfirleitt ætlaðar til skemmri tíma og hannaðar sem neyðaraðstoð þegar hælisumsóknir eru margar. Þetta tímabundna húsnæði sé ekki gert til að ýta undir aðlögun meðan á málsmeðferð stendur. Stærri miðstöðvarnar séu bæði of litlar til þess að anna öllum hælisumsóknum og þeim hælisleitendum sem hafa hlotið dvalarleyfi. Þetta geri það að verkum að hælisleitendum og flóttamönnum getur verið gert að búa við mjög erfiðar aðstæður.

Í skýrslu svissneska flóttamannaráðsins frá október 2013 er tekið undir að í stærri borgum á Ítalíu geti það tekið nokkra mánuði að fá hælisumsókn skráða og er sérstaklega tekið fram að hælisleitendur sem eru endursendir á grundvelli Dyflinnarreglugerðinnar verði einnig fyrir slíkum tögum. Þessi vandkvæði í ítalska hæliskerfinu hafa bæði verið staðfest af Flóttamannastofnun sem og í skýrslu mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins frá 2012.⁹

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur ekki lagst opinberlega gegn endursendingum til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Stofnunin hefur ekki nýlega tjáð sig um aðstæður á Ítalíu en árið 2013 gaf stofnunin út skýrslu þar sem bent var á ýmis atriði sem betur mættu fara.¹⁰ Flóttamannastofnunin hefur gert athugasemdir við brotakennd móttökuskilyrði hælisleitenda og aðbúnað á Ítalíu, þ.á m. að gæði aðbúnaðar og þjónustu við hælisleitendur geti ráðist af því hvar viðkomandi er vistaður. Þá hefur stofnunin vakið athygli á þeirri framkvæmd að takmarka gistitíma hælisleitenda við sex mánuði og að hún kunni að vera ólöglegt þegar í hlut eiga hælisleitendur sem ekki geta séð fyrir sér og málsmeðferð er ólokið. Einnig hefur stofnunin gagnrýnt að aðstoð við sérstaklega viðkvæma hælisleitendur sé oft ófullnægjandi og þá þyki fjöldi rýma ætluð flóttamönnum með sérþarfir vera af skörum skammti.¹¹ Í mars 2014 skilaði Flóttamannastofnun athugasemdum sínum til mannréttindafulltrúa Sameinuðu þjóðanna vegna úttektar á stöðu mannréttindamála, „Universal Periodic Review“. Þar kom fram að frá árinu 2013 hafi Ítalía gripið til ýmissa aðgerða til að

⁹ Evrópuráðið, Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012, 18. september 2012: https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1348554916_com-instranetdh.pdf [vefsíða skoðuð 5. nóvember 2015].

¹⁰ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, júlí 2013, aðgengileg á netinu: <http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html>

¹¹ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, *Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy*, júlí 2013, p.6

efla móttöku og þjónustu við hælisleitendur ekki síst í kjölfar hörmulegra atburða undan ströndum Ítalíu þar sem fjöldi hælisleitenda drukknaði. Þá hafi ný ríkisstjórn sem kjörin var á árinu 2013 einnig beitt sér af krafti fyrir umbótum.

Flóttamannaráð Ítalíu (CIR) hefur í samvinnu við ECRE (European Council on Refugees and Exiles) unnið skýrslu um stöðu mála sem var uppfærð síðast í janúar á þessu ári.¹² Í skýrslunni er gerð ítarleg grein fyrir aðstæðum á Ítalíu bæði að því er varðar málsmeðferð og móttöku hælisleitenda. Svo sem áður hefur komið fram virðist meginvandi þeirra sem endursendir eru á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar til Ítalíu sem og annarra hælisleitenda sem þar dvelja helst varða móttökuaðstæður á Ítalíu.¹³ Í skýrslunni kemur fram að hælisleitendum sé í ítölskum lögum tryggður aðgangur að hæliskerfinu sem felur meðal annars í sér aðgang að gistingu og annarri þjónustu. Málsmeðferðartími í hælismálum sé hins vegar langur og leiði til þess að hælisleitendur þurfa að bíða lengi í ófullkomnum og yfirfullum móttökumiðstöðvum. Þá getur einnig verið bið eftir gistirými í móttökumiðstöðvum, sem getur leitt til þess að einstaklingar þurfi að leita annarra úrræða. Aðstoð sem hælisleitendur fá í móttökumiðstöðvum er takmörkuð og skortur er á túlkum sem skapar ýmis vandkvæði m.a. í tengslum við pappíra sem hælisleitendur þurfa að fylla út til þess að eiga möguleika á að fá að dvelja í móttökumiðstöð.¹⁴ Í skýrslunni er sérstaklega tekið fram að staða hælisleitenda sem eru sendir aftur til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar geti verið erfið þar sem þeir eigi oft erfitt með að komast aftur inn í kerfið. Ákveðnar upplýsingar benda til þess að þeir hælisleitendur sem endursendir eru á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar eigi í framkvæmd takmarkaðri aðgang að þjónustu en aðrir hælisleitendur aðallega í þeim tilvikum þegar umsókn þeirra um hæli hefur þegar fengið málsmeðferð. Þá eru þeir ekki lengur taldir hælisleitendur og geta misst rétt á þjónustu sem slíkir. Í því skyni að bæta móttökuskilyrði þeirra hælisleitenda sem endursendir eru til Ítalíu hafa ítölsk stjórnvöld gripið til ýmissa ráðstafana sem bætt hafa stöðu þessa hóps.¹⁵ Þau hafa m.a. ráðist í fleiri aðgerðir til þess að endurskipuleggja hæliskerfið og fjölgað gistirýmum fyrir hælisleitendur í samvinnu við sveitarfélög landsins.

Hvað varðar sérstaklega meðferð umsókna um hæli þá kemur fram í skýrslunni að fjölskipaðar svæðisnefndir fjalli um og taki ákvarðanir um hælisumsóknir og séu meðal annars skipaðar fulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Við úrlausn hælisbeiðna byggi svæðisnefndir á afstöðu og leiðbeiningum Flóttamannastofnunar. Hælisleitandi á þess kost að bera synjun svæðisnefndanna

¹² Nýjustu útgáfu má finna á eftirfarandi slóð: http://www.cir-onlus.org/images/pdf/aida_italy_thirdupdate_final_0.pdf

¹³ AIDA, *Country Report for Italy*, janúar 2015, bls. 30

¹⁴ AIDA, *Country Report for Italy*, janúar 2015, bls. 54

¹⁵ AIDA, *Country Report for Italy*, janúar 2015, bls. 54 og 55

undir dómstól og þeim dómi er unnt að áfrýja til áfrýjunardómstóls.¹⁶ Einnig hafa ýmsar lagabreytingar verið gerðar sem stuðla eiga að umbótum í þágu hælisleitenda og flóttamanna, t.d. um réttindi þeirra sem fengið hafa vernd á Ítalíu.

Þrátt fyrir skort á sérstökum lagaákvæðum og áætlunum varðandi hælisleitendur í sérstaklega viðkvæmri stöðu er almennt talið að ítölsk stjórnvöld hafi komið á góðri framkvæmd í málefnum slíkra hælisleitenda og þau hafa fengið fjármagn frá Evrópusambandinu, öðrum ríkjum Evrópu og fleiri aðilum til ýmissa verkefna sem bæta þjónustu og aðstæður einstaklinga í viðkvæmri stöðu.¹⁷

Af skýrslunni má ráða að enn sé úrbóta þörf og að ítölsk stjórnvöld glími við margvíslegar áskoranir í þessum málaflokki, m.a. við að útvega húsnæði og þjónustu fyrir hælisleitendur. Þó virðist sem aðstæður á Ítalíu teljist að mestu leyti fullnægjandi fyrir alla hópa og ítölsk stjórnvöld virðast hafa tekið alvarlega athugasemdir sem til þeirra hefur verið beint og unnið að því að bæta kerfið.

IV. Dómar og ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu og Evrópudómstólsins er varða endursendingar til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar.

Hér verður farið yfir helstu dóma og ákvarðanir Mannréttindadómstóls Evrópu og Evrópudómstólsins um endursendingar hælisleitenda á grundvelli Dyflinnarsamstarfsins á síðustu árum.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi frá 21. janúar 2011

Í máli *M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi*¹⁸ var ekki fjallað um endursendingar til Ítalíu heldur til Grikklands en dómurinn gefur mikilvægar leiðbeiningar til hvers eigi að líta við mat á hvort endursenda á hælisleitendur. Í dómi sínum komst Mannréttindadómstóllinn að því að Belgía hefði brotið gegn 3. Gr. Mannréttinasáttmála Evrópu (MSE) með því að flytja hælisleitanda til Grikklands samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni þar sem hann var útsettur fyrir ófullnægjandi málsmeðferð, lífsskjörum og aðstæðum. Dómstóllinn sagði að aðildarríkin geti ekki gert ráð fyrir að hælisleitendur fái fullnægjandi þjónustu og málsmeðferð við endursendingar skv. Dyflinnarsamstarfinu og þurfi að kanna hvernig aðstæður raunverulega eru og hvort stjórnvöld þess lands sem senda á hælisleitenda til uppfylli skyldur sínar skv. alþjóðlegum og evrópskum skuldbindingum. Þegar vísbendingar eru um að aðildarríki meðhöndli ekki hælisleitendur í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar ber öðrum aðildarríkjum að nýta undanþáguákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar og taka mál viðkomandi

¹⁶ AIDA, *Country Report for Italy*, janúar 2015, bls. 20 og 22

¹⁷ AIDA, *Country Report for Italy*, janúar 2015, bls. 40

¹⁸ Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi* frá 21. janúar 2011, mál nr. 30696/09

hælisleitanda til efnismeðferðar í stað þess að flytja hann til þess lands sem bar ábyrgð á umsókn hans skv. reglugerðinni.

Dómar Evrópudómstólsins í málum N.S. gegn Bretlandi og M.E. gegn Írlandi frá 21. desember 2011

Evrópudómstóllinn fylgdi niðurstöðum Mannréttindadómstólsins eftir í sameinuðum málum *N.S. gegn Bretlandi og M.E. gegn Írlandi*.¹⁹ Þar var staðfest, í samræmi við MSS dóminn, að ekki sé hægt að ganga út frá því að aðildarríki samstarfsins uppfylli öll grundvallarréttindi Evrópusambandsins. Ríki geta ekki flutt hælisleitanda til annars aðildarríkis sem ber ábyrgð á umsókn um hæli í skilningi reglugerðarinnar þar sem þeim mátti vera kunnugt um kerfislæga annmarka í málsmeðferð og móttöku hælisleitenda í því aðildarríki sem leiðir til þess að verulegar ástæður séu til að ætla að hælisleitandi myndi standa frammi fyrir alvöru hættu á að sæta ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Þegar það er ómögulegt að flytja hælisleitanda til viðkomandi aðildarríkis skuli beita undanþáguákvæði reglugerðarinnar eða öðrum ákvæðum hennar eftir atvikum. Það sem gagnrýnt hefur verið við þennan dóm Evrópudómstólsins er vísun til kerfislægra annmarka. Mörg ríki töldu með þessu vera sett nýtt lagalegt viðmið um að einungis ef slíkir annmarkar væru til staðar væri hægt að telja að aðildarríki uppfylltu ekki sínar alþjóðlegu og evrópsku skyldur gagnvart flóttamönnum og hælisleitendum. Mannréttindadómstóllinn varpaði skýrara ljósi á þetta í síðari dómum sínum sem greint verður frá hér á eftir.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Tarakhel gegn Sviss frá 4. nóvember 2014

Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss*²⁰ var talið að aðildarríki sem hugðist endursenda fjölskyldu frá Afganistan aftur til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar yrði að fá sérstaka ábyrgð/staðfestingu frá ítölskum yfirvöldum um að á móti fjölskyldunni yrði tekið með hætti sem hentaði börnunum og að tryggt væri að fjölskyldan fengi að vera saman. Þetta var talið, í ljósi aðstæðna á Ítalíu, nauðsynlegt að fá staðfest frá ítölskum yfirvöldum til þess að endursending fjölskyldunnar samrýmdist 3. gr. MSE. Dómstóllinn staðfesti að forsenda sú að aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins tryggi almennt aðstæður og málsmeðferð hælisleitenda í samræmi við alþjóðlegar og evrópskar skuldbindingar hafi verið hrakin með sönnunargögnum. Ávallt eigi að fara fram mat á aðstæðum og hættu á mannréttindabrotum verði endursending framkvæmd í hverju máli og geti þar sem rökstuddar ástæður eru um mögulega áhættu þar á þurft að krefjast staðfestingar frá því aðildarríki sem senda á hælisleitendur til um að fullnægjandi aðstæður bíði þeirra.

¹⁹ Dómar Evrópudómstólsins í málum *N.S. gegn Bretlandi og M.E. gegn Írlandi* frá 21. desember 2011, mál nr. C-411/10 og C-493/10, bls. 13905

²⁰ Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss* frá 4. nóvember 2014, mál nr. 29217/12)

Dómstóllinn skýrði að það væri ekki nauðsynlegt að sýna fram á kerfislæga annmarka á málsmeðferð eða móttöku hælisleitenda í viðtökulandinu heldur skuli miða við það sem komið hafi fram í dómi *Soering gegn Bretlandi*, þar sem veruleg ástæða sé til að ætla að hlutaðeigandi einstaklingur standi frammi fyrir alvöru hættu á að verða fyrir meðferð í viðtökuríkinu sem samrýmist ekki 3. gr. MSE. Þetta krefst þess að aðildarríkin geri ítarlega og einstaklingsbundna athugun á stöðu hlutaðeigandi einstaklings og að þau flytji hann ekki ef hætta á mannréttindabrotum er til staðar. Síðan dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss* féll hefur Mannréttindadómstóllinn haft nokkur tækifæri til að beita þeim niðurstöðum sem þar komu fram. MSE hefur ekki sérstakt ákvæði sem varðar hælisleitendur og flóttafólk og við mat á flutningi einstaklinga á milli landa líkt og skv. Dyflinnarkerfinu er stuðst við 3. gr. MSE þannig að ekki má flytja einstakling ef það myndi leiða til þess að hann myndi eiga á hættu að verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Þetta setur háan þröskuld við mat á þessu þar sem ill meðferð skv. 3. gr. MSE þarf að ná ákveðnu lágmarksalvarleikastigi til að falla undir gildissvið ákvæðisins.

Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli A.M.E gegn Hollandi frá 13. janúar 2015

Í ákvörðun dómstólsins í máli *A.M.E. gegn Hollandi*²¹ taldi dómstóllinn kvörtun um brot gegn 3. gr. MSE vegna endursendingar hælisleitanda frá Hollandi til Ítalíu, vera augljóslega illa ígrundaða og vísaði henni frá. Hælisleitandanum hafði þegar verið veitt dvalarleyfi vegna viðbótarverndar á Ítalíu og dómstóllinn taldi að miðað við hvernig hann var meðhöndlaður af hálfu ítalskra yfirvalda við komu hefði hann ekki sýnt fram á raunverulega og yfirvofandi hættu á erfiðleikum nógu alvarlegum til að falla undir gildissvið 3. gr. MSE. Þrátt fyrir að ítreka þörf fyrir einstaklingsbundið mat og einkum varnarleysi og viðkvæma stöðu allra hælisleitenda eins og bent var á í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss* taldi dómurinn staðreyndir málsins vera aðrar í þessu tilviki í ljósi þess að kærandi var fullfrískur ungur maður sem hafði engan á framfæri sínu.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli A.S. gegn Sviss frá 30. júní 2015

Þessi þrönga túlkun á skilgreiningu á viðkvæmri stöðu var ítrekuð af dómstólnum í dómi í *A.S. gegn Sviss*²². Þar taldi dómurinn að það væri ekki brot á 3. eða 8. gr. MSE að flytja aftur til Ítalíu sýrlenskan hælisleitanda sem þjáðist af alvarlegri áfallastreituröskun og átti fjölskyldu í Sviss. Dómstóllinn byggði á dómafordæmum um mat í málum tengdum heilbrigði og taldi að mál kæranda fæli ekki í sér þær „mjög óvenjulegu aðstæður“ sem þyrfti til að ná alvarleikastigi 3. gr. MSE. Dómurinn staðfesti fyrri niðurstöðu sína um að vandamál í ítalska hæliskerfinu væru ekki svo alvarleg að útiloka þyrfti flutning þangað.

²¹ Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *A.M.E. gegn Hollandi* frá 13. janúar 2015, mál nr. 51428/10

²² Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *A.S. gegn Sviss* frá 30. júní 2015, mál nr. 39350/13

V. Afstaða annarra aðildarríkja til endursendingar hælisleitenda til Ítalíu

Almennt

Stjórnvöld og dómstólar hjá aðildarríkjunum eru orðin meira vakandi gagnvart flutningi til Ítalíu, gögnum alþjóðastofnana og nýjustu upplýsingum. Sumir dómstólar, svo sem í Bretlandi og Sviss, hafa beitt forsendum sem fram komu í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss* eingöngu í málum fjölskyldna með börn í ljósi stöðu þeirra og varnarleysis en önnur ríki hafa beitt víðtækari túlkun.

Ábyrgðaryfirlýsingar ítalskra yfirvalda um aðstæður hælisleitenda

Sú nálgun sem Mannréttindadómstóllinn kynnti í dómi sínum í máli *Tarakhel gegn Sviss* um notkun einstakra ábyrgða af hálfu ítalskra stjórnvalda um einstaklingsbundnar aðstæður er bíða þeirra hælisleitenda sem eru endursendir til Ítalíu jök enn álag á ítölsk stjórnvöld.²³ Aðildarríkin hafa nálgast þetta með mismunandi hætti. Sumir dómstólar aðildarríkjanna eins og í Þýskalandi, hafa metið ábyrgðir ítalskra stjórnvalda og þær upplýsingar sem þar koma fram og hvort aðstæður og aðbúnaður sem bíði viðkomandi hælisleitanda mæti þörfum hans. Á hinn bóginn virðist í sumum ríkjum nægja að slík ábyrgðaryfirlýsing hafi almennt borist frá ítölskum stjórnvöldum til þess að flytja megí hælisleitanda.²⁴ Svo virðist sem ítölsk yfirvöld gefi ekki lengur út sérstakar ábyrgðaryfirlýsingar í einstaka málum heldur gefi út almennar yfirlýsingar um umbætur í móttökukerfi sínu sem þau telja að eigi að duga. Þetta er ljóst af bréfi sem innanríkisráðherra Ítalíu sendi til allra aðildarríkja Dyflinnarsamstarfsins í júní 2015.²⁵ Með bréfinu fylgdi listi yfir móttökumiðstöðvar á vegum ítalskra stjórnvalda, m.a. þær sem sérstaklega eru fráteknaðar fyrir fjölskyldur. Bréfið veitti frekari upplýsingar um fleiri verkefni sem stuðla eiga að umbótum í móttöku og þjónustu við hælisleitendur og í því var tekið fram að þrátt fyrir þá erfiðleika sem Ítalía stendur frammi fyrir vegna mikils fjölda hælisleitenda og innflytjenda telji ítölsk stjórnvöld sig sinna fjölskyldum sem sótt hafa um hæli með fullnægjandi hætti auk þess að vísa í meginregluna um gagnkvæmt traust sem liggja á að baki löggjöf sem stjórnar samskiptum milli aðildarríkja Evrópusambandsins.

Útlendingastofnun Danmerkur sendi fyrirspurn til stjórnvalda ýmissa aðildarríkja um viðbrögð og framkvæmd eftir bréf ítalskra stjórnvalda um umbætur í hæliskerfi sínu.²⁶ Svör aðildarríkjanna voru tekin saman í greinargerð sem sýnir að mörg aðildarríki, m.a. Noregur og Svíþjóð, byggja á bréfinu og hafa ákveðið að halda áfram endursendingum fjölskyldna til Ítalíu án sérstakra trygginga um

²³ Elena og ECRE, *Dublin transfers post-Tarakhel: Update on European case law and practice*, október 2015

²⁴ Elena og ECRE, *Dublin transfers post-Tarakhel: Update on European case law and practice*, október 2015

²⁵ Bréf ítalskra stjórnvalda, aðgengilegt á netinu: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/circular-letter-italian-ministry-interior-all-dublin-units>

²⁶ Samantekt danskra stjórnvalda, *Memorandum on national practice post-Tarakhel*, 7. september 2015

aðstæður sem þar bíða þeirra.²⁷ Önnur aðildarríki hafa lýst yfir áhyggjum um að þær móttökustöðvar sem skráðar eru muni ekki nægja til að koma til móts við allar fjölskyldur sem þörf er fyrir.²⁸

Afstaða og framkvæmd annarra Norðurlanda

Danmörk

Dönsk stjórnvöld endursenda hælisleitendur til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Í úrskurðarframkvæmd dönsku flóttamannefndarinnar er m.a. tekið mið af þeim endursendingarskilyrðum sem tiltekin eru í dómafordæmi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss*. Athuga ber þó að Danmörk hefur í áliti Mannréttindanefndar SP nr. 2360/2014 sætt á mæli fyrir að hafa ákveðið að endursenda unga móður með þrjú ung börn til Ítalíu. Endursendingin var talin brot á 7. gr. alþjóðasamnings SP um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi. Málið er nú í endurupptökuferli hjá dönsku flóttamannanefndinni.

Noregur

Samkvæmt upplýsingum frá norskum stjórnvöldum í kjölfar niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss*, var í febrúar 2015 tekið upp það verklag, í samræmi við fyrirmæli norska dómsmálaráðuneytisins (GI-03/2015), að áður en til endursendinga barna og fjölskyldna með barn/börn til Ítalíu kæmi þyrfti að liggja fyrir staðfesting frá ítölskum stjórnvöldum í hverju tilfelli fyrir sig um að fjölskyldan gæti búið saman og að tekið yrði tillit til hagsmuna og aldurs barnsins/barnanna við móttöku þeirra á Ítalíu.

Í ljósi úrbóta sem ítölsk stjórnvöld gripu til í kjölfar niðurstöðu Mannréttindadómstólsins voru ný fyrirmæli gefin út 1. júlí sl. (GI-09/2015)²⁹. Er þess ekki lengur krafist að ítölsk stjórnvöld tryggi í hverju tilfelli fyrir sig að tekið sé á móti börnum og barnafjölskyldum með hagsmuni barna að leiðarljósi, þar sem í úrbótunum felist m.a. almenn trygging fyrir því að fjölskyldum verði ekki tvístrað og að þarfir barna séu hafðar að leiðarljósi á móttökustað. Þess er áfram krafist að útflendingastofnun leggi mat á aðbúnað þeirra barna og fjölskyldna, sem til stendur að senda til baka til Ítalíu og hvort aflu skuli frekari upplýsinga um móttökustað eða aðrar aðstæður, til að tryggja að ekki sé brotið í bága við 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. framangreinda niðurstöðu Mannréttindadómstólsins.

Finnland

²⁷ Samantekt danskra stjórnvalda, *Memorandum on national practice post-Tarakhel*, 7. september 2015, bls. 2

²⁸ Samantekt danskra stjórnvalda, *Memorandum on national practice post-Tarakhel*, 7. september 2015, bls. 3

²⁹ Leiðbeiningar norskra stjórnvalda aðgengilegar á eftirfarandi slóð:

<http://udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/gi-092015/>

Finnsk stjórnvöld líta svo á að Dyflinnarreglugerðin sé í gildi og endursenda hælisleitendur til Ítalíu samkvæmt henni. Hins vegar gera Finnar, líkt og Norðmenn, kröfu um að Ítalir tryggi barnafjölskyldum húsnæði og að fjölskyldur séu saman. Finnsk stjórnvöld telja að almenn yfirlýsing ítalskra stjórnvalda um aðstæður barnafjölskyldna uppfylli þær kröfur.

Svíþjóð

Samkvæmt upplýsingum frá sænskum stjórnvöldum hafa þau, líkt og í Noregi, gefið út nýjar leiðbeiningareglur vegna bréfs ítalskra stjórnvalda frá júní 2015 í ljósi nýrra upplýsinga um aðstæður á Ítalíu. Þetta breytti afstöðu þeirra varðandi túlkun á dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Tarakhel gegn Sviss* þar sem áður var krafist sérstakra ábyrgða í hverju máli þar sem senda átti barnafjölskyldur til Ítalíu. Sænsk stjórnvöld telja að aðstæður hælisleitenda á Ítalíu uppfylli lágmarksskilyrði Mannréttindadómstóls Evrópu og að heimilt sé að senda fjölskyldur þangað án sérstakra ráðstafana.

VI. Ályktanir

Töluvert af nýjum eða nýlegum upplýsingum er að finna um aðstæður hælisleitenda á Ítalíu. Af framangreindum gögnum má sjá að ítölsk yfirvöld hafa verið gagnrýnd vegna aðbúnaðar hælisleitenda þar í landi og ljóst að ítölsk stjórnvöld hafa verið undir miklu álagi vegna komu hælisleitenda og flóttafólks til landsins. Hins vegar hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna ekki lagst gegn flutningi hælisleitenda til Ítalíu og ljóst er að það hafa orðið ýmsar breytingar á aðstæðum á Ítalíu á þessu ári sem m.a. má sjá í bréfum ítalskra yfirvalda frá því í sumar sem og í nýlegum skýrslum.

Sú forsenda að aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins tryggi almennt aðstæður og málsmeðferð hælisleitenda í samræmi við alþjóðlegar og evrópskar skuldbindingar hefur verið hrakin af Mannréttindadómstól Evrópu og ávallt þarf að fara fram í hverju máli mat á aðstæðum í viðtökuríkinu og hættu á mannréttindabrotum verði hælisleitendur endursendir. Nýlegir dómur Mannréttindadómstólsins hafa skýrt að það er ekki nauðsynlegt að sýna fram á kerfislæga annmarka á málsmeðferð eða móttöku hælisleitenda í viðtökulandinu heldur skuli miða við það hvort veruleg ástæða sé til að ætla að hlutaðeigandi einstaklingur standi frammi fyrir raunverulegri hættu á að verða fyrir meðferð í viðtökuríkinu sem samrýmist ekki 3. gr. MSE. Í ljósi þessa hefur verið ítrekað í dómaframkvæmd dómstóla aðildarríkja Dyflinnarsamstarfsins og Mannréttindadómstólsins að lykillinn að ákvörðun um fyrirhugaðan flutning hælisleitenda til annarra aðildarríkja sé ítarlegt einstaklingsbundið mat á aðstæðum viðkomandi hælisleitenda, þ.á m. fyrri reynslu hans og sögu, sem

og almennum aðstæðum í móttökuríkinu. Rannsóknir virðast þó hafa sýnt fram á að skortur er á samræmingu á milli aðildarríkja samstarfsins á því hvernig slíkt mat er framkvæmt, til hvers skuli líta og hverjir geta talist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu.³⁰ Hins vegar er að finna ákveðin viðmið í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu sem benda til þess að matið eigi að taka tillit til allra þátta málsins svo sem lengd málsmeðferðar, líkamlegra og/eða andlegra áhrifa auk aldurs, kyns, heilsufars og almenns varnarleysis umsækjanda. Niðurstöður slíks mats leiða í ljós hvers þarf sérstaklega að líta til við endursendingu viðkomandi hælisleitanda.

Kröfu um sérstakar ábyrgðaryfirlýsingar fyrir endursendingu skv. Dyflinnarreglugerðinni sem fram kom í Tarakhel dóminum virðist æ oftast vera beitt bæði í þeim dómum sem bíða hjá Mannréttindadómstól Evrópu³¹ og hjá dómstólum aðildarríkjanna. Þessar ábyrgðir þurfa þá að varða sérstaklega einstaklinginn sem á að senda og taka mið af sérþörfum hans svo að ábyrgðirnar hafi raunverulega þýðingu.³² Þessar ábyrgðir þurfa að taka mið af almennu ástandi í fyrirhuguðum móttökulöndum, getu til að skapa viðeigandi móttökuaðstæður, aðgengi að málsmeðferð og hvort mikið álag á hæliskerfi landsins geti stefnt mannréttindum hælisleitenda í hættu.

Stjórnvöld í Evrópu hafa brugðist misjafnlega við því að ítölsk stjórnvöld virðast hætt að svara sérstökum beiðnum um tryggingu fyrir fullnægjandi aðstæðum við endursendingu. Svo sem rakið hefur verið er afstaða allra Norðurlandanna sú að hælisleitendur skuli almennt endursendir til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar en á sama tíma er lögð sérstök áhersla á að meta hvert tilvik fyrir sig áður en ákvörðun er tekin.

Svo sem sjá má af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu og framangreindum gögnum hefur ítrekað verið rætt um einstaklinga og hópa í sérstaklega viðkvæmri stöðu í þessu samhengi. Sú staða á ekki eingöngu við um fjölskyldur og börn en Mannréttindadómstóllinn hefur verið skýr með það að allir hælisleitendur þurfa sérstaka vernd vegna varnarleysis þeirra og viðkvæmrar stöðu. Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *M.S.S. gegn Grikklandi*³³ kom fram að þótt engin börn fylgi hælisleitanda telji dómstóllinn það geta verið brot á 3. gr. sáttmálans ef hælisleitendur muni við endursendingu ekki fá aðgang að húsnæði og hafi enga möguleika á að tryggja grunnþarfir sínar. Þetta þýðir að stjórnvöld þurfa að hafa hliðsjón af aðstæðum sérstaklega viðkvæmra hópa eins og barna og barnafjölskyldna, öryrkja, aldraðra, barnshafandi kvenna, einstæðra foreldra með börn

³⁰ Elena og ECRE, *Dublin transfers post-Tarakhel: Update on European case law and practice*, október 2015, bls. 19

³¹ Sjá t.d. mál *S.M.H. gegn Hollandi*, nr. 5868/13 sem barst dómstólnum 17. janúar 2013.

³² Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *Hirsi Jamaa og annarra gegn Ítalíu* frá 23. febrúar 2012, mál nr. 27765/09

³³ Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi* frá 21. janúar 2011, mál nr. 30696/09

undir lögdri, fórnarlamba mansals, einstaklinga með geðraskanir og einstaklinga sem hafa sætt pyndingum, nauðgunum eða öðru alvarlegu sálfræðilegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. Ungir einstæðir karlmenn geta ekki síður en aðrir talist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu í ljósi einstaklingsbundinna aðstæðna þeirra eða sögu eða þeirra aðstæðna sem bíða þeirra í móttökuríki.

Með tilliti til fyrirliggjandi gagna er það mat ráðuneytisins að ágallar á aðbúnaði og móttökuskilyrðum hælisleitenda á Ítalíu verði ekki taldir slíkir að þeir gefi ástæðu til að ætla að endursendingar þangað muni almennt brjóta gegn alþjóðlegum skuldbindingum íslenskra stjórnvalda. Hins vegar er ljóst að hælisleitendur eru sérstaklega viðkvæmur hópur sem þarf sérstaka vernd og geta íslensk stjórnvöld, þar sem rökstuddar ástæður eru um mögulega áhættu, þurft að krefjast staðfestingar frá því aðildarríki sem senda á hælisleitendur til um að fullnægjandi aðstæður bíði þeirra.

Lagt er til að meginreglan verði sú að hælisleitendur verði endursendir til Ítalíu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar en hins vegar skuli áfram ávallt skoða hvert tilvik fyrir sig og meta aðstæður viðkomandi einstaklings áður en ákvörðun er tekin. Í þessu felst að kanna verður þær upplýsingar sem liggja fyrir um einstaklingsbundnar aðstæður viðkomandi hælisleitanda og fyrirliggjandi upplýsingar um aðstæður hælisleitenda á Ítalíu. Áfram skal miðað við þá framkvæmd íslenskra stjórnvalda síðan í maí 2014 að þeir sem teljist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu skuli ekki sendir til Ítalíu. Þá þarf jafnframt að kanna hvort hætta sé á því að viðkomandi verði áframsendur til þriðja ríkis þar sem hætt er við því að hann sæti illri meðferð.

Verði talið varhugavert með hliðsjón af ofangreindu mati að endursenda viðkomandi til Ítalíu m.a. í ljósi stöðu hans og einstaklingsbundinna aðstæðna er lagt til að undanþáguheimild 1. mgr. 17. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar verði beitt þannig að Ísland beri ábyrgð á efnismeðferð hælisumsóknarinnar.

Skrifstofu mannréttinda og sveitarfélaga í desember 2015