

Alþingi
Erindi nr. P 143/1160
komudagur 26.2.2014

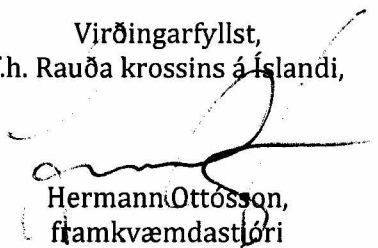
Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2014

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (EES-reglur, innleiðing, kærunefnd, hælismál), lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014 - þingskjal 457 - 249. mál.

Miðast umsögn félagsins eingöngu við ákvæði er varða umsækjendur um alþjóðlega vernd og þann málaflökk.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi,


Hermann Ottósson,
frámkvæmdastjóri

Afrit sent nefndarritara Allsherjar- og menntamálanefndar; kristine@althingi.is



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga,
með síðari breytingum (EES-reglur, innleiðing, kærunefnd, hælismál),
lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014 - þingskjal 457 – 249. mál.

I. Almennar athugasemdir

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og hælisleitenda í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Rauði krossinn kemur að málefnum hælisleitenda og flóttamanna sem hlutlaus aðili sem að jafnaði ekki tekur beina afstöðu til þess hvort ósk hælisleitenda um að fá stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum sé réttmæt eða ekki. Rauði krossinn hefur hins vegar meðal annars fylgst með að hælisleitendur fái réttláta málsmeðferð og meðferð að öðru leiti.

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, hælisleitendum og alþjóðlegum fólksflutningum.

Rauði krossinn telur afar mikilvægt að gera breytingar á núgildandi lögum sem skýri og bæti réttarstöðu einstaklinga sem óska alþjóðlegrar verndar á Íslandi. Í þeim breytingum sem í frumvarpinu eru lagðar til eru nokkur mikilvæg atriði sem Rauði krossinn telur að geti skýrt og bætt réttarstöðu þeirra sem hér óska hælis en að þau atriði þurfi þó að skýra frekar og laga í samræmi við athugasemdir félagsins. Til að mynda er æskilegt að skýra betur atriði er varða kærunefnd útlendingamála og þá er mikilvægt að gæta þess að samkvæmt frumvarpinu er lögð aukin ábyrgð á herðar Útlendingastofnunar án þess að þess sé getið að fjárveitingar til nýrra verkefna fylgi. Sömu áhyggjur eiga við um kærunefnd útlendingamála og þess vegna verður að tryggja að nefndin fái það fjármagn sem þarf svo að hún geti starfað þannig að málsmeðferð sé í senn skjót, vönduð og réttlát enda fara þar saman hagsmunir stjórnvalda og hælisleitenda.

Umsögn Rauða krossins er mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum hælisleitenda og flóttamanna.

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr. a. Kærunefnd útlendingamála. Hlutverk, valdsvið og skipan.

Rauði krossinn hefur lengi talað fyrir því að tryggt verði að komið verði á fót sjálfstæðum og óháðum úrskurðaraðila (t.d. dómstóll eða óháð stjórnslunefnd) sem fjalli um kærur ákvarðana Útlendingastofnunar. Með 1. gr. frumvarpsins er að hluta komið til móts við það sjónarmið en Rauði krossinn leggur til að skipan nefndarinnar verði með öðrum hætti en gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Tryggja þarf að skipan nefndarinnar sé sannarlega með þeim hætti að ekkert gefi tilefni til að draga óhlutdrægni og sjálfstæði nefndarinnar í efa. Hvetur Rauði krossinn því allsherjar- og menntamálanefnd að endurskoða ákvæðið og gera breytingatillögur um skipan nefndarinnar með það að leiðarljósi að sem minnstur vafi getið leikið á sjálfstæði hennar, t.d. með tilnefningum frá Dómarafélagi Íslands og Alþingi.

Rauði krossinn hefur einkum talað fyrir því að sjálfstæður og óhlutdrægur úrskurðaraðili fjalli um kærur á ákvörðunum Útlendingastofnunar í málum sem varða umsóknir um alþjóðlega vernd. Ekki eru gerðar athugasemdir við að kærunefnd hafi víðara verksvið, líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Tryggja verður þó að mögulegur mikill málafjöldi hjá kærunefndinni megi ekki verða þess valdandi að kærumál er varða alþjóðlega vernd tefjist í afgreiðslu nefndarinnar með tilheyrandi óþægindum fyrir þá sem í hlut eiga og um leið auknum tilkostnaði fyrir ríkisjóð. Vísast í þessu sambandi til almennra athugasemda hér að ofan.

Um 1. gr. b. Málsmeðferð fyrir kærunefnd útlendingamála

Að mati Rauða krossins er mikilvægt að tryggja að umsækjendur um alþjóðlega vernd eigi rétt á því að tjá sig munnlega um eigin mál óski þeir þess. Leggur félagið því til að umsækjandi um alþjóðlega vernd eigi kost á því að velja hvort málsmeðferð sé munnleg, skrifleg eða hvoru tveggja

Ákvæði um málsmeðferð eru nokkuð óljós og ráðherra innanríkismála eru gefnar nokkuð víðtækar heimildir til að setja nánari reglur um starfshætti nefndarinnar og meðferð mála. Rauði krossinn telur að heppilegra sé að ákvæði sem lúta að málsmeðferð, séu nánar útfærð í lögum og að sú útfærsla sé í samræmi við aukið réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er gert ráð fyrir að heimilt sé að vísa frá landi útlendingi vegna afplánunar dóms erlendis eða vegna brota er varða refsivist hér á landi. Óljóst er samkvæmt frumvarpinu hvort átt sé við skilorðsbundar eða óskilorðsbundnar refsingar. Þá er mikilvægt að gera ráð fyrir sérstökum aðstæðum þeirra hælisleitenda sem flýja pólitíska ofsóknir valdhafa í eigin heimalandi, eða aðrar ástæður sem tilgreindar eru í alþjóðlegum samningum um vernd flóttamanna. Brottvísun í slíkum tilvikum getur brotið gegn þeirri vernd sem útlendingi hefur verið veitt hér á landi eða komið í veg fyrir að viðkomandi fái notið verndar sem hann á rétt á.

Um 11. gr. b.

Rauði krossinn leggur áherslu á mikilvægi meðalhófsreglunnar og meðalhófssjónarmiða í allri meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Í málum sem þessum á undantekningarlítið í hlut fólk sem stendur höllum fæti og á mikilla hagsmuna að gæta. Þess vegna er 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 dregið úr hæfni þeirra til að tjá sig um mál og ráðfæra sig við talsmann, eða aðra sem aðstoð geta veitt. Þá geta tungumálaörðugleikar haft áhrif við að undirbúa kröfu um frestun réttaráhrifa 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.

Rauði krossinn hefur áður bent á að 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 dveljast í landinu á meðan kæra hans til æðra stjórnvalds eða dómstóla er til meðferðar.*¹

Rauði krossinn tekur undir ofangreint 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 fyrr 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 sem fyrr segir mikil hætta á að úrræði hans til að fylgja eftir kærú og fá henni breytt verði lítils virði.

Rauði krossinn mælist því eindregið til þess að sé neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar kærð til æðra stjórnvalds fresti kærán sjálfkrafa framkvæmd réttaráhrifa en að æðra stjórnvald sé þannig í stakk búið að geta afgreitt kærúna á tiltölulega skömmum tíma, t.d. með því að staðfesta ákvörðun Útlendingastofnunar eða vísa málinu til efnismeðferðar hjá Útlendingastofnun að undangenginni vandaðri umfjöllun.

Breytingatillaga Rauða krossins:

Ákvarðanir í málum skv. c-lið 1. mgr. má ekki framkvæma fyrr en útlendingur hefur fengið færi á að leggja fram kærú eða niðurstaða liggur fyrir í máli þar sem útlendingur hefur sjálfkrafa óskað eftir frestun réttaráhrifa með kærú. Kærúnefnd útlendingamála skal að jafnaði úrskurða í kærúmalum innan fimm virkra daga frá móttöku kærú. Að öðru leyti gilda ákvæði 29. gr. stjórnsýslulaga um frestun réttaráhrifa.

Um 12. gr.

Eins og fram kemur í umsögn Rauða krossins við 11. gr. hér að ofan leggur félagið áherslu á mikilvægi meðalhófsreglunnar og meðalhófssjónarmiða í allri meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Þess má geta að þegar hælismáli er lokið í stjórnsýslunni á hælisleitandi ekki rétt á túlkþjónustu eða annarri þjónustu til að undirbúa málshöfðun fyrir dómstólum og það getur gert þetta úrræði þýðingarlítið.

Um 18. gr.

Rauði krossinn telur að réttaröryggi hælisleitenda sé betur tryggt ef 18. gr. frumvarpsins verði breytt á þá leið að að umsókn um hæli skuli lögð fram hjá Útlendingastofnun en ekki lögreglu. Þannig yrði t.d. dregið úr hættu á misræmi í framburði hælisleitenda, sem getur orðið við mismunandi notkun túlka hjá annars vegar lögreglu og hins vegar Útlendingastofnun sem getur

¹ 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.

aftur orðið til þess að draga trúverðurleika hælisumsókna í efa að ósekju. Sjónarmið þetta var reifað af fulltrúum félagsins á fundi hjá allsherjar- og menntamálanefnd þann 18. febrúar sl. Breytingatillaga Rauða krossins hér að neðan kallar á frekari endurskoðun á 50. gr. núgildandi útlendingalaga þar sem gera verður skýrari verkaskiptingu á milli lögreglu og Útlendingastofnunar.

Breytingatillaga Rauða krossins:

1. másl. 1. mgr. 50. gr. verði svohljóðandi:

Umsókn um hæli skv. 46. gr. skal lögð fram hjá Útlendingastofnun. Úr því skal skorið hvort maki, sambúðarmaki eða samvistarmaki og þau börn sem komu með umsækjanda sækja einnig um hæli.

Um 20. gr.

Samkvæmt 20. gr. er Útlendingastofnun heimilt að gera lista yfir örugg þriðju ríki. Rauði krossinn hvetur löggjafann til að fara varlega við að skilgreina hvað kunni að vera *öruggt ríki*. Hugtakið er umdeilt og hvorki á það minnst í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna né öðrum alþjóðlegum mannréttindasamningum. Þátttökuríki Dublinar samstarfsins virðast t.d. hafa haft þann möguleika að skilgreina sjálf hvaða ríki teljist örugg ríki eða hvaða land geti talist svokallað *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.

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 öruggt ríki sem og hugsanleg tengsl við landið eða önnur sjónarmið sem kunna að vera mikilvæg í þessu sambandi. Sé ákvörðun Útlendingastofnunar neikvæð verður kærheimild að vera raunhæft úrræði sem felur í sér að framkvæmd frávísunar/brottvísunar skuli sjálfkrafa frestað þar til að úrskurður æðra stjórnvalds liggja fyrir.

Séu gerð mistök í hælismeðferð byggð á því að senda hælisleitanda til ríkis sem stjórnvöld flokka sem örugg ríki geta þau haft alvarlegar og óafturkræfanlegar afleiðingar fyrir viðkomandi hælisleitanda.

III. Lokaorð

Rauði krossinn er elsta og útbreiddasta mannúðarhreyfing í heimi með starfsemi í 189 löndum. Grundvallarhugsjónir Rauða krossins byggja meðal annars á mannúð, óhlutdrægni, hlutleysi, sjálfstæði og sjálfböðinni þjónustu og eftir þeim vinna um 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 ýmsum atriðum í 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 Allsherjar- og menntamálanefnd til þess að reifa ofangreindar athugasemdir, ábendingar og tillögur félagsins enn frekar.