

Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. mars 2016

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, þingskjal nr. 897, 560. mál

Ég þakka allsherjar- og menntamálanefnd fyrir að gefa mér tækifæri til að koma að skriflegum athugasemdum vegna frumvarpsins.

Almennt séð tel ég að frumvarpið skapi góða möguleika til frekari skilvirkni í meðferð mála hjá kæruneftnd útlendingamála. Ég vil þó nota tækifærið hér og minna á að kæruneftnd útlendingamála hefur náð verulegum árangri við að stytta málsmeðferðartíma í hælismálum sem og öðrum málum sem nefndin fær til umfjöllunar. Meðalmálsmeðferðartími hælismála hefur styst úr 326 dögum á árinu 2014 (skv. tölum frá innanríkisráðuneytinu vegna jan.-okt. 2014) í 141 í dag (meðaltal síðustu þriggja mánaða). Málsmeðferðartími Dyflinnarmála hefur einnig styst úr 289 dögum í 136 daga. Þessi árangur hefur náðst þrátt fyrir fordæmalausa fjölgun hælismála. Meðalmálsmeðferðartími dvalarleyfa hefur einnig styst úr 546 dögum í 140 daga og kærumál vegna vegabréfsáritana taka nú um 30 daga að meðaltali í stað 504 daga áður.

Engu að síður er nú ljóst að nefndin mun ekki ná að auka afköst sín frekar án breytinga á þeim lagaákvæðum sem skipulag og verklag hennar byggir á. Frumvarp allsherjar- og menntamálanefndar er því forsenda þess að nefndin ráði við þá aukningu á fjölda mála sem vænta má að komi á hennar borð í ár.

Ég vil leyfa mér að gera nokkrar athugasemdir við frumvarpið og benda á fáein atriði sem e.t.v. mætti skoða nánar.

Fjölgun nefndarmanna

Miðað við það skipulag sem ég tel hagkvæmast yrði nefndinni skipt í þrjár deildir. Formaður og varaformaður myndu skipta á milli sín umsjón með þessum deildum en nákvæm verkaskipting færi eftir samsetningu þeirra mála sem nefndinni berast. Þessi uppsetning myndi kalla á átta nefndarmenn, að formanni og varaformanni meðtöldum. Ef settar yrðu upp tvær deildir, myndu sex nefndarmenn almennt duga. Það er mitt mat að þriggja deilda uppsetningin yrði hentugri til að ná markmiðum um málshraða og sérhæfingu. Ég myndi því mæla með að einum nefndarmanni verði bætt við fjölda sem allsherjar- og menntamálanefnd leggur til í frumvarpi sínu. Eðlilegt væri þá, að mínu mati, að Mannréttindastofnun Háskóla Íslands skipi þann áttunda.

Til að auðvelda tilnefningaraðilum leit að hæfu fólki má einnig skoða hvort þrír varamenn dugi, einn fyrir hvern tilnefningaraðila.

Varaformaður í fullu starfi

Það væri vissulega vel þegið að hafa varaformann í fullu starfi við hlið formanns. Ég er hins vegar ósannfærður um að slíkt fyrirkomulag sé hagkvæmt með tilliti til skilvirkni og nýtingu fjár og þeirra sveiflna sem þekktar eru í þessum málaflokki. Sé það skipulag og verklag sem frumvarpið mælir fyrir um lagt til grundvallar, og 75% af þeim 600 hælisumsóknum sem berast kunna Útlendingastofnun koma á borð nefndarinnar, benda mínir útreikningar til þess að starf varaformanns yrði um 35% af fullri stöðu. Núverandi varaformaður gegnir starfinu í um 50% stöðu en reikna má með að staðan myndi aftur ná því hlutfalli ef hælisumsóknir fara að nálgast 850-900 á ári. Fari fjöldi mála aftur niður er hætt við að nefndin sitji uppi með dýra stöðu sem erfitt yrði að laga að breyttum aðstæðum.

Ég vil því leyfa mér að leggja til að allsherjar- og menntamálanefnd skoði aftur þær forsendur sem þjuggu að baki tillögu um að gera varaformannsstöðuna að fullu starfi og hvort það fyrirkomulag sé hagkvæmasta nýtingin á því takmarkaða fé sem til ráðstöfunar er fyrir þennan málaflokk. Þá má einnig skoða þann möguleika að fela ráðherra að meta hvort varaformaður skuli skipaður í fullt starf eða í hlutastarf. Ef svo færi að þörf yrði á varaformanni í fullu starfi síðar, þá væri hægt að breyta skipun hans til að mæta breyttum þörfum.

Ákvörðun nefndar um að fela formanni eða varaformanni að úrskurða í málum

Samkvæmt frumvarpinu getur nefndin falið formanni (og varaformanni) að taka ákvarðanir í ákveðnum tegundum mála (1. mgr. 3. gr. b breyttra laga) og í þeim tilvikum þegar mál eru ekki stefnumarkandi (2. mgr. 3. gr. b breyttra laga). Af öðrum textum frumvarpsins má ráða að einstök kærsmål skulu ákvörðuð af þriggja manna nefnd. Ekki er skýrt hvort meginreglan um þriggja manna nefnd eigi líka við um ákvörðun um að fela formanni tiltekna flokka mála eða tiltekin mál eða hvort eingöngu fullskipuð nefnd geti tekið slíkar ákvarðanir. Ef hugmyndin er að sú deild sem almennt myndi hafa til umfjöllunar þau mál sem um ræðir geti falið formanni meðferð slíkra mál (þriggja manna deild) er nauðsynlegt að það komi skýrt fram í frumvarpinu.

Í tengslum við heimild nefndar til að fela formanni ákvörðun í tilteknum tegundum mála (1. mgr. 3. gr. b) vill ég bæta við að ekki er víst að nefndin muni veita formanni þessar heimildir og þar af leiðandi ekki víst að sú hagræðing sem stefnt sé að náist.

Heimildin í 2. mgr. 3. gr. b breyttra laga virðist gera ráð fyrir að ákvörðun um að fela formanni mál eigi við um einstök mál en ekki flokka eða tegund mála. Heimildin er því almennt það þung í vöfum að ólíklegt er að hún verði notuð, jafnvel þó að aðeins yrði krafist samþykki þriggja manna deildar. Til að þessi heimild nýtist væri vænlegra að gefa nefndinni heimild til skilgreina ákveðin viðmið eða tegundir mála sem formanni yrði falið að úrskurða í. Öryggisventillinn, sem settur er í síðari málslið málgreinarinnar, myndi þá tryggja að mál færi til þriggja manna nefndar þegar efnislegur vafi væri um niðurstöðu eða vafi væri á hvort mál hefði verið rannsakað á fullnægjandi hátt.

Boðun kæranda á fund nefndar

Samkvæmt frumvarpinu er réttur kæranda til að koma fyrir nefnd felldur niður og í þess stað er kærunefndinni falið að bjóða kæranda að koma fyrir nefnd ef henni þykir ástæða til. Æskilegt er að formanni og varaformanni sé einnig gefin heimild til að ákveða að kærandi komi fyrir nefnd. Að öðrum kosti yrði slík ákvörðun þung í vöfum og það gæti valdið töfum á máli. Þörfin á að kalla kærendur fyrir nefnd kemur oftast fram við skoðun starfsfólks á gögnum málsins og auðveldast væri

að formaður gæti tekið ákvörðun um boðun. Þá eru einnig líkur á því að heimildin til að boða kæranda á fund nefndar yrði nýtt sjaldnar ef bera þyrfti slíka ákvörðun undir nefnd í hvert skipti.

Ég mæli því með að formaður og varaformaður hafi, ásamt nefndinni, heimild til að bjóða kæranda til að koma fyrir nefnd.

Skipun ráðuneytis án tilnefningar

Skipun nefndarmanna án tilnefningar kann að vekja spurningar um sjálfstæði nefndarinnar gagnvart ráðuneytinu og um trúverðugleika hennar. Í greinargerð er þessi breyting ekki skýrð frekar. Til að koma í veg fyrir að þessi beina skipun skapi, eða kunni að skapa, óeðlileg tengsl á milli ráðuneytis og nefndar legg ég til að allsherjar- og menntamálanefnd skoði hvort þessi breyting sé nauðsynleg, og ef svo, hvort ástæða sé til að taka fram að starfsmenn innanríkisráðuneytisins geti ekki hlotið skipun í nefndina, þ.m.t. þeir starfsmenn sem eru í tímabundnu leyfi frá störfum sínum fyrir ráðuneytið.

Ákvæði um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða

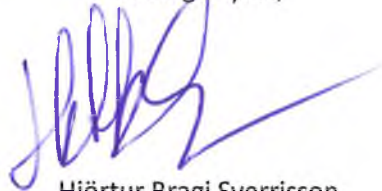
Í greinargerð segir að lögð sé til breyting á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða til að tryggja vandaða málsmeðferð þegar heilbrigðisástæðum er borið við. Eina ákvæðið er varðar dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða er texti í c-lið 2. gr. frumvarpsins. Það ákvæði er þó ekki sett í þeim tilgangi sem lýst er í greinargerðinni. Ég leyfi mér því að ætla að ákvæðið sem greinargerðin vísar til hafi fallið út án þess þó að samsvarandi texti í greinargerð hafi verið fjarlægður.

Birting úrskurða nefndarinnar – heimild til að birta upplýsingar um uppruna

Samkvæmt skoðun persónuverndar frá árinu 2014 er kærunefnd óheimilt að birta viðkvæmar persónuupplýsingar. Til viðkvæmra persónuupplýsinga teljast upplýsingar um uppruna einstaklings, sbr. 8. tl. 1. mgr. 2. gr. laga um persónuvernd nr. 77/2000. Til að birting úrskurða nefndarinnar, sbr. 7. mgr. 3. gr. a útlendingalaga, nái þeim markmiðum sem lýst voru í greinargerðinni með breytingalögum frá 2014, er nauðsynlegt að kærunefnd fái skýra heimild til að birta upplýsingar um upprunaland kæranda. Þó að þessi breyting sé utan við megintilgang þessa frumvarps tel ég hana mikilvæga til að ná markmiðum um tilgang birtinga úrskurða kærunefndarinnar.

Ég þakka nefndinni aftur fyrir að gefa mér tækifæri til að reifa efni frumvarpsins.

Virðingarfyllt,



Hjörtur Bragi Sverrisson

formaður kærunefndar útlendingamála



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. mars 2016.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um breytingu á lögum um útlendinga nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum (kærunefnd, fjölgun nefndarmanna), 145. löggjafarþing 2015 -2016. Þingskjal nr. 897 – 560. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp um breytingu á lögum um útlendinga. Markmið frumvarpsins er að tryggja sanngjarna og skilvirka málsmeðferð við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd.

Skrifstofan fagnar frumvarpsbreytingum og styður eindregið tillögu um fjölgun nefndarmanna í kærunefnd útlendingamála og hvetur jafnframt til þess að nefndinni verði tryggt nægt fjármagn svo hún geti unnið sin störf á skilvirkan hátt. Þá telur skrifstofan frumvarpið fela í sér umtalsverða réttarbót fyrir innflytjendur og umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Telur skrifstofan þessar breytingar vera nauðsynlegan lið í ljósi þeirrar gífurlegu fjölgunar á umsóknum um alþjóðlega vernd sem hefur átt sér stað hér á landi undanfarið.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 17. mars 2016


Tilvísun: 2016030458HSD/–

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 3. mars 2016, þar sem óskað er umsagnar Persónuverndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum (þskj. 897, 560. mál á 145. löggjafarþingi).

Persónuvernd gerir ekki athugasemdir við efni frumvarpsins.

F. h. Persónuverndar


Þórunn Sveinsson


Helga Sigríður Þórhallsdóttir

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. mars 2016

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum (kærunefnd, fjölgun nefndarmanna). Þingskjal 897 – 560. mál, lagt fram á 145. löggjafarþingi 2015-2016.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri.

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002,

með síðari breytingum (kærunefnd, fjölgun nefndarmanna).

145. löggjafarþing 2015–2016.

Þingskjal 897 — 560. mál.

Rauði krossinn á Íslandi þakkar fyrir það tækifæri sem hér gefst til umsagnar á ofangreindu frumvarpi.

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.

Er umsögn Rauða krossins mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum hælisleitenda og flóttamanna. Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarhugsjónir hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, hælisleitendum og alþjóðlegum fólksflutningum. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jöfnu saman.

Almennar athugasemdir

Rauði krossinn lítur svo á að greiðari og skilvirkari málsmeðferð hælisumsókna sé öllum aðilum í hag, bæði umsækjendum um hæli sem og íslenskum stjórnvöldum. Rauði krossinn tekur undir það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um slæmar afleiðingar of langs málsmeðferðartíma hælisumsókna og telur brýnt að úrbætur verði gerðar þar á.

Frá því að Rauði krossinn á Íslandi tók að sér talsmannaðþjónustu við hælisleitendur hefur markmið stjórnvalda verið að málsmeðferðartími hælisumsókna verði að meðaltali ekki lengri en 90 dagar á hvoru stjórnarsýslustigi. Ljóst er að miklum árangri hefur verið náð varðandi málshraðann á undanförunum misserum, en þó hefur settu marki ekki verið fyllilega náð.

Rauði krossinn telur þær aðgerðir sem lagst hefur verið í nú þegar lofa góðu að mörgu leyti, en ljóst er að til þess að ná settu marki þarf fyrst og fremst að tryggja nægt fjármagn til ráðningar þess mannafla sem til þarf til þess að afgreiða megi allar umsóknir á skjótan og vandaðan máta. Nýtilkominn forgangsmeðferðarferill hjá Útlendingastofnun gengur fyrst og fremst út á að greina grundvöll hælisumsóknar hratt og örugglega strax í upphafi, meðal annars með því að taka ítarlegt og faglegt viðtal við umsækjanda um hæli þegar á fyrstu dögum eftir komu til landsins og helst innan sólarhrings frá umsókn. Telur Rauði krossinn það vera umsækjendum í hag að þeir fái tækifæri til að gera grein fyrir umsókn sinni sem allra fyrst eftir að hún er lögð fram, með fyrirvara um sérstök tilvik þar sem mælt er með sérstökum umþóttunartíma áður en hælisviðtal er tekið. Er hér meðal annars um að ræða tilvik þegar grunur vaknar um mansal, umsækjandi er illa áttaður eða á annan hátt illa í stakk búinn að segja sögu sína strax eftir komu til landsins.

Telur Rauði krossinn þannig að auka megi skilvirkni kerfisins og málshraða á báðum stjórnarsýslustigum án þess að til lagabreytinga þurfi að koma, með því að tryggja nægt starfsfólk, faglega verkferla og öfluga þjálfun starfsfólks. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið er tilgangur með framlagningu

Þess að auka skilvirkni kerfisins og koma í veg fyrir óeðlilegar tafir á afgreiðslu mála. Þó hefur Rauði krossinn áhyggjur af því að sumar þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu marki ekki leiðina að markmiðum um skilvirkni, heldur þvert á móti geti tiltekna breytingar haft neikvæð áhrif á skilvirkni og málshraða, auk þess að skerða réttaröryggi umsækjenda um hæli sem flóttamenn. Leggur Rauði krossinn því til nokkrar breytingar á frumvarpinu eins og það er lagt fram.

Áður en fjallað verður um athugasemdir varðandi einstaka greinar frumvarpsins vill Rauði krossinn fyrst vekja athygli á því sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins, en þar segir að lögð sé til breyting á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða til að tryggja vandaða málsmeðferð þegar heilbrigðisástandum er borið við.

Eini staðurinn í frumvarpinu þar sem minnst er á dvalarleyfi af mannúðarástæðum er í c-lið 2. gr., en þar segir m.a. að í málum samkvæmt 12. gr. f geti nefndin, telji hún ástæðu til, gefið kæranda kost á að koma fyrir nefndina og tjá sig um efni máls eða einstök atriði þess eftir atvikum. Að öðru leyti er ekki fjallað um breytingar á reglum um dvalarleyfi af mannúðarástæðum til að tryggja vandaða meðferð þegar heilbrigðisástandum er borið við og liggur því beinast við að mati Rauða krossins að umfjöllun um þetta atriði hljóti að hafa gleymst við samningu frumvarpsins.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1. gr.

Rauði krossinn styður tillögu um fjölgun nefndarmanna og tillögur um að gert sé ráð fyrir að starf formanns og varaformanns nefndarinnar sé fullt starf. Í upphaflegu frumvarpi til laga um breytingar á lögum um útlandinga þar sem kærunefndin var sett á fót var gert ráð fyrir að allir nefndarmenn væru í fullu starfi, en því var breytt í meðförum þingsins, sbr. lög nr. 64/2014 um breytingar á lögum um útlandinga nr. 96/2002.

Með ákvæðinu er lagt til að fallið verði frá kröfum um sérþekkingu nefndarmanna á málefnum flóttamanna og varðandi rétt til alþjóðlegrar verndar, þar sem erfitt sé að finna einstaklinga er uppfylli þær kröfur. Ekki er fallið frá kröfu um sérþekkingu á málefnum útlandinga. Telur Rauði krossinn það koma til greina að gera kröfu um sérþekkingu á mannréttindum, enda sé slíka sérþekkingu að finna víðar en þá sem áður er nefnd.

2. gr.

Með 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til viðtækar heimildir fyrir nefndina að fela formanni eða varaformanni að úrskurða einir í málum í tilteknum tilvikum. Hefur frumvarpið að geyma afar viðtæka og nokkuð ítarlega lýsingu á þeim heimildum og verða því gerðar athugasemdir við heimildirnar, hverja fyrir sig.

A-liður 2. gr. – Heimild til þess að fela formanni að úrskurða í tilteknum málum

Í a-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nefndinni verði heimilt að fela formanni að úrskurða í þeim málum sem nefndin hefur til meðferðar og varða *vegabréfsáritanir, ákvarðanir er varða málsmeðferð* hjá Útlendingastofnun og *frestun réttaráhrifa* ákvarðana Útlendingastofnunar og kærunefndarinnar.

1) Ákvörðun um frestun réttaráhrifa

Hvað varðar mál þar sem Útlendingastofnun hefur ákveðið að kæra fresti ekki réttaráhrifum ítrekar Rauði krossinn þá afstöðu sína að eðlilegt sé að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í máli vegna

umsóknar um hæli sem flóttamaður, svo sem nánar verður vikið að síðar. Slíkt fyrirkomulag einfaldar málsmeðferð hælisumsóknar til muna, minnkar vinnu kæruneftdarinnar þar sem ekki er þá lengur þörf á að taka rökstudda afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa, auk þess sem frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar eykur þrýsting á kæruneftndina að gæta að málshraða í kæruférlinu. Heimild til synjunar um frestun réttaráhrifa er í reynd fremur til þess fallin að auka álag á stjórnsýsluna og hægja á málsmeðferð auk þess sem réttaröryggi umsækjenda er verr tryggt. Telur Rauði krossinn það því sameiginlegan hag allra viðkomandi að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í málum er varða umsókn um hæli.

Flutningur umsækjanda úr landi í kjölfar synjunar er í höndum lögreglunnar. Reynslan sýnir að misjafnt er hversu langur tími líður fram að flutningi viðkomandi úr landi, en það eru að jafnaði ekki minna en 2-3 vikur. Þegar um „bersýnilega tilhæfulausar“ umsóknir er að ræða að mati stjórnvalda, svo sem þegar umsækjandi byggir umsókn sína á efnahagsástæðum eingöngu, ætti kæruneftndin að geta afgreitt málið á stuttum tíma og kemur þá ekki að sök hvað þjónustukostnað varðar þó viðkomandi fái að dvelja í landinu á meðan málið er enn til meðferðar. Það sparar á hinn bóginn stjórnvöldum og öðrum sem að málinu koma hins vegar bæði tíma og fyrirhöfn að þurfa ekki fyrst að huga að umsókn um frestun réttaráhrifa.

2) Kærandi er ríkisborgari „öruggs ríkis“

Með frumvarpinu er hér lagt til að nefndinni verði heimilt að fela formanni að úrskurða einum í málum er varða umsókn um hæli ef kærandi er ríkisborgari ríkis sem er á lista yfir örugg ríki, sbr. 3. mgr. 50. gr. d. laga um útlendinga nr. 96/2002.

Rauði krossinn hafnar hugmyndum um lista yfir örugg ríki þar sem þeir eru til þess fallnir að koma í veg fyrir að umsókn um hæli hljóti sömu skoðun og aðrar. Svar við þeirri ábendingu hefur gjarnan verið það að sé vafi talinn leika á um að umsókn sé bersýnilega tilhæfulaus verði umsóknin tekin úr forgangsférlu og þess gætt að hún hljóti vandlega meðferð. Sé því svo farið telur Rauði krossinn ljóst að listinn sé með öllu óþarfur enda séu stjórnvöld fullfær um að greina á milli bersýnilega tilhæfulausra umsókna og annarra án tilvísunar til slíks lista.

Í þessu samhengi er rétt að minna á 3. gr. Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna sem leggur bann við því að mismuna flóttamönnum eftir ættlandi. Ef stjórnvöld fara þá leið að meta umsóknir eingöngu eftir heimalandi umsækjanda leiðir það til ómálefnalegrar málsmeðferðar byggða á staðalímyndum í stað þess að meta sjálfstætt út frá aðstæðum hvers og eins hverjar séu raunverulegar ástæður fyrir flóttu og hvort líkur séu á að verið sé að senda fólk í hættu í heimalandi sínu. Einstaklingsbundið mat á aðstæðum hverju sinni er kjarni flóttamannahugtaksins og nauðsynlegt til að unnt sé að virða grundvallarreglu þjóðaréttar um bann við því að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*) reglu sem lögfest er í 45. gr. laga um útlendinga. ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*) hefur t.a.m. ítrekað beint þeim tilmælum að ríkjum Evrópusambandsins að hverfa frá notkun lista yfir örugg ríki, þar sem slíkar reglur leiði til staðalímynda og óvandaðri málsmeðferðar, svo hætta skapast á því að fólk sé flutt nauðugt þangað sem það er í hættu. Hælisumsóknir ber að meta sjálfstætt út frá hverjum einstaklingi, á grundvelli hlutlægra og nýjustu upplýsinga um stöðu mála í heimalandi og aðstæðum viðkomandi einstaklings.

3) Útlendingastofnun hefur metið umsókn bersýnilega tilhæfulausa

Með frumvarpinu er lagt til að nefndinni verði heimilt að fela formanni að úrskurða einum í málum er varða umsókn um hæli ef Útlendingastofnun hefur afgreitt málið á grundvelli b– e-liðar 1. mgr. 50. gr. d. Er hér um að ræða þau tilvik þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn bersýnilega tilhæfulausa, umsækjandi hefur gefið ófullkomnar eða misvísandi upplýsingar til stuðnings umsókn sinni, um

endurtekna umsókn er að ræða eða ef víst má telja að umsókn sé lögð fram til þess að tefja fyrir framkvæmd ákvörðunar um brottvísun.

Rauði krossinn leggst almennt gegn því að nefndinni verði gert heimilt að fela formanni að úrskurða einn um synjun í máli er varðar umsókn um hæli. Hvað varðar heimild formanns til þess að úrskurða einn í málum er varða umsókn um hæli, telur Rauði krossinn það aðeins koma til greina að heimila slíkt í þeim málum þar sem umsækjandi byggir umsókn sína á efnahagsástæðum eingöngu og ekki er ástæða til að ætla að aðrar ástæður liggi að baki umsókninni. Rauði krossinn telur réttaröryggi umsækjenda um hæli ekki nægilega tryggt með því að einskorða slíka málsmeðferð við umsóknir sem Útlendingastofnun hefur metið bersýnilega tilhæfulausar, enda byggir það mat í sumum tilvikum á forsendum sem Rauði krossinn getur ekki fallist á, svo sem á því að heimaland umsækjanda sé á lista stjórnvalda yfir örugg ríki. Rauði krossinn leggst sem fyrr gegn slíkum listum.

B-liður 2. gr. – Heimild til að fela formanni að úrskurða einn í málum sem nefndin telur ekki fela í sér stefnumótandi ákvarðanir

Sem fyrr segir leggst Rauði krossinn almennt gegn því að fela megri formanni að úrskurða einum í málum vegna umsóknar um hæli. Þó leggst Rauði krossinn sérstaklega gegn þeirri breytingu sem lögð er til með b-lið 2. gr. frumvarpsins, en þar er lagt til að nefndinni verði einnig heimilt að fela formanni að úrskurða einn í öðrum málum „sem nefndin telur ekki fela í sér stefnumótandi ákvarðanir“. Telur Rauði krossinn þessa heimild of víðtæka, ekki síst í ljósi þess að með núverandi framkvæmd laganna eru þau túlkuð mjög þröngt. Þá er ljóst að þær ákvarðanir Útlendingastofnunar sem eru til umfjöllunar hjá kæruneftndinni fela í sér neikvæða niðurstöðu fyrir umsækjanda, enda eru jákvæðar niðurstöður að jafnaði ekki kærðar. Eðli málsins samkvæmt mun staðfesting kæruneftndarinnar á neikvæðri niðurstöðu Útlendingastofnunar því ekki fela í sér stefnumarkandi ákvörðun. Hins vegar má gera ráð fyrir að í flestum tilfellum sé um einhverskonar stefnumörkun og jafnvel stefnubreytingu að ræða þegar ákvörðun Útlendingastofnunar er snúið við. Er því hætt við að heimild sem þessi myndi virka sem hvati til staðfestingar á ákvörðunum Útlendingastofnunar, og þar með til synjunar á kröfum kæranda, þar sem mun minni vinna fælist þá í því fyrir kæruneftndina að staðfesta synjanir heldur en að fallast á kröfur kæranda. Dregur slíkt fyrirkomulag ennfremur úr tilgangi kæruneftndarinnar, sem er að tryggja rétt umsækjanda til þess að fá ákvörðun í máli sínu endurskoðaða af sjálfstæðum og óhlutdrægum úrskurðaraðila.

Þess má geta að þegar hælismáli er lokið í stjórnsýslunni á hælisleitandi ekki rétt á túlkabjónustu eða annarri þjónustu til að undirbúa málshöfðun fyrir dómstólum og það getur gert kærueftndið þýðingarlítið.

Leggur Rauði krossinn til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að nefndinni verði einungis heimilað að fela formanni að *samþykka* frestun réttaráhrifa í kærumáli vegna umsóknar um hæli.

C-liður 2. gr. – Réttur kæranda til að koma fyrir nefndina

Að mati Rauða krossins er mikilvægt að tryggja að umsækjendur um alþjóðlega vernd eigi kost á að tjá sig munnlega um eigið mál óski þeir þess. Rauði krossinn telur að nauðsynlegt sé að skýra verklag í tengslum við viðtöl kæruneftndar útlendingamála við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Til þess þurfi hins vegar ekki lagabreytingu. Nægilegt sé að nefndin upplýsi talsmann umsækjanda um það hvort lagðar verði spurningar fyrir umsækjanda í viðtali hjá nefndinni. Þá getur umsækjandi tekið upplýsta ákvörðun um það hvort hann telji nauðsynlegt að mæta til viðtals.

Leggur félagið því til að umsækjandi um alþjóðlega vernd eigi kost á að velja hvort málsmeðferð sé munnleg, skrifleg eða hvort tveggja.

3. gr.

a-c-liður – Frestun réttaráhrifa

Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að kæra fresti ekki réttaráhrifum þegar um er að ræða ákvörðun þar sem synjað er um hæli og mannúðarleyfi og umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista yfir örugg upprunaríki. Ákvæði 32. gr. laganna eins og það er fyrir kveður á um að kæra fresti ekki réttaráhrifum í málum þar sem synjað er um efnismeðferð umsóknar á grundvelli 46. gr. a laganna, í málum þar sem þar sem útlendingurinn á umsókn um hæli til meðferðar í öðru landi eða slíkri umsókn hefur verið hafnað þar og í málum þar sem Útlendingastofnun telur augljóst að umsækjandi sé hvorki flóttamaður né eigi ekki rétt á viðbótarvernd.

Eins og staðan er er ávallt heimilt að óska eftir frestun réttaráhrifa, á grundvelli 3. eða 4. mgr. 32. gr. laganna eins og þau eru fyrir, eða með vísan til 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Rauði krossinn gerir alvarlegar athugasemdir við þá breytingu sem lögð er til með 3. gr. frumvarpsins, enda leiðir breytingin til verulegrar skerðingar á réttaröryggi umsækjenda frá nefndum ríkjum. Í þessu samhengi er rétt að ítreka að 29. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 kveður á um almenna heimild til frestunar réttaráhrifa kærðrar ákvörðunar. Stjórnsýslulögin taka til allrar stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga en í þeim er kveðið á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar.

Eru hér teknar allar heimildir af stjórnvöldum til þess jafnvel að fresta réttaráhrifum vegna kæru í málum þar sem Útlendingastofnun telur umsækjanda koma frá „öruggu ríki“. Er hér um að ræða verulega skerðingu á réttaröryggi. Afar mikilvægt er að ávallt sé fyrir hendi heimild fyrir stjórnvald að fresta réttaráhrifum ákvörðunar vegna kæru. Má í þessu samhengi nefna að dæmi eru um það að kærunefnd útlendingamála hafi snúið við ákvörðun Útlendingastofnunar í máli umsækjanda frá heimaríki sem Útlendingastofnun er með á lista yfir örugg ríki. Hefðu lögin þá verið eins og hér er lagt til er ljóst að umsækjendum í þeim málum hefði verið gert að yfirgefa landið þegar eftir ákvörðun Útlendingastofnunar og hefðu stjórnvöld ekki haft neinar heimildir til þess að koma í veg fyrir það.

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 framangreint með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem leggur áherslu á að virk kærumeðferð sé óaðskiljanlegur hluti réttlátrar og skilvirkar 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, þar sem ekki er unnt að útiloka með öllu, sbr. það sem að ofan segir, að röng ákvörðun sé tekin á fyrsta stigi málsmeðferðar.

¹ Skáletraða textann vantar inn í íslenska þýðingu 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.

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 hælilandinu er sem fyrr segir mikil hættu á að úrræði hans til að fylgja eftir kærui og fá henni breytt verði lítils virði. Rauði krossinn mælist því eindregið til þess að sé neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar kærð til æðra stjórnvalds fresti kærui sjálfkrafa framkvæmd réttaráhrifa en að æðra stjórnvald sé þannig í stakk búið að geta afgreitt kærui á tiltölulega skömmum tíma. Rétt er að nefna að í frumvarpi þingmannanefndar um heildarendurskoðun á útlendingalögum er gert ráð fyrir því í 35. gr. að kærui fresti sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar.²

Vísast hér einnig til fyrri umfjöllunar varðandi lista yfir örugg upprunaríki. Sé það ekki ætlunin að skerða gæði málsmeðferðar vegna umsókna fólks frá þeim ríkjum sem talin eru „örugg upprunaríki“ er ljóst að ákvæðið er með öllu óþarft, enda ætti stjórnvöldum þá að vera fullfært að meta það í hverju tilviki fyrir sig hvort umsókn verði talin „bersýnilega tilhæfulaus“ eður eigi.

Sé ákvörðun Útlendingastofnunar neikvæð verður kæruiheimild að vera raunhæft úrræði sem felur í sér að framkvæmd frávísunar/brottvísunar skuli sjálfkrafa frestað þar til að úrskurður æðra stjórnvalds liggir fyrir. Á þann hátt er tryggt að ákvæðið fari ekki í bága við 13. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns.

Í lok skýringa við 3. gr. frumvarpsins í athugasemdum með frumvarpinu segir: „Það áréttast að ekki er slegið af neinum kröfum til málsmeðferðar á fyrsta stjórnslustigi“. Ástæða er hér til að áréttu þá athugasemd Rauða krossins að sé það ekki ætlunin að slá af kröfum til málsmeðferðarinnar er listi yfir örugg ríki með öllu óþarft, enda geta stjórnvöld hæglega metið í hverju tilviki fyrir sig hvort umsókn sé talin „bersýnilega tilhæfulaus“ án allrar tilvísunar til slíks lista.

Rauði krossinn mælist eftir sem áður eindregið til þess að sé neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar kærð til æðra stjórnvalds fresti kærui sjálfkrafa réttaráhrifum ákvörðunarinnar. Verði ekki fallist á það mælist Rauði krossinn eindregið til þess að 3. gr. frumvarpsins verði felld brott.

4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að Útlendingastofnun verði skylt að birta upplýsingar um málsmeðferð þegar umsókn um hæli er móttækin. Er breytingin lögð til vegna aukinnar áherslu á að Útlendingastofnun eigi sem fyrst aðkomu að hælismáli og að dregið verði úr aðkomu lögreglu.

Rauði krossinn gerir ekki athugasemdir við tillöguna.

² Í athugasemdum við 35. gr. frumvarpsins er þetta rökstutt með eftirfarandi hætti: „Ákvæðið tekur mið af athugasemdum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og athugasemdum Rauða krossins á Íslandi þar sem lögð hefur verið áhersla á að kærumeðferð á stjórnslustigi sé óaðskiljanlegur hluti réttlátrar og skilvirkar málsmeðferðar hælisumsókna. Bent hefur verið á að fjöldi flóttamanna í Evrópu fær ekki viðurkenningu á stöðu sinni fyrr en að lokinni kærumeðferð. Því sé ljóst að kærumeðferð og frestun réttaráhrifa synjunar á fyrsta stjórnslustigi getur verið mikilvæg trygging þess að þeir sem þurfa alþjóðlega vernd fái þá vernd sem þeir eiga rétt á meðan tekin er endanleg ákvörðun í máli þeirra. Ekki sé loku fyrir það skotið að röng ákvörðun sé tekin á fyrsta stjórnslustigi og sé það réttur flóttamanns að fá hana endurskoðaða á meðan hann er staddur í móttökuríki þar sem minni líkur eru á því að flóttamaður eigi ekki þess kost að fylgja eftir kærui og fá henni breytt, sé hann ekki á landinu. Því er þetta úrræði mjög mikilvægt til þess að tryggja að grundvallarreglan um „non-refoulement“, eða bann við endursendingum, sé ekki brotin.“

5. gr.

a- og c-liður – Forgangsmæðferð hjá kærunefnd

Með a- og c-lið 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar er miða að því að veita kærunefnd útlendingamála sams konar heimildir og Útlendingastofnun til þess að beita flýtimeðferð eða forgangsráða vinnslu mála.

Rauði krossinn ítrekar athugasemdir varðandi örugg ríki og þá varnagla sem Rauði krossinn hefur áður sett við flýtimeðferðar- og forgangsheimildir stjórnvalda í þessum málaflokki.

b-liður – Viðtal við umsækjanda

Með b-lið 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lagt til að felld verði brott heimild til þess að taka ákvörðun í flýtimeðferðarmáli án þess að hælisviðtal fari fram.

Rauði krossinn tekur undir athugasemdir með frumvarpinu varðandi þetta ákvæði og fagnar því að ákvæðið sé afnumið enda hefur því hingað til ekki verið beitt í framkvæmd.

d-liður – Listi yfir örugg ríki

Samkvæmt 20. gr. núgildandi laga er Útlendingastofnun heimilt að gera lista yfir örugg þriðju ríki. Rauði krossinn ítrekar afstöðu sína varðandi lista yfir örugg ríki. Hugtakið er umdeilt og hvorki á það minnst í Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna né öðrum alþjóðlegum mannréttindasamningum, sem fyrr segir. Þátttökuríki Dyflinnarsamstarfsins virðast t.d. hafa haft þann möguleika að skilgreina sjálf hvaða ríki teljist örugg eða hvaða land geti talist svokallað fyrsta griðland. Með því er sú forsenda Dyflinnarsamstarfsins 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. Rauði krossinn telur stjórnvöld fullfær um að greina bersýnilega tilhæfulausar umsóknar án tilvísunar til lista yfir örugg ríki.

Í samræmi við framangreint 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 kærueheimild að vera raunhæft úrræði sem felur í sér að framkvæmd frávísunar/brottvísunar skuli sjálfkrafa frestað þar til að úrskurður æðra stjórnvalds liggja fyrir. Mistök við meðferð hælisumsóknar sem leiða til þess að umsækjandi er sendur til ríkis sem stjórnvöld flokka sem öruggt ríki geta haft alvarlegar og óafturkræfar afleiðingar fyrir viðkomandi einstakling.

6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um gildistöku laganna. Gert er ráð fyrir að lagabreytingarnar gildi fyrir þær ákvarðanir sem þegar hafa borist kærunefnd útlendingamála en hafa enn ekki hlotið afgreiðslu. Rauði krossinn gerir athugasemdir við þennan hluta ákvæðisins enda er það ein grundvallarforsenda réttarríkisins að lög séu ekki afturvirk. Er þetta sérstaklega mikilvægt þegar lög fela í sér einhvers konar skerðingu á réttindum borgaranna. Er það mat Rauða krossins að ákvæði 6. gr. frumvarpsins, um að lög gildi fyrir þær ákvarðanir sem kærðar hafa verið til nefndarinnar fyrir gildistöku laganna, gangi gegn sjónarmiðum um bann við afturvirkni laga og beri því að fella út úr frumvarpinu.

Lokaorð

Eins og fram kemur hér að ofan fagnar Rauði krossinn ýmsum atriðum í frumvarpinu en ítrekar áhyggjur sínar af því að frumvarpið mun ekki skila tilætluðum árangri varðandi skilvirkni og málshraða, auk þess sem réttaröryggi er stefnt í voða. Þá skal ítrekað að miklum árangri hefur þegar verið náð varðandi skilvirkni málsmeðferðar og málshraða með bættu verklagi og fjölgun starfsfólks og meiri samheldni í málaflokknum.

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.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR

Regional Representation for Northern Europe

Ynglingagatan 14, 6th fl.
SE-113 47 Stockholm

Tel.: +46 8 457 4880

Fax: +46 8 457 4887

Email: swest@unhcr.org

1 April 2016

Notre/Our code: 035/RRNE/2016

Re: **UNHCR Observations on the proposed amendments to the Icelandic Act on Foreigners, titled *Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum (kærunefnd, fjölgun nefndarmanna)***

The UNHCR Regional Representation for Northern Europe hereby presents its observations on the law proposal referred to above.

We remain at your disposal for any clarifications required.

Yours sincerely,

Karolina Lindholm Billing
Deputy Regional Representative

Kristín Einarsdóttir
Lögfræðingur
Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingi við Austurvöll
101 Reykjavík
Iceland



UNHCR Observations on the proposed amendments to the Icelandic Act on Foreigners:

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum (kærunefnd, fjölgun nefndarmanna)

I. Introduction

1. The UNHCR Regional Representation for Northern Europe (hereafter “RRNE”) hereby submits its observations on “Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum (kærunefnd, fjölgun nefndarmanna)” of March 2016, containing amendments to the Icelandic Act on Foreigners (hereafter “the Proposal”).
2. As the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with governments, seek permanent solutions to the problems of refugees,¹ UNHCR has a direct interest in law and policy proposals in the field of asylum. According to its Statute, UNHCR fulfils its mandate *inter alia* by “[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto[.]”² UNHCR’s supervisory responsibility is reiterated in Article 35 of the 1951 Convention and in Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (hereafter collectively referred to as the “1951 Convention”).³ It has also been reflected in European Union law, including by way of a general reference to the 1951 Convention in Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereafter “TFEU”).⁴
3. UNHCR’s supervisory responsibility is exercised in part by the issuance of interpretative guidelines on the meaning of provisions and terms contained in the 1951 Convention,⁵ as well as by providing comments on legislative and policy proposals impacting on the protection and durable solutions of its persons of concern.

¹ UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (“UNHCR Statute”).

² *Ibid.*, para. 8(a).

³ According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the “duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention”.

⁴ European Union, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 13 December 2007, OJ C 115/47 of 9.05.2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

⁵ UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

4. When drafting these comments, UNHCR has not had access to an official translation of the current Proposal. As the translation used is unofficial, and as UNHCR may not have a full understanding of the meaning of some of the draft provisions, UNHCR has refrained from commenting on specific legal language.
5. While not a member of the European Union (“EU”) and consequently not bound by the Common European Asylum System (“CEAS”), Iceland seeks to coordinate asylum and migration issues with its EU neighbours and has in EU enlargement negotiations indicated that it generally applies the EU asylum *acquis*. The present comments, therefore, are *inter alia* informed by standards stemming from EU asylum law.

II. General Observations

6. UNHCR notes that the current Proposal contains a selection of changes already suggested in the comprehensive draft revision of the Icelandic Act on Foreigners (hereafter “the revision”), a revision which UNHCR contributed to through input to the work of the Cross-Party Parliamentary Committee and the Icelandic Ministry of the Interior during the autumn of 2015. UNHCR also provided written observations on the revision in November 2015 (hereafter “previous comments”).⁶ UNHCR understands that the revision is currently pending submission to the Icelandic Parliament, and that the present Proposal contains certain parts of the revision that the Parliament wishes to prioritize for adoption, due to the increase in the number of asylum applications in Iceland.
7. UNHCR observes that the Proposal thus includes provisions to make the procedures at the Appeals Board faster and more efficient, as well as concerning criteria and procedures for applicants from a safe country of origin and manifestly unfounded applications. UNHCR acknowledges that Iceland has a legitimate interest in ensuring that claims for international protection that are clearly abusive or manifestly unfounded can be processed in an accelerated manner. Individuals found not to have a valid protection claim and who cannot benefit from alternative legal ways to regularize their stay should be assisted to return quickly to their home countries, in a manner which fully respects their human rights. Nonetheless, a number of safeguards need to be in place to ensure that individuals channelled through accelerated procedures are properly assessed and not returned to territories where their life or freedom would be threatened in contravention of the principle of *non-refoulement*. In this regard, UNHCR wishes to refer to its previous comments and the specific observations below.

III. Specific Observations

a. Increase in the number of Appeals Board members

8. UNHCR welcomes the suggested increase in the number of Appeals Board members from three to seven. UNHCR also welcomes the suggestion to make the Co-Chair (in addition to the Chair) of the Appeals Board a full time staff member. These measures may assist in reducing waiting times and backlogs and at the same time maintaining quality of decisions. In this context, UNHCR wishes to reiterate the following statements in its previous comments regarding the nomination of the members:

⁶ UNHCR, *Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the draft Proposal to amend the Foreigner's Act in Iceland ("Frumvarp til laga um útlendinga")*, November 2015, available at: <http://www.refworld.org/docid/56e17dc54.html>.

UNHCR would also like to commend the references in the Proposal to ensure appropriate qualifications of the members of the Board on all issues covered by the Foreigners Act, i.e. international refugee protection and statelessness issues, and the explicit obligation of the Board to publish its decisions. To ensure the institutional independence of the Board, UNHCR recommends precluding from appointment as a member of the Board, officials from the Ministry of the Interior and officials working in the Directorate of Immigration, even where such officials have not been previously involved in the case.⁷

b. Transfer of responsibilities from the Police to the Directorate of Immigration

9. UNHCR also welcomes the suggestion to transfer the responsibilities for the initial registration of claims from the Police to the Directorate of Immigration (hereafter "DI"). UNHCR recommends having one competent determining authority with responsibility for all asylum proceedings, including conducting personal interviews with applicants for international protection at the admissibility stage and in accelerated procedures, as well as for taking decisions on the granting or refusal of admissibility or international protection to ensure high quality procedures. UNHCR is of the strong view that all these tasks should be performed by a single central authority, in line with the guidance in UNHCR's Executive Committee (ExCom) Conclusion No. 8.⁸

c. Powers of the Chairperson of the Appeals Board

10. UNHCR notes that the Proposal wishes to give the Chairperson of the Appeals Board the right to decide on his/her own on cases under certain circumstances. UNHCR understands from the unofficial translation used for these comments that this suggestion is similar to the suggestions presented in the revision. In this regard, UNHCR therefore wishes to reiterate its previous comments:

With regards to the authority of the Chair of the Board and in what circumstances s/he may rule alone on cases of concern, UNHCR observes that whether an appeal is heard by a single judge or a panel of judges may depend on the nature of the decision taken by the determining authority. UNHCR would recommend that if the case presents particular difficulties of a factual or legal nature or the legal matter is of fundamental significance, the case is not determined by the Chair alone, but with the full Board.⁹

UNHCR Recommendation:

- UNHCR recommends to, in the Act on Foreigners, clearly outline under which circumstances the Chairperson can decide on his/her own, and that these powers are used as restrictively as possible.

⁷ *Ibid.*, para. 8.

⁸ UNHCR, *Determination of Refugee Status*, 12 October 1977, No. 8 (XXVIII) - 1977, para. (e) (iii), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e4.html>. See also UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009)*, August 2010, section 5, pp. 9-11 available at: <http://www.refworld.org/docid/4c63ebd32.html>.

⁹ UNHCR, *Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the draft Proposal to amend the Foreigner's Act in Iceland ("Frumvarp til laga um útlendinga")*, November 2015, para. 13, available at: <http://www.refworld.org/docid/56e17dc54.html>.

d. Oral hearings at the Appeals Board

11. UNHCR notes that the Proposal suggests to restrict the number of oral hearings at the Appeals Board. It is suggested that the Board will invite applicants for oral interviews where it sees a need, instead of the applicant him/herself being able to request a hearing. UNHCR notes that the suggestion is similar to the one contained in the revision. In this regard, UNHCR wishes to reiterate its previous comments:

UNHCR acknowledges the need to make the proceedings of the Board as efficient as possible, without jeopardizing the quality of the decisions. As UNHCR thus observed in the aforementioned meeting in September 2015, depending on the nature of the appeal, it is not required that all applicants be given the opportunity of a hearing at the appeal stage. However, the proposed provision that “proceedings shall normally be in writing” seems to overly restrict the right to be heard. Moreover, certain appeals may require a further examination of the merits of the asylum claim, which may best be done through an interview, for example, where the credibility of the applicant’s statements is disputed.

To fulfil the requirement of rigorous scrutiny established in international human rights law, it is moreover important to note that the Board should have a fact-finding competence and the submission of new facts or evidence should be permitted during the appeals process.¹⁰ It is furthermore important to note that the right to be heard also applies to children in the appeals process, including both unaccompanied and accompanied children, in particular those making independent asylum claims.¹¹

12. With regards to the right to request an oral hearing, UNHCR submits that a protection applicant should be given the possibility to request an oral hearing on appeal, in particular where facts or credibility are at issue. An appeal authority should have the power to conduct an oral hearing either upon the applicant’s request or acting on its own discretion. The absence of either of these safeguards may give rise to an interference with standards of due process or procedural fairness and with the right to an effective remedy. The blanket or automatic denial of an oral hearing on appeal – for example because the person originates from a “safe country of origin” – resulting in the appeal authority being unable to evaluate all the evidence and take its own decision, would run counter to a fair and efficient asylum procedure, the good administration of justice and the right to an effective remedy.
13. In addition, and while acknowledging that Iceland is not an EU member, UNHCR notes that the right to be heard is guaranteed by both Articles 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU)¹². The same right is also

¹⁰ See also the recent ECtHR judgment; *F.G. v. Sweden*, Application no. 43611/11, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23 March 2016, para 156 and conclusions in particular, available at: <http://www.refworld.org/docid/56fd485a4.html>. The court held the Swedish authorities (both first and second instance) responsible for failing to conduct a full *ex nunc* assessment of the risk of persecution due to the applicant’s *sur place* conversion to Christianity, despite the applicant choosing not to present this fact as an explicit basis for his asylum application.

¹¹ UNHCR, *Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the draft Proposal to amend the Foreigner's Act in Iceland ("Frumvarp til laga um útlendinga")*, November 2015, para. 11, available at: <http://www.refworld.org/docid/56e17dc54.html>.

¹² European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>.

enshrined in Article 6(1) of the European Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms (ECHR)¹³, to which Iceland is a State party.

UNHCR Recommendation:

- UNHCR recommends to, in the Act on Foreigners, retain the right of the applicant to request an oral hearing and clearly outline under which circumstances an oral hearing is not required. Possible specific needs of an individual applicant should always be given due consideration.

e. Suspensive effect

14. UNHCR notes that the Proposal suggests to give the Chairperson the right to decide that no suspensive effect is to be granted in cases where the applicant comes from a “safe country of origin” or where the application is considered “manifestly unfounded”. UNHCR understands that also this suggestion is part of the Government’s wish to accelerate procedures for certain cases. With regard to the right to suspensive effect, UNHCR stated as follows in its previous comments:¹⁴

The notion of an effective remedy, furthermore, entails the right to an automatic suspensive effect of the first instance decision, allowing the applicant to remain in the country until a final decision has been taken on the asylum application. UNHCR notes that the recast APD [EU Asylum Procedures Directive¹⁵] permits four exceptions to the right to an automatic suspensive effect, outlined in Article 46(6), where the suspensive effect is subject to a decision from a court or tribunal. UNHCR wishes to note its concern about the potential risk of *refoulement* where such derogations apply and to underline the importance of ensuring the safeguards enshrined in Articles 46 (5) (7) and (8) of the recast APD, including the requirement to allow the applicant to remain on Icelandic territory pending the Board’s decision over the applicant’s right to remain.

UNHCR Recommendations:

- UNHCR recommends that suspensive effect of appeals be granted automatically in all asylum cases, including cases assessed within admissibility and accelerated procedures.

f. The concept of “safe country of origin”

15. UNHCR notes that Article 6 of the Proposal aims at defining under which circumstances a country of origin is to be considered as safe. The Proposal mentions several factors

¹³ Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

¹⁴ UNHCR, *Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the draft Proposal to amend the Foreigner's Act in Iceland ("Frumvarp til laga um útlendinga")*, November 2015, para. 10, available at: <http://www.refworld.org/docid/56e17dc54.html>. See also Article 13 of the ECHR and Article 47 of the CFREU regarding the fundamental right to an effective remedy.

¹⁵ European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/60 -180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU, available at: <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>.

to be taken into consideration when making this assessment such as a stable regime abiding by the rule of law, economic status and nature of internal state administration of the State, fulfilling the so-called Copenhagen criteria for EU accession and being a party to major international human rights treaties. Finally, also the experience of other State parties to the Schengen agreement can be taken into account when assessing the “safe country of origin” concept.

16. Firstly, UNHCR wishes to refer to ExCom Conclusion No. 87, which notes that “notions such as ‘safe country of origin’, ‘internal flight alternative’ and ‘safe third country’, should be appropriately applied in order not to result in improper denial of access to asylum procedures, or to violations of the principle of *non-refoulement*”.¹⁶ To give effect to their obligations in good faith under the 1951 Convention, State parties to the Convention are required to make independent inquiries as to the need for international protection of persons seeking asylum, and provide them with unhindered access to fair and efficient asylum or refugee status determination procedures.
17. In addition, in UNHCR’s view, a decision to designate a country as safe should follow a thorough assessment of the situation of that country, based on a range of sources of information including UNHCR.¹⁷ There must also be a mechanism in place to quickly remove the designation of a country as safe, if the country would cease to meet the criteria for a “safe country of origin”. Such criteria include: relevant laws and regulations are in place and enforced providing protection against persecution and other forms of serious harm; international human rights standards are observed, including a system of effective remedies against violations of such rights; and the principle of *non-refoulement* is respected. Further, the “safe country of origin” concept cannot be applied automatically, but only after an individual examination of the application. Importantly, the presumption of safety must be rebuttable, both in law and in practice for the individual applicant.

UNHCR Recommendation:

- UNHCR recommends that the assessment of whether a country can be presumed to be a “safe country of origin”, should follow a thorough assessment of the situation in that country, based on criteria referred to above and UNHCR guidance.

g. Humanitarian considerations

18. UNHCR notes that in the introductory summary, the Proposal refers to a change in the policy on residence permits granted on humanitarian grounds, however, this change is not specified in the proposed articles. Presuming that such changes will be introduced in the legislation and while not being aware of the details, UNHCR would like to emphasize the importance of applying the sequential approach to the assessment of applications for international protection. The sequential approach, acknowledged in the EU Qualification Directive¹⁸ and in the UNHCR ExCom conclusion on complementary

¹⁶ UNHCR, *General Conclusion on International Protection*, 8 October 1999, No. 87 (L) - 1999, para. (j), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6ec.html>.

¹⁷ See also the APD; Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Article 37, available at: <http://www.refworld.org/pdfid/51d29b224.pdf>

¹⁸ European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 December 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>.

forms of protection,¹⁹ recognizes the primacy of the 1951 Convention and requires that it is first determined who qualifies as a refugee in accordance with the 1951 Convention before assessing subsidiary protection. It is both a sequential as well as a hierarchical (in terms of rights) relationship.

19. The Icelandic asylum authorities (DI and the Appeals Board) thus have a responsibility to first undertake a thorough assessment of an asylum-seeker's eligibility for refugee status and thereafter, of his/her eligibility for "subsidiary protection" prior to assessing whether the applicant should be granted a right to remain based on humanitarian grounds. This is important in order to ensure there is no protection gap for persons in need of international protection.²⁰

UNHCR Recommendation:

- UNHCR recommends that the Government of Iceland reflect the sequential approach in the relevant legislation to ensure there is no protection gap for persons in need of international protection.

UNHCR Concluding Recommendation

- UNHCR recommends the Government of Iceland to ensure that all proposed measures to accelerate the asylum procedure provide for fundamental procedural safeguards for the individual asylum-seeker, as recommended above and in UNHCR's previous comments on the "revision", submitted to the Government in November 2015.

UNHCR Regional Representation for Northern Europe
Stockholm, 1 April 2016

¹⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, 9 June 2000, EC/50/SC/CRP.18, available at: <http://www.refworld.org/docid/47dfb491a.html>

²⁰ UNHCR, *Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence; Roundtable 13 and 14 September 2012, Cape Town, South Africa*, 20 December 2012, see e.g. para. 36, available at: <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>. See also UNHCR, *Using the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees to protect people fleeing armed conflict and other situations of violence: key legal challenges*, 20 October 2014, available at: <http://www.refworld.org/docid/545b43884.html>.