

Allsherjar- og menntamálanefnd

Austurstræti 8-10

101 Reykjavík

Reykjavík, 24. mars 2017

Efni: Athugasemdir formanns og varaformanns kæruneftndar útlendingamála við frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, þingskjal nr. 328, 236. mál.

Við þökkum allsherjar- og menntamálanefnd fyrir tækifærið til að gera athugasemdir við þetta frumvarp. Okkar athugasemdir lúta fyrst og fremst að 1. gr. frumvarpsins. Við teljum mikilvægt að stjórnvöld grípi til og viðhaldi aðgerðum sem miða að því að draga úr fjölda tilhæfulausra umsókna frá öruggum ríkjum og auka skilvirkni við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd, án þess að dregið sé úr réttaröryggi þeirra sem hingað koma og óska eftir slíkri vernd.

Í þessum athugasemdum er ekki tekin afstaða til þess hvort ákvæðið um frestun réttaráhrifa, sem nú er sett fram í varanlegu formi, sé í samræmi við ákvæði 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sem tryggir aðgang manna að raunhæfu úrræði til að leita réttar síns.

Enn óljóst hvort óska megi eftir frestun réttaráhrifa

Ef hliðsjón er höfð af þeirri reynslu sem komin er á sambærilegt ákvæði í lögum um útlendinga, sbr. lög nr. 106/2016 og 124/2016, viljum við benda á að enn er óljóst hvort að óska megi eftir að kæruneftnd fresti réttaráhrifum þegar Útlendingastofnun hefur talið umsókn frá öruggu upprunaríki vera bersýnilega tilhæfulausa. Ákvæðið mælir fyrir um að kæra fresti ekki réttaráhrifum þegar skilyrði þess eru uppfyllt en tekur ekki afstöðu til þess hvort kæruneftnd geti fjallað um beiðni um frestun réttaráhrifa, berist slík beiðni nefndinni. Í 29. gr. stjórnsýslulaga kemur fram almenn regla um að æðra stjórnvaldi sé heimilt að fresta réttaráhrifum á meðan kæra er til meðferðar þar sem ástæður mæla með því. Í ljósi þessarar almennu reglu og þar sem heimild til frávísunar er ekki skýrlega fyrir hendi, þarf kæruneftndin að taka efnislega afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa, komi hún fram. Það hefur nefndin gert þegar slíkar beiðnir hafa borist henni í gildistíð þeirra bráðabirgðaákvæða sem þessari lagabreytingu er ætlað að leysa af hólmi. Þá er einnig óljóst hvort ákvörðun um að fresta ekki réttaráhrifum sé sjálfstætt kæraneft til nefndarinnar. Ef það væri hægt myndi það ekki styðja við markmið breytingarinnar um skilvirkni. Því mælum við með því að eftirfarandi texta sé bætt við ákvæðið:

„Berist kæruneftnd útlendingamála beiðni um frestun réttaráhrifa á ákvörðun Útlendingastofnunar eða kæra á ákvörðun Útlendingastofnunar um að fresta ekki réttaráhrifum skal nefndin vísa frá slíku erindi.“

Öryggisventil skortir

Ákvæðið virðist ekki innihalda heimild fyrir Útlendingastofnun til að fresta réttaráhrifum í þeim tilvikum þegar skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt en ríkar sanngirnisástæður mæla samt sem áður með slíkri frestun.

Á fundi með norsku útlendingastofnuninni (UDI) sem formaður kærunefndarinnar átti ásamt forstjóra Útlendingastofnunar og fulltrúa innanríkisráðuneytisins í október síðastliðnum kom fram að slík heimild sé til staðar þar í landi. Kæranda er þá heimilt að óska eftir frestun réttaráhrifa og er sú beiðni afgreidd af UDI, yfirleitt innan nokkurra klukkustunda. Við teljum rétt, til að draga úr líkum á því að fyrirkomulagið reynist ósamrýmanlegt 13. gr. MSE, að ákvæðið innihaldi slíkan öryggisventil. Til að tryggja skilvirgni slíks úrræðis teljum við rétt að ákvörðunarvaldið um slíka frestun verði, eins og fyrirkomulagið er í Noregi, hjá Útlendingastofnun. Hvort slíkt fyrirkomulag sé samrýmanlegt 13. gr. MSE myndi síðan að mestu leyti velta á hvernig úrræðinu yrði beitt í framkvæmd. Við teljum því rétt að eftirfarandi texta sé bætt við ákvæðið.

„Þrátt fyrir að skilyrði 1. másl. 2. mgr. séu uppfyllt er Útlendingastofnun heimilt að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sinnar ef ríkar sanngirnissástæður mæla með því.“

Tímarpunktur mats á því hvort umsókn sé bersýnilega tilhæfulaus

Tilvísun ákvæðisins í b-lið 1. mgr. 29. gr. laga um útlendinga virðist gera ráð fyrir því að mat Útlendingastofnunar á því hvort umsókn sé bersýnilega tilhæfulaus sé gerð í tengslum við ákvörðun um hvers konar feril málið fari upphaflega í, þ.e. hvort málið sé sett í forgangsmeðferð skv. 29. gr. laganna. Þetta mat er venjulega gert áður en fullt viðtal við umsækjanda hefur farið fram og áður en kærandi hefur lagt fram greinargerð eða önnur gögn. Við teljum varhugavert að slíkt *prima facie* mat sé eitt lagt til grundvallar hvort fresta eigi réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar án þess að því fylgi annað mat, eftir að viðtal hefur verið tekið og gögn verið lögð fram og skoðuð. Við mælum með því að allsherjar- og menntamálanefnd skoði hvort lagfæra þurfi texta ákvæðisins til að tryggja að mat Útlendingastofnunar á því hvort umsókn sé bersýnilega tilhæfulaus sé byggð á öllum upplýsingum málins, en ekki aðeins á því hvernig málið lítur út við fyrstu sýn. Slíkur texti myndi enn frekar draga úr líkum þess að framkvæmd ákvæðisins reynist ósamrýmanlegt 13. gr. MSE.

Við þökkum aftur fyrir tækifærið til að gera athugasemdir við þetta frumvarp.

Hjörtur Bragi Sverrisson

formaður kærunefndar útlendingamála

Anna Tryggvadóttir

varaformaður kærunefndar útlendingamála

Til: Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis

Frá: Laganefnd Lögmannafélags Íslands

Dags.: 27. mars 2017

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga (frestun réttaráhrifa o.fl.) – 236. mál.

Inngangur

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fór þess á leit við laganefnd Lögmannafélags Íslands að láta í té umsögn sína um frumvarp til laga um útlendinga (frestun réttaráhrifa o.fl.) – 236. mál. Var þess óskað að umsögnin bærist eigi síðar en 26. mars 2017 (síðar framlengt til 28. mars 2017), og er umsögn þessi sett fram fyrir hönd laganefndar.

Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem hér er til umsagnar er kveðið á um tvenns konar breytingar á lögnum. Þar segir að tilgangurinn með frumvarpinu sé annars vegar að skýra betur frestun réttaráhrifa ákvæðana Útlendingastofnunar í málum hælisleitenda og hins vegar að breyta ákvæði um breytingu á veitingu dvalarleyfis á grundvelli hjúskapar eða sambúðar. Tekið er sérstaklega fram í frumvarpinu að með því sé hvorki ætlað að breyta efni né tilgangi laganna.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands telur nauðsynlegt að koma athugasemdum sínum við frumvarp þetta á framfæri við Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis. Athugasemdirnar lúta einkum að tillögu að breytingum á 35. gr. laga nr. 80/2016, sbr. ákvæði 1. gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir að um sé að ræða ákvæði sem er efnislega samhljóða bráðabirgðaákvæði 1. gr. laga nr. 124/2016 um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016, og samþykkt var af Alþingi þann 22. desember 2016, þá kann það bráðabirgðaákvæði að mati laganefndarinnar að orka tvímælis gagnvart 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1994, sbr. 6. og 13. gr. sáttmálans, sbr. lög nr. 62/1994, sbr. nánar hér í framhaldi.

Ákvæði 1. gr. frumvarpsins um bersýnilega tilhæfulausa umsókn og örugg ríki

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað 1. málsl. 2. mgr. 35. gr. útlendingalaga komi tveir nýir málsliðir, svohljóðandi:

- Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. þá frestar kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn hans bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. Hið sama gildir um ákvörðun sem Útlendingastofnun tekur samkvæmt lokamálslið þessarar málgreinar.
- 3. mgr. fellur brott.

a) Um bersýnilega tilhæfulausa umsókn og forgangsmeðferð

Hvað varðar fyrri málslið ákvæðisins, vegna umsókna sem Útlendingastofnun telur „bersýnilega tilhæfulausa“, hefur mat stofnunarinnar almennt tekið mið af reglum um öruggt heimaland eða öruggt þriðja land, sbr. b-lið. 1. mgr. 29. gr. útlendingalaga.

Laganefndin telur ástæðu til að áréttta nauðsyn þess að mat á umsóknum sé einstaklingsbundið og ber Útlendingastofnun við ákvörðun sína að taka tillit til einstaklingsbundinna aðstaðna umsækjanda í hverju tilviki fyrir sig. Í þessu sambandi lýsir laganefndin jafnframt áhyggjum sínum yfir því að fullnægjandi mat er vandkvæðum bundið vegna þess að málsmeðferð umsækjanda sem uppruna sinn eiga í tilteknum þjóðríkjum fer oft fram á grundvelli flýtimeðferðar, sbr. 29. gr. útlendingalaga. Þessi aðstaða kann að leiða til þess að einstaklingsbundið mat fari ekki fram, heldur þvert á móti sé umsókn metin á grundvelli fyrirfram mótaðra skoðana um að umsókn sé bersýnilega tilhæfulaus með vísan til þjóðernis umsækjanda. Nauðsynlegt er að tryggð verði að einstaklingsbundið mat verði ekki *de facto* afnumið með vísan til þess að umsækjandinn sé frá því sem Útlendingastofnun telur „öruggt heimaland“ eða vegna möguleika stofnunarinnar á að senda umsækjanda aftur til þess sem stofnunin telur öruggt þriðja land.

Þrátt fyrir að sum lönd hafi verið álitin örugg heimaríki, þ.m.t. Albanía og Makedónía, þá er ekki þar með sagt að allar umsóknir sem komi þaðan séu tilhæfulausar. Vísað er í þessu samhengi til þess að hugtakið öruggt ríki hefur og er enn afar umdeilt og hafa virt mannréttindasamtök og alþjóðastofnanir, þ.m.t. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, lagst gegn notkun hugtaksins. Þessu til stuðnings er vísað til álits evrópsku efnahags- og félagsmálanefndarinnar sem birt var í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins þann 24. febrúar 2016 vegna tillögu að reglugerð þingsins um lista yfir öruggt ríki. Í álitinu kemur m.a. fram að notkun og beiting hugtaksins „öruggt ríki“ getur reynst erfið í framkvæmd vegna þess a) hve málsmeðferðartími er stuttur (flýtimeðferð); b) erfiðleika við að auðkenna þá umsækjendur sem eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu þar sem málsmeðferðartími er afar stuttur og ekki síst; c) veiting alþjóðlegrar verndar til einstaklinga frá þessum ríkjum verður mjög erfið í framkvæmd vegna þess að meðferð umsókna er byggð á fyrirfram mótuðum skoðunum um að umsókn sé bersýnilega tilhæfulaus. Þá ber jafnframt að nefna að mismunandi málsmeðferð á grundvelli þjóðernis getur falið í sér mismunun sem er í andstöðu við 65. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951.¹

Ef ekki er mögulegt að fá frestun réttaráhrifa á framkvæmd ákvörðunar Útlendingastofnunar verður aðgengi umsækjanda um alþjóðlega vernd að dómstólum verulega takmörkuð, með þeim hætti að það kunni eftir atvikum að brjóta í bága við ákvæði 6. gr. og 13. gr. mannréttinasáttmála Evrópu um réttláta málsmeðferð og raunhæfa og virka leið til að ná fram rétti sínum fyrir opinberu stjórnvaldi.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE5379>, sótt 21. mars 2017.

b) Um heimild kærufndar til afgreiðslu beiðna um frestun á réttaráhrifum tilhæfulausra umsókna

Laganefndin telur að framangreind umfjöllun eigi einnig við um b-lið 1. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að 3. mgr. 35. gr. útlendingalaga um heimild kærufndar til að afgreiða beiðni um frestun réttaráhrifa verði felld brott. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu segir að „ákvæðið er óþarft þar sem kærufndinni er ekki heimilt að taka fyrir beiðnir um frestun réttaráhrifa í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn um alþjóðlega vernd bersýnilega tilhæfislaua og umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki.“

Laganefndin telur ljóst að með þessu móti sé verið annars vegar í reynd að festa í lög að hópur einstaklinga hafi ekki rétt til að láta endurskoða íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sökum þjóðernis og hins vegar sé verið að fella brott eftirlitshlutverk kærufndar útlendingamála í formi endurskoðunar á tiltekinni ákvörðun lægra setts stjórnvalds. Laganefndin lýsir áhyggjum yfir því að verði frumvarpið að lögum stofnist raunverulega hætta á að heimildin verði þannig túlkuð of þröngt. Túlkun verði óháð einstaklingsbundnum aðstæðum þeirra sem hingað leita frá hinum svokölluðu öruggu ríkjum. Því verði umsóknum þeirra um alþjóðavernd þegar af þeirri ástæðu hafnað. Ef slík ákvörðun getur ekki sætt endurskoðun æðra setts stjórnvalds og ef umsækjandi á ekki möguleika á að óska eftir frestun réttaráhrifa í slíku tilviki, þá fer aldrei fram endurskoðun á því hvort umræddur einstaklingur uppfylli skilyrði fyrir alþjóðlegri vernd. Í þessu samhengi leggur laganefndin áherslu á að því næst er útilokað fyrir þann sem hefur verið vísað af landi brott að reka dómsmál á Íslandi með árangursríkum hætti. Minnt er á í þessu samhengi að hver sá einstaklingur sem staddur er á Íslandi á rétt á sérhverri þeirri vernd sem mönnum er veitt í stjórnarskrá Íslands og mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994.

Laganefndin vísar jafnframt til 4. gr. 4. viðauka mannréttindasáttmálans, en ákvæðið leggur bann við hópbrottvísun útlendinga. Laganefndin bendir á að í tilvitnuðu ákvæði felst regla um skyldubundið mat, en í frumvarpi þessu felst hætta á að mat á því hvort umsóknir séu bersýnilega tilhæfulausar verði hvorki raunhæft né virkt og uppfylli því ekki framangreint skilyrði. Nefndin bendir á að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur áður komist að niðurstöðu um að málsmeðferð sem leiðir til brottvísunar hópa útlendinga brjóti í bága við 4. gr. 4. viðauka sáttmálans. Vísað er í þessu samhengi til dóms Mannréttindadómstólsins í málum Sharifi o.fl. gegn Ítalíu og Grikklandi (16643/09) frá 21. október 2014 og Hirsi Jamaa o.fl. g. Ítalíu (27765/09) frá 23. febrúar 2012 þar sem ítalska ríkið var talið brotlegt gegn 4. gr. 4. viðauka sáttmálans.

Að mati nefndarinnar kann að vera hætta á að brotið verði gegn tilvitnuðu ákvæði viðaukans um bann við brottvísun hópa útlendinga, verði frumvarp þetta að lögum.

Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu sem til umsagnar er, kemur fram að breyting á ákvæðinu sé m.a. til þess fallin að lækka kostnað ríkissjóðs og tryggja að þjónustustig og aðbúnaður þeirra sem raunverulega þurfa á því að halda, skerðist ekki. Laganefndin tekur undir að með því sé stefnt að lögmætu markmiði sem byggt er á lögmætum sjónarmiðum. Laganefndin getur hins vegar ekki fallist á það að áhrif ákvæðisins muni ekki leiða til skerðingar á rétti umsækjenda um alþjóðlega vernd til réttlátrar málsmeðferðar, sbr. og fyrri umfjöllun. Þá ber að hafa í huga að óheimilt er með öllu að réttlæta brot á mannréttindum með tilvísun í fjárskort.

Ákvæði 2. gr. frumvarpsins um tímalengd hjúskapar vegna fjölskyldusameiningar

Laganefndin telur tillögu að breytingu á 2. mgr. 70. gr. laganna, sbr. 2. gr. frumvarpsins um brottfall orðsins „hjúskapar“ afar jákvæða breytingu. Núgildandi ákvæði kann að mati laganefndar að vera í andstöðu við grundvallarrétt til fjölskyldusameiningar sem leiðir m.a. af stjórnarskrárvörðum rétti einstaklinga til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Virðingarfyllt,
f.h. laganefndar LMFÍ

Sigurður Örn Hilmarsson, hrl.



LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM

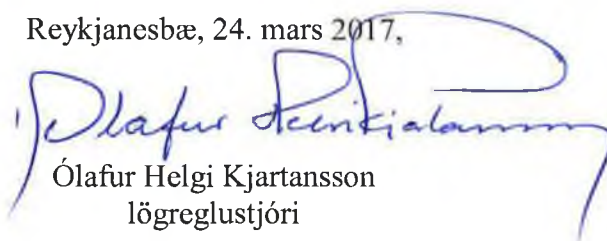
Brekkustígur 39, 260 Reykjanesbær, sími: 444 2200

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Umsögn embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum vegna þingskjals nr. 328–236. mál.

Embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum (hér eftir nefnt LSS) lýsir hér með yfir ánægju sinni með að framangreint frumvarp um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (frestun réttaráhrifa o.fl.) sé komið fram. Að mati LSS eru þær breytingar lagðar eru til í frumvarpinu jákvæðar og til þess fallnar að auka skilvirkni við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd hér á landi. Enn fremur telur LSS að ef hið framkomna frumvarp nái fram að ganga í þeirri mynd sem það er nú gefist þeim stofnunum sem koma að afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd, þ.á.m. lögreglu, aukið svigrúm til að vinna að málaflokknum með faglegri hætti en hefur verið. Líkt og rakið er í greinargerð frumvarpsins hefur aukning í umsóknum um alþjóðlega vernd verið gríðarleg hér á landi undanfarin ár og hefur LSS ekki farið varhluta af þeirri þróun sem hefur falið í sér töluverða aukningu í verkefnum tengdum málaflokknum.

Reykjanesbæ, 24. mars 2017,



Ólafur Helgi Kjartansson
lögreglustjóri

Brekkustígur 39
260 Reykjanesbær

- Yfirstjórn
- Fjármál og skrifstofuhald
- Lögfræðisvið
- Rannsóknardeild
- Fikniefnateymi

Hringbraut 130
230 Reykjanesbær

- Almenn deild

Flugstöð Leifs Eiríkssonar
Keflavíkflugvöllur

- Flugstöðvardeild

Víkurbraut 25
240 Grindavík

- Hverfastöð

Strandgata 17
245 Sandgerði

- Hverfastöð

Sunnubraut 4
250 Garður

- Hverfastöð

Hafnargata 17
190 Vogar

- Hverfastöð

Skógarbraut 945
235 Reykjanesbær

- Hverfastöð

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 26. mars 2017

Meðfylgjandi er umsögn No Borders Iceland um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, á 146. löggjafarþingi 2016–2017. Þingskjal 328 — 236. mál.

Virðingarfyllst, fyrir hönd No Borders Iceland:

Hjalti Hrafn Hafþórsson
Ragnheiður Freyja Kristínardóttir
Linus Orri Gunnarsson Cederborg
Jórunn Edda Helgadóttir

**Umsögn No Borders Iceland um frumvarp Frumvarp til laga
um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, á 146.
löggjafarþingi 2016–2017. Þingskjal 328 — 236. mál.**

Samtökin No Borders Iceland telja að sú breyting sem fellst í frumvarpinu á 35 gr. laga um útlendinga sé ekki til þess fallin að styrkja réttarstöðu hælisleitenda eða íslenskt réttarkerfi almennt og jafnframt að hún samrýmist ekki íslenskri stjórnarskrá né alþjóðlegum mannréttindasáttmálum sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig af.

Breytingin felur í sér að Útlendingastofnun muni hafa algert sjálfðæmi um það hvaða umsóknir teljist tilhæfulausar og hverjar ekki. Stigskipting stjórnarsýslunnar á að koma í veg fyrir að ein stofnun geti tekið sér dómsvald, og því getur ekki talist æskilegt að Útlendingastofnun verði gert kleift að skera úr um ein síns liðs hvaða umsóknir teljist tilhæfulausar, án endurskoðunar ákvarðana æðra stjórnvalds. Aðgengi flóttafólks að dómsstólum hefur þá þegar verið allverulega skert á seinasta einu til tveimur árum og er það þróun sem ber að fylgja eftir. Brottvísanir fólks geta haft alvarlegar og óafturkræfar afleiðingar; ákvarðanir þar um þegar um flóttafólk er að ræða eru eins íþyngjandi og verið getur. Oft er fólk sent í hættulegar eða ótryggar aðstæður. Því er það mjög mikilvægt að sá möguleiki sé til staðar að fresta réttaráhrifum, eða í þessu tilfalli áhrifum úrskurðar Útlendingastofnunar, á meðan skorið er úr um réttindi fólks af æðra stjórnvaldi hið minnsta, og helst óháðum dómstóli.

Það er grundvallarréttur hvers og eins að fá skorið úr um réttindi sín af óháðum dómstóli. Það á jafnframt við um réttinn til að leita hælís í öðru landi sbr. 14 gr. Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu Þjóðanna. Ef einhver vafi leikur á um réttindi manneskju til að sækja um hæli þá á fólk einnig rétt á því að skorið sé úr um það af óhlutdrægum dómstóli sem er tryggður bæði í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu Þjóðanna og í Stjórnarskrá Íslands:

Stjórnarskrá Íslenska Lýðveldisins

70. gr. [Öllum ber réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér um refsiverða háttsemi með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Dómsþing skal háð í heyranda hljóði nema dómari ákveði annað lögum samkvæmt til að gæta velsæmis, allsherjarreglu, öryggis ríkisins eða hagsmuna málsaðila.

Hver sá sem er borinn sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð.]

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu Þjóðanna

10. grein

Allir skulu jafnir fyrir dómstólum og njóta réttlátrar, opinberrar málsmeðferðar fyrir óháðum og óhlutdrægum dómi, þegar skorið er úr um réttindi þeirra og skyldur eða sök sem þeir eru bornir um refsivert brot.

Til hliðsjónar heldur Útlendingastofnun lista yfir „örugg ríki“ í samhengi hælisumsókna. Í slíkum lista felast óhjákvæmilega alhæfingar sem taka ekki tillit til aðstæðna einstaklinga eða hópa innan viðkomandi landa. Ef tryggja á almenn mannréttindi og réttláta málsmeðferð getur slíkur listi í besta falli þjónað sem viðmið en alls ekki sem endanlegur lokapunktur á því hversu vel málið er skoðað. Í fjölda tilfella hafa ákvarðanir Útlendingastofnunar um endursendingar til svokallaðra „öruggra ríkja“ verið felldar úr gildi og æðra stjórnvald, kærunefnd útlendingamála, komist að þeirri niðurstöðu að stofnunin hafi hrapað að ályktunum án þess að skoða alla þætti málsins.¹ Áherslu þarf einmitt að leggja á hið öfuga, að mál hvers einstaklings, hvers flóttamanns, sé skoðað með hliðsjón af persónulegum aðstæðum hans. Þegar svo íþyngjandi ákvarðanir, sem raunverulega varða líf og limi fólks, eru teknar er sérstaklega rík ástæða til þess að æðra stjórnvald fari yfir úrskurði fyrsta

¹ Dæmi um að kærunefnd útlendingamála felli úr gildi úrskurði ÚTL um endursendingu til „öruggra ríkja,“ í öfugri tímaröð frá byrjun árs 2016:

- úrskurður nr. 426/2016 10.11.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16060033 - Ítalía - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-426-2016>
- úrskurður nr. 425/2016 10.11.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16090001 - Ungverjaland - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-425-2016>
- úrskurður nr. 424/2016 10.11.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16050037 - Ungverjaland - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-424-2016>
- úrskurður nr. 367/2016 18.10.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16070011 - Litháen - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-367-2016>
- úrskurður nr. 366/2016 18.10.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16070010 - Litháen - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-366-2016>
- úrskurður nr. 332/2016 4.10.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16060007 - Frakkland - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-332-2016>
- úrskurður nr. 329/2016 4.10.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16050015 - Ítalía - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-329-2016>
- úrskurður nr. 269/2016 28.7.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16040007 - Ítalía - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-269-2016>
- úrskurður nr. 270/2016 28.7.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16040006 - Ítalía - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-270-2016>
- úrskurður nr. 245/2016 28.7.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16020035 - Ítalía - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-245-2016>
- úrskurður nr. 196/2016 14.6.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU15110011 - Ítalía - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-196-2016>
- úrskurður nr. 171/2016 17.5.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16020010 - Ítalía - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-171-2016>
- úrskurður nr. 128/2016 12.4.2016 í stjómsýslumáli nr. KNU16010044 - Þýskaland - <https://www.urskurdir.is/innanrikisraduneyti/knu/urskurdur-nr-128-2016>

stjórnsýslustigs. Aðgengi að dómstólum og möguleiki á inngripi þeirra, þegar svo ber við, þarf einnig nauðsynlega að auka á ný.

Í því samhengi vilja No Borders Iceland koma því á framfæri að aðgangur hælisumsækjenda að réttarkerfinu hefur á undanförunum misserum verið skertur svo mjög að nánast ómögulegt er fyrir einstaklinga sem tilheyra þessum viðkvæma hópi fólks að fá áheyrn dómstóla. Þeir þröskuldar sem koma í veg fyrir jafnan aðgang að réttarkerfinu á við aðra eru meðal annars kerfislæg neitun á frestun réttaráhrifa á úrskurðum kæruneftndar, sem þýðir að viðkomandi þarf að höfða málið frá öðru landi oft úr ótryggum eða hættulegum aðstæðum og gjarnan við mikla og hamlandi fátækt; kerfislægar neitanir á gjafsóknum frá gjafsóknarnefnd, sem þýðir að flestir umsækjendur um hæli geta ekki orðið sér út um lögfræðiaðstoð þegar málinu líkur á stjórnsýslustigi; og að lokum allt of stuttur frestur til að áfrýja úrskurðum kæruneftndar (5 dagar). Ofanefnd atriði gera aðgang hælisumsækjenda að réttarkerfinu því sem næst ómögulegan.

Aðal rök dómsmálaráðherra fyrir þessari lagabreytingu eru efnahagsleg en afar varlega þarf að stíga til jarðar þegar um örlög fólks er að ræða. Það er engin vafi á því að það er óhóflega dýrt að halda uppi þeim sem sækja hér um hæli en að greiða leið útlendingastofnunar til þess að losna við fólk sem hingað leitar er hættulegt í ljósi ófaglegrar sögu þess. Ótal leiðir eru til staðar til þess að létta á kerfinu efnahagslega. Ekki má vanmeta það hugmyndaauðgi sem þingheimur, hagsmunafélög og ekki síst hælisleitendur sjálfir hafa til að leita lausna.

Sem dæmi má nefna að hælisleitendum er ekki leyft að vinna og sjá fyrir sér sjálfir á meðan umsókn þeirra er til skoðunar. Skoða má ýmsar útfærslur til að breyta þessu fyrirkomulagi á hátt sem virkar best með því að setja því skilyrði varðandi tímaramma eða annað. Einnig má gefa fólki möguleika að á og hvetja til að sækja um dvalarleyfi á öðrum forsendum ef svo á við. Svona mætti lengi telja en til að finna bestu lausnina þarf að sjálfsögðu að fara fram faglegt ferli til að meta alla þætti.

Að lokum viljum við vitna í umsögn Rauða Kross Íslands um 35. gr. núgildandi útlendingalaga (nr. 80/2016). Samtökin No Borders Iceland taka undir málflytning Rauða Krossins í þessu máli:

Rauði krossinn og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hafa ítrekað lagt til að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í öllum málum er varða umsókn um alþjóðlega vernd. Samkvæmt núgildandi lögum frestar kæra ekki réttaráhrifum í málum þar sem umsókn er ekki tekin til efnismeðferðar eða þegar hún er metin bersýnilega tilhæfulaus....

Rauði krossinn hefur áður bent á að í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna*, útgefinni af Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 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.*

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 fyrir en að lokinni kærumeðferð. Í því samhengi er ljóst að kærumeðferð og frestun réttaráhrifa synjunar á fyrsta stigi getur verið mikilvæg trygging þess að þeir sem eru í þörf fyrir alþjóðlega vernd fái þá vernd sem þeir eiga rétt á, þar sem ekki er unnt að útiloka með öllu, sbr. það sem að ofan segir, að röng ákvörðun sé tekin 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. Þá er hér ítrekuð sú ábending að með nýlega breyttri framkvæmd varðandi gjafsókn og frestun réttaráhrifa vegna málshöfðunar fyrir dómi, er orðið enn mikilvægara að fyrir hendi sé virk kæruleið til þess að tryggja umsækjendum um alþjóðlega vernd sjálfstæða og óhlutdræga endurskoðun synjunar. Ef hins vegar umsækjanda er ekki gert kleift að bíða niðurstöðu kærumeðferðar er sem fyrr segir mikil hætta á að úrræði hans til að fylgja kæru sinni eftir og fá ákvörðun í málinu breytt verði lítils virði. Rauði krossinn mælist því enn og aftur eindregið til þess að sé neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar kærð til æðra stjórnvalds fresti kæran sjálfkrafa framkvæmd réttaráhrifa en að æðra stjórnvald sé fremur í stakk búið að geta afgreitt kærana á tiltölulega skömmum tíma. 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.

Sjálfkrafa frestun réttaráhrifa vegna kæru einfaldar ennfremur málsmeðferð hælisumsóknar til muna, minnkar vinnu kærunefndarinnar þar sem ekki er þá lengur þörf á að taka rökstudd afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa, auk þess sem frestun réttaráhrifa hinnar kærð ákvörðunar eykur þrýsting ákærunefndina 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 allraviðkomandi að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í málum er varða umsókn um hæli. Athygli skaleinnig vakin á sambærilegri tillögu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna í athugasemdum stofnunarinnar við frumvarpið frá 1. apríl 2016." (Rauði kross Íslands; 2016; <http://www.althingi.is/alttext/erindi/145/145-1482.pdf>)

10.4.2017

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 16. mars 2017 um umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (þskj. 328, 236. mál á 146. löggjafarþingi).

Frumvarpið varðar ekki reglur um vinnslu persónuupplýsinga. Persónuvernd gerir því ekki athugasemdir við efni þess.

F.h. Persónuverndar,



Þórður Sveinsson
Skrifstofustjóri lögfræðisviðs | Head of Legal Department

Persónuvernd | Data Protection Authority


Rauðarárstígur 10, 105 Reykjavík, IS, (+354) 510-9600
www.personuvernd.is

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. mars 2017

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (frestun réttaráhrifa o.fl.) 146. löggjafarþing 2016-2017. Þingskjal 328 — 236. mál.

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. 80/2016 (frestun réttaráhrifa o.fl.)

146. löggjafarþing 2016-2017.

Þingskjal 328 — 236. mál.

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.

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. Þá hefur félagið mikla og langa reynslu af málefnum hælisleitenda og flóttamanna. 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 alþjóðlega vernd sem og íslenskum stjórnvöldum. Fagnar félagið því breytingum sem ætlað er að greiða fyrir málsmeðferð hælisumsókna að því gefnu að réttaröryggi umsækjenda sé ekki skert.

Áður en lengra er haldið er rétt að árétta það að Rauði krossinn leggst sem fyrr alfarið gegn hugmyndum um lista yfir svokölluð „örugg ríki“, fyrst og fremst þar sem slíkir listar eru til þess fallnir að koma í veg fyrir að hælisumsóknir einstaklinga frá tilteknum ríkjum hljóti sömu skoðun og aðrar. Sé það ekki ætlunin að skerða gæði málsmeðferðar telur Rauði krossinn ljóst að slíkur listi sé með öllu óþarfur enda séu stjórnvöld fullfær um að meta það hvort umsókn sé „bersýnilega tilhæfulaus“ án tilvísunar til slíks lista. Nánar um afstöðu Rauða krossins til notkunar lista yfir svokölluð „örugg ríki“ vísast m.a. til athugasemda félagsins við frumvarp til laga um útlendinga nr. 80/2016. Við fyrrnefndar athugasemdir er því að bæta að í nýjum útlendingalögum er heimild fyrir Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála til þess að afgreiða umsóknir allra þeirra sem koma frá „öruggum ríkjum“ sem bersýnilega tilhæfulausar, óháð ástæðum flótta. Þá telur Rauði krossinn ástæðu til að vekja sérstaka athygli á því að taki Útlendingastofnun ákvörðun um að setja ríki á umræddan lista sem ekki uppfyllir þau skilyrði sem talin eru upp í 2. mgr. 29. gr. er um að ræða ákvörðun sem óljóst er hvort og með hvaða hætti sætir endurskoðun. Skoða verður frumvarp það sem hér er til meðferðar með tilliti til þessa.

Þá hefur Rauði krossinn ítrekað látið í ljós þá afstöðu sína að réttast sé að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í öllum málum vegna umsóknar um alþjóðlega vernd. Slíkt fyrirkomulag myndi einfalda málsmeðferð hælisumsókna til muna, minnka vinnu kærunefndarinnar þar sem ekki yrði þá lengur þörf á að taka rökstudda afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa, auk þess sem frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar eykur þrýsting á kærunefndina að gæta að málshraða í kærufurferlinu. Telur Rauði krossinn það því sameiginlegan hag allra viðkomandi að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í málum er varða umsókn um alþjóðlega vernd.



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.* Rauði krossinn tekur undir þetta 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, þar sem ekki er unnt að útiloka með öllu, sbr. það sem að ofan segir, að röng ákvörðun sé tekin 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 umsækjanda er ekki gert kleift að bíða niðurstöðu kærumeðferðar í hælilandinu er sem fyrr segir mikil hætta á að úrræði hans til að fylgja kæru eftir og fá ákvörðun breytt verði lítills virði. Rauði krossinn mælist því eindregið til þess að sé neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar kærð til æðra stjórnvalds fresti kærana sjálfkrafa framkvæmd réttaráhrifa, en að æðra stjórnvald sé þeim mun betur í stakk búið að geta afgreitt kærana hratt og örugglega.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1. gr.

Í athugasemdum frumvarpshöfunda við 1. gr. frumvarpsins segir að ákvæðinu sé ætlað að taka af allan vafa um það að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn hans bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. laganna. Ákvæðið er sagt efnislega samhljóða bráðabirgðaákvæði við lögin sem frestaði gildistöku 1. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 35. gr. til 1. apríl 2017.

Rauði krossinn gerir alvarlegar athugasemdir við þá breytingu sem lögð er til með 1. gr. frumvarpsins, enda leiðir breytingin til verulegrar skerðingar á réttaröryggi umsækjenda frá nefndum ríkjum.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 taka til allrar stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga en í þeim er kveðið á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar. Ákvæði 29. gr. stjórnsýslulaga kveður á um almenna heimild til frestunar réttaráhrifa kærðrar ákvörðunar. Í athugasemdum við frumvarpið sem hér er til umsagnar segir m.a. um 3. mgr. núgildandi 35. gr. laga nr. 80/2016:

Ákvæðið er óþarft þar sem kærunefndinni er ekki heimilt að taka fyrir beiðnir um frestun réttaráhrifa í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn um alþjóðlega vernd bersýnilega tilhæfulausa og umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki.

Sé litið svo á að hér séu teknar af stjórnvöldum allar heimildir til þess að fresta réttaráhrifum vegna kærna í málum þar sem Útlendingastofnun telur umsækjanda koma frá „öruggu ríki“ er um að ræða verulega skerðingu á réttaröryggi.



Hér er rétt að vekja athygli á því að með orðalagi 29. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 virðist sem lagt sé að jöfnu að einstaklingur komi frá svokölluðu „öruggu ríki“ og að umsókn hans um vernd sé bersýnilega tilhæfulaus. Með ákvæði 29. gr. laga um útlendinga er Útlendingastofnun í sjálfu sér ekki falið neitt mat á því hvort umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus, heldur er stofnuninni einungis heimilað að meta hvort setja skuli meðferð slíkrar umsóknar í forgang eður eigi. Gætir því misskilnings í framangreindri athugasemd við frumvarpið sem hér liggur fyrir, þar sem gert er ráð fyrir að Útlendingastofnun meti hvort umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus eður eigi. Er téðu ákvæði 29. gr. laga um útlendinga enn fremur beitt þannig í framkvæmd að allar umsóknir einstaklinga frá svokölluðum „öruggum ríkjum“ sem teknar eru til efnismeðferðar hjá Útlendingastofnun eru settar í forgang samkvæmt ákvæðinu.

Með þeirri breytingu sem lögð er til með frumvarpi því sem hér er til umsagnar, og með þeirri túlkun sem lögð er til í athugasemdum við frumvarpið, yrði kærunefnd útlendingamála með öllu gert ókleift að koma í veg fyrir flutning umsækjenda frá svokölluðum „öruggum ríkjum“, sem kært hafa ákvörðun Útlendingastofnunar um að synja þeim um vernd, úr landi á meðan kærunefndin úrskurðar í málinu.

Með vísan til þessa og af fenginni reynslu sem sýnir að tilefni umsókna einstaklinga um vernd er af ýmsum toga, jafnvel þeirra einstaklinga er koma frá ríkjum þar sem fólk er almennt ekki talið þurfa að óttast ofsóknir, telur Rauði krossinn mikilvægt að fyrir hendi sé einhver heimild til handa hinu æðra stjórnvaldi, þ.e. kærunefnd útlendingamála, til þess að stöðva flutning fólks úr landi sem fengið hefur synjun frá Útlendingastofnun. Ella verður að telja hættu fyrir hendi á því að fólk verði sent í aðstæður þar sem líf þess eða frelsi er í hættu hvort sem sú hættu er talin uppfylla skilyrði 37. eða 42. gr. laganna eða ekki. Má hér nefna sem dæmi fylgdarlaus börn sem eiga sér ekki aðstandendur í heimalandinu, fórnarlömb mansals og þolendur alvarlegs kynbundins ofbeldis, svo sem heimilisofbeldis og ofsókna tengdum því. Þá ber viðurkenndum heimildum saman um að þrátt fyrir að virkar blóðhefndardeilur séu taldar fátíðar nú til dags, sé ekki unnt að útiloka tilvik blóðhefndardeilna sem stjórnvöld í heimaríki viðkomandi eru ekki í stakk búin að vernda borgara sína gegn. Hér er einnig rétt að hafa í huga að þegar einstaklingur sækir um alþjóðlega vernd samkvæmt 37. gr. laga um útlendinga er einnig skoðað hvort hann uppfylli skilyrði til þess að fá dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða á grundvelli 74. gr. laganna. Er því afar mikilvægt að lög gefi stjórnvöldum einhvern möguleika til þess að bregðast við slíkum tilvikum, þó ekki séu þau talin mörg, en sem fyrr segir er öllum umsóknum einstaklinga frá svokölluðum „öruggum ríkjum“ hafnað á fyrsta stjórnarsýslustigi, þ.e. hjá Útlendingastofnun.

Kærunefnd útlendingamála hefur hins vegar í nokkrum tilvikum felld úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar um að synja einstaklingi frá svokölluðu „öruggu ríki“ um vernd, og gert stofnuninni að veita viðkomandi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónamiða eða vegna sérstakra tengsla við landið, sbr. nógildandi 74. eða 78. gr. laga nr. 80/2016, sbr. ákvæði 12. gr. f. eldri laga um útlendinga nr. 96/2002.¹ Í þeim málum hafði Útlendingastofnun áður metið umsókn viðkomandi bersýnilega tilhæfulausa og nýtt heimild í þágildandi lögum til þess að fella niður frestun réttaráhrifa vegna kærú. Í eldri lögum um útlendinga nr. 96/2002 var hins vegar fyrir hendi heimild til þess að óska eftir frestun réttaráhrifa hjá kærunefnd útlendingamála í slíkum tilvikum, og var það gert í öllum málunum. Hefði ákvörðun í framangreindum málum verið tekin í gildistíð þeirra laga sem hér eru lögð til, hefðu viðkomandi einstaklingar verið færðir úr landi áður en kærunefnd útlendingamála gafst kostur á að úrskurða í málinu, og það án þess að kærunefndin ætti þess nokkurn kost að koma í veg fyrir flutning á meðan málið væri til skoðunar hjá nefndinni.

¹ Sjá til dæmis úrskurði kærunefndarinnar í málum nr. KNU15100012, KNU16030046 og KNU16040016/KNU16110047.



Hins vegar telur Rauði krossinn þann möguleika, að veita kærunefnd útlendingamála heimild til þess að fresta réttaráhrifum, ekki vænstan með tilliti til skilvirkni og málshraða, þar sem ákvörðun um frestun réttaráhrifa krefst í mörgum tilfellum bæði talsverðrar vinnu og gagnöflunar af hálfu kærunefndarinnar, kæranda sjálfs og talsmanns hans. Ítrekar Rauði krossinn því margnefnda tillögu félagsins um að *kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa* í öllum málum er varða umsókn um alþjóðlega vernd, en að kærunefndinni verði þess í stað gert kleift að afgreiða mál með skjótum og öruggum hætti.

Leggur Rauði krossinn því til að ákvæði 2. og 3. mgr. 35. gr. laga nr. 80/2016 með síðari breytingum verði felld brott og að ákvæði 35. gr. laganna verði orðað svo í heild sinni:

Ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skv. 36., 37. eða 39. gr. skuli yfirgefa landið kemur ekki til framkvæmda fyrr en ákvörðunin er endanleg á stjórnáslustigi nema umsækjandi sjálfur óski þess að hverfa úr landi.

Verði ekki fallist á þessa tillögu mælist Rauði krossinn eindregið til þess skýrt verði kveðið á um heimild kærunefndar til þess að fresta réttaráhrifum í sérstökum tilfellum, svo sem með því að láta 3. mgr. 35. gr. standa óbreytta frá því sem nú er.

Er því til vara lagt til að b-liður 1. gr. frumvarps þess sem hér er til umsagnar verði felldur brott.

Lokaorð

Rauði krossinn vill koma því á framfæri að fulltrúar félagsins eru tilbúnir til að hitta allsherjarnefnd til þess að reifa ofangreindar athugasemdir, ábendingar og tillögur félagsins enn frekar.



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn Útlendingastofnunar um frumvarp til laga um útlendinga (frestun réttaráhrifa o.fl), 236. mál.

Almennar athugasemdir:

Útlendingastofnun gerir ekki athugasemdir við þá breytingu sem frumvarpið leggur til.

Útlendingastofnun bendir hins vegar á að stofnunin hefur sent innanríkisráðuneyti erindi, dags. 17. febrúar 2017, þar sem bent var á ýmis atriði sem stofnunin telur að þurfi að skoða. Útlendingastofnun ítrekar það mat stofnunarinnar að nauðsynlegt sé að yfirfara þau atriði sem fram koma í erindi stofnunarinnar og gera breytingar á lögnum til samræmis.

Athugasemdir við einstakar greinar:

35. gr.

Útlendingastofnun gerir ekki athugasemdir við þá breytingu sem frumvarpið leggur til á 35. gr. laganna.

Meginregla íslensks stjórnisýsluréttar er sú að kæra fresti ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvörðunar. Í eldri útlendingalögum var almennt miðað við að kæra frestaði ekki sjálfkrafa réttaráhrifum í þeim málum þar sem synjað var um efnislega umfjöllun umsóknar um alþjóðlega vernd hér á landi. Samkvæmt ákvæðum 27. gr. dyflinnarreglugerðarinnar er gerð krafa um að í málum þar sem reglugerðin á við séu til staðar úrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd til að óska frestunar á þeim réttaráhrifum að viðkomandi verði fluttur til þess ríkis sem beri ábyrgð á umsókn umsækjanda skv. reglugerðinni. Það er því afstaða stofnunarinnar að eðlilegast sé að kæra fresti ekki sjálfkrafa réttaráhrifum heldur verði umsækjandi sérstaklega að leitast eftir slíkri frestun, í samræmi við meginreglu stjórnisýslulaga og ákvæði 27. gr. reglugerðarinnar. Kærunefnd útlendingamála verði svo sem æðra sett stjórnvald að taka afstöðu til þess hvort nægilega ríkar ástæður séu fyrir hendi svo réttlæta megi að réttaráhrifum ákvörðunarinnar verði frestað.



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN

ICELANDIC DIRECTORATE OF IMMIGRATION

Útlendingastofnun telur rétt að benda á að skv. 2. mgr. 29. gr. stjórnáráðgjafarreglugerðar nr. 37/1993 er æðra stjórnvaldi ávallt heimilt að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar, hvort sem er að beiðni aðila máls eða að eigin frumkvæði, nema skýrt sé tekið fram í sérlægum að sú heimild sé ekki til staðar. Að mati Útlendingastofnunar er ekki skýrt, hvorki í núgildandi 35. gr. eða í frumvarpinu, að framangreind meginregla um frestun réttaráhrifa samkvæmt stjórnáráðgjafarreglugerðum gildi ekki.

Nauðsynlegt er að kveða skýrt á um hvort kærufélag útlendingamála sé heimilt að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar.

Lagt er til að 35. gr. orðist svo:

„Ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skv. 36., 37. eða 39. gr. skuli yfirgefa landið kemur ekki til framkvæmda fyrr en ákvörðunin er endanleg á stjórnáráðgjafarreglugerðum nema umsækjandi sjálfur óski þess að hverfa úr landi. Þetta gildir þó ekki:

- a. í málum skv. 36. gr., þegar synjað er um efnismeðferð umsóknar,*
- b. í málum þar sem Útlendingastofnun hefur metið umsókn hans bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. og*
- c. um ákvarðanir sem Útlendingastofnun tekur samkvæmt 3. mgr. 35. gr.*

Kærufélag útlendingamála er óheimilt að fresta réttaráhrifum ákvarðana sem vísað er til í b-lið 1. mgr. 35. gr.

Ef útlendingur ber fyrir sig aðstæður sem greinir í 37., 38., 39. eða 42. gr. þegar honum er tilkynnt um að framfylgja eigi ákvörðuninni og ekki kemur fram að afstaða hafi þegar verið tekin til þeirra aðstæðna sem borið er við skal lögregla leggja fyrir Útlendingastofnun ákvörðun um að fresta framkvæmd. Nú telur Útlendingastofnun augljóst að aðstæður séu ekki þannig og má hún þá ákveða að ákvörðunin komi til framkvæmda.“

70. gr.

Útlendingastofnun gerir ekki efnislegar athugasemdir við þá breytingu sem frumvarpið leggur til á 70. gr. laga um útlendinga. Af greinargerð með frumvarpinu er skýrt að fella skal út þá reglu að hjúskapur skuli hafa varað í eitt ár áður en hann veitir rétt til dvalarleyfis.

Að mati Útlendingastofnunar er sú breyting sem gera skal á ákvæðinu hins vegar ekki nægjanlega skýr. Frumvarpið leggur einungis til að orðið „hjúskapur“ sé felld út úr 2. mgr. 70. gr. Í 1. mgr. 70. gr. segir enn:

„Skilyrði þess er að makinn hafi rétt til fjölskyldusameiningar samkvæmt kafla þessum og að hann sé annaðhvort í hjúskap eða sambúð sem hefur varað lengur en eitt ár.“



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN ICELANDIC DIRECTORATE OF IMMIGRATION

Þrátt fyrir að orðið „hjúskapur“ verði felld úr 2. mgr. 70. gr. bendir orðalag 1. mgr. enn til þess að skilyrðið eigi bæði við um hjúskap og sambúð. Lagt er til að orðinu „í“ verði bætt við og ákvæðið orðist svo:

„Skilyrði þess er að makinn hafi rétt til fjölskyldusameiningar samkvæmt kafla þessum og að hann sé annaðhvort í hjúskap eða í sambúð sem hefur varað lengur en eitt ár.“

Reykjavík, 23. mars 2017
F.h. Útlendingastofnunar,


Bjartmar Steinn Guðjónsson


Sigurbjörg Rut Hoffritz


Vera Dögg Guðmundsdóttir