

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lög um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi (ýmsar breytingar).

148. löggjafarþing 2017-2018.

Þingskjal 898 — 564. mál.

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Er umsögn RKÍ mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd 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, umsækjendum um alþjóðlega vernd 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

RKÍ lítur svo á að greiðari og skilvirkari málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd þjóni hagsmunum allra sem að málaflakki umsækjenda um alþjóðlega vernd koma, þ.m.t. umsækjenda sjálfra. Í umsögn þessari gerir RKÍ þó athugasemdir við þau ákvæði sem að mati félagsins fela í sér íþyngjandi breytingar fyrir umsækjendur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. gr.

RKÍ leggst gegn þeirri breytingu sem lögð er til með 1. gr. frumvarpsins. RKÍ telur að breytingin kunní að leiða til óvandaðri málsmeðferðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd en samkvæmt núgildandi ákvæðum. Ljóst er að umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa verulega hagsmuni af niðurstöðu mála sinna og tryggir fjölskipuð kæruneftnd vandaðri málsmeðferð. RKÍ bendir á að með tillögu frumvarpsins yrði formanni og varaformanni kæruneftndar gert kleift að úrskurða einir um matskennd og veigamikil atriði í málum umsækjenda. Þannig myndu þeir geta úrskurðað einir um veitingu eða synjun á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 1. mgr. 74. gr., sem og varðandi dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla skv. 78. gr. laganna. Einnig myndu formaður og varaformaður geta úrskurðað einir í málum þrátt fyrir að vafi sé á að málsatvik hafi verið rannsökuð á fullnægjandi hátt. Um öll framanefnd dæmi hefur kæruneftndin úrskurðað í málum þar sem umsækjendur hafa fengið kröfur sínar samþykktar að undangenginni umfangsmikilli málsmeðferð og yfirgrípsmiklu mati nefndarinnar, m.a. vegna skorts á rannsókn. RKÍ leggur því til að 1. gr. frumvarpsins verði ekki að lögum.

2. gr.

RKÍ gerir ekki athugasemd við ákvæði greinarinnar. RKÍ fagnar því að með ákvæðinu séu teknar til greina fyrri athugasemdir RKÍ varðandi veitingu heimildar til handa barnaverndaryfirvöldum að miðla upplýsingum í því skyni að tryggja hagsmuni barna.

3. gr.

RKÍ telur að sú breyting sem lögð er til með 3. gr. frumvarpsins hvað varðar auknar kröfur um skýrleika boðunar til viðtals í fyrsta skipti kunni að vera til bóta. Hins vegar telur RKÍ ljóst að brottfall ákvæða úr lögnum um boðun í annað sinn feli í sér breytingu sem sé íþyngjandi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. RKÍ leggst gegn því að boðun í annað sinn verði felld brott úr lögnum. RKÍ bendir á að viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd er grundvallargagn umsóknar hans, og ljóst að umsækjendur hafa mikla hagsmuni af niðurstöðu stjórnvalda í málum sínum. Þá er bæði í 1. mgr. 28. gr. útl. og í 1. mgr. 14. gr. tilskipunar 2013/32/ESB um málsmeðferð skýrt kveðið á um þá meginreglu að taka skuli viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd. Komi til þess að umsækjandi missi rétt sinn til að koma í viðtal hjá Útlendingastofnun og tjá sig um ástæður flóttá, er ljóst að það gæti haft verulega neikvæð áhrif á niðurstöðu máls hans. Möguleiki umsækjanda á viðtali er því að mati RKÍ þrengdur óhóflega, verði þetta ákvæði að lögum. RKÍ telur að megintilgangi breytingarinnar megi ná fram með því að gera ríkari kröfur til boðunar í fyrsta skipti. RKÍ gerir því tillögu um að 4. mgr. 28. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 verði svohljóðandi:

Sinni umsækjandi ekki boði Útlendingastofnunar í tvígang um að mæta í viðtal samkvæmt þessari grein er stofnuninni heimilt að ákvarða í máli hans án frekari aðgerða. Forsenda þess að beita megi þessu úrræði er að við boðun hafi Útlendingastofnun gert umsækjanda fullnægjandi grein fyrir afleiðingum fjarveru eigi hún sér ekki réttmætar ástæður. Boðun til viðtals skal beint að umsækjanda sjálfum með sannanlegum hætti á tungumáli sem umsækjandi skilur. Skal umsækjanda og talsmanni afhent samrit skriflegrar boðunar. Umsækjandi getur komið á framfæri skýringum á fjarveru sinni fram að því að ákvörðun í máli hans er löglega birt honum. Nú hefur umsækjandi ekki mætt til viðtals í kjölfar síðari boðunar og fjarvera hans á sér réttmætar ástæður og skal hann þá boðaður aftur með sama hætti.

4. gr.

Hvað varðar b-lið 4. gr. frumvarpsins telur RKÍ rétt að löggjafinn skýri með nánari hætti í hvaða tilvikum og með hvaða hætti fyrri stjórnvaldsákvæðanir kunna að hafa áhrif á beitingu undanþága frá skyldu til að sækja um dvalarleyfi áður en komið er til landsins. Eins og fram kemur í frumvarpinu getur hér m.a. verið um að ræða ákvæðanir um synjun á umsókn um alþjóðlega vernd. Í öllu falli telur RKÍ rétt að verði ráðherra veitt heimild til að taka afstöðu til þess hvaða áhrif slíkar fyrri ákvæðanir skulu hafa á undanþágur, verði sú heimild háð fyrirvörum m.a. um samskonar sjónarmið og rakin eru í athugasemdum við a-lið 6. gr. frumvarpsins hér að neðan.

5. gr.

RKÍ gerir ekki athugasemd við ákvæði greinarinnar. RKÍ fagnar því að réttarstaða umsækjenda um alþjóðlega vernd sé skýrð með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu.

6. gr.

Hvað varðar a-lið 6. gr. frumvarpsins telur RKÍ óvarlegt að slá því föstu án fyrirvara að vinnslu hverskonar óafgreiddra umsókna um dvalarleyfi skuli hætt við endanlega ákvörðun um brottvísun. RKÍ telur víst að í einhverjum tilvikum kunni að vera rétt að veita undanþágu undir slíkum kringumstæðum, einkum að teknu tilliti til mannúðarsjónarmiða, friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. RKÍ leggur því til að málsliður skv. a-lið 6. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi.

Vinnslu óafgreiddra umsókna um dvalarleyfi skal þá hætt nema mannúðarsjónarmið, friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu eða ríkar sanngirnisástæður leiði til annarrar niðurstöðu.

Hvað varðar b-lið 6. gr. frumvarpsins bendir RKÍ á að útlendingar, ekki hvað síst umsækjendur um alþjóðlega vernd sem ákvarðað hefur verið endurkomubann, geta haft mikið óhagræði af því að upphafstími endurkomubanns taki mið af för úr landi. Kemur það til af því að fjölmörg dæmi eru um að verulegur dráttur verði á því að yfirvöld framkvæmi brottflutning útlendinga úr landi eða þeim er ómögulegt að yfirgefa landið af öðrum ástæðum. Í mörgum tilvikum er um að ræða marga mánuði og jafnvel ár án þess að dráttur á flutningi verði rakinn til umsækjanda. Með hliðsjón af framangreindu leggur RKÍ til að upphaf endurkomubanns taki mið af birtingu ákvörðunar um brottvísun og endurkomubann. RKÍ gerir því tillögu um að 3. mgr. 101. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 verði svohljóðandi:

Upphaf endurkomubanns miðast við þann dag sem útlendingi er löglega birt ákvörðun þar um.

13. gr.

RKÍ telur rétt að gætt verði lagaskila varðandi ákvæði 3., 4. og a-lið 6. gr. frumvarpsins. RKÍ leggur því til að 13. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin taka til umsókna um dvalarleyfi, þ.m.t. á grundvelli umsókna um alþjóðlega vernd, sem lagðar eru fram fyrir gildistöku þeirra að frátöldum 3. gr., 4. gr. og a-lið 6. gr.

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.