

Alþingi

Erindi nr. D 117 / 264

Til Björns Bjarnasonar
frá Elínu Blöndal, nefndaritari. komudagur 7 / 12 1993

Hér á eftir fer samanburður á þeim meginreglum um réttindi flóttamanna sem Amnesty International leggur áherslu á og ísl. lögum um eftirlit með útlendingum. Einnig er gerð grein fyrir hvaða réttarbætur að þessu leyti felast í frumvarpi sem nú er til meðferðar í allsherjarnefnd, um breyt. á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl.

Í stuttu máli tryggja lögin um eftirlit með útlendingum aðeins á takmarkaðan hátt rétt þeirra sem sækja um hæli sem flóttamenn hér á landi, miðað við reglur AI. Þá felur umrætt frumvarp ekki í sér miklar breytingar í þá átt. Þó má benda á að breytt staða útlendingaefstirlitsins, s.s. frv. gerir ráð fyrir, og réttur þeirra sem sækja um hæli hér sem flóttamenn til að kæra ákvarðanir þess til dómsmálaráðherra, er í jákvæða átt.

Eftirfarandi greinargerð er aðeins miðuð við að kanna hvort fyrrgreind lög og frv. samræmist reglunum, enda miðar AI við að réttindin séu tryggð í löggjöf. Ekki hefur verið gerð sérstök könnun á framkvæmd laganna eða reglugerðar á grundvelli þeirra.

Amnesty International beinir því til ríkisstjórna að virða og tryggja þeim sem leita hælís sem flóttamenn ákveðin grundvallaratriði hvað varðar málsmeðferð. Þessum reglum er sérstaklega ætlað að vernda flóttamenn sem eiga á hættu að verða fyrir alvarlegum brotum á mannréttindum verði þeim vísað nauðugum úr landi.

Grundvallaratriðin sem A.I. leggur áherslu á eru byggð á alþjóðlegum reglum um mannréttindi, eins og þær eru settar fram í samningi S.Þ. um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, niðurstöðum flóttamannanefndar sem starfar á vegum S.Þ. og tilmælum, sem samþykkt hafa verið af Ráðherranefnd Evrópuráðsins, og fjalla um samræmingu ríkja varðandi málsmeðferð í málum þeirra sem sækja um hæli sem flóttamenn. Í þessum reglum felast ákveðin úrræði sem A.I. telur nauðsynleg til að framfylgja alþjóðlegum viðmiðum á virkan hátt.

Grundvallarreglurnar eru settar fram í 9 liðum. Hér á eftir fer hér efni þeirra (feititletað).

- 1) **Grundvallarreglan krefst þess að réttarfar ríkja, hvað varðar meðferð mála þeirra sem sækja um hæli sem flóttamenn, uppfylli þau skilyrði að hægt sé að skilgreina hverjir þarfnist verndar.**

Ekki er kveðið á um þetta í lögum 45/1965 né heldur í frv., enda er um að ræða reglu sem skv. efni sínu er þess eðlis að ákvæði um hana verður vart sett á beinan hátt í lög. Það hvort þetta skilyrði er uppfyllt hlýtur m.a. að byggjast á því að sá sem sækir um hæli sem flóttamaður komi fyrir það yfirvald sem tekur ákvörðun í máli hans. Einnig að ákvörðunaraðilar hafi næga þekkingu á þeim alþjóðlegu viðmiðum sem gilda um réttindi flóttamanna og að nægar upplýsingar liggi fyrir um ástandið í heimaríki viðkomandi, eða því ríki sem honum kann að verða vísað til (sjá m.a. umfjöllun um lið 4, 5 og 7 í reglunum). Þannig er mikilvægt að strax á fyrstu stigum málsmeðferðar sé hægt að skilgreina hvort viðkomandi falli undir þá skilgreiningu að teljast flóttamaður.

- 2) Öllum þeim sem leita hælis sem flóttamenn verður að vísa til þeirrar stofnunar sem ber ábyrgð á því að ákvarða um umsóknir þeirra, án tillits til þess hvernig viðkomandi hafa komist inn í landið.

Í 7. tölul. 4. mgr. 10. gr. l. nr. 45/1965 segir að beri útlendingur að hann hafi orðið að leita sér hælis sem pólitískur flóttamaður megi lögreglan eigi meina honum landgöngu og beri þá að leggja málið án tafar fyrir dómsmálaráðherra (skv. frv: útlendingaeftirlitið) til úrskurðar, enda teljist framburður útlendingans sennilegur.

Ekki er gert ráð fyrir slíku mati lögreglunnar í reglum AI, og ekki er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að þessu sé breytt. Hér á landi skortir því á um að allir sem vilja sækja um hæli sem flóttamenn eigi skýlausan rétt á að vera vísað til valdbærra aðila.

- 3) Sú stofnun sem ber ábyrgð á að ákvarða um umsóknir þeirra sem leita hælis sem flóttamenn verður að vera óháð og sérhæft yfirvald sem hefur ekki önnur verkefni en þau að rannsaka og taka ákvarðanir um umsóknir þeirra.

Í lögum 45/1965 segir um útlendingaeftirlitið að það sé sérstök stofnun sem lögreglustjórinn í Reykjavík veiti forstöðu. Lúti það yfirstjórn dómsmálaráðuneytisins og sé ráðuneytinu til aðstoðar við framkvæmd laganna eftir því sem nánar er ákveðið í reglugerð (1. mgr.). Þá segir að lögreglustjórar fari með útlendingaeftirlit, hver í sínu umdæmi, með aðstoð löggæslumanna og að í hverju lögsagnarumdæmi skuli halda skrá yfir útlendinga er þar dvelja. Heildarskrá yfir útlendinga skal vera í útlendingaeftirlitinu. Fleira segir ekki um verkefni útlendingaeftirlitisins í lögum.

Í frumvarpinu er aftur á móti gert ráð fyrir breytingum á lögum þannig að á brott falli að útlendingaeftirlitið lúti yfirstjórn dómsmálaráðuneytis. Gert er ráð fyrir að útlendingaeftirlitið taki ákvarðanir í málum þeirra sem æskja þess að dvelja hér á landi, m.a. þeirra sem óska þess að þeim sé veitt hæli sem flóttamenn. Frumvarpið gerir einnig ráð fyrir að ákvarðanir útlendingaeftirlitsins, m.a. um beiðnir þeirra sem æskja hælis sem flóttamenn hér á landi, verið kærnanlegar til dómsmálaráðuneytisins (16. gr. frv).

Frumvarpið kemst þannig nærri því að uppfylla skilyrði 3. liðar, en samt sem áður vantar upp á að nánar sé kveðið á um verkefni og starfsemi stofnunarinnar.

- 4) Þeir sem taka ákvarðanir hjá þessu óháða yfirvaldi (sbr. 3) verða að hafa sérþekkingu í alþjóðlegum flóttamannarétti og alþjóðlegum mannréttindalögum. Staða þeirra og skipan á að fela í sér mesta mögulega tryggingu fyrir valdbærni þeirra óhlutdrægni og sjálfstæði.
- 5) Þeir sem taka ákvarðanir hjá þessu óháða yfirvaldi þurfa að eiga aðgang að þjónustu frá upplýsingaskrifstofu (documentation office) sem hefur það hlutverk að safna saman og veita þeim hlutlægar og óháðar upplýsinga um stöðu mannréttinda í upprunalandi viðkomandi einstaklings eða þeim ríkjum sem hann kann að vera sendur til.
- 6) Allir þeir sem leita hælis sem flóttamenn, á öllum stigum málsins, verða að eiga rétt á lögfræðilegri ráðgjöf og túlk og rétt á sambandi við og aðgangi að flóttamannahjálpi S.Þ.

Atriði 4. - 6. liðar eru hvorki tryggð í l. nr. 45/1965 né heldur í frv.

- 7) Umsóknir þeirra sem leita hælis sem flóttamenn á að skoða á fyrsta stigi með því að umsækjandinn kemur í eigin persónu fyrir ákvörðunaraðila hins óháða yfirvalds sem ber ábyrgð á því að taka ákvörðun um kröfur flóttamanna og skal þar fara fram ítarleg rannsókn á atvikum hvers máls.

Ekki tryggt í l. nr. 45/1965 eða frv.

- 8) Allir þeir sem leita hælis sem flóttamenn verða að fá skriflega útskýringu ef umsókn þeirra er neitað og hafa rétt til að áfrýja sé um neikvæða niðurstöðu að ræða. Áfrýjunin ætti venjulega að vera lagalegs eðlis og verður í öllum tilvikum að hafa frestandi áhrif á brottrekstur.

Hvorki l. nr. 45/1965 né frv. tryggja rétt til skriflegra útskýringa svo sem reglurnar gera ráð fyrir. Aftur á móti er gert ráð fyrir því í frv. að sá sem óskar þess að fá hæli hér sem flóttamaður eigi rétt á að kæra úrskurð útlendingaeftirlitsins til dómsmálaráðherra, enda lýsi hann kæru sinni yfir innan 15 daga frá því að honum var kynntur úrskurðurinn (4. tölul. 16. gr. frv.). Í 3. mgr. 16. gr. frv. segir einnig: „Ef kæru er lýst yfir áður en ákvörðun eða úrskurði er framfylgt með brottvikningu úr landi frestast framkvæmd þeirrar aðgerðar þar til úrskurður ráðherra er fenginn“. Þessi setning samræmist ekki þeim sjónarmiðum sem fram koma í síðari málslíð 8. liðar reglnanna sem virðist gera ráð fyrir að viðkomandi sé ekki vísað úr landi án þess að hafa verið gefinn kostur á að áfrýja.

- 9) Sérstakar kringumstæður geta heimilað sérmeðferð umsóknar um hæli sem flóttamaður frá einstaklingi eða mörgum einstaklingum sem eru í líkri aðstöðu. (Þessar aðstæður geta sem dæmi falið í sér að umsókn sé „augljóslega staðhæfulaus“ í þeim skilningi að augljóslega sé um svik að ræða eða hún tengist á engan hátt þeim skilyrðum um að tryggja stöðu flóttamanna sem sett eru fram í grein 1A í sáttmála S.Þ. frá 1951 eða skilyrðum fyrir skilgreiningum á öðrum flokkum einstaklinga sem eru verndaðir gagnvart því að vera sendir til baka með valdi). Slík sérmeðferð mundi aðeins heimila að áfrýjun ákvörðunar væri flýtt á fyrsta stigi, en slík flýti-kæra yrði í öllum tilvikum að hafa frestandi áhrif á brottreksturinn.

Ekki er gert ráð fyrir slíkri sérstakri meðferð sem hér greinir í lögum nr. 45/1965 eða frv.

Til viðbótar við fyrrgreindar grundvallarreglur, sem koma fram í liðum 1-10, eru ákveðnar ráðstafanir sem AI telur nauðsynlegar til að tryggja að farið sé eftir grundvallarreglunum í framkvæmd. Meðal þeirra ráðstafana eru þessar:

-Landamæraverðir ættu að vera nægilega þjálfaðir til að geta skilgreint og fært fyrir óhlutdrægt yfirvald sérhvern sem gæti verið í hættu ef honum yrði snúið til baka.

-Gefa ætti öllum þeim sem leita hælis sem flóttamenn, á tungumáli sem þeir skilja, nauðsynlegar upplýsingar um þá málsmeðferð sem er beitt og fullar upplýsingar um réttindi þeirra hvað varðar málsmeðferð.

-Allir þeir sem sækja um hæli sem flóttamenn ættu að eiga rétt til aðgangs að skrifstofu óháðs aðila (NGO-skrifstofu) sem veitir þeim ráðgjöf og aðstoð.

-Allir þeir opinberir aðilar, sem taka þátt í að yfirheyra eða taka viðtöl við þá sem sækja um hæli sem flóttamenn, og taka þátt í að ákvarða um umsóknir þeirra, ættu að hafa þekkingu og þjálfun til að fylgja þeim réttarfarsreglum sem lýst er í Handbók S.P. um málsmeðferð og viðmið til að ákveða stöðu flóttamanna. Allir þessir aðilar, þ.á.m. landamæraverðir, ættu að hafa í huga sérstaka aðstöðu þeirra sem sækja um hæli sem flóttamenn. Einnig það að þeir geta átt í örðugleikum varðandi tungumál eða á annan hátt með að tjá sig eða koma fram beiðni um hæli, að þeir geta hafa þurft að flýja án persónulegra skilríkja og að þeir, vegna reynslu sinnar, geta óttast yfirvöld, óttast það að tjá sig frjálst og átt í örðugleikum með að gefa fullar og nákvæmar upplýsingar um mál sitt.

Af því sem áður kemur fram ætti að vera ljóst að ekki eru ákvæði um neitt þessara atriða í l. nr. 45/1965 eða frv.

Loks kemur fram að AI fordæmir varðhald þeirra sem sækja um hæli sem flóttamenn, án þess að þeir hafi verið ákærðir fyrir athæfi sem er viðurkennt sem glæpsamlegt, eða án þess að yfirvöld geti í hverju einstöku máli fært sönnur á á varðhaldið sé nauðsynlegt, að varðhaldið byggist á atriðum sem lýst sé í lögum og að það byggist á einhverjum þeirra viðurkenndu ástæðna sem alþjóðleg viðmið viðurkenna að sé lögmætur grundvöllur fyrir handtöku þeirra sem sækja um hæli sem flóttamenn. AI byggir á að sérhvern þann sem sækir um hæli sem flóttamaður, en er settur í varðhald, skuli færa fyrir dómstól, eða hliðstætt yfirvald, sem ákveður hvort varðhaldið sé í samræmi við lög og alþjóðleg viðmið.

Þessi atriði eiga að vera tryggð í okkar réttarfarslöggjöf.

Alþingi, 2. desember 1993.

Elín Blöndal.

Meðf. eru eftirfarandi gögn:

-Lög nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, ásamt breyt.

-Reglug. nr. 148/1965, um eftirlit með útlendingum, ásamt breyt.