Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1882
komudagur 6.3.2013

Athugasemdir við frumvarp til laga um útlendinga (heildarlög, EES-reglur), 541. mál.

Athugasemdir sem varða flóttamenn sérstaklega eða framar öðrum:

> 64. gr.
> *Umsókn um alþjóðlega vernd verður ekki tekin til efnismeðferðar.*
> Stjórnvöld geta synjað því að taka til efnismeðferðar umsókn skv. 1. mgr. 63. gr. ef:
> [...]
> c. heimilt er að krefja annað norrænt ríki um að taka við umsækjanda samkvæmt reglum norræna vegabréfaeftirlitssamningsins eða samkvæmt samningi milli Íslands og Færeyja um endursendingu útlendinga sem hingað koma með ferjunni Norrænu,
> d. heimilt er að krefja annað ríki, sem tekur þátt í samstarfi á grundvelli samninga sem Ísland hefur gert um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um alþjóðlega vernd sem lögð er fram á Íslandi eða í einhverju samningsríkjanna, um að taka við umsækjanda.

Dyflinnarreglugerðin hefur valdið miklum vandræðum og deilum víða um Evrópu auk allrar þeirrar ógæfu sem hún hefur fært flóttamönnum sem hafa verið nauðfluttir milli landa á grundvelli hennar, þar á meðal til landa þar sem aðstæður flóttamanna teljast ómannúðlegar, auk þess sem hún hefur orðið til þess að flóttafólk er endursent til þeirra svæða sem það upphaflega flúði. Skiplag hennar er stórkostlega gallað og ef heimildir hennar eru nýttar á Íslandi kemur það í veg fyrir að Ísland megi standa undir skyldum sínum sem þjóð meðal þjóða og bera sína ábyrgð í samfélagi þjóðanna, sem þó utanríkisstefna stjórnvalda gerir ráð fyrir og skuldbindur þau til. Ég mælist til þess að endursendingum á grundvelli marghliða samninga verði almennt hætt, en sérstaklega að heimildir Dyflinnarreglugerðarinnar til endursendinga verði ekki nýttar frekar og þessi lagaheimild til þess, d-liður 64. greinar, verði látin niður falla.

> 71. gr.
> *Stjórnvald og málsmeðferð.*
> [...] Í málum, sem varða umsóknir um alþjóðlega vernd, skal málsmeðferð á stjórnsýslustigi að jafnaði ekki taka lengri tíma en sex mánuði.

Ég mælist til þess að við 6. mgr. 71. greinar verði bætt „og að öðrum kosti verði umsækjanda veitt vernd“ eða að lágmarki dvalarleyfi til eins árs með óskoruðu leyfi til atvinnuþátttöku.

> 72. gr.
> *Umsókn um alþjóðlega vernd.*
> [...] Útlendingur, sem sótt hefur um alþjóðlega vernd, skal eins fljótt og unnt er vera upplýstur um framhald málsins og réttindi sín. Skulu slíkar leiðbeiningar vera skriflegar eða aðgengilegar á mynd- eða hljóðmiðli og á tungumáli sem með sanngirni má ætla að umsækjandi skilji.

Ég mælist til þess að setningarhlutanum „á tungumáli sem með sanngirni má ætla að umsækjandi skilji“ verði breytt í „á tungumáli sem með sanngirni má ætla að umsækjandi eigi auðvelt með að skilja“ eða „skilji með góðum hætti.“

76. gr.
Viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd.
[...] Viðtali skal hagað þannig að mestar líkur séu á að upplýst verði um þær aðstæður umsækjanda sem hafa þýðingu fyrir umsókn hans. Í þeim tilgangi skal Útlendingastofnun huga að því hvort taka þurfi sérstakt tillit til umsækjanda við viðtal vegna persónulegra aðstæðna hans. Þegar nauðsyn krefur skal sá sem tekur viðtalið kalla til túlk til aðstoðar.

Ég mælist til þess að inn í 2. mgr. 76. greinar, málsgreinarhlutann „Þegar nauðsyn krefur skal sá sem tekur viðtalið kalla til túlk til aðstoðar“ verði bætt „eða þess er óskað.“

A.) 80. gr. *Bann við refsingum vegna ólöglegrar komu og/eða falsaðra eða stolinna skilríkja.*

1. mgr.: Umsækjanda um alþjóðlega vernd, sem kemur hingað til lands með ólöglegum hætti eða dvelst hér á landi án heimildar, verður ekki refsað færi hann rök fyrir því eða líkur séu á að hann komi beint frá svæði þar sem hann hafði ástæðu til að óttast ofsóknir, sbr. 1. og 2. mgr. 60. gr., enda gefi hann sig fram við stjórnvöld án ástæðulauss dráttar og beri fram gildar ástæður fyrir hinni ólöglegu komu eða dvöl.

Bannið við refsingum samkvæmt greininni á skv. 1. mgr. einungis við um þá umsækjendur sem koma „beint frá svæði þar sem [þeir höfðu] ástæðu til að óttast ofsóknir.“ Þar sem greinilegur einbeittur vilji hefur verið til þess að dæma umsækjendur um alþjóðlega vernd fyrir þessi úrræði sem oftar en ekki eru nauðsynleg flóttamönnum, og öflugt fordæmi hefur verið skapað fyrir slíkum dómum, verður þessi grein að vera mjög skýr um það sem henni er ætlað að hafa í för með sér. Lengi hefur verið bent á samhljóða ákvæði í Flóttamannasamningi SÞ sem dómstólar ættu að líta til, auk þess sem tekið var sérstaklega fram í nefndaráliti allsherjarnefndar Alþingis að ekki ætti skjalafalsákvæðið að vera notað gegn flóttafólki (þskj. 1516, 2003-2004). Dómarnir hafa síðan verið afsakaðir með því að í Flóttamannasamningnum sé þetta orð, „beint,“ og að enginn hinna dæmdu hafi komið beint til Íslands. Yfirleitt engum er fært að koma „beint“ til Íslands frá helstu átakasvæðum og svæðum þar sem mannréttindabrot eru hvað tíðust, enda almennt engar beinar leiðir í boði. Bæði Rauði Krossinn og Flóttamannastofnun SÞ, auk ýmissa lögfræðinga og frjálsra félagasamtaka, hafa aftur mælst til þess að „beint“ sé ekki túlkað bókstaflega en eftir því hefur ekki verið farið. Það að skýringu sé að finna í greinargerð er ekki nægjanlegt þar sem ljóst er að löng hefð er fyrir því að dómstólar og stjórnvöld líti framhjá því sem fram kemur í greinargerðum með lögum og öðrum fylgigögnum og það gert seint og sjaldan. Þetta ákvæði hefði til að mynda verið óþarft hefði verið litið til fyrrnefnds nefdarálits. Ég mælist því til þess að orðið verði tekið út úr ákvæðinu. Að öðrum kosti að skýringar verði látnar standa með greininni í lagafrumvarpinu sjálfum.

Þá býður eftirfarandi úr sömu grein, sömu málsgrein, einnig upp á vandkvæði í túlkun: „....enda gefi hann sig fram við stjórnvöld án ástæðulauss dráttar...“ Mörg þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi gera það tilneydd eftir að hafa verið stöðvuð á leið sinni til Kanada eða Bandaríkjanna. Það að hafa ekki gefið sig fram við stjórnvöld hér þegar Ísland átti ekki að vera síðasti viðkomustaður á ekki að geta verið forsenda refsingar flóttafólks. Flóttamenn sem hingað koma vita ennfremur oft engin skil á Íslandi eða íslenskum stjórnvöldum og geta þurft tíma til þess að átta sig, afla upplýsinga og safna kjarki til þess að gefa sig fram. Ég mælist til þess að setningarhlutinn verði látinn niður falla, en að öðrum kosti að skýringar verði látnar fylgja með ákvæðinu í lögunum sjálfum.

2. mgr.: Lögreglu er heimilt að takmarka ferðafrelsi útlendinga þegar nauðsyn krefur á meðan aflað er persónulegra upplýsinga um viðkomandi útlending í því skyni að sannreyna hver hann er og rannsaka hvort hann falli undir 1. mgr. Um takmörkun á ferðafrelsi gilda ákvæði 124. gr. og 125. gr.

Greinin er allt of óskýr, býður upp á að ferðafrelsi allra skilríkjalausra flóttamanna verði takmarkað fram að viðurkenningu á þörf á alþjóðlegri vernd/brottvísun. Gera má ráð fyrir, í samræmi við hegðan lögreglu gagnvart flóttafólki fram að þessu, að greinin verði misnotuð. Ég mælist því til þess að skýrar undantekningar verði gerðar á takmörkun ferðafrelsis flóttamanna (umsækjenda um alþjóðlega vernd), og skýrt verði að það skuli einungis gert í undantekningartilvikum, þegar rökstuddur grunur leikur á því að viðkomandi kunni að vera hættulegur.

B.) 124. gr.
Skylda til að tilkynna sig eða dveljast á tilteknum stað.
1. mgr.: Heimilt er að skylda útlending til að tilkynna sig eða dveljast á ákveðnum stað í tilvikum þar sem:

a. ekki liggur fyrir hver útlendingurinn er, útlendingurinn neitar að gefa upp hver hann er eða ef rökstuddur grunur er um að hann gefi rangar upplýsingar um hver hann er

Ég tel ekki það ekki fullnægjandi ástæðu til þess að skerða ferðafrelsi manneskju að hún hafi ekki sannað fyrir stjórnvöldum hver hún er. Enn fremur munu það fyrst og fremst vera flóttamenn sem koma til með að eiga í erfiðleikum með að færa sönnur á það hverjir þeir eru en það er ekki eitt og sér ástæða til þess að ferðafrelsi þeirra verði takmarkað. Ég mælist til þess að „ekki liggur fyrir hver útlendingurinn er“ verði tekið út úr a-lið.

d. útlendingurinn hefur hlotið dóm fyrir glæp sem varðar meira en sex mánaða fangelsisvist eða að rökstuddur grunur liggi fyrir um slíkan glæp,

Í d-lið þyrfti að taka fram að viðkomandi hafi hlotið dóm sem **að íslenskum lögum** varðar við sex mánaða fangelsi eða meira. Mismunun er lögboðin í mörgum löndum og frelsi takmarkað óeðlilega mikið með þungum fangelsisdómum, þar á meðan skoðana- og málfrelsi. Greinin eins og hún er nú býður því upp á áframhaldandi mismunun, pólitískar ofsóknir og annað óréttlæti gegn þeim sem slíkt hafa þurft að þola.

e. eini grundvöllur dvalar útlendings hér á landi er bann við endursendingu skv. 62. gr.,

Ég get með engu móti skilið hvers vegna manneskju sem má ekki endursenda á grundvelli 62. greinar ætti á þeim grundvelli einum að vera gert að tilkynna sig eða dvelja á tilteknum stað. Í greinargerð segir: „Aukist hefur að útlendingar, sem sótt hafa um alþjóðlega vernd hér á landi og ekki er vitað hverjir eru, sýni af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hætta. Þá er jafnframt dæmi um líkamsárás gagnvart almennum borgara og önnur afbrot.“ Þegar samfélagshópar, svo sem umsækjendur um alþjóðlega vernd, eru dæmdir út frá hegðun eins eða nokkurra einstaklinga úr hópnum, er um að ræða fordóma. Ef þessu var ætlað að færa rök fyrir e-liðnum þá eru þau vægast sagt ófullnægjandi. Lögbundin mismunun grundvölluð á fordómum er ein allra alvarlegasta birtingarmynd þeirra. Ég mælist því til þess að e-liður 124. greinar verði í heild látinn niður falla úr frumvarpinu.

3. mgr.: Útlendingurinn á rétt á að fá skorið úr því fyrir dómstólum hvort skilyrðin fyrir slíkri ákvörðun séu til staðar og hvort grundvöllur er fyrir að framfylgja ákvörðuninni. Lögreglan skal leiðbeina útlendingi sem hefur verið skyldaður til þess að tilkynna sig og/eða dveljast á ákveðnum stað um þennan rétt. Um slíka meðferð máls vísast til XV. kafla laga um meðferð sakamála.

Af reynslu minni af lögreglu í samskiptum við flóttamenn, aðra útlendinga og annað fólk tel ég ekki eðlilegt að henni sé einni falið það hlutverk að „leiðbeina útlendingi sem hefur verið skyldaður til þess að tilkynna sig og/eða dveljast á ákveðnum stað“ um rétt sinn til þess að fara með málið fyrir dómstóla. Útlendingar, og sérstaklega flóttamenn, eru meðal viðkvæmra hópa samfélagsins vegna takmarkaðra möguleika á því að þekkja rétt sinn, leita upplýsinga, vegna þess að þeir eiga oft ekkert bakland hérlendis og er sérstaklega erfitt að leita aðstoðar sé á þeim brotið. Aðhald er hollt öllu yfirvaldi, og þetta ákvæði virðist aðhaldslaust með öllu. Án frekari fyrirstaða verður lögreglunni því of auðvelt að misnota þetta ákvæði. Ég mælist því til þess að staðið verði vörð um þennan mikilvæga rétt útlendinga með því að í greinina verði bætt varnöglum, t.d. með því að lögreglu beri að fá skriflega að viðkomandi vilji ekki leita réttar síns fyrir dómi, og að slíkum gögnum sé skilað til dómstóls eða þriðja stjórnvalds. Ekki ætti að þurfa að taka fram að slíkt skyldi vera gert á tungumáli sem viðkomandi er tamt að tjá sig á svo fullnægjandi sé.

Athugasemdir sem varða útlendinga almennt:

5. gr.
Útlendingastofnun.
Starfrækja skal sérstaka stofnun, Útlendingastofnun, undir yfirstjórn ráðherra.
Ráðherra skipar forstjóra Útlendingastofnunar til fimm ára í senn. Forstjórinn skal hafa haldgóða þekkingu á verksviði stofnunarinnar og málaflokknum í heild.
Útlendingastofnun starfar að þeim verkefnum er skilgreind eru í lögum þessum sem og þeim reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra.
Útlendingastofnun skal árlega gefa út skýrslu um starfsemi sína.
Ráðherra kveður á um starfssvið Útlendingastofnunar að því leyti sem lög þessi kveða ekki á um það og getur falið stofnuninni önnur verkefni tengd málefnum útlendinga en hér greinir.

Ég mæli eindregið með því að þessi heildarskoðun útlendingalaga verði nýtt til þess að leggja niður Útlendingastofnun. Stofnunin var sett á fót í þeim tilgangi að fylgjast með útlendingum og hindra aðgang þeirra að landinu. Tímarnir ættu að vera aðrir í dag en stofnunin starfar áfram á grundvelli gamla Útlendingaeftirlitsins. Starfshættir eru of vel greiptir í skipulag stofnunarinnar til þess að þeir megi breytast nægilega mikið og verða eðlilegir. Heldur mætti setja á fót stofnun sem hefði það yfirlýsta hlutverk framar öllum öðrum að þjónusta útlendinga, svo sem Þjónustustofu útlendinga eða Innflytjendaaðstoðina. Að enn sé hér rekin stofnun á grunni nasisma Þýskalands seinni heimstyrjaldar er til háborinnar skammar. Ég mælist því til þess að 5. grein verði látin niður falla.

7. gr.
Kæruheimild.
Ákvarðanir Útlendingastofnunar og lögreglunnar samkvæmt lögum þessum er heimilt að kæra skriflega til kærunefndar útlendingamála innan 15 daga frá því útlendingi var tilkynnt ákvörðunin. Undanskilið frá þessu eru ákvarðanir um frávísun á grundvelli k-liðar 92. gr. og c- og d-liðar 114. gr., og um brottvísun á grundvelli f-liðar 93. gr., d-liðar 94. gr., b-liðar 95. gr. og 115. gr. Þessar

ákvarðanir eru kæranlegar til ráðuneytisins innan 15 daga frá því að útlendingi var tilkynnt ákvörðunin. Að öðru leyti fer um kærur skv. VII. kafla stjórnsýslulaga.

Ef Útlendingastofnun synjar um alþjóðlega vernd í málum skv. 63. gr. eða synjar að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar skv. 64. gr. skal málinu sjálfkrafa vísað til meðferðar hjá kærunefnd útlendingamála nema viðkomandi umsækjandi um alþjóðlega vernd óski þess sérstaklega að svo verði ekki gert.

Fimmtán dagar eru allt of þröngur rammi til kæruheimildar, og sérstaklega fyrir útlending sem líklega þekkir minna til hérlendis og getur auk þess átt erfiðara með að leita sér upplýsinga, til dæmis vegna tungumálaörðugleika. Ég mælist til þess að kæruheimildin verði almennt víkkuð verulega, og að þrír mánuðir séu gefnir ef ákvörðunin hefur íþyngjandi áhrif á aðila máls.

34. gr.
Tilkynningarskylda.

Útlendingur, sem fengið hefur dvalarleyfi áður en hann kom til landsins, skal innan viku frá komu gefa sig fram við Útlendingastofnun eða embætti sýslumanns utan Reykjavíkur. Sama á við um útlending sem hyggst sækja um dvalarleyfi eða að öðru leyti þarfnast slíks leyfis.

Ég get ekki séð góðar ástæður fyrir því að tíminn sem gefinn er skuli vera svo naumur, á meðan það getur valdið fólki verulegum truflunum og óþarfa fyrirhöfn. Ég mælist til þess að tíminn sem gefinn er til að tilkynna sig sé lengdur allverulega og að lágmarki upp í þrjár vikur.

Aðrar athugasemdir:

Ég mæli eindregið með því að nýr flokkur dvalarleyfa vegna atvinnuþátttöku verði bætt inn í frumvarpið þar sem öllum sem það langar verði gefið færi á að leita sér vinnu eða skapa hana, til dæmis innan svipaðs ramma og 43. grein gerir fyrir útskrifaða nemendur á grundvelli sérfræðiþekkingar sinnar.

Virðingarfyllst,
Jórunn Edda Helgadóttir