

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