

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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 kærunefndar, 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 kærunefndar (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 fyrir segir mikil hættu 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> )