


Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. mars 2017

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (frestun réttaráhrifa o.fl.) 146. löggjafarþing 2016-2017. Þingskjal 328 — 236. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
Framkvæmdastjóri.



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (frestun réttaráhrifa o.fl.)

146. löggjafarþing 2016-2017.

Þingskjal 328 — 236. mál.

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

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, hælisleitendum og alþjóðlegum fólksflutningum. Þá hefur félagið mikla og langa reynslu af málefnum hælisleitenda og flóttamanna. 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

Rauði krossinn lítur svo á að greiðari og skilvirkari málsmeðferð hælisumsókna sé öllum aðilum í hag, bæði umsækjendum um alþjóðlega vernd sem og íslenskum stjórnvöldum. Fagnar félagið því breytingum sem ætlað er að greiða fyrir málsmeðferð hælisumsókna að því gefnu að réttaröryggi umsækjenda sé ekki skert.

Áður en lengra er haldið er rétt að árétta það að Rauði krossinn leggst sem fyrr alfarið gegn hugmyndum um lista yfir svokölluð „örugg ríki“, fyrst og fremst þar sem slíkir listar eru til þess fallnir að koma í veg fyrir að hælisumsóknir einstaklinga frá tilteknum ríkjum hljóti sömu skoðun og aðrar. Sé það ekki ætlunin að skerða gæði málsmeðferðar telur Rauði krossinn ljóst að slíkur listi sé með öllu óþarfur enda séu stjórnvöld fullfær um að meta það hvort umsókn sé „bersýnilega tilhæfulaus“ án tilvísunar til slíks lista. Nánar um afstöðu Rauða krossins til notkunar lista yfir svokölluð „örugg ríki“ vísast m.a. til athugasemda félagsins við frumvarp til laga um útlendinga nr. 80/2016. Við fyrrnefndar athugasemdir er því að bæta að í nýjum útlendingalögum er heimild fyrir Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála til þess að afgreiða umsóknir allra þeirra sem koma frá „öruggum ríkjum“ sem bersýnilega tilhæfulausar, óháð ástæðum flótta. Þá telur Rauði krossinn ástæðu til að vekja sérstaka athygli á því að taki Útlendingastofnun ákvörðun um að setja ríki á umræddan lista sem ekki uppfyllir þau skilyrði sem talin eru upp í 2. mgr. 29. gr. er um að ræða ákvörðun sem óljóst er hvort og með hvaða hætti sætir endurskoðun. Skoða verður frumvarp það sem hér er til meðferðar með tilliti til þessa.

Þá hefur Rauði krossinn ítrekað látið í ljós þá afstöðu sína að réttast sé að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í öllum málum vegna umsóknar um alþjóðlega vernd. Slíkt fyrirkomulag myndi einfalda málsmeðferð hælisumsókna til muna, minnka vinnu kærunefndarinnar þar sem ekki yrði þá lengur þörf á að taka rökstudda afstöðu til beiðni um frestun réttaráhrifa, auk þess sem frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar eykur þrýsting á kærunefndina að gæta að málshraða í kærufurferlinu. Telur Rauði krossinn það því sameiginlegan hag allra viðkomandi að kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa í málum er varða umsókn um alþjóðlega vernd.



Rauði krossinn hefur áður bent á að í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna* 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 þetta með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem leggur áherslu á að virk kærumeðferð sé óaðskiljanlegur hluti réttlátrar og skilvirkrar málsmeðferðar hælisumsókna. Í þessu sambandi má benda á að töluverður fjöldi flóttamanna í Evrópu fær ekki viðurkenningu á stöðu sinni fyrr 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 því, 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. Ef umsækjanda er ekki gert kleift að bíða niðurstöðu kærumeðferðar í hælilandinu er sem fyrr segir mikil hætta á að úrræði hans til að fylgja kæru eftir og fá ákvörðun breytt verði lítills virði. Rauði krossinn mælist því eindregið til þess að sé neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar kærð til æðra stjórnvalds fresti kærana sjálfkrafa framkvæmd réttaráhrifa, en að æðra stjórnvald sé þeim mun betur í stakk búið að geta afgreitt kærana hratt og örugglega.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1. gr.

Í athugasemdum frumvarpshöfunda við 1. gr. frumvarpsins segir að ákvæðinu sé ætlað að taka af allan vafa um það að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn hans bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. laganna. Ákvæðið er sagt efnislega samhljóða bráðabirgðaákvæði við lögin sem frestaði gildistöku 1. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 35. gr. til 1. apríl 2017.

Rauði krossinn gerir alvarlegar athugasemdir við þá breytingu sem lögð er til með 1. gr. frumvarpsins, enda leiðir breytingin til verulegrar skerðingar á réttaröryggi umsækjenda frá nefndum ríkjum.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 taka til allrar stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga en í þeim er kveðið á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar. Ákvæði 29. gr. stjórnsýslulaga kveður á um almenna heimild til frestunar réttaráhrifa kærðrar ákvörðunar. Í athugasemdum við frumvarpið sem hér er til umsagnar segir m.a. um 3. mgr. núgildandi 35. gr. laga nr. 80/2016:

Ákvæðið er óþarft þar sem kærunefndinni er ekki heimilt að taka fyrir beiðnir um frestun réttaráhrifa í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn um alþjóðlega vernd bersýnilega tilhæfulausa og umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki.

Sé litið svo á að hér séu teknar af stjórnvöldum allar heimildir til þess að fresta réttaráhrifum vegna kærna í málum þar sem Útlendingastofnun telur umsækjanda koma frá „öruggu ríki“ er um að ræða verulega skerðingu á réttaröryggi.



Hér er rétt að vekja athygli á því að með orðalagi 29. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 virðist sem lagt sé að jöfnu að einstaklingur komi frá svokölluðu „öruggu ríki“ og að umsókn hans um vernd sé bersýnilega tilhæfulaus. Með ákvæði 29. gr. laga um útlendinga er Útlendingastofnun í sjálfu sér ekki falið neitt mat á því hvort umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus, heldur er stofnuninni einungis heimilað að meta hvort setja skuli meðferð slíkrar umsóknar í forgang eður eigi. Gætir því misskilnings í framangreindri athugasemd við frumvarpið sem hér liggur fyrir, þar sem gert er ráð fyrir að Útlendingastofnun meti hvort umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus eður eigi. Er téðu ákvæði 29. gr. laga um útlendinga enn fremur beitt þannig í framkvæmd að allar umsóknir einstaklinga frá svokölluðum „öruggum ríkjum“ sem teknar eru til efnismeðferðar hjá Útlendingastofnun eru settar í forgang samkvæmt ákvæðinu.

Með þeirri breytingu sem lögð er til með frumvarpi því sem hér er til umsagnar, og með þeirri túlkun sem lögð er til í athugasemdum við frumvarpið, yrði kærunefnd útlendingamála með öllu gert ókleift að koma í veg fyrir flutning umsækjenda frá svokölluðum „öruggum ríkjum“, sem kært hafa ákvörðun Útlendingastofnunar um að synja þeim um vernd, úr landi á meðan kærunefndin úrskurðar í málinu.

Með vísan til þessa og af fenginni reynslu sem sýnir að tilefni umsókna einstaklinga um vernd er af ýmsum toga, jafnvel þeirra einstaklinga er koma frá ríkjum þar sem fólk er almennt ekki talið þurfa að óttast ofsóknir, telur Rauði krossinn mikilvægt að fyrir hendi sé einhver heimild til handa hinu æðra stjórnvaldi, þ.e. kærunefnd útlendingamála, til þess að stöðva flutning fólks úr landi sem fengið hefur synjun frá Útlendingastofnun. Ella verður að telja hættu fyrir hendi á því að fólk verði sent í aðstæður þar sem líf þess eða frelsi er í hættu hvort sem sú hættu er talin uppfylla skilyrði 37. eða 42. gr. laganna eða ekki. Má hér nefna sem dæmi fylgdarlaus börn sem eiga sér ekki aðstandendur í heimalandinu, fórnarlömb mansals og þolendur alvarlegs kynbundins ofbeldis, svo sem heimilisofbeldis og ofsókna tengdum því. Þá ber viðurkenndum heimildum saman um að þrátt fyrir að virkar blóðhefndardeilur séu taldar fátíðar nú til dags, sé ekki unnt að útiloka tilvik blóðhefndardeilna sem stjórnvöld í heimaríki viðkomandi eru ekki í stakk búin að vernda borgara sína gegn. Hér er einnig rétt að hafa í huga að þegar einstaklingur sækir um alþjóðlega vernd samkvæmt 37. gr. laga um útlendinga er einnig skoðað hvort hann uppfylli skilyrði til þess að fá dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða á grundvelli 74. gr. laganna. Er því afar mikilvægt að lög gefi stjórnvöldum einhvern möguleika til þess að bregðast við slíkum tilvikum, þó ekki séu þau talin mörg, en sem fyrr segir er öllum umsóknum einstaklinga frá svokölluðum „öruggum ríkjum“ hafnað á fyrsta stjórnarsýslustigi, þ.e. hjá Útlendingastofnun.

Kærunefnd útlendingamála hefur hins vegar í nokkrum tilvikum felld úr gildi ákvörðun Útlendingastofnunar um að synja einstaklingi frá svokölluðu „öruggu ríki“ um vernd, og gert stofnuninni að veita viðkomandi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla við landið, sbr. nógildandi 74. eða 78. gr. laga nr. 80/2016, sbr. ákvæði 12. gr. f. eldri laga um útlendinga nr. 96/2002.¹ Í þeim málum hafði Útlendingastofnun áður metið umsókn viðkomandi bersýnilega tilhæfulausa og nýtt heimild í þágildandi lögum til þess að fella niður frestun réttaráhrifa vegna kærú. Í eldri lögum um útlendinga nr. 96/2002 var hins vegar fyrir hendi heimild til þess að óska eftir frestun réttaráhrifa hjá kærunefnd útlendingamála í slíkum tilvikum, og var það gert í öllum málunum. Hefði ákvörðun í framangreindum málum verið tekin í gildistíð þeirra laga sem hér eru lögð til, hefðu viðkomandi einstaklingar verið færðir úr landi áður en kærunefnd útlendingamála gafst kostur á að úrskurða í málinu, og það án þess að kærunefndin ætti þess nokkurn kost að koma í veg fyrir flutning á meðan málið væri til skoðunar hjá nefndinni.

¹ Sjá til dæmis úrskurði kærunefndarinnar í málum nr. KNU15100012, KNU16030046 og KNU16040016/KNU16110047.



Hins vegar telur Rauði krossinn þann möguleika, að veita kærunefnd útlendingamála heimild til þess að fresta réttaráhrifum, ekki vænstan með tilliti til skilvirkni og málshraða, þar sem ákvörðun um frestun réttaráhrifa krefst í mörgum tilfellum bæði talsverðrar vinnu og gagnöflunar af hálfu kærunefndarinnar, kæranda sjálfs og talsmanns hans. Ítrekar Rauði krossinn því margnefnda tillögu félagsins um að *kæra fresti réttaráhrifum sjálfkrafa* í öllum málum er varða umsókn um alþjóðlega vernd, en að kærunefndinni verði þess í stað gert kleift að afgreiða mál með skjótum og öruggum hætti.

Leggur Rauði krossinn því til að ákvæði 2. og 3. mgr. 35. gr. laga nr. 80/2016 með síðari breytingum verði felld brott og að ákvæði 35. gr. laganna verði orðað svo í heild sinni:

Ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skv. 36., 37. eða 39. gr. skuli yfirgefa landið kemur ekki til framkvæmda fyrr en ákvörðunin er endanleg á stjórnslustigi nema umsækjandi sjálfur óski þess að hverfa úr landi.

Verði ekki fallist á þessa tillögu mælist Rauði krossinn eindregið til þess skýrt verði kveðið á um heimild kærunefndar til þess að fresta réttaráhrifum í sérstökum tilfellum, svo sem með því að láta 3. mgr. 35. gr. standa óbreytta frá því sem nú er.

Er því til vara lagt til að b-liður 1. gr. frumvarps þess sem hér er til umsagnar verði felldur brott.

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.

