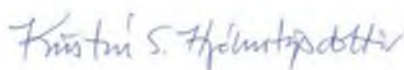


Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. nóvember 2018

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lög um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi (ýmsar breytingar) 149. löggjafarþing 2018-2019 þingskjal 233 – 221. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
Framkvæmdastjóri.



Hluti af Alheimshreyfingu
Rauða krossins

Icelandic Red Cross
Cruz Roja Islandesa
Croix-Rouge Islandaise

Efstaleiti 9
103 Reykjavík
Iceland

Sími/Tel: (354) 570 4000
Fax: (354) 570 4010

E-Mail: central@redcross.is
Website: www.redcross.is

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lög um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi (ýmsar breytingar).

149. löggjafarþing 2018-2019.

Þingskjal 233 — 221. mál.

Rauði krossinn á Íslandi (RKÍ) stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Er umsögn RKÍ mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttamanna. Við yfirferð frumvarpsins hefur RKÍ haft til hliðsjónar grundvallarhugsjónir hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, umsækjendum um alþjóðlega vernd og alþjóðlegum fólksflutningum. 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

RKÍ lítur svo á að greiðari og skilvirkari málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd þjóni hagsmunum allra sem að málafllokki umsækjenda um alþjóðlega vernd koma, þ.m.t. umsækjenda sjálfra. Í umsögn þessari gerir RKÍ þó athugasemdir við þau ákvæði sem að mati félagsins fela í sér íþyngjandi breytingar fyrir umsækjendur.

Með þessari umsögn eru ítrekaðar athugasemdir sem RKÍ gerði með umsögn um frumvarp sama efnis sem lagt var fram sl. vor á 149. löggjafarþingi 2017-2019, þingskjal nr. 898 - 564. mál. Því til viðbótar er í umsögn þessari brugðist við athugasemdum í frumvarpinu við fyrri umsögn RKÍ.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. gr.

RKÍ leggst gegn þeirri breytingu sem lögð er til með 1. gr. frumvarpsins. RKÍ telur að breytingin kunni að leiða til óvandaðri málsmeðferðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd en samkvæmt núgildandi ákvæðum. Ljóst er að umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa verulega hagsmuni af niðurstöðu mála sinna og tryggir fjölskipuð kærunefnd vandaðri málsmeðferð. RKÍ bendir á að með tillögu frumvarpsins yrði formanni og varaformanni kærunefndar gert kleift að úrskurða einir um matskennd og veigamikil atriði í málum umsækjenda. Þannig myndu þeir geta úrskurðað einir um veitingu eða synjun á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 1. mgr. 74. gr., sem og varðandi dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla skv. 78. gr. laganna. Einnig myndu formaður og varaformaður geta úrskurðað einir í málum þrátt fyrir að vafi sé á að málsatvik hafi verið rannsökuð á fullnægjandi hátt. Um öll framannefnd dæmi hefur kærunefndin úrskurðað í málum þar sem umsækjendur hafa fengið kröfur sínar samþykktar að undangenginni umfangsmikilli málsmeðferð og yfirgripsmiklu mati nefndarinnar, m.a. vegna skorts á rannsókni. RKÍ leggur því til að 1. gr. frumvarpsins verði ekki að lögum.

Í athugasemdum frumvarpsins segir um framangreindar athugasemdir RKÍ:

„[...] það er kærunefnd útlendingamála sem stofnun sem annast rannsókn og eiginlega málavinnslu þó endanlegt ákvörðunarvald liggi hjá nefndarmönnum. Þó nefndarmenn muni úrskurða einir í meira mæli ef frumvarpið nær fram að ganga mun það ekki hafa í för með sér að rannsókn mála verði með öðrum hætti.“

RKÍ telur auðsýnt að í fjölskipaðri kærunefnd felist að fleiri en einn nefndarmaður koma sameiginlega að mati umsókna og þeirri rannsókn sem framkvæmd hefur verið hverju sinni og að með því sé tryggð vandaðri málsmeðferð.

2. gr.

RKÍ fagnar því að með ákvæðinu séu teknar til greina fyrri athugasemdir RKÍ varðandi veitingu heimildar til handa barnaverndaryfirvöldum að miðla upplýsingum í því skyni að tryggja hagsmuni barna.

3. gr.

RKÍ telur að sú breyting sem lögð er til með 3. gr. frumvarpsins hvað varðar auknar kröfur um skýrleika boðunar til viðtals í fyrsta skipti kunni að vera til bóta. Hins vegar telur RKÍ ljóst að brottfall ákvæða úr lögunum um boðun í annað sinn feli í sér breytingu sem sé íþyngjandi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. RKÍ leggst gegn því að boðun í annað sinn verði felld brott úr lögunum. RKÍ bendir á að viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd er grundvallargagn umsóknar hans, og ljóst að umsækjendur hafa mikla hagsmuni af niðurstöðu stjórnvalda í málum sínum. Þá er bæði í 1. mgr. 28. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (útl.) og í 1. mgr. 14. gr. tilskipunar 2013/32/ESB um málsmeðferð skýrt kveðið á um þá meginreglu að taka skuli viðtal við umsækjanda um alþjóðlega vernd. Komi til þess að umsækjandi missi rétt sinn til að koma í viðtal hjá Útlendingastofnun og tjá sig um ástæður flóttas, er ljóst að það gæti haft verulega neikvæð áhrif á niðurstöðu máls hans. Möguleiki umsækjenda á viðtali er því að mati RKÍ þrengdur óhóflega, verði þessi tillaga að lögum. RKÍ telur að megintilgangi breytingarinnar megi ná fram með því að gera ríkari kröfur til boðunar í fyrsta skipti. RKÍ gerir því tillögu um að 4. mgr. 28. gr. útl. verði svohljóðandi:

Sinni umsækjandi ekki boði Útlendingastofnunar í tvígang um að mæta í viðtal samkvæmt þessari grein er stofnuninni heimilt að ákvarða í máli hans án frekari aðgerða. Forsenda þess að beita megi þessu úrræði er að við boðun hafi Útlendingastofnun gert umsækjanda fullnægjandi grein fyrir afleiðingum fjarveru eigi hún sér ekki réttmætar ástæður. Boðun til viðtals skal beint að umsækjanda sjálfum með sannanlegum hætti á tungumáli sem umsækjandi skilur. Skal umsækjanda og talsmanni afhent samrit skriflegrar boðunar. Umsækjandi getur komið á framfæri skýringum á fjarveru sinni fram að því að ákvörðun í máli hans er löglega birt honum. Nú hefur umsækjandi ekki mætt til viðtals í kjölfar síðari boðunar og fjarvera hans á sér réttmætar ástæður og skal hann þá boðaður aftur með sama hætti.

Í athugasemdum frumvarpsins segir um framangreindar athugasemdir RKÍ:

„Með brottfalli ákvæða um tvíteknar viðtalsboðanir umsækjenda um alþjóðlega vernd er stuðlað að styttra og skilvirkara boðunarferli, umsækjendum um vernd í hag, enda er breytingin til þess fallin að koma í veg fyrir að málsmeðferð hjá stjórnvöldum dragist úr hófi. Einnig er vert að benda á að bæði ákvæði laga um útlendinga og tilskipun 2013/32/EB, sem Ísland er þó ekki bundið af, gera ráð fyrir því að umsækjendum eigi að standa til boða viðtal hjá stjórnvöldum. Nýti umsækjandi ekki það boð leiðir það ekki til þess að ákvörðun verði ekki tekin.“

Í tilefni af framangreindri athugasemd frumvarpshöfunda vill RKÍ ítreka framangreindar athugasemdir við 3. gr. Verði breytingatillaga um fækkun viðtalsboðana að lögum, gerir RKÍ enn fremur tillögu um að kröfur um skýrleika og sannanleika boðunar verði auknar með þeim hætti sem framangreind tillaga RKÍ að orðalagi ákvæðisins felur í sér, n.t.t. að boðun viðtals skuli beint að umsækjanda sjálfum á tungumáli sem hann skilur og umsækjanda og talsmanni skuli afhent samrit skriflegrar boðunar.

4. gr.

Hvað varðar b-lið 4. gr. frumvarpsins telur RKÍ rétt að löggjafinn skýri með nánari hætti í hvaða tilvikum og með hvaða hætti fyrri stjórnvaldsákvæðanir kunna að hafa áhrif á beitingu undanþága frá skyldu til að sækja um dvalarleyfi áður en komið er til landsins. Eins og fram kemur í frumvarpinu getur hér m.a. verið um að ræða ákvæðanir um synjun á umsókn um alþjóðlega vernd. Í öllu falli telur RKÍ rétt að verði ráðherra veitt heimild til að taka afstöðu til þess hvaða áhrif slíkar fyrri ákvæðanir skulu hafa á undanþágur, verði sú heimild háð fyrirvörum m.a. um samskonar sjónarmið og rakinn eru í athugasemdum við a-lið 6. gr. frumvarpsins hér að neðan.

Í athugasemdum frumvarpsins segir um framangreindar athugasemdir:

„Reglugerðarheimildin sem lögð er til í 4. gr. frumvarpsins hefur ekki verið útfærð á þann hátt sem lagt var til í umsögninni enda hefur það verið metið sem svo að þau viðmið sem lögð voru til séu þegar til staðar í 3. mgr. 51. gr. laga um útlendinga.“

RKÍ tekur ekki undir framangreinda athugasemd frumvarpshöfunda er varðar 3. mgr. 51. gr. útl., enda felur ákvæðið ekki í sér skyldu til að gæta sanngirnissjónarmiða þegar teknar eru ákvæðanir um undanþágur skv. því, heldur *heimild*. Að óbreyttu er því stjórnvaldi sem tekur ákvörðun þannig í sjálfsveld sett hvort það líti til slíkra sjónarmiða eða ekki. Þá bendir RKÍ á að friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu eru þau réttindi sem ákvæði a- og b-liða 1. mgr. 51. gr. byggðu upprunalega á og að með breytingatillögunni verði ráðherra veitt heimild til að skerða þau grundvallarréttindi, m.a. í þeim tilvikum sem umsækjanda hefur áður verið synjað um dvalarleyfi eða vernd. RKÍ ítrekar að þau réttindi sem hér um ræðir eru þess eðlis að nauðsynlegt er að löggjafinn ákveði með hvaða hætti heimilt yrðir að víkja frá þeim.

5. gr.

RKÍ gerir ekki athugasemd við ákvæði greinarinnar. RKÍ fagnar því að réttarstaða umsækjenda um alþjóðlega vernd sé skýrð með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu.

6. gr.

Hvað varðar a-lið 6. gr. frumvarpsins telur RKÍ óvarlegt að slá því föstu án fyrirvara að hverskonar óafgreiddum umsóknum um dvalarleyfi skuli vísað frá við endanlega ákvörðun um brottvísun. RKÍ telur víst að í einhverjum tilvikum kunni að vera rétt að veita undanþágu undir slíkum kringumstæðum, einkum að teknu tilliti til mannúðarsjónarmiða, friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. RKÍ leggur því til að a-liður 6. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi.

Óafgreiddum umsóknum um dvalarleyfi skal þá vísað frá nema mannúðarsjónarmið, friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu eða ríkar sanngirnisástæður leiði til annarrar niðurstöðu.

Hvað varðar b-lið 6. gr. frumvarpsins bendir RKÍ á að útlendingar, ekki hvað síst umsækjendur um alþjóðlega vernd sem ákvæðið hefur verið endurkomubann, geta haft mikið óhagræði af því að upphafstími endurkomubanns taki mið af för úr landi. Kemur það til af því að fjölmörg dæmi eru um að verulegur dráttur verði á því að yfirvöld framkvæmi brottflutning útlendinga úr landi eða þeim er ómögulegt að yfirgefa landið af öðrum ástæðum. Í mörgum tilvikum er um að ræða marga mánuði og jafnvel ár án þess að dráttur á flutningi verði rakinn til umsækjanda. Með hliðsjón af framangreindu leggur RKÍ til að upphaf endurkomubanns taki mið af *birtingu ákvörðunar* um brottvísun og endurkomubann. RKÍ gerir því tillögu um að 3. mgr. 101. gr. útl. verði svohljóðandi:

Upphaf endurkomubanns miðast við þann dag sem útlendingi er löglega birt ákvörðun þar um.

Í athugasemdum frumvarpsins segir um framangreindar athugasemdir:

„Að lokum er bent á að eðlilegt þykir að brottvísun hafi sambærileg áhrif á þegar útgefin dvalarleyfi og óafgreiddar umsóknir og að sá upphafstími endurkomubanns sem lagður er til í 6. gr. frumvarpsins sé í samræmi við núverandi framkvæmd og gildandi reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017, með síðari breytingum.“

Í tilefni af framangreindri athugasemd frumvarpshöfunda ítrekar RKÍ þau sjónarmið sem fram koma í framangreindum athugasemdum sínum við 6. gr. RKÍ telur að þau sanngirnis- og réttlætissjónarmið sem miðun upphafs frestsins við birtingu ákvörðunar byggja á eigi að vega mun þyngra en sjónarmið frumvarpshöfunda um að gæta samræmis við núverandi framkvæmd, enda séu uppi sérstakar aðstæður t.a.m. þegar verulegur dráttur verður á framkvæmd brottflutnings útlendinga úr landi.

13. gr.

RKÍ telur rétt að gætt verði lagaskila varðandi ákvæði 3., 4. og a-lið 6. gr. frumvarpsins. RKÍ leggur því til að 13. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin taka til umsókna um dvalarleyfi, þ.m.t. á grundvelli umsókna um alþjóðlega vernd, sem lagðar eru fram fyrir gildistöku þeirra að frátöldum 3. gr., 4. gr. og a-lið 6. gr.

Lokaorð

RKÍ 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.