

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (EES-reglur, innleiðing, kærunefnd, hælismál).

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Frumvarpið var áður lagt fram á 141. löggjafarþingi þegar ljóst var að frumvarp þáverandi innanríkisráðherra til nýrra heildarlaga um útlendinga mundi ekki ná fram að ganga í meðförum þingsins og er nú endurflutt með nokkrum breytingum. Fyrri frumvarpið var samið í kjölfar skýrslu nefndar um málefni útlendinga utan Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) frá júní 2012 auk úttektar nefndar um meðferð hælissóknna frá árinu 2009. Jafnframt komu fjölmargir aðilar, stofnanir, hagsmunasamtök og mannréttindasamtök að undirbúningi frumvarpsins. Þar var um að ræða heildarendurskoðun á málefnum útlendinga en með þessu frumvarpi eru einvörðungu nokkrir þættir laganna endurskoðaðir. Minni hlutinn áréttar mikilvægi þess að málaflokkurinn sé endurskoðaður í heild og bendir á tillögu til þingsályktunar um heildarlög um útlendinga sem er til meðferðar í allsherjar- og menntamálanefnd (136. mál). Afar mikilvægt er að gera breytingar á núgildandi lögum til að skýra og bæta réttarstöðu einstaklinga sem óska alþjóðlegrar verndar hér á landi. Minni hlutinn fagnar því að búið er að skipa þverpólítíska nefnd um málefni útlendinga á Íslandi en verkefni hennar er m.a. að hefja vinnu við heildarendurskoðun málaflokksins. Mikilvægt er að markmið þeirrar vinnu verði að móta heildstæða stefnu íslenskra stjórnvalda í málefnum útlendinga og haft verði að leiðarljósi að tryggja mannúðlega meðferð stjórnvalda á því sviði og réttaröryggi útlendinga á Íslandi sem og líta til þeirra alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Það er vilji minni hlutans að þessari vinnu verði hraðað eins og kostur er.

Kærunefnd útlendingamála.

Frumvarpið felur í sér að sett verði á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd, þ.e. kærunefnd útlendingamála, og telur minni hlutinn það mikið framfaraskref sem leiði til þess að málsmeðferðartími hælissóknna styttest til muna. Minni hlutinn tekur undir þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til á skipan kærunefndarinnar og telur þær efla sjálfstæði hennar. Minni hlutinn bendir á að tillögur meiri hlutans um breytingar á 1. gr. frumvarpsins sem lúta að kærunefndinni eru í meginstefnu í takt við það sem fram kom í frumvarpi fyrrverandi innanríkisráðherra. Minni hlutinn áréttar þó að tryggja verður að kærunefnd útlendingamála fái það fjármagn sem þarf svo að hún geti starfað þannig að málsmeðferðin sé í senn skjót, vönduð og réttlát, enda fara þar saman hagsmunir stjórnvalda og hælisleitenda.

Minni hlutinn tekur undir breytingartillögur meiri hlutans um að úrskurðir kærunefndar útlendingamála skuli birtir en áréttar að lagaheimild er forsenda þess að birta megi slíka úrskurði. Minni hlutinn bendir á að slíkir úrskurðir hafa oft að geyma upplýsingar um viðkvæm einkamálefni þannig að gæta verður að því hvernig staðið verður að birtingu þeirra. Minni hlutinn áréttar að birting persónuupplýsinga er vandmeðfarin og matskennd og telur að skoða verði hvern úrskurð fyrir sig.

Fram kemur í 1. gr. frumvarpsins að málsmeðferð fyrir kærunefnd útlendingamála skuli að jafnaði vera skrifleg en í málum skv. 44. gr., 44. gr. a og 45. gr. laganna og í öðrum málum þar sem kærunefnd telur ríka ástæðu til skuli umsækjandi eiga þess kost að koma fyrir nefndina og tjá sig um efni máls eða einstök atriði þess eftir atvikum. Minni hlutinn bendir á að við meðferð frumvarpsins í nefndinni hafi komið fram sjónarmið frá nokkrum umsagnaraðilum um að mikilvægt væri að umsækjendur um alþjóðlega vernd ættu rétt á því að tjá sig munnlega um eigin mál óskuðu þeir þess og ef hraða ætti málsmeðferð ætti munnlegur málflutningur að vera regla. Minni hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og telur að málsmeðferð í þessum málaflokki eigi ætíð að vera munnleg. Þó telur minni hlutinn rétt að ef umsækjandi óskar eftir skriflegri málsmeðferð vegna sérstakra aðstæðna sé heimilt að verða við því og leggur til breytingartillögu þess efnis. Jafnframt vekur minni hlutinn athygli á því að það er mat kærunefndar hverju sinni hvað átt sé við með ríkum ástæðum í öðrum málum. Nauðsynlegt er að skilgreina nánar hvað falli þarna undir.

Örugg upprunaríki.

Í 20. gr. frumvarpsins er lagt til að Útlendingastofnun verði veitt heimild til að styðjast við lista um svokölluð örugg þriðju ríki við afgreiðslu hælisumsókna sem þykja bersýnilega tilhæfulausar. Meiri hlutinn leggur til orðalagsbreytingu á ákvæðinu á þann veg að með öruggu upprunaríki sé átt við ríki þar sem einstaklingar eiga almennt ekki á hættu að vera ofsóttir eða verða fyrir alvarlegum mannréttindabrotum. Jafnframt leggur meiri hlutinn til að Útlendingastofnun sé skylt að halda með skipulögðum hætti utan um slíkan lista og uppfæra hann og birta hann á vef sínum. Minni hlutinn leggst alfarið gegn þessu og bendir á að hugtakið öruggt ríki sé verulega umdeilt og hvorki á það minnst í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna né öðrum alþjóðlegum mannréttindasamningum. Nauðsynlegt er að ávallt fari fram einstaklingsbundið mat á aðstæðum hvers einstaklings sem óskar alþjóðlegrar verndar, honum sé veitt viðtal hjá Útlendingastofnun og gefið færi á að útskýra hvers vegna hann eða hún óski alþjóðlegrar verndar auk þess að tjá sig um aðstæður í því ríki sem talið er öruggt ríki sem og hugsanleg tengsl við landið eða önnur sjónarmið sem kunna að vera raunhæf í þessu sambandi. Minni hlutinn áréttar einnig að meðferð hælisumsókna er einstaklingsbundin og óheimilt er við úrlausn mála að miða eingöngu við almenn sjónarmið þegar tekin er ákvörðun um hvort viðkomandi einstaklingur þarf á alþjóðlegri vernd að halda eða ekki. Einnig verði að hafa hugfast að þótt viðkomandi einstaklingur sé frá öruggu þriðja ríki geta persónubundnar aðstæður sem og almennt ástand í viðkomandi ríki gert það að verkum að það er ekki öruggt í hans tilfalli. Minni hlutinn leggur því til breytingartillögu þess efnis að 20. gr. frumvarpsins falli brott.

Minni hlutinn tekur jafnframt undir umsögn Jafnréttisstofu um 12. gr. frumvarpsins en þar kemur m.a. fram að hafi brottvísun verið frestað skuli útlendingur fá nauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Að mati minni hlutans er nauðsynlegt að skýra betur hvað felst í ákvæðinu.

Réttindi barna.

Á fundum nefndarinnar komu fram þau sjónarmið að mikilvægt væri að grunngildi samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins væru áréttuð sérstaklega sem grundvöllur ákvarðana og málsmeðferðar í öllum málum. Minni hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og bendir á að fullgilding barnasáttmálans felur í sér að Ísland er skuldbundið að þjóðarétti til að virða og uppfylla ákvæði sáttmálans, en barnasáttmállinn var lögfestur hér á landi 20. febrúar 2013 og er hluti af íslenskri löggjöf. Minni hlutinn bendir á að almennt er talið að fjögur ákvæði sáttmálans feli í sér grundvallarreglur sem mikilvægt er að hafa í huga við

túlkun hans. Það eru ákvæði 2. gr. um bann við mismunun, ákvæði 3. gr. um hvað sé barni fyrir bestu, ákvæði 6. gr. um rétt til lífs og þroska og ákvæði 12. gr. um rétt til að láta í ljós skoðanir sínar. Minni hlutinn telur mikilvægt að við heildarendurskoðun málaflokksins séu þessar grundvallarreglur lögfestar sem almennt ákvæði, sér í lagi 3. gr. sáttmálans.

Upphaf máls vegna umsóknar um hæli.

Í 18. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að umsókn um hæli skv. 46. gr. laganna skuli bæði lögð fram hjá lögreglu og Útlendingastofnun. Minni hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem fram komu í umsögn Rauða krossins á Íslandi um að réttaröryggi hælisleitanda væri betur tryggt ef umsókn um hæli væri einvörðungu lögð fram hjá Útlendingastofnun. Með því yrði dregið úr hættu á misræmi í framburði hælisleitanda sem getur orðið við mismunandi notkun túlka annars vegar hjá lögreglu og hins vegar hjá Útlendingastofnun sem getur aftur orðið til þess að draga trúverðugleika hælisumsókna í efa að ósekju. Að mati minni hlutans er afar mikilvægt að réttur til að fá vandaða samræmda túlkun verði virtur.

Fjárveitingar.

Minni hlutinn bendir á að í frumvarpinu er tillaga um flýtimeðferð þannig að Útlendingastofnun verði heimilt að taka ákveðin mál til sérstakrar meðferðar og ljúka þeim innan tiltekins skamms tíma. Þá er gert ráð fyrir því að öll mál séu tekin til meðferðar um leið og þau berast án tillits til eðlis þeirra. Við meðferð málsins í nefndinni komu fram athugasemdir frá Útlendingastofnun um að við gerð frumvarpsins hefði ekki verið tekið tillit mats á kostnaði stofnunarinnar við að taka upp nýtt verklag við afgreiðslu umsókna um hæli og aukinn hraða í málsmeðferð. Jafnframt kemur fram í umsögninni að til þess að markmið frumvarpsins nái fram að ganga verði að tryggja Útlendingastofnun 21,1 millj. kr. framlag, ella nái þær úrbætur og umbætur sem frumvarpið felur í sér ekki fram að ganga. Minni hlutinn telur einsýnt að með frumvarpinu verði lögð aukin ábyrgð á herðar stofnunarinnar. Að mati minni hlutans er því mikilvægt að tryggt sé að fjárveitingar til nýrra verkefna fylgi, annars má leiða að því líkur að frumvarpið nái ekki markmiðum sínum um hraðari málsmeðferðartíma.

Minni hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. 1. mgr. b-liðar 1. gr. orðist svo:
Málsmeðferð skal að jafnaði vera munnleg, en óski umsækjandi að eigin frumkvæði eftir skriflegri málsmeðferð skal hann eiga þess kost.
2. 20. gr. falli brott.

Alþingi, 21. mars 2014.

Guðbjartur Hannesson,
frsm.

Helgi Hrafn Gunnarsson.

Svandís Svavarsdóttir.