

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis, Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. janúar 2023

Vísað er til fundar allsherjar- og menntamálnefndar með fulltrúum Rauða krossins þann 17. janúar sl. þar sem fulltrúar félagsins voru spurðir út í athugasemdir dómsmálaráðuneytisins við umsögn Rauða krossins við frumvarp um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd). Á fundinum var kallað eftir svörunum skriflega og fylgja þau hér að neðan.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri.

1. Varðandi sjálfkrafa kæru

Mikill meirihluti neikvæðra niðurstaðna Útlendingastofnunar er vissulega kærður. Að mati Rauða krossins réttlætir það þó ekki að sá lögboðni tími sem aðilar sem bera mál sitt undir stjórnvöld, þ.m.t. umsækjendur um alþjóðlega vernd hefur fái eðlilegan frest til þess í fyrsta lagi að átta sig á ákvörðuninni og taka ákvörðun um hvort að viðkomandi vilji kæra niðurstöðuna en í öðru lagi að undirbúa kærana sjálfa, fara í gagnaöflun og þess háttar.

RKÍ mótmælir því sem kemur fram hjá ráðuneytinu að greinargerð til kærunefndar séu jafnan aðeins að vera viðbót við fyrri greinargerð og ætti því að taka styttri tíma í vinnslu. Er afar óvarlegt að fullyrða slíkt, þar sem líkt og félagið hefur bent á, oft þarf að fara í mikla gagnaöflun til að bæta upp fyrir skort á rannsókn Útlendingastofnunar og vegna þess að umsækjendur hafa ekki fengið mat á stöðu sinni af viðeigandi fagaðila, þrátt fyrir áskilnað þess efnis í 25. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (hér eftir útl.). Þá er einnig tímafrekt að fara í gegnum og útskýra ákvörðunina með umsækjanda og eftir atvikum andmæla því sem þar kemur fram. Þetta ferli getur samanlagt tekið töluverðan tíma, og eðlilegra væri því að miða við frest ríkja sem gjarnan eru nefnd ríki sem við viljum bera okkur saman við, eða 21 dag. Þá væri fresturinn svipaður og sá samanlagði frestur sem við líði er nú, sem er síst of mikil þá einstaklinga sem hér um ræðir og standa fyrir mjög hálloka gagnvart íslenskum stjórnvöldum.

Þá er vert að benda á í sambandi við það sérstaka markmið frumvarpshöfunda að stytta þann tíma sem málið er ekki „í vinnslu“, að umsækjandi er aðili að málinu og á þeim tíma sem hann fær til þess að taka ákvarðanir um málið sitt, andmæla stjórnvöldum og safna gögnum til að leggja fram er málið sannarlega í vinnslu, þrátt fyrir að það sé það ekki endilega hjá stjórnvöldum.

Að lokum má nefna þá reynslu talsmanna að heimild til veitingar viðbótarfrests hjá kærunefnd útlendingamála er afar sparlega notaður af nefndinni og þykir Rauða krossinum því hæpið að hægt sé með öllu að treysta á hann, til þess að bæta upp fyrir þann tíma sem fyrirhugað er að stjórnvöld stytta í málsmeðferð umsækjanda.

2. Sérstaklega viðkvæm staða

Varðandi mat á viðkvæmri stöðu skv. 25. gr. útl. er rétt að í gegnum tíðina hefur þróunin orðið sú að hugtakið um „viðkvæma stöðu“ eigi aðallega við um mat á þjónustuþörf umsækjenda um alþjóðlega vernd. Eðli máls samkvæmt er mikilvægt fyrir umsækjanda um alþjóðlega vernd að fá mat á stöðu sinni af til þess bærum aðila, líkt og lögin gera ráð fyrir, og þannig er hægt að sýna fram á sérstakar ástæður í máli hans.

Hér má einnig nefna að nú eru ekki lengur tekin svokölluð fyrstu viðtöl eða þjónustuviðtöl hjá Útlendingastofnun, en slík viðtöl voru að meginstefnu til tekin til þess að leggja mat á þjónustuþörf og viðkvæma stöðu fólks. Hefur Rauði krossinn því miklar áhyggjur af því að afar erfitt sé fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd að komast til viðeigandi sérfræðinga, bæði til að fá mikilvæga og einstaklingsbundna þjónustu sem þeir oft á tíðum þurfa á að halda eftir bágar aðstæður í heimaríki eða viðtökuríki eða eftir erfiðan flóttu, en einnig til þess að hægt sé að leggja mat á aðstæður þeirra, sem geta síðan varpað ljósi á stöðu viðkomandi í heimaríki eða viðtökuríki. Það eru því meiri líkur en áður á því að ákvörðun í máli aðila sé tekin án þess að hann hafi haft tækifæri til þess að hitta viðeigandi sérfræðinga eða heilbrigðisstarfsfólk.

Sú staða, auk þeirrar að stefnt er að því að stytta þann tíma sem fólk hefur til þess að undirbyggja mál sitt og afla gagna um stöðu sína með því að afnema kærufrest í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd, er að mati Rauða krossins til þess fallin að réttarvernd umsækjenda um alþjóðlega vernd sé ekki nægilega tryggð.

Er það því skoðun Rauða krossins að hugtökin um „viðkvæma stöðu“ annars vegar og „sérstakar aðstæður“ hins vegar séu því samtengd. Hingað til, og að öllum líkindum héðan af, hefur það verið nauðsynlegt fyrir umsækjendur að leggja fram gögn frá íslenskum heilbrigðisyfirvöldum, t.d. læknum og sálfræðingum, til þess að sýna fram á „sérstakar ástæður“. Afar óalgengt er að íslensk útlendingayfirvöld taki orð umsækjanda fyrir því að „sérstakar ástæður“ séu uppi í máli hans og því þarf að styðja þá fullyrðingu gögnum. Að mati Rauða krossins er þessi mikla aðgreining á hugtökunum því aðeins til þess að flækja og torvela málsmeðferðina og sé mikil hætta á að eitthvað falli á milli með því að aðskilja hugtökin og matið á þeim með þessum hætti.

Hér má nefna að við höfum einmitt áhyggjur af þessu sama atriði varðandi þær undanþágur sem fyrir liggja varðandi þjónustusvöptingu eftir 30 daga ef aðstæður eru þannig – að mat á aðstæðum fólks sé ekki nægilega vandað og því geti afar viðkvæmir einstaklingar fallið á milli og farið á mis við réttindi sín.

3. Endurupptaka og íslensk stjórnskipunarlæg

Rauði krossinn áttar sig á að íslensk stjórnábylgjum hafi ekki ígildi stjórnskipunarlaga hér á landi, líkt og fulltrúar dómismálaráðuneytisins benda á í andsvari sínu. Aftur á móti hefur Rauði krossinn um árabil andmælt þrengingum á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd, þ.m.t. á stjórnábylgjum, t.d. þeim málsmeðferðarreglum stjórnábylgjum sem vísað er til í athugasemdum ráðuneytisins við umsagnirnar.

Þá telur Rauði krossinn mikilvægt að „leikreglur stjórnábylgjum“, sem birtast í stjórnábylgjum hafi það markmið að stuðla að og standa vörð um réttindi borgaranna gagnvart stjórnvöldum og því eðlilegt að berskjaldaðir hópar og þeir sem hvorki tala tungumálið eða þekkja stjórnábylgjum í það minnsta að hljóta sömu réttindi og aðrir í íslensku samfélagi – en ekki lakari rétt.

Hér eru vísbendingar um að skilvirkni sé meginmarkmiðið, á kostnað mannúðar. Jafnvel þó tekið sé fram að skilvirkni sé viðhöfð án réttarskerðingar er ljóst að verið er að þrengja að réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd, umfram íslenska ríkisborgara og aðra sem kunna að bera mál sín undir stjórnvöld, og því telur félagið að hér sé áherslan á skilvirkni of mikil og sannarlega á kostnað vandaðrar málsmeðferðar.

4. Fyrsta griðland

Reglan um fyrsta griðland hefur vissulega verið inni í útlendingalögum frá árinu 2002. Aftur á móti kemur skýrt fram í frumvarpi því sem varð að lögum um útlendinga nr. 80/2016 að greinin byggist á 46. gr. a. þágildandi laga um útlendinga, sbr. breytingalög nr. 115/2010. Þá segir að efni greinarinnar grundvallist á alþjóðasamstarfi, sem Ísland tekur þátt í, um meðferð umsókna um alþjóðlega vernd, einkum og sér í lagi þátttöku í Schengen-samstarfinu og í samstarfi ríkja á grundvelli Dyflinnarsamstarfsins.

Af lögskýringargögnum að baki ákvæðinu má því ráða að því er *fyrst og fremst* ætlað að taka til ríkja innan Schengen-samstarfsins og þeirra sem aðilar eru að Dyflinnarsamstarfinu en ekki ríkja þar sem umsækjendur eru handhafar dvalarleyfa í öðrum löndum þar fyrir utan.

Allt að einu er ljóst að verið er að breyta stjórnsýsluframkvæmd með því að fara að beita ákvæðinu og er það þess vegna partur af þessu frumvarpi. Var það ákveðið af Útlendingastofnun, að því er virðist í skyndi, þegar aukinn fjöldi ríkisborgara Venesúela fór að koma hingað til lands og höfðu einhverjir þeirra tengsl við önnur ríki, einkum innan Suður-Ameríku. Var þá farið að synja fólki um efnismeðferð ef það hafði einhvern tímann haft atvinnuleyfi eða tímabundið leyfi til dvalar eða ef að fjölskyldumeðlimur hafði ríkisfang í nágrannaríki, þrátt fyrir að algjör óvissa ríkti um réttarstöðu fólks í þeim ríkjum, yrðu þau send þangað á ný af íslenskum stjórnvöldum.

Telur Rauði krossinn hér vera óvarlega farið. Við ákvarðanatöku í málum sem þessum hafa talsmenn orðið varir við að ekki sé haft samband við það ríki sem um ræðir vegna málanna, og í einhverjum tilvikum hafi það ríki sem umsækjandi ætti að geta farið aftur til ekki verið aðili að Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Þá er ekki gert ráð fyrir því að Ísland hafi gert viðtökusamninga við þessi ríki og ekki skilyrði að umsækjandi hafi dvalið í ríkinu eða hafi þar heimild til dvalar. Fær Rauði krossinn því ekki séð hvernig umsækjendur eiga að geta ferðast til ríkis sem það hefur ekki leyfi til dvalar í, án milligöngu íslenskra stjórnvalda, uppá von og óvon um að fá þar dvalarleyfi.

Með því að synja fólki um alþjóðlega vernd hér á landi á þessum grundvelli, er ekki útilokað að verið sé að fjölga í þeim hópi sem ekki er hægt að senda úr landi, sem munu falla undir ákvæði um þjónustuskerðingu eftir 30 daga, verði þetta frumvarp að lögum eða þau ákvæði sem þetta varðar.

5. Lokafrestur og tímafrestir

Varðandi athugasemdir ráðuneytisins við þá afstöðu Rauða krossins að tímafrestir eigi að miðast við þann tíma þegar umsækjandi fer af landi brott eða er brottvísað af stjórnvöldum stendur félagið við fyrri afstöðu sína. Telur Rauði krossinn mikilvægt að líta á málsmeðferðina sem eina heild, frá því að umsækjandi kemur til lands og sækir um vernd og þar til hann fer af landi brott.

Varðandi þá tilvísun ráðuneytisins að útlendingi standi til boða aðstoð við sjálfviljuga heimför, telur Rauði krossinn rétt að áréttu að skv. orðanna hljóðan eru ekki allir umsækjendur um alþjóðlega vernd sammála niðurstöðu í máli sínu, vilji bera hana undir dómstóla eða telji sig í hættu í heimaríkinu þrátt fyrir mat íslenskra stjórnvalda, og vilji því ekki fara **sjálfviljugir** af landi brott.

Þá er rétt að nefna að eftir að tímafresti sem viðkomandi er gefinn líkur ber stjórnvöldum að birta svokallaða brottvísunarákvörðun og er það þá á ábyrgð stjórnvalda að brottvísa aðila og þar með ljúka þeirri málsmeðferð sem hafin var við umsókn.

6. Tafir á ábyrgð umsækjanda

Varðandi þá afstöðu ráðuneytisins að ef tímafrestir miðast við brottför af landinu en ekki við lok málsmeðferðar á stjórnsýslustigi, sé það hvatning til þess að koma sér hjá framkvæmd flutnings vill Rauði krossinn við benda á að varnagli hefur alltaf verið til staðar, að einstaklingur geti ekki byggt rétt sinn á því að tímafrestur sé liðinn, ef hann hefur orðið uppvís af því að tefja mál sitt sjálfur.

Það má vissulega vera að tilefni sé til að skerpa á viðmiðum um hvenær umsækjandi ber ábyrgð á tögum eins og dæmin sanna t.a.m. með nýlegum dómi Héraðsdóms. Í því samhengi vill Rauði krossinn ítreka þá afstöðu sína að óeðlilegt sé að takmarka rétt barna til efnismeðferðar ef foreldrar þeirra eða umsjónarmenn teljist vera valdir af tögum á málsmeðferðinni. Ekki aðeins sé það óeðlilegt, heldur gangi það þvert á ákvæði barnasáttmálans sem kveða á um það að ekki megi mismuna eða refsast barni vegna athafna foreldra þess, lögráðamanna eða fjölskyldumeðlima.

7. Lokaorð

Rauði krossinn gagnrýnir skort á samráði og samtali við aðila sem starfa við málaflokkinn og hafa til þess sérþekkingu og reynslu við gerð frumvarpsins, sem og ofangreindra frumvarpa sem ekki hafa náð fram að ganga. Telur félagið mikilvægt að lagabreytingar sem þessar séu unnar í þverfaglegu samráði, til þess að skapa sátt um stefnu og lagaumhverfi í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Telur Rauði krossinn að með fyrirliggjandi breytingum í frumvarpinu sé litið framhjá varnarorðum fjölmargra umsagnaraðila, sem leiða má líkum að að skili sér í ómannúðlegra en í senn óskilvirkara kerfi þegar á botninn er hvolft.

Fulltrúar Rauða krossins eru reiðubúnir að gera nánari grein fyrir athugasemdum félagsins sé þess óskað.
