

Dómsmálaráðuneytið
Skrifstofa réttinda einstaklinga
Borgartún 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 2. febrúar 2024

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um lokað búsetuúrræði.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjalmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um lokað búsetuúrræði

154. löggjafarþing 2023–2024

Þingskjal x — x mál

Rauði krossinn á Íslandi þakkar fyrir það tækifæri sem hér gefst til umsagnar á framkomnu frumvarpi til laga um lokað búsetuúrræði.

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Frá árinu 2014 hefur Rauði krossinn á Íslandi sinnt umfangsmikilli þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd á grundvelli samninga við stjórnvöld, sem og við fólk með vernd í enn lengri tíma. Er eftirfarandi umsögn Rauða krossins fyrst og fremst mótuð af því hlutverki og hagsmunagæslu hreyfingarinnar fyrir viðkvæma hópa s.s. flóttafólk og farendur, til viðbótar við þá miklu og löngu reynslu sem félagið hefur af málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks.

Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarmarkmið hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, umsækjendum um alþjóðlega vernd og alþjóðlegum fólksflutningum.

Almennar athugasemdir um frumvarpið

Rauði krossinn lýsir áhyggjum sínum af áformum og frumvarpi dómsmálaráðherra um lokað búsetuúrræði. Við lestur frumvarpsins og greinargerðar meðfylgjandi er í reynd fleiri spurningum ósvarað en við upphaf hans þar sem margt virðist vera afar óljóst og matskennt.

Í greinargerð með frumvarpi þessu er tekið fram að viðkomandi útlendingur sem frelsissviptur er og vistaður er í lokaðri búsetu sé ekki þar á grundvelli þess að hann hafi framið refsivert brot, heldur sé verið að tryggja návist hans í þeim tilgangi að tryggja framkvæmd ákvörðunar. Frelsissvipting er mikil skerðing á persónufrelsi einstaklings og þegar til slíkrar skerðingar kemur, þarf að tryggja sérstaklega vel við samningu nýs frumvarps sem þessa að ljóst sé að öll ákvæði standist stjórnarskrá, stjórnskipun landsins og þær mannréttindaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Telur Rauði krossinn framangreint sérstaklega mikilvægt þar sem sá hópur sem frelsissviptingin beinist að verður að teljast afar viðkvæmur og berskjaldaður vegna þeirrar reynslu og áfalla sem hann hefur oft á tíðum orðið fyrir á flótta sínum, sem og vegna þess að ólíklegra er að hann þekki réttindi sín hér á landi, hafi hér tengslanet eða skilji íslensku eða ensku. Telur félagið í þessu ljósi að áform um slíkt úrræði þarfnist betri undirbúnings, skoðunar og samráðs, sem og að nákvæmari greining verði gerð á framangreindu af óháðum aðilum, áður en frumvarpið verður lagt fram.



Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginlega staðla og málsmeðferð í aðildarríkjum varðandi endursendingu ríkisborgara þriðju landa sem dvelja þar ólöglega (hér eftir brottvísunartilskipunin) er tekið skýrt fram að tilgangur hennar sé aðeins að koma fram með sameiginlegar reglur um framkvæmd brottvísunar og að alltaf skuli horfa til nauðsynjar og meðalhófs við beitingu þeirra. Frelsisvipting og vistun í lokuðu búsetuúrræði sé alltaf lokaúrræði, ef önnur og vægari úrræði duga ekki til. Þá skuli alltaf horfa til og túlka til samræmis við Mannréttindasáttmála Evrópu, Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og Flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna.

Þá er það skilyrði í tilvísuninni að íþyngjandi ákvæði á grundvelli hennar séu skýr og gagnsæ en Rauði krossinn fær því miður ekki séð að gætt hafi verið að þessu í frumvarpinu. Telur félagið að víða í frumvarpinu séu afar matskennd og oft á tíðum óljós ákvæði og heimildir, sem annað hvort eru í eðli sínu afar matskennd án þess að frekari skýringar eða varnaglar fylgi, eða að hægt sé að hverfa frá þeim við ákveðnar aðstæður. Þá er forstöðumanni búsetuúrræðisins veittar afar víðtækar heimildir til þess að taka matskenndar ákvarðanir sem félagið telur að geti hæglega orðið til þess að framkvæmd verði óljós, tilviljanakennd og ekki nægilega örugg.

Þá vill Rauði krossinn lýsa sérstaklega andstöðu sinni við það að heimild sé til þess að vista börn í búsetuúrræðinu og telur þær ástæður sem gefnar eru upp fyrir því að slíkt sé nauðsynlegt í greinargerð frumvarpsins afar hæpnar, þ.e. að kostnaðarsamt og mannaflafrekt sé að skipuleggja flutning sem þarf að falla frá vegna þess að ekki sé hægt að tryggja nærveru fólks. Frekari athugasemdir varðandi vistun barna má einnig finna hér að neðan.

Athugasemdir við breytingar á lögum um útlendinga

Í breytingum á lögum um útlendinga eru ýmis atriði sem Rauði krossinn gerir athugasemdir við. Er ekki annað að sjá að þær breytingar sem stendur til að gera á lögum um útlendinga, í samfloti við lög um lokað búsetuúrræði, gangi mun lengra en yfirlýst markmið frumvarpsins sem er að innleiða brottvísunartilskipunina að fullu. Í þeim tillögum að breytingum á útlendingalögum er gengið mun lengra en aðeins að tryggja nærveru þeirra sem dvelja hér ólöglega eftir að hafa fengið neikvæða niðurstöðu í máli sínu. Telur félagið að hér sé gengið töluvert lengra en nauðsyn beri til og í andstöðu við meðalhóf.

Aðaláhbyggjur félagsins hverfast um nýja grein 114. gr. a, einkum stafliði g. og h., og 114. gr. c. sem áætlað er að bæta við lög um útlendinga.

Varðandi vistun barna kemur fram að jafnvel þó að alltaf skuli leitast við að barn sé vistað eins stutt og mögulegt er, sé heimilt að vista barn lengur ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Með því er átt við ef barnið sjálft eða fjölskylda þess ber ábyrgð á því að flutningur hafi ekki farið fram innan tímaramma. Félagið telur jafnframt alvarlegt að enn og aftur séu börn gerð ábyrg fyrir ákvörðunum foreldra sinna. Fær félagið ekki séð að gætt hafi verið að grundvallarreglunni um að ákvarðanir séu teknar með það að markmiði að vera barni er fyrir bestu eins og stjórnvöldum er skylt að gera, á grundvelli Barnasáttmálans.



Þá virðist einnig vera gert ráð fyrir að lögreglu verði gert heimilt að taka ákvörðun um að frelsissvipta útlendinga og vista í lokaðri búsetu í fjölmörgum tilvikum sem ekki eiga skylt við aðalmarkmið frumvarps um lokað búsetuúrræði, þ.e. að tryggja nærveru einstaklinga sem sannarlega hafa hlotið brottvísunarákvörðun og eru í ólöglegri dvöl hér á landi. Í þeim breytingum sem lagðar eru til á útlendingalögum er t.a.m. gert ráð fyrir að lögregla geti tekið ákvörðun um að frelsissvipta einstakling og vista í lokaðri búsetu ef líklegt sé að umsókn hans um alþjóðlega vernd verði synjað um efnismeðferð skv. a- eða d-lið 1. mgr. 36. gr. laga um útlendinga. Á öðrum stað er kveðið á um sömu heimildir lögreglu ef umsókn útlendinga um alþjóðlega vernd er metin bersýnilega tilhæfalaus. Virðist gilda einu hvort útlendingurinn hafi fengið brottvísunarákvörðun sem kveður á um ólöglega dvöl hans hér á landi og er því afar óljóst hvernig og á hvaða tímapunkti lögregla getur tekið þessa ákvörðun.

Þá er ekki gert ráð fyrir að ákvörðun lögreglunnar um frelsissviptingu á grundvelli útlendingalaga verði kæranleg, þar sem tekið er sérstaklega fram að 12. gr. útl. um andmælarétt og 13. gr. laganna um réttaraðstoð eigi ekki við, né VII kafli stjórnsýslulaga nr. 37/1993, um stjórnsýslukæru. Þá er sá frestur sem lögregla hefur til þess að bera málið undir héraðsdóm til staðfestingar og svo frestur dómara í héraði til þess að afgreiða málið úr hófi langur m.t.t. þeirra stjórnarskrárvörðu og mikilvægu réttinda sem í húfi eru sem og þeirrar ákvörðunar að útlendingur eigi ekki rétt á lögfræðiaðstoð né að málsmeðferð héraðsdóms fresti réttaráhrifum.

Athygli vekur að í greinargerð með þessum staflíðum er ekki leitast við að útskýra að þarna sé um nýmæli að ræða og á hvaða grundvelli tilefni sé til þess að bæta þessu inn í lög um útlendinga. Aðeins er tekið fram að ákvæðin eigi ekki við ef útlendingur er með barn með sér. Rauði krossinn telur einmitt afar mikilvægt að stjórnvöld útskýri með ítarlegum hætti hvernig ákvarðanir lögreglunnar um að frelsissvipta útlendinga á grundvelli matskenndrar ágiskunar um niðurstöðu máls standist meginreglur laga, stjórnarskrá og þær mannréttindaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Lokaorð

Félagið lýsir sig reiðubúið til þess að hitta fulltrúa dómsmálaráðuneytisins til frekara samráðs eða ef spurningar vakna um umsögnina. Þá áskilur félagið sér rétt til þess að skila inn ítarlegri umsögn um málið á síðari stigum þess eftir atvikum, t.a.m. við þinglega meðferð og vinnslu þess í allsherjar- og menntamálanefnd.

