

Nefndasvið Alþingis
bt. allsherjar- og menntamálanefndar

Reykjavík, 20. mars 2024

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi
um frumvarp um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), 722. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri.

UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

154. löggjafarþing 2023-2024

Þingskjal 722 mál

Rauði krossinn á Íslandi þakkar fyrir það tækifæri sem hér gefst til umsagnar á ofangreindu frumvarpi.

Rauði krossinn á Íslandi 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. Rauði krossinn sinnti talmannaþjónustu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd um langt árabíl, samkvæmt samningi við stjórnvöld. Sú þjónusta færðist til sjálfstætt starfandi talsmanna árið 2022. 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, umsækjendum um alþjóðlega vernd og alþjóðlegum fólksflutningum. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að því að standa vörð um mannréttindi sem og að miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jafnan saman. Umsögnin byggir á meðal annars á þekkingu og reynslu félagsins á inngildingum (e; inclusion) og aðstoð við fólk með verndarstöðu vegna fjölskyldusameininga.

I. Almennar athugasemdir

Það er umhugsunarefni að á sama tíma og þróun heimsmála er með þeim hætti að stöðugt fleira fólk neyðist til að yfirgefa heimkynni sín og leggja á flótta séu stjórnvöld á Íslandi og víðar að þrengja að möguleikum þess að fá vernd í ríkjum sem almennt eru talin til velferðarríkja sem virða mannréttindi og mannlega reisu.

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins1.gr.

Rauði krossinn telur mikilvægt að viðhalda því breiða samráði og þeim ólíku röddum sem koma að kærumálum umsækjenda um alþjóðlega vernd, og leggst því gegn umræddu ákvæði. Telur félagið ljóst að fækkun nefndarmanna með fjölbreytta reynslu, bakgrunn og aðkomu að málaflokknum muni skerða gæði málsmeðferðar og ákvarðanatöku svo um munar. Félagið hefur efasemdir um að bæta við einungis einum nefndarmanni með fasta viðveru muni stemma stigu við þeirri skerðingu sem fækkun sem samsvarar fjórum nefndarmönnum muni leiða af sér. Félagið telur líka mikilvægt að nefna að ásýnd þess að skipun nefndarmanna sé aðeins á forræði dómsmálaráðherra, en ekki bæði stjórnvalda og mannréttindasamtaka, án þess aðhalds og mismunandi sjónarmiða sem fleiri nefndarmenn hafa fram að færa, sé ekki til þess fallin að skapa traust á faglegri málsmeðferð mála umsækjenda um alþjóðlega vernd og sátt um málaflokkinn í heild.

Óvarlegt verður að teljast að halda því fram að engin breyting verði á rannsókn og eiginlegri málavinnslu nefndarinnar með fækkun nefndarmanna. Mismunandi lagatúlkningar sem og viðhorf og reynsla fleiri nefndarmanna eru mikilvægur þáttur í ákvarðanatöku og úrskurðum nefndarinnar. Hætta er á að framangreint glattist ef aðeins er um starfsfólk kærunefndar útlendingamála að ræða, en ekki tilnefnda nefndarmenn, af m.a. mannréttindasamtökum. Verður það að teljast óvirðing við þá sérþekkingu og framlag nefndarmanna sem nú sitja í nefndinni að halda öðru fram.

Þá óttast félagið að með þeim breytingum sem lagðar eru til á kærunefnd útlendingamála sé verið að taka bitið úr nefndinni sem ætlað er að vera sjálfstæð og óháð í störfum sínum og að verið sé að búa til aðra stjórnsýslustofnun, líkt og Útlendingastofnun.

2. gr.

Vísað er til samskonar sjónarmiða og við 1. gr. varðandi þau áform að jafnan skuli aðeins tveir nefndarmenn úrskurða í hverju máli fyrir sig. Í nógildandi lögum eru formanni veittar víðtækar heimildir til þess að úrskurða einn í ákveðnum málum og telur Rauði krossinn varhugavert að fjölga málum sem eru á færri höndum að meta og taka ákvarðanir um.

5. gr

Rauði krossinn leggst gegn fyrirhugaðri breytingu á undanþágum 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga og telur hana umfangsmikla réttarskerðingu. Ákvæðið í nógildandi lögum leggur skyldu á íslensk stjórnvöld að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar hafi umsækjandi slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd, eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því.

Við matið er haft til hliðsjónar hvort umsækjandi er í viðkvæmri stöðu, svo sem vegna heilsufars eða þungunar eða hvort umsækjandi gæti átt erfitt uppdráttar í viðtökulandi vegna mismununar, svo sem sökum kynhneigðar, kynþáttar eða kyns.

Við mat á því hvort sérstakar ástæður eigi við í máli umsækjenda ber íslenskum stjórnvöldum að leggja heildstætt mat á einstaklingsbundnar aðstæður umsækjanda og þær afleiðingar sem endursending gæti haft í för með sér, bæði líkamlegar og andlegar.

Hér er um mikilvægt mannúðarákvæði að ræða sem ætlað er að tryggja að fólk sé ekki sent aftur í aðstæður sem eru óboðlegar. Reynsla Rauða krossins á Íslandi af þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd sýnir að sá hópur sem hingað sækir frá umræddum ríkjum er sannarlega í ríkri þörf fyrir vernd. Er sú þörf knýjandi þegar um er að ræða barnafjölskyldur, fatlað fólk og aðra viðkvæma einstaklinga. Heyrir það til algjörra undantekninga að umsóknir skv. 1. mgr. 36. gr. laga um útlendinga séu teknar til efnismeðferðar hér á landi með vísan til sérstakra ástæðna. Túlkun stjórnvalda á því hvað teljist til sérstakra ástæðna hefur þrengst mikið og undanfarin ár hafa stjórnvöld aðeins fallist á sérstakar ástæður í fáum málum.

6. og 7. gr.

Félagið telur að sú skerðing á möguleikum fólks með verndarstöðu til fjölskyldusameiningar sem í frumvarpinu felst vera afturför. Með gildistöku þess gæti umsækjandi einungis óskað eftir fjölskyldusameiningu eftir að hafa hlotið endurnýjað dvalarleyfi fyrir framlagningu umsóknar. Þetta hefur það í för með sér að fjölskyldum er ekki gert kleift að sameinast fyrir en a.m.k. 2 árum eftir að dvalarleyfi hefur verið samþykkt í fyrsta sinn, og væntanlega mun síðar, ef tekið er tillit til algengs málsmeðferðartíma vegna fjölskyldusameininga. Þessi breyting er á engan hátt í samræmi við 9. og 10. greinar Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna þar sem kveðið er á um að börn skuli ekki vera skilin frá foreldrum sínum og að stjórnvöld eigi að leyfa barni og foreldrum að ferðast frjáls svo þau geti haldið sambandi og verið saman.

Í frumvarpinu er vissulega að finna undanþáguákvæði frá kröfu um endurnýjun ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Líklegt má teljast að undanþáguákvæðið verði túlkað þröngt og muni t.a.m. gera það að verkum að stálpuð börn eða unglingar foreldra sem nýverið hafa hlotið alþjóðlega vernd eigi ekki kost á að sameinast foreldrum sínum fyrr en dvalarleyfi hefur verið endurnýjað.

11. gr.

Þau rök sem vísað er til í frumvarpinu að skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfisins séu „að ekki liggi fyrir ástæður sem leitt geta til brottvísunar umsækjanda“, eftir að hann hefur fengið synjun hjá Útlendingastofnun, standast að mati félagsins ekki skoðun. Kæra til kærunefndar útlendingamála frestar í langflestum tilfellum réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar og er því erfitt að sjá hvernig ástæður sem „leitt geta til brottvísunar“ eigi við á meðan kærandi er hér í löglegri dvöl á meðan á kærufarli hans stendur. Nokkur tími getur liðið frá því að neikvæð ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir og þar til kærunefnd hefur úrskurðað í máli umsækjanda og telur félagið skerðinguna því ganga gegn markmiðum frumvarpsins um að tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns. Þvert á móti feli skerðingar á rétti fólks til þess að sjá sér farborða á meðan á umsóknarferli sínu stendur í sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð.

Lokaorð

Rauði krossinn lýsir sig fúsan til samstarfs með þann stuðning sem félagið getur veitt. Fulltrúar Rauða krossins eru tilbúnir að hitta allsherjar- og menntamálanefnd til frekari viðræðna um áformin og gera grein fyrir sjónarmiðum félagsins sé þess óskað.