



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Guðlaug Jónasdóttir
Lagaskrifstofa
Dómsmálaráðuneyti
Skuggasundi
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. september 2009.

ATHUGASEMDIR MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS VEGNA SKÝRSLU NEFNDAR UM MEÐFERÐ HÆLISUMSÓKNA

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur um árabíl lýst áhyggjum sínum af málefnum hælisleitenda á Íslandi, hvort tveggja aðbúnaði og málsmeðferð.¹ Skrifstofan fagnar því *Skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna* sem er afar vel unnin og ítarleg. Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur farið yfir tillögur nefndarinnar með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland á aðild að og tilmælum alþjóðlegra eftirlitsstofnana á sviði mannréttinda. Mannréttindaskrifstofan fagnar tillögunum og telur þær flestar til þess fallnar að bæta réttarstöðu hælisleitenda á Íslandi. Stjórnarskrá lýðveldisins kveður á um að rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér skuli skipað með lögum. Mannréttindaskrifstofan hefur löngum gert athugasemdir við það að lög um útlendinga veiti framkvæmdavaldinu óhóflegt svigrúm til mats sem samræmist ekki þessum áskilnaði stjórnarskrár en verði farið að tillögum *nefndar um meðferð hælisumsókna* er nokkur bót ráðin á þessu. Mannréttindaskrifstofan tekur undir þau sjónarmið að nauðsynlegt sé að bæta nýjum efnisákvæðum í útlendingalög og að lögfesta með skýrum hætti reglur sem mótast hafa í framkvæmd ásamt því að marka framkvæmd laganna skýrari málsmeðferð.

Skrifstofan tekur undir öll tilmæli nefndarinnar en telur þó að lengra megi ganga til að tryggja réttindi hælisleitenda og viðunandi aðbúnað í samræmi við stjórnarskrá, alþjóðlegar mannréttindareglur, Flóttamannasamninginn og tilskipanir EB.

Athugasemdir vegna tillagna nefndarinnar til úrbóta í 7. kafla skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna

7.2.2 Lagabreytingar til samræmis við tilskipanir EB

Mannréttindaskrifstofan er hlynnt því að íslensk lög og reglur verði samræmd þeirri löggjöf sem gildir um málefni hælisleitenda hjá ríkjum Evrópusambandsins en áréttar að aðeins er um lágmarksskilyrði er að ræða, þ. e. heimilt er að kveða á um ríkari rétt til handa hælisleitendum en tilskipanirnar segja til um.

7.2.3-7.2.4 Flóttamannahugtakið, „Subsidiary protection“ og dvalarleyfi af mannúðarástæðum

Mannréttindaskrifstofan fellst ekki alls kostar á þau sjónarmið að ástæður þess hversu fáir einstaklingar hafa fengið stöðu flóttamanns á Íslandi megi rekja til þess að hælisleitendum sem hingað koma hafi reynt örðugt að sýna fram á að þeir uppfylli skilyrði flóttamanna-

¹ Athugasemdir skrifstofunnar er m.a. að finna í umsögnum um lagafrumvörp, bréfum til stjórnvalda og skýrslum til alþjóðlegra eftirlitsnefnda, sjá t.d. Umsögn um frumvarp til breytingar á lögum um útlendinga, 337.mál frá 5. mars 2008: www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=135&malnr=337-&dbnr=1718&nefnd=a en fleiri umsagnir og skýrslur er að finna á heimasíðu skrifstofunnar www.mannrettindi.is.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

hugtaksins. Skýringuna sé fremur finna í afar þröngri túlkun íslenskra stjórnvalda á hugtakinu og þeirri venju að viðurkenna ekki stöðu flóttafólks en veita dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða (sem veita takmarkaðan og rýrari rétt) þegar hætta á ofsóknum eða alvarlegum skaða er fyrir hendi. Nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn pyntingum hefur einnig lýst áhyggjum sínum hvað þetta varðar:

Hins vegar telur nefndin það áhyggjuefni að einungis tvær umsóknir um hæli hafi verið samþykktar á síðastliðnum 20 árum, og hversu tregt samningsríkið er til þess að gefa út dvalarleyfi jafnvel þótt það sé af mannúðarástæðum. (3. gr.).²

Mannréttindaskrifstofan hvetur til þess að stjórnvöld túlki samninginn í samræmi við tilgang hans þannig að þeir sem uppfylla skilyrði samningsins fái viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamenn og réttindi samkvæmt því.

Skrifstofan styður tillögur nefndarinnar um að ákvæði um flóttamenn og aðra einstaklinga sem eiga rétt á alþjóðlegri vernd verði útfærð nánar og að þeir sem njóti s.k. *viðbótarverndar* hljóti sömu réttindi og þau sem fylgja réttarstöðu flóttamanns. Hvað varðar flóttamenn, þá hvetur skrifstofan til þess að tilgreindir séu hópar sem ekki er sérstaklega að finna í skilgreiningu Flóttamannasamningsins en Flóttamannastofnunin telur eiga rétt á vernd samkvæmt henni. Mannréttindaskrifstofan leggur til að farið verði að dæmi Svía en í 1. grein 4. kafla sænsku útlendingalaganna segir að flóttamaður teljist einnig einstaklingur sem er utan heimalands síns sem óttast ofsóknir *vegna kyns, kynhneigðar eða aðildar í sérstöku þjóðfélagshópi*. Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að endurbæta skilgreiningu á flóttamannahugtakinu til samræmis við túlkun nútímans á Flóttamannasamningnum. Í sænsku lögunum er sérstaklega tekið fram að það sé ekki skilyrði fyrir viðurkenningu á stöðu einstaklings sem flóttamanns að opinberir aðilar beri ábyrgð á ofsóknum gagnvart honum. Lögin mæla fyrir um að einstaklingur sem flýr ofsóknir einkaaðila geti talist flóttamaður ef yfirvöld í heimalandinu geta ekki tryggt honum vernd. Mannréttindaskrifstofan leggur til að viðlíka málsliður sé lögfestur á Íslandi.

Í 2. grein 4. kafla sænsku laganna er kveðið á um vernd til handa útlendingi sem er utan heimalands síns af öðrum ástæðum en taldar eru að ofan: 1) vegna þess að hann hefur ástæðuríkan ótta við að sæta dauðarefsingu eða líkamlega refsingu, við pyntingar eða aðra ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, 2) hann hefur ástæðuríkan ótta við að brotið verði gegn grundvallarréttindum hans (s. övergrepp) vegna vopnaðra átaka og/eða skálmaldar í upprunalandi, hvort sem um sé að ræða vopnuð átök ríkja á milli eða innanlandsátök, 3) hann getur ekki snúið aftur til heimalands síns vegna umhverfisslys (s. miljökatastrof) eða náttúruhamfara (Finnar tala um *environmental disaster*). Sama á síðan við um ríkisfangslausu einstaklinga sem dveljast utan þess lands sem þeir dvöldust í áður.³

² Lokaniðurstöður Nefndar gegn pyntingum, Ísland, CAT/C/ISL/CO/3 15. maí 2008.

³ „1 § Med flykting avses i denna lag en utlänning som - befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och - inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting skall även anses en utlänning som är statslös och som - av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, och - inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit. Lag (2005:1239).



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að fara að dæmi Svía og mæla fyrir um ríkari vernd gegn ofsóknum en finna má í 1. og 2. mgr. 45. greinar núgildandi laga.

Mannréttindaskrifstofan hefur um langt skeið gagnrýnt það hversu óskilgreint dvalarleyfi af mannúðarástæðum er í lögnum og hvatt til nánari skýringar á hvað í því felist og í hvaða tilvikum megi veita það. Mannréttindaskrifstofan tekur undir það sjónarmið að stjórnvöld hafi ákveðið svigrúm við mat á því hvort veita eigi undanþágu frá skilyrðum 11. gr. en telur þó nauðsynlegt að lögfesta helstu sjónarmið sem venjulega eru lögð til grundvallar við veitingu dvalarleyfa af þessum toga - til að tryggja gagnsæi í málsmeðferð og jafnræði. Svíar kveða á um að veita megi útlendingum sem eru sérstaklega illa settir dvalarleyfi þó þeir uppfylli ekki almenn skilyrði. Við mat á umsókn er lagt mat á heilsufar viðkomandi, tengsl við landið og aðstæður í heimalandinu.⁴ Mannréttindaskrifstofan leggur til að farið sé að ráði Finna sem veita dvalarleyfi af mannúðarástæðum þegar mat á heilsufari útlendingins krefst þess, vegna tengsla hans við landið eða á grundvelli annarra mannúðarsjónarmiða, einkum með tilliti til aðstæðna útlendingins í heimalandi eða vegna viðkvæmrar stöðu hans (e. vulnerable position). Ákvæðið kveður einnig á um mannúðarleyfi til handa vegalausum börnum og systkinum þeirra í ákveðnum tilvikum.⁵

7.2.5 Skýrari reglur um meðferð umsókna og réttarstöðu hælisleitenda

Mannréttindaskrifstofa tekur undir tillögur nefndarinnar um að skýrar verði kveðið á um málsmeðferð með lagabreytingum í sérstökum kafla útlendingalaga með tilskipanir EB og norsk lög að fyrirmynd. Nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn pyntingum hefur lýst áhyggjum sínum af málsmeðferð og löggjöf er varðar hælismál og hvatt stjórnvöld til úrbóta:

Samningsríkið á að tryggja, með laga- og stjórnsýslureglum, þar á meðal endurskoðun óháðs dómsaðila á synjunum, að tilhlýðileg umfjöllun fari fram um hvert einstakt mál áður en endanleg ákvörðun er tekin og að sífelld endurskoðun fari fram á aðstæðum í þeim löndum sem einstaklingar eru sendir aftur til eða vísað á brott til.⁶

7.3.1 Upphaf máls – verksvið lögreglu og Útlendingastofnunar

2 § Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
2. behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller
3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.” Lag (2005:1239), Sænsku útlendingalögin, 4. kafli, Utlänningslag (2005:716).

⁴ 5. kafli 6. gr.: „Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.”

⁵ 52. gr.1: „Aliens residing in Finland are issued with a continuous residence permit if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable with regard to their health, ties to Finland or on other compassionate grounds, particularly in consideration of the circumstances they would face in their home country or of their vulnerable position.”

⁶ Lokaniðurstöður Nefndar gegn pyntingum, Ísland, CAT/C/ISL/CO/3 15. maí 2008.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Mannréttindaskrifstofa er sammála tillögum nefndarinnar.

7.3.2 Sérhæfing innan lögreglu-menntunarkröfur

Mannréttindaskrifstofa tekur ekki afstöðu til fyrirkomulags lögregluembætta varðandi málefni hælisleitenda en áréttar að mikilvægt er að þekking á hælismálum sé tryggð hjá lögreglu og starfsmenn fái sérstaka þjálfun í þessum málum. Í kafla sem ber yfirskriftina *Menntun og upplýsingar* beinir Nefnd gegn pyntingum eftirfarandi til íslenskra stjórnvalda:

Nefndin veitir því athygli að í grunnþjálfun lögreglu og fangavarða eru þættir sem varða mannréttindi og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands þar að lútandi. ... Hins vegar telur nefndin það áhyggjuefni að í sumum tilvikum hafi lögregla og landamæraverðir á lögreglustöðvum og flugvöllum ekki afgreitt öll atvik (*hælismál*) með þeirri virðingu sem tilhlýðileg sé út frá mannréttindasjónarmiðum. (10. gr.).

Samningsríkið ætti að tryggja að allir þeir sem fást við löggæslu fái fullnægjandi og reglubundna þjálfun varðandi alþjóðlegar skuldbindingar Íslands, sér í lagi með tilliti til skuldbindinga samningsins gegn pyntingum.

Nefnd gegn kynþáttamisrétti tekur í sama streng:

While noting that members of the border police receive training on international human rights standards and refugee law, the Committee is concerned about reports that asylum requests are not always properly handled by border guards (article 5).

The Committee encourages the State party to intensify its efforts to provide systematic training to border guards, with a view to increasing their knowledge about all relevant aspects of refugee protection, as well as about the situation in the countries of origin of asylum seekers.⁷

7.3.3.-7.3.5. Réttur til túlkajónustu, leiðbeininga og upplýsinga

Mannréttindaskrifstofa er sammála nefndinni um að brýnt sé að tryggja að hælisleitendur fái gott fræðsluefni, sem þeir skilja, um réttindi sín á Íslandi, hælismeðferðina, þjónustu, ofl. þegar þeir óska hælis hér á landi. Til Mannréttindaskrifstofu koma margir hælisleitendur sem virðast ekki átta sig á því hver staða þeirra eða réttur er.

Þá tekur skrifstofan undir þau sjónarmið nefndarinnar að nauðsyn sé skýrari lagaregla um túlkajónustu, andmælarétt og leiðbeiningar til hælisleitenda og tillögur um að byggt verði á tilskipun nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005. Misbrestur er á því að tilkynningar stjórnvalda berist hælisleitendum tryggilega og að þeir skilji fyllilega hvað felst í meðferð hælisumsókna. Brýnt er að tryggja formlega upplýsingaflæði til hælisleitenda, margir bíða milli vonar og ótta mánuðum saman eftir úrskurði, án þess að fá upplýsingar um stöðu umsóknar sinnar svo vikum skiptir. Þessi skortur á upplýsingum eykur á vanlíðan og öryggisleysi en unnt væri að bæta líðan hælisleitenda með því t.d. að þeir fengju reglulega stutt yfirlit yfir stöðu umsóknar sinnar með viðtali – að sjálfsögðu með einhverjum þeim hætti sem tryggt væri að þeir skildu.

Skrifstofan styður tillögu nefndarinnar um að sett verði ákvæði í útlendingalög um að reynt verði að hraða máls eftir föngum og að hælisleitendum skuli tilkynnt um það ef tafir verða á meðferðinni. Skrifstofan telur einnig æskilegt að settar verði reglur um hámarksafgreiðslutíma stjórnvalda í hælismálum að norski fyrirmynd.

⁷ Lokaathugasemdir Nefndar gegn kynþáttamisrétti, Ísland, CERD/C/ISL/CO/18, 19 August 2005, bls. 3.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

7.3.6 Réttur til skipaðs talsmanns

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur lengi hvatt til þess að hælisleitendur fá rétt til aðstoðar sérstakra talsmanna, þ.e. lögmannsaðstoð á öllum stigum hælismeðferðar. Slíkt myndi eflaust flýta málsmeðferð og auka aðhald með stjórnvöldum. Mannréttindafulltúi Evrópuráðsins lýsir sömu skoðun í skýrslu til íslenskra stjórnvalda árið 2005:

While in Iceland, I was told that the quality of the applications for asylum often left a great deal to be desired. This naturally makes the work of the authorities dealing with the applications rather difficult. In my opinion, this difficulty could probably be overcome if the asylum seekers were systemically given free legal advice from the outset of the application process. In addition to improving the legal protection of asylum seekers, such an arrangement would most likely shorten delays and diminish the number of appeals to the Ministry of Justice which currently stand at around a third of the original applications.

Fulltrúinn hvatti lagði svo til að hælisleitendur fengju ókeypis lögræðiaðstoð frá upphafi hæliserilsins⁸ og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur tekið í sama streng. Mannréttindaskrifstofan áréttar að tilgangur þessa fyrirkomulags ætti ekki einungis að vera að draga úr málsmeðferðartíma og kostnaði sem eflaust yrði raunin – eins og meirihluti nefndarinnar virðist leggja mesta áherslu á - heldur skiptir hér meginmáli að tryggja réttaröryggi hælisleitenda. Þótt lágmarksreglur EB kveði ekki á um ókeypis lögræðiaðstoð og Noregur hafi fallið frá slíkri framkvæmd er ekkert því til fyrirstöðu að íslensk stjórnvöld gangi fram með góðu fordæmi og veiti þessa þjónustu.

7.3.7 Vistun hælisleitenda og önnur réttindi

Mannréttindaskrifstofan tekur undir tillögur nefndarinnar um að sett verði í lög ákvæði um réttarstöðu hælisleitenda á meðan þeir bíða niðurstöðu í máli sínu er varða aðbúnað s.s. húsnæði, félags- og heilbrigðisþjónustu og rétt til að stunda nám og atvinnu. Tilskipun nr 2003/9/EB væri hér höfð til hliðsjónar en Mannréttindaskrifstofan áréttar að tilskipunin kveður á um lágmarkskröfur en æskilegt væri að stjórnvöld tryggðu viðunandi lífsskjör og mannréttindi hælisleitenda á Íslandi í ríkari mæli en tilskipunin kveður á um. Mannréttindaskrifstofu er kunnugt um fjölda fólks sem dvalist hefur á Fitjum um margra mánaða, jafnvel ára skeið, án þess að hafa nokkuð uppbyggilegt fyrir stafni. Fjöldi hælisleitenda hefur flúið hræðilegar aðstæður og þarfnast áfallahjálpar, fólk býr við mikla óvissu og ótta á meðan á hælismeðferð stendur. Langvarandi aðgerðaleyfi og einangrun frá samfélaginu leiðir til þunglyndis og brotinnar sjálfsmýndar hjá mörgum. Atvinnuþátttaka styrkir sjálfsmat einstaklingsins, dregur úr einangrun hans og auðveldar aðlögun að íslensku samfélagi. Brýnt að tryggja formlega að fólk getið fengið atvinnuleyfi hið fyrsta á meðan á málsmeðferð stendur og að það sé ekki duttlungum háð hvort einhver dægradvöl, fræðsla eða þjálfun stendur hælisleitendum til boða hverju sinni. Mannréttindaskrifstofan hefur lengi hvatt til þess að það verði venjan að hælisleitendur hverra mál hafa farið í „efnismeðferð“ fá tímaþátttaka atvinnuleyfi líkt og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi hefur mælt til þess sama.⁹

⁸ Fulltrúinn mælt til þess að stjórnvöld: „Provide free legal advice to asylum-seekers from the outset of the application process.” Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his visit to the Republic of Iceland, 14 December 2005, CommDH(2005)10.

⁹ „ECRI encourages the Icelandic authorities to take steps to alleviate the relative isolation of asylum seekers in the new centre. It furthermore encourages the Icelandic authorities to further extend the possibilities for asylum seekers to work pending the examination of their claims.” European



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Með atvinnuþátttöku heldur viðkomandi einnig fagkunnáttu sinni við sem nýtist honum hvort sem er á Íslandi eða í heimalandinu, fari svo að hann snúi aftur. Þá er það einnig þjóðhagslega hagkvæmt gefa hælisleitendum kost á að stunda atvinnu því þannig er dregið úr kostnaði ríkisins við framfærslu þeirra en einnig er líklegra að fólk verði nýttir þjóðfélagsþegnar ef það hefur haft eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni á meðan umsókn er til meðferðar, fari svo að það fái hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Mannréttindaskrifstofan leggur til að miðað sé við þrjá mánuði almennt en að fólk fái bráðabirgðaleyfi um leið og mál þess er tekið til efnismeðferðar.

7.3.8-7.3.9 Rannsókn mála af hálfu Útlendingastofnunar og samvinna við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna

Ljóst er að rannsókn mála af hálfu Útlendingastofnunar hefur verið ábótavant í einhverjum málum sbr. *dóm Hæstaréttar frá 12. mars 2009 í máli nr. 353/2008, Íslenska ríkið og Útlendingastofnun gegn Amadou Shernu Daillo*. Mannréttindaskrifstofa Íslands tekur undir tillögu nefndarinnar um að sett verð sjálfstætt ákvæði í útlendingalög þar sem mælt er fyrir um skyldu stjórnvalda til að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun Sp og leita upplýsinga hjá henni. Þá telur Mannréttindaskrifstofa mikilvægt að starfsfólk Útlendingastofnunar og dómsmálaráðuneytisins, sem fer með hælismál, fái til þess sérstaka þjálfun.

7.3.10 Börn

Mannréttindaskrifstofan tekur undir tillögur nefnarinnar um að verklagsreglur um fylgdarlaus börn verði festar í útlendingalög. Mannréttindaskrifstofan leggur til að þar verði einnig kveðið á um rétt hælisleitandi barna til menntunar og að börn fái skólavist hið allra fyrsta eftir komuna til landsins. Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi hefur ítrekað hvatt stjórnvöld til að setja skýrar reglur um rétt hælisleitandi barna til menntunar:

ECRI reiterates its recommendation that the Icelandic authorities set out clear rules on the access of asylum seeker children to education, to ensure that these children are sent to school as soon as possible, and to ensure that, in taking decisions in these matters, the best interests of the child prevail in all cases.¹⁰

7.3.11 Meðferð og afgreiðsla Útlendingastofnunar á hælisumsóknum

Mannréttindaskrifstofan tekur undir sjónarmið Rauða krossins varðandi efnismeðferð mála þrátt fyrir að skilyrði til endursendingar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar kunni að vera fyrir hendi. Þessari heimild ætti aðeins að beita þegar sérstakar ástæður eru fyrir hendi sem fela í sér vernd hagsmuna hælisleitandands. Skrifstofan tekur undir með nefndinni að skoða eigi hvert mál fyrir sig og meta aðstæður viðkomandi einstaklings þegar ákvörðun er tekin um endursendingu. Brýnt er að mannréttindi hælisleitenda séu höfð að leiðarljósi og tekið sé tillit til tilmæla Flóttamannastofnunar Sp, alþjóðlegra eftirlitsnefnda og Mannréttindadómstóls Evrópu varðandi endursendingu til landa í Dyflinnarsamstarfinu þar sem hætta er á að mannréttindabrotum. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur t.d. fallist á kveðið á um fjölda bráðabirgðaráðstafana á grundvelli 39.gr. málsmeðferðarreglna sinna (e. interim measures) á á árinu er varða frestun endursendingar til Möltu og Grikklands vegna

Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3.

¹⁰ Sama heimild.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

slaks aðbúnaðar og málsmeðferðar og hættu á óbeinni endursendingu (e. indirect *refoulement*). Mannréttindaskrifstofan er því hlynnt tillögu nefndarinnar varðandi beitingu 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar þannig að Ísland taki hælissókn til meðferðar sé það talið varhugavert á grundvelli einstaklingsbundins mats að senda viðkomandi til annars lands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar.

7.3.12 Kærufrestur og brottvísun

Núgildandi reglur og framkvæmd leiða til þess að kærufrestur er í raun hvorki raunhæft né virkt fyrir hælisleitendur. Mannréttindaskrifstofan tekur undir tillögur nefndarinnar um að lög þurfi að kveða á um að ákvörðun um að hælisleitandi skuli yfirgefa landið skuli ekki framkvæmd nema að kærufresti liðnum.

7.3.13-7.4.14 Birting og framkvæmd ákvaðarna um frávísun eða brottvísun og málshraði

Mannréttindaskrifstofa er sammála athugasemdum og tilmælum nefndarinnar.

7.3.15 Meðferð kærumála og samskipti við hælisleitendur

Sem fyrr segir leita til Mannréttindaskrifstofu hælisleitendur sem ekki hafa fullnægjandi upplýsingar á stöðu í málum sínum. Mannréttindaskrifstofa tekur undir tillögur nefndarinnar um að Útlendingastofun og dómsmálaráðuneyti hugi að því að halda uppi reglulegum samskiptum við hælisleitendur með það að markmiði að upplýsa þá um stöðu mála og tryggja betri samvinnu við þá einstaklinga sem um ræðir við rannsókná málanna. Þá er aukin upplýsingaveita einnig til þess fallin að bæta líðan hælisleitenda en skortur á upplýsingum og óvissa bætir ennfrekar á það öryggisleysi og vanlíðan sem óhjákvæmilega fylgir því að yfirgefa land sitt og leit hælís erlendis. Sjá einnig athugasemdir vegna 7.3.3-5.

7.3.16 Sjálfstæður úrskurðaraðili

Mannréttindaskrifstofa Íslands, Flóttamannastofnun Sp, Nefnd Sp gegn kynþáttamisrétti Nefnd Evrópuráðsins gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi, Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins og Rauði krossinn hafa bent á að hælissóknendur skuli hafa rétt til að leita réttar síns fyrir sjálfstæðum og óhlutdrægum aðila á áfrýjunarstigi sem hafa umboð til að endurskoða álitafni tengd staðreyndum og lagatúlkun.¹¹ Mannréttindaskrifstofa telur þau

¹¹ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Iceland. 01/11/2005, CERD/C/ISL/CO/18. „48. ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that asylum applicants may appeal against asylum decisions before an independent and impartial judicial mechanism empowered to consider the merits of the case.” Og „49. ECRI recommends that the Icelandic authorities provide that appeals against asylum decision have an automatic suspensive effect on the decision to deport.” European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, frá 30. júní 2006 birt 13 febrúar 2007, CRI(2007)3 og Nefnd gegn pyntingum: Nefndin lýsir yfir áhyggjum af því að hælisleitendur, sem hafi verið synjað um hæli eða verið ákveðið að vísa úr landi, geti aðeins skotið þeirri ákvörðun til dómsmálaráðherra sem eftirlitsstjórnvalds, en að ákvörðun hans sæti aðeins takmarkaðri endurskoðun dómstóla um formsatriði frekar en efnisatriði. „Nefndin leggur til að sjálfstæðum dómstól verði fengið vald til að endurskoða alla þætti í ákvörðunum Útlendingastofnunar og/eða dómsmálaráðherra sem varða synjun á hælissókn eða brottvísun hælisleitenda.” Lokaniðurstöður Nefndar gegn pyntingum, Ísland, CAT/C/ISL/CO/3 15. maí 2008.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

rök sem sett eru fram gegn stofnsetningu sérstaks og sjálfstæðs úrskurðaraðila ósannfærandi, einkum að því er lýtur að því að það geti komið niður á fagþekkingu og sérhæfingu sem nauðsynleg sé við meðferð hælismála. Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að fara að tilmælum Evrópuráðsins og nefndar Sameinuðu þjóðanna gegn kynþáttamisrétti og kveða á um rétt hælisumsækjenda til að áfrýja úrskurðum Útlendingastofnunar til óháðrar úrskurðarnefndar sem fjallar á hlutlausan hátt um kærana í samræmi við reglur um réttláta, óháða málsmeðferð.

7.3.17 Áhrif málsskots til dómstóla

Mannréttindaskrifstofa tekur einnig undir tillögur nefndarinnar um auknar heimildir dómsmálaráðherra til að fresta framkvæmd brottvísunarákvörðunar hafi verið höfðað mál fyrir dómstól til ógildingar á henni. Rétturinn til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns fyrir dómstólum tals til grundvallarmannréttinda og er verndaður í stjórnarskrá og mannréttindasamningum. Mannréttindaskrifstofa telur nauðsynlegt að réttarstaða flóttamanna og aðgangur þeirra að íslenskum dómstólum verði tryggður og m.a. verndaður í lögum. Fyrsta skrefið væri að breyta 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga á þann veg að málshöfðun fyrir dómstólum til ógildingar á endanlegri ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið fresti framkvæmd hennar.¹²

7.3.18 Réttarstaða eftir lokaákvörðun um synjun fram til brottvísunar

Mannréttindaskrifstofan hefur ítrekað vakið athygli á vanda einstaklinga sem synjað hefur verið um hæli en ekki er unnt að vísa úr landi af einhverjum orsökum. Mannréttindaskrifstofunni er kunnugt um mál einstaklinga í þessari stöðu sem dvalist hafa á Íslandi árum saman á grundvelli bráðabirgðaleyfa sem að jafnaði gilda í sex mánuði í senn. Þetta fyrirkomulag gerir fólki illmögulegt að lifa mannsæmandi lífi; það býr í stöðugri óvissu og vinnuveitendur veigra sér við að ráða það til framtíðarstarfa þar sem ekki er víst að það verði áfram í landinu að sex mánuðum liðnum. Mannréttindaskrifstofan áréttar nauðsyn þess að sett verði þak á bráðabirgðaleyfi þannig að útlendingur geti aðeins dvalist í landinu á grundvelli bráðabirgðaleyfis í tiltekinn tíma en fái að þeim tíma loknum dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur búsetuleyfis, hafi aðstæður hælisleitandans ekki breyst. Heimilt verði að víkja frá tímaskilyrðum ef ríkar sanngirnissáttæður mæla með því. Skrifstofan tekur undir tilmæli nefndarinnar um að lýst verði í útlendingalögum skyldu stjórnvalda til að tryggja útlendingum í þessari stöðu lágmarksréttindi.

Undanþága frá banni við endursendingu 3. mgr. 45 gr. útlendingalaga

Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að fara að tilmælum nefndar Evrópuráðsins gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi og Mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins og endurskoða og fella niður undanþágu frá banni við endursendingu (f. non-refoulement) fyrir fólk sem kveðið er á um í 3. mgr. 45. gr. útlendingalaga.¹³ Ákvæðið brýtur gegn Mann-

¹² Sjá nánar í Sigríður Rut Júlíusdóttir: „Eiga hælisleitendur sama rétt og aðrir til aðgangs að íslenskum dómstólum?“, í ritinu *Ragnarsbók*, Mannréttindaskrifstofa Íslands og Hið íslenska bókmenntafélag, Reyjavík 2009.

¹³ „ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that the principle of non-refoulement is thoroughly respected in all cases. To this end, it reiterates its recommendation that the Icelandic authorities review Sections 45 and 46 of the Act on Foreigners.“ Sjá nánar í skýrslunni: European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, frá 30. júní 2006 birt 13. febrúar 2007, CRI(2007)3 og skýrslu Mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

réttindasáttmála Evrópu sem lögfestur hefur verið á Íslandi. Yfirdeild Mannréttindadómstóls Evrópu áréttaði nýlega, í *máli Saadi gegn Ítalíu*, að ekki sé undir neinum kringumstæðum unnt að réttlæta, þ.m.t. með vísan til hryðjuverkaógnar og öryggis ríkisins, að fólk sé endursent til landa þar sem það á á hættu að sæta grófum mannréttindabrotum. Bann við pyntingum er ófrávikjanlegt sem hefur í för með sér algert bann við endursendingu fólks til landa þar sem það á pyntingar eða aðra ómannlega meðferð á hættu. Dómstóllinn áréttaði að hegðun viðkomandi, hversu óæskileg eða hættuleg sem hún kann að teljast, skiptir hér ekki máli og er þannig vernd sú sem mælt er fyrir um í 3. grein ríkari en sú sem kveðið er á um í 32. og 33. grein Flóttamanna-samningsins.¹⁴

Frelsisvipting hælisleitenda

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur áður gert athugasemdir við afar opna almenna heimild til að frelssviptingar útlendinga ef þeir neita að gefa upp hverjir þeir eru, rökstuddur grunur er um að þeir gefi rangar upplýsingar um hverjir þeir eru eða þeir sýna af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hætta sem finna má í 7. mgr. 29. gr. útlendingalaga. Í athugasemdum við greinina er vísað til þess að aukist hafi að útlendingar sem sótt hafa um hæli á Íslandi og ekki sé vitað hverjir eru sýni af sér hegðun sem gefi til kynna að af þeim stafi hætta og því geti verið nauðsynlegt að hefja frelsi þeirra með því að gera þeim að halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði eða jafnvel með því að úrskurða þá í gæsluvarðhald. Mannréttindaskrifstofa áréttar að 67. grein stjórnarskrárinnar kveður á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald og að maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur. Alþjóðastofnanir hafa áréttað þá meginreglu að hælisleitendur eigi að njóta ferðafrelsis. Viðmiðunarreglur Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna kveða m.a. á um þessa meginreglu sem aðeins megi víkja frá í algerum undantekningatilvikum og þá aðeins þegar allar mögulegar léttvægari aðgerðir hafa verið útilokaðar eða þegar eftirlitskerfi hefur ekki skilað tilætluðum, lögmætum árangri¹⁵ Mannréttindastofnanir og Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna hafa einnig áréttað að frelssviptingu megi aðeins að beita þegar öll önnur úrræði hafa verið þrautreynd.¹⁶ Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að kveða skýrt á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita í algerum undantekningatilvikum, í tiltekinn, takmarkaðan tíma og aðeins þegar önnur úrræði hafa verið þrautreynd. Hér ber einnig að vekja athygli á

¹⁴ Dóminn má lesa hér: *Saadi gegn Ítalíu frá 28. febrúar 2008*, (mál nr. 37201/06) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=829510&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=>. Sjá einnig td. *mál Chahal gegn Bretlandi frá 15. nóvember 1996* (Reports 1996-V) og úrskurð Nefndar gegn pyntingum í *máli Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza gegn Svíþjóð* (kæra nr. 233/2003 frá 20. maí).

¹⁵ „In exceptional cases where such detention may be necessary, Regla nr. 3 mælist til að aðeins megi grípa til frelssviptingar ‘after a full consideration of all possible alternatives, or when monitoring mechanisms have been demonstrated not to have achieved the lawful and legitimate purpose.’“ UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers, February 1999.

¹⁶ Ályktun undirnefndar Mannréttindaáðsins um eflingu og vernd mannréttinda 2000/21 og tilmæli Vinnuhóps um frelssviptingu af handahófi (The UN Working Group on Arbitrary Detention); „alternative and non-custodial measures, such as reporting requirements, should always be considered before resorting to detention “ E/CN.4/1999/63/Add.3. Sjá einnig 37.grein b Barnasáttmálans en þar segir: „Ekkert barn sé ólöglega eða gerræðislega svipt frjálsræði sínu. Handtaka, varðhald og fangelsun barns skal eiga sér stað samkvæmt lögum, og skal slíku aðeins beitt sem síðasta úrræði og í skemmsta tíma sem við getur átt.“



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

tilmælum pyntingavarnanefndar Evrópuráðsins frá 2006 en þar eru íslensk stjórnvöld hvött til þess að taka til endurskoðunar upplýsingagjöf til frelsissviptra útlendinga um réttindi þeirra og áskilnað um aðgang að lækni og réttindagæslu fyrir fylgdarlaus börn.¹⁷

Mannréttindaskrifstofu aðeins kunnugt um örfá undantekningatilvik þar sem hælisleitendur hafi sýnt af sér hegðun sem gæti hugsanlega gefið til kynna að af þeim stafi hættu. Mannréttindaskrifstofa tekur undir þau sjónarmið að ótækt sé að telja að útlendingur sem sýni af sér slíka hegðun geti dvalið á gististað með öðrum hælisleitendum þar sem oft dvelja einnig börn og bendir á að stjórnvöldum beri skylda til að tryggja börnum aðbúnað sem samræmist innlendri barnaverndarlöggjöf og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Í því felst að hælisleitendur á barnsaldri, einkum og sér í lagi vegalaus börn, séu ekki látin dveljast með ókunnugum, fullorðnum hælisleitendum almennt, óháð því hvort af þeim stafar hættu eða ekki.

Mannréttindaskrifstofan vill einnig ítreka þá skoðun sína að aðbúnaður hælisleitenda á heildina litið, stöðug óvissa um framtíðina, langtímaaðgerðaleyfi, skortur á dægradvöl og takmörkuð áfallahjálpi, er ekki til þess fallinn að koma í veg fyrir óæskilega hegðun. Í nágrannalöndum okkar er alls staðar að finna mun viðameiri og skipulagðari þjónustu við hælisleitendur en hér á landi. Víða er hælisleitendum heimilt að vinna meðan mál þeirra eru til meðferðar, þeir fá umfangsmikla sálfræðiþjónustu og ýmiss konar fræðslu og þjálfun sem. Mannréttindaskrifstofan ítrekar hvatningu til stjórnvalda um að bæta aðbúnað og þjónustu við hælisleitendur þannig að þeir lifi mannsæmandi lífi og hafi eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni á meðan mál þeirra eru til meðferðar; skrifstofan telur slíkar aðgerðir mun betur til þess fallnar að koma í veg fyrir óæskilega hegðun en takmörkun ferðafrelsis eða gæsluvarðhald.

Samningar Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsloausa

Mannréttindaskrifstofan áréttar mikilvægi þess að Ísland gerist aðili að samningum Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsloausa; samningi um að draga úr ríkisfangsleysi [Convention on the Reduction of Statelessness] sem samþykktur var 30. ágúst 1961 og samningi um réttarstöðu fólks án ríkisfangs [Convention on the Status of Stateless Persons], sem samþykktur var 28. september 1954. Með því að vinna gegn ríkisfangsleysi og aðstoða fólk sem er án ríkisfangs er unnið gegn mannréttindabrotum þannig jafnvel unnt að koma í veg fyrir að fólk neyðist til að leggja á flóttu. Bæði allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna og Flóttamannastofnunin hafa hvatt ríki til að gerast aðilar að samningunum en flest Vestur-Evrópulönd hafa átt aðild að þeim um áratuga skeið.¹⁸

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri

¹⁷ Report to the Icelandic Government on the visit to Iceland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 10 June 2004, CPT/Inf (2006) 3.

¹⁸ Sjá bréf Mannréttindaskrifstofu Íslands til stjórnvalda frá 20. júní 2007 og lokaathugasemdir nefndar gegn kynþáttamisrétti til íslenskra stjórnvalda frá 2005, CERD/C/ISL/CO/18.