

SKÝRSLA NEFNDAR UM
MEÐFERÐ HÆLISUMSÓKNA



SKÝRSLA NEFNDAR
UM MEÐFERÐ HÆLISUMSÓKNA

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið
ágúst 2009

ISBN 9979-884-40-1

Prentun: Prentmet
Hönnun kápu: Jónsson & Le'macks

EFNISYFIRLIT

1. KAFLI. Hlutverk nefndarinnar og samantekt um helstu tillögur.	5
1.1. Skipun nefndarinnar og verksvið.	5
1.2. Um störf nefndarinnar.	5
1.3. Samantekt um helstu tillögur.	6
2. KAFLI. Lög og reglur um rétt flóttamanna til hælís og meðferð hælisumsókna.	10
2.1. Lög um útlendinga nr. 96/2002 og reglugerð á grundvelli þeirra.	10
2.2. Dyflinnarreglugerðin.	10
2.3. Efnisreglur um rétt manns til að vera viðurkenndur sem flóttamaður og um rétt til hælís.	11
2.4. Stofnanir sem koma að meðferð mála um hælisumsóknir.	13
2.5. Reglur um meðferð máls vegna umsóknar um hæli.	14
2.5.1. Inngangur.	14
2.5.2. Andmælaréttur og réttur til aðstoðar túlks.	15
2.5.3. Leiðbeiningarskylda og réttaraðstoð.	15
2.5.4. Miðlun upplýsinga varðandi hælisleitanda til erlendra stjórnvalda og annarra.	15
2.5.5. Rannsóknarúrræði gagnvart hælisleitendum.	16
2.5.6. Rannsóknarskylda Útlendingastofnunar við meðferð máls um hælisumsókn.	16
2.5.7. Sérreglur um málsmeðferð ef hælisleitandi er undir 18 ára aldri.	17
2.5.8. Birting ákvörðunar, kærufrestur og framkvæmd brottvísunar.	17
2.5.9. Skylda stjórnvalds til að kanna skilyrði dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða.	18
2.5.10. Um meðferð kærumáls hjá dómsmálaráðuneytinu.	18
2.5.11. Áhrif málskots til dómstóla.	19
2.5.12. Um nánari verklagsreglur settar af lögreglu og Útlendingastofnun um málsmeðferð og birtingu ákvarðana um brottvísun.	19
2.5.13. Um réttarstöðu umsækjanda um hæli meðan á meðferð máls stendur.	20
2.6. Ákvæði stjórnarskrár sem áhrif geta haft við ákvörðun um hæli, frávísun og brottvísun eða endursendingu útlendinga.	20
3. KAFLI. Alþjóðlegir mannréttindasamningar og aðrar alþjóðareglur sem áhrif hafa á réttarstöðu hælisleitenda.	22
3.1. Flóttamannasamningurinn.	22
3.2. Mannréttindasáttmáli Evrópu og framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.	23
3.2.1. Um vernd samkvæmt 3. gr. sáttmálans um bann við pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.	23
3.2.2. Um frestun brottvísunar vegna beiðni dómstóls um bráðabirgðaráðstafanir.	24
3.2.3. Réttur til frelsis og mannhelgi.	25
3.3. Helstu mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna.	25

3.3.1. Inngangur.	25
3.3.2. Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.	26
3.3.3. Samningur gegn pyndingum.	26
3.3.4. Samningur um réttindi barnsins.	27
4. KAFLI. Tilskipanir Evrópusambandsins sem varða málefni haelisleitenda.	29
4.1. Inngangur.	29
4.2. Einstaklingar sem njóta alþjóðlegrar verndar.	29
4.3. Tilskipanir um málsmeðferð í haelismálum og móttöku haelisleitenda.	30
5. KAFLI. Breytingar samkvæmt nýrri norskri löggjöf um málefni haelisleitenda og þróun á öðrum Norðurlöndum.	32
5.1. Breytingar með nýjum norskum lögum um útlendinga.	32
5.2. Yfirlit yfir fjölda haelisumsokna í Noregi, Svíþjóð og Danmörku.	34
6. KAFLI. Um framkvæmd laga og reglna varðandi meðferð haelisumsokna.	36
6.1. Tölfræðilegar upplýsingar sem lúta að meðferð haelisumsokna.	36
6.1.1. Fjöldi umsokna um haeli og afdrif þeirra.	36
6.1.2. Upplýsingar um haelisleitendur.	38
6.1.3. Málshraði.	39
6.1.4. Endursendingar vegna Dyflinnarsamningsins.	40
6.1.5. Málskot til dómstóla.	41
6.2. Stjórnsýsluleg meðferð haelisumsoknar.	41
6.2.1. Inngangur.	41
6.2.2. Almenn um reglur um meðferð haelisumsokna.	42
6.2.3. Upphaf máls.	42
6.2.4. Dvalarstaður haelisleitenda.	43
6.2.5. Haelisskýrsla – nánari rannsókn lögreglunnar.	44
6.2.6. Mál sent til Útlendingastofnunar.	45
6.2.7. Meðferð Útlendingastofnunar á málum haelisleitenda.	46
6.2.8. Um feril mála samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni.	46
6.2.9. Augljóst að skilyrði til haelis eru ekki fyrir hendi.	48
6.2.10. Ítarlegri málsmeðferð og rannsókn Útlendingastofnunar.	48
6.2.11. Stjórnsýslukæra.	49
6.2.12. Framkvæmd frávísunar og brottvísunar.	49
6.3. Dómstólaframkvæmd varðandi lög og reglur um málefni haelisleitenda.	50
6.3.1. Dómstóll getur ekki tekið ákvörðun um að veita haeli eða dvalarleyfi.	50
6.3.2. Lögvarðir hagsmunir útlendings sem er ekki á landinu af því að fá leyst úr kröfu.	50
6.3.3. Greinarmunur á kröfu um viðurkenningu á réttarstöðu sem flóttamaður og kröfu um haeli og dvalarleyfi af mannúðarástæðum.	51
6.3.4. Flýtimeðferð á kröfu fyrir dómi um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar um synjun.	51
6.3.5. Umfang endurskoðunar dómstóla í máli til ógildingar á stjórnvaldsákvörðun um synjun.	52
6.3.6. Skilyrði gæsluvarðhalds yfir haelisleitenda.	52

6.3.7. Um ágalla á málsmeðferð þar sem ekki er fylgt rannsóknarreglu stjórnýsslulaga.	55
6.4. Athugasemdir sem UA hefur gert varðandi lög og reglur um málefni hælisleitenda og framkvæmdina.	56
6.4.1. Fullnægjandi upplýsingar og skýrleiki laga um málsmeðferð og skyldur og úrræði stjórnvalda.	56
6.4.2. Rannsóknarreglan, rökstuðningur og meginreglan um umfjöllun ákvörðunar á tveimur stjórnýslustigum.	56
6.4.3. Andmælarétturinn og skylda til að leiðbeina um rétt til að leita aðstoðar lögmanns eða annars fulltrúa á eigin kostnað.	57
6.4.4. Leiðbeiningarskyldan og skylda stjórnvalda gagnvart þeim sem staddir eru í útlöndum á meðan mál er til meðferðar.	58
6.4.5. Frestun réttaráhrifa úrskurðar dómsmálaráðuneytisins.	58
6.5. Athugasemdir og tilmæli Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) við íslensk lög og framkvæmd þeirra.	59
6.5.1. Inngangur.	59
6.5.2. Reglur um meðferð hælisumsókna og framkvæmd þeirra.	60
6.5.3. Réttindi og skyldur hælisleitenda á Íslandi.	60
6.5.4. Skilgreining verksviðs og þjálfun starfsmanna sem koma að málum hælisleitenda.	61
6.5.5. Skilyrði fyrir því að maður fái réttarstöðu flóttamanns.	61
6.5.6. Meðferð mála á kærustigi.	62
6.5.7. Lokastig hælismeðferðar.	62
6.6. Athugasemdir Rauða kross Íslands.	63
6.6.1. Hlutverk Rauða krossins.	63
6.6.2. Leiðbeiningar fyrir hælisleitendur og aðstoð túlka.	63
6.6.3. Málshraði.	64
6.6.4. Rannsókn mála hælisleitenda og andmælaréttur.	64
6.6.5. Birting ákvarðana og úrskurða.	64
6.6.6. Kæruréttur og sjónarmið um meðalhóf.	64
6.6.7. Lagaleg aðstoð frá fyrstu stigum umsóknar og einnig ef umsókn er dregin til baka.	64
6.6.8. Sönnunarbyrði í hælismálum og að umsækjandi fái að njóta vafans.	65
6.6.9. Meðferð umsóknar sem er bersýnilega tilhæfulaus að mati Útlendingastofnunar.	65
6.6.10. Tilkall einstaklinga til alþjóðlegrar verndar og réttarstaða sem henni fylgir.	65
6.6.11. Hlutverk Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna.	65
6.6.12. Öryggissjónarmið.	66
6.6.13. Dyflinnarreglugerðin.	66
6.6.14. Alþjóðasamningar um ríkisfangslausa.	66
6.6.15. Hælisleitendur sem hafa fengið lokasynjun.	66
7. KAFLI. Niðurstöður og tillögur til úrbóta.	67
7.1. Inngangur.	67
7.2. Almennar tillögur um lagabreytingar.	67

7.2.1. Um samræmi íslenskrar löggjafar við stjórnarskrá og ákvæði mannréttindasamninga.	67
7.2.2. Tillaga um lagabreytingar til samræmis við tilskipanir EB um málefni hælisleitenda.	67
7.2.3. Um flóttamannahugtakið og þörf á að skilgreina viðbótarvernd hælisleitenda sem falla ekki undir það.	68
7.2.4. Lögfest verði helstu viðmið um hvenær dvalarleyfi af mannúðarástæðum er veitt.	69
7.2.5. Skýrari lagareglur verði settar um meðferð hælisumsókna og réttarstöðu hælisleitenda.	69
7.3. Tillögur um úrbætur á einstökum sviðum.	70
7.3.1. Upphaf máls – verksvið lögreglu og Útlendingastofnunar.	70
7.3.2. Sérhæfing innan lögreglunnar – menntunarkröfur.	71
7.3.3. Um rétt til túlkajónustu og leiðbeininga.	72
7.3.4. Leiðbeiningar um þýðingu þess að óska hælis hér á landi.	72
7.3.5. Réttur til upplýsinga um stöðu máls undir meðferð þess – málshraði.	73
7.3.6. Réttur til skipaðs talsmanns.	73
7.3.7. Vistun hælisleitanda meðan mál hans er til meðferðar og önnur réttindi.	74
7.3.8. Almenn um rannsókn mála af hálfu Útlendingastofnunar.	75
7.3.9. Lagafyrirmæli verði sett um samvinnu við Flóttamannastofnun Sp við meðferð máls.	76
7.3.10. Um réttindi hælisleitanda undir 18 ára aldri.	76
7.3.11. Almenn um meðferð og afgreiðslu Útlendingastofnunar á umsóknum um hæli.	77
7.3.12. Kærufrestur og brottvísun.	78
7.3.13. Birting ákvarðana um frávísun eða brottvísun og framkvæmd þeirra.	79
7.3.14. Meðferð kærumála – málshraði.	80
7.3.15. Meðferð kærumála – rannsókn máls og samskipti við hælisleitendur.	81
7.3.16. Meðferð kærumála – sjálfstæður úrskurðaraðili.	81
7.3.17. Um áhrif málskots til dómstóla.	82
7.3.18. Réttarstaða eftir lokaákvörðun um synjun fram til brottvísunar.	83

FYLGISKJÖL

- I Einstaklingar sem sóttu um hæli á Íslandi 2006 – 2008.
- II Skýrsla um aðstæður hælisleitenda í Grikklandi.
- III Bréf Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna til nefndarinnar dags. 5. júní 2009.
- IV Athugasemdir og tillögur Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna til nefndarinnar frá 2. júlí 2009.
- V Svör Rauða krossins við fyrirspurnum um meðferð hælisumsókna frá 16. júní 2009.

1. KAFLI

Hlutverk nefndarinnar og samantekt um helstu tillögur.

1.1. Skipun nefndarinnar og verksvið.

Málefni útlendinga sem sótt hafa um hæli hér á landi hafa verið til talsverðrar umræðu og skoðunar undanfarin misseri. Þar hefur sjónum sérstaklega verið beint að reglum um málsmeðferð hælisumsókna samkvæmt lögum og reglugerðum og hvernig framkvæmd þeirra er háttað en 12. mars sl. gekk dómur í Hæstarétti með þeirri niðurstöðu að ákvæði stjórnvísulaga hefðu verið brotin við meðferð umsókna um hæli.

Eins hafa komið til umræðu álitafni um þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland er aðili að varðandi málefni flóttamanna og mannréttindi og hvort íslensk lög og framkvæmd þeirra samrýmist þeim skuldbindingum.

Þann 21. apríl 2009 skipaði dómsmálaráðherra nefnd um meðferð hælisumsókna. Í erindisbréfi segir um verksvið nefndarinnar að hún skyldi „fara yfir lög og reglur um meðferð hælisumsókna í ljósi réttarframkvæmdar hér á landi, dóms Hæstaréttar frá 12. mars sl. og alþjóðlegra skuldbindinga. Skal nefndin taka til skoðunar lög og reglur sem gilda um málsmeðferð hælisumsókna og m.a. skoða hvort þær séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Jafnframt skal nefndin skoða framkvæmd laga og reglna og hvort þörf sé á breytingum þar á í samræmi við dóma og alþjóðlegar skuldbindingar. Skal nefndin koma með tillögur um úrbætur sé þess þörf.“

Í nefndina voru skipuð Björg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, sem jafnframt var formaður hennar, Atli Viðar Thorstensen, verkefnisstjóri hjá Rauða krossi Íslands, Kristín Benediksdóttir, héraðsdómslögmaður og stundakennari við lagadeild Háskóla Íslands, Rósa Dögg Flosadóttir, lögfræðingur í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, nú settur forstjóri Útlendingastofnunar og Trausti Fannar Valsson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands. Starfsmaður nefndarinnar var Gunnar Narfi Gunnarsson, lögfræðingur í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

Í erindisbréfi nefndarinnar kom jafnframt fram að óskað væri eftir niðurstöðum hennar eigi síðar en 15. júní 2009. Í ljósi umfangs verkefnisins tók lengri tíma að ljúka því. Tilkynnti formaður nefndarinnar dómsmálaráðherra um stöðu mála í starfi nefndarinnar þann 19. júní og óskaði eftir fresti fyrir nefndina til 17. júlí til að ljúka störfum.

1.2. Um störf nefndarinnar.

Nefndin kom saman á fyrsta fundi 24. apríl 2009 en alls urðu fundir hennar níu á starfstímabilinu sá síðasti fór fram 19. júní. Í upphafi starfs nefndarinnar var gerð áætlun um hvernig unnið skyldi að verkefninu og var þá ákveðið að kalla á fund nefndarinnar fulltrúa helstu stofnana sem koma að meðferð umsókna um hæli svo og samtaka sem stjórnvöld vinna með í tengslum við málefni hælisleitenda.¹ Eftirtaldir komu á fund nefndarinnar og eru þeir taldir í þeirri röð sem þeir komu fyrir nefndina: Jón Pétur Jónsson, aðstoðaryfirlögregluþjónn hjá lögreglustjóranum á Suðurnesjum, Sigurgeir O. Sigmundsson, lögreglufulltrúi í alþjóðadeild ríkislögreglustjóra, Smári Sigurðsson, yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra, Haukur Guðmundsson, settur forstjóri Útlendingastofnunar, Þorsteinn Gunnarsson, lögfræðingur hjá Útlendingastofnun,

¹ Hér á eftir verða þeir sem sótt hafa um hæli hér á landi og biða niðurstöðu í málinu jöfnum höndum kallaðir „umsækjendur um hæli“ eða „hælisleitendur“ án þess að efnislegur greinarmunur sé gerður á notkun þessara hugtaka.

Kristrún Kristinsdóttir, skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, Kristján Sturluson, framkvæmdastjóri Rauða kross Íslands, svo og Liv Feijen og Thomas Straub, fulltrúar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna.

Nefndin ákvað einnig að heimsækja þá staði þar sem flestir hælisleitendur dveljast á meðan þeir bíða niðurstöðu í máli sínu en það eru gistiheimilið Fit í Reykjanesbæ og einnig húsnæði við Mánagötu í Reykjanesbæ. Í heimsókn þriggja nefndarmanna á þessa staði skoðuðu þeir aðstöðuna og ræddu við hælisleitendur sem þar dvöldust sem voru þá í kringum 20 talsins. Þá var þar rætt við Iðunni Ingólfssdóttur, fulltrúa hælisleitenda í fjölskyldu- og félagsþjónustu Reykjanesbæjar, svo og Jórinni Eddu Helgadóttur og fleiri fulltrúa frá hópi fólks hér á landi sem unnið hefur að hagsmunamálum þeirra sem bíða afgreiðslu á hælisumsóknum.

Margþætt gagnaöflun fór einnig fram á vegum nefndarinnar, bæði frá þeim stofnunum sem fjalla um umsóknir hælisleitenda og öðrum sem koma að málefnum þeirra. Auk þess var aflað upplýsinga frá öðrum Norðurlöndum um þróun síðustu ára í löggjöf og framkvæmd og nýlegra úrlausna alþjóðadómstóla þar sem reynt hefur á alþjóðareglur sem áhrif hafa á málefni hælisleitenda. Þá leit nefndin til nýlegrar skýrslu sem dómsmálaráðuneytið gaf út varðandi aðstæður hælisleitenda í Grikklandi, frá 11. júní 2009, sem varpar ljósi á grundvöll stefnumótunar ráðuneytisins í málefnum tengdum Dyflinnarreglugerðinni. Fylgir skýrslan jafnframt með sem fylgiskjal II.

Hafa ber í huga að meginverkefni nefndarinnar var að kanna reglur og framkvæmd sem gilda um *stjórnsýslulega meðferð umsókna* um hæli en ekki sérstaklega hvernig er háttað aðbúnaði hælisleitenda á meðan þeir bíða afgreiðslu mála sinna, svo og dvalarstað, félagslegri þjónustu, heilbrigðisþjónustu o.fl. Í skýrslu og tillögugerð nefndarinnar er tekið mið af þessu þótt litið verði til ákveðinna atriða varðandi réttarstöðu hælisleitenda á meðan umsókn þeirra er til meðferðar hjá stjórnvöldum. Þá er rétt að taka fram að nefndin fjallaði aðeins um meðferð mála þar sem umsókn er lögð fram um hæli í tilviki einstaklings. Er því ekki fjallað sérstaklega um flóttamannahópa eða svokallaða kvótaflóttamenn sem fjallað er um í 51. gr. útlendingalaga enda gilda þar um margt aðrar reglur og framkvæmd heldur en þegar hælisumsókn kemur fram á grundvelli 46. gr. laganna.

Atli Viðar Thorstensen, fulltrúi Rauða kross Íslands í nefndinni, hefur lýst sig samþykkan þeim tillögum sem fram koma í skýrslu þessari, nema annað sé sérstaklega tekið fram. Af hans hálfu er þó settur sá almenni fyrirvari við skýrsluna í heild að hann telur að frekara tillit hefði átt að taka til þeirra sjónarmiða sem koma fram í bréfum fulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og framkvæmdastjóra Rauða krossins til nefndarinnar. Umrædd bréf eru birt sem fylgiskjöl III, IV og V með þessari skýrslu.

1.3. Samantekt um helstu tillögur.

Í lokakafla þessarar skýrslu eru settar fram í 18 undirköflum, tiltekna tillögur og athugasemdir nefndarinnar við íslenska löggiöf og íslenska stjórnsýsluframkvæmd vegna meðferðar og afgreiðslu á umsóknum um hæli hér á landi. Hér á eftir eru dregnar saman helstu niðurstöður og tillögur nefndarinnar, en nánari rökstuðning þeirra er að finna í 7. kafla skýrslunnar.

- 1) Nefndin telur að almennt séu ákvæði útlendingalaga og reglur settar samkvæmt þeim í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og alþjóðlega mannréttindasamninga. Hins vegar

tekur nefndin fram að í ýmsum atriðum væri æskilegt að tryggja vernd þessara réttinda með skýrari hætti í lögum.

- 2) Nefndin leggur til að við móttun íslenskrar löggjafar vegna stöðu flóttamanna og skyldna íslenska ríkisins í því sambandi verði tekið mið af þeirri þróun sem orðið hefur í öðrum Evrópuríkjum, einkum vegna helstu tilskipana á vettvangi Evrópuréttar um efnið. Ósamræmi milli íslenskra laga og laga sem gilda í helstu nágranna- og samstarfsríkjum Íslands getur skapað óvissu um hvernig eigi að framfylgja lögum og reglum um meðferð haelisumsokna.
- 3) Nefndin leggur til að útlendingum sem eru í hættu að verða fyrir alvarlegum skaða við endursendingu til heimalands síns en þó af ástæðum sem falla utan við hina hefðbundnu skilgreiningu á hugtakinu flóttamaður samkvæmt íslenskum lögum og ákvæðum Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna verði veitt sama vernd og flóttamenn njóta, eða svokölluð viðbótarvernd (e. *subsidiary protection*).
- 4) Nefndin leggur til að þrátt fyrir að fleiri myndu þá fá samskonar vernd og flóttamenn njóta nú að íslenskum lögum og alþjóðasáttmálum verði eftir sem áður í lögum kveðið á um heimildir stjórnvalda til að veita útlendingum dvalarleyfi af mannúðarástæðum, en jafnframt að í lögum verði þá skilgreind helstu viðmið sem lögð verði til grundvallar við veitingu slíkra leyfa.
- 5) Nefndin telur að þær almennu reglur sem gilda um meðferð haelisumsokna hér á landi, og eru fyrst og fremst leiddar af ákvæðum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og tilteknum sérreglum sem fram koma í útlendingalögum, myndi að mestu leyti skýran ramma um meðferð þessara mála. Að því leyti sem annmarkar hafa verið á málsmeðferð stjórnvalda í þessum málaflokki, og m.a. hafa verið gerðar athugasemdir við af hálfu dómstóla og umboðsmanns Alþingis, er það afstaða nefndarinnar að ástæður þeirra sé almennt ekki að rekja til ágalla á löggjöf eða stjórnvaldsfyrirmælum.
- 6) Þrátt fyrir þá afstöðu sem lýst er í lið 5 telur nefndin ljóst að meðferð haelismála hafi nokkra sérstöðu í stjórnsýslunni, svo sem varðandi þörf haelisleitenda á tülkaþjónustu o.fl. þáttum. Nefndin leggur því til að hugað verði að því að setja sérstakan kafla í útlendingalög um meðferð haelismála eða að slíkum ákvæðum verði bætt við V. kafla gildandi laga, þar sem fjallað er um málsmeðferð. Telur nefndin að í því sambandi væri rétt að líta til ákvæða tilskipunar nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum sambandsins við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns.
- 7) Nefndin leggur til að skýr ákvæði verði sett í útlendingalög um hlutverk lögreglu á fyrstu stigum máls, eftir að umsókn um haeli hefur verið lögð fram. Í lögum þarf, að mati nefndarinnar, að skýra betur skyldur og úrræði lögreglu í þessum efnun.
- 8) Nefndin leggur til að hlutverk Útlendingastofnunar verði aukið, strax við upphaf á meðferð haelisumsoknar. Að þessu ber að stefna bæði með lagabreytingum, sem þá tengist þeim breytingum sem lagðar voru til undir lið 7 sem og með breyttri áherslu í framkvæmd. Það er mat nefndarinnar, að teknu tilliti til aðstæðna hér á landi, að leggja

beri ríkari ábyrgð og stjórnun rannsóknar, allt frá upphafi máls, á herðar Útlendingastofnunar en nú er gert.

- 9) Nefndin leggur til að ákvæði útlendingalaga sem lúta að rétti til túlkajónustu og leiðbeiningum verði endurskoðað, með það að markmiði að skýra réttindi hælisleitanda til aðstoðar túlks á öllum stigum máls, heimildir útlendinga til að kalla til lögmann á eigin kostnað og um rétt til talsmanns við meðferð máls á kærustigi. Þá leggur nefndin til að í lögum verði fjallað um viðbrögð finnast ekki hæfur túlkur hér á landi, fresti í því sambandi og ákvæði um aðstoð túlka gegnum síma, t.d. ef leita þarf túlkajónustu í öðrum löndum.
- 10) Nefndin telur að það væri mjög til þess fallið að bæta réttarstöðu hælisumsækjenda og auðvelda samskipti stjórnvalda við þá ef til væri fræðsluefni, til að mynda á mynddiski, þar sem fram kæmu helstu upplýsingar um réttarstöðu þeirra, málsmeðferð, málsmeðferðartíma, vistunarúrræði o.fl., sem hægt væri að afhenda eða sýna umsækjendum strax og umsókn er fram lögð.
- 11) Nefndin telur að upplýsingar sem hún hefur aflað um þann tíma sem mál hælisleitenda hafa tekið í meðförum stjórnvalda, bæði Útlendingastofnunar og dómismálaráðuneytisins, bendi til þess að afgreiðsla mála hafi í ákveðnum tilvikum dregist óhóflega. Mikilvægt er að úr þessu sé bætt og málshraði aukinn, og má reyndar sjá verulegar úrbætur í þessum efnunum í stjórnsýslu Útlendingastofnunar undanfarna mánuði.
- 12) Nefndin leggur til að í útlendingalög verði bætt ákvæði þar sem mælt er fyrir um að leitast skuli við að hraða meðferð máls eftir föngum og jafnframt um skyldu stjórnvalda til að halda hælisleitanda upplýstum um stöðu á máli hans. Nefndin telur það mikilvægt, ekki síst m.t.t. þess að meðferð máls gangi greitt fyrir sig og sé í sem bestri samvinnu við hælisleitanda, að hann sé reglulega upplýstur um þann farveg sem mál hans er í, hversu langt það er komið o.s.frv. Nefndin tekur jafnframt fram að þessi sjónarmið eiga bæði við um stjórnsýslu Útlendingastofnunar og dómismálaráðuneytisins.
- 13) Meirihluti nefndarinnar leggur ekki til breytingar á fyrirkomulagi hvað varðar rétt hælisleitenda hér á landi til að fá skipaðan talsmann til aðstoðar við meðferð á máli fyrir stjórnvöldum. Að gildandi lögum á hælisleitandi almennt rétt til slíkrar aðstoðar við meðferð á kærumáli fyrir dómismálaráðuneytinu, að því undanskildu að slíkur réttur er ekki fyrir hendi þegar um ákvörðun vegna endursendingar á grundvelli Dyflinnarreglugerðar er að ræða. Hins vegar eiga hælisleitendur ekki rétt á talsmanni á fyrsta stjórnsýslustigi. Nefndin leggur þó í þessu sambandi til að tekið verði til nánari skoðunar hvort þörf sé á að skipa börnum sem hingað koma og leita hælis, og ekki eru í fylgd fullorðinna, löglærðan talsmann, bæði á fyrsta stjórnsýslustigi og við kærumeðferð sé um hana að ræða.

Fulltrúi Rauða kross Íslands í nefndinni hefur lýst andstæðri skoðun og lagt til að stefnt verði að því að tryggja öllum hælisleitendum aðstoð sérstaks talsmanns, einnig á fyrsta stjórnsýslustigi.

- 14) Nefndin leggur til að ákvæði verði bætt í útlendingalög þar sem vikið sé að nokkrum grunnatriðum varðandi réttarstöðu hælisleitenda á meðan hann bíður niðurstöðu í máli sínu, s.s. varðandi húsnæði, félags- og heilbrigðisþjónustu, rétt til að stunda nám eða atvinnu o.fl.
- 15) Nefndin telur ekki tilefni til lagabreytinga, eða sérstakra tillagna að öðru leyti, vegna þeirra úrræða sem stjórnvöld hafa til vistunar hælisleitenda. Byggist sú afstaða nefndarinnar ekki síst á því að með 18. gr. laga nr. 86/2008, um breytingu á útlendingalögum, var ákvæðum laganna að þessu leyti breytt og lögfestar heimildir sem mæla fyrir um skyldu hælisleitenda til að halda sig á ákveðnum svæðum, tilkynna sig reglulega til lögreglu o.s.frv. Ekki virðist komin reynsla á beitingu þeirra heimilda sem lögfestar voru með nefndum breytingalögum.
- 16) Nefndin leggur til að í útlendingalögum verði mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og leita upplýsinga hjá henni þegar við á. Skal þessi regla eiga jafnt við þegar mál er til meðferðar á lægra stjórnarsýslustigi hjá Útlendingastofnun og í kærumálum hjá dómsmálaráðuneytinu.
- 17) Nefndin leggur til að í útlendingalögum verði mælt sérstaklega fyrir um meðferð máls þegar fylgdarlausir einstaklingar undir 18 ára aldri sækja um hæli hér á landi.
- 18) Nefndin leggur til að í útlendingalögum verði mælt nánar fyrir um heimildir stjórnvalda til að ljúka málum með skjótvirkum hætti, þó að teknu tilliti til grundvallarréttinda þeirra einstaklinga sem um ræðir, þegar fyrir liggur að umsókn er með þeim hætti að viðkomandi telst bersýnilega ekki eiga rétt á hæli hér á landi.
- 19) Nefndin leggur áherslu á að þrátt fyrir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar um endursendingar hælisleitenda til aðildarríkis sem ber ábyrgð á hælisumsókn sé nauðsynlegt að skoða hvert tilvik fyrir sig. Verði talið varhugavert að endursenda hælisleitanda til annarra aðildarríkja að Dyflinnarsamstarfinu skuli beita ákvæði 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar og taka hælisumsókn til efnislegrar meðferðar. Þetta á sérstaklega við þegar í hlut eiga einstaklingar sem eru í viðkvæmri stöðu, t.d. börn án fylgdar eða fjölskyldur með börn undir 18 ára aldri eða heilsufarsástæður hælisleitanda mæla gegn endursendingu.
- 20) Nefndin leggur til að lögum verði breytt í því markmiði að tryggja að hælisleitanda verði ekki vísað úr landi fyrr en að liðnum 15 daga kærufresti, nema mjög ríkar ástæður réttlæti undantekningu frá þeirri meginreglu.
- 21) Nefndin leggur til að stjórnvöld tryggi að birting ákvarðana um frávisun eða brottvísun fari ávallt fram að viðstöddum starfsmönnum stjórnvalds sem tekur ákvörðun eða annarra sem hafi þekkingu til upplýsa um efni og þýðingu ákvörðunar.
- 22) Nefndin leggur til að ákvæði útlendingalaga um heimildir dómsmálaráðherra til að fresta framkvæmd ákvörðunar um brottvísun verði rýmkaðar. Þá væri einnig rétt að setja heimildir í útlendingalögin til að krefjast flýtimeðferðar málsins fyrir dómstólum og lögfesta nánari skilyrði þess að mál fái slíka meðferð.

2. KAFLI

Lög og reglur um rétt flóttamanna til haelis og meðferð haelisumsókna.

2.1. Lög um útlendinga nr. 96/2002 og reglugerð á grundvelli þeirra.

Lagareglur um meðferð umsókna um haeli er að finna í lögum um útlendinga nr. 96/2002 (útlendingalög) með síðari breytingum. Lögin eru heildarlöggjöf um réttarstöðu útlendinga hér á landi við komu þeirra, dvöl og brottför. Við setningu útlendingalaganna var réttarstaða haelisleitenda skýrð verulega frá eldri lögum um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965, sem þau leystu af hólmi, hvað varðar alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins til þess að veita flóttamönnum haeli auk þess sem ítarlegri reglur komu þar fram um meðferð haelisumsókna.

Við samningu frumvarps til útlendingalaga var höfð hliðsjón af norrænni löggjöf um sama efni, einkum þágildandi norskum útlendingalögum. Þóttu þau helst heppileg fyrirmynd þar sem Ísland og Noregur eru einu ríkin á Norðurlöndum sem eiga aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) en eru ekki aðilar að Evrópusambandinu (ESB). Auk þess hafa ríkin hliðstæða stöðu gagnvart ESB innan Schengen-samstarfsins þar sem umfangsmikið samræmt regluverk gildir um málefni útlendinga varðandi komu og dvöl svo og meðferð umsókna um haeli. Þá var við samningu frumvarpsins tekið tillit til ýmissa þjóðréttarsamninga sem Ísland er aðili að og varða málefni flóttamanna eða réttarstöðu útlendinga að öðru leyti og nánar verður lýst í 3. kafla.²

Á grundvelli útlendingalaga hefur verið sett reglugerð um útlendinga nr. 53/2003 (útlendingareglugerð) þar sem koma fram ítarlegri reglur bæði um meðferð umsókna um haeli og réttaráhrif haelis.

2.2. Dyflinnarreglugerðin.

Ísland, ásamt öðrum norrænum ríkjum, hefur tekið þátt í Schengen-samstarfinu frá árinu 2001. Megintilgangur samstarfsins er að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna (hér eftir nefnd Schengen-ríkin) með því að fella niður persónueftirlit með einstaklingum á ferð milli ríkjanna, styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og efla lögreglusamvinnu. Schengen-samstarfið tekur til ýmissa annarra málefna á sviði útlendingalöggjafar, s.s. samræmds eftirlits á ytri landamærum Schengensvæðisins, samvinnu um mótun sameiginlegra reglna um vegabréfsáritanir auk reglna um ákveðna þætti málsmeðferðar vegna beiðni um haeli. Um meðferð umsókna um haeli var sérstöku samstarfi komið á sem lýtur að því að ákveða hvaða ríki samstarfsins ber ábyrgð á að fjalla um umsókn sem lögð er fram í einhverju Schengen-ríkjanna. Sá kafla Schengen-samningsins sem fjallaði um hvaða ríki bæri þá ábyrgð var leystur af hólmi með svonefndum Dyflinnarsamningi sem undirritaður var í samnefndri borg á Írlandi þann 15. júní árið 1990. Ísland og Noregur gerðust sérstaklega aðilar að því samkomulagi með samningi sem undirritaður var í Brussel þann 19. janúar árið 2001 og fullgiltur af Íslands hálfu 28. febrúar s.á. Á grundvelli þessa samnings taka íslensk stjórnvöld þátt í samstarfi sem nefnt er Dyflinnarsamstarfið og lýtur sem fyrr segir að því að ákveða hvaða

² Alþt. 2001-2002, A-deild, þskj. 698, bls. 3189.

aðildarríki beri ábyrgð á efnislegri umfjöllun beiðni um hæli sem lögð er fram á Schengen-svæðinu. Meginmarkmið samstarfsins er fyrst og fremst að tryggja að einstaklingi sem sækir um hæli í aðildarríkjunum verði ekki vísað frá einu ríki til annars án þess að fá efnislega umfjöllun umsóknar sinnar. Þá er það einnig markmið að koma í veg fyrir að sami einstaklingur geti farið til fleiri ríkja og fengið alls staðar umfjöllun umsóknar sinnar en með því þætti vera grafið undan úrræðinu sem felst í því að sækja um hæli eða alþjóðlega vernd. Samstarfið lýtur eingöngu að því að ákveða hvaða ríki ber ábyrgð á umfjöllun hælisumsóknar en ekki að því hvernig eigi að meta umsóknina efnislega.

Árið 2003 var Dyflinnarsamningurinn leystur af hólmi með reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003/EB frá 18. febrúar 2003 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjana (hér eftir nefnd Dyflinnarreglugerðin). Íslandi samþykkti reglugerðina með tilkynningu til ráðs Evrópusambandsins þann 6. maí 2003, sbr. auglýsing í C-deild Stjórnartíðinda nr. 14/2003. Í Dyflinnarreglugerðinni eru sett fram viðmiðanir og fyrirkomulag varðandi ákvörðun um hvaða aðildarríki samstarfsins beri ábyrgð á meðferð hælisumsóknar. Ábyrgðin fellur t.a.m. á það ríki sem hefur gefið út vegabréfsáritun eða dvalarleyfi, þar sem viðkomandi hefur farið ólöglega yfir landamæri og inn á Schengen-svæðið eða þar sem sótt hefur verið um hæli áður. Viðmiðanirnar um hvaða ríki skuli bera ábyrgðina eru settar fram í ákveðinni forgangsröð í III. kafla reglugerðarinnar en eftir þeirri forgangsröð ber að fara þegar ábyrgðin er ákvörðuð. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar skal aðeins það aðildarríki sem ber ábyrgð samkvæmt viðmiðunum III. kafla taka umsóknina til meðferðar. Hverju aðildarríki er hins vegar heimilt að taka til meðferðar umsókn um hæli sem lögð er fram hjá því þrátt fyrir að ábyrgðin hvíli ekki á því samkvæmt viðmiðunum III. kafla, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar.

Dyflinnarreglugerðin gegnir mikilvægu hlutverki í málum varðandi meðferð umsókna um hæli hér á landi enda fellur stór hluti þessara mála eða um 40% þeirra undir gildissvið hennar, m.v. árin 2006-2008. Leiði ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar ekki til þess að fjallað verði um umsókn í öðru ríki, skal taka hana til efnislegrar meðferðar samkvæmt ákvæðum útlendingalaga, nema aðstæður séu augljóslega ekki þannig að hælismeðferð eigi við, sbr. 1. mgr. 32. gr. útlendingalaga. Miðar málsmeðferðin þá að því að ákveða hvort veita skuli hæli hér á landi eða eftir atvikum dvalarleyfi.

2.3. Efnisreglur um rétt manns til að vera viðurkenndur sem flóttamaður og um rétt til hælis.

Í VII. kafla útlendingalaga eru reglur um flóttamenn og vernd gegn ofsóknum. Þar eru rakin efnisleg skilyrði þess að maður falli undir hugtakið *flóttamaður* sem nýtur verndar samkvæmt alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna (Flóttamannasamningi) frá 28. júlí 1951, sbr. viðauka við samninginn frá 31. janúar 1967 og lýst hvað felst í vernd gegn ofsóknum. Verður hér lýst stuttlega helstu ákvæðum sem á reynir í þessu sambandi og voru tekin til sérstakrar skoðunar og umfjöllunar í starfi nefndarinnar.

Samkvæmt 1. mgr. 44. gr. laganna telst flóttamaður samkvæmt lögnum vera útlendingur sem fellur undir ákvæði A-liðar 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 (Flóttamannasamningsins), sbr. viðauka við samninginn frá 31. janúar 1967. Nánar verður fjallað um efni Flóttamannasamningsins hér á eftir, en hér skiptir þó máli að skilgreiningin í A-lið 1. gr. samningsins sem slík komi fram enda reynir fyrst og fremst á hana í þeim málum sem koma til meðferðar um hælisumsóknir. Samkvæmt henni

telst sá útlendingur flóttamaður sem „er utan heimalands síns ... af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana, og getur ekki eða vill ekki, vegna slíks ótta, færa sér í nyt vernd þess lands; eða [sá], sem er ríkisfangslaus, og er utan þess lands, þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur, vegna slíkra atburða og getur ekki eða vill ekki, vegna slíks ótta, hverfa þangað aftur“.

Auk skilgreiningar á flóttamanni í 1. mgr. 44. gr. er mikilvægt ákvæði í 45. gr. laganna sem bannar sendingu á útlendingi til svæðis þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir sem geta leitt til þess að hann skuli teljast flóttamaður eða ef ekki er tryggt að hann verði ekki sendur áfram til slíks svæðis. Ákvæði þetta er sett vegna fyrimæla 1. mgr. 33. gr. Flóttamannasamningsins þar sem lagt er bann við brottvísun eða endursendingu útlendinga sem fellur undir flóttamannahugtakið. Þannig tekur bann við endursendingu einnig til þeirra sem vegna svipaðra aðstæðna og greinir í flóttamannahugtakinu eru í yfirvofandi hættu að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Falli maður undir hugtakið flóttamaður samkvæmt 44. gr. eða eigi hann rétt til að njóta verndar fyrir ofsóknum samkvæmt 1. mgr. 45. gr. ber að veita honum hæli hér á landi samkvæmt 46. gr. útlendingalaganna.

Ef stjórnvald í máli samkvæmt lögnum kemst að því að ákvæði 1. mgr. 45. gr. eigi ekki við um útlendinginn skal það að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort beita skuli ákvæðum 12. gr. f útlendingalaga sem fjallar um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Það ákvæði er í III. kafla laganna ásamt almennum reglum útlendingalaga um dvöl og búsetu. Samkvæmt 12. gr. f er þannig heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi þó ekki séu uppfyllt grunnskilyrði dvalarleyfis samkvæmt 11. gr. laganna, ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla hans við landið.

Sú undantekning kemur fram í 3. mgr. 45. gr. að útlendingur nýtur ekki verndar samkvæmt 1. mgr. ef skynsamlegar ástæður eru til að álíta hann hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir mjög alvarlegt afbrot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu. Útlendingur nýtur ekki heldur verndarinnar þegar svo háttar sem um ræðir í F-lið 1. gr. Flóttamannasamningsins.

Að uppfylltum skilyrðum sem rakin eru í 45. gr. útlendingalaga, á flóttamaður, sem er hér á landi eða kemur hér á landi, rétt á að fá hér hæli samkvæmt umsókn, sbr. 1. mgr. 46. gr. útlendingalaga en þar eru jafnframt raktar í liðum a-f nokkrar undantekningar frá þeirri reglu. Þar má helst nefna að maður öðlast ekki rétt til haelis hér á landi hafi honum verið veitt hæli í öðru ríki, sbr. b-lið. Þá er í c-lið undantekning frá réttinum til haelis hafi flóttamaður komið til landsins að eigin frumkvæði eftir að hafa hlotið vernd í öðru ríki eða eftir að hafa dvalist í ríki eða á svæði þar sem hann þurfti ekki að sæta ofsóknum og hafði ekki ástæðu til að óttast að verða sendur aftur til heimalands síns eða fyrsta griðlands.

Þýðingarmikil undantekning kemur fram í e-lið 1. mgr. 46. gr. en samkvæmt þeirri grein má krefja annað ríki, sem tekur þátt í samstarfi á grundvelli samninga sem Ísland hefur gert um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram á Íslandi eða í einhverju samningsríkjanna, um að taka við. Hér reynir einkum á fyrrgreinda Dyflinnarreglugerð sem stefnir m.a. að því að koma á samevrópsku haelisveitingakerfi ríkja sem eiga aðild að Schengen-samstarfinu og þar eru jafnframt settar reglur um hvaða aðildarríki beri ábyrgð á umsókn um hæli. Eins og áður hefur komið fram er meginreglan sú að það ríki samstarfsins þar sem haelisumsókn er lögð fram beri ábyrgð á henni og afgreiði umsóknina. Til að hægt sé að fylgja þessari meginreglu Dyflinnarreglugerðarinnar er gert ráð fyrir því að unnt sé að endursenda umsækjanda um

hæli til þessa ríkis, sbr. V. kafla reglugerðarinnar. Í reglugerðinni má finna undantekningar frá þessari meginreglu sem aðildarríkjum er heimilt að beita. Þannig getur aðildarríki ákveðið að taka til meðferðar umsókn um hæli samkvæmt 2. mgr. 3. gr. jafnvel þótt það beri ekki ábyrgð á slíkri meðferð samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar.

Auk fyrrgreindra undantekninga um rétt flóttamanna til hælis er einnig að finna í 2. og 3. mgr. 46. gr. útlendingalaganna sérreglur um rétt flóttamanna sem öðlast hafa sérstök tengsl við landið og um rétt maka flóttamanns og barna þeirra undir 18 ára aldri án maka.

Réttaráhrif þess að maður fær hæli hér á landi eru þau samkvæmt 48. gr. laganna að hann fær stöðu flóttamanns og dvalarleyfi. Hann hefur þá réttarstöðu sem leiðir af íslenskum lögum og Flóttamannasamningnum eða öðrum þjóðréttarsamningum um flóttamenn og gildir það sama um barn flóttamanns sem er fætt eftir komu hans.

Í ákvæðum XIV. kafla útlendingareglugerðarinnar eru ítarlegri ákvæði um réttaráhrif hælis og afturköllun hælisveitingar sem ekki verða rakin frekar hér.

2.4. Stofnanir sem koma að meðferð mála um hælisumsóknir.

Í meginatriðum er meðferð máls þeirra sem sækja um hæli hér á landi, eða einstakra þátta málsins, í höndum fjögurra stjórnarsýslustofnana á mismunandi stigum þess, þ.e. hjá lögregluembættum, hjá alþjóðadeild ríkislögreglustjóra, Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytinu. Aðrir sem koma að meðferð málsins og málefnum hælisleitenda meðan beðið er úrlausnar í hælismálinu eru Rauði kross Íslands samkvæmt óformlegum samstarfssamningi við dómsmálaráðuneytið og félagsþjónusta Reykjanesbæjar samkvæmt samningi við Útlendingastofnun um umönnun hælisleitenda.

Lögregluembætti koma að málum útlendinga á margvíslegan hátt samkvæmt útlendingalögum og eru málefni hælisleitenda þáttur í þeim viðfangsefnum. Lögreglan annast landamæragæslu og lögreglustjóri tekur ákvörðun um frávisun útlendinga við komu til landsins, sbr. 11. gr. og 1. mgr. 18. gr. laganna. Beri útlendingur hins vegar að hann sé flóttamaður samkvæmt 45. gr. laganna skal lögregla beina málinu í ákveðinn farveg, sbr. 2. mgr. 18. gr. og leggja málið fyrir Útlendingastofnun. Lögregla tekur skýrslu af hælisleitanda varðandi umsókn um hæli á fyrstu stigum málsins, sbr. 88. gr. útlendingareglugerðarinnar sem miðar m.a. að því að staðreyna hver hann er (frumrannsókn máls). Getur lögregla beitt rannsóknarráðum samkvæmt 29. gr. útlendingalaga til þess að upplýsa hver hann er og nýtur þar aðstoðar alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra varðandi upplýsingaöflun frá erlendum gagnaböndum. Þá sér lögregla um framkvæmd frávisunar og brottvísunar af landinu.

Ríkislögreglustjóri hefur það hlutverk að annast alþjóðasamskipti á sviði löggæslu, sbr. e-lið 1. mgr. 5. gr. lögreglugaga nr. 90/1996 og starfrækja *alþjóðadeild* sem annast alþjóðleg boðskipti, sbr. d-lið 2. mgr. sömu greinar. Hjá alþjóðadeild ríkislögreglustjóra er unnið að samræmingu á störfum lögreglunnar í landinu við eftirlit með útlendingum og landamæragæslu og starfar deildin með viðkomandi lögregluembættum þar sem hælisleitendur gefa sig fram. Alþjóðadeildin rannsakar feril þeirra og reynir að bera kennsl á útlendinga með margs konar samskiptum við erlend yfirvöld og alþjóðlegar löggæslustofnanir. Þá annast alþjóðadeild ríkislögreglustjóra birtingar á tilteknum ákvörðunum í hælismálum og málum sem varða brottvísun og frávisun.

Útlendingastofnun er sérstök stjórnarsýslustofnun sem er sett á fót samkvæmt útlendingalögum og heyrir undir dómsmálaráðuneytið í stjórnarsýslulegu tilliti. Hún gegnir lykilhlutverki við framkvæmd útlendingalaga, og afgreiðir allar umsóknir um hæli sem fram koma. Samkvæmt 1. og 2. mgr. 50. gr. laganna tekur stofnunin ákvörðun í málum um

vernd gegn sendingu úr landi, réttarstöðu flóttamanns og hæli, svo og um ferðaskírteini fyrir flóttamenn. Þá tekur Útlendingastofnun ákvörðun um hvort veita skuli dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt 12. gr. f eins og á við um dvalarleyfi almennt.

Dómsmálaráðuneytið er æðra stjórnvald í málum um meðferð haelisumsókna og eru ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun haelis kærannegar til ráðuneytisins samkvæmt 30. gr. útlendingalaga. Eru niðurstöður ráðuneytisins í formi úrskurða. Dómsmálaráðherra fer auk þess með yfirstjórn útlendingamála og setur reglur á grundvelli útlendingalaga.

Loks er vert að taka fram að úrskurðum dómsmálaráðuneytisins um synjun á hæli er unnt að skjóta til *dómstóla* samkvæmt almennum reglum. Verða heimildir dómstóla til að endurskoða stjórnvaldsákvarðanir um synjun haelis leiddar af 60. gr. stjórnarskrárinnar svo og 33. gr. útlendingalaga. Þannig getur dómstóll fellt úr gildi ákvörðun stjórnvalds í haelismálum vegna ágalla sem verið hafa á meðferð málsins. Auk þess eru ýmis rannsóknarræði í tengslum við meðferð haelisumsóknar, sbr. 29. gr. útlendingalaganna, háð því að dómsúrskurður liggja fyrir eftir sömu reglum og gilda um meðferða sakamála nr. 88/2008.

2.5. Reglur um meðferð máls vegna umsóknar um hæli.

2.5.1. Inngangur.

Markmið málsmeðferðar þegar haelisumsókn er tekin til efnislegrar meðferðar er að sannreyna hvort haelisleitandinn teljist flóttamaður samkvæmt flóttamannasamningnum, þ.e. hvort hann hafi sætt ofsóknum í skilningi flóttamannasamningsins og 44. gr. útlendingalaganna eða hafi raunverulega ástæðu til að óttast slíkar ofsóknir í því ríki sem hann yrði annars sendur til, sbr. 1. mgr. 45. gr. sömu laga.

Í þeim kafla útlendingalaganna sem fjallar um vernd gegn ofsóknum og flóttamenn eru ekki sérreglur um meðferð slíkra mála en í 4. mgr. 46. gr. segir að dómsmálaráðherra geti sett reglur um málsmeðferð samkvæmt ákvæðum kaflans. Þó er ákvæði í 50. gr. um að Útlendingastofnun skuli af sjálfsdáðum afla allra nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga í málum af þessum toga og þrátt fyrir þagnarskyldu megi kynna Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna efni málskjala svo og öðrum mannúðar- eða mannréttindasamtökum að því leyti sem það er nauðsynlegt í tengslum við öflun upplýsinga. Að öðru leyti gilda um haelisumsóknir reglur V. kafla útlendingalaga um meðferð mála samkvæmt lögnum.

Í upphafsákvæði V. kafla, 23. gr. kemur fram að stjórnarsýslulög gildi um málsmeðferð nema annað leiði af lögnum. Í eftirfarandi greinum kaflans koma síðan fram atriði þar sem hnykket er á eða sett strangari skilyrði varðandi málsmeðferðina en leidd verða af stjórnarsýslulögnum. Þær fjalla um andmælarétt í málum samkvæmt lögnum (24. gr.), leiðbeiningarskyldu (25. gr.), miðlun upplýsinga úr landi (26. gr.), vanhæfi (27. gr.), öflun gagna fyrir dómi (28. gr.), rannsóknarræði (29. gr.), kæruehimild (30. gr.), hvenær ákvörðun getur komið til framkvæmda (31. gr.), sérregla um hvenær ákvörðun í málum um hæli eða vernd gegn ofsóknum getur komið til framkvæmda (32. gr.), framkvæmd ákvörðunar (33. gr.) og réttaraðstoð (34. gr.)

Í XIII. kafla útlendingareglugerðarinnar er safnað saman ákvæðum um meðferð máls vegna umsóknar um hæli þar sem m.a. er að finna nánari útfærslu á flestum framangreindra ákvæða laganna um málsmeðferð. Verður þeim helstu, ásamt ákvæðum laganna sem fjalla um málsmeðferð, sem þýðingu hafa fyrir umfjöllun í skýrslunni og tillögur nefndarinnar, lýst nánar hér á eftir.

2.5.2. Andmælaréttur og réttur til aðstoðar túlks.

Í 24. gr. útlendingalaga er fjallað um andmælarétt. Þar er einnig mælt fyrir um að í máli vegna umsóknar um hæli eða þar sem ákvæði 45. gr. um vernd gegn ofsóknum eiga við, svo og í máli sem varðar frávísun eða brottvísun, skuli stjórnvald, eftir fremsta megni, sjá um að útlendingurinn eigi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á tungumáli sem hann getur tjáð sig á svo að viðunandi sé.

Á þessi regla við á öllum stigum málsmeðferðarinnar allt frá fyrsta viðtali við lögreglu þar sem beiðni um hæli kemur fyrst fram. Hún er sérstaklega mikilvæg í skýrslutöku af hælisleitanda hjá lögreglu og Útlendingastofnun við meðferð umsóknar hans. Í 89. gr. útlendingareglugerðarinnar er þessi réttur útfærður frekar og kemur þar fram að við skýrslutöku af hælisleitanda skuli túlkur kallaður til ef umsækjandi og sá sem tekur viðtal geta ekki rætt saman á sameiginlegu tungumáli. Í 57. gr. reglugerðarinnar kemur einnig fram að þegar ákvörðun um brottvísun eða frávísun er birt fyrir útlendingi eigi hann rétt á að túlkur sé kallaður til samkvæmt 2. mgr. 24. gr. útlendingalaga.

2.5.3. Leiðbeiningarskylda og réttaraðstoð.

Í 25. gr. útlendingalaganna er fjallað um leiðbeiningarskyldu. Samkvæmt 1. mgr. skal stjórnvald, í máli sem varðar frávísun, brottvísun eða afturköllun leyfis, svo og í máli vegna umsóknar um hæli, leiðbeina útlendingnum um að honum sé heimilt, á eigin kostnað, að leita aðstoðar lögmanns eða annars fulltrúa, um rétt hans til að fá sér skipaðan talsmann þegar hann kærir ákvörðun sbr. 2. mgr. 34. gr., og um rétt hans til að hafa samband við fulltrúa heimalands síns, fulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og mannúðar- eða mannréttindasamtök hér á landi. Í 2. mgr. er tekið fram að almenn leiðbeiningarskylda skv. 7. gr. stjórnsýslulaga gildi að öðru leyti.

Útlendingalögin tryggja hælisleitanda þannig, í samræmi við almennar reglur íslensks réttar, rétt til þess að ráða lögmann til að gæta hagsmuna sinna, á eigin kostnað þegar meðferð málsins fer fram á *lægra stjórnsýslustigi* hjá Útlendingastofnun. Vilji hælisleitandi hins vegar kæra synjun Útlendingastofnunar um hæli *til ráðuneytisins* skal honum skipaður talsmaður sem gætir hagsmuna hans við meðferð kærumálsins hjá dómsmálaráðuneytinu. Er kostnaður af slíkri aðstoð vegna kærumálsins greiddur úr ríkissjóði eftir sömu reglum og gilda um lögmannsaðstoð fyrir sakborninga samkvæmt ákvæðum IV. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Þannig skal krefja útlending um endurgreiðslu kostnaðar af réttaraðstoð að hluta til eða að öllu leyti.

Um rétt hælisleitanda til að fá upplýsingar um stöðu málsins á meðan það er til meðferðar og ástæður tafa eru ekki bein ákvæði í útlendingalögunum né útlendingareglugerðinni. Í Dyflinnarreglugerðinni segir þó í 4. mgr. 3. gr. að tilkynna beri umsækjanda skriflega um beitingu reglugerðarinnar.

2.5.4. Miðlun upplýsinga varðandi hælisleitanda til erlendra stjórnvalda og annarra.

Ákvæði útlendingalaga og reglugerðarinnar gera ráð fyrir því að talsverð upplýsingaöflun skuli fara fram af hálfu stjórnvalda bæði til að finna deili á umsækjanda um hæli, til að kanna hvort umsókn hans skuli taka til meðferðar í öðru ríki sem bundið er af Dyflinnarreglugerðinni, hvort hann kann að vera eftirlýstur o.fl. Um þetta er fjallað í 26. gr. útlendingalaganna sem mælir fyrir um að stjórnvöldum sem fara með málefni útlendinga sé heimilt að láta erlendum stjórnvöldum í té upplýsingar um útlending vegna meðferðar á máli er varðar vegabréfsáritun, dvalarleyfi eða hæli að því marki sem nauðsynlegt er vegna samninga sem Ísland hefur gert um viðmiðanir og fyrirkomulag við

að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram á Íslandi eða í einhverju samningsríkjanna.

Ákvæði þetta er ítarlega útfært í X. kafla útlendingareglugerðarinnar, þar sem skilgreint er hvers kyns upplýsingar megi senda um útlendinga samkvæmt lögnum almennt en í 63. gr. reglugerðarinnar er sérregla um miðlun upplýsinga vegna meðferðar hælisumsókna. Miðast greinin m.a. við upplýsingar sem miðlað verður í samræmi við reglur um miðlæga evrópska fingrafaragrunninn Eurodac og upplýsingar sem nauðsynlegt er að miðla til að ákvarða hvaða ríki beri að fjalla um hælisumsókn með tilliti til Dyflinnarreglugerðarinnar.³ Reglum um töku fingrafara verður nánar lýst í tengslum við rannsóknarúrræði við meðferð hælisumsókna.

Loks má benda á sérregluna sem áður var nefnd í 50. gr. útlendingalaga um að Útlendingastofnun megi kynna Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna efni málskjala svo og öðrum mannúðar- eða mannréttindasamtökum að því leyti sem það er nauðsynlegt í tengslum við öflun upplýsinga.

2.5.5. Rannsóknarúrræði gagnvart hælisleitendum.

Nokkur rannsóknarúrræði sem heimilt er að beita við meðferð mála samkvæmt útlendingalögum eru rakin í 23. gr. laganna og eiga jafnt við um hælismál sem önnur mál. Þar er í fyrsta lagi mælt fyrir um skyldu útlendingis til að veita atbeina sinn til að upplýsa hver hann er. Leiki vafi á því getur lögregla lagt hald á ferðaskilríki, farseðla og önnur gögn sem varpað geta ljósi á það, sbr. 2. mgr. 23. gr. Eins hefur lögregla úrræði til þess að gera leit á manni eða húsleit samkvæmt reglum um meðferð sakamála leiki rökstuddur grunur á að hann leyni upplýsingum, sbr. 3. mgr. svo og taka ljósmyndir og fingraför í þágu máls. Viðurhlutamestu rannsóknarúrræðin felast í heimildum lögreglunnar samkvæmt 7. mgr. til að handtaka útlending og krefjast gæsluvarðhalds yfir honum, neiti hann að gefa upp hver hann er, rökstuddur grunur er um að hann gefi rangar upplýsingar eða hann sýnir af sér hegðun sem gefur til kynna að hætta stafi af honum. Um gæsluvarðhaldið skal þá beita reglum laga um meðferð sakamála.

Þá er heimild í niðurlagi 7. mgr. til að beita vægara úrræði en gæsluvarðhaldi þar sem lögregla getur lagt fyrir hælisleitanda að tilkynna sig eða halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði, en þessari heimild var bætt við útlendingalögin með lögum nr. 86/2008.

Reglur um rannsóknarúrræði eru útfærðar í XI. kafla reglugerðarinnar, einkum að því er varðar hvaða upplýsingar má krefja hann um, og einnig um heimild til töku ljósmynda og fingrafara, varðveislu í fingrafaraskrá auk ítarlegs sérákvæðis í 68. gr. um Eurodac-gagnagrunninn og þær skuldbindingar sem leiðir af Dyflinnarreglugerðinni um töku fingrafara og varðveislu þeirra. Samkvæmt því ber lögreglu, þar sem hælisumsókn kemur fram, að taka fingraför og senda þau til alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra og annast ríkislögreglustjóri samskipti við miðlægan gagnagrunn Eurodac.

2.5.6. Rannsóknarskylda Útlendingastofnunar við meðferð máls um hælisumsókn.

Skýrsla sem tekin er af hælisleitanda hjá Útlendingastofnun hefur grundvallarþýðingu við mat stofnunarinnar á því hvort uppfyllt eru skilyrði útlendingalaganna um að maður teljist falla undir hugtakið flóttamaður eða hafi

³ Eurodac-kerfinu var komið á fót með reglugerð ráðsins (EB) nr. 2725/2000 frá 11. desember 2000 í þeim tilgangi að aðstoða við að ákvarða hvaða ríki beri ábyrgð á meðferð umsókna um hæli.

raunverulega ástæðu til að óttast slíkar ofsóknir. Í ákveðnum málum er slík skýrsla ekki tekin heldur einvörðungu byggt á skýrslum og rannsókn lögreglu. Á það oft og tíðum við í þeim málum sem afgreidd eru á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og ef umsókn þykir bersýnilega tilhæfulaus. Áður er lýst skyldu stofnunarinnar til að kalla til túlk ef sá sem tekur viðtalið og haelisleitandinn geta ekki rætt saman á fullnægjandi hátt, sbr. 24. gr. útlendingalaganna. Í 1. mgr. 89. gr. reglugerðarinnar er tilgreint hvaða upplýsingum skuli leita eftir í viðtalinu, þar á meðal að upplýst verði um þær aðstæður umsækjanda sem þýðingu hafa fyrir umsókn hans eins og kostur er. Þá skuli gera umsækjanda grein fyrir að þær upplýsingar sem hann gefur verði lagðar til grundvallar við ákvörðun um umsókn hans. Einnig skal umsækjandi inntur eftir því hvort hann samþykki að upplýsinga um hann verði aflað frá stjórnvöldum annarra ríkja en heimalands hans, ef þess gerist þörf vegna afgreiðslu málsins. Loks skal umsækjandi hvattur til að segja satt, rétt og ítarlega frá og hann áminntur um að séu rangar upplýsingar veittar eða mikilvægum upplýsingum leynt geti það haft áhrif við ákvörðun um umsókn hans og verið refsivert.

Í nokkrum atriðum er lýst sérreglum í útlendingalögum um málsmeðferð þegar haelisumsóknir eru annars vegar. Áður var nefnd sérregla í 50. gr. laganna um rannsóknarskyldu Útlendingastofnunar í málum varðandi réttarstöðu flóttamanna og haeli. Er þar mælt fyrir um að stofnunin skuli af sjálfsdáðum afla allra nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga í málum af þessum toga og þrátt fyrir þagnarskyldu megi kynna Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna efni málskjala. Einnig megi kynna mannúðar- eða mannréttindasamtökum efni málskjala að því leyti sem það er nauðsynlegt í tengslum við öflun upplýsinga. Ekki eru frekari ákvæði um samskipti við eða gagnaöflun frá Flóttamannastofnuninni vegna meðferðar mála um haelisumsóknir í útlendingalögum.

2.5.7. Sérreglur um málsmeðferð ef haelisleitandi er undir 18 ára aldri.

Útlendingalög hafa ekki sérstök ákvæði um hvernig beri að bregðast við í tilvikum þar sem börn, þ.e. einstaklingar undir 18 ára aldri, sem eru án foreldra eða forráðamanna sækja um haeli hér á landi. Í útlendingareglugerðinni er þó tekið á þeirri aðstöðu þar sem haelisleitandi er barn og er nánar fjallað um það í 3. og 4. mgr. 89. gr. reglugerðarinnar.

Nánari leiðbeiningarreglur um meðferð máls þegar umsækjandi er barn er að finna í skýrslu frá 7. apríl 2004 sem starfshópur skipaður af dómsmálaráðherra gerði um vegalaus börn. Útlendingastofnun setti vorið 2009 verklagsreglur í málum sem varða vegalaus börn en þar er einkum stuðst við tillögur sem komu fram í skýrslu fyrrgreinds starfshóps. Þar var m.a. gerð tillaga um aðgerðaráætlun þar sem lýst er viðbrögðum stjórnvalda í tilvikum þar sem fylgdarlaust barn sækir um haeli hér á landi. Gilda þar í ýmsu tilliti sérstakar reglur sem miða að því að tryggja réttindi barns, svo sem með því að fulltrúi barnaverndarnefndar verði kallaður til svo gæta megi hagsmuna þess og huga að vistunarstað þess og reynt verði að hraða sérstaklega meðferð málsins.

2.5.8. Birting ákvörðunar, kærufrestur og framkvæmd brottvísunar.

Ef umsókn um haeli er synjað af Útlendingastofnun, svo og dvalarleyfi af mannúðarástæðum, tekur stofnunin jafnframt ákvörðun um frávísun eða brottvísun útlendingis, sbr. 56. og 57. gr. útlendingareglugerðarinnar. Lögreglan birtir útlendingi ákvörðun um brottvísun, sbr. 9. mgr. 57. gr. útlendingareglugerðarinnar.

Haelisleitandi hefur 15 daga frest til þess að kæra ákvörðun Útlendingastofnunar til dómsmálaráðuneytisins, sbr. 2. mgr. 30. gr. útlendingalaganna. Meginreglan er að kæra á ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun haelis og frávísun eða brottvísun útlendingis,

sbr. 56. og 57. gr. útlendingareglugerðarinnar frestar framkvæmd ákvörðunar samkvæmt 1. mgr. 32. gr. útlendingalaga. Sú undantekning er þó gerð í ákvæðinu, sem nánar er lýst í 6. mgr. 89. gr. útlendingareglugerðarinnar, að þótt útlendingur beri því við að hann sé flóttamaður en *augljóst sé að hvorki skilyrði 44. gr. né 1. mgr. 45. gr. séu uppfyllt* eða fyrir liggur að hann á *umsókn um hæli í öðru ríki* þá geti ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið þegar komið til framkvæmda. Mál þar sem í ljós kemur að Dyflinnarreglugerðin á við, falla því undir þessa undantekningu og frestar kæra til ráðuneytisins því ekki framkvæmd brottvísunarinnar. Þá skal hælisleitandi sendur til þess ríkis sem aðili er að Dyflinnarreglugerðinni og ber ábyrgð á meðferð umsóknarinnar, sbr. 15. gr. reglugerðarinnar.

Í 33. gr. laganna koma fram nánari reglur um framkvæmd ákvörðunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið. Skal þá lagt fyrir útlendinginn að hverfa þegar á brott eða innan tiltekens frests. Ef útlendingurinn fer ekki úr landi svo sem fyrir er lagt eða líkur eru á að hann muni ekki gera það má lögregla færa hann úr landi. Ákvarðanir sem varða framkvæmdina sem slíka verða ekki kærðar sérstaklega. Þá er tekið fram í 5. mgr. þess ákvæðis að beri nauðsyn til svo tryggja megi framkvæmd, sé heimilt að handtaka útlendinginn og úrskurða í gæsluvarðhald samkvæmt reglum laga um meðferð sakamála eftir því sem við á. Þó er sá fyrirvari gerður í 5. mgr. að útlending má hvorki handtaka né úrskurða í gæsluvarðhald ef það myndi, með hliðsjón af eðli máls og atvikum að öðru leyti, fela í sér ósanngjarna ráðstöfun eða dómari telur að hægt sé að beita vægari úrræðum eins og tilkynningaskyldu útlendinga eða fyrirmælum um að halda sig á ákveðnu svæði, sbr. 3. mgr. 33. gr.

2.5.9. Skylda stjórnvalds til að kanna skilyrði dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Ef stjórnvald í máli samkvæmt lögnum kemst að því að ákvæði 1. mgr. 45. gr. útlendingalaga eigi ekki við um útlendinginn skal það að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort beita skuli ákvæðum 12. gr. f sem fjallar um *dvalarleyfi af mannúðarástæðum* og er regla þessi áréttuð í 2. mgr. 45. gr. útlendingareglugerðarinnar.

Samkvæmt 12. gr. f er þannig heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi þótt ekki séu uppfyllt grunnskilyrði venjulegs dvalarleyfis samkvæmt 11. gr. laganna, ef *rik mannúðarsjónarmið* standa til þess eða vegna sérstakra tengsla hans við landið.

Ekki er þó að finna nánari skilgreiningu á því í lögnum, skýringum með þessu ákvæði né heldur í ákvæðum útlendingareglugerðarinnar hvað átt er við með tilvísun til mannúðarsjónarmiða eða hvaða viðmiðum er beitt í þeim efnum.

2.5.10. Um meðferð kærumáls hjá dómsmálaráðuneytinu.

Engar sérreglur koma fram í útlendingalögum eða reglugerðum um meðferð máls hælisleitanda á kærustigi hjá dómsmálaráðuneytinu og því gilda reglur V. kafla útlendingalaganna og almennar reglur stjórnarsýslulaga um málsmeðferðina eftir því sem við á. Þó er sá munur á að í kærumálum vegna synjunar á umsókn um hæli á hælisleitandi rétt á því að honum verði skipaður talsmaður við meðferð málsins á kærustigi, sbr. 2. mgr. 34. gr.

Að frátöldum kærumálum sem falla undir Dyflinnarreglugerðina, er það undantekningarlaust lögmaður sem kemur fram fyrir hönd hælisleitanda við meðferð málsins í ráðuneytinu, nema hælisleitandi afþakki aðstoð hans. Hann skilar greinargerð í málinu fyrir hönd hælisleitanda og leggur jafnframt fram frekari gögn í málinu eftir því

sem þörf er á. Engar sérreglur eru í lögunum um fresti lögmanns til að afla frekari gagna til að leggja fram í málinu, en venja er að slíkir frestir séu veittir sé þeirra óskað.

2.5.11. Áhrif málskots til dómstóla.

Málshöfðun fyrir dómstólum til ógildingar á endanlegri ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið frestar ekki framkvæmd hennar. Þó getur dómismálaráðherra tekið ákvörðun um að fresta framkvæmd hennar ef sýnt er fram á að verulega breyttar aðstæður hafi skapast frá því ákvörðun var tekin, sbr. 1. mgr. 33. gr. útlendingalaganna.

Ekki er nánar skilgreint í lögunum né útlendingareglugerðinni hvað felst í tilvísun til „breyttra aðstæðna“. Í greinargerð með ákvæði 1. mgr. 33. gr. frumvarps þess er varð að útlendingalögum eru þó nefnd dæmi um að hér geti t.d. átt við að aðstæður í ríki sem vísa á útlendingi til hafi breyst verulega, þannig að hætta hafi skapast á að hann kunni að verða fyrir ofsóknum eða að ný gögn hafi komið fram sem varpa nýju ljósi á mál hans. Þá ber að hafa í huga afstöðu íslenskra dómstóla að eftir að brottvísun útlendinga hefur komið til framkvæmda og hann er ekki lengur staðsettur hér á landi fjalli dómstólar ekki um tiltekna dómkröfur þar sem viðkomandi hafi ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um þær. Auk þess er rétt að vekja athygli á þeim áhrifum sem fjarvera aðila sjálfs í eigin dómsmáli hefur á möguleika hans til sönnunarfærslu um atriði sem ekki verða leidd fram með skjölum. Ljóst er að það hefur mikla þýðingu fyrir aðila sem sækir réttindi sín í dómsmáli að hann standi í réttarfarslegum atriðum jafnfætis gagnaðila sínum fyrir dómi og eigi þess kost að halda eða öðlast aftur þau réttindi sem skert voru ef málsúrslit verða honum í hag. Loks er vert að vekja athygli á tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. 13 frá 1998 um rétt þeirra sem hafa sótt um hæli í aðildarríkjum ráðsins og verið hafnað, til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns í tengslum við ákvarðanir um brottvísun þeirra.⁴ Vísast sérstaklega til 4. mgr. 2. gr. þar sem það er sérstaklega talið falla undir raunhæft úrræði um frestun réttaráhrifa að aðili eigi þess kost að fá framkvæmd brottvísunar frestað uns óháður aðili, hvort sem það er dómstóll eða óháð stjórnýslunefnd, hefur gengið úr skugga um hvort þær aðstæður sem 3. gr. Mannréttindasáttmálans tekur til séu fyrir hendi í málinu.

2.5.12. Um nánari verklagsreglur settar af lögreglu og Útlendingastofnun um málsmeðferð og birtingu ákvarðana um brottvísun.

Að öðru leyti en lýst hefur verið að framan hafa ekki verið fest í lög eða reglur atriði sem lúta að meðferð haelisumsoknar hvorki hjá lögreglu né Útlendingastofnun. Hins vegar hafa verið settar margvíslegar verklagsreglur um framkvæmd laga og reglna á ýmsum stigum málsmeðferðarinnar, svo og lýsing á verkferlum og gátlistar.

Nefndin hefur aflað ýmissa gagna frá lögreglu, ríkislögreglustjóra og Útlendingastofnun sem leiðbeinandi eru fyrir þá sem vinna við framkvæmd þessara mála. Í 6. kafla um framkvæmd mála hér á eftir verður nánar vísað til þessara gagna eftir því sem við á.

⁴ Recommendation R(1998) 13 on the Right of Rejected Asylum Seekers to an Effective Remedy Against Decisions on Expulsion in the Context of Article 3 of the European Convention on Human Rights.

2.5.13. Um réttarstöðu umsækjanda um hæli meðan á meðferð máls stendur.

Í útlendingalögunum er aðeins lítillega vikið að réttarstöðu hælisleitenda á meðan þeir bíða eftir afgreiðslu umsóknar um hæli. Þannig kemur fram í 94. gr. útlendingareglugerðarinnar að á meðan mál hælisumsækjanda er til meðferðar skuli hann og fjölskylda hans dveljast á tiltekinni móttökustöð eftir ákvörðun lögreglu og/eða Útlendingastofnunar. Að öðru leyti eru reglur um rétt hælisleitenda, t.d. til húsnæðis, framfærslu, heilbrigðis- og félagsþjónustu ekki lögfestar sérstaklega. Þær koma hins vegar fram í samkomulagi Útlendingastofnunar og Reykjanesbæjar sem áður var nefnt auk þess sem Rauði kross Íslands er hælisleitendum til aðstoðar m.a. á grundvelli óformlegs samkomulags við dómsmálaráðuneytið.

Í 5. mgr. 46. gr. laganna segir að dómsmálaráðherra geti sett reglur um að útlendingur sem sækir um hæli skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt er til þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir um umsóknina. Slíkar reglur hafa ekki verið settar.

Auk þessa geyma útlendingalögin heimild til þess í 12. gr. g að veita hælisleitanda bráðabirgðadvalarleyfi samkvæmt beiðni hans þar til ákvörðun hefur verið tekin um hælisumsóknina. Einnig er heimilt, að beiðni útlendings sem hefur fengið endanlega synjun um hæli eða dvalarleyfi sem kemur ekki til framkvæmda að svo stöddu, að veita honum bráðabirgðadvalarleyfi þar til synjunin kemur til framkvæmda. Skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt 12. gr. g eru; að tekin hafi verið hælisskýrsla af umsækjanda, að ekki leiki vafi á því hver hann er, að ekki liggi fyrir ástæður sem geta leitt til brottvísunar umsækjanda, að ekki liggi fyrir beiðni um að annað ríki taki við honum á ný, sbr. e-lið 1. mgr. 46. gr. og loks að útlendingur hafi veitt upplýsingar og atbeina sinn til að aðstoða við úrlausn máls. Bráðabirgðadvalarleyfi skal að jafnaði ekki veita til lengri tíma en sex mánaða. Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu í allt að eitt ár samkvæmt ákvörðun Útlendingastofnunar.

2.6. Ákvæði stjórnarskrár sem áhrif geta haft við ákvörðun um hæli, frávísun og brottvísun eða endursendingu útlendinga.

Í stjórnarskrá Lýðveldisins nr. 33/1944 er ekki vikið að réttindum útlendinga til að fá hæli hér á landi. Stjórnarskráin geymir engu að síður nokkur ákvæði sem hafa þýðingu þegar stjórnvald hefur til meðferðar umsókn um hæli eða ákvörðun er tekin um brottvísun útlendings í kjölfar synjunar á hælisbeiðni hans. Verða nokkur helstu talin hér, þótt fleiri geti komið til álita.

Í fyrsta lagi má nefna að almenna reglu um að meðferð í málum útlendinga skuli hvíla á lögum er að finna í seinni málslíð 2. mgr. 66. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni skal með lögum skipa rétti útlendinga til að koma til landsins og dvelja hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.

Í öðru lagi getur 67. gr. stjórnarskrárinnar um persónufrelsi haft þýðingu í málum hælisleitenda vegna þeirra krafna sem leiddar verða af ákvæðinu um að skýra lagaheimild þurfi til frelsisviptingar og hún megi ekki standa lengur en nauðsyn krefur.

Í þriðja lagi ber að líta til 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrárinnar en samkvæmt því ákvæði má engan beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Hér ber að líta til þess að Mannréttindasáttmáli Evrópu sem var lögfestur hér með lögum nr. 62/1994 geymir nær samhljóða ákvæði í 3. gr. Það samningsákvæði hefur, einkum á síðustu árum, alloft komið til skoðunar í dómum og ákvörðunum Mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við það álitamál hvort brottvísun útlendings

sem synjað hefur verið um hæli til annars ríkis leiðir til þess að hann sæti pyndingum eða ómannúðlegri meðferð í móttökuríkinu. Þar sem 68. gr. stjórnarskrárinnar verður skýrð m.a. í ljósi ákvæða Mannréttindasáttmálans hefur þýðingu fyrir íslenskan rétt að taka mið af dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins um beitingu 3. gr. þar sem mál um brottvísun hælisleitenda eru annars vegar.

Í fjórða lagi ber að líta til 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu þegar til álita kemur að brottvísa útlendingi sem synjað hefur verið um hæli. Kann slík brottvísun að leiða til þess að fjölskyldubönd eða önnur tengsl sem hælisleitandi hefur myndað hér á landi rofni, þannig að skertur verði réttur hans til fjölskyldulífs. Um þetta atriði getur einnig haft þýðingu að líta til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu varðandi túlkun 8. gr., þótt mun raunhæfara sé að á hana reyni í málum annarra útlendinga en hælisleitenda, einkum þeirra sem hafa dvalið löglega í aðildarríkinu um lengri tíma en ákveðið er að brottvísa þeim, t.d. í kjölfar refsidóma fyrir alvarleg brot.

Loks skal bent á 70. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um rétt manna til þess að fá skorið úr um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstól og 60. gr. stjórnarskrárinnar um heimildir dómstóla til að endurskoða stjórnvaldsákvarðanir. Samkvæmt þessum ákvæðum er tryggt að dómstólar geta endurskoðað allan ágreining um gildi ákvörðunar um synjun hælís, út frá því hvor lögmæt sjónarmið liggja henni til grundvallar eða ágallar eru á meðferð málsins.

Í umfjöllun hér á eftir um alþjóðlegar skuldbindingar varðandi réttarstöðu hælisleitanda verður nánar litið til ákvæða Mannréttindasáttmálans um efnið, framkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu svo og annarra alþjóðlegra mannréttindasamninga og niðurstaðna eftirlitsnefnda á þeirra vegum.

3. KAFLI

Alþjóðlegir mannréttindasamningar og aðrar alþjóðareglur sem áhrif hafa á réttarstöðu hælisleitenda.

3.1. Flóttamannasamningurinn.

Sá alþjóðasamningur sem gegnir lykilhlutverki í tengslum við meðferð umsókna um hæli er samningur um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, venjulega kallaður Flóttamannasamningurinn. Hann var fullgiltur af Íslands hálfu 30. nóvember 1955 og tók gildi hér á landi 1. mars 1956. Hinn 26. apríl 1968 var einnig fullgiltur viðbótarsamningur frá 31. janúar 1967 um breytingu á samningnum.

Í 1. gr. Flóttamannasamningsins er hugtakið flóttamaður skilgreint og er sú skilgreining lögð til grundvallar í flóttamannahugtakinu samkvæmt 44. gr. útlendingalaganna.

Samkvæmt þessu verður útlendingur að hafa raunverulega ástæðu til að óttast ofsóknir til að skilgreiningin eigi við um hann af þeim ástæðum sem þar eru raktar. Það er því hvers lands að taka afstöðu til þess hvort útlendingur teljist flóttamaður. Hins vegar hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna gefið út handbók sem gefur leiðbeiningar um túlkun hugtaksins.⁵

Þótt ekki sé fyrir hendi einhlít túlkun á flóttamannahugtakinu hefur verið talið að mat á því hvort útlendingur teljist flóttamaður verði að hvíla á hlutlægum grundvelli. Þannig má sá sem hefur það mat á hendi ekki láta hafa áhrif á það jákvæða eða neikvæða afstöðu til útlendinga eða heimalands hans. Kjarni flóttamannahugtaksins felst í því að útlendingur hafi ástæðuríkan ótta við að verða ofsóttur (e. *well-founded fear of being persecuted*) og að ofsóknir verði raktar til kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnálaskoðana. Þannig falla þeir utan hugtaksins sem flýja heimaland af öðrum ástæðum, svo sem vegna náttúruhamfara, hungursneyðar eða bágs efnahagsástands.

Í 33. gr. er þýðingarmikið ákvæði samningsins sem mælir fyrir um bann við því að senda flóttamann brott eða endursenda hann til ríkis þar sem lífi hans eða frelsi er ógnað vegna kynþáttar hans, þjóðernis, aðildar að sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnálaskoðana, sbr. einnig 1. mgr. 45. gr. útlendingalaganna. Þetta á þó ekki við ef skynsamlegar ástæður eru til að álíta flóttamann hættulegan öryggi landsins eða ef hann er talinn hættulegur þjóðfélaginu vegna þess að hann hefur með endanlegum dómi verið fundinn sekur um mjög alvarlegan glæp. Því hefur verið haldið fram að þessi regla um bann gegn brottvísun eða endursendingu (*non-refoulement*) sé þjóðréttarregla á grundvelli þjóðréttarvenju og sé því bindandi fyrir ríki án tillits til þess hvort þau eru aðilar að alþjóðasamningum um efnid.⁶ Hún er jafnframt staðfest í öðrum alþjóðasamningum um mannréttindi, svo sem 3. gr. Samnings Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og í framkvæmd Mannréttindadómstólsins eins og nánar verður rakið hér á eftir.

⁵ Handbókin var fyrst gefin út í Genf 1979 og hefur verið endurútgefin nokkrum sinnum. Íslensk þýðing hennar kom út árið 2008 á vegum Mannréttindaskrifstofu Íslands og Rauða kross Íslands í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

⁶ Sjá nánar um lýsingu á skuldbindingum samkvæmt Flóttamannasamningnum í meistararitgerð Guðlaugar R. Jónasdóttur í lögfræði: *Hugtakið flóttamaður og skilyrði hælisleitenda. Íslensk framkvæmd í ljósi alþjóðaskuldbindinga*. Lagadeild Háskóla Íslands. Febrúar 2009.

Flóttamannasamningurinn mælir samkvæmt framangreindu fyrir um skuldbindingar fyrir aðildarríkin um að veita flóttamönnum tiltekna réttarvernd og lýsir skilyrðum þess að hún stofnist eða falli niður en jafnframt hver skuli vera réttarstaða flóttamanna á meðan þeir dveljast í samningsríki. Þar má m.a. nefna að ekki skal vísa flóttamanni, sem löglega dvelur í aðildarríki, úr landi nema vegna öryggis landsins eða allsherjarreglu, sbr. 32. gr. samningsins.

Samningurinn setur ekki fram sérstakar málsmeðferðarreglur þegar umsókn um hæli er tekin til meðferðar. Þótt ríkjum sé þannig í sjálfsvald sett hvernig þau haga málsmeðferð eru þau engu að síður bundin margvíslegum skyldum í þeim efnum, einkum ákvæðum alþjóðlegra mannréttindasamninga eins og nánar verður lýst á eftir.

3.2. Mannréttinasáttmáli Evrópu og framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.

3.2.1. Um vernd samkvæmt 3. gr. sáttmálans um bann við pyndingum og ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Ákveðin tengsl eru á milli verndar flóttamanna samkvæmt Flóttamannasamningnum og verndar sem útlendingar njóta samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum, án tillits til þess hvort um hælisleitendur er að ræða. Eins og áður hefur komið fram hafa útlendingar sem synjað hefur verið um hæli í aðildarríkjum Mannréttinasáttmála Evrópu leitað úrlausnar Mannréttindadómstólsins um hvort brotið verði gegn réttindum þeirra samkvæmt 3. gr. sáttmálans með því að endursenda þá til lands þar sem þeirra kunna að bíða pyndingar eða ómannúðleg eða vanvirðandi meðferð eða refsing. Hlutverk Mannréttindadómstólsins er þá að skera úr um hvort raunveruleg hættu er á að einstaklingur sæti slíkri meðferð í móttökuríkinu. Dómstóllinn leysir þannig ekki úr því hvort útlendingur skuli teljast flóttamaður í skilningi Flóttamannasamningsins og njóta verndar sem slíkur. Þess í stað metur dómstóllinn hvort það er skylda ríkis samkvæmt 3. gr. að senda útlending ekki til baka til ríkis ef sú endursending er líkleg til að valda því að hann sæti meðferð sem lýst er í ákvæðinu. Að öðru leyti er ríkjum eftirlátið að meta hvaða úrræði eru best til þess fallin að uppfylla skyldur samkvæmt 3. gr.

Meðal stefnumarkandi dóma um stöðu hælisleitenda að þessu leyti er dómur í máli *Chahal gegn Bretlandi* frá 15. nóvember 1996 (nr. 22414/93). Kærandi var indverskur ríkisborgari sem tilheyrði aðskilnaðarhreyfingu Síkha. Höfðu bresk stjórnvöld synjað honum um hæli og ákveðið að senda hann til baka til Indlands þar sem ekki var talið líklegt að indversk yfirvöld myndu af þeirri ástæðu einni ofsækja hann. Mannréttindadómstóllinn komst að annarri niðurstöðu og taldi í ljósi þeirra upplýsinga sem lágu fyrir um ástand á Indlandi og atvika í máli kæranda að hann ætti raunverulega á hættu að sæta meðferð sem lýst er í 3. gr. Af nýrri úrlausnum dómstólsins má nefna dóma í málum *Salah Sheekh gegn Hollandi* frá 11. janúar 2007 (nr. 1948/04), *Saadi gegn Ítalíu* frá 28. febrúar 2008 (nr. 37201/06) og *Na gegn Bretlandi* frá 17. júlí 2008 (nr. 25904/07) en í þessum málum var brottvísun talin brjóta gegn 3. gr. og svo á hinn bóginn dóma í málum *Nnyanzi gegn Bretlandi* frá 8. apríl 2008 (nr. 21878/06) og *N gegn Bretlandi* frá 27. maí 2008 (nr. 26565/05) þar sem brottvísun var ekki talin fela í sér brot gegn 3. gr.

Þegar rökstuðningur þessara dóma er kannaður sést að Mannréttindadómstóllinn skoðar gaumgæfilega þau gögn sem hafa legið fyrir stjórnvöldum innanlands í tengslum við afgreiðslu hælisumsóknar og auk þess eru lögð fram ný gögn fyrir dómstóllinn, t.d. frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna eða öðrum aðilum sem vinna með málefni flóttamanna. Í kærumálum af þessum toga fjallar dómstóllinn venjulega fyrst um þær almennu meginreglur sem eiga við í málum þar sem reynir á brottvísun. Þá leggur hann

mat á þær hlutlægu upplýsingar sem liggja fyrir um ástand mála í viðkomandi ríki sem senda á útlending til og loks tekur hann afstöðu til þess, í ljósi þeirra upplýsinga sem liggja fyrir um atvik í máli kæranda, hvort hann er í raunhæfri hættu á því að verða fyrir slæmri meðferð verði hann sendur til ríkisins.

Dyflinnarreglugerðin og endursending hælisleitenda til annars aðildarríkis að Mannréttindasáttmálanum sem ber ábyrgð á meðferð umsóknar hefur komið til skoðunar hjá Mannréttindadómstólnum. Hefur dómstóllinn m.a. slegið því föstu að ákvæði reglugerðarinnar um endursendingu eins aðildarríkis að sáttmálanum á hælisleitanda til annars aðildarríkis að honum leysi ekki það fyrrnefnda undan skyldu til að taka afstöðu til þess hvort afleiðingar slíkrar brottvísunar verða að hælisleitandi sæti meðferð sem brýtur gegn rétti hans samkvæmt 3. gr. sáttmálans. Því verði ávallt að meta hvert mál sjálfstætt. Í nýlegri ákvörðun dómstólsins í máli *K.R.S. gegn Bretlandi* frá 2. desember 2008 (nr. 32733/08), fjallaði dómstóllinn um kæru hælisleitanda frá Íran sem kvartaði undan því að endursending hans frá Bretlandi til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar myndi leiða til þess að hann myndi sæta slæmri meðferð sem bryti gegn 3. gr. Mannréttindadómstóllinn kannaði ítarlegar þær reglur sem gilda um endursendingu á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og lagði mat á upplýsingar sem lágu fyrir um aðstæður hælisleitenda í Grikklandi, m.a. skýrslu frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna frá 15. apríl 2008. Þá fór hann yfir þær skuldbindingar sem hvíldu á Grikklandi vegna tilskipana Evrópusambandsins um hælismál og nýlegra breytinga sem gerðar hefðu verið á grískri löggjöf á þessu sviði. Niðurstaða Mannréttindadómstólsins var að þrátt fyrir annmarka á aðstæðum hælisleitenda í Grikklandi, væru þeir ekki þess eðlis að brotið yrði gegn réttindum kæranda samkvæmt 3. gr. Ekki væri heldur neitt fram komið sem benti til þess að kærandi yrði sendur frá Grikklandi áfram til þriðja ríkis þar sem hann myndi sæta meðferð sem bryti gegn 3. gr. Í því sambandi var einnig bent á að hælisleitendur í Grikklandi ættu kost á raunhæfu úrræði samkvæmt 13. gr. Mannréttindasáttmálans til að fá ákvörðun um brottvísun til þriðja ríkis endurskoðaða og gætu krafist þess að framkvæmd brottvísunar yrði frestað. Með vísan til þessa taldi Mannréttindadómstóllinn að endursending kæranda til Grikklands myndi ekki brjóta gegn 3. gr. sáttmálans.

Mannréttindadómstóllinn hefur fjallað sérstaklega um réttindi barna sem eru hælisleitendur og að taka beri sérstakt tillit til aldurs þeirra og viðkvæmrar stöðu m.a. í ljósi skuldbindinga 22. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. mál *Mubilanzila Mayeka og Kaniki Mitunga gegn Belgíu* frá 12. október 2006 (nr. 13178/03). Í málinu var talið að meðferð fimm ára stúlku sem var aðskilin frá ættingjum sínum við komu til landsins og m.a. var vistuð í varðhaldi í 2 mánuði, jafnaðist á við ómannúðlega meðferð sem brotið hefði gegn 3. gr. sáttmálans.

3.2.2. Um frestun brottvísunar vegna beiðni dómstóls um bráðabirgðaráðstafanir.

Í 39. gr. málsmeðferðarreglna Mannréttindadómstóls Evrópu er fjallað um bráðabirgðaráðstafanir. Samkvæmt því getur dómstóllinn óskað eftir því við aðildarríki að það grípi til bráðabirgðaráðstafana til verndar hagsmunum aðila málsins eða til að dómstóllinn geti leyst úr kærumáli sem liggur fyrir áður en ákvörðun aðildarríkis sem kvartað er undan er framkvæmd. Á síðari árum reynir í æ ríkari mæli á að útlendingar sem á að vísa brott úr landi óski þess að Mannréttindadómstóllinn fari fram á að aðildarríki fresti framkvæmd brottvísunar á grundvelli 39. gr. málsmeðferðarreglnanna á meðan hann leysir úr kæru um að brottvísun brjóti gegn 3. gr. Dómstóllinn hefur alloft farið þess á leit að aðildarríki fresti brottvísun hælisleitenda eða framsali annarra útlendinga, og jafnframt

bent á að ríkjum beri skylda til þess samkvæmt sáttmálanum að verða við slíkri beiðni. Þannig hefur hann bent á að það teljist þáttur í skyldum aðildarríkja til að tryggja raunhæfan kærurétt einstaklinga til dómstólsins samkvæmt 34. gr. sáttmálans, að verða við beiðni um að fresta framkvæmd ákvörðunar þar til dómstólnum hefur gefist ráðrúm til að leysa úr kærinni. Er þá lagt til grundvallar að afleiðingar brottvísunar verði óafturkallanlegar eða óbætanlegar, komist dómstóllinn að því að hún brjóti gegn 2. eða 3. gr. sáttmálans en með því ónýtist í raun kæruréttur hælisleitanda.⁷

3.2.3. Réttur til frelsis og mannhelgi.

Í 5. gr. Mannréttindasáttmálans er verndaður réttur manns til frelsis og friðhelgi. Eitt meginmarkmið ákvæðisins er að sporna við frelsissviptingu að geðþótta. Í framkvæmd Mannréttindadómstólsins hefur 1. mgr. 5. gr. verið talin fela í sér að heimildir til frelsissviptingar verði að hvíla á skýrri lagaheimild og jafnframt að fylgja verði ákveðinni lögákveðinni málsmeðferð þar sem réttaröryggi er tryggt. Meðal tilvika sem talin eru í 1. mgr. 5. gr. sem réttlætt geta frelsissviptingu eru lögleg handtaka eða gæsla manns til að koma í veg fyrir að hann komist ólöglega inn í land eða gæsla manns sem á að vísa úr landi eða framselja.

Mannréttindadómstóllinn hefur túlkað ákvæðið þröngt og undirstrikað að því skuli ekki beitt í öðrum tilgangi en þeim að koma í veg fyrir að útlendingur fái inngöngu í landið eða sem nauðsynlegum undanfara þess að honum verði vísað þaðan brott. Leggur dómstóllinn sjálfstætt mat á hvort um *frelssviptingu* er að ræða í skilningi 5. gr., t.d. þegar hælisleitanda er gert að halda sig á tilteknu svæði þótt ekki sé beinlínis um varðhald að ræða. Slík aðstaða var til skoðunar í dómi í máli *Amuur gegn Frakklandi* frá 25. júní 1996 (nr. 19776/92). Þar var fjallað um aðstaður fjögurra hælisleitanda frá Sómalíu á Orly flugvelli í París, sem voru látnir dveljast á hóteli á biðsvæði flugvallarins í 20 daga undir stöðugu og ströngu eftirliti lögreglu. Taldi dómstóllinn að um frelsissviptingu hefði verið að ræða, og skipti ekki máli í því sambandi þótt kærendum hefði verið frjálst að yfirgefa landið hvenær sem var og snúa aftur til heimalands síns.

Þá verður að tryggja að skilyrði 5. gr. tengd frelsissviptingunni séu uppfyllt, þ. á m. að maður skuli fá vitneskju um ástæður fyrir handtökunni á máli sem hann skilur, sbr. 2. mgr. og að réttur til að bera lögmati hennar undir dómstól sé tryggður, sbr. 4. mgr. Loks hefur dómstóllinn slegið því föstu að varðhald hælisleitanda verði að vera nátengt þeim tilgangi að hindra óheimila komu inn í land. Staður og aðstaður varðhaldsvistarinnar verði að vera við hæfi enda sé um að ræða varðhald manna sem ekki hafa framið afbrot heldur manna sem hafa flúið heimaland sitt vegna ótta um líf sitt og að varðhaldið megi ekki standa lengur en efni standa til, sbr. einnig dóm í máli *Saadi gegn Bretlandi* frá 29. janúar 2008 (nr. 13229/03).

3.3. Helstu mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna.

3.3.1. Inngangur.

Réttur til hælís hefur almennt ekki verið settur inn í alþjóðlega mannréttindasamninga, þótt ákvæði um efnið sé að finna í 14. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 1948. Þar er lýst yfir rétti manna til að

⁷ Stefnumarkandi um þessa túlkun var dómur í máli *Mamatkulov og Askarov gegn Tyrklandi* frá 4. febrúar 2005 (nr. 46827/99 og 46951/99) sem fjallaði um framsal manna, sem grunaðir voru um hryðjuverkabrot, frá Tyrklandi til Úsbekistan.

leita og njóta griðlands erlendis gegn ofsóknum en jafnframt tekið fram að enginn megi þó skírskota til slíkra réttinda, sem lögsóttur er með réttu fyrir ópólitísk afbrot eða atferli, sem brýtur í bága við markmið og grundvallarreglur Sameinuðu þjóðanna.

Réttur til haelis hefur hins vegar ekki verið skráður í sjálfstætt réttindaákvæði í helstu mannréttindasamningum, þótt ýmis ákvæði þeirra hafi bein eða óbein áhrif á stöðu haelisleitenda bæði varðandi málsmeðferð haelisumsókna og réttarstöðu þeirra að öðru leyti. Hér á eftir verður lýst nokkrum helst ákvæðum í mannréttindasamningum Sameinuðu þjóðanna sem þýðingu hafa í þessu efnum.

3.3.2. Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi.

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 16. desember 1966 var fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979 og hefur Ísland jafnframt fullgilt viðauka við samninginn um kæruleið einstaklinga til Mannréttindanefndarinnar sem starfar samkvæmt samningnum. Samningurinn er efnislega mjög áþekkur Mannréttindasáttmála Evrópu og er þannig að finna ákvæði í 6. gr. um vernd á rétti til lífs, sambærilegt við 2. gr. sáttmálans og er 7. gr. hans sambærileg við 3. gr. sáttmálans og leggur óundanþægt bann við því að menn þurfi að sæta pyndingum eða grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

Ekki hafa mörg kærumál komið til úrlausnar hjá nefndinni um brot á 7. gr. sem varða málefni haelisleitenda, eins og reyndin er hjá Mannréttindadómstólnum, þótt ákvæðið veiti efnislega sömu vernd varðandi skorður sem ríkjum eru settar til að endursenda útlendinga til ríkja þar sem þeirra biður meðferð sem er andstæð 7. gr. Nefndin hefur þó lýst því álitinu sínu að 2. gr. samningsins sem fjallar almennt um skyldur aðildarríkja til að tryggja réttindi samkvæmt samningnum geti falið í sér bann við endursendingu þegar hætta er á að einstaklingur eigi á hættu að verða fyrir óbætanlegu tjóni í ríki sem hann er sendur til vegna brota á réttindum samkvæmt 6. og 7. gr.⁸

3.3.3. Samningur gegn pyndingum.

Sá mannréttindasamningur Sameinuðu þjóðanna sem á síðustu árum hefur helst haft raunhæft gildi í tengslum við réttindi haelisleitenda er samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Hann var samþykktur 10. desember 1984 og fullgiltur af Íslands hálfu 23. október 1996. Hefur íslenska ríkið jafnframt viðurkennt valdbærni nefndarinnar gegn pyndingum samkvæmt 22. gr. samningsins til að taka til meðferðar kærur einstaklinga um brot aðildarríkja á samningsákvæðum.

Í 3. gr. samningsins gegn pyndingum er sjálfstætt ákvæði um bann við endursendingu, en samkvæmt því skal ekkert aðildarríki vísa úr landi, endursenda (*refouler*) eða framselja mann til annars ríkis ef veruleg ástæða er til að ætla að hann eigi þar á hættu að sæta pyndingum. Í 2. mgr. kemur fram að þegar ákveðið er hvort slíkar ástæður eru fyrir hendi skuli þar til bær yfirvöld hafa hliðsjón af öllum atriðum sem máli skipta þar á meðal hvort í ríki því sem um ræðir viðgangist gróf, augljós eða stórfelld mannréttindabrot. Verður 3. gr. jafnframt skýrð í ljósi 1. gr. samningsins þess efnis að meðferðin þurfi að stafa frá handhöfum opinbers valds.

Stærsti hluti kærumála sem nefndinni berast sem varða hugsanleg brot á 3. gr., eru kærur útlendinga sem á að framselja eða synjað hefur verið um haeli og vísa á úr landi.

⁸ Sbr. almennt álit Mannréttindanefndarinnar nr. 31 [80] frá 29. mars 2004 um skyldur ríkja samkvæmt 2. gr.

Nefndin hefur í almennu áliti sínu nr. 1 um 3. gr. sett fram viðmið um hvernig kröfur verði gerðar til sönnunar um hvenær veruleg ástæða er til að ætla að maður eigi á hættu að sæta pyndingum. Þar er því einnig lýst að komi fram staðhæfing um slíka hættu í tengslum við brottvísun eða endursendingu útlandings, sé aðildarríki skylt að meta heildstætt hvort slík hætta er raunhæf en matið verði að byggja á áþreifanlegum forsendum en ekki aðeins fræðilegum vangaveltum eða grunsemdum um tilvist slíkrar hættu. Leggja ber mat bæði á almennt ástand mannréttinda í viðkomandi ríki en einnig á atvik í máli kæranda sérstaklega og sögu hans svo sem hvort hann hafi áður sætt pyndingum eða annarri illri meðferð af hálfu opinberra starfsmanna eða annarra handhafa opinbers valds, og ef svo er, hvort langur tími sé liðinn frá slíkum atburði. Þá beri að líta til þess hvort fyrir liggi upplýsingar um trúverðugleika hælisumsækjandans og hvort um innbyrðis ósamræmi sé að ræða í frásögn hans, sem telja verði að hafi þýðingu við matið.⁹

Nefndin hefur í álitum sínum m.a. tekið fram að skylda hvíli á aðildarríki til að meta hvort hætta sé fyrir hendi jafnvel þó ósamræmi sé í frásögn kæranda og hún sé ónákvæm, sbr. stefnumarkandi álit nefndarinnar í máli A.S. gegn Svíþjóð frá 15. febrúar 2001 (nr. 149/1999). Jafnframt getur það talist brot gegn 3. gr. samningsins ef einstaklingi er vísað úr landi án þess að hann eigi möguleika á því að fá ákvörðun um brottvísun endurskoðaða af óháðum aðila og einnig þurfa ríki að gefa honum hæfilegan tíma til að geta nýtt sér úrræði samkvæmt 22. gr., sbr. álit nefndarinnar í máli Agiza gegn Svíþjóð frá 24. maí 2005 (nr. 233/2005). Loks kann það að teljast brot á 3. gr. samningsins að brottvísun verði framkvæmd án þess að einstaklingur eigi möguleika á því að tæma kæruúrræði innanlands, sbr. álit nefndarinnar í máli Brada gegn Frakklandi frá 11. maí 2007 (nr. 300/2006) en þetta er einnig náskýlt þeirri vernd sem 13. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu veitir varðandi rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns.

3.3.4. Samningur um réttindi barnsins.

Loks verður hér nefndur Samningur um réttindi barnsins frá 20. nóvember 1989 sem fullgiltur var af Íslands hálfu 28. október 1992 og þýðingu hefur fyrir íslensk lög og framkvæmd í tengslum við meðferð hælisumsókna. Í 22. gr. samningsins er ítarlegt ákvæði sem fjallar um réttindi barna sem leita eftir réttarstöðu sem flóttamenn. Samkvæmt 1. mgr. skulu aðildarríki gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að barn sem leitar eftir réttarstöðu sem flóttamaður, eða sem talið er flóttamaður samkvæmt viðeigandi reglum og starfsháttum þjóðaréttar eða landslaga, fái, hvort sem það er í fylgd foreldra eða annarra eða ekki, viðeigandi vernd og mannúðlega aðstoð við að nýta sér þau réttindi sem við eiga og kveðið er á um í samningnum og öðrum alþjóðlegum löggerningum á sviði mannréttinda- eða mannúðarmála sem ríkin eru aðilar að. Auk þess skulu aðildarríki, samkvæmt 2. mgr. 22. gr. veita Sameinuðu þjóðunum og öðrum hæfum milliríkjastofnunum eða stofnunum alla viðeigandi samvinnu í viðleitni þeirra til að vernda og aðstoða börn sem þannig er ástatt um, og við að leita uppi foreldra barns sem er flóttamaður, eða aðra í fjölskyldu þess, til að afla upplýsinga sem þörf er á til að fjölskyldan geti sameinast. Þegar ekki er unnt að hafa uppi á foreldrum eða öðrum í fjölskyldunni skal veita barni sömu vernd og hverju því barni ber sem til frambúðar eða tímabundið nýtur ekki fjölskyldu sinnar, hver sem ástæða þess er, eins og kveðið er á um í samningnum. Þá kemur fram í 3. gr. samningsins að það sem barni er fyrir bestu skuli

⁹ Sbr. almennt álit Nefndar gegn pyndingum nr. 1 frá 21. nóvember 1997 um beitingu 3. gr.

ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn.

Í ljósi þeirra sérstöku skyldna sem felast í Barnasamningnum að þessu leyti hafa mörg ríki sett sérstakar reglur í löggjöf sína um málefni flóttamanna, sem miða að því að veita börnum sem leita hælis sérstaklega ríka vernd og að tryggja aðstoð og aðstæður þeirra betur en annarra hælisleitenda, vegna þeirrar viðkvæmu stöðu sem þau hafa.

4. KAFLI

Tilskipanir Evrópusambandsins sem varða málefni hælisleitenda.

4.1. Inngangur.

Eins og áður hefur komið fram hafa bæði Ísland og Noregur í tengslum við þátttöku í Schengen-samstarfinu gengist undir hluta þess regluverks sem gildir í Evrópusambandsríkjum um málefni útlendinga varðandi komu og dvöl, þar með talið reglur um meðferð umsókna um hæli. Mikilvægust í því sambandi er Dyflinnarreglugerðin, þ.e. reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003 frá 18. febrúar 2003 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjanna en efni hennar var lýst í kafla 2.2.

Á vettvangi Evrópusambandsins er unnið að sameiginlegri stefnu í málefnum flóttamanna (e. *Common European Asylum System*) bæði hvað varðar viðmið um veitingu hælis, málsmeðferðarreglur og réttarstöðu flóttamanna. Í þessum efnum eru aðildarríki Evrópusambandsins bundin af nýlegum tilskipunum sem hafa að geyma sameiginlegar reglur á sviði hælismála, en þær eru hins vegar ekki bindandi hér á landi, enda ekki bein forsenda fyrir samvinnu Íslands við ESB-ríki á vettvangi Schengen-samstarfsins.

4.2. Einstaklingar sem njóta alþjóðlegrar verndar.

Hér verður fyrst nefnd tilskipun Evrópubandalagsins nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar.¹⁰ Með tilskipuninni er stefnt að því að útvíkka þann hóp manna sem ætlað er að njóta flóttamannaverndar. Lykilhugtak tilskipunarinnar kemur fram í a-lið 2. gr. sem lýsir því að tilskipunin skuli gilda um þá sem njóta svokallaðrar *alþjóðlegrar verndar*. Undir það falla þannig bæði *flóttamenn* samkvæmt hefðbundinni skilgreiningu Flóttamannasamningsins og þeir sem njóta svokallaðrar *viðbótarverndar* (e. *subsidiary protection*) sem skilgreind er í e-lið 2. gr. tilskipunarinnar. Samkvæmt því er einstaklingur sem nýtur viðbótarverndar ríkisborgari þriðja lands eða ríkisfangslaus, sem uppfyllir ekki skilyrði sem sett eru varðandi flóttamenn en þó er rökstudd ástæða til að ætla, að verði honum vísað til heimalands síns eða þess lands þar sem hann hafði reglulegt aðsetur, sé honum raunhæf hætta búin að verða fyrir *alvarlegum skaða* vegna brota á nokkrum grundvallarréttindum.

Í tilskipuninni er nánar útfært í 9. gr. hvað teljast vera ofsóknir í skilningi 1. gr. A í Flóttamannasamningnum en þar m.a. er vísað til þess að þær verði að teljast nægilega alvarlegar, eðlis síns vegna eða ítrekunar þeirra, að þær feli í sér alvarlegt brot á mannréttindum sem aldrei er heimilt að víkja frá samkvæmt 2. mgr. 15. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

¹⁰ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

Þá er í 15. gr. tilskipunarinnar nánar skilgreint hvað felst í einu meginhugtaki alþjóðlegrar verndar, þ.e. alvarlegum skaða (e. *serious harm*). Með því er vísað til þess að manns bíði í móttökuríkinu a) dauðarefsing b) pyndingar eða ómannúðleg eða vanvirðandi meðferð eða refsing eða c) alvarleg og bein lífshætta vegna handahófskennds ofbeldis (e. *indiscriminate violence*) sem viðgengst í alþjóðlegum átökum eða innanlandsátökum í ríkinu. Í 17. gr. tilskipunarinnar kemur fram heimild til að undanþiggja menn þessari vernd, m.a. í tilvikum þar sem þeir hafa framið alvarlega glæpi, þar á meðal stríðsglæpi, glæpi gegn mannúð eða eru hættulegir samfélaginu eða þjóðaröryggi í ríkinu sem þeir leita verndar.

Í VII. kafla tilskipunarinnar er því lýst hvað felst í því að ríki veiti útlendingi alþjóðlega vernd en af því sést að þar eru flóttamenn og þeir sem njóta viðbótarverndar lagðir að jöfnu, nema annars sé sérstaklega getið. Í 4. gr. tilskipunarinnar er að finna ítarlegt ákvæði um hvaða sjónarmiðum skuli beita þegar lagt er mat á atvik máls og aðstæður þess sem sækir um að fá alþjóðlega vernd, hvort heldur sem flóttamaður eða til að njóta viðbótarverndar.

Í stefnumarkandi dómi dómstóls EB frá 17. febrúar 2009 (mál *Elgfaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07) reyndi á túlkun c-liðar 1. mgr. 15. gr. tilskipunarinnar í máli þar sem deilt var um hvort umsækjandi um hæli uppfyllti skilyrði um að rökstudd ástæða væri til að ætla að hann væri í alvarlegri og beinni lífshættu vegna *handahófskennds ofbeldis* sem viðgengist í átökum í heimalandi hans. Dómurinn sló því föstu að til þess að einstaklingur teldist uppfylla skilyrði viðbótarverndar á þeim grundvelli að honum væri búin alvarleg og bein lífshætta vegna handahófskennds ofbeldis, réði ekki úrslitum hvort hann gæti sannað að ofbeldið beindist persónulega að sér. Nægilegt gæti verið fyrir hann að sýna fram á að slík hætta væri til staðar þegar víðtækt handahófskennt ofbeldi viðgengist í viðkomandi landi og rökstudd ástæða væri til að ætla að maður sem kæmi til landsins eða ákveðins hluta þess yrði slík hætta búin, með því einu að vera staddur á svæðinu.

4.3. Tilskipanir um málsmeðferð í hælismálum og móttöku hælisleitenda.

Aðrar mikilvægar tilskipanir Evrópubandalagsins um málefni hælisleitenda sem eru ekki bindandi fyrir Ísland eru nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns¹¹ og nr. 2003/9/EB frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda.¹²

Þessum tilskipunum er ætlað að tryggja samræmda málsmeðferð við afgreiðslu hælisumsókna innan aðildarríkjanna og jafnframt að aðstæður fyrir hælisleitendur séu viðunandi. Tilskipanirnar hafa að geyma bæði margvíslegar og ítarlegar efnis- og málsmeðferðarreglur sem aðildarríkjunum ber að innleiða. Í tilskipun nr. 2005/85/EB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar er í 6. gr. kveðið á um aðganginn að málsmeðferð á meðan 7. gr. hefur að geyma meginregluna um rétt hælisleitanda til að dvelja í ríki á meðan umsókn hans um hæli er til skoðunar. Í 8. gr. er fjallað um meðferð umsóknar, s.s. öflun upplýsinga og töku ákvörðunar. Ákvæði 9. gr. hefur hins vegar að geyma kröfur um form ákvörðunar, s.s. að ákvörðun skuli vera skrifleg. Ítarlegt kvæði um réttindi umsækjanda er síðan að finna í 10. gr. en í 11. gr. er kveðið á um skyldur hans. Um viðtöl

¹¹ Council Directive 2005/83/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

¹² Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

við umsækjanda er sérstaklega fjallað í nákvæmum ákvæðum í 12.-14. gr. tilskipunarinnar. Samkvæmt 12. gr. skal viðtal við hælisleitanda tekið af starfsmanni stjórnvalds sem hefur hlotið til þess sérstaka þjálfun og hæfni til að taka slík viðtöl. Lögð er áhersla á það í 13. gr. að aðstæður séu þannig í viðtalinu að það nái markmiði sínu, þ.e. að frásögn hælisleitanda komist skilmerkilega til skila og um mikilvægi þess að hæfur túlkur sé til aðstoðar ef hælisleitandi getur ekki tjáð sig beint. Í 15. gr. tilskipunarinnar er tryggður réttur hælisleitanda til lögfræðiaðstoðar. Samkvæmt henni skal hælisleitanda ávallt gefinn kostur á að kalla til lögfræðing sér til aðstoðar en á eigin kostnað. Verði fyrsta ákvörðun um hæli neikvæð skulu stjórnvöld tryggja hælisleitanda ókeypis lögfræðiaðstoð við meðferð kæru á þeirri ákvörðun. Nánar er lýst í 16. gr. tilskipunarinnar hvað felst í lögfræðilegri aðstoð, hver eru réttindi og skyldur talsmanns og hlutverk hans í aðstoð við hælisleitanda. Sérreglur eru í 17. gr. til að vernda réttindi fylgdarlausra barna undir 18 ára aldri sem leita hælís. Í tilskipuninni er sérstaklega fjallað um skilyrði þess að umsókn teljist vera dregin til baka og málsmeðferð í þeim tilvikum, sbr. 19. og 20. gr. tilhæfulausar umsóknir, sbr. 28. gr. Vísast að öðru leyti til tilskipunarinnar varðandi efni hennar.

Tilskipun nr. 2003/9/EB um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda mælir meðal annars fyrir um ýmis atriði varðandi réttarstöðu hælisleitanda á meðan umsókn hans er til meðferðar. Þar er m.a. fjallað um skyldu ríkja til að tryggja viðunandi lífsskilyrði hælisleitenda með hliðsjón af þörfum þeirra. Í 5. gr. tilskipunarinnar er sérstaklega kveðið á um upplýsingaskyldu gagnvart umsækjanda um hæli en í 6. gr. er kveðið á um útgáfu nokkurs konar persónuskilríkja fyrir hælisleitendur. Í 7. gr. er fjallað um dvalarstað og ferðafrelsi. Þá er sérstaklega vikið að einingu fjölskyldunnar í 8. gr. Tilskipunin nær auk þessa til sviða á borð við húsnæðismál, heilsugæslu og aðgang að skólum. Í tilskipuninni er einnig sérstaklega vikið að ólöggráða börnum sem sækja um hæli ein síns liðs og einstaklingum með sérþarfir.

5. KAFLI

Breytingar samkvæmt nýrri norskrri löggjöf um málefni hælisleitenda og þróun á öðrum Norðurlöndum.

Eins og áður hefur verið lýst hefur íslensk löggjöf á sviði útlendingamála, þar á meðal um málefni hælisleitenda, sótt fyrirmynd til norskrar löggjafar um sama efni. Hefur þótt heppilegt að nota norsk lög og reglur sem fyrirmynd í ljósi þess að ríkin eru í sambærilegri stöðu gagnvart ESB innan Schengen-samstarfsins þar sem umfangsmikið samræmt regluverk gildir um málefni útlendinga varðandi komu og dvöl svo og meðferð umsókna um hæli. Hér á eftir verður nánar lýst þróun í norskrri löggjöf um efnið ásamt stuttri samantekt með tölfræðiupplýsingum frá Norðurlöndum.

5.1. Breytingar með nýjum norskum lögum um útlendinga.

Núgildandi norsk útlendingalög, (n. *lov om utlendingers adgang til riket og deres ophold her*) eru frá árinu 1988 en þau tóku gildi þann 1. janúar 1991. Íslensku útlendingalögin sem tóku gildi þann 1. janúar 2003 eru sem fyrr segir samin með norsk lögum að fyrirmynd. Frá og með 1. janúar 2010 verða núgildandi norsk lög leyst af hólmi með nýjum lögum sem samþykkt voru vorið 2008, nr. 35 frá 15. maí 2008. Forsaga nýrrar útlendingalöggjafar í Noregi er sú að þann 14. desember 2001 var stofnuð nefnd (n. *Utlendingslovutvalget*), sem hafði það verkefni að endurskoða útlendingalögin og semja frumvarp til nýrra laga á sviði útlendingamála í heild sinni. Nefndin skilaði tillögum sínum 19. október 2004 með skýrslu *NOU 2004:20, Ny utlendingslov*.

Til að átta sig á þeim breytingum sem samþykktar hafa verið með nýjum lögum á sviði hælismála í Noregi þarf að gera stuttlega grein fyrir því hvernig ákvæðum um vernd gegn ofsóknum er háttað í núgildandi lögum. Ákvæðin um vernd gegn ofsóknum er að finna í 3. kafla núgildandi laga, einkum 15.-17. gr. hvað verndarákvæðin sjálf snertir. Ákvæði 15. gr. hefur að geyma samsvarandi ákvæði og 45. gr. íslensku laganna en samkvæmt ákvæðinu má ekki senda útlending til svæðis þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir sem geta leitt til þess að hann skuli teljast flóttamaður eða ef ekki er tryggt að hann verði ekki sendur áfram til slíks svæðis (*non-refoulement*). Samsvarandi verndar skal útlendingur njóta sem vegna svipaðra aðstæðna og greinir í flóttamannahugtakinu er í yfirvofandi hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Í 16. gr. norsku laganna, sbr. 1. mgr. 44. gr. íslensku útlendingalaganna, er síðan flóttamannahugtakið skilgreint með tilvísun til 1. gr. A flóttamannasamningsins. Í 17. gr. norsku laganna, sbr. 46. gr. þeirra íslensku, er síðan fjallað um réttinn til hælis og undanþágur frá þeim rétti. Svo sem ráðið verður af framsetningu verndarákvæðanna í lögnum geta þeir sem ekki eiga rétt á hæli engu að síður notið verndar gegn heimsendingu á grundvelli annarra alþjóðlegra skuldbindinga á sviði mannréttinda. Helstu mannréttindaákvæði sem hér eru höfð í huga eru 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og ómannúðlegri meðferð og 7. gr. samnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi sem áður hefur verið lýst. Ekkert þessara ákvæða veitir þó sömu stöðuréttindi (n. *statusrettigheter*) og Flóttamannasamningurinn fyrir þann sem nýtur verndar gegn heimsendingu.

Framkvæmdin hefur verið sú að sá sem nýtur verndar á grundvelli annarra alþjóðlegra skuldbindinga en Flóttamannasamningsins, s.s. á grundvelli 1. mgr. 15. gr. norsku laganna, hefur ekki fengið stöðu flóttamanns heldur dvalarleyfi af mannúðarástæðum á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laganna, sbr. nú 12. gr. f íslensku laganna. Þannig hefur framkvæmdin verið hvort sem mannúðarleyfið er veitt vegna ástæðna sem greinir í 15. gr. norsku laganna eða á grundvelli annarra mannúðarsjónarmiða. Ákvæði 16. og 17. gr. norsku laganna eru síðan svokölluð hrein stöðuákvæði þar sem veitt er hæli eða staða flóttamanns viðurkennd á grundvelli Flóttamannasamningsins. Sá sem nýtur verndar á grundvelli 1. mgr. 15. gr. norsku laganna telst hins vegar ekki endilega flóttamaður samkvæmt 16. gr. laganna og fær því ekki sjálfkrafa sömu stöðu þrátt fyrir að hann geti ekki snúið til heimalands.

Á árunum 1996-2006 var veiting dvalarleyfis af mannúðarástæðum áberandi algengari en veiting hælis. Á síðustu árum hefur hins vegar fjölgað tilvikum þar sem hæli hefur verið veitt. Það eru hins vegar þessi skil sem lýst hefur verið hér að framan, á milli svokallaðra verndarákvæða og síðan stöðuákvæða, sem hafa þótt draga úr endurspeglun á raunverulega veittri vernd í Noregi (n. *beskyttelsespraksis*). Af þessum ástæðum þótti ástæða til að skýra betur þann lagagrundvöll í norsku útlendingalögnum sem veiting verndar byggir í raun á, þ.e. nauðsynlegt þótti að lögin endurspegluðu með skýrari hætti hvenær vernd væri veitt vegna alþjóðlegra skuldbindinga til viðbótar við þær skuldbindingar sem leiða af Flóttamannasamningnum.

Ein af veigamestu breytingunum sem gerðar voru með nýju lögunum frá 8. apríl 2008 var útvíkkun á hugtakinu flóttamaður. Í a-lið 1. mgr. 28. gr. þeirra er skilgreiningin á flóttamanni tekin upp úr 1. gr. A Flóttamannasamningsins í styttri útgáfu (í stað tilvísunar í 16. gr. núgildandi laga) auk þess sem í b-lið ákvæðisins er gert ráð fyrir að þeir, sem ekki geta snúið til heimalands vegna þeirra ástæðna sem þar greinir, fái einnig hæli, en hér er sérstaklega horft til annarra alþjóðlegra skuldbindinga. Ástæðan fyrir því af hverju viðkomandi geti ekki snúið til baka hefur því ekki sjálfstæða þýðingu fyrir veitingu hælis, en dæmi um þá sem fallið geta undir b-liðinn eru þeir sem koma frá stríðshráðum átakasvæðum. Með þessum breytingum er stefnt að því að jafna stöðu þeirra sem fá vernd í Noregi óháð því hvort verndin er veitt vegna þess að umsækjandi um hæli telst flóttamaður í skilningi 1. gr. A Flóttamannasamningsins eða vegna annarra alþjóðlegra skuldbindinga.

Annað nýmæli þessu tengt í nýju norsku lögunum er nánari skilgreining á lykilþáttum flóttamannahugtaksins í 29. og 30. gr. laganna, s.s. á því hvað teljist ofsóknir. Ákvæði um útilokun frá veitingu hælis í 31. gr. laganna er síðan útfært nánar frá gildandi lögum í takt við útvíkkun á flóttamannahugtakinu almennt. Þá er vert að minnast á breytingu sem gerð var á 2. mgr. 8. gr. gildandi laga í Noregi varðandi veitingu dvalarleyfis af mannúðarástæðum. Það ákvæði er nú að finna í 38. gr. nýju laganna. Ákvæðið mun eftir sem áður vera heimildarákvæði og hafa mesta þýðingu í þeim málum þar sem sótt er um hæli en ekki liggur fyrir þörf á alþjóðlegri vernd sem leiðir til veitingu hælis. Um verði að ræða tilvik þar sem blandist saman verndarsjónarmið og mannúðarsjónarmið en einnig tilvik þar sem eingöngu reynir á mannúðarsjónarmið. Nýmæli er að í 2. mgr. ákvæðisins er að finna upptalningu á sjónarmiðum sem m.a. skuli horfa til við mat á því hvort leyfi verði veitt á grundvelli ákvæðisins. Upptalin sjónarmið eru til leiðbeiningar fyrir stjórnvöld en ekki er um tæmandi talningu að ræða. Ákvæðið kveður annars skýrt á um að heildarmat þurfi að fara fram á aðstæðum öllum í hverju tilviki fyrir sig. Þá er einnig nýmæli að sjónarmið um hvað sé barni fyrir bestu í þeim

málum þar sem börn eigi í hlut eigi að hafa úrslitaáhrif (n. *grundleggende hensyn*). Af ákvæðinu er ljóst að þegar barn á í hlut þarf minna til svo að leyfi verði veitt. Athygli vekur að heimilt er að ákveða að dvalarleyfi veitt á grundvelli ákvæðisins myndi ekki grundvöll fyrir ótímabundið dvalarleyfi og eru þá einkum sérstök tilvik höfð í huga, s.s. þegar útlendingur hefur ekki getað sannað á sér deili.

Ákvæði 15. gr. núgildandi norsku laganna, sem samsvarar 45. gr. íslensku laganna eins og áður segir, hefur verið fært í 73. gr. þeirra. Hér er svo sem áður greinir um að ræða samsvörun við ákvæði 33. gr. Flóttamannasamningsins varðandi skilyrðið um *non-refoulement*. Ákvæðið er ítarlegra en áður, en þýðing þess mun breytast vegna þess að með nýju lögnum er horfið frá greinarmuni á mati á þörf umsækjanda á alþjóðlegri vernd eða viðurkenningu á stöðu flóttamanns. Athyglisverð er einnig sú regla sem birtist í norski reglugerð um útlendinga, og einnig er að finna í drögum að nýrri reglugerð sem sett verður á grundvelli nýrra útlendingalaga, að í ákvæðnum tilvikum verði hælisleitanda veitt dvalarleyfi hafi umsókn hans ekki verið afgreidd innan 15 mánaða. Reglan er ekki algild en hefur þó visst gildi í framkvæmd.

Auk framangreindra breytinga voru einnig gerðar ýmsar aðrar breytingar. Má þar sérstaklega nefna nýjan kafla um málsmeðferð skv. lögnum í 11. kafla laganna en í II. hluta hans er að finna sérstakar reglur er snúa að meðferð hælismála, réttarstöðu hælisleitanda og samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Við samningu nýrra reglna í Noregi var sérstaklega horft til tilskipunar Evrópubandalagsins nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004, sem getið er í kafla 4. Þrátt fyrir að tilskipanir Evrópubandalagsins á sviði hælismála falli utan EES-samstarfsins og þátttöku Noregs í Schengen-samstarfinu og séu þar með ekki bindandi að lögum fyrir norsk stjórnvöld, þótti af ýmsum ástæðum gagnlegt að styðjast við tilskipunina og hafa hana sem viðmið. Samræmingarsjónarmið vögu þungt í þessu tilliti þar sem sterk rök hnígi í þá átt að hafa sambærilega löggjöf á þessu sviði og önnur Evrópuríki og samstarfsríki, t.a.m. í Dyflinnarsamstarfinu.

Fyrir utan þær umfangsmiklu breytingar sem gerðar voru með nýjum útlendingalögum í Noregi á árinu 2008 hafa norsk stjórnvöld gripið til ýmissa aðgerða nýverið til að takast á við stórauðinn fjölda hælisleitenda þar í landi og eru þær sérstaklega miðaðar að þeim sem ekki hafa þörf fyrir alþjóðlega vernd.¹³

5.2. Yfirlit yfir fjölda hælisumsókna í Noregi, Svíþjóð og Danmörku.

Á Norðurlöndunum hefur fjöldi hælisumsókna sveiflast mjög á undanförunum árum. Fjöldi umsókna í Noregi¹⁴ rúmlega tvöfaldaðist á milli ára 2007 til 2008 og komu þar fram flestar umsóknir á Norðurlöndunum árið 2008. Árið 2006 bárust 5.320 hælisumsóknir í Noregi og lá fjöldi umsókna því á sama bili og hið fyrra ár. Af þessum 5.320 umsóknum fékk 461 umsækjandi viðurkennda stöðu flóttamanns (hæli), 1.221 umsækjandi fékk dvalarleyfi af mannúðarástæðum, 1.276 umsóknum var synjað og 724 umsóknir voru afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Árið 2007 var fjöldi umsókna 6.528 en 1.013 umsækjendur fengu viðurkennda stöðu flóttamanns það ár. Alls var 2.095 umsóknum synjað en 1.922 umsækjendur fengu dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða á grundvelli annarrar verndar en Flóttamannasamningsins. 824 umsóknir voru afgreiddar á

¹³ *Nye tiltak i asylpolitikken*, fréttatilkynning birt á heimasíðu arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. júlí 2009 (www.regjeringen.no/nb/dep/aid.html?id=165).

¹⁴ Heimild: *Tall og fakta* fyrir árin 2006, 2007 og 2008. Utlendingsdirektoratet, www.udi.no. Fjöldi svokallaðra kvótaflóttamanna er ekki innifalinn í tölunum. Um er að ræða ákvarðanir á fyrsta stjórnýslustigi.

grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Á árinu 2008 bárust ríflega helmingi fleiri úskóknir um hæli eða 14.431, af þeim fengu 1.070 úskækjendur viðurkennda stöðu flóttamanns en 1.975 fengu dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða á grundvelli annarrar verndar. 4.390 úskóknum var synjað en 1.507 úskóknir voru afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar.

Í Danmörku¹⁵ bárust umtalsvert færri úskóknir en fyrir sömu ár í Noregi. Árið 2006 bárust alls 1.960 úskóknir um hæli. Af þeim fengu 170 úskækjendur viðurkennda stöðu flóttamanns en u.þ.b. 755 úskóknum var synjað. Fengu 257 úskækjendur dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og af öðrum ástæðum. Úskóknir sem afgreiddar voru á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar voru um 389 talsins. Á árinu 2007 hafði úskóknum um hæli fjölgað í 2.246. Af þeim fengu 473 stöðu flóttamanns en 265 fengu dvalarleyfi af öðrum ástæðum, sbr. hér að ofan. 376 úskóknum var synjað en 358 úskóknir voru afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Á árinu 2008 var heildarfjöldi úskókna 2.409, þar af var 517 úskækjendum veitt staða flóttamanns en 211 fengu dvalarleyfi af öðrum ástæðum. U.þ.b. 525 úskóknum var synjað.¹⁶

Í Svíþjóð¹⁷ bárust 24.322 úskóknir um hæli árið 2006. 7.940 úskækjendur fengu viðurkennda stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af öðrum ástæðum, 6.977 úskóknum var synjað en þar af voru 2.267 úskóknir afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Á árinu 2007 fjölgaði hælisúskóknum verulega en þá bárust liðlega 36.200 úskóknir. 15.639 fengu viðurkennda stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af öðrum ástæðum. Úskóknir sem var synjað voru 12.177 og af þeim voru 3.414 úskóknir afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Á árinu 2008 bárust töluvert færri úskóknir um hæli en hið fyrra ár eða 24.353. Af þeim fengu 8.276 stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af öðrum ástæðum. 21.742 úskóknum var synjað en af þeim voru 3.398 úskóknir afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar.

¹⁵ Heimild: *Tal og fakta på udlændingeområdet* fyrir árin 2006, 2007 og 2008. Udlændingetjenesten, www.nyidanmark.dk. Fjöldi kvótaflóttamanna er ekki innifalinn í tölunum. Um er að ræða ákvarðanir á fyrsta stjórnsýslustigi.

¹⁶ Ekki lágu fyrir opinberar tölur á vefsíðunni um fjölda afgreiddra úskókna á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar fyrir árið 2008.

¹⁷ Heimild: Migrationsverket, www.migrationsverket.se.

6. KAFLI

Um framkvæmd laga og reglna varðandi meðferð hælisumsókna.

6.1. Tölfræðilegar upplýsingar sem lúta að meðferð hælisumsókna.

6.1.1. Fjöldi umsókna um hæli og afdrif þeirra.

Í störfum sínum hefur nefndin aflað margvíslegra upplýsinga og gagna um verkferla, fjölda mála, málshraða o.fl. Hér á eftir verður gefið yfirlit yfir fjölda hælisleitenda hér á landi á síðustu árum, afdrif umsókna þeirra og þann tíma sem þær hafa verið í meðferð.

Í töflu 1, hér að neðan, er tilgreindur fjöldi þeirra sem lagt hafa fram umsókn um hæli hér á landi allt frá árinu 1996, til ársloka 2008, auk niðurstöðu í málum þeirra hjá Útlendingastofnun. Rétt er að geta þess að dragi einstaklingur umsókn sína til baka, eða hverfi hann sannanlega áður en meðferð á máli hans er lokið, er umsókn viðkomandi felld niður, og Útlendingastofnun tekur þá ekki hefðbundna ákvörðun í máli hans. Endursending á grundvelli svonefnds Færeyjasamnings eða Dyflinnarreglugerðarinnar og svo ákvörðun um hvort hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum skuli veitt, í kjölfar efnismeðferðar, telst hins vegar slík ákvörðun.

Tafla 1¹⁸

Ár	Fjöldi umsókna	Drógu til baka/horfnir	Endursendingar*	Efnismeðferð
1996	4	0	0	4
1997	6	2	1	3
1998	24	2	5	17
1999	24	2	4	18
2000	25	3	2	20
2001	53	19	16	18
2002	117	56	40	21
2003	80	30	26	24
2004	76	15	34	27
2005	87	5	46	36
2006	39	7	10	22
2007	42	9	16	17
2008	73	16	35	25
Samtals	650	166	235	252

* Endursending: Viðkomandi sendur til annars Evrópuríkis á grundvelli Dyflinnarreglugerðar, Norðurlandasamnings eða Færeyjasamnings, þar sem mál viðkomandi skal tekið til efnismeðferðar.

Í töflu 2 hér að aftan er að finna nánari lýsingu á afdrifum hælisumsókna fyrir árin 2006 til 2008.

¹⁸ Heimild: Útlendingastofnun

Tafla 2¹⁹

	2006	2007	2008	Samtals:	%
Fjöldi hælisleitenda	39	42	73	154	100%
Staða flóttamanns	0	1	0	1	0,65
Dvalarleyfi af mannúðarástæðum*	0	7	4	11	7,14
Dyflinnarrg. endursending	10	16	35	61	39,61
Synjun	22	9	10	41	26,62
Hurfu áður en málsmeðferð lauk	3	1	9	13	8,44
Dró til baka	4	8	7	19	12,4
Hæli skv. 3. mgr. 46. gr. úttl.	0	0	3	3	1,95
Enn til meðferðar hjá ÚTL	0	0	5	5	3,25
Samtals:	39	42	73	154	100%
Enn til meðferðar hjá DKM	1	5	13	19	

* Hér eru aðeins taldar umsóknir um dvalarleyfi af mannúðarástæðum í tilvikum þar sem einnig er sett fram umsókn um hæli.

Í töflu 3 er byggt á sömu upplýsingum og fram koma í töflu 2, en fjölda hælisleitenda skipt eftir því hvort um er að ræða karla (kk), konur (kvk) eða börn, og er þá miðað við að börn séu einstaklingar undir 18 ára aldri. Um er að ræða tölur fyrir árin 2006, 2007 og 2008.

Tafla 3

	Kk	Kvk	Barn	Samtals
Fjöldi hælisleitenda	115	21	18	154
Staða flóttamanns	1			1
Hæli á grundv. 3. mgr. 46. gr. úttl.		1	2	3
Dvalarleyfi af mannúðarástæðum	4	4	3	11

Í töflu 4 er svo að finna skiptingu umræddra hælisleitenda eftir kyni og aldri, sundurliðað eftir árum.

Tafla 4

Fjöldi kk, kvk og barna eftir árum	kk	kvk	Barn	Samtals:
2006	27	5	7	39
2007	30	5	7	42
2008	58	11	4	73
Samtals:	115	21	18	154

¹⁹ Upplýsingar eru unnar á grundvelli upplýsinga sem nefndin aflaði hjá Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytinu.

Á fyrstu sex mánuðum ársins 2009 hafa 12 hælisumsóknir verið lagðar fram. Þegar skoðaðar eru heildartölur frá árinu 1996 sést að fjöldi hælisleitenda hefur næstum tuttugufaldast eða frá því að vera 4 umsóknir til þess að verða 73 árið 2008. Á þessu eru ýmsar skýringar, auk þeirrar staðreyndar að hælisumsóknum hefur fjölgað talsvert í nær öllum Evrópuríkjum. Stærsti einstaki áhrifavaldurinn í þeim efnum hér á landi er vafalaust aðild Íslands að Schengen-samstarfinu sem tók gildi árið 2001 og opnaði fyrir frjálsa för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna með því að fella niður persónueftirlit með einstaklingum á ferð milli ríkjanna en samræma þess í stað eftirlit á ytri landamærum Schengen-svæðisins. Eins og sést af töflu 1 varð meira en 100% fjölgun hælisleitenda næsta ár þar á eftir, árið 2002 þegar 117 umsóknir um hæli voru lagðar fram. Síðan hefur umsóknum fækkað nokkuð árin þar á eftir, en fjöldinn er enn nokkuð sveiflukenndur án þess að hægt sé að sýna fram á ákveðna eða stöðuga þróun í þeim efnum. Miðað við þann fjölda umsókna sem komin er fram á fyrstu sex mánuðum þessa árs, eða 12 umsóknir, má ætla að stefni í talsverða fækkun miðað við árið 2008 þegar umsóknir voru 73 talsins. Þó er ókleift að sjá fyrir hvernig þróunin verður þá mánuði sem eftir eru af þessu ári.

Í viðauka I við skýrsluna er að finna enn ítarlegri greiningu á málsmeðferð umsókna um hæli og er vísað til þeirra í frekari umfjöllun hér á eftir.

6.1.2. Upplýsingar um hælisleitendur.

Stærstur hluti hælisleitenda á árinu 2006 kom frá Rúmeníu (9), Hvíta-Rússlandi (6) og Rússlandi (4). Þá komu einnig hælisleitendur frá öðrum ríkjum, s.s. Afganistan, Alsír, Georgíu, Írak, Íran, Ísrael, Kósóvó, Líbýu, Nígeríu, Pakistan, Sierra Leone, Úkraínu, Úsbekistan og V-Sahara. Einn hælisleitandi var án ríkisfangs en kom frá Króatíu. Af 39 umsækjendum um hæli árið 2006 voru langflestir umsækjenda karlmenn eða 27 (69,2%). Konur voru alls 5 (12,8%) og börn í fylgd foreldra alls 7 (17,9%). Á árinu 2007 var Rússland áfram í hópi þriggja fjölmennustu umsækjendahópa um hæli hér á landi (5). Jafnmargir umsækjendur komu frá Sýrlandi og Albaníu (5 frá hvoru ríki). Þar fyrir utan komu hælisleitendur frá Afganistan, Alsír, Chile, Hvíta-Rússlandi, Írak, Íran, Ísrael, Kína, Líbýu, Malasíu, Nígeríu, Pakistan, Rúmeníu, Serbíu, Sierra Leone, Sri Lanka, Túnis, Tyrklandi, Úkraínu, Úsbekistan og V-Sahara. Þá voru tveir hælisleitendur án ríkisfangs en komu frá Armeníu. Af 42 umsækjendum um hæli árið 2007 voru 30 karlmenn (71,4%), 5 konur (11,9%) og 7 börn (16,6%). Fjögur börn komu í fylgd foreldra en þrjú þeirra komu einsömul og voru eða kváðust vera yngri en 18 ára. Á árinu 2008 komu flestir umsækjenda um hæli frá Kósóvó (11). Þar á eftir komu flestir frá Afganistan, Nígeríu og Sri Lanka (5 frá hverju ríki). Auk þessara þjóðerna komu umsækjendur frá Albaníu, Azerbadjan, Bosníu, Erítreu, Georgíu, Ghana, Indlandi, Írak, Íran, Kenýa, Kína, Kongó, Lettlandi, Líberíu, Moldavíu, Pakistan, Palestínu, Rússlandi, Serbíu, Sómalíu, Sýrlandi, Úkraínu og V-Sahara. Af 73 umsækjendum um hæli voru langflestir þeirra karlmenn eða 58 (79,5%) á meðan konur voru 11 (15%) og börn 4 (5,5%). Öll börnin komu í fylgd foreldra.

Eins og sjá má eru langflestir umsækjenda um hæli hér á landi karlmenn á meðan konur eru áberandi færri. Börn hafa einnig verið fá miðað við heildarfjölda umsækjenda en langflest þeirra koma í fylgd með foreldrum sem sækja um hæli hér á landi. Aðeins örfáir einstaklingar hafa sótt um hæli hér á landi sem hafa verið eða kváðust vera undir 18 ára aldri og voru ein á ferð. Athyglisvert er að þjóðerni þeirra sem sækja um hæli hér á landi er mjög breytilegt og afar algengt að einn frá hverju ríki sæki um hæli. Þjóðernin voru fleiri á árinu 2007 en árið 2006. Sama verður sagt um árið 2008 en þá voru þjóðerni umsækjenda um hæli fleiri en á árinu 2007, svo ljóst er að þróun síðastliðinna þriggja ára hefur verið á

Þann veg að þeim hefur fjölgað stöðugt en fáir koma frá hverju ríki. Fjölmennustu umsækjendahóparnir eru breytilegir frá ári til árs öfugt við það sem þekkist á Norðurlöndunum, þar sem stærstu hóparnir eru yfirleitt frá sama ríki eða sömu ríkjum frá ári til árs.

6.1.3. Málshraði.

Í töflu 1, hér að framan, má sjá helstu tölur um afdrif þeirra úskna um hæli sem lagðar hafa verið fram hér á landi síðustu árin. Miðast tölurnar við stöðu mála 30. júní 2009. Nefndin hefur jafnframt í störfum sínum aflað upplýsinga um málshraða, bæði hjá Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytinu. Til nánari skýringar verður hér, í töflum 5 og 6, lýst í stórum dráttum fjölda mála og meðalafgreiðslutíma þeirra í þeim tilvikum sem við á. Þá verður stuttlega vikið að málshraða hjá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu við meðferð og afgreiðslu kærumála vegna ákvarðana Útlendingastofnunar í málum hælisleitenda.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun bárust stofnuninni 42 úsknir um hæli á árinu 2007. Sé litið til þeirra þriggja mála af þessum 42 sem lengstan tíma voru til meðferðar hjá stofnuninni tók eitt mál 600 daga í vinnslu og tvö mál 587 daga. Í töflu 5 hér að neðan má sjá grófa flokkun á afdrifum umræddra 42 mála auk upplýsinga um það hversu langan tíma að meðaltali Útlendingastofnun tók til afgreiðslu þeirra mála sem lokið var með sérstakri ákvörðun af hálfu stofnunarinnar. Í þessum tölum er ekki tekið tillit til þess tíma sem leið frá því að ákvörðun lá fyrir og þar til birting fór fram, en ákvörðun tekur ekki gildi gagnvart viðkomandi einstaklingi fyrr en hún hefur verið birt honum. Nánari upplýsingar má sjá í fylgiskjali I.

Tafla 5

Afdrif úskna um hæli 2007 Afgreiðsla Útlendingastofnunar	Fjöldi mála	Afgreiðslutími (meðaltal daga)
Umsókn dregin til baka	8	
Dvalarleyfi af mannúðarástæðum	7	304
Umsækjandi hvarf áður en mál var afgreitt	1	
Umsókn um hæli synjað	9	361
Endursending skv. Dyflinnarreglugerð	16	37
Umsækjanda veitt staða flóttamanns	1	235

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun bárust stofnuninni 73 úsknir um hæli á árinu 2008. Ekki var lokið við afgreiðslu þeirra allra á því ári. Sé litið til þeirra þriggja mála sem verið hafa lengstan tíma til meðferðar hjá stofnuninni, þá var málsmeðferðartími í þeim 325 dagar. Þann 30. júní 2009 var þremur af umræddum 73 málum ólokið hjá stofnuninni. Í töflu 6 hér á eftir má sjá grófa flokkun á afdrifum umræddra mála auk upplýsinga um það hversu langan tíma að meðaltali Útlendingastofnun tók til afgreiðslu þeirra mála sem lokið hefur verið með sérstakri ákvörðun af hálfu stofnunarinnar. Í þessum tölum er ekki tekið tillit til þess tíma sem leið frá því að ákvörðun lá fyrir og þar til birting fór fram. Ljóst er að þremur af þeim málum sem tilgreind eru í töflunni var ólokið 30. júní sl. Meðaltal málsmeðferðartímans á því líklega eftir að breytast þegar þau mál koma til viðbótar neðangreindum tölum.

Tafla 6

Afdrif umsókna um hæli 2008 Afgreiðsla Útlendingastofnunar	Fjöldi mála	Afgreiðslutími (meðaltal daga)
Umsókn dregin til baka	7	
Dvalarleyfi af mannúðarástæðum	4	325
Umsækjandi hvarf áður en mál var afgreitt	9	
Umsókn um hæli synjað	11	136
Endursending skv. Dyflinnarreglugerð	36	75
Hæli veitt skv. 3. mgr. 46. gr. úttl.	3	59
Umsækjanda veitt staða flóttamanns	0	0

Af framangreindu má vera ljóst að málsmeðferðartími hjá Útlendingastofnun hefur, a.m.k. vegna þeirra hælisumsókna sem stofnuninni hafa borist til meðferðar árin 2007 og 2008 verið verulega langur í nokkrum tilvikum. Af upplýsingum sem stofnunin lét nefndinni í té er enn fremur ljóst að hún hefur áorkað miklu til þess að ljúka uppsöfnuðum málum enda lýkur afgreiðslu hælisumsókna þar nú almennt á mun skemmri tíma en áður var. Til að mynda eru mun færri mál nú óafgreidd hjá stofnuninni en voru í lok árs 2007 og í upphafi árs 2008. Samkvæmt skýringum stofnunarinnar sjálfar má einkum skýra þessa fækkun óafgreiddra mála til þess að fleiri starfsmönnum hefur verið falið að vinna að meðferð þeirra. Jafnframt er það mat stofnunarinnar, sem fram kom á fundi forstjóra hennar með nefndinni, að í heild hafi það ekki skapað ríkinu meiri kostnað að leggja meiri áherslu og mannafla í að ljúka umræddum málum, enda felist mikill kostnaður í vistun hælisleitenda á meðan á meðferð mála þeirra stendur. Með styttri málsmeðferðartíma sparist sá kostnaður að hluta.

Stjórnvöld létu nefndinni jafnframt í té upplýsingar um þær kærur sem borist höfðu dómismálaráðuneytinu frá upphafi árs 2007 til loka árs 2008 og lokið var meðferð á 30. júní 2009. Samkvæmt þeim upplýsingum lauk ráðuneytið á þessum tíma 16 kærumálum vegna ákvarðana í málum hælisleitenda með uppkvaðningu úrskurðar. Tvö mál voru að auki felld niður. Því máli sem tók stytan tíma í meðferð lauk ráðuneytið á 24 dögum, en það sem tók lengstan tíma að afgreiða var 432 daga í meðferð hjá ráðuneytinu, og er þá miðað við tímann frá því að kæra var fram lögð og þar til að úrskurður lá fyrir. Hér er eins og áður miðað við stöðu mála 30. júní 2009. Rétt er einnig að geta þess að í upplýsingum frá ráðuneytinu sjálfu kemur fram að eftir að allra gagna hafði verið aflað tóku þrjú af umræddum málum meira en eitt ár í vinnslu.

6.1.4. Endursendingar vegna Dyflinnarsamningsins.

Á árinu 2006 voru 10 umsóknir um hæli afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar vegna ábyrgðar annarra aðildarríkja Dyflinnarsamstarfsins á efnislegri umfjöllun um umsóknina. Þeir umsækjendur voru því endursendir til þeirra ríkja sem höfðu samþykkt endurviðtöku. Flestir umsækjenda voru sendir til Norðurlandanna eða alls 8 þeirra, þar af voru 2 sendir til Noregs, 2 til Svíþjóðar, 3 til Finnlands og 1 til Danmerkur. Þar að auki var 1 umsækjandi sendur til Póllands og 1 til Írlands.

Á árinu 2007 voru 16 umsóknir um hæli afgreiddar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, þar af voru 5 umsækjendur um hæli sendir til Svíþjóðar, 4 til

Noregs en 1 til hvers eftirtalinna landa: Austurríkis, Bretlands, Frakklands, Grikklands, Póllands, Tékklands og Þýskalands.

Á árinu 2008 voru umsóknirnar sem afgreiddar voru á grundvelli reglugerðarinnar 35 talsins. 5 umsækjendur voru sendir til Noregs, 6 til Ítalíu, 5 til Svíþjóðar, 3 til Þýskalands, 2 til Bretlands og jafnmargir til Spánar. Þá var 1 umsækjandi sendur til hvers eftirtalinna landa: Austurríkis, Frakklands, Hollands, Möltu og Tékklands. Teknar voru ákvarðanir um endursendingu 7 umsækjenda til Grikklands en 1 þeirra sneri til heimalands af sjálfsdáðum, 6 umsækjendur dvelja hins vegar enn hér á landi. Hefur dómsmálaráðuneytið mál þeirra til kærumeðferðar.

6.1.5. Málskot til dómstóla.

Frá gildistöku útlendingalaga, þ.e. frá 1. janúar 2003, hefur að minnsta kosti fimm sinnum verið höfðað mál á hendur ríkinu til ógildingar á ákvörðun í hælismáli og viðurkenningar á að njóta stöðu flóttamanns. Í fjórum af þeim fimm málum dvöldu umræddir einstaklingar á Íslandi á meðan mál þeirra var til meðferðar hjá dómstólum.

Tveimur málum lauk með niðurfellingu máls, einu máli lauk með því að íslenska ríkið var sýknað, einu máli lauk með því að fallist var á kröfur stefnanda um ógildingu og eitt mál er enn til meðferðar hjá dómstólum.

6.2. Stjórnisýsluleg meðferð hælisumsóknar.

6.2.1. Inngangur.

Sérhver útlendingur sem ferðast til Íslands þarf almennt að hafa til þess sérstakt leyfi. Slíkt leyfi getur til að mynda byggst á beinni vegabréfsáritun eða annars konar leyfisveitingu, eða á tilteknum lagareglum sem gera ráð fyrir að tilteknir hópar geti ferðast hingað án sérstakra leyfa íslenskra stjórnvalda, eins og á við um þá sem ferðast innan Schengen-svæðisins. Þeir sem brjóta gegn slíkum reglum teljast almennt dveljast ólöglega hér á landi.

Í 18., 19. og 20. gr. útlendingalaga er í samræmi við þetta að finna heimildir til að frávísa útlendingi við komu til landsins, eftir komu til landsins og til að brottvísa útlendingi séu tilteknar aðstæður fyrir hendi. Um frávísun við komu er fjallað sérstaklega í 18. gr. laganna, um frávísun eftir komu í 19. gr. og brottvísun (heimild til að vísa einstaklingi úr landi) í 20. gr. Síðastnefnda úrræðið gengur lengra en frávísun, að því leyti að brottvísun felur samkvæmt 3. mgr. 20. gr. í sér bann við komu til landsins síðar. Getur slíkt endurkomubann gilt fyrir fullt og allt eða um tiltekinn tíma, þó að jafnaði ekki skemur en í þrjú ár.

Af lögunum leiðir enn fremur að ákvörðun um brottvísun útlendinga úr landi eða frávísun eftir komu til landsins skal tekin af Útlendingastofnun. Ef um frávísun við komu til landsins er að ræða eru slíkar ákvarðanir að meginstefnu til teknar af lögreglunni, en þó skal ákvörðun um slíka frávísun á grundvelli j-liðar 1. mgr. 18. gr. tekin af Útlendingastofnun, þ.e. ef frávísun telst nauðsynleg vegna allsherjarreglu, þjóðaröryggis eða alþjóðasamskipta ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu.

Á heimildum til að vísa einstaklingi frá landinu við komu eða vísa honum úr landi er sú mikilvæga undantekning, sbr. 3. mgr. 18. gr., að beri útlendingur að hann sé flóttamaður, eða veitir að öðru leyti upplýsingar sem benda til að ákvæði 1. mgr. 45. gr. útlendingalaga eigi við vegna aðstæðna hans, skal leggja málið fyrir Útlendingastofnun til meðferðar og ákvörðunar. Nánar er síðan fjallað um vernd gegn ofsóknum og flóttamenn í VII. kafla útlendingalaga, þar á meðal um hugtakið flóttamaður, vernd gegn ofsóknum,

um rétt til hælís hér á landi o.fl. Komi slíkt mál til kasta Útlendingastofnunar ber henni að taka það til meðferðar með það að markmiði að upplýsa hvort viðkomandi einstaklingur eigi hér á landi rétt á því að fá stöðu flóttamanns, sbr. 1. mgr. 46. gr. laganna, eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, sbr. gr. 12. f í lögunum, sbr. 10. gr. laga nr. 86/2008.

Tilgangur þessa kafla skýrslunnar er að gefa stutt yfirlit yfir meðferð hælisumsókna hér á landi, þar á meðal meðferð og ákvörðun um dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Umfjöllunin er ekki tæmandi og fyrst og fremst verður hér litið til þeirra þátta sem nefndin hefur í störfum sínum staldrað við og talið tilefni til að taka til sérstakrar umfjöllunar m.t.t. þess hvort í því sambandi sé rétt að huga að breytingum á löggjöf og/eða stjórnsýslufrákvæmd. Í 7. kafla er síðan að finna nánari tillögur og ábendingar nefndarinnar í tilefni af þeim atriðum, í löggjöf og stjórnsýslufrákvæmd, sem nefndin hefur séð ástæðu til að draga sérstaklega fram, m.t.t. þess að úrbætur verði á gerðar.

6.2.2. Almenn um reglur um meðferð hælisumsókna.

Þeim almenna lagaramma sem meðferð hælisumsókna hér á landi er markaður hefur áður verið lýst í 2. kafla. Er því ekki þörf á að rekja þær reglur hér sérstaklega, en eftir því sem við á verður nánar að þeim vikið í eftirfarandi umfjöllun.

6.2.3. Upphaf máls.

Eins og fram er komið verður hefðbundnum úrræðum útlendingalaga um frávisun og brottvisun ekki beitt í þeim tilvikum þegar útlendingur ber því við að hann sé flóttamaður eða þurfi vernd ríkisins vegna sambærilegra ástæðna, nema að þær aðstæður hans séu fyrst rannsakaðar af bærum stjórnvöldum. Í útlendingalögum kemur fram það meginviðmið, sbr. 4. gr. laganna, að útlendingur sem hingað kemur skuli strax gefa sig fram á landamærastöð eða við lögregluþyrvald. Á því kunna svo að vera tilteknar undantekningar, s.s. um þá sem ferðast innan Schengen-svæðisins. Á sama grundvelli eru ákvæði Flóttamannasamningsins byggð en þar kemur fram að það skuli ekki varða flóttamann refsingu hafi hann komið sér með ólögumætum hætti inn í viðkomandi land eða hann dveljist þar án leyfis, enda hafi hann komið beint frá svæði þar sem lífi hans eða heilsu var ógnað og hann strax gefið sig fram við viðeigandi yfirvöld. Í útlendingalögum er hins vegar ekki mælt fyrir um það með beinum hætti hvar einstaklingur skuli leggja fram ósk um hæli hér á landi. Þá verður ekki séð að lögin veiti yfirvöldum heimild til að vísa hælisleitanda frá eða brottvísa honum án könnunar á aðstæðum hans jafnvel þó að hann leggi beiðni um hæli fyrst fram nokkru eftir að hann er kominn til landsins.

Í 88. gr. reglugerðar um útlendinga er á hinn bóginn tilgreint að umsókn um hæli skuli vera skrifleg eða munnleg og lögð fram hjá lögreglu. Skal umsóknin skráð á þar til gert eyðublað og skal umsækjandi afhenda með henni vegabréf eða önnur ferðaskilríki sem hann hefur í fórum sínum. Samkvæmt 2. mgr. 88. gr. reglugerðarinnar skal sá sem skráir umsóknina veita umsækjanda leiðbeiningar um þau réttindi sem kveðið er á um í 25. gr. útlendingalaga og kalla til túlk ef þess gerist þörf, sbr. 2. mgr. 24. gr. laganna. Sama gildir um maka hans og börn. Af þessu er ljóst að ferill stjórnsýslumáls, þar sem lögð er fram umsókn um hæli, hefst hjá lögreglu. Lögreglunni er falið það hlutverk að leggja mál í þann farveg sem við á, afla fyrstu upplýsinga og gagna og koma málinu í hendur þeirra stjórnvalda sem hlutverki hafa að gegna við meðferð hælismála.

Þrátt fyrir að í 88. gr. útlendingareglugerðarinnar komi fram að umsókn um hæli skuli vera skrifleg eða munnleg og lögð fram hjá lögreglu er það ekki svo í framkvæmd að þeir sem hingað leita og óska hælís fylli út tiltekin umsóknareyðublöð strax í upphafi. Eftir

atvikum kann þess hins vegar að vera óskað af viðkomandi að hann fylli út tilteknar persónuskýrslur um sjálfan sig og ástæður hælisumsóknar á síðari stigum. Þegar lögreglu berst hælisumsókn er hún skráð í málaskrá lögreglunnar og það lögregluembætti sem tekur við hælisumsókn gerir svonefnda frumskýrslu um viðkomandi mál. Í þá skýrslu er, samkvæmt upplýsingum sem nefndin hefur aflað, almennt ekki skráð meira en það að hælisumsókn hafi verið lögð fram, um þær leiðbeiningar sem hælisleitanda eru veittar, þau gögn sem honum er gert að afhenda lögreglunni og e.t.v. um myndatöku, fingrafaratöku eða aðra rannsókn sem fram fer á þessu stigi. Í einhverjum tilvikum mun á þessu stigi spurt nánar út í aðstæður og ástæður fyrir komu hælisleitanda til landsins en það mun á hinn bóginn ekki vera almenna reglan. Upphaf á skráningu hælisumsóknar miðast skv. framangreindu við skráningu á frumskýrslu í málaskrá lögreglunnar. Ferill málsins og staða er síðan skráð í dagbók lögreglu eftir því sem við á. Þegar frumskýrsla hefur verið tekin er send tilkynning um málið til Rauða krossins, til Reykjanesbæjar ef þörf er á vistun viðkomandi, alþjóðadeildar ríkislögreglustjórans og til Útlendingastofnunar.

Almennt eru, strax og frumskýrsla er gerð, teknar myndir og fingraför af umsækjanda. Viðeigandi gögn eru svo send alþjóðadeild ríkislögreglustjórans sem kannar hvort viðkomandi einstaklingur sé skráður í alþjóðlega gagnagrunna m.t.t. þess hvort hægt sé að staðreyna hver viðkomandi í raun er og til að kanna hvort hann hafi þegar sótt um hæli í öðru Schengen-ríki.

Í þeim almennu upplýsingum sem nefndin hefur aflað um meðferð hælisumsókna hér á landi, kemur fram að tilefni og aðdragandi hælisumsókna sé með mismunandi hætti. Fyrst og fremst virðist hér þó um tvennskonar tilvik að ræða. Annars vegar má nefna þann flokk einstaklinga sem hingað kemur beinlínis í þeim tilgangi að sækja hér um hæli. Hins vegar má nefna þann flokk sem millilendir hér, e.t.v. á leið til Norður-Ameríku í þeim tilgangi að sækja um hæli þar, en gerir það þess í stað hér á landi þegar við landamæraeftirlit koma fram upplýsingar sem vekja grun um að viðkomandi hafi fölsuð eða ófullnægjandi skilríki undir höndum. Þá er ekki víst að einstaklingar í þessum hópi sæki um hæli hér á landi strax og þeir eru stöðvaðir við landamæraeftirlit, heldur eru þess einnig dæmi að slík umsókn sé lögð fram eftir að rannsókn vegna framvísunar falsaðra skilríkja er hafin eða jafnvel eftir að ákæra vegna slíks meints brots hefur verið lögð fram. Í öðrum tilvikum, sem almennt heyra til undantekninga, kunna hælisumsóknir að eiga sér annan aðdraganda. Í ákveðnum tilvikum hafa einstaklingar sem hér hafa dvalist á grundvelli dvalar- og atvinnuleyfis til að mynda sótt um hæli þegar leyfi þeirra renna út.

Um þriðjungur hælisleitenda sem komu til Íslands árið 2008 sótti um hæli við komuna til landsins í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, þ.e. hjá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Samkvæmt upplýsingum frá lögreglunni munu þó margir í þeim hópi fyrst hafa sótt um hæli eftir að þeir höfðu verið stöðvaðir á leið sinni vestur um haf vegna gruns um að hafa fölsuð skilríki. Aðrir hælisleitendur sóttu um hæli eftir komu til landsins og þá ýmist með því að þeir gáfu sig fram við Rauða kross Íslands eða á lögreglustöð. Árið 2008 sóttu alls 73 einstaklingar um hæli hér á landi, þar af 25 hjá lögreglunni á Suðurnesjum, 43 hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, 2 hjá öðrum embættum og 3 leituðu til Rauða kross Íslands.

6.2.4. Dvalarstaður hælisleitenda.

Eftir að frumskýrsla hefur verið tekin af umsækjanda um hæli, auk þess sem skilríki kunna að hafa verið tekin af honum og honum veittar viðeigandi leiðbeiningar, er viðkomandi útlendingi almennt komið til gistingar hjá Reykjanesbæ, sem sér á grundvelli

samnings við Útlendingastofnun, um umönnun og vistun hælisleitenda sem ekki geta sjálfir útvegað sér gistingu og séð fyrir sér meðan á dvöl í landinu stendur.

Eftir atvikum kann lögreglan að beita því úrræði að óska eftir því að viðkomandi einstaklingur sé settur í gæsluvarðhald meðan mál hans er kannað nánar ef rökstuddur grunur er um að hælisleitandi gefi upp rangar upplýsingar um hver hann er eða sýnir af sér hegðun sem gefur til kynna að af honum stafi hættu. Sjaldgæft er þó að slíku úrræði sé beitt og gera dómstólar nokkuð strangar kröfur til þess að þessi skilyrði teljist uppfyllt. Frekari úrræðum virðast stjórnvöld ekki beita með almennum hætti til vistunar hælisleitenda. Ákvæði útlendingalaga veita stjórnvöldum þó heimildir til að ákveða annars konar vistunarúrræði, svo sem að setja hælisleitanda frekari skilyrði um dvöl á ákveðnu svæði en gert er í þeim vistunarúrræðum sem rekin eru á vegum Reykjanesbæjar. Slík úrræði hafa þó ekki verið nýtt.

Þrjú nefndarmenn heimsóttu tvo vistunarstaði hælisleitenda í Reykjanesbæ í tengslum við gerð skýrslunnar, eins og fram kom í 1. kafla. Annars vegar var heimsótt gistiheimilið Fit í Reykjanesbæ. Þar dvöldu 14 einstaklingar sem hafa nú eða hafa nýlega haft til meðferðar hér á landi hælisumsókn. Hins vegar var heimsótt húsnæði að Mánagötu í Reykjanesbæ þar sem dvöldust 9 konur og börn sem hafa til meðferðar hælisumsókn hér á landi eða beiðni um dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða hafa nýlega haft slíka umsókn til meðferðar. Með samþykki íbúa þessara staða fengu fulltrúar nefndarinnar að líta á aðstæður á hvorum stað fyrir sig. Bæði þessi vistunarúrræði eru rekin af félagsþjónustu Reykjanesbæjar samkvæmt fyrrgreindum samningi.

Samhliða heimsókninni áttu fulltrúar nefndarinnar gagnlegan fund með nokkrum einstaklingum sem dvelja á gistiheimilinu Fit og hafa mál til meðferðar hjá stjórnvöldum, ýmist Útlendingastofnun eða dómsmálaráðuneytinu. Komu þar fram ýmsar athugasemdir og ábendingar í tengslum við málsmeðferð stjórnvalda og samskipti við þau.

Nefndin telur það almennt ekki falla undir verksvið sitt að taka til þess sérstaka afstöðu hvort umrædd vistunarúrræði teljist fullnægjandi eða hvort rétt væri að huga að því að bæta þau að einhverju leyti. Ekkert kom fram við athugun nefndarinnar sem benti til þess að á slíkum athugasemdum væri bein þörf af hennar hálfu. Um þörf á fjölbreyttari vistunarúrræðum m.t.t. almannaöryggis, rannsóknarhagsmuna, sem hægt væri eftir atvikum að beita í stað jafn harkalegs úrræðis og gæsluvarðhald kann að vera, er hins vegar nánar fjallað í 7. kafla. Nefndin telur þó rétt að benda á að þegar litið er til aðstæðna hælisleitenda sem dvelja á gistiheimilinu Fit, án atvinnu, takmarkaðra fjárstyrkja og fárra úrræða til tómstunda eða náms hlýtur dvölin þar eðli máls samkvæmt að vera þungbær þegar hún stendur um langan tíma. Þegar þetta er haft í huga er mikilvægt að mál þeirra sem leggja fram umsóknir um hæli hér á landi séu afgreidd með skjótum og skilvirkum hætti.

6.2.5. Hælissskýrsla – nánari rannsókn lögreglunnar.

Fram kemur í 2. mgr. 22. gr. útlendingalaga að það er hlutverk lögreglunnar að undirbúa mál sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um á grundvelli laganna. Segir þar enn fremur að telji lögreglan skilyrði vera til að vísa útlendingi frá landi eða úr landi sendi hún Útlendingastofnun gögn málsins til ákvörðunar.

Af þessu ákvæði, ákvæðum reglugerðar um útlendinga og öðrum lagareglum, leiðir að lögreglunni er ætlað umtalsvert hlutverk við rannsókn máls á fyrstu stigum og einnig við mat á því í hvaða farveg rétt sé að leggja mál útlendingis, hvort lögreglan hafi sjálf

heimild til frávísunar á grundvelli 18. gr. laganna eða hvort um sé að ræða tilvik sem aðeins Útlendingastofnun er bær til ákvörðunar um, sbr. j-lið 1. mgr. 18. gr., 19. gr. og 20. gr. laganna. Þegar um hælisumsóknir er að ræða er þó vart vafaatriði í hvaða farveg skal leggja mál. Kallar ákvörðun um slíkt ekki á mikla sérfræðipækkingu og kunnáttu. Af lögunum leiðir að gera ber Útlendingastofnun aðvart um slíka umsókn þegar í stað. Á hinn bóginn gerir 2. mgr. 22. gr. laganna ráð fyrir að lögreglan undirbúi slík mál, sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um. Mikilvægt er að vel takist til um þann undirbúning. Fyrstu skref í rannsókn máls hafa yfirleitt mikið að segja um gang málsins í framhaldinu og þann tíma sem það tekur í meðferð stjórnvalda í heild sinni.

Þegar um meðferð hælisumsókna er að ræða tengist ákvæði 22. gr. útlendingalaganna með nánnum hætti 50. gr. sömu laga. Í því ákvæði kemur fram að Útlendingastofnun er það stjórnvald sem tekur ákvörðun um vernd gegn sendingu úr landi, réttarstöðu flóttamanns og hæli. Við meðferð slíkra mála ber stofnuninni, sbr. 3. mgr. 50. gr., að afla af sjálfsdáðum nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga. Leggur þetta ákvæði sjálfstæða rannsóknarskyldu á Útlendingastofnun, sem einnig á sér samsvörun í 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Nánar er mælt fyrir um samspil rannsókna lögreglu, sem almennt er framkvæmd á fyrstu stigum máls, og þeirrar rannsókna sem fram fer á vegum Útlendingastofnunar, í útlendingareglugerð.

Eftir að frumskýrsla um hælisbeiðni hefur verið gerð er það næsta skref viðkomandi lögregluembættis að taka svonefnda hælisskýrslu. Hefur sú skýrsla yfirskriftina „Umsókn um hæli“. Jafnframt eru hælisleitanda afhent önnur gögn. Sum þeirra eru þess eðlis að hann ritar undir þau, annað hvort vegna þeirra réttaráhrifa sem af þeim leiðir eða til staðfestu því að hann hafi móttekið þau og skilið efni þeirra. Hér má m.a. nefna skjal með stuttum upplýsingum um frumskilyrði hælis/dvalarleyfis á Íslandi, tilkynningu um væntanlega framsendingu hælisumsókna falli viðkomandi undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, yfirlýsingu um fjárhagsstöðu hælisleitanda, umboð um gagnaöflun o.fl.

Almennt mun framkvæmd mála vera með þeim hætti að áður en hælisskýrsla er tekin af hælisleitanda er fulltrúi Rauða kross Íslands kallaður til og gefst honum tækifæri til að ræða við hælisleitanda í einrúmi áður en skýrslutaka fer fram.

6.2.6. Mál sent til Útlendingastofnunar.

Eins og lýst var hér á undan felst rannsókn lögreglu almennt í gerð frumskýrslu um málið, töku fingrafara og ljósmyndunar auk þess sem eftir atvikum er lagt hald á ferðaskilríki viðkomandi eða annað, og síðan gerð hælisskýrsla þar sem nánar er grennslast fyrir um uppruna umsækjanda um hæli, ferðaleið og ástæður umsókna um hæli. Að henni lokinni er málið sent Útlendingastofnun til meðferðar.

Á þessum tímapunkti er aðkomu þess lögregluembættis sem tók við umsókninni, a.m.k. um sinn, lokið. Vera kann að óskað sé eftir frekari skýrslutöku af umsækjanda á síðari stigum sem lögreglunni er þá falið að sjá um, en það mun fremur heyra til undantekninga. Sá hluti málsins sem kemur til rannsókna hjá alþjóðadeild ríkislögreglustjórans, t.a.m. um það hvort viðkomandi einstaklingur sé skráður í alþjóðlega gagnagrunna, er haldið áfram og upplýsingar um niðurstöður sendar Útlendingastofnun eftir því sem tilefni er til.

Lögreglan kemur ennfremur að máli umsækjanda um hæli á síðari stigum, ef umsókn viðkomandi er hafnað, en þá er það hlutverk lögreglunnar að sjá um framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun frá landinu.

6.2.7. Meðferð Útlendingastofnunar á málum hælisleitenda.

Þegar Útlendingastofnun fær upplýsingar um fram komna hælisumsókn, sem almennt er strax og frumskýrsla um málið hefur verið gerð af hálfu lögreglunnar, hefur stofnunin kost á að setja mál þegar í vinnslu samkvæmt útlendingalögum og útlendingareglugerð. Almennt virðist þó ljóst að slík meðferð máls af hálfu stofnunarinnar hefst ekki fyrir en gögn málsins hafa borist frá lögreglunni.

Samkvæmt útlendingalögum og reglugerð um útlendinga má í grófum dráttum flokka umsóknir hælisleitenda í þrjá flokka. Umrædd flokkun kemur ekki með beinum hætti fram í lögnum eða reglugerð um útlendinga, en nefndin telur engu að síður að hún geti verið til nokkurrar einföldunar og gagns í eftirfarandi umfjöllun. Verður hún því hér lögð til grundvallar, þó rétt sé að taka fram að umrædd flokkun er hvorki einhlít né verður hún talin bindandi að lögum. Í fyrsta lagi má telja þau mál sem falla undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar. Af því leiðir að almennt væri heimilt að endursenda hælisleitanda til annars ríkis sem jafnframt tekur þátt í samstarfi á grundvelli reglugerðarinnar, sem þá hefur það hlutverk að afgreiða umsókn viðkomandi. Í öðru lagi mál þar sem ástæður hælisleitanda fyrir umsókn eru augljóslega ekki þess eðlis að þau geti réttlætt ákvörðun um hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Þetta myndi eiga við þegar hælisleitandi ber þegar í upphafi fyrir sig ástæður eða gögn sem augljóst er að leiða til þess að skilyrðum fyrir umsókn um hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum er ekki fullnægt. Í þriðja lagi mál sem þarfnast nánari efnislegrar skoðunar og rannsóknar m.t.t. hælisveitingar. Almennt eru útlendingalögin þannig fram sett að af þeim verða dregnar ályktanir um meðferð þeirra mála sem falla undir Dyflinnarreglugerðina annars vegar og svo þeirra mála sem falla undir ítarlegri skoðun hins vegar. Í lögum skortir hins vegar skýrari ákvæði og heimildir til að ljúka þeim málum sem augljóslega eru þess eðlis að ekki verður fallist á hælisumsókn.

Samkvæmt verklagsreglum Útlendingastofnunar er a.m.k. að hluta til byggt á sambærilegri flokkun mála og lýst er hér að ofan. Kemur þar fram að ákvörðun um það í hvaða farveg mál skuli sett skv. ofangreindu skuli liggja fyrir innan viku frá því að gögn málsins hafa formlega borist stofnuninni. Hælisleitanda skal jafnframt, samkvæmt sömu verklagsreglum, tilkynnt um það í hvaða feril mál hans fer.

6.2.8. Um feril mála samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni.

Í samræmi við þær skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa tekist á hendur samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni er henni jafnan beitt í framkvæmd þegar rannsókn leiðir í ljós að ábyrgð á efnislegri umfjöllun umsóknar hvílir á öðru aðildarríki, nema sérstök ástæða mæli með því að umsókn sé tekin til meðferðar hér á landi. Slík rannsókn fer ætíð fram eftir að umsókn um hæli hefur borist Útlendingastofnun. Áhrif reglugerðarinnar koma fram í e-lið 1. mgr. 46. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga því samkvæmt ákvæðinu á einstaklingur sem sækir um hæli hér á landi ekki rétt á að fá hæli ef krefja má annað ríki, sem tekur þátt í samstarfi á grundvelli samninga sem Ísland hefur gert um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðnina, um að taka við honum. Þó skal ekki endursenda umsækjanda til annars ríkis skv. c-, d- og e-lið

1. mgr. 46. gr. ef hann hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd.

Eftir að einstaklingur hefur komið til Íslands og óskað eftir hæli er eitt af fyrstu verkefnum lögreglu að rannsaka deili á umsækjanda, þjóðerni og ferðaleið hans. Þá eru tekin fingraför af umsækjanda og þau send rafrænt til samanburðar í sameiginlegum fingrafaragagnagrunni Eurodac til að leiða í ljós hvort umsækjandinn hafi sótt um hæli í öðru aðildarríki Dyflinnarreglugerðarinnar. Eftir að lögregla hefur lokið frumrannsókn við upphaf máls og tekið hælisskýrslu af umsækjanda er umsóknin send Útlendingastofnun til frekari meðferðar en stofnunin rannsakar síðan nánar, miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar, hvort annað eða önnur aðildarríki Dyflinnarreglugerðarinnar beri ábyrgð á efnislegri umfjöllun umsóknarinnar samkvæmt reglugerðinni. Ef rannsóknin leiðir slíkt í ljós er framkvæmdin sú að umsækjandi getur að öllu jöfnu ekki vænst þess að umsókn hans verði tekin til efnislegrar meðferðar á Íslandi heldur er send beiðni til viðkomandi ríkis um að taka við umsækjanda og umsókn hans um hæli. Ef ríkið samþykkir beiðnina er umsækjandi fluttur til þess ríkis og umsókn hans tekin til meðferðar þar.

Eins og áður var lýst er aðildarríki heimilt að taka til meðferðar umsókn um hæli sem lögð er fram hjá því þrátt fyrir að ábyrgðin hvíli ekki á því samkvæmt viðmiðunum III. kafla, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Hér er um undanþáguákvæði að ræða sem hefur verið túlkað mjög þröngt af Útlendingastofnun. Hefur í því sambandi m.a. verið til þess vísað að væri undanþáguheimild 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar ekki beitt með slíkum hætti kynni það að leiða til þess að verulega drægi úr virkni þess kerfis sem samstarfið er byggt á. Beiting undantekningarinnar getur hins vegar komið til skoðunar, og þá jafnvel með þeim hætti að henni sé skylt að beita, sé raunveruleg hættu á því að meðferð sem hælisleitandi fær í öðru aðildarríki að reglugerðinni sé andstæð mannréttindaskuldbindingum íslenska ríkisins, s.s. 3. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu um bann við pyndingum og ómannúðlegri meðferð. Til umræðu hefur verið bæði hér á landi og í nágrannaríkjum okkar hvort aðstæður í Grikklandi kunni að vera með þeim hætti að endursending hælisleitenda þangað á grundvelli ákvæða Dyflinnarreglugerðarinnar sé ekki réttmæt. Nefndin hefur ekki rannsakað aðstæður þar í landi með hliðsjón af þeirri umræðu. Á hinn bóginn má telja ljóst að þegar ábendingar hafi fram komið um að aðstæður einhvers af þeim ríkjum sem eru aðilar að Dyflinnarreglugerðinni séu með þeim hætti að endursending þangað kunni að ganga gegn réttindum tiltekinna einstaklinga sem Ísland hefur tekið að sér að tryggja, ber að kanna málefni þeirra einstaklinga sem um ræðir, m.a. með hliðsjón af því. Aðstæður kunna þannig eftir atvikum að vera með þeim hætti að endursending kunni almennt að vera réttlætunleg þó svo að undantekningar þurfi að gera vegna barna, heilsuvilla einstaklinga eða vegna annarra aðstæðna. Mikilvægt er, til að þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist og leiðir af íslenskum lögum séu tryggðar, að slíkt einstaklingsbundið mat fari fram í hverju tilviki.

Hlutfall umsókna sem afgreiddar eru á Íslandi á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar hefur minnst verið 21% af heildarfjölda umsókna um hæli (árið 2004) en mest verið 48% (árið 2008). Á árinu 2006 voru 26% umsókna afgreiddar á grundvelli reglugerðarinnar en á árinu 2007 hafði hlutfallið hækkað og nam þá 40% í lok árs.

Athuga ber að meðferð máls samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni getur tekið nokkurn tíma í meðferð, enda þarf, áður en ákvörðun er tekin að afla upplýsinga og svara frá því ríki sem fyrirhugað er að framsenda viðkomandi til. Af þeim gögnum sem nefndin aflaði

hjá stjórnvöldum virðist aðila tilkynnt um að mál hans kunni að fara í þennan farveg með sérstöku upplýsingablaði sem honum er afhent um leið og lögreglan tekur hælisskýrslu í máli hans. Á því blaði kemur enn fremur fram að hafi hælisleitandi athugasemdir við slíka framkvæmd eða málsmeðferð hafi hann þrjá daga frá móttöku tilkynningarinnar til að setja fram skriflega greinargerð sem skila skuli til Útlendingastofnunar. Í verklagsreglum Útlendingastofnunar kemur enn fremur fram að eftir að stofnunin hafi ákveðið í hvaða farveg skuli leggja mál hælisleitanda, en slík ákvörðun skal liggja fyrir innan viku frá því að mál og gögn þess berast stofnuninni formlega, skuli hælisleitandi tilkynnt um þá niðurstöðu. Nefndin tók í starfi sínu m.a. til umfjöllunar hvort rétt kynni að vera fyrir íslensk stjórnvöld að taka að sér að afgreiða efnislega umsóknir hælisleitenda hér á landi í ríkari mæli, þrátt fyrir að endursending þeirra á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar kunni að vera heimil. Rök standa til þess að slíkt kunni í ákveðnum tilvikum að vera skjótvirkari málsmeðferð heldur en endursending, en það á þó fyrst og fremst við í þeim tilvikum þar sem tiltölulega augljóst er að einstaklingur sem sótt hefur um hæli hér á landi fullnægir ekki skilyrðum til að fallist sé á umsókn þar að lútandi. Nánar er að þessu vikið í 7. kafla, þar sem einnig er gerð grein fyrir fyrirvara fulltrúa Rauða kross Íslands í nefndinni um þetta atriði.

6.2.9. Augljóst að skilyrði til hælis eru ekki fyrir hendi.

Frumskoðun máls hjá Útlendingastofnun kann að leiða í ljós þá þegar að umsókn um hæli sé tilhæfulaus. Þegar gögn um slíkt liggja fyrir kann að vera eðlilegt að mál sé afgreitt á þeim grundvelli, enda myndi slík málsmeðferð almennt geta tekið skamman tíma. Í ákveðnum tilvikum kann slík málsmeðferð jafnvel að vera mun skjótvirkari heldur en að fella mál í farveg Dyflinnarreglugerðar, enda þótt heimild til framsendingar máls á þeim grundvelli kynni að vera fyrir hendi. Gert virðist ráð fyrir þessum möguleika í verklagsreglum Útlendingastofnunar en hins vegar liggja ekki fyrir skýrar upplýsingar í hve mörgum tilvikum þessi kostur er nýttur.

6.2.10. Ítarlegri málsmeðferð og rannsókn Útlendingastofnunar.

Ef fyrir liggur að mál fellur hvorki undir ákvæði Dyflinnarreglugerðar né heldur verður hælisumsókn hafnað á grundvelli þess að skilyrði séu augljóslega ekki fyrir hendi fer fram ítarlegri rannsókn og könnun máls af hálfu Útlendingastofnunar. Slíkt mál getur tekið allnokkurn tíma í vinnslu hjá stofnuninni, fyrst og fremst vegna umfangs rannsókna.

Eðli máls samkvæmt verður að gera ráð fyrir að gagnaöflun og skoðun máls geti tekið umtalsverðan tíma. Almennt verður í þessum tilvikum að byggja annars vegar á framburði og gögnum sem hælisleitandi lætur í té og hins vegar þeim almennu upplýsingum sem stjórnvöld eiga kost á að afla um aðstæður á því svæði sem hælisleitandi kemur frá. Ljóst er að hér kann að vera um mjög vandasama málsmeðferð að ræða. Ljóst virðist jafnframt að íslensk stjórnvöld eru ekki vel í stakk búin til þess að afla milliliðalaust upplýsinga um heimaland eða svæði sem viðkomandi kemur frá, en slík upplýsingaöflun þjónar almennt tvenns konar tilgangi; annars vegar þeim að staðreyna að viðkomandi sé í reynd hætta búin á því svæði sem hann kemur frá og hins vegar að staðreyna að viðkomandi hafi í raun dvalist eða að hann eigi uppruna á því svæði sem um ræðir. Á þessum vettvangi er ekki tilefni til að lýsa ítarlega þeim mismunandi rannsóknaraðferðum sem til greina kemur að beita af hálfu Útlendingastofnunar. Samkvæmt þeim upplýsingum sem stofnunin hefur veitt nefndinni eru þau af ýmsu tagi. Byggt er á gögnum sem lögregla hefur aflað, m.a. um stöðu hælisleitenda í öðrum ríkjum sem Ísland hefur samstarf við um

málefni haelisleitenda. Þá er jafnframt leitað almennra upplýsinga um aðstæður í heimalandi viðkomandi haelisleitanda eða um þau svæði sem viðkomandi kemur frá. Einnig er það viðtekin framkvæmd, a.m.k. þegar ekki verður um endursendingu á grundvelli Dyflinnarreglugerðar að ræða, að haelisleitandi er boðaður í sérstakt viðtal þar sem farið er yfir frásögn hans af komu til landsins, aðstæðum í heimalandi og ástæður þess að hann óskar haelis hér á landi.

6.2.11. Stjórnsýslukæra.

Eins og fram kom hér að framan er það meginreglan samkvæmt útlendingalögum að haelisleitandi á rétt á að bera ákvörðun Útlendingastofnunar um frávisun eða brottvisun undir ráðuneytið innan 15 daga frá því að honum var kynnt ákvörðun hennar, sbr. 30. gr. laganna. Hér er mikilvægt að hafa í huga að haldi útlendingur því fram að aðstæður séu þannig að hann falli undir 1. mgr. 45. gr. útlendingalaga (ber því við að hann sé flóttamaður eða þurfi vernd vegna sambærilegra aðstæðna) má ekki framkvæma ákvörðun um að hann skuli yfirgefa landið fyrir en ákvörðun er endanleg, sbr. 32. gr. Í þessu felst að viðkomandi á þá rétt á að dvelja hér á landi allt þar til endanleg ákvörðun stjórnvalda í máli hans liggur fyrir og einnig niðurstaða stjórnsýslukæru sem hann hefur beint til dómsmálaráðuneytisins. Ef á þessar aðstæður reynir er kveðið á um það í 2. mgr. 32. gr. útlendingalaga að lögreglan skuli leggja ákvörðun um frestun á framkvæmd ákvörðunar fyrir Útlendingastofnun, enda hafi ekki þegar verið tekin afstaða til þeirra af hálfu stofnunarinnar. Er þetta undantekning frá þeirri meginreglu stjórnsýsluréttar að stjórnsýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Hér ber þó að hafa í huga að telji Útlendingastofnun augljóst að aðstæður séu ekki þannig að 1. mgr. 45. gr. eigi við í máli útlendinga má hún ákveða að ákvörðun komi engu að síður þegar til framkvæmdar. Þá er í 3. mgr. 32. gr. sérstaklega kveðið á um að ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnsýslulaga um andmælarétt, birtingu ákvörðunar, rökstuðning o.fl. og um stjórnsýslukæru gildi ekki um ákvarðanir skv. 1. og 2. mgr. 32. gr. laganna.

Nánar er fjallað um meðferð ráðuneytisins á kærumálum í tilefni ákvarðana Útlendingastofnunar í 7. kafla.

6.2.12. Framkvæmd frávisunar og brottvisunar.

Lyktir máls sem komið hefur til meðferðar stjórnvalda í tilefni af haelisumsókn eru í meirihluta tilvika með þeim hætti að ekki er fallist á umsókn um haeli, né talið að einstaklingur eigi rétt á dvalarleyfi hér af mannúðarástæðum. Þegar slík ákvörðun liggur fyrir er það hlutverk ríkislögreglustjóra að birta umrædda ákvörðun fyrir haelisleitanda og tryggja brotthvarf hans úr landi. Samkvæmt ákvæðum reglugerðar um útlendinga birtir lögreglan haelisleitanda ákvörðun um brottvisun eða frávisun. Henni ber að leiðbeina haelisleitanda um réttarstöðu hans samkvæmt 25. gr. útlendingalaga og að hann eigi rétt á að túlkur sé kallaður til sbr. 2. mgr. 24. gr. laganna. Birting ákvarðana er, eins og fyrir segir, á ábyrgð ríkislögreglustjórans.

Samkvæmt upplýsingum sem nefndinni voru látnar í té á fundum með fulltrúum stjórnvalda, hefur sá háttur verið hafður á í allnokkrum tilvikum við framkvæmd lögreglu á brottvisunum og frávisunum samkvæmt framangreindu að ákvörðun Útlendingastofnunar á málum, þar sem ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar er beitt, hefur ekki verið birt haelisleitanda fyrir en undirbúningi að framkvæmd ákvörðunarinnar er lokið af hálfu lögreglunnar. Þetta á þó eðli máls samkvæmt fyrst og fremst við í þeim málum þar sem fyrir liggur að kæra muni ekki fresta réttaráhrifum ákvörðunar. Þannig

hefur í ákveðnum tilvikum liðið nokkur tími frá því að ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir og þar til hælisleitandi fær um hana vitneskju og framkvæmd hennar fer fram. Viðkomandi hælisleitanda kann þannig að hafa verið ókunnugt um ákvörðun um brottvísun og þar með verið gert erfiðara en ella að gæta hagsmuna sinna, s.s. með framlagningu og eftirfylgni stjórnslukæru til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Útlendingastofnun hefur af þessum ástæðum breytt framkvæmd á birtingum ákvarðana sinna með þeim hætti að viðkomandi hælisleitandi er boðaður til fundar hjá stofnuninni, þar sem jafnframt er viðstaddur fulltrúi ríkislögreglustjóra. Þar er honum birt viðkomandi ákvörðun til þess að tryggt sé að birting hennar teyfist ekki. Framhald málsins, þ.e. framkvæmd brottvísunar eða frávísunar, er síðan í höndum lögreglu eins og fyrr var lýst.

Nánar er vikið að tillögum nefndarinnar í tengslum við framkvæmd þessara mála í 7. kafla.

6.3. Dómstólaframkvæmd varðandi lög og reglur um málefni hælisleitenda.

Frá gildistöku útlendingalaga 1. janúar 2003 hafa fremur fáir dómur gengið þar sem reynt hefur á túlkun eða beitingu ákvæða útlendingalaganna eða reglna settra á grundvelli þeirra varðandi meðferð hælisumsókna eða um stjórnsluframkvæmd í málum af þessum toga og eru þeir einnig á fremur þröngu sviði. Verður hér lýst nokkrum helstu álitafnum sem komið hafa til úrlausnar dómstóla um efnið. Jafnframt er getið dóma sem gengu í gildistíð eldri laga um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965, en hafa engu að síður þýðingu þar sem reglur um efnið sem þeir vörðuðu hafa ekki breyst svo máli skipti.

6.3.1. Dómstóll getur ekki tekið ákvörðun um að veita hæli eða dvalarleyfi.

Nokkrir dómur hafa gengið þar sem hælisleitandi hefur krafist þess í senn að úrskurður dómsmálaráðuneytis um synjun um hæli og dvalarleyfi verði felldur úr gildi, án þess þó að leitast sé við að rökstyðja hvaða ágalli á málsmeðferðinni skuli leiða til ógildingar, og jafnframt að dómstóllinn skuli veita honum hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Hafa ágallar þessir á kröfugerð leitt til frávísunar frá dómi enda er ekki hlutverk dómstóla að taka stjórnvaldsákvarðanir, sbr. einnig 1. mgr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Dæmi um frávísun af þessu tilefni má sjá í tveimur hæstaréttardómum frá 17. maí 2002 í málum *Gohar Simoni Hayrapetyan og Hamest Garniki Iskandaryan gegn íslenska ríkinu* (mál nr. 216 og 217/2002). Í niðurstöðum héraðsdómanna sem staðfestir voru í Hæstarétti kemur fram að það sé hvorki hlutverk dómsins að veita hæli af mannúðarástæðum né dvalarleyfi. Það sé í höndum stjórnvalda að veita slíkt. Með vísan til 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 var kröfunni því vísað frá í báðum tilvikum.

6.3.2. Lögvarðir hagsmunir útlendinga sem er ekki á landinu af því að fá leyst úr kröfu.

Eins og áður var lýst leiðir málhöfðun fyrir dómstólum þar sem krafist er ógildingar stjórnvaldsákvörðunar um synjun hælís ekki til þess að framkvæmd brottvísunar frestist, sbr. 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga og 2. másl. 1. mgr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Dómsmálaráðherra getur þó ákveðið að fresta framkvæmd ákvörðunar ef sýnt er fram á að verulega breyttar aðstæður hafi skapast frá því að ákvörðun er staðfest.

Sú aðstaða getur því komið upp í dómsmálum um ógildinguna á stjórnvaldsákvörðun um synjun hælís að viðkomandi hælisleitandi hafi þegar verið fluttur til heimalands síns þegar krafa hans er tekin fyrir af dómstól. Því hefur verið borið við í málsvörn af hálfu íslenska ríkisins að stefnandi eigi ekki lengur lögvarinna hagsmuna að gæta til að fá leyst

úr sakarefninu þar sem hann sé þegar farinn úr landi og hinum umdeilda úrskurði hafi þegar verið fullnægt. Því beri að vísa málinu frá. Í framkvæmd dómstólanna hefur hins vegar ítrekað verið staðfest að haelisleitandi kunni engu að síður að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr sakarefninu. Sést það m.a. í fyrrgreindum dómum í málum *Gohar Simoni Hayrapetyan og Hamest Garniki Iskandaryan gegn íslenska ríkinu* (mál nr. 216 og 217/2002) svo og dómi í máli *Reginald Iheme gegn íslenska ríkinu* frá 8. desember 2005 (mál nr. 499/2005) sem nánar verður lýst hér á eftir.

6.3.3. Greinarmunur á kröfu um viðurkenningu á réttarstöðu sem flóttamaður og kröfu um haeli og dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

Í dómi Hæstaréttar í máli *Reginald Iheme gegn íslenska ríkinu* frá 8. desember 2005 (mál nr. 499/2005) var staðfestur úrskurður héraðsdóms Reykjavíkur þar sem vísað var frá dómi kröfum R um að viðurkennt yrði að hann nyti réttarstöðu flóttamanns og að honum skyldi veita haeli á Íslandi sem slíkum, sem og kröfu hans um að hann ætti rétt á dvalarleyfi á Íslandi af mannúðarástæðum. Var talið að ákvarðanir um það hvort veita ætti R haeli á Íslandi, hvort sem væri sem pólitískum flóttamanni eða af mannúðarástæðum ættu ekki undir lögsögu dómstóla. Þá taldist R ekki hafa lögvarða hagsmuni af því að fá viðurkenningu með dómi á því að hann hefði réttarstöðu flóttamanns, en R hafði verið gert að yfirgefa landið áður en úrskurður héraðsdóms var kveðinn upp. Eftir stóð af málsókn R gegn íslenska ríkinu krafa hans um að ógiltur yrði úrskurður dómsmálaráðuneytisins þar sem hafnað var kröfum hans um haeli og dvalarleyfi af mannúðarástæðum og honum vísað brott úr landi, meðal annars með þeim réttaráhrifum að honum væri bönnuð endurkoma inn á Schengen-svæðið í þrjú ár, en þessi krafa hans kemur til umfjöllunar í málum sem rakin verða hér á eftir.

6.3.4. Flýtimeðferð á kröfu fyrir dómi um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar um synjun.

Dómstólar hafa fengið til úrlausnar kröfu haelisleitanda um flýtimeðferð á grundvelli 1. mgr. 123. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 á meðan hann dvelst ennþá hér á landi í ljósi þess að brýn þörf sé á skjótri úrlausn sem varðar stórfellda hagsmuni hans. Í dómi Hæstaréttar frá 6. október 2005 í nýju máli fyrrgreinds *Reginald Iheme gegn íslenska ríkinu* (nr. 429/2005) var fallist á kröfu R um flýtimeðferð og felldur úr gildi úrskurður héraðsdóms með eftirfarandi rökum: „Hvað sem líður réttmæti þeirra upplýsinga sem sóknaraðili hefur samkvæmt framansögðu lagt fram og hvaða vísbendingar þær eru taldar veita um aðstæður hans í heimalandi sínu, liggur fyrir að sóknaraðili hyggst höfða mál til ógildingar á úrskurði stjórnvalds þar sem beiðni hans um að fá réttarstöðu flóttamanns var hafnað og honum jafnframt vísað af landi brott og bönnuð koma til Íslands, sem og annarra ríkja á Schengen svæðinu, í þrjú ár. Á það verður fallist með sóknaraðila, að málið varði stórfellda hagsmuni hans í skilningi 1. mgr. 123. gr. laga nr. 91/1991. Í úrskurðinum var kveðið á um að það frestaði ekki réttaráhrifum hans þótt málið yrði borið undir dómstóla. Allt að einu verður að teljast brýnt fyrir sóknaraðila, meðan hann enn dvelst hér á landi, að fá skjóta úrlausn dómstóla um dómkröfu sína.“

Af þessum dómi verður ályktað að meta verði í hverju tilviki hvort efnislegar ástæður leiða til þess að veita beri flýtimeðferð í málum þar sem krafist er ógildingar á úrskurði um synjun haelis.

6.3.5. Umfang endurskoðunar dómstóla í máli til ógildingar á stjórnvaldsákvörðun um synjun.

Í dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 7. júní 2006 (E-6286/2005) var loks dæmt efnislega í máli *Reginald Theme gegn íslenska ríkinu*, sem fengið hafði flýtimeðferð sbr. lýsingu í undanfarandi kafla. Hann hafði þá verið fluttur af landi brott til heimalands síns Nígeríu, þann 22. október 2005.

R krafðist þess að felldur yrði úr gildi í heild sinni úrskurður dómsmálaráðuneytisins frá 31. ágúst 2005 sem staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar um að synja beiðni stefnanda um hæli á Íslandi sem flóttamanni. Hann hélt því fram að í úrskurðinum hefði verið komist að efnislega rangri niðurstöðu þar sem hann hafi uppfyllt skilgreininguna, sem fram kæmi í lögum um útlendinga nr. 96/2002 og A-lið 1. gr. Flóttamannasamningsins og teldist því flóttamaður. Íslenska ríkinu hafi verið skylt samkvæmt VII. kafla laga um útlendinga að veita honum hæli á Íslandi sem flóttamanni. Þá hefði jafnframt verið óheimilt að vísa stefnanda úr landi og senda hann til Nígeríu og var í því sambandi vísað til 3. gr. samnings SP gegn pyndingum og 45. gr. laga um útlendinga, en stefnandi teldi ljóst að hann ætti von á ofsóknum, pyndingum eða jafnvel dauða sneri hann aftur til Nígeríu.

Af hálfu íslenska ríkisins var krafist sýknu þar sem úrskurður ráðuneytisins væri byggður á íslenskum lagafyrirmælum og ekki haldinn neinum þeim annmörkum sem leiða ættu til ógildingar ákvörðunarinnar. Hann hefði verið unninn á eðlilegan hátt, gætt hafi verið formreglna stjórnsýslulaga og efnislega taki úrskurðurinn mið af ákvæðum laga nr. 96/2002, reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga, Flóttamannasamningnum, Mannréttinda-sáttmála Evrópu og fleiru eins og lýst væri nánar í úrskurðinum.

Í héraðsdóminum voru ítarlega raktar röksemdir málsaðila en síðan lagt mat á hvort lögmat sjónarmið hefðu legið til grundvallar niðurstöðunni eða annað í málsmeðferðinni gæfi tilefni til þess að fella úrskurðinn úr gildi. Segir síðan: „...verður ekki annað ráðið en að við úrlausn málsins hafi farið fram faglegt og hlutlaust mat á því, byggt á fullnægjandi upplýsingum og málefnalegum rökum, hvort stefnandi hafi haft raunverulegar ástæður til að óttast að verða ofsóttur í heimalandinu. Af úrskurðinum verður heldur ekki annað ráðið en að jafnræðis hafi verið gætt við matið og að það hafi farið fram innan þeirra valdmarka sem úrlausnarvald ráðuneytisins nær til samkvæmt lögum um útlendinga og skilgreiningum sem felast í samningnum um réttarstöðu flóttamanna. Að þessu virtu verður ekki fallist á að úrskurðurinn sé efnislega rangur eins og stefnandi heldur fram og verður því ekki fallist á kröfu stefnanda um að hann verði felldur úr gildi.“

6.3.6. Skilyrði gæsluvarðhalds yfir hælisleitanda.

Flestir dómur hafa í Hæstarétti á síðustu fimm árum sem varða hælisleitendur hafa fjallað um hvort uppfyllt eru skilyrði útlendingalaga til að úrskurða hælisleitanda í gæsluvarðhald samkvæmt 7. mgr. 29. gr. laganna.

Einn fyrsti dómurinn af þessum toga var í dómi *Hæstaréttar frá 15. september 2004* (nr. 379/2004). Þar felldi Hæstiréttur úr gildi úrskurð héraðsdóms um gæsluvarðhald yfir útlendingnum X. Hann hafði komið hingað til lands að því er talið var 26. ágúst 2004 og sótti um hæli þremur dögum síðar en sama dag dró hann umsóknina til baka. Hann kvaðst hafa framvísað fölsuðu vegabréfi við komu til landsins sem hann hafi síðan týnt og neitaði að segja lögreglunni nægileg deili á sér. X var gert að tilkynna sig hjá lögreglu daglega á tilteknum tíma. Sýni af fingraförum hans voru send utan í því skyni að bera kennsl á hann en við þá rannsókn kom ekkert í ljós. Þann 10. september var X birt ákvörðun

sýslumannsins um að honum væri vísað frá landi á þeim grundvelli að hann fullnægði ekki íslenskum reglum um vegabréf og vegabréfsáritanir, sbr. a-lið 1. mgr. 18. gr. laga nr. 96/2002 um útlendinga. Frá þeim degi var hann jafnframt úrskurðaður í gæsluvarðhald. Krafa ríkislögreglustjóra um gæsluvarðhaldi byggði m.a. á því að það væri óviðunandi með öllu að innan samfélagsins væru menn sem engar upplýsingar væru um. Stæðu ríkir almannahagsmunir til þess að slíkir menn væru ekki meðal almennra borgara. Þá væri einnig ljóst að án frekari atbeina X væri ekki unnt að staðreyna hver hann væri, afla ferðaskilríkja og framfylgja ákvörðun íslenskra stjórnvalda um að færa hann úr landi. Í dómi Hæstaréttar var hins vegar talið að ekki hefði verið alveg nægilega sýnt fram á að nauðsyn væri á gæsluvarðhaldi á grundvelli 6. mgr. 29. gr. laga nr. 96/2002, eða á grundvelli 5. mgr. 33. gr. sömu laga þar sem ekki væru tiltækar aðrar léttbærari aðgerðir til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun varnaraðila og var úrskurður því felldur úr gildi. Dómurinn leiddi til þess að breytingar voru gerðar á 7. mgr. 29. gr. laganna með lögum nr. 86/2008, og veitir ákvæðið nú dómara skýra heimild til að úrskurða í gæslu þá útlendinga sem fjallað er um í 29. gr. laganna.

Í dómi Hæstaréttar frá 17. september 2008 (nr. 502/2008) kom aftur til skoðunar hvort uppfyllt væru skilyrði 7. mgr. 29. gr. um gæsluvarðhald yfir hælisleitanda með vísan til þess að hann hefði gefið rangar upplýsingar um hver hann væri. Í kröfu lögreglunnar um gæsluvarðhald kom fram að X hefði verið handtekinn á dvalarstað hælisleitenda að Fitjabraut 6b í Njarðvík. Ástæða handtökunnar hafi verið sú að tilkynnt hafi verið frá öðrum íbúum í húsinu að þeim stæði ógn af X sem hefði hóttað þeim með hnífi og hann lagt hendur á annan hælisleitanda. Þá hafi lögreglan haft afskipti af kærða nokkrum dögum fyrr þar sem hann hafi farið inn í lögreglubifreið sem hafi staðið mannlús fyrir utan skemmtistað í Reykjanesbæ. Er lögreglan hafi komið að bifreiðinni hafi X reiðst mjög og ráðið að lögreglumönnum. Hann hafi því verið handtekinn og vistaður í fangageymslu. Lögreglunni hafi borist upplýsingar frá alþjóðadeild ríkislögreglustjóra um að X hafi sótt um hæli í Svíþjóð og einnig í Noregi en undir mismunandi nöfnum. Þá kom fram að X hefði komið hingað til lands með Norrænu til Seyðisfjarðar sem laumufarþegi. Taldi lögreglustjóri sterkar vísbendingar um að X hefði gefið rangar upplýsingar um hver hann væri og að hann hefði jafnframt sýnt af sér hegðun sem gæfi til kynna að hætta gæti stafað af honum. Því væri nauðsynlegt að kærði sætti gæsluvarðhaldi á meðan mál hans væri til rannsóknar hjá lögreglu og Útlendingastofnun. Hæstiréttur féllst ekki á kröfuna, með eftirfarandi rökum. „Sóknaraðili reisir kröfu sína á því að rökstuddur grunur leiki á að varnaraðili hafi gefið rangar upplýsingar um hver hann sé og að hann eigi að hafa sýnt af sér hegðun sem gefi til kynna að af honum geti stafað hætta. Í gögnum málsins er að finna upplýsingar um að varnaraðili hafi gengið undir nafninu X, bæði í Þýskalandi, Svíþjóð og Noregi, en hann kveðst vera frá Vestur-Sahara. Ekki hafa verið leiddar líkur að því að þær upplýsingar séu rangar. Þá eru gögn málsins ekki fullnægjandi til álykta megi með nægilegri vissu að af varnaraðila geti stafað slík hætta að nauðsynlegt sé að grípa til gæsluvarðhalds.“ Var úrskurður héraðsdóms því felldur úr gildi.

Í dómi Hæstaréttar frá 23. september 2008 (nr. 515/2008) var fjallað um gæsluvarðhaldskröfu yfir X, en hann hafði framvísað fölsuðu bresku vegabréfi er hann kom hingað til lands á leiðinni til Kanada. Við yfirheyrslu hjá lögreglu viðurkenndi hann að hafa haft í vörslum sínum og framvísað fölsuðu vegabréfi, en hann hafi gert það til að bjarga lífi sínu. Þá hafi hann ætlað að sækja um hæli hér á landi en ekki ætlað til Halifax eins og ferðir hans hafi gefið til kynna. Lögregla hélt því fram að rökstuddur grunur léki á því að kærði gæfi rangar upplýsingar um það hver hann væri. Þá hafi lögregla haldlagt

tölvu og farsíma sem X hafði í vörslum sínum en hann segði að farsíminn tilheyrði ekki sér. Í þessu ljósi væri nauðsynlegt að X sætti gæsluvarðhaldi á grundvelli 7. mgr. 29. gr., á meðan mál hans væru til rannsóknar hjá lögreglu og Útlendingastofnun. Var fallist á kröfu um gæsluvarðhald X, með vísan til þess að rannsókn lögreglu og Útlendingastofnunar um hann væri ekki lokið en rökstuddur grunur væri um að hann hefði gefið rangar upplýsingar um hver hann væri. Því væru lagaskilyrði samkvæmt 7. mgr. 29. gr. laga nr. 96/2002 fyrir hendi til að hann sætti gæsluvarðhaldi, en því var þó markaður mun skemmri tími en krafist var.

Í tveimur dómum *Hæstaréttar frá 22. október 2008* (nr. 567/2008 og 568/2008) var fallist á kröfu um gæsluvarðhald tveggja hælisleitenda A og B. Af þeim myndum, sem fundust í fórum þeirra taldi lögregla m.a. rökstuddan grun leika á þeir tengdust Frelsisher Kósóvó, UCK, og gæfu lögreglu og Útlendingastofnun vísitandi rangar upplýsingar um hvaðan þeir kæmu, hverjir þeir væru, tengsl þeirra á milli og hvaða erindi þeir ættu hingað til lands. Með vísan til greinargerðar greiningardeildar ríkislögreglustjóra um Frelsisher Kósóvó taldi lögreglan að þeir kynnu að vera hættulegir og því væri nauðsynlegt að þeir sættu gæsluvarðhaldi á meðan mál þeirra væru á frumstigi rannsóknar. Meðal þess sem rannsaka þyrfti væri aðdragandi ferða þeirra til landsins, tilgangur dvalar þeirra hér, tengsl þeirra innbyrðis og við hugsanlega vitorðsmenn á Íslandi og/eða erlendis, þar með talið hælisleitendur frá sama svæði, auk annarra atriða. Vísað var til þess að lögregla teldi að ætluð háttsemi kærðu kynni að varða við ákvæði 146. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 auk ákvæða laga nr. 96/2002, einkum 29., 53. og 57. gr. þeirra. Lögregla taldi að ætla mætti að kærðu kynnu að torvelda rannsókn málsins og hafa áhrif á samseka gengju þeir lausir. Þá hefðu A og B neitað að upplýsa um tengsl sín við aðra menn hér á landi sem gögn málsins bentu til að þeir hefðu átt samskipti við. Héraðsdómur féllst á að A og B væru undir rökstuddum grun um að gefa rangar upplýsingar um það hverjir þeir væru samkvæmt 7. mgr. 29. gr. laga nr. 96/2002. Voru talin uppfyllt skilyrði til gæsluvarðhalds yfir þeim og var sú niðurstaða staðfest í *Hæstarétti*.

Loks má nefna dóm *Hæstaréttar frá 12. desember 2008* (nr. 440/2008). Var þar fjallað um kröfu lögreglu um gæsluvarðhald yfir útlendingi sem hafði framvísað við komu hingað til lands fölsuðu belgísku vegabréfi á nafninu A. Síðar kvaðst hann heita X og vera palestínskur ríkisborgari. Hann var dæmdur í 30 daga fangelsi fyrir skjalfals með því að hafa framvísað vegabréfinu. Meðan á afplánun refsingar hans stóð var honum birt ákvörðun um brottvísun. Honum var jafnframt tilkynnt að ekki væri unnt að framkvæma brottvísunina vegna þess að ekki væri vitað með vissu hver hann væri. Sýni af fingraförum mannsins höfðu verið send utan. Samkvæmt þeim svörum sem borist höfðu frá Interpol hafði hann ítrekað komið við sögu hjá lögreglu og útlendingayfirvöldum í nokkrum löndum undir nöfnunum X og A, auk fleiri nafna, m.a. sem líbískur ríkisborgari. Var hann eitt sinn fluttur af yfirvöldum í Þýskalandi til Líbíu. Þá hefur komið fram að hann væri kunnur af fíkniefnabrotum og hótunum. Fallist var á gæsluvarðhald X á grundvelli 7. mgr. 29. gr. útlendingalaga þar sem rökstuddur grunur var uppi um að hann hefði gefið rangar upplýsingar um hver hann væri.

Af dómafrankvæmd þar sem reynt hefur á heimildir útlendingalaga til þess að beita gæsluvarðhaldi verður ályktað að dómstólar gera nokkuð strangar kröfu til lögreglu um að rökstyðja ítarlega slíka kröfu til að fallist verði á að uppi sé rökstuddur grunur um að hælisleitandi hafi gefið rangar upplýsingar um hver hann væri.

6.3.7. Um ágalla á málsmeðferð þar sem ekki er fylgt rannsóknarreglu stjórnýslulaga.

Nýjasti dómurinn þar sem leyst var úr kröfu um að fella úr gildi ákvörðun um synjun stjórnvalda er dómur Hæstaréttar í máli *Amadou Shernu Daillo gegn íslenska ríkinu* frá 12. mars 2009 (nr. 353/2008). Var þar farið ítarlega yfir meðferð Útlendingastofnunar og dómsmálaráðuneytisins á umsókn A um hæli hér á landi, en hann höfðaði mál fyrir dómstólum og krafðist ógildingar á úrskurði dómsmálaráðuneytisins þar sem umsókn stefnanda um hæli og veitingu dvalarleyfis var synjað og honum vísað frá landi.

A sem var af ættbálkinum Haalpular, sem er hluti af svonefndu non-Moor þjóðarbroti í Míritaníu, hafði sótt um hæli sem flóttamaður hér á landi í yfirheyrslu hjá lögreglu 23. október 2004. Útlendingastofnun hafnaði beiðni hans með ákvörðun 19. júní 2006. Mánuði fyrr, þann 18. maí 2006, hafði stofnunin sent Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna fyrirspurn um aðstæður í heimalandi hans. Útlendingastofnun beið hins vegar ekki eftir svari við fyrirspurninni áður en hún tók ákvörðun sína um að synja A um hæli. A kærði þá niðurstöðu til dómsmálaráðuneytisins. Í júlí 2006 barst Útlendingastofnun svar Flóttamannastofnunarinnar. Þar kom meðal annars fram að ekki væri unnt að útiloka að íbúar Míritaníu, sem sendir yrðu til síns heimalands, gætu haft ríkar ástæður til að óttast að þeir yrðu hnepptir í einhvers konar þrælahald af þeirri ástæðu einni að þeir heyrðu til svonefndu non-Moor þjóðarbroti, en það væri þó mjög ólíklegt miðað við þróun mála. Hins vegar þyrfti einnig að hafa í huga aðstöðu og menntun viðkomandi manns. Með úrskurði dómsmálaráðuneytisins 10. janúar 2007 var ákvörðun Útlendingastofnunar staðfest og byggði hann meðal annars á þeim upplýsingum, sem fram komu frá Flóttamannastofnuninni í júlí 2006 eftir að málið var komið til meðferðar í ráðuneytinu. Í dómi Hæstaréttar var þetta talið bæta að nokkru úr þeim annmarka, sem var á ákvörðun Útlendingastofnunar, að biða ekki svara við áðurnefndri fyrirspurn til Flóttamannastofnunarinnar áður en ákvörðun var tekin um haelisumsóknina. Í dómi Hæstaréttar var vísað til 3. mgr. 50. gr. útlendingalaga sem mælir fyrir um að Útlendingastofnun skuli við meðferð máls sem varða réttarstöðu flóttamanns og hæli af sjálfsdáðum afla nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga. Bent var á að í niðurlagi svars Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna til Útlendingastofnunar hefði komið fram að fyrirspurnin hefði verið mjög almenns eðlis og svarið væri það því einnig. Fyrirspurnin hefði þurft að taka mið af aðstæðum, sem við ættu í tilteknu máli svo að unnt hefði verið að svara henni af meiri nákvæmni. Var því ekki útilokað ef litið væri til þessa svars að unnt hefði verið í kjölfar þess að afla nánari upplýsinga um aðstæður stefnda með því að beina nýrri fyrirspurn með ítarlegri upplýsingum um hann til Flóttamannastofnunar, sem svarað hafði þeirri fyrri án tafar. Með vísan til þessa var fallist á þau rök A að þess hafi ekki verið gætt að afla nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga eins og skylt var að gera samkvæmt 3. mgr. 50. útlendingalaga áður en ákvörðun Útlendingastofnunar sem staðfest var með úrskurði ráðuneytisins, var tekin. Með því að gæta þessa ekki taldi Hæstiréttur að brotið hefði verið gegn 10. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 og var úrskurður dómsmálaráðuneytisins því felldur úr gildi.

Þessi dómur er stefnumarkandi fyrir kröfur sem dómstólar gera til þess að meðferð á málum sem varða haelisumsóknir verði að samrýmast stjórnýslulögum, en ekki hefur fyrr reynt á álitaefnið með þessum hætti. Af þessu sést að vel þarf að vanda til upplýsingasöfnunar um haelisleitanda í ljósi þeirrar sérstöku skyldu sem kemur fram í 3. mgr. 50. gr. útlendingalaga að Útlendingastofnun skuli afla nauðsynlegra og aðgengilegra upplýsinga í málum um réttarstöðu flóttamanna og hæli.

6.4. Athugasemdir sem UA hefur gert varðandi lög og reglur um málefni haelisleitenda og framkvæmdina.

Við athugun á niðurstöðum umboðsmanns Alþingis sést að ekki hafa mörg mál komið til kasta hans sem varða meðferð haelisumsókna sem slíkra. Umboðsmaður hefur hins vegar í þó nokkrum álitum fjallað um málsmeðferð Útlendingastofnunar og dómsmálaráðuneytisins í tengslum við umsókn útlendinga um dvalarleyfi. Sömu reglur og sjónarmið gilda að miklu leyti um meðferð þessara mála fyrir þessum stjórnvöldum. Hér á eftir verður í stuttu máli greint frá helstu athugasemdum umboðsmanns.

6.4.1. Fullnægjandi upplýsingar og skýrleiki laga um málsmeðferð og skyldur og úrræði stjórnvalda.

Í UA nr. 3137/2000 frá 16. maí 2001 fjallaði umboðsmaður um synjun á dvalarleyfi útlendinga. Við komu hingað til lands hafði maðurinn óskað eftir haeli. Þegar hann svo stuttu síðar kvæntist íslenskri konu féll hann frá umsókn um haeli og lagði fram þess í stað umsókn um dvalarleyfi. Í úrskurði ráðuneytisins kom fram að málið snerist eingöngu um það hvort maðurinn hefði gert grein fyrir sér með þeim hætti að gefa mætti út dvalarleyfi honum til handa.

Umboðsmaður áréttaði að stjórnvöldum væri að jafnaði heimilt að gera kröfu um að sá sem legði fram umsókn um tiltekin réttindi, sem stjórnvöldum væri falið með lögum að veita, gerði grein fyrir sér og eftir atvikum eðlilegar ráðstafanir til að verða við beiðni um persónulegar upplýsingar sem teldust nauðsynlegar og eðlilegar til að hægt væri að taka afstöðu til umsóknar viðkomandi í samræmi við kröfur laga á hlutaðeigandi sviði. Lægju hins vegar fullnægjandi upplýsingar fyrir í gögnum máls til þess að stjórnvaldið gæti að lögum staðreynt eða lagt mat á þau atriði sem nauðsynleg væru til að afgreiða umsókn væri stjórnvaldi ekki rétt að áskilja frekari upplýsingagjöf af hálfu þess sem legði fram umsóknina. Hvað teldist fullnægjandi yrði að meta með vísan til þeirra lagareglna sem ættu við og 10. gr. stjórnsýslulaga.

Með vísan til 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar og athugasemda í frumvarpi því sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 taldi umboðsmaður að gera yrði talsverðar kröfur til þess að í almennum lögum væri meðal annars tekin afstaða með skýrum og glöggum hætti til þess hvaða form- og efnisreglur, m.a. reglur um skilyrði og sönnun, ættu að gilda um meðferð beiðna útlendinga um dvalarleyfi. Benti hann á að fyrrnefndu stjórnarskrárákvæði væri ætlað að tryggja réttaröryggi útlendinga sem taka þá ákvörðun að koma til Íslands og hefði það í raun að geyma áréttingu á gildi og áhrifum lögmatísreglu stjórnsýsluréttarins. Lagði umboðsmaður enn fremur áherslu á nauðsyn þess að ákvæði laga sem fjalla um skyldur og úrræði stjórnvalda til að rannsaka mál sem varða málefni útlendinga séu skýr og að þau geymi afstöðu löggjafans til grundvallaratriða um meðferð slíkra mála. Þannig þyrfti að vera skýr og glögg upptalning á skilyrðum hvort sem um væri að ræða veitingu haelis af stjórnmalalegum ástæðum eða útgáfu dvalarleyfis. Það sama ætti við um úrræði stjórnvalda til að rannsaka og upplýsa mál þar sem vafi léki á því hver útlendingur væri.

6.4.2. Rannsóknarreglan, rökstuðningur og meginreglan um umfjöllun ákvörðunar á tveimur stjórnsýslustigum.

Í UA 4275/2004 frá 1. júní 2005 fjallaði umboðsmaður um kvörtun íslenskrar eiginkonu útlendinga þar sem endurnýjun á dvalarleyfi mannsins, sem hafði dvalið hér á landi um nokkurra mánaða skeið á grundvelli dvalarleyfis fyrir námsmenn, hafði verið

hafnað. Hafði Útlendingastofnun hafnað umsókninni á þeim grundvelli að hann uppfyllti ekki skilyrði 13. gr. útlendingalaga þar sem hann var ekki eldri en 24 ára.

Í álitinu tók umboðsmaður fram að við afgreiðslu umsóknar útlendinga um dvalarleyfi bæri Útlendingastofnun, og eftir atvikum dómismálaráðuneytinu, að kanna aðstæður hans og sjá til þess að nægar upplýsingar lægju fyrir, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, svo hægt væri að meta hvort fullnægt væri þeim skilyrðum sem sett væru fyrir veitingu dvalarleyfis í útlendingalögum eða hvort aðstæður útlendinga væru þess eðlis að þær réttlættu að vikið yrði frá þeim samkvæmt heimild í 2. mgr. 11. gr. laganna. Þá taldi umboðsmaður að rökstuðningur ráðuneytisins hefði ekki fullnægt 22. gr. stjórnsýslulaga. Í ljósi þess hve alvarlegir annmarkar hefðu verið á málsmeðferð Útlendingastofnunar og mikilla hagsmuna útlendinga af því að fá umfjöllun um mál sitt á tveimur stjórnsýslustigum, taldi umboðsmaður að eðlilegra hefði verið að dómismálaráðuneytið hefði ógilt ákvörðun Útlendingastofnunar og lagt fyrir hana að taka málið til meðferðar á nýjan leik. Hefði það verið í betra samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttar um rétt borgaranna til að skjóta ákvörðunum lægra setts stjórnvalds til endurskoðunar fyrir æðra stjórnvaldi.

6.4.3. Andmælarétturinn og skylda til að leiðbeina um rétt til að leita aðstoðar lögmans eða annars fulltrúa á eigin kostnað.

Í UA 5261/2008 frá 1. apríl 2009 fjallaði umboðsmaður um kvörtun útlendinga og íslenskrar eiginkonu hans, sem búsett voru erlendis, um brottvísun eiginmannsins úr landi auk þess sem honum var bönnuð endurkoma í sjö ár. Var einkum gerð athugasemd við að bréf Útlendingastofnunar, þar sem honum var kynnt fyrirhuguð ákvörðun og sem barst honum þegar hann afplánaði refsidóm hér á landi, hefði verið á ensku sem hann hefði ekki skilið auk þess sem honum hafi verið veittur þriggja daga frestur til að skila athugasemdum.

Í álitinu benti umboðsmaður á að sú skylda hefði hvílt á Útlendingastofnun samkvæmt 1. og 2. mgr. 24. gr. útlendingalaga að gefa útlendingnum raunhæfan kost á að tjá sig um fyrirhugaða ákvörðun um brottvísun og endurkomubann og veita honum hæfilegan tíma til þess. Útlendingastofnun hefði borið að sjá til þess, eftir fremsta megni, að hann ætti kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á því tungumáli sem hann gat tjáð sig á svo að viðunandi væri. Var það niðurstaða umboðsmanns að málsmeðferðin hefði ekki verið í samræmi við efniskröfur 1. mgr. 24. gr. útlendingalaga, sbr. ákvæði 13. gr. stjórnsýslulaga. Á grundvelli 1. mgr. 25. gr. sömu laga hefði stjórnvöldum auk þess borið að sjá til þess þegar í upphafi málsins að honum yrði leiðbeint um rétt hans til að leita á eigin kostnað aðstoðar lögmans eða annars fulltrúa og um rétt hans til að hafa samband við fulltrúa heimalands síns og mannúðar- eða mannréttindasamtaka hér á landi.

Þá tók umboðsmaður fram að í ljósi þess að útlendingurinn hefði átt íslenska unnustu hefði Útlendingastofnun borið að taka afstöðu til þess hvort hugsanleg stjórnarskrárvarin réttindi gætu haft áhrif á fyrirhugaða niðurstöðu stofnunarinnar. Benti umboðsmaður jafnframt á að ákvörðun Útlendingastofnunar hefði að lögum falið í sér ákvörðun um verulega matskennda efnisþætti og að miklir hagsmunir hefðu verið í húfi fyrir aðilann sem ekki hefði skilið efni bréfs stofnunarinnar nema með aðstoð tólks. Þá fékk umboðsmaður ekki séð hvaða nauðsyn, t.d. tengd sjónarmiðum um skilvirkni og hagræði í stjórnsýslu, hefði hlutlægt séð getað leitt til þess að Útlendingastofnun ákvað að hafa andmælafrestinn svona stuttan enda hefði stofnunin tekið ákvörðun sína þremur vikum eftir að fresturinn rann út. Í niðurlagi álitsins beindi umboðsmaður þeim almennu

tilmælum til ráðuneytisins að sú venja sem lýst hefði verið í svarbréfi ráðuneytisins um afhendingu bréfa Útlendingastofnunar til útlendinga og ábyrgðar þess, sem afhenti bréfið, á því að meta hvort móttakandi hefði skilið efni bréfsins og að kalla eftir túlki ef þörf væri talin á því, yrði endurskoðuð hið fyrsta og leitast yrði við að taka upp verklag sem samrýmdist betur þeim skyldum sem hvíldu á Útlendingastofnun samkvæmt útlendingalögum.

6.4.4. Leiðbeiningarskyldan og skylda stjórnvalda gagnvart þeim sem staddir eru í útlöndum á meðan mál er til meðferðar.

Í UA 2610/1998 frá 29. desember 2000 var kvartað yfir málsmeðferð útlendingaeftirlitsins í tilefni af beiðni um aðstoð vegna vegabréfsáritunar og dvalarleyfis fyrir eiginkonu aðilans með símbréfum. Hafði útlendingaeftirlitið sent símbréf til baka sem svar við bréfunum þar sem fram kom að ekki hefði verið lögð fram fullnægjandi umsókn eða gögn til stuðnings henni. Ekki var tekið fram hvaða gögn ætti að leggja fram eða leiðbeint um framkvæmd slíkra mála. Umboðsmaður tók fram að ef útlendingaeftirlitið hefði talið að tilefni símbréfa A væri óljóst hefði því borið samkvæmt 7. gr. stjórnáslulaga að fá upplýst frá honum um innihald þeirra með þeim ráðum sem tiltæk voru.²⁰ Þá taldi umboðsmaður að á útlendingaeftirlitinu hefði að öðru leyti hvílt sú skylda á grundvelli meginreglu 7. gr. stjórnáslulaga að gera A viðvart og veita viðeigandi leiðbeiningar ef það taldi að A hefði ekki skilað inn nauðsynlegum gögnum. Þá tók hann fram að stjórnvöld gætu almennt ekki gert þá kröfu að aðili stjórnáslumáls, sem ekki væri staddur hér á landi meðan á meðferð þess stæði, fengi einhvern sem hér væri staddur til að liðsinna sér við meðferð málsins, a.m.k. ef mögulegt væri að hafa samband við hann með eðlilegri samskiptatækni. Skyldur stjórnvalda að lögum gagnvart aðila máls væru því jafnan þær sömu hvort sem hann væri staddur hér á landi eða í útlöndum á meðan mál hans væri til meðferðar. Þá taldi umboðsmaður rétt að minna á að af eðli þeirra verkefna sem útlendingaeftirlitinu væri falið með lögum væri ljóst að oft gæti komið til þess að aðili máls væri staddur í útlöndum þegar hann óskaði eftir liðsinni stofnunarinnar.

6.4.5. Frestun réttaráhrifa úrskurðar dómsmálaráðuneytisins.

Í UA 3298/2001 og 3299/2001 frá 26. nóvember 2001 kvörtuðu tveir hælisleitendur yfir þeirri niðurstöðu dómsmálaráðuneytisins að hafna beiðni þeirra um að fresta réttaráhrifum tveggja úrskurða þess um brottvísun úr landi þar til dómur lægi fyrir í máli þeirra á hendur íslenska ríkinu. Umboðsmaður einskorðaði álit sitt við það álitafni hvort ráðuneytið hefði að lögum eða á grundvelli óskráðra meginreglna stjórnásluréttar haft heimild til þess að fjalla efnislega um beiðnir þeirra. Umboðsmaður vísaði til þess að lagt hefði verið til grundvallar að æðra stjórnvald hefði haft ólögfesta heimild til að fresta réttaráhrifum ákvörðunar lægra stjórnvalds, sem nú væri lögfest í 2. mgr. 29. gr. stjórnáslulaga nr. 37/1993, og taldi að eðli máls samkvæmt ættu sömu sjónarmið við þegar metið væri hvort æðra stjórnvald hefði heimild í ólögfestum tilvikum til að fresta réttaráhrifum eigin ákvarðana. Taldi umboðsmaður að þegar æðra stjórnvald hefði í skjóli stöðu sinnar og valdheimilda, og með tilliti til sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna, heimildir til endurupptöku máls eða til afturköllunar íþyngjandi ákvörðunar sinnar gæti það jafnframt gert það sem minna væri og frestað réttaráhrifum slíkrar ákvörðunar. Var

²⁰ Við gildistöku laga um útlendinga nr. 96/2002 var útlendingaeftirlitið lagt niður og tók Útlendingastofnun við verkefnum þess.

Það álit umboðsmanns að gagnstæð niðurstaða kynni að leiða til verulegrar takmörkunar á réttaröryggi borgaranna með því að skerða raunhæfa möguleika aðila stjórnsýslumáls til að láta reyna á lögmæti stjórnvaldsákvörðunar hjá dómstólum. Benti umboðsmaður á stjórnarskrárvarinn rétt manna til aðgangs að dómstólum meðal annars í því skyni að láta reyna á lögmæti stjórnvaldsákvörðana og að hann sé raunhæfur og virkur. Ákvörðun stjórnvalds um að fresta réttaráhrifum ákvörðunar sinnar væri háð mati þess í hverju tilviki fyrir sig. Taldi umboðsmaður rétt að líta til þeirra sjónarmiða sem lögð væru til grundvallar þegar æðra stjórnvald stæði frammi fyrir því að taka ákvörðun um hvort það myndi nýta heimild 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga. Með tilliti til réttaröryggissjónarmiða taldi umboðsmaður það mæla sérstaklega með því að fresta réttaráhrifum ákvörðunar ef hún væri verulega íþyngjandi fyrir aðila máls og ylli honum eða kynni að valda honum tjóni. Taldi umboðsmaður þetta einkum vega þungt þegar erfitt yrði að ráða bót á tjóninu þótt umrædd ákvörðun yrði síðar felld úr gildi.

6.5. Athugasemdir og tilmæli Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) við íslensk lög og framkvæmd þeirra.

6.5.1. Inngangur.

Flóttamannastofnunin var stofnsett með ályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna nr. 428 (V) frá 14. desember 1950. Í stofnsáttmála Flóttamannastofnunar segir meðal annars að stofnunin skuli „stuðla að ályktunum og fullgildingu á alþjóðlegum samningum sem varða vernd flóttamanna, að hafa umsjón með framkvæmd þeirra og leggja þar að auki til tillögur til úrbóta.“ Í 35. gr. Flóttamannasamningsins er fjallað um samvinnu stjórnvalda einstakra ríkja og Sameinuðu þjóðanna. Í 36. gr. samningsins eru lagðar skyldur á stjórnvöld einstakra ríkja til að ekki aðeins upplýsa um gildandi landslög og reglur sem giltu um vernd flóttamanna hverju sinni heldur væri ákvæðið jafnframt skilið á þann hátt að stjórnvöld ættu að leitast við að gefa Flóttamannastofnun tækifæri til að tjá sig um fyrirhugaðar breytingar á regluverki til að stofnunin gæti fylgt eftir því hlutverki sem henni hafi verið falið af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna.

Stofnunin kemur að fyrirhuguðum lagabreytingum einstakra ríkja á marga mismunandi vegu og á mismunandi stigum. Stundum er fulltrúum hennar gefið tækifæri á að starfa í sérstökum vinnuhópum sem vinna að tillögum um gerð lagabreytinga og í öðrum tilfellum væru skriflegar athugasemdir sendar og/eða að fulltrúar stofnunarinnar mættu á fundi til að skýra sjónarmið sín. Þá má benda á 21. gr. tilskipunar 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns sem var lýst í 4. kafla skýrslunnar, en þar er sérstaklega mælt fyrir um hlutverk Flóttamannastofnunarinnar við meðferð umsókna um hæli.

Með tilliti til hlutverks Flóttamannastofnunar taldi nefndin mikilvægt að leita eftir sjónarmiðum hennar varðandi íslenska löggjöf um meðferð hælisumsókna og hælisumsækjenda, framkvæmd laganna og leita eftir tillögum stofnunarinnar varðandi bestu framkvæmd varðandi meðferð hælismála á öðrum Norðurlöndum. Nefndinni var kunnugt um að fulltrúar stofnunarinnar yrðu á Íslandi dagana 8.-10. júní og bauð fulltrúum hennar að hitta sig á fundi þann 9. júní en þar á undan sendi nefndin nokkrar skriflegar spurningar til hennar. Stofnunin kom á framfæri ítarlegum athugasemdum og tilmælum til nefndarinnar. Hér á eftir verða rakin nokkur meginatriði sem komu fram á fundinum, í svarbréfi stofnunarinnar frá 5. júní 2009 og einnig skýrslu stofnunarinnar frá 2. júlí 2009 með samantekt um íslensk lög og lagaframkvæmd í hælismálum. Eru bæði svarbréfið og skýrsla Flóttamannastofnunar birt í III. viðauka við skýrsluna.

6.5.2. Reglur um meðferð hælisumsókna og framkvæmd þeirra.

Flóttamannastofnun bendir á að reynsla stofnunarinnar væri sú að kerfi sem væru í senn bæði sanngjörn og skilvirk væru tiltölulega einföld í uppbyggingu. Bent var á að hér á landi leituðu hlutfallslega fáir einstaklingar alþjóðlegrar verndar samanborið við flest Evrópuríki og að hér ætti að leggja áherslu á að hafa hæliskerfið einfalt að uppbyggingu eins og verið hefði til þessa.

Almennt telur Flóttamannastofnunin að meðferð hælisumsókna á Íslandi sé í samræmi við alþjóðleg viðmið. Hins vegar þurfi sumt í íslenski löggjöf að samræmast betur alþjóðlegum og evrópskum viðmiðum. Í fyrsta lagi bendir stofnunin á að ekki sé skilgreint í lögum hvað dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða feli í sér. Til að tryggja fyrirsjáanleika í ákvarðanatöku og til leiðbeiningar fyrir stjórnvald mælir stofnunin með því að lögfest verði skilyrði sem veita rétt til dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Á sama tíma hvetur stofnunin stjórnvöld til að viðhalda nauðsynlegum sveigjanleika til að veita einstaklingum slíka vernd þar sem mannúðarsjónarmið mæltu með slíkri vernd. Þá myndi Flóttamannastofnunin styðja fullum fetum innleiðingu ákvæðis sem fæli í sér skyldu til að veita svokallaða viðbótarvernd (e. *subsidiary protection*) þeim sem eiga á hættu að verða fyrir alvarlegum skaða af ástæðum og aðstæðum sem flóttamannahugtakið í A-lið 1. gr. Flóttamannasamningsins tekur ekki til en önnur alþjóðleg mannréttindalög hins vegar geri, t.a.m. 3. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu. Verður nánar vikið að þessu hér á eftir.

Í öðru lagi bendir Flóttamannastofnun á að engin ákvæði séu í íslenskum lögum um formlega málsmeðferð þeirra einstaklinga sem hafa ekkert ríkisfang. Bindur Flóttamannastofnunin vonir við að Íslandi muni senn fullgilda tvo samninga Sameinuðu þjóðanna sem varða ríkisfangslausu og komi á málsmeðferð sem taki til greina aðstæður þeirra, en það hafa öll önnur Norðurlönd gert.

Í þriðja lagi bendir Flóttamannastofnun á að í íslenskum lögum og reglugerðum sé ekkert ákvæði sem tekur tillit til aldurs og kyns hælisleitenda. Þannig sé ekki mælt fyrir um að hælisleitendur barna skuli settar í forgang hjá stjórnvöldum og heldur ekki ákvæði sem mæli fyrir um að ávallt skuli hafa að leiðarljósi bestu hagsmuni barns. Það ætti þó að vera útgangspunktur stjórnvalda þegar fjallað væri um hælisleitendur barna, hvort sem barnið væri fylgdarlaust eða í fylgd foreldra eða forráðamanna. Þá væru ekki í lögum sérstakar málsmeðferðarreglur um fylgdarlaus börn. Úr þessu þurfi að bæta.

6.5.3. Réttindi og skyldur hælisleitenda á Íslandi.

Flóttamannastofnun bendir á að í íslenski löggjöf sé ekki gert ráð fyrir að hælisleitenda sé útveguð lögfræðiaðstoð á meðan hælisumsókn er til meðferðar hjá Útlendingastofnun. Fulltrúi Rauða krossins væri viðstaddur viðtöl á fyrsta stjórnvöldslustigi en hans hlutverk væri ekki að veita lagalega aðstoð. Þegar hælisleitanda sé synjað um hæli hjá Útlendingastofnun eigi hann rétt á því að fá skipaðan talsmann nema þegar viðkomandi er vísað til annars lands sem tekur þátt í Dyflinnarsamstarfinu og í þeim tilvikum þegar hælisleitendum er veitt annars konar vernd/dvalarleyfi í stað réttarstöðu flóttamanns. Flóttamannastofnun bendir enn fremur á að miðað við núgildandi lög og framkvæmd þeirra ættu þeir hælisleitendur sem að mati Útlendingastofnunar leggja fram tilhæfulausu umsókn um hæli ekki alltaf kost á því að hitta talsmann sinn vegna þess að kæra fresti ekki framkvæmd frávísunar/brottvísunar eftir að neikvæð ákvörðun hefur

verið birt. Flóttamannastofnun mælir með því að hælisleitendum sé veitt lagaleg aðstoð í gegnum alla málsmeðferð hælisumsókna sinna sér að kostnaðarlausu.

Að lokum bendir Flóttamannastofnun á að erfitt geti verið fyrir þá sem veitt er dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða að sameinast fjölskyldum sínum hérlendis vegna skilyrða um örugga framfærslu þess aðila sem þegar er með dvalarleyfi í landinu. Flóttamannastofnun hvetur til þess að ákvæðið verði túlkað þannig að verndarsjónarmið séu höfð til hliðsjónar þannig að þeir sem ekki hafi trygga framfærslu séu ekki útilokaðir frá því að geta sameinast fjölskyldum sínum hér á landi. Flóttamannastofnun mælir eindregið með því að þeir einstaklingar sem veitt er dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða fái sambærileg réttindi til fjölskyldusameiningar og svokallaðir kvótaflóttamenn og þeir hælisleitendur sem veitt er réttarstaða flóttamanns þar sem staða þeirra er sambærileg og þeir eru í sömu þörf fyrir stuðning fjölskyldu sinnar. Í því sambandi hvetur Flóttamannastofnun til þess að ákvæði útlendingalaga um trygga framfærslu verði breytt, eða það afnumið, á þá lund að stjórnvald ætti að hafa svigrúm til að taka ákvörðun um að beita ekki skilyrðinu um trygga framfærslu þegar einstaklingar eiga í hlut sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

6.5.4. Skilgreining verksviðs og þjálfun starfsmanna sem koma að málum hælisleitenda.

Flóttamannastofnun leggur áherslu á að starfsmenn sem koma að málum hælisleitenda fái fullnægjandi þjálfun og að hlutverk hvers stjórnvalds og verkaskipting séu vel skilgreind svo ekki komi upp nein vafamál um hvaða stjórnvald beri ábyrgð á tilteknum þætti sem varðar rannsókn máls eða meðferð máls yfirleitt. Til að mynda leggur Flóttamannastofnun áherslu á að hlutverk landamæralögreglu sé að vísa hælisbeiðnum til stjórnvalds sem tekur ákvörðun um beiðnina og afla persónuupplýsinga, taka fingraför og kannar ferðaleið. Sama gildi um túlka sem túlkuðu í hælismálum, þeir verði að vera vel þjálfaðir.

Flóttamannastofnun mælir eindregið með því að sett verði ákvæði í íslenska löggjöf sem kveða nákvæmlega á um að hlutverk landamæravarða sé að bera kennsl á hælisbeiðendur, að fá þeim í hendur upplýsingar um meðferð hælisumsókna og að vísa málum þeirra til viðeigandi stjórnvalds, þ.e. Útlendingastofnunar. Viðtöl sem landamæravörður tekur ætti aðeins að vera í þeim tilgangi að afla persónuupplýsinga og upplýsinga varðandi ferðaleið. Til að fyrirbyggja endursendingu í trássi við alþjóðlegar skuldbindingar ættu landamæraverðir enn fremur að fá þjálfun í að bera kennsl á hælisbeiðnir og að vísa málum hælisleitenda til viðeigandi stjórnvalds, þ.e. Útlendingastofnunar. Mikilvægt er að gefa Flóttamannastofnun og samstarfsaðila stofnunarinnar á Íslandi, þ.e. Rauða krossi Íslands, tækifæri á að hitta hælisbeiðanda og veita honum ráðgjöf.

6.5.5. Skilyrði fyrir því að maður fái réttarstöðu flóttamanns.

Flóttamannastofnun leggur áherslu á að ákvörðun um réttarstöðu flóttamanns skuli vera í samræmi við alþjóðleg lög og sameiginlega hælisstefnu Evrópusambandsins. Er einkum vísað til tilskipunar nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Eins er lagt til að íslensk löggjöf endurspegli alþjóðleg og sameiginleg evrópsk viðmið.

Hvað varðar 45. gr. útlendingalaga leggur stofnunin til að útlendingi sem er í hættu að verða fyrir alvarlegum skaða af ástæðum sem falla utan við flóttamannahugtakið í A-lið 1. gr. Flóttamannasamningsins verði veitt viðbótarvernd (e. *subsidiary protection*). Þá er lögð

áhersla á að hugtakið viðbótarvernd verði skilgreint og vísað í því sambandi til e-liðar 2. gr. og 15. gr. tilskipunar nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar.

Bent er á réttindi þeirra sem veitt er viðbótarvernd en stofnunin leggur áherslu á að verndarþörf þeirra sé í raun sú sama og þeirra sem uppfylla skilyrði flóttamannahugtaksins. Það þýðir, að mati Flóttamannastofnunar, að réttindi sem fylgja slíkri vernd ættu að vera sambærileg réttindum einstaklinga sem veitt er réttarstaða flóttamanns. Flóttamannastofnun hvetur Ísland til að tryggja að þeir sem eru í þörf fyrir vernd í samræmi við 45. gr. útlendingalaga fái dvalarleyfi á grundvelli þarfar sinnar fyrir vernd frekar en af mannúðarsjónarmiðum og þannig að þeir fái um leið notið sambærilegra réttinda og þeir sem er veitt réttarstaða flóttamanns í skilningi Flóttamannasamningsins frá 1951.

Loks ræddi Flóttamannastofnun um hælisumsóknir sem eru taldar bersýnilega tilhæfulausar (e. *manifestly unfounded applications*) og svokallaða flýtimeðferð. Lagði stofnunin til að slíkar umsóknir væru afgreiddar innan ramma almennra málsmeðferðarreglna.

6.5.6. Meðferð mála á kærustigi.

Flóttamannastofnun bendir á að allir hælisumsækjendur eigi að hafa rétt til að leita réttar síns fyrir sjálfstæðum og óhlutdrægum aðila á áfrýjunarstigi sem hafi umboð til að endurskoða álitaeftni tengd staðreyndum og lagatúlkunum. Hvað varðar óhlutdrægt og sjálfstætt mat á kærðri ákvörðun Útlendingastofnunar bendir Flóttamannastofnun á að Útlendingastofnun sé undirstofnun dómsmálaráðuneytisins og mælir eindregið með því að núverandi fyrirkomulagi verði breytt á þá lund að afgreiðsla kærumála verði í höndum dómsaðila/úrskurðaraðila (e. *judicial body*) sem sé algerlega sjálfstæður og óhlutdrægur.

Þá mælir Flóttamannastofnun með því að almenna reglan sé sú að hælisleitendum gefist kostur að fylgja kæru sinni eftir með dvöl í hælislandinu og að hælisleitendum gefist einnig kostur á munnlegri málsmeðferð við tiltekna aðstæður sem eru tilgreindar í bréfi stofnunarinnar. Hvetur stofnunin til þess að ákvæði þess efnis verði innleidd í löggjöfina.

6.5.7. Lokastig hælismeðferðar.

Flóttamannastofnun bendir á að þegar hælismeðferð sé lokið verði að tilkynna hælisleitanda um niðurstöðuna á tungumáli sem hann raunverulega skilur þegar hælisleitandi nýtur ekki lagalegrar aðstoðar eða annarrar ráðgjafar. Tryggja verði að hælisleitandi fái upplýsingar um hvernig eigi að bera sig að ef kæra eigi neikvæða ákvörðun. Flóttamannastofnun hvetur til þess að sett verði ákvæði í íslenska löggjöf um hámarkstíma sem stjórnvöld hafi til að tilkynna um niðurstöðu hælisumsóknar.

Hvað varðar þá einstaklinga sem hafa fengið synjun á umsókn um hæli og ekki er hægt að flytja af landi brott, ítrekar Flóttamannastofnun að heimför af fúsum og frjálsum vilja sé ávallt sá kostur sem sé heppilegastur. Í þeim tilfellum sem þvinguð heimkoma er eina úrræðið hvetur Flóttamannastofnun til þess að íslensk löggjöf og framkvæmd sé í samræmi við leiðbeiningar Evrópuráðsins (*Twenty Guidelines on Forced Return*) og að Ísland aðlagi löggjöf sína að þeim leiðbeiningum.

6.6. Athugasemdir Rauða kross Íslands.

6.6.1. Hlutverk Rauða krossins.

Meðal þeirra aðila sem nefndin leitaði athugasemda hjá og ræddi við fulltrúa frá var Rauði kross Íslands. Rauði krossinn gegnir mikilvægu hlutverki í tengslum við meðferð hælissóknna hér á landi og á samvinnu við stjórnvöld í þeim efnum. Aðkoma hans felst í því að veita hælisleitendum aðstoð og ráðgjöf allt frá fyrstu stigum við meðferð umsóknar þeirra og er fulltrúi RKÍ að jafnaði kallaður til þegar hælissókn er lögð fram hjá lögreglu. Ekki er í gildi formlegur samningur á milli Rauða krossins og stjórnvalda varðandi aðkomu þess fyrrnefnda að meðferð hælissóknna. Hins vegar er í gildi samkomulag á milli Rauða krossins og dómsmálaráðuneytisins sem komst á með bréfi ráðuneytisins dags. 13. apríl 2004. Samkvæmt því er hlutverk RKÍ í meginatriðum eftirfarandi:

- Að gæta réttinda hælisleitenda og hafa í því skyni heimild ráðuneytisins til að fylgjast með meðferð mála hjá lögreglu og Útlendingastofnun.
- Að fylgjast með aðbúnaði hælisleitenda og til að ræða í trúnaði við þá um hvaðeina sem varðar velferð þeirra.
- Að koma á framfæri ábendingum um málsmeðferð, almennt eða vegna einstakra mála til viðkomandi stjórnvalds og óskað eftir úrbótum þar um.
- Að aðstoða hælisleitendur við að leita sér lögmannsaðstoðar.
- Að gefa árlega út skýrslu til ráðuneytisins.
- Að virkja neyðarskipulag sitt ef til landsins kemur stór hópur hælisleitenda.

Í bréfi Rauða kross Íslands til nefndarinnar dags. 16. júní 2009 komu fram ítarleg svör við spurningum sem nefndin beindi til hans með bréfi dags. 20. maí 2009 og margvíslegar athugasemdir og tilmæli sem lúta að málefnum hælisleitenda og málsmeðferð. Er bréf RKÍ meðfylgjandi skýrslu þessari sem viðauki V. Hér á eftir verða þó dregin saman helstu atriði sem fram koma í bréfinu og varða sérstaklega meðferð stjórnvalda á umsóknum um hæli þar sem úrbóta er þörf að mati Rauða krossins, bæði varðandi efni laga og reglna svo og gildandi framkvæmd.

6.6.2. Leiðbeiningar fyrir hælisleitendur og aðstoð túlka.

Rauði krossinn telur nauðsynlegt að bæta kynningarefni fyrir þá sem sækja um hæli á Íslandi því ekki nægi að útbúa lesefni á nokkrum tungumálum. Það sé ekki sjaldgæft að hælisleitendur séu illa læsir eða ólæsir og því myndi myndband með kynningarefni koma að góðum notum.

Þá er bent á að í framkvæmd skorti á leiðbeiningar og upplýsingar til hælisleitenda um það hvenær ákvörðunar sé að vænta í máli þeirra. Því þyrfti að upplýsa þá reglulega um stöðu á máli sínu og ástæður tafa. Það sama á við þegar um er að ræða kærumál sem dómsmálaráðuneytið hefur til meðferðar.

Loks ber að tryggja svo vel sem nokkur kostur er að hælisleitandi fái upplýsingar um meðferð máls síns á tungumáli sem hann raunverulega skilur, en stjórnvöld geti aðeins sinnt leiðbeiningaskyldu sinni þegar tryggt er að takmörkuð tungumálaþekking hindri ekki að umsækjandi skilji veittar leiðbeiningar. Þá þarf að tryggja að kvenkyns hlutlaus túlkur túlki viðtöl við kvenkyns hælisleitanda og að spyrjandi sé einnig kvenkyns. Þetta er sérstaklega mikilvægt í málum þar sem hælisleitandi hefur orðið fyrir kynferðisofbeldi.

6.6.3. Málshraði.

Rauði krossinn lýsir áhyggjum yfir því að málsmeðferðartími sé of langur í mörgum tilvikum og telur rétt að festa hámark málsmeðferðartíma í lög. Þannig mætti t.d. horfa til 15 mánaða reglunnar sem finna megi í norskum reglum um málefni útlendinga. Þar er mælt fyrir um að ljúki afgreiðslu haelisumsoknar ekki innan 15 mánaða, skuli gefið út dvalarleyfi af mannúðarástæðum fyrir haelisleitanda að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Ekki sé óeðlilegt að Útlendingastofnun ljúki haelismálum almennt innan þriggja mánaða frá því að haelisbeiðni er lögð fram og ekki síðar en sex mánuðum. Þá er ekki óeðlilegt að dómsmálaráðuneytið kveði almennt upp úrskurð í haelismálum innan þriggja mánaða frá því kæra berst og ekki síðar en sex mánuðum frá framlagningu kæru.

Eins er lýst áhyggjum af því að verulegur dráttur hafi orðið á birtingu ákvarðana Útlendingastofnunar um synjun haelis og frávisun eða brottvisun og að setja þurfi skýrar reglur um birtingu ákvarðana ráðuneytisins í kærumálum.

6.6.4. Rannsókn mála haelisleitanda og andmælaréttur.

Lögð er áhersla á að Útlendingastofnun gefi aðila kost á að koma að upplýsingum og/eða gögnum varðandi atriði sem miklu máli skipta til að varpa ljósi á atvik og aðstæður í máli haelisleitanda og nægilegan og sanngjarnan frest til að afla gagna áður en stofnunin dregur þá ályktun að atriðið sé ósannað.

Bent er á að of skammur frestur sé veittur, eða 3 dagar, til að koma að andmælum vegna flutnings haelisleitanda og máls hans á grundvelli ákvæða Dyflinnarreglugerðarinnar.

6.6.5. Birting ákvarðana og úrskurða.

Rauði krossinn telur æskilegra að Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytið birti ákvarðanir sína fyrir haelisleitendum s.s. um synjun haelisumsokna og brottvisun úr landi og að þetta hlutverk yrði fest í lögum. Slíkt hefði í för með sér samræmdari og betri framkvæmd, sérstaklega með tilliti til þess hversu mikilvægar þessar ákvarðanir eru. Það myndi einnig draga úr hættu á því að óeðlilegur dráttur verði á birtingu ákvarðana. Þá ætti hæfur og hlutlaus túlkur, af sama kyni og haelisleitandi, ævinlega að vera viðstaddur birtingu ákvarðana.

6.6.6. Kæruéttur og sjónarmið um meðalhóf.

Bent er á að sú framkvæmd að láta brottvisun koma til framkvæmda innan 15 daga frestsins sem veittur er til að kæra ákvörðun um frávisun/brottvisun sé andstæð meðalhófsreglu. Eins verði það ekki talið byggt á sjónarmiðum um meðalhóf að svipta mann sem bíður brottvisunar úr landi frelsi áður en brottvisunin kemur til framkvæmda þegar ekki er sýnt fram á brýna þörf til þess.

6.6.7. Lagaleg aðstoð frá fyrstu stigum umsoknar og einnig ef umsokn er dregin til baka.

Rauði krossinn leggur þunga áherslu á að haelisleitendum verði tryggð með lögum a.m.k. lágmarksþjónusta löglærðra talsmanna frá fyrstu stigum máls í stað þess að þeim sé einungis skipaður talsmaður við meðferð máls á kærustigi eins og nú er. Þetta myndi leiða til þess að haelisumsoknir kæmu vandaðri inn til afgreiðslu hjá Útlendingastofnun og væri mjög til þess fallið að stytta málsmeðferðartímann frá því sem hann er nú, með tilheyrandi sparnaði. Ef um barn er að ræða sem ekki er í fylgd með foreldrum eða forráðamönnum ætti að skipa því löglærðan talsmann undantekningarlaust.

Að mati Rauða krossins þarf auk þess að setja sérstök ákvæði í útlendingalög sem varða meðferð mála þegar í hlut eiga konur og börn sem óska alþjóðlegrar verndar. Er í því sambandi vísað til leiðbeininga Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sem varða konur og börn sem hælisumsækjendur.

Loks beri að tryggja sérstaklega að hælisumsækjandi sem hefur lýst vilja til að draga umsókn sína til baka fái aðstoð lögmanns áður en hann tekur formlega ákvörðun þess efnis.

6.6.8. Sönnunarbyrði í hælismálum og að umsækjandi fái að njóta vafans.

Að mati Rauða krossins er nauðsynlegt að festa í lög eða reglugerð ákvæði þess efnis að þegar hælisumsækjandi hefur gert heiðarlega tilraun til að renna stoðum undir sögu sína og verið samstarfsfús að því leyti, en geti þó ekki sannað hana eða hluta hennar þannig að hafið sé yfir vafa, skuli hann fá að njóta vafans, sbr. 203.-204. mgr. í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna*.

6.6.9. Meðferð umsóknar sem er bersýnilega tilhæfulaus að mati Útlendingastofnunar.

Rauði krossinn bendir á mikilvægi þess að eingöngu þjálfaður og hæfur starfsmaður geti metið hvort umsókn sé „bersýnilega tilhæfulaus“ og ætti sá starfsmaður að koma frá því stjórnvaldi sem tekur ákvörðun um veitingu eða synjun umsóknar um að fá stöðu flóttamanns. Því ætti ekki að láta mat lögreglu um hvort hælisumsókn sé bersýnilega tilhæfulaus eða ekki, ráða mati Útlendingastofnunar, sbr. 6. mgr. 89. gr. útlendingareglugerðarinnar.

Sá sem er synjað um hæli í þessum tilvikum ætti að mati Rauða krossins að eiga raunhæfa möguleika á að fá ákvörðunina endurskoðaða og fá að dveljast í landinu á meðan kæran er til meðferðar, eða a.m.k. þá fimmtán daga sem kærufresturinn stendur. Sé honum vísað úr landi er veruleg hættu á að hann eigi ekki raunhæfan möguleika á því að nýta sér kærufrest.

6.6.10. Tilkall einstaklinga til alþjóðlegrar verndar og réttarstaða sem henni fylgir.

Áhersla er lögð á að breikka þurfi þá vernd sem felst í dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Bendir Rauði krossinn þar m.a. á nýju norsku útlendingalögin þar sem ákveðið hafi verið að útvíkka flóttamannahugtakið þannig að þeir sem eru að flýja vopnuð átök í heimalandi sínu skuli einnig njóta sömu verndar og aðrir sem eiga á hættu að brotið verði gegn réttindum þeirra samkvæmt 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þannig verði gert ráð fyrir þrenns konar verndarákvæðum í íslenskum lögum; hæli sem flóttamaður, annars konar vernd (e. *subsidiary protection*) og auk þess dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

6.6.11. Hlutverk Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna.

Lagt er til að ákvæði verði sett í útlendingalögin þar sem vísað yrði til hlutverks Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Í því sambandi bendir Rauði krossinn einnig á ákvæði í nýju norsku útlendingalögunum. Bent er á að stofnunin gegni mikilvægu hlutverki samkvæmt 35. gr. Flóttamannasamningsins og ætti það að endurspeglast í lögum eða reglum um flóttamannamálefni, svo sem um aðgengi stofnunarinnar og samstarfsaðila hennar að hælisleitendum og aðgangi að upplýsingum.

6.6.12. Öryggissjónarmið.

Rauði krossinn telur að varast beri að takmarka ferðafrelsi hælisleitenda, en því hefur verið haldið fram að sumir hælisleitendur sýni málsmeðferð stjórnvalda litla virðingu og láti sig hverfa úr vistarverum hælisleitenda án þess að láta vita af brottför sinni. Bent er á að leiða megi líkur að því að skilvirkari málsmeðferð, þar sem umsækjandi þurfi ekki að bíða í 1 til 2 ár eftir niðurstöðu, myndi draga úr fjölda hælisleitenda sem hverfa úr landi áður en afstaða er tekin til hælisbeiðninnar. Auk þessa hefur Rauði krossinn verulegar áhyggjur af 45. gr. útlendingalaga, en samkvæmt henni verður ekki veitt vernd gegn ofsóknum og bann við endursendingu til svæðis þar sem útlendingur hefur ástæðu til að óttast ofsóknir eða kunni að vera í bráðri lífshættu eða að sæta ómannúðlegri meðferð, ef ætla má að hann ógni öryggi ríkisins eða hafi verið dæmdur fyrir mjög alvarlega glæpi og teljist því hættulegur samfélaginu.

6.6.13. Dyflinnarreglugerðin.

Rauði krossinn leggur áherslu á að umsókn hvers og eins hælisleitanda sé skoðuð sérstaklega og minnr á að hvert og eitt ríki sem aðild á að Dyflinnarsamstarfinu sé ekki skyldugt til að endursenda fólk samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar þótt það sé heimilt. Þá er tekið undir sjónarmið Flóttamannastofnunarinnar um að hælisleitendur verði ekki sendir til Grikklands þar til það hefur sýnt fram á að hælisleitendur og hælisumsóknir fái réttláta og eðlilega meðferð hjá grískum stjórnvöldum og aðbúnaður þeirra standist kröfur.

Setja þurfi ákvæði í útlendingalög sem tryggja að séu sanngjarnar ástæður til að ætla að skynsamlegur vafi kunni að vera uppi um að hælisleitandi fái sanngjarna málsmeðferð í öðru ríki í Dyflinnarsamstarfinu eða aðbúnaður í því landi uppfylli ekki alþjóðleg viðmið ætti ekki að endursenda hælisleitanda til þess ríkis.

6.6.14. Alþjóðasamningar um ríkisfangslausa.

Rauði krossinn bendir á mikilvægi þess að Ísland fullgildi tvo samninga sem varða ríkisfangslausa einstaklinga; Convention Relating to the Status of Stateless Persons frá 1954 og Convention on the Reduction of statelessness frá 1961.

6.6.15. Hælisleitendur sem hafa fengið lokasynjun.

Brýnt er að skoða málefni hælisleitenda sem hafa fengið lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd á Íslandi en ekki er hægt að færa úr landi til upprunalands. Slíkir einstaklingar hafa í einstaka tilvikum dvalið árum saman á Íslandi á tímabundnum dvalarleyfum sem ekki myndar stofn til búsetuleyfis og hefur þær afleiðingar að viðkomandi er í lagalegu tómarúmi svo árum skiptir með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum fyrir heilsu og velferð hans og þá sem eru í kringum hann.

7. KAFLI

Niðurstöður og tillögur til úrbóta.

7.1. Inngangur.

Hér að framan hefur verið lýst gildandi lögum og reglum um meðferð hælisumsókna hér á landi. Í þessum kafla verður lýst niðurstöðum nefndarinnar og settar fram tillögur um úrbætur sem nefndin telur rétt að huga að varðandi meðferð þessara mála og framkvæmd laganna. Eftirfarandi umfjöllun er fremur bundin við efnisatriði heldur en þá formlegu útfærslu sem um kann að vera að ræða. Því er jöfnum höndum vikið að tillögum um úrbætur á löggjöf og stjórnásluframkvæmd.

7.2. Almennar tillögur um lagabreytingar.

7.2.1. Um samræmi íslenskrar löggjafar við stjórnarskrá og ákvæði mannréttindasamninga.

Að framan var lýst helstu mannréttindaákvæðum í stjórnarskrá og alþjóðasamningum sem geta haft þýðingu þegar umsókn um hæli er til meðferðar. Almennt verður sagt að ákvæði útlendingalaganna og reglur settar á grundvelli þeirra samrýmist helstu ákvæðum um mannréttindi, enda var það eitt af markmiðum laga nr. 96/2002 að færa þau til samræmis við ákvæði um mannréttindi sem koma helst til álitu og auka þá vernd sem lögin veita að þessu leyti.

Á hinn bóginn telur nefndin mikilvægt að benda á að í ýmsum atriðum er hægt að veita réttindum skýrari og afdráttarlausari vernd í lögum og málsmeðferðarreglum sem stjórnvöld vinna eftir. Þannig má í sumum tilvikum bæta nýjum efnisákvæðum í útlendingalög, í öðrum tilvikum lögfesta með skýrum hætti reglur sem mótast hafa í framkvæmd og loks að marka framkvæmd laganna skýrari málsmeðferð á nokkrum sviðum.

7.2.2. Tillaga um lagabreytingar til samræmis við tilskipanir EB um málefni hælisleitenda.

Nefndin telur rétt að við mótun íslenskrar löggjafar um málefni hælisleitenda sé tekið mið af þeirri þróun sem orðið hefur í öðrum Evrópuríkjum, einkum með helstu tilskipunum ráðs Evrópusambandsins um málefni hælisleitenda, þótt íslenska ríkið sé ekki skuldbundið til þess að innleiða þær. Þetta eru í fyrsta lagi tilskipun Evrópubandalagsins nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar, í öðru lagi tilskipun nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns og í þriðja lagi tilskipun nr. 2003/9/EB frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda. Um efni þessara tilskipana var fjallað í 4. kafla.

Nefndin leggur til að íslensk lög og reglur verði samræmd þeirri löggjöf sem gildir um málefni hælisleitenda hjá ríkjum Evrópusambandsins. Í Noregi hefur lögum og reglum þegar verið breytt í þessa átt og fyrirsjáanlega mun þróun í samstarfi byggðu á Dyflinnarreglugerðinni byggja á ákvæðum þessara tilskipana, svo sem varðandi skilgreiningu á þeim sem eiga rétt á alþjóðlegri vernd og um málsmeðferð í slíkum málum.

Getur ósamræmi á milli íslenskra laga og Evrópulöggjafar á þessu sviði skapað óvissu um hvernig eigi að framfylgja lögum og reglum um meðferð hælisumsókna, sem kemur niður á þeim sem bíða úrlausnar á málum sínum. Hjá því verður komist með því að innleiða sambærilegar reglur hér á landi sem eru auk þess fallnar til að bæta málsmeðferðina og auka réttarvernd hælisleitenda á flestum sviðum.

7.2.3. Um flóttamannahugtakið og þörf á að skilgreina viðbótarvernd hælisleitenda sem falla ekki undir það.

Eins og fram hefur komið gilda sömu reglur hér á landi og í öðrum aðildarríkjum að Flóttamannasamningnum um það hvenær maður fellur undir hugtakið flóttamaður og er skilgreining í 44. gr. útlendingalaga reist á ákvæðum samningsins.

Af tölfræðiupplýsingum sem lýst er að framan sést að næsta óþekkt er að fallist sé á umsókn um hæli hér á landi. Á undanförunum áratug, þ.e. 1999-2008, hafa samanlagt verið lagðar fram 619 umsóknir um hæli. Af þeim 210 sem voru teknar til efnislegrar meðferðar var aðeins í tveimur tilvikum (á árinu 1999 og árinu 2007) fallist á að veita hæli samkvæmt 46. gr. útlendingalaganna, eða í 1% tilvika. Á sama tímabili hefur á hinn bóginn verið fallist á að veita 42 hælisleitendum dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða á grundvelli núgildandi 12. gr. f útlendingalaganna, eða í 20% tilvika.

Ljóst er að þeim hælisleitendum sem hingað leita hefur reynst örðugt að sýna fram á eða gera sennilegt að þeir uppfylli skilyrði flóttamannahugtaksins, þ.e. hafi ástæður íkoma ótta við að verða ofsóttir vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmalaskoðana, og geti ekki eða vilji ekki, vegna slíks ótta, fært sér í nyt vernd heimalands síns. Eins kann að vera örðugt að sýna fram á að maður þarfnist verndar gegn ofsóknum samkvæmt 1. mgr. 45. gr. útlendingalaganna. Engu að síður getur verið rík ástæða til að ætla að maður geti verið í hættu á að sæta meðferð sem yrði andstæð 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, þ.e. pyndingum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, eða komist í lífshættu verði honum vísað til heimalands síns, t.d. vegna tilviljanakennds ofbeldis sem viðgengst í stríðsátökum í landi hans án þess að þau beinist beint að honum. Hefur þá verið hægt að veita hælisleitendum dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Fáir maður dvalarleyfi á þeim forsendum hér á landi, hefur hann hins vegar aðra stöðu og takmarkaðri réttindi en flóttamaður og skylt er að veita samkvæmt Flóttamannasamningnum, t.d. hvað varðar tímalengd dvalarleyfis, atvinnuleyfi og ýmiss konar aðstoð og réttindi.

Nefndin leggur til að útlendingum sem eru í hættu á að verða fyrir alvarlegum skaða en þó af ástæðum sem falla utan við flóttamannahugtakið verði veitt sama vernd og flóttamenn njóta, eða svokölluð viðbótarvernd (e. *subsidiary protection*). Þannig yrði bætt nýju ákvæði inn í útlendingalögin þar sem segir að þótt útlendingur teljist ekki flóttamaður, skuli hann engu að síður njóta sömu verndar, ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann sé í hættu á að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu verði hann sendur aftur til heimalandsins.

Ljóst er að þörf þeirra fyrir vernd er í raun hin sama og þeirra sem uppfylla skilyrði flóttamannahugtaksins. Eru því rök með því að réttindi sem fylgja slíkri vernd ættu að vera sambærileg réttindum einstaklinga sem veitt er réttarstaða flóttamanns. Í því sambandi verði litið til e-liðar 2. gr. og 15. gr. tilskipunar nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til þess að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar

og um inntak slíkrar verndar. Þannig myndu bæði flóttamenn og þeir sem falla undir skilyrði viðbótarverndar falla í hóp þeirra sem njóta réttar til alþjóðlegrar verndar.

Í nýju norsku útlendingalögunum nr. 35 frá 15. maí 2008 er þessi háttur hafður á eins og áður var lýst, auk þess sem sameiginleg stefna ESB-ríkja í hælismálum byggir á þessari tilhögun. Í ljósi náins samstarfs Íslands við ESB-riki á vettvangi hælismála þar sem byggt er á þessari skilgreiningu við meðferð slíkra mála yrði slík breyting auk þess fallin til að stuðla að vandaðri meðferð hælismála og samræmi við önnur Evrópuríki og ekki síst til að auka réttaröryggi hælisleitenda.

Nefndin bendir einnig á að eðlilegt kann að vera í þessu sambandi að taka til skoðunar tímalengd dvalar- og atvinnuleyfa sem veitt eru á ofangreindum grundvelli og samræmi þeirra við þau skilyrði sem fullnægja þarf til búsetuleyfis hér á landi.

7.2.4. Lögfest verði helstu viðmið um hvenær dvalarleyfi af mannúðarástæðum er veitt.

Sem áður segir er sú skylda lögð á stjórnvald, í 2. mgr. 45. gr. útlendingalaga, að taka til skoðunar, að eigin frumkvæði, hvort ástæða sé til að veita hælisleitanda dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt 12. gr. f hafi það komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði 1. mgr. eigi ekki við.

Enga nánari lýsingu er hins vegar að finna í lögum eða reglum um það hvað er lagt til grundvallar þegar mannúðarsjónarmið eru annars vegar, en þó er þetta algengasta ástæða þess að hælisleitendur fái dvalarleyfi. Í málum þar sem slík dvalarleyfi eru veitt hefur m.a. verið litið til almennra aðstæðna í heimalandi hælisleitanda og einnig til aðstæðna sem einstaklingar sem tilheyra sama hópi og hælisleitandi búa við í landinu og hvort hætta er á að hann verði fyrir pyndingum eða ómannúðlegri meðferð. Þá hefur verið litið til þess ef hælisleitandi hefur sérstök tengsl við landið, hann hefur búið hér áður eða um er að ræða ættingja sem þó stendur ekki svo nærri að hann falli undir 13. gr. laganna.

Nefndin telur ekki heppilegt að skilgreina með tæmandi hætti þær aðstæður sem geta orðið grundvöllur dvalarleyfis á grundvelli 12. gr. f enda leiðir það til hættu á gagnályktunum og veita verður stjórnvöldum nokkuð svigrúm til að geta brugðist við sérstökum aðstæðum sem ekki verða allar séðar fyrir. Á hinn bóginn myndi það auka gagnsæi í meðferð þessara mála og stuðla að jafnræði í meðferð þeirra að helstu sjónarmið sem venjulega eru lögð til grundvallar við veitingu dvalarleyfis samkvæmt 12. gr. f verði fest í lög. Nefndin leggur því til að skilyrði þess að útlendingur fái hæli á grundvelli mannúðarsjónarmiða verði lögfest í útlendingalög.

Verði þær lagabreytingar gerðar sem lagðar eru til í lið 7.1.3. að framan myndi sá hópur hælisleitenda, þ.e. þeir sem eiga á hættu að verða fyrir brotum á grundvallarmannréttindum, sem nú fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum, felldir undir sömu vernd og flóttamenn njóta. Lagaákvæða um dvalarleyfi af mannúðarástæðum yrði engu að síður áfram þörf fyrir tilvik sem ekki falla undir þessar aðstæður. Því þyrfti áfram að vera lagaheimild til að veita dvalarleyfi af mannúðarástæðum, en þar kæmu jafnframt fram þau viðmið sem leggja skal til grundvallar við veitingu slíkra dvalarleyfa.

7.2.5. Skýrari lagareglur verði settar um meðferð hælisumsókna og réttarstöðu hælisleitenda.

Reglur útlendingalaganna sem lúta að málsmeðferð eru almenns eðlis, þ.e. eiga við um allar stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt ákvæðum laganna, þó nokkrar sérreglur séu um meðferð hælisumsókna. Það er almennt mat nefndarinnar að vandkvæði við meðferð hælismála hér á landi, fyrst og fremst hvað varðar skilvirka meðferð þeirra og fullnægjandi

rannsókn, leiðbeiningar til útlendinga og túlkajónustu, sé almennt ekki að rekja til þeirra málsmeðferðarreglna sem lögfestar hafa verið eða skorts á málsmeðferðarreglum. Um þennan málaflokk gilda að mestu almennar reglur stjórnvísuluréttar um meðferð stjórnsýslumála, auk þeirra sérreglna sem lögfestar eru í útlendingalögum. Almennt eru þær fullnægjandi í því efni að tryggja útlendingi rétt til túlkajónustu og rétt á að mál sé rannsakað nægjanlega og á hlutlægan hátt. Á hinn bóginn verður hér jafnframt að hafa í huga að meðferð hælismála hefur nokkra sérstöðu í ýmsum atriðum, svo sem varðandi þörf hælisleitenda fyrir aðstoð túlka og réttaraðstoð meðan á meðferð stendur.

Með hliðsjón af því telur nefndin rétt að hugað verði að lagabreytingum sem varða sérstaklega meðferð hælismála sem verði safnað saman í sérstökum kafla útlendingalaganna eða með því að setja frekari sérreglur í núverandi V. kafla þeirra, sem fjallar um málsmeðferð. Í því sambandi væri rétt að líta til ákvæða tilskipunar nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfuv til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Þótt tilskipunin sé ekki bindandi fyrir Ísland er hún merki um þróun sem orðið hefur í Evrópusambandsríkjum sem íslensk stjórnvöld hafa náð samstarf við í hælismálum í Schengen-samstarfinu og beitingu Dyflinnarreglugerðarinnar. Þá hefur verið litið til ákvæða í nýjum norskum útlendingalögum. Þar er 11. kafli laganna helgaður umfjöllun um málsmeðferð, en annars vegar eru þar almennar reglur og hins vegar sérstakar reglur um hælisleitendur og málsmeðferð hælisleitenda.

Við lagabreytingar þessar yrðu í senn færð inn í lög in ýmis ákvæði sem nú eru rakin í XIII. kafla þeirra eða mótast hafa í framkvæmd stjórnvalda og hins vegar þarf að huga að nýjum ákvæðum sem þarf að setja í lög in sem hafa það markmið að tryggja vandaðri málsmeðferð umsókna um hæli og jafnframt að bæta réttarstöðu hælisleitenda meðan á málsmeðferð þeirra stendur. Verður einstökum tillögum um lagabreytingar sem stefna að þessu markmiði lýst í eftirfarandi köflum.

7.3. Tillögur um úrbætur á einstökum sviðum.

7.3.1. Upphaf máls – verksvið lögreglu og Útlendingastofnunar.

Við könnun nefndarinnar á þeim verkferlum sem hefjast þegar umsókn um hæli er lögð fram, kom fram að þótt ákveðin framkvæmd hafi mótast um hvert sé hlutverk lögreglu og hvert sé hlutverk Útlendingastofnunar, getur stundum skapast óvissa um hvar verksviði lögreglu sleppir og Útlendingastofnun tekur við, og t.d. hversu ítarlega lögreglu beri að undirbúa mál. Þá virðist viðhorf stjórnvalda til þess hvaða hlutverk þau hafi í þessu efni vera mismunandi. Af hálfu Útlendingastofnunar kom þannig fram mun meiri áhersla á að það væri hlutverk lögreglunnar að rannsaka tiltekna þætti máls, og skila stofnuninni tiltölulega nákvæmum gögnum um ferðasögu, uppruna og ástæður hælisumsókna, en fram kom af hálfu lögreglunnar sjálfrar. Það er mat nefndarinnar að nokkur vafi sé á að það henti íslenskum aðstæðum að frumrannsókn máls í tilefni hælisumsókna sé að svo miklu leyti í höndum lögreglunnar sem útlendingalög og reglugerð um útlendinga gera ráð fyrir, og án beinnar aðkomu starfsmanna Útlendingastofnunar. Ber hér að hafa í huga að það eru þeir síðarnefndu sem bera ábyrgð á að mál sé nægjanlega rannsakað áður en ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga og 50. gr. útlendingalaga. Í framkvæmd hefur verið tekin upp samvinna milli lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og Útlendingastofnunar sem gerir ráð fyrir því að fulltrúi Útlendingastofnunar sé viðstaddur skýrslutöku yfir hælisleitendum. Að mati nefndarinnar ætti slíkt að vera föst regla, þannig að starfsmaður Útlendingastofnunar komi að meðferð máls allt frá því að hælisleitandi

gerir fyrst aðvart um ósk sína um hæli. Væri enn fremur rétt að mati nefndarinnar að treysta lagagrundvöll slíkrar framkvæmdar með sérstöku lagaákvæði. Í þessu felst þó ekki að aðkoma lögreglunnar að frumrannsókn mála sé óþörf. Eðlilegt er að lögfesta ákvæði um það að umsókn um hæli skuli lögð fram hjá lögreglu, og réttaráhrif slíkrar umsóknar. Þá er enn fremur eðlilegt að tiltekin rannsóknarræði og ákvörðunartaka um beitingu þeirra séu áfram á hendi lögreglunnar.

Það er mat nefndarinnar að með því að leggja áherslu á að rannsókn máls og skýrslutaka af umsækjendum um hæli sé strax frá upphafi framkvæmd af þeim sem síðar munu bera ábyrgð á að rannsóknin sé fullnægjandi muni bæði tryggja gæði málsmeðferðar og aukna skilvirkni hennar betur en núgildandi reglur gera. Að mati nefndarinnar ætti aukin aðkoma starfsmanna Útlendingastofnunar að máli strax og það er stofnað hjá lögreglu að vera til þess fallið að auka málshraða. Verður í þessu sambandi enn fremur að benda á að hér á landi eru ekki að öllu leyti sambærilegar aðstæður hvað varðar mannafla og möguleika til sérhæfingar lögreglumanna og til að mynda eru í Noregi og öðrum nágrannaríkjum okkar. Til að mæta þessum sérstöku aðstæðum telur nefndin rétt að hugað sé að því að leggja ríkari ábyrgð og stjórnun rannsókna, allt frá byrjun máls, á herðar Útlendingastofnunar, en til að mynda er gert í Noregi og öðrum nágrannaríkjum.

Í samræmi við framangreint leggur nefndin til að skýr ákvæði verði sett í útlendingalög um hlutverk lögreglu á fyrstu stigum, sem felst einkum í því að afla persónuupplýsinga um hælisleitanda með milligöngu alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra til að sannreyna hver hælisleitandinn er og einnig að afla upplýsinga um ferðaleið hans. Skýra þarf betur skyldur og úrræði lögreglu í þessum efnum, t.d. ef þörf er á að aldursgreining hælisleitanda fari fram.

Þá þarf að lögfesta skýr fyrirmæli um að lögregla upplýsi hælisleitanda eins og kostur er um framhald málsins, en vísað er til tillögu nefndarinnar um útgáfu kynningarefnis fyrir flóttamenn hér á eftir. Loks er mikilvægt að fest verði í lög ákvæði um tilkynningaskyldu lögreglu til Útlendingastofnunar um að hælisumsókn sé komin fram svo stofnunin fái strax upplýsingar um málið. Jafnframt skuli fulltrúi Útlendingastofnunar kallaður til og verði viðstaddur fyrsta viðtal lögreglu við hælisleitanda. Af hálfu þeirra fulltrúa stjórnvalda sem nefndin ræddi við komu fram ákveðnar vísendingar um að þrátt fyrir að mál berist almennt skjótt til Útlendingastofnunar, Rauða kross Íslands og annarra viðeigandi aðila þá séu á því ákveðnir misbrestir. Með þessu yrði eftir megni leitast við að koma í veg fyrir slíka ágalla á málsmeðferð.

Með setningu lagaákvæða um skýra verkaskiptingu stofnana á frumstigi máls telur nefndin að nokkurrar óvissu sem virðist gæta um þau efni verði eytt og meðferð málsins verði markvissari á þessum fyrstu stigum sem oft eru mjög mikilvæg fyrir frekari rannsókn Útlendingastofnunar og síðari meðferð umsókna um hæli. Að mati nefndarinnar væri slíkt mjög til þess fallið að tryggja skilvirkari meðferð þessara mála en nú er, ekki síst þegar umsóknir kunna að vera haldlitlar og því kostur á að ljúka meðferð þeirra mála sem um ræðir með skjóttum hætti, þó vitaskuld verði í þeim tilvikum sem öðrum að tryggja fullnægjandi rannsókn og meðferð máls að öðru leyti.

7.3.2. Sérhæfing innan lögreglunnar – menntunarkröfur.

Í vinnu nefndarinnar var því sjónarmiði hreyft hvort æskilegt kynni að vera að fela ákveðnum lögregluembættum ríkari ábyrgð, á landsvísu, á framkvæmd þeirra verkefna sem lögreglu eru skv. útlendingalögum falin í málum hælisleitanda. Nefndarmenn töldu sig almennt ekki hafa forsendur til að meta hversu hentugt slíkt fyrirkomulag kynni að

vera, ekki síst í ljósi þess að lögreglan kemur á fleiri sviðum að málefnum og verkefnum skv. útlendingalögum heldur en þegar einvörðungu er um hælisleitendur að ræða. Ljóst er hins vegar, hvort sem farið verður að þeim tillögum sem nefndin leggur fram í kafla 7.3.1. hér að framan eða ekki, að mikilvægt er að þekking lögreglumanna á þessum málaflokki sé tryggð og leitast sé við af hálfu lögregluþyrvalda að þjálfar tiltekna starfsmenn sérstaklega í þessum málum.

7.3.3. Um rétt til túlkapjónustu og leiðbeininga.

Á fundum sínum fjallaði nefndin allitarlega um þörf á skýrari lagareglum um túlkapjónustu, andmælarétt og leiðbeiningar til hælisleitenda. Hvergi í lögum er að finna ákvæði sem kveður með beinum hætti á um rétt hælisleitenda til túlkapjónustu, þó telja megi að slíkur réttur liggja án vafa til grundvallar ákvæðum 24. og 25. gr. laganna um rétt útlendinga til andmæla og leiðbeininga, sbr. einnig ákvæði útlendingareglugerðarinnar.

Hvað varðar rétt til túlkapjónustu leggur nefndin til að ákvæði útlendingalaga um leiðbeiningarskyldu, sem nú stendur í 25. gr. útlendingalaga, verði gert ítarlegra, m.a. hvað varðar heimildir til að fá túlk til aðstoðar á öllum stigum máls, heimildir til að hann geti kallað til lögmann á eigin kostnað og rétt til talsmanns við meðferð máls á kærustigi. Þá telur nefndin rétt að í lögjöf sé sérstaklega fjallað um viðbrögð finnist ekki hæfur túlkur hér á landi, fresti í því sambandi og aðstoð túlka gegnum síma, t.d. ef leita þarf túlkapjónustu í öðrum löndum. Nánari fyrirmynd að ákvæði um réttindi hælisleitanda að þessu leyti má einkum sjá í 10. gr. tilskipunar nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns, að teknu tilliti til þeirra séraðstæðna sem fyrir hendi eru hér á landi, og lúta þá sérstaklega að vandkvæðum við það að finna hæfa túlka.

Ábyrgð íslenskra stjórnvalda á að tryggja að upplýsingar berist hælisleitendum með skýrum hætti er rík. Mikilvægt er að ábyrgð af því að tilkynningar, bréf og ákvarðanir frá Útlendingastofnun berist hælisleitanda tryggilega og að tryggt sé að hann skilji efni viðkomandi skjals. Álit umboðsmanns Alþingis frá 1. apríl 2009 í máli nr. 5261/2008 er skýrt dæmi um að stjórnvöld hafi ekki gengið úr skugga um að þessi þáttur málsmeðferðar væri í lagi, þó að vísu hafi umrætt mál ekki lotið að meðferð umsóknar um hæli með beinum hætti heldur birtingu ákvörðunar um brottvísun.

7.3.4. Leiðbeiningar um þýðingu þess að óska hælís hér á landi.

Nátengd rétti hælisleitenda til túlkapjónustu eru úrræði stjórnvalda til að afhenda hælisleitendum aðgengilegt fræðsluefni, helst myndrænt, um réttindi þeirra hér á landi vegna meðferðar á hælisumsókn, ferli máls og fleiri þáttum. Á fundi með nefndinni vakti fulltrúi lögreglunnar athygli á því að hér á landi skorti slíkt fræðsluefni sem hægt væri að veita hælisleitanda aðgang að um leið og hann óskaði hælís. Sama sjónarmið hefur komið fram af hálfu Rauða kross Íslands.

Hvað varðar fræðsluefni sem hægt væri að dreifa til eða sýna hælisumsækjenda strax og hann leggur fram umsókn sína, þar sem fram kæmu, t.d. á mynddiski, helstu upplýsingar um réttarstöðu þeirra, málsmeðferð, málsmeðferðartíma, vistúrræði o.s.frv., tekur nefndin fram að hún teldi að slíkt væri mjög til þess fallið að bæta réttarstöðu útlendinga sem sækja um hæli hér á landi og auðvelda samskipti stjórnvalda við þá. Í heildina má gera ráð fyrir að slík upplýsingagjöf auðveldi störf stjórnvalda og kunni að flýta meðferð einstakra mála, þó að umtalsverður kostnaður og vinna kunni að liggja að

baki gerð slíks efnis í upphafi. Með samvinnu við nágrannaríki, s.s. Noreg, má þó e.t.v. veita hælisumsækjendum aðgang að einhverju slíku fræðsluefni án mikils tilkostnaðar.

7.3.5. Réttur til upplýsinga um stöðu máls undir meðferð þess – málshraði.

Við könnun nefndarinnar á framkvæmd hælismála kom fram að þess eru nokkur dæmi að meðferð hælisumsókna hafi tafist óhóflega. Ástæður þess að tafir verða í málsmeðferð geta verið margskonar. Þær hafa m.a. stafað af vinnuálagi Útlendingstofnunar og uppsöfnun mála, sem nú hefur þó tekist að vinna bug á, en auk þess geta þær skapast vegna fresta til gagnaöflunar sem talsmenn hælisleitenda leita eftir við meðferð mála á kærustigi hjá ráðuneytinu. Þá liggur fyrir að í framkvæmd hefur dregist, a.m.k. í allnokkrum tilvikum, um nokkurn tíma að birting ákvörðunar fari fram af hálfu ríkislögreglustjóra. Breyting hefur orðið á þessari aðstöðu, en mikilvægt verður að telja að mál dragist ekki af þessari ástæðu. Nánar er um málshraða stjórnvalda fjallað í kafla 6 hér að framnan.

Nefndin leggur til að ákvæði verði bætt í útlendingalög þar sem mælt er fyrir um að reynt verði að hraða meðferð máls eftir föngum og jafnframt að hælisleitanda verði tilkynnt ef tafir verða á meðferðinni. Þá verði sett ákvæði um skilyrði þess að talsmaður hælisleitenda við meðferð máls hjá dómsmálaráðuneytinu geti óskað eftir auknum frestum, þannig að tryggt sé að ekki verði ónaðsynlegar tafir á meðferð máls vegna starfa talsmanns fyrir hælisleitanda. Almennt má telja að ákvæði 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, um að málum skuli lokið svo fljótt sem unnt er ætti að veita stjórnvöldum nægjanlegt aðhald í þessu efni og í reynd verður ekki talið, með vísan til fjölbreytileika þeirra mála sem hér er um að ræða, að fært sé að lögfasta almenna reglu um tiltekinn tímafrest sem stjórnvöldum er settur til afgreiðslu hælisumsókna. Tilgangur slíkrar sérreglu væri því fremur að tryggja þau réttindi hælisleitenda hér á landi að vera á hverjum tíma, að frumkvæði stjórnvalda, upplýstir um stöðu á máli þeirra. Nefndin telur það mikilvægt, ekki síst m.t.t. þess að meðferð máls gangi snurðulaust fyrir sig og í sem bestri samvinnu við hælisleitanda, að hann sé reglulega upplýstur um það í hvaða farveg mál hans hefur verið lagt, hversu langt það er komið o.s.frv. Nefndin áréttar að hún telur sömu sjónarmið að þessu leyti eiga við um stjórnsluframkvæmd dómsmálaráðuneytisins og Útlendingastofnunar. Regluleg viðtöl við hælisleitendur, sem t.d. færu fram í Reykjanesbæ í nágrenni við vistúrræði þeirra þar, væru að mati nefndarinnar kostur sem rétt væri að taka til skoðunar í því sambandi. Almennt má gera ráð fyrir að slík stjórnsluframkvæmd auki á möguleika til samvinnu við hælisleitanda og tryggi jafnframt skjótari afgreiðslu á máli hans.

Af hálfu fulltrúa Rauða kross Íslands var lýst þeirri afstöðu að nauðsynlegt væri að í lög eða reglugerð um útlendinga yrði sett ákvæði um hámarksafgreiðslutíma stjórnvalda í þessum málaflokk. Vísast nánar um tillögu Rauða kross Íslands að þessu leyti til 8. tölul. IV. kafla bréfs Rauða krossins til nefndarinnar, sem birt er sem fylgiskjal V.

7.3.6. Réttur til skipaðs talsmanns.

Nokkur umræða varð í nefndinni um rétt hælisleitenda til lögmannsaðstoðar og/eða réttar til að fá sér skipaða sérstaka talsmenn. Af hálfu fulltrúa Rauða krossins hefur því sjónarmiði verið haldið fram að aukinn réttur hælisleitenda til aðstoðar sérstakra talsmanna myndi flýta málsmeðferð og auka aðhald að stjórnvöldum, meðferð máls falli ekki niður um tiltekinn tíma o.s.frv. Kærumeðferð kynni að verða einfaldari í framhaldinu. Einnig voru í því sambandi nefnd sjónarmið um réttaröryggi hælisleitenda.

Á móti voru nefnd sjónarmið um að slíkt fyrirkomulag sé vart til þess fallið að draga úr málsmeðferðartíma eða kostnaði, jafnvel til þess fallið að auka kostnað. Sjónarmið um réttaröryggi er þó mikilvægt í þessu samhengi auk þess sem slík réttaraðstoð kann að vera til þess fallin að fella mál í réttan farveg strax í upphafi. Þá kom jafnframt fram að frá og með árinu 2005 takmarkaði Noregur rétt hælisleitenda til ókeypis aðstoðar talsmanna að mestu við meðferð mála á kærustigi. Með þessu hurfu Norðmenn frá þeirri framkvæmd sem áður var, þar sem ríkari réttur var til staðar. Af löggjöf EB verður ekki ráðið að almennt sé gert ráð fyrir því að hælisleitendur eigi rétt á ókeypis lögfræðiaðstoð á fyrsta stjórnarsýslustigi.

Með hliðsjón af ofangreindu telur meirihluti nefndarinnar ekki ástæðu til að gera almenna tillögu um aukinn rétt hælisleitenda til ókeypis aðstoðar sérstakra talsmanna, að öðru leyti en þegar um kærumeðferð er að ræða. Því sé ekki tilefni til breytinga á núgildandi lögom að þessu leyti. Meirihluti nefndarinnar tekur fram að hann hefur fyrst og fremst horft á þetta atriði út frá því sjónarmiði hvort slíkar lagabreytingar yrðu til þess fallnar að flýta meðferð hælisumsókna fyrir íslenskum stjórnvöldum. Á hinn bóginn leggur nefndin til að stjórnvöld taki það til sérstakrar skoðunar hvort þörf sé á að skipa börnum sem hingað koma, og ekki eru í fylgd fullorðinna, löglærðan talsmann, bæði á fyrsta stjórnarsýslustigi og við kærumeðferð sé um hana að ræða.

Þrátt fyrir framangreint er mikilvægt að hælisleitendum sé leiðbeint um þau réttindi sem eru til staðar og að stjórnvöld fullnægi þeim lagalegu skyldum að tryggja slíka aðstoð þar sem við á.

7.3.7. Vistun hælisleitanda meðan mál hans er til meðferðar og önnur réttindi.

Ákvæði útlendingalaga fjalla ekki um hver sé réttarstaða hælisleitanda á meðan mál hans er til meðferðar eða nein lágmarksréttindi sem skylt er að tryggja honum, en þó kemur fram í 94. gr. útlendingareglugerðarinnar ákvæði um dvalarstað hælisumsækjanda og fjölskyldu hans meðan mál hans er til meðferðar. Á grundvelli þessa reglugerðarákvæðis hefur verið gerður samningur við Reykjanesbæ um umönnun hælisleitenda. Nánar er um þá aðstöðu fjallað í kafla 6 hér að framan.

Í tilskipun nr. 2003/9/EB um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda sem lýst var í 4. kafla að framan er fjallað um ýmis atriði varðandi réttarstöðu hælisleitanda á meðan umsókn hans er til meðferðar. Þar er t.d. kveðið á um skyldu aðildarríkjanna til að tryggja viðunandi aðstæður hælisleitenda á meðan mál þeirra eru til meðferðar með hliðsjón af þörfum þeirra og þessi réttindi eru nánar skilgreind. Tilskipunin nær til sviða á borð við húsnæðismál, heilsugæslu, aðgang að skólum og aðra þjónustu sem þeir eiga rétt á. Nefndin leggur til að ákvæði bætist við útlendingalög þar sem vikið er að nokkrum grunnatriðum varðandi réttarstöðu hælisleitanda á meðan hann bíður niðurstöðu í máli sínu, svo sem varðandi húsnæði, félags- og heilbrigðisþjónustu, rétt til að stunda nám eða atvinnu o.fl. Í reglugerð gæti síðan komið fram nánari útfærsla á þessum réttindum.

Í máli fulltrúa þeirra stjórnvalda sem komu til viðræðna við nefndina kom ítrekað fram að æskilegt kynni að vera að hafa kost á fjölbreyttari vistunarræðum fyrir þá útlendinga sem hér dvelja á meðan umsókn þeirra um hæli er til meðferðar. Var nefnt í því sambandi að annars vegar eru hælisleitendur, sem ekki geta séð sér fyrir húsnæði sjálfir, vistaðir á vegum Reykjanesbæjar á grundvelli samnings við Útlendingastofnun. Þeir sem þar dvelja búa við tiltölulega opið umhverfi og lítið eftirlit. Hins vegar hefur lögreglan þann kost, telji hún ástæðu til, að óska gæsluvarðhalds yfir tilteknum hælisleitendum. Fátítt er að því úrræði sé beitt, en það hefur þó verið gert í ákveðnum tilvikum og er vísað

til dómaframkvæmdar um efnið í kafla 6.3. að framan. Í 7. mgr. 29. gr. útlendingalaga, sbr. 18. gr. laga nr. 86/2008, kemur fram að neiti útlendingur að gefa upp hver hann er, rökstuddur grunur er um að útlendingur gefi rangar upplýsingar um hver hann er eða hann sýnir af sér hegðun sem gefur til kynna að af honum stafi hætta er heimilt að handtaka útlendinginn og úrskurða í gæsluvarðhald samkvæmt reglum laga um meðferð sakamála. Þá segir þar einnig að lögregla geti lagt fyrir útlending að tilkynna sig eða halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem síðan varð að lögum nr. 86/2008, sbr. nú 7. mgr. 29. gr. útlendingalaga, er um ástæður tilvitnaðrar lagagreinar fyrst og fremst vísað til *dóms Hæstaréttar í máli nr. 379/2004, frá 15. september 2004*, þar sem felldur var úr gildi úrskurður um að útlendingur skyldi sæta gæsluvarðhaldi þar sem ekki þótti nægilega sýnt fram á að nauðsyn væri á gæsluvarðhaldi. Í athugasemdunum er síðan vísað til þess að aukist hafi að útlendingar sem sótt hafa um hæli hér á landi og ekki er vitað hverjir eru sýni af sér hegðun sem gefi til kynna að af þeim stafi hætta. Séu dæmi um hótanir um líkamsmeiðingar gagnvart öðrum útlendingum, sem dvelja á sama gististað og starfsmönnum félagsþjónustu Reykjanesbæjar. Ótækt verði að telja að útlendingur sem sýni af sér slíka hegðun geti dvalið áfram á sama gististað meðal annarra hælisleitenda, þar sem þar dvelji oft einnig börn. Í tilvikum sem þessum sé nauðsynlegt að lögreglan geti lagt fyrir viðkomandi útlending að dvelja á ákveðnu afmörkuðu svæði áður en látið yrði reyna á gæsluvarðhald. Með breytingunni í „ákveðnu afmörkuðu svæði“ sé t.d. átt við tiltekinn bæjarhluta, gistiheimili eða aðra aðstöðu sem komið yrði upp fyrir þá útlendinga sem hér um ræðir. Með umræddri breytingu sé lagt til að dómurum verði veitt almenn heimild til að úrskurða í gæslu þá útlendinga sem fjallað sé um í 29. gr. laganna.

Að ofangreindu gættu telur nefndin að ekki sé á því þörf að leggja til frekari lagabreytingar í því skyni að auka möguleika stjórnvalda til að ákveða vistun hælisleitenda á öðrum stöðum en þeim sem gerður hefur verið samningur um rekstur á við félagsþjónustu Reykjanesbæjar, eða sambærilegum stöðum, enda verður ekki séð að reynsla sé komin á þau úrræði sem lögfest voru með 18. gr. laga nr. 86/2008, um breytingu á útlendingalögum. Jafnframt verður að telja að óþarfi sé að taka til frekari umfjöllunar þau sjónarmið sem lýst er í tilvitnuðum athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem síðan varð að umræddum lögum.

7.3.8. Almenn um rannsókn mála af hálfu Útlendingastofnunar.

Nefndin hefur í störfum sínum nokkuð litið til þeirrar gagnaöflunar og rannsóknar sem fram fer af hálfu Útlendingastofnunar við meðferð á málum hælisleitenda, ekki síst m.t.t. skilvirkrar stjórnýslu. Af 10. gr. stjórnýslulaga og 50. gr. útlendingalaga leiðir að á stjórnvöldum hvílir almenn skylda til að rannsaka þessi mál að eigin frumkvæði, þó jafnframt hvíli sú skylda á útlendingi að aðstoða stjórnvöld við að upplýsa um uppruna sinn og aðstæður á því svæði sem hann kemur frá.

Mörg þeirra mála sem koma til kasta stjórnvalda þar sem reynir á rétt manna til hælis eru þess eðlis að ekki er auðvelt að sannreyna sögu hælisleitanda. Íslensk stjórnvöld hafa þann kost að leita almennra upplýsinga um aðstæður á tilteknum svæðum eða löndum í skýrslum sem gerðar hafa verið af öðrum ríkjum og stofnunum, s.s. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Hins vegar eru möguleikar til að rannsaka einstök tilvik, kanna trúverðugleika tiltekinna frásagna með því að heimsækja viðkomandi svæði o.s.frv. mjög takmarkaðir. Með vísan til þeirrar löggjafar sem ríkir í nágrannaríkjum okkar og þeirra efnisréttinda sem íslenskum stjórnvöldum ber að tryggja umsækjendum

um haeli samkvæmt alþjóðlegum sáttmálum telur nefndin ekki tilefni til beinna tillagna um breytingu á löggjöf eða stjórnsýsluframkvæmd á þessu sviði, að öðru leyti en því sem leiðir af tilmælum í öðrum köflum þessarar skýrslu, s.s. hvað varðar tilhögun á verkaskiptingu Útlendingastofnunar og lögreglu við upphaf á rannsókn máls og um samskipti við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, sbr. það sem fram kemur í næsta kafla hér á eftir.

7.3.9. Lagafyrirmæli verði sett um samvinnu við Flóttamannastofnun Sp við meðferð máls.

Í útlendingalögum er á einum stað vikið að hlutverki Flóttamannastofnunar Sp í tengslum við meðferð umsóknar um haeli, þ.e. í 3. mgr. 50. gr. Þar er mælt fyrir um skyldu Útlendingastofnunar til að afla nauðsynlegra upplýsinga við rannsókn máls um réttarstöðu flóttamanns og haeli að víkja megi frá þagnarskyldu til að kynna Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna efni málskjala.

Ljóst er að Flóttamannastofnunin getur gegnt lykilhlutverki í að aðstoða stjórnvöld við upplýsingaöflun við meðferð tiltekins máls, m.a. um það hvernig ástand er í ríki sem haelisleitandi kemur frá eða jafnvel til að staðreyna frásögn haelisleitanda varðandi frásögn um ofsóknir sem hann hafi þurft að sæta eða líklegt er að hann verði fyrir snúi hann til baka. Í *dómi Hæstaréttar frá 12. mars 2009 í máli nr. 353/2008*, kom einnig fram mikilvægi þeirra upplýsinga sem stofnunin getur hugsanlega veitt og geta þær haft mikla þýðingu fyrir niðurstöðu í haelismáli. Líta má á það úrræði að leita upplýsinga hjá Flóttamannastofnun sem lið í að stjórnvöld sinni rannsóknarskyldu sinni þótt auðvitað verði að meta í hverju tilviki hvort nauðsynlegt sé að beina fyrirspurn til hennar. Þó skylda til samvinnu við stofnunina hvíli á þjóðréttarskuldbindingu samkvæmt 35. gr. Flóttamannasamningsins telur nefndin rétt að marka þessari samvinnu íslenskra stjórnvalda og Flóttamannastofnunarinnar skýran lagalegan grundvöll. Þá er mikilvægt að stjórnvöld vandi vel til þeirra spurninga sem þær leggja fyrir stofnunina og bíði vitanlega svara áður en ákvörðun er tekin í málinu, en að þessu leyti var málsmeðferð gagnrýnd í fyrrgreindum dómi Hæstaréttar frá 12. mars sl.

Nefndin leggur því til að sjálfstætt ákvæði verði meðal ákvæða útlendingalaga um málsmeðferð í haelismálum þar sem mælt verði fyrir um skyldu stjórnvalda til að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun og leita upplýsinga hjá henni þegar við á. Þessi regla skal eiga jafnt við þar sem mál er til meðferðar á lægra stjórnsýslustigi hjá Útlendingastofnun og í kærumálum hjá dómsmálaráðuneytinu.

7.3.10. Um réttindi haelisleitanda undir 18 ára aldri.

Könnun nefndarinnar á framkvæmd haelismála hér á landi hefur leitt í ljós að afar sjaldgæft er að haelisleitendur séu börn, þ.e. undir 18 ára aldri og án fylgdar foreldra eða forsjármanna. Engu að síður hvíla sérstakar þjóðaréttarskyldur á ríkinu til að tryggja börnum sem sækja um haeli sérstaka vernd og sérstakar ráðstafanir gerðar í slíkum tilvikum, sbr. 22. gr. samnings Sp um réttindi barnsins. Í 4. mgr. 89. gr. útlendingareglugerðarinnar er að finna sérstakt ákvæði sem lýtur að þessari aðstöðu en auk þess hefur Útlendingastofnun gefið út verklagsreglur um ákveðna ferla í málsmeðferð þegar erlend börn koma fylgdarlaus til landsins.

Nefndin leggur til að nokkur meginatriði sem koma fram í reglugerð og verklagsreglum varðandi meðferð máls þegar fylgdarlausir einstaklingar undir 18 ára aldri sækja um haeli hér á landi, verði fest í útlendingalög. Þar komi a.m.k. fram skylda til að

hafa samband við barnaverndaryfirvöld, vistun barns á meðan umsókn er til meðferðar taki mið af aldri þess, máli verði hraðað eins og kostur er, veitt verði aðstoð sálfræðings, félagsráðgjafa eða annarra sem þörf er talin á og loksins að skýrar reglur verði settar um að aldursgreining skuli fara fram leiki vafi á aldri hælisleitanda. Nefndin bendir jafnframt á mikilvægi þess sjónarmiðs sem fram kemur í 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins en þar er kveðið á um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn.

7.3.11. Almennt um meðferð og afgreiðslu Útlendingastofnunar á umsóknum um hæli.

Í skýrslu þessari hefur verið leitast við að varpa nokkru ljósi á meðferð umsókna um hæli hér á landi. Sú umfjöllun er þó langt í frá tæmandi, og á það ekki síst við um þá eiginlegu meðferð mála sem fram fer innan Útlendingastofnunar og þá rannsókn máls sem framkvæmd er af hálfu dómsmálaráðuneytisins, komi mál þar til meðferðar á grundvelli kæru. Eins og fram er komið má þó að mati nefndarinnar byggja á því í grófum dráttum að meðferð hælisumsókna hjá Útlendingastofnun megi skipta í þrjá flokka. Í fyrsta lagi þau mál sem falla undir Dyflinnarreglugerðina, í öðru lagi þau mál þar sem umsækjandi um hæli fullnægir augljóslega ekki skilyrðum til að fá hæli hér á landi og svo í þriðja lagi þau mál sem setja þarf í nákvæmari og tímafrekari rannsókn með málsmeðferð með það að markmiði að upplýsa hvort viðkomandi eigi rétt á að dveljast hér á landi sem flóttamaður. Í útlendingalögum er almennt að finna ákvæði sem falla vel að meðferð mála sem falla annaðhvort í fyrst- eða síðastnefnda flokkinn. Á hinn bóginn telur nefndin að æskilegt væri að skýrari lagagrundvöllur yrði lagður að meðferð þeirra mála sem ljúka á þegar á þeim grundvelli að umsókn sé bersýnilega með þeim hætti að viðkomandi eigi ekki rétt á hæli hér á landi. Mikilvægt er að tryggja í slíkum málum bæði skjóta og skilvirka málsmeðferð, en jafnframt réttarstöðu þeirra einstaklinga sem um ræðir. Í gildi er jafnframt sérstakur samningur milli Íslands og Færeyja um endursendingu hælisleitanda sem koma hingað til lands með ferjunni Norrænu, sem leggur að höfn á Seyðisfirði. Gerir sá samningur ráð fyrir mjög skjótri úrlausn mála þeirra sem koma að landi með því skipi. Í þeim tilvikum sem falla undir þann samning virðist ekki síður þörf á skýrari lagagrundvelli um málsmeðferð og heimildir til brottvísunar eða frávísunar sem um kann að vera að tefla.

Jafnframt telur nefndin vert að áréttá að stjórnvöld velji þá leið sem skilvirkust er til þess að ná fram efnislegri niðurstöðu máls. Þar komi m.a. til skoðunar hvort það geti í einhverjum tilvikum verið skilvirkara að afgreiða umsóknir um hæli hér á landi í stað þess að fella mál í farveg Dyflinnarreglugerðarinnar, telji stjórnvöld augljóst að umsókn um hæli fullnægi ekki skilyrðum til hælisleitunar. Slíku verkferli yrði eftir atvikum auðveldara að koma á með skýrari lagagrundvelli og aukinni aðkomu starfsmanna Útlendingastofnunar strax að fyrstu skýrslutöku af hælisleitanda, sbr. fyrri ábendingar í kafla 7.3.1. Af hálfu fulltrúa Rauða kross Íslands í nefndinni er gerður fyrirvari við þessa niðurstöðu nefndarinnar. Telur hann almennt eðlilegt að ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, sem fela í sér heimild til að taka mál til efnismeðferðar þrátt fyrir að skilyrði til endursendingar kynnu að vera fyrir hendi, eigi almennt aðeins að nota séu sérstakar ástæður fyrir hendi sem feli í sér vernd hagsmuna hælisleitanda.

Nefndin leggur áherslu á að þrátt fyrir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar um endursendingar hælisleitanda til aðildarríkis sem ber ábyrgð á hælisumsókn sé nauðsynlegt að skoða hvert tilvik fyrir sig og meta aðstæður viðkomandi einstaklings áður

en ákvörðun er tekin um endursendingu. Verður hér m.a. að líta til þeirra sjónarmiða sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur lagt til grundvallar í framkvæmd sinni varðandi umkvartanir um að meðferð eða aðbúnaður hælisleitenda í Grikklandi sé andstæð 3. gr. sáttmálans eða hætta á því að viðkomandi verði áframsendur til þriðja ríkis þar sem hann verður fyrir slíkri meðferð. Því er mikilvægt að kanna þær upplýsingar sem liggja fyrir um einstaklingsbundnar aðstæður hælisleitanda hverju sinni og meta þær með hliðsjón af fyrirbyggjandi upplýsingum um aðstæður hælisleitenda í aðildarríkjum að Dyflinnarsamstarfinu hvort hætta á slíkri meðferð þar getur verið raunhæf en einnig hvort þess megi vænta að viðkomandi muni njóta réttinda sinna sem hælisleitandi þar í landi. Verði talið varhugavert með hliðsjón af hinu einstaklingsbundna mati að endursenda viðkomandi til Grikklands eða annarra aðildarríkja að Dyflinnarsamstarfinu er lagt til að ákvæði 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar verði beitt þannig að Ísland taki hælisumsóknina til efnislegrar meðferðar. Þetta á sérstaklega við ef í hlut eiga einstaklingar sem eru í viðkvæmri stöðu, t.d. einsömul börn eða fjölskyldur með börn undir 18 ára aldri eða ef heilsufarsástæður mæla gegn endursendingu. Af hálfu stjórnvalda hefur því verið lýst fyrir nefndinni að framkvæmdin hér á landi sé með þeim hætti að ákvæði 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar sé beitt þegar hælisleitendur eru fjölskyldufólk og einstaklingar undir 18 ára aldri í stað þess að endursendingu til Grikklands sé beitt.

7.3.12. Kærufrestur og brottvísun.

Eins og fram kom hér að framan er það meginreglan samkvæmt útlendingalögum að hælisleitandi á rétt á að bera ákvörðun Útlendingastofnunar um frávísun eða brottvísun undir ráðuneytið innan 15 daga frá því að honum var kynnt ákvörðun stofnunarinnar, sbr. 30. gr. laganna. Í því sambandi sem hér er um að ræða skiptir mestu að benda á að haldi útlendingur því fram að aðstæður séu þannig að hann falli undir 1. mgr. 45. gr. útlendingalaga (ber því við að hann sé flóttamaður eða þurfi vernd vegna sambærilegra aðstæðna) þá má, sbr. 32. gr., ekki framkvæma ákvörðun um að hann skuli yfirgefa landið fyrr en ákvörðun er endanleg. Í þessu felst að viðkomandi á þá rétt á að dvelja hér á landi allt þar til endanleg ákvörðun stjórnvalda í máli hans liggur fyrir, einnig niðurstaða stjórnisýslukæru sem hann hefur beint til dómsmálaráðuneytisins. Ef á þessar aðstæður reynir er kveðið á um það í 2. mgr. 32. gr. útlendingalaga að lögreglan skuli leggja ákvörðun um frestun á framkvæmd ákvörðunar fyrir Útlendingastofnun, enda hafi ekki þegar verið tekin afstaða til þeirra af hálfu stofnunarinnar. Er þetta undantekning frá þeirri meginreglu stjórnisýsluréttar að stjórnisýslukæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar. Hins vegar gildir jafnframt, sbr. síðari máls. 1. mgr. 32. gr. útlendingalaga, en þar kemur fram að telji Útlendingastofnun augljóst að aðstæður séu ekki þannig að 1. mgr. 45. gr. eigi við í máli útlendinga, má hún ákveða að ákvörðun komi engu að síður þegar til framkvæmdar og hið sama gildir í málum þar sem útlendingur á umsókn um hæli til meðferðar í öðru landi eða slíkri umsókn hefur verið hafnað þar. Ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnisýslulaga um andmælarétt, birtingu ákvörðunar, rökstuðning o.fl. og um stjórnisýslukæru gilda ekki um ákvarðanir Útlendingastofnunar skv. 1. mgr. 32. gr. útlendingalaganna.

Tilvitnaðar reglur leiða til þess í reynd að framkvæmd á frávísun eða brottvísun hælisleitanda hefur í mörgum tilvikum farið fram áður en 15 daga kærufrestur hans er liðinn í tilvikum þar sem kæra til ráðuneytis frestar ekki framkvæmd, en þetta eru mál þar sem ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar er beitt svo og tilvik þar sem umsókn um hæli á augljóslega ekki við rök styðjast.

Nefndin bendir á að til að kæruúrræði verði raunhæft og virkt fyrir hælisleitanda og hann geti nýtt sér frestinn til að ákveða að nýta sér kærurétt sinn skuli lög mæla fyrir um ákvörðun um að hann skuli yfirgefa landið verði ekki framkvæmd fyrr en að liðnum 15 daga frestinum, nema sérstakar aðstæður réttlæti undantekningu frá þessari meginreglu, sem verði nánar lýst í lögumum.

7.3.13. Birting ákvarðana um frávisun eða brottvísun og framkvæmd þeirra.

Eins og nánar hefur verið lýst í kafla 6.2. hér að framan virðist sá háttur hafa verið hafður á af hálfu lögreglu undanfarin ár að ákvörðun Útlendingastofnunar um frávisun eða brottvísun hælisleitanda hefur í ákveðnum tilvikum ekki verið birt fyrr en undirbúningi að framkvæmd ákvörðunarinnar er lokið af hálfu lögreglunnar.

Þannig hefur í ákveðnum tilvikum liðið nokkur tími frá því að ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir og þar til að hælisleitandi fær um hana vitneskju og framkvæmd hennar fer fram. Á síðustu mánuðum hefur þessari framkvæmd verið breytt þannig að viðkomandi hælisleitandi er boðaður til fundar hjá stofnuninni, þar sem jafnframt er viðstaddur fulltrúi ríkislögreglustjóra. Þar er honum birt viðkomandi ákvörðun til þess að tryggt sé að birting hennar tefjist ekki. Framhald málsins, þ.e. framkvæmd brottvísunar eða frávisunar, er síðan í höndum lögreglu eins og fyrr var lýst.

Ofangreind framkvæmd, og er þá vísað til þeirrar breytingar sem felst í að birta ákvarðanir um brottvísun og frávisun hjá Útlendingastofnun, tryggir að mati nefndarinnar skilvirkari stjórnsýslu sem er í betra samræmi við réttindi hælisleitenda, auk þess sem með henni er betur tryggt en ella að hælisleitandi fái upplýsingar og viðeigandi leiðbeiningar um réttarstöðu sína og möguleg úrræði í því sambandi. Skal í þessu sambandi sérstaklega bent á niðurstöðu umboðsmanns Alþingis frá 1. apríl 2009 í máli nr. 5261/2008, sem rakið er nánar í kafla 6.4., en þar fjallaði umboðsmaður um kvörtun útlendinga og íslenskrar eiginkonu hans, sem búsett voru erlendis, um brottvísun eiginmannsins úr landi auk þess sem honum var bönnuð endurkoma í sjö ár. Var einkum gerð athugasemd við að bréf Útlendingastofnunar, þar sem honum var kynnt fyrirhuguð ákvörðun og sem barst honum þegar hann afplánaði refsidóm hér á landi, hefði verið á ensku sem hann hefði ekki skilið auk þess sem honum hafi verið veittur þriggja daga frestur til að skila athugasemdum. Í niðurlagi álitsins beindi umboðsmaður þeim almennu tilmælum til ráðuneytisins að sú venja sem lýst hefði verið í svarbréfi ráðuneytisins um afhendingu bréfa Útlendingastofnunar til útlendinga og ábyrgðar þess, sem afhenti bréfið, á því að meta hvort móttakandi hefði skilið efni bréfsins og að kalla eftir túlki ef þörf væri talin á því, yrði endurskoðuð hið fyrsta og leitast yrði við að taka upp verklag sem samrýmdist betur þeim skyldum sem hvíldu á Útlendingastofnun samkvæmt útlendingalögum. Nefndin tekur undir þessi tilmæli umboðsmanns Alþingis og telur ástæðu til að vekja athygli á þeirri hættu sem kann að skapast þegar lögreglumanni, eða öðrum opinberum starfsmanni, er falið að birta mikilvæga ákvörðun, eftir atvikum með aðstoð túlks, án þess að viðstaddur sé aðili sem hefur í reynd fullan skilning á réttaráhrifum og inntaki viðkomandi ákvörðunar. Mjög mikilvægt er að stjórnvöld leitist við að haga samskiptum við hælisleitanda þannig að slíkar aðstæður komi ekki upp.

Nefndin telur að stjórnvöld, og þá bæði Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytið, ættu að huga að því að viðhafa þá reglu að birting umræddra ákvarðana fari fram að viðstöddum starfsmönnum umræddra stjórnvalda, eða að tryggt verði með öðrum hætti að sá sem annast birtingu, hafi til að bera þá þekkingu sem er nauðsynleg til að viðtakandi ákvörðunarinnar fái réttar upplýsingar um efni hennar og þýðingu hennar. Jafnframt verði

reynt að tryggja að viðkomandi einstaklingar fái hæfilegan tíma til þess að taka afstöðu til stjórnýslukæru í tilefni af ákvörðun Útlendingastofnunar, þannig að sá mikilvægi réttur sé í reynd tryggður. Af hálfu fulltrúa Rauða krossins í nefndinni hefur því sjónarmiði verið haldið fram að slíkar reglur og viðmið ætti að festa með beinum hætti í lög eða viðeigandi reglur.

Í framkvæmd hefur Útlendingastofnun leitast við að tryggja að nauðsynlegar upplýsingar komist til skila, sem og sönnun birtingar, með því að fela lögreglu að afhenda og fá skriflega staðfestingu hælisleitanda á tiltekin vottorð og ákvörðunina sjálfa. Nefndin hefur í umfjöllun sinni og athugun á viðkomandi málum tekið til nokkurrar umfjöllunar fyrirkomulag á slíkum birtingum, bæði hvað varðar túlkabjónustu og sérþekkingu þeirra sem falin er birtingin, sbr. umfjöllun hér að framan, en einnig efni þeirra birtingarvottorða sem um ræðir og þær leiðbeiningar sem á þeim koma fram. Með vísan til þess að tungumálaörðugleikar eru oft og tíðum ríkur þáttur sem torveldar samskipti við hælisleitendur, og hversu erfitt kann að vera að nálgast hæfa túlka í einstökum málum, verður að leggja ríka áherslu á að ákvarðanir Útlendingastofnunar og ráðuneytisins sem og leiðbeiningar sem þessi stjórnvöld láta hælisleitanda í té séu fram sett á skýru og auðskiljanlegu máli.

Í heimsókn sem hluti nefndarmanna fór á gistiheimilið Fit í Reykjanesbæ, þar sem á þeim tíma dvöldust um 14 hælisleitendur, sýndu þeir einstaklingar sem þar dvöldust nefndarmönnum m.a. bréf og ákvarðanir sem þeim höfðu borist frá Útlendingastofnun og öðrum stjórnvöldum meðan mál þeirra voru þar til meðferðar. Í birtingarvottorði sem afhent hafði verið einum þessara einstaklinga, þar sem honum var birt ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á beiðni um hæli og ákvörðun um frávísun frá Íslandi, kom m.a. fram eftirfarandi texti: „Undirritaður, sem fengið hefur synjun á hæli ... lýsir því hér með yfir að kærnan hafi verið honum nægjanlega birt.“ Hér er að mati nefndarinnar augljóslega átt við að viðkomandi votti að ákvörðunin hafi verið nægjanlega birt fyrir viðkomandi. Villur sem þessar kunna eðli máls samkvæmt að valda bagalegum misskilningi við túlkun af íslensku á önnur tungumál, ekki síst þegar sá sem fenginn er til að túlka efni viðkomandi bréfa hefur ekki skýran skilning á lagalegum mun tiltekinn hugtaka íslenskrar tungu. Mikilvægt er því að stjórnvöld gæti að því að slíkar misfellur sé ekki að finna í gögnum sem frá þeim fara, a.m.k. þegar um er að ræða birtingu svo afdrifaríkra ákvarðana sem hér um ræðir. Við nánari eftirgrennslan kom í ljós að sambærilega villu er að finna í staðlaðri fyrirmynd Útlendingastofnunar að því birtingarvottorði sem nýtt er í þessum tilvikum. Er þetta dæmi rakið hér til að varpa ljósi á það hversu mikilvægt er að þau gögn, leiðbeiningar og ákvarðanir sem stjórnvöld nota í störfum sínum séu vel úr garði gerð og þá jafnframt að samskipti við viðkomandi hælisleitanda fari fram af hálfu starfsmanna sem hafa til þess nægilega þekkingu og færni, og ættu þá eftir atvikum kost á að leiðrétta tiltölulega augljósar villur sem þá sem hér er nefnd.

7.3.14. Meðferð kærumála – málshraði.

Eins og lýst hefur verið hér að framan virðist meðferð kærumála hjá dómsmálaráðuneytinu í málum hælisleitenda í töluverðum fjölda mála hafa tekið verulegan tíma. Ber hér að hafa í huga að gögn máls og upplýsingar sem ákvörðun Útlendingastofnunar byggði á liggja fyrir í viðkomandi málum og því á almennt ekki að taka mjög langan tíma fyrir ráðuneytið að átta sig á því hvort tilgreindar upplýsingar vanti til að hægt sé að taka ákvörðun í máli eða hvort á meðferð þess séu þeir annmarkar að rétt

sé að endursenda málið til Útlendingastofnunar til nýrrar meðferðar. Mikilvægt er að úr þessu sé bætt og málshraði aukinn. Nefndin telur hins vegar að almennt sé ástæður langs málsmeðferðartíma ekki að rekja til ágalla á löggjöf eða þeirra reglna sem lögfestar eru um meðferð ráðuneytisins á málum. Mikilvægt er að í stjórnsluframkvæmd ráðuneytisins sé tryggt að haldið sé á málum þannig að þau dragist ekki að óþörfu. Reynsla sem þáverandi settur forstjóri Útlendingastofnunar lýsti á fundi með nefndinni bendir til þess að áhersla sé lögð á að ljúka umræddum málum án ástæðulauss dráttar leiði það ekki til aukins kostnaðar fyrir ríkið, heldur kunni slíkt að vera til þess fallið að draga úr honum, enda kann þá í ákveðnum tilvikum að styttest kostnaðarsöm dvöl hælisleitenda hér á landi. Nefndin tekur enn fremur fram að hún hefur ekki kannað ástæður þess að einstök mál hafa tekið langan tíma í meðferð ráðuneytisins. Í ákveðnum tilvikum kunna að vera fyrir því ríkar og réttmætar ástæður, s.s. ef um tafsama gagnaöflun er að ræða. Hins vegar verður langur málsmeðferðartími sem liður í sumum málum frá því að endanlegri gagnaöflun af hálfu ráðuneytisins er lokið til þess ekki réttlættur með vísan til slíkra ástæðna.

7.3.15. Meðferð kærumála – rannsókn máls og samskipti við hælisleitendur.

Af hálfu fulltrúa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins hefur því verið lýst á fundi með nefndinni að við meðferð þess á málum sem lúta að meðferð hælisumsókna sé almennt ekki kallað á þá hælisleitendur sem um ræðir til viðtals, heldur sé í þeim efnum einvörðungu byggt á skýrslum og gögnum frá lögreglu og Útlendingastofnun, auk skriflegra athugasemda frá hælisleitanda. Nefndin hefur ekki forsendur til að leggja mat á það hvort í þessu felist fullnægjandi rannsókn ráðuneytisins. Á hinn bóginn vísar nefndin til þess, sem einnig hefur komið fram hér að framan, að á því virðist nokkur skortur í framkvæmd að hælisleitandi hafi á hverjum tíma fullnægjandi upplýsingar um stöðu á máli sínu. Telur nefndin að það væri almennt til bóta fyrir meðferð stjórnvalda á þessum málum að hugað væri að því, bæði af hálfu ráðuneytisins þegar mál eru þar til meðferðar, og af hálfu Útlendingastofnunar, að halda reglulegum samskiptum við hælisleitanda með það að markmiði að upplýsa hann um stöðu máls og tryggja betri samvinnu við þá einstaklinga sem um ræðir um rannsókn málsins. Þá vísast til kafla 7.3.13. hér að framan um fyrirkomulag á birtingum ákvarðana stjórnvalda.

7.3.16. Meðferð kærumála – sjálfstæður úrskurðaraðili.

Af hálfu fulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, sbr. nánari umfjöllun í kafla 6.5.6., hefur verið bent á að allir hælisumsækjendur eigi að hafa rétt til að leita réttar síns fyrir sjálfstæðum og óhlutdrægum aðila á áfrýjunarstigi sem hafi umboð til að endurskoða álitafni tengdum staðreyndum og lagatúlkunum. Sambærileg sjónarmið hafa komið fram af hálfu Rauða kross Íslands. Leggur Flóttamannastofnunin til að því fyrirkomulagi verði breytt að dómsmálaráðuneytið sé úrskurðaraðili vegna ákvarðana Útlendingastofnunar í málefnum hælisumsækjenda. Nefndin tók þetta atriði til umfjöllunar á fundum sínum. Meginregla íslensks réttar er sú að ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar komið er með lögum á fót sjálfstæðum úrskurðaraðila innan stjórnslunnar eru almennt með slíku fyrirkomulagi rofin þau tengsl milli ráðherra og viðkomandi stjórnvalds sem eru forsendur þeirrar ábyrgðar sem ráðherra ber á stjórnslu, hver á sínu málefnasviði. Uppbygging íslensks stjórnkerfis gerir því ráð fyrir að slíkir sjálfstæðir úrskurðaraðilar innan stjórnslunnar heyri til undantekninga. Í vissum tilvikum kunna þó að vera til þess sterk rök að setja slíka

stofnun eða nefnd á fót. Útlendingastofnun er undirstofnun dómsmálaráðherra og lýtur því stjórn hans samkvæmt hefðbundnum reglum sem við eiga um samskipti ráðherra og undirstofnana hans. Á hinn bóginn getur dómsmálaráðherra ekki, vegna þeirra hæfisreglna sem leiðir af stjórnsýslulögum nr. 37/1993, sbr. hér fyrst og fremst 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. þeirra laga, haft afskipti af meðferð eða afgreiðslu einstakra mála hjá Útlendingastofnun án þess að gera sjálfan sig og undirmenn sína vanhæfa til að taka það mál til umfjöllunar á vegum ráðuneytisins komi það til afgreiðslu þess á grundvelli stjórnsýslukæru. Nefndin hefur einnig litið til þess að hér á landi koma fremur fá mál á ári til kasta ráðuneytisins sem úrskurðaraðila vegna haelisumsókna. Að mati nefndarinnar eru líkur á, ekki síst vegna þess hversu fá mál er um að ræða, að það kæmi niður á þeirri fagþekkingu og sérhæfingu sem þarf að vera til staðar við meðferð mála af þessu tagi væri settur á fót sérstakur og sjálfstæður úrskurðaraðili, sem ótengdur væri ráðuneytinu. Með hliðsjón af því telur nefndin að ekki sé rétt að leggja til að settur verði á fót sérstakur og sjálfstæður úrskurðaraðili sem einvörðungu hafi til umfjöllunar kæru vegna ákvarðana Útlendingastofnunar í haelismálum. Fulltrúi Rauða kross Íslands í nefndinni gerir fyrirvara við þessa niðurstöðu. Leggur hann til að dómsmálaráðuneytið kanni ítarlega kosti þess og galla að koma á fót sjálfstæðum úrskurðaraðila í þessum málaflokki.

Þá er vert að hafa í huga að hægt er að höfða mál fyrir dómstólum til ógildingar á ákvörðunum dómsmálaráðuneytisins í málum sem fjalla um haeli eins og á við um stjórnsýsluákvæðanir almennt. Eins og lýst var í umfjöllun í kafla 6.3. að framan um framkvæmd íslenskra dómstóla í málum tengdum haelisleitendum er þar m.a. lagt mat á hvort ákvörðunin er byggð á lögmatum sjónarmiðum eða hvort ágallar á málsméðferð gefa tilefni til að fella hana úr gildi. Í dómi Hæstaréttar frá 12. mars 2009 sést að meðferð málsins er könnuð gaumgæfilega hvað þessi atriði varðar. Með þessu móti er tryggður réttur haelisleitanda til þess að fá mál sitt endurskoðað af óháðum og óhlutdrægum dómstól sem uppfyllir skilyrði 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Á hinn bóginn er ljóst að hafi haelisleitanda þegar verið vísað úr landi þegar mál hans er tekið til meðferðar kann að draga mjög úr því réttaröryggi sem úrræðið veitir. Ber því að skoða leiðir til að rýmka heimildir til að fresta framkvæmd ákvörðunar þar til niðurstaða dómstóla liggur fyrir, sbr. umfjöllun hér á eftir.

7.3.17. Um áhrif málskots til dómstóla.

Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga getur dómsmálaráðherra ákveðið að fresta framkvæmd brottvísunarákvörðunar hafi verið höfðað mál fyrir dómstól til ógildingar á henni, ef verulega breyttar aðstæður hafa skapast frá því ákvörðun var tekin. Nefndin telur að veita þyrfti stjórnvöldum meira svigrúm til þess að ákveða frestun á framkvæmd ákvörðunar, því ýmsar aðrar veigamiklar ástæður geta leitt til þess að rétt sé að fresta henni. Í þessu sambandi er rétt taka mið af álitum umboðsmanns Alþingis í UA 3298/2001 og 3299/2001 frá 26. nóvember 2001. Einnig er vert að líta til þeirra sjónarmiða sem Mannréttindadómstóll Evrópu leggur til grundvallar þegar hann beitir bráðabirgðaráðstöfunum samkvæmt 39. gr. málsmeðferðarreglna dómstólsins og fer þess á leit við aðildarríki að þau fresti framkvæmd ákvörðunar á meðan leyst er úr kærumáli haelisleitanda hjá dómstólnum um að brottvísun feli í sér brot á rétti manns til lífs, samkvæmt 2. gr. Mannréttindasáttmálans eða 3. gr. hans um bann við pyndingum og ómannúðlegri meðferð.

Nefndin leggur því til með hliðsjón af þessu að ákvæði útlendingalaga um heimildir dómsmálaráðherra til að fresta framkvæmd ákvörðunar um brottvísun verði rýmkaðar. Þá

þarf jafnframt að tryggja skjóta úrlausn dómstóla um efnið, sbr. einnig dóm Hæstaréttar frá 6. október 2005, nr. 429/2005 í máli *Reginald Iheme gegn íslenska ríkinu*. Með vísan til þess dóms væri einnig rétt að setja heimildir í útlendingalögin til að krefjast flýtimeðferðar málsins fyrir dómstólum og lögfesta nánari skilyrði þess að mál fái slíka meðferð.

7.3.18. Réttarstaða eftir lokaákvörðun um synjun fram til brottvísunar.

Könnun nefndarinnar hefur leitt í ljós að þess eru nokkur dæmi að útlendingur sem synjað hefur verið um hæli hér á landi og ákveðið hefur verið að brottvísa, dveljist hér enn þar sem ekki hefur verið unnt að framkvæma brottvísunina, t.d. vegna skorts á ferðaskilríkjum eða óvissu um ríkisfang þeirra. Samkvæmt gr. 12. g í útlendingalögunum er heimilt við þessar aðstæður að veita útlendingi bráðabirgðadvalarleyfi þar til synjunin kemur til framkvæmda.

Engar reglur gilda um réttindi útlendinga sem eru í þessari stöðu að öðru leyti enda nær samningur Útlendingastofnunar og Reykjanesbæjar um umönnun hælisleitenda aðeins til þeirra einstaklinga sem leitað hafa hælis og bíða niðurstöðu í máli sínu. Um réttarstöðu hinna, sem eiga ekki lengur mál til meðferðar, gildir því nokkur óvissa.

Nefndin leggur til að ákvæði bætist við útlendingalög þar sem lýst verði skyldu stjórnvalda til að tryggja útlendingum í þessari aðstöðu ákveðin lágmarksréttindi.

17. júlí 2009

Björg Thorarensen

Atli Viðar Thorstensen

Kristín Benediktsdóttir

Rósa Dögg Flosadóttir

Trausti Fannar Valsson

Fylgiskjal I

Einstaklingar sem sóttu um hæli á Íslandi 2006 - 2008

- 1) Yfirlit yfir meðferð stjórnvalda á umsóknum um hæli sem fram voru lagðar á árinu 2006. Upplýsingar miðast við 30. júní 2009.
- 2) Yfirlit yfir meðferð stjórnvalda á umsóknum um hæli sem fram voru lagðar á árinu 2007. Upplýsingar miðast við 30. júní 2009.
- 3) Yfirlit yfir meðferð stjórnvalda á umsóknum um hæli sem fram voru lagðar á árinu 2008. Upplýsingar miðast við 30. júní 2009.
- 4) Samantekið yfirlit um afgreiðslur Útlendingastofnunar á umsóknum um hæli vegna árána 2006, 2007 og 2008 auk upplýsinga um meðaltal þess tíma sem umrædd mál voru til meðferðar á fyrsta stjórnsýslustigi. Upplýsingar miðast við 30. júní 2009.

EINSTAKLINGAR SEM SÓTTU UM HÆLI Á ÍSLANDI Á ÁRINU 2006

Upprunaland	Umsókn um hæli	Ákvörðun ÚTL.	Efni ákvörðunar ÚTL.	Dagur í meðferð ÚTL.	Birting á ákv. ÚTL.	Dagur í meðferð á fyrsta stigi	Dags. frá- / brottvis.	Tími frá birtingu á ákv. ÚTL.	Kæra til ráðuneytis	Úrskurður ráðuneytis	Dagur í meðferð ráðuneytis
1 Hvíta Rússland	11.1.2006	10.1.2007	Synjað	364	17.1.2007	371	Fór sjálfur		10.1.2007	12.9.2007	245
2 Hvíta Rússland	11.1.2006	10.1.2007	Synjað	364	17.1.2007	371	Fór sjálfur		10.1.2007	25.10.2007	288
3 Rúmenía	21.1.2006	25.1.2006	Synjað	4	26.1.2006	5	27.1.2006	1	26.1.2006	3.6.2006	128
4 Rúmenía	21.1.2006	25.1.2006	Synjað	4	26.1.2006	5	27.1.2006	1	26.1.2006	3.6.2006	128
5 Rúmenía	21.1.2006	25.1.2006	Synjað	4	26.1.2006	5	27.1.2006	1	26.1.2006	3.6.2006	128
6 Rúmenía	21.1.2006	25.1.2006	Synjað	4	26.1.2006	5	27.1.2006	1	26.1.2006	3.6.2006	128
7 Nígíría	27.2.2006		Hvarf af landinu								
8 Ísrael	11.4.2006	24.4.2006	Synjað	13	26.4.2006	15	27.4.2006	1	26.4.2006	7.9.2006	134
9 Ísrael	11.4.2006	24.4.2006	Synjað	13	26.4.2006	15	27.4.2006	1	26.4.2006	7.9.2006	134
10 Rúmenía	26.5.2006	31.5.2006	Synjað	5	31.5.2006	5	22.6.2006	22	Nei		
11 Rúmenía	26.5.2006	31.5.2006	Synjað	5	31.5.2006	5	22.6.2006	22	Nei		
12 Rúmenía	26.5.2006	31.5.2006	Synjað	5	31.5.2006	5	22.6.2006	22	Nei		
13 Rúmenía	26.5.2006	31.5.2006	Synjað	5	31.5.2006	5	22.6.2006	22	Nei		
14 Rúmenía	26.5.2006	31.5.2006	Synjað	5	31.5.2006	5	22.6.2006	22	Nei		
15 Líbía	10.6.2006	7.7.2006	Dublin - endursending	27	24.7.2006	44	25.7.2006	1	24.7.2006	27.2.2007	218
16 Georgía	12.6.2006	6.9.2007	Synjað	451	19.9.2007	464	Fór sjálfur		19.9.2007	Fellt niður	
17 Hvíta Rússland	12.6.2006	7.7.2006	Dublin - endursending	25	19.7.2006	37	20.7.2006	1	Nei		
18 Úkraína	18.7.2006	10.10.2006	Dublin - endursending	84	23.10.2006	97	24.10.2006	1	23.10.2006	4.4.2007	163
19 Íran	18.7.2006	8.8.2006	Dublin - endursending	21	16.8.2006	29	17.8.2006	1	Nei		
20 Króatía	3.8.2006		Hvarf af landinu								
21 Alsír	6.9.2006	27.8.2008	Synjað	721	6.11.2008	792	Ólokið		6.11.2008	19.6.2009	225
22 Íran	7.9.2006	3.10.2006	Dublin - endursending	26	9.10.2006	32	10.10.2006	1	9.10.2006	19.3.2007	161
23 Rússland	22.9.2006	26.1.2007	Synjað	126	31.1.2007	131	Fór sjálfur		31.1.2007	11.7.2007	161
24 Rússland	22.9.2006	26.1.2007	Synjað	126	31.1.2007	131	Fór sjálfur		31.1.2007	11.7.2007	161
25 Rússland	22.9.2006	26.1.2007	Synjað	126	31.1.2007	131	Fór sjálfur		31.1.2007	11.7.2007	161
26 Lítháen	5.10.2006		Dró til baka								
27 Úsbekistan	10.10.2006		Hvarf af landinu								
28 Pakistan	24.10.2006	21.11.2006	Dublin - endursending	28	5.12.2006	42	6.12.2006	1	Nei		
29 Serbía (Kosov)	31.10.2006		Dró til baka								
30 Hvíta Rússland	23.11.2006	23.2.2007	Dublin - endursending	92	28.2.2007	97	1.3.2007	1	Nei		

EINSTAKLINGAR SEM SÓTTU UM HÆLI Á ÍSLANDI Á ÁRINU 2006

Upprunaland	Umsókn um hæli	Ákvörðun ÚTL.	Efni ákvörðunar ÚTL.	Dagar í meðferð ÚTL.	Birting á ákv. ÚTL.	Dagar í meðferð á fyrsta stigi	Dags. frá- / brottvís.	Tími frá birtingu á ákv. ÚTL.	Kæra til ráðuneytis	Úrskurður ráðuneytis	Dagar í meðferð ráðuneytis
31 Rússland	23.11.2006	23.2.2007	Dublin - endursending	92	28.2.2007	97	1.3.2007	1	Nei		
32 Rússland	23.11.2006	23.2.2007	Dublin - endursending	92	28.2.2007	97	1.3.2007	1	Nei		
33 Rússland	1.12.2006		Dró til baka								
34 Sierra Leóne	9.12.2006	14.4.2008	Synjað	492	14.8.2008	614	Biður		14.8.2008	9.2.2009	179
35 Serbía (Kosov)	15.12.2006		Dró til baka								
36 Afganistan	27.12.2006	23.12.2008	Synjað	727	31.3.2009	825	Frestað		31.3.2009		Emn til meðferðar
37 V-Sahara	27.12.2006	6.2.2007	Dublin - endursending	41	8.2.2007	43	9.2.2007	1	Nei		
38 Úkraina	29.12.2006	15.1.2007	Synjað	17	26.1.2007	28	27.1.2007	1	26.1.2007	14.7.2008	
39 Írak	29.12.2006	4.1.2007	Synjað	6	4.1.2007	6	5.1.2007	1	Nei		

Upplýsingar í töflunni miðast við stöðu mála 30. júní 2009.

Sé dags. á frávisun eða brottvisun yngri en úrskurður má gera ráð fyrir að framkvæmd á ákvörðun Útlendingastofnunar hafi verið frestað meðan mál er til kæruméðferðar.

Athuga ber að í töflunni er ekki tilgreind efnisleg niðurstaða í úrskurðum dómsmálaráðuneytisins.

Athuga ber að í töflunni kemur ekki fram dagsetning á birtingu úrskurða dómsmálaráðuneytisins, aðeins dags. úrskurða.

Dálkurinn "Dagar frá birtingu" lýsir tímalengd frá birtingu á ákvörðun Útlendingastofnunar af hálfu lögreglu þar til þeirri ákvörðun er framfylgt.

EINSTAKLINGAR SEM SÓTTU UM HÆLI Á ÍSLANDI Á ÁRINU 2007

Upprunaland	Umsókn um haeli	Ákvörðun ÚTL.	Efni ákvörðunar ÚTL.	Dagar í meðferð ÚTL.	Birting á ákv. ÚTL.	Dagar í meðferð á fyrsta stigi	Dags. frá- / brottv.	Tími frá birtingu á ákv. ÚTL.	Kæra til ráðuneytis	Úrskurður ráðuneytis	Dagar í meðferð ráðuneytis
1 Chile	11.1.2007	23.1.2007	Dublin - endursending	12	31.1.2007	20	1.2.2007	1	31.1.2007	Fellt niður	
2 Armenia	13.1.2007	22.2.2007	Mannúðarleyfi	40	28.2.2007	46			Nei		
3 Armenia	13.1.2007	22.2.2007	Mannúðarleyfi	40	28.2.2007	46			Nei		
4 Úsbekistan	19.1.2007	10.9.2008	Mannúðarleyfi	600	12.9.2008	602			Nei		
5 Rúmenía	30.1.2007		Dró til baka								
6 Afganistan	7.2.2007		Dró til baka								
7 Nígería	14.2.2007	21.5.2007	Dublin - endursending	96	29.5.2007	104	30.5.2007	1	29.5.2007	29.7.2008	427
8 Íran	16.2.2007		Dró til baka								
9 Malasia	9.3.2007	16.10.2008	Synjun	587	7.11.2008	609	Ölokið		7.11.2008	28.5.2009	202
10 Malasia	9.3.2007	16.10.2008	Synjun	587	7.11.2008	609	Ölokið		7.11.2008	28.5.2009	202
11 Úkraína	14.5.2007	20.7.2007	Synjun	67	Fór sjálfur				Nei		
12 Pakistan	25.5.2007	21.8.2007	Dublin - endursending	88	3.9.2007	101	4.9.2007	1	3.9.2007	28.6.2008	299
13 Srí Lanka	25.5.2007	15.1.2008	Staða flóttamanns	235	17.1.2008	237			Nei.		
14 Kosovo/Serbia	8.6.2007	6.7.2007	Dublin - endursending	28	18.7.2007	40	22.7.2007	4	18.7.2007	18.6.2008	336
15 V-Sahara	15.6.2007	6.7.2007	Dublin - endursending	21	16.7.2007	31	17.7.2007	1	16.7.2007	28.9.2008	440
16 Hv. Rússland	21.6.2007		Hvarf af landinu								
17 Líbia	22.6.2007	6.7.2007	Dublin - endursending	14	16.7.2007	24	17.7.2007	1	Nei		
18 Rússland	11.7.2007	7.7.2008	Mannúðarleyfi	362	8.7.2008	363			Nei		
19 Rússland	11.7.2007	7.7.2008	Mannúðarleyfi	362	8.7.2008	363			Nei		
20 Rússland	11.7.2007	7.7.2008	Mannúðarleyfi	362	8.7.2008	363			Nei		
21 Albanía	16.7.2007		Dró til baka								
22 Albanía	16.7.2007		Dró til baka								
23 Albanía	16.7.2007		Dró til baka								
24 Albanía	16.7.2007		Dró til baka								
25 Alsír	17.8.2007	12.3.2009	Synjun	573	19.3.2009	580	Frestað		19.3.2009	Enn til meðferðar	
26 Srí Lanka	23.8.2007	16.2.2009	Synjun	543	4.3.2009	559	Frestað		4.3.2009	Enn til meðferðar	
27 Líbanon	23.8.2007	8.11.2007	Dublin - endursending	77	16.12.2007	115	17.12.2007	1	16.12.2007		
28 Sýrland	23.8.2007	25.9.2007	Dublin - endursending	33	9.10.2007	47	10.10.2007	1	Nei		
29 Sýrland	23.8.2007	25.9.2007	Dublin - endursending	33	9.10.2007	47	10.10.2007	1	Nei		
30 Sýrland	23.8.2007	25.9.2007	Dublin - endursending	33	9.10.2007	47	10.10.2007	1	Nei		
31 Albanía	17.9.2007	6.1.2009	Synjun	477	4.3.2009	534	Frestað		4.3.2009	Enn til meðferðar	

EINSTAKLINGAR SEM SÓTTU UM HÆLI Á ÍSLANDI Á ÁRINU 2007

Upprunaland	Umsókn um hæli	Ákvörðun ÚTL.	Efni ákvörðunar ÚTL.	Dagur í meðferð ÚTL.	Birting á ákv. ÚTL.	Dagur í meðferð á fyrsta stigi	Dags. fráv / brottv.	Tími frá birtingu á ákv. ÚTL.	Kæra til ráðuneytis	Úrskurður ráðuneytis	Dagur í meðferð ráðuneytis
32 Hvíta-Rússland	11.9.2007	17.10.2007	Dublin - endursending	36	24.10.2007	43	24.10.2007	0	Nei		
33 Hvíta-Rússland	11.9.2007	17.10.2007	Dublin - endursending	36	24.10.2007	43	24.10.2007	0	Nei		
34 Kína	13.9.2007	23.10.2008	Synjun	406	10.11.2008	424	Frестаð		10.11.2008		Enn til meðferðar
35 Líbanon	9.10.2007	22.10.2007	Dublin - endursending	13	19.11.2007	41	20.11.2007	1	Nei		
36 Sírfland	9.10.2007	22.10.2007	Dublin - endursending	13	19.11.2007	41	20.11.2007	1	Nei		
37 Túnis	12.11.2007	12.11.2007	Synjun	0	14.11.2007	2	14.11.2007	0	Nei		
38 Rússland	29.11.2007	28.12.2007	Dublin - endursending	29	9.1.2008	41	9.1.2008	0	Nei		
39 Sírfland	29.11.2007	6.12.2007	Synjun	7	12.12.2007	13	13.12.2007	1	4.1.2008	11.3.2009	432
40 Rússland	10.12.2007	8.12.2008	Mannúðanleyfi	364	9.12.2008	365			Nei		
41 Írak	8.12.2007	4.1.2008	Dublin - endursending	27	9.1.2008	32	10.1.2008	1	Nei		
42 Tyrkland	25.12.2007		Dró til baka								

Upplýsingar í töflunni miðast við stöðu mála 30. júní 2009.

Sé dags. á frávisun eða brottvisun yngri en úrskurður má gera ráð fyrir að framkvæmd á ákvörðun Útlendingastofnunar hafi verið frestað meðan mál er til kæruméðferðar.

Athuga ber að í töflunni er ekki tilgreind efnisleg niðurstaða í úrskurðum dómsmálaráðuneytisins.

Athuga ber að í töflunni kemur ekki fram dagsetning á birtingu úrskurða dómsmálaráðuneytisins, aðeins dags. úrskurða.

Dálkurinn "Dagur frá birtingu" lýsir tímalengd frá birtingu á ákvörðun Útlendingastofnunar af hálfu lögreglu þar til þeirri ákvörðun er framfylgt.

EINSTAKLINGAR SEM SÓTTU UM HÆLI Á ÍSLANDI Á ÁRINU 2008

Upprunaland	Umsókn um hæli	Ákvörðun ÚTL.	Efni ákvörðunar ÚTL.	Dagar í meðferð ÚTL.	Birting á ákv. ÚTL.	Dagar í meðferð á fyrsta stigi	Dags. frá- / brottvis.	Tími frá birtingu á ákv. ÚTL.	Kæra til ráðuneytis	Úrskurður ráðuneytis	Dagar í meðferð ráðuneytis
1 Rússland	1.1.2008		Dró til baka								
2 Nígíería	18.1.2008	11.4.2008	Dublin - endursending	84	28.4.2008	101	29.4.2008		1	Nei	
3 Rússland	23.1.2008		Hvarf af landinu								
4 Serbía	24.1.2008	4.11.2008	Synjun	285	18.11.2008	299	1.7.2009			11.5.2009	174
5 Serbía	29.1.2008	5.11.2008	Synjun	281	18.11.2008	294	For sjálfur			18.11.2008	Fellt niður
6 Írak	29.1.2008	20.10.2008	Synjun	265	6.11.2008	282	Frestað			6.11.2008	Enn til meðferðar
7 Kenía	31.1.2008	1.4.2008	Dublin - endursending	61	2.7.2008	153	3.7.2008		1	9.7.2008	Enn til meðferðar
8 Azerbaidjan	6.2.2008		Hvarf af landinu								
9 Azerbaidjan	6.2.2008		Hvarf af landinu								
10 Kosovo (Serbia)	7.2.2008		Hvarf af landinu								
11 Afganistan	18.3.2008		Dró til baka								
12 Kosovo (Serbia)	28.3.2008	20.6.2008	Dublin - endursending	84	8.7.2008	102	9.7.2008		1	Nei	
13 Sri Lanka	11.4.2008	5.5.2008	Dublin - endursending	24	1.6.2008	51	2.6.2008		1	Nei	
14 Nígíería	17.4.2008	12.6.2008	Dublin - endursending	56	11.8.2008	116	12.8.2008		1	Nei	
15 Moldavía	26.4.2008	13.6.2008	Dublin - endursending	48	1.7.2008	66	2.7.2008		1	Nei	
16 V-Sahara	8.5.2008	25.6.2008	Dublin - endursending	48	9.7.2008	62	9.7.2008		0	Nei	
17 Afganistan	8.5.2008	4.2.2009	Synjun	272	4.3.2009	300	Frestað			4.3.2009	Enn til meðferðar
18 Georgía	9.5.2008		Hvarf af landinu								
19 Georgía	9.5.2008		Hvarf af landinu								
20 Pakistan	20.5.2008	3.7.2008	Dublin - endursending	44	21.7.2008	62	22.7.2008		1	Nei	
21 Íran	20.5.2008	12.6.2008	Dublin - endursending	23	25.6.2008	36	25.6.2008		0	Nei	
22 Afganistan	22.5.2008	24.3.2009	Dublin - endursending	306	26.3.2009	308	Frestað			26.3.2009	Enn til meðferðar
23 Nígíería	3.6.2008	14.8.2008	Dublin - endursending	72	9.9.2008	98	10.9.2008		1	9.9.2008	Enn til meðferðar
24 Írak	3.6.2008		Hvarf af landinu								
25 Kosovo	9.6.2008	30.4.2009	Mannúðarleyfi	325	6.5.2009	331				Nei	
26 Kosovo	9.6.2008	30.4.2009	Mannúðarleyfi	325	6.5.2009	331				Nei	
27 Kosovo	9.6.2008	30.4.2009	Mannúðarleyfi	325	6.5.2009	331				Nei	
28 Íran	9.6.2008	10.11.2008	Dublin - endursending	154	17.12.2008	191	18.12.2008		1	30.12.2008	Enn til meðferðar
29 Afganistan	22.6.2008	24.3.2009	Dublin - endursending	275	26.3.2009	277	Frestað			26.3.2009	Enn til meðferðar
30 Kosovo	27.6.2008	19.9.2008	Dublin - endursending	84	26.9.2008	91	Frestað			26.09.2008.	Enn til meðferðar
31 Kosovo	27.6.2008	19.9.2008	Dublin - endursending	84	26.9.2008	91	Frestað			26.09.2009.	Enn til meðferðar

EINSTAKLINGAR SEM SÓTTU UM HÆLI Á ÍSLANDI Á ÁRINU 2008

Upprunaland	Umsókn um hæli	Ákvörðun ÚTL.	Efni ákvörðunar ÚTL.	Dagari meðferð ÚTL.	Birting á ákv. ÚTL.	Dagari meðferð á fyrsta stigi	Dags. frávr. / brottvís.	Tími frá birtingu á ákv. ÚTL.	Kæra til ráðuneytis	Úrskurður ráðuneytis	Dagari meðferð ráðuneytis
32 Kína	9.7.2008	19.11.2008	Synjun	133	2.12.2008	146	Frestað		2.12.2008		Enn til meðferðar
33 Afganistan	7.7.2008	25.8.2008	Dublin - endursending	49	9.9.2008	64	10.9.2008		1	Nei	
34 Sri Lanka	15.7.2008	17.9.2008	Dublin - endursending	64	19.10.2008	96	20.10.2008		1	Nei	
35 Indland	21.7.2008	22.1.2009	Synjun	185	4.3.2009	226	Frestað			18.6.2009	106
36 Indland	21.7.2008		Dró til baka								
37 Palestína	28.7.2008	21.8.2008	Dublin - endursending	24	30.8.2008	33	1.9.2008		2	Nei	
38 Líbería	28.7.2008	11.11.2008	Dublin - endursending	106	26.11.2008	121	27.11.2008		1	26.11.2008	Enn til meðferðar
39 Nígíría	29.7.2008	13.10.2008	Dublin - endursending	76	29.10.2008	92	30.10.2008		1	29.10.2008	19.6.2009
40 Rússland	11.8.2008	30.6.2009	Mannúðarleyfi	323	3.7.2009	326					
41 Kosovo	12.8.2008	10.9.2008	Synjun	29	29.10.2008	78	30.10.2008		1	29.10.2008	Enn til meðferðar
42 Sómalía	18.8.2008	19.9.2008	Dublin - endursending	32	30.12.2008	134	2.4.2009			30.12.2008	18.3.2009
43 Nígíría	28.8.2008	12.9.2008	Dublin - endursending	15	15.10.2008	48	16.10.2008		1		78
44 Bosnía	1.9.2008		Dró til baka								
45 Eritrea	9.9.2008	12.11.2008	Dublin - endursending	64	19.11.2008	71	20.11.2008		1	Nei	
46 Lettland	4.9.2008	11.9.2008	Synjun	7	19.9.2008	15	Ekki framkv.			11.9.2009	Fellt niður
47 Kenía	18.9.2008		Enn til meðferðar								
48 Kenía	18.9.2008		Enn til meðferðar								
49 Albanía	20.9.2008	24.3.2009	Dublin - endursending	185	26.3.2009	187	16.4.2009		21	Nei	
50 Gana	23.9.2008	28.1.2009	Dublin - endursending	127	22.4.2009	211	23.4.2009		1	4.3.2009	20.4.2009
51 Eritrea	6.10.2008	16.10.2008	Dublin - endursending	10	4.11.2008	29	6.11.2008		1	Nei	
52 Kosovo	6.10.2008	21.10.2008	Synjun	15	22.10.2008	16	23.10.2008		1	Nei	
53 Kosovo	9.10.2008	21.10.2008	Synjun	12	22.10.2008	13	23.10.2008		1	Nei	
54 Kosovo	10.10.2008	21.10.2008	Synjun	11	22.10.2008	12	23.10.2008		1	22.10.2008	Enn til meðferðar
55 V-Sahara	28.8.2008	13.10.2008	Dublin - endursending	46	14.10.2008	47	15.10.2008		1	Nei	
56 Írak	9.9.2008	24.3.2009	Dublin - endursending	196	26.3.2009	198	Frestað			4.4.2009	Enn til meðferðar
57 Kosovo	18.10.2008	21.10.2008	Dublin - endursending	3	22.10.2008	4	23.10.2008		1	Nei	
58 Georgía	28.10.2008	20.11.2008	Dublin - endursending	23	20.11.2008	23	20.11.2008		0	Nei	
59 Kosovo	28.10.2008		Hvarf af landinu								
60 Íran	6.11.2008	25.11.2008	Dublin - endursending	19	17.12.2008	41	18.12.2008		1	30.12.2008	4.5.2009
61 Rússland	20.11.2008	3.12.2008	Dublin - endursending	13	28.4.2009	159	29.4.2009		1	31.3.2009	24.4.2009
62 Nígíría - Kongó	13.11.2008	2.12.2008	Dublin - endursending	19	Farinn/óbirt					Nei	

EINSTAKLINGAR SEM SÓTTU UM HÆLI Á ÍSLANDI Á ÁRINU 2008

Upprunaland	Úmsókn um hæli	Ákvörðun ÚTL.	Efni ákvörðunar ÚTL.	Dagar í meðferð ÚTL.	Birting á ákv. ÚTL.	Dagar í meðferð á fyrsta stigi	Dags. frá- / brottvis.	Tími frá birtingu á ákv. ÚTL.	Kæra til ráðuneytis	Úrskurður ráðuneytis	Dagar í meðferð ráðuneytis
63 Sýrland	7.11.2008	3.12.2008	Dublin - endursending	26	17.12.2008	40	18.12.2008	1	7.1.2009	19.6.2009	163
64 Írak	23.10.2008	24.3.2009	Dublin - endursending	152	26.3.2009	154	Frestað		8.4.2009		Enn til meðferðar
65 Sómalía	22.9.2008	11.10.2008	Dublin - endursending	19	26.11.2008	65	27.11.2008	1	26.11.2008.		Enn til meðferðar
66 Úkraína	14.12.2008		Enn til meðferðar								
67 Úsbekistan	2.12.2008		Hvarf af landinu								
68 Albanía	22.7.2008		Dró til baka								
69 Georgía	15.8.2009		Dró til baka								
70 Pakistan	15.9.2008		Dró til baka								
71 Sri Lanka	10.2.2008	9.4.2008	Hæli skv. 3. mgr. 46. gr.	59					Nei		
72 Sri Lanka	10.2.2008	9.4.2008	Hæli skv. 3. mgr. 46. gr.	59					Nei		
73 Sri Lanka	10.2.2008	9.4.2008	Hæli skv. 3. mgr. 46. gr.	59					Nei		

Upplýsingar í töflunni miðast við stöðu mála 30. júní 2009.

Sé dags. á frávísun eða brottvísun yngri en úrskurður má gera ráð fyrir að framkvæmd á ákvörðun Útlendingastofnunar hafi verið frestað meðan mál er til kæruméðferðar.

Athuga ber að í töflunni er ekki tilgreind efnisleg niðurstaða í úrskurðum dómsmálaráðuneytisins.

Athuga ber að í töflunni kemur ekki fram dagsetning á birtingu úrskurða dómsmálaráðuneytisins, aðeins dags. úrskurða.

Dálkurinn "Dagar frá birtingu" lýsir tímalengd frá birtingu á ákvörðun Útlendingastofnunar af hálfu lögreglu þar til þeirri ákvörðun er framfylgt.

HÆLISUMSÓKNIR 2006 - AFGREIÐSLA ÚTLENDINGASTOFNUNAR			
Afgreiðsla / staða máls	Fjöldi	Meðalfjöldi daga frá umsókn til ákvörðunar	Meðalfjöldi daga frá umsókn til birtingar
Dró til baka	4		
Hvarf af landinu	3		
Mannúðarleyfi	0		
Dublin - endursending	10	53	62
Synjun	22	163	179
Staða flóttamanns	0		
Hæli skv. 3. mgr. 46. gr. útl.	0		
Samtals	39		
Málum enn ólokið hjá ÚTL.	0		
Málum enn ólokið hjá DMRN.	1		

HÆLISUMSÓKNIR 2007 - AFGREIÐSLA ÚTLENDINGASTOFNUNAR			
Afgreiðsla / staða máls	Fjöldi	Meðalfjöldi daga frá umsókn til ákvörðunar	Meðalfjöldi daga frá umsókn til birtingar
Dró til baka	8		
Hvarf af landinu	1		
Mannúðarleyfi	7	304	307
Dublin - endursending	16	37	51
Synjun	9	361	416
Staða flóttamanns	1	235	237
Hæli skv. 3. mgr. 46. gr. útl.	0		
Samtals	42		
Málum enn ólokið hjá ÚTL.	0		
Málum enn ólokið hjá DMRN.	4		

HÆLISUMSÓKNIR 2008 - AFGREIÐSLA ÚTLENDINGASTOFNUNAR			
Afgreiðsla / staða máls	Fjöldi	Meðalfjöldi daga frá umsókn til ákvörðunar	Meðalfjöldi daga frá umsókn til birtingar
Dró til baka	7		
Hvarf af landinu	9		
Mannúðarleyfi	4	325	330
Dublin - endursending	36	75	103
Synjun	11	136	153
Staða flóttamanns	0		
Hæli skv. 3. mgr. 46. gr. útl.	3	59	(uppl. vantar)
Samtals	70		
Málum enn ólokið hjá ÚTL.	3		
Málum enn ólokið hjá DMRN.	16		

Upplýsingar miðast við stöðu mála 30. júní 2009.

Fylgiskjal II

Skýrsla dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá júní 2009 um aðstæður
hælsleitenda í Grikklandi

Skýrsla um aðstæður hælisleitenda í Grikklandi

I.

Inngangur

Þessi skýrsla er samin í tilefni af því álitafni hvort endursenda eigi hælisleitendur til Grikklands á grundvelli svokallaðrar Dyflinnarreglugerðar, þ.e. reglugerðar nr. 343/2003/EB frá 18. febrúar 2003 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjanna. Ekki hefur verið tekin afstaða til þessa álitafnis af hálfu íslenskra yfirvalda, en ráðuneytið þarf nú að taka afstöðu til kæru einstaklinga á ákvörðun Útlendingastofnunar um endursendingu þeirra til Grikklands.

Af þessu tilefni hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið aflað og kannað fjölda gagna sem varða ástand hælismála, meðferð hælisumsókna og aðstæður hælisleitenda í Grikklandi, þar á meðal upplýsinga frá stofnunum Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðsins og frá öðrum Norðurlöndum. Þá hefur ráðuneytið kannað dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu um endursendingar hælisleitenda.

Að auki hefur dóms- og kirkjumálaráðuneytið borist afstaða Rauða kross Íslands sem barst ráðuneytinu með bréfi dags. 6. apríl 2009 og Íslandsdeildar Amnesty International sem barst ráðuneytinu með bréfi dags. 31. mars 2009. Í fyrrgreindu bréfi beinir Rauði krossinn á Íslandi m.a. þeim tilmælum til íslenskra stjórnvalda, í ljósi þess að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna telur enn meðferð hælisleitenda og hælisumsókna í Grikklandi vera verulega ábótavant, að einstaklingar sem leiti hælis hér á landi verði að svo stöddu ekki sendir til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og að umsókn hvers og eins hælisleitanda verði skoðuð sérstaklega. Þá eru íslensk stjórnvöld í fyrrgreindu bréfi Íslandsdeildar Amnesty International hvött til að nýta ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar sem heimila að umfjöllun um hælisleitendur fari fram hér á landi, sem og að íslensk stjórnvöld tryggi að þeir hælisleitendur sem komi hingað í leit að skjóli fái réttláta málsmeðferð og að komið sé í veg fyrir að þeir verði sendir til landa þar sem öryggi þeirra og réttindum er ógnað.

Í eftirfarandi umfjöllun er gerð grein fyrir þessum upplýsingum og þeim ályktunum sem af þeim má draga. Samhengisins vegna er hins vegar nauðsynlegt að víkja fyrst að skuldbindingum Íslands á grundvelli Dyflinnarsamstarfsins, enda snýr álitafnið meðal annars að því hvort víkja eigi frá þeirri meginreglu sem það samstarf byggist á (II. kafli). Að svo búnu er fjallað um tilskipanir Evrópubandalagsins nr. 2005/85/EB og 2003/9/EB

(III. kafli). Því næst er vikið að aðstæðum í Grikklandi í ljósi fyrirbyggjandi gagna og upplýsingar (IV. kafli). Þá er farið yfir afstöðu Norðurlandanna til endursendinga hælisleitenda (V. kafli). Loks er að finna ályktanir um það hvort óhætt sé að endursenda hælisleitendur til Grikklands (VI. kafli).

II.

Dyflinnarsamstarfið

Ísland á aðild að svokölluðu Dyflinnarsamstarfi vegna ábyrgðar á meðferð hælisleitenda, en þátttaka Íslands í þessu samstarfi er liður í Schengen-samstarfinu.

Samstarfið var í fyrstu byggt á samningi aðildarríkja Evrópusambandsins um ábyrgð á meðferð beiðna um hæli, sem undirritaður var í Dyflinni 15. júní 1990 (hér eftir nefndur „Dyflinnarsamningurinn“), sbr. auglýsingu nr. 3/2001 sem birt var í C-deild Stjórnartíðinda. Samningurinn var leystur af hólmi með reglugerð Evrópubandalagsins nr. 343/2003/EB (hér eftir nefnd „Dyflinnarreglugerðin“). Ísland samþykkti Dyflinnarreglugerðina með tilkynningu til ráðs Evrópusambandsins þann 6. maí 2003, sbr. auglýsingu nr. 14/2003 sem birt var í C-deild Stjórnartíðinda.

Markmið samstarfsins er að koma á fót skýrum reglum um meðferð umsókna um hæli sem lagðar eru fram í aðildarríkjunum til þess að koma í veg fyrir að vafi leiki á um hvar umsókn skuli tekin til meðferðar. Ætlunin er að tryggja að hælisumsókn hljóti meðferð í einu aðildarríkjana og koma þar með í veg fyrir að umsækjandi verði sendur frá einu aðildarríki til annars án þess að nokkurt þeirra viðurkenni ábyrgð sína á meðferð umsóknar. Reglugerðin hefur að geyma viðmið sem ráða því hvaða ríki ber ábyrgð á efnislegri umfjöllun um hælisumsókn hverju sinni og er þau að finna í III. kafla hennar. Meginreglan er sú að það ríki sem ber ábyrgð á hælisumsókn á grundvelli þessara viðmiða afgangi hælisumsókn. Til að tryggja að unnt sé að fylgja þessari meginreglu er gert ráð fyrir að unnt sé að endursenda hælisumsækjanda til þessa ríkis, sbr. V. kafla reglugerðarinnar.

Það eru ákveðnar undanþágur frá skyldu aðildarríkjana til að fela því ríki sem ber ábyrgð á hælisumsókn afgangi málsins. Þannig hafa aðildarríkin almenna heimild til að taka til meðferðar umsókn um hæli jafnvel þótt það beri ekki ábyrgð á slíkri meðferð, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar. Ríki sem beitir þessari undanþágu telst þá bera ábyrgð á umsókninni. Jafnframt er aðildarríkjum heimilt að víkja frá viðmiðum reglugerðarinnar í því skyni að sameina fjölskyldur af mannúðarástæðum, sbr. 15. gr. reglugerðarinnar.

Með aðild Íslands að Dyflinnarsamstarfinu hefur ríkið skuldbundið sig til að fylgja og virða þær reglur sem felast í Dyflinnarreglugerðinni. Með hliðsjón af þessu beita íslensk

stjórnvöld sem starfa að útlendingamálum ákvæðum reglugerðarinnar við mat á því hvaða ríki beri ábyrgð á meðferð hælisumsókna einstaklinga sem koma hingað til lands og hvort ástæða sé til endursendingar. Ljóst er að beita ber undanþáguheimild 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar af varhug, enda myndi annað leiða til þess að verulega drægi úr virkni þess kerfis sem samstarfið er byggt á.

III.

Tilskipanir Evrópubandalagsins nr. 2005/85/EB og 2003/9/EB

Aðildarríki Evrópusambandsins eru bundin af nýlegum tilskipunum sem hafa að geyma sameiginlegar reglur á sviði hælismála. Nánar tiltekið er um að ræða tilskipun Evrópubandalagsins nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns og tilskipun nr. 2003/9/EB frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur til aðstæðna hælisleitenda.

Þessum gerðum er ætlað að tryggja samræmda og viðunandi málsmeðferð við afgreiðslu hælisumsókna innan aðildarríkjanna og jafnframt að aðstæður fyrir hælisleitendur séu viðunandi. Tilskipanirnar hafa að geyma margvíslegar efnis- og málsmeðferðarreglur sem aðildarríkjunum ber að innleiða. Sem dæmi má nefna að tilskipun 2005/85/EB hefur að geyma ákvæði um rétt hælisleitanda til að dvelja í ríki á meðan umsókn hans um hæli er til skoðunar, rétt til þess að fá rökstuðning fyrir höfnun á hælisumsókn og rétt til tungumálaaðstoðar. Þá mælir tilskipun nr. 2003/9/EB meðal annars fyrir um skyldu aðildarríkjanna til að tryggja viðunandi lífsskilyrði hælisleitenda með hliðsjón af þörfum þeirra. Tilskipunin nær til sviða á borð við húsnæðismál, heilsugæslu og aðgang að skólum.

IV.

Aðstæður í Grikklandi

3.1. Afstaða Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR)

Í skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) frá 15. apríl 2008 er gerð grein fyrir afstöðu stofnunarinnar til endursendinga til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Í skýrslunni er lýst áhyggjum af stöðu hælismála í Grikklandi og þeim aðstæðum sem hælisleitendur þar í landi búa við. Í grófum dráttum má skipta athugasemdum stofnunarinnar í þrennt. Í fyrsta lagi er talið að aðgangur hælisleitenda að hælisumsóknarkerfinu sé ekki nægilega vel tryggður. Í öðru lagi eru gerðar athugasemdir

við afgreiðslu grískra yfirvalda á umsóknum um hæli, áfrýjunarmöguleika og málsmeðferðartíma. Í þriðja lagi eru gerðar athugasemdir við aðstæður hælisleitenda í Grikklandi. Í skýrslunni er jafnframt vísað til þess að grísk yfirvöld hafi gripið til aðgerða í því skyni að efla hælisumsóknakerfi sitt í samræmi við alþjóðlegar og evrópskar kröfur og að stofnunin hafi og muni leitast við að aðstoða grísk yfirvöld í þeim efnum.

Með hliðsjón af þeim annmörkum sem stofnunin telur vera á gríska hælisumsóknakerfinu hvetur hún aðildarríkin til þess að endursenda ekki hælisleitendur til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og til að nýta sér heimild 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar til að taka til meðferðar umsókn um hæli jafnvel þótt viðkomandi ríki beri ekki ábyrgð á umsókninni.

Þar sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið þarf nú að taka afstöðu til endursendingar hælisleitenda til Grikklands var beint fyrirspurn til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um hvort sú afstaða sem fram kemur í ofangreindri skýrslu hafi tekið einhverjum breytingum. Í bréfi stofnunarinnar, dags. 3. mars 2009, kemur fram að afstaða hennar hafi ekki breyst. Hins vegar er tekið fram að grísk yfirvöld hafi stigið fjölda mikilvægra skrefa til að styrkja hælisleitendakerfi sitt þannig að það sé í samræmi við alþjóðlega og evrópska staðla og aukið samstarf sitt við stofnunina. Meðal annars hafi gríska ríkið sett reglur sem innleiði fyrrgreindar tilskipanir Evrópubandalagsins um hælismál og sett á fót vinnuhóp í samstarfi við stofnunina til að endurskoða kerfið. Þá var tekið fram að fulltrúar stofnunarinnar og gríska innanríkismálaráðuneytisins hefðu farið í vettvangsferð í september 2008 sem hafi leitt til fjölda tillagna um breytingar á hælisumsóknakerfinu. Sé vonast til þess að aðgerðaáætlun í þessu skyni verði bráðlega samþykkt. Þrátt fyrir þessi jákvæðu skref telur stofnunin að þörf sé að ýmsum breytingum, einkum hvað varðar meðferð hælisumsókna og aðstæður hælisleitenda, áður en hún geti breytt þeirri afstöðu sinni til endursendingar hælisleitenda sem fram kemur í skýrslu hennar frá 15. apríl 2008.

3.2. Skýrsla Mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins frá 4. febrúar 2009

Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins, Thomas Hammarberg, kannaði aðstæður hælisleitenda í Grikklandi í heimsókn sinni til landsins 8. – 10. desember 2008.

Í skýrslunni sem er frá 4. febrúar 2009 er fjallað ítarlega um aðstæður hælisleitenda þar í landi og sjö sérstakir efnisþættir teknir til skoðunar. Mannréttindafulltrúinn fagnar jákvæðri þróun löggjafar í Grikklandi á sviði hælismála og innleiðingu tilskipana Evrópubandalagsins í grískan rétt. Þá er því lýst í skýrslunni að í samtölum við mannréttindafulltrúann hafi grísk yfirvöld lýst yfir vilja til að bæta hælisumsóknakerfið og tryggja að það sé í fullu samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í samningum Evrópuráðsins.

Það er útskýrt í skýrslunni að aukning hælisumsókna sem berast grískum yfirvöldum hafi verið gífurleg síðastliðin fjögur ár og lagt þungar fjárhagslegar byrðar á Grikkland. Mannréttindafulltrúinn tekur undir margt sem fram kemur í ofangreindri skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna frá 15. apríl 2008 og gerir margvíslegar athugasemdir við meðferð hælisumsókna og aðstæður hælisleitenda í Grikklandi. Þá eru grísk yfirvöld hvött til að koma á fót skilvirkri aðgerðaáætlun í því skyni að ná fram úrbótum á þessu sviði og ýmsar sértækar tillögur settar fram.

Rétt er að taka fram að Grikkland skilaði athugasemdum vegna skýrslunnar þar sem sjónarmið ríkisins eru sett fram. Þar er meðal annars vísað til þeirra breytinga sem urðu á grískri löggjöf á sviði hælismála árin 2007 og 2008 og þess markmiðs laganna að tryggja ótakmarkaðan aðgang að hælisumsóknakerfinu. Jafnframt er vísað til þess að tilskipanir Evrópubandalagsins nr. 2005/85/EB og 2003/9/EB sem ætlað er að tryggja lágmarkskröfur til afgreiðslu hælisumsókna og aðstæðna hælisleitenda hafi verið innleiddar í grískan rétt. Þá eru sértækar úrbætur sem grísk yfirvöld hafa gripið til á þessu sviði taldar upp í átta öðrum liðum.

3.3. Ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í máli K.R.S. gegn Bretlandi frá 2. desember 2008

Með ákvörðun Mannréttindadómstóls Evrópu í ofangreindu máli var tekin afstaða til þess hvort Bretland bryti gegn skuldbindingum sínum samkvæmt 3. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu ef það endursendi kæranda málsins til Grikklands.

Ákvæði sáttmálans eru hluti íslensks réttar, sbr. lög nr. 62/1994 sem veittu Mannréttinasáttmála Evrópu lagagildi hér á landi, og verður því að tryggja að endursending hælisleitenda frá Íslandi til þriðja ríkis brjóti ekki í bága við ákvæði sáttmálans. Ákvæði 3. gr. sáttmálans verndar einstaklinga fyrir pyndingum, svo og ómannlegri og vanvirðandi meðferð. Samkvæmt dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins brýtur aðildarríki gegn 3. gr. sáttmálans ef það endursendir einstakling til ríkis þar sem ætla má að til staðar sé raunveruleg hættu á því að hann verði fyrir meðferð sem brýtur gegn ákvæðinu. Sé slík hættu fyrir hendi er aðildarríkjum því óheimilt að endursenda viðkomandi, enda fæli slík ákvörðun í sér brot gegn 3. gr. sáttmálans.

Í máli *K.R.S. gegn Bretlandi* voru málsatvik í stuttu máli þau að bresk yfirvöld hugðust endursenda hælisleitanda til Grikklands þar sem þau töldu að Grikkland bæri ábyrgð á umsókninni í samræmi við Dyflinnarreglugerðina. Kærandi hélt því fram að endursending hans bryti gegn 3. gr. sáttmálans þar sem raunveruleg hættu væri á því að hann myndi sæta illri meðferð í Grikklandi. Til að leysa úr kærinni fjallaði Mannréttindadómstóllinn um Dyflinnarsamninginn og Dyflinnarreglugerðina, svo og

fyrrgreindar tilskipanir Evrópubandalagsins nr. 2005/85/EB og 2003/9/EB sem varða málefni hælisleitenda. Dómstóllinn fjallaði jafnframt um skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna frá 15. apríl 2008, skýrslur frjálsra félagasamtaka um aðstæður hælisleitenda í Grikklandi og upplýsingar sem borist höfðu frá grískum yfirvöldum. Þannig fór dómstóllinn með heildstæðum hætti yfir skuldbindingar á grundvelli Dyflinnarsamstarfsins og þær upplýsingar sem hann hafði yfir að ráða varðandi gríska hælisumsóknakerfið

Mannréttindadómstóllinn tók fram að þrátt fyrir skuldbindingar breskra yfirvalda samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni væri nauðsynlegt að skoða í hverju tilfelli fyrir sig hvort endursending bryti í bága við 3. gr. sáttmálans. Hins vegar taldi dómstóllinn að þrátt fyrir ætlaða annmarka á meðferð hælisumsókna og á aðstæðum hælisleitenda í Grikklandi væru ekki unnt að byggja á þeim til að hindra Bretland í að endursenda kærandann til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Þessu til stuðnings vísaði dómstóllinn meðal annars til þess að gera yrði ráð fyrir því að Grikkland uppfyllti þær skuldbindingar sem á ríkinu hvíla á grundvelli fyrrgreindra tilskipana Evrópusambandsins um hælismál, einkum í ljósi nýrrar löggjafar á þessu sviði í Grikklandi. Þá taldi dómstóllinn ekkert fram komið sem benti til þess að þeir sem væru endursendir til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar ættu á hættu að vera sendir áfram til þriðja ríkis þar sem hætta væri á því að þeir sættu meðferð sem bryti gegn 3. gr. sáttmálans. Í þessu sambandi var jafnframt tekið fram að grísk yfirvöld hefðu staðfest að hælisleitendur gætu áfrýjað ákvörðun um brottvísun og krafist þess að réttaráhrifum hennar yrði frestað. Með vísan til þessa taldi dómstóllinn að endursending kæranda til Grikklands myndi ekki fela í sér brot gegn 3. gr. sáttmálans.

Rétt er að taka fram að í fyrrgreindu bréfi Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna til íslenskra yfirvalda, dags. 3. mars 2009, kemur fram að þó svo að Mannréttindadómstóllinn hafi í ofangreindu máli ekki talið að endursending hælisleitenda til Grikklands bryti gegn 3. gr. MSE hafi það ekki afgerandi þýðingu fyrir afstöðu stofnunarinnar. Vísað er til þess að Mannréttindadómstóllinn hafi ekki metið hvort Grikkland uppfylli aðrar skuldbindingar sínar samkvæmt alþjóðlegum sáttmálum. Þannig hafi til dæmis ekki verið metið hvort aðstæður hælisleitenda séu í samræmi við slíkar reglur, hvort umsóknir um hæli séu metnar með sanngjörnum hætti eða hvort hælisleitendur geti nýtt réttindi sín samkvæmt Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna.

3.4. Upplýsingar um aðstæður í Grikklandi frá norsku útlendinganefndinni

Í skýrslu norsku útlendinganefndarinnar (Utlendingsnemda), sem birt var á heimasíðu nefndarinnar þann 6. maí 2009, er fjallað um aðstæður hælisleitenda í Grikklandi í ljósi

þeirra upplýsinga sem aflað var af hálfu norskrar sendinefndar sem var þar í landi frá 23. til 25. febrúar 2009.

Í skýrslunni kemur í fyrsta lagi fram að það geti verið erfiðleikum bundið að leggja fram umsókn um hæli en það sé almennt eingöngu unnt að gera í höfuðstöðvum lögreglunnar í Aþenu. Þar sé eingöngu hægt að leggja fram umsóknir á laugardögum, nema þegar um er að ræða fólk sem á um sárt að binda. Þá er meðal annars tekist fram að oft myndir langar biðraðir við lögreglustöðina, auk þess sem verulegur skortur sé á túlkum, réttaraðstoð og upplýsingum um möguleika á því að sækja um hæli.

Í öðru lagi er vísað til þess að það hafi orðið nokkur bót á aðstæðum hælisleitenda í Grikklandi, en að plássleysi sé enn vandamál. Þá hafi tilskipun nr. 2003/9/EB verið innleidd í grískan rétt, en ýmislegt bendi til þess að ákvæðum tilskipunarinnar sé ekki fylgt í framkvæmd.

Í þriðja lagi eru gerðar athugasemdir við að það sé í raun lögreglan sem taki í afstöðu til hælisumsókna á fyrsta stjórnýslustigi og að málsmeðferð á þessu stigi sé mjög ábótavant. Þá er vísað til þess að nýtt stjórnvald hafi verið sett á fót til að taka við kærnum og feli það almennt í sér jákvæða þróun, einkum þar sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna taki beinan þátt í kæruférlinu.

Í fjórða lagi er fjallað um það hvort hætta sé á áframsendingu hælisleitenda til ríkja þar sem þeir kunni að sæta illri meðferð. Fram kemur að ekki virðist hætta á því að þeir sem hafi sótt um hæli séu áframsendir til annars ríkis, en að hugsanlegt sé að þeir sem séu stöðvaðir af yfirvöldum við landamæri séu þvingaðir til að snúa til baka. Hins vegar er tekið fram að það kunni að vera hætta á svokallaðri „óbeinni áframsendingu“ (e. „indirect refoulement“) vegna annmarka á hælisumsóknarkerfinu sem geti leitt til þess að einstaklingar detti úr umsóknarferlinu með þeirri afleiðingu að litið verði á þá sem ólöglega innflytjendur.

Í fimmta lagi er fjallað um stöðu hælisleitenda sem eru endursendir til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Fram kemur í skýrslunni að slíkir einstaklingar séu í gæslu á flugvellinum í Aþenu í nokkra daga á meðan staða þeirra er könnuð. Fáir þeir svokallað „bleikt kort“, sem eru skilríki fyrir hælisleitendur sem veita þeim meðal annars rétt á heilsugæslu, og lista yfir samtök sem þeir geta haft samband við. Hafi viðkomandi ekki sótt um hæli áður sé tekið viðtal við hann á flugvellinum, en túlkar séu ekki alltaf fáanlegir og sé þá leitað eftir aðstoð þeirra sem eru staddir á flugvellinum eða annarra í gæslu. Liggi fyrir afstaða til hælisumsóknar á fyrsta stigi fái viðkomandi upplýsingar um niðurstöðuna og tíu daga frest til að kæra hana.

V.

Afstaða Norðurlandanna til endursendingar hælisleitenda

4.1. Inngangur

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið óskaði liðsinnis utanríkisráðuneytisins í því skyni að afla gagna frá Norðurlöndunum um framkvæmd endursendinga til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Í bréfi til utanríkisráðuneytis dags. 26. febrúar 2009 var þess óskað að utanríkisráðuneytið aflaði upplýsinga frá Norðurlöndunum, eins fljótt og verða mætti, um framkvæmd endursendinga til Grikklands á grundvelli ofangreindrar reglugerðar.

Í bréfinu kom meðal annars fram: „Þess er einkum óskað í ljósi afstöðu Flóttamannastofnunar Sameinuðu Þjóðanna (UNHCR) frá 15. apríl 2008 þar sem varað er við endursendingum hælisleitenda til Grikklands, og í ljósi dóms Mannréttindadómstóls Evrópu frá 3. desember 2008 í máli K.R.S. gegn Bretlandi þar sem sending hælisleitandans til Grikklands var ekki talin fara í bága við Mannréttinasáttmála Evrópu. Loks er þess óskað að utanríkisráðuneytið fari þess á leit við íslenska sendiráðið í Osló, sem er jafnframt í fyrirvari gagnvart Grikklandi, að það afli upplýsinga, eftir því sem unnt er, um aðstæður hælisleitenda í Grikklandi, þ. á m. hvernig þeim sé tryggður sanngjarn aðgangur að hæliskerfinu þar í landi, og um þær úrbætur sem unnið hefur verið að til að bregðast við gagnrýni UNHCR o.fl. mannréttinasamtaka á gríska hælismálakerfið.“

Vegna síðast nefndu beiðninnar hafði íslenska sendiráðið í Osló samband við gríska sendiráðið þar í borg, sem ekki treysti sér til að veita tæmandi upplýsingar nema fá fyrst diplómátíska nótu frá íslenska sendiráðinu til að framsenda yfirvöldum í Grikklandi. Áður en til þess kæmi að slík nóta væri send, upplýsti íslenska sendiráðið í Osló um að norsk yfirvöld hefðu fengið svör frá grískum yfirvöldum við sömu spurningum og fyrir íslenskum stjórnvöldum vakti að leita svara við, sjá nánar í kafla 3.4.

Hér á eftir er gerð grein fyrir þeim upplýsingum sem bárust og norrænni dómaframkvæmd eftir því sem við á.

4.2. Danmörk

Dönsk yfirvöld endursenda hælisumsækjendur til Grikklands, nema þegar um er að ræða einstaklinga sem ekki hafa náð 18 ára aldri og sem ekki eru í fylgd með fullorðnum. Í framkvæmd er krafist skriflegrar staðfestingar frá grískum yfirvöldum um að þau muni taka hælisumsókn viðkomandi til meðferðar.

4.3. Finnland

Finnsk yfirvöld endursenda hælisumsækjendur til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, nema þegar um er að ræða börn undir lögaldri og þá sem teljast bágstaddir. Fram kom í svari finnska utanríkisráðuneytisins að finnsk yfirvöld teldu Grikkland uppfylla lágmarkskröfur til endursendinga af þessu tagi.

Þann 26. febrúar 2009 féll dómur hjá æðsta stjórnarsýsludómstól Finnlands („Högsta forvaltningsdomstolen“) vegna áfrýjunar hælisleitanda frá Írak sem til stóð að endursenda til Grikklands, en hann hafði komið ólöglega til Finnlands frá Grikklandi. Kröfu mannsins um að hann yrði ekki endursendur var hafnað af dómstólnum sem taldi að taka ætti umsókn hans um hæli til meðferðar í Grikklandi. Í forsendum dómsins kemur fram að þrátt fyrir alvarlega bresti í gríska hælisumsóknakerfinu brjóti endursending hælisleitenda til Grikklands ekki gegn ákvæðum mannréttindalaga. Þannig er sérstaklega vísað til þess að endursending feli ekki í sér brot gegn 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu með vísan til ofangreinds dóms Mannréttindadómstólsins í máli *K.R.S gegn Bretlandi*. Fram kemur í svari finnskra yfirvalda að ljóst sé að þessi dómur skapi skýrt forðæmi um hvernig þessum málum verði háttað í framtíðinni.

4.4. Noregur

Norsk úrskurðarstofnun á sviði útlendingamála („Utlendingsnemnda“) stöðvaði endursendingar til Grikklands þann 7. febrúar 2008 vegna hugsanlegra brota á réttindum hælisleitenda og þarfar á frekari upplýsingaöflun. Í kjölfarið kannaði stofnunin aðstæður í Grikklandi nánar og sendi meðal annars sendinefnd þangað.

Með ákvörðun stofnunarinnar þann 23. mars 2009 var ákveðið að taka málefni hælisleitenda sem til greina kemur að endursenda til Grikklands aftur til skoðunar. Fram kemur í ákvörðuninni að stofnunin hafi fengið skriflegar upplýsingar frá grískum yfirvöldum, mannréttindasamtökum og fjölda annarra aðila, auk þess sem stofnunin hafi sjálf kannað aðstæður í Grikklandi og rætt við grísk yfirvöld. Með hliðsjón af þessu telji stofnunin sig hafa yfir nægilegum upplýsingum að ráða til að geta metið hvert tilvik fyrir sig í ljósi vitneskju sinnar um meðferð hælisumsókna og aðstæður hælisleitenda í Grikklandi. Samkvæmt þessu meta norsk yfirvöld í hverju tilfelli fyrir sig hvort ástæða sé til þess að afgreiða hælisumsókn í Noregi þrátt fyrir að Grikkland beri ábyrgð á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar.

Samkvæmt fréttatilkynningu frá norsku útlendinganefndinni, dags. 7. maí 2009, hefur verið komist að niðurstöðu um endursendingu til Grikklands á grundvelli

Dyflinnarreglugerðarinnar í sextán málum og var í öllum tilvikum talið að endursending skyldi fara fram. Útskýrt er í fréttatilkynningunni að þessi niðurstaða hafi verið byggð á einstaklingsbundnu mati á aðstæðum viðkomandi hælisleitenda og að talið hafi verið að viðkomandi myndi fá notið réttinda sinna sem hælisleitendur í Grikklandi, enda hafi ekki verið um að ræða einstaklinga sem eiga um sárt að binda (n. sárbarar personar). Fram kemur í fréttatilkynningunni að almennt sé ekki talið óráðlegt að endursenda hælisleitendur til Grikklands, heldur þurfi að meta hvert og eitt tilvik sérstaklega og geti til dæmis verið ástæða til að gera greinarmun á einstaklingum sem eiga um sárt að binda og heilsuhaustum fullorðnum einstaklingum. Jafnframt var lögð áhersla á að í öllum þeim málum sem ákveðið var að endursending skyldi fara fram lá fyrir staðfesting grískra yfirvalda á því að viðkomandi fengi aðgang að hælisumsóknarkerfinu þar í landi.

4.5. Svíþjóð

Samkvæmt upplýsingum frá sænsku útlendingastofnuninni eru hælisumsækjendur endursendir til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, nema þegar um er að ræða börn sem koma ein síns liðs til Svíþjóðar. Tekið var fram að við framkvæmd endursendinga væri því fyrirkomulagi sem mælt er fyrir um í reglugerðinni fylgt og ættu endursendingar sér því ekki stað nema grísk stjórnvöld hefðu samþykkt móttöku.

Þann 28. október 2008 fjallaði áfrýjunardómstóll innflytjendamála í Stokkhólmi („Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen“) um það hvort óhætt væri að endursenda hælisleitanda til Grikklands. Í forsendum dómsins kemur fram að sænsk yfirvöld hafi sent sendinefnd til Grikklands til að kanna þá gagnrýni sem komið hefur fram að því er varðar aðstæður hælisleitenda þar í landi. Þá er meðal annars fjallað um afstöðu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og framkvæmd Norðurlandanna á þessu sviði, auk þess sem vikið er að þeim úrbættum sem hafa átt sér stað í Grikklandi upp á síðkastið. Í stuttu máli komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum um meðferð hælisumsókna og aðstæður hælisleitenda í Grikklandi að endursending viðkomandi til Grikklands bryti ekki gegn 3. gr. Mannréttindasáttmálans og að hún skyldi fara fram.

VI.

Ályktanir

Ljóst er að hælisleitendum í Grikklandi hefur fjölgað mikið síðastliðin ár og það leitt til þess að yfirvöldum hefur ekki að öllu leyti tekist að fullnægja þeim sameiginlegu reglum sem ríkjum innan Evrópusambandsins ber að fylgja á sviði hælismála. Til að sýna þá

fjölgun hælisúmsókna sem Grikkland hefur þurft að glíma við má nefna að árið 2004 voru úmsóknir um hæli 4.469 en árið 2007 voru þær 25.113.

Af framangreindum gögnum og upplýsingum, einkum skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og Mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins, er ljóst að það eru alvarlegir annmarkar á meðferð hælisúmsókna í Grikklandi og á aðstæðum hælisleitenda þar í landi.

Hins vegar er ljóst að það hafa orðið ýmsar breytingar á aðstæðum í Grikklandi frá því að skýrsla Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna frá 8. apríl 2008 var gerð. Kemur það skýrt fram í bréfi Flóttamannastofnunarinnar til íslenskra yfirvalda, dags. 3. mars 2009 og í skýrslu Mannréttindafulltrúans.

Hefur þannig fyrri löggjöf um meðferð hælisúmsókna og málefni hælisleitenda verið bætt með setningu nýrra reglna. Fyrir liggur að Grikkland hefur nú innleitt tilskipun 2003/9/EB um lágmarkskröfur til aðstæðna hælisleitenda, en það var gert árið 2007 með *Presidential Decree nr. 220*. Þá var helsta löggjöf landsins um hælisleitendur, *Presidential Decree nr. 61/1999* sem hafði sætt mikilli gagnrýni, leyst af hólmi með nýjum reglum, *Presidential Decree 90, 96 og 167*, sem er ætlað að tryggja réttindi hælisleitenda til samræmis við evrópsk viðmið. Þessum nýju reglum er ætla að vernda réttindi hælisleitenda með heildstæðum hætti og er með þeim stigið mikilvægt skref til bóta á hæliskerfi Grikklands, svo sem fram kemur í skýrslu Mannréttindafulltrúa Evrópu. Þá liggur fyrir að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur veitt Grikklandi fé til að bregðast við auknum fjölda hælisleitenda og bæta aðstæður þeirra.

Við mat á því hvort unnt sé að endursenda hælisleitendur til Grikklands verður að hafa í huga að Grikkland á aðild að flestum alþjóðlegum og evrópskum mannréttindasamningum, þar á meðal Flóttamannsamningi frá 1951 og viðauka við hann frá 1967. Þá er Grikkland bundið af ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar og tilskipunum Evrópubandalagsins á sviði hælismála, en þar skipta tilskipanir nr. 2005/85 og 2003/9 sem ætlað er að tryggja samræmda og viðunandi meðferð hælisúmsókna og aðstæður hælisleitenda miklu máli. Verður að gera ráð fyrir því að gríska ríkið uppfylli þær lágmarkskröfur sem fram koma í þessum tilskipunum og þær skuldbindingar sem það hefur gengist undir, en það fellur í hlut eftirlitsstofnana Evrópusambandsins að tryggja að svo sé.

Hvað varðar aðstæður hælisleitenda í Grikklandi verður að hafa í huga að ráða má af dómi Mannréttindadómstólsins í máli *K.R.S. gegn Bretlandi* að endursending hælisleitenda til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar brjóti ekki sem slík gegn 3. gr. Mannréttindasáttmálans. Jafnframt verður ráðið af dóminum að ekki sé ástæða til að ætla að þeir sem eru endursendir til Grikklands verði sendir áfram til þriðja ríkis þar sem hætta er á að þeir sæti meðferð sem gæti brotið gegn 3. gr. sáttmálans.

Svo sem rakið hefur verið er afstaða allra Norðurlandanna sú að hælisleitendur skuli almennt endursendir til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, en Noregur leggur sérstaka áherslu á að meta hvert tilvik fyrir sig áður en ákvörðun er tekin. Meðal þess sem norska skýrslan og skýrsla mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins varpa ljósi á er að skráning og móttaka þeirra hælisumsækjenda sem framsendir eru frá öðrum ríkjum Dyflinnarsamstarfsins er með allt öðrum hætti en þeirra sem koma að landamærum Grikklands og vilja sækja þar um hæli. Það sem Grikkland hefur átt í hvað mestum erfðleikum með og gagnrýnt hefur verið við meðferð hælisumsækjenda þar er yfirfullar flóttamannabúðir við landamærin og mikill dráttur á að hælisumsækjendur fái skráningu sem slíkir. Þetta á ekki við um þau mál sem hér eru til úrlausnar. Þeir einstaklingar sem sendir eru á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar eru skráðir inn í kerfið með samræmdum hætti á flugvöllinum í Aþenu, fá leiðbeiningar og aðstoð og sérstakt skírteini sem er í senn ávísun á ýmsa aðstoð og leyfi til að leita og stunda atvinnu meðan mál þeirra eru til meðferðar. Þá hefur bæði eðlileg málsmeðferð og réttur til málskots verið tryggð með nýrri löggjöf sem beitt er í raun.

Samkvæmt öllu framangreindu er lagt til að meginreglan verði sú að hælisleitendur verði endursendir til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, svo sem gert er ráð fyrir í Dyflinnarsamstarfinu. Hins vegar er nauðsynlegt að skoða hvert tilvik fyrir sig og meta aðstæður viðkomandi einstaklings áður en ákvörðun er tekin. Í þessu felst að kanna verður þær upplýsingar sem liggja fyrir um einstaklingsbundnar aðstæður viðkomandi hælisleitanda og meta með hliðsjón af fyrirliggjandi upplýsingum um aðstæður hælisleitanda í Grikklandi hvort þessi megi vænta að viðkomandi muni njóta réttinda sinna sem hælisleitandi þar í landi. Þetta á sérstaklega við ef um er að ræða einstaklinga sem eiga af einhverjum ástæðum um sárt að binda, svo sem ef um er að ræða sjúka einstaklinga eða einsömul börn. Þá þarf jafnframt að kanna hvort hætta sé á því að viðkomandi verði áframsendur til þriðja ríkis þar sem hætt er við því að hann sæti illri meðferð.

Verði talið varhugavert með hliðsjón af hinu einstaklingsbundna mati að endursenda viðkomandi til Grikklands er lagt til að undanþáguheimild 2. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar verði beitt þannig að Ísland beri ábyrgð á meðferð hælisumsóknarinnar.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið,
júni 2009.

Fylgiskjal III

- 1) Bréf frá Hans ten Feld, umdæmisfulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, dags. 5. júní 2009 (á ensku).
- 2) Bréf frá Hans ten Feld, umdæmisfulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, dags. 5. júní 2009 (þýðing).



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR
Regional Office for the Baltic
and Nordic Countries
Ynglingagatan 14, 6th fl.
SE-113 47 Stockholm

Tel.: +46 8 457 4880
Fax: +46 8 457 4887
Email: swest@unhcr.org

5 June 2009

Notre/Our code: 089/ROBNC/2009

Re: **Your letter of 28 May 2009**

Dear Professor Thorarensen,

I would like to thank you for your questions addressed to UNHCR. The Office would be pleased to assist Icelandic institutions in reviewing the current asylum procedure to identify strengths and shortcomings. We would like to provide the following response to your queries.

UNHCR's role in regard to national legislation

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has been entrusted by the United Nations General Assembly with the responsibility of providing international protection to refugees within its mandate and of seeking permanent solutions to the problems of refugees. *The Statute of the Office, annexed to General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950*, specifies that the High Commissioner shall provide for the protection of refugees falling under the competence of the Office by, *inter alia*: "Promoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto."

According to Article 35 of the *1951 Convention relating to the Status of Refugees*, States should provide UNHCR with information on "(b) the implementation of the Convention and (c) on laws, regulations and decrees [...] in force relating to refugees." This obligation is formulated in even stronger terms in Article 36. While formally such duty to communicate could be seen as being limited to legislation already in force, a good faith interpretation of the duty to cooperate set forth in Article 35(1) would entail that governments make an effort to inform UNHCR of upcoming changes in refugee legislation and share draft legislation with UNHCR before it is adopted. Otherwise, UNHCR will not be in a position to promote conformity of national legislation with international refugee law standards, which is one aspect of its supervisory function.

Furthermore, UNHCR notes that according to Article 21 of *EC Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (The Procedures Directive)*, Member States shall allow the UNHCR to "present its views, in the exercise of its supervisory responsibilities under Article 35 of the Geneva Convention, to any competent authorities regarding individual applications for asylum at any stage of the procedure."

Professor Björg Thorarensen
Chairman of the Committee on the procedure of asylum cases
Reykjavik, Iceland

UNHCR provides input into legislation at different stages and in different ways. Sometimes, UNHCR is admitted into a working group that conceives and draws up the legislation. In other cases, the Office provides written comments and attends hearings at parliament discussing the compatibility of national legislation with international and European standards.

Best practices in the Nordic countries

UNHCR's Regional Office for the Baltic and Nordic countries is continuously monitoring asylum policy and practice in the countries in its area of responsibility and can provide detailed comments and analyses of the systems in the different countries. It is however difficult to in general designate one country as a "best practice" as the asylum systems in the other four Nordic countries have different strengths and weaknesses. It is worth mentioning that both Sweden and Finland are in the process of transposing the EU *acquis* on asylum, while Denmark and Norway are outside this normative framework. Another aspect worth noting is the relation between the number of asylum seekers and how the asylum systems are set up. The number of asylum seekers in the different countries ranges from an annual 25,000-35,000 in Sweden to some 2,000 in Denmark, which has a direct effect on the number of staff and how the procedures are designed.

In UNHCR's experience, the systems that show the highest levels of both fairness and efficiency are often those with less complicated structures. During the Roundtable convened in Iceland next week, we can discuss more in detail the specifics of the Icelandic procedure and compare it to the other Nordic countries.

UNHCR's assessment of the Icelandic procedure

In general, UNHCR considers the Icelandic asylum procedure to be in line with international standards. However, as was mentioned in the Office's comments to the amendments to the Foreigners Act, some aspects need to be further aligned to international and European standards.

Firstly, in regard to the **beneficiaries of protection**, a foreigner may be granted a permit to stay on urgent humanitarian grounds or by reason of his/her particular ties to Iceland. There is however currently no definition of what constitutes "urgent/substantial humanitarian grounds" on basis of which a permit can be granted. To ensure predictability in the decision-making and guidance for the decision-makers, UNHCR would like to encourage Iceland, while maintaining a necessary degree of flexibility inherent in assessing humanitarian needs, to introduce criteria, upon fulfilment of which, a residence permit on humanitarian grounds shall be granted. Furthermore, UNHCR would strongly support the inclusion of a legal obligation to grant subsidiary protection to persons at risk of serious harm for reasons and in circumstances not covered by Article 1 A of the 1951 Convention, taking account of international human rights law, *inter alia* Article 3 European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Secondly, Iceland has currently no specific procedure for formal determination of **statelessness**. UNHCR hopes that Iceland will soon ratify the two Statelessness Convention and introduce a national procedure for determination of statelessness.

Thirdly, Iceland does currently not have **age- and gender-sensitive provisions** in its asylum legislation, lacking, for example, prioritized processing of claims by minors,

any reference to the best interest of the child, which should be the primary consideration in all action concerning children and special procedures for unaccompanied children.

Finally, international standards recommend an **independent and impartial second instance body**. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) in its Concluding Observations of 2005 recommended Iceland to consider introducing a full review by an independent *judicial* body of decisions of the Directorate of Immigration and/or Minister of Justice concerning the rejection of asylum applications or expulsion of asylum seekers. In Iceland, the Directorate is a branch under the Ministry of Justice which acts as second instance body.

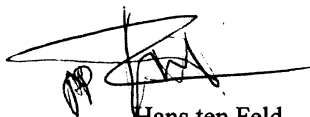
Rights and obligations of asylum-seekers

In regard to **procedural safeguards**, Icelandic legislation does not provide for free legal aid at the first instance. A counsellor from the Icelandic Red Cross is present at the first instance proceedings who, however, does not provide legal assistance. The first instance decision can be appealed to the Ministry of Justice within 15 days. The state provides legal assistance by a lawyer in the second instance if the applicant has received a negative decision, except in cases concerning the Dublin II Regulation and when the persons has obtained a residence permit on grounds other than Art. 1A of the 1951 Convention. However, in cases of manifestly unfounded applications and Dublin returns, the applicant may not always have an opportunity to meet his/her lawyer before the deportation is carried out due to the lack of suspensive effect of appeals in these cases. UNHCR recommends that asylum seekers be given access to free legal assistance at all stages of the asylum procedure.

The financial self-reliance criteria are putting a high threshold for **family reunification** of persons granted a residence permit on humanitarian grounds. UNHCR would like to encourage Iceland to take a protection oriented approach in the application of this provision and thus not apply this provision in a way which would make the important principle of family unity only the privilege of financially self-reliant persons. UNHCR strongly recommends that the family reunification criteria for persons granted a Section 12(f) permit should be similar to the criteria for recognized refugees/quota refugees as they are in a comparable situation and in similar need of family support. To this end, the provision regulating the self-reliance criteria should be changed/abolished accordingly or, as a minimum, a provision should be added allowing for a discretionary decision when the self-reliance criteria are not met, i.e. that the authorities can choose not to apply the criteria strictly in cases of persons granted a permit on humanitarian grounds.

My colleagues look forward to discuss this further with you next week in Reykjavik.

Yours sincerely,



Hans ten Feld
Regional Representative

[Þýðing á bréfi frá fulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, dags. 5. júní 2009.]

Ágæta Björg Thorarensen, prófessor

Þakka þér fyrir fyrirspurn þína, sem þú beindir til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Skrifstofu Flóttamannafulltrúa væri ánægja að aðstoða íslenskar stofnanir við að fara yfir núverandi reglur um málsmeðferð hælisumsókna í því skyni að greina styrkleika og annmarka. Hér á eftir fara svör okkar við spurningum þínum.

Hlutverk Flóttamannastofnunar S.þ. að því er varðar innlenda löggjöf

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) hefur verið falið af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna að hafa umsjón með alþjóðlegri vernd fyrir flóttamenn að því marki sem umbod stofnunarinnar nær til og leita varanlegra lausna á vandamálum flóttamanna. *Í samþykktum stofnunarinnar, sem fylgja sem viðauki með ályktun allsherjarþingsins nr. 428 (V) frá 14. desember 1950, er kveðið á um að Flóttamannastofnun skuli hlutast til um vernd fyrir flóttamenn eftir því sem stofnunin er bær til, m.a. með því að “stuðla að gerð og fullgildingu alþjóðasamninga um vernd flóttamanna, fylgjast með framkvæmd þeirra og gera tillögur um breytingar á þeim.”*

Skv. 35. gr. samningsins frá 1951 um réttarstöðu flóttamanna, ber ríkjum að veita Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna upplýsingar um “(b) framkvæmd samnings þessa og (c) um lög, reglugerðir og úrskurði sem í gildi eru [...] varðandi flóttamenn.” Þessi skylda er sett fram með enn ákveðnara orðalagi í 36. gr. Þótt líta mætti svo á að þessi upplýsingaskylda takmarkaðist að formi til við lög sem þegar eru í gildi, fæli túlkun í góðri trú á samstarfsskyldunni, sem kveðið er á um í 1. mgr. 35. gr., að stjórnvöldum beri að leitast við að upplýsa Flóttamannastofnunina um fyrirhugaðar breytingar á flóttamannalöggjöf sinni og miðla upplýsingum um frumvarpsdrög til stofnunarinnar áður en þau eru samþykkt. Að öðrum kosti væri Flóttamannastofnunin ekki í aðstöðu til þess að stuðla að samræmi landslaga við alþjóðlega staðla um flóttamannalög, sem er liður í eftirlitshlutverki stofnunarinnar.

Ennfremur vekur stofnunin athygli á því að skv. 21. gr. tilskipunar nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns (tilskipunin um meðferð hælisumsókna), ber aðildarríkjum að veita Flóttamannastofnuninni, við framkvæmd á eftirlitsskyldum sínum skv. Genfarsáttmálanum, tækifæri til þess að “koma á framfæri skoðunum sínum við öll lögbær stjórnvöld varðandi einstakar umsóknir um hæli á hvað stigi málsmeðferðar sem er.”

Flóttamannastofnunin veitir ráðgjöf við lagasetningu á mismunandi stigum og með mismunandi hætti. Stundum er stofnuninni veittur aðgangur að vinnuhópi, sem undirbýr drög að frumvörpum til laga. Í öðrum tilvikum kemur stofnunin með skriflegar athugasemdir og kemur fyrir þingnefndarfundi þar sem rætt er um samræmi innlendrar löggjafar við alþjóðlega og evrópska staðla.

Bestu aðferðir á Norðurlöndum

Umdæmisskrifstofa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltslöndin og Norðurlönd fylgist stöðugt með stefnu og starfsháttum í löndunum á starfssvæði sínu og er þannig í aðstöðu til þess að setja fram ítarlegar athugasemdir og greiningar á kerfunum sem fylgt er í hinum mismunandi löndum. Hins vegar er erfitt að benda á fyrirkomulagið í einhverju einu landi sem “bestu aðferð,” þar sem hælisumsóknarkerfi á hinum Norðurlöndunum fjórum hafa mismunandi styrkleika og veikleika. Vert er að geta þess að bæði Svíþjóð og Finnland eru um þessar mundir að taka upp evrópska löggjöf um hælisumsóknir flóttamanna, en Danmörk og Noregur standa utan við þessa samræmdu löggjöf. Annað sem vert er að geta er fylgnin milli fjölda hælisleitenda og þess hvernig hælisumsóknarkerfi eru byggð upp. Fjöldi hælisleitenda í hinum mismunandi löndum er t.a.m. allt að 25.000-35.000 á ári í Svíþjóð, samanborið við u.þ.b. 2.000 í Danmörk, sem hefur bein áhrif á starfsmannafjölda og fyrirkomulag málsmeðferðar.

Reynsla Flóttamannastofnunarinnar er að þau kerfi sem sanngjörmost eru og skilvirkust séu oft á tíðum þau sem einföldust eru að uppbyggingu. Í hringborðsumræðunum, sem boðað hefur verið til á Íslandi í næstu viku, getum við rætt nánar um hina einstöku þætti málsmeðferðar á Íslandi og borið saman við fyrirkomulagið á hinum Norðurlöndunum.

Mat Flóttamannastofnunarinnar á málsmeðferð á Íslandi

Almennt telur Flóttamannastofnunin að málsmeðferð í málefnum flóttamanna á Íslandi sé í samræmi við alþjóðlega staðla. Hins vegar þarf, eins og drepið var á í athugasemdum stofnunarinnar við breytingar á Útlendingalögum, að laga nokkra þætti þeirra betur að alþjóðlegum og evrópskum stöðlum.

Í fyrsta lagi, að því er varðar **njótendur verndar**, er heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi á Íslandi ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla hans við landið. Hins vegar liggur ekki fyrir nein skilgreining á því hvað teljist “rík mannúðarsjónarmið” og þar með forsenda til þess að veita dvalarleyfi. Í því skyni að tryggja fyrirsjáanleika í ákvarðanatöku, og til leiðbeiningar fyrir þá sem ákvarðanir taka, vill Flóttamannastofnunin hvetja Íslendinga til þess að taka upp viðmiðanir varðandi þau skilyrði sem uppfylla þarf til að dvalarleyfi verði veitt á grundvelli mannúðarsjónarmiða, án þess þó að fórna þeim sveigjanleika sem óhjákvæmilega felst í mati á mannúðarþörfum. Ennfremur vill stofnunin eindregið mælast til þess að innleidd verði lagaleg skylda að veita einstaklingum viðbótarvernd (e. *subsidiary protection*) sem eiga á hættu að verða fyrir alvarlegum ofsóknum af ástæðum og við aðstæður sem ekki er kveðið á um í staflíð A í 1. gr. flóttamannasamningsins frá 1951, með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindalögum, þ.m.t. 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Í öðru lagi eru ekki í gildi á Íslandi neinar sérstakar reglur um formlega ákvörðun á því hvað teljist “**ríkisfangsleysi**”. Það er von Flóttamannastofnunarinnar að Íslendingar muni senn fullgilda samningana tvo um ríkisfangsleysi og setja sér starfsreglur um ákvörðun ríkisfangsleysis.

Í þriðja lagi er ekki að finna í íslenskum lögum um hælisumsóknir nein ákvæði þar sem tekið er mið af **kyni og aldri**, og til að mynda er ekki að finna ákvæði um forgangsmeðferð fyrir ólöggráða börn, vísanir til sérstakra hagsmuna barna, sem ætti að vera megináhersluefni í öllum aðgerðum sem snerta börn, eða sérstaka málsmeðferð í tilvikum fylgdarlausra barna.

[Þýðing á bréfi frá fulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, dags. 5. júní 2009.]

Loks er að finna í alþjóðlegum stöðlum tilmæli um sjálfstætt og óháð æðra stjórnslustig. Nefndin um afnám kynþáttamisréttis (CERD) beindi þeim tilmælum til Íslendinga í lokaathugasemdum sínum árið 2005 að ihuga að koma á fullri endurskoðun sjálfstæðs úrskurðaraðila á ákvörðunum Útlendingastofnunar og/eða dómsmálaráðherra um höfnun umsókna um hæli eða brottvísanir. Á Íslandi heyrir Útlendingastofnun undir dómsmálaráðuneytið, sem gegnir hlutverki annars stjórnslustigs.

Réttindi og skyldur hælisleitenda

Að því er varðar **réttargæslureglur** er ekki gert ráð fyrir ókeypis lagalegri aðstoð á fyrsta stjórnslustigi. Ráðgjafi frá Rauða krossi Íslands er viðstaddur á fyrsta stigi málsmeðferðar, en hann veitir ekki lagalega aðstoð. Ákvörðun, sem tekin er á fyrsta stigi, má kæra til dómsmálaráðuneytisins innan 15 daga. Ríkið sér fyrir lögfræðilegri ráðgjöf á síðara stjórnslustigi ef umsækjandi hefur fengið neikvæða niðurstöðu, nema í tilvikum þar sem varða II. Dyflinnarreglugerðina og þegar viðkomandi hefur fengið dvalarleyfi á forsendum öðrum en skv. staflíð A í 1. gr. flóttamannasamningsins. Í tilvikum þar sem um er að ræða bersýnilega tilhæfuleasar umsóknir og endursendingu á grundvelli Dyflinnarreglugerðar er óvíst að hælisleitandi fái alltaf tækifæri til þess að ráðfæra sig við lögfræðing áður en brottvísun á sér stað, þar sem kærur hafa ekki frestunaráhrif. Flóttamannastofnunin mælir með því að hælisleitendur eigi kost á ókeypis lagalegri aðstoð á öllum stigum hælisumsóknarferlisins.

Skilyrði um sjálfstæða tryggja framfærslu setja miklar skorður við **sameiningu fjölskyldna** manna, sem veitt hefur verið dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna hvetur Íslendinga til þess að beita nálgun við framkvæmd þessa ákvæðis sem byggir á verndarsjónarmiðum og beita þannig ekki ákvæðinu með þeim hætti að hin mikilvæga meginregla um einingu fjölskyldna eigi ekki aðeins við um þá sem njóta sjálfstæðrar tryggrar framfærslu. Stofnunin mælir eindregið með því að viðmið um sameiningu fjölskyldna manna, sem veitt er dvalarleyfi skv. 12. gr. f., skuli vera svipuð og viðmið fyrir viðurkennda flóttamenn/kvótaflóttamenn, þar sem þeir eru í sambærilegri stöðu og hafa sambærilega þörf fyrir fjölskyldustuðning. Í þessu skyni ætti að breyta eða fella niður framfærsluskilyrðið, eða í það minnsta ætti að bæta við ákvæði þar sem gert er ráð fyrir svigrúmi til mats þegar framfærsluskilyrðið er ekki uppfyllt, þ.e. að stjórnvöld geti valið að túlka skilyrðið ekki þröngt í tilvikum manna sem veitt er dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

Samstarfsmenn mínir hlakka til að ræða þetta frekar við ykkur í næstu viku í Reykjavík.

Virðingarfyllst,

[sign.]

Hans ten Feld
Umdæmisfulltrúi

Fylgiskjal IV

**Athugasemdir og tillögur Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna
til nefndarinnar**

- 1) Bréf frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eystrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009 (á ensku).
- 2) Bréf frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eystrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009 (þýðing).



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR's

Observations and Recommendations with regard to the Icelandic legislation and practice in the field of asylum

Refugee status determination procedures are a form of public administration that is unique in terms of the increased vulnerability of aliens without the protection of their own States and therefore the need for host countries to cover this gap, and the potential consequences the decision on the application for international protection may have for the individual. International law and regional regimes have confirmed that refugee status procedures should be governed by the overriding principles of efficiency, predictability, fairness and the rule of law. In order to ensure transparency and the rule of law, UNHCR recommends that procedural safeguards, procedures for determination of international protection needs and the division of responsibilities are regulated by national law. The following observations and recommendations are made in full recognition of the fact that Iceland is outside the normative framework of the EU *acquis*, and in addition to UNHCR's letter to the Committee on the Procedure of Asylum Cases of 5 June 2009 and the discussions held in Reykjavik on 9 June 2009.

Reception conditions

Reception conditions are sets of measures related to the treatment of asylum seekers from the time of the submission of their application until a final decision is taken with respect to their status. These measures refer to, inter alia, freedom of movement and detention, health care, education, financial aid, accommodation, registration and documentation, and attention to individual special needs. UNHCR believes that appropriate reception conditions for asylum seekers are essential to ensure a fair and effective examination of protection needs and has outlined recommendations with regard to the different reception measures in the *Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonization of Refugee and Asylum Policies of the European Union* of June 2000.¹

With regard to the EU *acquis* on asylum, *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in Member States*² and UNHCR's comments thereto³ refer. In its evaluation of 2007, the European

¹ Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonization of Refugee and Asylum Policies of the European Union, June 2000, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3378.html>.

² *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in Member States*, 6 February 2003, 2001/0091 (CNS), available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddcfda14.html>.

Commission identified wide disparities in Member States' practice, notably in the application of the Directive to persons in detention and/or falling under the Dublin II Regulation; the level and form of reception assistance provided, including health care; access to employment; free movement rights; identification of vulnerable persons and provision of care to meet their needs.⁴ This was also documented in the study of the Odysseus network.⁵ In December 2008, a recast of the Directive was proposed by the European Commission,⁶ UNHCR published comments on this proposal in March 2009.⁷

UNHCR encourages Iceland to provide for best practice reception conditions as outlined in the documents referred to in the previous paragraph.

Initial stages of the asylum procedure

The EU *acquis*⁸ and international standards provide that there should be designated authorities dealing with every part of the asylum procedure. In light of respective expertise, experience and access to relevant country information, there should be a clear distribution of roles and tasks among the different actors involved in the asylum procedure, which should be regulated in national law in order to ensure transparency and the rule of law. *EXCOM Conclusion No. 8 (XXVIII) of 1977* establishes that there should be a clearly identified authority – wherever possible single central authority – with responsibility for examining requests for refugee status and taking a decision in the first instance. UNHCR is concerned that decisions by other authorities will be of lesser quality,

³ UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, July 2003, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f3770104.html>.

⁴ European Union: European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, 26 November 2007, COM(2007) 745 final, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd56cd.html>.

⁵ Odysseus - Academic Network for Legal Studies on Immigration, *Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States*, 2007, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>.

⁶ European Union: European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Recast)*, 3 December 2008, COM(2008) 815 final, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/493e8ba62.html>.

⁷ UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008)*, 13 March 2009, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>.

⁸ Article 4 of the *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203c4.html>.

As the Directive falls short of international standards in a number of areas, UNHCR's comments on the Directive (UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)*, 10 February 2005, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>) are crucial.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

due to a lack of appropriate expertise and experience or access to relevant country information. In UNHCR's view, the risk of *refoulement* is thereby increased.

Border officials are responsible for facilitating the application procedure and expeditiously referring the asylum application to the proper decision-making authorities, i.e. the Directorate of Immigration. It is recommended that administrative instructions and operational guidelines are issued to border officials on how to deal with asylum claims. To prevent *refoulement* and that asylum seekers are turned away at the border and to ensure access to the asylum procedure, border officials should have training on how to identify requests for asylum and how to refer asylum applicants to the appropriate authority. Applicants for international protection should not be rejected or denied admission to the State solely as a result of any initial interview made by a border official.⁹ Referral to State agencies and legal advice by UNHCR and the agency's implementing partners, i.e. the Icelandic Red Cross, is critical at border zones and border authorities have a duty to facilitate such contact.

UNHCR strongly recommends the insertion of a provision in the Icelandic legislation that explicitly stipulates that the **role of border officials in the asylum procedure is to identify asylum seekers, provide them with information leaflets on the asylum procedure and to refer them to the appropriate authority, i.e. the Directorate of Immigration. The interviews conducted by border officials must not go beyond taking the applicant's biodata and basic information regarding the flight route.**

UNHCR would further like to reiterate that States may not impose penalties on applicants for asylum on the basis of so-called "**illegal entry**" (i.e. the use of false documents or deceptive techniques) so long as they show "good cause" for such means of entry. Article 31(1) of the *1951 Convention relating to the Status of Refugees* specifically provides that an asylum seeker should not be penalized for illegal entry or presence on the territory, provided he or she presents him- or herself to authorities without delay and demonstrates good cause for his or her illegal means of entry. In order to respect State obligations under international law, border authorities should ensure that no proceedings or penalties for illegal entry or presence are applied until after a final decision has been taken on the application for international protection. If the State mistakenly does initiate proceedings against an alien, and his or refugee status subsequently comes to light, the State must ensure that any criminal charges are withdrawn and any judgments stayed. States should not use an asylum applicant's "illegal entry" to justify imprisonment, fines, or the deprivation of basic rights. UNHCR therefore recommends Iceland to amend its legislation accordingly.

The **detention** of asylum seekers is in the view of UNHCR inherently undesirable.¹⁰ Asylum seekers should never be detained solely because they are asylum seekers.

⁹ UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001, EC/GC/01/12, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>, at para. 50 (i).

¹⁰ See further UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 26 February 1999, available online at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3c2b3f844>.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Detention may be exceptionally resorted to, in conformity with *EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII) – 1986*, if necessary, to:

- (1) verify identity (if in dispute);
- (2) determine the elements on which the claim to refugee status or asylum is based (preliminary interview);
- (3) deal with cases where refugees or asylum-seekers have destroyed their travel and/or identity documents or have used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the State in which they intend to claim asylum;
- (4) protect national security or public order.

In addition, detention may be justified if rejected asylum seekers refuse to leave the territory after a final negative decision has been taken on their application for international protection.

The procedural safeguards for any kind of detention, including detention of asylum seekers, are provided by international law and the case-law of the European Court of Human Rights, and include the following:

- All decisions should be individual and based on the individual circumstances and history of each person;
- The decision should be received with a motivation in a language the detainee understands;
- There should be automatic judicial or administrative review plus periodic review of necessity for continuance of detention;
- There should be a right to appeal against a first instance decision and review;
- There is a right to legal counsel and to contact UNHCR.

UNHCR urges States to explore alternatives to detention, which may include: monitoring requirements, provision of a guarantor/surety, release on bail, open centres. Detention should always be the last resort.

UNHCR would like to encourage Iceland to amend its legislation in this regard accordingly.

The qualification of refugee status

Refugee status should be determined in line with the **procedural guarantees** set forth in international law and the EU *acquis* on asylum¹¹; UNHCR recommends that these

¹¹ Notably *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203e4.html>. As the Directive falls short of international standards in a number of areas, UNHCR's comments on the Directive (UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Council Document

guarantees be explicitly stipulated in Icelandic legislation, where that is not already the case.

Article 15 (2) of the *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (“*Asylum Procedures Directive*”) guarantees **free legal assistance and representation** against negative decisions, i.e. at the appeal stage. In its comments on the Directive, UNHCR expressed its regret that this is not available in first instance procedures. In UNHCR’s view the right to legal assistance and representation is an essential safeguard, especially in complex European asylum procedures. Asylum-seekers are often unable to articulate cogently the elements relevant to an asylum claim without the assistance of a qualified counsellor because they are not familiar with the precise grounds for the recognition of refugee status and the legal system of a foreign country. Quality legal assistance and representation is, moreover, in the interest of States, as it can help to ensure that international protection needs are identified early. The efficiency of first instance procedures is thereby improved. Against this background and the fact that the Asylum Procedures Directive only provides for minimum standards, which permits Member States to introduce or retain more favourable provisions, UNHCR recommends Iceland to provide for free legal assistance at all stages of the asylum procedure.

With regard to Section 45 Act on Foreigners, which stipulates that a foreigner “who for reasons similar to those giving rise to the legal status of a refugee is in imminent danger of losing his life or being subjected to inhumane treatment shall be granted similar protection”, we would like to reiterate that UNHCR strongly supports a legal obligation to grant **subsidiary protection** to individuals who are at risk of serious harm for reasons that fall outside the scope of Article 1A of the *1951 Convention relating to the Status of Refugees*.

In terms of the **definition of subsidiary protection**, Articles 2(e) and 15 of *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*¹² and UNHCR’s comments thereto¹³ can provide some guidance. In relation to Article 15(c) of the Directive, which stipulates that “serious harm” can consist of “serious and individual threat to a civilian’s life or person by reason of indiscriminate violence in situations of

14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10 February 2005, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>) are crucial.

¹² *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*, 19 May 2004, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157c75e4.html>.

¹³ UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4200d8354.html>.

international or internal armed conflict”, the European Court of Justice has on 17 February 2009 (*Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*)¹⁴ ruled that:

- There is no need for the applicant to demonstrate that he/she is individually or “specifically” targeted in order to enjoy the protection of Article 15(c);
- The existence of the threat referred to in Article 15(c) can exceptionally be established where the degree of indiscriminate violence characterizing the armed conflict reaches “such a high level that substantial grounds are shown for believing that a civilian, returned to the relevant country or, as the case may be, to the relevant region, would, solely on account of his presence on the territory of that country or region, face a real risk of being subject to that threat”.

As concerns the **rights of beneficiaries of subsidiary protection**, UNHCR would like to emphasize that the protection needs of beneficiaries of subsidiary are as compelling as those of 1951 Convention refugees, which means that they should receive comparable treatment/rights. In this context we note that, at present, persons falling under the subsidiary protection clause of Section 45 Act on Foreigners are granted a residence permit according to Section 12(f) Act on Foreigners (humanitarian grounds).

UNHCR thus encourages Iceland to amend its legislation to the effect that persons falling under the subsidiary protection clause be granted a residence permit on basis of their need for protection, rather than humanitarian grounds, and receive rights comparable to those of 1951 Convention refugees.

UNHCR has long taken the position that national procedures for determination of refugee status may usefully provide for dealing in an accelerated procedure with **manifestly unfounded applications** for refugee status or asylum. *EXCOM Conclusion No. 30 (XXXIV) - 1983*¹⁵ describes “clearly abusive” and “manifestly unfounded” applications as “those which are clearly fraudulent or not related to the criteria for the granting of refugee status laid down in the 1951 ... Convention ... nor to any other criteria justifying the granting of asylum”, i.e. claims “which are so obviously without foundation as not to merit full examination at every level”. UNHCR’s *Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*¹⁶ provides guidance as to which applications may be considered “clearly fraudulent” or “not related to the granting of refugee status”.

¹⁴ *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: European Court of Justice, 17 February 2009, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/499aaee52.html>. See also UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, January 2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/479df7472.html>.

¹⁵ ExCom Conclusion No. 30 (XXXIV) - 1983, *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, available online at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae68c6118>.

¹⁶ UNHCR’s *Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*, December 1992, available online at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b31d83>.

It is recommended that acceleration is made within the framework of the normal procedure, most effectively at the appeal level, through shorter time limits for submitting an appeal. Necessary procedural safeguards include that:

- the applicant should be given a full personal interview by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status;
- the manifestly unfounded or abusive character of an application should be established by the authority normally competent to determine refugee status;
- an unsuccessful applicant should be able to have a review of a negative decision. This review possibility can be more simplified than that available in the case of rejected applications which are not considered manifestly unfounded or abusive. UNHCR considers that in order to be meaningful, the review should be by an authority different from and, if possible, independent of the one making the initial decision. The appeal should have suspensive effect allowing the applicant to remain in the country pending the review of his or her case;
- UNHCR should have the possibility of access to all claims at all stages of the procedure.

Appeal stage

Asylum applicants shall be granted the right to an effective remedy before an independent and impartial second instance body, which should have jurisdiction to review questions of both fact and law. As concerns the **independence and impartiality of the appeals instance**, we note with concern that at present the Directorate of Immigration is a branch under the Ministry of Justice, which acts as the second instance body, and strongly recommend Iceland to shift the responsibility for examining appeals concerning asylum cases to a judicial body which is - and which is perceived to be - fully independent and impartial.

UNHCR would further like to emphasize that, as a general rule, asylum seekers should be given the opportunity to present their appeal in person. In particular, an **oral hearing** at the appeals stage should be granted in the following circumstances:

- The negative first instance decision was based on credibility finding that were not adequately addressed during the Refugee Status Determination (RSD) interview and supported in the RSD assessment;
- Evidence that was relevant to the determination of the claim was presented by the applicant but was not adequately considered in the RSD interview and the RSD assessment.
- New evidence is raised in the appeal application that is relevant to the determination of the refugee claim. The appeal interview should be granted to assess the reliability of the evidence.

- The appeal and/or the RSD interview transcript and RSD assessment, or other reliable evidence, indicate that a breach of procedural fairness is likely to have occurred, which could have limited the ability of the applicant to establish his/her claim, including:

- Inadequate interpretation
- The applicant's discomfort regarding the conduct or profile (ethnic, religious, gender etc.) of the RSD officer (case-worker) or interpreter
- Denial of the opportunity to present relevant evidence
- Real or perceived concerns regarding the confidentiality of the RSD procedure
- Inappropriate questioning.

UNHCR encourages Iceland to introduce legislation which explicitly provides for oral hearings at the appeals level to be conducted in the situations listed above.

Cessation, cancellation and revocation of refugee status

UNHCR strongly recommends Iceland to introduce and/or amend provisions concerning the cessation, cancellation and revocation of refugee status as well as subsidiary protection.

Cessation refers to the ending of refugee status pursuant to Article 1C of the 1951 Convention because international refugee protection is no longer necessary or justified.¹⁷

Cancellation means a decision to invalidate a refugee status recognition, which is appropriate where it is subsequently established that the individual should never have been recognized, including in cases where he or she should have been excluded from international refugee protection. **Revocation** refers to the withdrawal of refugee status in situations where a persons properly determined to be a refugee engages in conduct which comes within the scope of Article 1F(a) or (c) of the 1951 Convention after recognition.

The country of asylum bears the burden of proof when applying the cessation clauses to a person under international protection. Once the State determines that an individual is no longer in need of protection under Article 1C of the 1951 Convention, it should notify the person in question. The decision should not only specify the factual reasons for cessation, but also include a summary of the evidence relied upon and an assessment of the reliability of that evidence and the credibility of the individual concerned. At the very least, the decision should inform the individual whose status has been withdrawn of the means of challenging the decision. Individuals who wish to appeal their cessation decision have the same right to free legal aid as do asylum seekers whose initial applications were denied. Moreover, the individual's refugee status should remain valid while the appeal of the cessation decision is pending.

¹⁷ See further UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1 January 1992, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ac6b3314.html>, at paras. 111-139.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

The EU *acquis* on asylum provides for the establishment of a procedure for the **withdrawal of the application** by the applicant for asylum or situations where an application can be considered to have been withdrawn because the applicant left their place of residence.¹⁸ The designated asylum authority can either reject the application or suspend the procedure.

The final stages of the asylum procedure

Once a decision on a person's application for asylum has been taken, the applicant must be given **notice in reasonable time** of the decision in a language that he or she understands when they are not assisted or represented by a legal adviser or other counsellor. The information provided shall include information on how to challenge a negative decision. UNHCR encourages Iceland to introduce a legal provision on the maximum timeframe within which an asylum has to be notified about the decision on his or her application.

With regard to the **return of asylum seekers with a final negative decision**, UNHCR would like to reiterate that voluntary return is always the preferred option. If and when forced return is the only option, UNHCR urges Iceland to comply with the Council of Europe's *Twenty Guidelines on Forced Return*¹⁹ and, to the extent necessary, amend its legislation accordingly.

UNHCR Regional Office for the Baltic and Nordic countries

Stockholm, 2 July 2009

¹⁸ Articles 19 and 20 of *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203c4.html>. See also UNHCR's comments in this regard, UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)*, 10 February 2005, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>.

¹⁹ Council of Europe: Committee of Ministers, *Twenty Guidelines on Forced Return*, 4 May 2005, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>.

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

Athugasemdir Mannréttindastofnunar Sameinuðu þjóðanna og tilmæli varðandi íslensk lög og framkvæmd á sviði hælisumsókna

Ákvörðun á réttarstöðu flóttamanna er tegund stjórnsýslu sem er einstök vegna þess hve berskjaldaðir útlendingar eru þegar þeir njóta ekki verndar eigin ríkja og þurfa því að reiða sig á gestgjafaríki um að brúa það bil og vegna hugsanlegra afleiðinga sem ákvarðanir varðandi umsóknir um alþjóðlega vernd kunna að hafa fyrir viðkomandi einstaklinga. Í alþjóðalögum og svæðisbundnum reglakerfum hefur verið staðfest að málsmeðferðarreglur varðandi réttarstöðu flóttamanna skuli stjórnast af grundvallarreglum um skilvirkni, fyrirsjáanleika, sanngirni og lögmæti. Í því skyni að tryggja gagnsæi og lögmæti, mælir Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna með því að mælt skuli fyrir í landslögum um málsmeðferð og réttargæslureglur varðandi mat á þörf fyrir alþjóðlega vernd. Eftirfarandi athugasemdir og tilmæli eru sett fram í fullri vitneskju um að Ísland stendur utan við regluramma og réttarreglur Evrópusambandsins, og bæði athugasemdirnar og tilmælin eru til viðbótar við bréf Flóttamannastofnunarinnar til nefndarinnar um málsmeðferð hælisumsókna frá 5. júní 2009 og viðræður sem haldnar voru í Reykjavík 9. júní 2009.

Móttökuskilyrði

Móttökuskilyrði eru ráðstafanir sem gerðar eru og varða meðferð hælisleitenda frá þeim tíma sem umsókn þeirra er lögð fram og þar til lokaákvörðun er tekin um réttarstöðu þeirra. Þessar ráðstafanir varða m.a. frjálsta för og gæsluvarðhald, heilbrigðisþjónustu, menntun, fjárhagslega aðstoð, húsnæði, skráningu og skjalahald, svo og sérþarfir einstakra hælisleitenda. Flóttamannastofnun Sp telur að viðeigandi móttökuskilyrði fyrir hælisleitendur séu nauðsynleg til þess að tryggja sanngjarna og skilvirka athugun á verndarþörfum og hefur sett fram tilmæli varðandi mismunandi móttökuráðstafanir í skýrslu um æskilega móttökustaðla fyrir hælisleitendur til samræmingar á stefnu Evrópusambandsins varðandi flóttamanna- og hælisleitendamál frá júní 2000.¹

¹ Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonization of Refugee and Asylum Policies of the European Union, júní 2000, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3378.html>.

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

Að því er varðar löggjöf Evrópusambandsins um hælismál er vísað til tilskipunar ráðsins nr. 2003/9/EB frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda² og athugasemda Flóttamannastofnunarinnar við hana³. Í úttekt sinni árið 2007 benti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins á viðtækt misræmi í málsmeðferð hinna ýmsu aðildarríkja, einkum að því er varðar framkvæmd ákvæða tilskipunarinnar í tilvikum þar sem menn eru hafðir í haldi og/eða falla undir ákvæði II. Dyflinnarreglugerðarinnar; stig og fyrirkomulag aðstoðar við móttöku, þ.m.t. heilsuvernd; aðgengi að atvinnu; rétt til frjálstrar farar; greiningu áhættuhópa og ráðstafanir til þess að mæta þörfum þeirra.⁴ Þetta var einnig skjalfest í rannsókninni á Ódyseifsnetinu (Odysseus network).⁵ Í desember 2008 lagði framkvæmdastjórnin fram tillögu um endurútgáfu tilskipunarinnar,⁶ en Flóttamannastofnun S.þ. birti athugasemdir við þessa tillögu í mars 2009.⁷

Flóttamannastofnunin hvetur Íslendinga til þess að gera ráðstafanir til þess að taka upp bestu aðferðir, eins og þeim er lýst í skjölunum sem vitnað er til í málgreininni hér að framan.

Fyrstu stig málsmeðferðar

Í evrópskri löggjöf⁸ og alþjóðlegum stöðlum er kveðið á um að þar til bær yfirvöld skuli hafa með höndum alla þætti málsmeðferðar í hælismálum. Í ljósi mismunandi sérþekkingar, reynslu og aðgengis að upplýsingum um viðkomandi lönd ætti að vera skýr verkaskipting meðal þeirra mismunandi aðila sem koma að meðferð umsókna um hæli, sem kveða á um í innlendra löggjöf til þess að tryggja gagnsæi og lögmæti. Í ályktun EXCOM nr. 8 (XXVIII) frá 1977 (*EXCOM Conclusion No. 8 (XXVIII) of 1977*) er kveðið

² Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in Member States, 6. febrúar 2003, 2001/0091 (CNS), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddefd14.html>.

³ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers [Athugasemdir með skýringum við tilskipun ráðsins nr. 2003/9/EC frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda], júlí 2003 (CNS), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f3770104.html>.

⁴ Evrópusambandið: Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers [Skýrsla framkvæmdastjórnarinnar til ráðsins og Evrópuþingsins um framkvæmd tilskipunar nr. 2003/9/EC frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda], 26. nóvember 2007, COM (2007) 745, lokagerð, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd56cd.html>.

⁵ *Odysseus* – Samtök fræðimanna um rannsóknir á innflytjendamálum, Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States [Samanburðarrannsókn á framkvæmd tilskipunar ráðsins nr. 2003/9/EC frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda], 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>.

⁶ Evrópusambandið: Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Recast) [Tillaga um tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda (endurútgáfa)], 3 desember 2008, COM(2008) 815, lokagerð, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/493e8ba62.html>.

⁷ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers [Athugasemdir Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna við tillögu framkvæmdastjórnarinnar um endurútgáfu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda] (COM (2008) 815, lokaútgáfa frá 3 desember 2008), 13. mars 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>.

⁸ Sbr. 4. gr. tilskipunar ráðsins nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203e4.html>.

Þar sem tilskipunin gengur skemur en alþjóðlegir staðlar á allmörgum sviðum er mikilvægt að líta til athugasemda Flóttamannastofnunarinnar við hana [Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, frá 9. nóvember 2004), 10. febrúar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>].

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

á um að fyrir hendi skuli vera eitt skilgreint yfirvald – miðlægt, sjálfstætt stjórnvald, þar sem því verður við komið – sem annast yfirferð umsókna um réttarstöðu flóttamanna og tekur um þær ákvörðun á fyrsta stjórnástandi. Flóttamannastofnunin hefur af því áhyggjur að ákvarðanir af hálfu annarra stjórnvalda verði ekki jafnvandaðar vegna skorts á viðeigandi þekkingu og reynslu eða aðgengi að upplýsingum um það land sem um ræðir hverju sinni. Að mati stofnunarinnar eykur þetta hættu á endursendingu flóttamanna.

Landamæravörðum ber að greiða fyrir umsóknarferlinu og vísa umsóknum með skjóttum hætti til ákvörðunarþærra yfirvalda, þ.e. til Útlendingastofnunar. Mælt er með því að stjórnástandslufyrirmælum og leiðbeiningum um starfshætti verði dreift til landamæravarda um meðferð beiðna um hæli. Til þess að koma í veg fyrir endursendingu flóttamanna og að hælisleitendum verði snúið við á landamærum, ættu landamæraverðir að fá þjálfun í því að þekkja og meta umsóknir um hæli og vísa hælisleitendum til viðeigandi yfirvalda. Umsækjendum um alþjóðlega vernd ætti ekki að hafna eða neita um landvist einungis á grundvelli fyrstu skýrslutöku landamæravarda.⁹ Vísun til ríkisstofnana og aðgangur að lögfræðiráðgjöf á vegum Flóttamannastofnunarinnar og samstarfsaðila hennar, þ.e. Rauða kross Íslands, er þýðingarmikið atriði á landamærum, og yfirvöldum á landamærastöðvum er skylt að greiða fyrir því að slíkt samband komist á.

Flóttamannastofnunin mælir eindregið með því að tekið verði upp ákvæði í íslensk lög sem kveður ótvírætt á um að **hlutverk landamæravarda** á málsmeðferðarferli hælisumsókna sé að bera kennsl á hælisleitendur, láta þeim í té upplýsingabæklinga um hælisumsóknarferlið og vísa þeim til lögbærra yfirvalda, þ.e. Útlendingastofnunar. Skýrslutökur landamæravarda eiga ekki að hafa annan tilgang en að skrá lífkenni umsækjanda (biodata) og grunnupplýsingar um flugleið.

Stofnunin vill ennfremur ítreka að ríkjum er ekki heimilt að beita refsiaðgerðum við umsækjendur um hæli á grundvelli “**ólöglegar komu**” (þ.e. notkun falsaðra pappíra eða blekkinga) ef þeir geta sýnt fram á “gilda ástæðu” fyrir komuleiðinni. Í 1. mgr. 31. gr. Samningsins frá 1951 um réttarstöðu flóttamanna er skýrt kveðið á um að ekki skuli beita refsingum gagnvart flóttamönnum vegna ólöglegar komu þeirra til landsins, enda gefi þeir sig tafarlaust fram við stjórnvöld og beri fram gildar ástæður fyrir ólöglegri komu sinni. Til þess að efna þjóðréttarlegar skuldbindingar ættu landamæraverðir að tryggja að engin málsmeðferð eða refsingar fyrir ólöglega komu eða vist eigi sér stað fyrr en lokaákvörðun liggur fyrir um umsókn um alþjóðlega vernd. Ef ríkið fyrir mistök höfðar dómsmál gegn útlendingi og réttarstaða hans sem flóttamaður kemur síðar í ljós ber ríkinu að tryggja að allar ákæru verði dregnar til baka og fullnusta dóma stöðvuð. Ríki mega ekki vísa til “ólöglegar komu” umsækjanda til réttlætningar á fangelsun, sektum eða sviptingu grundvallarréttinda. Flóttamannastofnunin beinir því þeim tilmælum til Íslendinga að þeir breyti lögum sínum samkvæmt þessu.

Að mati stofnunarinnar er **varðhald** hælisleitenda í eðli sínu óæskilegt.¹⁰ Hælisleitendur ætti aldrei að setja í varðhald einungis á þeim forsendum að þeir séu að leita hælís.

⁹ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31. maí 2001, EC/GC/01/12, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd36cd.html>, sjá i-lið 50. mgr.

¹⁰ Sbr. rit Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers, 26. febrúar 1999, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vu/refworld/rwmain?docid=3c2b3f844>.

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

Beita má varðhaldi í undantekningartilvikum í samræmi við ályktun EXCOM nr. 44 (XXXVII)-1986 ef þörf krefur í því skyni að:

- (1) fá staðfestingu á því hver viðkomandi sé (ef um það er deilt);
- (2) ákvarða þau atriði sem krafa um réttarstöðu flóttamanns eða hæli byggir (frumskýrslutaka);
- (3) bregðast við aðstæðum þar sem útlendingar eða hælisleitendur hafa eyðilagt ferðaskilríki sín og/eða önnur skilríki eða hafa notað fólusuð skjöl til þess að villa um fyrir stjórnmöldum í ríkinu þar sem þeir hyggjast leita hælis;
- (4) standa vörð um þjóðaröryggi eða allsherjarreglu.

Að auki kann varðhald að vera réttlætunlegt ef hælisleitendur, sem fengið hafa höfnun, neita að yfirgefa landsvæði þegar endanleg höfnun liggur fyrir á umsókn þeirra um alþjóðlega vernd.

Réttargæslureglur varðandi hvers kyns varðhald, þar með talið varðhald hælisleitenda, leiða af þjóðarétti og dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu og eru meðal annars eftirfarandi:

- allar ákvarðanir skulu bundnar við tiltekna einstaklinga og byggja á sérstöðu og sögu hvers um sig;
- ákvörðun skal rökstudd og sett fram á tungumáli sem sá sem varðhaldi sætir skilur;
- í kjölfarið skal sjálfkrafa fylgja endurskoðun af hálfu dómstóls eða stjórnsýslustofnunar, auk reglubundinnar endurskoðunar á nauðsyn áframhaldandi varðhalds;
- veittur skal réttur til áfrýjunar á ákvörðun og endurskoðun á fyrsta stjórnsýslustigi;
- viðkomandi skal eiga rétt á lögfræðilegri ráðgjöf og á því að hafa samband við Flóttamannastofnun S.þ.

Flóttamannastofnunin hvetur ríki til að kanna aðra kosti en varðhald, svo sem: tilkynningarskyldu, ábyrgðarmenn/tryggingar, lausn gegn tryggingu, opnar búðir. Varðhald ætti ætíð að vera síðasta úrræði.

Flóttamannastofnunin hvetur Íslendinga til þess að breyta löggjöf sinni samkvæmt þessu.

Skilgreining á réttarstöðu flóttamanna

Réttarstöðu flóttamanna ber að ákvarða í samræmi við þann rétt til málsmeðferðar sem kveðið er á um í alþjóðalögum og Evrópurétti;¹¹ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna

¹¹ Einkum tilskipun ráðsins nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203e4.html>. Þar sem tilskipunin gengur skemmrá en alþjóðlegir staðlar á allmörgum sviðum er mikilvægt að lita til athugasemda Flóttamannastofnunarinnar við hana (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, frá 9. nóvember 2004), 10. febrúar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>).

mælir með því að kveðið verði á um þennan rétt með ótvíræðum hætti í íslenskum lögum í þeim tilvikum þar sem sú er ekki þegar raunin.

Ákvæði 2. mgr. 15. gr. tilskipunar ráðsins nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns (“tilskipunin um meðferð hælisumsókna”) tryggja ókeypis aðstoð lögfræðings og talsmanns þegar niðurstaða er neikvæð, þ.e. á kærustigi. Í athugasemdum sínum við tilskipunina lýsti Flóttamannastofnunin vonbrigðum sínum með að þetta skuli ekki tryggt á fyrstu málsstigum. Að mati Flóttamannastofnunarinnar er rétturinn til lögfræðilegrar aðstoðar og fyrirsvars nauðsynleg verndaráðstöfun, einkum í hinu flókna málsmeðferðarkerfi Evrópu. Hælisleitendum er oft ókleift að koma með viðeigandi hætti orðum að þeim atriðum sem fram þurfa að koma í tengslum við hælisumsókn án aðstoðar hæfs lögfræðings, þar sem þeir búa ekki yfir nákvæmri vitneskju um forsendur þess að öðlast viðurkenningu á réttarstöðu sinni sem flóttamaður, né um réttarkerfi erlends ríkis. Vönduð lögfræðileg ráðgjöf og fyrirsvar eru einnig hagsmunamál ríkja, þar sem með því er líklegra að þörfin fyrir alþjóðlega vernd greinist fyrr. Það bætir skilvirkni málsmeðferðar á fyrstu stigum. Með hliðsjón af framangreindu og þeirri staðreynd að tilskipunin um meðferð hælisumsókna kveður aðeins á um lágmarkskröfur, sem heimilar aðildarríkjum að taka upp eða halda við ákvæðum sem fela í sér meiri réttindi hælisleitanda, mælir Flóttamannastofnun með því við Íslendinga að þeir kveði á um ókeypis lögfræðiaðstoð á öllum stigum málsmeðferðar hælisumsókna.

Að því er varðar 45. gr. Útlendingalaga, sem kveður á um að “samsvarandi verndar [skuli] útlendingur njóta sem vegna svipaðra aðstæðna og greinir í flóttamannahugtakinu er í yfirvofandi hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð,” viljum við ítreka að Flóttamannastofnunin styður eindregið lagaskyldu til þess að veita **viðbótarvernd** þeim sem eiga hættu á ofsóknum af ástæðum sem falla utan við gildissvið A-liðar 1 gr. samningsins frá 1951 um réttarstöðu flóttamanna.

Að því er varðar **skilgreiningu á viðbótarvernd** má leita leiðsagnar í e-lið 2. gr. og 15. gr. tilskipunar ráðsins nr. 2004/83/EC frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar¹² og í athugasemdum Flóttamannastofnunarinnar við hana.¹³ Að því er varðar c-lið 15. gr. tilskipunarinnar, þar sem kveðið er á um að “alvarlegar ofsóknir” kunni að felast í “alvarlegri og einstaklingsbundinni ógnun við líf eða persónu almenns borgara vegna almenns ofbeldis af völdum vopnaðra átaka milli ríkja eða innan ríkja,” komst Mannréttindadómstóll Evrópu m.a. að þeirri niðurstöðu hinn 17. febrúar 2009 (*Elgafaji gegn Staatssecretaris van Justitie*)¹⁴ að:

¹² Tilskipun ráðsins nr. 2004/83/EC frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar, 19. maí 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>.

¹³ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna: UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJL 304/12 of 30.9.2004), 28. janúar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4200d8354.html>.

¹⁴ Elgafaji gegn Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, Evrópusambandið: Evrópu dómstóllinn, 17. febrúar 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/499aaee2.html>. Sjá einnig Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNHCR Statement on

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltlöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

- ekki sé nauðsynlegt að umsækjandi sýni fram á að hætta beinist að honum persónulega eða “sérstaklega” til þess að hann geti notið verndar skv. c-lið 15. gr.;
- unnt sé að sýna fram á í undantekningartilvikum að sú ógn sem nefnd er í c-lið 15. gr. sé fyrir hendi þegar hið almenna ofbeldi sem einkennir hin vopnuðu átök “ná því stigi að raunverulegar forsendur séu til þess að ætla að borgari, sem snúið er aftur til viðkomandi lands, eða viðkomandi svæðis, eftir því sem við á, myndi einungis vegna dvalar sinnar á landsvæði viðkomandi ríkis eða svæðis, eiga verulega hættu á því að verða fyrir þeirri ógn.”

Að því er varðar **réttindi þeirra sem njóta viðbótarverndar**, vill Mannréttindastofnunin leggja á það áherslu að verndarþarfir þeirra sem njóta viðbótarverndar eru jafnbrýnar og þarfir flóttamanna skv. flóttamannasamningi S.þ., sem þýðir að þeir ættu að njóta sambærilegrar meðferðar/réttinda. Í því sambandi vekjum við athygli á því að sem stendur er mönnum, sem falla undir viðbótarverndarákvæði 45. gr. Útlendingalaga, veitt landvistarleyfi skv. 12. gr. f Útlendingalaganna (mannúðarástæður).

Flóttamannastofnunin hvetur Íslendinga því til þess að breyta löggjöf sinni á þá leið að mönnum, sem falla undir viðbótarverndarákvæðið, skuli veitt landvistarleyfi á grundvelli þarfar þeirra fyrir vernd, fremur en af mannúðarástæðum, og að þeir öðlist réttindi sem sambærileg eru við þau sem veitt eru flóttamönnum skv. flóttamannasamningnum frá 1951.

Flóttamannastofnunin hefur lengi haft þá afstöðu að gagnlegt kunni að vera í málsmeðferðarreglum varðandi ákvörðun á stöðu flóttamanna í einstökum löndum að gera ráð fyrir flýtimeðferð **bersýnilega tilhæfulausra umsókna** um réttarstöðu flóttamanns eða hæli. Ályktun framkvæmdanefndar Flóttamannastofnunarinnar (EXCOM) nr. 30 (XXXIV) -1983¹⁵ skilgreinir umsóknir sem eru “augljós misbeiting” og “bersýnilega tilhæfulausar” sem umsóknir “sem eru augljóslega sviksamlegar eða eiga ekkert skylt við þau viðmið sem notuð eru þegar viðurkennd er réttarstaða flóttamanns og kveðið er á um í flóttamannasamningnum, né heldur við önnur viðmið sem réttlæta hælisveitingu,” þ.e.a.s. umsóknir “sem svo augljóslega eiga sér enga stoð að engar forsendur séu til þess að þær hljóti fulla meðferð á öllum stigum.” Í stefnulýsingu Flóttamannastofnunarinnar um bersýnilega tilhæfulausar umsóknir um hæli (*Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*)¹⁶ er að finna leiðbeiningar um það hvaða umsóknir megi telja “bersýnilega tilhæfulausar” eða “eiga ekkert skylt við réttarstöðu flóttamanna”.

Mælt er með því að flýtimeðferð eigi sér stað innan hins hefðbundna málsmeðferðarkerfis og að skilvirkast sé að hún fari fram á kærustiginu með styttri kærufresti. Meðal nauðsynlegra réttargæslureglna eru eftirfarandi:

Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence, janúar 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/479d17472.html>.

¹⁵ Niðurstaða framkvæmdanefndarinnar (EXCOM) nr. 30 (XXXIV) - 1983, The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae68c61118>.

¹⁶ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna: UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, December 1992, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b31d83>.

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

- umsækjandi ætti að eiga kost á fullri skýrslutöku hjá þar til bærum embættismanni og, ef hægt er, hjá embættismanni frá þeirri stofnun sem til þess er bær að ákvarða réttarstöðu flóttamanna;
- álitamál um hvort umsókn sé bersýnilega tilhaufalaus eða misbeiting skulu leyst af þeirri stjórnvaldsstofnun sem að jafnaði er til þess bær að skera úr um réttarstöðu flóttamanna;
- umsækjandi, sem er hafnað, ætti að eiga kost á endurskoðun á ákvörðuninni. Slíkt endurskoðunarúrræði mætti vera einfaldara en þau úrræði sem bjóðast þegar um er að ræða höfnun umsókna sem ekki eru taldar bersýnilega tilhæfulausar eða misbeiting. Flóttamannastofnunin telur að til þess að slík endurskoðun teljist marktæk ætti hún að vera á vegum annarrar stjórnvaldsstofnunar en þeirrar sem tók upphaflegu ákvörðunina og óháðrar stofnunar ef því verður við komið. Kæra ætti að hafa áhrif til frestunar, þannig að umsækjandi eigi kost á að vera áfram í landinu meðan beðið er endurskoðunar á máli hans;
- Flóttamannastofnunin ætti að eiga kost á aðgengi að öllum kröfum á öllum stigum málsmeðferðar.

Kærustig

Umsækjendum um hæli ber að veita rétt til virks úrræðis fyrir sjálfstæðri og óháðri stofnun á æðra stigi, sem ætti að hafa lögsögu til þess að endurskoða bæði málsatvik og lagarök. Að því er varðar **sjálfstæði og óhlutdrægni kærustigsins**, vekur það athygli okkar og áhyggjur að samkvæmt núverandi fyrirkomulagi heyrir Útlendingastofnun undir dómsmálaráðuneytið, sem síðan fer með kærumál og við beinum því þeim eindregnu tilmælum til Íslendinga að meðferð kærumála hælisleitenda verði flutt til dómsyfyrvalds, sem er í raun – og ber með sér að vera í raun – fullkomlega sjálfstætt og óhlutdrægt.

Stofnunin vill ennfremur leggja áherslu á að hin almenna regla ætti að vera sú, að hælisleitendur fái tækifæri til þess að leggja fram kæru sína í eigin persónu. Sér í lagi ætti að gefa kost á **munlegri skýrslutöku** á kærustigi við eftirfarandi aðstæður:

- Þegar ákvörðun um höfnun á fyrsta stigi byggðist á niðurstöðu um trúverðugleika, sem ekki var rannsökuð með fullnægjandi hætti við skýrslutöku til ákvörðunar á réttarstöðu og ekki er rökstudd í réttarstöðumatinu;
- Sönnunargögn, sem hafa þýðingu fyrir ákvörðun um beiðnina, voru lögð fram af umsækjanda en ekki tekin til fullnægjandi athugunar við skýrslutökuna til réttarstöðumats og í matinu sjálfu;
- Ný sönnunargögn koma fram í kæruskjalinu, sem hafa þýðingu fyrir ákvörðun varðandi beiðni um réttarstöðu flóttamanns; gefa ætti kost á munlegri skýrslutöku til þess að meta gildi sönnunargagnanna;
- Kæran og/eða útskrift skýrslutökunnar til ákvörðunar á réttarstöðu og réttarstöðumatið sjálft, eða önnur áreiðanleg sönnunargögn, benda til þess að

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eystrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

líkur séu á því að sanngirnir hafi ekki verið gætt við málsmeðferð og það kynni að hafa skert möguleika umsækjanda til þess að bera fram kröfu sína. svo sem:

- ófullnægjandi túlkun
- tortryggni umsækjanda vegna framkomu eða persónu (kynþáttar, trúar, kynferðis o.s.frv.) spyrjanda eða túlks við skýrslutöku um réttarstöðu
- synjun um tækifæri til þess að leggja fram sönnunargögn, sem máli skipta
- raunverulegar eða ímyndaðar áhyggjur varðandi trúnað um málsmeðferðina
- óviðeigandi spurningar

Flóttamannastofnunin hvetur Íslendinga til þess að samþykkja lög, sem kveða með ótvíræðum hætti á um munnlega skýrslutöku á kærustigi við þær aðstæður sem lýst er hér að framan.

Brottfall, niðurfelling og afturköllun á réttarstöðu flóttamanna

Flóttamannastofnunin beinir þeim eindregnu tilmælum til Íslendinga að taka upp og/eða breyta ákvæðum um brottfall, niðurfellingu og afturköllun á réttarstöðu flóttamanna og um viðbótarvernd.

Brottfall á við um það þegar flóttamannasamningurinn hættir að gilda um flóttamann skv. staflíð C í 1. gr. samningsins á þeim forsendum að alþjóðleg vernd sé ekki lengur nauðsynleg eða réttlætanager. **Niðurfelling** á við um ákvörðun um að ógilda viðurkenningu á réttarstöðu flóttamanns, sem er réttlætanager þegar í ljós kemur að aldrei hefði átt að viðurkenna réttarstöðu viðkomandi sem flóttamaður, þ.m.t. í tilvikum þar sem útiloka hefði átt viðkomandi frá alþjóðlegri flóttamannavernd. **Afturköllun** merkir að viðurkenning á réttarstöðu flóttamanns sé dregin til baka þegar maður, sem með réttu var viðurkenndur sem flóttamaður, gerist sekur um athæfi er fellur undir a- og c-lið staflíðar F í 1. gr. flóttamannasamningsins eftir að viðurkenning var veitt.

Landið, sem veitti hælið, ber sönnunarbyrðina þegar brottfallsákvæðunum er beitt gagnvart manni, sem nýtur alþjóðlegrar verndar. Þegar ríki hefur ákvarðað að einstaklingur hafi ekki lengur þörf fyrir vernd skv. staflíð C í 1. gr. flóttamannasamningsins ætti það að tilkynna um það til viðkomandi. Í ákvörðuninni ætti ekki aðeins að tilgreina þær staðreyndir sem eru ástæða niðurfellingarinnar, heldur ætti að fylgja henni samantekt um þau sönnunargögn, sem lögð eru til grundvallar, og mat á áreiðanleika þeirra og trúverðuleika þess einstaklings sem um ræðir. Að lágmarki ætti í ákvörðuninni að upplýsa þann sem sviptur hefur verið réttarstöðu sinni um leiðir til þess að andmæla ákvörðuninni. Þeir sem óska eftir að kæra ákvörðun um brottfall eiga sama rétt á ókeypis lögfræðiaðstoð og hælisleitendur, sem fengu neitun við upphaflegri umsókn. Ennfremur ætti réttarstaða viðkomandi að haldast óbreytt meðan beið er niðurstöðu í kærumálinu.

¹⁷ Sjá ennfremur handbók Flóttamannastofnunarinnar, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 1. janúar 1992, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b33.14.html>, 111.-139. mgr.

[Þýðing á bréfi frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eystrasaltslöndin og Norðurlönd, dags. 2. júlí 2009.]

Í flóttamannalöggjöf Evrópusambandsins er gert ráð fyrir möguleika á **afturköllun umsóknar** af hálfu hælisleitanda eða aðstæðum þar sem umsókn getur talist afturkölluð vegna þess að umsækjandi hefur yfirgefið búsetustað sinn.¹⁸ Það yfirvald, sem bært er til að fara með hælisleitunarmál, getur annað hvort hafnað umsókninni eða frestað málsmeðferð.

Lokastig málsmeðferðar

Þegar ákvörðun hefur verið tekin um hælisumsókn ber að tilkynna umsækjanda innan hæfilegs tíma um niðurstöðuna á tungumáli sem umsækjandi skilur þegar hann nýtur ekki aðstoðar eða fyrrisvars lögfræðilegs ráðgjafa eða annars ráðgjafa. Meðal upplýsinga, sem veittar eru, skulu vera upplýsingar um leiðir til þess að andmæla neikvæðri niðurstöðu. Flóttamannastofnunin hvetur Íslendinga til þess að innleiða lagaákvæði um hámarksfrest til þess að tilkynna hælisleitanda um ákvörðun um umsókn hans.

Að því er varðar **endursendingu hælisleitenda með endanlegri neitun**, vill Flóttamannastofnunin ítreka að brottför af frjálsum vilja er alltaf besti kosturinn. Ef og þegar endursending með valdi er eini kosturinn, hvetur Flóttamannastofnunin Íslendinga til þess að fylgja leiðbeiningum Evrópuráðsins, *Twenty Guidelines on Forced Return*,¹⁹ og gera breytingar á löggjöf sinni að því marki sem þörf krefur.

Umdæmisskrifstofa Flóttamannastofnunar Sameinuðu
þjóðanna fyrir Eystrasaltslöndin og Norðurlönd

Stokkhólmi, 2. júlí 2009

¹⁸ Sbr. 19. og 20. gr. tilskipunar ráðsins nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4394203e4.html>. Sbr. einnig athugasemdir Flóttamannastofnunarinnar varðandi þetta atriði (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, frá 9. nóvember 2004), 10. febrúar 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>).

¹⁹ Evrópuráðið: Ráðherranefndin, *Twenty Guidelines on Forced Return*, 4. maí 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>.

Fylgiskjal V

Bréf Rauða kross Íslands til nefndar um meðferð hælisumsókna,
dags. 16. júní 2009

Nefnd um meðferð hælisumsókna
Björg Thorarensen, formaður,
b.t. Gunnars Narfa Gunnarssonar
Dómsmálaráðuneytinu,
Skuggasundi
150 Reykjavík

Reykjavík 16. júní 2009

Efni: Svör Rauða krossins við fyrirspurnum um meðferð hælisumsókna

Visað er til bréfs yðar dags. 20. maí 2009, þar sem þess var óskað að Rauði kross Íslands svari þremur tilteknum spurningum sem varða aðkomu Rauða krossins að málefnum hælisleitenda hérlendis. Vill Rauði krossinn þakka fyrir að fá tækifæri til að koma sjónarmiðum félagsins á framfæri við nefndina með þessum hætti.


Rauði kross Íslands er hluti af alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans og er stærsta mannúðarhreyfing veraldar. Hreyfingin er hlutlaus og óhlutdræg og leitast við að vernda og aðstoða fórnarlömb átaka og náttúruhamfara. Líkt og önnur landsfélög hreyfingarinnar gegnir Rauði kross Íslands ákveðnu stöðhlutverki við stjórnvöld þegar kemur að tilteknum málaflokkum, s.s. á sviði almannaþarfa, heilsuverndar, velferðar og málefna útlendinga. Líkt og hreyfingin öll stuðlar Rauði kross Íslands að eflingu mannúðargilda og virðingu fyrir alþjóðlegum mannréttinda-, flóttamanna-, og mannúðarlögum.

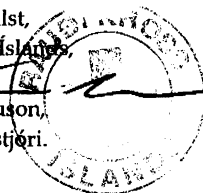
Rauði krossinn leggur áherslu á að íslensk löggjöf ætti að endurspeglja bestu framkvæmd þegar kemur að alþjóðlegum viðmiðum á sviði mannréttinda- mannúðar- og flóttamannaréttar og vera í fremstu röð og framsækin þegar kemur að meðferð og úrlausn á málum útlendra einstaklinga sem óska verndar á grundvelli alþjóðlegra laga og aðbúnaði og aðstoð við slíka einstaklinga meðan mál þeirra eru til meðferðar og þegar niðurstaða í þeim liggur fyrir.

Þegar kemur að málefnum einstaklinga sem óska alþjóðlegrar verndar telur Rauði krossinn eðlilegt að íslensk stjórnvöld liti til þess sem er að gerast varðandi sameiginlega hælisstefnu Evrópusambandsins enda tekur Ísland nú þegar virkan þátt í hluta þess samstarfs í gegnum Dublin samstarfið. Þó skal í þessu sambandi áréttað að sameiginleg stefna Evrópusambandsins í málefnum hælisleitenda felur í sér ákveðin lágmarksviðmið og er ríkjum frjálst að innleiða í landslög ákvæði sem veita hælisleitendum og flóttamönnum meiri réttindi og vernd en kveðið er á um í reglugerðum sem varða þá sameiginlegu stefnu Evrópusambandsríkja.

Þá vill Rauði kross Íslands sérstaklega vekja athygli nefndarinnar á norsku útlendingalögunum og reglugerð sem taka gildi 1. janúar 2010. Munu norsku útlendingalögin um margt vera gott dæmi og fyrirmynd um bestu framkvæmd í málum einstaklinga sem óska alþjóðlegrar verndar.

Svör Rauða krossins við spurningum nefndarinnar er að finna hér að neðan ásamt öðrum atriðum sem félagið telur mikilvægt að nefndin taki til íhugunar og sé meðvituð um. Þessi atriði tengjast og tvínnast mikið saman og með ýmsum hætti og er því nokkuð um að vikið séu að sömu atriðum á fleiri stöðum en einum í meðfylgjandi texta.

Virðingarfyllt,
f.h. Rauða kross Íslands

Kristján Sturluson,
framkvæmdastjóri.



1. Er til staðar tiltekinn samningur á milli Rauða krossins og stjórnvalda um það hver sé aðkoma samtakanna að meðferð hælisumsókna? Er svo er hvernig er hlutverk Rauða krossins þá skilgreint?

Það er ekki í gildi formlegur samningur á milli Rauða krossins og stjórnvalda varðandi aðkomu Rauða krossins að meðferð hælisumsókna. Hins vegar er í gildi samkomulag á milli Rauða krossins og dómsmálaráðuneytisins sem komst á með bréfi ráðuneytisins dags. 13. apríl 2004. Í því kemur fram að ráðuneytið hafi tekið afstöðu til tillagna Rauða krossins sem voru lagðar fram á fundi með dómsmálaráðherra 7. apríl 2004. Í samkomulaginu felst m.a. eftirfarandi:

- a. Að Rauði krossinn gæti réttinda hælisleitenda og hafi í því skyni heimild ráðuneytisins til að fylgjast með meðferð mála hjá lögreglu og Útlendingastofnun.
- b. Að Rauði krossinn hafi heimild ráðuneytisins til að fylgjast með aðbúnaði hælisleitenda hérlandis og til að ræða í trúnaði við hælisumsækjendur um hvað eina sem varði velferð þeirra.
- c. Að Rauði krossinn geti komið á framfæri ábendingum um málsmeðferð, almennt eða vegna einstakra mála til viðkomandi stjórnvalds og óskað eftir úrbótum þar um.
- d. Að Rauði krossinn aðstoði hælisumsækjendur við að leita sér lögmannaástoðar þegar ástæða þyki til að mati Rauða krossins.
- e. Að Rauði krossinn gefi árlega út skýrslu til ráðuneytisins.
- f. Að Rauði krossinn geti virkjað neyðarskipulag sitt og opnað fjöldahjálparmiðstöð ef til landsins kemur stór hópur fólks sem leitar hælis, annað hvort að höfðu samráði við ráðuneytið eða að beiðni ráðuneytisins sem þá greiði útlagðan kostnað vegna þess.

Í ofangreindum tillögum, dags. 6. apríl 2004, hafði Rauði krossinn einnig gert tillögu þess efnis við ráðuneytið að hælisleitendum yrði tryggð lögmannaástoð á upphafsstigi málsmeðferðar en ráðuneytið kvaðst ekki geta fallist á þá tillögu þar sem lagaheimild til greiðslu slíks kostnaðar úr ríkissjóði væri bundin við meðferð hælisumsókna á kærustigi. Eins og nánar verður vikið að hér að neðan telur Rauði krossinn mjög mikilvægt að hælisleitendum verði tryggð lögmannaástoð frá fyrstu stigum hælisumsóknar enda hníga öll rök að því að slíkt fyrirkomulag leiði ekki aðeins til vandaðri og skjótari málsmeðferðar heldur og til sparnaðar fyrir ríkissjóð.

Enda þótt samstarf við stjórnvöld á grundvelli ofangreinds samkomulags hafi yfirleitt reynst með ágætum telur Rauði krossinn að æskilegra væri að stjórnvöld og Rauði krossinn gerðu með sér formlegra samkomulag eða samning en það myndi að mati Rauða krossins festa og tryggja betur það samstarf sem fyrir er. Rauði krossinn vill þessu til viðbótar taka fram að félagið vinnur að málefnum hælisleitenda í samvinnu við stjórnvöld á grundvelli stoðhlutverks Rauða krossins og Rauða hálfmánans við stjórnvöld í hverju landi fyrir sig.

Þá skal þess getið að Rauði kross Íslands hefur jafnframt gert samstarfssamning við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og fylgir sá samningur bréfi þessu.

2. Er til staðar ákveðin framkvæmd um það hvernig Rauði krossinn kemur að málum um meðferð hælisleitenda og hvernig er henni háttað, s.s. hvað varðar aðstoð við hælisleitanda, öflun upplýsinga og gagna o.fl.?

Rauði krossinn leggur áherslu á að hver einstök umsókn um hæli fái vel ígrundaða, réttláta, skjóta og sanngjarna meðferð hjá stjórnvöldum og til að reyna tryggja slíkt fylgir fulltrúi Rauða krossins hælisleitendum og umsóknum þeirra eftir frá því að umsókn er lögð fram og þar til að lokaákvörðun hefur verið tekin í máli hælisleitenda. Rauði krossinn vinnur að málefnum hælisleitenda í beinum

samskiptum við stjórnvöld og kemur ábendingum og athugasemdum á framfæri við stjórnvöld milliliðalaust. Í undantekningartilfellum hefur Rauði krossinn fengið lögmenntil að taka að sér mál hælisleitenda og hefur þá félagið greitt fyrir þjónustu lögmanna.

a. Aðkoma Rauða krossins á fyrstu stigum hælisumsóknar

Þegar einstaklingur óskar hælís á Íslandi hefur lögregla jafnan samband við Rauða krossinn sem sendir þá fulltrúa sinn til að vera viðstaddur töku svokallaðarar hælisskýrslu. Áður en skýrslutaka hefst ræðir fulltrúi Rauða krossins við hælisumsækjanda í einrúmi og í trúnaði. Meðal þess sem rætt er um er hvort hælisumsækjandi geri sér grein fyrir því ferli sem er að fara í gang og að hann sé að sækja um vernd á Íslandi samkvæmd alþjóðlegum flóttamannalögum. Farið er yfir upplýsingabækling (tekinn saman af Rauða krossinum) fyrir hælisleitendur þar sem lögð er áhersla á atriði sem hælisleitandinn þarf að vera upplýstur um áður en viðtal hefst.

Lögð er áhersla á það við hælisumsækjanda að segja satt og rétt frá bæði ferðaleið og ástæðu flóttans. Jafnframt er hælisumsækjandi upplýstur um að ef hann geti lagt fram einhver gögn sem staðfesta sögu hans að hluta eða að fullu þá ætti hann að leggja slík gögn fram eða gera grein fyrir því að hann muni reyna að afla slíkra gagna. Þá er reynt að gera hælisumsækjanda grein fyrir mikilvægi hælisskýrslunnar og að hún sé hans tækifæri til að útskýra fyrir yfirvöldum hvers vegna hann hafi yfirgefið upprunaland sitt og sé nú staddur á Íslandi og óski verndar samkvæmt alþjóðalögum.

Þá er Dublin reglugerðin og ákvæði hennar útskýrð í stuttu máli og hælisumsækjandi upplýstur um að ef hann eigi hælisumsókn í öðru landi sem hefur samþykkt Dublin reglugerðina eða hann telji að annað Dublin ríki geti borið ábyrgð á hælisumsókn hans hafi hann tækifæri til að útskýra og rökstyðja ef viðkomandi óskar þess sérstaklega að verða ekki endursendur til þess lands.

Að loknu viðtali fær hælisleitandi að lesa yfir hælisumsóknina ásamt túlki og fulltrúa Rauða krossins sem biður hælisleitanda um leyfi til að fá afrit af hælisumsókninni. Að loknu viðtali hjá lögreglu er hælisumsókn, ásamt öðrum gögnum frá lögreglu, send til Útlendingastofnunar til afgreiðslu.

b. Tillögur Rauða krossins að bættu verklagi á fyrstu stigum hælisumsóknar miðað við óbreytt lög og reglur

1. Því miður bregður það við að Rauða krossinum er tilkynnt seint eða jafnvel ekki um hælisbeiðni einstaklinga og fyrirhugaðar skýrslutökur. Tryggja þarf í verklagi að lögregla tilkynni Rauða krossinum undantekningalaust um framkomna hælisbeiðni á sama tíma og hún tilkynnir öðrum sem koma að málefnum hælisleitenda um að beiðnin sé komin fram.
2. Tryggja þarf að ekki verði dráttur á því að lögregla og/eða Útlendingastofnun taki skýrslu af hælisleitanda sem hefur beið um hæli. Þess eru dæmi að það hafi dregist í nokkra daga og í undantekningartilfellum upp í nokkrar vikur.
3. Nokkuð hefur borið á því, að mati Rauða krossins, að skorti á að lögreglumenn sem taka hælisskýrslur hafi fengið fullnægjandi þjálfun í að taka viðtal við einstaklinga sem óska alþjóðlegrar verndar. T.a.m. skortir stundum nægjanlega þekkingu til að ákveða hvaða spurninga nauðsynlegt er að spyrja til að skýra sem best málavexti og stöðu hlutaðeigandi einstaklings til að unnt sé að taka upplýstar, lögmætar og sanngjarnar ákvarðanir um meðferð og afgreiðslu mála. Úr þessu er brýnt að bæta ef það verður áfram í verkahring lögreglunnar að taka hælisskýrslur og spyrja út í ástæður flóttá og líklegar afleiðingar heimsendingar. Útbúa þyrfti sérstakar verklagsreglur og leiðbeiningar fyrir lögregluembætti sem koma að hælismálum og einnig að betrubæta skýrsluformið sjálft. Þess skal getið að Rauði krossinn skilaði tillögum til úrbóta varðandi skýrsluformið sjálft til Útlendingastofnunar í janúar 2007.

4. Jafnframt skortir lögreglumenn sem koma að málum hælisleitenda almennt meiri þjálfun til að nota túlka og hefur jafnvel brugðið svo við að túlkar séu látnir spyrja spurninga og draga saman í stuttu máli svar hælisumsækjandans. Slikt hefur þá hættu í för með sér að framburður hælisleitenda komist ekki beint til skila. Röng notkun á túlki er því varasöm og afleiðing þess getur verið að misræmi gæti í framburði hælisleitandans sé t.d. annar túlkur notaður í öðru viðtali. Tryggja verður hlutleysi túlks og faglega notkun á túlki. Að öðrum kosti getur það hugsanlega haft neikvæð áhrif á umsókn einstaklings um hæli. Þá er augljóst að slík framkvæmd getur leitt til þess að misræmi verði í meðferð mála eftir því hvaða túlkur kemur að þeim og samræmist það illa reglum og sjónarmiðum varðandi jafnræði.
5. Tryggja þarf í verklagsreglum lögreglu, og Útlendingastofnunar, að túlkur og spyrjandi séu ávallt af sama kyni og hlutaðeigandi hælisleitandi og þá það sérstaklega við ef um konur er að ræða. Konur sem óska verndar geta auðveldlega veigrað sér við að tjá karlkyns spyrjanda (og túlki) um viðkvæm atriði sem kunna að varða miklu varðandi flóttann frá upprunalandi, t.d. ef viðkomandi hefur sætt kynferðisofbeldi. Ef eiginmaður kvenkyns hælisleitanda eða karlkyns einstaklingur er í fylgd með henni, verður að tryggja að hún fái að tjá sig án þess að viðkomandi karlmaður sé viðstaddur.
6. Ef misbrestur er á því að vinnubrögð lögreglunnar á frumstigi máls séu fullnægjandi verða hælisumsóknir þar af leiðandi afar mismunandi að gæðum. Stundum hefur vantað mikilvægar upplýsingar fyrir Útlendingastofnun til að meta og vinna úr áður en ákvörðun er tekin. Þetta hlýtur að teljast mjög mikilvægt viðfangsefni m.t.t. rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og er brýnt að úr þessu verði bætt
7. Að mati Rauða krossins væri eðlilegt að sérhæfður fulltrúi Útlendingastofnunar kæmi að töku hælisskýrslu hjá lögreglu og fulltrúi þeirrar stofnunar myndi spyrja hælisumsækjanda út í ástæðu flóttu og líklegar afleiðingar ef hann færi eða yrði sendur til upprunalands. Lögregla gæti hins vegar áfram séð um nauðsynlega rannsókn á ferðaleið og aðrar tengdar rannsóknir. Óvíst er hvort breyta þurfi lögum til að unnt sé að breyta verklagi með þessum hætti en þó væri að mati Rauða krossins æskilegt að þessi framkvæmd væri lögákveðin. Aðkoma Útlendingastofnunar á upphafsstigum mála væri þó ekki aðeins til þess fallin að auka réttaröryggi og jafnræði í meðferð og afgreiðslum mála heldur myndi hún einnig auðvelda hlutaðeigandi starfsmönnum stofnunarinnar að meta hvert mál og trúverðugleika hælisumsækjanda og sömuleiðis minnka hættuna á að misræmi yrði í framburði einstaklings fyrir lögreglu og Útlendingastofnun. Því má fullyrða að breyting á verklagi í þessa veru væri mjög til þess fallin að flýta fyrir afgreiðslu hælismála almennt og draga þar með einnig úr kostnaði.
8. Það gerist stundum að hælisumsækjendur séu annað hvort færðir fyrir dóm og dæmdir til fangelsisvistar eða úrskurðaðir í gæsluvarðhald án þess að Rauði krossinn sé upplýstur um það. Slikt hefur þá slæmu afleiðingu í för með sér að Rauði krossinn nær ekki að halda fullri yfirsýn yfir málaflokkinn né heldur getur Rauði krossinn haft aðgang að hælisleitendum ef félaginu er ekki tilkynnt um hvar þeir eru vistaðir og þannig komið til móts við þarfir hælisleitenda og stuðlað að því að þeir fái notið lagalegra réttinda sinna. Úr þessu þarf að bæta og væri einfalt að gera það með því að leggja fyrir lögregluembætti að tilkynna Rauða krossinum tafarlaust ef lögð er fram kæra eða ósk um gæsluvarðhaldsúrskurð og senda jafnframt upplýsingar um hvenær viðkomandi hælisleitandi verður færður fyrir dómara.

c. Aðkoma Rauða krossins að meðferð hælisumsókna og aðstoð við hælisleitendur eftir að lögregla sendir hælisumsókn til Útlendingastofnunar

Eftir að lögregla sendir hælisumsókn til Útlendingastofnunar hafa hælisumsækjendur iðulega farið á framfæri félagsþjónustunnar í Reykjanesbæ og þá venjulega dvalið á Gistiheimilinu Fit í Reykjanesbæ.

Aðkoma Rauða krossins á þessu stigi máls hefur aðallega verið fólgin í eftirfarandi:

1. Að aðstoða hælisleitendur í samskiptum þeirra við Útlendingastofnun og eftir atvikum lögreglu og dómsmálaráðuneytið, s.s. við að óska eftir munum sem kunna að vera í haldi lögreglu, koma að frekari gögnum og/eða greinargerð til Útlendingastofnunar varðandi mál sín og að óska eftir upplýsingum um hvar mál er statt hjá stjórnvöldum.
2. Að fylgja hælisumsækjanda í viðtal hjá Útlendingastofnun. Fyrir viðtalið er rætt við hælisumsækjanda í einrúmi og trúnaði á svipaðan hátt og hjá lögreglu. Einnig er viðtalið lesið yfir og afrit af viðtali fengið með leyfi hælisumsækjanda.
3. Fulltrúi Rauða krossins er með viðtalstíma hjá Rauða kross deildinni í Reykjanesbæ þar sem hælisleitendur koma og óska aðstoðar og/eða leiðbeininga telji þeir sig þurfa á því að halda.
4. Aðstoða hælisleitendur við að koma óskum sínum á framfæri við fjölskyldu- og félagsþjónustu Reykjanesbæjar sé þess óskað.
5. Samstarfi við fjölskyldu- og félagsþjónustu Reykjanesbæjar varðandi aðbúnað og þjónustu við hælisleitendur.

d. Aðkoma Rauða krossins eftir ákvörðun Útlendingastofnunar og varðandi birtingu ákvarðana

Fulltrúi Rauða krossins er viðstaddur birtingar lögreglu/Útlendingastofnunar á ákvörðunum Útlendingastofnunar. Sé ákvörðun jákvæð er hælisleitendum leiðbeint um næstu skref. Sé ákvörðun neikvæð getur fulltrúi Rauða krossins aðstoðað hælisleitendur sem þess óska við að koma kæru á framfæri eða við að finna sér talsmann.

Þegar stjórnvöld hafa ekki ákveðið að kæra skuli fresta framkvæmd ákvörðunar hafa hælisumsækjendur jafnan verið fluttir á brott daginn eftir að þeim hefur verið birt ákvörðun Útlendingastofnunar eða fljótlega eftir að birtingin hefur farið fram. Rauði krossinn hefur gagnrýnt þetta fyrirkomulag og verður nánar gerð grein fyrir því hér á eftir. Langur dráttur hefur stundum verið á birtingu ákvarðana Útlendingastofnunar og hefur Rauði krossinn einnig gagnrýnt það og komið þeirri gagnrýni á framfæri við dómsmálaráðuneytið, Útlendingastofnun og embætti ríkislögreglustjóra og vísað til þess að þetta samræmist illa málshraðareglunni. Það réttaröryggi sem sem málsmeðferðarreglum stjórnvísunarréttar er ætlað að veita er afar mikilvægt hælisleitendum í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem eru í húfi fyrir þá. Þetta stendur þó vonandi til bóta því að nú hefur framkvæmd ákvarðanabirtingum verið breytt á þann máta að Útlendingastofnun birtir sjálf sínar ákvarðanir að viðstöddum fulltrúa embættis ríkislögreglustjóra en áður annaðist lögreglan birtingarnar án þess að fulltrúi Útlendingastofnunar væri viðstaddur.

e. Tillögur til úrbóta varðandi birtingu á ákvörðunum Útlendingastofnunar miðað við óbreytt lög og reglur

Rauði krossinn leggur áherslu á að ákvarðanir séu birtar án ástæðulauss dráttar og að Útlendingastofnun annist sjálf birtingu eigin ákvarðana. Á þann hátt er að mati Rauða krossins einnig betur tryggt að stjórnvöld geti sinnt leiðbeiningarskyldu sinni gagnvart hælisleitendum með fullnægjandi hætti. Þá leggur Rauði krossinn áherslu á að framkvæmd birtingar verði þannig háttáð að hælisleitendur fái að dveljast í landinu a.m.k. þar til 15 daga frestur til að kæra ákvörðun til ráðuneytis er liðinn. Þetta er nauðsynlegt til að hælisleitandi fái ráðrúm til að meta réttarstöðu sína og stöðu sína að öðru leyti og til að gera viðeigandi ráðstafanir, s.s. að leita sér ráðgjafar, taka upplýsta ákvörðun um hvort hann vill nýta sér kæruheimild sína og útbúa vandaða kæru til ráðuneytis. Óski hælisleitandi eftir að ráðuneytið fresti réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar meðan það fjallar um kæru er nauðsynlegt að Útlendingastofnun bíði með brottvísun þar til ráðuneytið hefur tekið afstöðu til þeirrar óskar. Í stað þess að ákvörðun bíði birtingar hjá embætti ríkislögreglustjóra er eðlilegra að Útlendingastofnun og ríkislögreglustjóri birti ákvörðun án ástæðulauss dráttar og í

kjölfarið hefði ríkislögreglustjóri undirbúning frávisunar/brottvísunar sem virðist sjaldnast taka skemmri tíma en 15 daga.

- f. Aðkoma Rauða krossins að meðferð hælisúmsókna sem eru í kærumeðferð hjá dómsmálaráðuneytinu og eftir að úrskurður ráðuneytis liggur fyrir.

Að mestu leyti er aðkoma Rauða krossins með sama sniði og þegar mál er til meðferðar hjá Útlendingastofnun. Í þeim tilfellum sem tekin er ákvörðun um að kæra skuli fresta framkvæmd ákvörðunar dveljast flestir hælisleitendur áfram í Reykjanesbæ og fá skipaðan lögmann sér til aðstoðar í kæruférlinu. Í þeim tilfellum sem hælisleitendur hafa ekki talsmann í kæruférlu hefur Rauði krossinn aðstoðað þá við að koma greinargerðum og gögnum til ráðuneytisins og í einstaka tilfellum haft milligöngu um að koma úrskurði til hælisleitenda hafi þeim verið vísað úr landi samkvæmt ákvörðun Útlendingastofnunar áður en ráðuneytið kvað upp úrskurð í kærumáli þeirra.

- g. Tillögur Rauða krossins að bættu verklagi varðandi meðferð hælisúmsókna í kærumeðferð hjá dómsmálaráðuneytinu og eftir úrskurð ráðuneytisins miðað við óbreytt lög og reglur

Rauði krossinn leggur til að mótað verði verklag varðandi birtingu úrskurða æðra stjórnvalds, þ.e. dómsmálaráðuneytis og að tryggt verði að fulltrúi þess stjórnvalds komi að birtingunni, t.d. í samvinnu við embætti ríkislögreglustjóra. Meginreglan verði sú að ávallt sé birt á sama stað og með formlegum hætti. Það tryggir að mati Rauða krossins betur að úrskurðir verði birtir án ástæðulauss dráttar og í þeim tilfellum sem úrskurður er neikvæður að hælisleitendum verði gefin tiltekinn frestur til að huga að heimferð af fúsum og frjálsum vilja í samvinnu við stjórnvöld. Þá er þetta verklag mun betur til þess fallið að kröfum sem gera verður til stjórnvalda um leiðbeiningagjöf í málum af þessum toga, þar sem hlutaðeigandi eiga mjög mikilla hagsmuna að gæta, verði mætt með fullnægjandi hætti

- h. Aðkoma Rauða krossins vegna þeirra hælisleitenda sem fá hæli eða dvalarleyfi á Íslandi af mannúðarástæðum.

Rauði krossinn hefur löngum unnið að því að fá stjórnvöld til að jafna réttarstöðu hælisúmsækjenda sem fá stöðu flóttamanns og dvalarleyfi af mannúðarástæðum og þeirra flóttamanna sem hingað hafa komið í hópum í boði ríkisstjórnarinnar (kvótaflóttamenn). Rauði krossinn hefur lagt áherslu á að þeir einstaklingar sem fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum geti sótt um íslenskan ríkisborgararétt líkt og einstaklingar með réttarstöðu flóttamanns og með breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt árið 2007 náðist það fram. Þá voru í október 2007 settar nýjar viðmiðunarreglur flóttamannanefndar þar sem í 11. gr. kemur fram að þeim hælisleitendum sem fá réttarstöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum skuli veitt sambærileg aðstoð og svokölluðum kvótaflóttamönnum. Athygli er vakin á því að hér er þó aðeins um viðmiðunarreglur að ræða.

3. Hvað eru, að mati Rauða krossins, helstu ágallar á gildandi lögum og reglum sem gilda um meðferð hælisúmsókna og hvaða breytingar væru líklegar til að bæta málsmeðferð og skilvirkni?

Að mati Rauða krossins mættu gildandi lög og reglur um meðferð hælisúmsókna um margt vera skýrari og nákvæmari og verður hér að neðan gerð grein fyrir helstu athugasemdum félagsins þar að lútandi. Eins og vikið var að hér að ofan telur Rauði krossinn einnig að framkvæmd á gildandi lögum og reglum sé að hluta til ábótavant og hægt sé að sníða hluta þeirra vankanta af án lagabreytinga þótt félagið leggist alls ekki gegn lagabreytingum til að skýra enn frekar inntak reglna og framkvæmd þeirra. Verður hér að neðan til skýringar leitast við að skipta atriðum upp í efniskafla.

I. MARKMIÐ MÁLSMEÐFERÐAR Í HÆLISUMSÓKNUM

Markmið málsmeðferðar hjá stjórnvöldum er að sannreyna hvort hælisumsækjandi hafi ástæðurikan ótta við að verða ofsóttur í upprunaríki eða hvort hann hafi sætt ofsóknum. Sú skylda hvílir á stjórnvöldum skv. stjórnsýslulögum að ákvarðanir skuli taka í málum svo fljótt sem unnt er og að mál skuli rannsaka með fullnægjandi hætti áður en stjórnvald tekur ákvörðun.

Í mgr. 28.-30 í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna* er fjallað um almennar meginreglur um skilyrði fyrir að einstaklingur skuli fá réttarstöðu flóttamanns. Sá telst flóttamaður sem fullnægir þeim skilyrðum sem sett eru fram í skilgreiningunni. Málsmeðferðin fer fram í tveimur áföngum. Fyrst þarf ákvörðunaraðili að komast að staðreyndum málsins og síðan að beita þeim mælikvörðum sem er að finna í flóttamannasamningnum og bókuninni frá 1967 á þær upplýsingar varðandi hælisleitanda sem staðreyndar hafa verið með fullnægjandi hætti.

Það getur verið erfitt viðfangsefni að ákvarða hvort einstaklingur uppfylli skilyrði flóttamannasamningsins til að fá stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Sá sem tekur viðtöl við einstaklinga sem óska *alþjóðlegrar verndar*, þ.e. hælís sem flóttamaður og/eða dvalarleyfis af mannúðarástæðum, og hefur það hlutverk að ákvarða stöðu þeirra þarf oft að takast á við vanda sem leiðir t.a.m. af takmörkuðum tíma, menningarmun og tjáningaraðferðum. Á sama tíma þarf hann að finna áreiðanlegar upplýsingar um ástandið í upprunalandi hælisleitandans og að kunna að spyrja réttu spurninganna til að rannsaka málið með fullnægjandi hætti, allt til að mál verði fullrannsakað og þannig lagður góður grunnur að efnislega rétri og sanngjarnri ákvörðun í því. Ákvörðunaraðili þarf einnig að vera sérfræðingur í alþjóðlegum flóttamanna- og mannréttindalögum og innlendri löggjöf sem lýtur að vernd flóttamanna og meðferð stjórnsýslumála. Þá þarf ákvörðunaraðili ekki síst að hafa þekkingu og kunnáttu í að meta þau gögn sem liggja til grundvallar í sérhverju máli.

II. ALMENNT UM MÁLSMEÐFERÐ HÆLISUMSÓKNA HJÁ STJÓRNVÖLDUM

Rauði krossinn hefur ávallt lagt áherslu á að allar umsóknir um hæli skuli meðhöndla og afgreiða með nauðsynlegri gætni, vandvirkni og hraða, og þess gætt að þær ílengist ekki hjá stjórnvöldum að óþörfu. Markmið stjórnvalda ætti því að vera að takmarka þann tíma sem málsmeðferð hælisumsókna tekur, án þess þó að hvíka frá því meginmarkmiði að hver umsókn fái vandlega og málefnalega umfjöllun sem standist þær kröfur sem gerðar eru til stjórnvalda að þessu leyti. Í þeim tilvikum sem ljóst er að afgreiðsla umsóknar muni taka langan tíma, ættu stjórnvöld eftir fremsta megni að reyna að segja fyrir um hversu langan tíma líklegt er að afgreiðslan taki. Jafnframt ættu stjórnvöld að gera hlutaðeigandi hælisleitendum grein fyrir slíku, sem og óhjákvæmilegum töfum sem kunna að verða á meðferð og afgreiðslu mála þeirra. Biðin eftir ákvörðun er hælisleitendum yfirleitt mjög erfið og þungbær og því er mikilvægt að þessa sé gætt því að þetta gerir hælisleitendum auðveldara að skilja eðli málsmeðferðar og gefur þeim um leið einhverja hugmynd um hvað næstu vikur og mánuðir muni bera í skauti sér. Hælisleitendur ættu að vera upplýstir með reglulegu millibili hver staðan á máli þeirra er. Þannig losna hælisleitendur við þann stöðuga ótta og kvíða sem margir eru haldnir gagnvart því að verða fluttir á brott, jafnvel næsta dag.

Málsmeðferð hælisumsókna getur og hefur tafist mjög í afgreiðslu hjá Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytinu og eins eru mörg dæmi þess að birting ákvarðana og úrskurða hefur dregist verulega hjá ríkislögreglustjóra. Slíkt er óásættanlegt fyrir þann sem biður svars við hælísbeiðni sinni og er nauðsynlegt að ráða bót á þessum ágöllum í málsmeðferð stjórnvalda.

Til að tryggja hraða og sanngjarna málsmeðferð hælisumsókna verður að veita nægjanlegu fjármagni til málaflokksins. Það er sameiginlegt hagsmunamál hælisumsækjanda og stjórnvalda að hælisumsækjandi fái skjóta niðurstöðu í mál sitt. Sé hælisumsækjanda veitt vernd getur hann þannig fundið fyrir öryggi og byrjað að byggja upp líf sitt og framtíð á nýjan leik. Sé honum synjað getur hann eftir atvikum freistað þess að fá ákvörðun hnekkt með því að kæra hana til æðra stjórnvalds og/eða leitað til dómstóla með mál sitt eða ákveðið að una ákvörðun og snúa aftur til upprunalands síns. Það er einnig til hagsbóta fyrir stjórnvöld að afgreiðsla hælisumsókna gangi hratt og vel og slíkt hefur í för með sér sparnað fyrir ríkissjóð í umönnunarkostnaði sem getur orðið verulegur dragist afgreiðsla mála á langinn. Skjót málsmeðferð er einnig í samræmi við mannréttindaskuldbindingar stjórnvalda.

Að mati Rauða krossins er ekki óraunhæft að Útlendingastofnun geti almennt lokið hælismálum á innan við þremur mánuðum og ekki síðar en sex mánuðum eftir að hælisumsókn var lögð fram. Það sama á við kærumál sem eru til meðferðar hjá dómsmálaráðuneytinu, þ.e.a.s. að þeim verði lokið innan þriggja mánaða eftir að kæra berst ráðuneytinu. Hér er átt við hælisumsóknir sem fara í svokallaða efnismeðferð.

III. NÁNAR UM MEÐFERÐ STJÓRNVALDA Á MÁLUM HÆLISLEITENDA

Hér á eftir verður vikið að nokkrum atriðum sem Rauði krossinn vill koma á framfæri við nefnd um meðferð hælisumsókna og varða meðferð stjórnvalda (lögreglu, Útlendingastofnunar og dómsmálaráðuneytis) á málum hælisleitenda.

1. Leiðbeiningar fyrir hælisleitendur.

Hælisleitendur vita yfirleitt lítið um það regluverk sem á við um mál þeirra á Íslandi og hvernig og hvaða stjórnvald fjallar um mál þeirra og tekur ákvarðanir. Þá er ljóst að miklir hagsmunir eru í húfi fyrir þá og því mikilvægt að þeir glati ekki lagalegum rétti vegna vankunnáttu eða þekkingarskorts.

Rauði krossinn útbjó nýverið, í samvinnu við Útlendingastofnun, bækling með leiðbeiningum fyrir hælisleitendur. Bæklingurinn hefur verið þýddur á ensku og arabísku og í bígerð er að þýða hann á fleiri tungumál. Það þarf að tryggja að bæklingur þessi sé afhentur öllum þeim sem sækja um hæli á Íslandi. Það er hins vegar ekki óalgennt að hælisleitendur séu illa læsir eða ólæsir og því væri nauðsynlegt að stjórnvöld hygðu betur að leiðbeiningaskyldu sinni, t.d. með því að gera stutt myndband þar sem t.a.m. farið yrði yfir sömu atriði og er að finna í umræddum bæklingi og að myndbandið yrði til á nokkrum tungumálum, s.s. arabísku, ensku, frönsku og rússnesku.

Að mati Rauða krossins getur ofangreindur bæklingur og myndband af þessu tagi stuðlað að því að hælisleitendur fengju almennt betri upplýsingar um réttarstöðu sína og gang mála og jafnframt auðvelda hlutaðeigandi stjórnvöldum úrvinnslu og afgreiðslu mála.

Næsta atriði varðar ekki aðeins leiðbeiningar stjórnvalda til hælisleitenda heldur einnig reglu um málshraða. Hælisleitendur hafa af því hagsmuni að vita hvenær þeir geti vænst þess að stjórnvöld taki ákvörðun varðandi umsókn þeirra um hæli og hvar mál þeirra eru stödd í afgreiðsluferlinu. Því er nauðsynlegt að Útlendingastofnun taki upp og/eða skýri það verklag að láta hælisleitanda ávallt vita þegar hann sækir um hæli hvenær ákvörðunar sé að vænta í máli hans og um ástæður tafa ef ekki er unnt að afgreiða mál á áætluðum tíma, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (ssl.) Hælisleitendur ættu að vera upplýstir um stöðu á máli sínu með reglulegum hætti. Það sama á við kærumál sem dómsmálaráðuneytið hefur til meðferðar.

2. Málshraði.

Stundum tekur mjög langan tíma að afgreiða umsóknir um hæli. Rauði krossinn hefur vitneskju um að Útlendingastofnun hafi markvisst leitað leiða til að stytta afgreiðslutíma hælisumsókna og það tekist að hluta til. Þó verður Útlendingastofnun að stytta afgreiðslutíma enn frekar og ætti að setja sér það markmið að klára allar umsóknir innan þriggja mánaða frá því að hælisbeiðni kemur fram og í allra síðasta lagi sex mánuðum eftir að umsókn er lögð fram. Eins og vikið verður að hér að neðan er að mati Rauða krossins nauðsynlegt að festa í lög eða reglugerð um útlendinga ákvæði um hámarksafgreiðslutíma stjórnvalda.

Þá er nauðsynlegt að mati Rauða krossins að tekið verði upp skipulagt verklag þess efnis að hælisumsækjanda sé tilkynnt um ástæður tafa ef afgreiðsla á máli hans tefst, sbr. 3. mgr. 9. gr. ssl.

Ríkislögreglustjóri hefur annast birtingu ýmissa ákvarðana Útlendingastofnunar og dómsmálaráðuneytis, s.s. um synjun hælisumsókna og ákvarðanir um að vísa aðilum úr landi. Stundum hefur orðið verulegur dráttur á birtingu slíkra ákvarðana. Rauði krossinn lagði til við Útlendingastofnun að stofnunin sæi um birtingu ákvarðana sinna án ástæðulauss dráttar og tilmæli þess efnis voru einnig send ríkislögreglustjóra vegna mikils og ítrekaðs dráttar á birtingum ákvarðana.

Breytt verklag hefur nú verið tekið upp að þessu leyti, eins og fyrr sagði, en að mati Rauða krossins er ástæða til að breyta ákvæði í lögum og/eða reglugerð um útlendinga á þann hátt að tryggt verði Útlendingastofnun sjái um birtingu allra ákvarðanna sinna án ástæðulauss dráttar. Þá er nauðsynlegt að skýra með fullnægjandi hætti hver skuli sjá um birtingu úrskurða ráðuneytis og tryggja að það skuli gert án ástæðulauss dráttar og á þann hátt að unnt sé að tryggja hlutaðeigandi hælisleitendum fullnægjandi leiðbeiningar.

3. Rannsókn mála hælisleitenda.

Eðli mála samkvæmt getur verið miklum vandkvæðum bundið fyrir hælisleitenda sem hefur flúið ofsóknir og erfiðar aðstæður í skyndingu og hefur haft lítið ráðrúm, möguleika eða þekkingu til að afla og/eða hafa með sér gögn til að sanna eða styðja lýsingu á aðstæðum og ástæðum flóttu sem hann síðar þarf að gefa hlutaðeigandi stjórnvöldum í öðru landi þar sem hann sækir um hæli. Þetta þarf að hafa í huga við alla meðferð hælisumsókna, sem og þegar metið er hvað telst trúverðugt eða ótrúverðugt, sannað eða ósannað í slíkum málum. Í þessu sambandi vill Rauði krossinn vekja athygli á því að sú staða getur komið upp að Útlendingastofnun hefur ekki úrræði til að rannsaka yfirleitt eða með fullnægjandi hætti tiltekið atriði sem fram hefur komið í máli og tilefni er til að rannsakað verði frekar þar sem það getur skipt miklu fyrir stöðu hælisleitanda og getur jafnvel haft veruleg áhrif fyrir ákvörðun í máli hans. Í þeim tilfellum hefur hælisleitandinn augljóslega mikla hagsmuni af því að fá að koma að frekari upplýsingum og gögnum varðandi atriðið áður en Útlendingastofnun tekur ákvörðun í máli hans. Hann kann að búa yfir upplýsingum sem geta varpað ljósi á atriðið eða koma auga á leiðir, sem Útlendingastofnun þekkir ekki, til að skýra það. Sama gildir um meðferð kærumála hjá dómsmálaráðuneytinu.

Rauði krossinn leggur því í slíkum tilvikum áherslu á að Útlendingastofnun gefi aðila kost á að koma að upplýsingum og/eða gögnum varðandi atriðið, og nægilegan og sanngjarnan frest til að gera það, áður en stofnunin dregur þá ályktun að atriðið teljist ósannað og geti því ekki haft áhrif á niðurstöðuna í málinu. Þetta getur að sjálfsgöðu seinkað afgreiðslu máls en í þessum tilvikum vege hagsmunir aðila af því að koma að upplýsingum og gögnum þyngra en hagsmunir hans af því að ákvörðun í máli hans dragist ekki. Sömu sjónarmið eiga við í kærumálum sem eru til meðferðar hjá dómsmálaráðuneytinu.

Sé enn uppi vafi varðandi málsatvik og sögu hælisleitandans að lokinni rannsókn stjórnvalda ætti hælisumsækjandi að fá að njóta vafans, enda hafi hann gert heiðarlega tilraun til renna stoðum undir sögu sína þótt vera kunnri að honum hafi ekki tekist að færa fram lögfulla sönnun. Þetta er í samræmi við mgr. 203-204 í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna*.

4. Meðalhófsregla / -sjónarmið.

Rauði krossinn leggur áherslu á mikilvægi meðalhófsreglunnar og meðalhófssjónarmiða í öllum ferlinum í málum hælisleitenda. Í málum þessum á undantekningalítið í hlut fólk sem stendur höllum fæti og á afar mikilla afar hagsmuna að gæta. Þess vegna er mjög mikilvægt að stjórnvöld komi fram af tillitsemi og beiti ekki harðari aðferðum en nauðsynlegt er til að ná lögmaetu markmiði. Sumir hælisleitendur hafa dvalist í landinu um langt skeið, myndað tengsl og jafnvel stofnað til sambanda þegar að frávisun eða brottvisun kemur. Að mati Rauða krossins ætti meginreglan að vera sú að hælisleitendum sem fá neikvæða niðurstöðu vegna umsóknar sinnar um hæli sé ekki vísað fyrirvaralaust úr landi, sbr. umfjöllun hér að framan um það atriði. Rauði krossinn vill nefna eftirfarandi atriði sérstaklega í þessu sambandi.

1. Er nauðsynlegt að láta ákvörðun um frávisun/brottvisun úr landi koma til framkvæmda áður en 15 daga kærufrestur er liðinn? Sú framkvæmd er augljóslega til þess fallin að gera aðila það erfitt að nýta sér kærurétt sinn og eftir atvikum óska eftir að dómsmálaráðherra fresti réttaráhrifum ákvörðunar meðan hann fjallar um kæru. Eðlilegra og sanngjarnara væri að almenna reglan væri sú að ákvörðun um brottvisun komi ekki til framkvæmda fyrr en að liðnum kærufresti og ákvörðun dómsmálaráðherra varðandi frestun réttaráhrifa liggur fyrir hafi aðili farið fram á það. Ákvörðun um brottvisun komi því aðeins til framkvæmd áður en kærufrestur er liðinn og/eða dómsmálaráðherra hefur tekið ákvörðun varðandi frestun réttaráhrifa ákvörðunar að það sé nauðsynlegt af tilliti til hagsmuna almennings eða einhverra annarra mikilsverðra hagsmuna.
2. Er nauðsynlegt og í anda meðalhófssjónarmiða að svipta aðila sem hefur verið vísað úr landi frelsi áður en ákvörðun um brottvisun kemur til framkvæmda? Frelsissvipting undir þessum kringumstæðum dregur ekki aðeins úr möguleikum aðila til að nýta kærurétt sinn með því að fá ráðgjöf og leiðbeiningar heldur einnig til að bregðast við aðstæðunum eftir atvikum í samráði við fjölskyldu og vini. Að mati Rauða krossins er eðlilegra og sanngjarnara að frelsissviptingu sé því aðeins beitt í þessum tilvikum að hlutaðeigandi aðili hafi með fyrri háttsemi sinni gefið stjórnvöldum málefnalega ástæðu til að ætla að honum sé ekki treystandi til að hlíta fyrirmælum um brottvisun úr landi. Í þessu sambandi þarf og að líta til þess að frelsissvipting felur í sér skerðingu á mikilsverðum mannréttindum og þarf því að byggjast á brýnni nauðsyn og málefnalegum ástæðum.

5. Andmælaréttur.

Sjá umfjöllun hér að ofan um rannsókn mála og mikilvægi þess að hælisleitendur fái tækifæri til að koma að upplýsingum og gögnum um atriði sem geta haft áhrif á ákvörðun í málum þeirra.

Annað atriði sem Rauði krossinn vill nefna í tengslum við andmælaþregluna er mikilvægi þess að aðili fái nægilegan frest til að koma að andmælum. Þar þarf að líta til þess að hælisleitendur eru eðli máls samkvæmt oft í tilfinningalegu uppnámi og getur það augljóslega dregið úr hæfni þeirra til að tjá sig um mál og koma að mikilvægum upplýsingum og gögnum. Þá geta tungumálaörðugleikar haft áhrif hér sem og vanþekking á íslenskum lögum og stjórnsýslukerfi.

Útlendingastofnun gefur aðila yfirleitt 3ja daga frest til að koma að andmælum vegna hugsanlegs flutnings hans og máls hans til annars ríkis á grundvelli Dublin reglugerðarinnar. Að mati Rauða krossins er ekki nauðsynlegt og sanngjarnt að setja aðilum svo skamman frest til að tjá sig um atriði sem getur varðað þá svo miklu og er í mörgum tilvikum allflókið að fjalla um og leysa úr. Enda þótt Útlendingastofnun hafi móttekið og fjallað um sjónarmið sem borist hafa eftir að 3ja daga fresturinn er runninn út kann skammur frestur að hafa það í för með sér að hælisleitandi ákveði að koma ekki sjónarmiðum sínum á framfæri nái hann ekki að gera það innan þessa skamma frests. Rauði krossinn telur því að lengja þurfi þennan frest.

6. Birting ákvarðana og úrskurða.

Ríkislögreglustjóri hefur annast birtingu ákvarðana Útlendingastofnunar og úrskurða dómsmálaráðuneytis. Rauði krossinn teldi, eins og fyrr kom fram, eðlilegra og æskilegra að Útlendingastofnun birti sjálf ákvarðanir sínar fyrir hælisleitendum, s.s um synjun hælisumsókna og brottvísun úr landi. Slíkt hefði m.a. í för með sér samræmdari og betri framkvæmd, sérstaklega með tilliti til þess hversu mikilvægar þessar ákvarðanir eru fyrir hlutaðeigandi hælisleitendur. Heppilegra væri því ef Útlendingastofnun birti sjálf umræddar ákvarðanir fyrir aðilum og að slíkt yrði tryggt með ákvæði í lögum eða a.m.k. reglugerð um útlendinga.

Þá er í þessu sambandi ástæða til að undirstrika að það er Útlendingastofnun sem er það stjórnvald sem tekur ákvörðun og getur því útskýrt ákvörðun fyrir hlutaðeigandi og svarað spurningum hans varðandi ákvörðunina og réttarstöðu hans. Sú framkvæmd að Útlendingastofnun birti sjálf ákvarðanir sínar drægi úr líkum á að óeðlilegur dráttur yrði á birtingu ákvarðana, sbr. umfjöllun þar um í kafla um málshraða hér að framan. Þá er mikilvægt að hafa í huga að ef Útlendingastofnun birtir sjálf ákvarðanir sínar er það til þess fallið að auka trú aðila og annarra hlutaðeigandi á „kerfinu“.

Þá telur Rauði krossinn að hæfur og hlutlaus túlkur af sama kyni og hælisleitandi eigi ævinlega að vera viðstaddur birtingu ákvarðana. Slíku yrði auðveldrara viðkomið ef Útlendingastofnun annaðist sjálf birtingar á ákvörðunum sínum.

Sömu sjónarmið eiga við um birtingu á úrskurðum dómsmálaráðuneytis. Að mati Rauða krossins ættu fulltrúar ráðuneytisins að koma að birtingunni og tryggja þannig að formleg birting fari fram. Lögmenn hælisleitanda virðast almennt ekki vilja sjá um birtingar á úrskurðum ráðuneytisins en að sjálfsgöðu ætti að boða þá til birtingar sé þeim til að dreifa.

Á árinu 2008 var birtingarvottorði Útlendingastofnunar breytt og telur Rauði krossinn að sú breyting hafi aukið hættu á að misskilningur geti orðið um hvort aðili hyggist kæra synjun á umsókn um hæli. Þá getur umrædd breyting á vottorðinu aukið hættu á að það farist fyrir að veita hælisleitanda skýrar upplýsingar um kærerétt hans. Birtingarvottorð ætti að vera skýrt sem og möguleikar hælisleitenda til að una eða kæra ákvörðun eða taka sér frest til að ákveða hvort þeir uni eða kæri ákvörðun.

7. Kæreréttur.

Sjá umfjöllun varðandi kærur hér að ofan í tengslum við meðalhófsregluna og meðalhófssjónarmið. Rauði krossinn vill áreita það sem þar kemur fram varðandi framkvæmd ákvarðana um brottvísun úr landi og raunæfan möguleika aðila til að nýta kærerétt. Þá vill Rauði krossinn í því sambandi benda á að vegna hins skamma kærufrests sem á við um ákvarðanir sem Útlendingastofnun tekur vegna umsókna um hæli (15 dagar í þeim tilvikum, almennur kærufrestur skv. ssl er hins vegar 3 mánuðir) ætti það verklek að láta ákvarðanir um synjun um hæli og brottvísun úr landi ekki að koma til framkvæmda, nema í undantekningatilvikum, fyrr en að liðnum 15 daga frestinum og eftir atvikum eftir að dómsmálaráðherra hefur tekið ákvörðun varðandi frestun réttaráhrifa ákvörðunar ekki að

leiða til þess að framkvæmd ákvarðana drægist verulega frá því sem nú er. Slíkt verklag myndi hins vegar tryggja mun betur að kæruréttur laga næði tilgangi sínum og einnig að sambærileg mál fengju sambærilega afgreiðslu eins og mikilvægt er samkvæmt jafnræðisreglu stjórnýsluréttar.

IV. TILLÖGUR RAUÐA KROSSINS VARÐANDI LÖG OG REGLUR SEM LÍKLEGAR VÆRU TIL AÐ BÆTA MÁLSMEÐFERÐ OG SKILVIRKNI

1. Lagaleg aðstoð frá fyrstu stigum umsóknar

Rauði krossinn leggur þunga áherslu á að hælisleitendum verði tryggð lagaleg aðstoð frá fyrstu stigum hælisumsóknar. Í athugasemdum Rauða kross félaga í Evrópu við *European Commission Policy Plan on Asylum* frá 28. ágúst 2008 segir að hælisleitandi skuli hafa rétt til að dveljast í hælislandinu á meðan kærsmål séu til meðferðar og hafa aðgang að löglærðum talsmanni í gegnum kæruférl og þar til hann hefur annað hvort fengið einhvers konar dvalarleyfi í hælislandinu eða honum verið vísað úr landi.

Rauði kross Íslands tekur undir ofangreind sjónarmið og telur að hælisleitendur hérlendis ættu að hafa aðgang að lögmanni sér að kostnaðarlausu frá því að hælisumsókn er lögð fram. Tryggja ætti hælisumsækjendum í lögum eða a.m.k. í reglugerð tiltekna lágmarkspjónustu löglærðra talsmanna. Slíkt myndi ekki aðeins bæta stöðu og réttaröryggi hlutaðeigandi hælisleitenda heldur myndi það einnig leiða til þess hælisumsóknir kæmu vandaðri inn til afgreiðslu hjá Útlendingastofnun og væri mjög til þess fallið að stytta málsmeðferðartímann frá því sem hann nú er með tilheyrandi sparnaði. Ef þessu verklagi yrði komið á og ákvörðun Útlendingastofnunar yrði neikvæð þyrfti hlutaðeigandi lögmaður ekki að byrja að undirbúa mál frá grunni heldur mætti ætla að hann þekkti mál hælisleitandans það vel að ekki ætti að taka langan tíma að undirbúa kærur til dómsmálaráðuneytisins. Ólíklegra er að nýjar málsástæður kæmu fram á kærustigi eins og nú virðist nokkuð algengt. Slíkt myndi einnig leiða til hraðari málsmeðferðar hjá dómsmálaráðuneytinu og þar með til sparnaðar fyrir ríkissjóð. Mestu máli skiptir þó að málsmeðferð yrði vandaðri frá upphafsstigum hælisumsóknar og þar með yrði betur tryggt að ákvörðun í málum yrði efnislega rétt.

Það er alkunna að flóttamannahugtakið er ekki alltaf rétt skilið af flóttamönnum sjálfum og fæstir hafa mikla þekkingu á flóttamannalögum og landslögum þess lands þar sem þeir óska haelis. Því miður hafa flóttamenn oft fengið ráð frá óþekktum aðilum sem þeir treysta síðan um of á í hæliserlinu. Það getur torvelað upplýsingaöflun og flækt málið í heild sinni og jafnvel leitt til þess að sá sem sannarlega er í þörf fyrir alþjóðlega vernd fær hana ekki. Þess vegna er mjög mikilvægt að veita eins greinargóðar og áreiðanlegar upplýsingar og hægt er með það að markmiði að þeir sem óska haelis treysti hlutaðeigandi yfirvöldum og veiti þeim réttar og nákvæmar upplýsingar varðandi flótta sinn frá upprunalandi og ósk um alþjóðlega vernd.

Ef um barn er að ræða sem ekki er í fylgd með foreldrum eða forráðamönnum ætti undantekningalaust að skipa því löglærðan talsmann til að gæta sérstaklega að hagsmunum þess.

2. Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Tryggja verður að leiðbeiningarskyldu stjórnvalda sé nægjanlega sinnt strax við upphaf máls hjá lögreglu og við alla meðferð þess. Hælisumsækjanda ætti t.a.m. að upplýsa um hversu langan tíma líklegt sé að taki að afgreiða umsókn hans og þá ætti að upplýsa hann um ef tafir verða á meðferð eða afgreiðslu umsóknar og um ástæður tafar. Ákvæði þessa efnis þyrfti að vera í útlingalögum í kafla um meðferð máls vegna umsóknar um haeli.

3. Útlendingastofnun taki persónuviðtal við hælisleitendur

Það er bæði nauðsynlegt og almennt til hagsbóta fyrir bæði þann sem óskar alþjóðlegrar verndar og stjórnvöld að hælisleitandi fái tækifæri til að skýra mál sitt og ástæður hælisumsóknar fyrir hæfum starfsmanni sem tekur sjálfstæða, hlutlæga og óhlutdrægna ákvörðun um hælisleitendina.

Að mati Rauða krossins verður að tryggja með fullnægjandi ákvæðum í regluverkinu að hæfur og sérþjálfaður starfsmaður Útlendingastofnunar taki viðtal við alla einstaklinga sem óska verndar á Íslandi. Starfsmaðurinn ætti að taka til skoðunar allt það sem máli getur skipt og leitast að fremsta megni eftir því að staðfesta staðreyndir í málinu sem þýðingu geta haft og gefa þeim sem óskar hælisleitendis tækifæri á að koma að efnislegum skýringum og sönnunum, sem varpað geta ljósi á aðstæður í sérhverju máli. Hælisleitandi verður fyrir sitt leyti að skýra satt og rétt frá því sem varð til þess að hann flýði heimaland sitt. Hann verður einnig að framvísa gögnum sem renna stöðum undir framburð hans eða sönnunum þess efnis ef mögulegt er. Eðli mála samkvæmt er það svo að flestir flóttamenn geta ekki framvísað öðru en eigin vitnisburði til að rökstyðja hælisleitendni sína. Þetta þarf að ávallt að hafa í huga. Viðurkenning á stöðu flóttamanns getur því ekki oltíð á framvísun beinhardra sannana og/eða gagna af hálfu hælisleitanda. Slik viðurkenning á að geta byggst á trúverðugum framburði þess sem óskar hælisleitendis.

Persónuviðtal er þess vegna mjög mikilvægt, sérstaklega m.t.t. þess að það er erfitt að meta trúverðugleika eingöngu á grundvelli skriflegra gagna, hvort heldur um er að ræða skýrsluviðtal eða greinargerð hælisleitanda eða hvort tveggja. Persónuviðtal gerir fulltrúa Útlendingastofnunar sem kemur að ákvarðanatöku betur kleift að meta framkomu og háttarni þess sem sækir um hæli og að spyrja nákvæmari spurninga.

4. Réttur hælisleitenda til að leiðrétta og staðfesta framburð og til að fá afrit af gögnum

Sú framkvæmd er viðhöfð hjá bæði lögreglu og Útlendingastofnun að hælisumsækjandi fær að lesa yfir framburð sinn með aðstoð tólks og hefur þá tækifæri til að leiðrétta ef rangt hefur verið haft eftir honum eða orð hans rangtúlkuð með einhverjum hætti. Að mati Rauða krossins ætti slíkt ákvæði heima í lögum eða reglugerð sem varðar málsmeðferð hælisumsóknna til að tryggja betur þessa mikilvægu hagsmuni hælisleitenda.

Þá ættu hælisumsækjendur að hafa rétt til þess að fá afrit af skýrslum lögreglu og Útlendingastofnunar eftir skýrslutökur og viðtöl og ákvæði þess efnis að vera í reglugerð.

5. Konur og börn sem hælisleitendur

Að mati Rauða kross Íslands þarf að setja sérstök ákvæði í útlendingalög sem varða konur og börn sem óska alþjóðlegrar verndar. Þá þarf að tryggja að til staðar séu leiðbeiningar fyrir hlutaðeigandi starfsmenn viðkomandi stjórnvalda sem séu byggðar á leiðbeiningum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sem varða konur og börn sem hælisumsækjendur. Sérstaklega þarf að huga að konum sem sækja um hæli, t.d. að upplýsa viðkomandi um sjálfstæðan rétt að sækja um hæli ef hún er með eiginmanni og/eða fjölskyldu. Þá þyrfti að vera ákvæði í helst í reglugerð eða a.m.k. í verkferlum stjórnvalda varðandi konu sem spyrjanda og túlki þegar hælisleitandi er kona.

Hafa þarf sérstaklega í huga í allri meðferð mála að börn þarfnast sérstakrar verndar sem og aðstæður barna og ofsóknir tengdar börnum. Tryggja þarf að í viðeigandi lögum verði ákvæði eða annars konar tilvísun til 3. gr. Barnasáttmálans varðandi bestu hagsmuni barnsins. Varði ákvörðun stjórnvalda barn þá skal ávallt hafa bestu hagsmuni barnsins í fyrirrúmi. Tryggja þarf enn fremur börnum löglærðan

talsmann við upphaf máls til að gæta hagsmuna barnsins og setja ákvæði í lög sem banna varðhald barna og kvenkyns hælisleitenda sem eru með börn, og þeirra sem eru barnshafandi.

Í samræmi við það sem hefur verið rætt að ofan er að mati Rauða krossins nauðsynlegt að fulltrúi Útlendingastofnunar komi að hælisumsóknum barna, og hælisleitenda almennt, frá fyrstu stigum. Huga þarf sérstaklega að kyni spyrjanda og túlks og staðsetningu viðtals, t.d. gæti Barnahús komið til álita í því sambandi, líkt og kemur fram í verklagsreglum Útlendingastofnunar frá apríl 2009. Rauði krossinn fagnar að í nýlegum reglum Útlendingastofnunar frá apríl 2009 um meðferð hælisbeiðna fylgdarlausra barna og ungmenna er tekið fram að hælismál barna skuli njóta forgangs fram yfir önnur hælismál þegar ekki er unnt að afgreiða öll mál jafnóðum. Ákvæði þess efnis ætti þó að tryggja í lögum eða reglugerð að mati Rauða krossins.

Þá þarf að mati Rauða krossins að tryggja börnum rétt til fjölskyldusameiningar við jákvæða niðurstöðu hælisumsóknar. Einnig þarf að tryggja með lögum að barn sem segist vera undir 18 ára aldri fái að njóta vafans, enda liggi ekki fyrir gögn eða upplýsingar sem gera þá staðhæfingu mjög ótrúverðuga. Í þessu sambandi verður að líta til þess að aldursgreiningar eru ekki nákvæmar og ber að varast að nota þær í öllum tilvikum, að mati Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna.

Þá hvetur Rauði kross Íslands nefnd um meðferð hælisumsókna að taka sérstaklega til skoðunar *UNHCR Guidelines on Best Interests Determinations* frá maí 2008 og þær tillögur sem þar koma fram.

6. Upplýsinga og túlkamál

Tryggja þarf svo vel sem nokkur kostur er að hælisleitandi fái upplýsingar um hælismeðferðina á tungumáli sem hann *raunverulega* skilur. Stjórnvöld geta því aðeins fullnægt leiðbeiningaskyldu sinni að tryggt sé að takmörkuð tungumálaþekking komi ekki í veg fyrir að umsækjandi skilji veittar leiðbeiningar.

Tryggja ætti að kvenkyns hlutlaus túlkur túlki viðtöl við kvenkyns hælisleitanda og að spyrjandi sé einnig kvenkyns. Það dregur úr hindrunum sem kunna að vera í veginum varðandi menningarmun o.s.frv. Þetta er ekki síst mikilvægt í þeim málum þar sem kona hefur orðið fyrir kynferðislegu ofbeldi. Eðli máls samkvæmt er erfitt fyrir konu að tala um og lýsa slíkri reynslu og getur það jafnvel orðið enn erfiðara ef kona kemur frá menningarsvæði þar sem það telst mikil skömm að hafa orðið fyrir ofbeldi af þessu tagi. Afar mikilvægt er að nærgætni og tillitssemi sé gætt við töku slíkra viðtala og þá ættu karlmenn ekki að vera viðstaddir eða sýnilegir þegar slík viðtöl eru tekin.

7. Umsókn dregin til baka

Tryggja verður að hælisumsækjandi sem hefur lýst yfir vilja til að draga umsókn sína til baka fái aðstoð lögmanns áður en tekur formlega ákvörðun þess efnis.

Tryggja verður að slík ákvörðun sé upplýst og tekin af fúsum og frjálsum vilja. Starfsmaður hlutaðeigandi stjórnvalda sem tekur við slíkri beiðni verður einnig að gera hælisleitanda grein fyrir því hvort og þá hvaða afleiðingar slíkur gjörningur geti haft í för með sér fyrir hann ef slíku er til að dreifa, t.d. endurkomubann til Íslands og/eða Schengen svæðisins.

Þetta á sérstaklega við þá hælisumsækjendur sem kunna að sæta varðhaldi eða fangelsisvist.

8. Málshraði

Að mati Rauða krossins er ekki óeðlilegt að Útlendingastofnun ljúki hælismálum almennt innan þriggja mánaða frá því hælisbeiðni er lögð fram og ekki síðar en sex mánuðum. Sömuleiðis er ekki óeðlilegt að ætla að dómsmálaráðuneytið kveði almennt upp úrskurð í hælismálum innan þriggja mánaða frá því að kæra berst og ekki síðar en sex mánuðum frá framlagningu kæru. Rauði krossinn telur að afar æskilegt ef ekki verður kveðið á um afgreiðslufresti í lögum eða reglugerð þá setji Útlendingastofnun og dómsmálaráðuneytið slík viðmið í verklagsreglur sínar.

Þá er að mati Rauða krossins nauðsynlegt að í lög eða reglugerð um útlendinga verði sett ákvæði um hámarksafgreiðslutíma stjórnvalda og er eðlilegt að horft verði til 15 mánaða reglunnar sem er að finna í norsku reglugerðinni við núgildandi útlendingalög og nýrri reglugerð við nýju útlendingalögin sem mun taka gildi 1. janúar 2010. Hún kveður á um að sé afgreiðslu hælisumsóknar ekki lokið innan 15 mánaða frá því hælisbeiðni er lögð fram skuli gefið út dvalarleyfi af mannúðarástæðum fyrir viðkomandi hælisleitanda að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

M.t.t. hlutfallslega fárra hælisleitanda sem leita til Íslands eftir kæmi einnig hér til álita að mati Rauða krossins að hafa tímarammann skemmri, t.d. 12 mánuði frá því að hælisumsókn var lögð fram, nema sérstakar og málefnalegar ástæður mæli á móti því. Þetta má þó ekki koma í veg fyrir að stjórnvöld láti mál þess sem með réttu á tilkall til að fá réttarstöðu flóttamanns dragast innan stjórnsýslunnar og veita síðan hlutaðeigandi dvalarleyfi af mannúðarástæðum sem ekki felur í sér sömu réttarstöðu og sá sem er flóttamaður í skilningi laga á rétt til að hljóta.

9. Notkun upplýsinga um upprunaland hælisumsækjanda.

Rauði krossinn telur að tryggja þurfi að allar upplýsingar um upprunaland hælisleitanda sem stjórnvald notast við í ákvörðun eða úrskurði þurfi að vera aðgengilegar hælisleitanda og/eða talsmanni hans. Þetta er forsenda þess að hælisleitandi fái neytt andmælaréttar síns á upplýstan hátt og geti leiðrétt rangfærslur og eftir atvikum véfengt fyrirleggjandi upplýsingar.

Þá er að mati Rauða krossins nauðsynlegt að hafa í reglum ákvæði þess efnis að stjórnvald sem rannsakar umsókn um alþjóðlega vernd skuli notast við nákvæmar og uppfærðar upplýsingar varðandi upprunaland eða dvalarland umsækjanda. Eðlilegt væri að mælt væri fyrir um að nýjustu upplýsinga um upprunaland hælisumsækjanda skuli meðal annars leita hjá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

10. Tilvik þar sem sérlega erfitt er að leiða í ljós staðreyndir máls

Í mgr. 206-219 í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna* er fjallað um tilvik þar sem sérlega erfitt er að leiða staðreyndir máls hælisleitanda í ljós. Er þar fjallað um þá sem eru með geðraskanir og vegalaus börn. Rauði krossinn leggur til að nefndin kynni sér það sem kemur fram í Handbókinni og að það þurfi a.m.k. að vera ákvæði í vinnureglum stjórnvalda um hvernig unnið skuli með mál þeirra sem eiga við geðraskanir að stríða. Rauða krossinum er kunnugt um að til eru verklagsreglur um meðferð mála vegalausra barna og var vikið að þeim hér að ofan.

11. Sönnunarbyrði í hælismálum og að umsækjandi fái að njóta vafans

Fram hefur komið í rannsóknum háskólanema á ákvörðunum Útlendingastofnunar að túlkun á flóttamannahugtakinu sé þröng og miklar sönnunarkröfur séu gerðar gagnvart hælisleitendum hér á landi.¹

Að mati Rauða krossins er nauðsynlegt að festa í lög eða reglugerð ákvæði þess efnis að þegar hælisumsækjandi hefur gert heiðarlega tilraun til þess að renna stöðum undir sögu sína og verið samstarfsfús að því leyti gagnvart íslenskum stjórnvöldum en þó ekki getað sannað hana eða hluta hennar þannig að hafið sé yfir vafa skuli hann að fá að njóta vafans, sbr. mgr. 203-204 í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna*.

12. Hælismeðferð I hjá Útlendingastofnun ef umsókn er „bersýnilega tilhæfulaus“ að mati Útlendingastofnunar

Að mati Rauða krossins er nauðsynlegt að tryggja með fullnægandi hætti í viðeigandi regluverki að Útlendingastofnun taki viðtal við alla hælisumsækjendur og að hæfur starfsmaður taki viðtölin. Aðeins þjálfaður og hæfur starfsmaður getur metið hvort umsókn sé „bersýnilega tilhæfulaus“ og ætti sá starfsmaður að koma frá stjórnvaldi sem tekur ákvörðun um veitingu eða synjun á umsókn um að fá réttarstöðu flóttamanns. Því ætti að ekki að láta mat lögreglu um hvort hælisumsókn sé bersýnilega tilhæfulaus eða ekki ráða mati Útlendingastofnunar, sbr. 6. mgr. 89. gr. reglugerðar um útlendinga.

Sá sem er synjað um hæli í hælismeðferð I ætti, að mati Rauða krossins, að eiga raunhæfan möguleika á að fá ákvörðun Útlendingastofnunar endurskoðaða og fá að dveljast í landinu á meðan kærán er til meðferðar, eða hið minnsta í þá fimmtán daga sem hælisumsækjanda er veittur til að taka ákvörðun um hvort hann uni eða kæri ákvörðunina en á þeim tíma ræðst hvort umsækjandi ákveður að kæra ákvörðun og þá einnig hvort hann óskar eftir að dómsmálaráðuneytið fresti réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar meðan kæra er til meðferðar. Sé umsækjanda vísað úr landi er veruleg hættá á að hann eigi ekki raunhæfa möguleika á að nýta sér kærurétt. Þá er hættá á að ráðuneyti fái ekki eða síður upplýsingar um mikilvæg atriði áður en það úrskurðar í kærumáli. Einnig er ljós að hafi umsækjanda verið vísað úr landi áður en ráðuneytið kveður upp úrskurð sinn geta aðstæður hans verið með þeim hætti að hann geti ekki nýtt sér úrskurð sem fellur honum í hag.

Í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna* segir í vii-lið 192. mgr. að „[v]eita skuli umsækjanda dvalarleyfi í landinu þar til bært yfirvald [...] hefur meðhöndlað upprunalega umsókn hans og tekið ákvörðun um hana nema yfirvald þetta hafi sýnt fram á að umsóknin sé augljóst dæmi um misnotkun á samningnum. Umsækjandi ætti einnig að fá að dveljast í landinu á meðan kæra hans til æðra stjórnvalds eða dómstóla er til meðferðar.“²

Rauði krossinn tekur undir með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem leggur áherslu á að virk kærumeðferð sé óaðskiljanlegur hluti réttlátrar og skilvirkrar málsmeðferðar hælisumsókna. Í

¹ Sbr. t.d. ritgerð Guðlaugar R. Jónasdóttur, *Hugtakið flóttamaður og skilyrði hælisleitendur – Íslensk framkvæmd í ljósi alþjóðaskuldbindinga*. Meistararitgerð til Mag. jur. prófs í lögfræði (Háskóli Íslands, febrúar 2009).

² Skálettruðu setninguna vantar inn í íslensku þýðinguna á *Handbók um réttarstöðu flóttamanna*. Enska texturinn er svohljóðandi: The applicant should be permitted to remain in the country pending a decision on his initial request by the competent authority referred to in paragraph (iii) above, unless it has been established by that authority that his request is clearly abusive. He should also be permitted to remain in the country while an appeal to a higher administrative authority or to the courts is pending.

Þessu sambandi má benda á að töluverður fjöldi flóttamanna í Evrópu fær ekki viðurkenningu á stöðu sinni fyrir en að lokinni kærumeðferð. Í því samhengi er ljóst að kærumeðferð og frestun réttaráhrifa synjunar á fyrsta stigi getur verið mikilvæg trygging þess að þeir sem eru í þörf fyrir alþjóðlega vernd fái þá vernd sem þeir eiga rétt á því að aldrei verður útilokað, sbr. það sem að ofan segir að rangar ákvarðanir séu teknar á fyrsta stigi málsmeðferðar.

Frestun réttaráhrifa ákvörðunar lægra setts stjórnvalds er því mjög mikilvægt úrræði til að tryggja að grundvallarreglan um *non-refoulement* sé ekki brotin. Ef hins vegar hælisumsækjanda er ekki gert kleift að bíða niðurstöðu kærumeðferðar í hælislandinu er sem fyrir kom fram mikil hætta á að úrræði hans til að fylgja eftir kæru og fá henni breytt verði lítils virði.

13. Munnleg málsmeðferð í kærumálum

Rauði krossinn telur að almenna reglan eigi að vera sú að hælisumsækjendum gefist kostur á munnlegri málsmeðferð í kærumálum, enda er hér um mikla hagsmuni að ræða fyrir þá sem í hlut eiga og mál oft sérstaklega vandasöm og má ætla að þau skýrist og upplýsist betur með þeim hætti.

14. Hælisumsækjendur sem kunna að yfirgefa Ísland áður en úrskurðað er í kærumáli

Tryggja ætti að kærðar ákvarðanir Útlendingastofnunar séu afgreiddar hjá dómsmálaráðuneyti jafnvel þó að grunur leiki á að hælisumsækjandi hafi farið úr landi eða vitað sé til þess að hann hafi yfirgefið landið. Ekki ætti að álykta sem svo að umsókn hafi verið dregin til baka eða hún gerð ógild heldur ætti að úrskurða í málinu. Það byggist ekki síst á því að umsækjandi hefur hagsmuni af því að fá niðurstöðu í máli sínu jafnvel þó hann hafi yfirgefið landið því verði niðurstaðan á þá leið að umsækjandi skuli fá dvalarleyfi getur hann ákveðið að snúa til baka til landsins.

15. Réttarstaða sem fylgir alþjóðlegri vernd, þ.e. hælisveitingu eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum

Rauði krossinn leggur til að hælisveitingu og dvalarleyfisveitingu af mannúðarástæðum fylgi búsetuleyfi og þar með óbundið atvinnuleyfi, en að lágmarki óbundið dvalar- og atvinnuleyfi til fjögurra ára sem ekki sé háð takmörkunum. Slíkt er til þess fallið að eyða þungbærri óvissu hjá berskjölduðum hópi einstaklinga sem og að stuðla að árangursríkri aðlögun. Ástæða er til að undirstrika hér að komist stjórnvald að því að leyfið hafi verið veitt á röngum forsendum getur það gripið til úrræða til að afturkalla leyfið en þó bæri að sjálfsögðu gæta meðalhófs við beitingu slíkra úrræða.

Þá leggur Rauði krossinn áherslu á að þeim sem veitt er alþjóðleg vernd verði tryggður sami réttur til fjölskyldusameiningar, ferðaskilríkja, rétt til atvinnuþátttöku og aðstoð til aðlögunar.

Eins og fyrir var nefnt er hælisleitendum sem er veitt hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum veitt tiltekin lágmarksaðstoð. Var í því skyni gerður samningur á milli Rauða kross Íslands og félagsmálaráðuneytisins til tveggja ára til reynslu, sjá meðfylgjandi. Tryggja þarf að sá lágmarksstuðningur við aðlögun og til að koma sér fyrir verði útfærður og skýrður enn frekar og tryggður í viðeigandi reglum.

16. Tilkall einstaklinga til alþjóðlegrar verndar

Rauði krossinn leggur einnig áherslu á að það verði að breikka þá vernd sem dvalarleyfi af mannúðarástæðum felur í sér með það að markmiði að enginn sem er sannarlega í þörf fyrir

alþjóðlega vernd sé neitað um slíka vernd. Sértaklega þarf að huga að vernd þeirra sem flýja vopnuð átök, hvort sem um er að ræða vopnuð átök ríkja á milli eða innanríkisátök.

Rauði krossi Íslands er kunnugt um að Norðmenn hyggjast víkka út flóttamannahugtakið í sínum rétti og réttarfrákvæmd og telja þá líka flóttamenn skv. norskum lögum sem eru að flýja vopnuð átök og aðra sem eiga á ættu að sæta meðferð sem brýtur gegn þeirri vernd sem þeir njóta skv. 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu væru þeir sendir aftur til upprunalands.

Í umsögn Rauða kross Íslands um frumvarp til laga frá árinu 2008 um breyting á lögum um útlendinga, nr. 96, 15. maí 2002, með síðari breytingum, fjallaði félagið um mikilvægi þess að skýrt yrði enn frekar hvað fælist í þáverandi 2. mgr. 11. gr. útlendingalaga, nú 12. gr. f.

Í umsögninni sagði meðal annars um g-lið 10. gr. frumvarpsins:

„1.

Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eru alla jafna einstaklingar sem sótt hafa um hæli sem flóttamenn hérlandis. Hafa stjórnvöld metið það sem svo að útlendingurinn sem óskaði hæliss hafi ekki fallið undir skilgreiningu flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna á hugtakinu flóttamaður. Falli hælisleitandi hins vegar ekki undir hugtakið flóttamaður að mati stjórnvalds „skal það að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort beita skuli ákvæðum 2. mgr. 11. gr.“³ sem er svohljóðandi: „Veita má útlendingi dvalarleyfi ... ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla útlendingins við landið.“

[...]

2.

Í frumvarpinu er engin tilraun gerð til að skilgreina hvers vegna og í hvaða tilfellum skuli veita útlendingi dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Eru ákvarðanir stjórnvalda um að veita slíkt dvalarleyfi því að öllu leyti matskenndar og liggja engar leiðbeiningar til grundvallar slíkri ákvörðun. Leiðir það af sér nokkra óvissu um í hvaða tilfellum stjórnvöldum er heimilt að veita slíkt dvalarleyfi og mjög erfitt getur verið fyrir stjórnvöld að gæta jafnræðis í þeim efnum.

Að mati Rauða kross Íslands er því brýnt að skilgreina hvað hugtakið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða felur í sér til að draga úr matskenndum ákvörðunum stjórnvalda um hverjum skuli veitt slíkt leyfi. Rauði krossinn felst hins vegar á að stjórnvöld verði að hafa ákveðið svigrúm til að meta sjálfstætt hvort mannúðarsjónarmið mæli með því að útlendingi verði veitt dvalarleyfi.

Með vísan til þess sem að ofan greinir leggur Rauði krossinn til að 1. mgr. 10. gr. g verði skipt upp í tvær málsgreinar. Fyrri málsgreinin eigi við þá útlendinga sem sæki um hæli en sú síðari verði efnislega óbreytt og eigi bæði við um útlendinga sem sæki um hæli og aðra útlendinga sem kunna að falla undir ákvæðið, s.s. fórnarlömb mansals. Við fyrri málsgrein var 15. gr. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted höfð til hliðsjónar auk þeirrar gagnrýni sem ofangreind 15. gr. hefur sætt af hálfu Rauða kross félaga í Evrópu og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Lagt er til að 1. og 2. mgr. 10. gr. verði svohljóðandi:

„Veita skal útlendingi, sem ekki fellur undir hugtakið flóttamaður samkvæmt flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna, vernd á grundvelli mannúðarsjónarmiða séu taldar líkur á að hann:

- a. muni sæta dauðarefsingu verði hann sendur aftur til upprunalands, eða hann af öðrum ástæðum tekinn af lífi;
- b. muni sæta pyndingum eða ómannúðlegri eða niðurlægjandi meðferð eða refsingu í upprunalandi eða í því landi sem útlendingnum yrði annars vísað til;

³ Sbr. 2. mgr. 45. gr. útlendingalaga.

- c. standi frammi fyrir almennri ógn vegna vopnaðra átaka og/eda skálmaldar í upprunalandi, hvort sem um er að ræða vopnuð átök ríkja á milli eða innanlandsátök.“

Þá er lagt til að orðinu “einnig” verði bætt inn í 2. mgr. sem verði þá svohljóðandi:

„Heimilt er einnig [svo] að veita útlendingi dvalarleyfi, þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. er rík mannúðarsjónarmið standa til þess.“

[...]

Rauði krossinn vísar til ofangreindra sjónarmiða varðandi tilkall hælisumsækjanda til alþjóðlegrar verndar og að eðlilegt sé, að mati félagsins, að verndarákvæði íslenskra laga sem veita dvalarleyfi yrðu þrjú. Það er hæli sem flóttamaður, annars konar alþjóðleg vernd (e. *subsidiary protection*) og dvalarleyfi af mannúðarástæðum sem að auki væri hægt að veita útlendingum sem ekki óska alþjóðlegrar verndar. Þannig væri betur skilgreint hverjir ættu rétt á vernd hérlendis og að auki hefðu stjórnvöld sama svigrúm til að veita útlendum einstaklingum dvalarleyfi af mannúðarástæðum sem ekki teldust vera í þörf fyrir alþjóðlega vernd.

Rauði krossinn vill í þessu sambandi vekja athygli á yfirlýsingu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna frá janúar 2008⁴ varðandi c-lið 15. gr. Qualification Directive og dómi Dómstóls Evrópubandalaganna (e. *The Court of Justice of the European Communities*) í máli *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, frá 17. febrúar 2009 þar sem dómstóllinn fjallaði m.a. um tilkall einstaklinga til alþjóðlegrar verndar ef þeir eiga á hættu að verða fyrir handahófskenndu ofbeldi (e. *indiscriminate violence*) sé þeim snúið til baka til upprunalands þar sem vopnuð átök eiga sér stað.

Í umræddum dómi segir orðrétt:

„Article 15(c) of Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, in conjunction with Article 2(e) thereof, must be interpreted as meaning that:

- the existence of a serious and individual threat to the life or person of an applicant for subsidiary protection is not subject to the condition that that applicant adduce evidence that he is specifically targeted by reason of factors particular to his personal circumstances;
- the existence of such a threat can exceptionally be considered to be established where the degree of indiscriminate violence characterising the armed conflict taking place – assessed by the competent national authorities before which an application for subsidiary protection is made, or by the courts of a Member State to which a decision refusing such an application is referred – reaches such a high level that substantial grounds are shown for believing that a civilian, returned to the relevant country or, as the case may be, to the relevant region, would, solely on account of his presence on the territory of that country or region, face a real risk of being subject to that threat.

Þessi túlkun Dómstóls Evrópubandalaganna á c-lið 15. gr. *Qualification Directive* er í fullu samræmi við 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem hefur verið lögfestur hérlendis, sbr. lög nr. 62 frá 19. maí 1994, og dómafordæma Mannréttindadómstóls Evrópu. Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur fagnað túlkun Dómstóls Evrópubandalaganna sem mun vera leiðbeinandi fyrir ríki þegar teknar eru ákvarðanir varðandi hælisumsóknir einstaklinga sem eru að flýja handahófskennt ofbeldi.

Þá telur Rauði krossinn nauðsynlegt að hugað verði að vernd fórnarlamba mansals og tengdra fórnarlamba, t.d. vitna en í vissum tilfellum geta þau fallið undir flóttamannahugtakið.

⁴ UNHCR, *UNHCR Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence* (janúar 2008).

17. Réttarstaða hælisleitenda á meðan að hælismeðferð stendur

Rauði krossinn telur að nefndin þurfi að taka til athugunar hvort hún mæli með því að sett verði ákvæði í lög um útlendinga sem mæli fyrir um réttarstöðu hælisleitenda á meðan á málsmeðferð stendur, t.a.m. um rétt til dvalar í landinu á þeim tíma, rétt til lagalegrar aðstoðar, réttindi til framfærslu, sjúkraþjónustu og ferðafrelsis.

18. Hlutverk Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna

Að mati Rauða krossins ætti að vera ákvæði í útlendingalögunum þar sem vísað yrði til hlutverks Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Lítur Rauði krossinn í þessu sambandi til hlutverks Flóttamannastofnunar í samræmi við 35. gr. flóttamannasamningsins um samvinnu stjórnvalda einstakra ríkja við Sameinuðu þjóðirnar sem og 36. gr. samningsins. Í 21. gr. *Council Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status* er að finna ákvæði um hlutverk Flóttamannastofnunar. Þá má benda á og hafa hér til hliðsjónar ákvæði um Flóttamannastofnunina sem er að finna í nýju norsku útlendingalöggjöfinni og þýðingu leiðbeininga stofnunarinnar sem varða vernd einstaklinga. Svipað ákvæði ætti heima í íslensku útlendingalöggjöfinni að mati Rauða krossins.

Ákvæði ætti að hafa á viðeigandi stað í regluverkinu til að tryggja Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna eða samtökum sem vinna formlega með henni aðgengi að hælisumsækjendum, líka þeim sem eru í varðhaldi eða fangelsi eða hafa verið sviptir frelsi á annan hátt. Sömuleiðis ætti að tryggja aðgengi stofnunarinnar og samstarfsaðila hennar að upplýsingum sem varða umsóknir um hæli, um málsmeðferð og stöðu mála og hvaða ákvarðanir séu teknar, að því gefnu auðvitað að hælisumsækjandi veiti samþykki sitt.

19. Vistunarræði

Að mati Rauða krossins þarf að fjölga vistunarræðum fyrir hælisleitendur og taka til athugunar í því sambandi mismunandi bakgrunn, fjölskyldusamsetningu, kyn og aldur hælisleitenda. Hér þarf sérstaklega að gæta að hagsmunum barna. Liggja fyrir að þar eða einstaklingur/par/hjón með barn/börn óski hælis þarf að vera tryggt að þeim verði gefinn kostur á að flytjast í íbúð eins fljótt og verða má. Sú framkvæmd hefur verið tekin upp að miklu leyti hjá Reykjanesbæ en það þarf að tryggja þessa framkvæmd með fullnægjandi ákvæðum í regluverkinu.

Varast skal að takmarka ferðafrelsi hælisleitenda. Má í þessu sambandi vísa til *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law* (Inter-Parliamentary Union, 2001), sérstaklega 5. kafla sem fjallar um varðhald (e. detention) hælisleitenda.

20. Öryggisjónarmið

Því hefur stundum verið haldið fram í tengslum við öryggisjónarmið að hryðjuverkamenn gætu fengið húsaskjól og framfærslu með því einu að óska eftir hæli. Framkvæmdastjórn ESB hefur þó komist að þeirri niðurstöðu að afar ólíklegt sé að hryðjuverkamenn kjósi að gefa sig fram við lögreglu og óska eftir hæli. Aðrar inngönguleiðir í land henti líklega betur tilgangi þeirra. Það sama mætti ætla um annars konar glæpamenn. Framkvæmdastjórnin telur líkt og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna að útilokunarákvæði flóttamannasamningsins veiti einnig nægjanlega vernd gegn hryðjuverkamönnum.

Í þessari umræðu er einnig mikilvægt að taka til skoðunar hvort líklegt sé að afbrotamaður sem kemur til Íslands vilji raunverulega gefa sig fram við lögreglu þar sem hann veit að lögreglan mun taka af

honum myndir og fingraför og senda út fyrirspurn varðandi hann til erlendra löggæslustofna. Mun líklegur er að slíkur einstaklingur myndi ekki sækja um hæli sem flóttamaður heldur lauma sér inn í samfélagið þar sem möguleikar á ólöglegri atvinnu séu ef til vill til staðar.

Í athugasemdum Rauða kross félaga í Evrópu við *European Commission Policy Plan on Asylum* frá 28. ágúst 2008 segir að varðhald geti haft þær afleiðingar á hælisleitendur að þeir standi enn verr en ella. Þess vegna eigi að forðast að hneppa hælisleitendur í varðhald og sérstaklega eigi ekki að hneppa berskjaldaða einstaklinga í varðhald, s.s. þá sem þjást af áfallastreitu, fórnarlömb pyndinga, ófrískar konur, börn o.s.v.frv. Lög ættu að lágmarki að kveða skýrt á um að aðeins megi beita varðhaldi sem síðasta mögulega úrræði, og þá því aðeins að nauðsyn beri til og það byggist á heimild í lögum sem standist bæði alþjóðlega flóttamanna- og mannréttindasamninga. Þá verði að tryggja að hælisleitendur séu ekki sviptir frelsi sínu með geðþóttaákvörðunum stjórnvalda.

Því hefur stundum verið haldið fram að sumir hælisleitendur sýni málsmeðferð stjórnvalda litla virðingu og láti sig jafnvel hverfa úr vistarverum hælisleitenda án þess að láta vita af brottför sinni. Rauða krossinum er kunnugt um að það gerist öðru hverju að hælisleitendur hverfi áður en málsmeðferð er lokið hjá stjórnvöldum. Rauða krossinum er einnig kunnugt um að ein ástæða þess að einstaka hælisleitendur hafa horfið án þess að biða eftir niðurstöðu stjórnvalda er sú að þeir eru meðvitaðir um langan málsmeðferðartíma og treysta sér ekki til að biða í 1-2 ár eftir niðurstöðu stjórnvalda. Þó virðist hafa dregið úr því að hælisleitendur dragi til baka umsóknir sínar eða hverfi áður en málsmeðferð lýkur. Leiða má líkur að því að skilvirkari málsmeðferð muni draga úr fjölda hælisumsækjenda sem hverfa úr landi áður en ákvörðun er tekin varðandi hælisleitendur þeirra.

Í umsögn Rauða kross Íslands um frumvarp til laga um breyting á lögum um útlendinga, nr. 96, 15. maí 2002, með síðari breytingum, frá 25. febrúar 2008 sagði um 18. gr. frumvarpsins:

Í athugasemdum við 18. gr. 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 hættu. Svo eru rakin nokkur dæmi um slíkt. Það er vissulega rétt að upp hafa komið slík tilvik. Það heyrir þó til undantekninga. Af þessu tilefni vill þó Rauði krossinn benda á að aðbúnaður og aðgerðarleysi hælisleitenda hafa verið með þeim hætti að það hefur ýtt undir óæskilega hegðun einstakra hælisleitenda og af því hefur verið vikið hér að ofan. Sé málið skoðað í heild sinni má leiða líkum að því að þvingað aðgerðarleysi þar sem hælisleitendum er meinað að sjá sér farborða geri einstaklinga mjög berskjaldaða gagnvart umhverfi sínu. Hælisleitendur búa við mikið óvissuástand og eru undir miklu álagi sem kann í einhverjum tilfellum að birtast í neikvæðri hegðun. Að mati Rauða krossins myndi það draga úr kviða, óvissuástandi og aðgerðaleysi ef hælisleitendur ættu þess kost að fá bráðabirgðadvalarleyfi og stunda atvinnu og eiga mannsæmandi líf á meðan að þeir biða niðurstöðu hælisumsóknar sinnar.

Rauði kross Íslands vill undirstrika þá skoðun félagsins og Rauða kross félaga í Evrópu að hælisleitendur eigi að öllu jöfnu að njóta ferðafrelsis og að meginreglan skuli vera að ferðafrelsi sé ekki skert. Skerðing á ferðafrelsi og jafnvel frelsisskerðing eru til þess fallin að veikja mjög stöðu einstaklinga sem oft hafa gengið í gegnum mikla erfiðleika og eiga e.t.v. sára reynslu að baki. Frelsissskerðing á því að vera síðasta úrræði, hún að vera lögleg og í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda og flóttamannaréttar sem Ísland er bundið af. Þá skal frelsisskerðing eða svipting ferðafrelsis ekki vara lengur en nauðsyn ber til. Sé útlendingur sviptur frelsi sínu verður að tryggja að hann sé upplýstur á skýran og skilmerkilegan hátt um réttindi sín og ákvörðun fyrir frelsissviptingu. Jafnframt þarf að tryggja að slík skerðing leiði ekki til þess að hann verði sviptur rétti sínum til að óska hælis sem flóttamaður.

Þá vill Rauði krossinn vekja athygli á því að frelsissvipting útlendinga sem óska hælis getur aukið hættuna á því að það verði ranglega túlkað sem glæpsamlegt athæfi að sækja um hæli. Slíkt getur valdið neikvæðum viðhorfum bæði almennings og stjórnvalda.

Þá hefur Rauði krossinn verulegar áhyggjur af ákvæði 45. gr. útlendingalaga þar sem fjallað er um vernd gegn ofsóknum og bann við endursendingu til svæðis þar sem útlendingur hefur ástæðu til að

óttast ofsóknir eða hann kunni að vera í bráðri lífshættu eða hann eigi á hættu að verða fyrir ómannúðlegri meðferð. Ákvæðið mælir þó einnig fyrir um að slík vernd sé ekki veitt „ef ætla má að útlendingur ógni öryggi ríkissins eða ef hann hefur á endanlegu dómstigi sætt dæmi fyrir mjög alvarlega glæpi og telst af þeim sökum hættulegur samfélaginu.“ Rauði kross Íslands tekur undir með *Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi* (ECRI) og hefur áhyggjur af því að ákvæðið sé ekki í samræmi við dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu varðandi 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Því verði að endurskoða ákvæðið að mati Rauða krossins.

21. Kærumeðferð hælisumsókna

Rauði krossinn telur ríka ástæðu til að skoða það gaumgæfilega hvort æskilegt geti talist að annar aðili en dómsmálaráðuneytið skuli annast kærur á neikvæðum ákvörðunum Útlendingastofnunar. Slíkt gæti verið sjálfstæð áfrýjunarstofnun, t.d. almennur dómstóll. Sú stofnun skuli þá vera algerlega óháð Útlendingastofnun sem tekur fyrstu ákvörðun.

22. Rétturinn til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns fyrir dómstólum

Rauði krossinn leggur áherslu á að hælisleitendur skuli eiga þess raunhæfan kost að leita réttar síns fyrir dómstólum og að þeir eigi þess raunhæfan kost að dvelja í landinu á meðan dómstóll fjallar um dómkröfur þeirra.

23. Gerendur ofsókna

Tryggja þarf í lögum viðurkenningu á því að svokallaðir *non-state actors* geti verið gerendur ofsókna.

24. Hugtakið „ástæðuríkur ótti“

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur ítrekað að ástæðuríkur ótti við ofsóknir er talin fullnægjandi ástæða fyrir veitingu á réttarstöðu flóttamanns og að það megi gera ráð fyrir að sá sem hafi þegar orðið fórnarlamb ofsókna af einni af þeim ástæðum sem eru tilteknaðar í flóttamannahugtakinu í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1951 eigi sama tilkall til verndar. Það er þó vert að taka fram að hugtakið „ótti“ á ekki aðeins við um þá sem hafa þegar orðið fyrir ofsóknum, heldur einnig þá sem freista þess að lenda ekki þeirri aðstöðu að verða ofsóttir og flýja upprunaland sitt af þeirri ástæðu. Að mati Rauða krossins er ástæða til að hnykkja á þessu í kafla um málsmeðferð í lögum eða reglugerð.

25. „Sur placa“ hælisleitendur

Þörf einstaklings fyrir vernd getur komið upp eftir að hann yfirgefur heimaland sitt, t.d. vegna breyttra aðstæðna í heimalandi eða athafna hælisleitanda á meðan málsmeðferð stendur. Nauðsynlegt er að mati Rauða krossins að ákvæði þessa efnis verði fest í lög eða reglugerð.

26. Dublin reglugerðin og hælisleitendur

Rauði kross Íslands leggur áherslu á að umsókn hvers og eins hælisleitanda sé skoðuð sérstaklega og að hvert og eitt ríki sem aðild á að Dublin reglugerðinni er ekki skyldugt til að endursenda fólk þó að það sé heimilt.

Rauði krossinn tekur undir sjónarmið Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um að hælisleitendur séu ekki endursendir til Grikklands á grundvelli Dublin reglugerðarinnar þar til að Grikkland hefur sýnt fram á að hælisleitendur og hælisumsóknir þeirra fái réttláta og eðlilega meðferð

hjá grískum stjórnvöldum og að aðbúnaður hælisleitenda standist kröfur. Rauði krossinn hefur í ítrekað beint tilmælum sínum til íslenskra stjórnvalda um að hælisleitendur séu ekki sendir til Grikklands að svo stöddu, sbr. bréf dags. 26. ágúst og 6. október 2008, 6. apríl 2009 og 27. maí 2009 sem og í yfirlýsingu félagsins dags. 11. júní sl.

Þá leggur Rauði krossinn áherslu á að hælisleitandi fái að dvelja í landinu í 15 daga á meðan hann kemur á framfæri kæru vegna ákvörðunar Útlendingastofnunar þess efnis að hann verði sendur til annars aðildarríkis Dublin reglugerðarinnar.

Í álit Rauða kross félaga í Evrópu dags. 12. nóvember 2008 segir að endurskoðun á undirliggjandi grundvallargildum Dublin kerfisins er nauðsynleg. Þangað til sameiginleg stefna aðildarríkja ESB ríkjanna (og Dublin kerfisins) hefur í raun og veru verið komið á ættu aðildarríki að taka til athugunar í hvaða landi hælisumsækjandi óskar verndar. Það verður að hafa í huga að lokatilgangur Dublin kerfisins er sá að tryggja alþjóðlega vernd þeim sem eru sannarlega í þörf fyrir slíka vernd.

Rauði krossinn hefur, ásamt Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, haft áhyggjur af ójafnri dreifingu hælisleitenda innan Dublin samstarfsins þar sem unnt er að endursenda hælisumsækjanda til þess ríkis sem hann kom fyrst til innan Evrópu. Landsfélög Rauða krossins í Evrópu hafa í sameiningu bent á að núverandi beiting reglugerðarinnar hefur haft þau áhrif að evrópska hæliskerfið sé í raun einskonar happdrætti sem hefur því miður í för með sér að margir berskjaldaðir hælisleitendur fái ekki þá vernd og aðstoð sem þeir þurfa. Í álit sem Evrópuskrifstofa Rauða krossins sendi frá sér 12. nóvember 2008 segir að endurskoðun á grundvallargildum Dublin reglugerðarinnar sé nauðsynleg.

Að mati Rauða krossins þyrfti að vera ákvæði í íslenskum útlendingalögum sem tryggja að séu sanngjarnar ástæður til að ætla að skynsamlegur vafi kunni að vera uppi að hælisumsækjandi muni ekki fá sanngjarna málsmeðferð í öðru Dublin ríki eða aðbúnaður þess lands teljist ekki uppfylla alþjóðleg viðmið ætti ekki að endursenda hælisumsækjanda til þess ríkis. Ef málsmeðferð hælisumsókna í Dublin samstarfsríki er ábótavant og/eða aðbúnaður stenst ekki alþjóðleg viðmið getur það haft í för með sér að einstaklingur sem er í þörf fyrir alþjóðlega vernd fái ekki þá vernd sem honum ber. Því ætti ekki að endursenda einstaklinga á grundvelli Dublin samstarfsins séu málsmeðferð og aðbúnaður fullnægjandi. Sama gildi ef skynsamlegt megi telja að Dublin endursending kunni að brjóta í bága við grundvallaregluna um *non-refoulement*.

Þessu til viðbótar vill Rauði krossinn beina þeim tilmælum til nefndarinnar að hún mæli með því að 2. mgr. 3. gr. Dublin reglugerðarinnar (svokallað fullveldisákvæði) verði notað í þeim tilfellum þar sem slíkt er í þágu hælisleitanda og/eða fjölskyldu hans, t.d. ef um er að ræða barn, barnafjölskyldur, eða líkamlega eða andlega fatlaðan hælisleitanda eða aldraðan hælisleitanda eða þann sem haldinn er sjúkdómi.

27. Ríkisfanglausir

Rauði krossinn leggur til við nefndina að hún mæli með því að Ísland fullgildi tvo samninga sem varða ríkisfanglaus. Þeir eru eftirfarandi:

1. 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons.
2. 1961 Convention on the Reduction of statelessness.

28. Rýmri réttur til fjölskyldusameiningar

Rauði krossinn telur að ákvæði laga verði að veita aukin réttindi þeirra sem fá alþjóðlega vernd til fjölskyldusameiningar sem aftur stuðlar að árangursríkari aðlögun þeirra sem fyrir eru í landinu. Ætti

að taka til náninna ættingja sem höfðu í reynd lifað sem fjölskylda, og höfðu í reynd treyst á flóttamanninn til framfærslu (sbr. 15. gr. í *EC Temporary Protection Directive* og 185. mgr. í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna*).

29. Vegabréfsáritun fyrir einstaklinga í þörf fyrir alþjóðlega vernd

Þá hvetur Rauði krossinn til þess að skilyrði til vegabréfsáritunar verði endurskoðuð með það að markmiði að auðvelda þeim að fá áritun sem eru í þörf fyrir alþjóðlega vernd til að aðstoða þá við að flýja ofsóknir eða önnur alvarleg mannréttindabrot.

30. Hælisleitendur sem hafa fengið lokasynjun en ekki er hægt að færa úr landi

Rauði krossinn telur að brýnt sé að skoða málefni hælisleitenda sem hafa fengið lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd á Íslandi en ekki er hægt að færa úr landi til upprunalands. Slíkir einstaklingar hafa í einstaka tilfellum dvalið árum saman á Íslandi á tímabundnum dvalarleyfi sem ekki myndar stofn til búsetuleyfis og hefur þær afleiðingar að viðkomandi er í lagalegu límbói svo árum skiptir með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum á heilsu og velferð viðkomandi og þá sem í kringum hann eru.

Rauði krossinn minnr á að ef ekki er hægt að brottvísa eða frávísa einstaklingi mun sá hinn sami dvelja á landinu. Í slíku límbói sem að ofan er lýst getur viðkomandi hvort gert sér vonir um varanlega búsetu né haft tækifæri til að aðlagast samfélaginu. Svo geta liðið mörg ár og hugsanlega áratugir. Huga verður að þessum hópi og búa til meginreglu sem kemur til móts við þarfir þessa fámenna hóps.

V. AÐBÚNAÐUR HÆLISLEITENDA Á MEÐAN MÁLSMEÐFERÐ STENDUR

1. Hlutverk Rauða krossins varðandi aðbúnað og þjónustu við hælisleitendur.

Aðbúnaður og þjónusta við hælisleitendur á meðan hælisumsókn er til meðferðar er á ábyrgð Útlendingastofnunar sem hefur gert samning við félagsþjónustuna í Reykjanesbæ um umönnunarþáttinn. Umönnun hælisleitenda er því í höndum félagsþjónustu Reykjanesbæjar. Hlutverk Rauða krossins er hins vegar meðal annars eftirfarandi:

- a. Á meðan málsmeðferð stendur leggur Rauði krossinn áherslu á að þjónusta og aðbúnaður hælisleitenda sé með þeim hætti að þeim einstaklingum sem sækja um hæli sé gert kleyft að lifa eðlilegu og mannsæmandi lífi. Í því felst að hælisleitendur eigi að hafa aðgang að atvinnumarkaði sem gerir þá betur færa um að sjá sjálfum sér farborða.
- b. Draga úr félagslegri einangrun og auka félagsstarf með og fyrir hælisleitendur. Sjálfbóðaliðar Rauða krossins heimsækja t.a.m. hælisleitendur einu sinni í viku til að veita félagslegan stuðning og draga úr einangrun og frekara starf með og í þágu hælisleitenda er í undirbúningi.
- c. Boðið upp á skyndihjálparnámskeið og námskeið um einkenni áfallastreitu tvisvar sinnum á ári hvort, bæði á ensku og rússnesku. Sálfræðiviðtöl eftir atvikum og í samvinnu við félagsþjónustuna í Reykjanesbæ.
- d. Eftirlit með aðbúnaði hælisleitenda og reglulegir fundir með félagsþjónustunni í Reykjanesbæ.
- e. Fulltrúi Rauða krossins er með vikulega viðtalstíma og þjónustu hjá Rauða kross deildinni í Keflavík.

2. Sjónarmið Rauða krossins varðandi aðbúnað hælisleitenda

Eins og fram kemur í upphafi bréfsins gegnir Rauði kross Íslands málsvarahlutverki í þágu hælisleitenda. Það hlutverk felur m.a. í sér að Rauði krossinn fylgist með aðbúnaði hælisleitenda og gerir athugasemdir við hann ef þurfa þykir og gerir tillögur til úrbóta sé þess þörf. Félagið hefur átt í góðu samstarfi við félagsmálayfirvöld í Reykjanesbæ varðandi aðbúnað hælisleitenda sem hafa jafnan tekið athugasemdum og ábendingum Rauða krossins vel og brugðist við.

Í vinnu sinni með og í þágu hælisleitenda styðjast Rauða kross félög í Evrópu við leiðbeiningarreglur varðandi móttöku og aðbúnað hælisleitenda sem var gefið út í Genf árið 2001 af Alþjóðasambandi Rauði krossins og Rauða hálfmánans. Rauði kross Íslands og hreyfingin öll leggja áherslu á að hælisleitendur geti notið sjálfstæðis og réttinda sinna á meðan þeir eru í hælismeðferð og að aðbúnaður þeirra sé með þeim hætti að hann skerði ekki að óþörfu sjálfstæði, mannhelgi og mannréttindi.

Í ályktun framkvæmdaráðs Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna nr. 82 (XLVIII, *Conclusion on safeguarding asylum*, 1997) er lögð áhersla á heildstæða „obligation to treat asylum seekers and refugees in accordance with applicable human rights and refugee law standards as set out in relevant international instruments“. Með vísan til þessa verður að gera ráð fyrir því að umönnum og aðbúnaður hælisleitenda sé með þeim hætti að hann standist alþjóðleg viðurkennd viðmið og reglur.

Þá leggur Rauði krossinn til að athugað verði hvort ekki sé eðlilegra og þægilegra að hælisleitendur eigi kost á því að fá umönnun í Reykjavík í stað Reykjanesbæjar. Að mati Rauða krossins er það að mörgu leyti eðlilegra þar sem flest hælismál koma upp í Reykjavík. Í Reykjavík eru hælisleitendur í nálægð við Útlendingastofnun, dómsmálaráðuneytið, lögreglu, lögmenn og Rauða krossinn auk annarra aðila sem kunna hugsanlega að koma að málum hælisleitenda. Þar er einnig fjölbreyttari menning, mannlíf, og almennt má gera ráð fyrir að hælisleitendur yrði sáttari á meðan málsmeðferð stendur. Hælisleitendur eru berskjaldaður hópur einstaklinga og eru þeir auðþekktari í minni bæjarfélögum og hafa orðið fyrir aðkasti frá bæjarbúum. Gera má ráð fyrir að þetta yrði í minna mæli í stærri sveitarfélögum, s.s. Reykjavík.

3. Sjónarmið Rauða krossins varðandi heilsu og velferð hælisleitenda

Alþjóðahreyfing Rauða krossins og Rauða hálfmánans leggur áherslu á að þeir sem þarfnist heilbrigðisþjónustu skuli fá hennar notið. Í sameiginlegu álitu Rauða kross félaga Evrópu sem sent var til *European Commission* þann 21. ágúst 2007 segir orðrétt:

„Promoting good health should be a matter of priority. Many asylum seekers have been subjected to severe health threats before and during their flight. Upon reception and during the asylum process (i.e. until a legal status have been granted or return have taken place) they require health care that is appropriate to their needs, going beyond mere “emergency care and essential treatment of illness”.“⁵

Líkt og fram kemur hér að ofan er það skoðun Rauða kross félaga í Evrópu að hælisleitendur skuli njóta heilbrigðisþjónustu þurfi þeir hennar við og er hér ekki aðeins átt við um bráðnaðsynlegar aðgerðir.

⁵ Opinion of the National Red Cross Societies of the Member States of the European Union and the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, 21 August 2007, bls. 2.

Einn megintilgangur Rauða kross hreyfingarinnar er að vernda líf og heilsu einstaklinga og tryggja virðingu fyrir mannlegu lífi. Rauði kross Íslands telur að öllu ofansögðu það vera réttlætis- og mannúðarmál að hælisleitendur fái notið þeirrar heilbrigðisþjónustu sem þeir þarfnast á meðan hælisumsóknir þeirra er til meðferðar hjá íslenskum stjórnvöldum. Slíkt hefur reynt sumum hælisleitendum erfitt og þeir beðið lengi eftir svörum stjórnvalda um hvort þeir fái þá lækniþjónustu sem þeir telja sig vera í þörf fyrir.

Leggja ætti sérstaka áherslu á að hafa hælismeðferð, þ.m.t. aðbúnað, þannig úr garði gerða að hælisleitendur gætu haft eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni, s.s. stundað nám eða atvinnu kjósi þeir svo. Að mati Rauða krossins ættu hælisleitendur sem fara í svokallaða efnismeðferð að hafa tækifæri til að vinna fyrir sér um leið og það liggur fyrir og að allir hælisleitendur ættu að hafa möguleika á því að vinna fyrir sér ekki síðar en þremur mánuðum eftir að sótt var um hæli.

Að huga vel að heilsu og velferð hælisleitenda mun auðvelda þeim að aðlagast samfélaginu á Íslandi og stunda atvinnu fái þeir hér vernd. Að sama skapi myndi það auðvelda hælisleitendum enduraðlögun í upprunalandi yrði umsókn þeirra um hæli synjað hér á landi og þeir sendur úr landi.

DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTIÐ – SKUGGASUNDI – 150 REYKJAVÍK

SÍMI 545 9000 – BRÉFASÍMI 552 7340

POSTUR@DKM.STJR.IS – WWW.DOMSMALARADUNEYTI.IS