

A 1787/välfärd

Afgreiðsla Norræna velferðarnefndin

Nefndarálit norrænu velferðarnefndarinnar um

þingmannatillögu um að vísa ekki fólki úr landi til landa þar sem öryggi þess og réttindum er ógnað**Tillaga**

Norræna velferðarnefndin leggur til að

Norðurlandaráð aðhafist ekki frekar varðandi þingmannatillögu um að vísa ekki fólki úr landi til landa þar sem öryggi þess og réttindum er ógnað (A 1787/välfärd).

Forsaga*Þingmannatillaga Norrænna vinstri grænna*

Þingmannatillaga Norrænna vinstri grænna um að vísa ekki fólki úr landi til landa þar sem öryggi þess og réttindum er ógnað var kynnt á þingi Norðurlandaráðs í Ósló 2018. Í tillögunni eru færð rök fyrir því að allir einstaklingar eigi rétt á að sækja um hæli og að engum skuli vísað úr landi til lands þar sem lífi eða frelsi viðkomandi er ógnað, jafnvel þó umsókn um hæli hafi verið hafnað.

Á undanförunum árum hafa Norðurlöndin á mismunandi vegu og með ólíkum aðferðum metið verndarþörf á grundvelli reglna um innflutning fólks og skipulagðs hæliskerfis. Þrátt fyrir að það sé undir ráðamönnum hvers lands komið að taka afstöðu í einstökum málum, ber að viðhalda ákveðnum reglum og virða mannréttindi.

Engum á að vísa úr landi til lands þar sem lífi eða frelsi viðkomandi er ógnað, jafnvel þó umsókn um hæli hafi verið hafnað. Þar sem takmarkanir gilda um rétt til hælís, sjá flutningsmenn tillögunnar líka hve mikilvægt er að löggjöf Norðurlandanna um hæli nái einnig til möguleika á hæli af mannúðarástæðum eða vegna sérlega viðkvæmra aðstæðna, til að til dæmis loftslagsflóttamenn eða einstaklingar sem eru ofsóttir vegna kynhneigðar geti fengið hæli.

Auðvelt er að gera sér í hugarlund að einstaklingur sem hefur þurft að flýja land af ótta við ofsóknir eða átök á erfitt með að útvega skrifleg sönnunargögn um það sem á undan er gengið. Einnig eru til dæmi um ofsóknir sem ekki er hægt að sanna á annan hátt en með munnlegri frásögn. Frásögnina skal þá dæma með tilliti til þess hversu sennileg hún er í ljósi annarra staðreynda og upplýsinga um landið. En allt of algengt er að munnlegri frásögn sé hafnað vegna skorts á sönnunargögnum.



Oft er krafist skriflegra sönnunargagna sem ómögulegt getur verið fyrir hælisleitandann að útvega. Þegar hælisleitandanum tekst að skila skriflegum sönnunargögnum eru þau oft metin sem „of einföld“ og teljast því hafa lítið sönnunargildi. Ef hælisleitandanum hefur ekki tekist að gera grein fyrir sjálfum sér með nægilega áreiðanlegum persónuskilríkjum (það er einfaldlega óhugsandi fyrir einstaklinga frá ákveðnum upprunalöndum) getur það leitt til þess að innflytjendayfirvöld og dómstólar Norðurlanda samþykki heldur ekki nein önnur gögn sem sannanir. Jafnvel þegar hælisleitandanum tekst að sannfæra yfirvöld um sannleiksgildi frásagnarinnar, þá kemur krafan um að sanna aðsteðjandi ógn eða að ofbeldi sem þegar hefur átt sér stað muni endurtaka sig.

Mat á umsókn um hæli snýst um þá áhættu í framtíðinni sem er til staðar ef einstaklingurinn verður að fara til baka. En í ákveðnum tilvikum, til dæmis þar sem einstaklingur hefur sætt pyntingum, þá mælir Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna með að ekki þurfi frekari sannana við varðandi áframhaldandi aðsteðjandi ógn. Sama skal eiga við um einstaklinga þar sem fjölskyldumeðlimir eða vinnufélagar, sem hafa búið við sömu aðstæður og hælisleitandinn, hafa verið drepnir eða lent í alvarlegum áföllum. En á mörgum Norðurlandanna er svona sönnunum oft hafnað þar sem ekki er talið að þær sýni að hælisleitandinn sæti persónulegum ofsóknum.

Svipaður vandi felst í að sjaldan er lítið á það sem sönnun að einstaklingurinn tilheyrir hópi sem stendur verulega höllum fæti. Þetta á til dæmis við um samkynhneigða, tvíkynhneigða og transfólk frá löndum þar sem þau eiga ofsóknir á hættu, trúskiptinga frá löndum þar sem trúskipting er ekki leyfð, konur sem hafa brotið gegn viðmiðum samfélagsins þar sem slíkt getur leitt til ofsókna og þjóðernisminnihlutahópa á átakasvæðum.

Óásættanlegt er að trúskiptingar fái höfnun með þeim rökum að trú þeirra þekkist ekki í heimalandinu og að þeir geti því snúið til baka ef þeir greina ekki frá trú sinni eða sýni hana á opinn hátt. Aldrei ætti heldur að krefjast þess að samkynhneigðir, tvíkynhneigðir eða transfólk lifi ekki á opinn hátt. Það er réttur sérhvers einstaklings að trúa og elska þann sem hann eða hún vill og að mega skilgreina sjálfan sig.

Kröfur um að hælisleitandinn hafi reynt að leita verndar hjá stjórnvöldum í heimalandinu eru oft einnig allt of miklar, ekki síst þegar hælisleitandinn hefur sætt ofsóknum af hálfu einstaklinga frá sömu stjórnvöldum.

Hælisleitendur frá löndum þar sem vopnuð átök eiga sér stað, eiga að hafa rétt á dvalarleyfi án þess að þurfa að sanna á sér deili. Vandinn felst í að mörg Norðurlandanna hafa innleitt þrönga túlkun á því sem má teljast vopnuð átök. Jafnvel þó átökin megi flokka sem „vopnuð átök“ í skilningi laga, þá má líta á þau sem staðbundin. Í slíkum tilvikum er einstaklingunum oft vísað úr landi þrátt fyrir átökin, með vísan til þess að þeir geti flust innan heimalandsins.

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna heimilar vísun úr landi þegar í boði er vernd innan heimalandsins. En þessi valkostur verður að vera raunverulegur að mati Flóttamannastofnunarinnar, það er að segja að flóttamaðurinn verður að búa við raunverulegt öryggi. Auk þess þarf að gæta sanngirni; flóttamaðurinn þarf að eiga raunhæfa möguleika á að fá þak yfir höfuðið, sjá fyrir sér o.s.frv.



Oft er handahófskennt hvernig mat á flóttu innan heimalands fer fram á mörgum Norðurlandanna. Það er hvorki nægilega einstaklingsmiðað né byggt í nægum mæli á nýjustu upplýsingum um landið. Það leiðir til þess að einstaklingum, sem taldir eru þurfa að leggja á flóttu, er vísað úr landi í ómögulegar aðstæður, neyðast til að flýja aftur eða að fara í felur í heimalandinu.

Þröng túlkun á stríði og vanhugsuð beiting reglna um flóttu innanlands stuðla einnig að því að lönd þar sem átök geisa verða að sinna mjög mörgum flóttamönnum innanlands. Önnur afleiðing er að náttúruauðlindir og innviðir í – oftast fátækum – grannríkjum verða fyrir of miklu álagi þar sem fólk neyðist til að halda för áfram. Þegar verst lætur skortir móttökuaðstöðu flóttamanna í grannríkjunum.

Á heildina er réttinum til að leita hælís ógnað af allt of þröngum skilgreiningum á hugtökum eins og ofsóknum og vopnuðum átökum, samhliða ósanngjarnri sönnunarbyrði og áherslu á smáatriði sem skipta litlu um hælís vist.

Enginn sem þarfnast verndar á að eiga á hættu höfnun hælís umsóknar og að vera vísað til þess lands sem flúið er frá. Það felur í sér að ef óvissa ríkir um verndarþörfina, skal veita vernd. Beita skal varúðarreglu.

Umræða um þingmannatillöguna á þingfundi

Í umræðum að lokinni kynningu tillögunnar var meðal annars lýst yfir efasemdum um gildi tillögunnar þar sem traust ríkir til meðferðar hælís umsókna hjá stjórnvöldum Norðurlanda og að öryggismatið sem er hluti hælismeðferðarinnar sé þar með fullnægjandi.

Flutningsmenn tillögunnar telja að þó svo að hlutverk hælískerfisins sé að kanna hvort staða öryggismála sé nægilega örugg til að hægt sé að vísa hælísleitendum úr landi án þess að illa fari, og reglur um málefni flóttamanna eigi að tryggja þessa vernd, þá verði mistök. Hér var rætt hvort stjórnvaldamenn ættu að láta til sín taka eða hvort mat stjórnvalda væri í raun réttlátt og sanngjart eða væri ekki á rökum reist. Hvernig má það til dæmis vera með Afganistan að norrænum ríkisborgurum er ráðlagt að ferðast ekki þangað vegna stöðu öryggismála á meðan ástandið er talið nægilega öruggt til að senda fólk til baka sem hefur flust þaðan?

Hér var bent á að þegar margir hælísleitendur hafa komið hafa einnig geta verið teknar fljótfærnislegar ákvarðanir. Í Finnlandi hefur til dæmis afgreiðslutími hælís umsókna lengst og vandi hefur komið upp með túlkunina. Auk þess má finna í ákveðnum löndum eins og Afganistan og Írak bæði örugg og óörugg svæði og því hefur verið hægt að vísa fólki úr landi til landa þar sem má finna óörugg svæði. Hér er um að ræða pólitískar ákvarðanir þar sem Norðurlöndin sem ábyrg, mannúðleg lýðræðisríki geta tekið mannúðlegri afstöðu og unnið samkvæmt sameiginlegum reglum.



Aðrir spurðu í umræðunni hvort við værum ekki í staðinn að skapa óöruggt samfélag á Norðurlöndum ef við gætum ekki vísað óróaseggjum úr landi. Hér var vísað til þess að réttarkerfið ber ábyrgð varðandi öfgahyggu, fremur en hæliskerfið.

Væntanleg áhrif tillögunnar / Heimsmarkmiðin um sjálfbæra þróun

Að því er varðar hnattræn markmið um sjálfbæra þróun í Heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna fyrir árið 2030 tengist tillagan markmiði 16 um friðsæl og sjálfbær samfélög og meðal annars undirmarkmiði 16.10 með áherslu á að tryggja almennan aðgang að upplýsingum og verja grundvallarréttindi, í samræmi við landslög og alþjóðasamninga.

Álit nefndarinnar

Norræna velferðarnefndin hefur mikið rætt málefni flóttamanna, réttinn til að leita hælís og fólksflutninga og innflytjendur enn meira almennt á undanförunum árum.

Áður hafa fylgdarlaus börn og ungmenni sem leita hælís¹ verið í brennidepli, sem og hlutverk almennings í aðlögun innflytjenda² sem tillögur að auknu norrænu samstarfi til að vernda flóttamenn og réttinn til að leita hælís³. Auk þess fara fram umræður í starfshópi þingmanna Eystrasaltssvæðisins um fólksflutninga og innflytjendur í víðara samhengi Eystrasaltssvæðisins.⁴ Nefndin hefur einnig lagt til sjónarmið varðandi afgreiðslu forsætisnefndar á þingmannatillögu um starfshóp um stefnu í málefnum innflytjenda hjá Norðurlandaráði⁵ og fjallað um ráðherranefndartillögu um samstarfsáætlun á sviði aðlögunar flóttafólks og innflytjenda.⁶

Skoðanir um fólksflutninga og innflytjendur eru margar, en á heildina tekur nefndin vel í norrænar aðgerðir og miðlun upplýsinga sem varða innflytjendur, á meðan meirihlutinn hefur meiri vara á varðandi rétt til að leita hælís.

Þrátt fyrir að stjórnvöld á Norðurlöndum hafi orðið fyrir þrýstingi af auknum straumi flóttamanna á undanförunum árum, ríkir almennt mikið traust til stjórnvalda og nefndin sér því ekki þörf á frekari pólitískri aðkomu.

Að því sögðu leggur Norræna velferðarnefndin til að Norðurlandaráð aðhafist ekki frekar með tillöguna.

¹ Nefndartillaga A 1682/válfærd um fylgdarlaus flóttabörn. <https://www.norden.org/is/node/17852>

² Tillögurnar sem voru afgreiddar saman (A 1687/velfærd & A 1684/válfærd) sem leiddu til tveggja tilmæla um þátttöku samtaka almennings í norrænu samstarfi á sviði aðlögunar og samnorrænna aðgerða í aðlögunarmálum.

³ Þingmannatillaga A 1694/válfærd um eflingu norræns samstarfs um að standa vörð um flóttafólk og hælísréttinn: <https://www.norden.org/is/node/17819>

⁴ BSPC Working Group on Migration & Integration 2017-2019: <http://www.bspc.net/working-groups/working-group-migration-integration-2017-2019/>

⁵ Frekari upplýsingar um þingmannatillögu A 1690/presidiet: <https://www.norden.org/is/node/17820>

⁶ Frekari upplýsingar um ráðherranefndartillögu B 311/velfærd: <https://www.norden.org/is/node/17836>



Reykjavík, 22. janúar 2019

Bente Stein Mathisen (H)

Eva Lindh (S)

Guðmundur Ingi Kristinsson (Flf)

Hans Wallmark (M)

Jenis av Rana (Mfl.)

Krista Mikkonen (gröna)

Linda Ylivainio (C)

Malthe Larsen (S)

Maria Stockhaus (M)

Mika Raatikainen (saf)

Nina Sandberg (A)

Paula Bieler (SD)

Per-Arne Håkansson (S)

Ulf Leirstein (FrP)

Ný tillaga

Norræn vinstri græn leggja til að

Norðurlandaráð beini þeim tilmælum til ríkisstjórna Norðurlandanna

að þær tryggi að hælisleitendum sé ekki vísað úr landi til landa þar sem lífi þeirra eða frelsi er ógnað, þar sem hælisleitandinn getur átt á hættu að verða fyrir pyntingum, ómannúðlegri eða niðrandi meðferð eða landa með ótryggu öryggisástandi;

að þær taki tillit til sérlega viðkvæmra aðstæðna varðandi veitingu dvalarleyfis.

Helsinki, 1. mars 2019

Julius Graakjær Grantzau (ALT)

Kolbeinn Óttarsson Proppé (VG)