



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. mars 2024.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), þskj. 1084, 722. mál.

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) lýsir alvarlegum áhyggjum af frumvarpi því sem hér er til umsagnar. Fær skrifstofan ekki séð að frumvarpið samræmist markmiðum laga um útlendinga nr. 80/2016 (útl.) um að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi og vísast þar nánar til athugasemda við einstakar greinar frumvarpsins hér að neðan.

Þá fær MRSÍ ekki séð að þær breytingar sem lagðar eru til séu líklegar til að ná þeim markmiðum sem frumvarpið stefnir að. Í þeim kafla frumvarpsins sem fjallar um tilefni og nauðsyn lagasetningar er fyrst og fremst fjallað um þróun í fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi og áskoranir sem sú fjölgun hefur haft í för með sér. Einnig er vikið að skuldbindingum Íslands á grundvelli Schengen-samstarfsins og mikilvægi evrópskar samvinnu en ekki verður séð að þær breytingar sem hér eru til umsagnar byggji á skuldbindingum Íslands í því samstarfi, ef frá er talið ákvæði 12. gr. frumvarpsins. Gerir skrifstofan ekki athugasemdir við þá breytingu.

Hvað varðar þróun í fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd þá telur skrifstofan framsetningu á tölfræði í þessu samhengi misvísandi og að frumvarpið sé ekki líklegt til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Í frumvarpinu er vísað til þeirrar tölfræði sem tíunduð var í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 14/2023 (382. mál á 153. löggjafarþingi) en þar er lögð áhersla á gríðarlega aukningu umsókna á tímabilinu 2016 til 2022. Segir þar jafnframt að verði ekkert að gert sé fyrirséð að umsóknum muni fjölga eða fjöldi þeirra standa í stað en í fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028, sem kynnt í lok mars 2023, var gert ráð fyrir áframhaldandi fjölgun umsækjanda og að allt að 6000 manns muni sækja hér um vernd árin 2024 og 2025. Ljóst má telja að þessar spár muni ekki ganga eftir. Sé rýnt í tölfræði verndarsviðs Útlendingastofnunar liggur þegar fyrir að umsóknum hefur fækkað en ekki fjölgað, en meðaltal síðustu sex mánaða er 261 umsókn á mánuði (samanborið við 346 á mánuði árið 2023 og 376 árið 2022).¹ Af þeim 1.566 umsóknum sem bárust frá ágúst 2023 til janúar 2024 var tæplega helmingur, eða 737 umsóknir, frá úkraínskum umsækjendum um vernd. Falla þau mál undir 44. gr. útl. í samræmi við ákvörðun stjórnvalda um veitingu

¹ Tekið er mið af nýjustu tölfræði verndarsviðs Útlendingastofnunar sem nær út janúar 2024. Sjá nánar <https://island.is/s/utlendingastofnun/toelfraedi>.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflotta og hafa tillagðar breytingar engin áhrif á þann fjölda. Má gera ráð fyrir að umsóknum haldi áfram að fækka í kjölfar breytts mat stjórnvalda á þörf einstaklinga frá Venesúela fyrir viðbótarvernd, en 673 umsóknir frá venesúelskum ríkisborgurum bárust á umræddu tímabili og fer þeim fækkandi. MRSÍ telur varhugavert að byggja breytingar á lögum á ársgamalli tölfræði sem ljóst er að hefur þegar tekið töluverðum breytingum.

Samkvæmt frumvarpinu eiga þær breytingar sem lagðar eru til „að auka skilvirkni innan stjórnsýslunnar og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns“. MRSÍ fær ekki séð hvernig þeim markmiðum verði náð með fyrirbyggjandi frumvarpi sem hefur að geyma ákvæði sem miða að því að takmarka enn frekar atvinnuþátttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd og gera þeim síður kleift að sjá sér farborða á meðan mál þeirra eru hér til meðferðar. Þá má búast við því að breytingar á gildistíma dvalarleyfa og flóknara ferli vegna fjölskyldusameininga muni hafi í för með sér gríðarlega aukningu á álagi fyrir Útlendingastofnun.

MRSÍ fagnar því að fallið hafi verið frá þeim áformum, sem fram komu í drög að frumvarpinu í Samráðsgátt Stjórnvalda, um að leggja niður talsmannabjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd á fyrsta stjórnsýslustigi. Jafnframt fagnar skrifstofan því að fallið hafi verið frá niðurfellingu 2. mgr. 74. gr.

Mannréttindaskrifstofan gerir að auki eftirfarandi athugasemdir við frumvarpsdrögin:

Um 1. gr.

MRSÍ gerir athugasemd við þá fyrirætlan að nefndarmenn í kærunefnd útlendingamála skuli aðeins tilnefndir af ráðherra og að fækka skuli nefndarmönnum í þrjá. Í dag skipar ráðherra formann og varaformann nefndarinnar og gegna þeir fullu starfi. Í stað annarra nefndarmanna sem nú hittast á fundum hálfsmánaðarlega er ætlunin að í stað þeirra verði skipaður einn nefndarmaður í fullt starf. Ljóst er að málsmeðferðartími nefndarinnar hefur aukist umtalsvert undanfarin misseri þótt vonir standi til að hann muni stytta haldi sú þróun sem vísað var til hér að framan áfram. Meðalmálsmeðferðartími allra mála var 58 dagar í byrjun árs² en samkvæmt upplýsingum frá kærunefndinni var meðalmálsmeðferðartími þann 1. nóvember sl. 173 dagar í efnismálum og 145 dagar í málum sem varða 36. gr. útl., og stóðu líkur til þess að málsmeðferðartíminn yrði rúmir 200 dagar fyrir árslok 2023³ en upplýsingar um 4. ársfjórðung þess árs hafa ekki enn verið birtar á heimasíðu kærunefndarinnar. Telur skrifstofan ólíklegt að tillögð breyting sé til þess fallin að auka skilvirkni nefndarinnar og að aðrar leiðir væru líklegri til að bera árangur, svo sem að fjölga fundum nefndarinnar eða búa svo um að einn þeirra nefndarmanna sem skipaður er án tilnefningar hafi fasta viðveru, án þess þó að breyta uppbyggingu nefndarinnar að öðru leyti.

Þá þykir MRSÍ fara mun betur á því fyrirkomulagi sem nú er, að óháðir utanaðkomandi aðilar með sérþekkingu á mannréttindum tilnefni menn í kærunefndina enda er það til þess fallið að tryggja sjálfstæði nefndarmanna, breiða þekkingu og reynslu innan nefndarinnar og að mismunandi sjónarmið komi fram við meðferð mála. Slíkt er jafnframt til þess fallið að auka traust almennings á að kærunefndin sé sjálfstæð

² Sjá upplýsingar KNU um tölfræði 1. ársfjórðungs 2023: <https://www.knu.is/file/2023/04/1-arsfjorðungur-2023-1.pdf>

³ Upplýsingarnar koma frá skrifstofu kærunefndar útlendingamála, sem svaraði fyrirspurn MRSÍ um málsmeðferðartíma hjá nefndinni með tölvupósti dags. 29. nóvember sl. Ekki kom fram hvort væntingin um 200 daga tæki til meðaltals allra mála hjá nefndinni eða eingöngu til efnismála.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

og óháð í störfum sínum og að unnið sé eftir faglegum sjónarmiðum. Markmiðum um að auka sérþekkingu mætti ná með því að bæta við nefndarmanni með fasta viðveru, líkt og lagt var til hér að framan, en skrifstofan telur auðsýnt að fækkun nefndarmanna myndi þvert á móti leiða til minni sérþekkingar innan kærunevndarinnar. Fagnar MRSÍ þeirri breytingu sem gerð hefur verið frá því að drög að frumvarpinu voru lögð fram í Samráðsgátt Stjórnvalda að þess skuli gætt að innan nefndarinnar sé nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni. Telur skrifstofan að því markmiði sé þó betur náð með núverandi fyrirkomulagi, enda tryggir tillögð breyting hvorki þá breidd þekkingar sem fæst með fleiri nefndarmönnum, né er tilgreint að sérþekking á sviði mannréttinda skuli vera fyrir hendi, en slík þekking er afar mikilvæg við úrlausn umsókna um alþjóðlega vernd.

Um 2. gr.

Vísað er til athugasemda um 1. gr. frumvarpsins hér að framan en sömu sjónarmið eiga við hér.

Um 5. gr.

MRSÍ harmar fyrirætlaða niðurfellingu á undanþáguákvæði 2. mgr. 36. gr. útl., en ákvæðið leggur þá skyldu á stjórnvöld að taka mál, sem annars hlytu ekki efnismeðferð, til efnismeðferðar að uppfylltum ströngum skilyrðum. Ljóst er að þau mál sem falla undir greinina eru mikill minnihluti umsókna og aðeins lítið brot þeirra hefur í framkvæmd verið talið uppfylla þau viðmið sem 2. mgr. 36. gr. kveður á um til að umsækjandi fái efnismeðferð hér á landi. Þrátt fyrir það er um að ræða mikilvæga undanþágu sem ætlað er að tryggja að fram fari heildstætt mat á einstaklingsbundnum aðstæðum umsækjanda og að horft sé til þeirra afleiðinga sem endursending gæti haft í för með sér.

Óttast skrifstofan að niðurfelling 2. mgr. 36. gr. bitni hvað verst á þeim umsækjendum um vernd sem eru í hvað viðkvæmasti stöðu, t.a.m. börn og fatlaðir einstaklingar sem leita hingað til lands eftir vernd vegna þess að þeir fá ekki notið mannréttinda í fyrra dvalarlandi. Ákvæðið um sérstakar ástæður hefur reynst mikilvægur öryggisventill þegar kemur að því að tryggja mannréttindi einstaklinga sem sérstaklega þurfa á því að halda og þannig hefur Ísland leitast við að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Telur MRSÍ þau rök að núgildandi lög gangi lengra en lágmarkskröfur samkvæmt Evrópuútlisráðið ekki fullnægjandi grundvöll lagabreytinga hjá ríki sem vill vera leiðandi í mannréttindum og mannúð á alþjóðavettvangi. Að sama skapi hefur ákvæðið um sérstök tengsl verið túlkað mjög þröngt og þurfa rík umönnunarsjónarmið að vera fyrir hendi.

Dregur skrifstofan í efa að 3. mgr. 36. gr., sbr. 42. gr. útl., geti þjónað sem fullnægjandi réttarvernd fyrir viðkvæma hópa sem annars gætu byggt umsókn sína um efnismeðferð á sérstökum ástæðum eða sérstökum tengslum.

Skrifstofan dregur einnig í efa að þessi breyting sé til þess fallin að auka skilvirkni í verndarkerfinu enda þótt búast megi við að meðferð hluta þeirra mála sem falla undir greinina verði lokið á styttri tíma en nú er. Er hér aðeins um að ræða lítinn hluta umsókna og jafnframt er viðbúið að sum mál taki eftir sem áður töluverðan tíma. Á það einkum við um mál sem falla undir d-lið 1. mgr. 36. gr. um að ekki skuli taka til efnismeðferðar umsóknir þar sem umsækjandi hafi slík tengsl við annað ríki að eðlilegt og sanngjarnt sé



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

að hann dvelji þar, ferðist eða sé fluttur þangað enda þurfi hann ekki að sæta ofsóknum þar, geti óskað eftir að fá viðurkennda stöðu sem flóttamaður og fengið vernd í samræmi við alþjóðasamning um stöðu flóttamanna“. Mál af þessum toga geta verið mjög vandasöm og eru mörg dæmi eru um að kærunefnd útlendingamála hafi heimvísað málum til nýrrar meðferðar hjá Útlendingastofnun eða fellt ákvörðun um synjun á efnismeðferð úr gildi og lagt fyrir Útlendingastofnun að taka mál til efnismeðferðar. Ákvæðið er afar matskennt og það getur verið ýmsum vandkvæðum bundið að bæði meta hvort sé „eðlilegt og sanngjarnt“ að einstaklingur eigi að leita skjóls í þriðja landi og oft mjög óljóst hvort viðkomandi fengi viðtöku þar og gæti yfir höfuð leitað þar verndar. Þar af leiðandi er málsmeðferð í slíkum málum líkleg til að taka lengri tíma.

Telur skrifstofan jafnframt varhugavert að felldur sé niður frestur sá frestur sem stjórnvöld hafa til að afgreiða mál samkvæmt 1. mgr. 36. gr., ella skapist réttur til efnismeðferðar.

Um 6. og 7. gr.

Hér er um nýmæli að ræða sem komu ekki fram í drögum að frumvarpinu sem birt voru í Samráðsgátt Stjórnvalda.

Líkt og fram kemur í athugasemdum við 6. gr. í frumvarpi þá nær viðbótarvernd samkvæmt 2. mgr. 37. gr. „almennt til allra á tilteknu svæði eða landi óháð einstaklingsbundnum aðstæðum“, vegna þess að aðstæður á svæðinu teljist það alvarlegar að raunhæf ástæða er til að ætla að einstaklingur eigi á hættu að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu eða hann verði fyrir alvarlegum skaða af völdum árása í vopnuðum átökum þar sem ekki er greint á milli hernaðarlegra og borgaralegra skotmarka verði hann sendur aftur til heimalands síns. Hefur MRSÍ áhyggjur af því að gera eigi fólki sem er veitt viðbótarvernd að bíða í tvö ár eftir endurnýjun áður en því gefst kostur á að sækja um fjölskyldusameiningu, en alla jafna er fjölskylda þess stödd í heimalandinu, landi þar sem ástandið er talið náð framangreindu alvarleikastigi.

Telur skrifstofan mikilvægt að líta til þess að tillögð regla um biðtíma getur leitt til þess að fjölskyldur séu aðskildar í mjög langan tíma, enda taki bæði málsmeðferð um vernd og umsókn um fjölskyldusameiningu marga mánuði hvort um sig upp undir ár, þegar best lætur.

Í ákvæðinu er kveðið á um að eingöngu sé heimilt að veita undanþágu frá kröfu um endurnýjun ef ríkar sanngirniasstæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða og er undanþáguákvæðið skýrt afar þröngt í athugasemdum við greinina en þar segir að undanþága komi einungis til skoðunar ef viðkomandi var umönnunaraðili maka síns, barn í heimaríki er í „bráðri“ hættu, á við alvarleg veikindi að stríða eða er þar án annars forsjáradila. Telur MRSÍ verulegan efa leika á að svo þröng skilyrði, án frekara svigrúms til heildstæðs mats á aðstæðum, samræmist mannréttindaskuldbindingum Íslands.

Óttast skrifstofan jafnframt að ákvæðið sé til þess fallið að gera fólki sem hér hlýtur vernd erfiðara fyrir að koma undir sig fótunum í nýju landi. Umsóknarferlið út af fyrir sig er langt og biðin getur reynst umsækjendum um vernd mjög erfið. Telur skrifstofan fyrirþjáanlegt að enn lengri bið eftir fjölskyldusameiningu dragi enn frekar úr möguleikum fólks til að ná andlegri heilsu og verða virkir



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

samfélagsþegnar sem upplifi inngildingu í íslensku samfélagi. Þá má ætla að breytingin hafi sérstaklega mikil áhrif á börn sem eru á flótta með öðru foreldri sínu og þurfa að bíða eftir sameiningu við hitt foreldrið og systkini. Telur MRSÍ töluverðan vafa leika á því að ákvæðið samræmist Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem lögfestur var með lögum nr. 19/2013.

Um 9. gr.

Tillögur að breyttum gildistíma dvalarleyfa komu ekki fram í drögum að frumvarpi í Samráðsgátt stjórnvalda.

Í athugasemdum við greinina er fullyrt að breytingin „hafi litlar íþyngjandi afleiðingar fyrir þá einstaklinga sem breytingin hefur áhrif á sem og stjórnvöld“. Er það sagt „helgast af því að fólki sé nú ráðlagt að sækja um bæði endurnýjun dvalarleyfis á grundvelli alþjóðlegrar verndar og ótímabundið dvalarleyfi að fjórum árum liðnum, eða strax og fyrsta leyfi þeirra rennur út“ enda sé þá einstaklingur „í betri réttarstöðu“ ef til synjunar kemur. Framangreint er ekki í samræmi við þær upplýsingar sem MRSÍ hefur ítrekað fengið hjá Útlendingastofnun, né eru fullyrðingarnar í samræmi við gildandi lög. Það er ljóst að fólk er ekki í ólöglegri dvöl, enda er útlendingi sem sækir um ótímabundið dvalarleyfi áður en gildandi dvalarleyfi fellur úr gildi heimilt að dveljast hér á landi þar til ákvörðun hefur verið tekin um umsókn hans, sbr. 6. mgr. 58. gr. útl. Í þeim tilvikum þar sem synjað er um veitingu ótímabundins dvalarleyfis hefur fólki verið veittur frestur til að sækja um endurnýjun fyrri dvalarleyfis.

Óttast skrifstofan að stytting á gildistíma dvalarleyfa kunni að ýta enn frekar undir jaðarsetningu þessa þegar viðvæma hóps og hætt er við að óvissa um áframhaldandi leyfi til dvalar geri fólk erfiðara að finna vinnu. Þá má jafnframt gera ráð fyrir að óvissa um áframhaldandi dvöl íþyngi fólki andlega og draga úr inngildingu þess og virkri samfélagsþátttöku. Jafnframt er hætt við að breytingin dragi verulega úr hvata fólks til að tileinka sér íslensku á sama tíma og ljóst er að tungumálið á undir högg að sækja.

Um 11. gr.

MRSÍ telur vandséð að það samræmist núgildandi lögum að líta svo á að synjun Útlendingastofnunar jafngildi því að ástæður sem geti leitt til brottvísunar séu fyrir hendi, enda er réttaráhrifum ákvörðunar frestað með kæru til kærunefndar útlendingamála. Ýmsar ástæður geta legið því til grundvallar að einstaklingur kjósi að vinna allt fram að brottför eða brottflutningi úr landi, hafi umsókn hans verið synjað á báðum stjórnarsýslustigum, og vinna þannig gegn þeim neikvæðu áhrifum sem bið eftir niðurstöðu annars vegar, og bið eftir brottflutningi hins vegar, getur haft í för með sér. Bráðabirgðadvalar- og atvinnuleyfi er til þess fallið að auka virkni og þar með bæta geðheilsu fólks sem þegar reynir mikið á andlega. Jafnframt dregur það verulega úr kostnaði fyrir ríkissjóð að leyfa fólki að vinna fyrir sér og vinnur einnig gegn misnotkun á þessum hópi fólks í gegnum svarta atvinnustarfsemi og mansal.

Að lokum


MRSÍ geldur varhug við þeim breytingum sem tíundaðar eru hér að framan og frumvarpið mun hafa í för með sér verði það að lögum í þeirri mynd sem nú er. Bendir skrifstofan á að núgildandi lög um útlendinga



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

voru upprunalega sett í þverpólískri sátt, sem verður að teljast fremur sjaldgæft hér á landi. Var enda þágildandi löggjöf um útlendinga endurskoðuð af þverpólískri þingmannanefnd sem hafði mannúð og skilvirkni⁴ að leiðarljósi í því augnamiði að koma hér á gagnsæju, skilvirku og ekki síst mannúðlegu verndarkerfi. Þykir MRSÍ miður ef þau sjónarmið sem þá réðu för verða að engu höfð og væntir þess að svo fari ekki.

Virðingarfyllt,
f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands


Margrét Steinarsdóttir
framkvæmdastjóri

⁴ RÚV, 8. júní 2016, „Mannúð og skilvirkni í útlendingamálum“, <https://www.ruv.is/oflokka-eldra-efni/mannud-og-skilvirkni-i-utlendingamalum>.