



Sent rafrænt um samráðsgátt Alþingis

Reykjavík, 20. mars 2024

Efni: Umsögn FTA um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

I. Um frumvarp til laga um breytingar á lögum útlendinga

1. FTA, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, leggst gegn öllum efnisákvæðum fyrirbyggjandi frumvarps. FTA telur að með fyrirbyggjandi tillögum verði ekki náð þeim markmiðum sem stefnt er að sem er að fækka umsóknum umsækjenda um alþjóðlega vernd og auka skilvirkni. Þá er það mat FTA að þær breytingar sem felast í tillögunum samræmist ekki tilgangi breytinganna um að umsækjendur hljóti skilvirka, mannúðlega og vandaða málsmeðferð.

2. FTA telur löggjafann fara fram úr sér með fyrirbyggjandi frumvarpi auk þess sem um vindhögg er að ræða ef markmiðið er að fækka umsóknum. Þýðingarmesta breytingin fyrir réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd er að með frumvarpinu er ákvæði 2. mgr. 36. gr. núverandi laga um útlendinga nr. 80/2016 fellt úr gildi, en ákvæðið inniheldur mikilvægar undantekningar frá 1. mgr. 36. gr. útlendinga sem gera umsækjendum kleift að fá mál sitt tekið til efnismeðferðar m..a. á grundvelli sérstakra tengsla og sérstakra ástæðna. Er ákvæðinu einungis beitt að ströngum skilyrðum uppfylltum. Skilyrði um sérstök tengsl telst til að mynda einungis uppfyllt í þeim tilvikum sem umsækjandi á skyldmenni sem hefur dvalarleyfi hér á landi og tengsl þeirra byggjast á þörf fyrir daglega aðstoð með tilliti til umönnunarsjónarmiða. Verði frumvarpið samþykkt verður ekki lengur litið slíkra tengsla eða sérstakra ástæðna. FTA telur að tillögur frumvarpsins feli í sér verulega skerðingu á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd sem muni hafa mest áhrif fyrir viðkvæmustu hópa umsækjenda, svo sem fylgdarlaus börn.

3. Aftur á móti mun breytingin hafa lítil eða engin áhrif fyrir langstærstan hóp umsækjenda. Ljóst er að yfirgnæfandi hluti umsókna á síðasta ári eða 77% kom frá ríkisborgurum Úkraínu og Venesúela. Af 4.157 umsækjendum voru 1.623 eða 40% frá Úkraínu og 1.576 eða 37% frá Venesúela. FTA bendir á að ákvæði um sameiginlega 44. gr. útl. um sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttu hefur verið virkjað í tilfelli Úkraínnumanna og eru umsóknir Úkraínnumanna því ekki teknar til efnismeðferðar heldur er umsækjendum frá Úkraínu veitt dvalarleyfi samkvæmt 74. gr. útl., sbr. 4. mgr. 44. gr. útl. Breytingar á 2. mgr. 36. gr. útl. munu því ekki hafa nein áhrif á umsóknir Úkraínnumanna á meðan ákvæði 44. gr. útl. er virkt. Hvað varðar umsóknir frá ríkisborgurum Venesúela þá varð á síðasta ári grundvallarbreyting á mati stjórnvalda á aðstæðum í Venesúela. Eftir þá breytingu er stærstum hluta umsókna frá

ríkisborgurum Venesúela synjað, í stað þess að vera samþykktar, líkt og fyrir breytingu á stjórnýsluframkvæmd. Þessar breytingar, sem þegar hafa orðið, munu óumflýjanlega hafa mikil fælingaráhrif á fjölda umsókna frá umsækjenda frá Venesúela. Því telur FTA að löggjafin fari verulega fram úr sér með því að grípa til lagabreytinga þar sem breytingarnar munu, á meðan ákvæði 44. gr. um sameiginlega vernd, ekki hafa nein áhrif á umsóknir Úkraínumanna, sem á síðasta ári voru 40% umsækjenda, auk þess sem má vænta að fjöldi umsókna frá Venesúelamönnum, sem á síðasta ári voru 37% umsókna, hafi þegar náð hápunkti og sá á hraðri niðurleið.

4. Í frumvarpinu er því lýst að ein stærsta áskorunin við móttöku fjölda umsækjenda haf verið húsnæðisskortur en erfitt hafi reynst að finna viðeigandi húsnæði. Líkt og kemur fram í frumvarpinu er flóttamannakerfið neyðarkerfi ætlað fólki sem óttast um líf sitt og frelsi. FTA telur varhugavert að gera breytingar á neyðarkerfi til þess að leysa verkefni stjórnvalda á borð við húsnæðisvanda. FTA bendir á að húsnæðisþörf umsækjenda um alþjóðlega vernd helst í hendur við afgreiðslutíma umsókna, sem stjórnvöld hafa að miklu leyti forræði yfir. FTA bendir á að stjórnvöld tóku ákvörðun um að stöðva afgreiðslu umsókna um vernd frá ríkisborgurum Venesúela um allt að 9 mánaða skeið, eða á tímabilinu júlí 2022 til apríl 2023 á meðan stjórnvöld biðu nýrra upplýsinga um aðstæður í Venesúela. Að mati FTA samrýmist það hvorki meðalhófi né byggir það á málefnalegum sjónarmiðum, að grípa til skerðingar á réttindum borgaranna til að stemma stigu við kostnaði sem stjórnvöld hafa sjálf ákveðið að stofna til. FTA telur nærtækari og vægari leiðir í boði til að mæta framangreindum áskorunum. Borið hefur á því að misbrestur hafi orðið á því að umsækjendur séu upplýstir um rétt sinn til að sækja um bráðabirgðadvalarleyfi skv. 77. gr. laga um útlendinga, eins og skylt er skv. 6. mgr. 33. gr. laga um útlendinga, sbr. einnig 4. mgr. 24. gr. útl. Dæmi eru um að umsækjendur hafi dvalið hér á landið í 10 mánuði án þess að fá upplýsingar um rétt til að sækja um bráðabirgðadvalar- og atvinnuleyfi. Umsækjendur sem fá slíkt leyfi sjá sér jafnan farborða sjálfir án aðkomu stjórnvalda. Væri rétt að málum staðið og gildandi lögum fylgt eftir væri hægt að minnka þann umsækjendahóp sem er á framfæri stjórnvalda, án lagabreytinga.

II. Umsögn FTA um einstök ákvæði

II.1 Um skipan kærunefndar útlendingamála og fækkun nefndarmanna

5. Í 1. gr. og 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nefndarmönnum kærunefndar útlendingamála verði verði fækkað úr sjö í þrjá og að nefndarmenn verði skipaðir ótímabundið af dómsmálaráðherra, auk þess sem lagaumhverfi nefndarinnar er breytt. FTA telur fyrir séð að svo mikil fækkun nefndarmanna muni óhjákvæmilega hafa tefjandi áhrif á málsmeðferðartíma nefndarinnar og draga úr sérþekkingu innan nefndarinnar. Nefndarmönnum í kærunefnd útlendingamála var fjölgað úr þremur í sjö með lögum nr. 38/2016. Markmið þeirrar breytingar var styrkja og hraða málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd samfara auknum fjölda umsókna um alþjóðlega vernd og auka skilvirkni í störfum kærunefndar útlendingamála, sbr. athugasemdir við frumvarp til umræddra laga em þar kemur m.a. fram að umrædd breyting úr þremur nefndarmönnum í sjö geri nefndinni kleift að funda oftár auk þess sem hún getur starfað í deildum sem greiðir fyrir meðferð mála. Skipan í deildir gerir nefndinni jafnframt mögulegt að auka sérþekkingu nefndarmanna. Í dag eru nefndarmenn sjö

og eru þrír af þeim skipaðir af dómsmálaráðherra eftir tilnefningu frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Er það mat FTA að mikilvægt sé að skipan kærufndar sé ekki haggð í ljósi þess að þá fái kærufndar endurskoðun nefndarmanna með margvíslegan bakgrunn. Þá telur FTA að svo mikil fækkun nefndarmanna muni óhjákvæmilega lengja málsmeðferðartíma nefndarinnar.

II.2. Um brottfall 2. mgr. 36.gr. Útl

6. Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að fellt verði brott undanþáguákvæði 2. mgr. 36. gr. laganna sem kveður á um hvenær taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar. FTA leggst alfarið gegn þessari breytingu og gagnrýnir forsendur að baki tillögunni. FTA telur að brottfelling 2. mgr. 36. gr. útl. muni ekki ná tilætluðum markmiðum frumvarpsins um aukna skilvirkni og minnkuðu álagi á stjórnvöldum. Áfram mun þurfa að kanna ástand og aðstæður í móttökuríki í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd og verður áfram hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr. laganna, sbr. 42. gr. Ákvæðin, sem taka mið af 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem er ófrávikjanleg og byggjast á þeirri meginreglu þjóðaréttar að óheimilt sé að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu. Því telur FTA að lítið verði unnið í þá átt að ná markmiði um skilvirkni með brottfellingunni en á sama tíma sé fórn að gifurlegum hagsmunum eins viðkvæmasta hóps umsækjenda. FTA undirstrikar að 2. mgr. 36. gr. útl. felur í sér afar þrönga undanþágu frá afar víðtæku gildissviði 1. mgr. 36. gr. útl. FTA bendir á að að baki undanþágu um sérstakar ástæður og sérstök tengsl liggja rík sanngirnissjónarmið. Um er að ræða mjög þröngar undanþágur sem eiga aðeins við þegar afar ríkt tilefni er til. Til dæmis má nefna að undanþágunni hefur verið beitt í tilfalli fylgdarlausra barna og fólks með alvarlegan sjúkdóm á lokastigi þar sem meðferð er ekki fánleg í viðtökuríki. Með brottfellingu undanþáguákvæðisins má telja víst að fá eða engin slíkra mála yrðu tekin til efnismeðferðar hér á landi.

7. Loks telur FTA það orka afar tvímælis að fella á brott 12 mánaða tímafrest sem mælt er fyrir um í ákvæði 2. mgr. 36. gr. Ákvæðið sem fella á brott felur í sér hvatningu til íslenskra stjórnvalda til að tryggja að málsmeðferð dragist ekki á langinn. Ákvæðið er til þess fallið að stuðla að skilvirkni við vinnslu umsókna en með þeim er stjórnvöldum markaður ákveðinn frestur til vinnslu mála. Ákvæðið er því varnagli til að tryggja að stjórnvöld séu að sinna skyldum sínum með tilliti til málshraða í því skyni að ná fram skilvirkni. Afar sjaldan reynir á ákvæði um málsmeðferðarfresti í framkvæmd og auk þess er ákvæðinu eingöngu beitt að ákveðnum og ströngum skilyrðum uppfylltum. Af þeim sökum hefur fyrirhuguð breyting því mjög takmarkaðan ávinning í för með sér. Að sama skapi er með brottfellingu ákvæðisins fellt niður nánast mikilvægt aðhald hvað varðar málsmeðferðartíma. Gengur það í berhöggi við markmiðalýsingu frumvarpsins um aukna skilvirkni og að draga úr kostnaði, að fella skuli ákvæðið úr gildi.

II.3. Um rétt til fjölskyldusameiningar

8. Í 6. og 7. gr. frumvarpsins er lagt til að nánustu aðstandendur útlendinga, sem fengið hafa viðbótarvernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða hér á landi, öðlist ekki rétt til fjölskyldusameiningar fyrr en a.m.k. tveimur árum liðnum frá útgáfu

leyfanna enda hafi sá aðili fengið dvalarleyfi sitt endurnýjað. Í frumvarpinu er einnig lagt til að heimilt sé að víkja frá þessum lögbundnu tímamörkum ef ríkar sanngjarnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. FTA telur augljóst að þessi breyting muni einungis auka álag á stjórnvöldum þar sem viðbótarstigi og fleiri matsatriðum er bætt við ferli umsóknar um fjölskyldusameiningum. Þá mótmælir FTA þeim forsendum frumvarpsins að viðbótarvernd og mannúðarleyfi séu dvalarleyfi sem er ætlað að mæta aðstæðum sem eru iðulega tímabundnar í eðli sínu. FTA bendir á að viðbótarvernd er jafnan veitt í tilfellum umsækjenda frá ríkjum þar sem átök eru langvarandi, til að mynda umsækjenda frá Palestínu og Sýrlandi. FTA er ekki kunnugt um annað en að yfirgnæfandi hluti dvalarleyfa á grundvelli viðbótarverndar og mannúðarsjónarmiða sé í framkvæmd endurnýjaður. FTA dregur verulega í efa að mikill fjöldi dvalarleyfa sem breytingin tekur til sé ekki endurnýjaður og gagnrýnir að ekki sé vísað til tölfræði þar um. FTA telur að helstu áhrif breytinganna verði að biðtími flóttamanna hér á landi eftir því að sameinast fjölskyldu sinni verði enn lengri. FTA fær ekki séð en að fyrirhuguð breyting feli í sér gífurlegt óhagræði bæði fyrir dvalarleyfishafa og stjórnvöld án sýnilegs ávinnings.

II.4. Um gildistíma dvalarleyfa

9. Í 9. og 10. gr. frumvarpsins er lagt til að gildistími dvalarleyfa þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar skv. 1. mgr. 37. gr., 39. gr., 43. gr. og 45. gr. laganna verði þrjú ár í stað fjögurra ára, að gildistími dvalarleyfis þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar skv. 2. mgr. 37. gr. verði tvö ár í stað fjögurra ára og að gildistími vegna endurnýjunar á dvalarleyfi skv. 74. gr. verði til eins árs í stað tveggja ára. Er þar tekið mið af sambærilegum gildistíma dvalarleyfa á þessum grundvelli annars staðar á Norðurlöndum. FTA telur augljóst að þessi breyting muni einungis auka álag á stjórnvöld þar sem hvert dvalarleyfi mun krefjast reglulegri endurnýjunar. FTA gagnrýnir einnig að ekki sé vísað til tölfræði um endurnýjarhlutfall dvalarleyfa. FTA fær ekki séð en að fyrirhuguð breyting feli í sér gífurlegt óhagræði bæði fyrir dvalarleyfishafa og stjórnvöld án sýnilegs ávinnings.

II.5. Um bráðabirgðadvalarleyfi

10. Í 11. gr. frumvarpsins er tekið af skarið um að einungis sé heimilt sé að veita umsækjanda um alþjóðlega vernd bráðabirgðadvalarleyfi á grundvelli 77. gr. laganna, þar til ákvörðun Útlendingastofnunar í máli hans liggur fyrir. Í frumvarpinu eru færð fram þau rök að umsækjendur séu í ólöglegri dvöld eftir að ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir. FTA telur framangreinda þrengingu á rétti til bráðabirgðadvalarleyfis ekki samrýmast meðalhófi. Þá er það bæði hagur umsækjenda og stjórnvalda að umsækjendur geti framfleytt sér sjálfir um sem lengstan tíma enda felur það í sér sparnað fyrir opinbera sjóði.

11. FTA vísar til þess að um þær forsendur séu ekki réttar þar sem kæra frestar réttaráhrifum ákvarðana Útlendingastofnunar skv. 1. mgr. 35. gr. út. Í athugasemdum frumvarpsins kemur m.a. fram:

Samkvæmt gildandi ákvæði þurfa ákveðin skilyrði að vera uppfyllt til að umsækjandi geti fengið útgefið bráðabirgðadvalarleyfi, þar á meðal að **ekki**

liggi fyrir ástæður sem geti leitt til brottvísunar umsækjanda, sbr. c-lið 1. mgr. 77. gr. Eðli máls samkvæmt liggja fyrir ástæður sem leitt geta til brottvísunar umsækjanda þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans. Má því færa rök fyrir því að gildandi ákvæði taki mið af því að útlendingur geti aðeins sótt um og fengið umrætt dvalarleyfi þar til niðurstaða Útlendingastofnunar í máli hans liggur fyrir. Þá fer það gegn markmiði laganna um sjálfviljuga heimför að útlendingur sem fengið hefur synjun á umsókn sinni um vernd sé hér í virkri vinnu á sama tíma og unnið er að brottför hans frá landinu. Í slíkum tilvikum liggur fyrir að útlendingur er í ólögumætri dvöl á landinu og getur yfirgefið landið sjálfviljugur, eftir atvikum með aðstoð stjórnvalda.

12. FTA vísar til þess að samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga um útlendinga kemur ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skv. 36., 37. eða 39. gr. skuli yfirgefa landið ekki til framkvæmda fyrr en ákvörðunin er endanleg á stjórnslustigi nema umsækjandi sjálfur óski þess að hverfa úr landi. Að því virtu geta ekki legið fyrir ástæður sem geta leitt til brottvísunar umsækjanda fyrr en eftir að ákvörðunin er endanleg á stjórnslustigi. Útlendingastofnun hefur þegar breytt stjórnsluframkvæmd sinni til samræmis við tillögu frumvarpsins. Í ljósi framangreinds leggur FTA legur til að 11. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi, til samræmis við 1. mgr. 35. gr. útl:

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 77. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „ákvörðun hefur verið tekin um umsóknina“ í 1. málsl. kemur: „endanleg ákvörðun á stjórnslustigi hefur verið tekin um umsóknina“

III. Lokaorð

13. Það er mat FTA að fyrirbyggjandi frumvarp um breytingar á lögum um útlendinga hafi í för með sér alvarlega rýrnun á réttindum og réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd við málsmeðferð þeirra hér á landi. Þá verður ekki séð að frumvarpið samræmist markmiðalýsingu þess um fækkun umsókna, lækkun útgjalda, skilvirkni og vandaða málsmeðferð.

14. Umsögnin er undirrituð af umsagnarritara og formanni FTA með rafrænum hætti með aðstoð signet.

Undirritunarsíða

Undirritun formanns FTA
Jón Sigurðsson



Undirritað af:
Jón Sigurðsson
2212912049
Dags: 20.03.2024
Tími: 16:21:29
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: 62bdd105-
971c-448c-92e9-
c1113e5b7cf7

Undirritun ritara umsagnar
Bryndís Torfadóttir



Undirritað af:
Bryndís Torfadóttir
2706922069
Dags: 20.03.2024
Tími: 16:37:43
Ástæða: Samþykkt
Signet ID: 62bdd105-
971c-448c-92e9-
c1113e5b7cf7