

Svar

dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Halldóri Auðar Svanssyni um flóttafólk frá Venesúela.

1. *Hvenær og af hverjum var ákvörðun tekin um að veita umsækjendum um alþjóðlega vernd frá Venesúela viðbótarvernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016?*

Á árunum 2018–2020 veitti Útlendingastofnun þeim venesúelsku ríkisborgurum sem sóttu um alþjóðlega vernd hér á landi viðbótarvernd skv. 2. mgr. 37. gr. laga um útlendinga með vísan til almennra aðstæðna í heimaríki. Í apríl og maí 2021 synjaði Útlendingastofnun fjórum venesúelskum ríkisborgurum um alþjóðlega vernd og dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Með úrskurðum kærunefndar, dags. 16. september 2021, voru ákvarðanir Útlendingastofnunar felldar úr gildi og kærendum veitt viðbótarvernd hér á landi. Hinn 17. desember 2021 tilkynnti Útlendingastofnun um breytta stjórnáráðgjafarmál um alþjóðlega vernd ásamt því að synja honum um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna felld úr gildi og honum veitt viðbótarvernd. Þá komst nefndin að sömu niðurstöðu í þremur öðrum kærumálum venesúelskra ríkisborgara sem afgreidd voru á síðari fundi nefndarinnar. Af stöðu og hlutverki kærunefndar útlendingamála gagnvart Útlendingastofnun leiðir að úrskurðir nefndarinnar eru bindandi sem fordæmi fyrir stofnunina. Með umræddum úrskurðum hefur kærunefnd því fest í gildi þá stjórnáráðgjafarmál að Útlendingastofnun beri að veita umsækjendum frá Venesúela viðbótarvernd, nema fram komi gögn eða upplýsingar um að almennar aðstæður í landinu hafi breyst.

2. *Styður ráðherra þessa ákvörðun? Ef svo er ekki, á hvaða forsendum er það?*

Samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 80/2016, ber Útlendingastofnun ábyrgð á að afgreiða umsóknir um alþjóðlega vernd. Telji umsækjandi að málsmeðferð Útlendingastofnunar hafi ekki farið fram með réttum hætti, mat stofnunarinnar á aðstæðum hans sé rangt eða ef hann er ósáttur að öðru leyti við ákvörðun Útlendingastofnunar getur hann kært ákvörðunina til kærunefndar útlendingamála. Kærunefndin er sjálfstæð stjórnáráðgjafarmál sem við úrlausn kærumála hefur sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnáráðgjafarmálum. Úrskurðir kærunefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnáráðgjafarmálum og verður lögmæti þeirra einungis borið undir dómstóla. Að þessu virtu hefur ráðuneytið enga aðkomu að afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd. Rétt er þó að benda á að Ísland er eina Evrópuríkið sem veitir venesúelskum ríkisborgurum skilyrðislaust viðbótarvernd. Til samanburðar má nefna að í Evrópu var hlutfall veitingar alþjóðlegrar verndar vegna umsókna venesúelskra ríkisborgara um 3% á árinu 2022. Á því ári barst íslenskum stjórnvöldum 1.184 umsóknir frá

ríkisborgurum Venesúela og er það umtalsvert meiri fjöldi en á hinum Norðurlöndunum. Í því samhengi má nefna að slíkar umsóknir voru 94 í Noregi, 72 í Svíþjóð og 5 í Finnlandi.

3. *Telur ráðherra að fólksflótti frá Venesúela uppfylli skilyrði um sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttá, sbr. 44. gr. fyrrgreindra laga? Ef svo er, hvers vegna hefur 44. gr. ekki verið beitt gagnvart umsækjendum um alþjóðlega vernd frá Venesúela?*

Í 1. málsl. 1. mgr. 44. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, segir að þegar um er að ræða fjöldaflótta geti ráðherra ákveðið að beita skuli ákvæðum greinarinnar. Í 2. mgr. ákvæðisins segir að „Útlendingi sem er hluti af hópi sem flýr tiltekið landsvæði og kemur til landsins eða er hér þegar ákvæðum greinarinnar er beitt má að fenginni umsókn um alþjóðlega vernd veita vernd á grundvelli hóp mats (sameiginlega vernd). Felur það í sér að útlendingnum verður veitt dvalarleyfi skv. 74. gr. Leyfið getur ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis.“

Í athugasemdum í greinagerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2016 segir m.a. að með 1. mgr. 44. gr. „er gert ráð fyrir að ráðherra, er fer með málefni útlendinga, geti tekið ákvörðun um að við sérstakar aðstæður þegar fjöldi flóttamanna flýr tiltekið landsvæði skuli beitt sérstökum ákvæðum greinarinnar sem fela í sér heimild til að veita dvalarleyfi á grundvelli sameiginlegrar verndar. Ákvörðun um það hvenær slíkt ástand hefur skapast að ástæða sé til að tala um fjöldaflótta er að jafnaði tekin að undangengnu samráði, innan lands sem utan, þar á meðal við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Með sama hætti mun ráðherra taka ákvörðun um hvenær slík ákvörðun skuli niður falla.“

Ákvæði 44. gr. og greinagerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum nr. 80/2016 veita þannig ekki efnislega ítarlegar leiðbeiningar um þau viðmið sem ráðherra ber að styðjast við er til greina kemur að virkja ákvæðið, umfram skyldu ráðherra til samráðs, innan lands sem utan. Ekkert annað ríki í Evrópu hefur virkjað ákvæði í sinni löggjöf um tímabundna vernd vegna fjöldaflóttá frá Venesúela. Því hefur ekki þótt tilefni til að virkja ákvæðið hér á landi heldur er lagt einstaklingsbundið mat á aðstæður umsækjenda.

4. *Hvaða viðmið notast ráðuneytið við þegar ákveðið er hvort 44. gr. skuli beitt?*

Þegar ráðherra tók ákvörðun um að virkja 44. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, hinn 4. mars 2022, í kjölfar innrásar Rússlands í Úkraínu, var það í fyrsta skipti sem ákvæðið var virkjað. Var fyrst og fremst horft til afstöðu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og annarra Schengen-ríkja sem öll virkjuðu sambærileg ákvæði um veitingu tímabundinnar verndar vegna fjöldaflóttá frá Úkraínu. Við töku ákvörðunar um framlengingu gildistíma 44. gr. laga um útlendinga, sem tekin var í lok janúar 2023, var sömu viðmiðum beitt. Stjórnvöld hér á landi eru í virku samtali við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og fylgjast með upplýsingum sem stofnunin gefur út, fréttatilkynningum, skýrslum o.fl. Frá því að stríðið í Úkraínu hófst hafa stjórnvöld á Íslandi, þar á meðal sérfræðingar í dómsmálaráðuneytinu, átt í miklu og góðu samstarfi við önnur Evrópuríki um beitingu tímabundinnar verndar í álfunni vegna fjöldaflóttá frá Úkraínu. Á það við um ferlið í heild, allt frá fyrirkomulagi eftirlits á ytri landamærum, móttöku og afgreiðslu umsókna um tímabundna vernd, móttöku og inngildinguna þeirra sem hljóta tímabundna vernd og samábyrgð meðal ríkjanna um að aðstoða þau ríki sem sæta hvað mestum þrýstingi og dreifa þannig álaginu. Slíkt samstarf hefur fyrst og fremst verið á vettvangi sérfræðinga en einnig eru dóms- og innanríkisráðherrar reglulega upplýstir um stöðuna. Í 21. gr. inngangsorða innleiðingarákvörðunar (EU) 2022/382 um virkjun tilskipunar 2001/55/EC, sem gildir hjá aðildarríkjum Evrópusambandsins (ESB), kemur fram að gildistími tímabundinnar verndar sé markaður til eins árs. Ef ekki er tekin sérstök ákvörðun um annað framlengist sá gildistími sjálfkrafa í tvisvar sinnum sex mánuði en

þó ekki lengur en eitt ár. Að þessu sögðu lá fyrir að tilskipun 2001/55/EC yrði að öllu óbreyttu framlengd um ár og myndi gilda áfram hjá öllum aðildarríkjum ESB til 4. mars 2024. Þá lá fyrir að hin þrjú samstarfslönd Schengen, Noregur, Sviss og Liechtenstein, höfðu þegar tekið ákvörðun um að framlengja gildistíma sinna laga og/eða reglna um tímabundna vernd. Loks lá fyrir að Danmörk myndi gera slíkt hið sama.