



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 6. apríl 2021.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísanir, dvalar- og atvinnuleyfi), þskj. 1029 – 602. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist framangreint frumvarp til umsagnar. Styður skrifstofan frumvarpið í öllum meginatriðum og telur ýmis ákvæði frumvarpsins til bóta frá því sem nú er en vill hins vegar koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. sæti sjálfkrafa kærur til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Greinargerð vegna slíkrar kærur, eða tilkynning um að hún verði ekki lögð fram, berist kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar en teljist að öðrum kosti niður fallin.

MRSÍ er huginn yfir þessu ákvæði, að mati skrifstofunnar ætti að vera valkvætt hvort kærur eigi til kærunefndar útlendingamála eða ekki og telur fátítt að stjórnvaldsákvarðanir sæti sjálfkrafa kærur til æðra stjórnarsýslustígs. Jafnframt skal á það bent að verði ákvæðinu breytt á þennan veg munu umsækjendur í málum er falla undir 36. gr. Útlendingalaga, þ.e. Dyflinnar- og verndarmál, ekki eiga kost á að nýta sér almennan 15 daga kærufrest til ákvörðunar um framhald máls, en í framkvæmd hafa umsækjendur gjarnan nýtt sér umræddan frest, til að glöggva sig á efni ákvörðunar Útlendingastofnunar og til að afla gagna er haft gætu áhrif á endanlega niðurstöðu í málinu.

MRSÍ gerir einnig athugasemd við að ef greinargerð berst ekki til kærunefndar innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar að þá teljist kærur niður fallin. Þess ber að gæta að stór hluti umsækjenda um alþjóðlega vernd þarf aðstoð við kærur, t.d.. er fólk almennt ekki með sérþekkingu á Útlendingalögum, ákvæðum Flóttamannasáttmálans og annarri alþjóðlegri löggjöf er máli getur skipt varðandi umsókn þeirra. Því má ætla að þessi stutti tími til greinargerðar muni því eflaust valda einhverjum umsækjendum réttindamissi. Í þessu sambandi vísar MRSÍ til meginreglna stjórnarsýslulaga svo sem andmælaréttar og rannsóknarreglu og þeirra sjónarmiða er fram koma í 6. gr. laga nr. 62/1994, um Mannréttinasáttmála Evrópu (MSE) er kveður á um rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Eiga þau sjónarmið og heima í málsmeðferð stjórnarsýslumála.

Um 7. gr.

Hvað varðar 7. gr. frumvarpsins þá kemur fram í athugasemdum við 2. mgr. 7. gr. þess að ríkari sönnunarkröfur verði gerðar til einstaklinga frá svokölluðum öruggum ríkjum. Telur MRSÍ þessa kröfu ekki samræmast 2. mgr. 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en þar segir að óheimilt sé að



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.

Samkvæmt lokamálslið 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins er umsækjendum frá öruggum ríkjum ekki veittur frestur til að leggja fram gögn eða að öðru leyti færa sönnur á mál sitt. Vart getur það talist til vandaðrar eða réttlátrar málsmeðferðar að kveða á um ríkari sönnunarkröfur í sama ákvæði og umsækjendum er gert ókleift að leggja fram gögn máli sínu til sönnunar. Bent skal á að kærunefnd útlendingamála hefur gert alvarlegar athugasemdir við ákvarðanir Útlendingastofnunar og málsmeðferð er varðar umsækjendur frá öruggum ríkjum. Hefur nefndin m.a. látið þess getið að ekki verði annað séð en um kerfisbundinn galla á málsmeðferð Útlendingastofnunar sé að ræða, sem geti leitt til brota á 3. og 13. gr. MSE, hafi slíkt brot ekki þegar átt sér stað.

Í lokamálslið 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins segir að 18. gr. stjórnsýslulaga gildi ekki um málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna. Stjórnsýslulög kveða á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar og ákvæði í sérlægum geta ekki gengið framur þeim réttindum sem löggin tryggja. Í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi til stjórnsýslulaga segir enda að þau sérákvæði í lögum, sem geri minni kröfur til stjórnvalda, þoki hins vegar fyrir hinum almennu ákvæðum stjórnsýslulaga.

Ljóst má telja að í ákvæði Útlendingalaga sem ætlað er að fella niður rétt umsækjenda um alþjóðlega vernd til frestunar á máli sínu í samræmi við 18. gr. stjórnsýslulaga felist minni kröfur til stjórnvalda en ella. Verður því ekki séð að ákvæði 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins fái staðist, heldur viki það fyrir réttinum til frestunar máls skv. 18. gr. stjórnsýslulaga.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að ný grein um endurtekna umsóknir bætist við löggin. MRSÍ óttast að ákvæðið setji umsækjendum um alþjóðlega vernd þröngar skorður hvað varðar að fá endurtekna umsókn tekna til skoðunar. Í ákvæðinu segir að ekki skuli taka mál umsækjanda fyrir að nýju heldur að aðeins skuli litið til þess sem leiðir af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem lögð eru fram. Einnig skal endurtekinni umsókn vísað frá ef umsækjandi er ekki á landinu. MRSÍ telur þessa takmörkun fela í sér réttarskerðingu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd þar sem ætlunin er að ný málsmeðferð endurtekinnar umsókna komi í stað endurupptöku skv. 24. gr. stjórnsýslulaga, en þá er um að ræða nýtt stjórnsýslumál heldur er eldra mál tekið til nýrrar meðferðar, t.d. ef líkur eru á að ákvörðun í málinu byggji ekki á réttum forsendum, t.d. vegna þess að skort hefur á upplýsingar eða gögn sem gætu breytt niðurstöðu málsins. Áréttar MRSÍ að í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi til stjórnsýslulaga segir að þau sérákvæði í lögum, sem geri minni kröfur til stjórnvalda, þoki hins vegar fyrir hinum almennu ákvæðum stjórnsýslulaga.

Um 16. gr.

Lagt er til að orðalagi 2. mgr. 45. gr. laganna verði breytt á þá leið að þeir einir sem uppfylli skilyrði 37. og 39. gr. laganna geti verið grundvöllur fjölskyldusameiningar. Þannig uppfylli einstaklingar sem fengið hafi alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna ekki skilyrði fyrir frekari fjölskyldusameiningu á grundvelli ákvæðisins.

MRSÍ fær ekki séð hvaða lögmæta markmið eða ríka samfélagslega þörf búi að baki tillögu þessari. Bent skal á 8. gr. MSE, sbr. lög nr. 62/1994, sem m.a. kveður á um rétt til fjölskyldu og að opinber stjórnvöld skuli eigi ganga á þann rétt nema nema samkvæmt því sem lög mæli fyrir um og nauðsyn



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

beri til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

Ef takmarka á mannréttindi eins og réttinn til fjölskyldulífs þá þarf að uppfylla þrenns konar skilyrði til að takmörkunin sé heimil, þ.e. hún þarf að eiga sér stöð í lögum (in accordance with law), markmið það sem takmörkunin stefnir að skal vera lögmætt (legitimate aim) og loks þarf hún að þykja nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi (necessary in a democratic society). Hvað hið síðastnefnda varðar þá hafa aðildarríki svigrúm til mats en þau þurfa að sýna fram á að rík samfélagsleg þörf sé á takmörkun réttinda þeirra sem MSE tryggir. Að auki má takmörkun réttinda ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til þess að markmiðið náist. (Meðalhófsregla). Þannig þarf að finna viðeigandi jafnvægi milli öndverðra hagsmuna og tryggja að takmarkanir á réttindum sem sáttmálinn verndar séu ekki úr hófi miðað við þau réttmætu markmið og hagsmuni sem þær stefna að.

Í ljósi þessa fær MRSÍ ekki séð að framangreind takmörkun á rétti til fjölskyldusameiningar sem lögð er til í frumvarpinu, uppfylli þau skilyrði og sjónarmið sem að framan eru rakin og er að engu vikið að þeim í athugasemdum með 16. gr. eða í texta frumvarpsins að öðru leyti.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri