

Nefndasvið Alþingis
B.t. Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

20. mars 2024

Umsögn ÖBÍ réttindasamtaka (ÖBÍ) um frumvarp til laga um breytingar á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd). 722. mál.

ÖBÍ leggur áherslu á að fólk sem leitar til Íslands eftir alþjóðlegri vernd fái skilvirka, mannúðlega og vandaða málsmeðferð. Enn fremur áréttar ÖBÍ að fatlað fólk á flóttu er sérstaklega viðkvæmur hópur og minnir íslensk yfirvöld á að unnið er að lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og rétt sé að horft sé til þeirra réttinda sem samningnum er ætlað að tryggja fötluðu fólki, þ.m.t. fötluðu fólki á flóttu. Orð og gjörðir verða að fara saman til að tryggja trúverðugleika íslenskra laga og alþjóðlegra skuldbindinga. ÖBÍ hvetur til þess að við gerð tillagna um lagabreytingar og meðferðar þeirra hjá yfirvöldum sé sérstaklega lagt mat á hvaða áhrif þær kunna að hafa á stöðu fatlaðra einstaklinga.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 5. gr. frumvarpsins

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að 2. mgr. 36. gr. laga um útlending (hér eftir útl.) falli brott. ÖBÍ leggst alfarði gegn tillögunni. Á grundvelli 2. mgr. 36. gr. útl. er íslenskum stjórnvöldum skylt að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar ef útlendingurinn hefur slík *sérstök tengsl* við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd eða ef *sérstakar ástæður* mæla annars með því. Að mati ÖBÍ felur ákvæðið í sér mikilvæga vernd fyrir einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu, ekki síst fatlað fólk. Frá gildistöku laga um útlendinga þann 1. janúar 2017 hafa umsóknir fjölda einstaklinga verið teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli 2. mgr. 36. gr. útl., oft vegna fötlunar eða alvarlegra sjúkdóma. Á allra síðustu árum hafa Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála í framkvæmd breytt mati sínu á grundvelli ákvæðisins á þann hátt að hlutfallslega færri mál eru nú tekin til efnismeðferðar á grundvelli þess. ÖBÍ telur nauðsynlegt að í lögum um útlendinga séu ákvæði sem tryggja það að umsækjendur um alþjóðlega vernd í sérstaklega viðkvæmri stöðu, þ.m.t. fatlað fólk, verði ekki sendir í slæmar aðstæður þrátt fyrir að hafa verið veitt dvalarleyfi í móttökuríki sem er aðildarríki Schengen samstarfsins eða geti sótt um alþjóðlega vernd í slíku ríki. ÖBÍ telur að bæði þurfi að vera til staðar ákvæði sem tryggir fötluðu fólki vernd frá því að vera sent til ríkis þar sem það býr við slæmar aðstæður í ljósi fötlunar, sbr. sérstakar ástæður, og einnig sem tryggir þeim rétt til að dvelja í aðildarríki þar sem aðstandandi dvelur sem getur veitt þeim stuðning, sbr.

sérstök tengsl. Hvað hið síðarnefnda varðar bendir ÖBÍ á að fatlað fólk hefur í mjög mörgum tilvikum þörf fyrir slíkan stuðning umfram hinn almenna umsækjanda um alþjóðlega vernd. ÖBÍ hafnar því að 3. mgr. 36. gr., sbr. 42. gr. útl. (meginreglan um bann við endursendingu, e. non-refoulement, sbr. 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu) veiti einstaklingum fullnægjandi vernd með sama hætti og 2. mgr. 36. gr. útl. hefur gert til þessa og bendir á að engin dæmi eru um að einstaklingar hafi notið verndar 3. mgr. 36. gr. sbr. 42. gr. útl. hér á landi vegna endursendinga til annarra ríkja Schengen samstarfsins. Enn fremur ber að gæta að því að 1. mgr. 36. gr. útl. felur ekki aðeins í sér heimild til að synja töku umsókna umsækjenda um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar sem dvalið hafa í aðildarríkjum Schengen samstarfsins heldur getur það átt við um einstaklinga sem dvalið hafa í hvaða ríki heimsins sem er, sbr. d-liður 1. mgr. 36. gr. útl. ÖBÍ er heldur ekki kunnugt um dæmi þess að einstaklingar hafi notið verndar 3. mgr. 36. gr., sbr. 42. gr. útl. í slíkum tilvikum. ÖBÍ telur því að verði tillaga 5. gr. frumvarpsins samþykkt muni lög um útlendinga ekki fela í sér neina raunhæfa vernd til handa fötluðum umsækjendum um alþjóðlega vernd frá því að vera sendir til aðildarríkja Schengen samstarfsins eða annarra ríkja þrátt fyrir að búa þar við slæmar aðstæður né rétt á að njóta stuðnings aðstandenda sem eru búsettir á Íslandi. Því leggst ÖBÍ sem fyrir segir gegn því að 5. gr. frumvarpsins verði samþykkt.

Um 6. og 7. gr. frumvarpsins

Í 6. og 7. grein frumvarpsins er lagt til að aðstandendur útlendinga sem fengið hafa viðbótarvernd eða mannúðarleyfi hér á landi öðlist ekki rétt til fjölskyldskyldusameiningar fyrr en a.m.k. tveimur árum liðnum eftir veitingu viðbótarverndar eða dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða enda hafi sá aðili fengið dvalarleyfi sitt endurnýjað. ÖBÍ bendir á að verði tillagan samþykkt kunni hún að hafa mikil áhrif í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd þegar um er að ræða einstaklinga með fötlun. Einstaklingur sem veitt er vernd á grundvelli 2. mgr. 37. gr. og 1. mgr. 74. gr. útl. mun í flestum tilvikum ekki eiga rétt á að fá nánustu aðstandendur sína til landsins fyrstu tvö árin sem hann dvelur hér á landi. Ljóst er að fatlaðir einstaklingar hafa í mjög mörgum tilvikum mikla þörf fyrir stuðning aðstandenda sinna. Hið sama getur átt við um aðstandanda sem vill nýta rétt til fjölskyldusameiningar og þarfnast stuðning þess aðstandanda sem nýtur verndar á Íslandi. Tillögur frumvarpsins fela það í sér að heimilt yrði að veita undanþágur frá kröfu um endurnýjun ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Samkvæmt því sem segir í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins er að jafnaði einungus átt við tilvik þar sem viðkomandi var umönnunaraðili maka síns áður en hann yfirgaf heimaríki sitt eða ef viðkomandi á barn í heimaríki sem er í bráðri hættu, er þar án annars forsjáraðila eða á við alvarleg veikindi að stríða. Gert sé ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að útfæra nánar í reglugerð hvenær þessar undanþágur koma til skoðunar. Að mati ÖBÍ virðist undanþágunum samkvæmt framangreindu vera ætlað að gild um mjög takmörkuð tilvik sem ólíklegt sé að muni koma til móts við þarfir allra sem þarfnast stuðnings aðstandenda vega fötlunar. Þá bendir ÖBÍ á að sjaldgæft hefur verið hingað til að umsóknir um alþjóðlega vernd hafi verið teknar til efnislegrar meðferðar með vísan til núgildandi ákvæða laga um útlendinga, reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017 og Dyflinnarreglugerðarinnar þar sem mælt er fyrir um mat á umönnunarsjónarmiðum. Að mati ÖBÍ vekur það ekki væntingar um að ákvæði 6. og 7. gr. frumvarpsins veiti fullnægjandi vernd hvað þetta varðar verði þær samþykktar í núverandi mynd. Þá telur ÖBÍ að ekki sé með öllu hægt að taka afstöðu til tillagnanna fyrr en nánari upplýsingar um efni fyrirhugaðrar reglugerðar liggja fyrir. Samkvæmt framangreindu telur ÖBÍ að verði tillögur skv. 6. og 7. gr. frumvarpsins samþykktar beri að tryggja betur möguleika einstaklinga með fötlun á undanþágu til

fjölskyldusameininga við fyrstu útgáfu dvalarleyfis. Þá telur ÖBÍ rétt að tillagan verði ekki samþykkt fyrr enn fyrir liggja nánari upplýsingar um efni fyrirhugaðrar reglugerðar og gefið hefur verið færi á að taka afstöðu til þeirra.

Almennar athugasemdir

ÖBÍ fagnar því að fallið hafi verið frá tillögu á fyrri stigum gerðar frumvarpsins um breytingar á 30. gr. útl., n.t.t. að réttur umsækjenda um alþjóðlega vernd til að vera skipaður talsmaður óháð tegund málsmeðferðar verði ekki takmarkaður. Ítrekað er hve mikilvægt það getur verið einstaklingum sem vegna fötlunar eiga erfiðara en almennt er með að afla sér upplýsinga um réttindi sín og nýta sér réttindi sín til að njóta aðstoðar talsmanns.

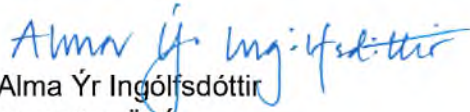
Gerð er athugasemd við að í frumvarpinu er hvergi sérstaklega minnst á aðstæður fatlaðs fólks á flóttu og áhrif tilætlaðra lagabreytinga á líf þeirra, öryggi og mannréttindi. Eins og framangreindar athugasemdir bera með sér telur ÖBÍ að efni frumvarpsins geti haft mikil áhrif á mál fatlaðra umsækjenda um alþjóðlega vernd.


ÖBÍ vill ítreka það sem fram hefur komið í fyrri umsögnum samtakanna varðandi framkvæmd stjórnvalda í tengslum við brottfall þjónustu umsækjenda um alþjóðlega vernd sem hlotið hafa endanlega synjun á umsóknum sínum, sbr. 8. mgr. 33. gr. útl. ÖBÍ hefur verið upplýst um dæmi þess að einstaklingar sem eiga að vera undanþegnir brottfalli þjónustu í slíkum tilvikum hafi þrátt fyrir það verið sviptir þjónustu, þ.m.t. börn og fatlað fólk. ÖBÍ ítrekar því mikilvægi þess að þegar lagt er mat á hvort einstaklingar njóti undanþágu frá brottfalli þjónustu séu aðstæður fólks með tilliti til fötlunar metnar í samræmi við lög, mannúð og fagleg vinnubrögð. Í slíkum málum sé tryggt að til staðar sé viðeigandi verklag og aðkoma viðeigandi fagaðila.

ÖBÍ áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á seinni stigum.

Ekkert um okkur án okkar!

Með vinsemd og virðingu,


Alma Ýr Ingólfssdóttir
formaður ÖBÍ


Sigurður Árnason
lögfræðingur ÖBÍ