



DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Til: Allsherjar- og menntamálanefndar

Frá: Skrifstofu réttinda einstaklinga

10. maí 2024

Efni: Umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, sbr. þingskjal 1084 - 722. mál.

Ráðuneytið vísar til umsagnar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (e. UNHCR) sem barst allsherjar- og menntamálanefnd 8. maí sl. Í umsögn stofnunarinnar eru engar nýjar upplýsingar eða gögn sem ráðuneytið hefur ekki þegar svarað skriflega til nefndarinnar eða munnlega á fundum hennar. Að þessu sögðu telur ráðuneytið þó rétt að áréttta eftirfarandi.

„Kvóti“ á fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd

Í umsögninni undirstrikar Flóttamannastofnun að ekki sé heimilt að setja „þak“ á fjölda umsókna um alþjóðlega vernd en slík framkvæmd myndi brjóta gegn alþjóðlegum skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist.

Í umsögn Flóttamannastofnunar virðist gæta þess misskilnings að frumvarpið leggi til einhvers konar „kvóta“ á umsóknir um alþjóðlega vernd. Svo er ekki. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að sé ekki raunhæft að taka á móti rúmlega 4.000 umsóknum um alþjóðlega vernd á næstu árum að teknu tilliti húsnæðiseklu og vaxandi álags á innviði landsins. Þá er í frumvarpinu vísað til þess að aðrar Norðurlandþjóðir hafi á stefnuskrá sinni að fækka umsóknum um alþjóðlega vernd. Í heildarsýn ríkisstjórnarinnar í útlendingamálum, sem kynnt var í febrúar sl., kemur m.a. fram að stjórnvöld ætla að draga úr útgjöldum og forgangsraða þeim fjármunum betur sem fara í málaflokkinn. Með því að fækka umsóknum sem ekki uppfylla skilyrði um vernd og auka skilvirkni í afgreiðslu umsókna sparast fé sem að hluta verður notað til að bæta inngildingunni.

Ráðuneytið undirstrikar að einstaklingur sem kemur til Íslands og sækir um alþjóðlega vernd á rétt á þeirri málsmeðferð sem lög um útlendinga nr. 80/2016 mæla fyrir um. Frumvarpið breytir því ekki. Markmið frumvarpsins er aftur á móti að auka skilvirkni og samræma íslenska löggjöf við löggjöf annarra Evrópuþjóða, einkum hinna Norðurlandanna. Með því verður tryggt að íslenskt regluverk virki ekki sem sérstakt aðdráttarafli (e. *pull factor*).

Mismunun milli verndartegunda

Í umsögninni eru gerðar athugasemdir við að frumvarpið geri greinarmun á alþjóðlegri vernd og viðbótarvernd.

Ekki er kveðið á um viðbótarvernd í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Slíkt ákvæði er þó að finna í íslenskri löggjöf, sbr. 2. mgr. 37. gr. laga um útlendinga, og í löggjöf flestra ef ekki allra annarra Evrópuríkja á grundvelli 15. gr. tilskipunar 2004/83/EB (nú tilskipun 2011/95/EB). Í 19. gr. gildandi tilskipunar er kveðið á um skilyrði fyrir endurskoðun/afturköllum viðbótarverndar en þar kemur fram að aðildarríki skuli afturkalla eða synja um endurnýjun viðbótarverndar ef viðkomandi fullnægir ekki lengur skilyrðum fyrir veitingu þess.

Viðbótarvernd er í grunninn ólík alþjóðlegri vernd þar sem veiting hennar er með vísan til almenns ástands í heimaríki viðkomandi á meðan alþjóðleg vernd snýr að einstaklingsbundnum aðstæðum viðkomandi, þ.e. hann hefur persónulega orðið fyrir ofsóknum eða er í hættu að



DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

verða fyrir ofsóknum. Ráðuneytið er því ósammála Flóttamannstofnun að um eins réttindi sé að ræða enda geta almennar aðstæður í ríkjum breyst fljótt, sbr. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *M.T og aðrir gegn Svíþjóð* (98. mgr.). Þar tók dómstóllinn fram að sögulegir atburðir styðji við þá röksemd að einstaklingar sem flýi almennar aðstæður hafi að jafnaði þörf fyrir tímabundnari vernd. Á Íslandi er í þessu samhengi hægt að nefna breytta stjórnsýsluframkvæmd hvað varðar almennar aðstæður í Írak og í Venesúela.

Gildistími dvalarleyfa

Í umsögninni kemur fram að Flóttamannastofnun hafi lengi talað fyrir því að handhafar alþjóðlegrar verndar og viðbótarverndar eigi rétt á öruggri og stöðugri verndarstöðu sem ætti ekki að sæta reglulegri endurskoðun.

Ráðuneytið vísar til ítarlegra minnisblaða til nefndarinnar, dags. 19. apríl sl., þar sem fjallað er um breytingar frumvarpsins hvað varðar gildistíma dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar og samræmingu við gildistíma slíkra leyfa á hinum Norðurlöndunum. Vakin er athygli á að frumvarpið kveður ekki á um breytingar á skilyrðum til afturköllunar alþjóðlegrar verndar, sbr. 48. gr. laga um útlendinga. Samkvæmt ákvæðinu er tiltekið með ítarlegum hætti í hvaða tilvikum heimilt sé að afturkalla vernd. Í e-lið 1. mgr. ákvæðisins er t.d. heimild til að afturkalla vernd þegar handhafí verndar getur ekki lengur neitað að hagnýta sér vernd heimalands síns vegna þess að aðstæður þær sem höfðu í för með sér að hann var viðurkenndur flóttamaður eru ekki lengur fyrir hendi. Í gildandi regluverki er því gert ráð fyrir að skilyrði til veitingar viðbótarverndar hérlendis sæti reglulegri endurskoðun, sbr. 19. gr. tilskipunar 2011/95/EB.

Lögbundinn biðtími við fjölskyldusameiningar

Í umsögninni eru gerðar athugasemdir við þá breytingu frumvarpsins að aðstandendur útlendinga sem fengið hafa viðbótarvernd hér á landi öðlist ekki rétt til fjölskyldusameiningar fyrr en a.m.k. tveimur árum liðnum frá veitingu. Ráðuneytið bendir á að frumvarpið kveður á um undanþágur frá þessu lögbundna tímamarki, þ.e. ef ríkar sanngirnissástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Þá eru ekki gerðar breytingar á rétti aðstandenda fylgdarlausra barna til fjölskyldusameiningar. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til minnisblaðs þess til nefndarinnar, dags. 19. apríl sl. en þar er fjallað ítarlega um breytinguna og framkvæmd hinna Norðurlandanna (bls. 5-7).

Að lokum

Flóttamannastofnun gerir ekki athugasemdir við niðurfellingu 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga. Stofnunin vísar þó til fyrri umsagnar sinnar frá 22. nóvember 2022 hvað varðar skilgreiningu hugtaksins „fyrsta griðland“ í d-lið 1. mgr. sömu greinar eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 14/2023 sem samþykkt voru á Alþingi 15. mars 2023. Ráðuneytið hefur þegar brugðist við þeirri umsögn Flóttamannastofnunar, sbr. minnisblað til allsherjar- og menntamálanefndar frá 9 desember 2022, og vísast til þess.