



Alþýðusamband Íslands

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 11.11.2022
Tilvísun: M202210-0249

Efni: Frumvarp til laga um útlendinga (alþjóðleg vernd), 382. mál, 153. löggjafing – umsögn Alþýðusambands Íslands (ASÍ)

Alþýðusambandi Íslands hefur borist framangreint frumvarp til umsagnar. Um er að ræða frumvarp sem er í aðalatriðum eins og það sem lagt var fram á 149., 150., 151. og 152. löggjafarþingum þar sem það dagaði uppi. Til viðbótar við tilvísun í þær umsagnir sem ASÍ lagði fram um frumvarpið á fyrri löggjafarþingum þá telur ASÍ, þrátt fyrir að fjalla eingöngu efnislega um 21. gr. frumvarpsins, ástæðu til að vekja sérstaklega athygli á viðamikilli og ítarlegri umsögn Rauða krossins um frumvarpið nú sem og á fyrri löggjafarþingum.

Líkt og áður fram hefur komið og er ítrekað nú, styður ASÍ að fólk sem hefur fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og sérstakra tengsla við landið verði undanþegið kröfu um tímabundið atvinnuleyfi sbr. 21. gr. frumvarpsins sem felur í sér breytingu á lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga. Þessi sjónarmið koma m.a. fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarsamstarfs Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs á haustmánuðum 2021 (bls. 38) undir kaflanum um málefni útlendinga. Samhliða leggur ASÍ til að atvinnuréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd (hælisleitenda) verði endurskoðuð. Vísendingar úr vinnustaðaeftirliti ASÍ og stéttarfélaganna benda til þess að raunveruleg atvinnuþátttaka í þessum hópi sé miklu meiri en opinberar tölur gefa til kynna. Mál sem koma inn á borð stéttarfélaganna benda til þess að þessi hópur sé sérstaklega berskjaldaður fyrir misneytingu af hendi atvinnurekenda, sem í verstu tilvikunum jaðra við mansal. Framangreind sjónarmið koma jafnframt fram í umsögn ASÍ við 28. mál á yfirstandandi þingi og hvað þennan hlut frumvarpsins varðar er bent sérstaklega á umsögn Vinnumálastofnunar við framangreint 28. mál.

Virðingarfyllst f.h. ASÍ,

Halldór Oddsson lögr.
halldoro@asi.is / 5355600



Barnaheill

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd

Reykjavík 10. nóvember 2022

Meðfylgjandi er umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd). Þingskjal 400 – 382. mál. 153. löggjafarþing 2022-2023.

Virðingarfyllst,
f.h. Barnaheilla - Save the Children á Íslandi

Ellen Calmon,
framkvæmdastýra

Umsögn Barnaheilla - Save the Children á Íslandi um frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

Barnaheill þakka fyrir boðið um að senda inn umsögn við ofangreint mál.

Barnaheill hafa áður sent umsagnir um málið á fyrri stigum þess, í samráðsgátt og til Alþingis. Frumvarpið hefur tekið nokkrum breytingum til hagsbóta fyrir börn og er það vel.

Samtökin fagna því að lagt er til í frumvarpinu að sett verði reglugerðarheimild um mat á hagsmunum barna og að ætlunin sé að gert sé ráð fyrir að undirbúningur reglugerðar um barnvænt hagsmunamat á umsóknum um alþjóðlega vernd verði samstarfsverkefni dómsmálaráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis. Í fyrri umsögnum Barnaheilla hefur ákall eftir skýrari framkvæmd á mati á áhrifum ákvarðana útlendingayfirvalda á börn verið snar þáttur og því er ánægjulegt að sjá þá þróun sem hér má merkja.

Barnaheill taka hins vegar undir umsagnir Mannréttindaskrifstofu Íslands og Rauða krossins og vilja nefna sérstaklega að kallað hefur verið ítrekað eftir samráði um breytingar á útlendingalögum en því kalli hefur ekki verið svarað og er það miður að mati samtakanna.

Barnaheill leggja sem áður áherslu á mikilvægi þess að allar ráðstafanir eða ákvarðanir yfirvalda er varða börn séu byggðar á því sem börnum er fyrir bestu, sbr. 3. grein Barnasáttmálans, sbr. lög nr. 19/2013. Af því leiðir að allar takmarkanir á réttindum barna sem festa á í lög þarf að rökstyðja og byggja á raunverulegu mati á áhrifum þeirra ákvarðana á líf barna sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd.

Ákvarðanir sem teknar eru um takmarkanir réttinda skulu einnig vera byggðar á því sem börnum er fyrir bestu, ef þær eru yfirleitt mögulegar með því skilyrði, í því vel stæða ríki sem Ísland er. Í þeim frumvarpsdrögum sem nú liggja fyrir eru börn og foreldrar þeirra undanskilin frá réttindamissi þeim um þjónustu sem fullorðnum er gert að þola þegar synjun um vernd liggur fyrir, er það vel og með því hefur verið bætt úr alvarlegum ágöllum fyrri frumvarpa og það ber að þakka.

Athugasemdir um tilteknar greinar frumvarpsins:

Alltaf skal vinna mál er varða börn hratt og vel 8. grein

1) Í greinargerð með frumvarpinu segir um a-lið 8. greinar, sem á að breyta A-lið 1. mgr. 36. gr. laganna að henni eigi að breyta í tvo staflíði. Svo virðist sem ekki komi fram hvernig síðari staflíður eigi að hljóma. Það kunna að vera mistök.

2) Óljóst er að mati Barnaheilla hvort tímafrestrir varðandi það hvort taka eigi mál til efnismeðferðar að loknum biðtíma ef niðurstaða á stjórnáskilgætti liggur ekki fyrir innan 12 mánaða eigi við um börn þar sem nú er kveðið á um það í reglugerð um útlendinga að ef ákvörðun liggur ekki fyrir innan 10 mánaða frá því að umsókn var gerð skuli taka mál barns til efnismeðferðar. Mikilvægt er að það verði skýrt í greinargerð með frumvarpinu hvort með 8. grein frumvarpsins sé ætlunin að þrengja rétt barna til efnismeðferðar ef dráttur verður á afgreiðslu umsóknar af hálfu útlendingayfirvalda.

Hvað varðar þá breytingu á tímafrestri að miða við að efnismeðferð skuli veitt ef lokaniðurstaða á stjórnáskilgætti liggur ekki fyrir innan 12 mánaða vilja Barnaheill taka undir sjónarmið og umfjöllun Rauða krossins um ákvæðið og tillögu þeirra um að halda 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. gildandi laga óbreyttum en breyta 2. mgr. 74. gr. laganna til samræmis við hann, þannig að miðað verði við heildardvalartíma sem barn er hér á landi og ef hann dregst fram yfir 10 mánuði frá því umsókn var lögð fram skuli mál þess verða tekið til efnismeðferðar.

3) Mikilvægt er að mati Barnaheilla að það sé skýrt að tafir á meðferð máls sem rekja megi til aðstandenda barns skuli aldrei túlka barni í óhag við málsmeðferð umsóknar þess, það skyldi aldrei koma niðri á barni ef aðstandandi þess er valdur að töfum því barn getur ekki og á ekki að bera ábyrgð á þriðja aðila.

4) Það er ennfremur mikilvægt að mati Barnaheilla að árétta að öll mál sem varða börn skal alltaf meta með hagsmuni barns að leiðarljósi og taka ákvörðun á grundvelli þess sem talið er barni fyrir bestu að loknu mati. Tímafrestrir mega ekki leiða til þess að mat á hagsmunum barns verði illa unnið.

Ekki rýra rétt barna til fjölskyldusameiningar 13. grein

Í þessari grein frumvarpsins eru settar takmarkanir á það hver eiga rétt á fjölskyldusameiningu eftir að alþjóðleg vernd hefur verið veitt. Um þessa grein vilja Barnaheill draga fram mikilvæg réttindi barna til að fjölskyldusameiningar skv. Barnasáttmálanum, sbr. 9. og 10. greinar hans. Afar mikilvægt er að rýra ekki rétt barna til að sameinast foreldrum sínum og skulu ríki, skv. 10. grein Barnasáttmálans, með jákvæðu hugarfari afgreiða beiðni barns eða foreldris þess um að koma til eða fara frá aðildarríki vegna endurfunda fjölskyldu. Mikilvægt er því að breytingartillögur frumvarpsins skerði ekki réttindi barna til fjölskyldusameiningar. Um þetta taka Barnaheill einnig undir sjónarmið Rauða krossins og Mannréttindaskrifstofu Íslands um rétt til friðhelgi einkalífs sem varinn er af 71. grein stjórnarskrár og 8. grein Mannréttindasáttmála Evrópu.

Ísland ber sameiginlega ábyrgð á flóttamannavanda heimsins

Barnaheill hvetja íslensk stjórnvöld til að taka aukinn þátt í flóttamannavanda heimsins með því að rýmka frekar möguleika flóttafólks, sér í lagi barnafjölskyldna, til að öðlast hér alþjóðlega vernd og axla þannig ábyrgð sína á sameiginlegu verkefni alls heimsins, flóttamannavandanum, sem m.a. má rekja til loftslagsvandans sem vestræn ríki eiga stóran þátt í að hafa valdið. Til þess þarf að leggja fram aukið fjármagn og fjölga starfsfólki Útlendingastofnunar og gera betur fyrir hvern og einn einstakling í stað þess að draga úr einstaklingsréttindum flóttafólks.

Barnaheill vinna að bættum mannréttindum barna og hafa Barnasáttmálann að leiðarljósi í öllu sínu starfi. Samtökin leggja áherslu á bann við mismunun og að jafna tækifæri allra barna til að njóta bestu mögulegu lífsskilyrða.



Allsherjar- og menntamálanefnd
Skrifstofa Alþingis
101 Reykjavík

DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsögðu 7 101 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@dmr.is dmr.is

Reykjavík 2. desember 2022
Tilv.: DMR22080166/8.1

Efni: Samræmi við stjórnarskrá

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 29. nóvember sl. var samþykkt, með vísan til 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að óska eftir minnisblaði frá dómsmálaráðuneytinu til að fjalla frekar um, umfram það sem kemur fram í bréfi ráðuneytisins til nefndarinnar frá 24. nóvember sl., hvernig frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), sbr. þskj. 400 – 382. mál, samræmist stjórnarskrá að virtri umsögn Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands (MHÍ) þar sem nefnd eru tiltekin ákvæði stjórnarskrár sem varða efni frumvarpsins.

Í umsögn MHÍ frá 11. nóvember 2022 kemur eftirfarandi fram: *Í fyrsta lagi kemur fram [í] kafla 4 í almennum athugasemdum með frumvarpinu: „Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá.“ Hvorki virðist vísað til ákvæða stjórnarskrár né mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) í athugasemdunum. Verður að telja þetta afar óheppilegt. Efni frumvarpsins varðar með augljósum hætti mannréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd. Til dæmis: brottfall þjónustu (6. gr.) varðar 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og 65. gr. stjkskr., breyttar reglur um endursendingar varða 68. gr. stjkskr. og 3. gr. MSE, sbr. ítarlega dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins, sérákvæði um börn varða 3. mgr. 76. gr. stjkskr., framkvæmd ákvarðana varða 71. stjkskr. og 8. gr. MSE og eftir atvikum 68. gr. stjkskr. og 3. gr. MSE og ýmis útfærsluatriði á málsmeðferð kunna að varða 70. gr. stjkskr. og 6. og 13. gr. MSE hvað varðar rétt til aðgangs að dómstólum, réttláta málsmeðferð og rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns. Óhjákvæmilegt er að löggjafinn taki skýra afstöðu, að undangengnu efnislegu mati, til þess hvort skilyrðum stjórnarskrárákvæða sé fullnægt.*

Ráðuneytið áréttar það sem fram kemur í bréfi þess til allsherjar- og menntamálanefndar 24. nóvember sl., nánar tiltekið að frumvarpið mælir ekki fyrir um breytt mat á endursendingum, sérákvæðum um börn eða rétt útlendinga til aðgangs að dómstólum. Það sama á við um tilvísanir MHÍ til 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu hvað varðar framkvæmd ákvarðana enda leggur frumvarpið ekki til neinar breytingar á mati stjórnvalda um hvort aðstæður í heima- eða móttökuríki myndu brjóta í bága við þessi ákvæði. Í umsögn MHÍ er þó sérstök umfjöllun um 2. og 6. gr. frumvarpsins og mun umfjöllun ráðuneytisins því taka til þeirra ákvæða.

Um 2. gr. frumvarpsins

Ákvæði 2. gr. frumvarpsins hljóðar svo: „Við 7. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á efnismeðferð á grundvelli 36. gr. sætir sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að kæra ekki og skal greinargerð vegna kæru berast kærunefnd innan 14 daga frá birtingu ákvörðunarinnar.“

Í umsögn MHÍ kemur fram að svo skammur greinargerðarfrestur geti brotið gegn réttinum til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns sem m.a. sé tryggður í 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í umræddu ákvæði sáttmálans kemur fram að sérhver sá sem á er brotinn sá réttur eða það frelsi hans skerts, sem lýst er í samninginum, skuli eiga raunhæfa leið til að ná rétti sínum fyrir opinberu stjórnvaldi. Ekki eru ákvæði sambærileg 13. gr. í íslensku stjórnarskránni og fjallar það fyrst og fremst um þá þjóðarréttarskyldu aðildarríkja að haga reglum sínum innanlands á þann veg að einstaklingar geti sótt rétt sinn samkvæmt sáttmálanum fyrir innlendum stofnunum.

Í málum er varða brottvísun útlendinga, þar sem því er haldið fram að brottvísunin sem slík eða þær aðstæður sem bíði útlendinga í móttökuríki brjóti gegn réttindum viðkomandi samkvæmt sáttmálanum, hefur Mannréttindadómstóll Evrópu slegið því föstu að 13. gr. sáttmálans verndi ekki aðeins rétt einstaklinga til að fá ítarlega sjálfstæða endurskoðun slíkrar ákvörðunar, s.s. hjá æðra stjórnvaldi, heldur jafnframt að framkvæmd brottvísunar verði frestað þar til niðurstaða slíkrar endurskoðunar liggur fyrir, sjá m.a. dóm réttarins í máli nr. 27765/09.

Á Íslandi er það Útlendingastofnun sem ber ábyrgð á því að framkvæma einstaklingsbundið mat og taka ákvarðanir í málum umsókna um alþjóðlega vernd. Slíka ákvörðun er unnt að kæra til kærunefndar útlendingamála sem er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, sbr. 6. og 7. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016. Í 1. mgr. 35. gr. laganna kemur fram sú meginreglan að ekki sé heimilt að framfylgja ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skv. 36. (sem 2. gr. frumvarpsins nær til), 37. eða 39. gr. skuli yfirgefa landið fyrr en ákvörðunin er endanleg á stjórnarsýslustigi nema umsækjandi sjálfur óski þess að hverfa úr landi. Ákvæði 2. gr. frumvarpsins breytir ekki þessari meginreglu og í þessu samhengi er einnig áréttað að ákvæði 35. gr. laganna veitir mun rýmri rétt en sambærilegt ákvæði 29. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 kveður á um. Þar sem kæra til kærunefndar frestar réttaráhrifum í þessum málum er skilyrði 13. gr. mannréttindasáttmálans um *raunhæfi úrræði* uppfyllt. Þá mun sjálfkrafa kæra ákvörðunar tryggja enn frekar réttaröryggi málsaðila enda hefur það komið of oft upp í framkvæmd að löglærðum talsmanni aðila láist að kæra innan tilskilins kærufrests 7. gr. laga um útlendinga, sjá m.a. nýlegan úrskurð kærunefndar útlendingamála í máli nr. 441/2022 sem birtur er á úrskurðarvef Stjórnarráðsins. Hvað varðar þá breytingu sem 2. gr. frumvarpsins hefur í för með sér á málsmeðferð greinargerðar til kærunefndar útlendingamála vísast til umfjöllunarinnar í bréfi ráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar hinn 24. nóvember sl.

Um 6. gr. frumvarpsins

Hvað varðar 6. gr. frumvarpsins segir í umsögn MHÍ: *Ekki er ljóst af lestri frumvarpsins hvort hin breytta regla geti leitt til þess að einstaklingar falli utan allrar þjónustu og framfærsluadstoðar, t.d. á vegum sveitarfélaga. Ef frumvarpið leiðir til slíkrar niðurstöðu er óútskýrt hvernig slíkt gæti samrýmt ákvæðum stjórnarskrár, einkum 65., 68. og 76. gr. Þá er vísað til dóms Mannréttindadómstóls Evrópu í máli nr. 17931/16.*

Ráðuneytið áréttar að í umræddu máli Mannréttindadómstólsins komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að niðurfelling á réttindum málsaðila, sem hafði verið synjað um alþjóðlega vernd í Hollandi og var þar í ólögumatriðvöl, hefði ekki brotið í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu en ákvæðið er sambærilegt 68. stjórnarskrárinnar. Í málinu lá fyrir að málsaðila stóð til boða að fara í lokað búsetuúrræði (e. detention center) þar sem hann gæti notið þjónustu að því gefnu að hann sýndi samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun. Í Hollandi var staðan því sú að til þess að eiga kost á áframhaldandi þjónustu þyrfti viðkomandi að fara í lokað búsetuúrræði með tilheyrandi frelsisskerðingu og sýna samstarfsvilja. Taldi dómurinn þessa tilhögun þarlendrar yfirvalda ekki vera ósamrýmanlega 3. gr. sáttmálans. Þá tók rétturinn fram að einstaklingar sem beri að yfirgefa

aðildarríki geti að meginstefnu til ekki krafist þess að dvelja áfram í ríkinu til að njóta heilbrigðisþjónustu, félagslegrar- eða annarrar tegundar aðstoðar sem ríkið veitir.

Ákvæði 6. gr. frumvarpsins gerir veigamiklar undanþágur frá niðurfellingu réttinda og þannig er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlegra veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Þessi tilgreindi hópur fær því notið áframhaldandi þjónustu og þarf ekki að sýna samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar til að njóta þjónustunnar. Varðandi þá einstaklinga sem niðurfellingin gæti átt við um gerir b-liður 6. gr. ráð fyrir að heimilt verði að fresta niðurfellingunni vegna sanngirnissjónarmiða *að því gefnu að viðkomandi sýni samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar*. Í skýringum við ákvæðið er nánar útfært hvernig skuli meta að viðkomandi hafi sýnt samstarfsvilja. Hvað varðar EES- og EFTA- ríkisborgara þá eiga þeir ríkan rétt til að setjast að hér á landi og geta nýtt sér slíkar heimildir í samræmi við XI. kafla laganna í stað þess að njóta þjónustu í verndarkerfinu. Þá bendir ráðuneytið á að samkvæmt gildandi ákvæði 8. mgr. 33. gr. á ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis ekki rétt á áframhaldandi þjónustu þegar Útlendingastofnun hefur hafnað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Þá eiga einstaklingar frá öruggum upprunaríkjum sem leggja fram umsóknir sem metnar eru bersýnilega tilhæfulausar eðli máls samkvæmt ekki heima í verndarkerfinu og njóta þeirra réttinda sem þar er mælt fyrir um. Um slíkar umsóknir gildir sérstök forgangsmeðferð sem mælt er fyrir um í b-lið 1. mgr. 29. gr. laga um útlendinga og kæra á slíkri ákvörðun til kærunefndar útlendingamála frestar ekki réttaráhrifum, sbr. 2. mgr. 35. gr. laganna.

Á Íslandi eru ekki rekin lokuð búsetuúrræði ólíkt því sem er í hinum Schengen-ríkjunum og því er ferðafrelsi útlendinga sem hafa fengið endanlega synjun á stjórnslustigi ekki skert. Fyrirgreindur dómur Mannréttindadómstólsins setur því mun hærri þröskuld en 6. gr. frumvarpsins leggur til. Sýni útlendingur samstarfsvilja mun hann áfram njóta þeirrar þjónustu sem honum stóð til boða á meðan umsóknin var til meðferðar hjá stjórnvöldum. Er um lágmarkskröfu að ræða sem er í fullu samræmi við skyldu þessara einstaklinga skv. 6. málsl. 5. mgr. 104. gr. laga um útlendinga. Ráðuneytið telur mikilvægt að benda á að í þessum tilvikum er lögmætri málsmeðferð stjórnvalda lokið og því þegar búið að leggja einstaklingsbundið mat á umsókn um alþjóðlega vernd m.t.t. aðstæðna í heima- eða móttökuríki, m.a. með vísan til 3. gr. mannréttindasáttmálans og 42. gr. laga um útlendinga (*non-refoulement*). Algjör grundvallarforsenda verndarkerfisins er sú að útlendingur sem uppfyllir ekki skilyrði til alþjóðlegrar verndar eða dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða beri að yfirgefa landið til heima- eða móttökuríkis. Önnur niðurstaða gerir lögmæta málsmeðferð stjórnvalda í raun marklausa.

Eins og ráðuneytið fjallaði um í áðurnefndu bréfi til allsherjar- og menntamálanefndar eiga þeir einstaklingar sem sæta niðurfellingu réttinda, þá vegna athafna eða athafnaleysis þeirra sjálfra við framkvæmd ákvörðunar um að yfirgefa landið, möguleika á að leita sér aðstoðar á grundvelli úrræðis sem til staðar er samkvæmt reglum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði, nr. 520/2021, sem settar hafa verið með vísan til 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Jafnframt eiga þeir rétt á neyðaraðstoð á vegum hins opinbera heilbrigðiskerfis hér á landi, sbr. 13. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustuna, nr. 1581/2021. Til staðar er því neyðarúrræði fyrir þessa einstaklinga sem uppfyllir þær kröfur sem 76. gr. stjórnarskrárinnar gerir og tryggir að þeir eigi ekki á hættu ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð í skilningi 68. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 3. gr. mannréttindasáttmálans. Í þessu ljósi bendir ráðuneytið á að 76. gr. er ekki án takmarkana og þannig er löggjafanum heimilt að setja um það nánari skilyrði um hverjir njóta réttar samkvæmt ákvæðinu. Þannig er t.d. í lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 skilyrði um lágmarksdvöl og lögheimili einstaklinga svo þeir öðlist rétt til almannatrygginga. Að framangreindu virtu er skýrt að frumvarpið leiðir ekki til þess að útlendingur falli utan altrar þjónustu eða framfærslu á vegum hins opinbera.

Samkvæmt framansögðu verða þau réttindi sem veitt eru innan verndarkerfisins eftir endanlega synjun á stjórnsýslustigi, verði frumvarpið að lögum, háð því að viðkomandi sýni samstarfsvilja vegna heimfarar eða eftir atvikum flutnings í fylgd lögreglu úr landi. Sýni einstaklingur samstarfsvilja en brottflutningi verður samt sem áður ekki við komið, mun viðkomandi áfram njóta þeirra réttinda. Algengasta ástæða þess að einstaklingar ílengjast hér á landi eftir að hafa fengið endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd er skortur á samstarfsvilja við íslensk stjórnvöld, s.s. við öflun ferðaskilríkja, auk þess sem nokkur ríki taka ekki við eigin ríkisborgurum sem fluttir eru í fylgd lögreglu. Slíkir flutningar eru algjört neyðarúrræði stjórnvalda þegar útlendingar sem hafa ekki heimild til dvalar á Íslandi neita að yfirgefa landið sjálfviljugir. Mikilvægt er að taka fram að útlendingum í þessari stöðu er ávallt frjálst að snúa sjálfviljugur til baka, eftir atvikum með aðstoð stjórnvalda, án vandkvæða af hálfu heimaríkis eða þess ríkis sem viðkomandi hefur heimild til dvalar í.

Hvað varðar tilvísun MHÍ til 65. gr. stjórnarskrárinnar byggist 6. gr. frumvarpsins á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Þannig er tilgreindur hópur undanskilinn niðurfellingu réttinda en hann telst jafnan vera í viðkvæmari stöðu en fullorðnir einstaklingar sem eru heilbrigðir og barnlausir.

Niðurlag

Í tilefni af umsögn MHÍ gafst tækifæri til að fjalla ítarlega um ákveðin atriði frumvarpsins og samræmi við stjórnarskrár. Vill ráðuneytið taka skýrt fram að það telur að ákvæði frumvarpsins séu ekki í ósamræmi við efni stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu.

Fyrir hönd ráðherra


Valgerður María Sigurðardóttir


Arnar Sigurður Hauksson



Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
150 Reykjavík

DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgötu 7 101 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@dmr.is dmr.is

Reykjavík 9. desember 2022
Tilv.: DMR22080166/8.1

Efni: Athugasemdir við umsögn UNHCR

Umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) barst allsherjar- og menntamálanefnd 30. nóvember sl. vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), sbr. þskj. 400 - 382. mál. Í umsögninni er vikið að ákveðnum atriðum sem stofnunin leggur í hendur íslenskra stjórnvalda að taka til frekari skoðunar. Stofnunin skilaði inn sambærilegri umsögn 16. ágúst 2019 vegna frumvarpsins sem þá var lagt fram á 150. löggjafarþingi, sbr. þskj. 1228.

Endurteknar umsóknir (7. gr. frumvarpsins)

Í umsögninni kemur fram sú afstaða UNHCR að umsókn skuli aðeins teljast *endurtekin umsókn* þegar leyst var úr fyrri umsókn á efnislegum grundvelli og að fjarlægja skuli skilyrði um „sýnilega auknar líkur“ úr ákvæði 7. gr. frumvarpsins. Við útfærslu hugtaksins *endurtekin umsókn* og málsmeðferð slíkra umsókna í 7. gr. var tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/EB höfð til hliðsjónar, m.a. 40. gr. tilskipunarinnar. Tilskipunin gerir ekki þá kröfu að umsókn um alþjóðlega vernd hafi verið metin á efnislegum grundvelli svo unnt sé að líta á síðari umsókn sem *endurteknar umsókn*. Auk þess er gerð sú krafa að umsóknin sýni fram á verulega auknar líkur á því að umsækjandi uppfylli skilyrði fyrir veitingu alþjóðlegrar verndar (e. *significantly add to the likelihood of the applicant qualifying as a beneficiary of international protection*). Gengur 7. gr. frumvarpsins þannig ekki lengra en þær reglur sem ríki Evrópusambandsins hafa sett sér um endurteknar umsóknir.

Þá áréttar ráðuneytið að þau mál sem falla undir 36. gr. laga um útlendinga, þ. á m. verndarmál, hljóta almennt ítarlegri skoðun á Íslandi en í ríkjum Evrópusambandsins á grundvelli 2. mgr. 36. gr. þar sem kveðið er á um taka skuli umsókn til efnismeðferðar ef útlendingur hefur slík *sérstök tengsl* við landið að nærtækast sé að hann fái vernd eða ef *sérstakar ástæður* mæla annars með því.

Fyrsta griðland (b-liður 8. gr. frumvarpsins)

Í umsögn UNHCR er þeim tilmælum beint til stjórnvalda að tilgreina nánar í lögum það mat sem stjórnvöld þurfi að taka til skoðunar við beitingu fyrsta griðlands. Þá kemur í umsögninni fram það mat stofnunarinnar að halda eigi aftur af endursendingum til ríkja sem eru ekki aðilar að flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna.

Við útfærslu hugtaksins *fyrsta griðland* og málsmeðferð umsókna skv. b-lið 8. gr. frumvarpsins var

framangreind tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/EB höfð til hliðsjónar, þá sérstaklega 38. gr. tilskipunarinnar. Í þeirri grein er fjallað um skilyrði þess að unnt sé að beita ákvæði um fyrsta griðland, þ. á m. að umsækjandi geti sótt um alþjóðlega vernd í ríkinu, líf hans og frelsi séu ekki í hættu og hann eigi ekki á hættu að verða fyrir vanvirðandi eða ómannúðlegri meðferð. Í b-lið 8. gr. frumvarpsins eru sambærileg skilyrði sett fram og er fjallað með nánari hætti um þau skilyrði í greinargerð með frumvarpinu. Þannig er tilgreint í frumvarpinu það mat sem stjórnvöld þurfa að taka til skoðunar við beitingu fyrsta griðlands og verður ekki séð að fjalla þurfi um það með nánari hætti.

Í b. lið 8. gr. frumvarpsins er ekki gerð krafa um að viðkomandi ríki sé aðili að flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna en nauðsynlegt er að þau réttindi sem mælt er fyrir um í honum séu virt. Mat á því fer ávallt fram við meðferð mála hjá Útlendingastofnun og eftir atvikum kærunefnd útlendingamála. Dæmi um ríki sem eru ekki aðilar að flóttamannasamningnum eru Malasía, Indland, Pakistan og Indónesía.

Eftir sem áður verður það í höndum Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála að meta hvert og eitt mál á einstaklingsgrundvelli, m.a. með hliðsjón af einstaklingsbundnum aðstæðum umsækjanda, stöðu hans í því ríki sem hann hefur tengsl við og aðstæðum í ríkinu. Stjórnvöldum er ekki heimilt að senda einstaklinga til ríkis þar sem hann á hættu á að sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, sbr. 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, eða til svæðis þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir eða þar sem ekki er tryggt að hann verði ekki sendur áfram til slíks svæðis, sbr. 42. gr. laga um útlendinga (*non-refoulement*). Ákvæði b. liðar 8. gr. frumvarpsins breytir engu þar um.

Fjölskyldusameining flóttamanna (13. og 15. gr. frumvarpsins)

Í umsögninni er þeim tilmælum beint til stjórnvalda að viðurkenna rétt aðstandanda flóttamanna til *afleiddrar verndar*, einnig í þeim tilvikum þegar sá einstaklingur sem fjölskyldusameiningin grundvallast á kom hingað til lands í boði stjórnvalda (svokallaðir kvótaflóttamenn).

Samkvæmt 13. gr. frumvarpsins munu nánustu aðstandendur einstaklings, þ.e. maki eða sambúðarmaki hans og börn eða stjúpbörn hans yngri en 18 ára sem eru án maka eða sambúðarmaka, sem hlotið hefur alþjóðlega vernd á Íslandi eftir sem áður eiga einnig rétt á alþjóðlegri vernd (*afleiddri vernd*) nema sérstakar ástæður mæli því mótt. Eins og ákvæði 45. gr. laga um útlendinga er orðað í dag eiga einstaklingar sem hljóta þessa afleiddu vernd einnig rétt á því að nánustu aðstandendur þeirra fái *afleidda vernd* hér á landi og svo koll af kolli. Orðalag gildandi ákvæðisins býður þannig upp á að einstaklingar, sem teljast ekki til nánustu aðstandanda þess sem upphaflega fékk alþjóðlega vernd, fái einnig vernd með öllum þeim tilheyrandi réttindum sem því fylgir. Í megindráttum felur 13. gr. frumvarpsins í sér að þeir einstaklingar sem tengjast aðila sem hlotið hefur *afleidda vernd* á grundvelli 45. gr. laga um útlendinga geti ekki fengið slíka vernd en ráðuneytið áréttar að frumvarpið hefur engin áhrif á gildandi rétt þessara einstaklinga til að sækja um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar, sbr. VII. kafla laga um útlendinga. Með 13. gr. frumvarpsins er því ekki verið að draga úr möguleikum fólks á fjölskyldusameiningu heldur er verið að afmarka hverjir geta fengið alþjóðlega vernd á þeim grundvelli að tengjast aðila sem hlotið hefur slíka vernd.

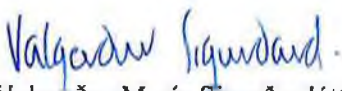
Með 15. gr. frumvarpsins er lagt til að undanþáguákvæði a-liðar 4. mgr. 70. gr. laga um útlendinga eigi ekki við um umsókn um fjölskyldusameiningu við útlending sem hefur verið boðið hingað til lands af stjórnvöldum skv. 43. gr. laganna. Er það talið eðlilegt þar sem við val því á hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar. Komi upp tilvik þar sem nánasti aðstandandi kvótaflóttamanns kom ekki með honum til landsins af einhverjum ástæðum yrði það eðli máls samkvæmt skoðað sérstaklega m.t.t. 43. gr. laganna. Til nánari útskýringar er í 15. gr. frumvarpsins einungis verið að breyta a. lið 4. mgr. 70. gr. laga um útlendinga hvað varðar þau afmörkuðu tilvik er útlendingur sækir um dvalarleyfi hér á landi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar við útlending sem kom hingað til lands í boði stjórnvalda (kvótaflóttamaður). Forsenda gildandi ákvæðis er að til viðkomandi hjúskapar á milli aðilanna hafi

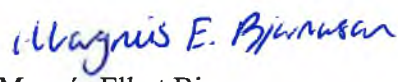
verið stofnað *áður* en kvótaflóttamaðurinn kom hingað til lands. Eðli málsins samkvæmt hefði þessi maki, hefði verið vitað um verustað hans, alltaf fallið undir einingu fjölskyldunnar þegar kvótaflóttamanninum var boðið hingað til lands. Með öðrum orðum hefði makinn því með réttu átt að fá stöðu flóttamanns hér á landi. Með breytingunni er gert ráð fyrir að viðkomandi fái stöðu á grundvelli 43. gr. (sama vernd og kvótaflóttamaðurinn) í stað hefðundins dvalarleyfis á grundvelli 70. gr. Er þannig um ívilnandi breytingu að ræða.

Niðurlag

Með vísan til framangreinds er það mat ráðuneytisins að athugasemdir UNCHR kalli ekki á breytingar á efnisatriðum frumvarpsins.

Fyrir hönd ráðherra


Valgerður María Sigurðardóttir


Magnús Ellert Bjarnason



Allsherjar- og menntamálanefnd
Skrifstofa Alþingis
101 Reykjavík

DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgrötu 7 101 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@dmr.is dmr.is

Reykjavík 6. mars 2023
Tilv.: DMR22080166/8.1

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 2. mars sl. var samþykkt, með vísan til 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að óska eftir viðbrögðum dómsmálaráðuneytisins við eftirfarandi spurningum varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), sbr. þskj. 400 – 382. mál.

1. Í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins segir m.a. „Þó skal taka endurtekna umsókn til meðferðar að nýju ef umsækjandi er staddur hér á landi og nýjar upplýsingar liggja fyrir í máli hans sem leiða til þess að sýnilega auknar líkur eru á því að fallist verði á fyrri umsókn hans skv. 24. gr.“ [feitletrun mín] Leiðir þetta orðalag til þess að umsókn sem byggð er á alfarið nýjum forsendum, þ.e. sem hefur engin áhrif á líkur á því að fallist verði á „fyrri umsókn“ viðkomandi, verði ekki tekin til meðferðar skv. ákvæðinu?

Það er ekkert í orðalagi 7. gr. frumvarpsins eða í skýringum við það sem gefur til kynna að umsækjandi geti ekki lagt fram nýjar málsástæður eða forsendur í endurtekinni umsókn. Þvert á móti kemur skýrt fram í bæði texta ákvæðisins og í skýringum við það að umsækjandi geti fengið fyrri ákvörðun í máli sínu tekna upp að nýju á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga sem ekki lágu fyrir við meðferð upphaflegrar umsóknar. Tilvísun fyrirspeyrjanda á orðinu „fyrri“ vísar eingöngu til þess að um endurtekna umsókn sé að ræða en ekki áframhaldandi meðferð fyrri umsóknar. Þetta hefur m.a. þau áhrif að frestir laganna taka mið af þeim degi þegar endurtekin umsókn er lögð fram, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins.

2. Með hliðsjón af ákvæðum 7. gr. frumvarpsins varðandi rétt til efnismeðferðar eftir dvöl á Íslandi að tiltekinni lengd, er sú spurning áleitin hvernig farið verði með þau mál sem enn eru til meðferðar og sem ætla má að viðkomandi hefði fengið efnismeðferð á grundvelli eldri laga en ekki nýrra. Þannig hefur hluti þess tíma sem viðkomandi hefur dvalið á Íslandi liðið í gildistíma eldri laga en síðari hlutinn í gildistíma nýrra laga.

Í 20. gr. frumvarpsins um gildistöku þess kemur fram að 8. gr. frumvarpsins gildi ekki um meðferð umsókna sem bárust fyrir gildistöku laganna. Í skýringum með gildistökuákvæðinu kemur m.a. fram að óeðlilegt sé að breyttar reglur um málsmeðferð skv. 36. gr. laga um útlendinga taki til þeirra umsókna sem bárust fyrir gildistöku frumvarpsins. Þær umsóknir sem falla undir 36. gr. og bárust fyrir gildistöku frumvarpsins munu því taka mið af lögum og framkvæmd sem var í gildi þegar umsóknin var lögð fram.

Fyrir hönd ráðherra

Gunnlaugur Geirsson
Gunnlaugur Geirsson

Arnar Sigurður Hauksson
Arnar Sigurður Hauksson



Allsherjar- og menntamálanefnd
Skrifstofa Alþingis
101 Reykjavík

DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsögðu 7 101 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@dmr.is dmr.is

Reykjavík 24. nóvember 2022
Tilv.: DMR22080166/8.1

Efni: Athugasemdir við umsagnir sem borist hafa við frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd)

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 15. nóvember sl. var samþykkt með vísan til 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að óska eftir minnisblaði frá ráðuneytinu vegna þeirra umsagna sem höfðu borist um frumvarp dómsmálaráðherra til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), sbr. þskj. 400 – 382. mál. Til nefndarinnar hafa borist 16 umsagnir og eru þær birtar á vef Alþingis.

Ráðuneytið vekur athygli á að frumvarpið er að mestu óbreytt frá framlagningu þess á síðastliðnu vorþingi, sbr. þskj. 837 – 595. mál, en það hafði í janúar sl. verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-20/2022). Allar umsagnir sem bárust í samráðinu, 26 talsins, eru birtar og aðgengilegar þar. Að loknu samráði voru gerðar efnislegar breytingar á frumvarpinu og er ítarleg umfjöllun um þær í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins. Þá áréttar ráðuneytið að við undirbúning endurframlagningar frumvarpsins nú í haust var tekið mið af þeim umsögnum sem bárust allsherjar- og menntamálanefndar sl. vor og eru helstu efnislegu breytingarnar raktar í inngangskafla greinargerðar frumvarpsins. Að þessu virtu mun eftirfarandi umfjöllun víkja að helstu athugasemdum sem koma fram í þeim umsögnum sem borist hafa allsherjar- og menntamálanefndar vegna endurframlagningar frumvarpsins. Þá verður ekki fjallað um atriði er lúta að almennri stefnumótun í málaflokknum.

Umsögn embættis landlæknis frá 11. nóvember 2022.

Í umsögninni gerir embættið athugasemd við að nauðsynleg heilbrigðisþjónusta falli niður 30 dögum frá endanlegri synjun á umsókn um alþjóðlega vernd, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið áréttar að ákvæðið heimilar ekki að fella niður réttindi tiltekinna einstaklinga, þ.e. barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir að heimilt sé að fresta niðurfellingu réttinda ef það telst nauðsynlegt vegna sanngirmissjónarmiða hafi viðkomandi sýnt samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið. Framangreindar undanþágur eiga þó ekki við þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- og EFTA-ríkis, sbr. 8. mgr. 33. gr. gildandi laga um útlendinga, eða kemur frá öruggu upprunarlíki og umsókn hans var talin bersýnilega tilhæfulaus í skilningi laganna.

Umrætt ákvæði frumvarpsins kemur því eingöngu til skoðunar í tilviki barnlausra og heilbrigðra fullorðinna einstaklinga sem dvelja hér á landi í ólögumætri dvöl og neita samvinnu við stjórnvöld við framkvæmd ákvörðunar um að yfirgefa landið. Í því samhengi áréttar ráðuneytið að einstaklingur í þessari stöðu á rétt á margvíslegri aðstoð frá stjórnvöldum við að fara af landi brott, s.s. greiðslu fargjalds og ferðastyrks og eftir atvikum enduraðlögunarstyrks sem getur numið allt að 450 þúsund krónum. Það verður að teljast eðlileg krafa að einstaklingur hlíti

lögmætum ákvörðunum stjórnvalda. Allir umræddir útlendingar hafa hlotið ítarlega meðferð mála sinna hjá stjórnvöldum og notið aðstoðar löglærðs talsmanns í því ferli, talsmanns sem gætir hagsmuna og réttinda viðkomandi. Niðurstaða stjórnvalda hefur hins vegar verið sú að viðkomandi einstaklingar eiga ekki rétt til verndar hér á landi. Þar með teljast þeir ekki umsækjendur um vernd lengur með þeim réttindum sem 33. gr. laganna kveður á um. Áætlaður beinn kostnaður við þjónustu við einn útlending, sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd, er að lágmarki um 300 þúsund krónur á mánuði. Að þessu virtu skýtur skökku við að útlendingur, sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd en neitar að hlíta þeirri ákvörðun stjórnvalda og með athöfnum eða athafnaleysi sínu kemur í veg fyrir að ákvörðunin komi til framkvæmda, njóti áfram þeirra réttinda sem lög um útlendinga kveða á um, þ. á m. heilbrigðisþjónustu.

Hvað varðar EES- og EFTA- ríkisborgara þá eiga þeir ríkan rétt til að setjast að hér á landi og geta nýtt sér slíkar heimildir í samræmi við XI. kafla laganna í stað þess að njóta þjónustu í verndarkerfinu. Þá eiga einstaklingar frá öruggum upprunaríkjum sem leggja fram umsóknir sem metnar eru bersýnilega tilhæfulausar eðli máls samkvæmt ekki heima í verndarkerfinu og njóta þeirra réttinda sem þar er mælt fyrir um.

Loks áréttar ráðuneytið að útlendingur í ólögmætri dvöl á rétt á neyðaraðstoð á vegum opinbera heilbrigðiskerfisins hér á landi, sbr. 13. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustuna, nr. 1581/2021.

Umsögn Hafnarfjarðarbæjar frá 11. nóvember 2022.

Í umsögninni koma fram athugasemdir er snúa að því þegar endanleg niðurstaða liggur fyrir í umsókn útlendinga um alþjóðlega vernd. Vísar sveitarfélagið m.a. til þess að enginn tímarammi sé á málsmeðferðartíma hjá einstaklingum sem hafa farið með mál sitt fyrir dómstóla. Í umsögninni gætir grundvallarmisskilnings um réttaráhrif þess að skjóta stjórnvaldsákvörðun fyrir dómstóla. Ráðuneytið bendir á að meginregla íslensks réttar um að málskot til dómstóla fresti ekki réttaráhrifum endanlegra stjórnvaldsákvæðana, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar, er áréttuð í 1. málsl. 6. mgr. 104. gr. laga um útlendinga. Í ákvæðinu er þó að finna undantekningu frá meginreglunni þess efnis að kærunefnd útlendingamála geti, að kröfu útlendinga, ákveðið að fresta réttaráhrifum endanlegrar ákvörðunar sé talin ástæða til þess. Fresti kærunefnd réttaráhrifum ákvörðunar vegna málsskots til dómstóla er málsaðila eftir sem áður unnt að óska eftir endurupptöku máls hjá nefndinni eða leggja inn endurtekna umsókn verði frumvarpið að lögum. Fallist kærunefnd ekki á frestun réttaráhrifa ber viðkomandi einstaklingi að yfirgefa landið, jafnvel þótt búið sé að skjóta málinu til dómstóla.

Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 23. maí 2018 í máli nr. E-2434/2017 taldi dómurinn fyrrgreinda meginreglu hvorki takmarka aðgang útlendinga í þessari stöðu að dómstólum né koma í veg fyrir að málsmeðferð sé réttlát. Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu talið nægilegt að frestun réttaráhrifa nái einungis til eins kærustigs, sbr. dóm í máli nr. 29094/09.

Í umsögninni er vísað til þess að flutningar í fylgd lögreglu dragist á langinn vegna atvika sem ekki megi rekja til útlendinga sjálfa, svo sem vegna öflunar ferðaskilríkja eða tilskilinna leyfa. Telur sveitarfélagið ekki eðlilegt að útlendingar í þessari stöðu séu svona lengi í biðstöðu og að það þyrfti að vera til staðar „heimild til endurupptöku“ fari slíkur biðtími úr hófi. Vegna þessarar athugasemdar telur ráðuneytið mikilvægt að áréttast að frá endanlegri niðurstöðu í málum þessara einstaklinga á stjórnsýslustigi hefur legið fyrir að þeir eiga að yfirgefa landið. Þá hefur þeim staðið til boða að fara sjálfviljugir úr landi með víðtækri aðstoð stjórnvalda, eins og nánar er rakið í athugasemdum við umsögn landlæknis, en hafa neitað slíku samstarfi. Tafir við að útvega ferðaskilríki eru fyrst og fremst til komnar vegna skorts á samstarfi útlendinga og þannig almennt á ábyrgð hans. Í því sambandi vísar ráðuneytið til þess að skv. 6. málsl. 5. mgr. 104. gr. gildandi laga um útlendinga er útlendingi sem ekki hefur gild ferðaskilríki skylt að afla sér þeirra.

Umsögn Rauða krossins á Íslandi (RKÍ) frá 11. nóvember 2022.

Varðandi athugasemd RKÍ við 2. gr. frumvarpsins, um sjálfkrafa kærur tiltekinna tegundar mála, tekur ráðuneytið fram að mikill meiri hluti ákvarðana í þessum málum eru nú þegar kærðar til kærunefndar útlendingamála, eða um 95-98% sl. ár. Með því að breyta fyrirkomulaginu þannig að ákvarðanir sæti sjálfkrafa kærur tekst að stytta þann tíma sem ekki er nýttur til málavinnslu án

þess að skerða réttarvernd umsækjenda. Vilji umsækjandi una niðurstöðu Útlendingastofnunar getur hann á hverjum tímapunkti málsmeðferðar hjá kærunefnd afturkallað kærana með einfaldri tilkynningu.

Í gildandi framkvæmd er kærufrestur í þessum málum 15 dagar og þá er frestur til að skila greinargerð til kærunefndar útlendingamála almennt sjö virkir dagar, sbr. verklagsreglur sem aðgengilegar eru á heimasíðu nefndarinnar. Með 2. gr. frumvarpsins verður fresturinn til að skila greinargerð aftur á móti 14 dagar. Ráðuneytið áréttar að í kærumálum liggur að jafnaði þegar fyrir greinargerð talsmanns til Útlendingastofnunar þar sem málsástæður hans eru raktar. Greinargerð til kærunefndar er einungis ætlað að vera viðbót við fyrri greinargerð sem ætti því eðli málsins samkvæmt að taka skemmri tíma í vinnslu. Þá áréttar ráðuneytið að stjórnvöld eru bundin af rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins og ber því af sjálfsdáðum að tryggja að mál séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Þannig gera verklagsreglur kærunefndarinnar m.a. ráð fyrir að heimilt sé að veita viðbótarfrest í tilteknum aðstæðum, svo sem þegar öflun gagna hefur tafist vegna óviðráðanlegra aðstæðna enda séu gögnin líkleg til að hafa áhrif á niðurstöðu og nauðsynleg til ritun greinargerðar. Að þessu virtu telur ráðuneytið að sá frestur sem lagður er til í 2. gr. frumvarpsins sé fullnægjandi fyrir kærendur og tryggi réttarvernd þeirra.

Vegna athugasemdar RKÍ við mat Útlendingastofnunar á því hvort umsækjandi teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu, sbr. 25 gr. laga um útlendinga, vill ráðuneytið árétta að slík ákvörðun lýtur að því hvort þörf sé á sérstökum stuðningi við umsækjanda í gegnum umsóknarferlið, t.d. þörf á tiltekinni heilbrigðisþjónustu, og er annað mat en mat á einstaklingsbundnum aðstæðum umsækjanda. Mat á sérstaklega viðkvæmri stöðu er að meginstefnu til tengt þjónustubörf en mat á einstaklingsbundnum aðstæðum lýtur frekar að úrvinnslu umsóknar um alþjóðlega vernd. Í því samhengi segir í 2. mgr. 25. gr. laganna að skilgreining á sérstaklega viðkvæmri stöðu hafi ekki önnur réttaráhrif en þau sem sérstaklega er getið í lögum eða reglugerð. Jafnframt er vísað til þess að í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-8252/2020 var fallist á að mat á sérstaklega viðkvæmri stöðu „[hefði] ekki þýðingu varðandi það hvort sérstakar ástæður í skilningi 2. mgr. 36. gr. laganna mæli með efnismeðferð umsóknar, en um það gilda sérreglur“.

Varðandi athugasemd RKÍ við 4. gr. frumvarpsins vísar ráðuneytið til þess að Persónuvernd telur nú, sbr. umsögn hennar til allsherjar- og menntamálanefndar 10. nóvember 2022, að ráðuneytið hafi brugðist við þeim athugasemdum sem stofnunin gerði við ákvæðið 31. maí 2022. Með ákvæðinu er lögfest heimild sem er sambærileg 2. mgr. 19. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012, en sú heimild var fyrir gildistöku þeirra laga í 12. gr. læknalaga nr. 53/1988.

RKÍ gerir athugasemd við 7. gr. frumvarpsins og vísar m.a. til þess að „stjórnsýslulög kveða á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar og að ákvæði í sérlögum geta ekki gengið framar þeim réttindum sem borgurum eru tryggð með ákvæðum laganna“. Ráðuneytið áréttar að stjórnsýslulög nr. 37/1993 hafa ekki ígildi stjórnskipunarlaga sem almenn lög geta ekki breytt. Löggjafanum er því heimilt að ákveða að tiltekin málsmeðferð lúti vægari skilyrðum en stjórnsýslulög mæla fyrir um, enda sé skýrt mælt fyrir um það í lögum. Vegna tilvísunar RKÍ til 2. gr. stjórnsýslulaga bendir ráðuneytið á að með ákvæðinu var lögfest sú regla að sérákvæði í *eldri lögum* sem gerðu minni kröfur til stjórnvalda myndu þoka fyrir hinum almennu ákvæðum stjórnsýslulaga. Raunar felst það í lagasetningarvaldi löggjafans að löggjafarþing getur ekki með lagasetningu bundið síðari löggjafarþing um ókomna tíð. Í þessu samhengi áréttar ráðuneytið að í gildandi lögum um útlendinga, sem sett voru eftir gildistöku stjórnsýslulaga, eru ákvæði sem víkja frá málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga um andmælarétt, birtingu ákvörðunar og rökstuðning, sbr. 2. mgr. 25. gr., 3. mgr. 43. gr. og 6. mgr. 77. gr.

Þá vísar RKÍ til þess að þröskuldurinn fyrir endurupptöku mála samkvæmt stjórnsýslulögum sé „talsvert lægri“ en til þess að fá ákvörðun endurskoðaða skv. 7. gr. frumvarpsins og að „engin skilyrði“ séu gerð í 24. gr. stjórnsýslulaga um sýnilega auknar líkur til að fallist sé á beiðni um endurupptöku. Ráðuneytið fær ekki séð að þessar fullyrðingar samtakanna standist enda segir skýrum orðum í 24. gr. stjórnsýslulaga að atvik þurfa að hafa breyst „verulega“ frá því að ákvörðun var tekin til að aðili eigi rétt á að mál sé tekið til meðferðar á ný. Ráðuneytið ítrekar að með ákvæðinu er verið að hverfa frá núverandi framkvæmd um endurupptökubeiðnir á grundvelli stjórnsýslulaga og færa þess í stað inn í lögina sérstaka málsmeðferð sem hefur verið sniðin að

málaflokknum að fyrirmynd annarra Evrópuríkja. Áætlað er að skýrari reglur og samræmt verklag við önnur Evrópuríki varðandi endurskoðun og endurupptöku á málum umsækjenda um alþjóðlega vernd auki skilvirkni innan umsóknarkerfisins en tryggi samt sem áður rétt þeirra til að fá ákvarðanir í málum sínum skoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

Varðandi athugasemd RKÍ við b-lið 8. gr. frumvarpsins áréttar ráðuneytið að reglan um fyrsta griðland hefur verið í lögum um útlendinga frá árinu 2002 og er efnislega sambærileg þeirri reglu sem í Evrópurétti er nefnd öruggt þriðja ríki. Hér er því ekki um nýja reglu að ræða heldur er einkum átt við þau tilvik þegar umsækjandi hefur slík tengsl við annað ríki að sanngjarnt og eðlilegt geti talist að hann sæki um vernd þar eða setjist þar að eftir öðrum lögætum leiðum. Eftir sem áður verður það í höndum Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála að meta hvert og eitt mál á einstaklingsgrundvelli, m.a. með hliðsjón af einstaklingsbundnum aðstæðum umsækjanda, stöðu hans í því ríki sem hann hefur tengsl við og aðstæðum í ríkinu.

RKÍ gerir athugasemd við c-lið 8. gr. frumvarpsins þess efnis að lokafrestur 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga miði við þann tíma þegar máli er endanlega lokið á stjórnarsýslustigi en ekki við brottför/flutning úr landi. Ráðuneytið bendir á að viðlíka tímafresti er ekki að finna á hinum Norðurlöndunum eða í löggjöf Evrópusambandsins og er því um séríslenska reglu að ræða. Fresturinn í 2. mgr. 36. gr. laganna er settur umsækjanda í hag þannig að málsmeðferðartími stjórnvalda fari ekki úr hófi. Eðli málsins samkvæmt á sá frestur að miða við þann tíma sem stjórnvöld taka í vinnslu umsóknarinnar en þannig er málsmeðferðarfresturinn t.d. reiknaður í málum sem hljóta efnismeðferð, sbr. orðalag 2. mgr. 74. gr. gildandi laga. Þegar endanleg synjun á umsókn um vernd liggur fyrir á stjórnarsýslustigi, í öðrum málum en á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, ber viðkomandi að yfirgefa landið sjálfviljugur. Að þessu virtu telur ráðuneytið óeðlilegt að lok málsmeðferðar í þessum málum, eins og fresturinn hefur verið skýrður í framkvæmd, þ.e. að miða við brottför/flutning úr landi en ekki endanlega niðurstöðu á stjórnarsýslustigi, geti virkað sem hvatning til að fara ekki sjálfviljugur af landi brott og í raun koma sér hjá framkvæmd flutnings í fylgd lögreglu. Hefur í framkvæmd stjórnvalda hér á landi komið upp fjölda mála þar sem einstaklingar, sem hlotið hafa endanlega niðurstöðu á stjórnarsýslustigi um að umsókn þeirra skuli ekki tekin til efnismeðferðar, neita að fara sjálfviljugir úr landi til viðtökuríkis og jafnvel torvelda fyrirhuguðum flutningi stoðdeildar ríkislögreglustjóra. Þrátt fyrir það hefur fjöldi slíkra mála farið í efnismeðferð, m.a. með vísan til þess að 2. mgr. 36. gr. laganna sé óskýr hvað varðar hugtakið *tafir á ábyrgð umsækjanda*.

Hugtakið *tafir á ábyrgð umsækjanda* er hvorki skilgreint í gildandi lögum um útlendinga né í lögskýringargögnum. Áréttað er að málsmeðferðarfrestur 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga setur kröfur á stjórnvöld að afgreiða mál innan ásettanslegs tíma umsækjanda í hag. Náist það ekki vegna athafna eða athafnaleysis sem rekja má til umsækjanda eða annarra honum tengdum, svo sem maka, foreldra, eða talsmanns, er eðlilegt að hann njóti ekki góðs af því. Það er því mikilvægt að kveða skýrt á um í lögum hvaða viðmið stjórnvöld ber að hafa til hliðsjónar við það mat sitt. Í c-lið 8. gr. frumvarpsins eru rakin tilvik í dæmaskyni sem skulu teljast *tafir á ábyrgð umsækjanda* í skilningi 2. mgr. 36. gr. laganna en þau taka mið af atvikum sem komið hafa upp í framkvæmd. Í þessu samhengi er þó ítrekað sem fram kemur í skýringum við c-lið 8. gr. frumvarpsins um að einstaklingi verður eðli málsins samkvæmt ekki talinn hafa tafið mál ef réttlætanlegar ástæður liggja fyrir töfum.

Að öðru leyti vísar ráðuneytið til annarrar umfjöllunar í minnisblaði þessu.

Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar frá 11. nóvember 2022.

Varðandi athugasemd samtakanna um mat stjórnvalda á sérstaklega viðkvæmri stöðu umsækjanda skv. 25. gr. laga um útlendinga vísast til athugasemda ráðuneytisins við umsögn RKÍ. Í því einstaklingsbundna mati sem stjórnvöld framkvæma í málum sem heyra undir 36. gr. laganna er m.a. litið til þess hvort umsækjandi muni eiga erfitt uppdráttar í viðtökuríki vegna alvarlegrar mismununar, svo sem ef ríkið útilokar viðkomandi frá nauðsynlegri þjónustu vegna fötlunar eða ef umsækjandi vegna þess getur vænst þess að staða hans verði verulegra síðri en staða almennings í viðtökuríki, sbr. 32. gr. a reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017. Þá þykir rétt að benda á að fulltrúar ráðuneytisins, Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála funduðu með fulltrúum Þroskahjálpar 5. nóvember 2021 þar sem m.a. var farið yfir samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og stöðu umsækjenda með fötlun hér á landi. Á

fundinum vísaði Útlendingastofnun til þess að stofnunin hefði sett sér verklag sem væri ætlað að mæta þörfum fatlaðra og tryggja réttindi þeirra við úrlausn umsókna um alþjóðlega vernd. Við móttöku verklagsins hefði stofnunin m.a. haft samband við Þroskahjálp, Barnahús, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og réttindagæslumann fatlaðs fólks. Var sammælt um það á fundinum að Útlendingastofnun myndi senda verkferilinn til yfirferðar hjá Þroskahjálp ásamt því að samtökin myndu halda fræðslu um samning Sameinuðu þjóðanna í tengslum við nýja verklagið. Þrátt fyrir að verklagið hafi verið sent til Þroskahjálpar bárust engin viðbrögð frá samtökunum. Að þessu virtu hafnar ráðuneytið því að stjórnvöld hafi ekki leitast eftir samráði.

Umsögn Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands (MHÍ) frá 14. nóvember 2022.

Varðandi gagnrýni MHÍ að við gerð frumvarpsins hafi ekki verið metið sérstaklega hvort ákvæði þess kunni að fara gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar vill ráðuneytið áréttta eftirfarandi. Ólíkt því sem fram kemur í umsögninni mælir frumvarpið ekki fyrir um breytt mat á endursendingum, sérákvæðum um börn (nema þá til rýmkunar) og rétt útlendinga til aðgangs að dómstólum. Hvað þessi þrjú atriði varðar vísar stofnunin ekki til þess hvaða ákvæði frumvarpsins eiga hér undir heldur er um almenna fullyrðingu að ræða sem erfitt er að bregðast sérstaklega við. Það sama á við um tilvísanir stofnunarinnar til 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu hvað varðar framkvæmd ákvarðana.

Varðandi tilvísun MHÍ í dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 20/2022 tekur ráðuneytið undir mikilvægi þess að við samningu frumvarpa verði að gæta að því að lög séu í samræmi við stjórnarskrá. Það eitt þýðir þó ekki að þörf sé á sérstakri umfjöllun í greinargerð frumvarps um mat á samræmi við stjórnarskrá nema ríkt tilefni sé til. Vegna þessa var t.d. í skýringum við 19. gr. frumvarpsins sem lagt var fram sl. vor, um skyldu útlendinga til að undirgangast Covid-próf í tengslum við framkvæmd lögreglu á ákvörðunum um brottvísanir og frávísanir, með ítarlega umfjöllun um samræmi ákvæðisins við stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Umrætt ákvæði hefur verið felld út nú í ljósi þróunar heimsfaraldursins og er það mat ráðuneytisins að önnur ákvæði frumvarpsins kalli ekki á sambærilega umfjöllun.

Varðandi athugasemd MHÍ þess efnis að með 2. gr. frumvarpsins sé mögulega verið að skerða rétt umsækjenda til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns, sbr. 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, vill ráðuneytið benda á að frumvarpið breytir engu um þá reglu gildandi laga að kæra til kærunefndar útlendingamála fresti réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar. Þá áréttar ráðuneytið að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið nægilegt að frestun réttaráhrifa nái einungis til eins kærustigs, sbr. dóm hans í máli nr. 29094/09. Um tilvísun stofnunarinnar til þess að Útlendingastofnun „áskilur sér a.m.k. 10 daga frest til að afhenda öll gögn“ er ekki ljóst hvaðan upplýsingar um þennan frest koma né um hvaða gögn ræðir. Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun fær talsmaður umsækjanda afhent öll fyrirliggjandi gögn málsins við skipun hans auk þess sem talsmaðurinn fær afrit af endurriti viðtals umsækjanda hjá Útlendingastofnun samdægers. Önnur gögn sem liggja til grundvallar ákvörðunar Útlendingastofnunar í 36. gr. málum, sem 2. gr. tekur til, stafa eðli málsins samkvæmt oftast frá umsækjendum sjálfum, svo sem heilbrigðisgögn. Sé óskað eftir öðrum gögnum frá Útlendingastofnun er almennt brugðist skjótt við því. Þá áréttar ráðuneytið það sem fram kemur við umsögn RKÍ að stjórnvöld, þ.m.t. kærunefnd útlendingamála, eru bundin af rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins og ber því af sjálfsdáðum að tryggja að mál séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Að framangreindu virtu telur ráðuneytið afar langsótt að 2. gr. frumvarpsins skerði rétt umsækjenda til raunhæfs úrræðis og réttlátrar málsmeðferðar og því engin sérstök þörf á slíkri umfjöllun í greinargerð.

Varðandi athugasemd MHÍ þess efnis að 6. gr. frumvarpsins, um niðurfellingu réttinda í ákveðnum tilvikum, gæti mögulega verið ósamrýmanleg 65., 68. og 76. gr. stjórnarskrárinnar, 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu ítrekar ráðuneytið það sem nánar er rakið við umsögn embættis landslæknis, m.a. að veigamiklar undanþágur eru frá umræddri niðurfellingu réttinda. Varðandi þá einstaklinga sem niðurfellingin gæti átt við um er heimilt að fresta henni vegna sanngirnissjónarmiða að því gefnu að viðkomandi sýnir samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunarinnar, svo sem með öflun ferðaskilríkja. Hér er því ekki um afdráttarlausa hlutlæga reglu um niðurfellingu réttinda að ræða heldur um ákveðna lágmarkskröfu sem er í fullu samræmi við skyldu þessara einstaklinga skv. 6. málsl. 5. mgr. 104. gr. laga um útlendinga. Í dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli nr. 17931/16, sem stofnunin vísar til, komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að niðurfelling á réttindum málsaðila, sem hafði

verið synjað um alþjóðlega vernd í Hollandi og var þar í ólögmætri dvöl, hefði ekki brotið í bága við 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Vísaði rétturinn m.a. til þess að málsaðila hefði staðið til boða að fara í lokað búsetuúrræði (e. detention center) þar sem hann gæti notið þjónustu. Taldi rétturinn að forsenda þess að vera vistaður þar, þ.e. að sýna samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun, væri ekki ósamrýmanleg 3. gr. áttmálans. Í þessu samhengi vísar ráðuneytið til þess að 6. gr. frumvarpsins mælir ekki fyrir um neina slíka frelsisskerðingu sem skilyrði til að njóta áframhaldandi þjónustu – einungis þarf að sýna samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar, svo sem öflun ferðaskilríkja. Jafnframt kveður dómurinn á um að einstaklingar sem beri að yfirgefa aðildarríki geti að meginstefnu til ekki krafist þess að dvelja áfram í ríkinu til að njóta heilbrigðisþjónustu, félagslegrar eða annarrar tegundar aðstoðar sem viðkomandi ríki veitir. Að lokum bendir ráðuneytið á að umræddir einstaklingar geta leitað til úrræðis sem til staðar er samkvæmt reglum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði, nr. 520/2021, sem settar hafa verið með vísan til 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Jafnframt eiga þeir rétt á neyðaraðstoð á vegum hins opinbera heilbrigðiskerfis hér á landi, sbr. 13. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustuna, nr. 1581/2021.

Eins og nánar er rakið vegna umsagnar RKÍ telur ráðuneytið ljóst að 4. gr. frumvarpsins, um heimild lögreglu til að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum í tengslum við framkvæmd ákvarðana um frávisun og brottvísun, samræmist 71. gr. stjórnarskrárinnar enda hefur sambærilegt ákvæði verið lögfest um langa hríð í lögum um heilbrigðisstarfsmenn og áður í lækna­lögum.

Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 15. nóvember 2022.

Í umsögninni benda samtökin á mikilvægi þess að gætt sé að því hvað taki við eftir niðurfellingu réttinda skv. 6. gr. frumvarpsins. Þá áréttar þau mikilvægi þess að sveitarfélög fái útlagðan kostnaðarauka bættan að fullu. Ráðuneytið vísar til þess sem rakið er um ákvæðið við umsagnir embættis landlæknis og MHÍ. Hvað varðar þann auka kostnað sem til gæti fallið hjá sveitarfélög vísar ráðuneytið til þess að skv. a-lið 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga skal ríkissjóður endurgreiða veitta aðstoð vegna aðstoðar við erlenda ríkisborgara sem eiga ekki lögheimili á landinu.

Með þeim aukna hvata sem 6. gr. frumvarpsins felur í sér um að stuðla að samvinnu útlendings um heimför ellegar falli réttindi hans niður verður ekki séð að mikill aukinn kostnaður verði fyrir sveitafélög verði frumvarpið að lögum enda má gera ráð fyrir að einungis einstaka útlendingur neiti allri samvinnu og missi þannig réttindi að 30 dögum liðnum. Ráðuneytið leitaði sérstaklega eftir samráði Sambands íslenskra sveitafélaga fyrir framlagningu frumvarpsins vorið 2022, þ. á m. vegna þessa ákvæðis, en engin umsögn barst.

Umsögn mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar frá 16. nóvember 2022.

Í umsögninni kemur m.a. fram að með 8. gr. frumvarpsins sé verið að „afnema heimild Útlendingastofnunar til að taka til efnismeðferðar umsóknir einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í öðrum ríkjum hafi þeir sérstök tengsl við Ísland eða ef sérstakar ástæður mæli annars með því“. Hér fer skrifstofan með rangt mál því eins og skýrt kemur fram í inngangskaf­la greinargerðar frumvarpsins, sem og við lestri ákvæðisins, hefur verið fallið frá þessari breytingu. Umsókn útlendings um alþjóðlega vernd, sem þegar hefur hlotið slíka vernd í öðru ríki, verður því áfram skoðuð á grundvelli 2. mgr. 36. gr. laganna með því tilliti hvort til staðar séu sérstakar ástæður eða sérstök tengsl við Ísland sem geta leitt til þess að viðkomandi fær efnismeðferð umsóknar sinnar hér á landi. Hvað varðar umsögn skrifstofunnar við aðrar greinar frumvarpsins vísast til athugasemda ráðuneytisins við þær greinar í öðrum umsögnum.

Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) frá 9. nóvember 2022.

Í umsögninni við 2. gr. frumvarpsins er vísað til þess að kæra falli niður berist ekki greinargerð til kærunefndar útlendingamála innan 14 daga. Ráðuneytið áréttar að sú efnisregla sem skrifstofan vísar til var, eins og nánar greinir í samráðskaf­la greinargerðar frumvarpsins, felld úr frumvarpinu við úrvinnslu umsagna að loknu samráði í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-20/2022). Umrædd efnisregla var því ekki heldur í því frumvarpi sem lagt var fram sl. vor.

Af umsögn MRSÍ við 13. gr. frumvarpsins, um hverjir eiga rétt á *afleiddri vernd*, virðist gæta ákvæðins misskilnings um réttaráhrif alþjóðlegrar verndar skv. 45. gr. laga um útlendinga. Í síðar greinda ákvæðinu er gert ráð fyrir að nánustu ættingjar flóttamanna, þ.e. makar, sambúðarmakar og börn þeirra undir 18 ára aldri, eigi einnig rétt á vernd. Eins og ákvæðið er hins vegar orðað eiga einstaklingar sem hljóta þessa *afleiddu vernd* einnig rétt á því að nánustu ættingjar þeirra fái *afleidda vernd* hér á landi og svo koll af kolli. Orðalag gildandi ákvæðis býður þannig upp á einstaklingar, sem teljast ekki til nánustu ættingja þess sem upphaflega fékk alþjóðlegu verndina hér á landi, fái einnig vernd með öllum tilheyrandi réttindum sem því fylgir. Með þessu er meginmarkið 45. gr. laganna, um rétt nánustu aðstandenda flóttafólks til alþjóðlegrar verndar hér á landi, útvíkkað langt út fyrir það sem getur eðlilegt talist og stefnt var að með setningu ákvæðisins. Í megindráttum felur 13. gr. frumvarpsins í sér að þeir einstaklingar, sem tengjast aðila sem hlotið hefur *afleidda vernd* á grundvelli 45. gr. laganna, geti ekki fengið slíka vernd. Ráðuneytið vekur þó athygli á að frumvarpið hefur engin áhrif á gildandi rétt þessara einstaklinga til að sækja um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar, sbr. VII. kafla laga um útlendinga.

Umsögn Persónuverndar frá 10. nóvember 2022.

Í umsögninni kemur fram það mat Persónuverndar að ráðuneytið hafi brugðist við þeim athugasemdum sem stofnunin gerði við 4. gr. frumvarpsins í umsögn hennar til allsherjar- og menntamálanefndar 31. maí 2022.

Niðurlag.

Ráðuneytið hafði skamman frest til að vinna framangreindar athugasemdir. Alls bárust 16 umsagnir sem telja samanlagt 69 bls. um flest ákvæði frumvarpsins. Ráðuneytið er reiðubúið að svara þeim athugasemdum sem ekki eru teknar sérstaklega til umfjöllunar hér munnlega á fundi með allsherjar- og menntamálanefnd.

Fyrir hönd ráðherra

Valgerður María Sigurðardóttir

Arnar Sigurður Hauksson



Alþingi
Nefndasvið - velferðarnefnd
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 11. nóvember 2022
2210219/0.4.1

Efni: Frumvarp til laga um útlendinga (alþjóðleg vernd), 382. mál.

Með tölvupósti nefndasviðs Alþingis 28. október sl. sendi velferðarnefnd embætti landlæknis ofangreint frumvarp til umsagnar.

Frumvarpið er yfirgripsmikið og hefur ekki með að gera hlutverk og þekkingu embættis landlæknis nema í 6. gr. Þar er lagt til að réttur til þjónustu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd falli niður 30 dögum eftir birtingu endanlegrar ákvörðunar um synjun. Vissulega eru þar taldar upp undantekningar; barnshafandi konur, alvarlega veikir einstaklingar og fatlaðir einstaklingar.

Af frumvarpinu verður ráðið að þrátt fyrir undanþáguákvæði geti komið upp sú staða að fólk verði svipt rétti til heilbrigðisþjónustu. Slíkt er óásættanlegt. Þeir sem undir þetta falla geta, rétt eins og aðrir og e.t.v. enn frekar en aðrir, glímt við sjúkdóma og heilsufarsvandamál sem nauðsynlegt er að bregðast við utan téðra tímamarka. Vart þarf að fjölýrða um alvarlegar afleiðingar sem stöðvun heilbrigðisþjónustu, hvort heldur er vegna langvinnra sjúkdóma eða bráðra, getur haft í för með sér, ef ekki er brugðist við því sem upp kemur.

Embætti landlæknis telur að öll nauðsynleg heilbrigðisþjónusta eigi að vera undan skilin. Það að njóta heilbrigðisþjónustu eru grundvallarmannréttindi en í Alþjóðasamningi um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi nr. 10/1979 segir m.a. í 12. gr. um "... rétt sérhvers manns til þess að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er". Fyrir utan að það er ómannúðlegt að neita einstaklingi um nauðsynlega heilbrigðisþjónustu getur það boðið heim hættu fyrir aðra ef t.d. einstaklingur er haldinn smitsjúkdómi eða geðröskun sem hugsanlega eru ekki metnir alvarlegir við fyrstu sýn.

Embætti landlæknis leggur því til að öll nauðsynleg heilbrigðisþjónusta verði talin upp í undantekningum í 6. gr.

Virðingarfyllst,

Alma D. Möller landlæknir

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Sendandi: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið
Dagsetning: 5. desember 2022
Efni: 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði, nr. 520/2021.

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu barst erindi frá nefndarsviði Alþingis, dags. 1. desember 2022, þar sem allsherjar- og menntamálanefnd óskar eftir upplýsingum um framkvæmd 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði, nr. 520/2021, vegna umfjöllunar um 382. mál, útlendingar (alþjóðleg vernd).

Í erindinu er sérstaklega óskað eftir upplýsingum um þjónustu við útlendinga í neyð, m.a. hve margir einstaklingar hafi notið aðstoðar sem útlendingar í neyð á grundvelli framangreindra reglna síðustu tvö ár og hvert sé upprunaríki þeirra einstaklinga. Jafnframt er óskað eftir upplýsingum um hve háar endurgreiðslur ríkissjóðs til sveitarfélaga vegna veittrar aðstoðar hafa verið síðustu tvö ár, fjárhæð endurgreiðslna sem sveitarfélög hafa óskað eftir síðustu tvö ár og hvort ráðuneytið hafi synjað sveitarfélagi um endurgreiðslu vegna veittrar aðstoðar síðustu tvö ár. Þá er óskað eftir upplýsingum um hver fjárheimild til þessara endurgreiðslna hefur verið síðustu tvö ár og hvort farið hafi verið fram úr þeirri heimild.

Upplýsingar um þjónustu við útlendinga í neyð.

Ákvæði um fjárhagsaðstoð til erlendra ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili hér á landi hefur verið í 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, frá setningu þeirra en ákvæðinu var breytt nokkuð með 4. gr. laga nr. 34/1997 og hljóðar nú svo:

Erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga lögheimili í landinu skal í sérstökum tilvikum veitt fjárhagsaðstoð hér á landi. Aðstoð skal veitt af dvalarsveitarfélagi að hçfðu samráði við ráðuneytið, enda hæfi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi. Ráðherra er heimilt að seija nánari reglur um aðstoð samkvæmt ákvæði þessu.

Ríkissjóður skal endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara í eftirfarandi tilvikum:

- a. Aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr.*
- b. Aðstoð við erlenda ríkisborgara skv. 12.–13. gr. laganna sem átt hæfa lögheimili í landinu skemur en tvö ár.*

Ákvæði 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga miðar að því almenna marki sem lá til grundvallar við setningu laga um félagsþjónustu sveitarfélaga þess efnis að ákvæði laganna myndi rammalöggjöf á þessu sviði í því skyni að tryggja sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vilji veita. Er það sjónarmið enn fremur í samræmi við þá tilætlan stjórnarskrárinnar að sveitarfélögin eigi sjálfsákvörðunarrétt um þau málefni sem þeim eru fengin með lögum, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944. Með vísan til framangreinds hefur sveitarfélögunum verið falið það vald að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvaða þjónusta/aðstoð er veitt. Ríkissjóður endurgreiðir svo sveitarfélaginu fyrir veitta aðstoð.

Í 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er að finna sérreglu þar sem kveðið er á um fjárhagsaðstoð í sérstökum tilvikum við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess er varð að gildandi 15. gr. laganna, sbr. lög nr. 37/1994, segir að „ákvæðið snýst um undantekningartilvik, um aðstoð við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu eins og áður kom fram. Rétt þykir að tiltaka sérstaklega að aðstoð þeim til handa sé einungis veitt í sérstökum tilfellum, ákvæðið feli með öðrum orðum í sér þrönga sérreglu sem túlka ber þröngt. Hér er fyrst og fremst um að ræða aðstoð til heinfærðar. Einnig getur í undantekningartilvikum verið um að ræða fjárhagsaðstoð vegna brýnna þarfa í skamman tíma. Í ákvæðinu felst að aðstoð er veitt í dvalarsveitarfélagi að hçfðu samráði við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, enda hæfi áður verið leitað eftir aðstoð frá heimalandi.“

Skylda ríkissjóðs til endurgreiðslu skv. 2. mgr. 15. gr. vegna veittrar aðstoðar til erlendra ríkisborgara er annars vegar bundin við þá sem ekki eiga lögheimili í landinu, sbr. 1. mgr., og hins vegar aðstoð við erlenda ríkisborgara skv. 12. og 13. gr. laganna sem hafa átt lögheimili í landinu skemur en tvö ár. Eftirfarandi umfjöllun um 15. gr. laganna er skipt annars vegar upp í a-lið 2. mgr. 15. gr. (þeir sem ekki eiga lögheimili landinu) og hins vegar b-lið 2. mgr. 15. gr. laganna (þeir sem hafa átt lögheimili í landinu skemur en tvö ár).

A-liður 2. mgr. 15. gr.

Í a-lið 2. mgr. 15. gr. laganna er kveðið á um skyldu ríkissjóðs til að endurgreiða sveitarfélagi veitta aðstoð vegna erlendra ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu og í því samhengi vísað til 1. mgr. ákvæðisins. Þá er ráðherra heimilt að setja nánari reglur um aðstoð samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laganna. Árið 2021 voru reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili hér á landi og endurgreiðslur úr ríkissjóði vegna veittrar fjárhagsaðstoðar, nr. 520/2021, settar með stoð í 1. mgr. 15. gr. laganna. Endurgreiðslur skv. a-lið 2. mgr. 15. gr. laganna fara því eftir þeim reglum. Þar sem reglurnar sækja stoð í 1. mgr. 15. gr. laganna ná þær aðeins til fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili í landinu en ekki þeirra sem eiga lögheimili hér á landi.

Í 2. gr. reglnanna er kveðið á um réttinn til aðstoðar. Þar segir að aðstoð samkvæmt reglunum er veitt erlendum ríkisborgurum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem eiga ekki lögheimili í landinu. Þrátt fyrir framangreint er unnt að veita EES- eða EFTA-borgurum aðstoð í sérstökum tilvikum enda sé viðkomandi talinn óvinnufær vegna heilsufarsástæðna eða annarra sérstakra aðstæðna sem hann er í hér á landi. Sé EES-borgari vinnufær skal upplýsa hann um rétt hans til að starfa hér á landi. Aðstoð samkvæmt reglunum er þannig veitt í sérstökum tilvikum þegar fyrrsjáanlegt er að einstaklingur hafi ekki möguleika á að fara úr landi eða framfleyta sér hér á landi án aðstoðar íslenskra stjórnvalda. Dvalarsveitarfélag viðkomandi veitir aðstoð samkvæmt reglunum og endurgreiðir ríkissjóður sveitarfélaginu útlagðan kostnað.

Í 3. gr. reglnanna er tæmandi talning í sjö tölulíðum á þeim atriðum sem geta verið grundvöllur veittrar aðstoðar til brottfarar frá Íslandi eða til dvalar í landinu. Sem dæmi um slíkan grundvöll er t.d. aðstoð á því tímabili frá því dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið veitt þar til lögheimili hefur verið skráð og einstaklingur nýtur ekki lengur þjónustu á vegum Vinnumálastofnunar, sbr. 1. tölul., eða þegar veitt hefur verið dvalar- og atvinnuleyfi til bráðabirgða og viðkomandi getur ekki framfleytt sér án aðstoðar. Leggja skal áherslu á að þetta tímabil vari sem styst og einstaklingur sé í virkri atvinnuleit, sbr. 2. tölul. Í 4. tölul. segir að aðstoð til brottfarar frá Íslandi eða til dvalar á landinu sé veitt í sérstökum tilvikum, svo sem þegar beðið er eftir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur yfirgefi landið komi til framkvæmda. Þá segir í 6. tölul. að grundvöllur veittrar aðstoðar geti verið einstaklingur sem hefur verið synjað um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið getur ekki komið til framkvæmda.

Þá koma fram í 5. og 6. gr. reglnanna sérstök skilyrði fyrir aðstoð til farar úr landi eða vegna dvalar. Skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð fram að brottför úr landi og til fararinnar er að gengið hafi verið úr skugga um að einstaklingur geti hvorki framfleytt sér sjálfur né greitt fargjald. Jafnframt að hann fái ekki aðstoð til brottfarar frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann er skráður með lögheimili, frá fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi. Sé för úr landi ekki möguleg er greitt fyrir dvöl á Íslandi enda séu aðstæður með þeim hætti að ekki sé annað fyrrsjáanlegt en að einstaklingur þurfi að dvelja á landinu um ákveðinn eða óákveðinn tíma. Jafnframt er skilyrði að fullkannað sé, innan lands sem utan, að einstaklingur geti ekki sjálfur framfleytt sér meðan á dvöl hans stendur hér á landi og ekki sé möguleiki á aðstoð frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann er með skráð lögheimili, fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

Inntak þjónustunnar sem endurgreitt er fyrir á grundvelli a-liðar 2. mgr. 15. gr. laganna er annars vegar aðstoð til brottfarar úr landi og hins vegar vegna dvalar í landinu sé brottför ekki möguleg. Í 7. gr. reglna nr. 520/2021 kemur nánar fram hvaða aðstoð er veitt og endurgreidd úr ríkissjóði. Með aðstoð til brottfarar úr landi er átt við fjárhagsaðstoð til framfærslu samkvæmt viðmiðum ráðuneytisins skv. 4. gr. reglnanna, greiðslu fyrir húsnæði fram að brottför og greiðslu ferðakostnaðar frá landinu. Með ferðakostnaði er átt við heildarkostnað, þar með talið flugfargjald, ferð að brottfararstað og eftir atvikum nauðsynlega vasapeninga fyrir tilfallandi kostnaði meðan á ferðinni stendur. Sé för úr landinu ekki möguleg felst í þjónustunni fjárhagsaðstoð vegna framfærslu og greiðslu fyrir húsnæði. Auk þess kemur þar fram að þjónusta túlka skuli notuð þegar þörf krefur. Kappkosta skal að halda ferða- og dvalarkostnaði samkvæmt ákvæðinu í lágmarki. Þá er kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu og lyfja

almennt ekki endurgreiddur en í undantekningartilvikum eru lyfseðilsskyld lyf endurgreidd enda sé um að ræða nauðsynlega aðstoð.

Það er á forræði hvers einstaklings að sækja um aðstoð hjá því sveitarfélagi þar sem hann dvelur en málsmeðferð fer eftir lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og stjórnsýslulögum, sbr. 8. gr. reglnanna. Þegar slík umsókn hefur verið lögð fram þarf að meta hvort þau sérstöku skilyrði aðstoðar samkvæmt ákvæðinu séu fyrir hendi. Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags ákveður hvort aðstoð falli undir reglurnar og metur þörf á aðstoð. Áður en ákvörðun er tekin aflar félagsþjónustan upplýsinga um stöðu viðkomandi hjá Útlendingastofnun og/eða lögreglu, eftir því sem við á. Sé niðurstaðan sú að viðkomandi eigi rétt á aðstoð er inntak þjónustunnar annars vegar aðstoð til brottfarar úr landi og hins vegar aðstoð til dvalar í landinu sé brottför ekki möguleg, sbr. frekari umfjöllun hér á undan. Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags sækir um heimild til endurgreiðslu úr ríkissjóði til Fjölmenningsseturs en almennt skal aðstoð ekki veitt fyrr en samþykki stofnunarinnar liggur fyrir. Stofnunin leggur þá mat á innsenda umsókn og veitir sveitarfélagi ráðgjöf og leiðbeiningar um vinnslu máls, eftir atvikum. Í umsókn skal meðal annars tilgreina tímabil sem gert er ráð fyrir að einstaklingur njóti aðstoðarinnar, þó að hámarki 3 mánuðir og einnig skal tilgreina hámarksfjárhæð aðstoðar vegna gistingar. Félagsþjónusta sveitarfélags ber þó, eigi sjaldnar en einu sinni í mánuði að meta hvort enn sé þörf fyrir aðstoð og hvort skilyrði fyrir aðstoðinni séu uppfyllt skv. 9. gr. reglnanna. Umsókn um endurgreiðslu er samþykkt séu skilyrði reglnanna uppfyllt.

B-liður 2. mgr. 15. gr.

Skylda ríkissjóðs til endurgreiðslu skv. b-lið 2. mgr. 15. gr. laganna takmarkast við erlenda ríkisborgara sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár. Eftir tveggja ára búsetu erlends ríkisborgara á Íslandi þykir eðlilegt að sama regla gildi um hann og aðra íbúa landsins. Þannig þurfa sveitarfélög að bera kostnað vegna veittrar aðstoðar við erlenda ríkisborgara að tveimur árum liðnum frá því að þeir skráðu lögheimili sitt hér á landi. Í greinargerð með ákvæðinu segir að við undirbúning frumvarpsins hafi komið til athugunar að fella niður endurgreiðslu ríkissjóðs vegna erlendra ríkisborgara sem átt hefðu lögheimili hér á landi skemur en tvö ár. Rökin voru þau að slík endurgreiðsla væri orðin úrelt, enda í takt við nútímafélagsþjónustu að sveitarfélög beri ábyrgð á félagsþjónustu gagnvart öllum sem þar eiga lögheimili. Aftur á móti hafi verið ljóst að slík niðurfelling á endurgreiðslum ríkissjóðs sem staðið höfðu um langt árabil sé samningsatriði milli ríkis og sveitarfélaga. Þeir samningar hafi ekki legið fyrir þegar ákvæðinu var breytt árið 1997 og því ekki talið tímabært að koma með tillögu um þetta efni í frumvarpinu.

Þá er í b-lið 2. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga vísað til þess að ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélögum vegna veittrar aðstoðar við erlenda ríkisborgara skv. 12. og 13. gr. laganna sem hafa átt lögheimili í landinu skemur en tvö ár. Í 12. gr. laganna segir að sveitarfélag skuli sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Þá skuli aðstoðin og þjónustan vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf. Greinin fjallar því með almennum hætti um skyldu sveitarfélags til þess að veita íbúum þjónustu og aðstoð á vettvangi félagsþjónustunnar. Skyldur sveitarfélaga miðast þannig annars vegar við að veita þjónustu og aðstoð samkvæmt lögnum og hins vegar að tryggja að íbúar geti séð fyrir sér og fjölskyldum sínum. Lögð er áhersla á það að aðstoðin skuli annars vegar vera til þess að bæta úr vanda og hins vegar skal hún vera liður í almennum eða einstaklingsbundnum varnaðaraðgerðum. Með 13. gr. laganna er ætlunin að gæta samræmis við lög um lögheimili og aðsetur en samkvæmt greininni fylgir réttur til aðstoðar lögheimili. Árið 2014 gaf ráðuneytið út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um móttökuþjónustu og aðstoð við félagslega þátttöku flóttafólks. Reglurnar snúa að framkvæmd þjónustu sem og stuðningi við flóttafólk.

Fjöldi einstaklinga sem hafa notið aðstoðar sem útlendingar í neyð síðustu tvö ár og upprunaríki.

Samkvæmt gögnum frá Fjölmenningssetri hafa það sem af er árinu 2022 borist 282 umsóknir til stofnunarinnar vegna sérstakra tilvika, eða útlendinga í neyð, sbr. 3. gr. reglna nr. 520/2021. Að baki þeim fjölda umsókna eru 88 einstaklingar frá 30 löndum. Þeir einstaklingar sem eru EES- eða EFTA-borgarar komu frá Spáni, Póllandi, Belgíu, Portúgal, Ítalíu, Grikklandi, Austurríki, Lettlandi, Litáen og Rúmeníu. Þeir einstaklingar sem eru borgarar utan EES eða EFTA ríkjanna koma frá Afganistan, Kólumbíu, Venesúela, Nígíríu, Sýrlandi, Palestínu, Sómalíu, Írak, Alsír, Filabeinströndinni, Albaníu, Marokkó, Georgíu, Bandaríkjunum, Hvíta-Rússlandi, Úkraínu, Eþíópíu, El Salvador, Bretlandi, Kamerún, og Kanada.

EKKI er unnt að veita sambærilegt yfirlit fyrir árið 2021 þar sem Fjölmenningssetur fékk ekki það hlutverk að yfirfara umsóknir um endurgreiðslur úr ríkissjóði samkvæmt 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og

reglum nr. 520/2021 fyrr en í maí 2021 þegar reglurnar voru samþykktar. Þó liggur fyrir að á árinu 2021 voru 52 einstaklingar frá 17 löndum sem féllu undir reglurnar. Þeir einstaklingar sem eru EES- eða EFTA-borgarar komu frá Póllandi, Spáni, Rúmeníu, Lettlandi, og Litáen. Þeir einstaklingar sem eru borgarar utan EES eða EFTA ríkjanna koma frá Nígíríu, Sýrlandi, Albaníu, Rússlandi, Afganistan, Palestínu, Makedóníu, Íran, Írak, Ástralíu, Venesúela og Alsír.

Fjárhæðir endurgreiðslna ríkissjóðs til sveitarfélaga síðustu tvö ár vegna 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Í töflum 1 og 2 koma fram fjárhæðir endurgreiðslna ríkissjóðs til sveitarfélaga vegna veittrar aðstoðar síðustu tvö ár, 2020 og 2021, á grundvelli 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Ekki eru tiltæk gögn fyrir árið 2022 þar sem uppgjör hefur ekki farið fram.

Sveitarfélag	Endurgreiðsla v. a-liðar 15. gr.	Endurgreiðsla v. b-liðar 15. gr.	Endurgreiðsla v. barnaverndarlaga
Akranes	0	253.000	0
Akureyrarbær	150.000	18.366.000	0
Blönduósibær	0	1.042.000	0
Garðabær	0	12.089.000	0
Hafnarjarðarkaupstaður	901.000	161.989.000	42.688.000
Hornafjörður	0	727.000	0
Húnaþing vestra	0	447.000	0
Kópavogsbær	0	51.113.000	435.000
Mosfellsbær	0	25.394.000	0
Ísafjarðarbær	145.000	0	0
Reykjanesbær	0	100.817.000	0
Reykjavíkurborg	798.432.000	344.731.000	5.953.000
Seltjarnarnesbær	0	2.731.000	0
Suðurnesjabær	15.817.000	0	0
Sveitarfélagið Vogar	640.000	0	0
Samtals	816.085.000	719.699.000	49.076.000
Heild samtals			1.584.860.000

Tafla 1. Endurgreiðslur til sveitarfélaga árið 2020 á grundvelli a- og b-liðar 2. mgr. 15. gr. laganna.

Sveitarfélag	Endurgreiðsla v. a-liðar 15. gr.	Endurgreiðsla v. b-liðar 15. gr.	Endurgreiðsla v. barnaverndarlaga
Akureyrarbær	3.464.000	24.167.000	368.000
Blönduósibær	0	1.763.000	0
Fjölmenningssetur	3.695.000	0	0
Garðabær	0	19.835.000	0
Hafnarjarðarkaupstaður	7.875	130.815.000	21.189.000
Kópavogsbær	0	41.497.000	1.810.000
Mosfellsbær	0	16.451.000	181.000
Reykjanesbær	757.109	92.605.000	3.224.000
Reykjavíkurborg	938.482.000	23.788.000	41.555.000
Seltjarnarnesbær	0	5.157.000	0
Suðurnesjabær	0	666.000	5.623.000
Sveitarfélagið Árborg	2.322.000	8.589.000	3.960.000
Vestmannaeyjar	0	365.000	0
Samtals	948.727.984	365.698.000	77.910.000
Heild samtals			1.392.335.984

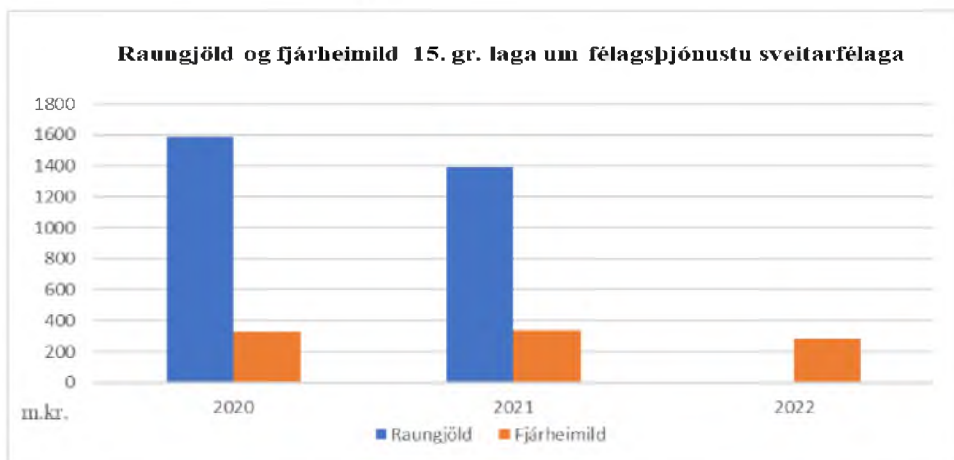
Tafla 2. Endurgreiðslur til sveitarfélaga árið 2021 á grundvelli a- og b-liðar 2. mgr. 15. gr. laganna.

Samþykki um endurgreiðslu úr ríkissjóði.

Samkvæmt 11. gr. reglna nr. 520/2021 þarf félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags að sækja um heimild til endurgreiðslu úr ríkissjóði til Fjölmennningarseturs. Ráðuneytið hefur ekki gögn um hver er fjárhæð endurgreiðslna sem sveitarfélög hafa óskað eftir síðustu tvö ár, aðeins fjárhæðina sem ríkissjóður hefur endurgreitt hverju sveitarfélagi á ársgrundvelli. Samkvæmt gögnum frá Fjölmennningarsetri þá hafa sveitarfélög fengið synjun á innsendri umsókn um endurgreiðslu úr ríkissjóði í þeim tilfellum þegar sá einstaklingur sem sótt er um fyrir fellur ekki undir einhvern af tölulíðum 3. gr. reglnanna varðandi sérstök tilvik. Það sem af er árinu 2022 hafa átta slík tilvik verið skráð hjá Fjölmennningarsetri. Þá hefur Fjölmennningarsetur synjað umsóknum að hluta þegar þjónusta sem sótt er um endurgreiðslu fyrir fellur ekki undir skilgreiningu skv. 7. gr. reglnanna. Fjölmennningarsetur hefur einnig gert athugasemdir við tímalengd veittrar aðstoðar sveitarfélaga og bent á skilgreiningu í 11. gr. reglnanna hvað það varðar og óskað eftir því að sveitarfélög miði beiðni um endurgreiðslu við þann tímaramma sem settur er þar fram.

Fjárheimild endurgreiðslna vegna 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga síðustu tvö ár.

Eftirfarandi tafla sýnir raungjöld og fjárheimildir ráðuneytisins vegna 15. gr. laganna frá árinu 2020 til 2022:



Tafla 3. Raungjöld og fjárheimildir frá árinu 2020 til 2022 vegna 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Á árinu 2020 var fjárheimild 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga samkvæmt fjárlögum 332 m.kr. en raungjöld þess árs námu 1.585 m.kr. Á árinu 2021 var fjárheimild ákvæðisins samkvæmt fjárlögum 336 m.kr. en raungjöld þess árs námu 1.392 m.kr. Þá er fjárheimildin 281 m.kr. samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2022 en við skiptingu stjórnarráðsins fór 60 m.kr. fjárheimild yfir til mennta- og barnamálaráðuneytisins vegna endurgreiðslna vegna barnaverndarlaga. Uppgjör vegna 2022 hefur enn ekki farið fram og er því ekki vitað hver raungjöldin verða á þessu ári. Fjárheimild 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er á fjárlagalið sem er tilfærsluliður og fellur niður í árslok í lokafjárlögum.

Grasrótarhreyfingin, Fellingur frumvarpið fordæmir frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísunartilskipunin, dvalar- og atvinnuleyfi), nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), í daglegu máli kallað útlendingafrumvarpið.

Við styðjum og tökum undir umsagnir Íslandsdeildar Amnesty International, Kvenréttindafélags Íslands, SOLARIS, Rauða krossins, Unicef á Íslandi, UN Women og Þroskahjálpar.

Við sem ungmenni í landinu höfum verulegar áhyggjur af skelfilegri þróun núverandi ríkisstjórnar í málefnum útlendinga. Við krefjumst þess að allar lagabreytingar sem standa til skulu vera gerðar með mannréttindi að leiðarljósi. Frumvarpið stangast á við ákvæði í Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem er lögfestur í íslenskum lögum. Þar með ber stjórnvöldum skylda til að fylgja honum. En í 3. gr. Barnasáttmálans kemur fram að stjórnvöld eigi að taka ákvarðanir sem varða börn, byggt á því sem er börnunum fyrir bestu. Auk þess þá brýtur frumvarpið 1. gr. jafnréttislaga. Frumvarpið veitir stjórnvöldum heimild til að senda flóttamenn til ríkja sem ekki eru talin örugg móttökuríki eins og Rauði krossinn hefur bent á.

Þar má nefna Ungverjaland og Grikkland. Þetta er brot á mannréttindum og réttindum barna. Með þessu frumvarpi verða konur á flótta settar í enn viðkvæmari stöðu og þá eykst hættan að þær verði fyrir ofbeldi í sínu heimalandi eða öðrum óöruggum móttökuríkjum. Einnig hefur þetta áhrif á aðra jaðarhópa og fólk í viðkvæmri stöðu og þetta frumvarp stefnir þeim í hættu. Frumvarpið tekur ekki tillit til fatlaðs fólks, hinsegin og trans einstaklinga. Það verður að taka tillit til sérstöðu fólks þar sem lagabreytingarnar munu ekki hafa sömu áhrif á allt fólk.

Við teljum að harkalegri og strangari stefna í málefnum flóttafólks og umsækjanda um alþjóðlega vernd sé röng leið að skilvirkari kerfi. Það að skerða verulega rétt flóttamanna að fá mál sín skoðuð nægilega vel, á grunni rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar og réttlátrar málsmeðferðar, er mannréttindabrot. Í frumvarpinu kemur fram að heilbrigðisþjónusta, lágmarksaðstoð og réttur til húsnæðis falli niður 30 dögum eftir synjun á alþjóðlegri vernd. Það veldur okkur miklum áhyggjum að velferð og öryggi flóttamanna sé hunsað í þessu frumvarpi og að þau njóti ekki grundvallarmannréttinda.

Eftirfarandi félög skora á Dómsmálaráðuneytið, forseta Alþingis Birgi Ármannsson og ríkisstjórn Katrínar Jakobsdóttur að draga frumvarpið til baka og vinna það upp á nýtt í samstarfi við fagaðila þar sem virðing fyrir jafnrétti og mannréttindum eru höfð í hávegum.

Ungliðahreyfing Íslandsdeildar Amnesty

Ungmennaráð Þroskahjálpar

Ungheill - Ungmennaráð Barnaheilla

Ungmennaráð UN Women

Ungir umhverfissinnar

Röskva - samtök félagshyggjufólks við Háskóla Íslands

Háskólahreyfing Amnesty

Feministafélag Háskóla Íslands
Q-félag hinsegin stúdenta
Ung vinstri græn
Ungir sósíalistar
Ungt jafnaðarfólk
Ungir píratar
Uppreisn - Ungliðahreyfing Viðreisnar



Ungir
Umhverfissinnar





Hafnarfjörður

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Hafnarfirði, 11. nóvember 2022

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um útlendinga (alþjóðleg vernd), 382. mál.

Stoðdeild flóttafólks og umsækjanda um vernd í Hafnarfirði vill koma á framfæri athugasemdum vegna ákveðinna annmarka sem snúa að því þegar málsmeðferð er komin út fyrir stjórnsýslustig. Enginn tímarammi er á málsmeðferðartíma hjá umsækjendum sem hafa farið með mál sitt fyrir dómstóla. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 74. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016, 8. gr. og 17. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir tímafrestum vegna málsmeðferðar á stjórnsýslustigi. Við erum með umsækjendur í mjög erfiðri og langri biðstöðu sem hefur virkilega slæmar afleiðingar á líðan fólks, versta tilfellið er þar sem umsækjandi hóf mál sitt í byrjun árs 2020 og fékk niðurstöðu frá kærunefnd innan tímafrests en fyrirtaka máls fyrir dómi er enn ekki ljós. Þær tímasetningar sem fjölskyldan hefur fengið á fyrirtöku hjá dómstólum frestast ítrekað og ekki má rekja frestun til umsækjanda sjálfs. Í þessum fjölskyldum er oft um að ræða börn og sum þeirra eru í mjög erfiðri stöðu út frá stuðningi sem þau þurfa og biðstaðan spilar þar mikinn þátt í því hvort stuðningur og meðferðaráætlanir sérfræðinga, fjölskyldu- og barnamálasviðs og annarra skili árangri. Við sjáum oft að mál hafi verið endurupptekin hjá Útlendingastofnun þegar umsækjendur hafa ekki farið með málið fyrir dómstóla. Frestun réttaráhrifa hefur gert það að verkum að Útlendingastofnun getur ekki tekið til skoðunar að endurupptaka mál þó svo talsmenn og/eða við bendum á virkilega slæmar kringumstæður hjá fjölskyldum vegna barnaverndarmála eða annarra kringumstæðna. Þannig sjáum við mál festast í kerfinu og engin sjáanlegur endir er á málsmeðferð. Teljum við því þurfa að skoða vel mál sem komin eru út fyrir málsmeðferð á stjórnsýslustigi enda getur ekki sú biðstaða sem fjölskyldur eru settar í, sér í lagi börn, staðist barnasáttmálann og önnur lög sem sett eru í þágu barna.

Þá er í greinargerð með frumvarpinu í kafla 3.1. og um 8. gr. bent á að breyting á 2. mgr. 36. gr er ætlað að skýra óljóst orðalag greinarinnar svo lokafrestur sé skýr og miði við þann tíma þegar máli er lokið á stjórnsýslustigi. Í framkvæmd hafi lokafrestur verið túlkaður af kærunefnd útlendingamála þannig að miðað sé við þann tíma þegar viðkomandi hefur farið að landi brott en ekki þegar máli er endanlega lokið á stjórnsýslustigi. Viljum við benda á að í þessu samhengi þurfi einnig að huga að tímafresti þegar málsmeðferð er komin út fyrir stjórnsýslustig. Í framkvæmd dragast brottflutningur fólks á langinn vegna atriða sem ekki má rekja til umsækjanda sjálfs, svo sem vegna öflunar vegabréfa eða tilskilinna leyfa. Ekki sé eðlilegt að hafa umsækjandur og sér í lagi börn of lengi í slíkri biðstöðu og þyrfti að vera til staðar heimild til endurupptöku fari slíkur biðtími fram úr meðalhófi.



Hafnarfjörður

F.h stoðdeildar í málefnum flóttafólks og umsækjanda um vernd Hafnarfirði,

Hrafnhildur Ágústsdóttir

Hrafnhildur Ágústsdóttir, lögfræðingur



Allsherjar- og menntamálanefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. nóvember 2022

Efni: Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd), þskj. 400 – 382. mál, 153. löggjafarþ. 2022-2023.

Íslandsdeild Amnesty International hefur borist framangreint frumvarp til umsagnar. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga var lagt fram á 149. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Það var endurflutt með nokkrum breytingum á 150., 151. og 152. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Íslandsdeild Amnesty International skilaði inn umsögn um framangreind frumvörp þegar þau voru lögð fram á 150., 151. og 152. löggjafarþingi þar sem gerðar voru alvarlegar athugasemdir við nokkur ákvæði frumvarpsins. Íslandsdeild Amnesty International gerði nokkrar alvarlegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins þegar það var í samráðsgátt stjórnarráðsins í febrúar sl. Sum þeirra ákvæða eru óbreytt í frumvarpinu sem nú er lagt fram en önnur hafa tekið einhverjum breytingum. Deildin vill ítreka fyrri athugasemdir að breyttu breytanda. Gerðar eru eftirfarandi athugasemdir:

2. gr. frumvarpsins: Synjun sæti sjálfkrafa kærur

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (útl.) sæti sjálfkrafa kærur til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski sérstaklega að svo verði ekki. Þá er gerð sú krafa að greinargerð vegna kærur berist kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunarinnar.

Gagnaöflun vegna kærur er háð afhendingu gagna frá Útlendingastofnun sem gefur sér að lágmarki 10 virka daga til þess að afhenda skjöl. Það sama á við um gagnaöflun frá öðrum stjórnvöldum og aðilum almennt. Sú staðreynd að umsækjendur geta ekki treyst því að gögn verði afhend þeim með stuttum fyrirvara á meðan mál þeirra sæta sjálfkrafa kærur, mun leiða til þess að umsækjendur um alþjóðlega vernd verða ófærir um að undirbúa viðunandi málsvörn og að mál þeirra sé nægjanlega upplýst í skilningi rannsóknarreglu stjórnsýslulaga þegar ákvörðun er tekin. Tillögð lagabreyting felur í sér áhættu um að þessi málaflokkur verði sá eini sem lýtur málsmeðferð innan stjórnsýslunnar þar sem málsaðilum er ekki tryggður sá kostur að njóta réttar síns til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns í skilningi 13. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Miðað við ofangreint mun ákvæðið leiða til verulegrar skerðingar á réttarvernd umsækjenda um alþjóðlega vernd. Mikilvægt er að auki skilvirkni komi ekki niður á réttaröryggi umsækjenda. Íslandsdeild Amnesty International leggur því eindregið til að fallið verði frá þeirri breytingu sem 2. gr. frumvarpsins felur í sér.

6. gr. frumvarpsins: Heimild til að skerða eða fella niður grunnþjónustu.



Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að 8. mgr. 33. gr. laganna orðist svo að útlendingur sem fengið hafi endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd njóti áfram réttinda samkvæmt greininni þar til hann hafi yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá birtingu endanlegrar ákvörðunar. Að þeim tímafresti loknum falli réttindin niður. Þau réttindi sem fjallað er um í 33. gr. eru grundvallarmannréttindi og snúa að grunnþörfum fyrir fæði, húsnæði og nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu auk þess sem börnum á grunnskólaaldri er tryggður réttur til menntunar. Með því að heimila skerðingu á slíkri grunnþjónustu er hætt við því að alvarleg vandamál skapist og velferð fólks sé stefnt í hættu. Mikilvægt er að tryggja að einstaklingar fái notið mannréttinda sinna að fullu þegar fyrir liggur framkvæmdarhæf ákvörðun í málum þeirra sérstaklega í ljósi þess að slík ákvörðun kemur oft ekki til framkvæmda svo mánuðum skiptir. Sá sem biður endursendingar nýtur þá hvorki réttar til almennrar félagsþjónustu né hefur hér atvinnurétt nema að ströngum skilyrðum uppfylltum. Tillögð skerðing eða niðurfelling á þjónustu er varðar grunnvelferð fólks felur í sér alvarleg vandamál þar sem fólki er ekki tryggð lágmarks framfærsla né réttur til húsnæðis á nokkurn hátt. Þá verður að leggja áherslu á mikilvægi þess að fólk njóti grunnheilbrigðisþjónustu á meðan það dvelur hér á landi. Þau réttindi sem hér um ræðir eru meðal annars tryggð í samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem Ísland er aðili að og hefur fullgilt, auk Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem hefur verið lögfestur á Íslandi. Í greininni segir að ekki sé heimilt að fella niður réttindi alvarlega veikra og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Íslandsdeild hefur gert alvarlegar athugasemdir við mat Útlendingastofnunar á því hvort umsækjendur um alþjóðlega vernd teljist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu vegna veikinda eða fötlunar. Svo virðist vera að verulega þröng skilyrði séu sett fyrir því að umsækjendur teljist falla undir að vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Þá hefur Útlendingastofnun ítrekað vanrækt skyldu sína um að rannsaka hvort einstaklingur teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu og hefur tekið ákvarðanir í málum áður en mikilvæg heilbrigðisgögn hafa borist stofnuninni. Þrátt fyrir umrædda undantekningu á meginreglunni um niðurfellingu þjónustu er líklega í ljósi fyrri reynslu á mati Útlendingastofnunar að breytingin mun samt sem áður bitna harðast á einstaklingum í sérstaklega viðkvæmri stöðu.

Íslandsdeild Amnesty International leggur eindregið til að fallið verði frá þeirri breytingu sem 6. gr. frumvarpsins felur í sér.

7. gr. frumvarpsins: Endurtekin umsókn

Í 7. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð svokallaðra endurtekinna umsókna. Í ákvæðinu er lagt til auka skilyrði um að endurtekinni umsókn skuli vísað frá fylgi henni ekki gögn eða upplýsingar sem leiði til þess að **sýnilega auknar líkur** séu á að umsækjanda verði veitt vernd, dvalarleyfi hér á landi eða að umsókn hans verði tekin til efnismeðferðar og þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð.

Viðbótarkrafa um að gögn sýnilega auki líkurnar á vernd er einkum til þess fallin að skapa útilokunarástæður fyrir stjórnvöld til að réttlæta synjun á fleiri umsóknum umsækjenda um alþjóðlega vernd um endurskoðun á máli þeirra og eftir atvikum til að vísa þessum umsóknum frá. Samkvæmt ákvæðinu er 24. gr. stjórnsýslulaga um endurupptöku ekki ætlað að gilda um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd. Stjórnsýslulög kveða á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar og að ákvæði í sérlögum geta ekki gengið framur þeim réttindum sem borgurum eru tryggð með ákvæðum laganna. Því er ljóst að tillögð ný málsmeðferð veitir umsækjendum minna réttaröryggi en stjórnsýslulögin þar sem skilyrði fyrir endurtekinni umsókn eru strangari og meira íþyngjandi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd en þau skilyrði sem rakin eru í 24. gr. stjórnsýslulaga. Íslandsdeild Amnesty International leggst eindregið gegn umræddri tillögu.

**8. gr. frumvarpsins: Vernd í öðru ríki**

Í 8. gr. eru lagðar til breytingar á 36. gr. útlendingalaga en sú grein hefur gengt hlutverki öryggisventils fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, þ.m.t. þeirra sem hafa fengið vernd í öðru Evrópuríki en neyðst til að flyja til Íslands, ýmist vegna sérstakra aðstæðna í þeim ríkjum, sérstaklega Grikklandi, Ítalíu og Ungverjalandi, eða vegna viðkvæmrar stöðu sinnar. Breytingarnar sem gert er ráð fyrir samkvæmt þessu ákvæði virðast hafa það að markmiði að útiloka þá sem þegar hafa fengið vernd í öðrum Evrópuríkjum frá því að fá vernd hérlandis óháð raunverulegum aðstæðum viðkomandi ríkis eða viðkomandi umsækjanda.

Hér er tilefni til að vísa í yfirlýsingu Íslandsdeildar Amnesty International sem gefin var út 16. nóvember sl. en í henni segir m.a.:

„Það er mikið áhyggjuefni að íslensk yfirvöld taka ítretað umsóknir um alþjóðlega vernd ekki til efnislegrar meðferðar og senda þess í stað umsækjendur til Grikklands. Aðbúnaður flóttafólks í Grikklandi hefur m.a. verið gagnrýndur af Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og Amnesty International. Fjöldmargar heimildir, svo sem skýrslur Evrópuráðsins, og mannréttinda- og frjálsra félagasamtaka gefa til kynna að raunveruleg staða flóttafólks í Grikklandi sé verulega ábótavant. Í nýlegum úrskurði kærunefndar útlendingamála nr. 513/2021 kemur beinlínis fram að það sé mat hennar að það sé ljóst af fyrirliggjandi gögnum að þeir einstaklingar sem hlotið hafi alþjóðlega vernd í Grikklandi hfi oft á jaðri samfélagsins og búi í sumum tilvikum við félagslega einangrun.“

Ennfremur segir í yfirlýsingunni:

„Yfirvöldum ber að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar ef viðkomandi hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd eða ef sérstakar ástæður mæli annars með því. Með sérstökum ástæðum er átt við einstaklingsbundnar ástæður er varða umsækjanda sjálfan. Skal líta til þess hvort umsækjandi muni eiga erfitt uppdráttar í viðtökuríki vegna alvarlegrar mismununar, svo sem ef ríkið útilokar viðkomandi frá menntun, nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu, nauðsynlegri þjónustu vegna fötlunar, eða atvinnuþátttöku á grundvelli kynhneigðar, kynþáttar eða kyns eða ef umsækjandi getur vænst þess að staða hans, í ljósi framangreindra ástæðna, verði verulega síðri en staða almennings í viðtökuríki.

Ekki má flytja umsækjanda um alþjóðlega vernd til viðtökuríkis ef veigamikil rök standa til þess að raunveruleg hættu sé á að hann sæti þar eða við flutninginn ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Sú er staðan ef sinnuleysi stjórnvalda viðtökuríkis hefur þær afleiðingar að einstaklingur sem að öllu leyti er háður stuðningi ríkisins, t.d. vegna sérstaklega viðkvæmrar stöðu, verður í slíkri stöðu sárafatæktar að hann geti ekki mætt grundvallarþörfum sínum, og sem grefur undan líkamlegri og andlegri heilsu hans eða setur hann í aðstöðu sem er ósamrýmanleg mannlegri reisn. Þá er brýnt að benda á að mikilvægt er að taka sérstaklega tillit til stöðu og þarfa kvenna og stúlkna við mat á umsóknum fólks um alþjóðlega vernd. Kyn og kyngervi skiptir miklu máli þegar fjallað er um málefni flóttafólks. Það er staðreynd að staða kvenna í neyð og á flótta er sérstaklega viðkvæm þar sem þær standa frammi fyrir fjölbættri mismunun, svo sem á kynbundinni mismunun og kynferðislegu ofbeldi.

Með vísan til framangreindra viðmiða, umfjöllunar um aðstæður einstaklinga sem njóta alþjóðlegrar verndar í viðtökuríki og einstaklingsbundinna aðstæðna hvetur Íslandsdeild Amnesty International íslensk yfirvöld til að endurskoða stranga stefnu sína um að taka ekki til efnislegrar meðferðar mál



einstaklinga í sérstaklega viðkvæmri stöðu sem sótt hafa um alþjóðlega vernd á Íslandi ef þeim hefur verið veitt hún í Grikklandi.“

Þá eru einnig lagðar til breytingar hvað varðar 12 mánaða tímafresti og þau tímamörk sem miða skuli við þegar talað er um málslok. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir miðað verði við málslok á stjórnsýslustigi en ekki þegar flutningur úr landi á sér stað. Hér virðist verið að afnema annars vegar réttarvernd sem umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa og hins vegar leysa stjórnvöld undan þeirri skyldu að ljúka málsmeðferð innan 12 mánaða. Íslandsdeild Amnesty International leggst alfarið gegn ofangreindum breytingum.

13. gr. frumvarpsins: Fjölskyldusameining

Með frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar á 2. mgr. 45. gr. útl. að þeir einir geti verið grundvöllur fjölskyldusameiningar sem uppfylli skilyrði 37. og 39. gr. laganna. Þannig uppfylla einstaklingar sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. ekki skilyrði fyrir frekari fjölskyldusameiningu á grundvelli ákvæðisins. Ekki verður séð hvaða ástæður eða nauðsyn liggur að baki tillögunni, auk þess sem rík mannúðarsjónarmið liggja að baki því að leyfa sameiningu fjölskyldna í tilviki þeirra sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 2. mgr. 45. gr. laganna. Í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna má finna meginregluna um einingu fjölskyldunnar, þar sem segir m.a. að fjölskyldan sé í eðli sínu frumeining samfélagsins og samfélaginu og ríki beri að vernda hana. Íslandsdeild Amnesty International telur að sú meginregla skuli einnig gilda um þá sem tillögunni er ætlað að undanskilja. Með tillögunni er verið að takmarka sameiningu fjölskyldna. Mikilvægt er að einstaklingar á flótta geti sameinast fjölskyldum sínum, enda getur aðskilnaður þeirra við fjölskyldur sínar reynst þeim afar þungbær, haft neikvæð áhrif á möguleika þeirra til að aðlagast og gerast virkir þátttakendur í samfélaginu. Deildin leggst því eindregið gegn þeirri breytingu sem mælt er fyrir um í 12. gr. frumvarpsins.

Almennt

Samkvæmt frumvarpinu er því einkum ætlað að stuðla að gagnsærri og stöðugri framkvæmd laganna, auka skilvirkni og stytta málsmeðferðartíma til hagsbóta fyrir verndarkerfið og umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þrátt fyrir þessi yfirlýstu markmið eru gildar ástæður til að halda því fram að frumvarp þetta muni leiða til mun lakari stöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd en nú þegar er við lýði gagnvart stjórnvöldum. Hröðun málsmeðferðartíma má ekki koma niður á grundvallarréttindum einstaklinga.

Íslandsdeild Amnesty International hefur áhyggjur af fleiri ákvæðum frumvarpsins. Sem dæmi má nefna að frumvarpið gerir strangari kröfu m.a. um rétt einstaklinga til að fá mál sitt endurskoðað í samanburði við hin Norðurlöndin, þ.m.t. Svíþjóð. Þykir því ástæða til að hafa verulegar áhyggjur af þróun virðingar fyrir mannréttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi. Íslandsdeild Amnesty International minnir á þær ríku skyldur stjórnvalda að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar og mikilvægi þess að axla ábyrgð og skapa hér góð skilyrði fyrir fólk á flótta. Íslenskum stjórnvöldum ber að tryggja að lög séu í samræmi við alþjóðlega mannréttindasamninga, svo sem mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, samning Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg félagsleg og menningarleg réttindi, sem Ísland hefur fullgilt, auk Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og Mannréttindasáttmála Evrópu sem báðir hafa verið lögfestir hér á landi.

Ítrekað hefur verið bent á skort á samráði við gerð frumvarpsins auk þess að bent hefur verið á verulega vankanta á efni frumvarpsins. Deildin áréttar sérstaklega áskorun sína og 14 annarra samtaka til ríkisstjórnarinnar um að draga þetta frumvarp til baka og vinna það betur og í mun meira

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



samráði við alla þá hagsmunaaðila sem að málaflokknum koma. Mikilvægt er að lagabreytingar sem þessar séu unnar í þverfaglegu samráði, til þess að skapa sátt um stefnu og lagaumhverfi í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd með mannúð og mannréttindi að leiðarljósi.

Virðingarfyllst

Anna Lúðvíksdóttir

Framkvæmdastjóri Íslandsdeildar Amnesty International

Efni: Umsögn Kvenréttindafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd). Þingskjal 400 — 382. Mál, Stjórnarfrumvarp.



*Hallveigarstaðir, Reykjavík
11. nóv. 22*

Nú liggur enn og aftur fyrir frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016. Frumvarp þessa efnis hefur verið lagt fyrir og mótmælti Kvenréttindafélag Íslands þá að jafnréttismat hefði ekki farið fram á frumvarpinu. Við fögnuðum því að sjá að því hefði verið bætt við, en tókum svo eftir að það er aðeins við 6.mgr frumvarpsins og telur Kvenréttindafélagið það ekki vera fullnægjandi. Ennfremur er einungis minnst á barnshafandi konur í frumvarpinu í heild, en hvergi á þau áhrif sem þetta frumvarp hefur á kynin eða kynjajafnrétti. Þá er sérstaklega áminnisvert að hvergi er minnst á konur í viðkvæmri stöðu og hunsar frumvarpið því með öllu þá hættu sem stafar að konum t.d. að lenda í mansali.

Helstu atriði sem Kvenréttindafélag Íslands gagnrýnir eru að:

- Ekki hafi enn verið framkvæmt nægilegt jafnréttismat og hunsar frumvarpið þau ólíku áhrif sem slíkar lagabreytingar hafa á stöðu kynjanna.
- Ekki er tekið tillit til sérstakrar stöðu kvenna eða annarra jaðarhópa.
- Ekki hefur verið haft sérstakt samráð við fagaðila við vinnslu þessa frumvarps, eins og bent var á í sameiginlegri áskorun 15 félagasamtaka á Íslandi þann 19. maí 2022.

Þessum atriðum hafa verið gerð frekari skil í [fyrri umsögnum](#) um frumvarpið sem má lesa hér að neðan:

Þessum atriðum verða nú gerð frekari skil fyrir hér að neðan:

Skortur á jafnréttismati

Í 1. grein jafnréttislaga nr. 150/2020 segir að jafna eigi stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins með því að „gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasambættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins“. Þetta þýðir m.a. að við alla áætlanagerð, stefnumótun og gerð lagafrumvarpa þurfi að taka til greina ólíka stöðu kynjanna og móta verkefni þannig að þau auki réttlæti og kynjajafnrétti.

Í handbók Jafnréttisstofu Jafnréttismat frá árinu 2014 er að finna gátlista til að greina hvort þörf sé á jafnréttismati á frumvörpum. Þar er fyrst spurt hvort að lögin muni koma til með að hafa „áhrif á líf fólks“ og hvort að „munur sé á stöðu karla og kvenna í málaflokknum“. Enn fremur samþykkti ríkisstjórn þann 26. október 2018 fimm ára áætlun um kynjaða fjárlagagerð þar sem hverju ráðuneyti er gert skylt framkvæma jafnréttismat á öllum frumvörpum „sem falla undir það viðmið að vera með mikil eða meðal kynjaáhrif“.

Kvenréttindafélag Íslands tekur það fram að lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga hafi ólík áhrif á kynin, rétt eins og önnur löggjöf um atvinnuréttindi hafa ólík áhrif á kynin. Allar breytingar á löggjöf sem þessari, sem skilyrðir rétt fólks til að dvelja og lifa hér á landi, hafa í eðli sínu djúpstæð áhrif á grundvallarréttarstöðu fólks á Íslandi. Því eykst byrði stjórnvalda að framkvæma ítarlega greiningu á áhrifum frumvarpsins á allt fólk sem falla undir lögin, þar á meðal á ólíkum áhrifum frumvarpsins á öll kyn.

Í gildandi stjórnarsáttmála kemur fram að jafnrétti kynjanna sé mikilvægur þáttur í heilbrigðu samfélagi og verði áfram forgangsmál. Stjórnarsáttmállinn segir ennfreður að auk aðgerða á vinnumarkaði til að draga úr kynbundnum launamun verði jafnréttismál ávallt í forgrunni við ákvarðanatöku. Kvenréttindafélag Íslands telur þetta frumvarp stangast á við þessi sjónarmið stjórnarsáttmálans og krefst því að jafnréttissjónarmið verði höfð í hávegum þegar við kemur málum allra í samfélaginu, ekki síst þegar kemur að stöðu útlendinga á Íslandi.

Þá kemur einnig fram í stjórnarsáttmálanum að „Lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga verða tekin til endurskoðunar með það að markmiði að rýmka ákvæði er varða útgáfu dvalarleyfa á grundvelli atvinnuþátttöku og auka skilvirkni með einföldun ferla.“ Kvenréttindafélag Íslands getur ekki séð að með þessu frumvarpi sé verið að rýmka ákvæði er varða útgáfu dvalarleyfa, heldur þvert á móti, enda útilokar 7. grein frumvarpsins um breytingu á 37. grein laga fólk sem á rétt í öðrum ríkjum eða hefur tengsl við önnur ríki og þrengir sú breyting því enn meir á fólk sem leitar hér dvalarréttar.

Stjórnarsáttmállinn tekur einnig fram að „Þá verði þeim sem hér fá dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið veitt undanþága frá kröfu um atvinnuleyfi. Haft verður samráð við aðila vinnumarkaðarins í þessari vinnu.“ Kvenréttindafélag Íslands telur að þær breytingar sem frumvarpið feli í sér gefi ekki til kynna að það sé unnið á grundvelli mannúðarsjónarmiða, þá sérstaklega að lögregla getur skyld umsækjendum um alþjóðlega vernd að gangast undir heilbrigðisskoðun og læknisskoðun, enda brjóti það á friðhelgi einkalífs fólks sem tryggt er í 71. grein stjórnarskrár Íslands sbr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þá tekur Kvenréttindafélagið undir umsögn ASÍ þar sem tekið er fram að samráð við vinnumarkaðinn hafi ekki farið fram, eins og hefði átt að vera gert og er því skýrt að ekki var haft samráð við samfélagið við gerð þessa frumvarps.

Kvenréttindafélag Íslands telur augljóst að löggjöf um atvinnuréttindi og dvalarstöðu útlendinga muni koma til með að hafa mikil áhrif á líf fólks og að munur sé á stöðu karla og kvenna í málaflokknum. Þörfin á að framkvæma jafnréttismat í þessu tilviki ætti því að vera augljós og eðlilegt að farið sé að lögum í þeim efnum.

Sérstök staða kvenna

Kvenréttindafélagið tekur undir það sem Rauði krossinn bendir á í umsögn sinni um sama mál, að afleiðingar vanrækslu Útlendingastofnunar séu alvarlegar þar sem að stofnunin metur umsækjendur almennt ekki í sérstaklega viðkvæmri stöðu í skilningi 6. tölu. 3. gr. útl. og það þrátt fyrir að engin rannsókn á andlegu eða líkamlegu ástandi viðkomandi hafi farið fram í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl. Á þetta einnig við í málum þar sem um er að ræða einstaklinga sem falla beinlínis að einhverju þeirra atriða sem talin eru upp í 6. tölul. 3. gr. útl., svo sem fórnarlömb mansals, fólk með geðraskanir og einstaklingar sem hafa orðið fyrir pyndingum,

kynfæralimlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi og vísbendingar liggja fyrir um afleiðingar þess á viðkomandi.

Þá eru það sérstaklega konur sem eiga á hættu á t.d. mansali, kynfæralimlestingum og nauðgunum þegar þær eru sendar aftur í heimaland eða annars ríkis á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, þá sérstaklega á þeim svæðum sem Rauði krossinn hefur bent á að séu ekki örugg móttökuríki eins og t.d. Grikkland og Ungverjaland sem íslensk stjórnvöld halda áfram að senda fólk til.

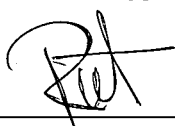
UN Women á Íslandi bendir á að ein af hverjum fimm konum á flótta hefur þurft að þola kynferðislegt ofbeldi; að 60% kvenna í heiminum sem deyja á meðgöngu eða af barnsburði deyi á átakasvæðum; að konur og börn séu fjórtán sinnum líklegri til að deyja við slíka neyð; að stelpur séu rúmlega helmingi líklegri til að detta úr námi; og að konum sé yfirleitt haldið utan við ákvarðanatökur í neyð og á átakasvæðum og að þarfir almennings séu þar af leiðandi greindar fyrst og fremst út frá þörfum karla. Því er mikilvægt að tillit sé tekið til sérstakrar stöðu kvenna þegar farið er yfir umsóknir þeirra um alþjóðlega vernd.

Þó að Kvenréttindafélag Íslands fagni því að sérstakt tillit sé tekið til barnshafandi kvenna í þessu frumvarpi með því að veita þeim áframhaldandi aðgang að mæðravernd og fæðingarhjálp, þá harmar félagið að ekkert sé tekið fram um önnur réttindi þeirra og séu þær þá í jafn mikilli hættu og aðrir að lenda á götunni, þó þær séu barnshafandi. Eins harmar Kvenréttindafélag Íslands að sjá í 5. grein frumvarpsins að tekið sé sérstaklega fram að í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus falla réttindi hans niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Þetta ákvæði tekur ekki tillit til þeirra stöðu sem konur eru í eða þeim aðstæðum sem þær gætu lent í þegar komið er í upprunaríki eða heimaland.

Kvenréttindafélag Íslands tekur jafnframt undir með umsögnum Rauða krossins á Íslandi, Barnaheilla – Save the Children á Íslandi, UNICEF, UN Women, Proskahjálpi, Amnesty International og Mannréttindaskrifstofu Íslands sem fram hafa komið í fyrri umsagnarferlum um sambærilegt frumvarp

Kvenréttindafélag Íslands krefst þess að dómsmálaráðuneytið og stjórnvöld dragi þetta frumvarp til baka og vinni það upp á nýtt í samstarfi við fagaðila með jafnréttissjónarmið og mannúðarstefnu í huga.

Kvenréttindafélag Íslands hvetur stjórnvöld eindregið að láta ekki sitt eftir liggja í jafnréttismálum og að sýna viljann í verki með því að fara eftir eigin reglum, stjórnarsáttmála, stjórnarskrá og samþykktum verkferlum sem tryggja eiga jafnrétti fyrir alla, óháð þjóðfélagsstöðu.



Rut Einarsdóttir

Framkvæmdastýra Kvenréttindafélags Íslands



11. nóvember 2022

Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar um frumvarp til laga um útlendinga (alþjóðleg vernd), 382. mál.

Landssamtökin Þroskahjálpar þakka fyrir að hafa fengið frumvarpið til umsagnar og vilja koma eftirfarandi á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd og Alþingi varðandi það.

Samtökin hafa áður skilað umsögnum um frumvörp um breytingar á lögum um útlendinga og fagna því að tekið hefur verið tillit til fyrri umsagna samtakanna um breytingar á frumvarpinu á þann hátt að ekki verði heimilt að svipta alvarlega veikt og fatlað fólk og fjölskyldur þess þjónustu á meðan það dvelst á landinu, þótt umsókn þess um alþjóðlega vernd hafi verið synjað.

Samtökin benda þó á að svo virðist sem mjög þröng skilyrði séu sett fyrir því að umsækjendur teljist falla undir að vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu og Útlendingastofnun virðist ekki skrá fötlun eða alvarleg veikindi sem sérstaka breytu við meðferð mála hafi viðkomandi hlotið vernd í öðru ríki. Þá hefur Útlendingastofnun ítrekað vanrækt þá rannsóknarskyldu sem á henni hvílir að ganga úr skugga um hvaða þýðingu fötlun eða alvarleg veikindi hafa í þeim aðstæðum sem viðkomandi er sendur í eftir synjun um vernd á Íslandi.

Íslenska ríkið fullgilti samning SP um réttindi fatlaðs fólks árið 2016 og skuldbatt sig þar með til að framfylgja öllum ákvæðum hans og gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja það, sbr. 4. gr. samningsins.

Sú lögskýringarregla er viðurkennd í íslenskum rétti að skýra beri lög í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000.

Með vísan til framangreinds telja Landssamtökin Þroskahjálpar ljóst að við meðferð og ákvarðanir varðandi umsóknir fatlaðs fólks um alþjóðlega vernd hér á landi sé skylt að taka mikið tillit til skuldbindinga sem hvíla á íslenska ríkinu samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að lögfesta eigi samninginn. Þá hefur ríkisstjórn Íslands samþykkt að gerð skuli landsáætlun um innleiðingu á samningnum.



5. gr. samningsins hefur yfirskriftina „Jafnrétti og bann við mismunun“ og hljóðar svo:

1. Aðildarríkin viðurkenna að allar manneskjur eru jafnar fyrir og samkvæmt lögum og eiga rétt á jafnri vernd og jöfnum ávinningi af lögum án nokkurrar mismununar.
2. Aðildarríkin skulu banna hvers kyns mismunun á grundvelli fötlunar og tryggja fötluðu fólki jafna og árangursríka réttarvernd gegn mismunun af hvaða ástæðu sem er.
3. **Aðildarríkin skulu, í því skyni að efla jafnrétti og uppræta mismunun, gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðu fólki standi viðeigandi aðlögun til boða.**
4. Eigi ber að líta á sértækar aðgerðir, sem eru nauðsynlegar til þess að flýta fyrir eða ná fram raunverulegu jafnrétti fyrir fatlað fólk, sem mismunun í skilningi samnings þessa.

(Feitl. Þroskahj.)

Viðeigandi aðlögun er skilgreind svo í 2. gr. samningsins:

„viðeigandi aðlögun“ merkir nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki, til þess að tryggjast sé að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, öll mannréttindi og grundvallarfrelsi.

Undanfarið ár hafa Landssamtökin Þroskahjálp fengið til umsagnar og skoðunar æ fleiri mál sem varða fatlaða umsækjendur um alþjóðlega vernd og fjölskyldur þeirra. Fullt tilefni er til að ætla að meðferð slíkra mála sé oft ekki í samræmi við þær skyldur sem leiða af samningi SÞ um réttindi fatlaðs fólks og íslenskum lögum. Á meðal þeirra atriða sem ekki eru uppfyllt í mörgum tilvikum í umræddum málum er sú afdráttarlaus og augljósa skylda, sem leiðir af rannsóknarreglu stjórnisýsluréttar, að greina og túlka gögn og/eða vísbendingar um fötlun með atbeina sérfræðinga á því sviði, veita viðeigandi aðlögun við málsmeðferð og taka tillit til sérlega viðkvæmrar stöðu sem leiðir af fötlun þeirra einstaklinga sem í hlut eiga.

Hvernig staðið var að brottvísun fatlaðs flóttamanns til Grikklands þann 4. nóvember s.l. gefur því miður ekki tilefni til bjartsýni um að meðhöndlun umsókna fatlaðs fólks um alþjóðlega vernd hafi tekið breytingum til hins betra síðan Landssamtökin Þroskahjálp skiluðu síðast umsögn um breytingar á útlendingalögum.

Landssamtökin Þroskahjálp

Háaleitisbraut 13 · 108 Reykjavík

Sími 588 9390 · throskahjalp@throskahjalp.is

www.throskahjalp.is



Þvert á móti hafa komið fram enn frekari vísbendingar um að meðferð umsókna og framkvæmd brottvísunar fatlaðs fólks af landinu, eftir að því hefur verið synjað um vernd þarfnist gagngerðrar endurskoðunar, sem Landssamtökin hafa lengi lýst sig reiðubúin til að taka þátt í og hafa því sambandi vísað til til samráðsskyldu stjórnvalda sem er áréttuð sérstaklega í 3. gr. 4. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks og er svohljóðandi:

„Við þróun og innleiðingu löggjafar og stefnu við innleiðingu samnings þessa og við annað ákvörðunartökuferli varðandi málefni fatlaðs fólks, skulu aðildarríkin hafa náð samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess, þar á meðal fatlaðra barna, með milligöngu samtaka sem koma fram fyrir þess hönd.“

Það eru samtökunum veruleg vonbrigði að breytingartillaga sú sem hér er til umfjöllunar skuli ekki fela í sér ákvæði um hvernig betur verður staðið að meðferð mála fatlaðra umsækjenda um alþjóðlega vernd til að mæta þeim skyldum sem á stjórnvöldum hvíla samkvæmt samningi SP um réttindi fatlaðs fólks og íslenskum lögum, ekki síst rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar. Í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem eru í húfi fyrir viðkomandi umsækjendur vilja samtökin því ítreka eftirfarandi.

Upp geta komið og upp hafa komið tilvik þar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd býr við „ósýnilega“ fötlun, s.s. þroskahömlun og/eða einhverfu sem ekki upplýsist um fyrir en eftir að ákvörðun hefur verið tekin og/eða úrskurður hefur verið kveðinn upp í máli viðkomandi. Komi fram gögn sem benda til fötlunar hvílir sú rannsóknarskylda á stjórnvaldi að kanna hvort þau eiga við rök að styðjast og ef svo er, hvaða áhrif það hefur á niðurstöðu í málinu.

Gera verður kröfu um að framlögð gögn og vísbendingar sem gætu bent til fötlunar séu metin af viðurkenndum aðila sem hefur þekkingu og forsendur til að lesa úr og leggja mat á slík gögn og hvaða þýðingu þau hafa.

Í ljósi þeirra mikilsverðu hagsmuna sem eru í húfi er mikilvægt að tryggt sé að fötluðum umsækjendum sé veitt viðeigandi aðlögun, t.d. með tilliti til framkvæmd viðtala, stuðnings og þjónustu. Samtökin telja augljóst að þetta ákvæði samningsins hafi ekki verið uppfyllt þegar fatlaður maður var fluttur til Grikklands tveimur vikum áður en synjun Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála yrði tekin fyrir hjá íslenskum dómstólum. Vegna fötlunar þessa einstaklings telja Landssamtökin Þroskahjálp útilokað að mögulegt sé að veita honum viðeigandi aðlögun án þess að hann sé viðstaddur í dómssal og fái nauðsynlegan og viðeigandi stuðning til að taka þátt í málinu, sem varðar óumdeilanlega afar mikilsverða hagsmuni hans



Í þessu samhengi vísa samtökin sérstaklega til 13. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks sem hefur yfirskriftina *Aðgangur að réttinum* og hljóðar svo:

1. **Aðildarríkin skulu tryggja fötluðu fólki árangursríkan aðgang að réttinum til jafns við aðra, meðal annars með aðlögun málsmeðferðar og aðlögun með tilliti til aldurs í því skyni að greiða fyrir árangursríkri þátttöku þess, beinni eða óbeinni, þar á meðal sem vitni, í allri málsmeðferð, þ.m.t. á rannsóknarstigi eða öðrum fyrri stigum máls.**
2. Í því skyni að tryggja fötluðu fólki árangursríkan aðgang að réttinum skulu aðildarríkin efla viðeigandi þjálfun fyrir þau sem starfa á sviði réttarvörslu, þar á meðal lögreglu og starfsfólk fangelsa.

(Feitl. Þroskahj.).

Þá krefjast samtökin þess að hlutaðeigandi stjórnvöld tryggi, eins og nokkur kostur er, að umsækjendum um alþjóðlega vernd verði ekki vísað úr landi án þess að rannsakað hafi verið með viðeigandi og vönduðum hætti hvort þeir séu fatlaðir eða kunni að vera fatlaðir í skilningi fjölþjóðlegra mannréttindasamninga og geti því átt rétt til verndar samkvæmt þeim samningum og/eða íslenskum lögum eða til dvalarleyfis af mannúðarástæðum. Að mati samtakanna er það augljós og skýr skylda stjórnvalda samkvæmt rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar sem er algjör grundvallarregla í íslensku stjórnkerfi og réttarríkinu.

Einnig krefjast samtökin þess að í þeim tilvikum sem fötluðum umsækjendum um alþjóðlega vernd er synjað um vernd eða efnismeðferð að þær aðstæður sem viðkomandi verður sendur í verði kannaðar til hlítar og gengið úr skugga um að mannréttindi þau sem eru varin í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, séu uppfyllt þar að fullu.

Þá ber íslenskum stjórnvöldum að sjá til þess að framkvæmd brottvísunar í tilvikum fatlaðs fólks uppfylli kröfur um mannúðlega meðferð, mannvirðingu og mannréttindi fatlaðs fólks.

Landssamtökin Þroskahjálp lýsa miklum vilja og áhuga til samráðs varðandi það mál sem hér er til umsagnar til að tryggja réttindi fatlaðs fólks og vísa í því sambandi til samráðsskyldu stjórnvalda sem er áréttuð sérstaklega í 3. gr. 4. gr. samnings SP um réttindi fatlaðs fólks og er svohljóðandi:

„Við þróun og innleiðingu löggjafar og stefnu við innleiðingu samnings þessa og við annað ákvörðunartökufertli varðandi málefni fatlaðs fólks, skulu aðildarríkin hafa náð samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess, þar á meðal fatlaðra barna, með milligöngu samtaka sem koma fram fyrir þess hönd.“



Þá harma samtökin að ríkisstjórnin skuli ekki hafa orðið við ákalli um samráð við gerð frumvarps til breytinga á lögum um útlendinga, sem eftirfarandi samtök og stofnanir sendu henni 7. september sl.:

<https://www.throskahjalp.is/is/samtokin/frettir/category/1/akall-um-samrad-vid-gerd-frumvarps-til-breytinga-a-logum-um-utlendinga>

Geðhjálp
Hjálparstarf kirkjunnar
Íslandsdeild Amnesty International
Kvenréttindafélag Íslands
Landssamtökin Þroskahjálpar
Mannréttindaskrifstofa Íslands
Rauði krossinn á Íslandi
Samtökin '78
Siðmennt
Solaris – hjálparsamtök fyrir hælisleitendur og flóttafólk á Íslandi
UNICEF á Íslandi
UN Women á Íslandi
Þjóðkirkjan
Öryrkjabandalag Íslands, ÖBÍ

Landssamtökin Þroskahjálpar óska eindregið eftir að fá að koma á fund allsherjar- og menntamálanefndar til að gera nefndinni betur grein fyrir áherslum sínum og sjónarmiðum varðandi frumvarpið sem hér er til umsagnar.

Virðingarfyllst,

Árni Múli Jónasson
framkvæmdastjóri Þroskahjálpar

Anna Lára Steindal
verkefnastjóri í málefnum fatlaðs fólks af erlendum uppruna



Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Kópavogi 5. desember 2022.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), 382. mál, stjórnarfrumvarp.

Vísað er til tölvubréfs Alþingis frá 28. október sl., þar sem óskað er álits Læknafélags Íslands (LÍ) á frumvarpi laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), 382. mál á 153. löggjafarþingi.

Á fyrri stigum gaf LÍ og Félag læknanema umsögn um frumvarpið og gerði þá einkum athugasemdir við áform í 19. gr. þess frumvarps sem þá var til umfjöllunar. Þar var gert ráð fyrir að lögregla mætti skylda útlending til að gangast undir heilbrigðissskoðun og læknisrannsókn ef nauðsynlegt þætti til að tryggja framkvæmd. Félögin gerðu alvarlega athugasemd við þessi áform og töldu þau ekki samrýmast 3. gr. Helsinki-yfirlýsingarinnar. Umsögnin fylgir hjálögð. Þegar frumvarpið var lagt fram í apríl sl. (595. mál á 152. löggjafarþingi) hafði ákvæðið verið felld út.

Í fyrirliggjandi frumvarpi er í 4. gr. gert ráð fyrir að á eftir 2. mgr. 17. gr. komi ný málsgrein sem gefi lögreglu heimild til að afla vottorða frá heilbrigðisfyrirvöldum um líkamlegt og andlegt heilbrigði til að ferðast. LÍ gerir ekki athugasemd við þetta nýja ákvæði enda sýnist það í samræmi við 2. mgr. 19. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn nr. 32/2012.

LÍ vill þó áréttta þá afstöðu að kalli útgáfa heilbrigðisvottorðs á heilbrigðissskoðun eða læknisrannsókn á grundvelli nýrrar 3. mgr. 17. gr. laganna, verði frumvarpið að lögum, og viðkomandi samþykkir ekki slíka rannsókn þá verður hún aldrei framkvæmd að mati LÍ nema að undangengnum dómsúrskurði.

Vegna 6. gr. frumvarpsins, sem breytir 8. mgr. 33. gr. laganna, leggur LÍ þunga áherslu á að það takist innan 30 daga tímafrestsins að framfylgja ákvörðun svo ekki komi upp sú staða að þessi hópur njóti almennt ekki þeirra grunnmannréttinda sem heilbrigðisþjónusta telst vera. Vissulega er í ákvæðinu tekið fram að ekki sé heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlegra veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Ákvæðið gerir ekki ráð fyrir að almenn heilbrigðisþjónusta falli þar undir. Að njóta heilbrigðisþjónustu eru grundvallarmannréttindi eins og áður segir eins og fram kemur í fjölmörgum mannréttindasamningum sem Ísland hefur staðfest.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar LÍ,

Steinunn Þórðardóttir, formaður.

Hjálagt: Umsögn LÍ og FL til dómsmálaráðherra 14. febrúar 2022.



LÆKNAFÉLAG
ÍSLANDS STOFNAD 1918
Icelandic Medical Association



14. febrúar 2022

Umsögn um drög að frumvarpi til laga Útlendingalög (alþjóðleg vernd)

Umsögn þessi fjallar um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd), sem birt var á samradsgatt.is þann 28. janúar 2022. Því miður náðist ekki að senda umsögnina inn í samráðsgáttina áður en fresturinn rann út þann 11. febrúar og hún því send beint til dómsmálaráðuneytisins.

Stjórn Læknafélags Íslands (LÍ) og stjórn Félags læknanema (FL) hefur yfirfarið umrædd drög að lagafrumvarpi og gerir alvarlegar athugasemdir við þann hluta frumvarpsins er varðar heilbrigðisskoðanir og læknisrannsóknir.

Stjórnir LÍ og FL koma fram eftirfarandi athugasemdum, um 19. grein frumvarpsins:

1. Í 19. gr. er lögreglu gert "*heimilt að skylda útlending til að gangast undir heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn ef nauðsynlegt þykir til að tryggja framkvæmd*". Í greinargerð með frumvarpinu er sérstaklega fjallað um að þetta taki m.a. til heilbrigðisskoðana til að tryggja að einstaklingur "*sé nægilega hraustur til að geta ferðast (e. fit-to-fly)*". Við teljum þetta ekki samræmast þeim siðareglum sem lækna starfa eftir. Í 3. gr. Helsinki-yfirlýsingarinnar eru siðareglur lækna í þessu samhengi vel teknar saman:

"Genfaryfirlýsing Alþjóðafélags lækna bindur lækinn með orðunum: „Ég mun hafa heilsu sjúklinga minna að leiðarljósi framfar öllu öðru“ og í Alþjóðasiðareglum lækna er því lýst yfir, að „Læknir skal aðeins gera það sem er sjúklingnum fyrir bestu, þegar hann veitir læknisþjónustu.“"

Sé útlendingur sem vísa á úr landi tilneyddur til að sæta slíkri skoðun, má gefa sér að viðkomandi sé andvígur því að vera vísað úr landi. Oft hafa einstaklingar í slíkri stöðu flókin vandamál, gjarnan á grunni áfallastreitu, og verið er að vísa þeim aftur í aðstæður þar sem þau telja lífi sínu og heilsu ógnað. Með því að gera ofangreint vottorð þyrfti lækni að telja að slík brottvísun úr landi sé viðkomandi fyrir bestu, sbr. ofangreindar siðareglur. Virðing fyrir manneskjunni og gagnkvæmt traust er grundvöllur læknisstarfsins. Framkvæmd sem þessi vinnur gegn hagsmunum og mannréttindum sjúklinga, og teljum við hana stangast á við Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna.

2. Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við að ekki sé krafist dómsúrskurðar áður en útlendingur er neyddur til að sæta heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn. Til samanburðar má nefna 2. mgr. 78. gr. sakamála laga, þar sem segir: "*Líkamsrannsókn eða geðrannsókn skv. 77. gr. skal ákveðin með úrskurði dómara nema fyrir liggi ótvírætt samþykki þess sem í hlut á.*" Í tilfelli

sakborninga í sakamálum þarf þannig dómsúrskurð til að gera líkamsrannsókn á viðkomandi. Í nýju frumvarpsdrögum hefur lögregla einfaldlega heimild til að skylda viðkomandi til þess. Neiti útlandingur að undirgangast slíka rannsókn er lögreglu heimilt, skv. frumvarpi, að sækja dómsúrskurð til þess. Að okkar mati ætti þessu að vera öfugt snúið, að í öllum tilfellum þurfi að afla dómsúrskurðar nema fyrir liggi ótvírætt samþykki þess sem í hlut á. Mannréttindi útlandinga ættu ekki vera minni en mannréttindi sakborninga á Íslandi.

3. Í frumvarpinu er margt óljóst um framkvæmd heilbrigðisskoðana og læknisrannsókna. Hvaða læknar eiga að sinna þeim skoðunum og tilheyrandi útgáfu vottorða? Þarf í ákveðnum tilfellum að leita álits sérfræðilæknis? Hvað ef læknir telur viðkomandi ekki vera hæfan til að vera fluttur úr landi? Hvað eftirveir læknar eru ósammála um slíkt, sbr. brottvísun þungaðrar konu árið 2019? Hvaða ábyrgð ber læknir sem ritar slík vottorð?
4. Í 19. gr. frumvarpsins segir: *“Með heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn er átt við mat á einstaklingi sem viðurkenndur heilbrigðisstarfsmaður framkvæmir eða annar aðili sem er til þess bær að ákvarða heilbrigðisástand viðkomandi”*. Ofangreindur texti er óljós og býður upp á mjög víða túlkun á því hver geti framkvæmt slíkt mat. Aðeins heilbrigðisstarfsmaður með starfsleyfi skv. lögum um heilbrigðisstarfsmenn ætti að geta framkvæmt slíkt mat og liggur í orðanna eðli að læknisrannsókn verður aðeins framkvæmd af lækni. Sé ætlunin sú að gera heilðrænt mat á því hvort heilsu einstaklings sé stefnt í hættu með framkvæmd brottvísunar, ætti að koma skýrt fram að slíkt skuli vera vottað af lækni.

Stjórnir LÍ og FL telja að margir ágallar séu á 19. gr. frumvarpsins, en allra mikilvægast er þó að framkvæmd á 19. gr. af hálfu lækna er ekki í samræmi við siðareglur sem læknar eru skuldbundnir til að starfa samkvæmt. Jafnframt sé með frumvarpinu boðuð heimild til að brjóta gegn mannréttindum fólks í mjög viðkvæmri stöðu. Stjórnir LÍ og FL hvetja dómsmálaráðherra til að gera verulegar breytingar á 19. gr. áður en frumvarpið er lagt fram. Hér er um flókin siðfræðileg álitamál að ræða og hvetjum við ráðherra til að leita ráðgjafa frá sérfræðingum á sviði siðfræði í heilbrigðisþjónustu við endurskoðun 19. gr. frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
F.h. stjórnar Læknafélags Íslands
Steinunn Þórðardóttir, formaður.

F.h. stjórnar Félags læknanema
Hjördís Ásta Guðmundsdóttir, formaður.



Reykjavík , 14. nóvember 2022

MSS22100268

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Efni: Umsögn mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), 382. mál.

2. gr.

Hér er lagt til, í frumvarpinu, að við 7. gr. laga um útlendinga bætist ákvæði þess efnis að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Þessi breyting mun stytta þann tíma sem umsækjendur hafa til að kynna sér forsendur niðurstöðu ákvörðunar Útlendingastofnunar, afla nýrra gagna og undirbúa greinargerð vegna kæru. Það getur oft tekið tíma að afla gagna erlendis frá til að styðja betur við umsókn og stór hluti fólks býr ekki yfir þekkingu á lagalegum réttindum og þarf leita sér aðstoðar við undirbúning kæru. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa leggst gegn því að 7. gr. laganna verði breytt með þessum hætti.

6. gr.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa er því mótfallin að einstaklingi sem hefur verið synjað um alþjóðlega vernd, og er gert að fara af landi brott, njóti enngar þjónustu 30 dögum frá því að ákvörðun var endanleg á stjórnsýslustigi.

Það getur tekið tíma fyrir einstakling að taka ákvörðun um næstu skref og það er ómannúðlegt að veita fólki ekki t.d. nauðsynlega heilbrigðisþjónustu á meðan það er á landinu.

Ef þessi lagabreyting verður að veruleika þarf að horfast í augu við að kostnaður eftir þessa 30 daga mun falla á sveitarfélögin og þarf þá fjármagn til að mæta honum að koma frá ríkinu.

Í 6. gr. frumvarpsins er jafnframt fjallað um að réttindi umsækjenda, frá EES, EFTA-ríkjum eða af lista Útlendingastofnunar yfir örugg ríki, falli niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn þeirra um alþjóðlega vernd. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa telur það mikla einföldun á stöðu mála að meta umsóknir bersýnilega tilhæfulausar séu umsækjendur ríkisborgarar EES- eða EFTA-ríkis eða frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar um örugg ríki.

Þrátt fyrir að ríki geti talist öruggt fyrir einn hóp fólks er ekki þar með talið að það sé öruggt fyrir alla hópa eða alla einstaklinga ef út í það er farið. Það er ljóst að þegar Útlendingastofnun útbýr lista yfir örugg ríki þá er ekki verið að taka mið t.d. af stöðu hinsegin fólks í löndunum.. Til að mynda má nefna að í löndum sem teljast örugg s.s. Georgía og Ungverjaland nýtur hinsegin fólks nær enngar lagalegrar verndar samkvæmt Regnbogakorti ILGA Europe sem er yfirlit yfir lagaleg réttindi hinsegin fólks í Evrópu. Listi yfir örugg lönd sem nær ekki til stöðu hinsegin samfélagsins eða baráttu kvenna svo dæmi sé tekið er ekki að ná yfir stöðuna og mun kannski aldrei gera það. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa telur því að meta eigi hverja umsókn fyrir sig og meta forsendur óháð upprunaríki umsækjenda.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa vill árétt að samkvæmt jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar sem lögfest er í 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er óheimilt að mismuna aðilum við úrlausn máls á grundvelli þjóðernis. Þannig er skv. þeim lögum óeðlilegt að sjónarmið um örugg upprunaríki hafi áhrif á þær sönnunarkröfur sem gerðar eru til umsækjenda.

Þá leggur 6. gr. frumvarpsins einnig til að bersýnilega tilhæfulausar umsóknir verði undanskildar frá ákvæði 18. gr. stjórnsýslulaga um frestun máls. Samkvæmt 18. gr. ssl. er

stjórnvaldi heimilt að veita aðila máls tiltekinn frest til að kynna sér gögn máls og tjá sig um þau. Er þessi heimild mikilvægur þáttur í að tryggja upplýsinga- og andmælarétt viðkomandi. Í 18. gr. ssl. eru jafnframt tæmandi talin þau tilvik þar sem takmarka má rétt til frestunar máls. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa telur þá breytingu sem 6. gr. frumvarpsins leggur til varhugaverða, enda mega sjónarmið um skilvirka málsmeðferð ekki verða til þess að mál séu ekki nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Undirstaða þess að umsókn um alþjóðlega vernd hljóti fullnægjandi meðferð hlýtur að vera réttur umsækjanda til að varpa ljósi á aðstæður sínar og ástæður flótta.

7. gr.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa gerir athugasemdir við þessa breytingu enda setur greinin umsækjendum um alþjóðlega vernd þröngar skorður varðandi möguleika á að fá endurtekna umsókn tekna til skoðunar. Í greininni er tekið fram að ekki skuli taka mál umsækjanda fyrir á nýjan leik heldur einungis horft til þess sem leiðir af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem lögð hafa verið fram. Þá er gert ráð fyrir að endurtekinni umsókn skuli vísað frá ef umsækjandi er ekki á landinu. Þessi þröngu skilyrði eru alvarleg í ljósi þess að til stendur að ný málsmeðferð endurtekinna umsókna komi í stað endurupptöku skv. 24. gr. ssl. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa telur þessa takmörkun fela í sér óeðlilega réttarskerðingu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Endurupptaka stjórnsýslumáls felur í sér mikilvægt réttaröryggi fyrir aðila máls, t.d. ef túlkun stjórnvalds á atvikum máls er röng eða stjórnvald hefur skort upplýsingar eða gögn sem hefðu haft áhrif á niðurstöðu málsins. Endurupptaka stjórnsýslumáls í skilningi 24. gr. ssl. felur í sér að mál er tekið til nýrrar umfjöllunar þar sem grunur leikur á að ekki hafi verið staðið rétt að ákvörðun í málinu eða ástæða þykir til að taka nýja ákvörðun. Því er ekki um að ræða nýtt stjórnsýslumál heldur er eldra mál tekið til nýrrar meðferðar. Hlýtur það að fara gegn tilgangi stjórnsýslulaga ef sérlög sem fela í sér vægari kröfur til stjórnvalda geta vikið til hliðar þeim réttindum sem stjórnsýslulögin eiga að tryggja.

8. gr.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa leggst alfarið gegn breytingum samkvæmt 8. gr. frumvarpsins um breytingar á 36. gr. laganna. Samkvæmt tillögum frumvarpsins skal afnema heimild Útlendingastofnunar til að taka til efnismeðferðar umsóknir einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í öðrum ríkjum hafi þeir sérstök tengsl við Ísland eða ef sérstakar ástæður mæli annars með því. Ákvæðinu hefur annars vegar verið beitt þegar umsækjandi á nákomna ættingja með fasta búsetu hér á landi eða þegar um sérstaklega viðkvæma umsækjendur er að ræða sem senda hefur átt til landa á borð við Grikkland þar sem flóttafólk býr við afar erfiðar aðstæður.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa telur mikilvægt að útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála geti enn lagt mat á þessi atriði. Þá vekur athygli að í 8. gr. frumvarpsins er lagt til að breytingar verði gerðar á síðari málsl. 2. mgr. 36. gr. sem kveður á um það hvenær rétt sé að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar sökum tafa á málsmeðferð sem ekki má rekja til umsækjanda. Með breyttu orðalagi ákvæðisins er lagt til að viðmið stjórnvalda verði sá tími sem það tekur stjórnvöld að komast að endanlegri niðurstöðu í máli umsækjanda á stjórnsýslustigi, án þess að tekið sé tillit til þess tíma sem líður þangað til að viðkomandi er fluttur úr landi líkt og gert er í dag. Með þessari breytingu er komið í veg fyrir að umsækjendur sem fengið hafa niðurstöðu í máli sínu hjá stjórnvöldum innan 12 mánaða, en biðda brottflutnings e.t.v. svo mánuðum skipti, fái umsókn sína tekna til efnismeðferðar hér á landi. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa telur mikilvægt að umsækjendur um alþjóðlega vernd njóti enn þeirrar réttarverndar að fá umsókn sína tekna til efnismeðferðar frestist brottflutningur þeirra umfram 12 mánuði frá komu þeirra til landsins.

13. gr.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa leggst gegn þessari breytingu því með henni uppfylla einstaklingar sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna ekki skilyrði fyrir frekari fjölskyldusameiningu á grundvelli ákvæðisins. Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa gerir athugasemd við að til standi að takmarka sameiningu fjölskyldna. Aðskilnaður

fjölskyldumeðlima getur verið einstaklingum á flótta afar erfiður og haft áhrif á líðan og möguleika þeirra til að verða virkir þátttakendur í samfélaginu.

21. gr.

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa styður breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga. Breytingin hvetur til þátttöku í samfélaginu, eflir einstaklinginn og kemur í veg fyrir að fólk stundi „svarta“ vinnu og njóti þar með engrar verndar og réttinda á vinnumarkaði.

Að lokum vill mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa leggja áherslu á að frumvarpið og nógildandi lög um útlendinga verði sett í jafnréttismat.

Samkvæmt 1. grein laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020, er markmið þeirra að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Þar segir einnig að markmiðinu skuli náð með því að gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum. Jafnréttismatið þarf að taka til fleiri þátta en kynja s.s. fatlaðs fólks og hinsegin fólks.

Í nýjustu útgáfu frumvarpsins var aðeins gert jafnréttismat á 6. gr. frumvarpsins. Eins og áður segir þurfa lögin og frumvarpið að fara í jafnréttismat.

Virðingarfyllt,

f.h. mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar

Joanna Marcinkowska
Valgerður Jónsdóttir

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 9. nóvember 2022.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd), þskj. 400 – 382. mál, 153. löggjafarþ. 2022-2023.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist framangreint frumvarp til umsagnar. Vísar skrifstofan til yfirlýsingar 15 félagasamtaka á Íslandi til stjórnvalda, dags. 20. maí sl., þar sem vísað var til skorts á samráði við gerð framangreinds frumvarps til breytinga á lögum um útlendinga og skorað á ríkisstjórnina að taka taka skref til baka, dýpka samtalið og samráðið og þannig að ná faglegri sátt líkt og tókst við vinnslu laga um útlendinga sem tóku gildi í upphafi árs 2017. Árættar MRSÍ þá hvatningu en vill jafnframt koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Um 1. gr.

Samkvæmt nýjum staflíð í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að útlendingur teljist ekki umsækjandi um alþjóðlega vernd þegar hann hafi fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi. Skrifstofan veltir fyrir sér hverju það eigi að ná fram að einstaklingar í þessari stöðu njóti ekki fullrar þjónustu þar til þeir fara að landi brott, svo sem verið hefur. Í greinargerð segir að þar sem ekki komi fram í lögnum hvenær umrædd þjónusta falli að jafnaði niður hafi sumir útlendingar í þessari stöðu notið óskertrar þjónustu í jafnvel nokkur ár vegna erfiðleika stjórnvalda við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun, m.a. sökum skorts á samstarfi þar um af hálfu útlendingsins.

MRSÍ geldur í fyrsta lagi varhuga við því að skorti á samstarfi af hálfu viðkomandi umsækjanda um alþjóðlega vernd verði veitt vægi hvað varðar aðgang hans að þjónustu. Í fyrsta lagi gæti verið óljóst eða erfitt að slá því föstu að um óvilja til samstarfs sé að ræða og ástæður slíks óvilja gætu jafnframt verið þær að viðkomandi óttist um velferð sína eða fjölskyldu sinnar og jafnvel líf. Hvort sem sá ótti er á rökum reistur eða ekki getur hann þó verið raunverulegur í augum einstaklingsins. Nánar verður fjallað um fyrirhugaða breytingu undir umfjöllun um 5. gr.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Greinargerð vegna slíkrar kæru, 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 hugsi yfir þessu ákvæði, að mati skrifstofunnar ætti að vera valkvætt hvort kæra eigi til kærunefndar útlendingamála eða ekki og telur fátítt að stjórnvaldsákvæðanir sæti sjálfkrafa kæru til æðra stjórnsýslustigs. 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 almenndan 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 kæra niður fallin. Þess ber að gæta að stór hluti umsækjenda um alþjóðlega vernd þarf aðstoð við kæru, 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 stjórnsýslulaga svo sem andmælaréttar og rannsóknarreglu og þeirra sjónarmiða er fram koma í 6. gr. laga nr. 62/1994, um Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) er kveður á um rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Eiga þau sjónarmið og heima í málsmeðferð stjórnsýslumála.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að réttur til þjónustu umsækjenda um alþjóðlega vernd falli á brott 30 dögum eftir birtingu endanlegrar ákvörðunar í máli en þó megi ekki fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlegra veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Þau réttindi sem hér um ræðir og fjallað er um í 33. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 eru grundvallarmannréttindi, svo sem réttur til heilsu og mannsæmandi lífs. Réttindi þessi eru tryggð í samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem Ísland er aðili að og hefur fullgilt. Íslensk stjórnvöld hafa vissum skyldum að gegna við fólk sem statt er hér á landi og verða að gæta þess að þau fari ekki gegn þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem þau hafa undirgengist. Þá hljóta mannúðarsjónarmið að vega þungt í þeim tilvikum sem 1. og 6. gr. frumvarpsins taka til, alls kyns ástæður kunna að liggja að baki því að ekki er unnt að senda einstaklinga úr landi og hljóta þeir að eiga að njóta vafans, einnig þó talið sé að um skort á samstarfsvilja sé að ræða. Verður að telja óásættanlegt að svipta fólk þjónustu, skilja það eftir heimilislaust, án framfærslu og viðunandi heilbrigðisþjónustu. Býður það upp á mansal, ofbeldi og aðra hagnýtingu á aðstæðum viðkomandi.

MRSÍ tekur ekki undir þær breytingar sem mælt er fyrir um í b-lið, 1. mgr. 1. gr. og 6. gr. frumvarpsins og færir að mati skrifstofunnar mun betur á því að veita þessum einstaklingum

aðstoð til að geta séð fyrir sér sjálfir. Ef ákvæðið hins vegar nær fram að ganga þá er hvatt til þess að því verði beitt af mikilli varúð.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að ný grein um endurtekna umsóknir bætist við lögin. MRSÍ óttast að ákvæðið setji umsækjendum um alþjóðlega vernd þröngar skorður hvað varðar að fá endurtekna umsókn tekna til skoðunar. Í ákvæðinu segir að verði endurtekin umsókn tekin til meðferðar skuli málsmeðferð hennar fyrst og fremst taka mið af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem liggja henni til grundvallar. 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 endurtekinna 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. MRSÍ bendir á 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 13. 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.

Rétturinn til fjölskyldulífs er varinn af 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sem er hluti að landslögum sbr. lög nr. 62/1994. Bent skal á að samkvæmt 8. gr. MSE skulu opinber stjórnvöld eigi ganga á rétt til fjölskyldu nema samkvæmt því sem lög mæli fyrir um og nauðsyn 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 stoð 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 13. gr. eða í texta frumvarpsins að öðru leyti.

Um 21. gr.

MRSÍ styður heils hugar þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga. Það eru sjálfsögð mannréttindi að mega stunda atvinnu og mjög til bóta að fólk sem hefur fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og sérstakra tengsla við landið verði undanþegið kröfu um tímabundið atvinnuleyfi. Almennt séð má og segja að því torsóttara sem það er að afla atvinnuleyfis, því meiri líkur eru á að einstaklingar vinni „svarta“ vinnu, njóti ekki réttinda á vinnumarkaði og séu jafnvel þolendur mansals. Þá má augljóst vera að því stærra sem svarta hagkerfið er, því meiri tekjum verður ríkissjóður af í gegnum opinber gjöld auk annars kostnaðar sem það hefur í för með sér.

Í greinargerð með frumvarpi þessu segir að gert sé ráð fyrir því að niðurfelling réttinda m.a. barna og barnshafandi kvenna sé ekki heimil og að þau njóti því áfram fullrar þjónustu þar til þau fara af landi brott. Þessi tillaga hafi jafnframt þær afleiðingar að foreldrar, umsjónarmenn barna, aðrir heimilismenn sem teljast til ættingja barna, og makar barnshafandi kvenna njóti áfram réttar skv. 33. gr. laganna. Þannig sé tekið mið af ólíkri stöðu og ólíkum þörfum kynjanna og barna. Gera megir ráð fyrir að breyting 6. gr. frumvarpsins hafi áhrif á fleiri karlmenn en konur en að öðru leyti sé ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi teljandi áhrif á einstaklinga eftir kyni og muni því hvorki hafa áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna.

MRSÍ telur vel fara á því að tekið hafi verið mið af ólíkri stöðu og þörfum kynjanna og barna við fyrirhugaða niðurfellingu réttinda en bendir á að eitt markmiða laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna er að gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins. Að mati MRSÍ hefði því, við gerð frumvarpsins, átt að gæta að kynjasjónarmiðum hvað varðar frumvarpið í heild og meta hvaða áhrif fyrirhugaðar lagabreytingar geti haft á stöðu einstaklinga eftir kyni, kynhneigð, kyngervi, kynvitund og kyneinkennum. Vart ber að tíunda viðkvæma stöðu kvenna á flóttu, en þeim er mun hættara við margvíslegu ofbeldi, einkum kynferðisofbeldi, og mismunun heldur en körlum. Þá er staða hinsegin fólks á flóttu einnig afar viðkvæm.

Virðingarfyllst,
f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands



Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri



MANNRÉTTINDASTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Alþingi
Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. nóvember 2022

Efni: Umsögn Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands um frumvarp til laga um breytingar á lögum um útlendinga, sem lagt var fram á 153. löggjafarþingi. Þingskjal 400, 382. mál.

Mannréttindastofnun Háskóla Íslands (MHÍ) hefur borist til umsagnar frumvarp dómsmálaráðherra til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd). Umsögn MHÍ er eftirfarandi:

Almennt

MHÍ gerir tvennskonar almennar athugasemdir við framsetningu frumvarpsins auk þess sem gerðar eru athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins.

Í fyrsta lagi kemur fram kafla 4 í almennum athugasemdum með frumvarpinu: „Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá.“ Hvorki virðist vísað til ákvæða stjórnarskrár né mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) í athugasemdunum. Verður að telja þetta afar óheppilegt. Efni frumvarpsins varðar með augljósum hætti mannréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd. Til dæmis: brottfall þjónustu (6. gr.) varðar 1. mgr. 76. gr. stj.skr. og 65. gr. stj.skr., breyttar reglur um endursendingar varða 68. gr. stj.skr. og 3. gr. MSE, sbr. ítarlega dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins, sérákvæði um börn varða 3. mgr. 76. gr. stj.skr., framkvæmd ákvarðana varða 71. stj.skr. og 8. gr. MSE og eftir atvikum 68. gr. stj.skr. og 3. gr. MSE og ýmis útfærsluatriði á málsmeðferð kunna að varða 70. gr. stj.skr. og 6. og 13. gr. MSE hvað varðar rétt til aðgangs að dómstólum, réttláta málsmeðferð og rétt til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns. Óhjákvæmilegt er að löggjafinn taki skýra afstöðu, að undangengnu efnislegu mati, til þess hvort skilyrðum stjórnarskrárákvæða sé fullnægt.

Í þessu samhengi verður að vísa sértaklega til nýfallins dóms Hæstaréttar 26. okt. 2022 í máli nr. 20/2022. Þar gagnrýnir Hæstiréttur að í frumvarpi til breytinga á lögum um lax- og silungsveiði sé, líkt og í frumvarpi því sem hér er til umsagnar, tekið fram að ekki hafi þótt tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá. Um þetta segir Hæstiréttur: „56.

...Við undirbúning að setningu laga nr. 50/2015 virðist því ekki hafa verið litið til þýðingar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þessu leyti þótt ríkt tilefni væri til...Við breytingar á verkefnum veiðifélaga með lögum nr. 50/2015 **sinnri löggjafinn því ekki stjórnskipulegri skyldu sinni til að meta hvort lagasetning rúmaðist innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur.**“ (Áhersla ekki í frumtexta).

Í öðru lagi er í athugasemdum með frumvarpinu tekið fram að breytingartillögur séu „í samræmi við löggjöf og framkvæmd annar staðar á Norðurlöndum“ (um 6. gr.), „umgjörð annarra Evrópuríkja“ (um meginefni frumvarpsins), „að fyrirmynd annarra Evrópuríkja“ (um endutekna umsókn). Þessi tilgreining fyrirmýnda frumvarpsins er með öllu ófullnægjandi í ljósi þess að útfærsla og framkvæmd reglna á réttasviðinu er að ýmsu leyti fjölbreytt á milli ríkja. Ef vísa á til fyrirmýnda frá öðrum ríkjum er rétt að tilvísun fylgi þar sem útskýrt er til hvaða ríkja er vísað og hvort öll Evrópuríki eða öll Norðurlönd hafi samræmt viðkomandi reglu eða framkvæmd. Ef Norðurlönd hafa innleitt framkvæmd sem er önnur en í öðrum Evrópuríkjum er rétt að tekin sé afstaða til þess hvers vegna frumvarpshöfundar telja aðra leiðina ákjósanlegri en hina. Án slíkra útskýringa eru óljósar tilvísanir til erlendra laga ekki gagnlegar við mat á efni frumvarpsins.

Um 2. gr. frumvarpsins.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að skv. 7. gr. laganna sæti ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á efnismeðferð á grundvelli 36. gr. sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstakleg að kæra ekki og skuli greinargerð vegna kæru berast kærunefnd innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar.

MHI vekur athygli á því að forsenda þess að umsækjandi geti skilað greinargerð vegna kæru til kærunefndar útlendingamála er að viðkomandi hafi öll gögn málsins. Fram hefur komið að Útlendingastofnun áskilur sér a.m.k. 10 daga frest til að afhenda öll gögn. Tímafrekt getur einnig verið að afla gagna annars staðar frá. Það gefur umsækjanda því afar skamman frest til að vinna greinargerð sína, svo skamman að illmögulegt getur verið fyrir umsækjanda að gera fullnægjandi greinargerð og í sumum tilfellum ómögulegt vegna skorts á gögnum. Svo skammur frestur getur að mati MHI brotið gegn réttinum til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns sem m.a. er tryggður í 13. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög 62/1994. Hér er því um umtalsverða skerðingu á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd að ræða. MHI hvetur Alþingi til að endurskoða þetta ákvæði til að tryggja að grundvallarmannréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd séu tryggð.

Um 6. gr. frumvarpsins

Í ákvæðinu er lagt til brottfall þjónustu við þá umsækjendur um alþjóðlega vernd sem hafa fengið endanlega synjun í máli sínu á stjórnarsýslustigi. Gerð er alvarleg athugasemd við frumvarpið að þessu leyti þar sem ekki virðist hafa verið tekin afstaða til þess hvernig ákvæðið samrýmist mannréttindaskyldum ríkisins á grundvelli stjórnarskrár og alþjóðasamninga. Ekki er ljóst af lestri frumvarpsins hvort hin breytta regla geti leitt til þess að einstaklingar falli utan allrar þjónustu og framfærsluaðstoðar, t.d. á vegum sveitarfélaga. Ef frumvarpið leiðir til slíkrar niðurstöðu er óútskýrt hvernig slíkt gæti samrýmst ákvæðum stjórnarskrár, einkum 65., 68. og 76. gr.

Í þessu samhengi vísast til ákvörðunar félagsmálanefndar Evrópu¹ frá 2014 (mál nr. 90/2013) gegn Hollandi.² Niðurstaðan var sú að synjun um lágmarksframfærsluaðstoð við „ólöglega“ innflytjendur sé andstæð 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu, enda gat slík synjun leitt til heimilisleysis og skorts á lágmarksnauðsynjum. Ísland er bundið af ákvæðum félagsmálasáttmála Evrópu og í lögskýringargögnum að baki 1. mgr. 76. gr. stjkskr. er vísað sérstaklega til 13. gr. félagsmálasáttmálans. Þess má geta að Mannréttindadómstóll Evrópu hefur fjallað um svipað mál (*Hunde g. Hollandi* (17931/16)) og talið að aðstæður þess útlendings sem þar átti í hlut næðu ekki þeim alvarleikaþröskuldi sem gæti leitt til brots á 3. gr. MSE, en tók sérstaklega tillit til þess að eftir niðurstöðu félagsmálanefndarinnar (ásamt öðru) hefðu hollensk stjórnvöld bætt neyðarúrræði sem boðin voru þessum hópi útlendinga.

Eftir atvikum getur algert brottfall aðstoðar við umsækjendur um alþjóðlega vernd, sbr. fyrrnefnd mál, í alvarlegustu tilvikunum falið í sér ómannúðlega meðferð í andstöðu við 68. gr. stjkskr. og 3. gr. MSE en þar fyrir utan getur verið um að ræða brot gegn 1. mgr. 76. gr. stjkskr. og 13. gr. félagsmálasáttmála Evrópu. Löggjafinn þarf að taka afstöðu til þess hvort sú aðstoð sem boðin er fullnægi að minnsta kosti lágmarkskröfum um mannsæmandi lífsafkomu.

Í þessu sambandi er mikilvægt að 6. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir ákveðnum sérreglum um viðkvæma hópa og einnig er gert ráð fyrir að heimilt sé að fresta niðurfellingu réttinda vegna „sanngirnissjónarmiða“. Sú frestunarheimild á þó ekki við í öllum tilvikum, t.d. ef umsækjandi kom frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki. Þá segir í frumvarpinu að „grundvallarforsenda“ við beitingu undanþáguheimildarinnar sé að umsækjandi hafi „sannanlega sýnt samstarfsvilja við að fara af landi brott“. Ummæli í athugasemdum við 6. gr. virðast miða að því að í framkvæmd verði um afar þrönga undanþágu að ræða. Má hér benda á að í fyrrgreindu máli gegn Hollandi tók félagsmálanefnd Evrópu berum orðum fram að ekki teldist heimilt að gera skilyrði neyðaraðstoðar að útlendingur sýni samstarfsvilja í sinni eigin brottvísun.³

MHÍ telur því að lágmarki að ákvæði 6. gr. frumvarpsins þarfnist nánari skoðunar út frá því sjónarmiði hvort lágmarkskröfum þeirra mannréttindaákvæða sem nefnd hafa verið verði fullnægt.

Virðingarfyllst,

Brynhildur G. Flóvenz,
formaður stjórnar MHÍ

¹ Félagsmálanefnd Evrópu er ein af undirstofnunum Evrópuráðsins. Um er að ræða nefnd sérfræðinga sem hefur eftirlit með innleiðingu félagsmálasáttmála Evrópu frá 1961, m.a. með því að taka við kærumálum sem tengjast ríkjum sem fullgilt hafa viðauka við sáttmálann.

² Aðgengilegt hér <https://www.refworld.org/cases,COEECSR,54e363534.html>

³ „The Committee equally considers that the provision of emergency assistance cannot be made conditional upon the willingness of the persons concerned to cooperate in the organisation of their own expulsion.“

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. nóvember 2022
Tilvísun: 2022101795/SBM

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

1.

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 28. október 2022 um umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), (þskj. 400, 382. mál á 153. löggjafarþingi). Persónuvernd hefur áður veitt umsögn um málið, dags. 31. maí 2022, þegar það var lagt fram á 152. löggjafarþingi (þskj. 837, 595. mál), en náði ekki fram að ganga.

2.

Í umsögn Persónuverndar, dags. 31. maí 2022, voru gerðar athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins þar sem gert var ráð fyrir breytingu á 17. gr. útlendingalaga nr. 80/2016 með þeim hætti að heilbrigðisyfirvöldum yrði bætt við þá tilteknu aðila sem væri heimil vinnsla persónuupplýsinga útlendinga að fullnægðum heimildarákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, sem og að því marki sem mælt væri fyrir um heimildir til slíkrar vinnslu í útlendingalögum. Var það mat Persónuverndar að ákvæði 3. gr. frumvarpsins fullnægði ekki þeim kröfum sem gera yrði til lagaheimildar sem renna ætti stóðum undir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Þá áréttaði Persónuvernd mikilvægi þess að slíkar upplýsingar væru skýrt tilgreindar í lagatexta en ekki aðeins í frumvarpsathugasemdum, svo og að orðalag lagaákvæðis afmarkaðist við þá tilteknu vinnslu sem talin væri nauðsynleg til að ná markmiðum þess. Jafnframt var áréttað mikilvægi þess að heimildir til vinnslu persónuupplýsinga séu skýrar, ótvíæðar og samrýmist meðalhófssjónarmiðum þannig að þær séu ekki umfram það sem nauðsynlegt er í þágu lögmæts og málefnalegs tilgangs með vinnslu.

Í 4. gr. þess frumvarps sem nú er veitt umsögn um kemur fram að á eftir 2. mgr. 17. laganna komi ný málsgrein þar sem segir að ef nauðsyn beri til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun útlendinga skv. 104. gr. sé lögreglu heimilt að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um líkamlegt og andlegt heilbrigði einstaklingsins til að geta ferðast. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu segir að við framkvæmd ákvörðunar um frávísun eða brottvísun skv. 104. gr. laganna beri lögreglu að tryggja að ekki séu til staðar ástæður sem komi í veg fyrir flutning viðkomandi úr landi, t.d. á grundvelli heilbrigðisástæðna. Þannig geti í vissum tilvikum reynst nauðsynlegt að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um að viðkomandi útlendingur sé nægilega hraustur til að geta ferðast. Jafnframt segir að með heilbrigðisyfirvöldum sé átt við alla þá aðila sem

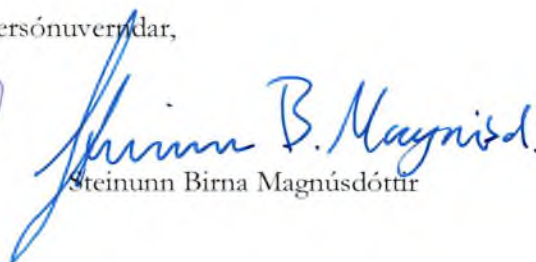


veita heilbrigðisþjónustu í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, þ.m.t. heilbrigðisstofnanir og heilbrigðisstarfsmenn hvort sem þeir starfa innan eða utan heilbrigðisstofnana.

Í samræmi við framangreint hefur að mati Persónuverndar verið brugðist við þeim athugasemdum sem stofnunin gerði í umsögn sinni, dags. 31. maí 2022. Verði frekari umsagnar óskað um einstök atriði verður hún fúslega veitt.

F.h. Persónuverndar,


Vigdís Eva Lindal


Steinunn Birna Magnúsdóttir

Alþingi
Nefndarsvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. nóvember 2022.

Efni: Umsögn presta innflytjenda og flóttafólks um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), þingskjal 400 – 382. mál, 153. löggjafarþing 2022-2023.

Undirrituð eru prestar innflytjenda og flóttafólks og vinna að málefnum fólks á flótta á vettvangi söfnuða Þjóðkirkjunnar.

Við höfum áður veitt umsögn um framangreint frumvarp, eða þann 31. maí, 2022. Eftirfarandi er umsögn okkar um þær breytingar sem hafa orðið á frumvarpinu frá því í maí, síðastliðnum.

Við teljum enn að margt í frumvarpinu sé ekki til þess fallið að bæta umgjörðina utan um þennan málaflokk með sjálfsögð mannréttindi allra manneskja að leiðarljósi. Frumvarpið uppfyllir ekki þörfina á að bæta hvernig við mætum þessu fólki né hvernig milda megi áföll þeirra.

Almennar athugasemdir

Í fyrsta lagi vilja undirrituð vilja lýsa yfir því að við styðjum eindregið framkomna umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarpið.

Hér að neðan er að finna athugasemdir okkar við frumvarpið. Við undirrituð erum ekki lögfræðimenntuð en þekkjum málaflokkinn vel þar sem starf okkar felst í stórum hluta í þjónustu við þann hóp sem sækir um alþjóðlega vernd hér á landi. Ein af meginskyldum okkar sem prestar innflytjenda er að vera málsvari fyrir þann hóp sem til okkar leitar.

Í þessari umsögn beinum við athyglinni að 6. grein frumvarpsins.

Um 6. gr.

Undirrituð telja að breytingartillaga 6. gr. sem felur það í sér að réttur umsækjenda um alþjóðlega vernd verði felldur niður 30 dögum eftir birtingu endanlegrar ákvörðunar í máli

hans á stjórnsýslustigi, muni hafa afar neikvæð áhrif á þá einstaklinga sem falla undir ákvæðið. Ef breytingin nær fram að ganga þá þýðir það að grundvallarþjónusta er varðar heilsu, öryggi og velferð verður tekin frá viðkomandi einstaklingum sem þurfa þá að leita skjóls á götunni, hafi þau ekki yfirgefið landið sjálfviljug. Að okkar mati hlýtur slík framkvæmd af hálfu ríkisins að stangast á við grundvallarstefnu íslensku þjóðarinnar sem byggir á virðingu fyrir mannréttindum og skyldu okkar til að standa vörð um velferð allra sem dvelja á landinu.

Þær manneskjur sem hingað koma í leit að alþjóðlegri vernd hafa yfirleitt lítið eða ekkert tengslanet hér á landi. Þau sem njóta ekki lengur stuðnings stjórnvalda, eru því líklegri til þess að finna sig í óæskilegum aðstæðum til þess eins að sjá fyrir sér. Það er staðreynd að fólk á flóttu er viðkvæmur hópur sem er berskjaldaðri en aðrir fyrir því að verða fórnarlömb mansals og ofbeldis. Við teljum afar mikilvægt að hlúa áfram að þessum hópi til þess að það hann komist ekki í slíkar örvæntingafullar aðstæður að það skapi ný vandamál sem hefðu afar neikvæð áhrif á þessa einstaklinga og samfélagið allt. Sem myndi fylgja ýmis beinn og óbeinn kostnaður við að bregðast við.

Það er fyrirsjáanlegt að niðurfelling grunnþjónustu þvingar fólk í erfiða stöðu sem aftur skapar álag á önnur félagsleg kerfi eins og til dæmis sveitarfélög og ýmis hjálparsamtök, þangað sem fólk leitar í neyð. Það er reynsla okkar í samskiptum við þann hóp fólks sem hingað er kominn í leit að alþjóðlegri vernd, að þetta fólk á sér þá ósk heitasta að fá tækifæri til að framfleyta sér og að verða virkir þegnar í samfélaginu.

Margvíslegar ástæður geta valdið því að fólk yfirgefi ekki landið sjálfviljugt eftir að endanleg synjun liggur fyrir í máli þeirra, sem dæmi eru einstaklingar sem hafa fengið alþjóðlega vernd á Grikklandi, Ítalíu og Ungverjalandi og er synjað um vernd hér á þeim forsendum, en telja sig ekki örugg í þeim ríkjum.

Við viljum einnig ítreka afstöðu okkar sem fram kom í fyrri umsögn um þetta frumvarp að í þeim tilfellum þar sem fólk hefur fengið alþjóðlega vernd í ofangreindum löndum er um að ræða afar takmarkaða vernd. Það er staðreynd að í þessum ríkjum hefur fólk á flóttu litla sem enga möguleika á mannsæmandi lífi, þar sem það getur sótt vinnu og séð fyrir sér, hefur aðgang að heilsugæslu sem og öðrum atriðum sem kveðið er um í mannréttindarákvæðum, og getur því að okkar mati ekki talist „vernd“ í því landi heldur er það fólk raunverulega enn á flóttu, þótt að það sé „tæknilega“ með landvistarleyfi.

Við hvetjum stjórnvöld til að rjúfa ekki ábyrgð sína á velferð fólks sem hefur fengið endanlega synjun meðan þau dvelja enn hér á landi.

Afleiðingarnar eru annars ófyrirséðar, en um leið dýrkeyptar fyrir fólk sem fór ekki sjálfviljugt frá sínu heimalandi, heldur var að flýja óþolandi og óbærilegar aðstæður. Okkur þykir ljóst að verði þessi 6. grein samþykkt óbreytt þá muni íslenska ríkið gerast sekt um brjóta gegn þeim mannréttindasáttmálum sem stjórnvöld hafa fullgilt og heitið að virða.

Við ítrekum stuðning okkar við greininargóða umsögn Rauða Krossins um frumvarpið að öðru leiti.

Guð blessi Alþingi Íslendinga og mikilvæg störf þess.

Reykjavík, 11. nóvember 2022

Ása Laufey Sæmundsdóttir

ASA Laufey Sæm.

Toshiki Toma,

Tak. Toma

prestar innflytjenda og flóttafólks

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. nóvember 2022

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd).

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga
(alþjóðleg vernd)

153. löggjafarþing 2022-2023

Þingskjal 400 – 382. mál

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Rauði krossinn hefur ítrekað gagnrýnt skort á samráði og samtali við aðila sem starfa í málaflokknum og hafa til þess sérþekkingu og reynslu við gerð frumvarpsins, sem og neðangreindra frumvarpa sem ekki hafa náð fram að ganga. Telur félagið mikilvægt að þær víðtæku lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu séu unnar í þverfaglegu samráði svo sátt geti skapast um stefnu og lagaumhverfi í málefnum fólks á flóttu.

Umsögn Rauða krossins er mótuð af mikilli og langri reynslu sem félagið hefur af málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttamanna. Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarhugsjónir hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, umsækjendum um alþjóðlega vernd og alþjóðlegum fólksflutningum. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jafnan saman.

I. Almennar athugasemdir

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga var lagt fram á 149. löggjafarþingi (þskj. 1334, 838. mál) en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt á 150. löggjafarþingi (þskj. 1228, 171. mál) en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt þriðja sinni á 151. löggjafarþingi (þskj. 1029, 602. mál) en náði heldur ekki fram að ganga. Á 152. löggjafarþingi (þskj. 837, 595. mál) var frumvarpið endurflutt í fjórða sinn en í breyttri mynd. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt í fimmta sinn. Rauði krossinn hefur áður skilað inn ítarlegum umsögnum um fyrri frumvörp og frumvarpsdrög, síðast með umsögn hinn 31. maí sl., þar sem gerðar hafa verið alvarlegar athugasemdir við fjölmörg ákvæði frumvarpsins. Sum þeirra ákvæða eru í óbreyttri mynd í hinu nýja frumvarpi en önnur hafa tekið einhverjum breytingum.

Rauði krossinn telur miður að frumvarpið taki ekki á þeim vanda sem samfélagið stendur frammi fyrir varðandi þá umsækjendur sem hér sitja fastir og réttindalausir og ekki er hægt að flytja úr landi. Dæmi um slíka umsækjendur eru umsækjendur frá Írak sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd en írösk stjórnvöld samþykkja ekki endurviðtöku á. Að mati Rauða krossins vantar inn í frumvarpið ákvæði sem tekur á vanda þessa hóps en einungis er þar að finna tillögu sem þröngvar þeim á götuna í þeirri von að þeir fari *sjálfviijugir* úr landi, sbr. 6. gr. frumvarpsins um

þjónustusviptingu. Hinn 3. nóvember sl. sendi Rauði krossinn dómsmálaráðuneytinu ítarlega umfjöllun unna upp úr skýrslu félagsins um aðstæður umsækjenda í framangreindri stöðu hér á landi.

Hér í framhaldinu verður þó sjónum beint að þeim ákvæðum frumvarpsins sem Rauði krossinn telur ástæðu til að gera athugasemdir við.

II. Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1. gr.

Í b-lið 1. gr. er lögð til sú breyting að eftirfarandi texta verði bætt við 25. tölul. 3. gr. laganna, *að með umsækjanda um alþjóðlega vernd sé ekki átt við útlending sem fengið hefur endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnáðvaldum*. Fram kemur að þetta sé lagt til í því skyni að taka af allan vafa hvað þetta varðar og tryggja samræmda framkvæmd laganna og túlkun ákvæða þeirra. Rauði krossinn leggst gegn þessari tillögu enda er tilgangur hennar sá að skerpa á heimildum stjórnvalda til að svipta umsækjendur um alþjóðlega vernd grundvallarþjónustu eftir að þeim hefur verið birt lokasynjun á umsókn sinni. Nánar er gerð grein fyrir afstöðu Rauða krossins til þjónustusviptingarinnar í umfjöllun um 6. gr. frumvarpsins.

2. gr.

Hér er lagt til að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (útl.) sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að kæra ekki. Þá er gerð sú krafa að greinargerð vegna kæru berist kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunarinnar.

Samkvæmt framangreindu munu umsækjendur í málum er falla undir 36. gr. útl. (að meginstefnu svokölluð 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. Tvenns konar ástæður liggja að jafnaði því að baki.

Annars vegar eru ákvarðanir Útlendingastofnunar birtar og afhentar umsækjendum á íslensku og ekki þýddar á önnur tungumál en gera má ráð fyrir að lengd ákvörðunar í málum af þessu tagi sé 10-20 blaðsíður að jafnaði. Birting ákvörðunar fer nú fram á þann veg að ákvörðunin er ekki birt fyrir umsækjanda sjálfum, heldur send löglærðum talsmanni hans í gegnum forritið *Signet Transfer* en hvorki lögregla né fulltrúi Útlendingastofnunar sér um framkvæmd birtingar. Í kjölfarið þarf talsmaður að bóka fund ásamt túlki með umsækjanda til að skýra forsendur ákvörðunarinnar en slíkt er í flestum tilvikum ekki hægt að gera samdægurs. Á umsækjandi því ekki kost á að fá munnlegar skýringar á niðurstöðu máls við birtingu. Reynsla Rauða krossins af talsmannþjónustu hefur verið sú að umsækjendur óska oft á tíðum eftir ráðgjöf hjá talsmanni að lokinni birtingu til að fá efnislega útskýringu á niðurstöðu ákvörðunar og í framhaldi að ræða næstu skref. Að mati Rauða krossins er frestur til umhugsunar um kæru nauðsynlegur og sjálfsgæður til að gefa umsækjendum tækifæri til að kynna sér forsendur niðurstöðu ákvörðunarinnar og taka upplýsta ákvörðun um kæru.

Síðari ástæðan snýr að þeim aðstæðum sem skapast hafa og leiða af vanrækslu Útlendingastofnunar á rannsóknarskyldu sinni skv. 1. mgr. 25. gr. útl. við ákvarðanatöku í málum er falla undir 36. gr. útl. Rauði krossinn hefur ítrekað gert athugasemdir við mat Útlendingastofnunar á stöðu umsækjenda og hugsanlegum sérþörfum líkt og kveðið er á um í 1. mgr. 25. gr. útl. Reynslan sýnir, að mati Rauða

krossins, að stofnunin vanrækir skyldu sína til að hafa frumkvæði að slíkri rannsókn, jafnvel þegar vísbendingar eru uppi um að einstaklingar teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Reglulega kemur það upp að umsækjendur hafa ekki verið komnir með tíma í fyrstu heilbrigðisskoðun þegar þeir mæta til viðtals hjá Útlendingastofnun en í slíkri skoðun er skimað fyrir líkamlegum og andlegum veikindum. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að bíða með ákvarðanatöku í málinu þar til gögn hafa orðið til og borist frá heilbrigðisyfirvöldum. Í flestum tilvikum berast gögn frá Göngudeild sóttvarna áður en ákvörðun Útlendingastofnunar er birt en til eru allmörg dæmi um hið gagnstæða.

Þá telur Rauði krossinn upplýsingar úr sjúkraskrá oft gefa tilefni til frekari rannsóknar og greiningar á andlegum eða líkamlegum veikindum umsækjenda með öflun ítarlegri vottorða. Töluvert ber á því að Útlendingastofnun fellst ekki á að veita umsækjendum frest til að afla slíkra gagna sjálfir. Enn fremur eru umsækjendur ítrekað látnir bera hallann af því ef gögn skortir sem varpa ljósi á andlega eða líkamlega heilsu viðkomandi.

Afleiðingar þessarar vanrækslu stofnunarinnar geta verið alvarlegar þegar umsækjendur sem í raun falla undir hugtakaskilgreiningu 6. tölu. 3. gr. útl. fá ekki viðurkenningu á stöðu sinni þar sem ekki hefur farið fram rannsókn á andlegu eða líkamlegu ástandi viðkomandi í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl. Á þetta einnig við í málum þar sem um er að ræða einstaklinga sem falla beinlínis að einhverju þeirra atriða sem talin eru upp í 6. tölu. 3. gr. útl., svo sem fórnarlömb mansals, fólk með geðraskanir og einstaklingar sem hafa orðið fyrir pyndingum, kynfæralímlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi og vísbendingar liggja fyrir um afleiðingar þess á viðkomandi. Hefur umræddur 15 daga kærufrestur því oft nýst talsmanni og umsækjanda til nauðsynlegrar gagnaöflunar í því skyni að varpa ljósi á sérstaklega viðkvæma stöðu viðkomandi. Algengt er sem dæmi að umsækjandi eigi bókaðan tíma hjá sérfræðingi á komandi dögum eða vikum en Útlendingastofnun fellst ekki á að bíða eftir því að gagna sé aflað í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl. áður en ákvörðun er tekin í málinu. Hafa umsækjendur þannig þurft að nýta kærufrestinn til þess að bæta upp fyrir vanrækslu stjórnvalda á rannsóknarskyldu sinni svo öll nauðsynleg gögn geti legið fyrir og talsmaður geti fjallað sérstaklega um í greinargerð á kærustigi. Hér skal einnig áréttað að úrskurður kærunefndar útlendingamála er lokaúrskurður í máli viðkomandi þar sem möguleikar umsækjenda um alþjóðlega vernd til þess að bera mál sitt undir dómstóla hafa verið takmarkaðir verulega.

Samkvæmt athugasemdum frumvarpshöfunda er ákvæðinu ekki ætlað að breyta framkvæmd að öðru leyti en að stytta þann tíma sem ekki sé nýttur í málavinnslu og auka skilvirkni án þess að skerða réttarvernd aðila máls. Leggur Rauði krossinn til að verði núgildandi 15 daga kærufrestur afnuminn verði verklagi formlega breytt til þess að tryggja að Útlendingastofnun sinni rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 1. mgr. 25. gr. útl. og tryggja möguleika umsækjenda á því að leggja fram nauðsynleg gögn í máli sínu áður en ákvörðun er tekin.

Rauði krossinn hefur um árabil lagt áherslu á að auki skilvirkni í málsmeðferð og stytting málsmeðferðartíma sé eitt mikilvægasta skrefið til úrbóta í málafloknum og leggst félagið því ekki gegn því að kæra verði sjálfvirk af neinum öðrum ástæðum en þeim sem hér hefur verið gerð grein fyrir. Líkt og fram kemur í frumvarpinu er mikilvægt að auki skilvirkni komi ekki niður á réttaröryggi umsækjenda, ekki síst einstaklinga sem eru mögulega í sérstaklega viðkvæmri stöðu í skilningi laganna.

Að lokum vill Rauði krossinn benda á að í nágrannaríkjum á borð við Svíþjóð og Noregi er kærufrestur í sambærilegum málum 21 dagur frá birtingu ákvörðunar, og er ekki að því vikið í frumvarpinu hvers vegna ekki er gert fyrir sambærilegum tíma hér á landi og í nágrannaríkjunum. Verði ákveðið að

afnema kærufrest með þessum hætti leggur Rauði krossinn til að frestur til skila á greinargerð til kærunefndar verði 21 dagur í stað 14 daga.

Er því lagt til að 2. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

Ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun um efnislega meðferð á grundvelli 36. gr. sætir sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski sérstaklega að svo verði ekki og skal greinargerð vegna kæru berast kærunefnd útlendingamála innan 21 dags frá birtingu ákvörðunarinnar.

Verði ekki fallist á framangreint leggur Rauði krossinn til að ákvæðið standi óbreytt og að verklagi hjá Útlendingastofnun verði breytt, með formlegum hætti, til að tryggja að stofnunin sinni rannsóknarskyldu sinni og að umsækjandi hafi tækifæri til að leggja fram öll nauðsynleg gögn í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl.

4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 17. gr. útl. sem Rauði krossinn telur tilefni til að gera athugasemdir við. Í ákvæðinu er lagt til að á eftir 2. mgr. 17. gr. komi ný málsgrein, 3. mgr., þar sem kveðið er á um heimild lögreglu til að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um líkamlegt og andlegt heilbrigði útlendinga ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun hans skv. 104. gr. útl. Í athugasemdum við frumvarpsgreinina segir að í vissum tilvikum geti reynst nauðsynlegt að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um að viðkomandi útlendingur sé nægilega hraustur til að geta ferðast. Með heilbrigðisyfirvöldum sé átt við alla þá aðila sem veiti heilbrigðisþjónustu í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, þ.m.t. heilbrigðisstofnanir og heilbrigðisstarfsmenn, hvort sem þeir starfi innan eða utan heilbrigðisstofnana. Vísa frumvarpshöfundar í þessu sambandi til þess ástands sem upp kom vegna heimsfaraldursins og þess að ríki fóru að krefjast þess að útlendingar framvísuðu mótefna- eða bólusetningarvottorði á landamærum sem skilyrði fyrir inngöngu í hlutaðeigandi ríki. Þá vísa frumvarpshöfundar einnig til þeirrar stöðu sem upp kom hér á landi þegar útlendingar, sem yfirgefa áttu landið, neituðu að afhenda slík vottorð. Sé þeirri tillögu sem lögð er til í 4. gr. frumvarpsins ætlað að tryggja fullnægjandi lagaheimild fyrir öflun lögreglu á slíkum vottorðum frá heilbrigðisyfirvöldum án samþykkis þeirra einstaklinga sem í hlut eiga eða dómsmeðferðar. Ákvæðið sé mikilvægur liður í heildarkerfi útlendingamála hér á landi. Án umræddrar heimildar geti komið upp tilvik þar sem lögregla geti ekki framkvæmt flutninga úr landi en slíkt dragi úr skilvirkni kerfisins og fari auk þess gegn þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Hvergi vísa frumvarpshöfundar þó til umræddra skuldbindinga Íslands og því alls óljóst hvaða alþjóðlegu skuldbindingum farið yrði gegn verði heimildin ekki að lögum.

Rauði krossinn bendir á að hvers kyns öflun vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum án samþykkis viðkomandi felur í sér víðtækt inngrip í friðhelgi einkalífs fólks og þurfa ákveðin skilyrði því að vera uppfyllt svo lagasetning sem þessi standist stjórnarskrá og alþjóðaskuldbindingar. Frumskilyrði varðandi takmarkanir sem settar eru á friðhelgi einkalífs eru að þær séu í fyrsta lagi reistar á **skýrri lagaheimild**, stefni í öðru lagi að **lögmætu markmiði** og í þriðja lagi **gangi ekki lengra en nauðsynlegt** sé svo að markmið þeirra náist.

Í 1. mgr. 71. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands (hér eftir stjórnarskráin) segir að allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu og í 2. mgr. 71. gr. kemur m.a. fram að ekki megi gera

líkamsrannsókn á manni eða rannsókn á skjölum sem skerðir einkalíf hans nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Ákvæði 2. mgr. 71. gr. er sérregla sem tengist einkum rannsóknar- og þvingunarráðstöfunum lögreglu í tengslum við sakamál en í 3. mgr. 71. gr. er hins vegar almenn regla um takmarkanir á friðhelgi einkalífs réttinda sem falla undir ákvæðið. Samkvæmt 3. mgr. má með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt m.a. friðhelgi einkalífs ef **brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra**. Í 2. mgr. 71. gr. er ekki vísað til tiltekins markmiðs, eins og gert er í 3. mgr. sömu greinar, en markmið takmarkana sem taldar eru í 2. mgr. 71. gr. stefna einkum að því að **firra glundroða eða glæpum, er í þágu almannaheilla auk þess sem þær kunna að vera í þágu þjóðaröryggis**, án þess að það sé tilgreint í sjálfu stjórnskrárákvæðinu.¹

Hefur ákvæði 71. gr. stjórnskrárinnar verið túlkað í framkvæmd með hliðsjón af 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. mannréttindasáttmálans á sérhver maður rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta. Í 2. mgr. 8. gr. segir að „[o]pinber stjórnvöld skuli eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og **nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.**“

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómaframkvæmd sinni komist að þeirri niðurstöðu að vinnsla opinberra aðila á mjög viðkvæmum upplýsingum, einkum upplýsingum sem varða andlega og líkamlega heilsu auðkennanlegs einstaklings, falli undir gildissvið 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. t.a.m. P.T. gegn Moldavíu, 26. maí 2020, í máli nr. 1122/12:

The Court recalls that systematic storage and **other use of information relating to an individual's private life by public authorities entails important implications for the interests protected by Article 8 of the Convention and thus amounts to interference with the relevant rights** (see, in particular, *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 46, ECHR 2000-V; and *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 67, ECHR 2008). **This is all the more true when the processing affects highly intimate and sensitive categories of information, notably the information relating to physical or mental health of an identifiable individual [...]**
[Áherslubreytingar umsagnarhöfunda]

Þá hefur Mannréttindadómstóllinn í dómaframkvæmd sinni einnig komist að þeirri niðurstöðu að vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga án samþykkis viðkomandi stríði gegn 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu **nema** ef lög mæla fyrir um hana, hún stefnir að einu eða fleiri þeirra markmiða sem getið er í 2. mgr. 8. gr. sáttmálans og hún er nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi til að ná því markmiði sem að er stefnt. Þá skuli landslög kveða skýrt á um það umfang og þá aðferð sem stjórnvöldum er heimil við vinnslu persónuupplýsinga til að tryggja einstaklingum þá lágmarksvernd sem þeir eigi rétt á, sbr. t.a.m. Radu gegn Moldavíu, 15. apríl 2014, í máli nr. 50073/07, mgr. 27-32:

27. It is undisputed between the parties, and the Court agrees, that the disclosure by the CFD to the applicant's employer of such sensitive details about the applicant's pregnancy, her state of health and the treatment received constituted an interference with her right to private life. **An interference will contravene Article 8 unless it is "in accordance with the law", pursues one or more of the legitimate aims referred to in paragraph 2 of that Article, and furthermore is "necessary in a democratic society" in order to achieve the aim** (see the following

¹ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*, 2008, bls. 296.

judgments: Campbell v. the United Kingdom, 25 March 1992, § 34, Series A no. 233; Calogero Diana v. Italy, 15 November 1996, § 28, Reports 1996-V; and Petra v. Romania, 23 September 1998, § 36, Reports 1998-VII).

28. The expression “in accordance with the law” not only necessitates compliance with domestic law, but also relates to the quality of that law (see Halford v. the United Kingdom, 25 June 1997, § 49, Reports 1997-III). The Court reiterates that **domestic law must indicate with reasonable clarity the scope and manner of exercise of the relevant discretion conferred on the public authorities so as to ensure to individuals the minimum degree of protection to which citizens are entitled under the rule of law in a democratic society** (see Domenichini v. Italy, 15 November 1996, § 33, Reports 1996-V; Avilkina and Others v. Russia, no. 1585/09, § 35, 6 June 2013).
[Áherslubreytingar umsagnarhöfunda]

Lagaákvæði sem mæla fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, s.s. gagna er varða andlegt og líkamlegt heilbrigði, án samþykkis viðkomandi þurfa því að uppfylla framangreind skilyrði svo unnt sé að takmarka rétt manna sem tryggður er með 8. gr. mannréttindasáttmálans og 71. gr. stjórnarskrárinnar. Þær undantekningar sem koma fram í 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmálans eru skýrt afmarkaðar og ber að **túlka þröngt** með hliðsjón af almennti lögskýringarreglu stjórnskipunarréttar enda er þar kveðið á um takmarkanir á grundvallarmannréttindum sem borgurum eru tryggð.

Þegar greinargerð við frumvarpið er skoðuð telur Rauði krossinn ljóst að markmiðið með því að veita lögreglu heimild til að afla heilbrigðisvottorða um andlegt og líkamlegt heilbrigði útlendinga án samþykkis hans **fellur ekki undir þau markmið sem stjórnarskrá og mannréttindasáttmáli Evrópu telja lögmæt og talin voru upp hér að framan**. Markmiðið virðist vera að unnt sé að vísa einstaklingum úr landi á sem skilvirkastan hátt eftir að ákvörðun Útlendingastofnunar eða úrskurður kærunefndar útlendingamála liggur fyrir. Fær Rauði krossinn ekki séð að það markmið eitt og sér geti talist lögmætt enda ekki nauðsynlegt vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna, siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. Þá telur Rauði krossinn þær aðstæður sem upp komu á meðan heimsfaraldurinn geisaði ekki geta réttlætt heimild lögreglu til að afla hvers kyns upplýsinga um andlegt og líkamlegt heilbrigði útlendinga til þess eins að geta flutt hann úr landi.

Takmarkanir á mannréttindum mega, eins og áður segir, ekki ganga lengra en nauðsynlegt er svo að markmið þeirra náist. Takmarkanir þurfa því að vera í samræmi við svokallaða **meðalhófsreglu**. Í þeirri reglu felst n.t.t. að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Í þessu felst annars vegar að þegar stjórnvöld hafa val um fleiri en eina leið til að ná tilteknu markmiði beri að velja það úrræði sem vægast er. Hins vegar verður við beitingu þess úrræðis sem valið er að stilla því í hóf svo sem kostur er. Hvergi er fjallað um það í athugasemdum við frumvarpið hvort sérstaklega hafi verið litið til þess hvort önnur vægari úrræði væru tæk svo hægt verði að framkvæma ákvarðanir um brottvísanir og frávísanir.

Með vísan til alls framangreinds leggst Rauði krossinn alfarið gegn setningu ákvæðisins.

6. gr.

Hér er lögð til sú grundvallarbreyting á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd að réttur til þjónustu verður felldur niður 30 dögum eftir birtingu endanlegrar ákvörðunar í máli þeirra. Hingað til hafa umsækjendur notið þjónustu þar til þeir yfirgefa landið ef frá eru taldir umsækjendur frá EES-ríkjum en þeir hafa ríkan rétt til að setjast hér að og litið hefur verið svo á að þeir eigi að geta nýtt sér slíkar heimildir.

Þau réttindi sem fjallað er um í 33. gr. útl. eru grundvallarréttindi og mikilvægt að líta til þess hverjar afleiðingar og áhrif umræddrar tillögu yrðu, verði hún að lögum. Áhrif tillögunnar á stöðu, velferð og mannvirðingu umsækjenda um alþjóðlega vernd eru nokkuð augljós. Réttur þeirra til framfærslu, húsnæðis og heilbrigðisþjónustu fellur niður og því er fyrirséð að þau sem ekki yfirgefa landið innan 30 daga verða heimilislaus án framfærslu. Ekki má heldur draga úr mikilvægi þess að fólk njóti grunnheilbrigðisþjónustu á meðan það dvelur hér á landi.

Í 6. gr. frumvarpsins segir að ekki sé heimilt að fella niður réttindi alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Í athugasemdum við frumvarpsgreinina segir að með alvarlegum veikindum sé átt við þá einstaklinga sem ekki séu fyllilega færir um að sjá um sig sjálfir, hvort sem er vegna andlegra eða líkamlegra veikinda, og velferð þeirra yrði alvarlega ógnað ef réttindi þeirra yrðu niður felld. Með fötluðum einstaklingi með langvarandi stuðningsþarfir sé átt við þá sem hafi þörf fyrir þjónustu og/eða stuðning sem sé meiri eða sérhæfðari en svo að þörfinni verði fullnægt innan almennrar þjónustu. Rauði krossinn hefur um margra ára skeið gert margháttaðar og alvarlegar athugasemdir við mat Útlendingastofnunar á því hvort umsækjendur um alþjóðlega vernd teljist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu vegna veikinda eða fötlunar en svo virðist sem verulega þröng skilyrði þurfi að uppfylla svo umsækjendur geti talist í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Skilgreiningu á einstaklingi í sérstaklega viðkvæmri stöðu má finna í 6. tölul. 3. gr. útl. en þar segir:

Einstaklingar sem vegna tiltekinna persónulegra eiginleika eða aðstæðna hafa **sérþarfir** sem taka þarf tillit til við meðferð máls eða geta ekki að fullu eða með engu móti nýtt sér rétt eða uppfyllt skyldur sem kveðið er á um í lögum þessum án aðstoðar eða sérstaks tillits, t.d. fylgdarlaus börn, fatlað fólk, fólk með geðraskanir eða geðfötlun, aldrað fólk, þungaðar konur, einstæðir foreldrar með ung börn, fórnarlömb mansals, alvarlega veikir einstaklingar og einstaklingar sem hafa orðið fyrir pyndingum, kynfæralímlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi. [Áherslubreyting umsagnarhöfunda]

Upptalning ákvæðisins um þá persónulegu eiginleika eða aðstæður sem taka þarf tillit til við meðferð máls og geta leitt til þess að einstaklingur teljist sérstaklega viðkvæmur í skilningi útl. eru ekki tæmandi taldar sbr. orðalagið „t.d.“ í 1. mgr. 25. gr. útl. segir að **mat á því hvort umsækjandi teljist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu**, sbr. 6. gr. útl. **skuli fara fram með aðstoð viðeigandi sérfræðinga**. Líkt og sjá má í umfjöllun Rauða krossins um 2. gr. frumvarpsins hér að framan hefur félagið ítrekað gert athugasemdir við mat Útlendingastofnunar á stöðu umsækjenda og hugsanlegum sérþörfum líkt og kveðið er á um í 1. mgr. 25. gr. útl. Hefur reynslan sýnt að stofnunin vanræki skyldu sína til að hafa frumkvæði að slíkri rannsókn, jafnvel þegar vísbendingar eru uppi um að einstaklingar teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Í fjölda tilvika hefur Útlendingastofnun látið hjá líða að biða eftir mikilvægum heilbrigðisgögnum áður en ákvörðun er tekin í máli sem leiðir til þess að umsækjendur eru ekki með réttu metnir í sérstaklega viðkvæmri stöðu, auk þess sem sjaldnast er óskað eftir aðstoð sérfræðinga við slíkt mat, en Rauði krossinn telur slíkt fálæti ekki standast áskilnað laganna. Þá hefur kærunefnd útlendingamála metið sem svo að það sé ekki hlutverk nefndarinnar að endurskoða mat Útlendingastofnunar á sérstaklega viðkvæmri stöðu. Afleiðingar þessarar vanrækslu

Útlendingastofnunar geta verið alvarlegar þegar umsækjendur sem í raun falla undir hugtakaskilgreiningu 6. tölu. 3. gr. útl. fá ekki viðurkenningu á stöðu sinni þar sem ekki hefur farið fram rannsókn á andlegu eða líkamlegu ástandi viðkomandi í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl.

Þrátt fyrir nefndar undantekningar á meginreglunni um niðurfellingu þjónustu telur Rauði krossinn í ljósi framangreinds að leiða megi líkur að því að breytingin muni samt sem áður koma harðast niður á einstaklingum í sérstaklega viðkvæmri stöðu (s.s. fötluðu fólki, fórnarlömbum mansals, pyndinga og annars alvarlegs ofbeldis), enda hefur Útlendingastofnun túlkað skilgreininguna á einstaklingum í sérstaklega viðkvæmri stöðu verulega þröngt. Að sama skapi eru möguleikar þeirra til að yfirgefa landið innan 30 daga frá birtingu endanlegrar ákvörðunar mun minni en umsækjenda í sterkari stöðu. Einstaklingar sem teljast vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu hafa þar að auki aukna þörf á tryggu húsnæði og heilbrigðisþjónustu.

Með því að kveða á um niðurfellingu á þjónustu er varðar grunnvelferð fólks er hættu á að alvarleg vandamál skapist. Umræddir einstaklingar yrðu þar með berskjaldaðir fyrir hvers kyns misneytingu, mansali og ofbeldi. Breytingin hefði þau áhrif á íslenskt samfélag að heimilisláusu fólki myndi fjölga, örbirgð og neyð aukast. Samhliða því myndu líkurnar á skaðlegri hegðun og afbrotum aukast. Ljóst er að álag á félagsleg kerfi sveitarfélaga og lögreglu mun aukast, samhliða breytingunni.

Það er vel þekkt, og ekki séríslenskt vandamál, að erfiðlega gangi að flytja umsækjendur um alþjóðlega vernd úr landi. Margvíslegar ástæður geta verið fyrir því sem í raun hafa oft ekkert með umsækjendur sjálfa að gera en ákvæðið verður einnig að skoðast í samhengi við þá tillögu í frumvarpinu sem fram kemur í b-lið 8. gr. þar sem lagt er til að synja skuli um efnismeðferð ef umsækjandi hefur slík tengsl við annað ríki að eðlilegt og sanngjarnt sé að hann dvelji þar, ferðist eða sé fluttur þangað. Í greinargerð við ákvæðið kemur fram að við mat á því hvað teljist sanngjarnt og eðlilegt skuli m.a. líta til lengdar dvalar, fjölskyldutengsla og möguleika viðkomandi til að dveljast eða *öðlast rétt til dvalar* í ríkinu. Þá geti ákvæðið einnig komið til skoðunar þegar umsækjandi hefur ekki dvalið í ríkinu en hefur nán fjölskyldutengsl við það. Fyrirfram er ljóst að flutningur fólks til ríkja þar sem það hefur ekki formlegt leyfi til dvalar getur verið miklum erfiðleikum bundinn, ef ekki óframkvæmanlegur. Rauði krossinn telur eðlilegt að ábyrgð á brottflutningi fólks sem hefur fengið endanlega synjun og þar með ábyrgð ríkisins á velferð þeirra sem um ræðir á meðan þeir dvelja hér á landi sé ekki rofin með þeim hætti sem hér er lagt til.

Er það mat Rauða krossins að í stað þessa ákvæðis væri nær að auðvelda fólki sem bíður endursendingar um lengri tíma að sjá sér sjálft farborða. Það er reynsla félagsins að flestir í hópi umsækjenda myndu frekar kjósa það en að vera á framfæri íslenska ríkisins.

Rauði krossinn leggur því eindregið til að fallið verði frá þeirri breytingu sem kveðið er á um í 6. gr. frumvarpsins.

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að mælt verði fyrir um sérstaka málsmeðferð endurtekinna umsókna sem geri umsækjendum um alþjóðlega vernd kleift að fá ákvarðanir í málum sínum teknar upp að nýju á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

Samkvæmt ákvæðinu er 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 (einnig vísað til sem ssl.) um endurupptöku ekki ætlað að gilda um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd. Rauði krossinn bendir á að stjórnarsýslulög kveða á um *lágmarkskröfur* til stjórnarsýslunnar og að ákvæði í sérlægum geta ekki gengið framar þeim réttindum sem borgurum eru tryggð með ákvæðum laganna. Í 2. gr. ssl. eru ákvæði um gildissvið laganna gagnvart öðrum lögum. Samkvæmt 2. mgr. halda ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en lögin mæla fyrir um, gildi sínu. Í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi að lögunum segir enn fremur:

Þau sérákvæði í lögum, sem gera minni kröfur til stjórnvalda, þoka hins vegar fyrir hinum almennu ákvæðum í lögum þessum.

Í bók Páls Hreinssonar, Stjórnarsýslulögin skýringarrit, er þetta nánar skýrt með eftirfarandi hætti:

Í samræmi við þá löggjafarstefnu sem fylgt hefur verið annars staðar á Norðurlöndum er í athugasemdum við frumvarp það sem varð að stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 lögð á það áhersla að með frumvarpinu séu gerðar ákveðnar *lágmarkskröfur* til stjórnarsýslunnar. Þessi grundvallarregla verður jafnframt leidd með gagnályktun frá 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laganna. Á þeirri forsendu er á því byggt að málsmeðferð sé ekki óvandaðri en stjórnarsýslulög mæla fyrir um. Vegna þessarar meginreglu er þess að vænta að sama löggjafarstefna verði tekin upp hér á landi og í nágrannalöndum okkar, þ.e.a.s. að löggjafinn setji ekki sérreglur í lög sem gera *vægari* kröfur til málsmeðferðar en leiðir af ákvæðum stjórnarsýslulaganna nema veigamikil rök mæli með því. [...] Þau sérákvæði í lögum sem gera minni kröfur til stjórnvalda þoka aftur á móti fyrir almennu ákvæðum stjórnarsýslulaganna. **Með minni eða vægari kröfum er í þessu sambandi, er átt við þau ákvæði sem mæla fyrir um málsmeðferð sem veitir aðila minna réttaröryggi en stjórnarsýslulögin.** [...] Þegar sama lagaákvæði gerir að sumu leyti strangari kröfur en stjórnarsýslulögin, en að öðru leyti ekki, heldur það gildi sínu að því leyti sem það gerir strangari kröfur en stjórnarsýslulögin, sbr. 2. mgr. 2. gr. ssl. **Að því leyti sem ákvæði gerir vægari kröfur til málsmeðferðar en stjórnarsýslulögin, ganga ákvæði stjórnarsýslulaganna almennt framar.**² [Áherslubreytingar umsagnarhöfunda]

Frumvarpsgreinin er að miklu leyti óbreytt frá því frumvarpi sem var lagt fram á 150. löggjafarþingi en þó er í fyrirbyggjandi frumvarpi að finna nýmæli í 1. mgr. Þar hefur nú verið bætt við orðinu „sýnilega“ á undan „auknar líkur“ og orðast 1. mgr. því svo: „Endurtekinni umsókn skal vísað frá. Þó skal taka endurtekna umsókn til meðferðar að nýju ef umsækjandi er staddur hér á landi og nýjar upplýsingar liggja fyrir í máli hans sem leiða til þess að *sýnilega* auknar líkur eru á því að fallist verði á fyrri umsókn hans skv. 24. gr.“ Í athugasemdum við frumvarpið eins og það var lagt fram á 150. löggjafarþingi sagði eftirfarandi: „Lagt er til að endurteknar umsóknir skuli aðeins teknar til meðferðar ef þeim fylgi gögn eða upplýsingar sem eru til þess fallnar að **auka svo einhverju nemi** líkurnar á því að umsækjanda verði veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi [...]“ Með því að bæta við orðinu „sýnilega“ er að mati Rauða krossins þrengt enn frekar að möguleikum umsækjenda um alþjóðlega vernd að fá ákvarðanir í málum sínum endurskoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

² Stjórnarsýslulögin skýringarrit, Páll Hreinsson, Forsætisráðuneytið 1994, bls. 51-52.

Rauði krossinn telur að þegar ákvæði frumvarpsins er borið saman við skilyrðin samkvæmt 24. gr. ssl. sé ljóst að þröskuldurinn fyrir endurupptöku mála samkvæmt stjórnsýslulögum er talsvert lægri en til þess að fá ákvörðun endurskoðaða skv. 7. gr. frumvarpsins. Þá eru engin skilyrði gerð í 24. gr. ssl. um endurupptöku **að sýnilega auknar líkur** séu á að fallist verði á beiðni viðkomandi. Þá eru fleiri skilyrði í ákvæði frumvarpsins sem ekki er að finna í 24. gr. ssl., t.d. að umsækjandi skuli vera á landinu þegar endurtekin umsókn er lögð fram en óafgreiddar umsóknir falla þá niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur á meðan endurtekin umsókn er til meðferðar. Hér má nefna að sú staða getur komið upp að umsækjandi hlýtur synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd og er færður úr landi í kjölfarið. Eftir að viðkomandi er farinn úr landi gætu komið fram nýjar og mikilvægar upplýsingar eða gögn, sem lágu ekki fyrir þegar umsókn viðkomandi um alþjóðlega vernd var til meðferðar, sem gætu haft áhrif á niðurstöðu umsóknar og ástæða þykir með vísan til þeirra að sækja um endurskoðun ákvörðunar eða úrskurðar. Með frumvarpinu yrði girt fyrir þann möguleika umsækjanda þar sem eitt af skilyrðum endurtekkinnar umsóknar er að viðkomandi sé staddur á landinu þegar endurtekin umsókn er lögð fram. Þá segir í frumvarpinu að við meðferð endurtekkinnar umsóknar skuli málsmeðferð vera eins og um nýtt mál sé að ræða en ekki áframhaldandi meðferð fyrri umsóknar og að þetta hafi þau áhrif að frestir taki mið af þeim degi þegar endurtekin umsókn var lögð fram. Rauði krossinn leggur áherslu á að í fjölmörgum tilvikum eru slík mál sannanlega þess eðlis að um áframhaldandi meðferð umsóknar sé að ræða. Rangar eða ófullnægjandi forsendur geta t.a.m. hafa legið til grundvallar ákvörðun eða úrskurði án þess að umsækjanda verði kennt um að slíkar forsendur lágu fyrir. Í slíkum tilvikum telur Rauði krossinn mikilvægt að litið sé svo á að um áframhaldandi meðferð fyrri umsóknar sé að ræða en ekki tvær aðskildar umsóknir og að frestir skuli taka mið af upprunalegri umsókn.

Rauði krossinn telur rétt að vísa til þess að stjórnsýslulögin kveða á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar og að ákvæði í sérlögum geta almennt ekki gengið framár þeim réttindum sem borgurum eru tryggð með ákvæðum stjórnsýslulaga, nema veigamikil rök mæli með því. Að mati Rauða krossins liggja ekki slík veigamikil rök fyrir því að rétt sé að taka upp nýtt úrræði um endurtekna umsókn og að 24. gr. ssl. gildi ekki þegar óskað er eftir endurupptöku á máli. Er því lagst gegn umræddri tillögu.

8. gr.

1 B-liður: Ákvæði um fyrsta griðland

Með 8. gr. frumvarpsins eru gerðar umtalsverðar breytingar á efni og innihaldi 36. gr. útl. Í frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að í við 1. mgr. bætist nýr staðliður, d-liður, sem felur í sér sjálfstæðan grundvöll til að synja um efnislega meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Ákvæðið er svohljóðandi:

Umsækjandi hafi slík tengsl við annað ríki að eðlilegt og sanngjarnt sé að hann dvelji þar, ferðist eða sé fluttur þangað enda þurfi hann ekki að sæta ofsóknum þar, geti óskað eftir að fá viðurkennda stöðu sem flóttamaður og fengið vernd í samræmi við alþjóðasamning um stöðu flóttamanna.

Af frumvarpinu og eldri frumvörpum má vera ljóst að d-lið 36. gr. útl. er ætlað að vera útfærsla á hugtakinu um *fyrsta griðland*. Í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins segir að núverandi ákvæði a-liðar 1. mgr. 36. gr. útl. um fyrsta griðland hafi ekki verið beitt að fullu þar sem það er talið óskýrt. Rauði krossinn telur að í mörgum tilvikum verði ekki unnt að framkvæma ákvarðanir sem teknar verða

á grundvelli d-liðarins enda gert ráð fyrir að hægt verði að synja umsækjanda um efnismeðferð ef hann hefur náin fjölskyldutengsl við ríki **sem hann hefur þó aldrei komið til**, s.s. þegar maki hans er ríkisborgari þess ríkis og umsækjandi getur á þeim grundvelli fengið dvalarleyfi.

Ekki er fjallað um það í frumvarpinu hvernig íslensk stjórnvöld sjá fyrir sér framkvæmd endursendinga til ríkja á þessum grundvelli fyrir utan tilvísun í ákvæði 38. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB, enda engir viðtökusamningar í gildi nema við aðildarríki Dyflinnarreglugerðarinnar.

Þar til á síðasta ári hefur beiting undanþága frá meginreglu 1. mgr. 36. gr. útl. um að taka skuli umsóknir um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar takmarkast við mál þar sem móttökuríkið er eitt af Schengen ríkjunum eða aðildarríkjum að Dyflinnarsamstarfinu. Mál sem heyra undir Dyflinnarreglugerðina sem Schengen ríkin eru skuldbundin af hafa fallið undir c-lið og mál þar sem einstaklingum hefur verið veitt alþjóðleg vernd í einu af Schengen ríkjunum samkvæmt undanþáguákvæði 1. málsl. a-liðar 1. mgr. 36. gr. útl. Í kjölfar nokkurs fjölda umsókna einstaklinga með ríkisfang í Venesúela sem einnig hafa mismikil tengsl við önnur ríki, einkum önnur ríki Suður-Ameríku, hóf Útlendingastofnun að synja umsækjendum í slíkum málum um efnismeðferð með vísan til a-liðar 1. mgr. 36. gr. útl. Í greinargerðum talsmanna Rauða krossins til Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála hefur þessari framkvæmd verið harðlega mótmælt. Að teknu tilliti til þess hve óskýrt og umdeilanlegt núverandi ákvæði a-liðar 1. mgr. 36. gr. útl. er, og þess að hingað til hefur ekki tíðkast að beita undanþáguákvæðum ef ekki er um Schengen ríki að ræða, hefur Rauði krossinum brugðið hve viljug stjórnvöld hafa verið til að beita ákvæðinu í fyrirnefndum tilvikum. Rauði krossinn telur ljóst af lögskýringargögnum að undanþáguákvæðin voru lögtekin með Schengen samstarfið sérstaklega í huga. Í athugasemdum við 36. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um útlendinga nr. 80/2016 kemur fram að greinin byggist á 46. gr. a. þágildandi laga um útlendinga, sbr. breytingalög nr. 115/2010. Þá segir:

Efni þessarar greinar grundvallast á alþjóðasamstarfi, sem Ísland tekur þátt í, um meðferð umsókna um alþjóðlega vernd, einkum og sér í lagi þátttöku í Schengen-samstarfinu og í samstarfi ríkja á grundvelli Dyflinnarsamningsins, svo sem nánar er rakið í almennum athugasemdum við frumvarp þetta.

Það er mat Rauða krossins að ef koma á til skoðunar að lögfesta ákvæði um að synja umsækjendum um efnislega meðferð á grundvelli hugtaksins um fyrsta griðland þegar móttökuríkið er ekki eitt af Schengen ríkjunum verði að gera auknar kröfur til mats á aðstæðum í mögulegu móttökuríki og vernd flóttamanna. Það er mat Rauða krossins að ákvæði frumvarpsins sé óskýrt, of víðtækt og geri of litlar kröfur um vernd í móttökuríki og til mats á aðstæðum þar. Þá telur Rauði krossinn að við gerð frumvarpsins hefði átt að horfa til sjónarmiða Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Rauði krossinn minnir á að skv. 2. mgr. 23. gr. útl. skulu íslensk stjórnvöld við framkvæmd ákvæða málsmeðferðareglna í málum um alþjóðlega vernd eiga í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, m.a. um framkvæmd og túlkun laga um útlendinga nr. 80/2016.

Í athugasemdum við ákvæðið segir m.a. að ekki sé gerð krafa um að móttökuríkið sé aðili að Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Rauði krossinn furðar sig á því og telur það ótækt enda er Flóttamannasamningurinn grundvöllur þeirra viðmiða sem Ísland og samanburðarríki Íslands setja um vernd flóttamanna. Rauði krossinn telur raunar vera mótsögn í því að í athugasemdunum segir að ekki sé gerð krafa um að móttökuríkið sé aðili að Flóttamannasamningnum en í ákvæðinu segir engu að síður að umsækjandinn verði að geta **fengið vernd í móttökuríkinu í samræmi við alþjóðasamning um stöðu flóttamanna**.

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu er vísað til meginreglunnar um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*) og að gerð sé sú krafa til stjórnvalda að þau gangi úr skugga um að meginreglunni sé fullnægt. Rauði krossinn bendir á að samkvæmt sjónarmiðum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, sjá nánar hér að neðan, felur það ekki í sér fullnægjandi mat enda eiga flóttamenn að njóta ríkari réttinda samkvæmt Flóttamannasamningnum en þeirra sem felast í meginreglunni.

Talsmenn Rauða krossins hafa einnig bent á þá þversögn að Útlendingastofnun synji umsækjendum um efnismeðferð í tilvikum þar sem umsækjandinn hefur dvalið í móttökuríki sem er ekki á lista sem stofnunin gefur sjálf út yfir örugg upprunaríki skv. 2. mgr. 29. gr. útl. Einnig virðist Rauða krossinum sem í tillögu frumvarpsins séu gerðar jafnvel minni kröfur til aðstæðna í fyrsta griðlandi sem móttökuríki en gerðar eru þegar metið er hvort umsækjandi geti leitað verndar með því að flytja sig um set innan eigin heimaríkis, sbr. 4. mgr. 37. gr. útl. Í athugasemdum við það ákvæði í frumvarpi því sem varð að lögum um útlendinga segir m.a. að við mat á því hvort hægt sé með sanngirni að ætlast til þess að útlendingur setjist að á því svæði í eigin heimaríki sem talið er öruggt samkvæmt ákvæðinu skuli tekið tillit til ýmissa þátta sem ekki séu tæmandi taldir, svo sem aldurs, kyns, heilsu, fjölskylduaðstæðna, trúar, menningar sem og möguleika viðkomandi útlendingis á vinnu eða menntun og að við matið skuli m.a. höfð hliðsjón af leiðbeiningum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Í framkvæmd hefur einnig verið lögð rík áhersla á að umsækjandi eigi félagslegt bakland á því svæði hvar honum er ætlað að setjast að. Engin slík sjónarmið eru rakin í frumvarpinu.

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu segir að við mat á því hvað teljist sanngjarnt og eðlilegt samkvæmt hinum nýja d-lið skuli m.a. líta til lengdar dvalar, fjölskyldutengsla og möguleika viðkomandi til að dveljast eða öðlast rétt til dvalar í ríkinu. Getur ákvæðið þannig einnig komið til skoðunar þegar umsækjandi hefur ekki dvalið í ríkinu en hefur náin fjölskyldutengsl við það, s.s. þegar maki umsækjandans er ríkisborgari þess og getur á þeim grundvelli fengið dvalarleyfi. Rauði krossinn telur að við gerð frumvarpsins hafi verið lögð óeðlileg áhersla á tengsl umsækjenda við mögulegt móttökuríki fremur en vernd flóttamanna. Rauði krossinn telur ótækt að atriði á borð við tengsl við ríki sem umsækjandinn hefur aldrei komið til geti orðið grundvöllur að synjun á að taka umsókn til efnismeðferðar.

Í hugtakasafni Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna er hugtakið *fyrsta griðland* (e. *first country of asylum*) skilgreint með eftirfarandi hætti:

A concept referring to the determination by a State that an asylum-seeker should be denied access to its refugee status determination procedures on the basis that they have already found protection in another country, can return there, and can avail themselves of such protection.³

Vakin er athygli á vægi hugtaksins *protection* og að skilgreining stofnunarinnar tekur ekki mið af því að umsækjandi hafi *tengsl* við móttökuríkið eins og frumvarpið virðist byggja í ríkum mæli á. Í hugtakasafni Flóttamannastofnunar er hugtakið *protection* í framangreindum skilningi einnig að finna og er þar tekið fram að ekki sé um að ræða alþjóðlega vernd þó að tengsl séu þar á milli. Skilgreiningin er svohljóðandi:

³ UNHCR, *Master Glossary of Terms*: <https://www.unhcr.org/glossary/#f>

All activities aimed at achieving full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of international human rights, refugee and humanitarian law. Protection involves creating an environment conducive to respect for human beings, preventing and/or alleviating the immediate effects of a specific pattern of abuse, and restoring dignified conditions of life through reparation, restitution and rehabilitation.⁴

Í umfjöllun Flóttamannastofnunar frá árinu 2008 um hugtakið *fyrsta griðland* koma fram ýmis sjónarmið stofnunarinnar hvað það varðar. Umfjöllunin felur í sér umsögn um ákvæði 26. gr. reglugerðar nr. 2005/85/EC sem er samhljóða núverandi 35. gr. tilskipun nr. 2013/32/EU. Er 35. gr. tilskipunarinnar svohljóðandi:

A country can be considered to be a first country of asylum for a particular applicant if:

(a) he or she has been recognized in that country as a refugee and he or she can still avail himself/herself of that protection; or

(b) he or she otherwise enjoys sufficient protection in that country, including benefiting from the principle of non-refoulement,

provided that he or she will be readmitted to that country.

In applying the concept of first country of asylum to the particular circumstances of an applicant, Member States may take into account Article 38(1). The applicant shall be allowed to challenge the application of the first country of asylum concept to his or her particular circumstances.

Í umfjölluninni bendir stofnunin á að ástæður þess að fólk yfirgefur fyrsta griðland geti verið margvíslegar, þ.m.t. skortur á varanlegum lausnum, takmörkuð geta til að hýsa flóttamenn og vangeta til að veita virka vernd (e. *effective protection*).

Af þeim ástæðum krefjast beiting ákvæðisins vandaðrar og einstaklingsbundinnar skoðunar. Þá segir að beiting reglunnar um fyrsta griðland án þess að gengið sé úr skugga um að móttökuríkið taki á móti umsækjandanum myndi fela í sér brot á ákvæði reglugerðarinnar. Enn fremur segir að sönnunarbyrði hvíli á ríkinu sem hefur umsókn um vernd til meðferðar að ganga úr skugga um að umsækjandinn hafi aðgang að vernd í móttökuríkinu (e. *the applicant can avail him/herself of protection in the third country*). Að þessu sögðu kveðst Flóttamannastofnun hafa ríkar áhyggjur af b-lið ákvæðisins. Stofnunin bendir á að hugtakið „*sufficient protection*“ í b-lið ákvæðisins sé ekki skilgreint. Þar sé aðeins vísað til meginreglunnar um *non-refoulement*, og bendir stofnunin, sem fyrr segir, á að samkvæmt Flóttamannasamningnum eigi flóttamenn að njóta ríkari réttinda en felast í þeirri meginreglu. Að mati Flóttamannastofnunarinnar verði sú vernd sem sé til staðar í þriðja ríkinu að vera virk (e. *effective*) og aðgengileg (e. *available*). Flóttamannastofnun lagði því til að hugtakinu yrði breytt úr „*sufficient protection*“, í „*effective protection*“ með sama hætti og það hugtak birtist í Flóttamannasamningnum. Þá segir að geta móttökuríkisins til að veita virka vernd í raun skuli tekin til skoðunar sérstaklega ef móttökuríkið er þegar með mikinn fjölda flóttamanna. Að lokum listar Flóttamannastofnun upp atriði

⁴ UNHCR, *Master Glossary of Terms*: <https://www.unhcr.org/glossary/#protection>

sem stofnunin telur nauðsynleg til að ganga úr skugga um við mat á hvort einstaklingur nýtur *virkrar verndar* í móttökuríki:

- a) The person has no well-founded fear of persecution in the third state on any of the 1951 Convention grounds, and there is no risk of serious harm, as stipulated in Article 15 of the Qualification Directive, in the third state.
- b) There is and will be respect for fundamental human rights in the third state in accordance with applicable international standards, including but not limited to the following:
 - there is no real risk to the life of the person in the third state;
 - there is no real risk that the person would be deprived of his/her liberty in the third state without due process;
- c) There is no real risk that the person would be sent by the third state to another state in which s/he would not receive effective protection, or would be at risk of being sent from there on to any other state, where such protection would not be available.
- d) While accession to international refugee instruments and basic human rights instruments is a critical indicator, the actual practice of states and their compliance with these instruments is key to the assessment of the effectiveness of protection. Where the return of an asylum-seeker to a third state is involved, accession to and compliance with the 1951 Convention and/or 1967 Protocol are essential, unless the destination country can demonstrate that the third state has developed a practice akin to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol.
- e) The person has access to means of subsistence sufficient to maintain an adequate standard of living, and steps are undertaken by the third state to enable the progressive achievement of self-reliance, pending the realization of durable solutions.
- f) The third state takes account of any special vulnerabilities of the person concerned and maintains the privacy interests of the person and his/her family.

Að lokum minnir Flóttamannastofnun í umfjöllun sinni á að nauðsynlegt er að taka mið af rétti umsækjanda til sameiningar fjölskyldu og kanna fjölskyldutengsl umsækjandans í móttökuríkinu. Það sé skoðun stofnunarinnar að grundvallarréttur til einingar fjölskyldu sé yfirgnæfandi þáttur sem ríki sem hafa umsóknir til meðferðar skuli taka til greina. Það skuli því ganga framur möguleikanum á virkri vernd sem þriðja ríki veitir við mat á því hvort einstaklingur skuli sendur þangað.⁵

Það er mat Rauða krossins að áhersla frumvarpsins á tengsl umsækjenda við hugsanlegt móttökuríki eigi sér **ekki** samhljóm í sjónamiðum Flóttamannastofnunar. Þá telur Rauði krossinn að ákvæðið verði í mörgum tilvikum óframkvæmanlegt. Með vísan til alls framangreinds leggst Rauði krossinn alfarið gegn breytingunni og mælist eindregið til þess að d-liður ákvæðisins verði ekki að lögum.

⁵ UNHCR, Section 11 - The concept of first country of asylum: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55da2>, bls. 2-5.

2 *C-liður: Breyting á afmörkun 12 mánaða frests, umsækjendum til tjóns og verulegar takmarkanir á rétti til efnislegrar meðferðar 12 mánuðum eftir að umsækjandi sótti um vernd*

2.1 Breyting á afmörkun 12 mánaða frests

C-liður 8. gr. frumvarpsins kveður á um efnislegar breytingar á 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. útl. sem fjallar um það hvenær umsækjendur öðlast rétt til efnismeðferðar vegna þess að afgreiðsla umsóknar þeirra hefur dregist. Leggst Rauði krossinn alfarið gegn umræddri breytingu enda mun hún leiða til verulegrar réttarskerðingar fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og t.a.m. leiða til þess að börn öðlast engan rétt til dvalar eftir birtingu lokaúrskurðar í máli þeirra, þrátt fyrir að barn dvelji hér á landi lengur en 12 mánuði.

Í núgildandi lögum geta umsækjendur fengið efnismeðferð vegna tafa á afgreiðslu umsókna allt þar til þeir yfirgefa landið. Þannig er nú miðað við **heildardvalartíma** umsækjanda á landinu, þ.e.a.s. þann tíma frá því að umsókn er lögð fram og þar til flutningur úr landi fer fram. Í athugasemdum með greininni segir að óljóst orðalag gildandi ákvæðis um lokafrest hafi í framkvæmd leitt til þess að ákvæðið sé túlkað á annan veg en sambærilegt ákvæði 2. mgr. 74. gr. laganna. Lagt er til að orðalag þessara tveggja ákvæða verði samræmt og taki mið af orðalagi 2. mgr. 74. gr. laganna þannig að lokafrestur sé skýr og miði við þann tíma þegar máli er lokið á stjórnslustigi, þ.e. með ákvörðun Útlendingastofnunar eða eftir atvikum úrskurði kærunefndar útlendingamála. Rauði krossinn telur eðlilegra að samræma ákvæði laganna á þann hátt að 2. mgr. 74. gr. taki mið af núgildandi ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. en brýnt tilefni er, að mati Rauða krossins, til að skilgreina málsmeðferðartíma á heildstæðan hátt, allt frá því að fólk leggur fram umsókn og þangað til það yfirgefur landið, en ekki aðeins þann tíma sem mál er til meðferðar hjá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála líkt og nú er gert. Er þetta sérstaklega mikilvægt þegar um börn er að ræða en hingað til hefur verið samstaða um að hagsmunir barna hnígi til þess að löng dvöl barns hér á landi skapi rétt til áframhaldandi dvalar og búsetu, í raun óháð því hvenær stjórnvöld komust að niðurstöðu um að foreldrar barnsins ættu ekki rétt á efnismeðferð/vernd hér á landi. Sendi Rauði krossinn frá sér fréttatilkynningu⁶ fyrir tveimur árum þar sem stjórnvöld voru hvött til þess að breyta tímafrestum 2. mgr. 74. gr. til samræmis við 2. mgr. 36. gr. útl. en tillagan sem hér er til umfjöllunar miðar að hinu gagnstæða.

Umboðsmaður Alþingis fjallaði um tímafresti í 2. mgr. 36. gr. útl. í álitinu sínu nr. 9722/2019 sem lokið var þann 9. desember 2019. Í álitinu kemur fram sá skilningur að **12 mánaða fresturinn byrji að líða þegar útlendingur sækir um vernd og ljúki þegar flutningur hefur farið fram**. Segir jafnframt að túlka beri ákvæðið í ljósi þess að skipt getur máli að **mörg** stjórnvöld, sem mynda **heildstætt kerfi** og annast **saman um framkvæmd laganna**, hafi aðkomu að meðferð mála samkvæmt útlendingalögum. Nefnir umboðsmaður í því samhengi að kveðið sé á um það í lögunum að Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, lögregla, sýslumenn, Þjóðskrá Íslands og önnur stjórnvöld annist um framkvæmd þeirra. Rauði krossinn tekur undir þennan skilning umboðsmanns Alþingis og telur mikilvægt að litið verði til heildarmálsmeðferðartíma við afmörkun tímafresta.

Hér á landi eru einstaklingar og fjölskyldur sem fengið hafa niðurstöðu í máli sínu um alþjóðlega vernd hjá stjórnvöldum innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 2. mgr. 74. gr. útl. en lenda svo í þeirri stöðu að bíða brottflutnings í marga mánuði eða jafnvel ár. Undirbúningur og framkvæmd

⁶ Rauði krossinn, *Málsmeðferð barna á flóttu*, 3. febrúar 2020: <https://www.raudikrossinn.is/um-okkur/frettir/malsmedferd-barna-a-flotta>.

brottflytnings getur tekið langan tíma og eru dæmi um einstaklinga hér á landi sem hafa beðið á annað ár. Einstaklingar í þessari stöðu hafa mjög takmörkuð réttindi. Þeir hafa t.a.m. ekki kennitölu, almennt ekki leyfi til að vinna og takmarkað aðgengi að heilbrigðiskerfinu. Snemma árs 2020 komst mál pakistanskrar fjölskyldu í hámbæli en til stóð að vísa fjölskyldunni úr landi eftir að hún hafði dvalið hér á landi í 26 mánuði. Í málinu hafði kærunefnd útlendingamála komist að niðurstöðu 17,5 mánuðum eftir að umsækjendur lögðu fram umsókn um alþjóðlega vernd og slitnuðu þar með tímafrestrir skv. 2. mgr. 74. gr. og átti fjölskyldan þar með ekki lengur möguleika á dvalarleyfi af mannúðarástæðum vegna tafa sem urðu á flutningi þeirra úr landi. Taki sú breyting gildi sem lögð er til í c-lið greinarinnar munu enn fleiri lenda í þeirri stöðu sem lýst er hér að ofan.

Árið 2019 mótmæltu nemendur í Hagaskóla endursendingu 15 ára skólasystur sinnar, Zainab Zafari til Grikklands. Til stóð að vísa Zainab og bróður hennar Amir til Grikklands ásamt einstæðri móður. Á sama tíma stóð til að vísa einstæðum föður og tveimur sonum hans til Grikklands. Eftir mikla fjölmiðlaumfjöllun, mótmæli og undirskriftasafnanir gerði dómismálaráðherra breytingu á reglugerð um útlendinga þar sem Útlendingastofnun var gert heimilt að taka til efnismeðferðar umsókn barns sem fengið hefur vernd í öðru ríki séu meira en 10 mánuðir liðnir frá því að umsókn barst íslenskum stjórnvöldum. Miðar reglugerðin ekki við þann tíma sem það tekur Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála að ljúka við að birta úrskurði sína heldur við heildardvalartíma hér á landi. Er sú breyting sem hér er lögð til í andstöðu við nýlega reglugerðarbreytingu sem miðar við flutning úr landi og var gerð til að koma í veg fyrir flutning á börnum og foreldrum þeirra til Grikklands þar sem þau höfðu hlotið alþjóðlega vernd. Óljóst er hvað verður um ákvæði reglugerðarinnar verði ákvæðið samþykkt óbreytt.

Einn meginatilgangurinn með setningu ákvæða um tímafrestru er að tryggja umsækjendum ákveðna vernd þegar afgreiðsla umsókna þeirra dregst úr hófi fram. Almennt er fólk sammála um að óhóflegur dráttur á afgreiðslu umsókna sé til þess fallinn að skaða hagsmuni umsækjenda enda augljóst að langvarandi óvissa um framtíðaráform, dvalarstað og öryggi getur haft verulega neikvæð áhrif á heilsu og velferð einstaklinga. Þá er almennt viðurkennt að þessum sjónarmiðum sé gefið ríkara vægi við ákvarðanatöku er varða börn.

Rauði krossinn leggur til að ákvæði 2. mgr. 36. gr., sem fjallar um það hvenær umsækjendur öðlast rétt til efnismeðferðar vegna þess að afgreiðsla umsókna þeirra hefur dregist, standi óbreytt en að ákvæði 2. mgr. 74. gr. laganna verði breytt til samræmis við 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. gildandi laga þannig að ætíð verði miðað við **heildardvalartíma** hér á landi en ekki ákvarðanir Útlendingastofnunar og/eða úrskurði kærunefndar útlendingamála.

2.2 Nánari skilgreiningar á því hvenær umsækjandi telst hafa tafið mál sitt

C-liður 8. gr. frumvarpsins kveður jafnframt á um breytingar á síðari málsl. 2. mgr. 36. gr. útl. sem fela í sér nánari skýringar á því hvenær tafir á afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd er á ábyrgð umsækjanda sjálfs, sbr. 2. mgr. 36. gr. laganna. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ekki einungis umsækjandi sjálfur geti verið ábyrgur fyrir töf á eigin máli heldur einnig máki eða sambúðarmaki hans eða annar sem kemur fram gagnvart stjórnvöldum fyrir hans eða þeirra hönd. Í athugasemdum við c-lið 8. gr. frumvarpsins segir að óskýrt orðalag gildandi ákvæðis hafi skapað óvissu og möguleika til misnotkunar, sérstaklega þegar um fjölskyldur eða fólk í hjúskap sé að ræða. Rétt þyki að skýrt verði kveðið á um í lögum að tafir maka eða sambúðarmaka umsækjanda eða þess sem kemur fram fyrir hans hönd, **t.d. foreldra, umsjónarmanna og talsmanna**, leiði ekki til þess að umsækjandi

hljóti efnismeðferð á grundvelli tímafrestsins í 2. mgr. 36. gr. laganna. Þá segir í c-lið 8. gr. frumvarpsins að við mat á því hvort viðkomandi hafi borið ábyrgð á töfum á afgreiðslu máls skuli m.a. líta til þess hvort viðkomandi hafi dvalist á ókunnum stað um tíma, framvísað fölsuðum skjölum eða gefið misvísandi upplýsingar um auðkenni sitt, ekki mætt í boðað viðtal eða læknisskoðun eða að öðru leyti ekki sýnt samstarfsvilja við meðferð, úrlausn eða framkvæmd máls. Teljist umsækjandi á einhverjum tíma hafa tafið mál sitt samkvæmt framangreindu á hann ekki rétt á efnismeðferð á grundvelli tímafrestsins skv. 2. mgr. 36. gr.

Athygli vekur að í frumvarpinu er lagt til að horfið verði frá þeirri framkvæmd að láta tafir foreldra eða umsjónarmanna ekki bitna á rétti barna til efnislegrar meðferðar. **Er hér raunar lagt til að börn missi rétt til efnismeðferðar ef foreldrar þess eða umsjónarmenn teljast vera valdir að töfum.** Hingað til hafa börn verið talin eiga sjálfstæðan rétt til efnislegrar meðferðar eftir 12 mánaða dvöl á landinu, bæði óháð því hvenær lokaákvörðun var birt í máli þeirra og ástæðum fyrir lengd dvalar hér á landi. Umrædd breyting tekur ekki tillit til sérstakra þarfa barna og er ekki í samræmi við meginreglu barnaréttar um að við ákvarðanatöku skuli hafa bestu hagsmuni barna að leiðarljósi en regluna er m.a. að finna í 2. mgr. 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 og 1. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sem var lögfestur hér á landi þann 6. mars 2013 með lögum nr. 19/2013. Þá gengur umrædd breyting þvert á ákvæði 2. mgr. 2. gr. barnasáttmálans en þar segir að **aðildarríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til að sjá um að barni sé ekki mismunað eða refsað vegna stöðu eða athafna foreldra þess, lögráðamanna eða fjölskyldumeðlima.** Ákvæðið beinist einkum gegn því að börn séu sett í þá aðstöðu að vera látin líða fyrir athafnir foreldra sinna eða ættingja, sem þau eiga engan þátt í né bera ábyrgð á, en eru samt látin gjalda fyrir vegna sérstaklega viðkvæmrar stöðu sinnar. Þá er tilefni til að taka fram að þau rúmlega sjö ár sem Rauði krossinn sinnti talsmannapjónustu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa talsmenn félagsins ekki orðið þess áskynja að foreldrar hafi „þvingað fram efnislega málsmeðferð“ með því að viljandi tefja mál sín, líkt og fram kemur í frumvarpinu, og er umrædd staðhæfing því í engu samræmi við reynslu félagsins.

Í frumvarpinu er að auki lagt til að umsækjandi um alþjóðlega vernd missi rétt til efnislegrar meðferðar ef maki, sambúðarmaki eða annar sem kemur fram gagnvart stjórnvöldum fyrir hans hönd á þátt í því að niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpsgreinina á þetta t.d. við um foreldra, umsjónarmenn og talsmenn umsækjenda.

Rauði krossinn leggst alfarið gegn umræddu ákvæði enda getur umsækjandi aldrei borið hallann af athöfnum eða athafnaleysi þriðja aðila nema sýnt sé fram á að þær megi rekja beint til umsækjanda. Þá er ekki skýrt með neinum hætti til hvaða atriða er heimilt að líta þegar meta skal hvort aðrir aðilar en umsækjandi sjálfur teljast hafa tafið mál.

Samkvæmt meginreglu stjórnsluréttar ber það stjórnvald sem bært er til að taka stjórnvaldsákvörðun í máli, ábyrgð á því að mál hafi verið undirbúið forsvaranlega og með það farið í samræmi við ákvæði laga og grundvallarreglur stjórnsluréttar. Af málshraðareglunni leiðir að stjórnvaldið verður að ganga á eftir því með ítrekunum og öðrum virkum úrræðum að önnur stjórnvöld svo og málsaðilar skili inn gögnum og umsögnum í samræmi við lög.⁷ Það er því ljóst að viðkomandi stjórnvald ber að meginstefnu ábyrgð á málshraða. Allar undantekningar frá þeirri reglu ber að túlka þröngt. Þá ber að gæta þess að ekki séu settar ósanngjarnar kröfur á málsaðila eða umboðsmenn þeirra í krafti málshraða. Þannig getur það ekki talist sanngjarnt að umsækjanda um alþjóðlega vernd

⁷ Páll Hreinsson, *Málsmeðferð stjórnvalda*, 2019, bls. 155.

eða umboðsmanni hans sé veittur mjög knappur frestur til öflunar gagna eða ritunar umsagna þegar stjórnvöld hafa ekki gætt að málshraðareglunni og fyrirséð er að mál mun falla á fresti fái umsækjandi eða talsmaður hans eðlilegan tíma til að skila inn gögnum. Ljóst er að hagsmunagæsla talsmanna getur verið tímafrek og ýmsar ástæður geta verið fyrir því að talsmenn óski eftir frestum. Verði umrætt ákvæði að lögum er hætta á að talsmenn muni ekki geta sinnt þeim skyldum sem felast í hagsmunagæslu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Gagnaöflun og ritun lögfræðilegra greinargerða getur tekið langan tíma og verða talsmenn að fá sanngjarnan frest til að sinna þeim störfum án þess að eiga hættu á að umsækjandi verði látinn bera hallann af.

Að lokum kemur fram í breytingartillögunni að við mat á því hvort viðkomandi hafi borið ábyrgð á töfum á afgreiðslu máls skuli m.a. líta til þess hvort viðkomandi hafi dvalist á ókunnum stað um tíma, framvísað fölsuðum skjölum, gefið misvísandi upplýsingar um auðkenni sitt, ekki mætt í boðað viðtal eða læknisskoðun eða að öðru leyti ekki sýnt samstarfsvilja við meðferð, úrlausn eða framkvæmd máls. Hér eru stjórnvöldum veittar afar rúmar heimildir til mats á því hvenær umsækjandi telst hafa borið ábyrgð á töfum á afgreiðslu máls og umsækjanda sömuleiðis settar afar þröngar skorður.

9. gr.

Með 9. gr. frumvarpsins er lagt til að við 37. gr. laganna bætist ný málsgrein sem kveður á um að ráðherra setji, að höfðu samráði við ráðherra sem fer með mál sem varða barnavernd, reglugerð um mat á hagsmunum barns skv. 5. mgr. Í athugasemdum við 8. gr. segir í frumvarpinu að lagt sé til að reglugerðarheimildin sé sett til að styðja við innleiðingu barnvæns hagsmunamats við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd.

Rauði krossinn gerir ekki athugasemdir við að lagt sé til að stutt verði við innleiðingu slíks mats en telur verulega mikilvægt að farið verði að leiðbeiningum Flóttamannastofnunar er varða mat á bestu hagsmunum barnsins⁸ við setningu slíkrar reglugerðar.

11. gr.

Með 11. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar sem fela í sér nánari útfærslu á útilokunarástæðu frá réttarstöðu ríkisfangslausra samkvæmt b-lið 1. mgr. 41. gr. útl. Í athugasemdum við 11. gr. segir í frumvarpinu að breytingin sé lögð til í því skyni að breyta framkvæmd til samræmis við leiðbeiningar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og er vísað til athugasemda stofnunarinnar um túlkun útilokunarástæðu í 1. gr. E Flóttamannasamningsins. Tilvísaðar athugasemdir voru gefnar út í mars árið 2009. Fram kemur í frumvarpinu að ákvæðið sé samhljóða ákvæði 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga.

Rauði krossinn vekur athygli á því að 1. gr. E Flóttamannasamningsins á ekki við um ríkisfangslausa einstaklinga. Ákvæðið felur í sér útilokunarástæðu frá viðurkenningu á stöðu flóttamanns og birtist sú útilokunarástæða í a-lið 2. mgr. 40. gr. útl. Framangreindar athugasemdir Flóttamannastofnunar um 1. gr. E Flóttamannasamningsins eru því ekki skrifaðar með ríkisfangslausa einstaklinga í huga.

Í athugasemd við 41. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um útlendinga nr. 80/2016 er að finna umfjöllun um grundvöll að b-lið 1. mgr. 41. gr. útl. og er ljóst er að ákvæðið eigi við um þá einstaklinga

⁸ UNHCR: 2021 UNHCR Best Interest Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interest of the Child, 2021: <https://www.refworld.org/pdfid/5c18d7254.pdf>.

sem þegar hafa örugga búsetu í einhverju ríki og hafa ríkari rétt á þeim grundvelli en þeir myndu hafa samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga. Í athugasemdunum segir n.t.t.:

B-liður á við um þá einstaklinga sem þegar hafa örugga búsetu í einhverju ríki og hafa ríkari rétt á þeim grundvelli en þeir myndu hafa samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga. Hvert tilfelli þarf að meta fyrir sig. Þau réttindi sem hér er átt við eru efnahagsleg og félagsleg réttindi sem eru sambærileg þeim sem ríkisborgarar þess ríkis hafa sem og bann við brottvísun. Einstaklingur sem hefur þessi réttindi hefur ekki þörf á vernd samkvæmt samningnum. Þessi regla gildir einungis ef einstaklingurinn hefur rétt til að snúa til baka til þess ríkis og búa þar. Ef svo er ekki eiga ákvæði samningsins og laganna við. Það athugist að í ákveðnum tilvikum getur verið eðlilegt að beita ekki þessu ákvæði. T.d. ef einstaklingur sem á rétt til búsetu í ákveðnu ríki hefur aldrei búið þar og hefur engin tengsl við ríkið.

Rauði krossinn telur að hafa megi hliðsjón af framangreindum athugasemdum Sameinuðu þjóðanna sé þess gætt að ákvæðið færi umsækjendum ekki lakari rétt en ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga eða samkvæmt þeim sjónarmiðum sem lágu til grundvallar 39. gr. og b-lið 1. mgr. 41. gr. útl.

Verði frumvarpið að lögum leggur Rauði krossinn til að umsækjendum til hagsbóta verði ákvæðið látið endurspeгла frekar athugasemdir Flóttamannastofnunar og vilja löggjafans hvað varðar ákvæði 39. gr. og b-liðar 1. mgr. 41. gr. útl. Í fyrsta lagi þarf að ganga úr skugga um að umsækjandi hafi ríkari rétt á grundvelli öruggrar búsetu en hann myndi hafa samkvæmt samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga. Í samræmi við athugasemdir Flóttamannastofnunar skyldi ákvæðið kveða á um að litið sé til þess hvort viðkomandi njóti í grundvallaratriðum sömu borgaralegra-, stjórnmalalegra-, efnahagslegra-, félagslegra- og menningarlegra réttinda og ríkisborgarar viðkomandi ríkis. Þá kemur fram í athugasemdunum að í þessu sambandi sé það að hafa ekki kosningarétt eða rétt til kjörgengis aðeins ásættanlegt til skamms tíma og er því rétt að ákvæðið endurspegli það með sama hætti. Einnig er rétt að líkt og í athugasemdum við b-lið 1. mgr. 41. gr. útl. komi fram að í ákveðnum tilvikum geti verið eðlilegt að beita ákvæðinu ekki, t.d. ef einstaklingur sem á rétt til búsetu í ákveðnu ríki hefur aldrei búið þar og hefur engin tengsl við ríkið.

13. gr.

Þá er með nýrri 4. mgr. 45. gr. útl. lagt til að alþjóðleg vernd samkvæmt greininni skuli almennt ekki veitt hafi umsækjandi áður fengið alþjóðlega vernd á grundvelli greinarinnar og sú vernd afturkölluð skv. 48. gr. Í skýringum við breytingartillöguna kemur fram að ekki sé um að ræða fortakslausa reglu og verði því að meta hvert mál fyrir sig. Stjórnvöldum sé því gert að kanna hvort að baki nýrri umsókn liggi málefnalegar ástæður, svo sem að einstaklingur hafi snúið aftur til heimaríkis í kjölfar þess að friður hafi komist á en átök svo brotist út að nýju.

Í ljósi þess að hér er ekki um fortakslausa reglu að ræða og að hvert mál verði að meta fyrir sig, brýnir Rauði krossinn fyrir stjórnvöldum að þessu ákvæði verði beitt afar varfærnislega í framkvæmd enda geta ýmsar aðrar málefnalegar ástæður, en þær sem taldar eru upp hér að framan, legið því að baki að umsækjandi sér sig knúinn til þess að snúa aftur um skamma hríð til heimaríkis í kjölfar verndarveitingar. Má hér sem dæmi nefna þær aðstæður þegar umsækjandi fer til heimaríkis til þess að vera við dánarbeð, vera viðstaddur jarðaför mjög náins fjölskyldumeðlims eða aðrar ástæður. Í þessu sambandi telur Rauði krossinn auk þess ástæðu til þess að undirstrika mikilvægi

leiðbeiningaskyldu stjórnvalda við birtingu ákvörðunar þar sem alþjóðleg vernd er veitt, sbr. 2. og 3. mgr. 11. gr. útl. og 7. gr. ssl. Má hér til að mynda nefna að þegar Útlendingastofnun veitir umsækjanda alþjóðlega vernd fer birting ákvörðunar fram með þeim hætti að ákvörðunin er ekki birt fyrir umsækjanda sjálfum, heldur send löglærðum talsmanni hans í gegnum forritið *Signet Transfer*. Hvorki lögregla né fulltrúi Útlendingastofnunar sér um framkvæmd birtingar. Í kjölfarið þarf talsmaður að bóka fund ásamt túlki með umsækjanda til að skýra forsendur ákvörðunarinnar en í ákvörðunarorðum segir m.a. að samkvæmt 1. mgr. 48. gr. útl. megi afturkalla veitingu alþjóðlegrar verndar ef viðkomandi einstaklingur fellur ekki lengur undir skilyrði m.a. 37. gr. laganna. Rauði krossinn telur hins vegar, í ljósi þeirra hagsmuna sem eru í húfi fyrir umsækjanda, að í leiðbeiningaskyldu stjórnvalda felist skylda til þess að fulltrúi stjórnvalda framkvæmi birtingu ákvörðunar og að tiltekinn fulltrúi brýni með skýrum hætti fyrir umsækjanda hvað felist í 1. mgr. 48. gr. útl. og hvaða afleiðingar það geti haft í för með sér að brotið sé gegn ákvæðinu.

15. gr.

Í 15. gr. frumvarpsins er lagt til að undanþáguákvæði a-liðar 4. mgr. 70. gr. laganna eigi ekki við um umsókn um fjölskyldusameiningu við útlending sem hefur verið boðið hingað til lands af stjórnvöldum skv. 43. gr. laganna. Segir í athugasemdum við greinina að það sé talið eðlilegt þar sem við val á því hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins sé leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar.

Rauði krossinn bendir á að þó svo að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna leggi sig fram um að halda einingu fjölskyldunnar þá geta komið upp þær aðstæður að það sé ekki mögulegt. Því er ekki útilokað, eins og dæmin hafa sannað, að flóttamaður sem hingað kemur í boði stjórnvalda hafi orðið viðskila við maka sinn eða börn á flóttaleið og því geti Flóttamannastofnun ekki tryggt einingu fjölskyldunnar. Leitarþjónusta Rauða krossins og Rauða hálfmánans vinnur að því um allan heim að sameina fjölskyldur. Er það reynsla Rauða krossins að aðskilnaður getur oft varað árum saman, allt eftir aðstæðum á hverjum stað og möguleikum til leitar. Tryggja þarf að fjölskyldum sem búa við slíkar aðstæður sé ekki meinað að sameinast byggt á því að annað hjóna hafi þegið boð um komu hingað til lands.

18. gr.

Í 18. gr. frumvarpsins er lagt til að breytingar verði gerðar á 7. mgr. 104. gr. útl. í takt við fyrirhugaðar breytingar á 25. tölul. 3. gr. laganna varðandi aðgreiningu á hugtökunum *umsækjandi* og *alþjóðlega vernd* annars vegar og *útlendingur* hins vegar. Líkt og í umfjöllun Rauða krossins um 1. gr. frumvarpsins hér að framan leggst félagið gegn þessari tillögu enda er tilgangur hennar sá að skerpa á heimildum stjórnvalda til að svipta umsækjendur um alþjóðlega vernd grundvallarþjónustu eftir að þeim hefur verið birt lokasynjun á umsókn sinni. Nánar er gerð grein fyrir afstöðu Rauða krossins til þjónustusviptingarinnar í umfjöllun um 6. gr. frumvarpsins.

Lokaorð

Fulltrúar Rauða krossins eru reiðubúnir að gera nánari grein fyrir athugasemdum félagsins sé þess óskað.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis, Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. janúar 2023

Vísað er til fundar allsherjar- og menntamálnefndar með fulltrúum Rauða krossins þann 17. janúar sl. þar sem fulltrúar félagsins voru spurðir út í athugasemdir dómsmálaráðuneytisins við umsögn Rauða krossins við frumvarp um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd). Á fundinum var kallað eftir svörum skriflega og fylgja þau hér að neðan.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri.

1. Varðandi sjálfkrafa kæru

Mikill meirihluti neikvæðra niðurstaðna Útlendingastofnunar er vissulega kærður. Að mati Rauða krossins réttlætir það þó ekki að sá lögboðni tími sem aðilar sem bera mál sitt undir stjórnvöld, þ.m.t. umsækjendur um alþjóðlega vernd hefur fái eðlilegan frest til þess í fyrsta lagi að átta sig á ákvörðuninni og taka ákvörðun um hvort að viðkomandi vilji kæra niðurstöðuna en í öðru lagi að undirbúa kærana sjálfa, fara í gagnaöflun og þess háttar.

RKÍ mótmælir því sem kemur fram hjá ráðuneytinu að greinargerð til kærunefndar séu jafnan aðeins að vera viðbót við fyrri greinargerð og ætti því að taka styttri tíma í vinnslu. Er afar óvarlegt að fullyrða slíkt, þar sem líkt og félagið hefur bent á, oft þarf að fara í mikla gagnaöflun til að bæta upp fyrir skort á rannsókn Útlendingastofnunar og vegna þess að umsækjendur hafa ekki fengið mat á stöðu sinni af viðeigandi fagaðila, þrátt fyrir áskilnað þess efnis í 25. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 (hér eftir útl.). Þá er einnig tímafrekt að fara í gegnum og útskýra ákvörðunina með umsækjanda og eftir atvikum andmæla því sem þar kemur fram. Þetta ferli getur samanlagt tekið töluverðan tíma, og eðlilegra væri því að miða við frest ríkja sem gjarnan eru nefnd ríki sem við viljum bera okkur saman við, eða 21 dag. Þá væri fresturinn svipaður og sá samanlagði frestur sem við líði er nú, sem er síst of mikil þá einstaklinga sem hér um ræðir og standa fyrir mjög halloka gagnvart íslenskum stjórnvöldum.

Þá er vert að benda á í sambandi við það sérstaka markmið frumvarpshöfunda að stytta þann tíma sem málið er ekki „í vinnslu“, að umsækjandi er aðili að málinu og á þeim tíma sem hann fær til þess að taka ákvarðanir um málið sitt, andmæla stjórnvöldum og safna gögnum til að leggja fram er málið sannarlega í vinnslu, þrátt fyrir að það sé það ekki endilega hjá stjórnvöldum.

Að lokum má nefna þá reynslu talsmanna að heimild til veitingar viðbótarfrests hjá kærunefnd útlendingamála er afar sparlega notaður af nefndinni og þykir Rauða krossinum því hæpið að hægt sé með öllu að treysta á hann, til þess að bæta upp fyrir þann tíma sem fyrirhugað er að stjórnvöld stytta í málsmeðferð umsækjanda.

2. Sérstaklega viðkvæm staða

Varðandi mat á viðkvæmri stöðu skv. 25. gr. útl. er rétt að í gegnum tíðina hefur þróunin orðið sú að hugtakið um „viðkvæma stöðu“ eigi aðallega við um mat á þjónustubörf umsækjenda um alþjóðlega vernd. Eðli máls samkvæmt er mikilvægt fyrir umsækjanda um alþjóðlega vernd að fá mat á stöðu sinni af til þess bærum aðila, líkt og lögin gera ráð fyrir, og þannig er hægt að sýna fram á sérstakar ástæður í máli hans.

Hér má einnig nefna að nú eru ekki lengur tekin svokölluð fyrstu viðtöl eða þjónustuviðtöl hjá Útlendingastofnun, en slík viðtöl voru að meginstefnu til tekin til þess að leggja mat á þjónustubörf og viðkvæma stöðu fólks. Hefur Rauði krossinn því miklar áhyggjur af því að afar erfitt sé fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd að komast til viðeigandi sérfræðinga, bæði til að fá mikilvæga og einstaklingsbundna þjónustu sem þeir oft á tíðum þurfa á að halda eftir bágar aðstæður í heimaríki eða viðtökuríki eða eftir erfiðan flóttu, en einnig til þess að hægt sé að leggja mat á aðstæður þeirra, sem geta síðan varpað ljósi á stöðu viðkomandi í heimaríki eða viðtökuríki. Það eru því meiri líkur en áður á því að ákvörðun í máli aðila sé tekin án þess að hann hafi haft tækifæri til þess að hitta viðeigandi sérfræðinga eða heilbrigðisstarfsfólk.

Sú staða, auk þeirrar að stefnt er að því að stytta þann tíma sem fólk hefur til þess að undirbyggja mál sitt og afla gagna um stöðu sína með því að afnema kærufrest í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd, er að mati Rauða krossins til þess fallin að réttarvernd umsækjenda um alþjóðlega vernd sé ekki nægilega tryggð.

Er það því skoðun Rauða krossins að hugtökin um „viðkvæma stöðu“ annars vegar og „sérstakar aðstæður“ hins vegar séu því samtengd. Hingað til, og að öllum líkindum héðan af, hefur það verið nauðsynlegt fyrir umsækjendur að leggja fram gögn frá íslenskum heilbrigðisyfirvöldum, t.d. læknum og sálfræðingum, til þess að sýna fram á „sérstakar ástæður“. Afar óalgengt er að íslensk útlendingayfirvöld taki orð umsækjenda fyrir því að „sérstakar ástæður“ séu uppi í máli hans og því þarf að styðja þá fullyrðingu gögnum. Að mati Rauða krossins er þessi mikla aðgreining á hugtökunum því aðeins til þess að flækja og torvela málsmeðferðina og sé mikil hætt á að eitthvað falli á milli með því að aðskilja hugtökin og matið á þeim með þessum hætti.

Hér má nefna að við höfum einmitt áhyggjur af þessu sama atriði varðandi þær undanþágur sem fyrir liggja varðandi þjónustusvippingu eftir 30 daga ef aðstæður eru þannig – að mat á aðstæðum fólks sé ekki nægilega vandað og því geti afar viðkvæmir einstaklingar fallið á milli og farið á mis við réttindi sín.

3. Endurupptaka og íslensk stjórnskipunarlæg

Rauði krossinn áttar sig á að íslensk stjórnsýslulög hafi ekki ígildi stjórnskipunarlaga hér á landi, líkt og fulltrúar dómsmálaráðuneytisins benda á í andsvari sínu. Aftur á móti hefur Rauði krossinn um árabil andmælt þrengingum á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd, þ.m.t. á stjórnsýslulögum, t.d. þeim málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga sem vísað er til í athugasemdum ráðuneytisins við umsagnirnar.

Þá telur Rauði krossinn mikilvægt að „leikreglur stjórnsýslunnar“, sem birtast í stjórnsýslulögum hafi það markmið að stuðla að og standa vörð um réttindi borgaranna gagnvart stjórnvöldum og því eðlilegt að berskjaldaðir hópar og þeir sem hvorki tala tungumálið eða þekkja stjórnsýsluna í það minnsta að hljóta sömu réttindi og aðrir í íslensku samfélagi – en ekki lakari rétt.

Hér eru vísbendingar um að skilvirkni sé meginmarkmiðið, á kostnað mannúðar. Jafnvel þó tekið sé fram að skilvirkni sé viðhöfð án réttarskerðingar er ljóst að verið er að þrengja að réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd, umfram íslenska ríkisborgara og aðra sem kunna að bera mál sín undir stjórnvöld, og því telur félagið að hér sé áherslan á skilvirkni of mikil og sannarlega á kostnað vandaðrar málsmeðferðar.

4. Fyrsta griðland

Reglan um fyrsta griðland hefur vissulega verið inni í útlendingalögum frá árinu 2002. Aftur á móti kemur skýrt fram í frumvarpi því sem varð að lögum um útlendinga nr. 80/2016 að greinin byggist á 46. gr. a. þágildandi laga um útlendinga, sbr. breytingalög nr. 115/2010. Þá segir að efni greinarinnar grundvallist á alþjóðasamstarfi, sem Ísland tekur þátt í, um meðferð umsókna um alþjóðlega vernd, einkum og sér í lagi þátttöku í Schengen-samstarfinu og í samstarfi ríkja á grundvelli Dyflinnarsamstarfsins.

Af lögskýringargögnum að baki ákvæðinu má því ráða að því er *fyrst og fremst* ætlað að taka til ríkja innan Schengen-samstarfsins og þeirra sem aðilar eru að Dyflinnarsamstarfinu en ekki ríkja þar sem umsækjendur eru handhafar dvalarleyfa í öðrum löndum þar fyrir utan.

Allt að einu er ljóst að verið er að breyta stjórnsýsluframkvæmd með því að fara að beita ákvæðinu og er það þess vegna partur af þessu frumvarpi. Var það ákveðið af Útlendingastofnun, að því er virðist í skyndi, þegar aukinn fjöldi ríkisborgara Venesúela fór að koma hingað til lands og höfðu einhverjir þeirra tengsl við önnur ríki, einkum innan Suður-Ameríku. Var þá farið að synja fólki um efnismeðferð ef það hafði einhvern tímann haft atvinnuleyfi eða tímabundið leyfi til dvalar eða ef að fjölskyldumeðlimur hafði ríkisfang í nágrannaríki, þrátt fyrir að algjör óvissa ríkti um réttarstöðu fólks í þeim ríkjum, yrðu þau send þangað á ný af íslenskum stjórnvöldum.

Telur Rauði krossinn hér vera óvarlega farið. Við ákvarðanatöku í málum sem þessum hafa talsmenn orðið varir við að ekki sé haft samband við það ríki sem um ræðir vegna málanna, og í einhverjum tilvikum hafi það ríki sem umsækjandi ætti að geta farið aftur til ekki verið aðili að Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Þá er ekki gert ráð fyrir því að Ísland hafi gert viðtökusamninga við þessi ríki og ekki skilyrði að umsækjandi hafi dvalið í ríkinu eða hafi þar heimild til dvalar. Fær Rauði krossinn því ekki séð hvernig umsækjendur eiga að geta ferðast til ríkis sem það hefur ekki leyfi til dvalar í, án milligöngu íslenskra stjórnvalda, uppá von og óvon um að fá þar dvalarleyfi.

Með því að synja fólki um alþjóðlega vernd hér á landi á þessum grundvelli, er ekki útilokað að verið sé að fjölga í þeim hópi sem ekki er hægt að senda úr landi, sem munu falla undir ákvæði um þjónustuskerðingu eftir 30 daga, verði þetta frumvarp að lögum eða þau ákvæði sem þetta varðar.

5. Lokafrestur og tímafrestir

Varðandi athugasemdir ráðuneytisins við þá afstöðu Rauða krossins að tímafrestir eigi að miðast við þann tíma þegar umsækjandi fer af landi brott eða er brottvísað af stjórnvöldum stendur félagið við fyrri afstöðu sína. Telur Rauði krossinn mikilvægt að líta á málsmeðferðina sem eina heild, frá því að umsækjandi kemur til lands og sækir um vernd og þar til hann fer af landi brott.

Varðandi þá tilvísun ráðuneytisins að útlendingi standi til boða aðstoð við sjálfviljuga heimför, telur Rauði krossinn rétt að áréttu að skv. orðanna hljóðan eru ekki allir umsækjendur um alþjóðlega vernd sammála niðurstöðu í máli sínu, vilji bera hana undir dómstóla eða telji sig í hættu í heimaríkinu þrátt fyrir mat íslenskra stjórnvalda, og vilji því ekki fara **sjálfviljugir** af landi brott.

Þá er rétt að nefna að eftir að tímafresti sem viðkomandi er gefinn líkur ber stjórnvöldum að birta svokallaða brottvísunarákvörðun og er það þá á ábyrgð stjórnvalda að brottvísa aðila og þar með ljúka þeirri málsmeðferð sem hafin var við umsókn.

6. Tafir á ábyrgð umsækjanda

Varðandi þá afstöðu ráðuneytisins að ef tímafrestir miðast við brottför af landinu en ekki við lok málsmeðferðar á stjórnsýslustigi, sé það hvatning til þess að koma sér hjá framkvæmd flutnings vill Rauði krossinn við benda á að varnagli hefur alltaf verið til staðar, að einstaklingur geti ekki byggt rétt sinn á því að tímafrestur sé liðinn, ef hann hefur orðið uppvís af því að tefja mál sitt sjálfur.

Það má vissulega vera að tilefni sé til að skerpa á viðmiðum um hvenær umsækjandi ber ábyrgð á töfum eins og dæmin sanna t.a.m. með nýlegum dómi Héraðsdóms. Í því samhengi vill Rauði krossinn ítreka þá afstöðu sína að óeðlilegt sé að takmarka rétt barna til efnismeðferðar ef foreldrar þeirra eða umsjónarmenn teljist vera valdir af töfum á málsmeðferðinni. Ekki aðeins sé það óeðlilegt, heldur gangi það þvert á ákvæði barnasáttmálans sem kveða á um það að ekki megi mismuna eða refsa barni vegna athafna foreldra þess, lögráðamanna eða fjölskyldumeðlima.

7. Lokaorð

Rauði krossinn gagnrýnir skort á samráði og samtali við aðila sem starfa við málaflokkinn og hafa til þess sérþekkingu og reynslu við gerð frumvarpsins, sem og ofangreindra frumvarpa sem ekki hafa náð fram að ganga. Telur félagið mikilvægt að lagabreytingar sem þessar séu unnar í þverfaglegu samráði, til þess að skapa sátt um stefnu og lagaumhverfi í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Telur Rauði krossinn að með fyrirliggjandi breytingum í frumvarpinu sé litið framhjá varnarorðum fjölmargra umsagnaraðila, sem leiða má líkum að að skili sér í ómannúðlegra en í senn óskilvirkara kerfi þegar á botninn er hvolft.

Fulltrúar Rauða krossins eru reiðubúnir að gera nánari grein fyrir athugasemdum félagsins sé þess óskað.

Dómsmálaráðuneyti
Sölvhólgötu 7
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. nóvember 2022

Efni: Vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd sem ekki er hægt að flytja úr landi

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Af gefnu tilefni hefur félagið skoðað sérstaklega aðstæður umsækjenda um alþjóðlega vernd sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum.

Samkvæmt upplýsingum frá stoðdeild ríkislögreglustjóra, dags. 27. september sl., voru alls 64 einstaklingar sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd á Íslandi en ekki er unnt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum. Til að kanna aðstæður framangreindra umsækjenda hefur Rauði krossinn tekið viðtöl við einstaklinga úr þeim hópi, alls fimmtán, og á þann hátt fengið tækifæri til að átta sig betur á aðstæðum þeirra og möguleikum á Íslandi.

Við rannsókn Rauða krossins kom í ljós að umsækjendur í framangreindri stöðu eigi í verulegum erfiðleikum með að fá útgefið bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi á meðan þeir dvelja hér á landi en slíka heimild er að finna í 1. mgr. 77. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 og 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002. Til þess þurfi þeir að leggja fram frumrit af vegabréfi sínu en mikill meirihluti þeirra 64 einstaklinga sem ekki er hægt að flytja úr landi er án vegabréfs og þurfa þeir því að ferðast til annarra landa til að verða sér úti um slíkt.

Í viðtölum Rauða krossins við áðurgreinda einstaklinga kom í ljós að mörg barna þeirra sem fæðst hafa utan heimalands síns eða hér á landi glími við ríkisfangsleysi, enda séu þau ekki skráð í kerfi heimalands síns. Samkvæmt skýrslu *European Council of Refugees and Exiles* frá árinu 2017 öðlast fjöldi flóttabarna sjálfkrafa ríkisfang foreldra sinna við fæðingu en það ríkisfang verður oft einungis til í orði, þar sem foreldrum er meinað að skrá barn sitt hjá yfirvöldum í heimalandinu. Afleiðing þess er sú að þúsundir flóttabarna falla á milli þilja í kerfinu og eru dæmd til ríkisfangsleysis en rétturinn til nafns og ríkisfangs er varðveittur í 7. gr. barnasáttmálan Sameinuðu þjóðanna.

Í meðfylgjandi skýrslu Rauða krossins um aðstæður umsækjenda sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd og ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum er að finna ítarlega greiningu á aðstæðum þessa hóps hér á landi. Þá er þar einnig að finna nokkrar tillögur til úrbóta sem Rauði krossinn hvetur dómsmálaráðherra til að skoða við gerð frumvarps síns um breytingar á útlendingalögum sem hann hyggst leggja fram á haustþingi Alþingis.

Sé þess óskað eru fulltrúar Rauða krossins reiðubúnir að gera nánari grein fyrir þeim athugasemdum félagsins sem finna má í skýrslunni.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi,



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
framkvæmdastjóri

Fylgiskjöl:

1. Umfjöllun unnin upp úr skýrslu Rauða krossins um aðstæður einstaklinga sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum, dags. 2. nóvember 2022.
2. Viðmið um fjárhagsaðstoð, sbr. 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði (fylgiskjal með reglum nr. 520/2021), dags. 7. maí 2021.

Umfjöllun unnin upp úr

SKÝRSLU RAUÐA KROSSINS

um

aðstæður einstaklinga sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum

3. nóvember 2022

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Af gefnu tilefni hefur félagið skoðað sérstaklega aðstæður umsækjenda um alþjóðlega vernd sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni en ekki er hægt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum.

Samkvæmt upplýsingum frá stoðdeild ríkislögreglustjóra, dags. 27. september sl., eru alls 60 einstaklingar sem hafa fengið lokasynjun á umsókn sinni hjá íslenskum stjórnvöldum og ekki er unnt að fylgja úr landi vegna skorts á ferðaskilríkjum. Þar af eru 25 frá Nígíeríu og 12 frá Írak. Til viðbótar við framangreinda 60 einstaklinga eru fjórir frá Írak sem ekki er unnt að flytja úr landi vegna þess að íslensk stjórnvöld hafa ekki gert samning við Írösk yfirvöld um endurviðtöku á þegnum þeirra sem flúið hafa landið.

Til að kanna aðstæður framangreindra umsækjenda hefur Rauði krossinn tekið viðtöl við alls 15 umsækjendur í framangreindri stöðu og fengið að litast til um líf þeirra og möguleika á Íslandi. Hefur félagið sérstaklega skoðað hvers konar úrræði lög um útlendinga nr. 80/2016 (hér eftir útl.) og reglugerð um útlendinga nr. 540/2017 hafa að geyma fyrir framangreindan hóp. Í lokin verða svo lagðar til nokkrar tillögur til úrbóta. Nánari umfjöllun má finna í köflunum hér á eftir.

1 Takmarkanir á veitingu bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi

Samkvæmt 1. mgr. 77. gr. útl. er heimilt að beiðni útlendinga sem fengið hefur endanlega synjun um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi, sem kemur ekki til framkvæmda að svo stöddu, að veita honum bráðabirgðadvalarleyfi þar til synjunin kemur til framkvæmda. Eitt skilyrðianna fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæðinu er að finna í b-lið 1. mgr., þ.e. að ekki leiki vafi á því hver umsækjandi er. Í 1. málsl. 2. mgr. 77. gr. segir svo að heimilt sé að víkja frá skilyrði b-liðar 1. mgr. þegar sérstaklega stendur á, t.d. þegar ósanngjarnt eða ómögulegt er að ætlast til þess að umsækjandi framvísi fullnægjandi skilríkjum. Á heimasíðu Útlendingastofnunar er þó vakin athygli á því að *framangreind undanþága eigi ekki við hafi umsækjandi fengið endanlega synjun á umsókn sinni um hæli og beri honum þá að afla sér skilríkja*.¹

Líkt og fram kemur hér að framan eru alls 64 einstaklingar sem fengið hafa lokasynjun í máli sínu og ekki er unnt að flytja úr landi af einhverjum ástæðum. Umsækjendur í slíkri stöðu geta þó sótt um framangreint bráðabirgðadvalarleyfi en með því opnar sá möguleiki fyrir umsækjendur að sækja um

¹ Útlendingastofnun: *Bráðabirgðadvalarleyfi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd*, ódagsett: <https://island.is/bradabirgda-dvalar-atvinnuleyfi>

tímabundið atvinnuleyfi í þann tíma sem bráðabirgðadvalarleyfið gildir, sbr. 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002. Hafi umsækjandi ekki vegabréf meðferðis er slíku dvalarleyfi þó synjað, enda hefur Útlendingastofnun metið sem svo að annars konar skilríki, þó svo að um frumrit sé að ræða, séu ekki talin nægileg sönnun fyrir því hver umsækjandi er.

Til þess að umsækjendur geti lagt fram vegabréf hjá Útlendingastofnun og sannað frekar á sér deili þurfa þeir að ferðast í næsta sendiráð og sækja um ný vegabréf. Næsta írakska sendiráð, sem og hið nígeríska eru staðsett í Svíþjóð en til að ferðast til Svíþjóðar þarf umsækjandi að fá útgefið sérstakt ferðabréf frá Útlendingastofnun (stundum *Laissez-Passer*). Verulega erfitt hefur reynst fyrir umsækjendur að fá útgefið slíkt ferðabréf sem gerir það að verkum að þeir geta ekki fengið útgefin vegabréf og þar af leiðandi ekki fengið bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi. Verða þessir umsækjendur þá fyrir því að festast hér á landi réttindalausir og án möguleika á að framfæra sjálfum sér. Þá segir í 7. mgr. 77. gr. útl. að bráðabirgðadvalarleyfi samkvæmt ákvæðinu geti ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis.

Vegna skorts á úrræðum fyrir framangreinda einstaklinga hafa þeir setið fastir hér á landi svo árum skiptir í lagalegri óvissu og án réttinda en slíkt getur haft óafturkræfar afleiðingar í för með sér fyrir heilsu þeirra og velferð.

Vakin er athygli á því að þegar einstaklingar sækja um alþjóðlega vernd hér á landi þykir nægja að leggja fram afrit af vegabréfi. Er því ekki gerð sérstök krafa um að frumrit af slíkum skilríkjum séu lögð fram líkt og gert er í tilviki umsækjenda sem fengið hafa loksýnjun og sækja um bráðabirgðadvalarleyfi. Telur Rauði krossinn því rétt að Útlendingastofnun samræmi framkvæmd sína þegar kemur að verndar- og dvalarleyfisumsóknum og gera fólki þannig kleift að sækja um bráðabirgðadvalarleyfi með því að leggja fram afrit af vegabréfi í stað frumrits.

2 Framfærsla ófullnægjandi

Samkvæmt 23. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017 njóta umsækjendur um alþjóðlega vernd þjónustu þar til 14 dögum eftir birtingu ákvörðunar um veitingu verndar, þremur dögum eftir að umsókn er dregin til baka eða til þess dags þegar ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið kemur til framkvæmdar. Af því leiðir að þeir umsækjendur sem hafa fengið lokasýnjun í máli sínu en dvelja enn á landinu eiga rétt á sömu þjónustu og aðrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Samkvæmt 4. mgr. 25. gr. reglugerðar um útlendinga eru fæðispeningar einstaklinga í húsnæði án fæðis og einstaklinga í eigin húsnæði einungis 8.000 kr. á viku. Hjón eða sambúðarfólk fær 13.000 kr. á viku samanlagt og bætast 5.000 kr. við þá fjárhæð fyrir hvert barn innan fjölskyldunnar. Fjárhæðin skal þó aldrei vera hærri en sem nemur 28.000 kr. fyrir hverja fjölskyldu á viku. Samkvæmt 29. gr. reglugerðarinnar á umsækjandi um alþjóðlega vernd jafnframt rétt á vikulegu framfærslufé eftir fjögurra vikna dvöl á vegum Útlendingastofnunar. Á þá fullorðinn einstaklingur rétt á 2.700 kr. í framfærslufé á viku og barn 1.000 kr. Engar breytingar hafa verið gerðar á framangreindum fjárhæðum frá setningu reglugerðarinnar árið 2017 en samkvæmt verðlagsreiknivél Hagstofu Íslands hefur verðlag frá því í ársbyrjun 2017 hækkað um 28,1%.² Samkvæmt línuriti sem finna má á heimasíðu Hagstofu Íslands mælist ársverðbólga nú 9,4% en í janúar 2017 mældist hún einungis 1,9%.³

² Hagstofa Íslands: *Vísitala neysluverðs*: <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/verdlag/visitala-neysluverds/> [skoðað 2. nóvember 2022].

³ Hagstofa Íslands: *Vísitala neysluverðs*: <https://hagstofa.is/talnaefni/efnahagur/verdlag/visitala-neysluverds/> [skoðað 2. nóvember 2022].

Rauða krossinum hefur í gegnum tíðina borist ítrekaðar kvartanir þess efnis að umsækjendur hafi þurft að velja á milli þess að kaupa sér mat eða nauðsynleg lyf, auk þess sem umsækjendur hafa kvartað sáran undan því að eiga ekki fyrir næringarríkum mat fyrir sig og börnin sín. Upphæðin dugi einfaldlega ekki fyrir framfærslu, hvorki einstaklinga né fjölskyldna.

Samkvæmt viðmiðum um fjárhagsaðstoð (sjá *fylgiskjal nr. 2*), sbr. 3. gr. reglna nr. 520/2021 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur úr ríkissjóði, er einstaklingi sem greiðir sjálfur fyrir fullt fæði en þarf ekki að greiða fyrir húsnæði veitt að hámarki 62.722 kr. fjárhagsaðstoð á mánuði. Þegar aðstoð nær til fleiri einstaklinga úr sömu fjölskyldu skal miða við það að tveggja manna fjölskylda, hvort sem um börn eða fullorðna er að ræða, fái 160% af grunnfjárhæð (þ.e. 100.355 kr.), þriggja manna fjölskylda 180% (þ.e. 112.900 kr.), fjögurra manna fjölskylda 200% (þ.e. 125.444 kr.) o.s.frv. og nemur hækkun vegna hvers einstaklings 20%. Á þessi fjárhagsaðstoð við í eftirfarandi tilvikum, sbr. 4.-7. tölul. 3. gr. reglna nr. 520/2021:

4. tölul.: Þegar beðið er eftir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur yfirgefi landið komi til framkvæmda. Getur einnig átt við í ákveðnum tilvikum þrátt fyrir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur eigi að yfirgefa landið liggi ekki fyrir, til dæmis þegar fangi hefur fengið reynslulausn.
5. tölul.: Þegar einstaklingur getur ekki yfirgefið landið vegna meðferðar sakamáls, svo sem ef í gildi er úrskurður um farbann skv. 100. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eða honum er skylt að tilkynna sig til lögreglustjóra eða dveljast á tilteknum stað skv. 114. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.
6. tölul.: Þegar umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið getur ekki komið til framkvæmda.
7. tölul.: Þegar ófyrirsjáanleg áföll í lífi einstaklings hafa átt sér stað meðan á dvöl hans stóð og/eða barn/börn eru með í för og fólkið getur ekki ferðast til heimaríkis af eigin rammleik.

Ljóst er að veruleg verðbólga og verðlagshækkun hefur átt sér stað hér á landi frá setningu reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017 þegar fjárhæð fæðispeninga og framfærslufés var ákvörðuð, auk þess sem sú framfærsla sem umsækjendur um alþjóðlega vernd eiga rétt á samkvæmt reglugerðinni er langt undir þeirri fjárhagsaðstoð sem sveitarfélög veita framangreindum hópum.

Með vísan til framangreinds telur Rauði krossinn á Íslandi rétt að fjárhæð fæðispeninga og framfærslufés til umsækjenda um alþjóðlega vernd verði endurskoðuð og hækkuð í takt þá verðbólgu og verðlagshækkunar sem orðið hafa hér á landi frá árinu 2017.

3 Viðtöl við umsækjendur

Á undanförunum vikum hefur Rauði krossinn tekið viðtöl við alls 15 umsækjendur sem fengið hafa lokasynjun í máli sínu og ekki er hægt að flytja úr landi. Viðmælendur, sem komu hingað til lands á árunum 2017-2022, eru á aldrinum 25-59 ára og eru ýmist frá Kúrdistan í Írak eða Nígeríu og höfðu hlotið efnismeðferð hér á landi. Íröskku viðmælendurnir eiga það allir sameiginlegt að geta ekki farið sjálfviljugir úr landi af ótta við ofsóknir og ofbeldi í heimalandinu. Jafnframt geta íslensk yfirvöld ekki flutt þá úr landi vegna þess að íslensk stjórnvöld hafa ekki gert samning við íröskk yfirvöld um endurviðtöku á þegnum þeirra. Flestar nígerísku kvennanna sem rætt var við kváðust vera fórnarlömb mansals. Greindu þær frá því að þær hafi verið tældar frá heimalandi sínu til Ítalíu þar sem þær hafi svo verið seldar í kynlífsþrælkun. Þær hafi svo flúið frá Ítalíu til Íslands en sumar þeirra hafi leitað til Stígamóta vegna upplifana sinna. Nígerísku karlmennirnir kváðust hafa flúið ofsóknir í heimalandi sínu þar sem þeir hafi m.a. verið pyndaðir. Þeir hafi farið til Ítalíu og þaðan komið til Íslands vegna slæmra

aðstæðna. Líkt og fram kom hér að framan skortir alls 60 einstaklinga sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni skilríki en af þeim er fjölmennasti hópurinn með útrunnin vegabréf frá Nígeríu. Af þeim sökum sé ekki hægt að flytja þá úr landi.

Viðmælendur áttu allir það sameiginlegt að hafa þá djúpu löngun að lifa mannsæmandi lífi sem þátttakendur í samfélaginu. Hins vegar hefur verið erfitt fyrir einstaklinga í þessari stöðu að taka þátt í íslensku samfélagi, auk þess sem þeir upplifa mikla skerðingu á ferðafrelsi sínu. Þau sem ekki hafa bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi kváðust ekki fá nægilega framfærslu frá íslenskum stjórnvöldum til að framfæra sér og fjölskyldu sinni en þau finni fyrir mikilli löngun til að vinna og leggja sitt af mörkum til samfélagsins og vera sjálfum sér og sínum nóg. Verulega erfitt sé að búa með öðrum umsækjendum sem ítrekað séu að fá jákvæðar úrlausnir í sínum málum á meðan þau sitji eftir í tómarúmi og án úrlausna. Þau einangrist verulega og upplifi sig ekki sem hluta af samfélaginu. Telur Rauði krossinn ljóst að þau vandamál sem viðmælendur lýstu komi sérstaklega niður á börnum þeirra sem dvalið hafa hér í lengri tíma og aðlagast íslensku samfélagi. Þá eigi þau erfitt með að taka þátt í samfélagi jafnaldra sinna, s.s. félags- og tómstundarviðburðum, vegna skorts á fjármagni og öðrum stuðningi.

3.1 Börn sem fæðast hér á landi

Ein hver börn viðmælenda hafa fæðst hér á landi og eru því ríkisfangslaus þrátt fyrir að skráning þeirra hér á landi beri það ekki með sér. Í skýrslu *European Council of Refugees and Exiles* frá árinu 2017 er farið yfir réttindi flóttabarna sem fæðast innan ESB til ríkisfangs. Þar segir að börn sem fæðast á flóttu eigi í sérstakri hættu á að verða ríkisfangslaus. Þó flest börn erfi ríkisfang foreldra sinna eru mörg börn sem erfa það ekki. Fjöldi flóttabarna öðlast sjálfkrafa ríkisfang foreldra sinna við fæðingu en það ríkisfang verður oft einungis til í orði, þar sem foreldrum er meinað að skrá barn sitt hjá yfirvöldum í heimalandinu. Veruleg vandamál hafa skapast innan ríkja Evrópu vegna skorts á skýrum leiðbeiningum um þennan vanda, mismunandi framkvæmd í fæðingarskráningum og almennum skorti á meðvitund um vandann í aðildarríkjum ESB. Afleiðing þess er sú að þúsundir flóttabarna falla á milli þilja í kerfinu og eru dæmd til ríkisfangsleysis. Ef Evrópuríkin grípa ekki inn í er um alvarlegt mannréttindabrot að ræða sem bregðast þarf við til að alþjóðlegar skuldbindingar ríkjanna verði uppfylltar, hagsmunir barna virtir og stuðlað verði að jákvæðri aðlögun þeirra að samfélaginu.⁴

Í 7. gr. barnasáttmálans er rétturinn til nafns og ríkisfangs varðveittur. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. skal barn skráð þegar eftir fæðingu og á það frá fæðingu m.a. rétt til nafns og að öðlast ríkisfang. Í 2. mgr. segir svo að aðildarríki barnasáttmálans skuli tryggja að réttindum þessum sé komið í framkvæmd í samræmi við lög sín og skuldbindingar í viðeigandi alþjóðasamningum á þessu sviði, *einkum í þeim tilvikum þegar barn yrði ella ríkisfangslaust*.

Í ákalli sem UNICEF og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sendi frá sér í desember 2019 voru ríki Evrópu hvött til þess að fara í brýnar aðgerðir til að enda ríkisfangsleysi í Evrópu. Hætta er á að ríkisfangslaust barn verði fyrir ofsóknum í skilningi alþjóðasamnings um réttarstöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 í upprunalandi sínu en slíkt getur valdið því að barn þurfi á viðbótarvernd að halda í því ríki sem það hefur flúið til eða fæðst í. Þá eru dæmi um að yfirvöld í upprunalandi barna sem fæðst

⁴ ECRE: *The Right to a Nationality of Refugee Children Born in the EU and the Relevance of the EU Charter of Fundamental Rights*, febrúar 2017: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/refugee-children-nationality-LEAP-leaflet.pdf>

hafa í Evrópu vilji ekki taka þeim þegar brottvísa á þeim til upprunalandsins eftir að hafa fengið hefur synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd í Evrópu ef þau eru ekki skráð ríkisborgarar þess.⁵

Af framangreindu er ljóst að íslenskum stjórnvöldum ber skylda til að sjá til þess að börn sem fæðist hér á landi verði ekki ríkisfangslaus, enda eigi öll börn rétt til að öðlast ríkisfang þegar eftir fæðingu.

4 Afleiðingar frumvarps til laga um breytinga á lögum um útlendinga

Dómsmálaráðherra hefur nýverið lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um útlendinga. Frumvarpið tekur því miður ekki á þeim mikla vanda sem framangreindur hópur stendur frammi fyrir hér á landi en Rauði krossinn telur nauðsynlegt að tekið verði sérstakt tillit til umsækjenda sem fastir eru réttindalausir á Íslandi. Með ákvæði 6. gr. frumvarpsins er lögð til sú grundvallarbreyting á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd að réttur til þjónustu verður felldur niður 30 dögum eftir birtingu endanlegrar ákvörðunar í máli þeirra en verði frumvarpið að lögum yrðu afleiðingar þessa ákvæðis gríðarlegar. Áhrif tillögunnar á stöðu, velferð og mannvirðingu umsækjenda um alþjóðlega vernd eru nokkuð augljós. Réttur þeirra til framfærslu, húsnæðis og heilbrigðisþjónustu fellur niður og því er fyrir séð að þau sem ekki yfirgefa landið innan 30 daga verða heimilislaus án framfærslu. Ekki má heldur draga úr mikilvægi þess að fólk njóti grunnheilbrigðisþjónustu á meðan það dvelur hér á landi.

Með því að kveða á um niðurfellingu á þjónustu er varðar grunnvelferð fólks er hættu á að alvarleg vandamál skapist. Umræddir einstaklingar yrðu þar með berskjaldaðir fyrir hvers kyns misneytingu, mansali og ofbeldi. Breytingin hefði þau áhrif á íslenskt samfélag að heimilisláusu fólki myndi fjölga, örbirgð og neyð aukast. Samhliða því myndu líkurnar á skaðlegri hegðun og afbrotum aukast. Ljóst er að álag á félagsleg kerfi sveitarfélaga og lögreglu mun aukast, samhliða breytingunni.

5 Tillögur til úrbóta

Sumir þeirra sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd hafa í reynd verið strandarglópar hér á landi frá árinu 2017 og því dvalið hér í fimm ár. Þar sem enga lausn er að finna fyrir þessa einstaklinga í núgildandi lögum telur Rauði krossinn rétt að einhvers konar lausn verði tekin upp í frumvarp dómsmálaráðherra sem t.a.m. auðveldar þeim að komast á vinnumarkað og framfæra sér og sínum. Jafnframt leggur Rauði krossinn til að umsækjendur sem dvalið hafa hérlandis í ákveðinn tíma eftir að lokasynjun liggur fyrir í máli þeirra geti sótt um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Ákvæði 51. gr. gildandi útlendingalaga heimilar þetta ekki og gerir kröfu um að umsókn um dvalarleyfi sé lögð fram *áður* en komið er til landsins. Í Svíþjóð geta umsækjendur um alþjóðlega vernd sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni þó sótt um atvinnuleyfi án þess að þurfa að yfirgefa landið og telur Rauði krossinn rétt að litið verði til þess ákvæðis við breytingar á lögum um útlendinga. Yrði þá til staðar einhvers konar ljós í myrkrinu fyrir þá sem tilbúnir væru til að aðlagast íslensku samfélagi og setjast hér að.

Þá telur Rauði krossinn rétt að framangreindum umsækjendum verði gert auðveldara fyrir að öðlast bráðabirgðadvalar- og -atvinnuleyfi á meðan á dvöl þeirra stendur hér á landi svo þeir þurfi ekki að þiggja framfærslu frá íslenskum yfirvöldum. Reynsla Rauða krossins hefur verið sú að langflestir umsækjendur vilji vinna og framfæra sjálfum sér og fjölskyldu sinni í stað þess að vera á framfæri íslenska ríkisins.

⁵ UNICEF og UNHCR: *Ending Childhood Statelessness in Europe*, desember 2019: <https://www.unicef.org/eca/media/5941/file/Ending%20childhood%20statelessness%20in%20Europe%20UNICEF-UNHCR.pdf>, bls. 1 og 2.

Með vísan til framangreinds telur Rauði krossinn á Íslandi rétt að dómsmálaráðherra skoði aðstæður umsækjenda sem fengið hafa lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd og ekki er hægt að flytja úr landi. Mikilvægt er að fundin verði úrlausn fyrir þennan hóp umsækjenda sem býr við vonlausar aðstæður og mikla jaðarsetningu sem eykur enn frekar á félagslega einangrun þeirra, kemur í veg fyrir að þeir eigi kost á að skapa sér sitt eigið lífibrauð og ýtir enn frekar undir útskúfun úr íslensku samfélagi.

Er það mat Rauða krossins að í stað ákvæðis 6. gr. frumvarps til laga um breytingar á lögum um útlendinga, varðandi niðurfellingu þjónustu 30 dögum eftir lokasynjun, væri nær að auðvelda fólki sem bíður endursendingar um lengri tíma að sjá sér sjálft farborða.

Af þeim sökum leggur Rauði krossinn eindregið til að fallið verði frá þeirri breytingu sem kveðið er á um í 6. gr. frumvarpsins og hvetur dómsmálaráðherra til að skoða aðstæður framangreinds hóps umsækjenda sérstaklega og taki á þeim gríðarstóra vanda sem hann býr við hér á landi.

Lokaorð

Fulltrúar Rauða krossins eru reiðubúnir að gera nánari grein fyrir framangreindum athugasemdum félagsins sé þess óskað.

REGLUR

um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur fjárhagsaðstoðar úr ríkissjóði.

I. KAFLI

Almenn atriði.

1. gr.

Gildissvið.

Reglur þessar taka til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara sem ekki eiga lögheimili hér á landi og endurgreiðslur úr ríkissjóði vegna veittrar fjárhagsaðstoðar. Ákvæði 13. gr. reglnanna gilda jafnframt um endurgreiðslu úr ríkissjóði vegna fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga við erlenda ríkisborgara sem hafa átt lögheimili á Íslandi skemur en tvö ár.

2. gr.

Réttur til aðstoðar.

Aðstoð samkvæmt reglum þessum er veitt erlendum ríkisborgurum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem eiga ekki lögheimili í landinu.

Þrátt fyrir 1. mgr. er unnt að veita EES- eða EFTA-borgara aðstoð í sérstökum tilvikum, sbr. 4., 5. og 7. tölul. 3. gr. enda sé viðkomandi talinn óvinnufær vegna heilsufarsástæðna eða annarra sérstakra aðstæðna sem hann er í hér á landi. Sé EES-borgari vinnufær skal upplýsa hann um rétt hans til að starfa hér á landi.

Aðstoðin er veitt í sérstökum tilvikum þegar fyrirsjáanlegt er að einstaklingur hefur ekki möguleika á að fara úr landi eða framfleyta sér hér á landi án aðstoðar íslenskra stjórnvalda.

Þegar kveðið er á um einstakling í reglum þessum á það jafnframt við um fjölskyldu hans, þ.e. maka, sambúðaraðila og börn, eftir því sem við á.

Dvalarsveitarfélag veitir aðstoð samkvæmt reglum þessum. Ríkissjóður endurgreiðir sveitarfélaginu útlagðan kostnað.

3. gr.

Sérstök tilvik.

Aðstoð til brottfarar frá Íslandi eða til dvalar á landinu er veitt í sérstökum tilvikum, sbr. 2. mgr. 1. gr., ef a.m.k. eitt af eftirfarandi atriðum á við:

1. Á tímabili frá því dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið veitt þar til lögheimili hefur verið skráð og einstaklingur nýtur ekki lengur þjónustu á vegum Útlendingastofnunar.
2. Veitt hefur verið dvalar- og atvinnuleyfi til bráðabirgða og viðkomandi getur ekki framfleytt sér án aðstoðar. Leggja skal áherslu á að þetta tímabil vari sem styst og einstaklingur sé í virkri atvinnuleit.
3. Vegna fjölskyldusameiningar á tímabilinu frá því nánustu aðstandendur einstaklings, sem hefur dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar, koma til landsins uns lögheimili hefur verið skráð.
4. Beðið er eftir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur yfirgefi landið komi til framkvæmda. Getur einnig átt við í ákveðnum tilvikum þrátt fyrir að ákvörðun stjórnvalda um að einstaklingur eigi að yfirgefa landið liggi ekki fyrir, til dæmis þegar fangi hefur fengið reynslulausn.
5. Einstaklingur getur ekki yfirgefið landið vegna meðferðar sakamáls, svo sem ef í gildi er úrskurður um farbann skv. 100. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eða honum er skylt að tilkynna sig til lögreglustjóra eða dveljast á tilteknum stað skv. 114. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.
6. Umsókn einstaklings um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða alþjóðlegrar verndar hefur verið synjað og ákvörðun stjórnvalda um að hann skuli yfirgefa landið getur ekki komið til framkvæmda.
7. Ófyrirsjáanleg áföll í lífi einstaklings hafa átt sér stað meðan á dvöl hans stóð og/eða barn/börn eru með í för og fólkið getur ekki ferðast til heimaríkis af eigin rammleik.

4. gr.

Viðmið vegna fjárhagsaðstoðar samkvæmt reglum þessum.

Félagsmálaráðuneytið setur viðmið um fjárhagsaðstoð samkvæmt reglum þessum. Viðmiðin sem birt eru sem fylgiskjal með reglum þessum skulu endurskoðuð einu sinni á ári.

II. KAFLI

Sérstök skilyrði fyrir aðstoð til farar úr landi eða vegna dvalar.

5. gr.

För úr landi.

Skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð fram að brottför úr landi og til fararinnar er að gengið hafi verið úr skugga um að einstaklingur geti hvorki framfleytt sér sjálfur né greitt fargjald. Jafnframt að hann fái ekki aðstoð til brottfarar frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, frá fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

6. gr.

Dvöl í landinu.

Sé för úr landi skv. 4. gr. ekki möguleg er greitt fyrir dvöl á Íslandi enda séu aðstæður með þeim hætti að ekki sé annað fyrirsjáanlegt en að einstaklingur þurfi að dvelja á landinu um ákveðinn eða óákveðinn tíma. Jafnframt er skilyrði að fullkannað sé, innan lands sem utan, að einstaklingur geti ekki sjálfur framfleytt sér meðan á dvöl hans stendur hér á landi og ekki sé möguleiki á aðstoð frá ríkisfangslandi eða því landi þar sem hann á lögheimili, fjölskyldu, viðkomandi sendiráði hér á landi, öðru stjórnvaldi eða öðrum aðila á Íslandi.

III. KAFLI

Aðstoð sem veitt er og endurgreidd úr ríkissjóði.

7. gr.

Aðstoð.

Með aðstoð til brottfarar úr landi er átt við fjárhagsaðstoð til framfærslu, greiðslu fyrir húsnæði fram að brottför og greiðslu ferðakostnaðar frá landinu. Með ferðakostnaði er átt við heildarkostnað, þar með talið flugfargjald, ferð að brottfararstað og eftir atvikum nauðsynlega vasapeninga fyrir tilfallandi kostnaði meðan á ferðinni stendur.

Með aðstoð vegna dvalar í landinu er átt við fjárhagsaðstoð vegna framfærslu og greiðslu fyrir húsnæði skv. 4. gr.

Þjónusta túlka skal notuð þegar þörf krefur.

Kappkosta skal að halda ferða- og dvalarkostnaði samkvæmt ákvæði þessu í lágmarki.

Almennt er kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu og lyfja ekki endurgreiddur. Í undantekningar-tilvikum eru lyfseðilsskyld lyf endurgreidd enda sé um að ræða nauðsynlega aðstoð, þ.e. aðstoð sem verður nauðsynleg af læknisfræðilegum ástæðum meðan á dvöl stendur sé tekið mið af eðli aðstoðarinnar og fyrirhugaðri lengd dvalarinnar, sbr. 2. gr. reglugerðar um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustuna, nr. 1455/2020. Um annan kostnað vegna heilbrigðisþjónustu fer skv. 13. gr. sömu reglugerðar.

IV. KAFLI

Málsmeðferð.

8. gr.

Upphaf máls.

Einstaklingur sækir um aðstoð hjá því sveitarfélagi þar sem hann dvelur. Málsmeðferð fer eftir lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og stjórnsýslulögum.

Við veitingu fjárhagsaðstoðar skal farið eftir viðmiðum félagsmálaráðuneytisins, sbr. 3. gr.

9. gr.

Þöf fyrir aðstoð metin.

Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags ákveður hvort aðstoð fellur undir reglur þessar og metur þörf á aðstoð, þar á meðal samkvæmt viðmiðum 3. gr. Áður en ákvörðun er tekin aflar félagsþjónustan

upplýsinga um stöðu umsækjanda hjá Útlendingastofnun og/eða lögreglu, eftir því sem við á. Þá sér félagsþjónustan um að afla upplýsinga um viðkomandi einstakling hjá sendiráði eða ræðismanni ríkisfangslands og gengur úr skugga um að skilyrði 5. og 6. gr. séu uppfyllt.

10. gr.

Barnfjölskyldur.

Þegar aðstoð er ákveðin skal sérstakt tillit tekið til barnafjölskyldna. Leitað skal eftir áleti og aðstoð barnaverndaryfirvalda, eftir því sem við á, í samræmi við barnaverndarlög, nr. 80/2002. Þegar börn eru ein á ferð skal ævinlega hafa samband við barnaverndaryfirvöld sem taka málið til meðferðar í samvinnu við Útlendingastofnun.

11. gr.

Samþykki um endurgreiðslu úr ríkissjóði.

Félagsþjónusta viðkomandi sveitarfélags sækir um heimild til endurgreiðslu úr ríkissjóði til Fjölmennningarseturs á þar til gerðu umsóknarformi. Aðstoð skal ekki veitt fyrr en samþykki stofnunarinnar liggur fyrir. Í undantekningartilvikum, þegar ekki er unnt að fá samþykki svo sem vegna helgidaga, skal greiðsla engu að síður eiga sér stað en þó aldrei fyrir lengri tíma en til næsta virka dags.

Í umsókn skal meðal annars tilgreina tímabil sem gert er ráð fyrir að einstaklingur njóti aðstoðarinnar, þó að hámarki 3 mánuðir og einnig skal tilgreina hámarksfjárhæð aðstoðar vegna gistingar. Vari þörf fyrir aðstoð lengur en tilgreint tímabil, fjárhæð aðstoðar hækki eða aðstæður umsækjanda breytist þarf að sækja um heimild til endurgreiðslu að nýju.

Félagsþjónustu sveitarfélags ber þó, eigi sjaldnar en einu sinni í mánuði að meta hvort enn er þörf fyrir aðstoð og hvort skilyrði fyrir aðstoðinni séu uppfyllt skv. 9. gr. reglnanna.

12. gr.

Framkvæmd heinfarðar.

Félagsþjónustan afhendir viðkomandi einstaklingi farseðil og vasapeninga vegna fararinnar. Sé þörf á aðstoð lögreglu við förina veitir hún fylgd til flugvallar eða á annan brottfararstað.

13. gr.

Endurgreiðsla úr ríkissjóði.

Endurgreiðslutímabilið nær frá 1. nóvember til 31. október ár hvert og skal sveitarfélag senda Fjölmennningarsetri yfirlit yfir veitta aðstoð sveitarfélagsins á þar til gerðu eyðublaði fyrir 15. nóvember fyrir síðastliðið ár.

Fjölmennningarsetur fer yfir yfirlitið og samþykkir það eða kemur á framfæri athugasemdum og/eða óskar eftir skýringum eigi síðar en 5. desember á því ári. Þegar Fjölmennningarsetur hefur samþykkt yfirlit sveitarfélagsins getur sveitarfélag gefið út reikning og sent félagsmálaráðuneytinu.

V. KAFLI

Gildistaka.

14. gr.

Reglur þessar, sem settar eru með stöð í 1. mgr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, taka þegar gildi. Jafnframt falla úr gildi reglur nr. 382/2019 um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur aðstoðar úr ríkissjóði.

Félagsmálaráðuneytinu, 7. maí 2021.

Ásmundur Einar Daðason.

Halldóra Dröfn Gunnarsdóttir.

Fylgiskjal.**VIÐMIÐ****um fjárhagsaðstoð, sbr. 3. gr. reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, í sérstökum tilvikum, við erlenda ríkisborgara og endurgreiðslur aðstoðar úr ríkissjóði.**

Greiðslur til einstaklings sem nýtur ekki lengur þjónustu á vegum Útlendingastofnunar sem veitt er á vegum sveitarfélags skv. 1., 2. og 3. tölul. 2. gr. miðast við reglur sveitarfélags um fjárhagsaðstoð hverju sinni. Fyrir aðra skulu eftirfarandi viðmið notuð, eftir því sem við á, hverju sinni¹:

1. Full grunnfjárhæð greidd²: Einstaklingur greiðir sjálfur fyrir fæði og húsnæði. Þegar einstaklingur þarf óhjákvæmilega að greiða háa fjárhæð vegna húsnæðis, svo sem á gistiheimili og annað húsnæði er ekki í boði, greiðir félagsþjónusta sveitarfélags húsnæðiskostnað beint til rekstraraðila og er þá að öðru leyti miðað við aðstæður og greiðslur í samræmi við 2., 3. eða 4. lið hér á eftir og greitt samkvæmt þeim. Áhersla er lögð á að húsnæðiskostnaði sé haldið í lágmarki og greiðsla skilyrt við lægsta gjald.
2. Einstaklingur greiðir sjálfur fyrir fullt fæði en þarf ekki að greiða fyrir húsnæði eða húsnæðiskostnaður er greiddur af félagsþjónustu sveitarfélags: 35% af grunnfjárhæð að hámarki.
3. Einstaklingur greiðir fyrir fæði án morgunverðar en morgunverður er innifalinn í húsnæðiskostnaði sem greiddur er af öðrum: 30% af grunnfjárhæð að hámarki.
4. Einstaklingur greiðir hvorki fyrir fæði né húsnæði sem er veitt án þess að umsækjandi greiði sjálfur fyrir: 15% af grunnfjárhæð³ að hámarki:

Taflan miðast við greiðslur fyrir einn mánuð:

			1.	2.	3.	4.
			100%	35%	30%	15%
Einstaklingur	Grunnfjárhæð	x 1,0	179.206 kr.	62.722 kr.	53.762 kr.	26.881 kr.
Tveir í fjölskyldu	"	x 1,6	286.730 kr.	100.355 kr.	86.019 kr.	43.009 kr.
Þrír í fjölskyldu	"	x 1,8	322.571 kr.	112.900 kr.	96.771 kr.	48.386 kr.
Fjórir í fjölskyldu	"	x 2,0	358.412 kr.	125.444 kr.	107.524 kr.	53.762 kr.
Greiðsla á dag fyrir einstakling			5.974 kr.	2.091 kr.	1.792 kr.	896 kr.

Þegar aðstoð nær til fleiri einstaklinga úr sömu fjölskyldu skal miða við eftirfarandi: Tveggja manna fjölskylda, hvort sem um börn eða fullorðna er að ræða, fær 1,6 af grunnfjárhæð, þriggja manna 1,8, fjögurra manna 2,0 og svo framvegis og nemur hækkun vegna hvers einstaklings 0,2.

Heimferðarkostnaður skal metinn í hverju tilviki og leitast við að halda honum í lágmarki.

¹ Gert er ráð fyrir að grunnfjárhæð fyrir einstakling í sérstökum aðstæðum taki mið af reglum Reykjavíkurborgar um fjárhagsaðstoð, sbr. 4. mgr. 11. gr. reglna um fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg, nr. 1026/2010.

² Þetta á til dæmis við um einstaklinga sem dvelja hérlendis í einhvern tíma en fá ekki lögheimili, meðal annars ef ekki er vitað um ríkisfang.

³ Á meðal annars við um skjólstæðinga Kvennaathvarfs.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. allsherjar – og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 15. nóvember 2022

2205038SA KB/kó
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga, 595. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni nefndasviðs Alþingis, dags. 28. október sl. vegna ofangreinds frumvarps sem lagt hefur verið fram á yfirstandandi þingi, sbr. 153. löggjafarþing, sbr. og tölvuskeyti þar sem samþykktur var viðbótarfrestur til og með 15. nóvember 2022.

Tekið skal fram að sambandinu barst framangreint frumvarp til umsagnar þegar það var lagt fram á síðasta þingi, eða 152. löggjafarþingi, sbr. **þskj. 837, 595. mál**. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og er það nú endurflutt að mestu í óbreyttri mynd. Af þeim sökum telur sambandið rétt að árétta þau sjónarmið sem komið var á framfæri í síðustu umsögn sambandsins, dags. 31. maí 2022, auk þeirra sem hér verður vikið að.

Almennt

Markmið frumvarpsins er að leysa úr ýmsum álitaefnum við framkvæmd gildandi laga, ekki síst í ljósi fjölgunar umsókna um alþjóðlega vernd. Jafnframt eru í 21. gr. frumvarpsins lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga og lögreglulögum, sem sambandið telur almennt vera til bóta og þá sérstaklega breytingar er snúa að atvinnuréttindum útlendinga.

Sambandið telur þó rétt að taka fram að lagabreytingar einar og sér munu ekki leysa allan vanda heldur þarf jafnframt að liggja fyrir skýr stefna og hlutverkaskipting, ásamt nauðsynlegri fjármögnun sem tryggji skilvirkt verklag við framkvæmd laganna.

Óhætt er að segja að um sé að ræða eina af stærstu áskorunum í íslenskri stjórnsýslu um þessar mundir, sem endurspegladist m.a. í umfjöllun um stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga sem rædd var á landsþingi sambandsins í lok september. Endanleg stefnumörkun mun liggja fyrir að lokinni umfjöllun í stjórn sambandsins í lok þessa mánaðar en þær áherslur sem ræddar voru á landsþingi voru einkum þessar:

- Sambandið beiti sér fyrir auknu samstarfi sveitarfélaga og ríkisins um málefni fólks af erlendum uppruna til að sinna þörfum þessarar íbúa.
- Sambandið beiti sér fyrir því að ríkið taki ábyrgð á stöðu einstaklinga í leit að alþjóðlegri vernd og veiti sveitarfélögum fjármagn fyrir grunnþjónustu þeirra.
- Sambandið hafi frumkvæði að samtali á milli sveitarfélaga um að taka á móti flóttafólki og einstaklingum í leit að alþjóðlegri vernd.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins kemur m.a. fram að mikilvægt sé í síbreytilegum og lifandi málaflokki að löggjöfin sé aðlöguð þeirri þróun sem á sér stað í alþjóðasamfélaginu og þeim áskorunum sem verndarkerfið stendur frammi fyrir á hverjum tíma. Þurfa stjórnvöld sem fara með þessi málefni að geta brugðist við breyttum aðstæðum til að tryggja að verndarkerfið ráði við að afgreiða þær umsóknir sem berast á mannúðlegan og skilvirkan hátt, að fullnægjandi þjónusta sé veitt og að þeir fjármunir sem til ráðstöfunar eru séu nýttir sem best.

Af þessu tilefni tekur sambandið fram að þessi málaflokkur hefur margvíslega snertifleti við sveitarstjórnarstigið. Umsækjendur um alþjóðlega vernd og flóttafólk fá margþætta þjónustu frá þeim sveitarfélögum sem þau eru búsett í. Hefur það í för með sér umtalsverð áhrif á starfsemi sveitarfélaga og upplifa þau almennt mikið álag á samfélagslega innviði vegna mikillar fjölgunar umsækjenda, með tilheyrandi fyrirhöfn og kostnaðarauka.

Við þessum áskorunum hefur að hluta verið brugðist með rammasamkomulagi um samræmda móttöku flóttafólks, sem undirritað var á þessu ári, ásamt því að mennta- og barnamálaráðuneytið veitir sveitarfélögum stuðning vegna skólagöngu barna á flóttu. Ljóst er engu að síður að þörf er á meiri stuðningi til sveitarfélaga til að þau geti staðið undir því flókna hlutverki sem þeim er ætlað.

Nánar um ákvæði frumvarpsins

Í 6. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 33. gr. laganna er lúta nánar tiltekið að því að skýra frekar þau réttindi sem útlendingum, sem lögum samkvæmt ber að fara af landi brott, stendur til boða. Eru breytingarnar m.a. í samræmi við löggjöf og framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum.

Samkvæmt 33. gr. laganna njóta umsækjendur um alþjóðlega vernd margvíslegrar þjónustu á meðan mál þeirra eru til meðferðar hjá stjórnvöldum, svo sem húsnæðis, framfærslu og annarrar grunnþjónustu. Í grunnþjónustu felst m.a. heilbrigðisþjónusta, þar á meðal vegna andlegra veikinda, tannlæknaþjónusta og grunnskóla- og leikskólaganga fyrir börn.

Í a-lið 6. gr. frumvarpsins er sú meginregla lögð til að útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd njóti áfram allra þeirra réttinda sem 33. gr. kveður á um þar til hann hefur farið af landi brott en að hámarki í 30 daga frá því ákvörðun verður endanleg á stjórnarsýslustigi. Frá þeim tímafresti falla öll réttindi niður, þó með þeim undantekningum sem tilgreind eru í ákvæðinu og varða persónulega eiginleika eða sérstakar aðstæður sem taka þarf tillit til.

Af gefnu tilefni, og í ljósi ábendinga sem sambandið hefur mótttekið, telur sambandið rétt að taka fram að mikilvægt er að gæta almennt að því að skýrt sé hvað taki við eftir að tilvitnuðum 30 daga fresti lýkur, þ.e.a.s. hvað tekur við þegar réttur einstaklings til grunnþjónustu fellur niður og bið kann að myndast m.t.t. brottflutninga hans. Leiði lagabreytingin til þess að auknar skyldur falli á sveitarfélög, með tilheyrandi kostnaðarauka, er jafnframt mikilvægt að sveitarfélög fái hann bættan að fullu.

Þá er og líklegt að við þessar aðstæður fjölgi heimilislausum einstaklingum með tilheyrandi álagi á félagsþjónustu sveitarfélaga og aukins kostnaðar í þeim efnum. Óhjákvæmilegur fylgífiskur slíkrar neyðar hlýtur ávallt að vera aukin hættu á því að hlutaðeigandi einstaklingar verði berskjaldaðri fyrir hver kyns misneytingu, mansali og ofbeldi.

Í þessu sambandi leyfir sambandið sér að vísa til umfjöllunar í fyrirbyggjandi umsögnum t.d. Mannréttindaskrifstofu Íslands og Rauða krossins, þar sem er komið inn á þessa þætti.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Umsögn um lagafrumvarp: Útlendingar (alþjóðleg vernd)

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

25. janúar, 2023

Samtökin '78 setja mikla fyrirvara við stjórnarfrumvarp dómsmálaráðherra sem nú er til meðferðar hjá Allsherjar- og menntamálanefnd.

Samtökin '78 telja enga af þeim breytingum sem lagðar eru til, til þess fallnar að tryggja réttláta málsmeðferð hinsegin fólks sem leitar að alþjóðlegri vernd. Í núgildandi lögum er lítið sem ekkert fjallað um hinsegin fólk sem leitar að alþjóðlegri vernd, þrátt fyrir að sá hópur falli undir viðkvæma hópa. Í lögskýringatexta við þau lög var þó tæpt á hinseginleika, en það er ekki gert í þessari breytingatillögu.

Samtökin '78 setja sérstaklega fyrirvara við eina grein í þessum breytingum. Í 15. gr. frumvarpsins er lagt til að undanþáguákvæði a-liðar 4. mgr. 70. gr. laganna eigi ekki við um umsókn um fjölskyldusameiningu við útlending sem hefur verið boðið hingað til lands af stjórnvöldum skv. 43. gr. laganna. Samtökin '78 hafa miklar áhyggjur af þessari breytingu þar sem það er afar ólíklegt að manneskja sem komi frá landi þar sem t.d. samkynhneigð eða tvíkynhneigð er refsiverð greini fyrir fram frá því að eiga maka af sama kyni. Fólk vill einmitt finna fyrir öryggi áður en það upplýsir yfirvöld um samkynja samband sitt, vegna mikils vantrausts í garð stjórnvalda.

Samtökin '78 vilja einnig benda á að einstaklingar sem leita til samtakanna hafa ítrekað þurft að sannreyna sinn hinseginleika og sum hafa þurft að ganga ansi langt til að reyna að sýna fram á það að þau vissulega tilheyri þeim hópi. Slík vinnubrögð eru að mati Samtakanna '78 ófagleg og til þess fallin að brjóta á mannréttindum þessara einstaklinga. Eins hafa einstaklingar sem leita til samtakanna verið beitt miklu ofbeldi af hálfu yfirvalda í heimalandi sínu, vegna hinseginleika síns, og eðlilega treysta þá ekki stjórnvöldum neins staðar til að opinbera hinseginleika sinn. Vegna þessa þá þarf að byggja upp traust og því fullkomlega eðlilegt að einstaklingur segi ekki frá hinseginleika sínum í fyrsta viðtali.

Það hefði mátt fara í skoðun á því hvernig málsmeðferð hinsegin fólks sem leita að alþjóðlegri vernd er almennt á Íslandi svo að það mat gæti verið grunnur að breytingum á lögum um útlendinga. Það var ekki gert við breytingar á þessum lögum.

Það er ansi margt sem má bæta í lögum um útlendinga til að virða mannréttindi minnihlutahópa, en þessi breyting nær ekki til þeirra þátta og eru að mati Samtakanna '78 ekki til bóta. Jafnframt má færa rök fyrir því að þau séu skref aftur á bak þegar kemur að hinsegin fólki, með vísan til breytinga á 15. gr. laganna.



F.h. Samtakanna '78,

Daniel E. Arnarsson, framkvæmdastjóri Samtakanna '78



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. nóvember 2022

**Umsögn Solaris - hjálparsamtaka fyrir hælisleitendur og flóttafólk á Íslandi um
frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd)
153. löggjafarþing 2022-2023
Þingskjal 400 - 382. mál**

Inngangur

Solaris eru hjálparsamtök fyrir hælisleitendur og flóttafólk á Íslandi. Tilgangur samtakanna er að bregðast við þeirri neyð sem hælisleitendur og flóttafólk býr við víða á Íslandi, sem birtist meðal annars í bágunum aðstæðum, félagslegri einangrun og skorti á aðgengi að nauðsynlegri þjónustu, eins og til dæmis heilbrigðisþjónustu. Markmið samtakanna er að þrýsta á umbætur í málefnum hælisleitenda og flóttafólks á Íslandi og að stuðla að því að mannúð og réttlæti sé haft að leiðarljósi í málaflokknum. Solaris berjast fyrir bættri stöðu flóttafólks og hælisleitenda hér á landi og fyrir því að mannréttindi þeirra og önnur grundvallarréttindi séu virt.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga var lagt fram á 149. Löggjafarþingi en fékk ekki framgang. Frumvarpið var endurflutt á 150. löggjafarþingi (þskj. 1228, 171. mál) og í þriðja sinni á 151. löggjafarþingi (þskj. 1029, 602. mál) en náði heldur ekki fram að ganga. Á 152. löggjafarþingi (þskj. 837, 595. mál) var frumvarpið endurflutt í fjórða sinn í breyttri mynd. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt í fimmta sinn.

Solaris, ásamt fjölda samtaka og einstaklinga, hafa áður gert athugasemdir við fyrrgreind frumvörp til laga og lýst yfir áhyggjum af þeirri þróun sem endurspeglast í tilraunum stjórnvalda til þess að breyta lögunum sem fela í sér að þrengja töluvert að fólki á flóttu, skerða mannréttindi þeirra og tækifæri þeirra til þess að fá alþjóðlega vernd á Íslandi. Hið sama er uppi á teningnum nú.

Töluvert magn af innihaldi frumvarpsins felur í sér enn frekari tilraunir til þess að brjóta á mannréttindum fólks á flóttu, þrátt fyrir að nýlegar athugasemdir í mannréttindaskýrslu Sameinuðu þjóðanna tæki sérstaklega fram að íslenska ríkið væri skuldbundið til að tryggja réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd og fólks á flóttu, aðgengi barna á flóttu til menntunar og rétt til þátttöku í íslensku samfélagi (Human Rights Review: The Working Group on the Universal Periodic Review, 2021¹).

Frumvarpið er birtingarmynd kerfisbundins rasisma og mismununar á Íslandi og stefnu stjórnvalda sem felur í sér að veita sem fæstum á flóttu alþjóðlega vernd á Íslandi.

Solaris – hjálparsamtök fyrir hælisleitendur og flóttafólk vilja sérstaklega gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

1. gr.

Í b-lið 1. gr. er lögð til sú breyting að eftirfarandi texta verði bætt við 25. tölul. 3. gr. laganna, að með umsækjanda um alþjóðlega vernd sé ekki átt við útlending sem fengið hefur endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi. Með þessu ákvæði er verið að leggja grunninn að því að svipta megí umsækjendur um alþjóðlega vernd grundvallarþjónustu eftir að þeim hafi verið birt lokasynjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd.

Það ber að fordæma þessa tilraun íslenskra stjórnvalda til þess að endurskilgreina hverjir eru umsækjendur um alþjóðlega vernd í þeim eina tilgangi að grafa undan stöðu fólks og svipta það grunnþjónustu. Solaris leggst gegn slíkri breytingu á lögunum sem felur í sér að svipta eigi fólk á flóttu mannréttindum sínum og tækifærum til þess að uppfylla grunnþarfir sínar.

¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/302/28/PDF/G2230228.pdf?OpenElement>

2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á umsókn um alþjóðlega vernd á grundvelli 36. gr. sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Greinargerð vegna slíkrar kæru, 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. Solaris leggst gegn þessari breytingu þar sem hún er ekki til þess fallin að skerpa á málsmeðferð heldur svipta umsækjendur um alþjóðlega vernd ákvörðunarrétti sínum og réttlátri málsmeðferð.

4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að á eftir 2. mgr. 17. gr. komi ný málsgrein, 3. mgr., þar sem kveðið er á um heimild lögreglu til að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um líkamlegt og andlegt heilbrigði útlendinga ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun hans skv. 104. gr. útl. Slíkra upplýsinga má, samkvæmt ákvæðinu, afla án samþykkis umrædds aðila.

Solaris bendir á að slíkt felur í sér mikið inngrip í friðhelgi einkalífs fólks sem getur átt erfitt með að verjast slíku inngripi í líf þeirra vegna valdaójafnvægis einstaklinga og ríkisins. Ekki er að sjá að þau rök sem sett eru fram fyrir slíkum takmörkunum á mannréttindum fólks standist stjórnarskrá Íslands og Mannréttindasáttmála Evrópu.

6. gr

Hér er lagt til að réttur umsækjenda um alþjóðlega vernd til þjónustu verði felldur niður 30 dögum eftir birtingu endanlegrar ákvörðunar í máli þeirra. Um er að ræða skerðingu á grundvallarmannréttindum eins og fæði, húsnæði og heilbrigðisþjónustu sem er grundvöllur mannsæmandi lífs.

Áhrifin af því að svipta fólk slíkri grundvallarþjónustu geta verið margþætt þar sem oft er um að ræða fólk í sérstaklega viðkvæmri stöðu og fæstir hafa tengslanet hér á landi. Slíkt hefur áhrif á velferð og heilsu fólks, stöðu þess og mannlega reisn. Ljóst er að fólk verður heimislaust, neyð mun aukast og fólk verður berskjaldað gagnvart hvers konar ofbeldi og

misnotkun. Verði slíkt ákvæði að lögum og komi það í framkvæmd er hætta á að íslensk stjórnvöld gerist sek um ómannúðlega meðferð á flóttafólki og gerist þar með brotleg við Mannréttindasáttmála Evrópu og aðra alþjóðasamninga.

Gerð er alvarleg athugasemd við þetta ákvæði og dregið er í efa að það standist stjórnarskrá og alþjóðasamninga sem Ísland hefur skuldbundið sig til þess að vinna samkvæmt. Solaris leggst alfarið gegn ákvæðinu og hvetur íslensk stjórnvöld til þess að hverfa frá því.

7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð þegar um er að ræða svokallaðar endurteknar umsóknir. Þó ákvæðið sé að mestu leyti óbreytt frá því frumvarpið var lagt fram síðast hefur orðalaginu nú verið breytt þannig að það skerði enn frekar möguleika fólks á flótta til þess að fá umsókn sína um alþjóðlega vernd tekna til efnismeðferðar. Í ákvæðinu er lagt til auka skilyrði um að endurtekinni umsókn skuli vísað frá fylgi henni ekki gögn eða upplýsingar sem leiði til þess að sýnilega auknar líkur séu á að umsækjanda verði veitt vernd, dvalarleyfi hér á landi eða að umsókn hans verði tekin til efnismeðferðar og þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð.

Hér gera stjórnvöld enn eina tilraunina til þess að skerða réttindi fólks á flótta og draga úr líkunum á því að það fái alþjóðlega vernd á Íslandi. Þetta ákvæði er fyrst og fremst til þess fallið að auðvelda stjórnvöldum að hafna umsóknum um alþjóðlega vernd án þess að þurfa að taka tillit til hvernar umsóknar fyrir sig. Slíkt stangast á við lagalegar og siðferðislegar skyldur stjórnvalda. Lagst er gegn þessari breytingartillögu.

8. gr.

Í 8. gr. er að finna breytingartillögu sem felur í sér verulegar takmarkanir á möguleikum þeirra sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í öðru ríki til að fá umsókn um alþjóðlega vernd tekna til efnismeðferðar hér á landi. Þessi tillaga, sem hefur mætt mikilli andstöðu, er nú samt sem áður lögð fram í fimmta sinn. Tillagan hefur það að markmiði að útiloka þá sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd frá því að fá efnislega meðferð hér á landi, algjörlega óháð aðstæðum hvers umsækjanda sem og aðstöðu í því ríki sem hin svokallaða vernd fékkst.

Ítrekað hefur verið bent á grafalvarlegar og oft lífshættulegar aðstæður fólks sem hingað kemur í leit að vernd þrátt fyrir að hafa fengið vernd í öðru ríki, eins og til dæmis Grikklandi,

Ítalíu og Ungverjalandi, þar sem aðstæður fyrir fólki á flóttu eru verulega slæmar eins og ítrekað hefur verið sýnt fram á, meðal annars af Rauða krossinum og öðrum alþjóðlegum mannréttindasamtökum. Mikilvægt er að útiloka ekki með þessum hætti möguleika fólks á að fá umsókn sína um vernd tekna til efnismeðferðar. Slíkt er skerðing á réttindum flóttafólks.

Solaris leggst alfarið gegn þessari breytingatillögu.

Gerð er alvarleg athugasemd við tillögu frumvarpsins þar sem lagt er til að svipta skuli málsaðila rétt til efnismeðferðar ef túlkun löggjafans er slík að “umsækjandi á einhverjum tíma að hafa tafið mál sitt.” Túlkunarrámminn sem í frumvarpinu birtist um hvað telst til málstafar stangast á við raunveruleika fólks á flóttu og aðgengi þeirra að opinberum og/eða auðkennandi skjölum.

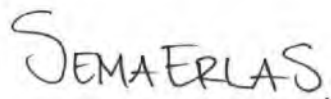
Þá tekur Solaris undir gagnrýni Barnaheill við tillögu frumvarpsins um sviptingu á málsmeðferð í ljósi skuldbindinga Íslands til Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna, Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sem og alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins í málefnum fatlaðra. Óljóst er hvernig löggjafinn mun tryggja að réttur umsækjanda sé tryggður í túlkun á “samstarfsvilja” og hvernig löggjafinn munu sýna þekkingu á aðstæðum fólks á flóttu í túlkun á löglegri og ólöglegri notkun á opinberum skjölum, mætingu í læknisskoðanir eða viðtöl. Minnt er á að íslenska ríkið hefur undirritað alþjóðlegar skuldbindingar um verndun mannréttinda, en þar er sanngjörn efnismeðferð ekki undanskilin.

Enn fremur minnir Solaris á athugasemd Mannréttindaskýrslu Sameinuðu þjóðanna frá 2021 um að íslenska ríkið standi við skuldbindingar sínar varðandi vernd réttinda umsækjenda um alþjóðlega vernd og fólks á flóttu. Solaris tekur undir þá athugasemd og ítrekar að frumvarpið felur ekki í sér skilgreiningu á hvernig réttur umsækjanda gagnvart tímaramma frumvarpsins er tryggður dragist efnismeðferð vegna ferla af hálfu ríkisins. Að lokum bendir Solaris á að hraði málsmeðferðar (12 mánuðir) má ekki bitna á gæðum hennar né grafa undan að íslenska ríkið standi við skuldbindingar sínar gagnvart mannréttindum fólks á flóttu.

Lokaorð

Íslensk stjórnvöld eru hvött til þess að falla frá þeim breytingartillögum sem snúa að því að skerða réttindi fólks á flótta finna má í frumvarpi þessu. Þá eru stjórnvöld hvött til þess að gera ekki frekari tilraunir til þess að leggja fram umrætt frumvarp og umræddar breytingar á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd) heldur endurskoða lögin á grundvelli mannúðar og mannréttinda í samráði við þá sem lögin snúa að sem og þeim sem vinna að málefnum fólks á flótta. Solaris – hjálparsamtök fyrir hælisleitendur og flóttafólk á Íslandi eru tilbúin til þess að leggja stjórnvöldum lið í slíkri vinnu.

Fyrir hönd stjórnar Solaris,



Sema Erla Serdaroglu,
stjórnarformaður

UNHCR Observations on the bill of law amending the Act on Foreigners, no. 80/2016

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd)

I. INTRODUCTION

1. The United Nations High Commissioner for Refugees (“UNHCR”) Representation for the Nordic and Baltic Countries (“RNB”) appreciates the invitation by the Parliament of Iceland to provide observations on the “Bill of Law amending the Act on Foreigners, no. 80/2016 (International Protection)” (Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd)) concerning a comprehensive reform of the Foreigners Act - hereafter the “Proposal”.¹
2. UNHCR has a direct interest in law proposals related to asylum, as the agency entrusted by the UN General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with Governments, seek permanent solutions to the problems of refugees.² Paragraph 8 of UNHCR’s Statute confers responsibility on UNHCR for supervising international conventions for the protection of refugees,³ whereas the 1951 Convention relating to the Status of Refugees⁴ and its 1967 Protocol (hereafter collectively referred to as “1951 Convention”) oblige State Parties to cooperate with UNHCR in the exercise of its mandate, in particular facilitating UNHCR’s duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention (Article 35 of the 1951 Convention and Article II of the 1967 Protocol). This has also been reflected in European Union (“EU”) law, including by way of reference to the 1951 Convention in Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the EU. The UN General Assembly has also entrusted UNHCR with a global mandate to provide protection to stateless persons world-wide and for preventing and reducing statelessness.⁵

¹ Parliament of Iceland, Útlendingar (alþjóðleg vernd), <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=153&mnr=382>.

² UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V) <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (“the Statute”).

³ Ibid, para. 8(a). According to para. 8(a) of the Statute, UNHCR is competent to supervise international conventions for the protection of refugees. The wording is open and flexible and does not restrict the scope of applicability of the UNHCR’s supervisory function to one or other specific international refugee convention. UNHCR is therefore competent qua its Statute to supervise all conventions relevant to refugee protection, UNHCR’s supervisory responsibility, October 2002 <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, pp. 7–8.

⁴ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations Treaty Series, No. 2545, vol. 189 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>. According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the “duty of supervising the application of the provisions of the Convention”.

⁵ UN General Assembly Resolution A/RES/50/152, 9 February 1996 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, reiterated in subsequent resolutions, including A/RES/61/137 of 25 January 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124 of 24 January 2008 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html>, and A/RES/63/148 of 27 January 2009 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

3. UNHCR's observations are structured as follows: Section II sets out observations on select aspects of the Proposal, that is, repeat applications (proposed new Article 35a), the concepts of first country of asylum and safe third country (proposed Article 36, paragraph 1), and family reunification (proposed Article 45, paragraph 2) of the Act on Foreigners and Section III sets out the conclusions.

II. OBSERVATIONS

4. In light of the considerable increase in the number of asylum-seekers arriving in Iceland in 2022,⁶ UNHCR notes with appreciation the comprehensive efforts made by the Icelandic Government to scale up the reception system to meet the needs of new arrivals and to uphold the fundamental right to seek and enjoy asylum in Iceland.
5. UNHCR also acknowledges the purpose of the reform of the Foreigners' Act to reflect recent developments and to clarify certain elements related to the provisions on international protection. One of the main aims of the Proposal is to "fight secondary movement" as the number of asylum applicants in Iceland who have previously either applied or been granted protection elsewhere, has increased.
6. UNHCR submitted observations on an earlier version of the draft proposal on 16 August 2019. The present observations complement and should be read in conjunction with the previous comments.⁷

Repeat applications for international protection

7. According to the Proposal, there is a need to harmonize the Icelandic rules and procedures with regard to repeat (subsequent) applications for international protection with other European countries and to make them more efficient. Such applications will be dismissed unless the applicant is present in Iceland and new information is available in the case which leads to an *apparent increased probability* that the subsequent application will be approved.
8. In UNHCR's view, treating an application as a subsequent application is justified only if the previous claim was considered fully on the merits, involving all the appropriate procedural safeguards. There could be a number of valid reasons for an applicant to lodge a subsequent application which decision-makers must evaluate prior to dismissing the application. Such elements may include *inter alia* changes in the situation in the country of origin, deficiencies or flaws in the previous procedure preventing an adequate examination, trauma or other inhibitions preventing a full testimony by the applicant in the previous procedure or the applicant having obtained further evidence after the previous examination.

⁶ Directorate of Immigration, Statistics, available at: <https://island.is/en/o/directorate-of-immigration/statistics>, last accessed 3 November 2022.

⁷ UNHCR, Observations on Law Proposal, 16 August 2019. These observations are enclosed in the present submission.

9. In principle, UNHCR agrees that subsequent applications may be subjected to a preliminary examination of whether new elements have arisen or been presented which would warrant an examination of the substance of the claim. Such an approach permits the quick identification of subsequent applications which do not meet these requirements. UNHCR is, however, concerned about the proposed heightened evidence threshold required for repeat applications. In UNHCR's view, a preliminary examination would not require assessing whether such elements "significantly increase the likelihood" of the applicant qualifying as a beneficiary of international protection. Whether an application qualifies for international protection requires an examination of the merits in a new procedure.⁸

Applicants with links to another country ("first country of asylum" or safe third country)

10. The Proposal seeks to limit the possibility for a substantive examination of applications made by applicants who have "special ties" to another country, as long as the applicant does not fear persecution in that country. Applications made by individuals who have already obtained "effective international protection" in another country prior to coming to Iceland will also not be examined on the merits. The proposal does not define the criteria used to determine when a country is considered a "first country of asylum".
11. UNHCR recognizes that the onward movement of asylum-seekers and refugees may create challenges for Iceland and for the international protection system as a whole. In some cases, refugees and asylum-seekers move onward in order to seek international protection which is not in fact available in the place to which they have initially fled; or to access the means of survival, through humanitarian assistance or otherwise; to join family members from whom they are separated, or to secure durable solutions. In some cases, they may move onward with the aim of benefitting from economic opportunities or standards of treatment that are, or are perceived to be, higher.⁹ However, if asylum-seekers refrain from seeking international protection in the State where they had an effective opportunity to do so, it results in administrative duplication, delays as well as additional demands on reception capacities and asylum systems in different countries.
12. The 2016 New York Declaration for Refugee and Migrants, therefore, observes that the ability of refugees to lodge asylum claims in the country of their choice may be regulated, subject to the safeguard that they will have access to, and enjoyment of, international protection elsewhere. Refugees may thus be returned or transferred to a State where they had found, could have found or, pursuant to a formal agreement, can find international

⁸ UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>, p. 37.

⁹ UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-seekers, September 2019, available at: <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>.

protection. Refugees do not have an unfettered right to choose their ‘asylum country’, but their intentions ought to be taken into account.¹⁰

First country of asylum

13. With respect to applicants who have already been granted international protection in another country upon arriving in Iceland, the so called “first country of asylum” concept generally applies. The international protection received in that first country needs to continue to be accessible and effective for the individual concerned. While the proposal does not define the criteria used for determining a “first country of asylum”, UNHCR has consistently maintained that an application of the first country of asylum concept requires an individual assessment of whether the refugee will be
- a. readmitted to the ‘first country of asylum’;
 - b. granted lawful stay there; and
 - c. accorded standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and its 1967 Protocol and international human rights standards, including – but not limited to – protection from refoulement.¹¹

Only where these criteria are met in the individual case, can the application be dismissed without an examination on the merits and the applicant returned to the first country of asylum.

Third country of asylum

14. With respect to applicants who have not yet obtained international protection in a third country but could have or can find protection in that State, the “safe third country concept” applies. Prior to transfer, it is important, keeping with relevant international law standards, individually to assess whether the third State will:
- a. (re)admit the person,
 - b. grant the person access to a fair and efficient procedure for determination of refugee status and other international protection needs,
 - c. permit the person to remain while a determination is made,
 - d. accord the person standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights standards, including – but not limited to – protection from refoulement; and
 - e. where she or he is determined to be a refugee, s/he should be recognized as such and be granted lawful stay.
15. According to the Proposal, protection in the third country should be in compliance with the 1951 Convention, however, it is not required for the third country to be a signatory to the 1951 Convention. UNHCR has consistently maintained that being a “State party to the 1951

¹⁰ UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, para. 70.

¹¹ UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, April 2018 <https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>, para. 3.

Convention and basic human rights instruments without any limitations is a critical indicator” of effective protection.¹² As such,

“[a]ccess to human rights standards and standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and its 1967 Protocol may only be effectively and durably guaranteed when the state is obliged to provide such access under international treaty law, has adopted national laws to implement the relevant treaties and can rely on actual practice indicating consistent compliance by the state with its international legal obligations.”¹³

16. With respect to the proposed consideration that it be “natural and reasonable” for the applicant to stay in the third country,¹⁴ UNHCR has consistently been advocating for a meaningful link or connection to exist that would make it reasonable and sustainable for a person to seek asylum in another State. Taking into account the duration and nature of any sojourn, and connections based on family or other close ties - including previously acquired rights in the State such as previous residence or long-term visits, and linguistic, cultural or other similar ties - increases the viability of the return or transfer from the viewpoint of both the individual and the third country. Such a link would further reduce the risk of irregular onward movement, prevents the creation of ‘orbit’ situations and advances international cooperation and responsibility sharing rather than shifting burden between States.¹⁵

Family reunification for beneficiaries of international protection

17. UNHCR notes that the changes relating to family reunification set out in the Proposal are two-fold. Firstly, the Proposal seeks to remove the right to family reunification for resettled refugees under Article 70(4) of the Act on Foreigners. Secondly, individuals granted collective or derivative protection status would retain their right to family reunification while their family members would not be granted derivative protection status.

Right to family reunification for resettled refugees

18. With regard to resettled refugees, the Proposal outlines that there should be no need for family reunification following arrival in Iceland “since when choosing which groups and individuals are invited to the country, the United Nations Refugee Agency is consulted, and family unity is taken care of.”¹⁶

¹² UNHCR, Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003 <https://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>, para. 15(e).

¹³ UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, para. 10.

¹⁴ The Proposal, p. 28.

¹⁵ UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers, September 2019 <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>, para. 23.

¹⁶ The Proposal, p. 33.

19. UNHCR emphasizes that family unity is an essential right of all beneficiaries of international protection, including resettled refugees. The right to family life is recognized in the Universal Declaration of Human Rights and several other international human rights instruments.¹⁷ UNHCR's Executive Committee ("ExCom") has further highlighted the "fundamental importance" of family reunification, emphasizing the need for reunification to take place "with the least possible delay." ExCom has also called on countries of asylum to "apply liberal criteria in identifying those family members who can be admitted with a view to promoting a comprehensive reunification of the family".¹⁸
20. With regard to the proposal to remove the right to family reunification for resettled refugees with the assumption that family unity is "taken care of" during the time of resettlement, UNHCR wishes to underline that

*"[a]s a result of flight, families are often separated and dispersed. Sometimes families can be reunited in a country of asylum prior to resettlement, however, this is not always possible and cannot be guaranteed. Whereabouts of family members may be unknown, or they may be in different countries, with no legal possibility to travel between those two countries and be reunited. The right to family reunification in the resettlement country is therefore crucial to ensure family unity of resettled refugees."*¹⁹

Derivative status for family members of beneficiaries of international protection

21. As UNHCR understands, the current version of draft Article 45(2) of the Act on Foreigners seeks to clarify what kind of status the family members of different protection status holders will be afforded. According to the Proposal, family members of refugees and stateless persons under Articles 37 and 39 of the Act on Foreigners would get the same status as the principal applicant, that is, international protection status. Family members of other protection beneficiaries, such as, for instance, those granted collective protection can still apply for family reunification but would not be granted international protection status themselves but rather a residence permit on family grounds. A residence permit on family grounds, under Articles 70-72 of the Act on Foreigners, would normally only be issued for a period of one year (with a maximum of two years to align the length with the permit of the

¹⁷ Article 16(3), UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>.

¹⁸ ExCom Conclusions No. 9 (XXVIII) on Family Reunion, 1977; No. 24 (XXXII) on Family Reunification, 1981; No. 84 (XLVIII) on Refugee Children and Adolescents, 1997; No. 88 (L), 1999 on the Protection of the Refugee's Family; No. 104 (LVI), 2005 on Local Integration; and No. 107 (LVIII), 2007 on Children at Risk. See UNHCR, Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion No. 1 – 114), October 2017, HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>. See also, UNHCR, Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20), 22 June 2021, <https://www.refworld.org/docid/60d20abe4.html>, para 3.1.2.

¹⁹ UNHCR comments (No. 7), section 5.

principal applicant), compared to a four-year residence permit issued to beneficiaries of international protection.

22. While there is no explicit provision on family reunification in the 1951 Convention, the Final Act of the UN Conference of Plenipotentiaries recommended Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to ensuring that "the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country."²⁰ Hence, if the head of a family meets the criteria of the definition, his/her dependents should normally be granted refugee status according to the principle of family unity.²¹ The principle of the unity of the family does not only operate where all family members become refugees at the same time. It applies equally to cases where a family unit has been temporarily disrupted through the flight of one or more of its members.

23. The UNHCR Procedural Standards (primarily intended for UNHCR's own operations where the organization carries out refugee status determination) notes as follows:

"as a general rule, family members/dependants of a recognized refugee who meet the eligibility criteria for refugee status under UNHCR's mandate should be recognized as refugees in their own right, even if they have applied for refugee status as part of a family rather than on an individual basis. In this regard, it is important to note that accompanying family members/dependants will often have the same international protection needs as the recognized refugee due to similarities in profile, personal circumstances and the conditions in the country of origin."

24. The UNHCR procedural standards further provides that:

*"Individuals who are granted derivative refugee status enjoy the same rights and entitlements as other recognized refugees, and should retain this status notwithstanding the subsequent dissolution of the family through separation, divorce or death, or the fact that a child reaches the age of majority"*²²

25. According to the Procedural Standards, there are some categories of persons not eligible for derivative status:

"As a general rule, a person cannot acquire derivative refugee status solely on the basis of a family/dependency relationship with a person who has derivative refugee status. For instance, the spouse of a person who has derivative refugee status will not be able to be

²⁰ Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, www.refworld.org/docid/40a8a7394.html.

²¹ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>, para. 184.

²² UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate, 26 August 2020 <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>, Chapter 5.2.

granted derivative refugee status as a result of the marriage unless he or she forms a direct dependency relationship with the Refugee Status Applicant. It must be noted, however, that a derivative refugee status holder may himself or herself become eligible for refugee status in his or her own right as a result of his or her own actions or changes in the country of origin since departure (sur place claims).”²³

III. CONCLUSIONS

26. Based on the above, UNHCR invites Iceland to consider potential amendments to the Proposal in order to:

- a. Ensure that an application is only considered a subsequent application where the initial application was considered **fully on the merits**;
- b. Clearly outline in law the relevant assessment that needs to be carried out when applying the concepts of first country of asylum” and “third country of asylum” respectively, in line with the criteria set out above;
- c. Refrain from returning or transferring an applicant to a country that is not a **State party to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol** and basic human rights instruments;
- d. Remove the requirement of “**significantly increased likelihood** for qualifying for international protection” when assessing repeat applications in proposed Article 35(a);
- e. Maintain the right to family reunification for **resettled refugees**;
- f. Recognize **family members/dependants of a holder of international protection status as beneficiaries of international protection in their own right**, including when the principal applicant is a beneficiary of collective temporary protection.

UNHCR Representation for Nordic and Baltic Countries

22 November 2022

²³ Ibid.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries

Sveavägen 166, 15th fl.

Tel.:

+46 101 012 800

11346 Stockholm - Sweden

Email:

swest@unhcr.org

22 November 2022

Notre/Our code: 067/RNB/2022

**Re: UNHCR Observations on the bill of law amending the Act on Foreigners,
no. 80/2016**

*(Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016
(alþjóðleg vernd))*

Dear Sir/Madam,

The UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries is pleased to submit to the Parliament of Iceland its observations on the proposed amendments to the Act on Foreigners. UNHCR submitted observations on an earlier version of the draft proposal on 16 August 2019. The present observations complement and should be read in conjunction with the previous comments which are attached hereto in Annex 1.

UNHCR appreciates the constructive dialogue with the Parliament of Iceland, and we thank you for your considerations of this important matter. We remain at your disposal for any clarification required.

Yours sincerely,

PP

Henrik M. Nordentoft
Representative

Inga Valgerður Stefánsdóttir
Committee Secretary
the Judicial Affairs and Education Committee
Parliament of Iceland



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Regional Representation for Northern Europe

Sveavägen 166, 15th fl.
SE-11346 Stockholm

Tel.: +46 10 10 12 800
Email: swest@unhcr.org

16 August 2019

Notre/Our code: 100/RRNE/2019

RE: **UNHCR Observations on the Law Proposal**
Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016
(alþjóðleg vernd og brottvísunartilskipunin) - international protection and
returns directive

The UNHCR Regional Representation for Northern Europe (RRNE) is grateful for the invitation to provide comments on the above mentioned proposal (hereinafter "Proposal"). As the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the mandate to provide international protection to refugees and, together with governments, seek durable solutions to the problems of refugees¹, UNHCR has a direct interest in law and policy proposals in the field of asylum and refugee integration.

UNHCR notes that the Proposal sets out to "fight secondary movement", as the number of applicants arriving in Iceland who have already either applied for or been granted protection elsewhere, including another EU Member State, has increased. To achieve this aim and to enhance the efficiency of the asylum procedure in general, the Proposal recommends changing the rules about legal suspensive effect in the asylum procedures, amending the definition of a manifestly unfounded application, and also improving the legal framework regarding repeated applications and time frames for appeal. UNHCR has provided also observations on suggested changes in the Proposal pertaining to the rules regarding family reunification.

UNHCR worked closely with relevant Ministries in the context of the revision of the Act on Foreigners in 2015 and provided detailed observations and recommendations on various subjects in that context. Some of these remain relevant also with regard to the current Proposal². UNHCR has recently also set out its position on the European Commission's proposal for an Asylum Procedures Regulation³, including safe country concepts, border and accelerated procedures and effective remedies, regarding which most of UNHCR's specific comments to this Proposal are based, as further outlined below.

¹ UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (hereafter "UNHCR Statute").

² See primarily; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the draft Proposal to amend the Foreigner's Act in Iceland ("Frumvarp til laga um útlendinga")*, November 2015, available at: <https://www.refworld.org/docid/56e17dc54.html>, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Icelandic Act on Foreigners: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum (kæruneftnd, fjölgun nefndarmanna)*, 1 April 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/56fe7ba74.html> and UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Icelandic Act on Foreigners: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum (kæruneftnd, fjölgun nefndarmanna) (Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016)*, 10 May 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/5731f3d84.html>

³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

To complement these recommendations, UNHCR issued in 2018 the 'UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, outlining key elements of a fair and fast asylum procedure'⁴. This paper offers recommendations to Member States and EU institutions on accelerated and simplified procedures. It draws on existing practice of European States, and on UNHCR's experience in mandate refugee status determination, with a focus on specific models and tools that have proved efficient, flexible, and fair for processing manifestly well-founded and manifestly unfounded claims.

1. Lack of suspensive effect in the Icelandic asylum procedures

While applicants in Iceland generally benefit from automatic suspensive effect on appeal, UNHCR notes that since changes to Article 35 of the Act on Foreigners in 2017, an appeal does not automatically suspend the enforcement of decisions by the Directorate of Immigration that the foreign national is to leave the country, in cases where the Directorate of Immigration has concluded that the application is manifestly unfounded and s/he is from a country which is on the Directorate's list of safe countries of origin⁵. Neither has the applicant the right to seek the suspension of the enforcement of a negative decision and remain in the country of asylum until a final decision is rendered by the Appeals Board for this group of cases.

UNHCR notes that the Proposal aims to take this approach one step further, in that it suggests removing the automatic suspensive effect from cases that have been granted international protection in another country as defined with Article 36 a. (first two rows), and that suspensive effect would thereby have to be separately sought from the Appeals Board in order for the applicant to remain in the country pending second instance decision.

1.1 General observations on the relevance of the suspensive effect

UNHCR recognizes that **rendering asylum procedures more efficient is a shared key objective**, both for States and UNHCR. UNHCR therefore supports the intention of the Icelandic Proposal of fair and efficient processing and supports the use of accelerated procedures for manifestly unfounded and manifestly well-founded claims, as recommended in its paper *Better Protecting Refugees in Europe and Globally*⁶. Such procedures could help guarantee quick access to international protection for those who need it, and help facilitate return of those who do not. However, UNHCR is concerned about some of the ways the proposal seeks to reach this objective. In particular, the **safe country concepts**, and **accelerated examination procedures**, without sufficient procedural safeguards, as currently proposed, raise serious concerns.

The proposed grounds for acceleration go beyond what UNHCR considers to be appropriate. In particular, UNHCR has a **different understanding of "manifestly unfounded"** claims, and of procedural consequences which should apply in such cases. In addition, time limits for appeals need to be reasonable in the particular circumstances of the individual case, and the applicant must be able to submit all relevant evidence. This is needed to ensure that a remedy is effective. Lastly, the proposal to **remove automatic suspensive effect of appeals** in some accelerated examination procedures, increases the risk of persons who may be in need of international protection being returned, contrary to the principle of *non-refoulement*.

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

⁵ Current Article 35 paragraph 2.

⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Better Protecting Refugees in the EU and Globally: UNHCR's proposals to rebuild trust through better management, partnership and solidarity*, December 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

UNHCR is of the opinion that there is a higher risk of a possible violation of Article 3 of the ECHR when applying the concept of safe third country and therefore the suspensive effect of the appeal remains necessary to ensure an effective remedy. Furthermore, UNHCR considers this risk is also high when applying other safe country concepts (i.e. first country of asylum and safe country of origin) and that the remedy must allow automatic suspensive effect except for very limited cases. States should only be able to derogate from the automatic suspensive effect of an appeal on an exceptional basis, when the decision determines that the claim is “clearly abusive” or “manifestly unfounded” as defined in EXCOM Conclusion No. 30 (XXXIV) 1983. Additional exceptions could apply with respect to appeals in the case of second or further subsequent applications, and when the application is rejected as explicitly withdrawn. In such situations, in accordance with international law, the appellant nevertheless must have the right and the effective opportunity to request a court or tribunal to grant suspensive effect. In all other cases, automatic suspensive effect of appeals on rejections should be granted.

In sum, while achieving more efficient procedures is an important goal, it must not be operationalised in a way that endangers the rights to a fair procedure and to an effective remedy, or increases the risk of refoulement.

1.2. Lack of suspensive effect with regards to manifestly unfounded applications from a “safe country of origin” (Article 35 of the Act on Foreigners)

UNHCR considers that the assessment of a country as “safe” must be based on precise, reliable, objective, and up-to-date information from a range of credible sources, including from UNHCR. The lists of countries and sources of country of origin information should be publicly available⁷, as it is currently also the case in Iceland. Generally, UNHCR also considers that admissibility arrangements and the use of “safe country” concepts would need to be part of efforts to share responsibilities and involve key protection safeguards, such as an effective opportunity to rebut the presumption of safety in light of individual circumstances.

Further, in UNHCR’s view, despite the designation of a country as a “safe country of origin” in general, it may be that the country is not safe in a particular case because of a certain profile. It is therefore important for the concept to be applied on a case-by-case basis, ensuring an individual assessment that takes into account the specific circumstances of the case. In this regard, the determining authority must ensure that the applicant has an effective opportunity to rebut any presumption of safety, including providing him or her with all the necessary information to do so. The procedure must therefore be an in-merits procedure, which ensures all procedural safeguards, including a personal interview, legal assistance and representation, and the right to an effective remedy.

In this context UNHCR wishes to emphasize that although there may be manifestly unfounded cases among applicants from safe countries of origin, this cannot be automatically assumed. The fact that a person comes from a safe country of origin alone does therefore not mean that his/her application is clearly not related to the criteria for refugee status or that it is clearly fraudulent or abusive, nor would it obviate the need for international protection.

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission’s Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, p. 44, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

As referred to above, UNHCR considers that States should only be able to derogate from the automatic suspensive effect of an appeal on an exceptional basis, when the decision determines that the claim is “clearly abusive” or “manifestly unfounded” as defined in EXCOM Conclusion No.30 (XXXIV) 1983⁸. While such cases, sometimes including cases from safe countries of origin, can be examined in an expeditious manner, i.e. an accelerated examination procedure, they need to be approached with utmost care to ensure they are indeed abusive or without substance prior to declaring them manifestly unfounded. Thus, if applications from safe country of origin are considered to be manifestly unfounded, in accordance with international law, states may derogate from the automatic suspensive effect, but the appellant nevertheless must have the right and the effective opportunity to request a court or tribunal to grant suspensive effect.

UNHCR recommends to remove the second paragraph of Article 35 and to re-instate the right to apply for and be granted suspensive effect for applications from safe countries of origin, considered also as manifestly unfounded.

Further, with regards to applications from a safe country of origin *not considered manifestly unfounded*, UNHCR recalls particularly that the remedy against an inadmissibility decision, including based on safe country concepts, must have automatic suspensive effect in law and in practice, where the applicant has an arguable claim of a risk of ill-treatment upon return or of arbitrary deportation from the country of return in accordance with Art. 3 and 13 ECHR⁹. UNHCR also therefore recommends a clarification to the proposed Article 29 a. as referred to below under section 2.

UNHCR recommends retain the automatic suspensive effect upon appeal for all applications from safe countries of origin not considered as manifestly unfounded.

1.3 Suspensive effect with regards to applications from a “first country of asylum” (Article 36 a. of the Act on Foreigners)

The Proposal foresees to remove the automatic suspensive effect from this type of cases, and that suspensive effect would have to be sought separately from the Appeals Board. UNHCR notes the substantial share of applications in both 2018 and 2019 belonging to this group, and therefore understands the authorities' wish to address the situation in order to make procedures more efficient.

UNHCR acknowledges for a country to be considered a “first country of asylum” that a particular applicant has and will continue to enjoy protection in accordance with the 1951 Convention. It is however equally important that refugees are treated in accordance with international human rights law standards¹⁰. Upon return, refugees need to be granted lawful stay in the country and as such be entitled to the corresponding rights of the 1951 Convention, i.e. all rights applicable to refugees generally, including protection from refoulement and access to the legal right to pursue gainful employment in accordance with Articles 17, 18 and 19 of the 1951 Convention in order to enable the progressive achievement of self-reliance.

⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum No. 30 (XXXIV) - 1983*, 20 October 1983, No. 30 (XXXIV) - 1983, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae68c6118.html>

⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, page 20, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

¹⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, p. 39, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

Whether standards of treatment commensurate with the 1951 Convention, its 1967 Protocol and international human rights standards are available cannot be answered without looking at the state's international legal obligations, its domestic laws and the actual practice of implementation. To ensure access to protection is effective and enduring, being a state party to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol and basic human rights instruments without any limitations is a critical indicator. Access to human rights standards and standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and its 1967 Protocol may only be effectively and durably guaranteed when the state is obliged to provide such access under international treaty law, has adopted national laws to implement the relevant treaties and can rely on actual practice indicating consistent compliance by the state with its international legal obligations¹¹.

In summary, UNHCR perceives the reference to “effective” international protection in Article 36 a. of the Act on Foreigners (first two rows) as adequate and as ensuring safeguards referred to above and below. UNHCR however recommends removing the wording “*some other form of protection*” from the article, as such a broad wording may risk not corresponding fully with the standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights standards to which refugees and others in need of international protection should have access.

The following elements, while not exhaustive, are critical factors for the appreciation of “effective protection” in the context of return to third countries. UNHCR recommends reflecting these factors in either primary or secondary legislation:

- a) The person has no well-founded fear of persecution in the third State on any of the 1951 Convention grounds.
- b) There will be respect for fundamental human rights in the third State in accordance with applicable international standards, including but not limited to the following: there is no real risk that the person would be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the third State; there is no real risk to the life of the person in the third State; there is no real risk that the person would be deprived of his or her liberty in the third State without due process.
- c) There is no real risk that the person would be sent by the third State to another State in which he or she would not receive effective protection or would be at risk of being sent from there on to any other State where such protection would not be available.
- d) While respecting data protection principles during the notification process, the third State has explicitly agreed to readmit the person as an asylum-seeker or, as the case may be, a refugee.
- e) While accession to international refugee instruments and basic human rights instruments is a critical indicator, the actual practice of States and their compliance with these instruments is key to the assessment of the effectiveness of protection. Where the return of an asylum-seeker to a third State is involved, accession to and compliance with the 1951 Convention and/or 1967 Protocol are essential, unless the destination country can demonstrate that the third State has developed a practice akin to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol.
- f) The third State grants the person access to fair and efficient procedures for the determination of refugee status, which includes – as the basis of recognition of refugee status – grounds that would be recognised in the destination country. In cases, however, where the third State provides prima facie recognition of refugee status, the examination must establish that the person can avail him- or herself of such recognition and the ensuing protection.

¹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, April 2018, pages 4-5, available at: <https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>

g) The person has access to means of subsistence sufficient to maintain an adequate standard of living. Following recognition as a refugee, steps are undertaken by the third State to enable the progressive achievement of self-reliance, pending the realisation of durable solutions.

h) The third State takes account of any special vulnerabilities of the person concerned and maintains the privacy interests of the person and his or her family.

i) If the person is recognised as a refugee, effective protection will remain available until a durable solution can be found¹².

Given these elements, to be assessed in the context of whether a country can be considered as a first country of asylum or not, and as outlined under section 1.1., the higher risk of violating Article 3 ECHR when applying safe country concepts in general, a deviation from the standard of automatic suspensive effect is not justified in these cases.

UNHCR recommends to remove the wording “or some other form of protection” from Article 36 a (first two rows), in order for the admissibility safeguards to correspond fully with the standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights standards.

UNHCR recommends to retain the right to automatic suspensive effect upon appeal with regards to all applications from a “first country of asylum” (Article 36 a. of the Act on Foreigners).

1.4. Suspensive effect with regards to applications from a “safe third country” (Article 36 a.)

While UNHCR perceives the current formulation of the criteria in Article 36 a. (rows three to five); *“have resided in a country where he/she was not subject to persecution and where he/she could request recognised refugee status and receive protection in accordance with the 1951 Convention relating to the Status of Refugees if deemed to be a refugee”*, to be adequate in terms of legal safeguards, consideration could be given to further elaborating on and including also the below mentioned elements.

In UNHCR's view, a third country can be considered “safe” for a particular applicant, when the applicant can access a fair and efficient procedure for determination of refugee status and other international protection needs; is permitted to remain while a determination is made; and is accorded standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights law standards. In UNHCR's view, this includes inter alia providing the person access to reception facilities, healthcare and education, as well as access to means of subsistence sufficient to maintain an adequate standard of living and to undertake steps to enable the progressive achievement of self-reliance. Further, where the applicant is determined to be a refugee or otherwise in need of international protection, s/he should be recognized as such and be granted lawful stay in the third country¹³.

UNHCR understands that the Proposal does not recommend any changes with regards to suspensive effect for this group of applicants, and that they would thereby retain automatic suspensive effect upon appeal, which UNHCR strongly supports.

¹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, February 2003, available at: <https://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>

¹³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, p.41, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

UNHCR further recommends to maintain automatic suspensive effect with regards to all applications from a safe third country, as defined in article 36 a.

2. The definition of a manifestly unfounded application

UNHCR notes that the proposal aims to clarify the definition of a manifestly unfounded application under Icelandic law, in the context of the proposed Article 29 a). The term 'Manifestly Unfounded' is defined in existing UNHCR guidance as covering applications for refugee status "clearly not related to the criteria for refugee status" or which are "clearly fraudulent or abusive".¹⁴

With regards to applications "clearly not related to the criteria for refugee status", UNHCR acknowledges that claims submitted by applicants from a particular country or profile, such as for example applicants from Safe Countries of Origin, may have in the past or at present have very low recognition rates. This does not however necessarily always imply that such claims are 'clearly' not related to the criteria for refugee status. Such an applicant should also always have the right and possibility to rebut the presumption of safety.

Further, it should be noted that only if the applicant makes what appears to be false allegations of a material or substantive nature relevant for the determination of his or her status and the claim clearly does not contain other elements which warrant further examination, could the claim be considered "clearly fraudulent". The mere fact of having made false statements does not, however, mean that the criteria for refugee status may not be met, nor would it obviate the need for asylum. False statements do not in themselves make the claim "clearly fraudulent"¹⁵.

In the context of the above stated, UNHCR finds proposed Article 29 a. somewhat unclear. On the one hand, the first two sentences of the article seem to more or less replicate the UNHCR definition of a manifestly unfounded application as referred to above. On the other hand, when it comes to applications from a safe country of origin in the remainder of the article however, it appears as if the article, as UNHCR understands it, more or less presumes that an application from a safe country of origin is automatically declared also as manifestly unfounded. As referred to above under section 1.2., such an assumption should not be made. In the context of proposed Article 29 a., UNHCR therefore recommends to limit the definition of a manifestly unfounded claim to the two key underlined elements as provided above, and to remove the references to safe countries of origin from the article.

UNHCR also wishes to commend the intention, as UNHCR understands the proposal, to remove current Article 29 (b) 2 from the Act on Foreigners. UNHCR made this recommendation in the context of comments on the full revision of the Act on Foreigners, as the article essentially appeared to allow for considering an application manifestly unfounded and channelling it into the accelerated procedure where the concerned person comes from either a safe third country or first country of asylum¹⁶.

¹⁴UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate (The Glossary)*, 2017, page 19, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html>

¹⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate (The Glossary)*, 2017, p.19, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html> and UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, p.4, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

¹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Observations by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the draft Proposal to amend the Foreigner's Act in Iceland ("Frumvarp til laga um útlendinga")*, November 2015, para. 38, available at: <https://www.refworld.org/docid/56e17dc54.html>

UNHCR recommends amending proposed Article 29 a), to state that a manifestly unfounded claim is one that is either “clearly not related to the criteria for refugee status” or “clearly fraudulent or abusive”.

UNHCR further recommends to remove references to safe countries of origin, from the definition of a manifestly unfounded application in the proposed Article 29 a.

3. Repeated applications

UNHCR notes that the proposed Article 35 a. aims to define under what circumstances an application can be considered a repeated application, and here also includes applications from applicants who have withdrawn or abandoned their initial application. According to the proposal, a repeat application is also to be dismissed if it does not include data or information that leads to a significantly increased likelihood that the applicant will be granted protection or residence permit in Iceland. A repeat application shall also not postpone the legal effect of the initial decision. UNHCR has noted in the past that confusion could arise from including withdrawn applications in the definition of repeated applications and therefore notes with concern that the proposal suggests that course of action. In UNHCR's view, treating an application as a subsequent application is justified only if the previous claim was considered fully on the merits, involving all the appropriate procedural safeguards¹⁷.

With regards to the proposed Article 35 a., UNHCR recommends to clarify that an application can only be considered as a repeated application, in cases where the initial application was considered fully on merits.

UNHCR is also concerned about the proposed heightened evidence threshold required for repeat applications. In UNHCR's view, there is no justification for a requirement to assess whether elements *“significantly increasing the likelihood of the applicant qualifying as a beneficiary of international protection”* are present. Whether an application qualifies for international protection requires an examination of the merits in a new procedure and whether relevant new elements or findings have arisen or have been presented by the applicant.

UNHCR recommends to remove the requirement of “significantly increased likelihood for qualifying for international protection” when assessing repeat applications in the proposed Article 35 a.

As UNHCR understands the proposal, it retains the possibility to remove applicants from the country before a decision is taken on the subsequent application. Under international law, Iceland is under an obligation to ensure that a decision to revoke the right to remain would not lead to direct or indirect *refoulement*. Given that the proposal may create situations where an application is considered to be a repeat application following a withdrawal of the initial application, there might not have been a full examination of the substance of the first application. As such, it might be difficult for the determining authority to satisfy itself that the return would not lead to *refoulement* in practice.

¹⁷UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, page 37, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

In all circumstances where the initial application was not assessed fully on merits, UNHCR recommends to consider a subsequent application as a first (subsequent) application and limit potential exceptions to the right to remain to second or further subsequent applications.

UNHCR further recommends to limit potential exceptions to the right to appeal with automatic suspensive effect to second or further subsequent applications, in all circumstances where the initial application was not assessed fully on merits¹⁸. In such situation, and when the application is rejected as explicitly withdrawn. In such situations, in accordance with international law, the appellant nevertheless must have the right and the effective opportunity to request a court or tribunal to grant suspensive effect. In all other cases, automatic suspensive effect of appeals on rejections should be granted.

UNHCR recommends to limit potential exceptions to the right to appeal with automatic suspensive effect to second or further subsequent applications, in all circumstances where the initial application was not assessed fully on merits.

4. Timeframes for appeals

UNHCR notes that the proposal wishes to, in the interest of procedural efficiency, shorten the general timeframe for appeals to 14 days in total (including full legal argumentation) for applications from first countries of asylum and safe third countries¹⁹. Applications considered manifestly unfounded and from safe countries of origin would maintain a short 5 day deadline.

UNHCR emphasises that the applicant must have sufficient time and facilities to exercise the right of appeal. Adequate time limits for lodging appeals are required to render a remedy effective²⁰. As regards deadlines to seek remedies, the Court of Justice of the EU (CJEU) has considered that 15 days for lodging an appeal in an accelerated procedure does not seem, generally, to be insufficient in practical terms. '[T]he important point', according to the Court, 'is that the period prescribed must be sufficient in practical terms to enable the applicant to prepare and bring an effective action.' However, the CJEU left it to the national courts to determine whether this time line is sufficient in light of individual circumstances²¹.

UNHCR believes any appeal time limit foreseen in any asylum system, will only be feasible if **appropriate modalities are in place and adequate resources allocated for case processing**. Applicants will need time to understand the decision of the determining authority and any information provided on how to challenge the decision; secure legal assistance; request and/or be given access to his/her case file; consult a legal adviser and discuss the grounds for the appeal and draft the appeal. For all these reasons, both international and EU law require sufficient time to lodge the appeal²².

¹⁸ Ibid

¹⁹ The current Article 7 of the Act on Foreigners stipulates a 15 day timeframe for this category, although UNHCR understands additional time has usually been granted to submit full legal arguments to a case.

²⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, p.18, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, p.10, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

²² HRC, *Concluding Observations on France*, 31 July 2008, UN doc. CCPR/C/FRA/CO/4, para. 20, in which concerns were raised by the Human Rights Committee regarding a 48-hour time limit for lodging an appeal. In *Alzery v. Sweden*, the complainant had no real time to appeal the decision to deport him; he was expelled only hours after the decision to expel him was taken, HRC: *Alzery v. Sweden*, 10 November 2006, No.1416/2005, para. 3.10.

UNHCR recommends an extension to the current 5-day deadline referred to above, as such a short deadline may render it excessively difficult to exercise the right to an effective remedy.

In the context of UNHCR's comments to the proposed Asylum Procedures Regulation, UNHCR further emphasized flexibility in case specific procedural needs are to be addressed and recommended that Member States should be given the opportunity to set longer time lines. UNHCR would usually recommend that the deadline for lodging an appeal against a decision issued within an accelerated procedure be one month.

In July 2018, UNHCR published a discussion paper aimed at analysing different approaches and key elements pertaining to fair and fast asylum procedures²³. The paper includes an annex containing examples of accelerated procedures and appeal time frames from various European countries. The diversity observed between the different national systems further highlights the challenge in pinpointing a specific appeal time frame as ideal. It is rather the combination of swift case processing modalities, adequately resourced actors and solid legal safeguards that jointly shape an efficient procedure.

In this context, UNHCR stands ready to assist Icelandic authorities in shaping the system ideal for the Icelandic context

5. Withdrawal of the right to apply for family reunification for resettled refugees and persons granted derivative status

UNHCR understands that the Proposal aims to remove the right to apply for family reunification from two groups of individuals. Firstly, refugees resettled to Iceland with the assistance of UNHCR, and secondly individuals granted so called derivative protection status²⁴.

UNHCR strongly believes that a supported and well-managed access to family reunion enables many women and children to safely access protection. Family reunion is also a strong element in support of successful integration strategies and programs as well as an important factor in reducing mental health issues among refugees. UNHCR is concerned that the proposed restrictions on access to family reunion for resettled refugees and persons granted derivative status lead to situations where especially women and children risk their lives and exposure to serious harm and risks by embarking on dangerous irregular travel routes. It is well known that the urge to reunite with family members is a key driver of irregular onward movements. This speaks to the need for effective family reunification arrangements, noting that constant worry about one's family who stayed behind has significant impact on the mental health of refugees in their everyday life.

With regards to the first group, the preparatory works outline that there should be no need for "additional" family reunification following arrival in Iceland, and reference is made to the right to family unity already having been "taken into consideration and ensured" during the resettlement procedures conducted by UNHCR. The preparatory works however leave room for family reunification to take place anyway under certain circumstances on a case by case basis, where there is a "reasonable explanation" for the need for family reunification following resettlement. UNHCR here wishes to note that as a result of flight, families are often separated and dispersed.

²³UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>

²⁴ Family members/dependants of a recognized refugee

Sometimes families can be reunited in a country of asylum prior to resettlement, however, this is not always possible and cannot be guaranteed. Whereabouts of family members may be unknown or they may be in different countries, with no legal possibility to travel between those two countries and be reunited. The right to family reunification in the resettlement country is therefore crucial to ensure family unity of resettled refugees.

Furthermore, an assumption that all family members are always declared as part of the resettlement process may not be entirely accurate. For example, UNHCR is aware of rare occasions where it has occurred that a refugee chose to omit family members during the resettlement procedure fearing that disclosure would affect his or her prospect for resettlement. Refugees may also be ill-advised not to mention that they have a missing family member for fear that this may delay or prevent them from departing on resettlement altogether. It is also important to highlight that human or technological error in the collection or presentation of the information as part of the resettlement process cannot be ruled out.

With regards to both resettled refugees and individuals granted derivative refugee status, UNHCR wishes to point out that the family is the fundamental unit of society entitled to protection by society and the State. While the 1951 Convention is silent on the question on family reunification and family unity, the Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons recommends that Member States “take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to (...) [e]nsuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country²⁵.”

Furthermore, family unity is a fundamental and important human right contained in a number of international and regional instruments. These are the Universal Declaration of Human Rights, (Article 16(3)); the International Covenant on Civil and Political Rights, (Article 17); the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (Article 10); the Convention on the Rights of the Child, (Article 16); as well as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Article 8). Following separation caused by forced displacement such as from persecution and war, family reunification is often the only way to ensure respect for a refugee's right to family unity²⁶.

The case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) has also affirmed that family unity is an essential right and a fundamental element in allowing persons who have fled persecution to resume a normal life, and that refugees should benefit from a family reunification procedure which is more favourable than other foreigners, due to their vulnerabilities. In this context, the ECtHR finds it essential that the national authorities process the request for family reunification without undue delay.

UNHCR recommends to maintain the right to family reunification for all individuals granted international protection, including resettled refugees and persons granted derivative status.

²⁵UNHCR, Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC), February 2012, p. 3, available at: <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>

²⁶ Ibid

UNHCR conclusive recommendations

In UNHCR's view, the modality chosen to examine an application for international protection, as outlined above, should not negatively affect procedural safeguards, including the suspensive effect of appeal. Given the severe consequences of a wrong negative decision on applications examined through such procedures, these claims, with the possible exceptions as outlined above, should be provided with full procedural safeguards to ensure full respect for the principle of non-refoulement, including by providing automatic suspensive effect of appeals.

1.1. UNHCR recommends to remove the second paragraph of Article 35 and to re-instate the right to apply for and be granted suspensive effect for applications from safe countries of origin, considered also as manifestly unfounded.

1.2. UNHCR recommends retain the automatic suspensive effect upon appeal for all applications from safe countries of origin not considered as manifestly unfounded.

1.3. UNHCR recommends to remove the wording "*or some other form of protection*" from Article 36 a (first two rows), in order for the admissibility safeguards to correspond fully with the standards of treatment commensurate with the 1951 Convention and international human rights standards.

1.4. UNHCR recommends to retain the right to automatic suspensive effect upon appeal with regards to all applications from a first country of asylum (Article 36 a. of the Act on Foreigners).

1.5. UNHCR further recommends to maintain automatic suspensive effect with regards to all applications from a safe third country, as defined in article 36 a.

2.1. UNHCR recommends amending proposed Article 29 a), to state that a manifestly unfounded claim is one that is either "clearly not related to the criteria for refugee status" or "clearly fraudulent or abusive".

2.2. UNHCR further recommends to remove references to safe countries of origin, from the definition of a manifestly unfounded application in the proposed Article 29 a.

3.1. With regards to the proposed Article 35 a., UNHCR recommends to clarify that an application can only be considered as a repeated application, in cases where the initial application was considered fully on merits.

3.2. UNHCR recommends to remove the requirement of "significantly increased likelihood for qualifying for international protection" when assessing repeat applications in the proposed Article 35 a.

3.3. In all circumstances where the initial application was not assessed fully on merits, UNHCR recommends to consider a subsequent application as a first (subsequent) application and limit potential exceptions to the right to remain to second or further subsequent applications.

3.4. UNHCR recommends to limit potential exceptions to the right to appeal with automatic suspensive effect to second or further subsequent applications, in all circumstances where the initial application was not assessed fully on merits.

4. UNHCR recommends an extension to the current 5-day deadline referred to above, as such a short deadline may render it excessively difficult to exercise the right to an effective remedy.

5. UNHCR recommends to maintain the right to family reunification for all individuals granted international protection, including resettled refugees and persons granted derivative status.

UNHCR Regional Representation for Northern Europe, 16 August 2019

Athugasemdir Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd)

I. INNGANGUR

1. Fulltrúi Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Norðurlöndin og Eystrasaltslöndin þakkar Alþingi Íslendinga fyrir boðið um að koma með athugasemdir við „frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd)“ sem snýst um yfirgripsmiklar umbætur á lögum um útlendinga, og vísað verður til héðan af sem „tillögunnar“.¹
2. Lagatillögur sem hafa með hæli að gera varða Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna beint, þar sem hún er sú stofnun sem Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna hefur veitt umboð til að útvega flóttafólki alþjóðlega vernd og til að finna varanlegar lausnir við vandamálum flóttafólks, í samvinnu við stjórnvöld.² 8. mgr. stofnsáttmála Flóttamannastofnunarinnar felur stofnuninni það ábyrgðarhlutverk að hafa yfirumsjón með alþjóðlegum ráðstefnum varðandi flóttamannavernd³ á meðan samningur Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951⁴ og bókun frá 1967 (sem hér eftir verður vísað til í sameiningu sem „flóttamannasamningsins frá 1951“) skylda aðildarríki til að aðstoða Flóttamannastofnunina við að uppfylla umboð sitt, sér í lagi með því að greiða götuna fyrir því að Flóttamannastofnunin geti sinnt þeirri skyldu sinni að hafa yfirumsjón með því hvernig ákvæðum flóttamannasamningsins frá 1951 (35. gr. samningsins frá 1951 og II. gr. bókunarinnar frá 1967) er hrint í framkvæmd. Þetta endurspeglast einnig í lögum Evrópusambandsins („ESB“), þar á meðal með vísun í flóttamannasamninginn frá 1951 í 78. gr. sáttmála um starfshætti Evrópusambandsins. Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna hefur einnig falið Flóttamannastofnuninni umboð á heimsvísu til að veita ríkisfangslausum einstaklingum vernd um allan heim og til að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi og draga úr því.⁵

¹ Parliament of Iceland, Útlendingar (alþjóðleg vernd), <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=153&mn=382>.

² UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V) <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> („the Statute”).

³ Ibid, para. 8(a). According to para. 8(a) of the Statute, UNHCR is competent to supervise international conventions for the protection of refugees. The wording is open and flexible and does not restrict the scope of applicability of the UNHCR’s supervisory function to one or other specific international refugee convention. UNHCR is therefore competent qua its Statute to supervise all conventions relevant to refugee protection, UNHCR’s supervisory responsibility, October 2002 <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, pp. 7–8.

⁴ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations Treaty Series, No. 2545, vol. 189 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>. According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the “duty of supervising the application of the provisions of the Convention”.

⁵ UN General Assembly Resolution A/RES/50/152, 9 February 1996 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, reiterated in subsequent resolutions, including

3. Athugasemdir Flóttamannastofnunarinnar eru settar fram á eftirfarandi hátt: Í lið II eru lagðar fram athugasemdir um valda hluta tillögunnar, þ.e. um endurteknar umsóknir (tillaga að nýrri grein 35a), um fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt og öruggt þriðja land (tillaga að 36. gr., 1. mgr.), um endursameiningu fjölskyldna (tillaga að 45. gr., 2. mgr.), í lögum um útlendinga og í lið III eru niðurstöðurnar lagðar fram.

II. ATHUGASEMDIR

4. Í ljósi þess að hælisleitendum á Íslandi fjölgaði talsvert árið 2022,⁶ kann Flóttamannastofnunin vel að meta viðtæka viðleitni íslenskra stjórnvalda til að stækka við móttökustofnanir sínar til að koma til móts við þarfir þeirra sem eru nýkomnir til landsins og til að hafa í heiðri grundvallarréttindi til að leita verndar og njóta verndar á Íslandi.
5. Flóttamannastofnunin gengst líka við því að tilgangur umbóta á lögum um útlendinga er sá að koma til móts við nýtilkomna þróun og gera viss atriði varðandi ákvæðin um alþjóðlega vernd skýrari. Eitt af meginmarkmiðum tillögunnar er að „sporna gegn frekari flutningum“ þar sem fjöldi þeirra hælisleitenda á Íslandi sem hafa annað hvort sótt um vernd annars staðar eða hefur verið veitt vernd annars staðar hefur aukist.
6. Flóttamannastofnunin lagði fram athugasemdir við fyrri uppkast tillögunnar þann 16. ágúst árið 2019. Þær athugasemdir sem hér eru lagðar fram eru viðbót við fyrri athugasemdir og þær ber að lesa í samhengi við athugasemdirnar sem á undan komu.⁷

Endurteknar umsóknir um alþjóðlega vernd

7. Samkvæmt tillögunni er nauðsynlegt að samræma íslenskar reglur og verklag við það sem gengur og gerist í öðrum Evrópulöndum hvað varðar endurteknar umsóknir um alþjóðlega vernd og gera þær skilvirkari. Slíkum umsóknum verður vísað frá nema umsækjandinn sé staddur á Íslandi og nýjar upplýsingar í málinu séu tiltækar sem leiði til þess að *sýnilega auknar líkur* séu á því að endurtekna umsóknin verði samþykkt.
8. Að mati Flóttamannastofnunarinnar er aðeins réttlætanlegt að meðhöndla umsókn sem endurtekna umsókn ef fyrri umsóknin var tekin til efnislegrar meðferðar, þar sem farið var eftir öllum tilheyrandi réttarfarsreglum. Margar gildar ástæður geta verið fyrir því að umsækjandi leggur fram endurtekna umsókn sem þeir sem ákvörðunina taka þurfa að meta áður en umsókninni er vísað frá. Meðal annars getur verið að breytingar hafi orðið á aðstæðum í upprunalandinu, að annmarkar eða ágallar hafi verið á fyrri málsmeðferð sem

A/RES/61/137 of 25 January 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124 of 24 January 2008 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html>, and A/RES/63/148 of 27 January 2009 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

⁶ Directorate of Immigration, Statistics, available at: <https://island.is/en/o/directorate-of-immigration/statistics>, last accessed 3 November 2022.

⁷ UNHCR, Observations on Law Proposal, 16 August 2019. These observations are enclosed in the present submission.

komu í veg fyrir fullnægjandi skoðun, áföll eða aðrar hömlur sem komu í veg fyrir ítarlegan vitnisburð frá umsækjandanum í fyrri málsmeðferð eða þá að umsækjandanum hafi áskotnast fleiri sönnunargögn.

9. Í grundvallaratriðum er Flóttamannastofnun samþykk því að farið sé yfir það fyrirfram í tilfelli endurtekinna umsókna hvort ný atriði séu til staðar eða hafi verið sett fram sem kalli eftir efnislegri meðferð á umsókninni. Slík nálgun gerir það mögulegt að koma fljótlega auga á það þegar endurteknar umsóknir uppfylla ekki þessi skilyrði. Flóttamannastofnunin hefur þó áhyggjur af þeirri hækkun á þröskuldi sönnunargagna sem lögð er til fyrir endurteknar umsóknir. Að mati Flóttamannastofnunar ætti ekki að meta það í fyrirframskoðun hvort slík atriði feli í sér „verulega auknar líkur“ á því að umsækjandinn hljóti alþjóðlega vernd. Taka ber umsókn til nýrrar efnislegrar meðferðar til að ákvarða hvort umsækjandinn eigi rétt á alþjóðlegri vernd.⁸

Umsækjendur með tengsl við annað land („fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ eða öruggt þriðja land)

10. Tillagan miðar að því að takmarka möguleikann á því að umsóknir umsækjenda sem hafa „sérstök tengsl“ við annað land séu teknar til efnislegrar skoðunar, svo fremi umsækjandinn óttist ekki ofsóknir í því landi. Umsóknir einstaklinga sem hafa þegar öðlast „virka alþjóðlega vernd“ í öðru landi áður en þeir komu til Íslands verða ekki heldur teknar til efnislegrar meðferðar. Í tillögunni er engin skilgreining á því forsendur liggja að baki skilgreiningu á landi sem „fyrsta landi þar sem alþjóðleg vernd er veitt“.
11. Flóttamannastofnunin gengst við því að það skapast áskoranir fyrir Ísland og alþjóðlega verndarkerfið í heild sinni þegar hælisleitendur og flóttamenn fara frá einu landi yfir í annað. Í sumum tilfellum fara flóttamenn og hælisleitendur áfram til annars lands til að sækja um alþjóðlega vernd sem er í raun ekki í boði á þeim stað sem þeir flúðu fyrst til; eða til að hafa aðgang að lífíbrauði, fyrir tilstilli mannúðaraðstoðar eða eftir öðrum leiðum; til að komast aftur til fjölskyldumeðlima sem þeir höfðu aðskilist frá eða til að finna einhverjar varanlegar lausnir. Í sumum tilfellum flytja þeir kannski áfram til annars lands í því augnamiði að nýta sér fjárhagsleg tækifæri eða meðhöndlunarstaðla sem eru, eða talið er að séu, hærri.⁹ En ef hælisleitendur sækja ekki um alþjóðlega vernd í ríki þar sem þeir höfðu virkt tækifæri til að gera það, þá býr það til tvíverknaði í stjórnsýslunni, tafir og aukið álag á móttökugetu og hæliskerfi í ólíkum löndum..
12. Þess vegna kemur fram í New York yfirlýsingunni fyrir flóttamenn og farandverkamenn frá árinu 2016 að hægt sé að setja reglugerðir um það hvort flóttamenn fái að sækja um vernd í þeim löndum sem þeir vilja, að því gefnu að þeir hafi aðgang að alþjóðlegri vernd og njóti hennar annars staðar. Því má vísa flóttafólki til baka eða senda þá áfram til ríkis þar sem

⁸ UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>, p. 37.

⁹ UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-seekers, September 2019, available at: <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>.

þeir höfðu hlotið, hefðu getað hlotið eða geta, að fengnu formlegu samkomulagi, hlotið alþjóðlega vernd. Flóttafólk hefur ekki skilyrðislausan rétt til að velja sér „hælisland“ en taka ber fyrirætlanir þeirra með í reikninginn.¹⁰

Fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt

13. Hvað umsækjendur varðar sem hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru landi áður en þeir komu til Íslands er hugtakið „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ almennt í gildi. Alþjóðlega verndin sem í boði var í þessu fyrsta landi þarf að vera aðgengileg og virk fyrir einstaklinginn sem um ræðir. Þó svo að tillagan skilgreini ekki þær forsendur sem liggja til grundvallar skilgreiningunni „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ hefur Flóttamannastofnunin staðfastlega haldið því til haga að til þess að nota megi hugtakið „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ þurfi að meta á einstaklingsgrundvelli hvort flóttamaðurinn muni
- a. fá aftur aðgang inn í „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“;
 - b. fá rétt til löglegrar dvalar; og
 - c. njóta meðhöndlunarstaðla sem eru í samræmi við flóttamannasamninginn frá 1951 og bókunina frá 1967 og alþjóðlega mannréttindastaðla, þar á meðal – en ekki einvörðungu – vernd gegn því að vera send aftur til lands þar sem hann er í hættu.¹¹

Aðeins er hægt að vísa umsókn frá án efnislegrar meðferðar og senda umsækjandann aftur til fyrsta lands þar sem alþjóðleg vernd er veitt þegar búið er að uppfylla þessi skilyrði í tilfelli hvers einstaklings.

Þriðja land þar sem alþjóðleg vernd er veitt

14. Varðandi þá umsækjendur sem hafa ekki enn hlotið alþjóðlega vernd í þriðja landi en hefðu getað hlotið eða geta hlotið vernd í því ríki er hugtakið „öruggt þriðja ríki“ í gildi. Áður en að brottflutningum kemur er mikilvægt að meta í hverju tilfelli fyrir sig hvort hið þriðja ríki muni, í samræmi við viðeigandi staðla alþjóðalaga:
- a. hleypa manneskjunni (aftur) inn í landið,
 - b. veita manneskjunni sanngjarna og skilvirka málsmeðferð til að ákvarða réttarstöðu hennar sem flóttamanns og aðgang að öðru sem tilheyrir alþjóðlegri vernd,
 - c. leyfa manneskjunni að vera í landinu á meðan verið er að ákvarða réttarstöðu hennar,
 - d. leyfa manneskjunni að njóta meðhöndlunarstaðla sem eru í samræmi við flóttamannasamninginn frá 1951 og alþjóðlega mannréttindastaðla, þar á meðal – en ekki einvörðungu – vernd gegn því að vera send aftur til lands þar sem hún er í hættu; og
 - e. muni viðurkenna réttarstöðu manneskjunnar sem flóttamanns, ef metið er að hún sé flóttamaður, og veita henni leyfi til löglegrar dvalar þar.

¹⁰ UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, para. 70.

¹¹ UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, April 2018 <https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>, para. 3.

15. Samkvæmt tillögunni á vernd í þriðja landinu að vera í samræmi við flóttamannasamninginn frá 1951 en ekki er nauðsynlegt að þriðja landið sé undirritunaraðili að flóttamannasamningnum frá 1951. Flóttamannastofnunin hefur staðfastlega haldið því til haga að það að vera „aðildarríki að flóttamannasamningnum frá 1951 og að hafa ótakmarkaða mannréttindagæruna í gildi“ sé „mikilvægur vísir“ að því að þar sé um virka vernd að ræða.¹² Því

“[er] aðeins unnt að tryggja aðgang sem er virkilega og varanlega í samræmi við mannréttindastaðla og meðhöndlunarstaðla þá sem koma fram í flóttamannasamningnum frá 1951 og bókuninni frá 1967 ef ríkinu er skylt að veita þann aðgang undir alþjóðalögum, ef það hefur komið í gildi innlendum lögum til að innleiða samningana sem um ræðir og treysta má því að lagaframkvæmd gefi til kynna að ríkið uppfylli í einu og öllu skyldur sínar gagnvart alþjóðalögum.”¹³

16. Hvað varðar það sjónarmið sem lagt er fram að það verði „sanngjarnt og eðlilegt“ fyrir umsækjandann að búa í þriðja landinu,¹⁴ hefur Flóttamannastofnunin stöðugt verið að hvetja til þess að merkingarbært samband eða tenging verði til staðar sem geri það eðlilegt og sjálfbært fyrir manneskju að sækja um hæli í öðru ríki. Sé lengd og tegund hvernar dvalar tekin með í reikninginn sem og þær tengingar sem byggjast á fjölskylduböndum eða öðrum nánum tengslum – þar á meðal þegar áunnin réttindi í ríkinu eins og fyrri búseta eða langvinnaheimsóknir, og bönd sem hafa með tungumál, menningu eða eitthvað svipað að gera – eykur það líkurnar á því að flutningarnir verði til langframa, bæði frá sjónarhóli einstaklingsins og þriðja landsins. Samband af því tagi myndi enn fremur dragur hættunni á óvenjulegum flutningum áfram til annars lands, draga úr hættunni á „sporbrautar“-kringumstæðum og ýta undir alþjóðlega samvinnu og skiptingu skylduverka í stað þess að ríki velti byrðinni sín á milli.¹⁵

Sameining fjölskyldna fyrir þá sem njóta alþjóðlegrar verndar

17. Flóttamannastofnunin bendir á að breytingarnar í tengslum við sameiningu fjölskyldna sem settar eru fram í tillögunni eru af tvískiptar. Annars vegar kveður tillagan á um að rétturinn til sameiningar fyrir endurbúsetta flóttamenn sem finna má í 4. mgr. 70. gr. laga um útlendinga verði felldur úr gildi. Hins vegar myndu einstaklingar sem hlutu sameiginlega eða afleidda réttarstöðu einstaklings sem nýtur verndar halda réttinum til

¹² UNHCR, Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003 <https://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>, para. 15(e).

¹³ UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, para. 10.

¹⁴ The Proposal, p. 28.

¹⁵ UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers, September 2019 <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>, para. 23.

fjölskyldusameiningar á meðan fjölskyldumeðlimir þeirra myndu ekki hljóta afleidda réttarstöðu einstaklings sem nýtur verndar.

Rétturinn til fjölskyldusameiningar fyrir endurbúsetta flóttamenn

18. Hvað endurbúsetta flóttamenn varðar kveður tillagan á um að ekki ætti að vera nein þörf á endursameiningu fjölskyldna eftir komuna til Íslands „þar sem við val á því hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar.“¹⁶
19. Flóttamannastofnunin leggur áherslu á að eining fjölskyldu er grundvallarréttur allra þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar, þar á meðal endurbúsettra flóttamanna. Rétturinn til fjölskyldulífs er viðurkenndur í Almennu mannréttindayfirlýsingunni og fjölda annarra alþjóðlegra mannréttindagerninga.¹⁷ Framkvæmdastjórn Flóttamannastofnunarinnar hefur undirstrikað „grundvallarmikilvægi“ fjölskyldusameiningar og lagt áherslu á að sameining eigi sér stað „eins tafarlítið og mögulegt er.“ Framkvæmdastjórnin hefur einnig kallað eftir því að þau lönd sem taki á móti hælisleitendum „notist við frjálslyndislegar forsendur við að ákveða hvaða fjölskyldumeðlimum er hægt að taka á móti í því augnamiði að stuðla að heildstæðri sameiningu fjölskyldunnar“.¹⁸
20. Hvað varðar tillöguna um að fella úr gildi réttinn til fjölskyldusameiningar fyrir endurbúsett flóttafólk með þeirri gjafaforsendu að „gætt“ sé „að einingu fjölskyldunnar“ á meðan endurbúseta stendur yfir vill Flóttamannastofnun undirstrika að

„[á] flóttu sundrast fjölskyldur oft og úr þeim dreifist. Stundum er hægt að sameina fjölskyldur í landi þar sem hæli er veitt áður en að endurbúsetu kemur en þetta er ekki alltaf mögulegt og ekki er hægt að ganga að því sem vísu. Staðsetning fjölskyldumeðlima geta verið ókunn eða þá að þeir geta verið hvor í sínu landi með engin lögleg úrræði í boði til að ferðast á milli þessara tveggja landa og sameinast. Rétturinn til fjölskyldusameiningar í endurbúsetulandinu er þess vegna ómissandi til að tryggja fjölskyldueiningu endurbúsettra flóttamanna.“¹⁹

¹⁶ The Proposal, p. 33.

¹⁷ Article 16(3), UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712e.html>.

¹⁸ ExCom Conclusions No. 9 (XXVIII) on Family Reunion, 1977; No. 24 (XXXII) on Family Reunification, 1981; No. 84 (XLVIII) on Refugee Children and Adolescents, 1997; No. 88 (L), 1999 on the Protection of the Refugee's Family; No. 104 (LVI), 2005 on Local Integration; and No. 107 (LVIII), 2007 on Children at Risk. See UNHCR, Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion No. 1 – 114), October 2017, HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>. See also, UNHCR, Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20), 22 June 2021, <https://www.refworld.org/docid/60d20abe4.html>, para 3.1.2.

¹⁹ UNHCR comments (No. 7), section 5.

Afleidd réttarstaða fyrir fjölskyldumeðlimi þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar

21. Núverandi uppkast að 2. mgr. 45 gr. laga um útlendinga snýst um að gera það skýrara hvaða réttarstöðu fjölskyldumeðlimir mismunandi einstaklinga með stöðu flóttamanns munu hljóta og er það skiljanlegt að mati Flóttamannastofnunar. Tillagan kveður á um að fjölskyldumeðlimir flóttamanna og ríkisfangslausra einstaklinga myndu hljóta sömu réttarstöðu og aðalumsækjandinn undir 37. gr. og 39. gr. laga um útlendinga, þ.e. réttarstöðu þess sem nýtur alþjóðlegrar verndar. Fjölskyldumeðlimir annarra sem njóta verndar, til að mynda þeirra sem hljóta sameiginlega vernd, geta enn sótt um fjölskyldusameiningu en þeir myndu ekki sjálfir hljóta réttarstöðu þess sem nýtur alþjóðlegrar verndar heldur dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar. Samkvæmt 70.-72. gr. laga um útlendinga er dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar aðeins gefið út til eins árs í senn (í mesta lagi til tveggja ára til að samræma lengd þess og lengd dvalarleyfis aðalumsækjandans) á meðan þeir sem njóta alþjóðlegrar verndar hljóta dvalarleyfi til fjögurra ára.
22. Að vísu er ekkert nákvæmlega orðað ákvæði varðandi fjölskyldusameiningu í flóttamannasamningnum frá 1951 en lokagerð samningsins á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna mælti með því að stjórnvöld gripu til nauðsynlegra aðgerða til að vernda fjölskyldu flóttamannsins, sér í lagi til að tryggja það að „einingu fjölskyldu flóttamannsins sé viðhaldið, sérstaklega í tilfellum þar sem fyrirvinna fjölskyldunnar hefur uppfyllt þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að fá inngöngu inn í tiltekið land.“²⁰ Af þessu leiðir að ef fyrirvinna fjölskyldu uppfyllir skilyrði skilgreiningarinnar ætti að veita honum og skjólstæðingum hans stöðu flóttamanns samkvæmt meginreglunni um fjölskyldueiningu.²¹ Meginreglan um einingu fjölskyldunnar gildir ekki aðeins í tilfellum þar sem allir fjölskyldumeðlimirnir verða flóttamenn á sama tíma. Hún gildir líka í tilfellum þar sem fjölskylda hefur sundrast tímabundið við flóttu eins eða fleiri af meðlimum hennar.
23. Í starfsháttastöðlum Flóttamannastofnunarinnar (sem eru aðallega hugsaðir fyrir störf Flóttamannastofnunarinnar sjálfar þar sem stofnunin metur réttarstöðu flóttamanna) kemur eftirfarandi fram:

„almenna reglan er sú að fjölskyldumeðlimi/skjólstæðinga viðurkenndrar flóttamanneskju sem stenst viðmiðun fyrir stöðu flóttamanns samkvæmt umboði Flóttamannastofnunarinnar á að viðurkenna einnig sem flóttamenn, þó að þeir hafi sótt um stöðu flóttamanns sem hluti af fjölskyldu frekar en sem einstaklingar. Í þessu tilliti er mikilvægt að geta þess að oft hafa fjölskyldumeðlimir/skjólstæðingar flóttamannsins sem koma með honum sömu þörf fyrir alþjóðlega vernd og viðurkenndi flóttamaðurinn vegna þess að lífsumgjörð þeirra, persónulegar kringumstæður og aðstæðurnar í upprunalandinu eru líkar að svo mörgu leyti.“

²⁰ Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.I, www.refworld.org/docid/40a8a7394.html.

²¹ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>, para. 184.

24. Jafnframt kemur fram í starfsháttastöðlum Flóttamannastofnunarinnar að:

„Einstaklingar sem hljóta afleidda stöðu flóttamanns njóta sömu réttinda og aðrir viðurkenndir flóttamenn og ættu að halda þessari stöðu þó svo að fjölskyldan splundrist eftir á vegna aðskilnaðar, hjónaskilnaðar eða dauðsfalls, eða vegna þess að barnið nær sjálfræðisaldri.“²²

25. Samkvæmt starfsháttastöðlunum eru viss mengi fólks ekki fær um að hljóta afleidda stöðu flóttamanns:

„Almenna reglan er sú að manneskja getur ekki öðlast afleidda stöðu flóttamanns einvörðungu á grundvelli þess að vera fjölskyldumeðlimur/skjólstæðingur manneskju sem hefur hlotið afleidda stöðu flóttamanns. Til dæmis getur maki manneskju með afleidda stöðu flóttamanns ekki hlotið afleidda stöðu flóttamanns vegna hjúskapar nema hann eða hún komist í beint skjólstæðingssamband við umsækjandann um stöðu flóttamanns. Þess ber þó að geta að manneskja með afleidda stöðu flóttamanns getur sjálfur eða sjálf orðið fær um að hljóta stöðu flóttamanns upp á eigin spýtur vegna eigin gjörða eða breytinga innan upprunalslandsins síðan hún yfirgaf það (sur place umsókn).“²³

III. NIÐURSTÖÐUR

26. Út frá ofanverðu mælist Flóttamannastofnunin til þess að Ísland íhugi að gera breytingar á tillögunni til að:

- a. Tryggja það að aðeins sé litið á umsókn sem endurtekna umsókn í þeim tilfellum þar sem upprunalega umsóknin var tekin til **fullrar efnislegrar meðferðar**;
- b. Afmarka skýrt í lögum hvaða viðeigandi mat þurfi að fara fram þegar verið er að beita hugtökunum „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd var veitt“ annars vegar og „þriðja land þar sem alþjóðleg vernd var veitt“ hins vegar, í samræmi við ofangreindar forsendur;
- c. Senda ekki umsækjanda til baka eða áfram til lands sem er ekki **aðildarríki að flóttamannasamningnum frá 1951 og/eða bókuninni frá 1967** og grundvallarmannréttindagerningum;
- d. Fjarlægja skilyrðið um „**verulega auknar líkur** á því að fallist verði á“ umsókn „um alþjóðlega vernd“ þegar endurteknar umsóknir eru metnar í a-lið í tillagðri 35. gr.;
- e. Viðhalda réttindum **endurbúsettra flóttamanna** til fjölskyldusameiningar;

²² UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate, 26 August 2020 <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>, Chapter 5.2.

²³ Ibid.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

- f. Viðurkenna rétt fjölskyldumeðlima/skjólstæðinga þess sem nýtur alþjóðlegrar verndar til að hljóta sjálfir alþjóðlega vernd, einnig þegar aðalumsækjandinn nýtur sameiginlegrar verndar tímabundið.

**Fulltrúi Flóttamannastofnunar Sameinuðupjóðanna fyrir Norðurlöndin og
Eystrasaltslöndin**

22. nóvember, 2022

Þýðing þessi er löggilt
Símon Vestarr Hjaltason
LÖGGILTUR SKJALAPÝÐANDI

Reykjavík

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd

Reykjavík 10. nóvember 2022

Efni: Umsögn UNICEF á Íslandi, Barnaheilla – Save the Children á Íslandi, Landssamtakanna Þroskahjálpar og Samfés, landssamtaka félagsmiðstöðva og ungmennahúsa á Íslandi, um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd). Þingskjal 400 – 382. mál. 153. löggjafarþing 2022-2023.

UNICEF á Íslandi, Barnaheill – Save the Children á Íslandi, Landssamtökin Þroskahjálpar og Samfés, landssamtök félagsmiðstöðva og ungmennahúsa á Íslandi, lýsa áhyggjum af áhrifum frumvarps um breytingar á lögum um útlendinga á börn. Við hvetjum allsherjar- og menntamálanefnd að skýra rétt barna og tryggja að lögin séu í samræmi við markmið Barnasáttmálans.

Frumvarpið er nú lagt fram í fimmta sinn á Alþingi og ber að viðurkenna og fagna þeim breytingum sem hafa verið gerðar á frumvarpinu börnum til hagsbóta. Þá sérstaklega að sett verði reglugerðarheimild um mat á hagsmunum barna og að undirbúningur reglugerðarinnar verði samstarfsverkefni dómsmálaráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis. Lýsa samtökin áhuga og vilja til þess að styðja við þann undirbúning og taka undir umsagnir Mannréttindaskrifstofu Íslands og Rauða krossins sem hafa ítrekað kallað eftir samráði um breytingar á útlendingalögum.

Þá má nefna að samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi eru börn og fjölskyldur þeirra nú undanskilin frá réttindamissi um þjónustu sem fullorðnum er gert að þola þegar synjun um vernd liggur fyrir, enda hefði slík ráðstöfun brotið gegn Barnasáttmálanum og grundvallarmannréttindum barna.

UNICEF, Barnaheill, Þroskahjálpar og Samfés minna á mikilvægi þess að allar ráðstafanir eða ákvarðanir yfirvalda er varða börn séu byggðar á því sem börnum er fyrir bestu, sbr. 3. grein Barnasáttmálans, sbr. lög nr. 19/2013. Af því leiðir að allar takmarkanir á réttindum barna sem festa á í lög þarf að rökstyðja og byggja á raunverulegu mati á áhrifum þeirra ákvarðana á líf barna sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd.

Athugasemdir um greinar frumvarpsins:

8. grein

1) Tímafrestir

Samkvæmt frumvarpinu eiga tímafrestir varðandi heimild til endurupptöku mála og efnismeðferðar, að breytast í 12 mánuði og viðmiðinu breytt þannig að fresturinn miðist við úrskurð kærunefndar útlendingamála. Ekki er skýrt hvort ákvæðið eigi við um börn og hvort það sé breyting frá núgildandi reglugerð sem kveður á um að fresturinn fyrir börn skuli vera 10 mánuðir frá því að umsókn er lögð fram og þar til brottvísun er framkvæmd. Mikilvægt er að það verði skýrt í greinargerð með frumvarpinu hvort með 8. grein frumvarpsins sé ætlunin að þrengja rétt barna til efnismeðferðar.

Hvað varðar þá breytingu tókum við undir sjónarmið og umfjöllun Rauða krossins um ákvæðið og tillögu þeirra um að halda 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. gildandi laga óbreyttum en breyta 2. mgr. 74. gr. laganna til samræmis við hann, þannig að miðað verði við heildardvalartíma sem barn er hér á landi og ef hann dregst fram yfir 10 mánuði frá því umsókn var lögð fram skuli mál þess verða tekið til efnismeðferðar. Þar vegur þyngst skylda stjórnvalda til þess að meta hagsmuni barns. Verði breytingar á högum barns frá úrskurði og fram að brottvísun, þurfa stjórnvöld að breyta ákvörðunum sínum varðandi rétt barnsins til efnismeðferðar, byggt á mati á sem barninu er fyrir bestu.

3) Mikilvægt er það sé skýrt í lögum að tafir á meðferð máls sem rekja megi til aðstandenda barns skuli aldrei túlka barni í óhag við málsmeðferð umsóknar þess. Það á ekki að koma niður á rétti barns ef aðstandandi þess er valdur að töfum.

4) Það er ennfremur mikilvægt að árétta að öll mál sem varða börn skal alltaf meta með hagsmuni barns að leiðarljósi og taka ákvörðun á grundvelli þess sem talið er barni fyrir bestu að loknu mati. Tímafrestrir mega ekki leiða til þess að slakað sé á kröfunni um mat á hagsmunum barns.

13. grein

Í þessari grein frumvarpsins eru settar takmarkanir á það hver eiga rétt á fjölskyldusameiningu eftir að alþjóðleg vernd hefur verið veitt. Afar mikilvægt er að rýra ekki rétt barna til að sameinast foreldrum sínum og skulu ríki, skv. 10. grein Barnasáttmálans, með „jákvæðu hugarfari afgreiða beiðni barns eða foreldris þess um að koma til eða fara frá aðildarríki vegna endurfunda fjölskyldu.“

Breytingartillögur frumvarpsins geta því ekki skert réttindi barna til fjölskyldusameiningar og tókum við undir sjónarmið Rauða krossins og Mannréttindaskrifstofu Íslands um rétt til friðhelgi einkalífs sem varinn er af 71. grein stjórnskrár og 8. grein Mannréttindasáttmála Evrópu.

UNICEF á Íslandi, Barnaheill – Save the Children á Íslandi, Landssamtökin Þroskahjálpi og Samfés, landssamtök félagsmiðstöðva og ungmennahúsa á Íslandi skora á Alþingi að tryggja mannréttindi barna við ákvarðanir sínar um breytingar á útlendingalögum.