



Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 11. febrúar 2022

Efni: Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd)

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. og 151. löggjafarþingi en náði í hvorugt skiptið fram að ganga. Íslandsdeild Amnesty International skilaði inn umsögn um framangreind frumvörp þegar þau voru lögð fram á 150. og 151. löggjafarþingi þar sem gerðar voru alvarlegar athugasemdir við nokkur ákvæði frumvarpsins. Íslandsdeild Amnesty International vill ítreka þær athugasemdir að breyttu breytanda og bætir við nokkrum til viðbótar.

Gerðar eru eftirfarandi athugasemdir:

2. gr. frumvarpsins: Synjun sæti sjálfkrafa kæru

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 kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski sérstaklega að svo verði ekki. Þá er gerð sú krafa að greinargerð vegna kæru berist kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar en að öðrum kosti teljist kæra niður fallin.

Gagnaöflun vegna kæru 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 kæru, 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. Íslandsdeild Amnesty International leggur því eindregið til að fallið verði frá þeirri breytingu sem 2. gr. frumvarpsins felur í sér.



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

Í 5. 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 bíður 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. Íslandsdeild Amnesty International leggur eindregið til að fallið verði frá þeirri breytingu sem 5. gr. frumvarpsins felur í sér.

6. gr. frumvarpsins: Endurtekin umsókn

Í 6. 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 **verulega 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 auki líkurnar á vernd verulega 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 sérlægum 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.



7. gr. frumvarpsins: Vernd í öðru ríki

Í 7. 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 flýja 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 ítrekað 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. Fjöl margar 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 lifi 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 sárafátæktar 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.

12. 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, líkt og sagði í umsögn Rauða krossins þegar frumvarpið var lagt fram í fyrra skiptið. 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.



Íslandsdeild Amnesty International hefur áhyggjur af fleiri ákvæðum frumvarpsins en sér sér ekki fært að koma þeim ítarlega til skila að svo stöddu sökum skamms tímafrests sem gefinn var. 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 tekur að öðru leyti ekki afstöðu til efnis frumvarpsins en því sem greinir hér að framan að svo stöddu. Deildin minnir þó á að 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.

Að lokum vill Íslandsdeild Amnesty International koma á framfæri að vegna þess hve skammur frestur til samráðs var gefinn hjá stjórnarráðinu, áskilur deildin sér rétt til að koma að fleiri athugasemdum við frumvarpið á síðari stigum verði það lagt fyrir Alþingi.

Virðingarfyllt

Anna Lúðvíksdóttir

Framkvæmdastjóri Íslandsdeildar Amnesty International