

Dómsmálaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Sent rafrænt á samráðsgátt

Kópavogur, 1. desember 2023

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

Lögmannsstofan Norðdahl, Narfi & Silva (NNS) hefur sinnt hagsmunagæslu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd í hátt í áratug. Lögmenn stofunnar hafa rekið fjölda dómsmála fyrir hönd umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá hafa lögmenn og fulltrúar stofunnar sinnt talsmannabjónustu umsækjenda um alþjóðlega vernd undanfarin ár.

NNS leggst gegn öllum ákvæðum frumvarpsins. Í vor voru gerðar umfangsmiklar breytingar á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd, sem einnig fólu í sér miklar skerðingar á réttindum umsækjenda og undanþágur frá stjórnsýslulögum, sbr. lög nr. 14/2023 sem tóku gildi 6. apríl 2023. Með fyrirleggjandi frumvarpi er enn lengra gengið í skerðingu á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd og eðlilegu aðhaldi stjórnsýslulaga, án nokkurra varnagla. Frumvarpið felur í sér verulega afturför í réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd og með því eru afnumin ákvæði sem stuðla að skilvirkni, vandaðri stjórnsýslu og mannúðlegri málsmeðferð. NNS ítrekar allar þær athugasemdir sem stofan lagði fram vegna áforma um breytingar á lögum um útlendinga, sbr. mál. DMR23050026.

NNS telur að fyrirleggjandi frumvarp feli í sér grundvallarbreytingar á réttindum og málsmeðferð umsækjenda um alþjóðlega vernd:

1. Í fyrsta lagi eru með frumvarpinu felldar niður allar undantekningar frá 1. mgr. 36. gr. útlendinga sem gera umsækjendum kleift að fá mál sitt tekið til efnismeðferðar. Verði frumvarpið samþykkt verður ekki lengur litið til sérstakra ástæðna í málum eða sérstakra tengsla umsækjenda við Ísland, s.s. náninna fjölskyldutengsla.
2. Í öðru lagi er talsmannabjónusta í núverandi mynd felld niður, bæði í tilgreindum málflokkum, en einnig með afar matskenndum hætti. Með rúmri túlkun stjórnvalda gæti ákvæðið falið í sér niðurfellingu talsmannabjónustu í nánast öllum málum sem varða umsókn um alþjóðlega vernd án þess að sú ákvörðun gæti komið til endurskoðunar.
3. Í þriðja lagi verður með frumvarpinu skipun talsmanns undanþegin kærurétti. Verður það að teljast sérstaklega varhugavert í ljósi þess að með frumvarpinu er talsmannabjónusta felld niður í stórum hluta mála og með afar matskenndum hætti. Nauðsynlegt er að matskenndar ákvarðanir stjórnvalda geti sætt endurskoðun æðra stjórnvalds. Í frumvarpinu er vísað til þess að breytingar á ákvæðum um skipun

talsmanns taki meðal annars mið af háu staðfestingarhlutfalli í tilteknum tegundum mála hjá kærunefnd útlendingamála. Rétt er að benda á að staðfestingarhlutfall í málum sem varðar skipun talsmanns hjá kærunefnd útlendingamála er 0%. Vísast hér til úrskurða kærunefndar útlendingamála í málum nr. 367/2023, 400/2023, 401/2021, 402/2023, 403/2023 og 404/2023. Því verður að telja fráleitt að undanþiggja skipun talsmanns kærurétti.

4. Í fjórða lagi eru felldir niður tímafrestrir í 2. mgr. 36. og 2. mgr. 74. gr. útl. en þeim er ætlað að stuðla að skilvirkni og mannúðlegri málsmeðferð. Með niðurfellingu umræddra tímafrestra stendur fátt því í vegi að málsmeðferð stjórnvalda geti tafist allt að ótímabundið. Slíkt gengur einnig í berhöggi við lögfest markmið útlendingalaga um skilvirkni.

NNS gerir alvarlegar athugasemdir við að réttarstöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd og málsmeðferð sé kollvarpað á svo stuttum tíma meðan vart hefur komist reynsla á þær breytingar sem þegar hafa verið gerðar. Fyrirhugaðar lagabreytingar hafa einungis neikvæðar breytingar í för með sér þegar horft er til réttinda umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks. Þá varar NNS við því að íslensk stjórnvöld taki þátt í kapphlaupi að botninum þegar kemur að réttindum flóttafólks. Með samræmingu einstakra ákvæða við önnur Norðurlönd, sem felur eingöngu í sér skerðingu réttinda umsækjenda um alþjóðlega vernd, er að því stefnt að Ísland verði lægsti samnefnari réttinda flóttafólks á Norðurlöndum.

I.

Athugasemdir við a-lið 5. gr. frumvarpsins, varðandi breytingu á 30. gr. laganna:

Afnám talsmannapjónustu á lægra stjórnsýslustigi í tilteknum málum

1.1 Aðkoma talsmanns tryggir skilvirkni og vandaða málsmeðferð

NNS leggst gegn allri skerðingu á aðkomu talsmanns að umsóknarferli umsækjenda um alþjóðlega vernd. Lögfræðiaðstoð er grundvallaratriði þegar kemur að því að standa vörð um réttindi umsækjenda og að öll gögn máls liggi fyrir og að þau séu rétt. Mikilvægt er að þeir sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd fái skilvirka, mannúðlega og vandaða málsmeðferð. Skortur á aðhaldi frá talsmanni felur í sér ávísun á mistök í málsmeðferð. Tilgangur núgildandi ákvæðis um skipun talsmanns er að gera málsmeðferð skilvirka, að tryggja rétt umsækjenda og tryggja að sjónarmið hans komist á framfæri á öllum stigum máls. Þetta er jafnframt endurómað í alþjóðlegum skýrslum. Samkvæmt skýrslu European Agency for Asylum frá 2020 er það mat stofnunarinnar að veiting lögfræðiaðstoðar á fyrsta stjórnsýslustigi auki skilvirkni alls hælislefnisins; ákvarðanir í málum byggja á fullkomnari málsgögnum, dregið sé úr álagi á úrskurðaraðila, hlutfall kærumála lækki og staðið sé vörð um réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd.¹ Þá hefur framkvæmastjórn Evrópusambandsins lagt til að breytingar á

¹ EUAA, European Agency for Asylum, *Asylum Report 2020*, <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2020/73-legal-assistance-and-representation> sótt 30. nóvember 2023.

regluverki Evrópusambandsins í þá átt að umsækjendum um alþjóðlega vernd verði einnig tryggður réttur til lögfræðihjónustu á fyrsta stjórnsýslustigi.²

I.II Ákvæðið er of matskennt og án kæruréttar

NNS gerir alvarlegar athugasemdir við að ákvæðið sé of matskennt þegar kemur að því hvernig málum verður háttað varðandi rétt til talsmannahjónustu þegar mál eru í efnislegri meðferð. Í því sambandi má í fyrsta lagi nefna að stjórnvöld virðast fá algjört vald til að meta það hvað telst „fyrirsjáanlegt“ samkvæmt ákvæðinu varðandi umsóknir sem muni mjög fyrirsjáanlega vera synjað eða leiða til veitingar. Rúm túlkun hugtaksins myndi leiða til þess stór hluti umsækjenda sem eru með mál sín í efnislegri meðferð missi einnig rétt sinn til talsmanns. Í öðru lagi er nefnt að í þeim tilfellum sem ákvæðið taki til skuli „að jafnaði“ afgreiða mál án þess að talsmaður sé skipaður. Þetta orðalag er einnig matskennt og setur það alfarið í hendurnar á stjórnvöldum hvenær talin verður þörf á talsmanni. Hugtökin „fyrirsjáanlegt“ og „að jafnaði“ eru ekki skýrð að neinu leyti í athugasemdum með frumvarpinu og óljóst er um samspil þeirra. Óheppilegt er að stjórnvöldum sé fært slíkt matskennd vald í hendur. Þá er ótækt að ákvörðun á grundvelli jafn matskennds ákvæðis geti ekki sætt ákvörðun æðra stjórnvalds, svo sem lagt er til í b-lið 5. gr. frumvarpsins, sbr. athugasemdir í II. kafla.

I.III Án aukningar á tímafjölda skerðir ákvæðið einnig talsmannahjónustu á efra stjórnsýslustigi

NNS telur ekki vera svigrúm til skerðingar á vinnuframlagi talsmanns án þess að geta talsmanns til að sinna lögbundu hlutverki sínu sé skert. Nauðsynlegt er að fjölga tímum talsmanns á kærustigi í takt við aukið vinnuálag. Að öðrum kosti er verið að skera niður aðkomu talsmanns, ekki bara á fyrsta stjórnsýslustigi, heldur einnig á kærustigi. Þá bendir NNS á að hefur tímagjald staðið í stað frá upphafi og ekki verið í neinum takti við eðlilega þróun og er jafnframt þörf á að uppfæra það. Þá gerir NNS athugasemdir við að í frumvarpinu sé ekki tekið á því hvernig framkvæmdin verður þegar málum er vísað aftur til nýrrar meðferðar og telur það jafnframt furðulegt að í þeim tilvikum njóti við talsmanns með hléum í málsmeðferðinni.

I.IV Gagnaöflun og gagnaframlagning, án aðkomu talsmanns, óraunhæf og óútfærð

Það gerir NNS alvarlegar athugasemdir við að með frumvarpinu sem fellir niður talsmannahjónustu sé ekki útfært hvernig á að vera fært að afla nauðsynlegra gagna, einkum sjúkragagna, í málum umsækjenda. Sjúkragögn umsækjenda geta eðli málsins samkvæmt haft

² European Union Agency for Fundamental rights, *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective*, september 2010, bls. 27, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1691-report-access-remedies_EN.pdf sótt 30. nóvember 2023.

Sjá einnig: European Commission, COM(2009) 554 final, Brussels, 21 October 2009, amendments to Article 15 (new Article 18).

grundvallarþýðingu. Í hlutverki talsmanns felst meðal annars að afla sjúkragagna sem er liður í að uppfylla rannsóknarskyldu sem á stjórnvöldum hvílir. Í ljósi inntaks rannsóknarskyldu er ekki nægilegt að þeirra gagna sé aflað fyrst á kærustigi. NNS telur ljóst að friðhelgi einkalífs standi því í vegi að hægt verði að fela stjórnvöldum að afla þessara gagna sjálf. Þá telur NNS fráleitt að leggja það í hendur umsækjanda að afla sjúkragagna sinna sjálfir og miðla þeim til stjórnvalda þar sem aðgengi umsækjenda að sjúkragögnum er einfaldlega ekki til staðar. Umsækjendur um alþjóðlega vernd tala alla jafna ekki íslensku og þurfa almennt á aðstoð túlks að halda. Þess fyrir utan taka flestar heilbrigðisstofnanir eingöngu við beiðnum með tilteknum hætti og eru gögn alla jafna afhent með tilstilli rafrænna skilríkja. Jafnvel Íslendingum getur reynst erfitt að afla þeirra. Þá er heldur ekki tekið á því hvernig umsækjendum á að vera fært að miðla gögnunum til stjórnvalda, takist þeim yfirhöfuð að afla þeirra. Hér eru umsækjendur settir í þá stöðu að gerðar eru kröfur til þeirra sem er ómögulegt að uppfylla.

II.

Athugasemdir við b-lið 5. gr. frumvarpsins, varðandi breytingu á 30. gr. laganna:

Skipun talsmanns undanþegin kærurétti

II.I Ríkt tilefni til aðhalds æðra stjórnvalds á sama tíma og réttur til skipunar talsmanns er skertur með matskenndum hætti

Ákvæði b-liðar 5. gr. frumvarpsins felur í sér að ákvörðun um skipun talsmanns sé undanþegin kærurétti auk þess sem ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnsýslulaga eiga ekki við um slíka ákvörðun. Hér enn gengið enn lengra en þegar hefur verið gert í að undanskilja ákvæði útlendingalaga frá reglum stjórnsýsluréttar. NNS telur þær breytingar sem 5. gr. frumvarpsins felur í sér skerða réttaröryggi umsækjenda verulega og ekki samrýmast meðalhófi. NNS telur of langt gengið með því að undanskilja stjórnvöld ákvæðum stjórnsýslulaga, í ríkari mæli en þegar hefur verið gert, á sama tíma og réttur til lögfræðipjónustu er þrengdur. Réttara væri að vega upp á móti einni skerðingu með varnögnum annars staðar.

II.II Enginn rökstuðningur

Engin ástæða er gefin upp fyrir þessari tilhögun í athugasemdum með lagafrumvarpinu. Eðli málsins samkvæmt eru allar lagareglur sem undanskilja stjórnvaldsákvæðanir frá ákvæðum um kærurétt og ákvæðum stjórnsýslulaga varhugaverðar. Óeðlilegt er að ekki séu einu sinni færð rök fyrir þessu í athugasemdum með frumvarpi.

II.II Núverandi staðfestingarhlutfall er 0%

Sé litið til birtra úrskurða kærunefndar hefur einungis nokkrum sinnum reynt á kærurétt vegna skipunar talsmanns. Í öllum tilvikum voru ákvarðanir Útlendingastofnunar í felldar úr gildi. Staðfestingarhlutfall sem er 0% getur vart talist meðmæli með fyrirhugðum breytingum heldur

gefur þvert á móti tilefni til þess að varðveita það aðhald sem endurskoðun æðra stjórnvalds veitir.

III.

Athugasemdir við 7. gr. frumvarpsins, varðandi brottfellingu 2. mgr. 36. gr. útl.:

III.1 Afdráttarlaus niðurfelling undantekningarákvæða sem byggja á mannið og skilvirkni

Með niðurfellingu 2. mgr. 36. gr. er réttarstöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd kollvarpað. Með frumvarpinu eru felldar niður allar undantekningar frá 1. mgr. 36. gr. útlendinga sem gera umsækjendum kleift að fá mál sitt tekið til efnismeðferðar. Verði frumvarpið samþykkt verður ekki lengur litið til sérstakra ástæðna í málum eða sérstakra tengsla umsækjenda við Ísland, s.s. náninna fjölskyldutengsla. Til að mynda mun umsækjandi sem á systur, móður eða bróður á Íslandi, ekki geta fengið umsókn sína tekna til efnismeðferðar hér á landi, hafi hann áður haft viðkomu í öðru Evrópuríki. Þá mun handhafi alþjóðlegrar verndar sem glímur við alvarlega fötlun eða veikindi og býr á götunni í Grikklandi, án aðgangs að lækniþjónustu, ekki eiga möguleika á að fá umsókn sína tekna til efnismeðferðar hér. Í mörgum ríkjum Evrópusambandsins er mikið álag á hæliskerfum þeirra. Ísland er ekki á meðal þeirra ríkja þar sem álagið er mest. Því er bæði tilefnislaust og ómannúðlegt að þrengja regluverk hér á landi með jafn íþyngjandi og afdráttarlausum hætti og hér er gert ráð fyrir.

Þá er í frumvarpinu vísað til þess að ef Ísland bregðist ekki stöðugt við þeirri þróun sem á sér stað á vettvangi Evrópusambandsins sé hætt við að Ísland verði eftirbátur annarra Evrópuríkja þegar kemur að lagaumgjörð. Ekki verður séð að slík hætta sé fyrir hendi. Með fyrirliggjandi frumvarp, til viðbótar við þær breytingar sem þegar hafa verið gerðar á lögum um útlendinga á þessu ári, skipar Íslands sér þvert á móti fremst í flokk í kapphlaup að botninum þegar kemur að réttindum flóttafólks.

NNS telur það jafnframt orka afar tvímælis að fella á brot 12 mánaða tímafrest sem mælt er fyrir um í ákvæði 2. mgr. 36. gr. Ákvæðið er, líkt og 2. mgr. 74. gr., til þess fallið að stuðla að skilvirkni við vinnslu umsókna en með þeim er stjórnvöldum markaður ákveðinn frestur til vinnslu mála. Ákvæðinu er því varnagli til að tryggja að stjórnvöld séu að sinna skyldum sínum með tilliti til málshraða í því skyni að ná fram skilvirkni. Afar sjaldan reynir á þessi ákvæði um málsmeðferðarfresti í framkvæmd og auk þess er þeim eingöngu beitt að ákveðnum og ströngum skilyrðum uppfylltum. Af þeim sökum hafa fyrirhugaðar breytingar því mjög takmarkaðan ávinning í för með sér. Að sama skapi er með brottfellingu þeirra felld niður nánast allt aðhald hvað varðar málsmeðferðartíma. Án þeirra stendur fátt því í vegi að málsmeðferð stjórnvalda geti tafist allt að ótímabundið.

IV.

Athugasemdir við 8. gr. frumvarpsins, varðandi brottfellingu á 2. og 3. mgr. og 1. málsl. 4. mgr. 74. gr. laganna

IV.I Tímafrestur sem stuðlar að skilvirkni og kemur í veg fyrir ótímabundinn málsmeðferðartíma felldur niður

Líkt og á við um 2. mgr. 36. gr., telur NNS það orka tvímælis að fella á brot ákvæði 2. og 3. mgr. og 1. málsl. 4. mgr. 74. gr. þar sem ákvæðunum, er líkt og 2. mgr. 36. gr. ætlað að vera varnagli til að tryggja að stjórnvöld séu að sinna skyldum sínum með tilliti til málshraða í því skyni að ná fram skilvirkni. Framangreind ákvæði eru gagnert til þess fallin að stuðla að skilvirkni við vinnslu umsókna en með þeim er stjórnvöldum markaður ákveðinn frestur til vinnslu mála. Afar sjaldan reynir á þessi ákvæði um málsmeðferðarfresti í framkvæmd og auk þess er þeim eingöngu beitt að ákveðnum og ströngum skilyrðum uppfylltum. Af þeim sökum hafa fyrirhugaðar breytingar því mjög takmarkaðan ávinning í för með sér. Að sama skapi er með brottfellingu þeirra felldur niður nánast allt aðhald hvað varðar málsmeðferðartíma. Án þeirra stendur fátt því í vegi að málsmeðferð stjórnvalda geti tafist allt að ótímabundið.

V.

Athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins, varðandi breytingu á 77. gr. laganna: Breytingar á rétti til bráðabirgðadvalarleyfis

V.I Opinberir sjóðir og umsækjendur tapa á þrengdum rétti til bráðabirgðadvalar- og atvinnuleyfis

NNS telur þrengingu á rétti til bráðabirgðadvalarleyfis ekki samrýmast meðalhófi. Þá er það bæði hagur umsækjenda og stjórnvalda að umsækjendur geti framfleytt sér sjálfir meðan á umsóknarferli þeirra stendur þar sem það felur í sér sparnað og hagræði fyrir opinbera sjóði og umsækjendur. Að mati NNS skýtur það skökku við að öll ákvæði frumvarpsins virðast eingöngu miða að því að minnka útgjöld ríkisins á kostnað réttaröryggis umsækjenda um alþjóðlega vernd á meðan umsækjendum er meinuð atvinnuþátttaka eftir að ákvörðun Útlendingastofnunar liggur fyrir en slíkt felur óhjákvæmilega í sér aukinn kostnað við uppihald umsækjenda og tapaðar skatttekjur. Auk þess felur það í sér mikið óhagræði fyrir umsækjendur, atvinnulífið og Vinnumálastofnun að ákvæðið tekur eingöngu mið af ákvörðun Útlendingastofnunar en ekki úrskurði kærunefndar útlendingamála. Þannig er sá möguleiki fyrir hendi að umsækjandi þarf að láta af störfum og þiggja aftur tímabundið þjónustu hjá Vinnumálastofnun á meðan mál hans er til meðferðar hjá kærunefnd útlendingamála. Fari svo að kærunefnd útlendingamála felli ákvörðun Útlendingastofnunar úr gildi, sem gerist oft, þarf viðkomandi umsækjandi aftur að sækja um umrætt leyfi og afla sér aftur atvinnu og húsnæðis. Þetta allt þrátt fyrir meginreglu útlendingalaga um að kæra fresti réttaráhrifum, sbr. m.a. 1. mgr. 35. gr. laganna. Þessi breyting ásamt afnámi tímafresta getur falið í sér að fleiri umsækjendur þurfi á fjárhagsaðstoð og húsnæði og í lengri tíma þar sem frumvarpið mun að öllum líkindum hafa skaðleg áhrif á

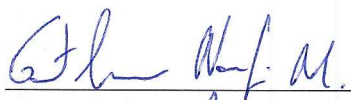
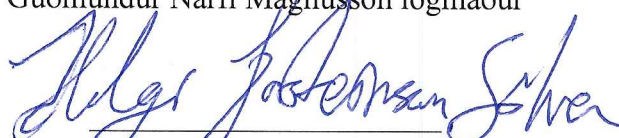
málsmeðferð og málshraða. Umrætt ákvæði gengur því í berhögg við yfirlýst markmið frumvarpsins um að tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns.

VI.

Samantekt

Samandregið telur NNS að fyrirhugaðar breytingar á lögum um útlendinga feli í sér umfangsmiklar skerðingar á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd hérlandis. Um er að ræða kollvörpun á réttarstöðu umsækjenda af litlu sem engu tilefni. Með skerðingu á rétti til lögfræðiaðstoðar, sem gengur þvert á tillögur alþjóðlegra stofnana, á sama tíma og réttindi umsækjenda eru skert og málsmeðferð enn frekar undanskilin ákvæðum stjórnsýslulaga og endurskoðun æðra stjórnvalds, telur NNS að keyrt sé um þverbak þegar kemur að breytingu á réttarstöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd. Með frumvarpinu er að því stefnt að Ísland verði lægsti samnefnari réttinda flóttafólks á Norðurlöndum.

Virðingarfyllst,


Guðmundur Narfi Magnússon lögmaður
Helgi Þorsteinsson Silva lögmaður