



Dómsmálaráðuneytið
Samráðsgátt

Reykjavík, 1. desember 2023

Efni: Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd)

Íslandsdeild Amnesty International gerir alvarlegar athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðlega vernd) og leggst gegn framlagningu frumvarpsins í óbreyttu formi.

Kærunefnd útlendingamála

Íslandsdeildin leggst gegn áformuðum breytingum á ákvæðum um kærunefnd útlendingamála. Fækkun nefndarmanna með fjölbreytta reynslu, bakgrunn og aðkomu að málaflokknum mun skerða gæði málsmeðferðar og ákvarðanatöku að miklu leyti. Það að bæta við einum nefndarmanni með fasta viðveru í stað fimm nefndarmanna með viðveru að hluta er mjög ólíklegt til að jafna út þá skerðingu sem fækkunin myndi valda. Í dag er kærunefndin samsett af aðilum sem tilnefndir eru bæði af stjórnvöldum sem og af mannréttindasamtökum. Það að skipun nefndarmanna verði aðeins á forræði dómsmálaráðherra, án aðhalds er ekki til þess fallið að skapa traust á faglegri málsmeðferð né ýta undir að sjálfstæði nefndarinnar sé tryggt.

Talsmannabjónusta

Íslandsdeildin telur fyrirhuguð áform um afnám talsmannabjónustu á lægra stjórnsýslustigi fela í sér verulega skerðingu á réttindum og réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd. Markmiðum um skilvirkni verður ekki náð með fyrirhuguðum áformum heldur munu þau þvert á móti ýta undir óskilvirkni og draga úr vandaðri málsmeðferð. Í greinargerð með nógildandi ákvæði kemur beinlínis fram að tilgangur ákvæðisins um skipun talsmanns sé að gera málsmeðferð skilvirka, að tryggja rétt umsækjenda og tryggja að sjónarmið hans komist á framfæri á öllum stigum máls. Ekki verður séð að framangreindum markmiðum verði náð án aðkomu talsmanns. Talsmenn gegna veigamiklu hlutverki í að afla og leggja fram gögn fyrir hönd umsækjenda, umsækjenda sem í mörgum tilvikum eru í viðkvæmri stöðu og standa frammi fyrir tungumála-, ferða- og tæknihindrunum. Í flestum tilvikum munu umsækjendur ekki eiga kost á lögfræðiaðstoð við öflun og framlagningu gagna sem kunna að hafa grundvallarþýðingu við mat á umsókn þeirra um alþjóðlega vernd. Niðurfelling talsmannabjónustu á lægra stjórnsýslustigi eykur ennfreður vinnu talsmannsins sem tekur við málinu á kærustigi og þarf fyrst þá að afla gagna, yfirfara málið og kanna málsástæður. Og það innan mjög skerts tímaramma vegna breytinga á útlendingalögunum um sjálfkrafa kæru sem lögfestar voru í mars á þessu ári, þrátt fyrir hávær mótmæli og gagnrýni m.a. Íslandsdeildar Amnesty International.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Þá er vert að benda á að í greinargerð með drögum er ítrekað vísað í að verið sé að taka mið af reglum og reynslu nágrannaríkja eins og annarra Norðurlanda. Þar er sérstaklega tekið fram að verið sé að fylgja Svíþjóð hvað talsmannabjónustu varðar. Í Svíþjóð er gjaldfrjáls talsmannabjónusta veitt á lægra stjórnsýslustigi þegar viðkomandi umsækjandi kemur ekki frá svokölluðum *öruggum upprunaríkjum*. Ekki verður séð að það sé tillögð breyting í umræddum drögum að frumvarpi. Ennfremur hefur Finnland horfið frá breytingum sem hér eru tillagðar eftir slæma reynslu af aflagðri talsmannabjónustu. Þar jókst óskilvirkni og kostnaður til muna, á skjön við markmið breytinganna, þar sem ítrekað þurfti að leiðrétta mál eða hefja ferli máls að nýju.

Mikilvægt er að umsækjendur um alþjóðlega vernd njóti fullnægjandi lögfræðiaðstoðar á öllum stigum málsmeðferðarinnar enda er slíkt fyrirkomulag til þess fallið að tryggja réttaröryggi, sanngjarna málsmeðferð og raunverulega skilvirkni í málsmeðferð.

Sérstök tengsl eða sérstakar áðstæður

Íslandsdeild Amnesty leggst gegn fyrirhuguðum breytingum á undanþágum 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga. Ákvæðið í núgildandi lögum leggur skyldu á íslensk stjórnvöld að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar hafi umsækjandi slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd, eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því. Við mat á því hvort sérstakar ástæður í skilningi 2. mgr. 26. gr. laganna eigi við í máli umsækjenda ber íslenskum stjórnvöldum að leggja heildstætt mat á einstaklingsbundnar áðstæður umsækjanda og þær afleiðingar sem endursending gæti haft í för með sér, bæði líkamlegar og andlegar.

Túlkun stjórnvalda á því hvað teljist til sérstakra ástæðna hefur þrengst mikið og undanfarin ár hafa stjórnvöld aðeins fallist á sérstakar ástæður í örfáum málum. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að umsóknum um alþjóðlega vernd frá einstaklingum sem þegar hafi hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki hafi fjölgað og að almennt megi líta svo á að einstaklingar sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd séu ekki í brýnni þörf fyrir vernd hér á landi. Því sé ástæða til að breyta íslenskri löggjöf til samræmis við löggjöf og viðmið nágrannabjóða okkar svo löggjöfin sjálf verði ekki aðalástæða þess að fólk leiti hingað. Ekki fæst séð af umfjöllun mála hér á landi að þeir einstaklingar sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki og leita hingað séu almennt ekki í þörf fyrir vernd. Flestir þeirra koma frá Grikklandi, Ítalíu eða Ungverjalandi, þar sem áðstæður flóttafólks eru óviðunandi. Íslandsdeildin leggst gegn tillögðum breytingum á undanþágum og vísar til yfirlýsingar deildarinnar frá 16. nóvember 2021. Áðstæður hafa síst breyst til batnaðar síðan þá en yfirlýsingin hljóðaði svo:

„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

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



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.

„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. Skál 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 reisu.

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 flóttu 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.“

Mannúðarleyfi

Í áformuðum breytingum er áætlað að fella brott 2. mgr. 74. laga um útlendinga varðandi mannúðarleyfi. Um er að ræða heimild til að veita umsækjanda, sem sótt hefur um alþjóðlega vernd og ekki fengið niðurstöðu á máli sínu á stjórnslustigi innan 18 mánaða, dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða að ákveðnum sjónarmiðum uppfylltum. Oft er matskennt hvort umsækjandi hafi sjálfur átt sök á því að niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka. Það að fella brott umrætt ákvæði um tímafrest með vísan í skilvirknismarkmið er í mótsögn við það að ákvæðinu er einmitt ætlað að vera hvati til að tryggja að stjórnvöld sinni skyldum sínum með tilliti til málshraða.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Almennt

Íslandsdeild Amnesty International hefur miklar áhyggjur af áformuðum breytingum á útlendingalögum. Virðast þær þjóna litlum tilgangi öðrum en þeim að draga úr möguleikum tiltekins hóps fólks til að njóta verndar í mannúðlegu verndarkerfi, þvert á upprunaleg markmið útlendingalaganna.

Samkvæmt markmiðum áformuðu breytinganna er þeim einkum ætlað að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi. 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 og óskilvirkari meðferð. Ástæða er til að hafa verulegar áhyggjur af þróun virðingar fyrir mannréttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi. Með samræmingu einstakra ákvæða við önnur Norðurlönd, sem felur eingöngu í sér skerðingu réttinda umsækjenda um alþjóðlega vernd, stefnir í að Ísland verði meðal lægstu samnefnara réttinda flóttafólks á Norðurlöndum.

Þegar litið er til heimsmála og þeirrar þróunar að stigvaxandi fjöldi fólks neyðist til að yfirgefa heimkynni sín og leggja á flótta er varhugavert að sjá að stjórnvöld á Íslandi og víðar séu sífellt að þrengja að möguleikum þess að fá vernd í ríkjum sem almennt eru talin til velferðarríkja sem virða mannréttindi og mannlega reisn.

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.

Á íslenskum stjórnvöldum hvílir þjóðréttarleg skylda að tryggja grundvallar mannréttindi allra, einnig mannréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd.

Virðingarfyllt

AMNESTY INTERNATIONAL
Íslandsdeild

Anna Lúðvíksdóttir

Framkvæmdastjóri Íslandsdeildar Amnesty International