

Dómsmálaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Sent rafrænt á samráðsgátt

Reykjavík, 1. desember 2023

Efni: Athugasemdir FTA, félags talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd við frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga.

1. FTA telur frumvarpsdrögin leiða til alvarlegra takmarkana á réttindum og réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd. FTA telur að þær áskoranir sem stjórnvöld hafa þurft að glíma við í tengslum við aukinn fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd hér landi séu ekki til komnar vegna vankanta á þeim hluta núverandi löggjafar sem til stendur að breyta með frumvarpsdrögum þessum, heldur megi rekja aukinn kostnað og óskilvirkni fyrst og fremst til framkvæmdar stjórnvalda og til lagaákvæða sem ekki stendur til að breyta.

I. Athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins, varðandi breytingu á 30. gr. laganna varðandi afnám talsmannabjónustu á lægra stjórnsýslustigi

2. Lögfræðiaðstoð er grundvallaratriði þegar kemur að því að gæta réttinda umsækjenda um alþjóðlega vernd og gerir FTA því alvarlegar athugasemdir við allar tillögur um takmörkun réttinda umsækjenda til lögfræðiaðstoð. Skortur á aðhaldi frá talsmanni er til þess fallinn að leiða til mistaka í málsmeðferð sem komið geta niður á réttindum umsækjenda. Mikilvægt er að þeir sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd fái skilvirka, mannúðlega og vandaða málsmeðferð. Eins og kemur fram í lögskýringargögnum er tilgangur núgildandi ákvæðis um skipun talsmanns að gera málsmeðferð skilvirka, að tryggja tryggja rétt umsækjenda og tryggja að sjónarmið hans komist á framfæri á öllum stigum máls. Samkvæmt skýrslu *European Agency for Asylum* frá 2020 eykur lögfræðiaðstoð á fyrsta stjórnsýslustigi skilvirkni í tengslum við vinnslu umsókna um alþjóðlega vernd. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt til breytingar á regluverki ESB í þá áttina að tryggja rétt til lögfræðiaðstoðar á fyrsta stjórnsýslustigi.¹ Afnám talsmannabjónustu skerðir verulega réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd og felur í sér mikla afturför í réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd.

3. Hvað varðar tilvísun í frumvarpi til löggjafar á Norðurlöndum er á það benti að Ísland er sjálfstætt ríki og óbundið af þeirri þróun sem á sér stað í öðrum löndum. Sú lagapróun sem átt hefur sér stað á í tilteknum ríkjum á Norðurlöndum felur í sér mikla afturför í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks og blæs eftir pólitískum vindum. FTA telur það ekki gæðamerki á íslensku regluverki ef löggjafinn hleypur á eftir þeim pólitísku vindum sem blása á Norðurlöndum, ef ekki er skýrt að þær breytingar séu til batnaðar. Fyrirhugaðar lagabreytingar hafa einungis neikvæðar breytingar í för með sér þegar horft er til réttinda umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks. Því telur FTA samanburður við Norðurlöndin ekki íslensku regluverki til framdráttar. Þá varar FTA 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

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; 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>

alþjóðlega vernd, er að því stefnt að Ísland verði lægsti samnefnari réttinda flóttafólks á Norðurlöndum.

4. Að mati FTA er ekki raunhæft að ætla að skerðing á talsmannabjónustu á lægra stjórnsýslustigi geti haft verulegan sparnað í för með sér. Nauðsynlegt er að talsmanni sé með raunhæfum hætti fært að sinna skyldum sínum. Afleiðing skerðingarinnar mun fyrirsjáanlega vera meira álag á störf talsmanna á kærustigi og umfangið vinnu þeirra á eykst. Með niðurfellingu talsmannabjónustu á lægra stjórnsýslustigi mun vinna talsmanns sem jafnan fellur til á lægra stjórnsýslustigi ekki falla niður heldur vera unnin þegar talsmaður tekur við málinu á kærustigi. FTA 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 FTA 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.

5. FTA bendir á að ákvæðið er afar matskennt þegar kemur að því hvernig málum verður háttað varðandi rétt til talsmannabjónustu þegar mál eru í efnislegri meðferð. Í því sambandi má í fyrsta lagi nefna að Útlendingastofnun virðist fá algjört vald til að meta það hvað telst „fyrirsjáanlegt“ skv. ákvæðinu varðandi umsóknir sem muni mjög fyrirsjáanlega vera synjað eða leiða til veitingar. Kjósi stofnunin að túlka þetta matskennda hugtak rúmt mætti hugsa sér að 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 Útlendingastofnun hvenær talið 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 Útlendingastofnun sé fært slíkt matskennt vald í hendur.

6. Þá gerir FTA 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.

7. FTA gerir alvarlegar athugasemdir við að með frumvarpinu sem fellir niður talsmannabjónustu sé ekki útfært hvernig á að vera fært að afla nauðsynlegra sjúkragagna í málum umsækjenda. Talsmenn hafa nú meðal annars það hlutverk að afla sjúkragagna sem er liður í að uppfylla rannsóknarskyldu sem á stjórnvöldum hvílir.

8. Stjórnvöld skulu skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því og afla í því skyni nauðsynlegra upplýsinga. Mál telst nægilega rannsakað þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Í þeim tilvikum þegar ákvörðun stjórnvalds byggist á mati verður að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru svo hægt sé að beita þeim sjónarmiðum sem ætlun er að byggja stjórnvaldsákvörðun á. Sjúkragögn umsækjenda geta eðli málsins samkvæmt haft grundvallarþýðingu.

9. Í ljósi inntaks rannsóknarskyldu er ekki nægilegt að mikilvægra gagna sé aflað fyrst á kærustigi. FTA telur ljóst að friðhelgi einkalífs standi því í vegi að hægt verði að fela stjórnvöldum að afla þessara gagna sjálf. Þá telur FTA fráleitt að leggja það í hendur umsækjanda að afla sjúkragagna sinna sjálfir og miðla þeim til stjórnvalda. Umsækjendur um alþjóðlega vernd tala alla jafna ekki tungumálið og eru ekki alltaf bæði lesandi og skrifandi. Þess fyrir utan taka flestar heilbrigðisstofnanir eingöngu við beiðnum með tilteknum hætti og eru gögn alla jafna afhent með tilstilli rafrænna skilríkja. Jafnvel íslenskum ríkisborgurum getur reynst erfitt að afla þeirra. Aðgengi umsækjenda að sjúkragögnum er ekki til staðar. Þá er

heldur ekki tekið á því hvernig umsækjendum á að vera fært að miðla gögnunum til stjórnvalda, takist þeim að afla þeirra. Umsækjendur eru þá settir í þá stöðu að gerðar eru kröfur til þeirra sem er ómögulegt að uppfylla.

10. 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. Engin ástæða er gefin upp fyrir þessari tilhögun í athugasemdum með lagafrumvarpinu. Þá er hér enn gengið enn lengra en þegar hefur verið gert í að undanskilja ákvæði útlendingalaga frá reglum stjórnsýsluréttar. Eðli málsins samkvæmt eru allar lagareglur sem undanskilja stjórnvaldsákvarðanir frá ákvæðum um kærurétt og ákvæðum stjórnsýslulaga varhugaverðar. Óeðlilegt er að ekki séu einu sinni færð rök fyrir þessu í athugasemdum með frumvarpi. Sé litið til birta úrskurða kærunefndar hefur einungis nokkrum sinnum reynt á kærurétt vegna skipunar talsmanns. Í öllum tilvikum voru ákvarðanir Útlendingastofnunar í felldar úr gildi. Er því varhugavert að færa Útlendingastofnun vald óskert í hendur hvað skipanir talsmanna varðar.

11. FTA telur þær breytingar sem 5. gr. frumvarpsins felur í sér skerða réttaröryggi umsækjenda verulega. FTA 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. Réttara væri að vega upp á móti einni skerðingu með varnögnum annars staðar.

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

12. FTA telur óforsvaranlegt að takmarka rétt til bráðabirgðaleyfis enn frekar. Sá réttur er nú þegar afar takmarkaður. Þvert á móti væri eðlilegt, m.a. með það markmið í huga að takmarka kostnað sem fylgir hæliskerfinu, að rýmka til muna rétt umsækjenda um alþjóðlega vernd til bráðabirgðadvalar- og atvinnuleyfis. Sú ráðstöfun sem fólgin er í frumvarpinu er þversagnarkennd og vinnur með beinum hætti gegn því markmiði að takmarka kostnað.

III. Athugasemdir við 7. gr. og 8. gr. frumvarpsins varðandi brottfall 2. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 74. gr. laganna.

13. Með frumvarpinu er lagt til að fella á brott það sem nefndar eru „séríslenskar“, þ.e. ákvæði 2. mgr. 36. gr. útl. sem leitt getur til þess að mál umsækjenda um alþjóðlega vernd séu teknar til efnislegrar meðferðar og 2. mgr. 74. gr. útl. sem leitt getur til þess að umsækjendur hljóti dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Umrædd ákvæði eru afar þröngt túlkuð í núverandi framkvæmd 2. mgr. 36. gr. og 1. mgr. 74. gr. Þá er gerð athugasemd við það að það sé ástæða út af fyrir sig að neikvætt sé að hafa séríslenskar reglur sem tryggja þess að gætt sé að mannréttindum fólks í annars mjög miklum minnihluta tilfella. Ísland er fullvalda ríki auk þess ekkert liggur fyrir um að afstaða annarra ríkja í Schengen og Dyflinnarsamstarfinu sé sú að þessar séríslensku reglur séu vandamál.

14. FTA telur það jafnframt orka tvímælis að breyta eða fella á brott ákvæði 2. mgr. 36. gr. eða 2. mgr. 74. gr. laga um útlendinga þar sem umræddum ákvæðum er 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 gagngert 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.

IV. Önnur atriði

15. FTA gerir athugasemd við það sem kemur í frumvarpinu fram varðandi tilefni og nauðsyn lagasetningar í 2. kafla greinargerðar með frumvarpinu að „nauðsynlegt sé að sporna gegn misnotkun á kerfinu“. Ekkert bendir til þess að lagabreyting þessi sé til þess fallin að sporna við meintri „misnotkun“ á kerfinu en orðalag þetta er fullkomlega óþarft og til þess fallið að ýta undir órökstuddar fullyrðingar ráðamanna um að stór hluti fólks sem nú sækir í íslenskt hæliskerfi sé „efnahagsflóttafólk“ sem uppfyllir ekki réttilega skilyrði alþjóðlegrar verndar. Orðalag þetta vegur ómaklega að umsækjendum um alþjóðlega vernd sem flýja hingað í raunverulegri neyð.

V. Samantekt

16. Samandregið telur FTA að fyrirhugaðar breytingar á lögum um útlendinga feli í sér umfangsmiklar og óþarfar og ómannúðlegar skerðingar á málsmeðferð og réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd hérlandis. Þá virðast hinar fyrirhuguðu breytingar ganga í berhöggi við yfirlýst markmið um skilvirkni við afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd.

Virðingarfyllt,

f.h. FTA



Jón Sigurðsson, formaður FTA

