



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Dómsmálaráðuneyti
Borgartún 26
105 REYKJAVÍK

Reykjavík, 1. desember 2023.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) tekur undir ítarlega og vel rökstudda umsögn Rauða krossins á Íslandi, auk þess sem skrifstofan deilir þeim áhyggjum af stöðu fatlaðra umsækjenda um vernd sem fjallað er um í umsögnum ÖBÍ og Þroskahjálpar. Þar að auki gerir skrifstofan eftirfarandi athugasemdir við frumvarpsdrögin:

Um 1. gr.

MRSÍ gerir athugasemd við þá fyrirætlan að nefndarmenn í kærunefnd útlendingamála skuli aðeins tilnefndir af ráðherra og að fækka skuli nefndarmönnum í þrjá. Í dag skipar ráðherra formann og varaformann nefndarinnar og gegna þeir fullu starfi. Í stað annarra nefndarmanna sem nú hittast á fundum hálfsmánaðarlega er ætlunin að í stað þeirra verði skipaður einn nefndarmaður í fullt starf. Í ljósi þess erindafjölda sem nefndinni berast (á þessu ári 1722 fram til 1. nóvember sl.) og sterkar vísbendingar eru um að fari aðeins fjölgandi, efar MRSÍ að það dugi til að skipa einn nefndarmann til viðbótar jafnvel þótt sérfræðingar kærunefndar annist rannsókn og eiginlega málavinnslu eins og bent er á í athugasemdum með 1. gr. frumvarpsins. Ljóst er að málsmeðferðartími nefndarinnar hefur aukist umtalsvert undanfarin misseri. Meðalmálsmeðferðartími allra mála var 58 dagar í byrjun árs¹ en samkvæmt upplýsingum frá kærunefndinni var meðalmálsmeðferðartími þann 1. nóvember sl. 173 dagar í efnismálum og 145 dagar í málum sem varða 36. gr. útl., og standa líkur til þess að hann aukist enn frekar og verði kominn í rúma 200 daga fyrir árslok.² Telur skrifstofan þó ólíklegt að tillögð breyting sé til þess fallin að auka skilvirkni nefndarinnar og að aðrar leiðir væru líklegri til að bera árangur, svo sem að fjölga fundum nefndarinnar eða búa svo um að einn þeirra nefndarmanna sem

¹ Sjá upplýsingar KNU um tölfræði 1. ársfjórðungs 2023: <https://www.knu.is/file/2023/04/1-arsfjorðungur-2023-1.pdf>

² Upplýsingarnar koma frá skrifstofu kærunefndar útlendingamála, sem svaraði fyrirspurn MRSÍ um málsmeðferðartíma hjá nefndinni með tölvupósti dags. 29. nóvember sl. Ekki kom fram hvort væntingin um 200 daga tæki til meðaltals allra mála hjá nefndinni eða eingöngu til efnismála.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

skipaður er án tilnefningar hafi fasta viðveru, án þess þó að breyta uppbyggingu nefndarinnar að öðru leyti.

Þá þykir MRSÍ fara mun betur á því fyrirkomulagi sem nú er, að óháðir utanaðkomandi aðilar með sérþekkingu á mannréttindum tilnefni menn í kærunefndina enda er það til þess fallið að tryggja sjálfstæði nefndarmanna, breiða þekkingu og reynslu innan nefndarinnar og að mismunandi sjónarmið komi fram við meðferð mála. Slíkt er jafnframt til þess fallið að auka traust almennings á að kærunefndin sé sjálfstæð og óháð í störfum sínum og að unnið sé eftir faglegum sjónarmiðum. Markmiðum um að auka sérþekkingu mætti ná með því að bæta við nefndarmanni með fasta viðveru, líkt og lagt var til hér að framan, en skrifstofan telur auðsýnt að fækkun nefndarmanna myndi þvert á móti leiða til minni sérþekkingar innan kærunefndarinnar.

Um 2. gr.

Vísað er til athugasemda um 1. gr. frumvarpsins hér að framan en sömu sjónarmið eiga við hér.

Um 5. gr.

Með breytingu á ákvæði 30. gr. laga um útlendinga er gert ráð fyrir að réttur til endurgjaldslausrar talsmannabjónustu sé takmarkaður og háður ákvörðun Útlendingastofnunar um að skipa umsækjanda talsmann, jafnframt er gert ráð fyrir því að ákvörðun um að skipa umsækjanda ekki talsmann sé ekki kæránleg til kærunefndar útlendingamála. MRSÍ deilir þeim áhyggjum sem RKÍ greinir frá í umsögn sinni varðandi þær breytingar sem hér eru lagðar til og efasemdum um að þær séu til þess fallnar að auka skilvirkni þegar öllu er á botninn hvolft enda er aðkoma talsmanns til þess fallin að tryggja rétta meðferð máls frá upphafi, aðstoða við öflun gagna og heimfæra aðstæður umsækjanda undir viðeigandi ákvæði laganna eftir því sem við á.

Skrifstofan telur að ívið langt sé seilst þegar fullyrt er í athugasemdum við greinina að í Evrópu nái réttur umsækjenda um vernd til skipaðs talsmanns „almennt einungis til málsmeðferðar á kærustigi en ekki til þess stjórnvalds sem tekur við og afgreiðir umsókn uum vernd á lægra stjórnsýslustigi“. Í Svíþjóð fá umsækjendur um alþjóðlega vernd almennt skipaðan talsmann á fyrsta stigi og Finnar féllu nýverið frá því að takmarka talsmannabjónustu við kærustig. Hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) fagnað því sérstaklega,³ enda hefur stofnunin lengi lagt áherslu á mikilvægi þess að umsækjendur um alþjóðlega vernd fái lögfræðiaðstoð á fyrsta stjórnsýslustigi og telur slíkt til þess fallið að auka gæði umsókna og stytta málsmeðferðartíma.⁴ MRSÍ tekur undir þessa afstöðu UNHCR

³ „UNHCR recommendations to Finland on strengthening refugee protection in Finland, Europe and globally“, bls. 1, <https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2023/04/UNHCR-recommendations-to-Finland-on-strengthening-refugee-protection-April-2023.pdf>.

⁴ UNHCR, „Effective processing of asylum applications: Practical considerations and practices“, bls. 27, <https://www.refworld.org/docid/6241b39b4.html>.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

sem og ályktun Samtaka evrópskra lögfræðinga (CCBE)⁵ um mikilvægi þess að umsækjendur um alþjóðlega vernd njóti fullnægjandi lögfræðiaðstoðar á öllum stigum málsmeðferðarinnar, enda sé slíkt fyrirkomulag til þess fallið að tryggja réttaröryggi, sanngjarna málsmeðferð og auka raunverulega skilvirkni í málsmeðferð.

Skrifstofan telur rétt að minna á að það er ekki síst fyrir tilstilli Útlendingastofnunar sjálftrar sem íslenskum lögum var breytt í þá veru að tryggja umsækjendum um vernd talsmann frá upphafi málsmeðferðar, en stofnunin taldi breytinguna á sínum tíma brýna og til þess fallna að styrkja niðurstöðu á fyrsta stjórnarsýslustigi og flýta fyrir endurskoðun á æðra stjórnarsýslustigi.⁶

Um 7. gr.

MRSÍ tekur undir ítarlegar athugasemdir Rauða krossins við greinina og telur hér um að ræða umfangsmikla réttarskerðingu.

Það að núgildandi lög gangi lengra en lágmarkskröfur samkvæmt Evróputilskipun felur ekki í sér sjálfstæð rök til breytinga hjá ríki sem vill vera leiðandi í mannréttindum og mannúð á alþjóðavettvangi. Ljóst er að þau mál sem falla undir greinina eru mikill minnihluti umsókna og aðeins lítið brot þeirra hefur í framkvæmd verið talið uppfylla þau viðmið sem 2. mgr. 36. gr. kveður á um til að umsækjandi fái efnismeðferð hér á landi. Þrátt fyrir það er um að ræða mikilvæga undanþágu sem ætlað er að tryggja að fram fari heildstætt mat á einstaklingsbundnum aðstæðum umsækjanda og að horft sé til þeirra afleiðinga sem endursending gæti haft í för með sér.

Um 8. gr.

MRSÍ tekur heils hugar undir athugasemdir Rauða krossins við greinina. Ákvæði 2. mgr. 74. gr. útl. felur í sér bæði mikilvægt aðhald fyrir stjórnvöld að tryggja skilvirkni í málsmeðferð, og jafnframt öryggisventil fyrir umsækjendur sem oft þurfa að þola langvarandi óvissu um afdrif sín á meðan úrlausnar er beðið. Fær skrifstofan ekki séð að sú staðreynd að ákvæðið feli í sér mannúð umfram það sem finna meg í öðrum ríkjum sé fullnægjandi ástæða til breytinga, enda ljóst að umsækjandi geti ekki fengið dvalarleyfi á grundvelli ákvæðisins nema að uppfylltum ströngum skilyrðum, þ. á m. að hann hafi veitt upplýsingar og aðstoð við úrlausn máls og ekki tafið það með nokkrum hætti. Sé fyrir hendi óvísu um túlkun skilyrðanna liggur beint við að skýra þau frekar, fremur en að afnema ákvæðið með öllu.

Um 9. gr.

MRSÍ tekur undir umsögn Rauða krossins um greinina og telur vandséð að það samræmist núgildandi lögum að líta svo á að synjun Útlendingastofnunar jafngildi því að ástæður sem geti leitt til brottvísunar

⁵ „CCBE recommendations on a framework on legal aid in the field of migration and international protection“, bls. 5, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/MIGRATION/MIG_Position_papers/EN_20221125-CCBE-recommendations-on-a-framework-on-legal-aid-in-the-field-of-migration-and-international-protection.pdf.

⁶ Þskj. 1142, 709. mál, 140. löggjafarþing 2011-2012.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

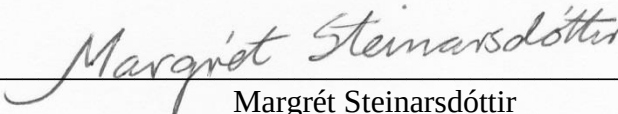
séu fyrir hendi, enda er réttaráhrifum ákvörðunar frestað með kæru til kærunefndar útlendingamála. Ýmsar ástæður geta legið því til grundvallar að einstaklingur kjósi að vinna allt fram að brottför eða brottflutningi úr landi, hafi umsókn hans verið synjað á báðum stjórnsýslustigum, og vinna þannig gegn þeim neikvæðu áhrifum sem bið eftir niðurstöðu annars vegar, og bið eftir brottflutningi hins vegar, getur haft í för með sér. Bráðabirgðaatvinnuleysi af þessum toga er því ekki eingöngu til þess fallið að bæta virkni og þar með geðheilsu fólks sem þegar reynir mikið á andlega, og draga úr kostnaði fyrir ríkissjóð með því að gera því kleift að sjá sér farborða, það vinnur einnig gegn misnotkun á þessum hópi fólks í gegnum svarta atvinnustarfsemi og mansal.

Að lokum

MRSÍ geldur varhug við þeim breytingum sem tíundaðar eru hér að framan og frumvarpið mun hafa í för með sér verði það að lögum í þeirri mynd sem nú er. Bendir skrifstofan á að nágildandi lög um útlendinga voru upprunalega sett í þverpólitískri sátt, sem verður að teljast fremur sjaldgæft hér á landi. Var enda þágildandi löggjöf um útlendinga endurskoðuð af þverpólitískri þingmannanefnd sem hafði mannúð og skilvirkni⁷ að leiðarljósi í því augnamiði að koma hér á gagnsæju, skilvirku og ekki síst mannúðlegu verndarkerfi. Þykir MRSÍ miður ef þau sjónarmið sem þá réðu för verða að engu höfð og væntir þess að svo fari ekki.

MRSÍ áskilur sér rétt til að skila inn nánari umsögn á síðari stigum.

Virðingarfyllst,
f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands


Margrét Steinarsdóttir
framkvæmdastjóri

⁷ RÚV, 8. júní 2016, „Mannúð og skilvirkni í útlendingamálum“, <https://www.ruv.is/oflokka-eldra-efni/mannud-og-skilvirkni-i-utlendingamalum>.