



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. maí 2020.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísunartilskipunin, dvalar- og atvinnuleyfi), þskj. 1228 – 717. mál.

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) hefur ákveðið að taka framangreint frumvarp til umsagnar. Telur skrifstofan ýmis ákvæði frumvarpsins til bóta frá því sem nú er en vill hins vegar koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. sæti sjálfkrafa kærur til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Greinargerð vegna slíkrar kærur, eða tilkynning um að hún verði ekki lögð fram, berist kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar en teljist að öðrum kosti niður fallin.

MRSÍ er huginn yfir þessu ákvæði, að mati skrifstofunnar ætti að vera valkvætt hvort kæra eigi til kærunefndar útlendingamála eða ekki og telur fátítt að stjórnvaldsákvarðanir sæti sjálfkrafa kærur til æðra stjórnarsýslustigs. Jafnframt skal á það bent að verði ákvæðinu breytt á þennan veg munu umsækjendur í málum er falla undir 36. gr. Útlendingalaga, þ.e. Dyflinnar- og verndarmál, ekki eiga kost á að nýta sér almennan 15 daga kærufrest til ákvörðunar um framhald máls, en í framkvæmd hafa umsækjendur gjarnan nýtt sér umræddan frest, til að glöggva sig á efni ákvörðunar Útlendingastofnunar og til að afla gagna er haft gætu áhrif á endanlega niðurstöðu í málinu.

MRSÍ gerir einnig athugasemd við að ef greinargerð berst ekki til kærunefndar innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar að þá teljist kæra niður fallin. Þess ber að gæta að stór hluti umsækjenda um alþjóðlega vernd þarf aðstoð við kærur, t.d.. er fólk almennt ekki með sérþekkingu á Útlendingalögum, ákvæðum Flóttamannasáttmálans og annarri alþjóðlegri löggjöf er máli getur skipt varðandi umsókn þeirra. Því má ætla að þessi stutti tími til greinargerðar muni því eflaust valda einhverjum umsækjendum réttindamissi. Í þessu sambandi vísar MRSÍ til meginreglna stjórnarsýslulaga svo sem andmælaréttar og rannsóknarreglu og þeirra sjónarmiða er fram koma í 6. gr. laga nr. 62/1994, um Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) er kveður á um rétt til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Eiga þau sjónarmið og heima í málsmeðferð stjórnarsýslumála.

Um 5. gr.

Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á orðalagi b-liðar 1. mgr. 29. gr. og að mál skuli tekið til forgangsmeðferðar ef umsækjandi er ríkisborgari öruggs upprunaríkis, sbr. 2. mgr. 29. gr. Í núgildandi Útlendingalögum er greinin um forgangsmeðferð nokkuð óskýr og hefur valdið



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

nokkurri lagalegri óvissu og er fyrirhuguð breyting því til bóta. Hins vegar telur MRSÍ afar mikilvægt að kveðið verði með skýrum hætti á um að taka megi umsóknir úr forgangsmeðferð, hvenær sem er á málsmeðferðartíma, ef í ljós kemur að umsókn sé ekki bersýnilega tilhæfulaus. Að öðrum kosti verður að telja hættu á að réttaröryggi umsækjenda frá ríkjum sem teljast til öruggra upprunaríkja, sé ekki nægilega tryggt. Einstaklingsbundið mat á aðstæðum allra umsækjenda skal alltaf vera lagt til grundvallar, áður en metið er hvort að ákvörðun skuli vera tekin á grundvelli forgangsmeðferðar eða efnismeðferðar.

Um 6. gr.

Hvað varðar 6. gr. frumvarpsins þá kemur fram í athugasemdum við 2. mgr. 6. gr. þess að ríkari sönnunarkröfur verði gerðar til einstaklinga frá svokölluðum öruggum ríkjum. Telur MRSÍ þessa kröfu ekki samræmast 2. mgr. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, en þar segir að óheimilt sé að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.

Samkvæmt lokamálslið 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins er umsækjendum frá öruggum ríkjum ekki veittur frestur til að leggja fram gögn eða að öðru leyti færa sönnur á mál sitt. Vart getur það talist til vandaðrar eða réttlátrar málsmeðferðar að kveða á um ríkari sönnunarkröfur í sama ákvæði og umsækjendum er gert ókleift að leggja fram gögn máli sínu til sönnunar. Bent skal á að kærunefnd útlendingamála hefur gert alvarlegar athugasemdir við ákvarðanir Útlendingastofnunar og málsmeðferð er varðar umsækjendur frá öruggum ríkjum. Hefur nefndin m.a. látið þess getið að ekki verði annað séð en um kerfisbundinn galla á málsmeðferð Útlendingastofnunar sé að ræða, sem geti leitt til brota á 3. og 13. gr. MSE, hafi slíkt brot ekki þegar átt sér stað.

Í lokamálslið 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins segir að 18. gr. stjórnsýslulaga gildi ekki um málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna. Stjórnsýslulög kveða á um lágmarkskröfur til stjórnsýslunnar og ákvæði í sérlægum geta ekki gengið framar þeim réttindum sem lögin tryggja. Í athugasemdum við 2. gr. í frumvarpi til stjórnsýslulaga segir enda að þau sérákvæði í lögum, sem geri minni kröfur til stjórnvalda, þóki hins vegar fyrir hinum almennu ákvæðum stjórnsýslulaga.

Ljóst má telja að í ákvæði Útlendingalaga sem ætlað er að fella niður rétt umsækjenda um alþjóðlega vernd til frestunar á máli sínu í samræmi við 18. gr. stjórnsýslulaga felist minni kröfur til stjórnvalda en ella. Verður því ekki séð að ákvæði 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins fái staðist, heldur viki það fyrir réttinum til frestunar máls skv. 18. gr. stjórnsýslulaga.

Um 11. gr.

Í a-lið 11. gr. er m.a. lögð til breyting á 1. ml. 1. mgr. 36. gr. Útlendingalaga. Í frumvarpinu segir í athugasemdum við greinina að breytingunum sé ætlað að styrkja stöð Dyflinnarreglugerðarinnar og áréttá að henni skuli beitt þegar þess er nokkur kostur. MRSÍ bendir á að upphaflegi tilgangurinn með Dyflinnarsamstarfinu var að tryggja fljótan aðgang að hæliserli og efnismeðferð umsókna í einu aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins, meðal annars til að létta byrðinni af þeim aðildarríkjum sem flestir umsækjendur um alþjóðlega vernd leituðu til. Síðari breytingar og setning nýrra reglugerða hafa og í engu breytt þeim tilgangi, hann var aldrei sá að ófrávíkjanlegt væri að það aðildarríki er viðkomandi kæmi fyrst til sæi um afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd. Dyflinnarreglugerðin



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

heimilar enda ríkjum að fjalla efnislega um umsókn um alþjóðlega vernd, svo sem vegna fjölskyldutengsla, heilsufars og annarra mannúðarsjónarmiða. Bent skal á að í athugasemdum með 36. gr. frumvarps þess sem varð að nágildandi útlendingalögum segir að í öllum málum er varði endursendingar útlendinga til þriðja lands skuli fara fram ítarlegt mat á aðstæðum viðkomandi útlending og aðstæðum og ástandi í móttökuríki. Þannig var ætlunin að tryggja það að umsækjendur um alþjóðlega vernd yrðu ekki sendir tilbaka til landa þar sem hætt væri á að meðferð þeirra og aðbúnaður staðist ekki þjóðréttarlegar mannréttindaskuldbindingar, svo sem 3. gr. MSE. Verði frumvarp þetta að lögum er það því í andstöðu við tilgang og markmið nágildandi Útlendingalaga.

Samkvæmt e-lið 11. gr. frumvarpsins er lagt til að a-liður 1. mgr. 36. gr. útl. verði felldur út þegar kemur til skoðunar hvort stjórnvöldum sé skylt að taka umsóknir til efnismeðferðar vegna sérstakra ástæðna eða sérstakra tengsla líkt og kveðið er á um í 1. málsl. 2. mgr. 36. gr. útl. Fram kemur í athugasemdum við greinina að rétt þyki að takmarka fyrirvara 1. málsl. 2. mgr. 36. gr. útl. þannig að hann eigi ekki við um einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki. MRSÍ telur tillögu þessa geta falið í sér skerðingu á réttarvernd flóttafólks. Þó að taka megi undir að almennt séð séu einstaklingar sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd ekki í brýnni þörf fyrir vernd hér á landi, skal á það bent að stærsti hópur fólks í þeirri stöðu, sem hingað til lands leitar, hefur verið veitt alþjóðleg vernd í ríkjum þar sem aðstæður flóttafólks eru slæmar og jafnvel óviðunandi. Þar má nefna lönd eins og Grikkland, Ungverjaland og Ítalíu. Telur MRSÍ því brýnt að lítið verði til þessa við ákvörðun um hvort taka eigi mál til efnismeðferðar eða ekki, einkum ef um er að ræða viðkvæma einstaklinga, s.s. börn, fatlað fólk, hinsegin fólk o.fl.

Um 15. gr.

Lagt er til að orðalagi 2. mgr. 45. gr. laganna verði breytt á þá leið að þeir einir sem uppfylli skilyrði 37. og 39. gr. laganna geti verið grundvöllur fjölskyldusameiningar. Þannig uppfylli einstaklingar sem fengið hafi alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna ekki skilyrði fyrir frekari fjölskyldusameiningu á grundvelli ákvæðisins.

MRSÍ fær ekki séð hvaða lögmæta markmið eða ríka samfélagslega þörf búi að baki tillögu þessari. Bent skal á 8. gr. MSE, sbr. lög nr. 62/1994, sem m.a. kveður á um rétt til fjölskyldu og að opinber stjórnvöld skuli eigi ganga á þann rétt nema nema samkvæmt því sem lög mæli fyrir um og nauðsyn beri til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

Ef takmarka á mannréttindi eins og réttinn til fjölskyldulífs þá þarf að uppfylla þrenns konar skilyrði til að takmörkunin sé heimil, þ.e. hún þarf að eiga sér stoð í lögum (in accordance with law), markmið það sem takmörkunin stefnir að skal vera lögmætt (legitimate aim) og loks þarf hún að þykja nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi (necessary in a democratic society). Hvað hið síðastnefnda varðar þá hafa aðildarríki svigrúm til mats en þau þurfa að sýna fram á að rík samfélagsleg þörf sé á takmörkun réttinda þeirra sem MSE tryggir. Að auki má takmörkun réttinda ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til þess að markmiðið náist. (Meðalhófsregla). Þannig þarf að finna viðeigandi jafnvægi milli öndverðra hagsmuna og tryggja að takmarkanir á réttindum sem



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

sáttmálinn verndar séu ekki úr hófi miðað við þau réttmætu markmið og hagsmuni sem þær stefna að.

Í ljósi þessa fær MRSÍ ekki séð að framangreind takmörkun á rétti til fjölskyldusameiningar sem lögð er til í frumvarpinu, uppfylli þau skilyrði og sjónarmið sem að framan eru rakin og er að engu vikið að þeim í athugasemdum með 15. gr. eða í texta frumvarpsins að öðru leyti.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri