

Reykjavík, 6. apríl 2021

R21030222

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Reykjavíkurborg

Ráðhús Reykjavíkur, Tjarnargötu 11  
101 Reykjavík

**Efni:** Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísanir, dvalar- og atvinnuleyfi), 602. mál.

Reykjavíkurborg barst framangreint frumvarp til umsagnar þegar það var lagt fram á 150. löggjafarþingi (þskj. 1228, 171. mál) og sendi mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar inn umsögn sem varðar þær breytingar sem lagðar voru til. Það frumvarp náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt. Reykjavíkurborg telur margt sem frumvarp þetta leggur til vera til þess fallið að auka skilvirkni laganna, en nokkur ákvæði kæmu þó til með að skerða réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd verði frumvarpið að lögum. Því vill Reykjavíkurborg ítreka þær ábendingar sem komið var á framfæri þegar frumvarpið var kynnt í maí 2020.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að við 7. gr. laga um útlendinga bætist ákvæði þess efnis að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Mun þessi breyting stytta þann tíma sem umsækjendur hafa til að kynna sér forsendur niðurstöðu ákvörðunar Útlendingastofnunar, afla nýrra gagna og undirbúa greinargerð vegna kæru. Með tilliti til framangreinds mælist Reykjavíkurborg gegn því að 7. gr. laganna verði breytt með þessum hætti.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvörðun um það hvort mál sæti forgangsmeðferð á grundvelli b. liðar 1. mgr. 29. gr. byggist á því hvert upprunaríki umsækjanda er en ekki á því að umsókn teljist bersýnilega tilhæfislaus. Reykjavíkurborg telur mikilvægt að stjórnvöld leggi mat á hverja umsókn fyrir sig og meti hvort forsendur forgangsmeðferðar eigi við óháð upprunaríki umsækjanda.

Reykjavíkurborg gerir auk þess athugasemd við 7. gr. frumvarpsins um nýja málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna. Í umfjöllun um 7. gr. kemur fram að lagðar verði ríkari sönnunarkröfur á umsækjendur þegar stjórnvöld hafa þegar komist að þeirri niðurstöðu að umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus. Reykjavíkurborg telur ljóst að með þessari áherslu verði strangari kröfur lagðar á umsækjendur frá svokölluðum öruggum upprunaríkjum til að færa sönnur fyrir frásögn sinni. Reykjavíkurborg vill áréttta að samkvæmt jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar sem lögfest er í 11. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 er óheimilt að mismuna aðilum við úrlausn máls á grundvelli þjóðernis. Óeðlilegt sé að sjónarmið um örugg upprunaríki hafi áhrif á þær sönnunarkröfur sem gerðar eru til umsækjenda.

Þá leggur 7. gr. frumvarpsins einnig til að bersýnilega tilhæfulausar umsóknir verði undanskildar frá ákvæði 18. gr. ssl. um frestun máls. Samkvæmt 18. gr. ssl. er stjórnvaldi heimilt að veita aðila máls tiltekinn frest til að kynna sér gögn máls og tjá sig um þau. Er þessi heimild mikilvægur þáttur í að tryggja upplýsinga- og andmælarétt viðkomandi. Í 18. gr. ssl. eru jafnframt tæmandi talin þau tilvik þar sem takmarka má rétt til frestunar máls. Reykjavíkurborg telur þá breytingu sem 7. gr. frumvarpsins leggur til varhugaverða, enda mega sjónarmið um skilvirka málsmeðferð ekki verða til þess að mál séu

ekki nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Undirstaða þess að umsókn um alþjóðlega vernd hljóti fullnægjandi rannsókn hlýtur að vera réttur umsækjanda til að varpa ljósi á aðstæður sínar og ástæður flóttu.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að ný grein um endurteknar umsóknir bætist við lögin. Reykjavíkurborg gerir nokkrar athugasemdir við þessa breytingu enda setur greinin umsækjendum um alþjóðlega vernd þröngar skorður varðandi möguleika á að fá endurteknar umsóknir tekna til skoðunar. Í greininni er tekið fram að ekki skuli taka mál umsækjanda fyrir á nýjan leik heldur einungis horft til þess sem leiðir af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem lögð hafa verið fram. Þá er gert ráð fyrir að endurtekinni umsókn skuli vísað frá ef umsækjandi er ekki á landinu. Þessi þröngu skilyrði eru alvarleg í ljósi þess að til stendur að ný málsmeðferð endurtekinna umsókna komi í stað endurupptöku skv. 24. gr. ssl. Reykjavíkurborg telur þessa takmörkun fela í sér óeðlilega réttarskerðingu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Endurupptaka stjórnslumáls felur í sér mikilvægt réttaröryggi fyrir aðila máls, t.d. ef túlkun stjórnvalds á atvikum máls er röng eða stjórnvald hefur skort upplýsingar eða gögn sem hefðu haft áhrif á niðurstöðu málsins. Endurupptaka stjórnslumáls í skilningi 24. gr. ssl. felur í sér að mál er tekið til nýrrar umfjöllunar þar sem grunur leikur á að ekki hafi verið staðið rétt að ákvörðun í málinu eða ástæða þykir til að taka nýja ákvörðun. Því er ekki um að ræða nýtt stjórnslumál heldur er eldra mál tekið til nýrrar meðferðar. Hlýtur það að fara gegn tilgangi stjórnslulaga ef sérlög sem fela í sér vægari kröfur til stjórnvalda geta vikið til hliðar þeim réttindum sem stjórnslulögin eiga að tryggja.

Með 12. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 36. gr. laganna. Samkvæmt tillögum frumvarpsins skal afnema heimild Útlendingastofnunar til að taka til efnismeðferðar umsóknir einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í öðrum ríkjum hafi þeir sérstök tengsl við Ísland eða ef sérstakar ástæður mæli annars með því. Ákvæðinu hefur annars vegar verið beitt þegar umsækjandi á nákomna ættingja með fasta búsetu hér á landi eða þegar um sérstaklega viðkvæma umsækjendur er að ræða sem senda hefur átt til landa á borð við Grikkland þar sem flóttafólk býr við afar erfiðar aðstæður. Reykjavíkurborg telur mikilvægt að útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála geti enn lagt mat á þessi atriði. Heimild Útlendingastofnunar til að meta sérstakar ástæður í skilningi 2. mgr. 36. gr. er ekki síður mikilvæg nú á tímum heimsfaraldrar þegar mikið álag er á heilbrigðiskerfum ríkja og efnahagsástand slæmt. Ný málsgrein um að umsækjandi sem fellur undir a-lið 1. mgr. 36. gr. uppfylli skilyrði fyrir dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. sé honum synjað um efnismeðferð er vissulega jákvæð fyrir umsækjendur en kemur þó ekki í stað framangreinds ákvæðis.

Þá vekur athygli að samkvæmt F-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til að breytingar verði gerðar á síðari málsli. 2. mgr. 36. gr. sem kveður á um það hvenær rétt sé að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar sökum tafa á málsmeðferð sem ekki má rekja til umsækjanda. Með breyttu orðalagi ákvæðisins er lagt til að viðmið stjórnvalda verði sá tími sem það tekur stjórnvöld að komast að endanlegri niðurstöðu í máli umsækjanda á stjórnslustigi, án þess að tekið sé tillit til þess tíma sem líður þangað til að viðkomandi er fluttur úr landi líkt og gert er í dag. Með þessari breytingu er komið í veg fyrir að umsækjendur sem fengið hafa niðurstöðu í máli sínu hjá stjórnvöldum innan 12 mánaða, en bíða brottflutnings e.t.v. svo mánuðum skipti, fái umsókn sína tekna til efnismeðferðar hér á landi. Reykjavíkurborg telur mikilvægt að umsækjendur um alþjóðlega vernd njóti enn þeirrar réttarverndar að fá umsókn sína tekna til efnismeðferðar frestist brottflutningur þeirra umfram 12 mánuði frá komu þeirra til landsins.

Að lokum telur Reykjavíkurborg rétt að fjalla um 16. gr. frumvarpsins en þar er lagt 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 uppfylla einstaklingar sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna ekki skilyrði fyrir frekari fjölskyldusameiningu á grundvelli ákvæðisins. Reykjavíkurborg gerir athugasemd við að til standi að takmarka sameiningu fjölskyldna.

Aðskilnaður fjölskyldumeðlima getur verið einstaklingum á flótta afar erfiður og haft áhrif á möguleika þeirra til að verða virkir þátttakendur í samfélaginu.

#### Samantekt

Að mati Reykjavíkurborgar leggur frumvarpið til ýmsar jákvæðar breytingar sem eru til þess fallnar að bæta stöðu þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd og dvalarleyfi á Íslandi og auka skilvirkni við framkvæmd laganna. Þá tekur Reykjavíkurborg undir þau sjónarmið sem fram koma í greinargerð um mikilvægi þess að stytta málsmeðferðartíma til hagsbóta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Á hinn boginn hefur frumvarpið að geyma ákvæði sem fela í sér mikla réttarskerðingu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Hætta er á því að sjónarmið um skilvirka stjórn-sýnsýsluframkvæmd komi niður á gæðum málsmeðferðar og réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd verði frumvarpið að lögum.

Guðrún Elsa Tryggvadóttir

lögfræðingur

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar