

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Allsherjar- og menntamálanefnd
Nefndasvið Alþingis

Reykjavík, 8. október 2025

Efni: Umsögn Íslandsdeildar Amnesty International um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (afturköllun alþjóðlegrar verndar), þskj. 112, 112. mál

Íslandsdeild Amnesty International þakkar fyrir boðið um að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (afturköllun alþjóðlegrar verndar). Deildin skilaði inn umsögn um sambærilegt frumvarp sem lagt var fyrir þingið á seinasta löggjafarþingi með ábendingum sem hún ítrekar nú. Deildin vill nota þetta tækifæri enn á ný til að lýsa yfir þungum áhyggjum af þeim breytingum sem boðaðar eru í frumvarpinu og mótmæla því að enn eigi að höggva í grunnstoðir þeirrar löggjafar sem sett var árið 2016 eftir þverpólítiska og faglega vinnu. Breytingarnar sem hafa verið gerðar og á að gera með þessu frumvarpi bæta í engu við þá löggjöf en er aðeins ætlað að meitla í burt réttindi þeirra allra viðkvæmustu sem hingað leita eftir vernd. Þá mótmælir deildin því sérstaklega að þetta sé gert í nafni sparnaðar.

Það er staðreynd að umsóknum um alþjóðlega vernd hefur fjölgað á Íslandi undanfarin ár. Tvær ákvarðanir skýra að meginhluta þá fjölgun. Í fyrsta lagi er það ákvörðun Rússa að ráðast inn í Úkraínu en engar breytingar á lögum um útlendinga geta komið í veg fyrir slíkt. Í öðru lagi er það ákvörðun íslenskra stjórnvalda að veita umsækjendum frá Venesúela alþjóðlega vernd á Íslandi. Engar breytingar sem hafa verið gerðar á lögum um útlendinga eða þær breytingar sem eru fyrirhugaðar nú útiloka að slíkt verði gert aftur. Það skýtur því skökku við þegar fjölgun umsækjanda frá Úkraínu og Venesúela er notuð til að skerða réttindi annarra þeirra sem hingað koma í leit að vernd.

Einnig er mikilvægt að halda til haga að sá málhalli sem nú er til staðar hjá kæruneftnd útlendingamála er að mestu leyti heimatilbúinn. Þannig ákvað Útlendingastofnun að afgangi engar umsóknir um alþjóðlega vernd frá Venesúela í næstum sex mánuði meðan stofnunin beið eftir hagstæðum heimildum um bætt ástand í landinu. Hefði stofnunin haldið áfram eðlilegri málavinnslu stæðu stjórnvöld ekki í þerri stöðu sem þau gera nú. Það vekur því enn frekar furðu að þeirra eigin ákvarðanir um hvernig afgangi slunni skyldi háttáð séu nú notaðar til að skerða réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd, sérstaklega með þeim rökstuðningi sem lagður er á borð um kostnað og séríslenskar reglur. Samræming við löggjöf annarra ríkja getur aldrei verið markmið í sjálfu sér, sérstaklega þegar sú samræming skerðir réttindi eða færir reglur til verra horfs.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Í stórum dráttum kallar deildin eftir því að mannréttindi og mannúð verði áfram höfð að leiðarljósi í löggjöfinni eins og boðað var árið 2016 og telur mikilvægt að löggjöfin virði mannréttindi og verndi öryggi fólks. Deildin gerir jafnframt nokkrar athugasemdir við ákveðnar greinar frumvarpsins og eru þær raktar hér fyrir neðan. Þessar athugasemdir eru ekki tæmandi taldar.

3. gr. frumvarps

Íslandsdeildin gerir athugasemdir við a. lið 3. gr. frumvarpsins þar sem segir að heimilt sé að afturkalla veitingu alþjóðlegrar verndar ef gildar ástæður séu til að álíta hann hættulegan öryggi ríkisins eða **hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir alvarlegt afbrot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu eða hann hefur verið dæmdur fyrir ítrekuð afbrot sem ógna allsherjarreglu eða almannaöryggi.** Í frumvarpinu er m.a. það skilyrði sett að einstaklingur hafi hlotið endanlegan dóm og að hann sé af þeim sökum hættulegur samfélaginu. Ekki er hægt að skilja ákvæðið öðruvísi en svo að dómur, einn og sér, dugi ekki til. Heldur þurfi einnig að fara fram mat á því hvort viðkomandi sé, vegna afbrotsins, hættulegur samfélaginu. Deildin telur mikilvægt að þetta mat sé útfært nánar í frumvarpinu. Þá telur deildin nauðsynlegt að við matið sé tekið heildstætt til skoðunar hvort viðkomandi einstaklingur hafi sýnt iðrun og vilja til að bæta fyrir afbrot sitt. Hvort viðkomandi einstaklingur hafi búið lengi á Íslandi og stofnað til tengsla hér á landi o.s.frv. Þannig að mannúðar sé gætt.

Búið er að fella brott orðið *sérstaklega* þegar vísað er til afbrots og lagt til að heimilt verði að afturkalla alþjóðlega vernd ef einstaklingur hefur hlotið endanlegan dóm fyrir alvarlegt afbrot. Með því að fella brott orðið *sérstaklega* fá stjórnvöld enn víðtækara svigrúm til að túlka ákvæðið, sem er vandmeðfarið og getur leitt til þess að réttindi viðkomandi verði skert í enn ríkari mæli. Íslandsdeild Amnesty leggur áherslu á mikilvægi þess að meta tengsl einstaklingsins við landið, hvort hann hafi skapað hér rætur og minnir á lagaskyldu til að virða rétt hans til fjölskyldu- og einkalífs.

Einnig gerir deildin athugasemdir við b. lið þar sem lagt er til að núverandi 2. másl. 4. mgr. 48. gr. falli niður og þar með það skilyrði að stjórnvöld skuli taka til athugunar hvort veita eigi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða við afturköllun alþjóðlegrar verndar. skv. 74. gr. núverandi laga. Einstaklingur sem ekki fellur undir skilgreiningu sem flóttamaður skv. flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna eða skv. reglum viðbótarverndar, getur engu að síður haft ríkulega þörf fyrir vernd og með þessari breytingu er þessi varnagli fjarlægður án frekari rökstuðnings eða skoðunar á sérstökum aðstæðum einstaklingsins sem um ræðir. Þá væri það betur í samræmi við 6. mgr. 37. gr. að skylda stjórnvöld áfram til þessa mats.

4. gr. frumvarps

Íslandsdeild Amnesty International leggst alfarið gegn því að 2. mgr. 74. gr. laganna verði afnumin en við það myndi falla niður mikilvægt aðhald fyrir stjórnvöld. Aðhald sem hefur átt að tryggja skilvirgni í

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



málsmeðferð. Ákvæðið er þá ekki síst mikilvægur öryggisventill fyrir umsækjendur sem þurfa oft á tíðum að búa við langvarandi óvissu á meðan mál þeirra eru til meðferðar. Deildin dregur það stórlega í efa að brottfall þessarar reglu leiði til fækkunar umsókna um alþjóðlega vernd eða til þess að umsækjendur dragi frekar umsóknir sínar til baka.

Samkvæmt frumvarpinu eiga breytingarnar að fela það í sér að það skapist ekki sérstakt aðdráttarafi í íslensku verndarkerfi og eru breytingarnar rökstuddar með því að þetta sé séríslensk löggjöf. Deildin hafnar því að nauðsynlegt sé að breyta íslenskum lögum vegna þess að þau feli í sér mannúð umfram ákveðin samanburðarríki. Deildin bendir einnig sérstaklega á svipaða tímafresti sem finna má t.d. í 29. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Þar losnar viðtökuríki undan ábyrgð ef það ríki sem ber ábyrgð á flutningi umsækjanda um alþjóðlega vernd framkvæmir ekki flutninginn innan ákveðins frests. Það er því ekki með öllu rétt þegar íslensk stjórnvöld tala um séríslenskar reglur.

Íslandsdeild Amnesty tekur þá undir athugasemdir Mannréttindastofnunar Íslands. Frumvarpið styðst við tölulegar upplýsingar um fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd frá árunum 2023 og 2024. Ef umsóknir frá Úkraínu eru undanskildar sést að fjöldi umsókna fer minnkandi. Deildin tekur einnig undir ábendingu Mannréttindaskrifstofu um að stóraukning í fjöldi mála sem fallið hafa á fresti og um að kostnaður vegna umsækjenda hafi stóraukist sé að miklu leyti tilkominn vegna þeirrar ákvörðunar Útlendingastofnunar að setja öll mál frá Venesúela á ís mánuðum saman á meðan beðið var eftir nýjum skýrslum sem mætti nota til að réttlæta breytt mat. Kostnaður kann einnig að hafa aukist vegna lagabreytingar sem átti sér stað í fyrra um að meina fólki sem hafði fengið synjun frá Útlendingastofnun um bráðabirgðadvalar- og atvinnuleyfi og þar með gera þeim ókleift að vinna og afla sér framfærslu.

6. gr. frumvarpsins

Í 6. gr. frumvarpsins er skilgreind ný tegund dvalarleyfis, umborin dvöl. Dvalarleyfið má binda sérstökum skilyrðum. Íslandsdeild Amnesty International fær ekki séð nauðsyn fyrir þessu dvalarleyfi. Þá gagnrýnir deildin mjög að einstaklingum, sem þá sannarlega geta ekki snúið til síns heima, sé gert með öllu ómögulegt að byggja upp líf á Íslandi. Ekki fæst séð hvernig einstaklingar í þessari stöðu eigi að vera virkir borgarar og þátttakendur í daglegu lífi. Þessari jaðarsetningu er mótmælt sem ómannúðlegri, slík meðferð hefur ekki tíðkast í íslensku samfélagi. Dvalarleyfið og skilyrðin fyrir umborinni dvöl eru refsikennd.

Deildin gagnrýnir einnig að ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnsýslulaga um andmælarétt, um birtingu ákvörðunar, rökstuðning o.fl. skuli ekki gilda um ákvörðun um dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu. Einstaklingar í viðkvæmri stöðu hafa nánast enga möguleika á að gæta hagsmuna sinna gagnvart stjórnvöldum og með þessu er þeim gert enn erfiðara fyrir. Þá er engin tilraun gerð til að rökstyðja nauðsyn þess að grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins sé ekki fylgt.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



10. gr. frumvarpsins

Íslandsdeild Amnesty International gagnrýnir að sérstakar reglur skuli eiga að gilda varðandi framfærslu þeirra sem hafa nú þegar fengið dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 74. gr. m.v. þá sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli 1. mgr. 74. gr. Þessi breyting er óþörf enda er ástæða fyrir því að 4. mgr. 74. gr. mælir fyrir um að líta megi framhjá skilyrðum 55. gr., m.a. um framfærslu. Það er þá afar þungbær krafa fyrir einstakling sem kann að hafa verið lengi á flóttu að viðkomandi þurfi að vera búinn að læra tungumálið og finna atvinnu á einu ári.

Þessmá geta þess að vísun í nauðsyn þess að samræma íslenska löggjöf við löggjöf Norðurlandanna stenst illa skoðun, þar sem sú löggjöf í þeim löndum sem vísað er til er ekki samrýmd. Deildin hvetur íslensk yfirvöld til þess að forðast það að finna lægsta samnefnararann þegar kemur að því að herða útlendingalöggjöfina en reyna þess í stað að tryggja mannréttindi og mannúð fyrir alla. Hér má sérstaklega nefna stöðu barna á flóttu og meginregluna um bestu hagsmuni barnsins sem íslensk stjórnvöld útlendingamála hafa iðulega virt að vettugi. Með nýlegum breytingum á lögum um útlendinga og með fyrirhuguðum breytingum eru réttindi barna enn á ný fyrir borð borin. Í stað þess að afnema reglur laganna, reglur sem hafa verið nýttar til að vernda einstaklinga, þ. á m. börn á flóttu, ætti að styrkja og skýra heimildarákvæði íslenskra stjórnvalda til að tryggja að mannréttindi séu virt. Sú staðreynd að heimildir stjórnvalda hafi verið afnumdar hefur ekki stýtt málsmeðferðina sem neinu nemur, nú er málsmeðferðin á tveimur stjórnsýslustigum þó oft aðeins til málamynda. Með breytingunum hefur þá verið lögfest ójafnræði milli umsækjanda, eftir því t.d. hvort viðkomandi falli undir Dyflinnarreglugerðina eða hafi fengið alþjóðlega vernd.

Að lokum vill deildin hvetja íslensk stjórnvöld til þess að sníða verndarkerfið þannig að það geti tekið á sveiflum í fjölda umsókna í stað þess að reyna að koma í veg fyrir þær sveiflur með ómannúðlegum hætti og frekari skerðingum á réttindum fólks sem hingað kemur í leit að öryggi og vernd.

Íslandsdeild Amnesty International ítrekar ofangreindar athugasemdir og leggst gegn frumvarpinu.

Virðingarfyllst,

Anna Lúðvíksdóttir
Framkvæmdastjóri Íslandsdeildar Amnesty International