



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Athugasemdir Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna varðandi frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd)

I. INNGANGUR

1. Fulltrúi Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Norðurlöndin og Eystrasaltslöndin þakkar Alþingi Íslendinga fyrir boðið um að koma með athugasemdir við „frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd)“ sem snýst um yfirgripsmiklar umbætur á lögum um útlendinga, og vísað verður til héðan af sem „tillögunnar“.¹
2. Lagatillögur sem hafa með hæli að gera varða Flóttamannastofnun Sameinuðu Þjóðanna beint, þar sem hún er sú stofnun sem Allsherjarþing Sameinuðu Þjóðanna hefur veitt umboð til að útvega flóttafólki alþjóðlega vernd og til að finna varanlegar lausnir við vandamálum flóttafólks, í samvinnu við stjórnvöld.² 8. mgr. stofnsáttmála Flóttamannastofnunarinnar felur stofnuninni það ábyrgðarhlutverk að hafa yfirumsjón með alþjóðlegum ráðstefnum varðandi flóttamannavernd³ á meðan samningur Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951⁴ og bókun frá 1967 (sem hér eftir verður vísað til í sameiningu sem „flóttamannasamningsins frá 1951“) skylda aðildarríki til að aðstoða Flóttamannastofnunina við að uppfylla umboð sitt, sér í lagi með því að greiða götuna fyrir því að Flóttamannastofnunin geti sinnt þeirri skyldu sinni að hafa yfirumsjón með því hvernig ákvæðum flóttamannasamningsins frá 1951 (35. gr. samningsins frá 1951 og II. gr. bókunarinnar frá 1967) er hrint í framkvæmd. Þetta endurspeglast einnig í lögum Evrópusambandsins („ESB“), þar á meðal með vísun í flóttamannasamninginn frá 1951 í 78. gr. sáttmála um starfshætti Evrópusambandsins. Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna hefur einnig falið Flóttamannastofnuninni umboð á heimsvísu til að veita ríkisfangslausum einstaklingum vernd um allan heim og til að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi og draga úr því.⁵

¹ Parliament of Iceland, Útlendingar (alþjóðleg vernd), <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=153&mnr=382>.

² UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V) <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (“the Statute”).

³ Ibid, para. 8(a). According to para. 8(a) of the Statute, UNHCR is competent to supervise international conventions for the protection of refugees. The wording is open and flexible and does not restrict the scope of applicability of the UNHCR’s supervisory function to one or other specific international refugee convention. UNHCR is therefore competent qua its Statute to supervise all conventions relevant to refugee protection, UNHCR’s supervisory responsibility, October 2002 <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, pp. 7–8.

⁴ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations Treaty Series, No. 2545, vol. 189 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>. According to Article 35 (1) of the 1951 Convention, UNHCR has the “duty of supervising the application of the provisions of the Convention”.

⁵ UN General Assembly Resolution A/RES/50/152, 9 February 1996 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, reiterated in subsequent resolutions, including

Þýðing þessi er löggilt
Símon Vestarr Hjaltason
LÖGGILTUR SKJALAPÝÐANDI

Reykjavík



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

3. Athugasemdir Flóttamannastofnunarinnar eru settar fram á eftirfarandi hátt: Í lið II eru lagðar fram athugasemdir um valda hluta tillögunnar, þ.e. um endurteknar umsóknir (tillaga að nýrri grein 35a), um fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt og öruggt þriðja land (tillaga að 36. gr., 1. mgr.), um endursameiningu fjölskyldna (tillaga að 45. gr., 2. mgr.), í lögum um útlendinga og í lið III eru niðurstöðurnar lagðar fram.

II. ATHUGASEMDIR

4. Í ljósi þess að hælisleitendum á Íslandi fjölgaði talsvert árið 2022,⁶ kann Flóttamannastofnunin vel að meta víðtæka viðleitni íslenskra stjórnvalda til að stækka við móttökustofnanir sínar til að koma til móts við þarfir þeirra sem eru nýkomnir til landsins og til að hafa í heiðri grundvallarréttindi til að leita verndar og njóta verndar á Íslandi.
5. Flóttamannastofnunin gengst líka við því að tilgangur umbóta á lögum um útlendinga er sá að koma til móts við nýtilkomna þróun og gera viss atriði varðandi ákvæðin um alþjóðlega vernd skýrari. Eitt af meginmarkmiðum tillögunnar er að „sporna gegn frekari flutningum“ þar sem fjöldi þeirra hælisleitenda á Íslandi sem hafa annað hvort sótt um vernd annars staðar eða hefur verið veitt vernd annars staðar hefur aukist.
6. Flóttamannastofnunin lagði fram athugasemdir við fyrri uppkast tillögunnar þann 16. ágúst árið 2019. Þær athugasemdir sem hér eru lagðar fram eru viðbót við fyrri athugasemdir og þær ber að lesa í samhengi við athugasemdirnar sem á undan komu.⁷

Endurteknar umsóknir um alþjóðlega vernd

7. Samkvæmt tillögunni er nauðsynlegt að samræma íslenskar reglur og verklag við það sem gengur og gerist í öðrum Evrópulöndum hvað varðar endurteknar umsóknir um alþjóðlega vernd og gera þær skilvirkari. Slíkum umsóknum verður vísað frá nema umsækjandinn sé staddur á Íslandi og nýjar upplýsingar í málinu séu tiltækar sem leiði til þess að *sýnilega auknar líkur* séu á því að endurtekna umsóknin verði samþykkt.
8. Að mati Flóttamannastofnunarinnar er aðeins réttlætanlegt að meðhöndla umsókn sem endurtekna umsókn ef fyrri umsóknin var tekin til efnislegrar meðferðar, þar sem farið var eftir öllum tilheyrandi réttarfarsreglum. Margar gildar ástæður geta verið fyrir því að umsækjandi leggur fram endurtekna umsókn sem þeir sem ákvörðunina taka þurfa að meta áður en umsókninni er vísað frá. Meðal annars getur verið að breytingar hafi orðið á aðstæðum í upprunalandinu, að annmarkar eða ágallar hafi verið á fyrri málsmeðferð sem

A/RES/61/137 of 25 January 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124 of 24 January 2008 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html>, and A/RES/63/148 of 27 January 2009 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.html>.

⁶ Directorate of Immigration, Statistics, available at: <https://island.is/en/o/directorate-of-immigration/statistics>, last accessed 3 November 2022.

⁷ UNHCR, Observations on Law Proposal, 16 August 2019. These observations are enclosed in the present submission.

Þýðing þessi er löggilt
Símon Vestarr Hjaltason
LÖGGILTUR SKJALAPÝÐANDI

Reykjavík

komu í veg fyrir fullnægjandi skoðun, áföll eða aðrar hömlur sem komu í veg fyrir ítarlegan vitnisburð frá umsækjandanum í fyrri málsmeðferð eða þá að umsækjandanum hafi áskotnast fleiri sönnunargögn.

9. Í grundvallaratriðum er Flóttamannastofnun samþykkt því að farið sé yfir það fyrirfram í tilfelli endurtekinna umsókna hvort ný atriði séu til staðar eða hafi verið sett fram sem kalli eftir efnislegri meðferð á umsókninni. Slík nálgun gerir það mögulegt að koma fljótlega auga á það þegar endurteknar umsóknir uppfylla ekki þessi skilyrði. Flóttamannastofnunin hefur þó áhyggjur af þeirri hækkun á þröskuldi sönnunargagna sem lögð er til fyrir endurteknar umsóknir. Að mati Flóttamannastofnunar ætti ekki að meta það í fyrirframskoðun hvort slík atriði feli í sér „verulega auknar líkur“ á því að umsækjandinn hljóti alþjóðlega vernd. Taka ber umsókn til nýrrar efnislegrar meðferðar til að ákvarða hvort umsækjandinn eigi rétt á alþjóðlegri vernd.⁸

Umsækjendur með tengsl við annað land („fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ eða öruggt þriðja land)

10. Tillagan miðar að því að takmarka möguleikann á því að umsóknir umsækjenda sem hafa „sérstök tengsl“ við annað land séu teknar til efnislegrar skoðunar, svo fremi umsækjandinn óttist ekki ofsóknir í því landi. Umsóknir einstaklinga sem hafa þegar öðlast „virka alþjóðlega vernd“ í öðru landi áður en þeir komu til Íslands verða ekki heldur teknar til efnislegrar meðferðar. Í tillögunni er engin skilgreining á því forsendur liggja að baki skilgreiningu á landi sem „fyrsta landi þar sem alþjóðleg vernd er veitt“.
11. Flóttamannastofnunin gengst við því að það skapast áskoranir fyrir Ísland og alþjóðlega verndarkerfið í heild sinni þegar hælisleitendur og flóttamenn fara frá einu landi yfir í annað. Í sumum tilfellum fara flóttamenn og hælisleitendur áfram til annars lands til að sækja um alþjóðlega vernd sem er í raun ekki í boði á þeim stað sem þeir flúðu fyrst til; eða til að hafa aðgang að lífíbroti, fyrir tilstilli mannúðaraðstoðar eða eftir öðrum leiðum; til að komast aftur til fjölskyldumeðlima sem þeir höfðu aðskilist frá eða til að finna einhverjar varanlegar lausnir. Í sumum tilfellum flytja þeir kannski áfram til annars lands í því augnamiði að nýta sér fjárhagsleg tækifæri eða meðhöndlunarstaðla sem eru, eða talið er að séu, hærri.⁹ En ef hælisleitendur sækja ekki um alþjóðlega vernd í ríki þar sem þeir höfðu virkt tækifæri til að gera það, þá býr það til tvíverknaði í stjórnsýslunni, tafir og aukið álag á móttökugetu og hæliskerfi í ólíkum löndum..
12. Þess vegna kemur fram í New York yfirlýsingunni fyrir flóttamenn og farandverkamenn frá árinu 2016 að hægt sé að setja reglugerðir um það hvort flóttamenn fái að sækja um vernd í þeim löndum sem þeir vilja, að því gefnu að þeir hafi aðgang að alþjóðlegri vernd og njóti hennar annars staðar. Því má vísa flóttafólki til baka eða senda þá áfram til ríkis þar sem

⁸ UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>, p. 37.

⁹ UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-seekers, September 2019, available at: <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>.

þeir höfðu hlotið, hefðu getað hlotið eða geta, að fengnu formlegu samkomulagi, hlotið alþjóðlega vernd. Flóttafólk hefur ekki skilyrðislausan rétt til að velja sér „hælisland“ en taka ber fyrirætlanir þeirra með í reikninginn.¹⁰

Fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt

13. Hvað umsækjendur varðar sem hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru landi áður en þeir komu til Íslands er hugtakið „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ almennt í gildi. Alþjóðlega verndin sem í boði var í þessu fyrsta landi þarf að vera aðgengileg og virk fyrir einstaklinginn sem um ræðir. Þó svo að tillagan skilgreini ekki þær forsendur sem liggja til grundvallar skilgreiningunni „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ hefur Flóttamannastofnunin staðfastlega haldið því til haga að til þess að nota megi hugtakið „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“ þurfi að meta á einstaklingsgrundvelli hvort flóttamaðurinn muni
- fá aftur aðgang inn í „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd er veitt“;
 - fá rétt til löglegrar dvalar; og
 - njóta meðhöndlunarstaðla sem eru í samræmi við flóttamannasamninginn frá 1951 og bókunina frá 1967 og alþjóðlega mannréttindastaðla, þar á meðal – en ekki einvörðungu – vernd gegn því að vera send aftur til lands þar sem hann er í hættu.¹¹

Aðeins er hægt að vísa umsókn frá án efnislegrar meðferðar og senda umsækjandann aftur til fyrsta lands þar sem alþjóðleg vernd er veitt þegar búið er að uppfylla þessi skilyrði í tilfelli hvers einstaklings.

Þriðja land þar sem alþjóðleg vernd er veitt

14. Varðandi þá umsækjendur sem hafa ekki enn hlotið alþjóðlega vernd í þriðja landi en hefðu getað hlotið eða geta hlotið vernd í því ríki er hugtakið „öruggt þriðja ríki“ í gildi. Áður en að brottflutningum kemur er mikilvægt að meta í hverju tilfelli fyrir sig hvort hið þriðja ríki muni, í samræmi við viðeigandi staðla alþjóðalaga:
- hleypa manneskjunni (aftur) inn í landið,
 - veita manneskjunni sanngjarna og skilvirka málsmeðferð til að ákvarða réttarstöðu hennar sem flóttamanns og aðgang að öðru sem tilheyrir alþjóðlegri vernd,
 - leyfa manneskjunni að vera í landinu á meðan verið er að ákvarða réttarstöðu hennar,
 - leyfa manneskjunni að njóta meðhöndlunarstaðla sem eru í samræmi við flóttamannasamninginn frá 1951 og alþjóðlega mannréttindastaðla, þar á meðal – en ekki einvörðungu – vernd gegn því að vera send aftur til lands þar sem hún er í hættu; og
 - muni viðurkenna réttarstöðu manneskjunnar sem flóttamanns, ef metið er að hún sé flóttamaður, og veita henni leyfi til löglegrar dvalar þar.

¹⁰ UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, para. 70.

¹¹ UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, April 2018 <https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html>, para. 3.

15. Samkvæmt tillöggunni á vernd í þriðja landinu að vera í samræmi við flóttamannasamninginn frá 1951 en ekki er nauðsynlegt að þriðja landið sé undirritunaraðili að flóttamannasamningnum frá 1951. Flóttamannastofnunin hefur staðfastlega haldið því til hags að það að vera „aðildarríki að flóttamannasamningnum frá 1951 og að hafa ótakmarkaða mannréttindagerninga í gildi“ sé „mikilvægur vísir“ að því að þar sé um virka vernd að ræða.¹² Því

“[er] aðeins unnt að tryggja aðgang sem er virkilega og varanlega í samræmi við mannréttindastaðla og meðhöndlunarstaðla þá sem koma fram í flóttamannasamningnum frá 1951 og bókuninni frá 1967 ef ríkinu er skylt að veita þann aðgang undir alþjóðalögum, ef það hefur komið í gildi innlendum lögum til að innleiða samningana sem um ræðir og treysta má því að lagaframkvæmd gefi til kynna að ríkið uppfylli í einu og öllu skyldur sínar gagnvart alþjóðalögum.”¹³

16. Hvað varðar það sjónarmið sem lagt er fram að það verði „sanngjarn og eðlilegt“ fyrir umsækjandann að búa í þriðja landinu,¹⁴ hefur Flóttamannastofnunin stöðugt verið að hvetja til þess að merkingarbært samband eða tenging verði til staðar sem geri það eðlilegt og sjálfbært fyrir manneskju að sækja um hæli í öðru ríki. Sé lengd og tegund hvernar dvalar tekin með í reikninginn sem og þær tengingar sem byggjast á fjölskylduböndum eða öðrum nánnum tengslum – þar á meðal þegar áunnin réttindi í ríkinu eins og fyrri búseta eða langvinnar heimsóknir, og bönd sem hafa með tungumál, menningu eða eitthvað svipað að gera – eykur það líkurnar á því að flutningarnir verði til langframa, bæði frá sjónarhóli einstaklingsins og þriðja landsins. Samband af því tagi myndi ennfremur dragur hættunni á óvenjulegum flutningum áfram til annars lands, draga úr hættunni á „sporbrautar“-kringumstæðum og ýta undir alþjóðlega samvinnu og skiptingu skylduverka í stað þess að ríki velti þróðinni sín á milli.¹⁵

Sameining fjölskyldna fyrir þá sem njóta alþjóðlegrar verndar

17. Flóttamannastofnunin bendir á að breytingarnar í tengslum við sameiningu fjölskyldna sem settar eru fram í tillöggunni eru af tvískiptar. Annars vegar kveður tillagan á um að rétturinn til sameiningar fyrir endurbúsetta flóttamenn sem finna má í 4. mgr. 70. gr. laga um útlendinga verði felldur úr gildi. Hins vegar myndu einstaklingar sem hlutu sameiginlega eða afleidda réttarstöðu einstaklings sem nýtur verndar halda réttinum til

¹² UNHCR, Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003 <https://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>, para. 15(e).

¹³ UNHCR, Legal considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries, para. 10.

¹⁴ The Proposal, p. 28.

¹⁵ UNHCR, Guidance on Responding to Irregular Onward Movement of Refugees and Asylum-Seekers, September 2019 <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>, para. 23.

fjölskyldusameiningar á meðan fjölskyldumeðlimir þeirra myndu ekki hljóta afleidda réttarstöðu einstaklings sem nýtur verndar.

Rétturinn til fjölskyldusameiningar fyrir endurbúsetta flóttamenn

18. Hvað endurbúsetta flóttamenn varðar kveður tillagan á um að ekki ætti að vera nein þörf á endursameiningu fjölskyldna eftir komuna til Íslands „þar sem við val á því hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar.“¹⁶
19. Flóttamannastofnunin leggur áherslu á að eining fjölskyldu er grundvallarréttur allra þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar, þar á meðal endurbúsettra flóttamanna. Rétturinn til fjölskyldulífs er viðurkenndur í Almennu mannréttindayfirlýsingunni og fjölda annarra alþjóðlegra mannréttindagerninga.¹⁷ Framkvæmdastjórn Flóttamannastofnunarinnar hefur undirstrikað „grundvallarmikilvægi“ fjölskyldusameiningar og lagt áherslu á að sameining eigi sér stað „eins tafarlítið og mögulegt er.“ Framkvæmdastjórnin hefur einnig kallað eftir því að þau lönd sem taki á móti hælisleitendum „notist við frjálsslyndislegar forsendur við að ákveða hvaða fjölskyldumeðlimum er hægt að taka á móti í því augnamiði að stuðla að heildstæðri sameiningu fjölskyldunnar“.¹⁸
20. Hvað varðar tillöguna um að fella úr gildi réttinn til fjölskyldusameiningar fyrir endurbúsett flóttafólk með þeirri gjafaforsendu að „gætt“ sé „að einingu fjölskyldunnar“ á meðan endurbúseta stendur yfir vill Flóttamannastofnun undirstrika að

„[á] flóttu sundrast fjölskyldur oft og úr þeim dreifist. Stundum er hægt að sameina fjölskyldur í landi þar sem hæli er veitt áður en að endurbúsetu kemur en þetta er ekki alltaf mögulegt og ekki er hægt að ganga að því sem vísu. Staðsetning fjölskyldumeðlima geta verið ókunn eða þá að þeir geta verið hvor í sínu landi með engin lögleg úrræði í boði til að ferðast á milli þessara tveggja landa og sameinast. Rétturinn til fjölskyldusameiningar í endurbúsetulandinu er þess vegna ómissandi til að tryggja fjölskyldueiningu endurbúsettra flóttamanna.“¹⁹

¹⁶ The Proposal, p. 33.

¹⁷ Article 16(3), UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712e.html>.

¹⁸ ExCom Conclusions No. 9 (XXVIII) on Family Reunion, 1977; No. 24 (XXXII) on Family Reunification, 1981; No. 84 (XLVIII) on Refugee Children and Adolescents, 1997; No. 88 (L), 1999 on the Protection of the Refugee's Family; No. 104 (LVI), 2005 on Local Integration; and No. 107 (LVIII), 2007 on Children at Risk. See UNHCR, Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion No. 1 – 114), October 2017, HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>. See also, UNHCR, Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20), 22 June 2021, <https://www.refworld.org/docid/60d20abe4.html>, para 3.1.2.

¹⁹ UNHCR comments (No. 7), section 5.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Afleidd réttarstaða fyrir fjölskyldumeðlimi þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar

21. Núverandi uppkast að 2. mgr. 45 gr. laga um útlendinga snýst um að gera það skýrara hvaða réttarstöðu fjölskyldumeðlimir mismunandi einstaklinga með stöðu flóttamanns munu hljóta og er það skiljanlegt að mati Flóttamannastofnunar. Tillagan kveður á um að fjölskyldumeðlimir flóttamanna og ríkisfangslausra einstaklinga myndu hljóta sömu réttarstöðu og aðalumsækjandinn undir 37. gr. og 39. gr. laga um útlendinga, þ.e. réttarstöðu þess sem nýtur alþjóðlegrar verndar. Fjölskyldumeðlimir annarra sem njóta verndar, til að mynda þeirra sem hljóta sameiginlega vernd, geta enn sótt um fjölskyldusameiningu en þeir myndu ekki sjálfir hljóta réttarstöðu þess sem nýtur alþjóðlegrar verndar heldur dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar. Samkvæmt 70.-72. gr. laga um útlendinga er dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar aðeins gefið út til eins árs í senn (í mesta lagi til tveggja ára til að samræma lengd þess og lengd dvalarleyfis aðalumsækjandans) á meðan þeir sem njóta alþjóðlegrar verndar hljóta dvalarleyfi til fjögurra ára.
22. Að vísu er ekkert nákvæmlega orðað ákvæði varðandi fjölskyldusameiningu í flóttamannasamningnum frá 1951 en lokagerð sammingsins á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna mælti með því að stjórnvöld gripu til nauðsynlegra aðgerða til að vernda fjölskyldu flóttamannsins, sér í lagi til að tryggja það að „einingu fjölskyldu flóttamannsins sé viðhaldið, sérstaklega í tilfellum þar sem fyrirvinna fjölskyldunnar hefur uppfyllt þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að fá inngöngu inn í tiltekið land.“²⁰ Af þessu leiðir að ef fyrirvinna fjölskyldu uppfyllir skilyrði skilgreiningarinnar ætti að veita honum og skjólstæðingum hans stöðu flóttamanns samkvæmt meginreglunni um fjölskyldueiningu.²¹ Meginreglan um einingu fjölskyldunnar gildir ekki aðeins í tilfellum þar sem allir fjölskyldumeðlimirnir verða flóttamenn á sama tíma. Hún gildir líka í tilfellum þar sem fjölskylda hefur sundrast tímabundið við flóttu eins eða fleiri af meðlimum hennar.
23. Í starfsháttastöðlum Flóttamannastofnunarinnar (sem eru aðallega hugsaðir fyrir störf Flóttamannastofnunarinnar sjálfrar þar sem stofnunin metur réttarstöðu flóttamanna) kemur eftirfarandi fram:

„almenna reglan er sú að fjölskyldumeðlimi/skjólstæðinga viðurkenndrar flóttamanneskju sem stenst viðmiðun fyrir stöðu flóttamanns samkvæmt umboði Flóttamannastofnunarinnar á að viðurkenna einnig sem flóttamenn, þó að þeir hafi sótt um stöðu flóttamanns sem hluti af fjölskyldu frekar en sem einstaklingar. Í þessu tilliti er mikilvægt að geta þess að oft hafa fjölskyldumeðlimir/skjólstæðingar flóttamannsins sem koma með homum sömu þörf fyrir alþjóðlega vernd og viðurkenndi flóttamaðurinn vegna þess að lífsungjörð þeirra, persónulegar kringumstæður og aðstæðurnar í upprunalandinu eru líkar að svo mörgu leyti.“

²⁰ Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, www.refworld.org/docid/40a8a7394.html.

²¹ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>, para. 184.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

24. Jafnframt kemur fram í starfsháttastöðlum Flóttamannastofnunarinnar að:

„Einstaklingar sem hljóta afleidda stöðu flóttamanns njóta sömu réttinda og aðrir viðurkenndir flóttamenn og ættu að halda þessari stöðu þó svo að fjölskyldan splundrist eftir á vegna aðskilnaðar, hjónaskilnaðar eða dauðsfalls, eða vegna þess að barnið nær sjálfræðisaldri.“²²

25. Samkvæmt starfsháttastöðlunum eru viss mengi fólks ekki fær um að hljóta afleidda stöðu flóttamanns:

„Almenna reglan er sú að manneskja getur ekki öðlast afleidda stöðu flóttamanns einvörðungu á grundvelli þess að vera fjölskyldumeðlimur/skjólstæðingur manneskju sem hefur hlotið afleidda stöðu flóttamanns. Til dæmis getur maki manneskju með afleidda stöðu flóttamanns ekki hlotið afleidda stöðu flóttamanns vegna hjúskapar nema hann eða hún komist í beint skjólstæðingssamband við umsækjandann um stöðu flóttamanns. Þess ber þó að geta að manneskja með afleidda stöðu flóttamanns getur sjálfur eða sjálf orðið fær um að hljóta stöðu flóttamanns upp á eigin spýtur vegna eigin gjörða eða breytinga innan upprunalandsins síðan hún yfirgaf það (sur place umsókn).“²³

III. NIÐURSTÖÐUR

26. Út frá ofanverðu mælist Flóttamannastofnunin til þess að Ísland íhugi að gera breytingar á tillögunni til að:

- a. Tryggja það að aðeins sé litið á umsókn sem endurtekna umsókn í þeim tilfellum þar sem upprunalega umsóknin var tekin til **fullrar efnislegrar meðferðar**;
- b. Afmarka skýrt í lögum hvaða viðeigandi mat þurfi að fara fram þegar verið er að beita hugtökunum „fyrsta land þar sem alþjóðleg vernd var veitt“ annars vegar og „þriðja land þar sem alþjóðleg vernd var veitt“ hins vegar, í samræmi við ofangreindar forsendur;
- c. Senda ekki umsækjanda til baka eða áfram til lands sem er ekki **aðildarríki að flóttamannasamningnum frá 1951 og/eða bókuninni frá 1967** og grundvallarmannréttindagerningum;
- d. Fjarlægja skilyrðið um „**verulega auknar líkur** á því að fallist verði á“ umsókn „um alþjóðlega vernd“ þegar endurteknar umsóknir eru metnar í a-lið í tillagðri 35. gr.;
- e. Viðhalda réttindum **endurbúsettra flóttamanna** til fjölskyldusameiningar;

²² UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate, 26 August 2020 <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>, Chapter 5.2.

²³ Ibid.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

- f. Viðurkenna rétt fjölskyldumeðlima/skjólstæðinga þess sem nýtur alþjóðlegrar verndar til að hljóta sjálfir alþjóðlega vernd, einnig þegar aðalumsækjandinn nýtur sameiginlegrar verndar tímabundið.

**Fulltrúi Flóttamannastofnunar Sameinuðupjóðanna fyrir Norðurlöndin og
Eystrasaltslöndin**

22. nóvember, 2022

Þýðing þessi er löggilt
Símon Vestarr Hjaltason
LÖGGILTUR SKJALAPÝÐANDI

Reykjavík