

## Svar

### dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Arndísi Önnu Kristínardóttur Gunnarsdóttur um skipun og störf talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd.

1. *Hvaða verklagsreglur og viðmið gilda um skipun talsmanna skv. 30. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016?*

Í 30. gr. laga um útlendinga er kveðið á um þá réttaraðstoð sem umsækjendum um alþjóðlega vernd stendur til boða umfram aðra umsækjendur samkvæmt lögnum. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja rétt umsækjanda og að sjónarmið hans komist á framfæri á öllum stigum máls en einnig að málsmeðferð sé skilvirk. Í 1. mgr. kemur fram að umsækjandi um alþjóðlega vernd á rétt á að honum sé skipaður talsmaður við meðferð málsins hjá stjórnvöldum. Talsmaðurinn skal vera lögfræðingur með þekkingu á málum er lúta að alþjóðlegri vernd og flóttafólki. Réttur umsækjanda um alþjóðlega vernd til talsmanns helst við mögulega kærumeðferð málsins. Í 2. mgr. er heimiluð skipun sérstaks talsmanns fyrir barn þrátt fyrir að það sé í fylgd með forsjáraðila eða foreldrum sínum. Í skýringum við það ákvæði í frumvarpi því er varð að lögum um útlendinga segir að ástæða þessa sé að hagsmunir barnsins geta eftir atvikum verið aðrir en hagsmunir foreldra og þarfir þess aðrar. Ekkert sé þó því til fyrirstöðu að sami talsmaður gæti hagsmuna fleiri en eins fjölskyldumeðlims nema það sé talið stríða beinlínis gegn hagsmunum barnsins.

Samkvæmt 6. mgr. 30. gr. laga um útlendinga er ráðherra heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd 30. gr. laganna, þar á meðal um talsmenn og þær kröfur sem gera skuli til þeirra og um þóknun vegna hennar. Í samræmi við þetta er nánar vikið að hlutverki, hæfniskröfum og skipun talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd í 42. gr. reglugerðar um útlendinga, nr. 540/2017. Þar kemur fram að hlutverk talsmanns sé að koma fram fyrir hönd umsækjanda og veita honum liðsinni. Talsmaður skuli hafa lokið embættisprófi eða grunn- og framhaldsprófi í lögfræði eða hafa öðlast lögmannsréttindi. Heimilt sé að semja við tiltekinn eða tiltekna aðila um að veita réttaraðstoð enda sé þess gætt að þjónustan uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til hennar í lögum. Kostnaður vegna talsmannahjónustu greiðist úr ríkissjóði. Einvörðungu talsmenn sem Útlendingastofnun hefur skipað til starfans fá greitt úr ríkissjóði. Kjósi útlendingur að velja sér annan talsmann en honum er skipaður skuli hann sjálfur greiða kostnað vegna starfa hans. Loks er heimilt að krefja útlending um endurgreiðslu kostnaðar vegna starfa talsmanns ef talið verður að það verði gert án þess að skerða með því möguleika hans til eðlilegrar framfærslu.

Útlendingastofnun er bundin af lögum um útlendinga og reglugerð um útlendinga og metur því hverja umsókn varðandi hæfi með vísan til framangreinds. Að mati ráðuneytisins er Útlendingastofnun heimilt að gera frekari kröfur til umsækjenda en þá eina að þeir séu lögfræðimenntaðir. Slíkar kröfur verða þó að vera málefnalegar, í skýrum efnislegum tengslum við það starf sem um ræðir og verða í raun að vera nauðsynleg forsenda þess að viðkomandi geti sinnt þjónustu talsmanns umsækjanda um alþjóðlega vernd með fullnægjandi hætti. Dæmi um ólögákveðin skilyrði af þessu tagi er að talsmaður búi yfir góðri íslenskukunnáttu, jafnt í ræðu sem riti, og hafi reynslu og haldbæra þekkingu af stjórnsýslurétti.

Ef það er mat stofnunarinnar að lögfræðingur/lögmaður uppfylli hæfisskilyrði er viðkomandi sendur tölvupóstur þar sem honum er tilkynnt að hann uppfylli hæfisskilyrði til að sinna hagsmunagæslu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og að viðkomandi hafi verið settur á lista yfir talsmenn sem fá úthlutað málum hjá stofnuninni. Talsmönnum er raðað á listann eftir stafrófsröð og listi yfir talsmenn er aðgengilegur á vefsíðu Útlendingastofnunar.

Þegar einstaklingur kemur til landsins og leggur fram umsókn um alþjóðlega vernd er hann upplýstur um að hann eigi rétt á lögfræðiaðstoð sem er greidd af íslenska ríkinu. Eru umsækjendur beðnir um að taka afstöðu til þess hvort þeir vilji slíka aðstoð með því að haka í viðeigandi reit á stöðluðu eyðublaði. Starfsmaður Útlendingastofnunar útdeilir málum á talsmenn á jafnræðisgrundvelli og fer óeiginleg skipun fram með þeim hætti að starfsmaður stofnunarinnar sendir aðila á talsmannalista, sem næstur er í röðinni, fundarboð vegna fyrirhugaðs viðtals við umsækjanda um alþjóðlega vernd. Í kjölfarið fær móttakandi þess frest, að hámarki 48 klukkustundir eftir að fundarboð er sent honum, til að taka afstöðu til þess hvort hann hyggist samþykkja eða hafna fundarboðinu. Ef talsmaður hafnar fundarboði er fundarboð sent á þann talsmann sem er næstur í röðinni. Skömmu áður en viðtal hefst við umsækjanda fer eiginleg skipun fram en þá er skipunarbréf undirritað, ljósritað og afhent talsmanni, þ.e. að því gefnu að aðili á talsmannalista hafi samþykkt fundarboð sem barst honum og umsækjandi hafi veitt skriflegt samþykki sitt fyrir því að fyrrnefndur aðili taki að sér hagsmunagæslu fyrir hans hönd.

Allir umsækjendur um alþjóðlega vernd fá ítarlegar leiðbeiningar frá Útlendingastofnun áður en viðtal hefst, þar á meðal um hlutverk talsmanna. Greint er frá hlutverki talsmanns með aðstoð túlks þannig að umsækjendur séu upplýstir um hlutverk þeirra. Í leiðbeiningunum kemur m.a. eftirfarandi fram: Hlutverk talsmanns er að sinna lögfræðilegri ráðgjöf til umsækjanda á lægra og ædra stjórnarsýslustigi. Talsmaður mætir í viðtöl með umsækjanda, skilar inn gögnum og greinargerð fyrir hönd umsækjanda og tekur við ákvörðunum stjórnvalda og greinir umsækjanda frá niðurstöðu stjórnvalda.

*2. Hefur verklagi við skipun talsmanna verið breytt í kjölfar úrskurðar kærunefndar útlendingamála nr. 401/2023 frá 7. júlí sl.?*

Í umræddum úrskurði kærunefndar útlendingamála var komist að þeirri niðurstöðu að við skipun talsmanns við upphaf málsmeðferðar bæri að taka mið af óskum viðkomandi umsækjenda. Hins vegar áréttaði kærunefndin að skilvirknissjónarmið leiddu til þess að umsækjandi um alþjóðlega vernd gæti ekki óskað eftir nýjum skipuðum talsmanni í miðri málsmeðferð nema ljóst væri að talsmaðurinn sinnti ekki störfum sínum í samræmi við skyldur sínar. Í kjölfar úrskurðarins var verklagi Útlendingastofnunar breytt á þann veg að ef að ósk um tiltekinn talsmann kemur fram áður en eiginleg skipun hefur átt sér stað skal verða við ósk umsækjanda. Fyrir úrskurðinn varð þó stofnunin oftast við óskum umsækjanda um skipun tiltekins talsmann ef unnt var að koma því við.

*3. Hversu margir einstaklingar eru á lista Útlendingastofnunar yfir talsmenn, hversu mörgum hefur verið synjað um skráningu á listann og hvers vegna?*

Alls eru 95 talsmenn á lista Útlendingastofnunar. Einum hefur verið synjað um skráningu á listann þar sem viðkomandi uppfyllti ekki hæfisskilyrði, þ.e. skilyrði um íslenskukunnáttu, en viðkomandi gat hvorki tjáð sig í ræðu né riti á íslensku. Aðilinn kærði ákvörðun stofnunarinnar að synja honum um skráningu á talsmannalistann til kærunefndar útlendingamála sem áframsendi kærana til dómsmálaráðuneytisins. Ráðuneytið staðfesti ákvörðun Útlendingastofnunar.

4. *Hvert er verklagið þegar umsækjandi óskar eftir skipun talsmanns sem ekki er á lista Útlendingastofnunar yfir talsmenn?*

Ef umsækjandi hefur þegar fengið skipaðan talsmann og óskar eftir því að fá annan skipaðan talsmann sem er ekki á lista stofnunarinnar er því hafnað. Umsækjanda er hins vegar bent á að hann geti ávallt kosið að velja sér annan talsmann af listanum en honum var skipaður en hann verði að gera það á eigin kostnað, sbr. 4. mgr. 42. gr. reglugerðar um útlendinga.

Þegar umsækjandi óskar eftir tilteknum talsmanni strax í upphafi máls, en sá talsmaður er ekki á lista stofnunarinnar yfir talsmenn, þá verður stofnunin ekki við slíkum beiðnum. Útlendingastofnun greinir viðkomandi frá því að stofnunin skipi einungis talsmann sem er á lista stofnunarinnar yfir talsmenn þar sem þeir þurfa að uppfylla ákveðin hæfisskilyrði til þess að geta sinnt hlutverki talsmanns samkvæmt lögum og reglugerð um útlendinga. Stofnunin getur ekki tryggt hæfisskilyrði annarra talsmanna sem ekki hafa gengið í gegnum umsóknarferli hjá stofnuninni. Sá talsmaður gæti þó ávallt sótt um að komast á lista stofnunarinnar og ef hann uppfyllir skilyrði þá yrði hægt að ganga frá skipun þess talsmanns að ósk umsækjanda.

5. *Hve margir af þeim sem skráðir eru á listann hafa fengið skipun og hve oft?*

Allir þeir sem eru á lista stofnunarinnar hafa fengið máli úthlutað. Sá aðili sem hefur fengið flestum málum úthlutað hefur fengið 50 mál en sá sem hefur fengið fæst mál hefur fengið einu máli úthlutað. Það sem skýrir muninn er fyrst og fremst hversu lengi viðkomandi hefur verið á listanum, hvort viðkomandi samþykki öll fundarboð eða ekki og eins eru alltaf tilteknir talsmenn sem fá fleiri málum úthlutað en aðrir þegar umsækjendur óska sérstaklega eftir þeim.

6. *Hversu oft hefur verið synjað um skipun tiltekins talsmanns samkvæmt ósk umsækjanda og á hvaða forsendum?*

Útlendingastofnun heldur ekki tölfræði um hversu oft hefur verið synjað um skipun tiltekins talsmanns samkvæmt ósk umsækjanda. Líkt og fram kemur í svari við 2. tölul. fyrirspurnarinnar er orðið við ósk umsækjanda um tiltekinn talsmann ef sú beiðni kemur fram áður en eiginleg skipun hefur átt sér stað.

7. *Hver er hámarksfjöldi tíma sem greitt er fyrir á hvern umsækjanda og á hvaða laga-grundvelli er það hámark byggt?*

Í auglýsingu sem birtist 3. mars 2022 á vefsíðunni utbodsvefur.is var talsmannaþjónusta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd boðin út. Var lögfræðingum/lögmönnum boðið að sækja um að sinna hlutverki talsmanns í gegnum heimasíðu Útlendingastofnunar þar sem nánari samningsskilmála er að finna. Var hámarksfjöldi tíma þannig tilgreindur í skilmálum útboðsins og settur af Útlendingastofnun sem greiðanda þjónustunnar.

Kostnaður vegna starfa talsmanna greiðist úr ríkissjóði skv. 5. mgr. 13. gr. laga um útlendinga og nemur þóknunin 16.500 kr. fyrir hverja byrjaða klukkustund að viðbættum virðisaukaskatti, sbr. 1. mgr. 42. gr. reglugerðar um útlendinga. Í þeirri málsgrein kemur einnig fram að miða skuli við að eðlilegt umfang á þjónustu talsmanns sé sjö klukkustundir. Út frá því viðmiði hefur Útlendingastofnun mótað eftirfarandi tölur við hámarksfjöldu tíma sem greitt er fyrir talsmannþjónustu á hvern umsækjanda á báðum stjórnsýslustigum. Hámarksfjöldi tíma er þannig misjafn og tekur mið af umsækjanda og þeirri málsmeðferð sem umsóknin hlýtur.

## Mál hjá Útlendingastofnun

	Fullorðinn umsækjandi	Barn (6–12 ára) í fylgd einstæðs foreldris	Barn (13–17 ára) í fylgd einstæðs foreldris	Fylgdarlaust barn
Forgangsmeðferð	7 klst.	1 klst.	2 klst.	15 klst.
36. gr. mál	10 klst.	1 klst.	2 klst.	15 klst.
Efnismeðferð	15 klst.	1 klst.	2 klst.	15 klst.

Í þeim tilvikum þegar hámarksfjöldi tíma er fullnýttur á lægra stjórnsýslustigi greiðir Útlendingastofnun í samræmi við eftirfarandi tímatöflu samkvæmt vinnuframlagi talsmanns á æðra stjórnsýslustigi.

## Mál hjá kærufnd útlendingamála

	Fullorðinn umsækjandi	Fylgdarlaust barn
Forgangsmeðferð	4 klst.	10 klst.
36. gr. mál	8 klst.	10 klst.
Efnismeðferð	10 klst.	10 klst.

8. *Hvernig er tryggt að stjórnvaldsákvörðun sem send er talsmanni sé birt fyrir umsækjanda sjálfum?*

Allir talsmenn eru meðvitaðir um að það er þeirra hlutverk að kynna niðurstöðu stjórnvalda fyrir umsækjanda. Þetta kemur fram á heimasíðu Útlendingastofnunar og er ítrekað í öllum viðtölum sem umsækjendur sitja í ásamt talsmanni sínum. Allar ákvarðanir eru sendar á talsmann með örugnum rafrænum hætti, þ.e. í gegnum forritið Signet transfer. Útlendingastofnun fær tilkynningu þegar sendingin er komin á réttan stað og eins fær stofnunin tilkynningu þegar talsmaður hefur sótt ákvörðunina inn á forritið. Í framkvæmd hefur það komið fyrir að stofnunin sendir tölvupóst eða hringir í talsmann þegar engin tilkynning hefur borist um að gagnað hafi verið sótt áður en tímafrestr renna út en það er þó ekki í verklagi stofnunarinnar að fylgjast með því hvort talsmenn fylgist með pósthólfinu. Það er þó afar sjaldan sem þessi tilvik koma upp enda sinna langflestir talsmenn á lista stofnunarinnar starfi sínu vel og vandlega. Þá bendir ráðuneytið á að umboðsmaður Alþingis gerir ekki athugasemdir við það fyrirkomulag að Útlendingastofnun og kærufnd útlendingamála sendi stjórnvaldsákvörðanir á talsmenn með rafrænum örugnum hætti, sbr. mál nr. F122/2022, enda er sami háttur hafður á í öðrum stjórnsýslumálum.

9. *Hvaða úrræði hefur umsækjandi um alþjóðlega vernd komi til þess að talsmaður hans vanræki hlutverk sitt, svo sem með því að birta honum ekki ákvörðun Útlendingastofnunar, með þeim afleiðingum að kærufrestur liður án þess að viðkomandi umsækjandi viti af niðurstöðunni?*

Umsækjendum er bent á að þeir geta haft samband við Útlendingastofnun hafi þeir áhyggjur af því að talsmenn vanræki hlutverk sitt. Þeir geta komið í afgangi stofnunarinnar, hringt eða sent tölvupóst. Ef talsmaður sinnir ekki hlutverki sínu og kærir ekki niðurstöðu Útlendingastofnunar til kærufndar útlendingamála þrátt fyrir skýran vilja umsækjanda getur umsækjandi haft samband við stofnunina sem í kjölfarið hefur samband við talsmann og óskar skýringa á því af hverju viðkomandi kærði ekki niðurstöðuna þrátt fyrir skýran vilja

umsækjanda. Talsmaður eða umsækjandi getur sent inn beiðni til kærunevndar útlendingamála um kæru þrátt fyrir að tímafrestur sé útrunninn og það er svo á valdi nefndarinnar að ákveða hvort hún tekur við kærinni eða vísar henni frá. Jafnframt getur viðkomandi lagt fram endurtekna umsókn hjá Útlendingastofnun ef nýjar upplýsingar eða aðstæður tengdar málinu koma upp, sbr. 35. gr. a laga um útlendinga.