

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Netfang: postur@umbodsmadur.is
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F156/2024

Reykjavík, 12. febrúar 2025

Útlendingastofnun
Dalvegi 18
201 Kópavogi

Hér með tilkynnist að embætti umboðsmanns Alþingis hefur lokið athugun sinni á breyttri framkvæmd hjá Útlendingastofnun í kjölfar breytinga á 73. og 74. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, með lögum nr. 68/2024, um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd). Í fyrrgreindum ákvæðum er annars vegar fjallað um dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar og hins vegar dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Tilefni athugunarinnar voru ábendingar sem bárust umboðsmanni og lutu m.a. að því að við nýlega afgreiðslu Útlendingastofnunar á umsóknum um endurnýjun tímabundins dvalarleyfis og umsóknum um ótímabundið dvalarleyfi hefði lögum verið beitt með afturvirkum hætti. Þá lutu ábendingarnar að því að dæmi væru um að umsækjendur hefðu ekki fengið ákvörðun í máli sínu birta með viðeigandi hætti auk þess sem Útlendingastofnun hefði ekki gætt að leiðbeiningarskyldu sinni, þ. á m. að því er sneri að kærurétti umsækjenda til æðra stjórnvalds. Þar að auki greindi stofnunin sjálf frá því að til stæði að afturkalla ákvarðanir um synjun dvalarleyfis sem teknar hefðu verið um svipað leyti.

Af þessu tilefni var Útlendingastofnun ritað bréf 29. nóvember 2024 þar sem óskað var eftir því að stofnunin veitti upplýsingar um hvernig framkvæmd væri almennt háttað við afgreiðslu dvalarleyfisumsókna á framangreindum grundvelli, þ. á m. við afgreiðslu umsókna um endurnýjun slíkra leyfa og umsókna um ótímabundið dvalarleyfi. Sérstaklega var óskað eftir því að gerð yrði grein fyrir mögulegum breytingum sem hefðu orðið á framkvæmdinni í kjölfar þess að lög nr. 68/2024 tóku gildi, og þá einkum hvort breytingar á framkvæmd stofnunarinnar við afgreiðslu tilvitnaðra mála hefðu falið í sér að stofnunin hefði frumkvæði að því að endurskoða tímabundin dvalarleyfi áður en gildistími þeirra væri liðinn. Loks var óskað upplýsinga um hvort ákvarðanir stofnunarinnar um synjun dvalarleyfis hefðu verið afturkallaðar nýlega og ef svo væri, á hvaða grundvelli það hefði verið gert.

Í svari Útlendingastofnunar 19. desember 2024 var gerð grein fyrir því að breytingar þær sem hefðu átt sér stað með fyrrgreindum breytingarlögum hefðu snúið að endurnýjun á dvalarleyfum á grundvelli viðbótarverndar. Þannig væri einungis heimilt að endurnýja ef

skilyrðum ákvæðisins væri enn fullnægt og því væri lagt mat á einstaklingsbundnar aðstæður umsækjanda ásamt almennum aðstæðum í heimaríki áður en tekin væri ákvörðun um hvort endurnýja skyldi dvalarleyfið. Að því er laut að mögulegri afturvirkni laganna benti stofnunin m.a. á að í 14. gr. breytingarlaganna kæmi fram að lögin öðluðust þegar gildi og undanþágur þær sem sérstaklega væru tilgreindar í lögnum ættu ekki við í umræddum málum. Stofnunin áréttaði að einstaklingar sem lagt hefðu fram umsókn um endurnýjun áður en lögnum var breytt hefðu ekki áunnið sér nein önnur réttindi með dvöl sinni en þau sem leiddi af 73. gr. laga nr. 80/2016, og því hefðu einstaklingar ekki orðið af neinum áunnum réttindum með breyttri framkvæmd.

Um afturköllun ákvarðana tók stofnunin fram að fyrir mistök hefðu verið birtar ákvarðanir um synjun á endurnýjun sem síðan hefðu verið afturkallaðar á grundvelli 1. töluliðar 1. mgr. 25. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Það hefði verið gert til að tryggja að ekki yrði rof á löglegri dvöl aðila, t.d. ef aðilar hygðust sækja um ótímabundið dvalarleyfi. Stofnunin áréttaði þó að umræddar ákvarðanir sem hefðu verið afturkallaðar hefðu verið birtar aðilum í kjölfar viðtals sem þeim hefði verið boðið í. Þeim hefði jafnframt verið leiðbeint um rétt til að óska eftir nánari rökstuðningi, að hægt væri að kæra ákvörðunina til kærufrestur útlendingamála og að kærufrestur væri 15 dagar frá því að ákvörðunin væri móttækin.

Þá var í svari Útlendingastofnunar gerð grein fyrir núverandi framkvæmd hjá stofnuninni þegar umsókn berst um endurnýjun á viðbótarvernd eða mannúðarleyfi. Aðstæður séu metnar hverju sinni, þ. á m. hvort aðstæður hafi breyst og þörf sé á viðtali eða hvort endurnýja megi án viðtals. Málsmeðferðin sé þá með eftirfarandi hætti:

Ef þörf er á viðtali fær málsaðili viðtalsboðun um rannsókn á endurnýjun og tilkynningu um hugsanlega afturköllun ef aðili var með viðbótarvernd. Viðtal fer síðan fram með aðstoð tólks. Ítrekað er fyrir málsaðila að hann geti leitað sér aðstoðar lögmanns eða annars fulltrúa á eigin kostnað ef hann mætir ekki með lögmann. Ef málsaðili vill leita sér lögmanns, þá er viðtali frestað og fundinn nýr tími með talsmanni síðar. Málsaðili er að loknu viðtali gefinn 14 daga frestur til að skila inn andmælum. Ef aðstæður eru taldar breyttar þá er málsaðili upplýstur um það að stofnunin komi til með að synja umsókn hans um endurnýjun á dvalarleyfi sínu á grundvelli viðbótarverndar og að alþjóðleg vernd verði afturkölluð í sömu ákvörðun sem verður birt á island.is eða fyrir umboðsmanni/talsmanni. Áréttað er fyrir umsækjanda að hann sé í löglegri dvöl á landinu og honum leiðbeint um að sækja um dvalarleyfi á öðrum grundvelli. Geri hann það verði tekin ákvörðun um það dvalarleyfi áður en synjun á endurnýjun og afturköllun á vernd verði birt. Er þetta gert til að tryggja það að ekki verði rof á dvöl umsækjanda. Umsækjanda er í viðtali leiðbeint um önnur dvalarleyfi sem umsækjandi gæti átt rétt á og honum leiðbeint um það hvernig hann skuli sækja um það. Málsaðili er upplýstur um það að eftir að ákvörðun hefur verið formlega tekin og birt er hún kæránleg og vilji málsaðili kæra eigi hann rétt á skipuðum talsmanni í kærufrelinu á grundvelli 3. mgr. 13. gr. útlendingalaga nr. 80/2016. Sæki málsaðili ekki um annað dvalarleyfi myndi stofnunin taka ákvörðun um afturköllun á vernd þegar gögn lögju fyrir ásamt því að taka afstöðu til brottvísunar.

Um endurnýjun mannúðarleyfa tók stofnunin fram að framkvæmdin væri sambærileg að því leyti að metið væri hvort aðstæður aðila hefðu breyst. Væri svo yrði viðkomandi boðaður í viðtal þar sem farið væri yfir stöðu málsaðila. Oftast væri leyfið endurnýjað að loknu viðtali. Teldist málið ekki nægjanlega upplýst að viðtali loknu væri kallað eftir frekari gögnum. Með breytingarlögunum hefði verið gerð sú breyting að einungis væri heimilt að endurnýja mannúðarleyfi til eins árs í stað tveggja áður. Aðrar kröfur til endurnýjunar mannúðarleyfa væru óbreyttar.

Útlendingastofnun benti einnig á að hefði málsaðili sótt um ótímabundið dvalarleyfi samhliða endurnýjun, líkt og margir gerðu, þá væri málsaðila leiðbeint um það í kjölfar viðtals að sækja um dvalarleyfi sem teldi upp í ótímabundið dvalarleyfi. Stofnunin afgreiddi umsóknir um leið og þær bærust. Fengi málsaðili sem væri með umsókn um ótímabundið dvalarleyfi útgefið annað dvalarleyfi þá yrði umsóknin um ótímabundið dvalarleyfi tekin til afgreiðslu. Loks áréttaði stofnunin að hún hefði ekki frumkvæði að því að endurskoða tímabundin dvalarleyfi á grundvelli breytingarlaganna áður en gildistími þeirra væri liðinn heldur væru mál einungis tekin til afgreiðslu á grundvelli umsóknar um endurnýjun.

Í ljósi þess sem fram hefur komið í svörum Útlendingastofnunar tel ég ekki tilefni til að halda athugun málsins áfram að svo stöddu. Af hálfu umboðsmanns verður þó áfram fylgst með framkvæmd hjá stofnuninni, m.a. á grundvelli kvartana og ábendinga sem kunna að berast þar um.

Ljóst er að Útlendingastofnun brást að ákveðnu leyti við umfjöllun um breytta framkvæmd hjá stofnuninni, sem m.a. hafði komið fram opinberlega í fjölmiðlum, til að mynda með því að birta upplýsingar á heimasíðu sinni. Af því tilefni tel ég rétt að áréttá mikilvægi þess að verði stjórnvald þess vart að ekki hafi verið rétt haft eftir því eða að frásagnir í fjölmiðlum séu efnislega rangar eða til þess fallnar að valda misskilningi kann að vera nauðsynlegt, og þá í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, að stjórnvaldið bregðist skjótt við og komi á framfæri viðeigandi upplýsingum eða eftir atvikum leiðréttingu, með þeim hætti að líklegt sé að nái til sem flestra sem hafa hagsmuna að gæta.

Með vísan til alls ofangreinds er athugun umboðsmanns á málinu lokið að svo stöddu.

Virðingarfyllst,


Kristín Benediktsdóttir