

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar 2004/38/EB og tilskipunar 2008/115/EB, fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana og réttaraðstoð við hælisleitendur).

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

### 1. gr.

Við 8. mgr. 6. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þegar sérstaklega stendur á er jafnframt heimilt að fela utanríkisþjónustu ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu að synja umsókn um vegabréfsáritun.

### 2. gr.

Orðin „á kærustigi“ í b-lið 2. mgr. 25. gr. laganna falla brott.

### 3. gr.

Orðin „svo og ákvörðun sendiráðs, fastanefndar eða ræðismanns skv. 8. mgr. 6. gr.“ í 30. gr. laganna falla brott.

### 4. gr.

Við 35. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Réttur skv. 1. mgr. er háður því að viðkomandi einstaklingur verði ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar.

### 5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „þrjá mánuði“ í 1. mgr. kemur: greinir í 1. mgr. 35. gr.
- b. c-liður 1. mgr. orðast svo: Þiggur nægilegar fastar reglubundnar greiðslur eða á nægilegt fé fyrir sig og aðstandendur sína til að verða ekki byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar á dvalartímabilinu og hefur fullnægjandi sjúkratryggingu, eða.
- c. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður er orðast svo: Ekki má þó neita EES- eða EFTA-útlendingi um að fá að njóta réttinda sinna á þeim grundvelli einum að viðkomandi sé ekki handhafi skráningarvottorðs, sbr. 3. mgr., skjals eða skírteinis sem staðfestir rétt til ótímabundinnar dvalar, skjals sem vottar að umsókn um dvalarskírteini fyrir aðstandendur hafi verið lögð fram eða dvalarskírteinis, þar eð viðkomandi getur fært sönnur á rétt með ýmsum öðrum skjölum.

## 6. gr.

1. mgr. 37. gr. laganna orðast svo:

Aðstandandi EES- eða EFTA-útlendings sem dvelur löglega hér á landi má dvelja með honum hér á landi í allt að þrjá mánuði frá komu til landsins.

## 7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. laganna:

- a. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: EES- eða EFTA-útlendingur, sem dvalið hefur löglega hér á landi samfelld í fimm ár skv. 1. mgr. 36. gr., á rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi og falla þá niður skilyrði 1. mgr. 36. gr.
- b. Í stað orðsins „hans“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: EES- eða EFTA-útlendings.
- c. Á eftir orðunum „í eitt ár“ í 2. mgr. kemur: svo sem.
- d. Við 4. mgr. bætist: svo fljótt sem verða má.

## 8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 42. gr. laganna:

- a. Við 3. mgr. bætist: sbr. þó ákvæði 2. mgr. 43. gr.
- b. Á eftir orðinu „brottvísun“ í 4. mgr. kemur: á grundvelli 1. mgr.

## 9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 43. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „heilsufari“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: félagslegri og menningarlegri aðlögun.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, er verður 2. mgr., svohljóðandi:  
Ekki er heimilt að vísa brott EES- eða EFTA-útlendingi, eða aðstandanda hans,
  - a. sem uppfyllir skilyrði a- eða b-liðar 1. mgr. 36. gr.,
  - b. sem er í atvinnuleit, svo fremi viðkomandi geti sýnt fram á að hann sé í virkri atvinnuleit og eigi raunhæfa möguleika á vinnu,
  - c. á þeim grundvelli einum að ferðaskilríki það sem hann notaði til að koma til landsins sé útrunnið.
- c. 1. másl. 3. mgr. orðast svo: Hafi EES- eða EFTA-útlendingur dvalið löglega hér á landi lengur en í tíu ár verður honum ekki vísað brott nema af brýnni nauðsyn með skírskotun til almannaoðryggis.

## 10. gr.

Í stað orðanna „skal starfsmaður Útlendingastofnunar kallaður til“ í 3. mgr. 50. gr. a í lögnum kemur: skal Útlendingastofnun gert viðvart um að hælisumsókn hafi borist.

## 11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### I. Tilefni og markmið frumvarpsins.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu. Tilefni þess eru ábendingar og athugasemdir tiltekinna aðila sem þykja kalla á breytingar á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum. Meginefni frumvarpsins eru í fyrsta lagi heimild til þess að gera samninga

við erlend ríki þar sem þeim er veitt heimild til þess að synja um útgáfu vegabréfsáritunar fyrir Íslands hönd. Í öðru lagi er í frumvarpinu opnað fyrir heimild ráðuneytisins til þess að greiða fyrir réttaraðstoð við hælisleitendur frá fyrstu stigum málsmeðferðar þeirra fyrir íslenskum stjórnvöldum. Þá eru með frumvarpinu lagðar til breytingar er lúta að innleiðingu tilskipunar 2004/38/EB um frjálsa för.

Við gerð frumvarpsins var samráð haft við Útlendingastofnun.

Um miðbik árs 2011 skipaði innanríkisráðherra starfshóp sem fjalla skyldi um málefni útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins. Starfshópurinn er enn að störfum. Þar sitja tveir fulltrúar innanríkisráðuneytis, auk formanns, tveir fulltrúar velferðarráðuneytis og einn fulltrúi utanríkisráðuneytis. Meginverkefni starfshópsins er að móta stefnu fyrir stjórnvöld í málefnum útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins sem leita hælís eða óska eftir dvöl á Íslandi. Skal stefnan taka til veitinga dvalarleyfa sem atvinnuleyfa og eftir atvikum annarra atriða sem beinlínis varða málefni útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins, óháð því hvar viðkomandi verkefni er vistað í stjórnsýslunni. Er þess vænst að afrakstur vinnu nefndarinnar verði grunnur að lagafrumvarpi til breytinga á lögum um útlendinga, til viðbótar við það sem lagt er fram nú.

Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu þykja svo aðkallandi að ekki sé vænlegt að bíða með þær eftir lokaskýrslu starfshópsins og eru þær lagðar til óháð vinnu starfshópsins. Þá er í frumvarpinu um að ræða breytingar á reglum er varða útlendinga innan Evrópska efnahagssvæðisins og koma því ekki til skoðunar í vinnu starfshópsins. Markmið frumvarpsins er þríþætt. Í fyrsta lagi að tryggja fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana fyrir Íslands hönd í þeim ríkjum þar sem Frakkar hafa farið með fyrirvarið hingað til. Þá er það í öðru lagi ætlunin með frumvarpinu að tryggja hælisleitendum réttaraðstoð frá fyrstu stigum málsmeðferðar á hælisumsókn þeirra hjá íslenskum stjórnvöldum. Loks er það markmið frumvarpsins að ljúka innleiðingu tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2004/38/EB um frjálsa för, öðru nafni búsetutilskipunarinnar.

Samkvæmt núgildandi ákvæði 6. gr. laga um útlendinga tekur Útlendingastofnun ákvörðun um umsókn um útgáfu vegabréfsáritunar. Fela má utanríkisþjónustu annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu að verða við umsókn um vegabréfsáritun. Einungis Útlendingastofnun er heimilt að synja umsókn um vegabréfsáritun samkvæmt núgildandi lögum. Á þessum grundvelli hafa gerið gerðir samningar við nokkur ríki um að annast áritunarmál fyrir Íslands hönd í um 90 löndum og fara viðkomandi ríki með fyrirvar fyrir Íslands hönd í áritunarmálum.

Franska utanríkisráðuneytið tilkynnti 9. mars 2010 að frá og með 5. apríl 2010 mundi Frakkland ekki lengur fara með fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana fyrir Íslands hönd í þeim ríkjum sem það hafði gert fram að þeim tíma. Tímamark uppsagnar samnings landanna um fyrirvarið var svo framlengt til 31. desember 2011. Til þess að samningurinn fái framlengdur fara frönsk stjórnvöld fram á að Ísland veiti þeim heimild til þess að synja umsækjendum um vegabréfsáritun, en ekki eingöngu heimild til samþykktar líkt og er nú. Vafamál og mögulegar synjanir eru sendar Útlendingastofnun til afgreiðslu eins og staðan er í dag. Frönsk sendiráð fara með fyrirvar fyrir Íslands hönd í 13 löndum: Armeníu, Brúnei, Dóminíska lýðveldinu, Fidjiejum, Georgíu, Hvíta-Rússlandi, Kambódíu, Katar, Líbanon, Makedóníu, Míritíus, Papúa og Úsbekistan. Í mörgum þessara landa er ekki um aðra fyrirvars-kosti að ræða en af hálfu Frakklands og er það því metið óhjákvæmilegt að fallast á kröfu Frakka um heimild til að synja um vegabréfsáritun. Í breytingunni felst að opnað er fyrir samninga íslenskra stjórnvalda um framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvörðunar til

annars ríkis, þar eð fullnaðarafgreiðsla máls þar sem synjað yrði um vegabréfsáritun til Íslands færi fram innan stjórnvísu þess ríkis, en ekki hér á landi eins og er í dag.

Rauði kross Íslands hefur á liðnum árum séð til þess að fulltrúi frá þeim sé viðstaddur fyrstu skýrslutöku af hælisleitanda hjá lögreglu. Rauði krossinn tilkynnti ráðuneytinu þann 18. nóvember sl. að frá og með 1. janúar 2012 mundu samtökin láta af þeirri þjónustu. Í kjölfar þessa skrifaði Útlendingastofnun ráðuneytinu bréf þar sem fram kemur að Útlendingastofnun telji brýnt að hælisleitendum sé tryggð lögmannaástoð frá fyrstu stigum máls. Telur stofnunin aðstoðina mikilvæga fyrir réttindi hælisleitenda en jafnframt að aðkoma lögmanna frá fyrstu stigum máls sé til þess fallin að styrkja niðurstöðu á fyrsta stjórnvísustigi og flýta fyrir endurskoðun á æðra stjórnvísustigi. Ákvæði 2. mgr. 34. gr. laga um útlendinga hefur hingað til verið túlkað á þann veg að þar sé einungis um að ræða rétt hælisleitenda til lögmannaástoðar á kærustigi. Með nýrri 50. gr. c laganna, sbr. c-lið 22. gr. laga nr. 115/2010, um breyting á lögum, nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum, var komið til móts við sjónarmið Rauða krossins og Útlendingastofnunar um aðstoð við hælisleitendur frá upphafi málsmeðferðar með því að kveða þar á um rétt hælisleitenda til viðtals hjá Útlendingastofnun, með talsmanni ef þeir óska. Ákvæðið þykir hins vegar ekki ganga nógu langt í að tryggja hælisleitendum lögmannaástoð frá upphafi umsóknar, svo sem viðveru við skýrslutöku hjá lögreglu, aðstoð við gerð hælisumsóknar og fleiri þætti en viðveru í viðtali hjá Útlendingastofnun.

Vorið 2011 sendi Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ráðuneytinu bréf með fyrirspurn í 28 liðum um stöðu innleiðingar Íslands á tilskipun 2004/38/EB um frjálsa för, þar sem gerðar voru nokkrar athugasemdir við innleiðingu Íslands á tilskipuninni. Bréfinu var svarað nokkuð ítarlega af hálfu ráðuneytisins í júlí 2011, með loforðum um úrbætur á haustmánuðum 2011. Það reyndist ekki raunhæft markmið en með þessu frumvarpi er nú leitast við að gera þær breytingar á lögum um útlendinga sem telja má óhjákvæmilegar á þessu stigi í ljósi athugasemda ESA.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Hér er lagt til að nýr málsliður bætist við 8. mgr. 6. gr. laganna. Samkvæmt núgildandi ákvæði 8. mgr. 6. gr. laganna tekur Útlendingastofnun ákvörðun um umsókn um útgáfu vegabréfsáritunar. Fela má utanríkisþjónustunni að taka ákvörðun um slíkar umsóknir. Enn fremur er heimilt að fela utanríkisþjónustu annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu að verða við umsókn um vegabréfsáritun. Einungis Útlendingastofnun er heimilt að synja umsókn um vegabréfsáritun samkvæmt núgildandi lögum.

Eitt þeirra ríkja sem annast hafa fyrirvar fyrir Ísland við útgáfu vegabréfsáritana á undanförunum árum hefur nú sett fram það skilyrði fyrir áframhaldandi fyrirvari að það fái heimild til að synja umsókn um vegabréfsáritun þegar ástæða þykir til og í samræmi við samræmdar reglur um vegabréfsáritanir. Til að forða því að sú staða komi upp að Ísland hafi ekkert fyrirvar í tilteknum ríkjum þykir nauðsynlegt að opna fyrir heimild handa fyrirvarsríki til að synja umsókn um vegabréfsáritun þegar sérstaklega stendur á. Það getur t.d. átt við þegar ríki hafnar því að annast fyrirvar nema slík heimild sé fyrir hendi. Gert er ráð fyrir að meginreglan verði áfram sú að Útlendingastofnun fái þær umsóknir til afgreiðslu sem vafi leikur á um eða til stendur að synja. Sú meginregla kemur fram í 2. mgr. 8. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/810/EB um vegabréfsáritanir (e. Visa Code) en að auki er sú meginregla mikilvæg í ljósi þess að heimild til handa fyrirvarsríki að synja um vegabréfs-

áritun felur í sér framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvörðunar. Er hér því um undantekningu að ræða sem beita má þegar sérstaklega stendur á.

Um 2. gr.

Svo sem fram er komið þykir túlkun á ákvæði 2. mgr. 34. gr. laga um útlendinga ekki ganga nógu langt í að tryggja hælisleitendum lögmannaðstoð við skýrslutöku hjá lögreglu, við gerð hælisumsóknar og aðra þætti en viðtal hjá Útlendingastofnun. Ekki þykir hins vegar ástæða til að breyta orðalagi ákvæðis 34. gr. laganna, heldur er einungis talin þörf á að gera minni háttar breytingar á 25. gr. laganna til þess að túlka megi lögin á þann veg að réttur til talsmanns gildi í máli vegna umsóknar um hæli frá upphafi málsmeðferðar, en ekki eingöngu á kærustigi. Ekki er heldur talin þörf á breytingum á ákvæði 50. gr. c í þessu skyni.

Um 3. gr.

Ákvörðun um umsókn um vegabréfsáritun má kæra til stjórnvalds þess ríkis sem tekur ákvörðun um umsóknina, sbr. 32. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2009/810 um Bandalagsreglur um vegabréfsáritanir. Þykir því rétt í ljósi breytinga skv. 1. gr. frumvarps þessa að fella brott ákvæði í 1. mgr. 30. gr. laga um útlendinga, um að ákvörðun skv. 8. mgr. 6. gr. megi kæra til Útlendingastofnunar.

Um 4. gr.

Breytingin sem hér er lögð til á rætur að rekja til 14. gr. tilskipunar 2004/38/EB um frjálsa för (hér eftir nefnd „tilskipunin“). ESA gerði athugasemd við að orðin „verða ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar“ vantaði í lög um útlendinga, nr. 96/2002. Er því lagt til að þetta orðalag verði fært inn í ákvæði 35. gr. laganna. Með orðinu „ósanngjörn“ er hér ekki einungis leitast við að þýða orðalag 1. mgr. 14. gr. tilskipunarinnar, heldur skírskotar það einnig til ákvæðis 3. mgr. 14. gr. tilskipunarinnar og athugasemda ESA varðandi innleiðingu hennar, en það ákvæði kveður á um að þótt útlendingur leiti sér félagslegrar aðstoðar megi það ekki leiða sjálfkrafa til brottvísunar hans.

Um 5. gr.

ESA gerði athugasemd við að staða atvinnuleitandi útlendinga væri ekki nógu skýr að liðnum fyrstu þremur mánuðum dvalar þeirra hér og fram að sex mánaða dvalartíma. Er með breytingu skv. a-lið 5. gr. frumvarpsins reynt að skýra þá stöðu betur.

Í öðru lagi er í 5. gr. frumvarpsins lögð til breyting á c-lið 1. mgr. 36. gr. laganna í samræmi við athugasemd ESA um að orðin „verða ekki byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar“ í c-lið 1. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar vantaði í ákvæði íslensku laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 25. gr. tilskipunarinnar má það ekki undir neinum kringumstæðum vera forsenda fyrir því að einstaklingur geti nýtt rétt sinn að hann sé handhafi skráningarvottorðs sem um getur í 8. gr. tilskipunarinnar, þar eð viðkomandi geti fært sönnur á rétt sinn með ýmsum öðrum skjölum. ESA gerði þá athugasemd að ákvæði þetta hefði einfaldlega ekki verið innleitt af Íslands hálfu. Er með ákvæði c-liðar 5. gr. frumvarps þessa leitast við að bæta úr því.

Um 6. gr.

ESA gerði athugasemdir við ákvæði 37. gr. laga um útlendinga á þá leið að í ákvæðið vantaði frekari skýringar á rétti aðstandanda, þ.e. varðandi skilyrði svo sem vegabréfaskyldu

og varðandi lengd dvalar. Hér er lagt til að heimiluð lengd dvalar verði tilgreind í ákvæðinu, en vegabréfaskyldan kemur fram í 5. gr. laganna og er því óþarft að tilgreina hana sérstaklega hér.

#### Um 7. gr.

Með a-lið 7. gr. frumvarpsins er komið til móts við athugasemdir ESA er luttu að því að ákvæði 1. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar hefði ekki verið réttilega innleitt, þ.e. að ekki kæmi fram í 39. gr. laga um útlendinga að búseturéttur væri óháður skilyrðum þeim sem koma fram í 1. mgr. 36. gr. laganna.

Í b-lið er lögð til breyting til leiðréttingar á innleiðingu 18. gr. tilskipunarinnar, en ESA gerði athugasemdir við að réttur aðstandanda skv. 1. mgr. 39. gr. laga um útlendinga væri háður því að EES- eða EFTA-útlendingurinn hefði dvalið hér löglega samfleytt í fimm ár.

Þá taldi ESA 3. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar ekki réttilega innleidda þar sem um tæmandi talningu virtist vera að ræða í 3. mgr. 39. gr. laga um útlendinga. Er því í d-lið lögð til breyting á 3. mgr. 39. gr. laganna til áréttingar á því að um upptalningu í dæmaskyni sé að ræða.

Með d-lið 7. gr. frumvarpsins er orðunum „svo fljótt sem verða má“ bætt við í 4. mgr. 39. gr. laganna í samræmi við athugasemd ESA um að í ákvæðið vantaði þann áskilnað 19. gr. tilskipunarinnar að skírteini skuli útgefið svo fljótt sem verða má.

#### Um 8. gr.

ESA gerði athugasemdir við að ákvæði 3. mgr. 15. gr. tilskipunarinnar hefði ekki verið innleitt. Samkvæmt ákvæðinu er ekki heimilt að setja komubann í tengslum við ákvörðun um brottvísun á grundvelli annars en allsherjarreglu, almannaöryggis eða lýðheilsu.

Í a-lið 8. gr. frumvarpsins er bætt við 3. mgr. 42. gr. tilvísun til nýrrar 2. mgr. 43. gr. til þess að tryggja framfylgd þeirrar reglu, sbr. 9. gr. frumvarps þessa.

#### Um 9. gr.

Í samræmi við athugasemdir ESA er hér lagt til að bætt verði við félagslegri og menningarlegri aðlögun í upptalningu 1. mgr. 43. gr. til samræmis við ákvæði 1. mgr. 28. gr. tilskipunarinnar.

Með b-lið 9. gr. er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við í 43. gr. laganna til samræmis við ákvæði 4. mgr. 14. gr. tilskipunarinnar, sem ESA gerði athugasemdir við að hefði ekki verið innleidd, sbr. einnig 2. mgr. 15. gr. tilskipunarinnar. Hér er leitast við að tryggja innleiðingu þessara ákvæða, en þau setja takmarkanir á heimild til brottvísunar EES-borgara. Í c-lið 9. gr. frumvarpsins er reynt að koma til móts við athugasemdir ESA við þýðingu á orðinu „imperative“ en stofnunin telur orðalagið „brýnar ástæður“ ekki nógu áhersluríkt sem þýðingu á ákvæði 3. mgr. 28. gr. tilskipunarinnar. Er hér lagt til að notað verði orðalagið „brýn nauðsyn“, auk þess sem bætt er við skírskotun til almannaöryggis til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar.

#### Um 10. gr.

Ákvæði þessu var bætt við frumvarpið að fengnum athugasemdum frá Útlendingastofnun, en orðalag ákvæðisins eins og það er nú þykir leggja óþarfa byrði á Útlendingastofnun þess efnis að skylda stofnunina til þess að senda starfsmann á vettvang um leið og hælissókn berst. Er einnig í ljósi 2. gr. frumvarps þessa talið nóg að stofnuninni sé gert viðvart um hælissókn og er því lagt til að orðalagi 50. gr. a. laganna verði breytt á þann veg.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga,  
nr. 96/2002, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar 38/2004/EB  
og tilskipunar 115/2008/EB, fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana  
og réttaraðstoð við hælisleitendur)**

Markmið frumvarpsins er þríþætt. Í fyrsta lagi að tryggja fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana fyrir Íslands hönd í þeim ríkjum þar sem Frakkar hafa farið með fyrirvarið hingað til, í öðru lagi að tryggja hælisleitendum réttaraðstoð frá fyrstu stigum málsmeðferðar á hælisumsókn hjá íslenskum stjórnvöldum og loks er það markmið frumvarpsins að ljúka innleiðingu tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2004/38/EC um frjálsa för, öðru nafni búsetu-tilskipunarinnar. Hvað varðar breytingu á rétti hælisleitenda þá er í dag greitt fyrir lögmannsaðstoð frá upphafi málsmeðferðar þannig að ekki er um að ræða nýjan kostnað, aðeins verið að bæta lagagrundvöllinn fyrir núverandi framkvæmd.

Verði frumvarið að lögum er ekki ástæða til að ætla að það hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.