

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið að nýju milli 2. og 3. umræðu og fengið á sinn fund Daníel E. Arnarsson frá Samtökunum '78, Atla Viðar Thorstensen, Kristjönu Fenger og Marín Þórsdóttur frá Rauða krossinum á Íslandi og Ask Hrafn Hannesson, Írisi Björk Ágústsdóttur og Anítu Sóleyju Scheving Þórðardóttur frá grasrótarhreyfingunni Fellum frumvarpið. Auk þess var málið til umfjöllunar hjá nefndinni á nefndadögum í janúar 2023, áður en 2. umræða hófst í þingsal. Við þá umfjöllun fékk nefndin á sinn fund Arnar Sigurð Hauksson, Gunnlaug Geirsson og Valgerði Maríu Sigurðardóttur frá dómsmálaráðuneytinu, Brynhildi G. Flóvenz, Kára Hólmur Ragnarsson og Sigrúnu Ingibjörgu Gísladóttur frá Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Helga Valberg Jensson og Sigurgeir Sigmundsson frá embætti ríkislögreglustjóra, Írisi Kristinsdóttur og Veru Dögg Guðmundsdóttur frá Útlendingastofnun, Trausta Fannar Valsson, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Guðmund Narfa Magnússon og Bryndísi Torfadóttur frá Norðdahl, Narfa og Silva, Albert Björn Lúðvígsson frá Claudia & Partners, Árna Múla Jónasson og Önnu Láru Steindal frá Landssamtökunum Þroskahjálpi, Atla Viðar Thorstensen og Kristjönu Fenger frá Rauða krossinum á Íslandi, Guðlín Steinsdóttur og Sigurð Kára Árnason frá heilbrigðisráðuneytinu, Þorstein Gunnarsson og Garðar Helga Biering frá kærufnd útlendingamála og Henrik Nordentoft frá skrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Norður-Evrópu.

Umfjöllun meiri hlutans.

Nefndin hefur fjallað nánar um álitafni og athugasemdir sem varða efni frumvarpsins sem höfðu áður komið fram og er m.a. fjallað um í nefndaráliti meiri hlutans við 2. umræðu, sbr. þingskjal 752, þar á meðal samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í framhaldi af þeirri umfjöllun telur meiri hlutinn rétt að skýra nánar tiltekin atriði, m.a. með hliðsjón af athugasemdum sem komu fram í umsögn um málið frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna en jafnframt í öðrum umsögnum um málið og í minnisblöðum dómsmálaráðuneytis til nefndarinnar. Þá leggur meiri hlutinn til breytingar á frumvarpinu sem gerð verður grein fyrir.

Sjálfkrafa kærur (2. gr.).

Meiri hlutinn áréttar sjónarmið sem fram koma í nefndaráliti á þingskjali 752 hvað varðar 2. gr. frumvarpsins. Með ákvæðinu er lagt til að ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á efnismeðferð á grundvelli 36. gr. laganna, svo sem í málum þar sem umsækjendur hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki eða í þeim tilvikum þegar annað ríki ber ábyrgð á umsókn umsækjanda á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, sæti sjálfkrafa kærur til kærufndar útlendingamála, nema umsækjandi óski þess sérstaklega að kæra ekki og skal

greinargerð vegna kærur berast kærunefnd innan 14 daga frá birtingu ákvörðunarinnar. Með breytingunni er ætlunin að fella niður kærufrest, með það að markmiði að stytta málsmeðferðartíma og auka skilvirkni án þess að skerða réttarvernd. Meiri hlutinn bendir á að þrátt fyrir að greinargerðarfrestur verði 14 dagar þá gilda stjórnslulög, nr. 37/1993, og því hvílir sú skylda á stjórnvöldum að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnslulaga. Greinargerðarfresti frumvarpsins er ekki ætlað að takmarka rétt kæranda til að leggja fram viðbótargögn í máli sem taka skal tillit til á meðan mál er til meðferðar hjá kærunefnd. Meiri hlutinn telur að þessar breytingar skerði því ekki rétt umsækjenda til að leita réttar síns og bendir á að kærunefnd útlendingamála veitir viðbótarfrest til að skila greinargerð þegar þörf er á og óskað er eftir því. Nánar er mælt fyrir um viðbótarfresti í verklagsreglum kærunefndarinnar.

Vottorð frá heilbrigðisyfirvöldum (4. gr.)

Með 4. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um heimild fyrir lögreglu til að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um líkamlegt og andlegt heilbrigði einstaklings til að geta ferðast ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun skv. 104. gr. laganna. Í nefndarálit meiri hlutans við 2. umræðu er umfjöllun um þessa heimild lögreglu en meiri hlutinn vill áréttta tiltekin sjónarmið í því samhengi. Við umfjöllun málsins barst m.a. umsögn frá Læknafélagi Íslands þar sem fram kemur að félagið telji ákvæðið í samræmi við 2. mgr. 19. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012, og gerir að því leyti ekki athugasemd við ákvæðið. Þó áréttar Læknafélag Íslands að samþykki viðkomandi ekki að gangast undir heilbrigðisráðuneytið eða læknisrannsókn þá sé það mat félagsins að slík rannsókn verði ekki framkvæmd nema að undangengnum dómsúrskurði.

Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið. Ákvæðið fjallar einungis um öflun vottorða sem byggjast á heilbrigðisráðuneyti eða læknisrannsókn með samþykki útlendinga eða fyrirliggjandi upplýsingum um heilsufar úr sjúkraskrá. Ef útlendingur, sem afla á vottorðs um, hafnar heilbrigðisráðuneyti eða læknisrannsókn verður aldrei framkvæmd rannsókn gegn vilja viðkomandi enda ekki lagastofð fyrir því og það er ekki ætlunin að löggesta slíkt með 4. gr. frumvarpsins.

Endurteknar umsóknir (7. gr.)

Með 7. gr. frumvarpsins er lagt til að endurteknur umsóknum verði að jafnaði vísað frá nema ef nýjar upplýsingar liggja fyrir í málinu sem leiða til þess að sýnilega auknar líkur eru á því að fallist verði á fyrri umsókn. Ákvæðinu er ætlað að samræma málsmeðferð vegna endurtekinna umsókna til þess að koma í veg fyrir tilefnislausar endurteknar umsóknir, auka skilvirkni í kerfinu og tryggja réttaröryggi umsækjenda. Í nefndarálit meiri hlutans við 2. umræðu hefur þegar verið fjallað um ákvæðið, m.a. um 4. mgr. 7. gr., þar sem fram kemur að ákvarðanir er varða alþjóðlega vernd verði undanþegnar 24. gr. stjórnslulaga.

Í umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna kemur fram að stofnunin telji edlilegt að við endurteknar umsóknir sé lagt mat á það hvort nýjar upplýsingar komi fram sem kunni að hafa áhrif á málsmeðferðina. Stofnunin gerir þó athugasemdir við ákvæðið og telur að ekki skuli gera kröfu um verulega auknar líkur, eins og það er orðað í umsögninni (e. *significantly increase the likelihood*). Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir og bendir á að í fyrirliggjandi frumvarpi er mælt fyrir um „sýnilega auknar líkur“. Í sambærilegum eldri frumvörpum var mælt fyrir um skilyrðið um „verulega“ auknar líkur. Það hefur því verið dregið úr þeim kröfum sem gerðar eru fyrir því hvenær endurtekin umsókn skal tekin til meðferðar. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu segir: „Mæli-

kvarðann um „sýnilega auknar líkur“ verður að túlka með hliðsjón af því að líkur séu á því að önnur niðurstaða fái til málið vegna upplýsinga sem ekki lágu fyrir við meðferð upphaflegrar umsóknar.“ Þá er það jafnframt skilyrði 24. gr. stjórnsýslulaga, um endurupptöku máls, að íþyngjandi ákvörðun hafi byggst á atvikum sem breyst hafi verulega frá því að ákvörðun var tekin. Meiri hlutinn telur rétt að taka fram að stjórnsýslulögin mæla fyrir um tímafresti varðandi heimild til endurupptöku máls en í 2. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga kemur fram sú meginregla að beiðni um endurupptöku verði ekki tekin til greina eftir að þrjú mánuðir eru liðnir, nema að fengnu samþykki frá öðrum aðilum málsins. Mál verði þó ekki tekið upp að nýju ef ár er liðið nema veigamiklar ástæður mæli með því. Í ákvæði 7. gr. frumvarpsins um endurteknar umsóknir er ekki að finna neina tímafresti en gerð er krafa um að umsækjandi sé staddur hér á landi. Það er í samræmi við skilyrði fyrir framlagningu umsóknar um alþjóðlega vernd. Þá segir í greinargerð með frumvarpinu og í athugasemdum dómsmálaráðuneytisins til nefndarinnar um umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, dagsettar 9. desember 2022, að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns hafi verið höfð til hliðsjónar við útfærslu ákvæðisins. Jafnframt er vísað til þess að í reynd kunna umsóknir að hljóta ítarlegri skoðun hér á landi með vísan til 2. mgr. 36. gr. laga nr. 80/2016, ef útlendingur hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái vernd eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því.

Meiri hlutinn telur að ákvæði um málsmeðferð endurtekinna umsókna um alþjóðlega vernd í lögum um útlendinga sé ekki til þess fallið að þrengja verulega rétt einstaklinga til réttlátrar málsmeðferðar frá því sem stjórnsýslulögin mæla þegar fyrir um. Þá sé eðlilegt að ákvæði um málsmeðferð endurtekinna umsókna verði túlkað til samræmis og með hliðsjón af meginreglum stjórnsýsluréttar, eftir því sem við á. Önnur ákvæði stjórnsýslulaga kunna einnig að eiga við, svo sem 10. gr., sem mælir fyrir rannsóknarreglu stjórnvalda, og 12. gr., um meðalhófsregluna. Það stuðli að aukinni skilvirkni að málsmeðferð endurtekinna umsókna taki mið af nýjum upplýsingum en eftir því sem við á fari jafnframt fram heildstæð skoðun á málinu með hliðsjón af þeim gögnum og upplýsingum sem fram hafa komið við meðferð fyrri umsókna. Í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins til nefndarinnar, dagsett 24. nóvember 2022, segir m.a.: „Áætlað er að skýrari reglur og samræmt verklag við önnur Evrópuríki varðandi endurskoðun og endurupptöku á málum umsækjenda um alþjóðlega vernd auki skilvirkni innan umsóknarkerfisins en tryggi samt sem áður rétt þeirra til að fá ákvarðanir í málum sínum skoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.“

Meiri hlutinn leggur áherslu á þau markmið sem ákvæðinu er ætlað að ná með því að koma á samræmdu verklagi og skýrari reglum varðandi endurteknar umsóknir um alþjóðlega vernd en tryggja jafnframt rétt einstaklinga til að fá umsókn sína tekna til skoðunar þegar ný gögn eða upplýsingar gefa tilefni til þess.

Fyrsta griðland (b-liður 8. gr.).

Í b-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr d-liður 1. mgr. 36. gr. laganna mæli fyrir um regluna um fyrsta griðland. Reglan felur í sér að umsókn um alþjóðlega vernd skuli afgreidd í fyrsta ríki sem umsækjandi kemur til og getur veitt honum vernd. Í umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna er gerð athugasemd við ákvæðið en stofnunin telur þörf á nánari skilgreiningu fyrir beitingu þess. Í umsögn sinni tilgreinir stofnunin hvaða atriði sé mikilvægt að meta í hverju tilfelli fyrir sig áður en umsækjanda um alþjóðlega vernd er vísað til þriðja ríkis. Meiri hlutinn tekur undir ábendingu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og ítrekar mikilvægi þess að ávallt sé fylgt þeim réttindum sem mælt er fyrir um í flóttá-

mannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Í minnisblaði dómsmálaráðuneytis til nefndarinnar, dagsett 9. desember 2022, er vísað til þess að með ákvæðinu er mælt fyrir um þau skilyrði sem stjórnvöld þurfa að leggja mat á og er m.a. vísað til þess að nauðsynlegt sé að réttindi sem mælt er fyrir um í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna séu virt. Stjórnvöldum beri að meta hvert tilvik með hliðsjón af einstaklingsbundnum aðstæðum og stöðu umsækjanda gagnvart viðkomandi ríki. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að m.a. skuli líta til lengdar dvalar, fjölskyldutengsla og möguleika viðkomandi til að dveljast eða öðlast rétt til dvalar í ríkinu við mat á því hvað teljist vera sanngjarnt og eðlilegt. Ekki er gerð krafa um að viðkomandi ríki sé aðili að flóttamannasamningnum en nauðsynlegt er að þau réttindi sem mælt er fyrir um í honum séu virt. Þá breyti ákvæðið ekki þeirri grundvallarreglu sem mælt er fyrir um í 42. gr. laga um útlendinga, um bann við því að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu. Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og ítrekar að ákvæðið hefur verið til staðar í lögum um útlendinga en hefur verið talið óskýrt og er því útfært nánar.

Fjölskyldusameining (13. og 15. gr.).

Við meðferð málsins fyrir nefndinni var fjallað um breytingar sem eru lagðar til í frumvarpinu varðandi fjölskyldusameiningar. Á grundvelli 13. gr. frumvarpsins er lagt til að orðalagi ákvæðisins verði breytt á þá leið að þeir einir sem tengjast fjölskylduböndum þess einstaklings sem uppfyllir skilyrði 37. og 39. gr. laganna geti einnig fengið alþjóðlega vernd, en að einstaklingar sem tengjast þeim sem hlotið hefur afleidda vernd geti ekki byggt á ákvæðinu. Meiri hlutinn bendir á að í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins, dagsett 9. desember 2022, kemur fram að það hafi ekki áhrif á gildandi rétt þessara einstaklinga til að sækja um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar, sbr. VIII. kafla laga um útlendinga. Með 13. gr. frumvarpsins er því ekki verið að draga úr möguleikum nánustu aðstandenda á fjölskyldusameiningu heldur er verið að afmarka hverjir geta fengið alþjóðlega vernd á þeim grundvelli að tengjast aðila sem hlotið hefur slíka vernd.

Með 15. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar þess efnis að undanþáguákvæði a-liðar 4. mgr. 70. gr. laganna, sem kveður á um dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar, eigi ekki við um umsókn um fjölskyldusameiningu við útlending sem hefur verið boðið hingað til lands af stjórnvöldum skv. 43. gr. laganna. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að breytingin teljist eðlileg þar sem við val á hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar. Líkt og nánar greinir í 12. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um hvers konar dvalarleyfi skuli veita flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda og að skýrt verði kveðið á um að flóttafólk sem komi hingað til lands í boði stjórnvalda hljóti dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar skv. 73. gr. laganna. Á þeim grunni er gert ráð fyrir því að réttur þess til fjölskyldusameiningar verði einnig sá sami. Þá segir í minnisblaði ráðuneytisins, dagsett 9. desember 2022, að komi upp tilvik þar sem nánasti aðstandandi flóttamanns, sem boðið hefur verið hingað til lands af stjórnvöldum, komi ekki með honum til landsins af einhverjum ástæðum, yrði það skoðað sérstaklega á grundvelli 43. gr. laga um útlendinga sem fjallar um komu hópa flóttafólks í boði stjórnvalda. Þá segir jafnframt: „Með breytingunni er gert ráð fyrir að viðkomandi fái stöðu á grundvelli 43. gr. (sama vernd og kvótaflóttamaðurinn) í stað hefðbundins dvalarleyfis á grundvelli 70. gr. Er þannig um ívilnandi breytingu að ræða.“

Líkt og kemur m.a. fram í umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna þá sundrast fjölskyldur á flótta oft og það kemur fyrir að ekki sé mögulegt að tryggja sameiningu, m.a. ef staðsetning fjölskyldumeðlima er óþekkt. Meiri hlutinn undirstrikar að eining fjölskyldu

er grundvallarréttur fólks á flóttu og ítrekar að ekki er ætlunin með þessari breytingu að koma í veg fyrir að sá réttur sé virtur. Þá var fyrir nefndinni rætt um stöðu hinsegin flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd en um er að ræða einstaklinga sem geta verið í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Meiri hlutinn bendir á að íslensk stjórnvöld hafa lagt áherslu á að taka á móti hinsegin kvótaflóttafólki undanfarin ár. Meiri hlutinn telur mikilvægt að stjórnvöld gæti jafnframt að stöðu hinsegin flóttafólks við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd og tryggja þarf sérþekkingu á stöðu þeirra.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Réttur til bráðaheilbrigðisþjónustu.

Á Íslandi er engum neitað um bráðaheilbrigðisþjónustu og telur meiri hlutinn mikilvægt að taka af allan vafa um það. Í 6. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 33. gr. laga um útlendinga, þar sem mælt er fyrir um að útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd njóti áfram réttinda samkvæmt ákvæðinu þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórn-sýslustigi. Jafnframt er mælt fyrir um undanþágur frá því að réttindin falli niður. Nefndin hefur fjallað ítarlega um ákvæðið, ekki síst hvað varðar rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu.

Í ljósi umræðu um málið og með hliðsjón af umsögn embættis landlæknis og annarra um-sagnaraðila telur meiri hlutinn þörf á að taka af allan vafa um að ekki sé heimilt að fella niður rétt einstaklinga til bráðaheilbrigðisþjónustu enda stóð það ekki til, sbr. umfjöllun í nefndar-álitu meiri hlutans við 2. umræðu. Þar er m.a. mælt fyrir um réttindi á grundvelli reglugerðar nr. 1552/2022, sem felldi brott reglugerð nr. 1581/2021, um heilbrigðisþjónustu við þá sem ekki eru sjúkratryggðir á Íslandi og greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustuna. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á frumvarpinu þannig að skýrt sé að bráðaheilbrigðisþjónusta verði undanþegin niðurfellingu réttinda á grundvelli 6. gr. frumvarpsins. Eðli máls samkvæmt mun mat á því sem telst til bráðaþjónustu byggjast á lækisfræðilegu mati hverju sinni.

Mat á hagsmunum barna.

Að mati meiri hlutans er mikilvægt að þegar mál varðar barn skuli ávallt framkvæma sér-stakt hagsmunamat þar sem hagsmunir barns eru hafðir að leiðarljósi. Til að undirstrika þetta mikilvægi leggur meiri hlutinn til breytingar á frumvarpinu þess efnis að ávallt fari fram mat á hagsmunum barna. Með því er staða þeirra enn betur tryggð, ekki síst barna sem koma hingað til lands án fylgdar. Í 3. mgr. 25. gr. laga um útlendinga, sem fjallar um greiningu á sérþörfum og stöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd, segir að hagsmunir barns skuli hafðir að leiðarljósi í málum um alþjóðlega vernd. Breytingin er í samræmi við 2. mgr. 1. gr. barna-laga, nr. 76/2003, þar sem er mælt fyrir um að það sem er barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess, sbr. jafnframt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 19/2013, um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Meiri hlutinn bendir á að með 9. gr. frumvarpsins er jafnframt lagt til að ráðherra fái heimild til að setja reglugerð um mat á hagsmunum barns skv. 5. mgr. 37. laganna, að höfðu samráði við ráðherra sem fer með mál er varða barnavernd. Samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er ætlunin að styðja við innleiðingu á barnvænu hagsmunamati við meðferð um-sókna um alþjóðlega vernd. Þar segir: „Undanfarin ár hefur verið lögð áhersla á markvissa innleiðingu barnasáttmálans. Þingsályktun nr. 28/151 um Barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna felur í sér markmið og aðgerðaáætlun fyrir árin 2021–2024 um innleiðingu sáttmálans. Meðal markmiða Barnvæns Íslands er að styrkja hagsmunamat út frá réttindum barna og fjallar aðgerð 4.1 um mótun barnvæns hagsmunamats. Í um-

fjöllum um aðgerðina er bent á að til að innleiða barnvænt hagsmunamat þurfi leiðbeiningar um framkvæmd matsins og þjálfun og stuðning við starfsmenn.“ Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið.

Meiri hlutinn telur jafnframt mikilvægt að hagsmunir fylgdarlausra barna verði betur tryggðir. Samkvæmt 5. mgr. 37. gr. laga um útlendinga skal það sem er barni fyrir bestu haft að leiðarljósi við mat á umsókn barns um alþjóðlega vernd. Útlendingastofnun skal við mat á því sem er barni fyrir bestu horfa til tilgreindra þátta varðandi möguleika barns á fjölskyldusameiningu, öryggis þess, velferðar og félagslegs þroska auk þess að taka tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska. Meiri hlutinn telur rétt að tilgreina jafnframt að við mat Útlendingastofnunar sé heimilt að horfa til ungs aldurs einstaklings sem náð hefur 18 ára aldri en hefur sannanlega verið fylgdarlaust barn við komu til landsins.

Meiri hlutinn undirstrikar mikilvægi þess að gæta ávallt að hagsmunum barna á flóttá enda er það sérstaklega viðkvæmur hópur. Meiri hlutinn vísar til samantektar dómsmálaráðuneytisins á stöðu barna í leit að alþjóðlegri vernd á Íslandi frá desember 2020 þar sem lagðar eru fram tillögur að mögulegum úrbótum til að tryggja enn betur réttaröryggi og velferð barna sem sækja um alþjóðlega vernd. Þar segir m.a.: „Einn viðkvæmasti hópur umsækjenda um alþjóðlega vernd eru börn, en þau geta komið hingað í fylgd forsjáradíla, fjölskyldumeðlima eða fylgdarlaus. Á íslenskum stjórnvöldum hvíla þjóðréttarskyldur til að tryggja börnum, sem sækja um alþjóðlega vernd, sérstaka vernd.“ Þá er fjallað sérstaklega um skýrslu Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna „Vernduð í raun? Greining á viðbrögðum Norðurlanda við umsókn um barna um alþjóðlega vernd“ þar sem kemur m.a. fram „að mikilvægt sé að líta á börn fyrst og fremst sem börn og síðar sem útlendinga og/eða umsækjendur um alþjóðlega vernd.“ Meiri hlutinn tekur heils hugar undir þau sjónarmið og ítrekar mikilvægi þess að tillögur skýrslunnar nái fram að ganga sem varða breytingar á móttöku og málsmeðferð barna sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi, svo ávallt megi tryggja að gætt sé að bestu hagsmunum barnsins. Beinir meiri hlutinn því til ráðherranefndar um málefni innflytjenda og flóttafólks að bregðast við þeim ábendingum og tryggja eftirfylgni.

Umsókn tekin til efnismeðferðar.

Í c-lið 8. gr. frumvarpsins er fjallað um breytingu á 36. gr. laganna sem mælir fyrir um það hvenær umsókn um alþjóðlega vernd skuli tekin til efnismeðferðar. Lögð er til breyting á 2. mgr. um að taka skuli umsókn til efnismeðferðar hafi umsækjandi ekki fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnvöldum innan 12 mánaða frá því að umsókn var lögð fram, enda hafi umsækjandi sjálfur, maki eða annar fyrir hans hönd ekki átt þátt í því að niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka. Við mat á því hvort viðkomandi hafi borið ábyrgð á töfum á afgreiðslu máls skal m.a. líta til tilgreindra þátta eða þess hvort viðkomandi hafi að öðru leyti ekki sýnt samstarfsvilja við meðferð, úrlausn eða framkvæmd máls. Teljist umsækjandi á einhverjum tíma hafa tafið mál sitt með vísan til þeirra þátta á hann ekki rétt á efnismeðferð á grundvelli tímafrests.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að gera breytingu sem skýri nánar matskennt orðalag um samstarfsvilja umsækjenda um alþjóðlega vernd. Meiri hlutinn leggur til að ákvæðið verði nánar bundið við málsmeðferð umsóknar og í stað þess að mæla fyrir um að viðkomandi hafi „að öðru leyti ekki sýnt samstarfsvilja við meðferð, úrlausn eða framkvæmd máls“ verði mælt fyrir um að viðkomandi hafi ekki vanrækt skyldur sínar við meðferð málsins. Þannig feli ákvæðið í sér nánari leiðbeiningar fyrir stjórnvöld við mat á því hvort umsækjandi teljist hafa tafið meðferð máls. Meiri hlutinn undirstrikar jafnframt mikilvægi þess að stjórnvöld sinni leiðbeiningarskyldu við málsmeðferðina.

Eftirfylgni.

Í nefndaráliti meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar við 2. umræðu lagði meiri hlutinn áherslu á eftirfylgni með því hvort markmiðum frumvarpsins um m.a. aukna skilvirkni verði náð og upplýsingagiöf til nefndarinnar um það, með því að ráðherra mæti á fund nefndarinnar eða flytji Alþingi skýrslu þar um.

Meiri hlutinn telur rétt að leggja til að við frumvarpið bætist nýtt ákvæði sem mæli fyrir um skyldu ráðherra sem fer með málefni útlendinga að gera þinginu reglulega grein fyrir stöðu málaflokksins og helstu áskorunum, m.a. að því er varðar stöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd og þá sérstaklega barna sem og öðrum þáttum sem mikilvægt er að upplýsa þingið um á hverjum tíma. Lagt er til að ráðherra verði skylt að mæta á fund allsherjar- og menntamálanefndar á hverju löggjafarþingi til að fjalla um stöðu málaflokksins og helstu áskoranir hverju sinni. Meiri hlutinn telur ekki þörf á að ráðherra flytji þinginu sérstaka skýrslu heldur leggur áherslu á að ráðherra eigi virkt og milliliðalaust samtal við nefndina um þennan málaflokk þar sem oft er tekist á við erfið og um margt viðkvæm mál.

Framlengdur umsóknarfrestur vegna nýs ákvæðis til bráðabirgða.

Í nýju ákvæði til bráðabirgða er mælt fyrir um að ef barn hefur sótt um alþjóðlega vernd hér á landi fyrir 1. ágúst 2021 og er enn á landinu skal Útlendingastofnun gefa út dvalarleyfi til handa forsjáraðila þess enda hafi slík umsókn borist fyrir 1. mars 2023, að nánari uppfylltum skilyrðum. Í ljósi þess að frumvarpið er enn í þinglegri meðferð telur meiri hlutinn mikilvægt að framlengja umsóknarfrestinn og í stað 1. mars 2023 verði mælt fyrir um að umsókn skuli hafa borist innan þriggja mánaða frá gildistöku laganna.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir 1. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
 Á eftir 2. mgr. 4. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
 Ráðherra sem fer með yfirstjórn laga þessara, sbr. 1. mgr., skal árlega koma á fund allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis og gera grein fyrir framkvæmd laganna og stöðunni í málaflokknunum.
2. Á eftir 4. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
 Við 1. másl. 3. mgr. 25. gr. laganna bætist: og skal ávallt framkvæma sérstakt hagsmunamat.
3. Á eftir 3. másl. efnismálsgreinar a-liðar 6. gr. komi nýr málsliður, svohljóðandi: Ekki er heimilt að fella niður rétt til bráðaheilbrigðisþjónustu.
4. Við c-lið 8. gr.
 - a. Á eftir orðunum „framvísað fölsuðum skjölum“ í 2. efnismásl. komi: við málsmeðferð umsóknar.
 - b. Í stað orðanna „eða að öðru leyti ekki sýnt samstarfsvilja við meðferð, úrlausn eða framkvæmd máls“ í 2. efnismásl. komi: eða að öðru leyti vanrækt eða ekki uppfyllt skyldur sínar við málsmeðferðina.
5. Á eftir 1. tölul. a-liðar 9. gr. komi nýr töluliður, svohljóðandi: Á eftir 2. másl. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Heimilt er að horfa til ungs aldurs viðkomandi sem náð hefur 18 ára aldri en sannanlega verið fylgdarlaust barn við komu til landsins.

6. Í stað orðanna „fyrir 1. mars 2023“ í 1. efnismgr. 20. gr. komi: innan þriggja mánaða frá gildistöku laga þessara.

Alþingi, 2. mars 2023.

Bryndís Haraldsdóttir,
form., frsm.

Birgir Þórarinsson.

Jódís Skúladóttir.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Líneik Anna Sævarsdóttir.