

Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. nóvember 2018

Efni: Umsögn formanns og varaformanns kæruneftndar útlendingamála við frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi (ýmsar breytingar), þingskjal nr. 233, 221. mál.

Við þökkum allsherjar- og menntamálanefnd fyrir að gefa okkur tækifæri til að veita umsögn um þetta frumvarp. Umsögn okkar varðar 1., 2., 4., 5. og 8. gr. frumvarpsins.

Um 1. gr.

Þessi breyting mun leiða til aukinnar skilvirkni við afgreiðslu einfaldari mála hjá kæruneftndinni án þess að dregið sé úr gæðum málsmeðferðarinnar.

Í lögum um útlendinga er þegar til staðar heimild formanns og varaformanns til að taka einir ákvarðanir í tilteknum einföldum málum. Sú heimild var sett inn í lögina í fyrst í maí 2014 og síðar víkkuð út í maí 2016. Tilgangur hennar var að auka skilvirkni nefndarinnar. Tillagan sem fram kemur í 1. gr. frumvarpsins snýr að því að víkka lítillega út þá heimild í ljósi reynslu kæruneftndarinnar, breyttrar samsetningar mála og til að lagfæra mistök sem urðu við setningu laga um útlendinga nr. 80/2016.

Eins og kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu fer rannsókn máls fram með sama hætti hjá kæruneftndinni hvort sem mál eru afgreidd af formanni eða varaformanni einum eða af þriggja manna nefnd. Ekki er því ástæða til að ætla að rannsókn og málsmeðferð verði síðri með þessari breytingu. Þá má þess geta að formaður og varaformaður þurfa samkvæmt lögum að uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara.

Þessi breyting yrði í samræmi við framkvæmd t.d. hjá systurstofnun kæruneftndarinnar í Noregi þar sem formaður afgreiðir mun herra hlutfall mála en tíðkast hér á landi.

Rétt er að benda á að þessi heimild formanns og varaformanns til að taka ákvörðun um umsóknir um alþjóðlega vernd á eingöngu við um umsóknir einstaklinga frá öruggum upprunaríkjum sem Útlendingastofnun hefur afgreitt sem forgangsmál. Umsóknir annarra eru ávallt afgreiddar af þriggja manna nefnd. Þá verða umsóknir um alþjóðlega vernd frá einstaklingum frá öruggum ríkjum ávallt afgreiddar af þriggja manna nefnd ef vafi er á hvort umsækjandi eigi rétt á alþjóðlegri vernd.

Um 2. gr.

Rétt er að benda á að í 2. gr. frumvarpsins er eingöngu vísað til málsmeðferðar hjá Útlendingastofnun. Mat á hagsmunum barns á grundvelli laga um útlendinga fer jafnframt fram við meðferð mála hjá kærunefnd útlendingamála og hjá lögreglu við framkvæmd ákvarðana. Ef til vill kann því að vera rétt að gera breytingar á ákvæðinu þar sem skýrt er að heimild til samkeyrslu og miðlunar upplýsinga eigi jafnframt við um þessi stjórnvöld.

Innan kærunefndar útlendingamála hafa verið vangaveltur um hvort ákvæði 2. mgr. 17 gildandi laga sé nægilega skýrt um heimildir til að miðla upplýsingum milli þeirra stjórnvalda sem þar eru talin upp. Í ljósi fyrirbyggjandi tillagna kann að vera tilefni til að ákvæðinu yrði jafnframt breytt á þann veg að öllum stofnunum sem taldar eru upp í ákvæðinu yrði með skýrum hætti gert heimilt að miðla á milli sín viðkvæmum persónuupplýsingum til að tryggja að dvöl útlendinga hér á landi sé lögleg.

Þá er vakin athygli á því að á undanförunum vikum og mánuðum hafa komið upp í starfi nefndarinnar mál þar sem lagaheimild til samkeyrslu og miðlunar upplýsinga við yfirvöld fangelsismála hefðu getað haft þýðingu og auðveldað úrlausn mála hjá nefndinni.

Um 4. gr.

Vegna athugasemda við 4. gr. í frumvarpinu er rétt að taka fram að engin óvissa hefur verið í framkvæmd kærunefndar útlendingamála um heimildir þeirra einstaklinga sem falla undir a- og b-lið 1. mgr. 51. gr. gildandi laga um útlendinga til að fá efnislega skoðun á umsókn um dvalarleyfi þrátt fyrir að vera staddir hér á landi. Nefndin hefur talið ákvæðið skýrt um að þessi heimild eigi við óháð því hvort umsækjendur hafi komið hingað til lands á grundvelli vegabréfsáritunar/áritunarfrelsis eða með öðrum hætti. Ef ákvæðið verður að lögum verða því nokkrar breytingar á möguleikum ákveðinna hópa einstaklinga til að dvelja hér á landi á meðan umsókn um dvalarleyfi er til meðferðar. Á þetta einkum við um einstaklinga sem vegna upprunaríkis eiga erfitt með að fá útgefna vegabréfsáritun á Schengen-svæðið. Þá liggur fyrir að verði ákvæðið að lögum mun það breyta stöðu einstaklinga sem dvelja hér á landi á meðan umsókn þeirra um alþjóðlega vernd er til meðferðar og ganga hér í hjúskap og hafa aldrei haft heimild til dvalar á grundvelli vegabréfsáritunar eða áritunarfrelsis.

Um 5. gr.

Þær lagfæringar sem lagðar eru til á 74. gr. laga um útlendinga eru nauðsynlegar til að færa textann nær þeirri hugmynd sem býr að baki ákvæðinu. Þá er frumvarpstextinn í samræmi við þá túlkun sem stjórnvöld hafa gripið til á meðan texti ákvæðisins situr ókláraður í lögnum.

Þrjár aðrar lagfæringar kunna að vera nauðsynlegar til að ákvæðið nái markmiði sínu að fullu.

Í fyrsta lagi er rétt að vekja athygli á því að texti eldri laga um að sérstakt tillit skuli taka til þess ef umsækjandi er barn féll út við smíði 74. gr. laga um útlendinga. Þrátt fyrir að þessi meginregla komi fram annars staðar í lögnum, t.d. í 2. mgr. 10. gr., 3. mgr. 25. gr. og 5. mgr. 37. gr. laganna, má færa fyrir því rök að hagsmunir barna kynnu að vera betur tryggðir ef þetta kæmi skýrt fram í 74. gr. laganna. Þó er rétt að taka fram að kærunefndin hefur litið svo á, m.a. með vísan til athugasemda með frumvarpi til heildarlaga um útlendinga og annarra ákvæða laganna, að meginreglan um að hagsmunir barna væru hafðir að leiðarljósi eigi við um mat á því hvort veita ætti dvalarleyfi á grundvelli 74. gr. laga um útlendinga.

Í öðru lagi má benda á að ákvæðið mælir ekki fyrir um stöðu nánustu fjölskyldumeðlima þeirra sem fá dvalarleyfi samkvæmt 74. gr. Ólíkt 2. mgr. 45. gr. laganna, sem heimilar veitingu alþjóðlegrar verndar til nánustu fjölskyldumeðlima (maka og barna undir 18 ára aldri) þeirra sem fá slíka vernd, er ekkert sambærileg fyrirséð til handa nánustu fjölskyldumeðlimum þeirra sem fá dvalarleyfi skv. 74. gr. Í sumum tilvikum uppfyllir aðeins einn fjölskyldumeðlimur skilyrði ákvæðisins til dvalarleyfis og þá er ákveðin óvissa um stöðu annarra nánustu fjölskyldumeðlima. Kærunefndin hefur í slíkum tilvikum vísað til meginreglunar um einingu fjölskyldunnar en hjá því verður ekki litið að þessi meginregla á sér veika lagastoð. Ákvæði sem tæki skýra afstöðu til réttindi nánustu fjölskyldumeðlima þeirra sem fá dvalarleyfi skv. 74. gr. myndi auka fyrirsjáanleika og réttaröryggi þessara einstaklinga.

Í þriðja lagi má vekja athygli á því að mistök kunna að hafa verið gerð í undanþáguákvæði 4. mgr. 74. gr. Ákvæðið á við þegar verið er að meta hvort umsækjandi um alþjóðlega vernd sem ekki hefur fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu innan 18 mánaða eigi rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 2. mgr. 74. gr. Skilyrði dvalarleyfisins eru rakin í 2. mgr. 74. gr. en í 3. mgr. greinarinnar eru rakin tilvik þar sem ekki er heimilt að veita slíkt leyfi. Undanþáguákvæðið í 4. mgr. vísar eingöngu til 3. mgr. en engin heimild er til að veita undanþágu frá skilyrðum 2. mgr. 74. gr. Þetta er í ósamræmi við eldra ákvæði sama efnis (4. mgr. 12. gr. f laga um útlendinga nr. 96/2002, sbr. 1. og 2. mgr. 12. gr. g sömu laga) og ákvæði 77. gr. laganna sem inniheldur heimild til sambærilegra undanþága í tengslum við bráðabirgðadvalarleyfi. Kærunefndin hefur fjallað um þessa undanþáguheimild 4. mgr. 74. gr. í úrskurði. Þar kom fram að færa mætti fyrir því rök að um mistök hefði verið að ræða við lagasetningu en í ljósi skýrra ákvæða greinarinnar væri ekki heimild til að veita undanþágu frá skilyrðum 2. mgr. 74. gr. laga um útlendinga. Ekki var því unnt að beita undanþágunni. Rétt kann að vera að skoða hvort að hér hafi í raun orðið mistök við lagasetningu og, ef svo hafi verið, hvort rétt sé að lagfæra ákvæðið.

Um 8. gr.

Rétt er að benda á að frávísun er þáttur í öllum ákvörðunum Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála þar sem umsókn um alþjóðlega vernd er synjað nema þegar felldur er niður frestur til að yfirgefa landið, t.d. þegar umsókn hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus, og tekin er ákvörðun um brottvísun samhliða synjun á umsókn um alþjóðlega vernd. Þessar ákvarðanir um frávísun eru langofkast teknar með vísan til c-liðar 1. mgr. 106. gr. laga um útlendinga, sbr. 2. og 5. mgr. 106. gr. laganna. Frávísunarpáttur ákvarðananna er grundvöllur fyrir því að unnt sé að framkvæma flutning einstaklinga, sem hafa fengið synjun umsóknar sinnar um alþjóðlega vernd, úr landi.

Af athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins má ráða að ekki sé ætlunin að breyta framangreindu fyrirkomulagi heldur eingöngu veita lögreglustjóra heimild til að taka ákvörðun um frávísun við komu til landsins, sbr. til hliðsjónar 18. gr. eldri laga um útlendinga nr. 96/2002, en að Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála hafi áfram heimild til að taka ákvörðun um frávísun eftir komu til landsins, sbr. til hliðsjónar 19. gr. eldri laga um útlendinga nr. 96/2002. Í því sambandi er sérstaklega bent á að í 22. gr. eldri laga um útlendinga nr. 96/2002, sem vísað er til í athugasemdunum, er eingöngu vísað til 18. gr. laganna en ekki 19. gr. þeirra.

Mikilvægt er að ekki ríki réttaróvissa um valdbærni stjórnvalda sem taka ákvarðanir sem geta verið grundvöllur þvingaðra flutninga einstaklinga úr landi. Lagt er til að greininni verði breytt á þann veg að á eftir orðinu „frávísun“ í 1. málsl. 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins komi: við komu til landsins, og að á eftir

„Útlendingastofnun tekur“ í 2. másl. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins komi: um frávisun eftir komu til landsins og.

Þá kann að vera tilefni til að skýra betur hvað er átt við með undirbúning lögreglu í 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins í ljósi framangreindra athugasemda.



Hjörtur Bragi Sverrisson

formaður kærunefndar útlendingamála



Anna Tryggvadóttir

varaformaður kærunefndar útlendingamála