

## Frumvarp til laga

### um breyting á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (hælistmál).

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

---

#### 1. gr.

1. másl. 1. mgr. 10 gr. laganna orðast svo: Með fyrirvara um ákvæði 45. gr. og 46. gr. skal útlendingur sem sækir um dvalarleyfi í fyrsta skipti sækja um leyfið áður en hann kemur til landsins og er honum óheimilt að koma til landsins fyrr en umsóknin hefur verið samþykkt.

#### 2. gr.

Á eftir 1. mgr. 12. gr. flaganna, sbr. 10. gr. laga nr. 86/2008, koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Veita má dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef útlendingur getur sýnt fram á ríka þörf á vernd, t.d. af heilbrigðisástæðum, eða vegna mjög íþyngjandi félagslegra aðstæðna viðkomandi eða mjög íþyngjandi almennra aðstæðna í heimaríki eða í landi sem honum yrði vísað til. Sérstaklega skal taka tillit til þess ef um barn er að ræða og skal það sem barni er fyrir bestu haft að leiðarljósi við ákvörðun.

Ef sótt hefur verið um hæli skv. 46. gr. skal fyrst skorið úr því hvort skilyrði eru til þess að veita hæli, áður en þessu ákvæði er beitt.

Heimilt er að veita útlendingi sem haft hefur dvalarleyfi skv. 12. gr. g í tvö ár hið minnsta, dvalarleyfi samkvæmt þessari grein ef skilyrðum 1. mgr. er fullnægt og sérstakar ástæður mæla ekki gegn því.

#### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. g laganna, sbr. 10. gr. laga nr. 86/2008:

- a. Í stað orðanna „e-lið 1. mgr. 46. gr.“ í d-lið 1. mgr. kemur: 1. mgr. 46. gr. a.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Heimilt er að veita dvalarleyfi samkvæmt þessari grein þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr.
- c. Á eftir orðunum „eitt ár“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: í senn.
- d. Við 4. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Mæla má fyrir um réttaráhrif bráðabirgðadvalarleyfis í reglugerð sem sett er skv. 47. gr. b.

## 4. gr.

Á eftir 12. gr. g laganna kemur ný grein, 12. gr. j, sem orðast svo ásamt fyrirögn:

*Dvalarleyfi sem flóttamaður.*

Þegar flóttamanni er veitt hæli gefur Útlendingastofnun út dvalarleyfi.

Dvalarleyfi samkvæmt þessari grein skal veitt til þriggja ára hið minnsta og á flóttamaður rétt á endurnýjun dvalarleyfis að þeim tíma liðnum, nema skilyrði séu til að afturkalla hæli eða synjun á endurnýjun dvalarleyfis sé nauðsynleg vegna öryggis ríkisins eða almanna-hagsmuna. Endurnýja má dvalarleyfi þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr.

Leyfi samkvæmt ákvæði þessu getur verið grundvöllur búsetuleyfis.

Ráðherra getur sett frekari reglur um útgáfu dvalarleyfis fyrir flóttamenn og um rétt aðstandenda flóttamanna til dvalar, þar á meðal reglur sem takmarka rétt aðstandenda flóttamanna samkvæmt samningum sem íslenska ríkið á aðild að.

## 5. gr.

Á eftir orðinu „flóttamaður“ í 3. mgr. 18. gr. laganna kemur: skv. 44. gr.

## 6. gr.

Á eftir 23. gr. laganna kemur ný grein, 23. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrirögn:

*Málshraði.*

Ákvörðun í máli útlendinga skal hraðað eftir föngum. Skal útlendingur upplýstur reglulega um stöðu málsins.

Stjórnvald skal setja útlendingi ákveðinn frest til að kynna sér gögn máls og tjá sig um það. Máli skal ekki frestað að ósk aðila nema nauðsyn beri til.

## 7. gr.

Í stað 1. mgr. 25. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Í máli er varðar frávísun, brottvísun eða afturköllun leyfis og í máli vegna umsóknar um hæli skal útlendingi þegar í upphafi máls leiðbeint á tungumáli sem með sanngirni má ætla að hann geti skilið um réttindi hans og meðferð málsins. Útlendingi skal leiðbeint um:

- a. rétt hans til að leita aðstoðar lögmanns eða annars fulltrúa á eigin kostnað,
- b. rétt hans til að hafa samband við fulltrúa heimalands síns, fulltrúa Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og mannúðar- eða mannréttindasamtök hér á landi.

Í máli vegna umsóknar um hæli skal útlendingi, auk þess sem tilgreint er í 1. mgr., leiðbeint um:

- a. rétt hans til að njóta aðstoðar túlks á öllum stigum máls, finnist ekki hæfur túlkur hér á landi innan sólarhrings eftir að slík beiðni kemur fram skal stjórnvald bjóða fram aðstoð túlks í gegnum síma,
- b. rétt hans til að fá sér skipaðan talsmann við meðferð máls á kærustigi, sbr. 2. mgr. 34. gr.

## 8. gr.

Á eftir 30. gr. laganna kemur ný grein, 30. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrirögn:

*Birting ákvörðunar um frávísun og brottvísun.*

Eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun um frávísun eða brottvísun útlendinga skal ákvörðunin tilkynnt honum skriflega svo fljótt sem verða má að viðstöddum starfsmönnum

þeirra stjórnvalda sem málið varðar. Veita skal leiðbeiningar um kærueimild, hvert beina skuli kæru og um kærufrest.

## 9. gr.

Orðin „og aldrei fyrr en liðnir eru tveir sólarhringar frá því að útlendingnum var tilkynnt um ákvörðunina“ í 2. mgr. 31. gr. laganna falla brott.

## 10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 32. gr. laganna:

## a. 1. mgr. orðast svo:

Nú ber útlendingur að aðstæður séu þannig að ákvæði 44. gr. eða 1. mgr. 45. gr. eigi við og má þá ekki framkvæma ákvörðun um að hann skuli yfirgefa landið fyrr en ákvörðunin er endanleg. Þetta gildir þó ekki:

- a. í málum skv. 46. gr. a, þegar synjað er um efnismeðferð umsóknar,
- b. í málum þar sem útlendingurinn á umsókn um hæli til meðferðar í öðru landi eða slíkri umsókn hefur verið hafnað þar, og
- c. í málum þar sem Útlendingastofnun telur augljóst að aðstæður séu ekki þannig að ákvæði 44. gr. eða 1. mgr. 45. gr. eigi við.

## b. Á undan orðunum „1. mgr. 45. gr.“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: 44. gr. eða.

## c. 3. mgr. orðast svo:

Ákvarðanir skv. 1. og 2. mgr. má ekki framkvæma fyrr en útlendingurinn hefur fengið færi á að leggja fram kæru. Að öðru leyti gilda ákvæði 29. gr. stjórnsýslulaga um frestun réttaráhrifa.

## 11. gr.

Á eftir 5. másl. 1. mgr. 33. gr. laganna koma fjórir nýir málsliðir sem orðast svo: Að kröfu útlendinga getur ráðherra þó ákveðið að fresta réttaráhrifum endanlegrar ákvörðunar sé talin ástæða til þess. Krafa þess efnis skal gerð ekki síðar en þremur dögum frá birtingu úrskurðar. Skal frestun á réttaráhrifum bundin því skilyrði að útlendingur beri málið undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu ákvörðunar um frestun réttaráhrifa úrskurðar og óski eftir að það hljóti flýtimeðferð. Nú er beiðni um flýtimeðferð synjað og skal þá mál höfðað innan sjö daga frá því að beiðni um það er synjað.

## 12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 34. gr. laganna:

## a. Orðin „þegar kærð er synjun, sem byggð er á d- og e-lið 1. mgr. 46. gr., á meðferð umsóknar um hæli“ í 2. másl. 2. mgr. falla brott.

## b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Ef fylgdarlaust barn skv. 5. mgr. 44. gr. sækir um hæli skal stjórnvald skipa því talsmann úr hópi lögmanna.

## 13. gr.

44. gr. laganna orðast svo:

Flóttamaður samkvæmt lögnum telst vera útlendingur sem er utan heimalands síns af ástæðuríkum ótta við að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagsþópi eða vegna stjórnmálaskoðana og getur ekki, eða vill ekki, vegna

slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands; eða sá sem er ríkisfangslaus og er utan þess lands þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur vegna slíkra atburða og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta hverfa aftur þangað, sbr. A-lið 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 og viðauka við samninginn frá 31. janúar 1967. Um skilyrði þess að teljast flóttamaður er frekar mælt í 44. gr. a.

Flóttamaður samkvæmt lögnum telst einnig útlendingur sem telst ekki flóttamaður samkvæmt ákvæði A-liðar 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann eigi á hættu á að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu verði hann sendur aftur til heimalandsins. Sama gildir þegar um er að ræða ríkisfangslausan einstakling, verði hann sendur aftur til þess lands þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur.

Það er ekki skilyrði þess að útlendingur teljist flóttamaður skv. 1. eða 2. mgr. að hann hafi fullnægt þeim skilyrðum sem þar koma fram er hann yfirgaf land sitt eða land þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur. Þó má ákveða að sá njóti ekki verndar sem hefur með athöfnum sínum utan heimalands síns skapað aðstæður sem leiða til þess að hann hafi þörf fyrir vernd, ef sýnt er fram á að tilgangur athafnanna hafi verið sá að skapa slíka þörf eða ef um athafnir er að ræða sem eru refsiverðar.

Við mat skv. 1. og 2. mgr. skal taka tillit til þess ef um er að ræða barn.

Beita skal viðeigandi ákvæðum laganna þegar fylgdarlaust barn sækir um hæli. Með fylgdarlausu barni er átt við einhleypan einstakling undir átján ára aldri sem kemur inn á yfirráðasvæði ríkis án fylgdar fullorðins einstaklings sem ber ábyrgð á barninu samkvæmt lögum eða venju, svo lengi sem það hefur ekki í reynd verið tekið í umsjá hins fullorðna einstaklings. Þetta á einnig við ef barnið er skilið eftir fylgdarlaust eftir að það kemur á yfirráðasvæði ríkisins.

#### 14. gr.

Á eftir 44. gr. laganna kemur ný grein, 44. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrrsögn:

##### *Nánar um ofsóknir skv. 44. gr.*

Til þess að um sé að ræða ofsóknir skv. 1. mgr. 44. gr. verður að vera um að ræða athafnir sem í eðli sínu, eða vegna þess að þær eru endurteknar, fela í sér alvarleg brot á grundvallar-mannréttindum, einkum ófrávíkjanlegum grundvallarmannréttindum á borð við réttinn til lífs og bann við pyndingum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, bann við þrældómi og þrælkun og bann við refsingum án laga. Sama á við um samsafn athafna, þ.m.t. ólögsmæta mismunun, sem hafa eða geta haft sömu eða sambærileg áhrif á einstakling.

Þegar ástæður ofsókna skv. 1. mgr. eru metnar skal miða við skilgreiningar í a–e-lið þessarar málsgreinar. Ekki skiptir máli við mat skv. 1. mgr. 44. gr. hvort umsækjandi hefur þau einkenni eða skoðanir sem vísað er til ef sá sem er valdur að ofsóknum telur svo vera, en:

- a. *kynþáttur* vísar einkum til húðlitar, ætternis og þjóðfélagsþópa af tilteknum uppruna,
- b. *trúarbrögð* vísar einkum til trúarskoðana og annarra lífsskoðana, þ.m.t. guðleysis, og tjáningar þeirra, þátttöku í hvers konar trúarsamkomum, opinberum eða ekki, eða ákvörðun um að taka ekki þátt í þeim, aðgerða sem byggjast á trúarskoðunum og frelsi til að skipta um trú,
- c. *þjóðerni* tekur ekki aðeins til ríkisborgararéttar eða ríkisfangsleysis heldur geta fallið þar undir þeir sem tilheyra tilteknum kynþætti eða tilteknum hópi fólks sem talar sama tungumál eða hefur sameiginlega menningarlega sjálfsmynd, sameiginlegan uppruna,

landfræðilega eða pólitískt, eða hópi sem er skilgreindur út frá tengslum við hóp fólks á landsvæði annars ríkis,

- d. *Þjóðfélagshópur* vísar einkum til hóps fólks sem umfram það að sæta ofsóknum hefur sameiginleg einkenni eða bakgrunn sem ekki verður breytt, eða hefur sameiginleg einkenni eða lífsskoðanir sem er svo mikilvægar sjálfsmynd þess að ekki ætti að gera kröfu til að þeim verði breytt eða það er talið til tiltekins þjóðfélagshóps þar sem það er álitid frábrugðið öðrum í samfélaginu,
- e. *stjórnmalaskoðanir* vísa einkum til skoðana á stjórnvöldum sem kunna að beita ofsóknum og skoðana á stefnumótun þeirra og aðferðum, án tillits til þess hvort viðkomandi hefur aðhafst eitthvað til að tjá skoðanir sínar.

Þeir sem geta verið valdir að ofsóknum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eru:

- a. ríkið,
- b. hópar eða samtök sem stjórna ríkinu eða verulegum hluta landsvæðis þess, og
- c. aðrir aðilar, sem ekki fara með ríkisvald, ef sýnt er fram á að ríkið eða hópar eða samtök skv. b-lið þessarar málsgreinar, þar með talið alþjóðastofnanir, geti ekki eða vilji ekki veita vernd gegn ofsóknum eða meðferð sem fellur undir 2. mgr. 44. gr., m.a. með því að ákæra og refsfa fyrir athafnir sem fela í sér ofsóknir.

Ráðherra er heimilt að setja nánari fyrirmæli í reglugerð.

#### 15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. 2. mgr. fellur brott.
- b. Í stað orðanna „F-lið 1. gr. flóttamannasamningsins“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: b-lið 2. mgr. 46. gr.
- c. Við 4. mgr. bætast tveir nýir málslíðir sem orðast svo: Við ákvörðun um frávísun eða brottvísun geta stjórnvöld þó ákveðið að útlendingur njóti ekki verndar skv. 1. mgr. ef nauðsynlegt er vegna öryggis ríkisins, sbr. j-lið 1. mgr. 18. gr., d-lið 1. mgr. 20. gr. eða a-lið 2. mgr. 21. gr. Ákvörðun þess efnis getur ekki komið til framkvæmda fyrr en ekki er lengur fyrir að fara þeim aðstæðum sem fjallað er um í 1. mgr.
- d. Á eftir 4. mgr. kemur ný málsgrein sem orðast svo:  
Gefa má út bráðabirgðadvalarleyfi skv. 12. gr. g þegar svo stendur á sem greinir í 3. mgr., en binda má það því skilyrði að það veiti ekki rétt á undanþágu frá atvinnuleyfi eða önnur réttindi sem fylgja bráðabirgðadvalarleyfi.
- e. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Meginreglan um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu.*

#### 16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 46. gr. laganna, sbr. 32. gr. laga nr. 86/2008:

- a. Í stað 1. og 2. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:  
Flóttamaður skv. 44. gr., sem er hér á landi eða kemur hér að landi, á samkvæmt umsókn rétt á að fá hér hæli.

Ákvæði 1. mgr. gildir þó ekki um:

- a. flóttamann sem fellur undir D- eða E-lið 1. gr. flóttamannasamningsins,
- b. flóttamann þegar ríkar ástæður eru til að ætla að:
  1. hann hafi framið glæp gegn friði, stríðsglæp eða glæp gegn mannkyninu, eins og þetta er skilgreint í alþjóðlegum samningum sem gerðir eru til þess að setja ákvæði um slíka glæpi,
  2. hann hafi framið alvarlegan ópólítískan glæp utan Íslands, áður en honum var veitt viðtaka sem flóttamanni, eða
  3. hann hafi orðið sekur um athafnir sem brjóta í bág við tilgang og meginreglur Sameinuðu þjóðanna,
- c. flóttamann skv. 2. mgr. 44. gr., ef skynsamlegar ástæður eru til að álíta hann hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir mjög alvarlegt afbrot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu, eða
- d. flóttamann skv. 2. mgr. 44. gr. ef útlendingurinn hefur yfirgefið heimaland sitt eða land þar sem hann hafði síðast fasta búsetu í þeim eina tilgangi að komast hjá refsingu fyrir eitt eða fleiri brot sem varða fangelsisrefsingu samkvæmt íslenskum hegningarlögum.

Um útlendinga sem falla undir 2. mgr. en sem ekki má vísa brott vegna ákvæða 45. gr., fer eftir ákvæðum þeirrar greinar.

- b. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Ráðherra getur sett frekari fyrirmæli í reglugerð um rétt aðstandenda til hælis.
- c. Við greinina bætist ný málsgrein sem orðast svo:  
Ef stjórnvald í máli samkvæmt lögunum kemst að því að ákvæði 1. mgr. eigi ekki við um útlending skal það að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort beita skuli ákvæðum 12. gr. f eða 12. gr. g.

#### 17. gr.

Á eftir 46. gr. laganna kemur ný grein, 46. gr. a, sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Umsókn um hæli verður ekki tekin til efnismeðferðar.*

Með fyrirvara um ákvæði 45. gr. geta stjórnvöld synjað því að taka til efnismeðferðar umsókn skv. 1. mgr. 46. gr. ef:

- a. umsækjanda hefur verið veitt hæli í öðru ríki,
- b. umsækjandi hefur komið til landsins að eigin frumkvæði eftir að hafa hlotið vernd í öðru ríki eða eftir að hafa dvalist í ríki eða á svæði þar sem hann þurfti ekki að sæta ofsóknum og hafði ekki ástæðu til að óttast að verða sendur aftur til heimalands síns,
- c. krefja má annað norrænt ríki um að taka við umsækjanda samkvæmt reglum norræna vegabréfaeftirlitssamningsins, eða samkvæmt samningi milli Íslands og Færeyja um endursendingu útlendinga sem hingað koma með ferjunni Norrænu, eða
- d. krefja má annað ríki, sem tekur þátt í samstarfi á grundvelli samninga sem Ísland hefur gert um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram á Íslandi eða í einhverju samningsríkjanna, um að taka við umsækjanda,

Þó skal taka umsókn um hæli til efnismeðferðar ef svo stendur á sem segir í b-, c- og d-lið 1. mgr., ef útlendingurinn hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd, eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því.

Ráðherra setur í reglugerð frekari ákvæði um framkvæmd greinarinnar.

## 18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 47. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „dvalarleyfi“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: skv. 12. gr. j.
- b. Í stað 2. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Ráðherra getur í reglugerð sett nánari reglur um aðgang flóttamanna að menntun, sem og starfsþjálfun og endurmenntun vegna atvinnu, til jafns við íslenska ríkisborgara eða aðra útlendinga sem eru löglega búsettir í landinu. Sama á við um viðurkenningu á starfsréttindum og menntun flóttamanna.

Ráðherra getur í reglugerð mælt fyrir um að þegar um er að ræða flóttamann sem fengið hefur hæli skv. 46. gr. megi vikja frá ákvæðum laga um biðtíma eða lágmarksbúsetutíma, sem sett eru sem skilyrði fyrir félagslegri aðstoð, réttindum félagslega tryggingakerfisins eða öðrum réttindum. Ráðherra getur einnig ákveðið í reglugerð að í sama tilgangi megi leggja bráðabirgðadvalarleyfi skv. 12. gr. g eða skráningarskírteini hælisleitanda að jöfnu við dvalarleyfi skv. 12. gr. j.

Þegar fylgdarlausu barni er veitt hæli skv. 46. gr. skulu barnaverndaryfirvöld þegar í stað taka ákvörðun um skipun forsjáraðila eða um vistun barnsins á hæfilegum stað. Ráðherra getur í reglugerð sett frekari reglur um vistun fylgdarlausra barna sem fá hæli hér á landi og réttindi þeirra.

## 19. gr.

Á eftir 47. gr. laganna koma tvær nýjar greinar er orðast svo:

- a. (47. gr. a.)

*Afturköllun hælís.*

Hælisleitingu má afturkalla ef flóttamaður fellur ekki lengur undir flóttamannahugtakið skv. 44. gr., þ.e. ef:

- a. hann hefur sjálfviljugur notfært sér á ný vernd heimalands síns,
- b. hann hefur sjálfviljugur endurheimt ríkisfang sitt, sem hann hafði glatað,
- c. hann hefur öðlast nýtt ríkisfang og nýtur verndar hins nýja heimalands síns,
- d. hann hefur sjálfviljugur sest að á ný í landi því sem hann yfirgaf eða dvaldi ekki í vegna ótta við ofsóknir,
- e. hann getur ekki lengur neitað að hagnýta sér vernd heimalands síns vegna þess að aðstæður þær sem höfðu í för með sér að hann var viðurkenndur flóttamaður eru ekki lengur fyrir hendi, eða
- f. hann getur horfið aftur til landsins sem hann áður hafði reglulegt aðsetur í vegna þess að aðstæður þær sem leiddu til þess að hann var viðurkenndur flóttamaður eru ekki lengur fyrir hendi, ef um ríkisfangslausan mann er að ræða.

Hæli skal ekki afturkalla skv. e- eða f-lið 1. mgr. ef útlendingurinn getur borið fyrir sig ríkar ástæður til þess að neita að hverfa aftur til landsins, sem hann áður hafði fast aðsetur í, vegna fyrri ofsókna.

Afturkalla má hæli ef í ljós kemur að útlendingi sem fellur undir ákvæði 1. eða 2. tölul. b-liðar 2. mgr. 46. gr. hefur verið veitt hæli hér á landi.

Útlendingastofnun skal tilkynna flóttamanni um það fyrir fram þegar til greina kemur að afturkalla hælisleitingu og hvers vegna það kemur til greina. Ef hæli er afturkallað skal stjórnvald taka til athugunar hvort sjónarmið skv. 1. mgr. 45. gr. koma til álita eða hvort 12. gr. f eða 12. gr. g eiga við.

b. (47. gr. b.)

*Réttarstaða hælisleitanda.*

Ráðherra getur sett reglur um að útlendingur sem sækir um hæli skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt er til, þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir um umsóknina.

Í reglugerð skal mælt fyrir um réttindi hælisleitanda, þ.m.t.:

- a. lágmarksframfærslu og nauðsynlega heilbrigðisþjónustu og skal tillit tekið til þeirra sem þurfa sérstaka aðstoð,
- b. aðgang að menntun og starfsþjálfun,
- c. tryggja skal barni sem sækir um hæli aðgang að skyldunámi grunnskóla eða sambærilegri menntun innan hins almenna skólakerfis eða á dvalarstað barnsins.

Ef í ljós kemur að hælisleitandi hafði ekki þörf fyrir þá fyrirgreiðslu sem veitt var getur Útlendingastofnun krafði hann um endurgreiðslu kostnaðar að hluta eða öllu leyti.

Svo fljótt sem verða má eftir að umsókn um hæli var lögð fram skal Útlendingastofnun gefa út skráningarskírteini hælisleitanda. Útlendingi sem sækir um hæli skal einnig leiðbeint um rétt hans til að sækja um bráðabirgðadvalarleyfi skv. 12. gr. g og um réttaráhrif þess. Skráningarskírteinið skal gilda í ákveðinn tíma, allt að hálfu ári, og skal umsækjandi afhenda það lögreglu eða Útlendingastofnun þegar hann fær útgefið dvalarleyfisskírteini, bráðabirgðadvalarleyfi, ferðaskírteini fyrir flóttamann eða vegabréf fyrir útlending, honum er gert að fara úr landi eða hann fær af öðrum ástæðum vegabréf heimaríkis síns á ný.

Skráningarskírteini hælisleitanda gildir ekki sem staðfesting þess að uppgefnar persónuupplýsingar séu réttar. Það gildir ekki sem ferðaskilríki.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 50. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „sendingu úr landi“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: skv. 45. gr., og á eftir orðinu „hæli“ í sama másl. kemur: skv. 44. og 46. gr. og afturköllun hælís skv. 47. gr. a.
- b. Á eftir 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Í málum sem varða umsóknir um hæli er stjórnvöldum skylt að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og leita upplýsinga hjá stofnuninni þegar það á við.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd greinarinnar og um málsmeðferð samkvæmt þessum kafla laganna.

21. gr.

Á eftir 50. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar sem orðast svo ásamt fyrirsögnum:

a. (50. gr. a.)

*Upphaf máls vegna umsóknar um hæli.*

Umsókn um hæli skv. 46. gr. skal lögð fram hjá lögreglu. Úr því skal skorið hvort maki, sambúðarmaki eða samvistarmaki og þau börn sem komu með umsækjanda sækja einnig um hæli.

Umsækjandi skal afhenda með umsókninni vegabréf eða önnur ferðaskilríki sem hann hefur í förum sínum. Sama gildir um maka, sambúðarmaka eða samvistarmaka umsækjanda og börn hans hvort sem þau komu með umsækjanda eða sækja um hæli síðar.

Eins fljótt og unnt er frá því að umsókn um hæli er lögð fram, og áður en fyrsta skýrslutaka fer fram, skal starfsmaður Útlendingastofnunar kallaður til. Ef um fylgdarlaust barn er að ræða skv. 5. mgr. 44. gr. skal fulltrúa barnaverndaryfirvalda í umdæmi þar sem umsókn er tekin til meðferðar einnig tilkynnt um málið.

Lögregla skal strax í upphafi upplýsa útlending sem sótt hefur um hæli eins og kostur er um framhald málsins og réttindi hans. Skulu slíkar leiðbeiningar vera skriflegar eða aðgengilegar á mynd- eða hljóðmiðli.

Útlendingur sem sótt hefur um hæli skal upplýstur um skyldur hans til að veita þær upplýsingar sem óskað er eftir og um afleiðingar þess ef hann skýrir ekki satt og rétt frá eða heldur leyndum upplýsingum sem skipt geta máli við úrlausn málsins.

b. (50. gr. b.)

*Rannsókn lögreglu vegna umsóknar um hæli.*

Lögregla aflar eins fljótt og kostur er persónuupplýsinga um útlending sem sótt hefur um hæli með milligöngu alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra til að sannreyna hver hann er. Sama á við um öflun upplýsinga um ferðaleið hans.

Ef vafi vaknar um aldur fylgdarlauss barns lætur lögregla, að beiðni Útlendingastofnunar, aldursgreina viðkomandi með viðurkenndum aðferðum. Viðkomandi er heimilt að neita því að gangast undir slíka rannsókn og skal starfsmaður Útlendingastofnunar gera honum grein fyrir því hvaða áhrif slík neitun hefur á meðferð málsins. Synjun á hælisumsókn getur ekki byggst á því eingöngu að viðkomandi hafi neitað að gangast undir aldursgreiningu.

Lögregla getur beitt þeim rannsóknarræðum sem lög þessi heimila, eftir því sem við á. Ráðherra getur í reglugerð sett frekari fyrirmæli um beitingu rannsóknarræða.

c. (50. gr. c.)

*Viðtal við hælisleitanda.*

Starfsmaður Útlendingastofnunar tekur viðtal við umsækjanda. Sá sem tekur viðtalið skal sjá til þess að upplýst verði um þær aðstæður umsækjanda sem hafa þýðingu fyrir umsókn hans eins og kostur er og kalla til túlk ef nauðsyn ber til.

Gera skal umsækjanda grein fyrir að þær upplýsingar sem hann gefur verði lagðar til grundvallar við ákvörðun um umsókn hans. Umsækjandi skal inntur eftir því hvort hann samþykki að upplýsinga um hann verði aflað frá öðrum stjórnvöldum, þ.m.t. frá stjórnvöldum í öðrum ríkjum en heimaríki hans, ef þess gerist þörf vegna afgreiðslu málsins.

Þegar viðtal skv. 1. mgr. er tekið við fylgdarlaust barn skal starfsmaður Útlendingastofnunar sem hefur sérþekkingu á málefnum barna taka viðtalið, ef kostur er, og fara með málið. Talsmaður barns skv. 34. gr. skal vera viðstaddur viðtalið ásamt barninu. Skal talsmanni gefinn kostur á að ræða við barnið og leiðbeina því um viðtalið áður en það fer fram.

Ráðherra er heimilt að setja frekari reglur um framkvæmd viðtals, einkum að því er varðar viðtal þegar börn eiga í hlut eða aðrir sem vegna stöðu sinnar hafa þörf á ríkri vernd eða aðstoð.

d. (50. gr. d.)

*Sérstök málsmeðferð – flýtimeðferð.*

Í málum sem tekin eru til efnismeðferðar getur Útlendingastofnun ákveðið að umsókn um hæli sæti flýtimeðferð, m.a. þegar:

- a. líkur eru á að umsókn um hæli verði samþykkt eða þegar sérstakar ástæður umsækjanda mæla með því, þ.m.t. ef um fylgdarlaust barn er að ræða eða einstakling sem hefur þörf á ríkri vernd eða aðstoð,
- b. umsókn er bersýnilega tilhæfulaus, þ.e.:
  1. útlendingur hefur ríkisfang í ríki þar sem hann þarf ekki að óttast ofsóknir eða meðferð sem brýtur gegn 44. gr. laganna, eða það sama á við um ríki þar sem ríkisfangslaus einstaklingur hefur áður haft reglulegt aðsetur, eða
  2. senda má útlending til ríkis þar sem hann þarf ekki að óttast ofsóknir eða meðferð sem brýtur gegn 44. gr. laganna,
- c. umsækjandi hefur gefið ófullkomnar eða misvisandi upplýsingar til stuðnings umsókn sinni eða þær upplýsingar sem umsækjandi hefur veitt gefa ekki tilefni til að ætla að 44. gr. laganna eigi við um hann,
- d. um endurtekna umsókn er að ræða eftir synjun hælisumsóknar eða umsókn hefur verið dregin til baka, eða
- e. víst má telja að umsókn sé í því skyni gerð að tefja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun.

Útlendingastofnun getur í málum þeim sem greinir í b-, c-, d- og e-lið 1. mgr. tekið ákvörðun án þess að viðtal við hælisleitanda fari fram.

Ráðherra setur í reglugerð frekari skilyrði fyrir því að beita megi flýtimeðferð samkvæmt greininni.

22. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið af sérfræðingum Lagastofnunar Háskóla Íslands, Dóru Guðmundsdóttur lögfræðingi og Kristínu Benediktsdóttur héraðsdómslögmanni að beiðni dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins. Frumvarpið er samið í kjölfar úttektar nefndar um meðferð hælisumsókna, sem skipuð var 21. apríl 2009 og skilaði skýrslu til dómsmálaráðherra 17. júlí 2009.

Í nefndinni sátu Björg Thorarensen, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, formaður, Atli Viðar Thorstensen, verkefnisstjóri hjá Rauða krossi Íslands, Kristín Benediktsdóttir, héraðsdómslögmaður og stundakennari við lagadeild Háskóla Íslands, Rósa Dögg Flosadóttir, settur forstjóri Útlendingastofnunar og Trausti Fannar Valsson, lektor við lagadeild Háskóla Íslands. Starfsmaður nefndarinnar var Gunnar Narfi Gunnarsson, lögfræðingur í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu. Fulltrúar helstu stofnana sem koma að meðferð umsókna um hæli voru kallaðir fyrir nefndina, sem og fulltrúar samtaka sem stjórnvöld vinna með í tengslum við málefni hælisleitenda. Nefndin aflaði gagna og heimsótti þá staði þar sem flestir hælisleitendur dveljast meðan þeir bíða niðurstöðu í máli sínu.

Í skýrslunni koma fram tillögur um tilteknar breytingar á þeim ákvæðum laga um útlendinga sem fjalla sérstaklega um rétt til hælis og málsmeðferð í málum þar sem sótt er um hæli.

Meginverkefni nefndarinnar var að kanna reglur um stjórnsýslulega meðferð umsókna um hæli og framkvæmd sem fylgt er. Ekki var að sama marki skoðað hvernig háttáð er aðbúnaði hælisleitenda á meðan þeir bíða afgreiðslu mála sinna, þó að nefndin geri okkrar tillögur til úrbóta á því sviði. Þá fjallaði nefndin aðeins um um meðferð mála þar sem umsókn er lögð fram um hæli í tilviki einstaklings, en ekki um flóttamannahópa eða svokallaða kvótaflóttamenn sem fjallað er um í 51. gr. útlendingalaga.

Tillögur nefndar um meðferð hælisumsókna eru hér færðar í frumvarpsform að því marki sem breytingar á gildandi lögum eru nauðsynlegar og þar sem þörf er á nýmælum í útlendingalögum. Þá eru nýjar heimildir til setningar reglugerða lagðar til þar sem þurfa þykir umfram almenna reglugerðarhemild í 58. gr. laganna. Við frumvarpsgerðina hefur verið farið að tillögum nefndarinnar eins og lýst er hér á eftir. Þá hafa frumvarpshöfundar kynnt sér athugasemdir Öryrkjabandalags Íslands um tillögur sem settar eru fram í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna frá 15. september 2009 og athugasemdir Mannréttindaskrifstofu Íslands við skýrsluna sem birtar eru á vef stofnunarinnar.

## 2. Meginmarkmið breytinga.

Í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna kemur fram að almennt séu ákvæði útlendingalaga og reglur sem eru settar samkvæmt þeim í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og alþjóðlegra mannréttindasamninga, en í ýmsum atriðum væri æskilegt að tryggja vernd réttindanna með skýrari hætti í lögum, þar á meðal í málsmeðferðarreglum sem stjórnvöld vinna eftir.

Nefndin lagði til meginbreytingar um eftirfarandi atriði sem fjallað verður um hér á eftir: í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar til samræmis við þróun löggjafar í Evrópu (2.1), í öðru lagi að einstaklingum sem ekki eru flóttamenn samkvæmt skilgreiningu alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, eða flóttamannasamningsins, verði veitt aukin vernd og ný réttarstaða í samræmi við alþjóðlegar mannréttindareglur (svokölluð viðbótarvernd, 2.2), í þriðja lagi að skýrari reglur verði settar um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða (2.3) og í fjórða lagi að skýrari reglur verði settar um meðferð hælisumsókna og réttarstöðu hælisleitenda.

### 2.1 Þróun löggjafar í Evrópu.

Í fyrsta lagi lagði nefndin til að við endurskoðun laganna yrði tekið mið af þeirri þróun sem orðið hefur í öðrum Evrópuríkjum, einkum með helstu tilskipunum sem í gildi eru innan Evrópusambandsins um málefni hælisleitenda. Er þetta lagt til í því skyni að komast hjá ósamræmi og óvissu um það hvernig eigi að framfylgja lögum um hælisleitendur. Þótt íslenska ríkið sé ekki skuldbundið til þess að innleiða tilskipanirnar eru íslenskar og evrópskar reglur samofnar vegna samvinnu Íslands og Noregs við Evrópusambandið, þ.m.t. vegna samstarfs sem byggist á reglugerð ráðsins nr. 343/2004 frá 18. febrúar 2003 um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsókna um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjana (Dyflinnarreglugerðinni), sem Ísland hefur samþykkt.

Nánar tiltekið skipta hér máli, auk Dyflinnarreglugerðarinnar, tilskipun ráðs Evrópu-bandalagsins nr. 2004/83/EB frá 29. apríl 2004 um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar (hér eftir tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn), í öðru lagi tilskipun nr. 2005/85/EB frá 1. desember 2005 um lágmarkskröfur

til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns (hér eftir tilskipun 2005/85/EB um málsmeðferð) og í þriðja lagi tilskipun nr. 2003/9/EB frá 27. janúar 2003 um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda (hér eftir tilskipun 2003/9/EB um móttöku hælisleitenda). Um ítarlegar reglur er að ræða í þessum tilskipunum og miða þær að lágmarkssamræmingu innan Evrópusambandsins, en heimila betri vernd í einstökum ríkjum.

Við gerð frumvarpsins hefur verið tekið mið af fyrrgreindum reglum og er frekari grein gerð fyrir áhrifum þeirra þar sem við á í athugasemdum með hverri grein. Sú leið hefur verið farin að miða við ítarlegar breytingar á norsku útlendingalögunum, en ný lög frá 8. apríl 2008 tóku gildi í Noregi þann 1. janúar 2010 (sjá *Vedtök til lov om utlendingers adgang til riket og deres ophold her (utlendingsloven)*). Í Noregi var einnig tekið mið af fyrrgreindum reglum Evrópusambandsins við endurskoðun lagaákvæða um útlendinga, þ.m.t. flóttamenn. Er eðlilegt að hafa hliðsjón af ákvæðum norsku laganna þar sem Ísland og Noregur taka þátt í Schengen-samstarfi Evrópuríkja en eru ekki formlega bundin af þeim tilskipunum sem taldar eru hér að ofan. Þá hefur við samningu og breytingu útlendingalaga á liðnum árum að jafnaði verið litið til norskra laga um sama efni.

Rétt er að taka það fram, með fyrirvara um lögfestingu nýrra reglna um viðbótarvernd (sjá nánar í 2.2. hér á eftir), að ekki er um verulegar efnisbreytingar að ræða frá gildandi rétti að því er varðar afmörkun á flóttamannahugtakinu og reglur um veitingu hælis, þar sem tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn miðar lágmarkskröfur sínar við reglur flóttamannasamningsins. Að norski fyrirmynd er lagt til í frumvarpinu að fleiri ákvæði sem afmarka og skýra hugtakið flóttamaður verði lögfest, en þessi ákvæði flóttamannasamnings hafa um árábil verið bindandi fyrir íslenska ríkið og hefur þeim verið fylgt í framkvæmd.

Þá er rétt að taka fram að við frumvarpsgerðina hefur verið gengið út frá því að áfram verði við beitingu laganna miðað við flóttamannasamninginn, sbr. *Handbók um réttarstöðu flóttamanna* sem gefin var út af Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna árið 1979, sem og leiðbeiningar sem Flóttamannastofnunin hefur sent frá sér um þau álitæfni sem komið geta upp við beitingu ákvæða flóttamannasamningsins. Þá er gengið út frá því að framkvæmd sú sem mótast hefur við beitingu ákvæða VII. kafla laganna verði áfram lögð til grundvallar til viðmiðunar, þ.m.t. framkvæmd þar sem stuðst er við margháttaðar leiðbeiningarreglur frá Flóttamannastofnuninni.

Af þessum sökum hefur við frumvarpsgerðina einnig verið litið til þeirra athugasemda sem Flóttamannastofnunin hefur gert við einstök ákvæði þeirra tilskipana sem taldar eru hér að framan, einkum við tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn. Er sérstaklega tekið fram í athugasemdum við hverja grein þegar sjónarmiðum Flóttamannastofnunar hefur verið fylgt við þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu.

## 2.2. Aukin alþjóðleg vernd og ný réttarstaða.

Í öðru lagi lagði nefndin til að sett yrðu ákvæði í lögum um alþjóðlega vernd og réttarstöðu þeirra sem þafnast verndar gegn ofsóknum, án þess að viðkomandi falli undir hugtakið flóttamaður eins og það er skilgreint í 44. gr. gildandi laga og í A-lið 1. gr. flóttamannasamningsins.

Benti nefndin á að samkvæmt tölfræðilegum upplýsingum væri ljóst að erfitt hefði verið að sýna fram á það hér á landi að skilyrðum 44. gr. gildandi laga væri fullnægt. Á árunum 1999–2008 hefði aðeins í 1% tilvika verið fallist á umsókn um hæli skv. 46. gr. laganna. Taldi nefndin engu að síður að rík ástæða gæti verið fyrir hendi til að ætla að maður geti

verið í hættu á að sæta meðferð sem yrði andstæð 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þ.e. pyndingum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, eða komist í lífshættu verði honum vísað til heimalands síns, t.d. vegna tilviljanakennds ofbeldis sem viðgengst í stríðsátökum í landi hans án þess að þau beinist beint að honum. Í þeim tilvikum hefur verið hægt að veita hælisleitendum dvalarleyfi af mannúðarástæðum og sýndu tölur að í 20% tilvika á fyrrgreindu tímabili hafði verið fallist á að veita hælisleitendum dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Tillaga nefndarinnar var því að útlendingum sem eru í hættu á að verða fyrir alvarlegum skaða en þó af ástæðum sem falla utan við flóttamannahugtakið verði veitt sama vernd og flóttamenn njóta, eða svokölluð viðbótarvernd. Tillögur nefndarinnar fela í sér aðlögun að þeim reglum sem mótast hafa og fylgt hefur verið í öðrum ríkjum Evrópu og sem nú koma fram í tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn.

Eins og frekari grein er gerð fyrir í skýrslu nefndarinnar hafa reglur um alþjóðlega vernd umfram þá vernd sem verður beint leidd af ákvæðum flóttamannasamningsins mótast á undanförunum áratugum. Er í þessu efni talað um alþjóðlega vernd, sem felur annars vegar í sér vernd gegn ofsóknum og hins vegar vernd sem kemur slíkri vernd til viðbótar. Er því oft talað um viðbótarvernd (e. *complementary protection* eða *subsidiary protection*) og verður svo gert í athugasemdunum, enda þótt hugtakið hafi ekki verið þýtt og hafi ekki formlega lögfræðilega merkingu. Í texta frumvarpsins er í sömu merkingu vísað til þeirrar lagagreinar þar sem þessi vernd kemur fram, en það er í 2. mgr. 44. gr. laganna, eins og henni er breytt, sbr. 13. gr. frumvarpsins.

Byggjast reglur um viðbótarvernd á alþjóðlegum mannréttindasamningum og öðrum alþjóðareglum um vernd grundvallarmannréttinda. Er þar fyrst og fremst um að ræða 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sem leggur bann við pyndingum og ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu; 6. og 7. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi, sem verndar réttinn til lífs og leggur óundanþægt bann við pyndingum eða grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu; sem og 3. gr. samnings gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, en greinin leggur bann við því að vísa úr landi, endursenda eða framselja mann til annars ríkis ef veruleg ástæða er til að ætla að hann eigi þar á hættu að sæta pyndingum. Leggja allir þessir samningar bann við slíkri meðferð af hálfu opinberra aðila, auk þess sem mannréttindasáttmáli Evrópu og alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi geta veitt vernd gegn aðgerðum annarra, ef opinberir aðilar veita ekki nægilega vernd gegn brotum á þessum grundvallarmannréttindum.

Í alþjóðlegri vernd í rýmri merkingu felst einnig meginregla þjóðarréttar um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (e. *principle of non-refoulement*), sem kemur fram í 33. gr. flóttamannasamningsins, auk þess að njóta viðurkenningar á grundvelli framangreindra alþjóðasamninga og sem þjóðréttarregla.

Í skuldbindingum ríkja samkvæmt framangreindum samningum og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum er talið felast að ríkjum er óheimilt að senda útlendinga til ríkja þar sem viðkomandi getur átt á hættu meðferð sem brýtur gegn framangreindum skuldbindingum, án tillits til þess hvort viðkomandi telst vera flóttamaður samkvæmt skilgreiningu A-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins.

Það er hins vegar nýmæli í tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn að þjóðréttarsamningur skilgreini viðbótarvernd, afmarki ákveðna réttarstöðu á þeim grundvelli og geri ráð fyrir að ríki veiti einstaklingum hæli ef aðstæður þeirra falla undir skilgreininguna. Þessar reglur fela

einnig í sér lögfestingu að hluta á meginreglunni að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*), þó að þessi sjónarmið falli ekki að öllu leyti saman, eins og fram kemur í athugasemdum með 15. gr. frumvarpsins (sem breytir 45. gr. gildandi laga).

Þar sem afmörkun hugtaksins „viðbótarvernd“ skiptir verulegu máli um það hvaða skyldur ríki taka á sig er rétt að taka fram að frumvarpið er sniðið eftir sambærilegu ákvæði norsku laganna, sbr. 28. gr. þeirra. Í því ákvæði er ekki vísað sérstaklega til skilgreiningar í 15. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn þar sem *alvarlegur skaði* er skilgreindur með þeim hætti sem fram kemur í breyttri 2. mgr. 44. gr. laganna (sbr. 13. gr. frumvarpsins), auk þess sem skv. 15. gr. tilskipunarinnar fellur þar undir alvarleg og einstaklingsbundin ógn gagnvart lífi eða persónu einstaklings vegna tilviljanakennds ofbeldis sem viðgengst í stríðsátökum í landi hans eða alþjóðlega. Eins og fram kemur í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna hefur dómstóll EB komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir orðalag ákvæðisins sé ekki hægt að gera kröfu um að viðkomandi geti sannað að ofbeldi vegna stríðsátaka beinist sérstaklega að honum (*Mál C-465/07 Elgfaji v Staatssecretaris van Justitie*, sbr. skýrslu nefndarinnar á bls. 30). Í skýringum með 28. gr. norsku laganna var tekið fram að ekki væri ástæða til þess að lögfesta þetta skilyrði sérstaklega, en að ákvæðið eins og það er lögfest veiti sambærilega vernd og lágmarksvernd tilskipunarinnar, auk þess sem vernd gegn því að senda fólk brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*) komi ákvæði 28. gr. norsku laganna til fyllingar.

Af þessum sökum verður að telja að ákvæði 2. mgr. 44. gr. laganna, eins og það er lagt til í frumvarpinu, geti tekið til einstaklinga sem stafar alvarleg ógn af tilviljanakenndu obeldi, eftir mati á aðstæðum í hverju tilviki. Er þá til þess að líta að þær aðstæður mundu oft falla að skilyrðinu um að raunhæf ástæða væri til að ætla að viðkomandi ætti á hættu að sæta pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð, eða að aðstaða viðkomandi mundi falla undir ákvæði 45. gr. um bann við því að vísa fólki brott.

Mikilvægasta nýmæli frumvarpsins má því með réttu segja að felist í því að veita þeim útlendingum sem falla undir ákvæði 2 mgr. 44. gr., eins og lagt er til að þeirri grein sé breytt, stöðu flóttamanns og hæli skv. 46. gr. laganna. Er um að ræða einföldun sem ætti að stuðla bæði að auknu réttaröryggi og aukinni skilvirkni í meðferð hælisumsókna. Er þessi leið í samræmi við ákvæði norsku laganna.

### 2.3 Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða

Í þriðja lagi lagði nefndin til að frekari ákvæði yrðu sett í lög um skilyrði þess að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða á grundvelli núverandi 12. gr. f enda mundi það auka gagnsæi í meðferð þessarra mála og stuðla að jafnræði í meðferð þeirra að helstu sjónarmið sem venjulega eru lögð til grundvallar við veitingu dvalarleyfis skv. 12. gr. f yrðu fest í lög.

Með frumvarpinu er lagt til að útlendingar sem geta sýnt fram á þörf á vernd vegna atriða sem koma fram í 2. mgr. 44. gr. laganna, eins og lagt er til að greininni verði breytt, fái réttarstöðu flóttamanna og eigi rétt á hæli í samræmi við 46. gr. laganna. Má því gera ráð fyrir því, eins og kemur fram í skýrslu nefndarinnar, að stór hluti þeirra sem áður fengu dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða geti, ef frumvarpið verður að lögum, fengið hæli, með þeim réttaráhrifum sem því fylgir. Engu að síður er lagt til að ákvæði um dvalarleyfi í 12. gr. f laganna verði gert ítarlegra, án þess þó að um tæmandi talningu sé

að ræða á þeim ástæðum sem geta verið grundvöllur slíks leyfis. Í samræmi við uppbyggingu laganna er einnig eðlilegt að skilyrði leyfis skv. 12. gr. f verði talin upp í ákvæðinu sjálfu.

Ekki er í skýrslu nefndarinnar að finna leiðbeiningar um viðmið í þessu efni, að öðru leyti en því að mikilvægt sé að stjórnvöld hafi nokkurt svigrúm til að geta brugðist við sérstökum aðstæðum, en jafnframt að gagnsæi og jafnræði sé tryggt. Þær breytingar sem gerðar voru á ákvæði um dvalarleyfi af mannúðarsjónarmiðum í Noregi gera ráð fyrir skilyrðum sem að nokkru byggjast á reynslu af beitingu ákvæðisins þar í landi.

Ekki er fyrir að fara ítarlegum upplýsingum um framkvæmd þessa ákvæðis hér á landi, en gera verður ráð fyrir að áfram verði byggt á sambærilegum sjónarmiðum og áður í þeim málum sem nú falla utan 2. mgr. 44. gr. laganna með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu. Vísað er til frekari umfjöllunar í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins (sem breytir 12. gr. f). Í því sambandi er þó rétt að taka fram hér að ekki er sérstaklega vísað til stöðu einstaklinga eða hópa einstaklinga sem hafa sætt kynbundnu ofbeldi í greininni, þar á meðal fórnarlamba mansals. Getur aðstaða einstaklinga sem hafa orðið fyrir slíkri reynslu, þ.m.t. barna, fallið undir ákvæðið en einnig geta þeir einstaklingar notið verndar samkvæmt ákvæðum VII. kafla laganna, ef skilyrðum þeirra er fullnægt. Auk þess er lagt til í frumvarpi til laga um breytingu á útlendingalögum, sem unnið er að í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu og ráðgert er að leggja fyrir Alþingi á yfirstandandi þingi (2009–2010), að sérstök ákvæði verði tekin í lögum um dvalarleyfi fórnarlamba mansals í 12. gr. h og 12. gr. i í III. kafla laganna, um dvalarleyfi.

#### *2.4 Skýrari reglur um meðferð hælisumsókna og réttarstöðu hælisleitenda.*

##### *2.4.1 Málsmeðferð í hælismálum.*

Í fjórða lagi taldi nefndin að vegna þeirrar sérstöðu sem meðferð hælismála hefði, væri rétt að huga að lagabreytingum um meðferð þeirra. Þótt almennar reglur stjórnsýsluréttar og sérreglur útlendingalaga giltu á þessu sviði og væru á ýmsum sviðum fullnægjandi, væri rétt að lögfesta reglur sem nú eru í XIII. kafla reglugerðarinnar og reglur sem mótast hafa í framkvæmd. Þá væri nauðsynlegt að setja ný ákvæði til að tryggja vandaða málsmeðferð og til að bæta réttarstöðu hælisleitenda og væri rétt að líta til ákvæða tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð og nýrra norskra reglna um sérreglur við meðferð hælismála í því sambandi.

Þá taldi nefndin að styrkja þyrfti reglur um réttarstöðu hælisleitenda, þeirra sem fá hæli og þeirra sem synjað er um hæli, bæði við framkvæmd brottvísunar og ef framkvæmd brottvísunar fer ekki fram af einhverjum ástæðum. Einnig væri rétt að lögfesta reglur á ákveðnum sviðum þar sem þær hefðu mótast í framkvæmd, þar á meðal fyrir samvinnu lögreglu og Útlendingastofnunar, auk þess sem taka þyrfti mið af stjórnarskrárákvæðum og alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum við meðferð mála, bæði almennt og þar sem sérstakir hópar eiga í hlut. Mælti nefndin m.a. með því að í lögum yrðu sett nokkur meginatriði sem koma fram í reglugerð og verklagsreglum varðandi meðferð máls þegar fylgdarlausir einstaklingar undir 18 ára aldri sækja um hæli og ítrekaði mikilvægi meginreglu 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang við ákvarðanatöku og ráðstafanir sem varða börn.

Þar sem þau einstöku nýmæli sem mælt er fyrir um í lögum varða atriði um málsmeðferð (auk skilgreininga á flóttamönnum og viðbótavernd) verður gerð grein fyrir helstu markmiðum frumvarpsins að því er þetta varðar undir lið 3.6 hér á eftir um einstaka þætti málsmeðferðarinnar.

Rétt er að taka fram að í samræmi við niðurstöður nefndarinnar er í mörgum tilvikum gert ráð fyrir því að þær reglur sem teknar verði í lögum verði útfærðar sérstaklega í reglugerðar-ákvæðum sem dómsmála- og mannréttindaráðherra setji. Er þar annars vegar miðað við að þær reglur sem koma fram í reglugerð nr. 53/2003, um útlendinga, með síðari breytingum, verði uppfærðar og hins vegar að framkvæmdareglur sem mótast hafa, með nákvæmum leiðbeiningum um framkvæmd, verði teknar í reglugerð sem hafi lagastoð í tilteknum ákvæðum útlendingalaga.

Þá er gert ráð fyrir því að í sumum tilvikum geti verið rétt að setja í reglugerð texta samninga sem gerðir eru við Evrópusambandið og aðildarríki þess, þar á meðal Dyflinnarreglugerðina, sem staðfest hefur verið og sem fylgt er í framkvæmd en hefur ekki stöðu réttarheimildar hér á landi. Að því er varðar tilskipanir Evrópusambandsins sem ekki binda íslenska ríkið, en hafðar hafa verið til hliðsjónar við setningu norskra laga og við þær breytingar sem eru lagðar til hér, er í mörgum tilvikum eðlilegra að festa reglur sem taka mið af tilskipunum í stjórnvaldsfyrirmælum, svo sem reglugerðum, með stoð í ákvæðum útlendingalaga. Stafar það af því að oft er um ítarlega útfærslu að ræða sem eðlilegra er að komi fram í stjórnvaldsfyrirmælum en í lögum. Er gert ráð fyrir því að frekari útfærslu á ákvæðum þeim sem fram koma í frumvarpinu verði að finna í endurskoðaðri reglugerð um útlendinga.

#### 2.4.2 Réttarstaða hælisleitenda og þeirra sem fá hæli eða er synjað um hæli.

Með frumvarpinu eru lögð til nokkur nýmæli sem styrkja réttarstöðu flóttamanna, sem veitt hefur verið hæli, þeirra sem sækja um hæli (hælisleitenda) og þeirra sem synjað hefur verið um hæli.

Til skýringarauka þykir rétt að fara yfir þau helstu réttindi sem flóttamenn eiga tilkall til samkvæmt ákvæðum flóttamannasamningsins. Auk þess verður vísað til ákvæða tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, sem setur lágmarksreglur á þessu sviði en um einstakar breytingar er vísað til athugasemda með einstökum greinum frumvarpsins.

##### *Flóttamenn sem fá hæli.*

Eins og kemur fram í 47. gr. gildandi laga eiga þeir sem viðurkenndir eru sem flóttamenn rétt á hæli og að fá dvalarleyfi. Er vísað til þess í ákvæðinu að viðkomandi hafi þá réttarstöðu sem leiðir af íslenskum lögum og flóttamannasamningnum eða öðrum þjóðréttarsamningum um flóttamenn.

Í II. og III. kafla flóttamannasamningsins er mælt fyrir um ýmis þau réttindi sem ríkjum ber að tryggja flóttamönnum, á sviði atvinnu, bæði sem launþegum og sjálfstætt starfandi, á sviði vinnuverndar, félagslegs öryggis (almannatrygginga), opinberrar aðstoðar, húsnæðis- og menntunarmála. Í sumum tilvikum er mælt fyrir um að flóttamenn skuli njóta sama réttar og borgarar ríkisins, en í öðrum tilvikum er um óákveðnari skyldur að ræða sem miðast við að tryggja flóttamönnum a.m.k. sama rétt og öðrum útlendingum, eða öðrum hópum útlendinga.

Aðrar þjóðréttarskuldbindingar sem skipta máli um réttindi útlendinga, þ.m.t. flóttamanna, eru m.a. alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 16. desember 1966, alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 16. desember 1966, samningur um afnám alls kynþáttamisréttis frá 21. desember 1965, samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins frá 1989, félagsmálasáttmáli Evrópu og mannréttindasáttmáli Evrópu. Með samþykki þessarar samninga hefur íslenska ríkið skuldbundið sig til að tryggja

ríkisborgurum annarra aðildarríkja, eða útlendingum almennt, borgarleg, stjórnómáleg, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg grundvallarréttindi, án mismununar. Þjóðréttarlegar skuldbindingar leyfa þó ákveðnar undantekningar frá því að útlendingum sé tryggð jöfn staða við eigin þegna ríkis, og leiðir þetta til þess að óvissa getur verið um tilkall útlendinga, sem fá dvalarleyfi hér á landi, til tiltekinna réttinda.

*Réttur til að stunda atvinnu og eigin atvinnurekstur.*

Ákvæði 17. og 18. gr. flóttamannasamningsins leggja þá skyldu á aðildarríki að veita löglega búsettum flóttamönnum sambærileg réttindi og gilda um aðra útlendinga að því er varðar réttinn til að stunda launaða atvinnu og eigin atvinnurekstur.

Í 26. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn er mælt fyrir um þá lágmarksskyldu að leyfa flóttamönnum að stunda launaða vinnu, í samræmi við reglur sem gilda um viðurkenningu starfsréttinda. Takmarka má réttindi þeirra sem njóta viðbótarverndar, m.a. þannig að taka má tillit til aðstæðna á vinnumarkaði að því er þennan hóp varðar. Þá gerir tilskipunin ráð fyrir því að flóttamenn njóti sama réttar til starfsþjálfunar og endurmenntunar sem tengist atvinnu eins og þegar viðkomandi ríkis, en aftur má takmarka réttindi þeirra sem njóta viðbótarverndar. Loks gerir ákvæðið kröfu til þess að sömu reglur eigi við um starfskjör, launakjör og aðgang að félagslegu öryggi sem tengist launuðum störfum og sjálfstæðum atvinnurekstri.

Í lögum um atvinnuréttindi útlendinga kemur fram að útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi sem flóttamenn samkvæmt lögum um útlendinga eru undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi, sbr. e-lið 22. gr. laganna, eins og greininni var breytt með 11. gr. laga nr. 78/2008. Samkvæmt því eru flóttamenn undanþegnir því að þurfa atvinnuleyfi, en áður gerðu lög ráð fyrir að flóttamenn fengju óbundið atvinnuleyfi. Með breytingum þeim sem lagðar eru til á ákvæðum 46. gr. útlendingalaga (sbr. 16. gr. frumvarpsins), sem veitir þeim sem falla undir 44. gr. rétt til hælís, er sá hópur sem á rétt á að stunda atvinnu án atvinnuleyfis rýmkaður frá því sem áður var.

Telja verður að ekki sé nauðsynlegt að mæla sérstaklega fyrir um jafnan rétt flóttamanna að því er varðar starfs- og launakjör á vinnumarkaði, enda leiðir það af réttarreglum á viðkomandi sviðum auk kjarasamninga að þeir sem eru löglega í landinu og vinna eða stunda atvinnurekstur í samræmi við lög njóta sömu réttinda. Því er lagt til að nýmæli verði tekið upp sem veitir ráðherra heimild til að setja reglur um aðgang flóttamanna að starfsþjálfun og endurmenntun, auk ákvæðis sem ætlað er að tryggja að menntun og starfsþjálfun verði viðurkennd eftir sömu reglum og eiga við um þegna ríkis og útlendinga (þ.m.t. EES-útlendinga), sbr. frekar athugasemdir með 18. gr. frumvarpsins.

*Húsnæði, almannatryggingar, heilbrigðisþjónusta og félagsleg aðstoð.*

Samkvæmt 21. gr. flóttamannasamningsins er íslenska ríkið skuldbundið til að veita flóttmönnum, sem löglega dvelja í landinu, eins góða aðstöðu og mögulegt er að því er varðar húsnæði og aldrei lakari en veitt er útlendingum almennt við sömu aðstæður. Í 31. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn er staða flóttamanna og þeirra sem njóta viðbótarverndar lögð að jöfnu við útlendinga sem eru löglega búsettir í ríkinu.

Þeir sem hafa dvalarleyfi sem flóttamenn njóta því að lögum sama réttar og þegar landsins og útlendingar sem eru löglega búsettir hér á landi þar sem ekki er gerður greinarmunur á grundvelli þjóðernis að þessu leyti. T.d. eru engar takmarkanir í lögum nr. 138/1997, um

húsaleigubætur, byggðar á þjóðerni eða búsetutíma. Því er ekki lagt til að sértæku ákvæði verði bætt í lögum um þetta.

Sömu sjónarmið gilda í meginatriðum varðandi aðgang að almannatryggingum og félagslegri aðstoð. Í 23. gr. flóttamannasamningsins er sú skylda lögð á ríki að veita flóttamönnum, sem löglega dvelja í ríkinu, sama rétt til opinberrar aðstoðar og hjálpar og eigin þegnum (félagsleg aðstoð), auk þess sem lagðar eru nokkuð óákveðnari skyldur á ríki með tilliti til félagslegra trygginga.

Almenn löggjöf hér á landi veitir flóttamönnum ekki tiltekin réttindi, en miða verður við eins og áður sagði að réttindi þeirra miðist við löglega dvöl eða búsetu hér á landi. Þannig eiga ákvæði laga nr. 100/2007, um almannatryggingar, laga nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, og laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, við um flóttamenn sem eru búsettir hér á landi.

Enda þótt gert sé ráð fyrir að allir sem eru löglega búsettir í landinu njóti í aðalatriðum sömu stöðu varðandi þessi réttindi er oft gert að skilyrði að um lágmarksbúsetutíma sé að ræða áður en einstaklingur getur notið félagslegrar aðstoðar eða réttinda almannatryggingakerfisins. Er því lagt til að í 47. gr. laganna (18. gr. frumvarpsins) verði sett ný reglugerðarheimild sem tekur mið af 16. gr. laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar, en þar er mælt fyrir um að flóttamenn séu sjúkratryggðir frá komudegi, eftir að þeim er veitt hæli. Gert er ráð fyrir að í reglugerð megi ákveða að miða réttindi flóttamanna, eða reikna biðtíma eða lágmarksbúsetutíma frá komudegi, eða því sem næst frá komudegi.

#### *Heilbrigðisþjónusta.*

Um rétt til heilbrigðisþjónustu fer eftir lögum um sjúkratryggingar, sbr. einnig lög nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu, og lög nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga. Eiga flóttamenn sem hafa dvalarleyfi rétt á sama aðgangi að heilbrigðiskerfinu og aðrir. Uppfylla þessi ákvæði lágmarkskröfur tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, sem mælir fyrir um sama aðgang að heilbrigðiskerfinu fyrir flóttamenn, en heimilar að réttur þeirra sem njóta viðbótarverndar sé takmarkaður við nauðsynlega lækniþjónustu. Auk þess mæla ákvæði tilskipunarinnar fyrir um aðgang að hæfilegri lækniþjónustu fyrir hópa fólks sem þurfa á þeirri þjónustu að halda, svo sem barnshafandi konur, fatlaða einstaklinga eða einstaklinga, þ.m.t. börn, sem eru fórnarlömb ofbeldis o.s.frv.

#### *Menntun.*

Samkvæmt 22. gr. flóttamannasamningsins skulu ríki veita flóttamönnum sama aðgang að menntakerfi, námstyrkjum og viðukenningu prófskírteina og við á um aðra útlendinga. Eiga flóttamenn sem hafa dvalarleyfi því sama aðgang að framhaldsmenntun og þegnar ríkis, en munur getur verið á því hvort viðkomandi á rétt á lánum eða námsaðstoð. Samkvæmt sama ákvæði samningsins eiga flóttamenn sama rétt til barnafræðslu og þegnar ríkisins og tekur sá réttur til skólagöngu barna á grunnskólastigi, sem eru aðstandendur flóttamanna, sem og fylgdarlausra barna sem fá hæli. Sambærileg ákvæði er að finna í 27. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, auk þess sem ákvæði um fría og skyldubundna menntun barna á skólaskyldualdri í öðrum þjóðréttarsamningum, svo sem samningnum um réttindi barnsins, fela í sér ótvíræðan rétt á jöfnum rétti allra barna til menntunar. Er lagt til í 18. gr. frumvarpsins (sem breytir 47. gr. gildandi laga) að þessi réttindi séu árétuð.

*Réttarstaða hælisleitanda meðan mál er til meðferðar og ef umsókn er synjað.*

Í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna er það gert að umtalsefni að ekki komi fram í útlendingalögum lýsing á lágmarksréttindum sem skylt er að tryggja þeim sem sækir um hæli. Framkvæmd héraendis er nánar lýst í skýrslunni en hælisleitendur eru vistaðir á tilteknum stöðum í Reykjanesbæ, geti þeir ekki framfleytt sér, í samræmi við samning Útlendingastofnunar við Reykjanesbæ. Í skýrslunni var ekki lagt til að þeim úrræðum um vistun hælisleitenda sem fram koma í útlendingalögum yrði breytt, hvorki að því er varðar fyrrgreind vistunarúrræði, né ákvæðum sem takmarka ferðafrelsi hælisleitenda, m.a. þar sem í lögum væru ný lagaákvæði sem ekki væri komin mikil reynsla á.

Nefndin lagði hins vegar til að nýtt ákvæði bætist við útlendingalög þar sem vikið væri að nokkrum grunnatriðum varðandi réttarstöðu hælisleitenda á meðan mál er til meðferðar, svo sem varðandi húsnæði, félags- og heilbrigðisþjónustu, rétt til að stunda nám eða atvinnu o.fl. og að rétt væri að útfæra slík réttindi frekar í reglugerð. Þá lagði nefndin til að tekið yrði mið af lágmarkskröfum tilskipunar 2003/9/EB um móttöku hælisleitenda við þessa lagabreytingu.

Í samræmi við þetta er lagt til í 19. gr. í frumvarpinu að í nýrri grein, 47. gr. b, verði ákvæði um heimild til vistunar hælisleitenda, sem nú er í 5. mrg. 46. gr. laganna, og sömu leiðis ákvæði reglugerðar nr. 53/2003, um skráningarskírteini hælisleitenda. Þá er mælt fyrir um að útlendingi sem sækir um hæli skuli leiðbeint um rétt hans til að sækja um bráðabirgðadvalarleyfi á grundvelli 12. gr. g gildandi laga og um þau réttaráhrif sem slíku dvalarleyfi fylgir.

Skv. 11. gr. laga nr. 97/2002, eins og greininni var breytt með 7. gr. laga nr. 78/2008, er heimilt að veita útlendingi tímabundið atvinnuleyfi vegna tiltekins starfs hafi honum áður verið veitt bráðabirgðadvalarleyfi (og dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða). Eru því þau mikilvægu réttindi að geta stundað atvinnu tryggð á þessu tímabili, þó að útlendingur í þessari stöðu geti ekki stundað sjálfstæða starfsemi eða eigin atvinnurekstur samkvæmt lögnum.

Um önnur lágmarksréttindi sem tryggja ber hælisleitendum er gert ráð fyrir því, í samræmi við niðurstöður nefndarinnar, að þau verði talin í greininni en vísað verði til reglugerðar um nánari útfærslu. Er hér miðað við þau lágmarksréttindi sem tilskipun 2003/9/EB um móttöku hælisleitenda mælir fyrir um og eru í meginatriðum tryggð í framkvæmd héraendis, með vistun og fyrirgreiðslu til hælisleitenda sem ekki geta séð fyrir sér sjálfir. Er mælt fyrir um rétt til lágmarksframfærslu og nauðsynlegrar heilbrigðisþjónustu, eftir nánari fyrirætlum í reglugerð, og réttindi barna til menntunar, auk þess sem mæla megi fyrir um frekari atriði varðandi aðgang fullorðinna hælisleitenda að menntun og starfsþjálfun.

Um réttarstöðu þeirra sem synjað hefur verið um hæli vísast til 15. gr. frumvarpsins (sem breytir 45. gr. laganna) þar sem gert er ráð fyrir að þeir sem svo er ástatt um geti fengið bráðabirgðadvalarleyfi skv. 12. gr. g gildandi laga, sbr. einnig 3. gr. frumvarpsins, sem breytir 12. gr. g.

### **3. Helstu breytingar og nýmæli laganna.**

#### *3.1 Flóttamenn og hæli.*

Sú meginbreyting er gerð, í samræmi við skýrslu nefndarinnar, að styrkja ákvæði um viðbótarvernd, sem hingað til hefur byggst á ákvæðum 1. mgr. 45. gr. laganna og framkvæmd. Í frumvarpinu er lagt til að þeir sem óska eftir vernd samkvæmt skilgreiningu 2. mgr. 44. gr. laganna, fái, ef þeir uppfylla þau skilyrði sem þar eru sett, hæli skv. 46. gr. og teljist flóttamenn.

menn samkvæmt ákvæðum laganna, enda þótt þeir falli utan skilgreiningar A-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins og 1. mr. 44. gr. laganna.

Er í þessu efni miðað við norsku útlendingalögin þar sem sambærileg breyting hefur verið gerð en þessi skipan fullnægir einnig þeim kröfum sem gerðar eru í tilskipun 2004/83/EB. Með sama hætti og gert er í norsku útlendingalögunum er miðað við að allir þeir sem falla undir ákvæði 44. gr. laganna, hvort sem um er að ræða flóttamenn eða þá sem eiga rétt á viðbótarvernd, fái hæli skv. 46. gr. laganna og njóti sömu réttarstöðu. Þótt áðurnefnd tilskipun geri ráð fyrir að greina megi á milli flóttamanna annars vegar og þeirra sem njóta viðbótarverndar hins vegar, og tryggja þeim síðarnefndu minni vernd, er sú leið ekki farin í frumvarpinu, enda verður að telja einfaldara og eðlilegra að standa með þessum hætti að meðferð hælismála, sbr. og meðferð þessara mála í Noregi.

### 3.2 Meginreglan um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu.

Lagt er til að ákvæði laganna sem felur í sér meginregluna um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (e. *principle of non-refoulement*) verði áfram í lögunum, en nokkrar breytingar verða gerðar á efni 45. gr. sem leiðir af breytingum á 44. gr. og 46. gr. laganna. Þó er lagt til að 1. mgr. 45. gr. laganna verði óbreytt, sbr. nánar 15. gr. frumvarpsins, enda tryggir slíkt samfellda réttarþróun.

Ákvæðið hefur sjálfstæða þýðingu þar sem í meginreglunni felst ríkari vernd en í breyttum ákvæðum 44. og 46. gr., m.a. vegna banns, sem stundum er ófrávíkjanlegt, við því að vísa útlendingum brott. Hér vísast frekar til athugasemda með 15. gr. frumvarpsins.

### 3.3 Dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

Hér vísast til umfjöllunar undir lið 2.3 hér að framan.

### 3.4 Réttarstaða hælisleitenda.

Um nýmæli að því er varðar réttarstöðu hælisleitenda er vísað til umfjöllunar í lið 2.4.2 hér að framan. Rétt er að geta þess að engar breytingar hafa verið gerðar á ákvæðum um aðstandendur flóttamanna eða ákvæðum um rétt aðstandenda þeirra til dvalar hér á landi. Ekki var lagt til að breytingar yrðu gerðar á þessum reglum í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna.

### 3.5 Réttarstaða fylgdarlausra barna.

Í samræmi við niðurstöður nefndar um meðferð hælisumsókna er lagt til að nokkur ný ákvæði verði tekin í lögin sem varða sérstaklega réttarstöðu barna undir 18 ára aldri.

Eins og nefndin bendir á í skýrslu sinni hvíla þjóðréttarskyldur á ríkjum að tryggja börnum sem sækja um hæli sérstaka vernd, sbr. 22. gr. samnings um réttindi barnsins. Á undanförunum árum hefur verið gerð aðgerðaráætlun um meðferð hælismála þegar börn eiga í hlut (skýrsla starfshóps dómsmálaráðuneytisins frá 2004 um vegalaus börn) auk þess sem aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn mansali frá 17. mars 2009 tekur til barna sem eru fórnarlömb mansals. Í 89. gr. reglugerðar um útlendinga, eins og henni var breytt með 19. gr. reglugerðar nr. 769/2004, er mælt fyrir um málsmeðferð þegar fylgdarlaus börn eiga í hlut. Auk þess hefur Útlendingastofnun nýlega sett verklagsreglur um það efni (*Reglur um meðferð hælisbeiðna fylgdarlausra barna og ungmenna frá 22. apríl 2009* og *Vinnureglur Útlendingastofnunar um málsmeðferð í málum sem varða börn án forsjármanna frá 22. apríl 2009*).

Þá er í þeim tilskipunum sem varða hælisumsóknir og réttarstöðu hælisleitenda fjallað sérstaklega um fylgdarlaus börn, sbr. einkum 19. gr. tilskipunar 2003/9/EB um móttöku hælisleitenda, þar sem mælt er fyrir um talsmann, skipun forsjáraðila (eða umsjón barnaverndaryfirvalda), vistun barna og almennt um að það sem barni er fyrir bestu skuli hafa forgang við ákvarðanatöku. Í 17. gr. tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð koma fram lágmarkskröfur um málsmeðferð þar sem fylgdarlaus börn eiga í hlut, þar á meðal um hlutverk talsmanns, um hælisviðtal og um aldursgreiningu barna. Þá eru í 30. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn ákvæði um réttarstöðu barna sem veitt hefur verið hæli.

Í samræmi við niðurstöður nefndar um meðferð hælisumsókna er lagt til að eftirfarandi nýmæli verði gerð um þetta efni:

- a. Í 34. gr. bætist við heimild til að skipa fylgdarlausu barni löglærðan talsmann á kostnað ríkisins. Er þetta í samræmi við breytingar á norsku útlendingalögnum. Sjá nánar 12. gr. frumvarpsins.
- b. Í 44. gr. laganna, sbr. 13. gr. frumvarpsins, komi ný málsgrein þar sem kemur fram að við mat á umsóknum um hæli skuli taka tillit til þess ef um er að ræða barn. Er ákvæðinu ætlað að vera til leiðbeiningar um það að við allar umsóknir sem varða börn komi til sú skylda stjórnvalda að taka mið af því sem barni er fyrir bestu og á þetta við um öll börn sem sækja um hæli, hvort sem er með foreldrum eða forsjármönnum, eða ef börn eru fylgdarlaus. Í greininni er hutað fylgdarlaust barn skilgreint og vísað til þeirra sérreglna sem settar eru um málsmeðferð þegar fylgdarlaus börn eiga í hlut.
- c. Í 47. gr., sbr. 18. gr. frumvarpsins, er gert ráð fyrir nýrri málsgrein þar sem fjallað er um réttarstöðu fylgdarlauss barns sem fær hæli hér á landi.
- d. Í 47. gr. b (sbr. b-lið 19. gr. í frumvarpinu) er lagt til að mælt verði fyrir um rétt barna sem eru hælisleitendur til menntunar.
- e. Þá koma fram í 21. gr. frumvarpsins tillögur að breytingum á málsmeðferð þegar fylgdarlaus börn eiga í hlut, sbr. frekar athugasemdir með 21. gr.

### 3.6 Málsmeðferðarreglur.

Að því er málsmeðferðarákvæði útlendingalaga varðar er lagt til að sú leið verði farin að endurskoða málsmeðferðarákvæði V. kafla laganna með tilliti til sérstöðu hælismála. Auk þess er lagt til að nokkrum nýjum ákvæðum um meðferð mála verði bætt í VII. kafla laganna, um vernd gegn ofsóknum og flóttamenn. Eftir sem áður ber að hafa í huga það megin-sjónarmið að stjórnsýslulögin gilda um meðferð hælismála, nema annað leiði af lögnum, sbr. 23. gr. gildandi laga. Einnig hefur, í samræmi við niðurstöður nefndarinnar, verið tekið mið af þeim breytingum sem gerðar voru með nýjum norskum útlendingalögum, auk þess sem lágmarksreglur tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð hafa verið hafðar til hliðsjónar.

Eins og fram kemur í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna má í grófum dráttum flokka hælisumsóknir í þrjá flokka að því er varðar meðferð þeirra og byggist flokkunin á framkvæmd hælismála í samræmi við flóttamannasamninginn, fremur en á beinum ákvæðum laganna.

Í fyrsta lagi eru mál sem falla undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar, þar sem heimilt er að endursenda hælisleitanda til annars ríkis sem jafnframt tekur þátt í samstarfi á grundvelli reglugerðarinnar.

Í öðru lagi er um að ræða mál þar sem ástæður hælisleitanda fyrir umsókn eru augljóslega ekki þess eðlis að þau geti réttlætt ákvörðun um hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Viðmiðið er hér fyrst og fremst að hælisleitandi beri þegar í upphafi fyrir sig ástæður eða

gögn sem augjóst er að leiða til þess að skilyrðum fyrir umsókn um hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum er ekki fullnægt.

Í þriðja lagi er um að ræða mál sem þarfnast nánari efnislegrar skoðunar og rannsóknar.

Taldi nefndin að einkum skorti á málsmeðferðarreglur í öðrum málafloknum, þ.e. þegar umsókn er talin bersýnilega tilhæfulaus.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lögfest verði ákvæði sem endurspeglar þessa þrjá flokka hælismála, en við gerð frumvarpsins hefur einnig verið tekið mið af nýrri norskri löggjöf um efnid og lágmarkskröfum þeim sem koma fram í tilskipun 2005/85/EB um málsmeðferð.

Í fyrsta lagi er um það að ræða að í nýrri grein, 46. gr. a, sbr. 17. gr. frumvarpsins, verði talin atriði sem leiða til þess að umsókn um hæli verði ekki tekin til efnismeðferðar. Er hér miðað við að sú aðstaða sem áður leiddi til þess að viðkomandi ætti ekki rétt á hæli hér á landi, leiði nú til þess að mál verði ekki tekið til efnismeðferðar. Er lagt til að ákvæðið lögfesti sjónarmið sem viðurkennd eru í framkvæmd, þ.e. sjónarmið um fyrsta griðland og að nokkru leyti sjónarmið um öruggt þriðja land. Þar undir fellur svæðisbundin útfærsla þessara sjónarmiða, sem m.a. koma fram í Dyflinnarreglugerðinni, norræna vegabréfa-samningnum og í samningi milli Íslands, Færeyja og Smyril Line (vegna komu útlendinga með ferjunni Norrænu).

Í þessum málum er málsmeðferð einfaldari en í málum sem eru tekin til efnismeðferðar en þó eiga reglur um málsmeðferð hælismála við úrlausn Útlendingastofnunar við þar til ákvörðun er tekin um að umsókn verði ekki tekin til efnismeðferðar. Því eiga umsækjendur m.a. rétt á upplýsingum og leiðbeiningum um atriði þau sem fram koma í 25. gr. laganna, eins og lagt er til að henni verði breytt, þar á meðal að hafa samband við fulltrúa Flóttamanna-stofnunar og mannúðar- og mannréttindasamtök, auk þess sem ætlast er til að umsækjendur séu á öllum stigum málsins upplýstir um framgang þess. Gert er ráð fyrir að ákvörðun um að synja um efnismeðferð sé kæránleg, en að kæra fresti ekki framkvæmd ákvörðunarinnar, nema ákvörðun sé tekin um frestun að ósk viðkomandi Einnig er gert ráð fyrir að réttur umsækjanda til skipaðs talsmanns sé fyrir hendi við málskot í þessum málum sem og í öðrum málum á kærustigi.

Í öðru lagi er lagt til að nýmæli verði í 50. gr. d (sbr. 21. gr. d í frumvarpinu) sem lögfesti heimild til flýtimeðferðar í ákveðnum tilvikum. Í flýtimeðferð felst annars vegar að veita megi ákveðnum málum forgang fram yfir önnur, og er þar um að ræða mál sem líklegt er að hljóti þá niðurstöðu að hæli verði veitt, þar á meðal þegar um aðstandendur flóttamanna er að ræða, eða sérstakar ástæður mæla annars með flýtimeðferð. Má þar í dæmaskyni nefna sérstaka verndarþörf þeirra sem sækja um hæli, t.d. ef um er að ræða fylgdarlaus börn, sjúka eða fatlaða einstaklinga eða fórnarlömb ofbeldis.

Þá er einnig heimilt að beita flýtimeðferð í tilvikum þegar umsóknin er talin bersýnilega tilhæfulaus vegna nánar tilgreindra atriða, sem þó kalla á að staðfest sé eftir frumathugun málsins að annaðhvort eigi við reglan um öruggt heimaland (ríkisborgararéttur í ríki þar sem ekki er hætt á ofsóknum) eða reglan um öruggt þriðja ríki (tengsl við ríki sem senda má viðkomandi til og þar sem ekki er hætt á ofsóknum). Loks eru talin í greininni önnur ákvæði sem heimila flýtimeðferð. Hér er einnig gert ráð fyrir að almennar og sértækar málsmeðferðarreglur laganna eigi við, með þeim undantekningum sem greinin heimilar, og sem setja ætti frekari reglur um í reglugerð.

Þar sem um efnisniðurstöðu Útlendingastofnunar er að ræða í þessum málum gilda almennar reglur um kæru og það að kæra fresti ekki framkvæmd, nema ákvörðun sé tekin um það.

Í þriðja lagi ber að nefna endurskoðun á ákvæðum um hvenær ákvörðun í hælismálum getur komið til framkvæmda ef endanlegri ákvörðun er skotið til dómstóla. Hafa ákvæði laganna verið gerð itarlegri í því skyni að tryggja raunhæf réttarúrræði, í samræmi við niðurstöðu nefndar um meðferð hælisumsókna. Vísast um þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði til 11. gr. frumvarpsins.

Eftirfarandi eru helstu breytingar og nýmæli í frumvarpinu varðandi málsmeðferð:

6. gr.: Ný 23. gr. a um málshraða.

7. gr.: 25. gr., um leiðbeiningaskyldu, verði breytt þannig að hún mæli fyrir um þær leiðbeiningar sem nauðsynlegar eru í málum útlendinga almennt og hælisleitendur sérstaklega.

8. gr.: Ný 30. gr. a um birtingu ákvarðana.

10. gr.: Breytingar verði gerðar á 32. gr. laganna um það hvenær framkvæmd frávísunar og brottvísunar í hælismálum megi fara fram.

11. gr.: Breytingar verði gerðar á 1. mgr. 33. gr. um frestun á réttaráhrifum endanlegrar ákvörðunar ef mál er borið undir dómstóla.

12. gr.: Breytingar verði gerðar á 34. gr. laganna sem tryggi réttaraðstoð í kærumálum, þótt mál sé ekki tekið til efnismeðferðar og þar sem tryggt er að fylgdarlaus börn eigi rétt á aðstoð löglærðs talsmanns.

17. gr.: Í nýrri 46. gr. a verði ákvæði um mál sem ekki verða tekin til efnismeðferðar.

20. gr.: Breytingar verði gerðar á 50. gr. sem tryggi að stjórnvöld eigi samvinnu við Flóttamannastofnun.

21. gr.: Fjórar nýjar greinar bætist við sem fjalli um sérstök atriði málsmeðferðar, þar á meðal ákvæði um flýtimeðferð mála sem tekin eru til efnismeðferðar.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Breytingin er gerð til skýringa vegna þeirrar endurskoðunar sem á sér stað í frumvarpinu á ákvæðum VII. kafla laganna. Ekki er um efnisbreytingu að ræða. Sambærilegt ákvæði er í 2. mgr. 56. gr. norsku útlendingalaganna.

Um 2. gr.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 12. gr. f taka mið af því sem fram kom í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna um að lögfesta skuli viðmið um það hvenær dvalarleyfi af mannúðarástæðum verði veitt. Er lagt til að almennt heimildarákvæði laganna verði að mestu tekið upp óbreytt en bætt við helstu viðmiðunum um hvenær veita má dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Ekki er um tæmandi talningu að ræða, þar sem veita verður stjórnvöldum svigrúm við mat á því hvenær rétt er að veita dvalarleyfi samkvæmt greininni.

Um aðskilin atriði er að ræða við mat á því annars vegar hvort rík mannúðarsjónarmið standi til þess að veita dvalarleyfi og hins vegar hvort eðlilegt sé að veita dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla viðkomandi við landið. Í síðarnefnda tilvikinu má nefna tilvik þar sem útlendingurinn hefur búið hér áður, eða hann á hér ættingja, án þess að falla undir skilgreiningu á hugtakinu aðstandandi skv. 13. gr. laganna.

Ljóst er að við mat á því hvort rík mannúðarsjónarmið standi til þess að veita dvalarleyfi verður nú að líta til þess að þeir sem geta sýnt fram á þörf á vernd skv. 2. mgr. 44. gr. laganna eiga rétt á að fá hæli og njóta réttarverndar sem flóttamenn. Því verður að ætla að þörf á því að gefa út dvalarleyfi af mannúðarástæðum komi sjaldnar til en verið hefur. Engu að síður getur það enn komið til ef ekki hefur verið sýnt fram á að skilyrðum 44. gr. sé full-

nægt, en að útlendingurinn þarfnist verndar skv. 1. mgr. 45. gr. Er þá gert ráð fyrir því að gefa megi út dvalarleyfi skv. 12. gr. f og yrði þá tekið mið af svipuðum sjónarmiðum og er gert í málum skv. VII. kafla laganna, svo sem almennra aðstæðna í heimalandi hælisleitanda eða því landi sem hann yrði sendur til, þar á meðal hvort grundvallarmannréttindi eru nægilega tryggð.

Eins og nú er yrði miðað við að alltaf færi fram heildarmat á öllum þáttum málsins áður en leyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða yrði veitt.

Með ríkri þörf á vernd af heilbrigðisástandum er, í samræmi við framkvæmd í öðrum löndum, miðað við atriði á borð við það hvort um skyndilegan og lífshættulegan sjúkdóm er að ræða sem meðferð er til við hér á landi en ekki í heimalandi viðkomandi. Ef um langvarandi sjúkdóm er að ræða eru ríkari verndarsjónarmið fyrir hendi þegar sjúkdómur er á lokastigi. Jafnframt væri rétt að líta til þess hvort meðferð hefur hafist hér á landi og ekki er læknisfræðilega forsvaranlegt að rjúfa meðferð, sem og til atriða sem varða félagslegar aðstæður útlendinga og horfur hans.

Með mjög íþyngjandi félagslegum aðstæðum viðkomandi er vísað til þess að útlendingur hafi þörf á vernd vegna félagslegra aðstæðna í heimalandi og má þar sem dæmi nefna aðstæður kvenna sem annað hvort hafa sætt kynferðislegu ofbeldi, sem leitt getur til erfiðrar stöðu þeirra í heimalandi, eða aðstæður kvenna sem ekki aðhyllast kynhlutverk sem er hefðbundið í heimaríki þeirra og eiga á hættu útskúfun eða ofbeldi við endurkomu. Verndarþörf þjóðfélagshópa að öðru leyti myndi fara eftir aðstæðum í hverju máli. Forsenda þess að dvalarleyfi verði veitt á grundvelli 12. gr. f í tilvikum eins og þeim sem nefnd eru hér að framan er að vernd verði ekki veitt samkvæmt VII. kafla laganna, en svo kynni oft að vera.

Með íþyngjandi aðstæðum að öðru leyti er einnig vísað til alvarlegra aðstæðna í heimaríki og væri þar oft um að ræða viðvarandi mannréttindabrot í ríkinu eða þá aðstöðu að yfirvöld veiti ekki þegnum sínum vernd gegn ofbeldisbrotum eða glæpum. Getur því einnig komið til að útlendingur við þessar aðstæður geti notið verndar skv. VII. kafla laganna um flóttamenn. Þykir þó rétt að hafa þetta almenna ákvæði í 12. gr. f, og fer beiting þess eftir mati á öllum aðstæðum. Það gæti, auk þess sem áður er rakið, tekið til óvenjulegra aðstæðna á borð við náttúruhamfarir eða langvarandi stríðsástand í heimaríki, en ekki yrði að jafnaði talið að ákvæðið tæki til neyðar af efnahagslegum rötum, svo sem fátæktar, hungursneyðar eða húsnæðisskorts.

Loks er lagt til, í samræmi við ákvæði alþjóðlegra skuldbindinga og almennra laga, að tekið sé sérstakt tillit til barna, hvort sem um að ræða fylgdarlaus börn eða önnur börn. Þannig kæmi til greina að minni kröfur yrðu gerðar til að börn nytu verndar og fengju dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f, ef þau fá ekki hæli samkvæmt umsókn, eða ættu ekki rétt á dvalarleyfi á öðrum grundvelli. Í samræmi við framkvæmd annars staðar yrði einnig tekið tillit til þess hvernig aðstæður í heimalandi væru, þ.m.t. hvort framfærsla barns væri örugg og forsjáraðilar til staðar ef barni er synjað um dvalarleyfi, einkum ef um fylgdarlaust barn er að ræða.

Tekið er fram í greininni að ekki skuli veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef óskað hefur verið eftir hæli skv. 46. gr. laganna, nema málsmeðferð samkvæmt því ákvæði sé lokið. Er það í samræmi við uppbyggingu frumvarpsins og leiðbeiningar frá Flóttamannastofnuninni og er ætlað að koma í veg fyrir að mál sem með réttu eiga undir ákvæði laganna um flóttamenn verði afgreidd á grundvelli 12. gr. f.

Loks er það nýmæli í greininni að veita mætti dvalarleyfi á þessum grundvelli ef útlendingur hefur haft bráðabirgðadvalarleyfi skv. 12. gr. g í tvö ár hið minnsta. Gæti slíkt átt við

um útlending sem ekki hefur fengið hæli eða dvalarleyfi á öðrum grundvelli er samt sem áður í þeirri aðstöðu að honum verður ekki vísað brott, vegna ákvæða 45. gr. laganna, eða af öðrum ástæðum. Ljóst er að um ákvæði er að ræða sem ekki yrði oft beitt, enda þurfa skilyrði 1. gr. einnig að vera uppfyllt, auk þess sem mælt er fyrir um að sérstakar ástæður mæli ekki á móti því að viðkomandi fái dvalarleyfi á þessum grundvelli. Mætti við mat á því m.a. líta til þess hvort útlendingur hefur aðstoðað yfirvöld við meðferð máls hans eða ekki.

#### Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á ákvæði 12. gr. g, um bráðabirgðadvalarleyfi, í samræmi við aðrar breytingar frumvarpsins. Hefur verið tekið mið af skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna, en þar kemur fram að dæmi hafa verið um að útlendingur sem synjað hefur verið um hæli og ákveðið hefur verið að vísa brott dveljist hér enn þar sem ekki hafi verið unnt að framkvæma brottvísunina, m.a. vegna skorts á ferðaskilríkjum eða óvissu um ríkisfang viðkomandi. Er í skýrslunni lagt til að lögnum verði breytt þannig að þar komi fram skylda stjórnvalda til að tryggja útlendingum í þessari stöðu ákveðin lágmarksréttindi.

Í frumvarpinu er lagt til að farin verði sú leið að í reglugerð verði mælt fyrir um þau réttindi sem sá sem bráðabirgðadvalarleyfi nýtur, enda eiga bráðabirgðadvalarleyfi bæði við um hælisleitendur á meðan á málsmeðferð stendur og eftir að umsókn hefur verið synjað en áður en hún kemur til framkvæmda.

Í athugasemdum með 11. gr. frumvarps til útlendingalaga, nr. 96/2002, kom fram sá tilgangur ákvæðisins að hælisleitendur sem dveljast hér um einhvern tíma vegna umsóknar sinnar geti fengið tímabundið atvinnuleyfi, sbr. nú 11. gr. laga nr. 97/2002. Önnur réttaráhrif eru ekki með beinum hætti tengd við bráðabirgðadvalarleyfi.

Eingöngu eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 12. gr. g, sem miðast við aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að greininni verði breytt til samræmis við breytingar á 46. gr. nógildandi laga, sbr. 17. gr. frumvarpsins (ný grein 46. gr. a). Er við það miðað að ef umsókn um hæli er vísað frá án efnismeðferðar eigi umsækjandi ekki rétt á að fá bráðabirgðadvalarleyfi, heldur skráningarskírteini eins og mælt er fyrir um í grein þeirri sem lagt er til að verði 47. gr. b laganna, sbr. b-lið 19. gr. frumvarpsins.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að málslíð verði bætt við 2. mgr. 12. gr. g, sem er sama efnis og fram kemur í 12. gr. f, um að víkja megi frá skilyrðum 11. gr. laganna í þessum tilvikum. Þetta er eingöngu gert til skýringa.

Efnisbreytingu er að finna í c-lið greinarinnar þar sem lagt er til að endurnýja megi dvalarleyfi samkvæmt greininni í allt að eitt ár í senn. Er það í samræmi við aðrar breytingar sem lagðar eru til, sbr. hér að framan. Enda þótt ekki sé líklegt að oft komi til þess að viðkomandi þurfi ítrekað á endurnýjun bráðabirgðadvalarleyfis að halda er þó ljóst af framkvæmd að til þess getur komið. Er því lagt til að Útlendingastofnun meti hvort ástæða er til að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt þessari grein, en samkvæmt nýmæli í 12. gr. f getur útlendingur óskað eftir því að fá dvalarleyfi samkvæmt þeirri grein, eftir að hafa haft bráðabirgðadvalarleyfi í a.m.k. tvö ár.

Í d-lið er lagt til að tekin verði upp reglugerðarheimild.

Loks er rétt, til skýringa, að vísa til breytinga sem er lagt til að gerðar verði á 4. mgr. 45. gr. laganna, sbr. d-lið 15. gr. frumvarpsins. Er þar gert ráð fyrir að þeir útlendingar sem vísa má brott vegna öryggis ríkisins, en sem ekki verður vísað frá að svo stöddu vegna ákvæða

45. gr. geti fengið dvalarleyfi skv. 12. gr. g, en að í því tilviki megi binda dvalarleyfi skilyrðum sem annars eiga ekki við.

#### Um 4. gr.

Með 4. gr. er lagt til nýmæli, þar sem fram koma reglur um dvalarleyfi flóttamanns, samkvæmt nýrri grein 12. gr. j. Númer greinarinnar skýrist af frumvarpi til breytinga á lögum um útlendinga sem unnið hefur verið að í dómsmála- og mannréttindaráðuneyti. Það frumvarp er lagt fram samhliða þessu frumvarpi en þar er lagt til að við lög in bætist tvær nýjar greinar, 12. gr. h og 12. gr. i.

Greinin byggist á gildandi lögum, en mælt er fyrir um að flóttamaður sem er viðurkenndur sem slíkur eigi rétt á hæli og fái dvalarleyfi, sbr. 47. gr. gildandi laga. Ekki er um að ræða efnisbreytingu frá þeirri grein.

Í samræmi við uppbyggingu útlendingalaga er þó lagt til að sérstakt ákvæði verði tekið upp í III. kafla laganna þar sem fjallað er um dvalarleyfi fyrir flóttamenn. Lagt er til að greinin verði 12. gr. j og skýrist það af frumvarpi til breytinga á útlendingalögum, sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi, þar sem lagt er til að tvær nýjar greinar bætist við III. kafla, 12. gr. h og 12. gr. i.

Í samræmi við lágmarkskröfur 24. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, er mælt fyrir um að dvalarleyfi skuli veitt til a.m.k. þriggja ára. Með 24. gr. tilskipunar 2004/83/EB er ríkjum gert kleift að veita annars vegar aðstandendum flóttamanna og hins vegar þeim sem falla undir ákvæði 2. mgr. 44. gr. laganna styttra dvalarleyfi en til þriggja ára. Í samræmi við uppbyggingu frumvarpsins og tilgang er hér lagt til að allir þeir sem fá dvalarleyfi sem flóttamenn skv. 46. gr. laganna njóti sömu verndar og eigi því rétt á dvalarleyfi til a.m.k. þriggja ára, sem sé endurnýjanlegt. Er það, að því er varðar þá sem njóta verndar skv. 2. mgr. 44. gr., í samræmi við sambærileg ákvæði norskru útlendingalaganna. Einnig er áréttað að flóttamenn eigi sjálfkrafa rétt á endurnýjun dvalarleyfis að þeim tíma liðnum, nema skilyrði séu til að afturkalla hæli eða synja megi umsókn um endurnýjun vegna öryggis ríkisins eða almannahagsmuna sem er sambærilegt orðalag og í d-lið 20. gr. laganna.

Ákvæði um réttarstöðu fjölskyldu flóttamanna hafa ekki verið tekin til sérstakrar endurskoðunar við gerð þessa frumvarps, enda fjallaði nefnd um meðferð hælisumsókna ekki sérstaklega um þær reglur. Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði núgildandi laga haldi gildi sínu óbreytt, en að tekin sé í lög in heimild til að setja í reglugerð frekari ákvæði um aðstandendur flóttamanna. Því er ekki lagt til í frumvarpinu að skilgreining á fjölskyldu sé þrengd frá því sem er í 3. mr. 46. gr. gildandi laga, en í tilskipun 2004/83/EB er m.a. gert ráð fyrir að ríki geti gert kröfu um að til fjölskyldu hafi verið stofnað áður en flóttamaður yfirgefur heima-land sitt. Er lagt til að nota megi reglugerðarheimild þá sem lagt er til í frumvarpinu að verði tekin upp sem 4. mgr. 12. gr. j, ef ástæða verður talin til þess síðar að samræma íslenska lög-gjöf ákvæðum í samningum sem ríkið á aðild að.

Bent skal á að réttur til búsetuleyfis kemur til eftir fjögurra ára búsetu skv. 1. mgr. 15. gr. gildandi laga. Þær tillögur sem hér eru lagðar til, í samræmi við lágmarksréttindi áður-greindrar tilskipunar, geta því leitt til óhagræðis við útgáfu dvalarleyfa og síðar mögulegs búsetuleyfis. Er því lagt til að ráðherra geti í reglugerð sett frekari ákvæði um dvalarleyfi samkvæmt greininni og gæti ráðherra því sett í reglugerð ákvæði um önnur tímaviðmið við útgáfu dvalarleyfis en fram koma í greininni, þó ekki þannig að dvalarleyfi flóttamanns verði til styttri tíma en þriggja ára.

## Um 5. gr.

Greininni er breytt til skýringa vegna breytinga á ákvæðum VII. kafla laganna, um vernd gegn ofsóknum og flóttamenn, þar sem hugtakið flóttamenn skv. 44. gr. laganna, eins og lagt er til að henni verði breytt, tekur til fleiri aðila en skilgreining flóttamanns að gildandi lögum.

## Um 6. gr.

Hér er lagt til að bætt verði við sérstöku ákvæði um málshraða. Mjög mikilvægt er að mál útlendinga sem er til meðferðar hjá stjórnvöldum verði ávallt afgreitt fljótt og án ástæðulausra tafa og að því sé hraðað eftir föngum, sbr. 9. gr. stjórnáskýringarlaga, nr. 37/1993. Samkvæmt því ákvæði ber stjórnvaldi þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast að skýra aðila máls frá því og upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta. Nefnd um meðferð hælisisóknna lagði til í skýrslu sinni að ákvæði yrði bætt í útlendingalög þar sem mælt væri fyrir um að reynt yrði að hraða meðferð máls eftir föngum og jafnframt að hælisleitanda yrði tilkynnt ef tafir yrðu á meðferðinni. Jafnframt yrði sett ákvæði um skilyrði þess að hælisleitendur gætu óskað eftir auknum frestum við meðferð máls hjá dómsmálaráðuneytinu þannig að tryggt væri að ekki yrði ónáuðsynlegar tafir á meðferð máls. Tók nefndin fram að almennt mætti telja að ákvæði 9. gr. stjórnáskýringarlaga ætti að veita stjórnvöldum nægjanlegt aðhald í þessu efni og í reynd yrði ekki talið, með vísan til fjölbreytileika þeirra mála sem hér væri um að ræða, að fært væri að lögfest almenna reglu um tiltekinn tímafrest sem stjórnvöldum væri settur til afgreiðslu hælisisóknna. Tilgangur slíkrar sérreglu væri því fremur að tryggja þau réttindi hælisleitenda hér á landi að vera á hverjum tíma, að frumkvæði stjórnvalda, upplýstir um stöðu á máli þeirra. Nefndin taldi það mikilvægt, ekki síst með tilliti til þess að meðferð máls gangi snurðulaust fyrir sig og í sem bestri samvinnu við hælisleitanda, að hann væri reglulega upplýstur um það í hvaða farveg mál hans hefði verið lagt, hversu langt það væri komi o.s.frv. Áréttaði nefndin að sömu sjónarmið ættu við um stjórnáskýringarlagafrumkvæmd dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins og Útlendingastofnunar. Væru regluleg viðtöl við hælisleitendur, sem færu fram í nágrenni við visturræði kostur sem rétt væri að taka til skoðunar í því sambandi. Almennt mætti gera ráð fyrir að slík stjórnáskýringarlagafrumkvæmd mundi auka möguleika til samvinnu við hælisleitanda.

Þess ber að geta að í 23. gr. tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð er gert ráð fyrir að hælisleitanda skuli tilkynnt um það sérstaklega ef ekki er hægt að taka ákvörðun innan sex mánaða eða að yfirvöld skuli tilkynna umsækjanda, eftir kröfu hans, hvenær vænta megi niðurstöðu. Í frumarpinu er ekki lagt til að sett verði ákveðin tímaviðmið, en að almennt ákvæði árétti reglur stjórnáskýringarlaga um málshraða.

## Um 7. gr.

Í samræmi við tillögur nefndar um meðferð hælisisóknna er lagt til að ákvæðið um leiðbeiningarskyldu verði gert ítarlegra, m.a. varðandi heimildir til að fá tulk til aðstoðar á öllum stigum máls og heimildir til að útlendingur geti kallað til lögmann á eigin kostnað. Í skýrslu sinni tók nefndin fram að ábyrgð íslenskra stjórnvalda á að tryggja að upplýsingar bærast hælisleitendum með skýrum hætti væri rík. Mikilvægt væri að ábyrgð af því að tilkynningar, bréf og ákvarðanir frá Útlendingastofnun bærast hælisleitanda tryggilega og að tryggt væri að hann skildi efni viðkomandi skjals. Vísaði nefndin sérstaklega til álits umboðsmanns Alþingis frá 1. apríl 2009 í máli nr. 5261/2008 sem varðaði birtingu ákvörðunar um brottvísun sem skýrt dæmi um að stjórnvöld hefðu ekki gengið úr skugga um að

Þessi þáttur málsmeðferðar væri í lagi en sömu sjónarmið ættu við um mál um frávísun, brottvísun eða afturköllun leyfis.

Þá taldi nefndin rétt að í löggjöf væri sérstaklega fjallað um viðbrögð finnist ekki hæfur túlkur hér á landi, fresti í því sambandi og aðstoð túlka gegnum síma, t.d. ef leita þyrfti túlkaþjónustu í öðrum löndum. Benti nefndin á að nánari fyrirmynd að ákvæði um réttindi hælisleitanda að þessu leyti mætti einkum sjá í 10. gr. tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð. Sem fyrr skal útlendingi sem lagt hefur fram umsókn um hæli leiðbeint um rétt til að fá skipaðan talsmann við meðferð máls á kærustigi, sbr. 2. mgr. 34. gr. laganna.

#### Um 8. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir sérstöku ákvæði er lýtur að birtingu ákvörðunar um frávísun og brottvísun. Tilkynna skal allar ákvarðanir í máli útlendinga um frávísun og brottvísun þeim sem í hlut á skriflega svo fljótt sem verða má. Í samræmi við athugasemdir nefndar um meðferð hælisumsókna er lagt til að sérstaklega verði kveðið á um að birtingin fari fram að viðstöddum starfsmönnum Útlendingastofnunar eða dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, eftir því hvaða stjórnvald á hlut að máli, til að tryggt verði að sá sem ákvörðun beinist að fá réttar upplýsingar um efni hennar og þýðingu. Í samræmi við almennar reglur stjórnsýslulaga er ákvörðunin bindandi þegar hún hefur verið birt fyrir útlendingi. Þá ber að leiðbeina þeim útlendingi sem ákvörðun beinist að um rétt hans til að kæra ákvörðunina, hvert henni skuli beint og um kærufrest.

#### Um 9. gr.

Hér er lagt til að fellt verði á brott það skilyrði í niðurlagi 2. mgr. 31. gr. um að synjun á þeim umsóknum sem um er að ræða megi aldrei framkvæma fyrr en liðnir eru tveir sólarhringar frá því að útlendingnum var tilkynnt um ákvörðunina. Samkvæmt ákvæðinu er meginreglan sú að ekki er heimilt að framfylgja slíkri synjun fyrr en útlendingur hefur lagt fram kæru en hann hefur 15 daga til þess að gera það frá birtingu eða tilkynningu ákvörðunar skv. 2. mgr. 30. gr. Að liðnum þeim fresti er því heimilt að framfylgja eða framkvæma ákvörðunina. Verður að telja að skilyrðið um frestun á framkvæmd í tvo sólarhringa frá tilkynningu ákvörðunarinnar sé í ósamræmi við framangreinda meginreglu.

#### Um 10. gr.

Í greininni eru lagðar til breytningar á 32. gr. laganna. Ákvæðið verður að mestu leyti óbreytt. Þó er lagt til að við undantekningar frá meginreglunni í 1. mgr. bætist að heimilt sé að framkvæma ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið áður en ákvörðun er endanleg í málum þegar um er að ræða synjun á efnismeðferð umsóknar, sbr. nánar 17. gr. frumvarpsins. Byggist þessi undantekning eins og hinar tvær í nágildandi 1. mgr. á reglunni um fyrsta griðland. Samkvæmt því verða nú þrjár undantekningar frá meginreglunni um að ekki megi framkvæma ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið fyrr en ákvörðunin er endanleg.

Hins vegar þykir rétt að útlendingur eigi þess kost á að kæra ákvarðanir Útlendingastofnunar til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins um synjun á frestun á framkvæmd þegar ekki hefur verið tekin afstaða til þeirra aðstæðna sem greinir í 44. gr. eða 1. mgr. 45. gr. við framkvæmd ákvörðunar og sem útlendingur ber fyrir sig. Kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar en útlendingur getur hins vegar óskað eftir því við ráðuneytið skv. 29. gr. stjórnsýslulaga meðan kæra er til meðferðar. Af framangreindu er jafnframt ljóst að reglur

stjórnsýslulaga gilda um málsmeðferð þessara ákvarðana nema annað leiði af reglum laganna. Þetta hefur m.a. í för með sér að ekki er lengur hægt að taka ákvarðanir munnlega.

#### Um 11. gr.

Hér er lögð til breyting á þeirri heimild ráðherra í 1. mgr. 33. gr. laganna að fresta réttaráhrifum endanlegrar ákvörðunar um brottvísun eftir kröfu útlendinga. Heimildin er bundin því skilyrði að útlendingur beri efnisúrskurðinn undir dómstóla innan sjö daga frá birtingu ákvörðunar um frestun réttaráhrifa.

Eins og fram kemur í 1. mgr. 33. gr. frestar málshöfðun fyrir dómstólum til ógildingar á endanlegri ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið ekki framkvæmd hennar. Samkvæmt núgildandi ákvæði laganna getur dómsmálaráðherra þó tekið ákvörðun um að fresta framkvæmd hennar ef sýnt er fram á að verulega breyttar aðstæður hafi skapast frá því ákvörðun var tekin. Í samræmi við tillögur nefndar um meðferð hælisumsókna er lagt til að þessi heimild ráðherra verði rýmkuð. Í skýrslu nefndarinnar var sérstaklega vísað til þess að veita þyrfti stjórnvöldum meira svigrúm til þess að ákveða frestun á framkvæmd ákvörðunar þar sem ýmsar veigamiklar ástæður gætu leitt til þess að rétt væri að fresta henni. Auk þeirra atriða sem um er getið í greinargerð með núgildandi ákvæði þá ber sérstaklega að geta þeirrar afstöðu íslenskra dómstóla að eftir að brottvísun útlendinga hefur komið til framkvæmda og hann er ekki lengur staðsettur hér á landi fjalli dómstólar ekki um tilteknar dómkröfur þar sem viðkomandi útlendingur hafi ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um þær. Í því sambandi ber að hafa í huga þau áhrif sem fjarvera aðila sjálfs í eigin dómsmáli hefur á möguleika hans til sönnunarfærslu um atriði sem ekki verða leidd fram með skjölum. Ljóst er að það hefur mikla þýðingu fyrir aðila sem sækir réttindi sín í dómsmáli að hann standi í réttarfarslegum atriðum jafnfætis gagnaðila sínum fyrir dómi og eigi þess kost að halda eða öðlast aftur þau réttindi sem skert voru ef málsúrslit verða honum í hag. Hér ber einnig að hafa í huga tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. 13 frá 1998 um rétt þeirra sem hafa sótt um hæli í aðildarríkjum ráðsins og verið hafnað, til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns í tengslum við ákvarðanir um brottvísun þeirra. Vísast sérstaklega til 4. mgr. 2. gr. tilmælanna þar sem það er sérstaklega talið falla undir raunhæft úrræði um frestun réttaráhrifa að aðili eigi þess kost að fá framkvæmd brottvísunar frestað uns óháður aðili, hvort sem það er dómstóll eða óháð stjórnsýslunefnd, hefur gengið úr skugga um hvort þær aðstæður sem 3. gr Mannréttindasáttmálans tekur til séu fyrir hendi í málinu. Að sama skapi þarf jafnframt að tryggja skjóta úrlausn dómstóla um efnið, sbr. einnig dóm Hæstaréttar frá 6. október 2005 í máli nr. 429/2005.

#### Um 12. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á 2. másl. 2. mgr. 34. gr. laganna. Beinist breytingin að því að felldar verði þær breytingar sem gerðar voru á greininni með 8. gr. laga nr. 20/2004 þess efnis að útlendingur ætti ekki rétt á að honum væri skipaður talsmaður við kærú á synjun sem byggð væri á þágildandi d- og e-lið 1. mgr. 46. gr. laganna. Samkvæmt því er lagt til að útlendingur eigi rétt á að honum sé skipaður talsmaður við kærú á synjun um að umsókn um hæli verði tekin til efnismeðferðar hér á landi, sbr. b-, c- og d-lið 1. mgr. 46. gr. a samkvæmt frumvarpinu. Ljóst er að útlendingur sem er ósáttur við niðurstöðu um synjun á framangreindum grundvelli hefur heimild til þess að kæra hana til ráðuneytisins. Kæra á slíkri synjun frestar ekki framkvæmd ákvörðunarinnar nema fallist hafi verið á að fresta réttaráhrifum hennar skv. 29. gr. stjórnsýslulaga, sbr. a-lið 1. mgr. 32. gr. laganna eins og

lagt er til að greininni sé breytt í frumvarpi þessu. Eru því miklar líkur á því að útlendingur sé farin úr landi þegar mál hans verður tekið fyrir á kærustigi. Skyldur stjórnvalda að lögum gagnvart aðila stjórnsýslumáls eru jafnan þær sömu hvort sem útlendingur er staddur hér á landi eða í útlöndum á meðan mál hans er til meðferðar. Geta stjórnvöld almennt ekki gert þá kröfu að aðili máls, sem ekki er staddur hér á landi meðan á meðferð málsins stendur, fái sér einhvern sem staddur er hér á landi til að liðsinna sér við meðferð málsins, a.m.k. ef möglegt er að hafa samband við hann með eðlilegri samskiptatækni. Þá ber að hafa í huga að samkvæmt lögnum eiga útlendingar sem sækja um hæli almennt rétt á að þeim sé skipaður talsmaður á kærustigi nema í tilteknum undantekningum sem beinast m.a. að því að útlendingur hafi verið dæmdur fyrir alvarleg brot erlendis eða héraendis, ef það er nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins og ef hann sýnir háttsemi sem er alvarleg ógn við grundvallarþjóðfélagssjónarmið. Í ljósi þessa og réttaröryggissjónarmiða verður að telja ákveðin rök mæla með því að íslensk stjórnvöld greiði fyrir talsmann umsækjanda í kærumáli um synjun á að umsókn um hæli verði tekin til efnismeðferðar hér á landi skv. b-, c- og d-lið 1. mgr. 46. gr. a.

#### Um 13. gr.

Í greininni er lagt er til að ákvæði 44. gr. verði breytt þannig að þar verði að finna nákvæmari skilgreiningu á því hver telst vera flóttamaður samkvæmt lögnum.

Lagt er til að í 1. mgr. 44. gr. verði skilgreining flóttamannasamningsins tekin upp í lög. Rétt er að taka fram að gert er ráð fyrir því að við skýringu á hugtakinu flóttamaður verði áfram miðað við skilgreiningu A-liðar 1. gr. alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 (flóttamannasamningsins), sbr. viðauka við samninginn frá 31. janúar 1967. Lagt er til, í samræmi við lagabreytingar á útlendingalöggjöfinni í Noregi, að skilgreining flóttamannasamningsins verði tekin upp í lög. Sú breyting er gerð að hugtakið *tiltekinn þjóðfélags hópur* er notað sem þýðing á enska orðasambandinu *particular social group* í stað þess að tala um sérstaka félagsmálaflokka, eins og gert var í upphaflegri þýðingu samningsins. Í athugasemdum þýðanda í *Handbók um réttarstöðu flóttamanna* er bent á að fyrrgreinda þýðingin falli betur að íslensku nútímamáli.

Hugtakið *útlendingur* tekur samkvæmt ákvæðinu til allra þeirra sem ekki hafa íslenskan ríkisborgararétt, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna, og tekur því einnig til þeirra einstaklinga sem eru ríkisfangslausir. Ákvæði A-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins um ríkisfangslausa einstaklinga er þó einnig tekið upp í lög, en ekki er um efnisbreytingu að ræða, að þessu leyti.

Skilgreininin undanskilur ekki þá sem hafa ríkisfang ESB-ríkis, eins og nú er gert í gerðum Evrópusambandsins um efnið.

Lagt er til að fjórar nýjar málsgreinar bætist við 44. gr. þar sem frekari skilgreining á hugtakinu flóttamaður komi fram:

Í 2. mgr. 44. gr. er það nýmæli lagt til að þeir verði skilgreindir sem flóttamenn sem eiga rétt á því að njóta verndar vegna hættu á ofsóknum, pyndingum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð verði þeir sendir aftur til heimalands síns, eða lands þar sem þeir áður höfðu reglulegt aðsetur, ef um ríkisfangslausan einstakling er að ræða. Um alþjóðlega vernd, þ.m.t. hina svokölluðu *viðbótarvernd* (e. *subsidiary protection*) vísast til almennra athugasemda við frumvarpið.

Í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna var lagt til að nýju ákvæði yrði bætt í útlendingalögin þess efnis að þótt útlendingur teljist ekki flóttamaður, skuli hann engu að síður njóta sömu verndar, ef raunhæf ástæða er til að ætla að hann sé í hættu á að sæta

dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu verði hann sendur aftur til heimalandsins.

Lagt er til að ný 2. mgr. 44. gr taki mið af þessari afmörkun og að sambærileg afmörkun taki til þeirra sem eru ríkisfangslausir.

Orðalag ákvæðisins tekur mið af tillögu nefndarinnar og er einnig í samræmi við b-lið 1. mgr. 28. gr. norsku útlendingalaganna. Í athugasemdum með norsku lögunum kemur fram að tekið hafi verið mið af skilgreiningu og afmörkun viðbótarverndar í 2. gr. e og 15. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn og fullnægi ákvæðið lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Í samræmi við ákvæði norsku laganna og skýringar með þeim er við það miðað hér að 2. mgr. 44. gr., auk 1. mgr. 45. gr. laganna, geti tekið til þeirra aðstæðna sem greinir í c-lið 15. gr. tilskipunarinnar, eftir mati á öllum aðstæðum. Auk þess er við það miðað að ákvæðið verði túlkað með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins eins og þær eru túlkaðar hverju sinni.

Ákvæði 2. mgr. 44. gr. felur í sér það nýmæli að útlendingar sem falla undir þessa málsgrein teljast flóttamenn. Verður staða þeirra sem slíkra viðurkennd eftir málsmeðferðarreglum sem eru sambærilegar að öllu leyti við ákvörðun á því hvort um flóttamann skv. 1. mgr. 44. gr. er að ræða og eiga þeir rétt á hæli skv. 46. gr. laganna með sama hætti og flóttamenn skv. 1. mgr. 44. gr. Er þetta lagt til í samræmi við skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna og byggist á því að ljóst sé að þörf þeirra sem falla undir 2. mgr. 44. gr. fyrir vernd sé í raun hin sama og þeirra sem uppfylla skilyrði flóttamannahugtaksins og réttindi sem fylgja slíkri vernd ættu því að vera sambærileg réttindum einstaklinga sem veitt er réttarstaða flóttamanns.

Í 3. mgr. 44. gr. er lagt til að ný málsgrein verði tekin upp sem staðfestir að til flóttmanna teljist einnig þeir sem óska eftir því að vera viðurkenndir sem flóttamenn eftir að hafa verið utan heimalands síns um nokkra hríð en voru ekki flóttamenn þegar þeir yfirgáfu land sitt (flóttamaður *sur place*). Staða *sur place* flóttamanna er viðurkennd samkvæmt flóttamannasamningnum og veltur mat á því hvort um flóttamenn sé að ræða á sömu sjónarmiðum og annars er þegar samningurinn á við.

Orðalag það sem lagt er til að tekið verði upp sem 3. mgr. 44. gr. tekur mið af norsku útlendingalögunum og veitir eins og norska ákvæðið betri rétt en 5. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn. Eins og í norsku lögunum er miðað við að þörf á alþjóðlegri vernd geti risið vegna breyttra aðstæðna í heimalandi og einnig ef einstaklingur grípur fyrst til aðgerða sem skapa þörf á alþjóðlegri vernd eftir að hann hefur yfirgefið heimaland sitt. Miðað er við að um einstaklingsbundna ákvörðun sé að ræða og að um málsmeðferð fari eftir sömu reglum og ákvörðun um hæli. Í samræmi við tilmæli Flóttamannastofnunar í athugasemdum við 5. gr. tilskipunarinnar yrði því áfram við það miðað að mat yrði lagt á það fyrst og fremst hvort sýnt er fram á að skilyrðum laganna um flóttamenn sé fullnægt. Mat á þeim aðstæðum sem koma fram í 2. málsl. málsgreinarinnar fer eftir sömu sjónarmiðum og mat á hælisumsókn annars. Þá verður að gæta að meginreglunni um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*), ef ákvörðun yrði tekin um að veita viðkomandi ekki hæli.

Í 4. mgr. 44. gr. er nýmæli þar sem mælt er fyrir um að taka skuli tillit til þess við mat á skilyrðum greinarinnar hvort um barn er að ræða. Með hugtakinu barn er átt við einstakling undir 18 ára aldri og er þar miðað við skilgreiningu barns í 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Eins og gert er ráð fyrir í handbók Flóttamannastofnunar

verður staða barns tekin til skoðunar í samræmi við meginregluna um einingu fjölskyldunnar, þegar barn er í fylgd annars eða beggja foreldra.

Ef um fylgdarlaust barn er að ræða gilda sérstakar reglur, samkvæmt þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu og vísað er til í almennum athugasemdum með frumvarpinu. Hugtakið *fylgdarlaust barn* er skilgreint í greininni og er þar miðað við skilgreiningu í tilskipunum Evrópsambandsins og Dyflinnarreglugerðinni á hugtakinu *fylgdarlaust ólögráða barn*.

Lagt er til að lokamálsgrein núgildandi 44. gr. falli brott. Ítarlegri ákvæði um flóttmenn, sem lagt er til að tekin verði í lögin leiða til þess að málsgreinin, eins og hún er orðuð, verður óþörf.

#### Um 14. gr.

Í greininni er lagt til að skýrt verði frekar hvað felst í ofsóknum, hverjir geta verið valdir að ofsóknum og vegna hvaða einkenna eða eiginleika ofsóknir beinast að þeim sem eru ofsóttir. Greinin er nýmæli og tekur mið af nýlegum breytingum í norsku útlendingalögunum sem og ákvæðum tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn. Eins og kemur fram í aðfararorðum tilskipunarinnar er tilgangur hennar að samræma viðmið í ríkjum Evrópusambandsins um það hvaða einstaklingar þarfnast alþjóðlegrar verndar, bæði flóttamenn skv. A-lið 1. gr. flóttamannasamningsins og aðrir þeir sem njóta viðbótarverndar. Er skilgreining á ofsóknum þáttur í þeirri samræmingu.

Lagt er til að tekin verði upp í lögin ein grein, 44. gr. a, þar sem viðmið eru sett um hvað felst í hugtakinu ofsóknir, á hvaða grundvelli ofsóknir eru sem kalla á alþjóðlega vernd og hvaða aðilar geta borið ábyrgð á ofsóknum. Er einnig lagt til að lögin veiti dóms- og mannréttindaráðherra heimild til að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um framangreind viðmið. Efnislega er tekið mið af ákvæðum 29. og 30. gr. norsku laganna, auk ákvæða tilskipunar 2004/38/EB, eins og nánar er lýst hér á eftir.

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að tekin verði upp skilgreining á ofsóknum skv. 1. mgr. 44. gr., sem síðan verði útfærð nánar í reglugerð. Ákvæðið, eins og það er lagt til í frumvarpinu, er nægilega rúmt til að áfram verði tekið mið af leiðbeiningum Flóttamannastofnunar við mat á hverju máli um sig. Skilgreiningin tekur mið af 1. mgr. 9. gr. í tilskipun 2004/83/EB þar sem vísað er í alvarleg brot á grundvallarmannréttindum, einkum þeim ófrávíkjanlegu grundvallarmannréttindum sem ríkjum er, jafnvel á hættutímum, óheimilt að víkja frá skv. 2. mgr. 15. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Er tekið mið af orðalagi þeirrar greinar og þeirra greina sem hún vísar til í frumvarpstextanum.

Ekki er um tæmandi talningu að ræða í 1. mgr. 44. gr. a eins og orðalag hennar ber með sér. Þá er í síðari málslið málsgreinarinnar gert ráð fyrir að samsafn athafna geti haft sömu eða sambærileg áhrif á einstakling og athafnir sem nefndar eru í fyrri málslið. Er þetta einnig í samræmi við leiðbeiningar Flóttamannastofnunarinnar, sbr. lið 53 í handbók Flóttamannastofnunarinnar, þar sem einnig er vísað í samsafn athafna, þ.m.t. ólögmeta mismunun, sem geta leitt til þess að um ofsóknir sé að ræða. Telja verður að 2. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar taki mið af viðmiðum um langvarandi mismunun, sem getur leitt til þess að einstaklingur geti fullnægt skilyrðum 1. mgr. 44. gr. um ástæðuríkan ótta við að vera ofsóttur.

Til frekari skýringar á afmörkun hugtaksins ofsóknir væri ráðlegt að ákvæði 2. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar yrði tekið upp í reglugerð. Í þessari grein tilskipunarinnar eru nefnd eftirfarandi dæmi um athafnir sem fela í sér ofsóknir, þó að ekki sé um tæmandi talningu að ræða:

- a. líkamlegt eða andlegt ofbeldi, þ.m.t. kynferðislegt ofbeldi,

- b. löggjöf, dómar og stjórnvaldsákvæðanir, þ.m.t. ákvæðanir lögreglu, feli í sér mismunun eða sé beitt þannig að það feli í sér mismunun,
- c. ákæru eða refsingar feli í sér mismunun eða brjóti gegn þeirri meginreglu að aðgerðir stjórnvalda skuli ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná markmiði sínu (meðalhófsregla),
- d. aðgangur að dómstólum sé ekki tryggður og það leiði til þess að refsingar feli í sér mismunun eða brot gegn meðalhófsreglu,
- e. einstaklingar séu ákærðir, eða þeim refsað fyrir að neita að taka þátt í hernaði, ef þátttaka í slíkum hernaði mundi fela í sér brot á F-lið 1. gr. flóttamannasamningsins,
- f. athafnir sem beint er gegn einstaklingum af ákveðnu kyni eða gegn börnum.

Í 2. mgr. 44. gr. a eru talin upp viðmið sem lagt er til að notuð séu við við túlkun á 1. mgr. 44. gr. Sambærileg viðmið eru talin upp í 30. gr. norsku laganna og taka þau mið af 10. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, að öðru leyti en því að tekið er fram að frelsi til að skipta um trú falli undir hugtakið *trúarbrögð*. Er í því efni tekið mið af handbók Flóttamannastofnunar, liðum 71–73, og er sambærilegri afmörkun fylgt í frumvarpinu.

Að því er varðar d-lið 2. mgr. 44. gr. a, er í frumvarpinu einnig tekið mið af tilmælum Flóttamannastofnunarinnar um skilgreiningu á þjóðfélagshópi, og er þar vikið frá ákvæði d-liðar 30. gr. norsku laganna. Eins og d-liður 2. mgr. 44. gr. a er orðaður í frumvarpinu er nægilegt að eitt af þeim skilyrðum sem þar eru talin sé uppfyllt. Í norsku lögunum og í tilskipuninni er gert ráð fyrir því að bæði sé um það að ræða að einstaklingur tilheyri ákveðnum þjóðfélagshópi vegna einkenna sem hann getur ekki eða vill ekki breyta og að að samfélagið afmarki þjóðfélagshópinn sem slíkan vegna hinna sameiginlegu einkenna. Eins og athugasemdir Flóttamannastofnunarinnar við tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn bera með sér geta þessi atriði farið saman, en svo er þó ekki alltaf og hefur lengi verið ágreiningur um það hvort viðmiðið eigi að nota við túlkun flóttamannasamningsins. Mælir Flóttamannastofnunin með því að ríki veiti vernd í báðum tilvikum til þess að ekki komi til þess að einstaklingar sem þurfa á alþjóðlegri vernd að halda geti ekki notið hennar. Er lagt til að þessi leið sé farin. Alltaf yrði að sjálfsögðu um það að ræða að einstaklingur sem ber fyrir sig að tilheyra tilteknum þjóðfélagshópi hafi orðið fyrir ofsóknum vegna einkenna sinna eða skoðana.

Af þeim þjóðfélagshópum sem geta fallið undir framangreint ákvæði má í dæmaskyni nefna þá sem sæta ofsóknum vegna kynhneigðar eða kynímýndar, börn sem eru neydd til hjúskapar, börn sem eru fórnarlömb mansals eða annars ofbeldis, eða börn sem eru þvinguð til hernaðar. Ekki er lagt til að mælt verði fyrir um vernd ákvæðinna hópa í ákvæðinu en rétt væri að í reglugerð verði sett frekari viðmið, sem taki mið af leiðbeiningum Flóttamannastofnunarinnar og sjónarmiðum sem koma fram í tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn. Er þá einnig hægara um vik að endurskoða reglur og taka mið af þeirri þróun sem verður í þessum málum. Þá verður að hafa í huga að í sumum tilvikum, svo sem varðandi kynbundið ofbeldi eða mansal, getur verið eðlilegra að setja reglur um vernd tiltekinna hópa, umfram vernd þeirra sem flóttamanna, eins og m.a. er lagt til í frumvarpi til breytinga á útlendingalögum sem ráðgert er að leggja fyrir yfirstandandi þing (2009–2010) og vísað er til í almennum athugasemdum. Slíkt mundi þó ekki útiloka mat á hælissókn sem lögð væri fram á þessum grundvelli, ef skilyrðum ákvæðisins væri fullnægt, og yrði að meta það í hverju tilviki fyrir sig hvort ákvæði 44. gr. laganna ættu við.

Lagt er til að afmörkun á því hverjir geti verið valdir að ofsóknum og þeirri meðferð sem vernd er veitt gegn skv. 2. mgr. 44. gr. verði í 3. mgr. 44. gr. a í frumvarpinu. Miðað er við

afmörkun norsku laganna, sem tekur mið af 6. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, auk þess sem miðað er við að áfram verði stuðst við leiðbeiningar Flóttamannastofnunarinnar við skýringu á ákvæðinu. Athygli er vakin á því að þessi málsgrein á einnig við þegar skilyrði 2. mgr. 44. gr. eru metin öndvert við 1. og 2. mgr. greinarinnar, sem taka til 1. mgr. 44. gr.

#### Um 15. gr.

Lagt er til að ákvæði 1. mgr. 45. gr. laganna verði að mestu óbreytt en að vísað verði í heiti greinarinnar til þeirrar meginreglu sem fram kemur í ákvæðinu, þ.e. meginreglunnar um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (e. *non-refoulement*), sem kemur m.a. fram í 33. gr. flóttamannasamnings. Þó verður að gera greinarmun á 1. másl. og 2. másl. 1. mgr. greinarinnar, vegna mismunandi undantekninga sem gera má frá meginreglunni þegar flóttamenn eiga í hlut annars vegar og þeirra sem njóta viðbótarverndar hins vegar.

Undanþága 2. mgr. 45. gr. nær þannig til þeirra sem njóta verndar sem flóttamenn samkvæmt flóttamannasamningnum, eins og heimilt er skv. 2. mgr. 33. gr. hans, en gert er ráð fyrir að vernd skv. 2. másl. 1. mgr. sæti ekki undantekningum, með fyrirvara um það sem kemur fram í 3. mgr. greinarinnar.

Tekið skal fram að að hluta til koma sömu verndarsjónarmið og greinin á við um fram í nýrri 2. mgr. 44. gr. laganna, eins og áður er lýst. Þrátt fyrir það er lagt til að ákvæði 45. gr. verði áfram í lögunum, enda getur víðtækari vernd falist í meginreglunni um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*), en felst í vernd skv. 2. gr. 44. gr. Þó að staðan mundi oft verða sú að útlendingur sem getur borið fyrir sig þær ástæður sem fram koma í 1. mgr. 45. gr. í umsókn um hæli skv. 46. gr. laganna, sbr. og 44. gr., er ekki svo í öllum tilvikum. Er lagt til að áfram verði byggt á þeirri framkvæmd sem fyrir hendi er og skýringum Flóttamannastofnunarinnar á meginreglunni um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*), sem og framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga sem banna brottvísun af ástæðum sem koma fram í 2. másl. 1. mgr. 45. gr.

Er rétt að vekja athygli á því að öll ríki Evrópusambandsins eru bundin af meginreglunni um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*) samkvæmt skuldbindingum í alþjóðlegum mannréttindasamningum og eftir viðurkenndum reglum þjóðaréttar. Kemur þetta einnig fram í 21. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn. Kemur ákvæðið þannig sjálfstætt til skoðunar ef vísað er til þess, m.a. í þeim tilvikum þegar taka á ákvörðun um frávísun eða brottvísun til annars lands en heimalands útlendinga, sbr. til samanburðar orðalag 2. mgr. 44. gr. laganna, einsog lagt er til að henni verði breytt í 13. gr. frumvarpsins.

Í a-lið 15. gr. frumvarpsins er lagt til að 2. mgr. 45. gr. laganna falli brott. Af þeim breytingum sem lagðar eru til á ákvæðum 44. og 46. gr. leiðir að eðlilegt er að færa 2. mgr. 45. gr. gildandi laga í 46. gr. laganna og mæla þar fyrir um að ef viðkomandi uppfyllir ekki skilyrði laganna til að fá hæli sem flóttamaður skuli stjórnvald kanna að eigin frumkvæði hvort beita skuli ákvæðum 12. gr. f laganna. Áfram yrði heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi ef 45. gr. á við í tilvikum þar sem 44. gr. á ekki við. Þar gæti einnig komið til 12. gr. g, um bráðabirgðadvalarleyfi, sem lagt er til í frumvarpinu að geti einnig tekið til þessarra aðstæðna.

Í b-lið 15. gr. frumvarpsins er sú breyting gerð að í stað F-liðar 1. mgr. flóttamannasamningsins er vísað í b-lið 2. mgr. 46. gr. þar sem ákvæði F-liðar 1. mgr. samningsins hafa verið tekin upp í ákvæðið.

Í c-lið 15. gr. frumvarpsins er 73. gr. norsku útlendingalaganna fylgt við þær breytingar sem lagt er til að gerðar verði á 3. og 4. mgr. 45. gr. Kemur þar fram heimild fyrir stjórnvöld til að taka ákvörðun um frávisun eða brottvísun af ástæðum sem varða öryggi ríkisins, sbr. frekari heimildir í ákvæðum laganna um frávisun og brottvísun. Eðli málsins samkvæmt yrði að túlka þessa heimild þröngt og alltaf er skilyrði að frávisun eða brottvísun komi ekki til framkvæmda fyrr en víst er að aðstæður þær sem meginreglan um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu tekur til (*non-refoulement*) séu ekki lengur fyrir hendi.

#### Um 16. gr.

Lagt er til að 46. gr. laganna mæli áfram fyrir um rétt til hælís. Er 1. mgr. greinarinnar eingöngu breytt í því skyni að fella undir hana flóttamenn skv. 2. mgr. 44. gr., sbr. einnig 3. mgr. 44. gr. (flóttamenn *sur place*) til viðbótar við flóttamenn skv. 1. mgr. 44. gr.

Nokkrar efnisbreytingar verða þó á greininni m.a. vegna þess að sum þau atriði sem eru tiltekin í núgildandi ákvæði leiða framvegis til þess að umsókn verður ekki tekin til efnismeðferðar. Koma þau skilyrði fram í 46. gr. a, samkvæmt breytingum sem lagðar eru til með 17. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að í 2. mgr. 46. gr. verði taldar ástæður þess að umsækjandi eigi ekki rétt á að fá hæli. Hér er fyrst um það að ræða að ákvæði D- eða E-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins eigi við um umsækjanda, eins og fram kemur í núverandi 2. mgr. 44 gr. laganna. Enda þótt ekki séu líkur á að þessi ákvæði komi oft til skoðunar er ekki ástæða til að fella tilvísun til þeirra úr lögum. Yrði áfram miðað við handbók Flóttamannastofnunarinnar um réttarstöðu flóttamanna við túlkun á ákvæðunum.

Í frumvarpinu er norskum lögum fylgt og ákvæði F-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins tekið upp í lögum. Samkvæmt gildandi lögum á flóttamaður ekki rétt á hæli þegar svo háttar sem um ræðir í F-lið 1. gr., sbr. a-lið 1. mgr. 46. gr. núgildandi laga, sem vísar til 3. mgr. 45. gr. Þá nýtur útlendingur ekki verndar gegn því að vera sendur brott skv. 1. mgr. 45. gr. laganna ef F-liður 1. gr. flóttamannasamningsins á við, eins og mælt er fyrir um í þeirri grein laganna.

Samhliða því að flóttamannahugtak laganna er rýmkað getur oftast reynt á þær aðstæður sem F-liður 1. gr. flóttamannasamningsins fjallar um og útiloka hæli og réttarstöðu flóttamanns. Er því í frumvarpinu lagt til að F-liður 1. gr. flóttamannasamningsins verði tekinn upp í ákvæðið. Einnig hefur verið tekið mið af tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn, einkum 12. gr. tilskipunarinnar, og er lágmarkskröfum hennar fullnægt með þessu ákvæði.

Lagt er til að í 2. tölul. b-liðar 2. mgr. 46. gr. verði miðað við tillögur Flóttamannastofnunar um túlkun tilskipunarinnar og þau tímamörk þegar umsækjandi leggur fram umsókn um hæli hér á landi, en ekki síðar, eins og heimilað er í 12. gr. (2)b ofangreindrar tilskipunar. Er þessu viðmiði einnig fylgt í norsku lögnum með vísan til þeirrar niðurstöðu Flóttamannastofnunarinnar að þetta ákvæði tilskipunarinnar sé ekki í samræmi við flóttamannasamninginn.

Lagt er til að í c-lið 2. mgr. 46. gr. laganna verði tekið upp ákvæði núverandi 3. mgr. 45. gr. laganna. Í skýringum með þeirri grein laganna var tekið fram að takmarka mætti vernd meginreglunnar um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í

hættu (*non-refoulement*) vegna hættu sem þjóðfélaginu stafaði af útlendingi og að sú takmörkun væri í samræmi við 2. mgr. 33. flóttamannasamningsins. Í athugasemdum Flóttamannastofnunar við 14. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, sem veitir sambærilega heimild, kemur fram að gera verði greinarmun á heimild 2. mgr. 33. gr. flóttamannasamningsins til að neita flóttamönnum um vernd gegn því að vera vísað brott í þeim tilvikum sem þar eru upp talin annars vegar og því að synja flóttamanni um hæli og réttarstöðu flóttamanns hins vegar. Flóttamannasamningurinn gerir ekki ráð fyrir því að 2. mgr. 33. gr. veiti heimild til þess að synja flóttamanni um hæli vegna þeirra ástæðna sem taldar eru upp í 2. mgr. 33. gr. samningsins.

Er því lagt til, í samræmi við túlkun Flóttamannastofnunarinnar, og í samræmi við þá leið sem farin er í norsku lögnum, að þessi undantekning á rétti til að fá hæli eigi aðeins við um þá flóttamenn sem falla undir 2. mgr. 44. gr., en ekki um flóttamenn skv. 1. mgr. 44. gr., sbr. A-lið 1. gr. flóttamannasamningsins. Af sömu sökum er f-liður 1. mgr. 46. gr. í gildandi lögum felldur brott.

Hins vegar er lagt til að ákvæði sambærilegt við það sem fram kemur í 3. mgr. 31. gr. norsku laganna verði tekið upp í d-lið 2. mgr. 46. gr. laganna, sbr. 16. gr. frumvarpsins, en það ákvæði styðst við 3. mgr. 17. gr. í tilskipun 2004/83/EB um flóttamenn. Kemur þar fram að synja megi um hæli þeim sem óskar eftir vernd vegna ástæðna sem greinir í 2. mgr. 44. gr. laganna, ef brottför frá heimalandi er til þess eins að forðast refsingu þar. Er lagt til að ákvæðið verði tekið upp héraðs í þágu samræmis í héraðri löggjöf við löggjöf í Noregi. Gera verður ráð fyrir að sömu sönnunarreglur gildi um ástæðu brottfarar eða flótta frá heimalandi sem endranær. Í því tilvikum að sýnt sé fram á að viðkomandi óttist ofsóknir eða ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð koma almenn sjónarmið til skoðunar, m.a. vernd gegn því að vera vísað brott, í andstöðu við meginreglu þá sem kemur fram í 45. gr., sbr. ákvæði það sem lagt er til að tekið verði upp sem 3. mgr. greinarinnar.

Í c-lið 16. gr. frumvarpsins er lagt til að ný málsgrein bætist við 46. gr. laganna sem áður var í 2. mgr. 45. gr. og fjallar um skyldur stjórnvalda til að meta hvort umsækjandi geti fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, ef umsókn um hæli er ekki tekin til greina. Við ákvæðið er bætt tilvísun í 12. gr. g um bráðabirgðadvalarleyfi í samræmi við efni þess ákvæðis.

#### Um 17. gr.

Í greininni er að finna nýmæli um málsmeðferð í hælismálum. Í ákvæðinu, sem verður 46. gr. a í lögnum, eru talin upp atriði sem valda því að stjórnvöld geta synjað því að taka umsókn um hæli til meðferðar. Mælt er fyrir um samsvarandi atriði í b-, c-, d- og e-lið 1. mgr. 46. gr. gildandi laga, um undanþágur frá því að eiga rétt á hæli, en rétt þykir, í samræmi við breytingar á útlendingalögnum í Noregi, að telja hér upp atriði sem leiða til þess að umsóknin verði ekki tekin til efnismeðferðar vegna þess að umsækjandi hefur fengið eða getur fengið vernd í öðru ríki, þar á meðal samkvæmt samningum sem íslenska ríkið á aðild að.

Tekið hefur verið mið af 32. gr. norsku laganna og ákvæðum tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð við endurskoðun á ákvæðum gildandi laga.

Í fyrsta lagi er um það að ræða að umsækjanda hafi verið veitt hæli í öðru ríki, eins og mælt er fyrir um í a-lið 1. mgr. 46. gr. a. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Í öðru lagi er í b-lið ákvæðisins um að ræða regluna um fyrsta gridland, en eins og greinir í athugasemdum með ákvæðinu í nógildandi lögum er við það miðað að hælisumsókn skuli

afgreidd í fyrsta ríki sem flóttamaður kemur til og veitt getur honum vernd. Í orðalagi ákvæðisins koma fram skilyrði þess að ákvæðið eigi við, þar á meðal að stjórnvöld hafi gengið úr skugga um að verði umsækjandi sendur til ríkisins þurfi hann ekki að óttast ofsóknir eða að verða sendur áfram til heimalands síns í andstöðu við meginregluna um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (*non-refoulement*) eða þar sem hætta er á ómannúðlegri eða vansæmandi meðferð.

Í c-lið ákvæðisins eru tekin upp ákvæði gildandi laga um að vísa megi útlendingi sem komið hefur frá norrænu ríki aftur til þess ríkis í samræmi við norræna vegabréfaeftirlits-samninginn. Samningurinn er enn í gildi en hefur að nokkru marki misst gildi sitt vegna Dyflinnarreglugerðarinnar sem gildir á Norðurlöndunum.

Nýmæli er lagt til í síðari hluta c-liðar, þar sem vísað er til þess að sömu reglur gildi um þá sem koma hingað til lands frá Færeyjum. Eins og fram kemur í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna er í gildi samningur milli Íslands, Færeyja og Smyril Line, sem síðast var endurnýjaður 30. mars 2004, um endursendingu útlendinga sem hingað koma með ferjunni Norrænu, sem leggur að höfn á Seyðisfirði. Er þar gert ráð fyrir skjótri úrlausn mála þegar útlendingar koma á land og bendir nefndin á að lagareglur skorti um meðferð þessarra mála.

Samkvæmt samningnum er um það að ræða að Færeyjar skuldbinda sig til að taka við þeim útlendingum sem vísað er frá á Seyðisfirði og hefði verið vísað frá Schengen-landi ef landamæraeftirlit hefði farið fram í Færeyjum. Þetta á þó ekki við um útlendinga sem þurfa að hafa vegabréfsáritun sem gildir á öllu Schengen-svæðinu, í Færeyjum og á Íslandi, en sem samkvæmt dvalarleyfi eða gildri vegabréfsáritun sem gildir á öllu Schengen-svæðinu mega koma til Íslands, en sem samt sem áður má vísa brott við komu til Íslands vegna íslenskra lagareglna.

Er samningurinn byggður á þeirri forsendu að ekki fari fram landamæraeftirlit þegar Norræna kemur til Færeyja, þ.e. ferjan er ekki tæmd, en lögreglan í Færeyjum fer með landamæraeftirlit sem tekur til þeirra sem koma á land í Þórshöfn og þeim sem fara frá Þórshöfn með ferjunni. Tekur samningurinn til fleiri atriða en þar sem reynir á reglur um hæli, en slík mál geta þó komið til álita og er eðlilegt að fella meðferð mála þar sem sótt er um hæli við þessar aðstæður í sama farveg og á við um önnur tilvik þar sem endursending til fyrsta griðlands fer fram án efnismeðferðar. Er í samræmi við það lagt til að bætt sé við c-lið ákvæðisins tilvísun til samnings Íslands og Færeyja um þetta. Eðlilegt er að frekari reglur verði settar í reglugerð um framkvæmd þessarra mála.

Í d-lið ákvæðisins er vísað til endursendingar samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni. Ekki er ástæða til að breyta þessu ákvæði, sem er óbreytt frá eldri lögum en hefur verið fært í 46. gr. a. Hér er þó rétt að vísa til þess sem kemur fram í almennum athugasemdum að rétt geti verið að taka ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar í stjórnvaldsfyrirmæli sem sett yrðu með heimild í þessu ákvæði laganna.

Í greininni er lagt til að ákvæði verði tekið upp sem er að efni til sambærilegt við ákvæði 2. mgr. 46. gr. gildandi laga, um að ekki skuli senda flóttamann til annars ríkis ef hann hefur sérstök tengsl við ríkið. Er lagt til að ákvæðinu verði breytt miðað við breytt inntak greinarinnar. Áfram yrði þó miðað við sömu sjónarmið og lögð hafa verið til grundvallar hingað til við mat á því hvenær útlendingur hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd. Það skilyrði má einnig útfæra nánar í reglugerð sem og nýmæli í 2. mgr. þar sem segir að sérstakar ástæður mæli annars með því að umsóknin verði tekin til efnismeðferðar.

Er hér miðað við að stjórnvöldum sé eftirlátið mat og hafi heimild til að taka mál til efnismeðferðar umfram það sem leiðir af sérstökum reglum, svo sem reglum Dyflinnarreglugerðarinnar. Er ákvæðinu einnig ætlað að taka til þess ef varhugavert þykir að beita ákvæðum 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar og senda hælisleitendur til ríkja í Evrópu þar sem ástæða þykir að ætla að meðferð eða aðbúnaður hælisleitenda sé í andstöðu við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eða aðrar þjóðréttarlegar skuldbindingar sem binda íslenska ríkið. Enn yrði byggt á því að um einstaklingsbundna ákvörðun væri að ræða þannig að metið væri hvort varhugavert væri að senda tiltekinn hælisleitanda til annars ríkis samkvæmt ákvæðum Dyflinnarreglugerðarinnar. Það færi þá eftir almennum málsmeðferðarreglum laganna, hver meðferð hælisumsóknarinnar yrði hér á landi, eftir að ákvörðun yrði tekin um að taka umsókn til efnismeðferðar.

Þær reglur sem koma fram í greininni eru í samræmi við þær lágmarkskröfur sem tilskipun 2005/85/EB um málsmeðferð gerir að því er varðar mál sem synja má að taka til efnismeðferðar, sbr. 25. gr., sbr. 27. gr. tilskipunarinnar. Verða aðrar umsóknir en þessar teknar til efnismeðferðar samkvæmt ákvæðum laganna. Veitir ákvæðið betri vernd að því leyti að ekki er gert ráð fyrir að umsóknum verði synjað um efnismeðferð þegar senda má hælisleitanda til öruggs þriðja lands, eins og gert er ráð fyrir í 25. gr. tilskipunarinnar. Í 50. gr. b samkvæmt frumvarpinu er hins vegar mælt fyrir um að beita megi flýtimeðferð þegar svo stendur á.

#### Um 18. gr.

Þær breytingar sem eru lagðar til á 47. gr. eru fyrst og fremst til áréttingar og skýringar á gildandi rétti. Eins og fram kemur í ákvæðinu leiðir viðurkenning á stöðu útlendinga sem flóttamanns til þess að hann fær hæli og fær þá dvalarleyfi. Í samræmi við uppbyggingu laganna er gert ráð fyrir að bætt verði við nýrri heimild til útgáfu dvalarleyfis, í 12. gr. j. Við hælisleivingu hefur útlendingur réttarstöðu flóttamanns samkvæmt íslenskum lögum, auk flóttamannasamningsins og annarra þjóðréttarsamninga.

Rétt er að taka fram að þó að lög mæli ekki í mörgum tilvikum sérstaklega fyrir um rétt flóttamanna, að frátöldum lögum á tilteknum sviðum, svo sem lög um atvinnuréttindi útlendinga (22. gr.), lög um sjúkratryggingar (16. gr.), lög um fullnustu refsinga (40. gr.) og höfundalög (60. gr.) gerir íslensk löggjöf þó ráð fyrir réttindum sem miðast við löglega dvöl og búsetu í landinu. Samkvæmt því falla flóttamenn sem fengið hafa dvalarleyfi undir ákvæði laga með þeim hætti, sbr. nánar almennar athugasemdir með frumvarpinu.

Til að áréttar það að flóttamenn njóti þeirra réttinda sem mælt er fyrir um í flóttamannasamningnum, sbr. einnig þær tilskipanir um efnið sem tekið hefur verið mið af, er lagt til að tvær nýjar málsgreinar veiti ráðherra heimild til að setja frekari reglur um réttindi flóttamanna sem veitt hefur verið hæli.

Í málsgrein sem lagt er til að verði 3. mgr. greinarinnar er tekið mið af nýlegu ákvæði í lögum nr. 112/2008, þar sem fram kemur að þegar hæli hefur verið veitt teljist flóttamaður sjúkratryggður frá komudegi. Orðalagi ákvæðisins er ætlað að vera nægilega rúmt til að veita lagastoð stjórnvaldsfyrirmælum þar sem miða má rétt flóttamanna til félagslegrar aðstoðar, félagslegra trygginga og annarra réttinda því sem næst við komudag þeirra.

Þá er í 4. mgr. greinarinnar nýmæli um fylgdarlaus börn, sem festir í sessi þá framkvæmd sem fylgt er, að skipa barni forsjáraðila, eða sjá um vistun þess, er því hefur verið veitt hæli. Þá er mælt fyrir um að nánari reglur megi setja í reglugerð.

## Um 19 gr.

*Um a-lið (47. gr. a).*

Í 47. gr. a er tekið upp heimildarákvæði um afturköllun á hæli sem er í 2. mgr. 47. gr. gildandi laga. Í samræmi við breytingar á norskum lögum eru ákvæði C-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins tekin upp í lögin en í gildandi lögum er vísað til C-liðar 1. gr. í 2. mgr. 44. gr. sem felld er brott. Rétt þykir að skilyrðin verði tekin upp í lögin í samræmi við þær breytingar sem gerðar eru á ákvæðum um flóttamenn og alþjóðlega vernd. Áfram er miðað við að Útlendingastofnun taki ávörðun um afturköllun hælís, sbr. niðurlagsákvæði núverandi 47. gr., og kemur það nú fram í breyttri 50. gr.

Áfram yrði miðað við að túlka skilyrði greinarinnar í samræmi við leiðbeiningar í handbók Flóttamannastofnunar. Í norskri framkvæmd hefur, samkvæmt athugasemdum við norsku útlendingalögin, ekki reynt mikið á þessi ákvæði, sér í lagi e- og f-lið ákvæðisins, sem eru sambærileg við e- og f-lið, sem tekin yrðu upp í 47. gr. b, og kemur fram að oft getur verið óraunhæft að beita þeim staflíðum, þar sem útlendingur hefur myndað tengsl við hælísland, og jafnvel fengið varanlegt búsetuleyfi, áður en aðstæður breytast í heimalandi eða fyrra búsetulandi.

Hins vegar er rétt að hafa heimildarákvæðin í textanum og getur reynt á þau þegar um er að ræða flóttamenn skv. 1. og 2. mgr. 44. gr. sem og fjöldaflóttaákvæði skv. 51. gr. a. Alltaf yrði miðað við að ákvörðun byggist á mati á aðstæðum hvers einstaklings. Greinin er einnig með fyrirvara um beitingu 1. mgr. 45. gr. þar sem sú grein á við.

Í samræmi við norsku útlendingalögin, sem og í samræmi við 11. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn, eru ákvæði C-liðar 1. gr. flóttamannasamningsins tekin upp í lög án sérstakrar tilvísunar til þess hóps flóttamanna sem naut verndar fyrir gildistöku samningsins og er lagt til að ákvæði 47. gr. b gildi um alla flóttamenn skv. 44. gr. laganna.

Í 11. gr. og 16. gr. tilskipunar 2004/83/EB um flóttamenn er ríkjum veitt svigrúm til að túlka e- og f-liði ákvæðisins með áherslu á það hvort aðstæður í heimalandi hafi breyst varanlega til bóta, þannig að endurskoða megi mat á því hvort viðkomandi hafi ástæður íkan ótta við ofsóknir. Í athugasemdum Flóttamannastofnunar við þessi ákvæði tilskipunarinnar ítrekar Flóttamannastofnunin mikilvægi þess að ríki meti fyrst og fremst skilyrðið um að viðkomandi geti sýnt fram á ríkar ástæður til þess að neita að hverfa aftur vegna fyrri ofsókna, sbr. nánar handbók Flóttamannastofnunar. Hér er lagt til að ákvæði 2. mgr. 47. gr. a endurspegli orðalag flóttamannasamningsins og verði skýrt til samræmis við hann, þar sem ætla verður að það veiti betri vernd en lágmarkskröfur tilskipunarinnar. Er fordæmi norskra laga einnig fylgt að þessu leyti.

Þá er í 3. mgr. 47. gr. a nýmæli sem heimilar að afturkalla hælísveitingu ef hæli hefur verið veitt og síðar kemur í ljós að flóttamaður hefur gerst sekur um þau alvarlegu brot sem talin eru í 1. og 3. tölul. b-liðar 2. mgr. 46. gr., þ.e. a- og c-lið 1. gr. E í flóttamannasamningnum. Er þessi málsgrein í samræmi við 4. mgr. 31. gr. norskra laganna.

Lokamálsgrein greinarinnar þarfnast ekki skýringa.

*Um b-lið (47. gr. b).*

Í 47. gr. b er lagt til að nýtt ákvæði sé tekið í lögin, þar sem mælt er fyrir um réttarstöðu hælisleitanda. Ákvæði það sem lagt er til sem 1. mgr. er að finna í 5. mgr. 46. gr. gildandi laga og veitir næga lagastöð fyrir reglum sem settar kunna að vera um vistunarúrræði þeirra sem ekki geta séð fyrir sér sjálfir meðan umsókn um hæli er tekin til meðferðar. Í 94. gr. reglugerðar um útlendinga eru þau fyrirmæli um vistun útlendinga samkvæmt greininni sem núverandi framkvæmd byggist á.

Í 2. mgr. greinarinnar er lagt til að vísað verði til þeirra lágmarksréttinda sem tryggja verður hælisleitendum og er gert ráð fyrir að frekari ákvæði verði sett í reglugerð um þetta efni. Í a-lið er vísað til þess að lágmarksframfærsla og nauðsynleg lækniþjónusta sé tryggð og er einnig vísað til þess að taka skuli tillit til þeirra sem þurfa sérstaka aðstoð. Fer það eftir almennum sjónarmiðum og öðrum ákvæðum laganna hverjir þurfa sérstaka aðstoð, en þar má m.a. telja börn, þá sem hafa orðið fyrir ofbeldi, vanrækslu, áföllum eða því um líku.

Í 3. mgr. 47. gr. a er lagt til að tekið verði upp nýmæli, sem byggist á ákvæðum tilskipunar 2003/9/EB, um móttöku hælisleitenda, þess efnis að ef í ljós kemur að hælisleitandi hafði ekki þörf fyrir þá fyrirgreiðslu sem veitt hefur verið geti Útlendingastofnun endurkrafíð hann um útlagðan kostnað að hluta eða öllu leyti.

Í 4. mgr. eru tekin upp ákvæði úr 92. gr. reglugerðar um útlendinga og mælt fyrir um að skráningarskírteini skuli gefið út til hælisleitanda svo fljótt sem verða má. Hlýtur það alltaf að fara eftir atvikum hversu fljótt er talið rétt að gefa út slíkt skírteini og má gera undantekningu frá því ef útlendingi verður þegar vísað frá landi eða ef hann verður sendur til annars lands þar sem efnismeðferð hælisumsóknar fer fram. Í tilskipun 2003/9/EB er miðað við að skírteini sé gefið út innan þriggja daga frá því að hælisumsókn var lögð fram. Lagt er til að frekari reglur um útgáfu skírteinis og tímafresti komi fram í reglugerð sem sett yrði með heimild í lögnum.

#### Um 20. gr.

Lagt er til að ákvæði 1. og 2. mgr. 50. gr. verði óbreytt frá gildandi lögum, að öðru leyti en því sem leiðir af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu. Ekki er um tæmandi talningu að ræða.

Í nýrri 4. mgr. 50. gr. er mælt fyrir um skyldu stjórnvalda til að eiga samvinnu við Flóttamannastofnun til að leita upplýsinga hjá henni þegar við á. Eins og fram kom í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna er ljóst að Flóttamannastofnun getur gegnt lykilhlutverki í að aðstoða stjórnvöld við upplýsingaöflun við meðferð tiltekins máls, m.a. um það hvernig ástand er í ríki sem hælisleitandi kemur frá eða jafnvel til að staðreyna frásögn hælisleitanda varðandi frásögn um ofsóknir sem hann hafi þurft að sæta eða líklegt er að hann verði fyrir snúi hann til baka. Í dómi Hæstaréttar Íslands 12. mars 2009, í máli nr. 353/2008, kom einnig fram mikilvægi þeirra upplýsinga sem stofnunin getur hugsanlega veitt og geta þær haft mikla þýðingu fyrir niðurstöðu í hælismáli. Líta megi á það úrræði að leita upplýsinga hjá Flóttamannastofnun sem lið í rannsókn máls þótt meta verði í hverju tilviki hvort nauðsynlegt sé að beina fyrirspurn til stofnunarinnar.

Þótt skylda til samvinnu við stofnunina hvíli á þjóðréttarskuldbindingu skv. 35. gr. flóttamannasamningsins taldi nefndin rétt að marka þessari samvinnu íslenskra stjórnvalda og Flóttamannastofnunarinnar skýran lagalegan grundvöll. Mikilvægt er að stjórnvöld vandi vel til þeirra spurninga sem þær leggja fyrir stofnunina og bíði vitanlega svara áður en ákvörðun er tekin í málinu, en málsmeðferð var að þessu leyti gagnrýnd í fyrrgreindum dómi Hæstaréttar. Þessi regla á jafnt við um mál sem eru til meðferðar hjá Útlendingastofnun og kærsmål fyrir dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu.

Í nýrri 5. mgr. er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um framkvæmd greinarinnar auk þess sem lagt er til að almenn heimild til þess að setja reglur um málsmeðferð sem kemur fram í 6. mgr. 46. gr. gildandi laga verði í niðurlagi 50. gr.

## Um 21. gr.

*Um a-lið (50. gr. a).*

Greinin er nýmæli, þar sem lagt er til að tekin verði í 50. gr. a reglur um málsmeðferð við upphafs hælismáls, þ.e. þegar umsókn um hæli er lögð fram. Byggist ákvæðið á 88. gr. í reglugerð um útlendinga, en því hefur verið breytt til samræmis við tillögur nefndar um meðferð hælisumsókna.

Í skýrslu nefndarinnar kom fram að rétt væri að það yrði föst regla að fulltrúi Útlendingastofnunar kæmi að máli strax og umsókn um hæli kæmi fram og væri viðstaddur fyrstu skýrslutöku. Það leiðir til þess að meiri ábyrgð er lögð á herðar Útlendingastofnunar strax í upphafi, án þess þó að hlutverk lögreglu við upphafsrensókn málsins breytist. Eins og kemur fram í ákvæðinu er þó lagt til að forræði málsins verði hjá Útlendingastofnun sem í meginatriðum óskar eftir atbeina lögreglu við öflun upplýsinga og gagna en nánar skal mælt fyrir um hlutverk lögreglu í reglugerð.

Lagt er til að í 1. mgr. verði ákvæði um hvar umsókn skuli lögð fram og hvort aðstandendur sækja einnig um hæli. Getur umsókn verið hvort heldur er skrifleg eða munnleg. Í samræmi við almenn sjónarmið og leiðbeiningar sem dregnar verða af tilskipun 2005/85/EB um málsmeðferð er gert ráð fyrir því að allir fullorðnir aðstandendur staðfesti að þeir óski eftir hæli með sama hætti og umsækjandi.

Ákvæði þau sem tekin eru í 2. mgr. eru í 3. mgr. 46. gr. gildandi laga og mæla fyrir um að flóttamaður afhendi vegabréf eða önnur ferðaskilríki. Sama gildir um aðstandendur sem sækja um hæli.

Í 3. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um það að eins fljótt og unnt er frá því að umsókn var lögð fram skuli starfsmaður Útlendingastofnunar kallaður til. Er miðað við að þetta gerist án tafar og að öllu jöfnu innan sólarhrings frá því er umsókn var lögð fram. Er einnig mælt fyrir um að kalla skuli til starfsmann Útlendingastofnunar áður en fyrsta skýrslutaka fer fram og er það í samræmi við það sem áður segir. Þá kemur fram í sérákvæði um fylgdarlaus börn að fulltrúi barnaverndaryfirvalda skuli kallaður til þegar umsókn um hæli er lögð fram af fylgdarlausu barni.

Í 4. og 5. mgr. er mælt fyrir um leiðbeiningar til útlendings við meðferð málsins og eru þær í samræmi við niðurstöður í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna.

*Um b-lið (50. gr. b).*

Í 50. gr. b eru nýmæli í lögum um rannsókn lögreglu vegna umsókna um hæli.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lögfest sú framkvæmd sem fylgt hefur verið og í 3. mgr. er vísað til rannsóknarræða samkvæmt lögnum. Er einnig gert ráð fyrir að frekari reglur verði settar í reglugerð.

Í 2. mgr. greinarinnar er lagt til nýmæli um aldursgreiningu þeirra sem sækja um hæli sem fylgdarlaus börn. Þótt um rannsóknarræði sé að ræða er lagt til að mælt verði fyrir um aldursgreiningu í þessu ákvæði. Eru hér lögfestar reglur sem settar voru af Útlendingastofnun og fylgt hefur verið í framkvæmd en þó er það nýmæli í niðurlagi ákvæðisins að mælt er fyrir um að synjun á hælisumsókn má ekki byggjast á því eingöngu að viðkomandi hafi neitað að gangast undir aldursgreiningu. Hins vegar má taka mið af því við ákvörðun málsins eins og annarra þátta. Þetta ákvæði er sett samkvæmt leiðbeiningum í 17. gr. tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð.

*Um c-lið (50. gr. c).*

Ákvæði þetta, sem lagt er til að verði 50. gr. c, er nýmæli í lögum og byggist á ákvæðum 89. gr. reglugerðar um útlendinga auk reglna sem settar hafa verið um meðferð hælis-

umsókna fylgdarlausra barna. Í samræmi við tillögur nefndar um meðferð hælisumsókna er lagt til að tekin séu upp í lög in ákvæði um það að starfsmaður Útlendingastofnunar taki hælisviðtal. Þá er rétt að sérreglur um hælisviðtal við fylgdarlaust barn komi fram í lögum og er lagt til að slíkar reglur komi fram í 3. mgr. greinarinnar, þar á meðal að talsmaður sem barni er skipaður geti verið viðstaddur viðtalið og skuli hafa færi á að undirbúa barnið fyrir viðtalið. Hefur verið tekið mið af ákvæðum 17. gr. tilskipunar 2005/85/um málsmeðferð við gerð 3. mgr. greinarinnar. Lokamálsgrein ákvæðisins þarfnast ekki skýringa.

*Um d-lið (50. gr. d).*

Í ákvæði 50. gr. d, sem er nýmæli, er lagt til að lögfestar verði sérstakar málsmeðferðarreglur sem gildi í þeim tilvikum þegar ekki er talin þörf á fullri efnismeðferð hælisumsókna. Ákvæðið tekur mið af niðurstöðum nefndar um meðferð hælisumsókna, og hefur hliðsjón verið höfð af ákvæðum tilskipunar 2005/85/EB um málsmeðferð. Er í ákvæðinu veitt heimild til að beita styttri málsmeðferð, flýtimeðferð, m.a. þar sem ekki er tekið hælisviðtal við umsækjanda í ákveðnum tilvikum í samræmi við 4. mgr. 23. gr. tilskipunarinnar. Er mælt fyrir um að ráðherra geti í reglugerð sett frekari reglur um þetta efni.

Greinin mælir fyrir um tvenns konar tilvik sem falla undir heimild til flýtimeðferðar. Annars vegar er um það að ræða að mál sé þess eðlis að líkur séu á að hæli verði veitt vegna aðstæðna málsins, t.d. vegna þess að um aðstandanda flóttamanns er að ræða sem getur fengið hæli samkvæmt ákvæðum 46. gr. laganna. Þá er gert ráð fyrir að flýtimeðferð geti farið fram þegar um börn er að ræða, eða þegar vegna sérstakra ástæðna einstaklings er talið rétt að flýta meðferð umsóknarinnar. Gert er ráð fyrir því að hælisviðtal fari fram í þessum málum og eiga málsmeðferðarreglur laganna og stjórnisýslulaga, þ.m.t. leiðbeiningaskylda um réttindi hælisleitenda því við í þessum málum.

Á hinn bóginn er mælt fyrir um flýtimeðferð vegna þess að telja megi umsóknina bersýnilega tilhæfulausa vegna reglna um öruggt heimaland eða öruggt þriðja land, eins og kemur fram í b-lið 1. mgr. 50. gr. d. Sama gildir ef þær upplýsingar sem umsækjandi hefur gefið eru ófullkomnar eða misvísandi og gefa ekki tilefni til að ætla að viðkomandi sé flóttamaður skv. 1. mgr. 44 gr., eða njóti verndar skv. 2. mgr. 44. gr., sbr. c-lið 1. mgr. 50. gr. d. Þá getur verið um það að ræða að um endurtekna umsókn sé að ræða eftir synjun umsóknar eða eftir að umsókn hefur verið dregin til baka (d-liður 1. mgr. ákvæðisins) eða ef telja má víst, eftir atvikum málsins og gögnum að umsóknin sé einungis gerð í því skyni að tefja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun (e-liður 1. mgr. ákvæðisins).

Ljóst er að þar sem um undantekningu er að ræða frá þeirri meginreglu að hælisleitandi eigi rétt á efnismeðferð hælisumsókna verður að gera ráð fyrir þröngri túlkun ákvæðisins. Þá er gert ráð fyrir því að frekari reglur, einkum um viðmið um að umsókn teljist tilhæfulaus og að upplýsingar bendi ekki til þess að ákvæði 44. gr. eigi við, verði settar í reglugerð. Yrði áfram miðað við þá framkvæmd að meta þurfi hvert mál eftir aðstæðum umsækjanda og öllum málsatvikum.

Um 22. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 96/2002,  
um útlendinga, með síðari breytingum (hælistómál).**

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum í samræmi við tillögur nefndar um meðferð hælistómsókna. Í fyrsta lagi er lagt til að lögum verði breytt í samræmi við þróun slíkrar löggjafar í Evrópu, í öðru lagi að einstaklingar sem ekki eru flóttamenn samkvæmt skilgreiningu alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna verði veitt aukin vernd og ný réttarstaða í samræmi við alþjóðlegar mannréttindareglur, svokölluð viðbótarvernd, í þriðja lagi eru settar skýrari reglur um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og í fjórða lagi skýrari reglur um meðferð hælistómsókna og réttarstöðu hælisteitenda.

Þessar breytingar á lögum hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð. Þannig mun væntanlega fleiri aðilum verða veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum á grundvelli viðbótarverndar þó svo erfitt sé að meta fjölda á þessu stigi. Kostnaður ríkissjóðs vegna hvers einstaklings sem veitt hefur verið dvalarleyfi af mannúðarástæðum hefur verið rúm 1 m.kr. á ári hafi viðkomandi verið tekjulaus í sex mánuði en tæpar 2 m.kr. hafi tekjuleysið varað í heilt ár. Á árinu 2009 var 10 hælisteitendum veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum og 7 á árinu 2008. Fyrir aukningu um hverja 10 hælisteitendur vegna frumvarpsins gætu útgjöld ríkisins því aukist um 10–20 m.kr. á ári.

Í frumvarpinu er ákvæði um að ekki verði heimilt að framkvæma ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið fyrr en viðkomandi hefur fengið færi á að leggja fram kæru í málum þar sem því er borið við að eiga á hættu að verða fyrir ofsóknum, lífláti, pyntingum eða annarri ómannúðlegri og vanvirðandi meðferð. Fram til þessa hefur mátt framkvæma ákvörðun áður en 15 daga kærufrestur samkvæmt lögum er liðinn. Kostnaður ríkissjóðs vegna hælisteitenda var á árinu 2009 um 9 þús. kr. á dag sem er aðallega gisting og dagpeningar. Í 15 daga er heildarkostnaður fyrir hvern hælisteitanda því um 135 þús. kr. Sé miðað við að fjöldi þeirra sem vísað er úr landi verði hinn sami og að meðaltali árin 2008 og 2009, um 23 einstaklingar, þá má búast við að kostnaðaraukinn verði rúmar 3 m.kr.

Heimild ráðherra til að fresta réttaráhrifum endanlegrar ákvörðunar um brottvísun er rýmkuð í frumvarpinu. Aukning á kostnaði ríkisins vegna þessara mála er einkum í málum sem varða umsókn um hæli þar sem þeir einstaklingar eru á framfæri hins opinbera. Aukin útgjöld vegna lengri dvalar hvers einstaklings er nokkuð erfitt að meta svo og hversu mörg slík mál yrðu. Eins og fram kom að framan er kostnaður við hvern hælisteitanda um 9 þús. kr. á dag. Á ársgrundvelli yrði því útgjaldaaukinn tæpar 3,3 m.kr. fyrir hvern einstakling.

Að lokum er í frumvarpinu gert ráð fyrir að útlendingum sem falla undir ákvæði Dyflinnarreglugerðarinnar sem og ákvæði norræna vegabréfaeftirlitssamningsins verði skipaður talsmaður sér að kostnaðarlausu þegar kærð er ákvörðun vegna umsóknar um hæli. Í núgildandi lögum er slíkur réttur ekki fyrir hendi. Almennt viðmið er að talsmanni er greitt fyrir tuttugu tíma í hverju máli, samtals 200 þús. kr. Að því gefnu að kærð mál verði um 23 talsins gæti heildarkostnaður því orðið 4,6 m.kr. á ári.

Eins og fram kemur hér að framan er mjög erfitt að meta almennt hvort réttarbætur hælisteitenda sem lagðar eru til í frumvarpinu leiði til fjölgunar á málum frá því sem verið

hefur. Á það einkum við um fjölda þeirra sem kunna að leita hælis hér á landi af mannúðar-  
ástæðum. Eins og áður segir eru viðbótarútgjöld ríkissjóðs vegna fjölgunar hælisleitenda á  
bilinu 10–20 m.kr. vegna hverra 10 einstaklinga sem bætast við. Auk þess má gera ráð fyrir  
að kostnaðarauki vegna annarra úrræða í frumvarpinu geti verið á bilinu 8–12 m.kr.