

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (EES-reglur, innleiðing, kærunefnd, hælismál).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ragnhildi Hjaltadóttur, Hermann Sæmundsson, Bryndísi Helgadóttur og Rósu Dögg Flosadóttur frá innanríkisráðuneytinu, Margréti Maríu Sigurðardóttur og Elisabetu Gísladóttur frá umboðsmanni barna, Margréti Júlíu Rafnsdóttur og Þóru Jónsdóttur frá Barnaheillum, Elsu Arnardóttur frá Fjölmeningarsetri, Claudie Ashonie Wilson frá Samtökum kvenna af erlendum uppruna á Íslandi, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Katrínu Oddsdóttur lögmann, Ástríði Jóhannesdóttur og Ingu Helgu Sveinsdóttur frá Þjóðskrá Íslands, Þorstein Gunnarsson og Kristínu Völundardóttur frá Útlendingastofnun, Ragnar Aðalsteinsson lögmann, Helgu Völu Helgadóttur lögmann, Atla Val Þorsteinsson frá Rauða krossi Íslands, Ingibjörgu Elíasdóttur frá Jafnréttisstofu og Sigríði Björk Guðjónsdóttur frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Umsagnir bárust frá Barnaheillum, Fjölmeningarsetri, Jafnréttisstofu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Mosfellsbæ, Ragnari Aðalsteinssyni, Rauða krossi Íslands, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum kvenna af erlendum uppruna á Íslandi, Persónuvernd, umboðsmanni barna, Útlendingastofnun, velferðarráðuneytinu og Þjóðskrá Íslands.

Frumvarpið felur í sér endurskoðun á nokkrum þáttum laga nr. 96/2002, um útlendinga. Lagt er til að sett verði á fót sjálfstæð kærunefnd útlendingamála sem ætlað er að taka við af innanríkisráðuneytinu sem meginúrskurðaraðili í málaflokknum. Einnig felur frumvarpið í sér innleiðingu á tveimur tilskipunum og einni reglugerð Evrópusambandsins. Tilskipanirnar eru tilskipun 2004/38/EB um rétt borgara sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna og tilskipun 2008/115/EB, um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Reglugerð Evrópusambandsins varðar einnig Schengen-samstarfið en um er að ræða nýja Dyflinnarreglugerð þar sem kveðið er á um viðmið og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða aðildarríki skuli fara með beiðni um veitingu hælis sem lögð er fram í aðildarríki af ríkisborgara þriðja ríkis. Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að hlutverk Útlendingastofnunar og annarra stjórnvalda sem tengjast málaflokknum verði skilgreint betur auk þess sem ráðherra er veitt heimild til að mæla nánar fyrir í reglugerð um fyrirkomulag og verklag við afgreiðslu umsókna um hæli.

Kærunefnd útlendingamála.

Í 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sett verði á fót sérstök úrskurðarnefnd, kærunefnd útlendingamála, sem tekur til meðferðar kærur á niðurstöðum stjórnvalda í málum skv. 30. gr. laga um útlendinga með breytingu á ákvæðum þeirrar greinar. Fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að endurskoðun ákvæðana Útlendingastofnunar á stjórnsýslustigi

hafi verið til umræðu um nokkurt skeið. Núverandi fyrirkomulag, þ.e. að innanríkisráðuneytið endurskoði ákvarðanir Útlendingastofnunar, hefur verið gagnrýnt á þeim forsendum að ráðuneytið geti ekki talist óháður og óhlutdrægur úrskurðaraðili í málum þar sem undirstofnun þess tekur hina kærnanlegu ákvörðun. Einnig hefur komið fram nokkur gagnrýni á langan málsmeðferðartíma þar sem fjöldi hælisleitanda hefur aukist hratt á undanförunum árum en það hefur haft í för með sér að afgreiðslutími umsagna hefur lengst og kostnaður við hælisleitendur aukist verulega. Í ljósi þess er lagt til í frumvarpinu að endurskoðun stjórnsýsluákvæðana á grundvelli laganna verði færð nær því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum, þ.e. að sett verði á fót sjálfstæð kærunefnd.

Nefndin ræddi þetta nokkuð og bendir á að sjálfstæðar stjórnsýslunefndir eru ekki í kærusambandi við önnur stjórnvöld. Stjórnsýsla á umræddu sviði fer því aðeins fram á einu stjórnsýslustigi. Slíkar nefndir taka því stjórnvaldsákvarðanir í málum á því eina stjórnsýslustigi sem um er að ræða og oftast í deilum á milli tveggja aðila. Þær eru þannig dæmi um stjórnsýslu sem fer fram með öllu utan Stjórnarráðs Íslands. Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Lögjafanum hefur engu síður verið talið heimilt að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stjórnsýslunefnd, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars mundi heyra undir hann. Þessar valdheimildir lögjafans helgast af stjórnskipunarvenju og fela í sér frávík frá framangreindri meginreglu að ráðherrar fari með yfirstjórn stjórnarmálefna, nema hún sé undanskilin lögum. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi áréttta að þegar komið er á fót slíku sjálfstæðu stjórnvaldi, sem sjálfstæð úrskurðarnefnd er, þá hefur ráðherra ekki yfir hinum almennu stjórnunar- og eftirlitsheimildum yfir stjórnvaldinu að ráða, sem innbyggðar eru í stjórnsýslukerfið. Um leið er einnig þinglegri ábyrgð og ráðherraábyrgð aflétt af hlutaðeigandi ráðherra er snertir meðferð þessara valdheimilda. Þetta leiðir til þess að ráðherra hefur ekki heimildir til að gefa slíku sjálfstæðu stjórnvaldi almenn eða sérstök tilmæli um úrlausn mála, nema hafa til þess lagaheimild. Ráðherra hefur ekki heldur eftirlit með störfum slíkra stjórnvalda nema svo sé fyrir mælt í lögum. Nefndin fjallaði um kosti og galla þess að setja á fót sjálfstæða úrskurðarnefnd í málefnum útlendinga. Sé litið til núverandi fyrirkomulags er það mat meiri hlutans að rétt sé að setja á fót slíka nefnd sem væri þá til þess fallin að gera málsmeðferð og niðurstöður vandaðri, treysta jafnræði þeirra sem úrlausna leita og flýta meðferð mála en allir þessir þættir stuðla að auknum trúverðugleika.

Við meðferð frumvarpsins í nefndinni kom fram nokkur gagnrýni á skipan kærunefndarinnar, þ.e. að aðra nefndarmenn og varamenn skuli ráðherra skipa án tilnefningar. Slíkt gæti leitt til þess að kærunefndin yrði einsleit sem gæti gefið tilefni til þess að draga sjálfstæði hennar í efa. Bent var á mikilvægi þess að óháður og óhlutdrægur aðili úrskurðaði í málum sem þessum, sér í lagi þar sem ýmsar ábendingar og gagnrýni hafa komið fram til stjórnvalda varðandi núverandi málsmeðferð, m.a. frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og Rauða krossinum á Íslandi. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið með hliðsjón af stjórnsýslulegri stöðu stjórnsýslunefnda gagnvart ráðherra. Leggur meiri hlutinn til þær breytingar að ráðherra skuli skipa formann nefndarinnar til fimm ára í senn að undangenginni auglýsingu í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Formaður nefndarinnar skal hafa starfið að aðalstarfi og uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Meiri hlutinn leggur til að við val á formanni nefndarinnar skuli ráðherra skipa þriggja manna nefnd sem meti hæfi umsækjenda og skal hún láta ráðherra í té skriflega og rökstudda umsögn um umsækjendur um starfið. Í umsögn nefndarinnar skal tekin afstaða til þess hvaða umsækjandi sé hæfastur til að hljóta starfið en óheimilt er að skipa umsækjanda sem nefndin hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjanda. Meiri hlutinn leggur einnig til að

aðrir nefndarmenn skuli skipaðir af ráðherra til fimm ára í senn. Skal annar þeirra vera tilnefndur af Mannréttindaskrifstofu Íslands og hafa sérþekkingu á sviði útlendingamála, einkum hvað varðar dvöl og búsetu útlendinga hér á landi, og skal hinn vera tilnefndur af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og hafa sérþekkingu á sviði útlendingamála, einkum hvað varðar málefni flóttamanna og rétt til alþjóðlegrar verndar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti og uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn.

Í frumvarpinu er ekki vikið að því hvort birta eigi úrskurði kærunefndar útlendingamála. Meiri hlutinn bendir á að almennt eru úrskurðir æðri stjórnvalda birtir opinberlega. Við slíka birtingu verður að gæta að 9. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, en þar er mælt fyrir um að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum um einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari nema sá samþykki sem í hlut á. Meiri hlutinn áréttar að sú venja hefur skapast að fella brott persónuauðkenni við birtingu stjórnvaldsúrskurða, en að auki getur eftir atvikum þurft að fella brott ýmsar frekari upplýsingar ef koma á í veg fyrir að einstaklingur, sem fjallað er um í úrskurði, sé persónugreinanlegur. Ef slík persónugreining leiðir til þess að almenningur fái aðgang að slíkum upplýsingum sem 9. gr. upplýsingalaga tilgreinir er slík úrfelling nauðsynleg til að fara að kröfum ákvæðisins. Það er álit meiri hlutans að birting forsendna úrskurða sé til þess fallin að styrkja réttaröryggi og fyrirsjáanleika í beitingu regluverksins og stuðli að bættri málsmeðferð í málefnum útlendinga hér á landi. Meiri hlutinn leggur því til þá breytingu að kærunefnd útlendingamála skuli að jafnaði birta úrskurði sína, eða eftir atvikum útdrætti úr þeim, sem fela í sér efnislega niðurstöðu með aðgengilegum og skipulegum hætti. Úrskurðirnir skulu birtir án nafna, kennitalna eða annarra persónugreinanlegra auðkenna aðila að viðkomandi málum. Jafnframt leggur meiri hlutinn til þá breytingu að kærunefndin skuli árlega gefa út skýrslu um starfsemi sína.

Málsmeðferð fyrir kærunefnd útlendingamála.

Í 1. gr. frumvarpsins er ákvæði sem kveður á um málsmeðferð fyrir kærunefnd útlendingamála. Þar segir að málsmeðferð skuli að jafnaði vera skrifleg en í málum skv. 44. gr., 44. gr. a og 45. gr. og í öðrum málum, þar sem kærunefnd telur ríka ástæðu til, skuli umsækjandi eiga þess kost að koma fyrir nefndina og tjá sig um efni máls eða einstök atriði. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu fram athugasemdir frá nokkrum umsagnaraðilum um að mikilvægt væri að tryggja að umsækjendur um alþjóðlega vernd ættu rétt á því að tjá sig munnlega um eigin mál óski þeir þess og ef hraða ætti málsmeðferð þá ætti munnlegur málflutningur að vera regla. Nefndin ræddi þetta nokkuð og bendir meiri hlutinn á að hafa verði í huga þann mun sem er á meðferð mála fyrir dómstólum annars vegar og í stjórnslunni hins vegar. Reglur einkamálaréttarfars gera ráð fyrir meginreglunni um munnlegan málflutning þegar stefndi heldur uppi vörnum í héraði en einnig er gert ráð fyrir munnlegum málflutningi við áfrýjun til Hæstaréttar. Fyrir dómstólum gildir málsforræðisreglan en hún felur í sér að aðilar máls ráða yfir sakarefni máls með óverulegum afskiptum dómara. Þannig hafa aðilar rétt til að ráðstafa sakarefni máls og haga málsmeðferð með einhliða yfirlýsingum sínum eða gjörðum. Meiri hlutinn áréttar að þessi regla gildir ekki í stjórnslunni en stjórnvöld eru bundin af málsmeðferðarreglum stjórnslulaga og eftir atvikum sérlaga. Á stjórnvöldum hvílir einnig sérstök skylda til að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnslulaga. Af henni leiðir að stjórnvöld eru ekki bundin við þær kröfur eða þau gögn sem aðili máls leggur fram. Fram kemur í athugasemdum við 10. gr. stjórnslulaga að í rannsóknarreglunni felist m.a. sú skylda stjórnvalds að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnslumáls séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er

tekin í því. Þá segir að það fari eftir eðli stjórnáskilumáls og réttarheimild þeirri sem verði grundvöllur ákvörðunar hvaða upplýsingar stjórnvald þurfi sjálf að afla svo að rannsókn máls teljist fullnægjandi. Mál telst nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til að taka efnislega rétta ákvörðun í því og mælir reglan fyrir um sannleiksreglu sem hefur það markmið að stjórnvald leiði í ljós staðreyndir máls. Málsforráðisreglan gefur hins vegar aðilum m.a. kost á að ráðstafa hagsmunum sínum og eftir atvikum semja um hverjar eru staðreyndir máls. Meiri hlutinn telur einsýnt að málsmeðferðarreglur stjórnáskilulaga leggja ríkar skyldur á herðar stjórnvalda sem eiga að tryggja réttaröryggi einstaklinga í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Einnig bendir meiri hlutinn á að rétt sé að hafa í huga þá meginreglu að meðferð kærumála skal vera vandaðri en meðferð máls hjá lægra settu stjórnvaldi.

Það er meginregla í íslenskri stjórnáskilulaga að meðferð mála, hvort heldur á lægra eða æðra stjórnáskilustigi, er skrifleg. Stjórnvöld þurfa sérstaklega að gæta þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Meiri hlutinn bendir á að við endurskoðun ákvörðunar Útlendingastofnunar sem kærð er til kærufndar eiga allar upplýsingar að liggja fyrir í gögnum málsins og það kemur í hlut kærufndarinnar að endurskoða hina kærðu ákvörðun með hliðsjón af gögnum málsins, málsatvikum og þeim reglum sem gilda á viðkomandi sviði. Það er mat meiri hlutans að eðlilegt sé að viðhafa sama fyrirkomulag í kærumálum er tengjast útlendingalögum og tíðkast við meðferð annarra stjórnáskilukæra í stjórnáskilunni, þ.e. meginregluna um skriflega málsmeðferð. Munnleg málsmeðferð væri ekki til þess fallin að hraða málsmeðferð og gæti hún reynst kostnaðarsöm, t.d. vegna túlkakostnaðar. Einnig verði að hafa í huga að með nýrri kærufnd er ekki verið að leggja til dómstig í þessum málaflokki heldur nýja kæruleið þar sem kærufnd hefur sömu valdheimildir og ráðherra til að úrskurða í málum. Það er því rökrétt að meginreglur stjórnáskilunnar gildi um meðferð mála fyrir nefndinni en ekki meginreglur einkamálaréttarfars. Meiri hlutinn bendir á að samkvæmt ákvæðinu er réttur umsækjanda um hæli tryggður til að koma fyrir kærufndina og tjá sig um efni máls eða einstök atriði þess eftir atvikum. Sá réttur skal jafnframt vera til staðar í öðrum málum þar sem kærufndin telur ríka ástæðu til. Gert er ráð fyrir að sú heimild yrði sérstaklega nýtt þegar slík viðvera væri nauðsynleg í málum þar sem kærandi getur lagt sitt af mörkum við að upplýsa mál, sem ella þætti ekki nægjanlega upplýst eða þætti erfitt að upplýsa án viðtals við hann. Það gæti til að mynda átt við í málum þar sem ákvörðun byggist á mati og brýnt þykir að kærandi komi fyrir nefndina og geri grein fyrir aðstæðum sínum. Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að grundvallarmunur er á munnlegum málflutningi og þeim rétti kæranda að eiga kost á að koma fyrir kærufndina til að koma á framfæri upplýsingum um mál sitt munnlega. Hafa verður í huga að í þeim málum sem hér um ræðir er einungis einn málsaðili en ekki tveir eða fleiri (umsækjandi/kærandi). Útlendingastofnun hefur enga hagsmuni af því að verja ákvörðun sína, líkt og hætt er við að hún þyrfti að gera ef munnlegur málflutningur tíðkaðist fyrir hinni nýju kærufnd. Í þessu sambandi er einnig vert að minna á að umsækjandi um hæli fer í viðtal hjá Útlendingastofnun þar sem hann hefur færi á að koma á framfæri öllum sjónarmiðum sínum vegna umsóknar sinnar. Alls er óvíst að það mundi þjóna hagsmunum umsækjanda um hæli að þurfa að endurtaka oft framburð sinn um ástæðu umsóknar sinnar enda iðulega mjög átakanlegt fyrir umsækjendur að rifja upp erfða atburði eða aðstæður sem þeir eru að flýja. Þá bendir meiri hlutinn á að skv. 2. mgr. 30. gr. stjórnáskilulaga er heimilt að ákveða að kærsmål skuli flutt munnlega ef það þykir sérstaklega vandasamt og ætla megi að það upplýsist betur með þeim hætti.

Í 1. gr. frumvarpsins kemur einnig fram að ráðherra sé heimilt að setja nánari reglur um starfshætti kærufndarinnar og kveða nánar á um meðferð mála fyrir nefndinni. Á fundum

nefndarinnar kom fram nokkur gagnrýni á þessa málsmeðferð, þ.e. að ráðherra væri falið of víðtæk heimild til að móta hana. Í ljósi þess að um væri að ræða sjálfstæða kærunefnd og í samræmi við aukið réttaröryggi umsækjanda ætti að festa málsmeðferð nefndarinnar í lög eins og framast er unnt en ekki framselja það vald til handa ráðherra. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og leggur til breytingar á ákvæðinu þar að lútandi.

Málsmeðferð.

Í 11. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 32. gr. laganna sem fjallar um það hvenær ákvörðun í málum um hæli eða vernd gegn ofsóknum geti komið til framkvæmda. Sú breyting, sem hér er lögð til, miðar að því að tryggja skjótari framkvæmd ákvarðana þegar svo háttar til að hælisumsókn er metin bersýnilega tilhæfulaus. Lagt er til að ef útlendingur hyggst óska eftir frestun réttaráhrifa í slíkum málum skuli það gert innan ákveðins tímafrests eða sex klukkutíma frá birtingu ákvörðunar. Nokkur gagnrýni kom fram í umsögnum nokkurra umsagnaraðila um hve þessi frestur væri stuttur þar sem beiðni um frestun réttaráhrifa hefði í för með sér töluverða vinnu fyrir kæranda og talsmann hans, sé kærandi hælisleitandi. Nefndin ræddi þetta nokkuð og er það mat meiri hlutans að nauðsynlegt sé fyrir lagaumhverfið að veita öflugna stoð fyrir flýtimeðferð þeirra umsókna sem eru bersýnilega tilhæfulausar. Jafnframt telur meiri hlutinn rétt að áréttu að með þessari breytingu er ekki verið að afnema réttinn til að óska eftir frestun réttaráhrifa heldur er eingöngu verið að setja honum skorður í tíma. Engu síður telur meiri hlutinn sex klukkutíma vera of stuttan frest og leggur til þá breytingu að tímafresturinn verði 24 klukkustundir.

Réttindi barna.

Ýmis ákvæði í lögum um útlendinga sem og í frumvarpinu taka mið af barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013. Sem dæmi má nefna 3. mgr. 10. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að áður en ákvörðun er tekin, sem felur í sér að fylgdarlaust barn skuli yfirgefa landið, skuli tryggja barninu aðstoð barnaverndarnefndar til að tryggja að það sem barninu er fyrir bestu sé haft að leiðarljósi. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu þau sjónarmið fram að mikilvægt væri að grunngildi samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins væru áréttuð sérstaklega sem grundvöllur ákvarðana og málsmeðferðar í öllum málum sem löggin ná til þar sem hann hefði nýlega verið leiddur í lög hér á landi. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og leggur til breytingu sem lýtur að því að ákvarðanir sem varða barn skuli teknar með það sem því er fyrir bestu að leiðarljósi, því tryggður réttur að tjá skoðanir sínar í málum sem það varðar og tekið tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska.

Fram kom á fundum nefndarinnar að mikilvægt væri að málsmeðferð fullorðins einstaklings væri mótuð að teknu tilliti til þess hvort hann væri með barn á sínu framfæri eða ekki. Meiri hlutinn bendir á að skv. 6. gr. frumvarpsins mun ákvæði um takmörkun við ákvörðun um brottvísun verða að finna í 3. mgr. 21. gr. laganna. Þar segir að ekki skuli ákveða brottvísun ef hún, með hliðsjón af málsatvikum, alvarleika brots og tengslum útlendinga við landið, felur í sér ósanngjarna ráðstöfun gagnvart útlendingi eða nánustu aðstandendum hans. Meiri hlutinn telur því ljóst að það verður í hverju tilviki fyrir sig að líta til þess hvort einstaklingur eigi barn/börn hér á landi, þ.e. öll tengsl við Ísland verða vegin saman við ástæðu brottvísunar og hversu knýjandi hún sé.

Örugg upprunaríki.

Í 20. gr. frumvarpsins er lagt til að Útlendingastofnun verði veitt heimild til að styðjast við lista um svokölluð örugg þriðju ríki við afgreiðslu hælisumsókna sem þykja bersýnilega

tilhæfulausar eins og tíðkast víða í nágrennaríkjum Íslands, til að mynda Noregi og Danmörku. Gert er ráð fyrir að Útlendingastofnun haldi utan um slíkan lista með skipulegum og reglubundnum hætti og að hann verði uppfærður reglulega. Fyrir nefndinni var þeim sjónarmiðum hreyft að nánari skilgreiningu skorti á hvað fælist í hugtakinu örugg upprunaríki. Jafnframt var vikið að því að þar sem hugtakið er umdeilt þyrfti að beita varúð við að skilgreina það með nákvæmum hætti þar sem það gæti leitt til þess að flóttafólk fengi ekki þá vernd sem það á tilkall til samkvæmt lögnum. Nefndin ræddi þetta nokkuð. Meiri hlutinn bendir á að með öruggu upprunaríki er átt við ríki þar sem einstaklingar eiga almennt ekki á hættu að vera ofsóttir eða verða fyrir alvarlegum mannréttindabrotum. Við mat á þessu skal ávallt líta til uppfærðra upplýsinga um stöðu í heimalandi sem og einstaklingsbundinna aðstæðna viðkomandi umsækjanda um hæli sem áhrif geta haft á niðurstöðu málsins. Við mat á því hvort ríki telst öruggt verður m.a. að líta til þess hvort ríki búi við stöðugt lýðræði, hvort umrætt ríki hafi fullgilt helstu alþjóðlegu mannréttinasáttmála og hvort þeim sé framfylgt, hvort dómskerfið í umræddu ríki sé sjálfstætt og óvilhellt og hvort réttlát málsmeðferð sé tryggð innan dómskerfisins en einnig til þess hvort alvarleg mannréttindabrot eigi sé stað í umræddu ríki. Meiri hlutinn áréttar að megintilgangur ákvæðis um örugg upprunaríki er að veita stjórnvöldum styrka stoð fyrir ákveðnu verklagi í málum þar sem umsóknir um hæli eru lagðar fram af einstaklingum sem koma frá ríkjum sem almennt eru álitin örugg. Í slíkum málum er sérstök þörf á skjótri og skilvirkri afgreiðslu umsóknar þar sem leiða má líkur að því að umsækjandi sé ekki flóttamaður þar sem hann komi frá öruggu upprunaríki og eigi ekki að þurfa að óttast ofsóknir þar. Slíkar umsóknir teljast iðulega tilhæfulausar og er það mat meiri hlutans að brýnt sé að þær séu afgreiddar með skjótari hætti en ella enda þjónar það hagsmunum umsækjenda best. Það er skilningur meiri hlutans að við gerð lista um örugg upprunaríki hafi Útlendingastofnun rannsakað aðstæður og ástand í viðkomandi ríki með það fyrir augum að meta hvort það teljist almennt öruggt. Jafnframt þurfi stofnunin að endurmeta niðurstöður slíkrar rannsóknar með reglubundnum hætti sem og þegar sérstök tilefni gefast til. Það geti leitt af sér að ríki sem er á listanum geti verið tekið af honum ef aðstæður þar breytast til hins verra. Meiri hlutinn leggur einnig áherslu á að með þessu er ekki verið að leggja til fortakslausa beitingu landalista sem sé ætlað að draga úr réttaröryggi þeirra einstaklinga sem í hlut eiga. Meiri hlutinn bendir á að ákvæðið mun ekki leysa stjórnvöld undan einstaklingsbundnu mati á því hvort umsækjandi sé flóttamaður í skilningi 44. gr. útlendingalaga eða veita undanþágu frá meginreglunni um bann við að vísa einstaklingum brott eða endursenda þangað þar sem líf fólks eða frelsi kann að vera í hættu enda er það ekki tilgangurinn með ákvæði sem þessu. Líta verði til þess að heimildin afmarkast við þau tilvik sem tilgreind eru í b-lið 1. mgr. 50. gr. d laganna og umsókn um hæli álitin bersýnilega tilhæfulaus.

Meiri hlutinn leggur til orðalagsbreytingu á ákvæðinu þannig að það endurspegli með skýrari hætti að með öruggu upprunaríki sé átt við ríki sem eru almennt álitin örugg upprunaríki. Einnig leggur meiri hlutinn til þá breytingu að listinn verði uppfærður reglulega og birtur á vef Útlendingastofnunar.

Alþjóðlegar skuldbindingar.

Tilskipun 2004/38/EB, um rétt borgara sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna, felur í sér reglur um komu og dvöl EES-borgara í öðrum aðildarríkjum ESB og EES- og EFTA-ríkjum. Frumvarpið miðar að því að innleiða tilskipunina að fullu og koma til móts við athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um að Ísland hafi ekki innleitt tilskipunina með fullnægjandi hætti. Í 2. mgr. d-liðar 15. gr.

frumvarpsins er kveðið á um að EES- eða EFTA-borgara, sem fellur undir skilgreiningu 1. mgr. og er í atvinnuleit, er heimilt að dveljast hér á landi í allt að sex mánuði frá komu til landsins svo lengi sem hann verður ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar hér á landi. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni komu fram athugasemdir frá Eftirlitsstofnun EFTA að í ljósi réttinda atvinnuleitenda væri rétt að fella þetta skilyrði brott enda geti félagsleg aðstoð verið af ýmsum toga og erfiðleikum bundið að meta hvað sé ósanngjörn byrði. Tekur meiri hlutinn undir þessar athugasemdir og gerir til breytingartillögu á ákvæðinu. Einnig komu fram athugasemdir við 5. mgr. k-liðar 15. gr. frumvarpsins (39. gr. a) og 3. mgr. l-liðar 15. gr. frumvarpsins (39. gr. b) en þar er lögð til heimild handa ráðherra til að kveða á um öflun andlitsmyndar og fingrafara tiltekinna einstaklinga. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að ákvæðunum er ætlað að innleiða 19. og 20. gr. tilskipunar 2004/38/EB. Þar er hins vegar ekkert minnst á fingraför né önnur lífkenni. Með hliðsjón af lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, og ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs er það álit meiri hlutans að nauðsynlegt sé að skýr rökstuðningur um nauðsyn slíkra upplýsinga liggja fyrir. Svo er ekki og leggur meiri hlutinn því til að þessi heimild ráðherra til að kveða á um öflun andlitsmyndar og fingrafara falli brott.

Tilskipun 2008/115/EB, um brottvísun útlendinga í ólögmætri dvöl, fjallar um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Einnig er að finna þar reglur um það í hvaða tilvikum skuli brottvísa útlendingi í ólögmætri dvöl. Ísland er eina ríkið sem ekki hefur innleitt tilskipunina en hún öðlaðist gildi 24. desember 2010. Fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að innleiðing þessara tveggja tilskipana sé aðkallandi og verði ekki frestað frekar. Tekur meiri hlutinn undir það.

Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna.

Í 4. mgr. 12. gr. f útlendingalaga er kveðið á um að veita megi útlendingi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef hann hefur dvalist á grundvelli bráðabirgðadvalarleyfis, sbr. 12. gr. g, í tvö ár hið minnsta. Hælisleitendur sem hafa fengið bráðabirgðaleyfi útgefið og verið í málsmeðferð hjá stjórnvöldum í að minnsta kosti tvö ár geta átt rétt á að fá mannúðarleyfi á grundvelli 12. gr. f ef engar sérstakar ástæður mæla gegn því. Nefndin fékk þær upplýsingar að á undanförunum árum hafa nokkrir hælisleitendur, sem ekki hafa verið taldir flóttamenn, fengið slíkt leyfi útgefið. Í þessari framkvæmd hefur þó falist ákveðin mismunun, þar sem einungis hælisleitendur sem hafa fengið útgefið bráðabirgðadvalarleyfi á grundvelli 12. gr. g geta fengið dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f, eftir langa málsmeðferð í kerfinu. Má leiða að því líkum að í þessu felist ósanngjörn krafa til ákveðins hóps hælisleitenda, en hælisleitendur hafa yfirleitt einungis fengið bráðabirgðadvalarleyfi til að geta stundað atvinnu meðan á málsmeðferð stjórnvalda stendur. Þá eru þeir sem eftir sitja og geta ekki öðlast réttindi á þessum grundvelli að tveimur árum liðnum oftast þeir sem ekki hafa verið í aðstöðu til að vinna. Af þessu leiðir að nú er komin upp sú staða að ákveðinn hluti hælisleitenda getur fengið mannúðarleyfi sem byggist á því að málsmeðferðartími hafi verið of langur en aðrir ekki. Það er mat meiri hlutans að langur málsmeðferðartími geti haft skaðleg áhrif á andlegt sem og líkamlegt ástand hælisleitenda og sérstaklega verði að huga að barnafjölskyldum sem eru í þessari stöðu.

Það er álit meiri hlutans að mikilvægt sé að bregðast við þeirri stöðu sem nú er komin upp með því að breyta þessum skilyrðum í löggjöf sem allra fyrst þannig að hin nýja regla nái til þeirra beiðna um hæli sem nú þegar eru til meðferðar hjá innanríkisráðuneytinu og Útlendingastofnun. Bendir meiri hlutinn á að í framkvæmd hefur tíðkast að beita ívilnandi laga-breytingum afturvirk. Hér væri því um að ræða lagabreytingu sem byggðist á mannúðar- og

sanngirnisjónarmiðum gagnvart þeim hælisleitendum sem nú þegar hafa beðið í tvö ár eða lengur eftir afgreiðslu hælisumsóknar sinnar. Hún yrði þó ekki skilyrðislaus þannig að sérstakar ástæður mega ekki mæla gegn veitingu slíks leyfis en kröfu um slíkt er nú þegar að finna í útlendingalögum. Sem dæmi má nefna að einstaklingar sem hafa gerst brotlegir gegn lögum eða verið ósamstarfsfúsir við meðferð máls þeirra gætu því ekki öðlast réttindi á þessum grundvelli.

Meiri hlutinn bendir á að í frumvarpi til nýrra útlendingalaga sem lagt var fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013 var að finna sambærilegt ákvæði sem miðaði við 18 mánaða biðtíma. Tók það mið af öðrum ákvæðum í því frumvarpi, t.d. átti málsmeðferð umsókna um hæli almennt ekki að taka meira en sex mánuði á stjórnslustigi. Einnig var litið til svipaðs ákvæðis sem finna má í norski reglugerð um útlendingamál og miðar við 15 mánuði. Því þóttu 18 mánuðir hæfilega áætlaðir. Það ákvæði fól í sér sambærileg réttindi að sömu skilyrðum uppfylltum, en útfærsla þess var þó önnur og tók mið af því að um heildarendurskoðun laganna var að ræða.

Það er álit meiri hlutans að þessi skilyrði sem vikið var að hér að framan feli í sér ákveðna mismunun og leggur hann til breytingu á ákvæði 12. gr. f laganna því til samræmis. Meiri hlutinn bendir á að 20–25 einstaklingar eru nú þegar í kerfinu sem gætu fallið undir þessa breytingu. Meiri hlutinn áréttar þó að í þeim málum yrði ávallt fyrst tekin afstaða til þess hvort þeir uppfylltu skilyrði þess að teljast flóttamaður, ef svo reynist ekki gæti þá verið heimilt að veita þeim dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f, í samræmi við breytinguna sem meiri hlutinn leggur til með tilliti til mannúðar- og sanngirnisjónarmiða. Þessir einstaklingar fengju þá dvalarleyfi af mannúðarástæðum og þjónustu í samræmi við það. Enn fremur getur það dvalarleyfi verið grundvöllur búsetuleyfis.

Gildistaka.

Í 23. gr. frumvarpsins er lagt til að öll ákvæði þess öðlist gildi við samþykkt þess með þeirri undantekningu þó að ákvæði sem lúta að nýrri kærunefnd útlendingamála öðlist ekki gildi fyrr en 1. júlí 2014. Miðað var við að til stofnunar nýrrar kærunefndar gæfust a.m.k. sex mánuðir til undirbúnings. Fram kemur í athugasemdum með ákvæðinu að verði tafir á meðferð frumvarpsins á Alþingi sé æskilegt að hugað verði að því að breyta gildistökuákvæðinu á þann veg að þetta nauðsynlega svigrúm til stofnunar kærunefndar gefist til undirbúnings. Nefndin ræddi þetta nokkuð og er það álit meiri hlutans að rétt sé að fresta gildistöku ákvæða er lúta að stofnun kærunefndarinnar til 1. janúar 2015. Bendir meiri hlutinn þó á að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I getur undirbúningur að stofnun kærunefndarinnar hafist um leið og frumvarpið verður að lögum.

Meiri hlutinn vill áréttta að búið er að skipa þverpólítíska nefnd um málefni útlendinga á Íslandi sem mun fylgja eftir framkvæmd umræddra breytinga sem frumvarpið felur í sér sem og hefja vinnu við heildarendurskoðun laga um útlendinga.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem fram koma í sérstöku þingskjali.

Elsa Lára Arnardóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 21. mars 2014.

Unnur Brá Konráðsdóttir,
form., frsm.

Páll Valur Björnsson.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Jóhanna María Sigmundsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.