

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002,  
með síðari breytingum (kærunefnd,  
fjölgun nefndarmanna).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar  
(UBK, RM, LínS, KG, ÓÞ, HE, BjG, VilÁ).

### 1. gr.

3.–5. mgr. 3. gr. a laganna orðast svo:

Ráðherra skipar sjö nefndarmenn í kærunefnd útlendingamála. Formaður nefndarinnar og varaformaður skulu skipaðir í fullt starf til fimm ára að undangenginni auglýsingu samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og að fenginni umsögn nefndar skv. 5. mgr. Þeir skulu uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara. Um réttindi þeirra og skyldur fer samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Laun og starfskjör þeirra skulu ákveðin af kjararáði.

Ráðherra skipar fimm aðra nefndarmenn og jafnmarga til vara til fimm ára í senn. Þeir skulu hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði og hafa sérþekkingu á útlendingamálum. Tveir skulu tilnefndir af Mannréttindaskrifstofu Íslands, einn af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands og tveir án tilnefningar. Þess skal gætt að innan nefndarinnar sé jafnan til staðar nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti og skulu uppfylla sömu hæfisskilyrði og aðalmenn. Ráðherra ákveður þóknun þeirra.

Ráðherra skal skipa þrjá menn í nefnd sem meta skal hæfni umsækjenda um embætti formanns og varaformanns kærunefndar útlendingamála. Nefndin skal láta ráðherra í té skriflega rökstudda umsögn um umsækjendur. Í umsögn nefndarinnar skal tekin afstaða til þess hvaða umsækjandi sé hæfastur til að hljóta starf. Óheimilt er að skipa umsækjanda sem nefndin hefur ekki talið hæfastan meðal umsækjenda.

### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. b laganna:

a. 1. og 2. mgr. orðast svo:

Að jafnaði skulu þrír nefndarmenn sitja fundi kærunefndar til að fjalla um hvert mál sem nefndinni berst. Formaður ákvarðar hvernig nefndin er skipuð í hverju máli og skal hann gæta þess að í nefndinni eigi sæti þeir sem besta þekkingu hafa til úrlausnar málsins. Formaður eða varaformaður á sæti í nefndinni í öllum málum. Varaformaður hefur sömu heimildir og formaður, sbr. 2. og 3. mgr., til að úrskurða í málum. Formanni er heimilt að ákveða að nefndin starfi deildaskipt.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er nefndinni heimilt að fela formanni að úrskurða í þeim málum sem nefndin hefur til meðferðar og varða vegabréfsáritanir, ákvarðanir er varða málsmeðferð hjá Útlendingastofnun og frestun réttaráhrifa ákvarðana Útlendingastofn-

unar og kæruneftndarinnar. Nefndinni er jafnframt heimilt að fela formanni að úrskurða einum í málum er varða umsókn um hæli ef:

- a. kærandi er ríkisborgari ríkis sem er á lista yfir örugg ríki, sbr. 3. mgr. 50. gr. d,
  - b. Útlendingastofnun hefur afgreitt málið á grundvelli b–e-liðar 1. mgr. 50. gr. d,
  - c. Útlendingastofnun hefur ákveðið að réttaráhrifum skuli ekki frestað með vísan til c–d-liðar 1. mgr. 32. gr.
- b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
- Nefndinni er einnig heimilt að fela formanni að úrskurða einn í öðrum málum sem nefndin telur ekki fela í sér stefnumótandi ákvarðanir. Þó skulu mál sem falla undir 2. mgr. og þessa málsgrein ákvörðuð í samræmi við 1. mgr. ef formaður telur að efnislegur vafi sé um niðurstöðu máls eða vafi sé á að málsatvik hafi verið rannsökuð á fullnægjandi hátt.
- c. 5. mgr. orðast svo:
- Málsmeðferð skal að jafnaði vera skrifleg. Í málum skv. VII. kafla og 12. gr. f getur nefndin, telji hún ástæðu til, gefið kæranda kost á að koma fyrir nefndina og tjá sig um efni máls eða einstök atriði þess eftir atvikum. Þá getur nefndin, telji hún ástæðu til, kallað til aðra en umsækjanda.

### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 32. gr. laganna:

- a. Orðið „og“ í lok b-liðar 1. mgr. fellur brott.
- b. Við 1. mgr. bætist nýr staflíður, svohljóðandi: í málum þar sem útlendingur kemur frá ríki á lista yfir örugg upprunaríki, sbr. 3. mgr. 50. gr. d, og skilyrði c-liðar eru uppfyllt.
- c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Ákvarðanir í málum skv. d-lið 1. mgr. má framkvæma þegar í stað og verður réttaráhrifum slíkrar ákvörðunar ekki frestað.

### 4. gr.

Á eftir orðinu „Lögregla“ í 1. másl. 4. mgr. 50. gr. a laganna kemur: eða Útlendingastofnun.

### 5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 50. gr. d laganna:

- a. Í stað orðanna „getur Útlendingastofnun“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: geta Útlendingastofnun og kæruneftnd útlendingamála.
- b. 2. mgr. fellur brott.
- c. Á eftir orðinu „Útlendingastofnun“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: og kæruneftnd útlendingamála.
- d. Í stað 3. og 4. másl. 3. mgr. koma þrjár nýir málsliðir, svohljóðandi: Við mat á því hvort ríki teljist öruggt upprunaríki skal m.a. líta til þess hvort viðkomandi ríki búi við stöðugt stjórnarfyriikomulag sem byggist á viðurkenndum meginreglum um réttarríki. Heimilt er að líta til reynslu og framkvæmdar annarra Schengen-ríkja við mat á því hvaða upprunaríki teljist örugg. Útlendingastofnun er skylt að halda utan um slíkan lista, uppfæra hann reglulega og birta á vef Útlendingastofnunar.

## 6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Um mál sem borist hafa kærunefnd útlendingamála fyrir gildistöku laga þessara en hafa ekki verið afgreidd gilda ákvæði laganna.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. skulu núverandi nefndarmenn halda skipun sinni sem nefndarmenn út skipunartímanna. Ráðherra skipar við gildistöku laga þessara fjóra nefndarmenn til viðbótar samkvæmt ákvæði 1. gr., þ.m.t. varaformann nefndarinnar. Núverandi varaformaður heldur skipan sinni sem slíkur þar til nýr varaformaður hefur verið skipaður í samræmi við ákvæði 1. gr.

**Greinargerð.**

Meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja sanngjarna og skilvirka málsmeðferð við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Árið 2015 tvöfaldaðist fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd hér á landi miðað við árið 2014. Gert er ráð fyrir því að sú þróun haldi áfram á þessu ári og að fjöldi hælisleitenda verði um og yfir 600. Ísland hefur því ekki farið varhluta af þeirri fordæmalaus fjölgun flóttamanna og hælisleitenda sem nú á sér stað. Brýnt er að brugðist verði strax við til að styrkja og hraða málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Mikil fjölgun hælisleitenda á síðasta ári hér á landi og í Evrópu gerir það að verkum að fyrir-séð er að efla verður málsmeðferð sérstaklega fyrir kærunefnd útlendingamála. Eftirfarandi breytingar eru því lagðar til með frumvarpinu.

Í fyrsta lagi að nefndarmönnum í kærunefnd útlendingamála verði fjölgað úr þremur í sjö, varaformaður nefndarinnar verði skipaður í fullt starf, formanni og varaformanni verði heimilað að úrskurða einir í ákveðnum málum og að nefndin geti sjálf ákveðið hvort umsækjandi komi fyrir nefndina í stað þess að umsækjandi eigi rétt á því ef hann óskar eftir því.

Í öðru lagi er lögð til breyting á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða til að tryggja vandaða málsmeðferð þegar heilbrigðisástandum er borið við.

Í þriðja lagi er lagt til að réttaráhrifum verði ekki frestað í málum þar sem ríki eru talin örugg upprunaríki og aðstæður þannig að augljóst sé að ákvæði 44. gr. og 1. mgr. 45. gr. laga um útlendinga eigi ekki við.

Í fjórða lagi er lögð til breyting sem miðar að því að gera Útlendingastofnun kleift að sinna upplýsingaskyldu gagnvart hælisleitendum líkt og lögreglu í upphafi málsmeðferðar en einnig er afnumin heimild Útlendingastofnunar til að taka ákvörðun án þess að taka viðtal við hælisleitanda.

Breytingunum er ætlað að efla starfsemi kærunefndar útlendingamála en þar hefur málsmeðferðartími umsókna ekki haldist í hendur við markmið stjórnvalda um 90 daga að jafnaði. Breytingunum er einnig ætlað að leggja áherslu á og styðja við vandaða málsmeðferð og aukinn málshraða á fyrsta stjórnslustigi. Breytt fyrirkomulag á því hvernig ríki teljast til örugga upprunaríkja og sú takmörkun á frestun réttaráhrifa sem í því felst miðar að því að létta álagi af móttöku og búsetu fyrir hælisleitendur með því að dvalartími hælisleitenda styttest.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að nefndarmönnum í kærunefnd útlendingamála verði fjölgað um fjóra miðað við núverandi löggjöf, þ.e. að í henni verði sjö nefndarmenn sem ráðherra skipar og fimm til vara. Breytingarnar fela í sér að skipaður verði varaformaður sem uppfylli sömu

hæfisskilyrði og formaður og hafi starfið að aðalstarfi. Í nágildandi 6. mgr. ákvæðisins er tekið fram að formaður fari með yfirstjórn nefndarinnar en að varaformaður sé staðgengill formanns. Skipun varaformanns í fullt starf þjónar þeim tilgangi að tryggja næga mönnun nefndarinnar enda ljóst að fjölgun mála fyrir nefndinni mun kalla á aukna vinnu. Er í 2. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir því að varaformaður hafi sama úrskurðarvald og formaður í málum þar sem þeim er heimilt að úrskurða einir. Yfirstjórn og skipting verkefna er hins vegar í höndum formannsins sem og ákvörðun um deildaskiptingu. Ekki er lögð til breyting á fyrirkomulagi skipunar formanns en sömu reglur munu gilda um skipun varaformanns. Í gildandi löggjöf eru tveir nefndarmanna tilnefndir af Mannréttindaskrifstofu Íslands og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lögð er til sú breyting að Mannréttindaskrifstofu Íslands verði falið að tilnefna tvo nefndarmenn og að Mannréttindastofnun Háskóla Íslands verði falið að tilnefna einn nefndarmann. Hinir tveir skuli skipaðir af ráðherra án tilnefningar. Allir nefndarmenn þurfa að uppfylla almenn skilyrði 6. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins auk þess að fullnægja sérstökum skilyrðum samkvæmt lögum um útlendinga. Lagt er til að nefndarmenn hafi embættis- eða meistaraþróf í lögfræði og kröfur til sérstakrar þekkingar á afmörkuðum sviðum sem varða útlendingamál eru felldar brott. Reynslan hefur sýnt að erfitt getur verið að finna hæfa einstaklinga sem uppfylla svo ríkar kröfur. Ekki er gerð breyting frá nágildandi ákvæði varðandi kröfu um að nefndarmenn hafi sérþekkingu á sviði útlendingamála.

Breytingin gerir nefndinni kleift að funda oftár auk þess sem hún getur starfað í deildum sem greiðir fyrir meðferð mála. Skipan í deildir gerir nefndinni jafnframt mögulegt að auka sérþekkingu nefndarmanna. Einnig gæti verið mögulegt að skipa í deildir eftir eðli mála til að auka sérhæfingu nefndarmanna og stuðla þannig að skilvirkni nefndarinnar. Skipun varaformanns þjónar því einnig þeim tilgangi að gera nefndinni auðveldara að starfa í deildum en gert er ráð fyrir því að hvort sem er formaður eða varaformaður geti stýrt fundum nefndarinnar og þar með fundum í deild. Með þessum breytingum er stefnt að aukinni skilvirkni í störfum kærunefndar útlendingamála, en ásamt fjölgun starfsmanna nefndarinnar ættu þær að leiða til styttri málsmeðferðar.

#### Um 2. gr.

Í a-lið ákvæðisins er kveðið á um starfshætti nefndarinnar, þ.e. að þrjú nefndarmenn sitji fundi í hverju máli, formaður ákveði hvernig hún sé skipuð og að hann skuli gæta þess að í nefndinni eigi sæti þeir sem besta þekkingu hafa til úrlausnar máls. Þá er tekið fram að formaður eða varaformaður skuli eiga sæti í nefndinni í öllum málum og að formanni sé heimilt að ákveða að nefndin starfi í deildum. Með auknum fjölda nefndarmanna og með skipun varaformanns verður unnt að auka sérþekkingu innan deilda sem og að tryggja að ekki falli niður fundir í nefndinni. Jafnframt er tekið fram að varaformaður hafi sömu heimildir og formaður til að úrskurða einn án þess að mál sé lagt fyrir nefndina. Þykir sú heimild nauðsynleg þar sem líklegt er að málum fjölgi verulega fyrir nefndinni á komandi missirum. Með ákvæðinu er nefndinni falin rýmri heimild til að fela formanni eða varaformanni að úrskurða einir í málum. Nær sú heimild til fleiri tegunda mála en áður. Nær heimild formanns og varaformanns jafnt til þess að taka ívilnandi ákvarðanir sem og að staðfesta ákvarðanir lægra setts stjórnvalds.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til að nefndin geti falið formanni að úrskurða einn í öðrum málum sem berast nefndinni ef þau fela ekki í sér stefnumótandi lagatúlkun, niðurstöðu eða rökstuddan vafa um málsatvik eða lagaatriði. Með málsatvikum getur t.d. verið átt við aðstæður í heima- eða móttökuríki og er í frumvarpinu lagt til að settur verði sá varnagli að ákvarða

skuli mál í samræmi við 1. mgr. ef formaður telur að efnislegur vafi sé um niðurstöðu máls eða vafi sé á að málsatvik hafi verið rannsökuð á fullnægjandi hátt. Með breytingunni er leitast við að einfalda stjórnslu og auka skilvirkni nefndarinnar í samræmi við málsmeðferð sambærilegra stofnana annars staðar á Norðurlöndum. Þótt ætla megi nefndinni ákveðið mat á því hvenær heimild samkvæmt þessari málsgrein er nýtt skal almennt miðað við að ákvæðið sé túlkað þröngt.

Í c-lið er lagt til að nefndinni verði veitt rýmri heimild til þess að meta í hvaða málum sé þörf á að kærandi komi sjálfur fyrir nefndina. Er með breytingunni afnumin sú krafa að umsækjandi eigi þess kost að koma fyrir nefndina óski hann þess sjálfur og lagt til að nefndin geti þess í stað boðið viðkomandi eða talsmanni hans að koma fyrir nefndina þegar nefndin telur þess þörf. Mundu helst eiga hér undir mál þar sem vafi er um mat á trúverðugleika frásagnar viðkomandi eða þörf er á frekari upplýsingum sem ekki verður aflað með öðrum hætti.

#### Um 3. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum 32. gr. laga um útlendinga. Lagt er til að við 1. mgr. verði bætt staflíð sem tiltaki að undir undanþágu 1. mgr. falli mál þar sem synjað er um hæli og mannúðarleyfi og viðkomandi umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista yfir örugg upprunaríki, sbr. breytingu á ákvæði 50. gr. d laganna. Að auki er mælt fyrir um það skilyrði að umsókn hafi verið metin bersýnilega tilhæfalaus, sbr. c-lið sömu málsgreinar. Þá er lagt til að bætt verði við málsgrein sem kveði á um að ákvarðanir í málum samkvæmt nýjum d-lið geti komið strax til framkvæmda og að réttaráhrifum slíkra ákvarðana verði ekki frestað. Felur það í sér að ekki verður hægt að sækja um frestun réttaráhrifa á grundvelli 29. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, en sérstaklega er tekið fram í 3. mgr. 29. gr. stjórnslulaga að 1. og 2. mgr. greinarinnar eigi ekki við þar sem lög mæli á annan veg. Áréttað skal að ákvörðun getur því aðeins komið til framkvæmda án endurskoðunar eða möguleika á frestun réttaráhrifa að umsækjandi komi frá ríki sem hefur verið skilgreint sem öruggt upprunaríki og að mat Útlendingastofnunar sé að augljóst sé að ákvæði 44. gr. og 1. mgr. 45. gr. laganna eigi ekki við.

Með þessari breytingu er því lagt til að í þeim málum, þar sem umsókn um hæli er synjað á fyrsta stjórnslustigi, umsækjandi kemur frá ríki á lista yfir örugg upprunaríki og umsókn hans hefur verið metin bersýnilega tilhæfalaus, verði lagt fyrir umsækjanda að fara úr landi svo fljótt sem verða má eftir að niðurstaða liggur fyrir á fyrsta stjórnslustigi. Það áréttast að ekki er slegið af neinum kröfum til málsmeðferðar á fyrsta stjórnslustigi. Almenn regla gildir um kærufrest í þessum málum skv. 30. gr. laganna, þ.e. 15 dagar.

#### Um 4. gr.

Með breytingunni er lagt til að Útlendingastofnun verði skylt líkt og lögreglu að birta upplýsingar um málsmeðferð þegar stofnunin móttækur umsókn. Með breytingum á móttöku hælisleitenda hefur aukin áhersla verið lögð á að Útlendingastofnun eigi sem fyrst að komu að málunum og dregið sé úr aðkomu lögreglu. Breyting þessi gerir því Útlendingastofnun kleift að sinna leiðbeiningarskyldu í stað lögreglu en eftir sem áður getur lögregla þurft að sinna þessu hlutverki, t.d. ef umsókn um hæli er lögð fram hjá lögregluembætti á landsbyggðinni.

#### Um 5. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 1.–3. mgr. 50. gr. d laganna. Með breytingum á 1. og 3. mgr., sbr. a- og c-lið, er stefnt að því að kærunefnd útlendingamála hafi sams konar heimildir og Útlendingastofnun til þess að beita flýtimeðferð eða forgangsraða vinnslu mála.

Ákvæði 2. mgr. fellur á brott með vísan til þess að ákvæðinu hefur ekki verið beitt í framkvæmd og til þess að áréttu að ákvarðanir á fyrsta stjórnslustigi verði ekki teknar án þess að tekið sé viðtal við umsækjanda og að rannsóknarskyldu stjórnvalda sé fullnægt. Er þetta jafnframt í samræmi við þær áherslur íslenskra stjórnvalda að styrkja rannsókn og aðferðir í upphafi málsmeðferðar.

Þar sem með frumvarpi þessu er lagt til að ekki verði lengur frestað réttaráhrifum ákvörðunar þegar umsækjandi kemur frá öruggu upprunaríki og umsókn bersýnilega tilhæfulaus þykir rétt að skjóta styrkari stoðum undir ákvörðun um það hvaða ríki teljist örugg upprunaríki. Lagt er til að 3. mgr. verði breytt á þann veg að skýrari leiðbeiningar séu gefnar í lögum um hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til þess að ríki teljist öruggt upprunaríki. Við mat á því hvort ríki geti talist öruggt upprunaríki verði litið til þess hvort þar sé stöðugt stjórnarfyrikomulag sem byggist á viðurkenndum meginreglum um réttarríki (e. rule of law). Í því samhengi þarf að horfa til fleiri þátta sem varða t.d. stöðugleika stjórnarfyrikomulags, efnahagslega stöðu viðkomandi ríkis og innri stjórnsýslu ríkisins. Hér má t.d. hafa hliðsjón af svokölluðum Kaupmannahafnarviðmiðum sem notuð eru á vettvangi Evrópusambandsins til þess að meta hvort ríki uppfylli skilyrði til að sækja um aðild að sambandinu. Að auki er gert ráð fyrir að til þess að um öruggt upprunaríki sé að ræða verði ríkið að vera aðili að helstu alþjóðlegu mannréttindasáttmálum Sameinuðu þjóðanna. Þá er gert ráð fyrir því að áður en ákvörðun er tekin um að bæta landi á listann séu niðurstöður skoðaðar í málum hér á landi varðandi það ríki sem um ræðir en jafnframt að heimilt sé að líta til reynslu og framkvæmdar annarra aðildarríkja Schengen-samstarfsins. Ekki er gerð sú krafa að engum frá viðkomandi ríki hafi verið veitt vernd en ljóst er að synjunarhlutfall umsókna frá viðkomandi ríki á ársgrundvelli þarf að vera hátt. Hér yrði þó að taka tillit til þess að þegar fjöldi umsókna frá ríki væru fáar eða jafnvel óþekktar þyrfti það ekki að leiða til þess að ríki færi ekki á listann, mætti hér sem dæmi nefna ríki eins og Noreg. Þá þarf einnig að líta til þess við mat á því hvort ríki fari á listann hversu auðveldlega viðkomandi getur snúið til baka til Íslands verði ákvörðun snúið í kærufæri. Má þar benda á ríki þar sem ekki er gerð krafa um vegabréfsáritun til að ferðast til Íslands eða inn á Schengen-svæðið.

Með tillögunni er stefnt að því að bregðast við miklum fjölda umsækjenda frá ríkjum þar sem almennt þarf ekki að óttast ofsóknir eða stríðsátök og koma í veg fyrir að dvöl umsækjenda hér á landi dragist á langinn með tilheyrandi óvissu fyrir þá sem og álagi á móttökuúrræði fyrir hælisleitendur.

#### Um 6. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um gildistöku laganna. Mikilvægt er að heimilt sé að beita ákvæðum laganna um þann fjölda ákvarðana sem kærður hefur verið til nefndarinnar nú þegar en ekki enn verið afgreiddur.

#### Um ákvæði til bráðabirgða.

Með ákvæðinu er lagt til að við gildistöku laga þessara skuli ráðherra undirbúa skipun þeirra fjögurra nefndarmanna sem bætast við nefndina, þ.e. þess sem tilnefndur skal af Mannréttindaskrifstofu Íslands og tveggja án tilnefningar. Skipunin skal standa til 1. janúar 2020 en kærunefndin var skipuð 1. janúar 2015 og því er eðlilegt að skipun nýrra nefndarmanna sem og varamanna taki mið af því.

Með ákvæðinu er einnig lagt til að ráðherra undirbúi skipun og ráðningu varaformanns, sbr. ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Núverandi varaformaður gegnir því hlutverki þar til nýr varaformaður hefur verið skipaður.