146. löggjafarþing 2016–2017.
Þingskjal 543 — 236. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (frestun réttaráhrifa o.fl.).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Írisi Björgu Kristjánsdóttur, Lilju Borg Viðarsdóttur og Ólaf Hjörleifsson frá innanríkisráðuneyti, Hjört Braga Sverrisson og Önnu Tryggvadóttur frá kærunefnd útlendingamála og Þorstein Gunnarsson, Sigurbjörgu Rut Hoffritz og Bjartmar Stein Guðjónsson frá Útlendingastofnun.

Umsagnir bárust frá kærunefnd útlendingamála, Lögmannafélagi Íslands, Lögreglunni á Suðurnesjum, No Borders Iceland, Rauða krossinum á Íslandi og Útlendingastofnun.

Frumvarpið felur í sér breytingar á lögum um útlendinga er varða annars vegar frestun réttaráhrifa tiltekinna ákvarðana Útlendingastofnunar og hins vegar veitingu dvalarleyfa á grundvelli hjúskapar eða sambúðar en tilgangur frumvarpsins er að skýra betur 35. gr. og 70. gr. laganna.

Með 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 35. gr. laganna en þar er kveðið á um framkvæmd ákvarðana í málum um alþjóðlega vernd eða vernd gegn ofsóknum. Í 1. mgr. 35. gr. segir að ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið komi almennt ekki til framkvæmda fyrr en hún er endanleg á stjórnsýslustigi nema umsækjandi sjálfur óski eftir að hverfa úr landi. Í frumvarpinu er lögð til breyting á 2. mgr. ákvæðisins sem mælir fyrir um undantekningar frá meginreglu 1. mgr. Lagt er til að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn umsækjanda um alþjóðlega vernd bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. útlendingalaga. Þá er lagt til að fella brott ákvæði 3. mgr. 35. gr. um að ráðherra geti í reglugerð mælt fyrir um málsmeðferð kærunefndar útlendingamála við afgreiðslu beiðna um frestun réttaráhrifa þar sem það er talið óþarft.

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að fella brott skilyrði 2. mgr. 70. gr. laganna um að hjúskapur þurfi almennt að hafa varað í eitt ár eða lengur til að geta orðið grundvöllur fyrir veitingu dvalarleyfis. Fram kemur í greinargerð frumvarpsins að skilyrði ákvæðisins um tímalengd ætti einungis að taka til sambúðar.

Við meðferð málsins í nefndinni var rætt um mikla fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi en árið 2016 voru þeir um 1.100. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að um 60% umsækjenda reyndust koma frá öruggum ríkjum, aðallega Makedóníu og Albaníu. Reyndust umsóknir þeirra tilhæfulausar að öðru leyti en slíkum umsóknum er almennt hafnað. Fjölgun tilhæfulausra umsókna hefur aukið álag á allt hæliskerfið og samtímis aukið kostnað ríkissjóðs. Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að stjórnvöld grípi til aðgerða sem miða að því að draga úr fjölda tilhæfulausra umsókna frá öruggum ríkjum til að hraða málsmeðferð og auka skilvirkni við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Meiri hlutinn leggur hins vegar áherslu á að slíkar aðgerðir dragi ekki úr réttaröryggi umsækjenda um alþjóðlega vernd.

Meiri hlutinn bendir á að ákvæði frumvarpsins um frestun réttaráhrifa er efnislega samhljóða bráðabirgðaákvæði sem bætt var við nýju útlendingalögin samhliða gildistöku þeirra 1. janúar 2017 með lögum nr. 124/2016 en ákvæðið frestaði gildistöku 1. málsl. 2. mgr. og 3. mgr. 35. gr. laganna til 1. apríl 2017.

Við meðferð frumvarpsins í nefndinni var rætt um framkvæmd bráðabirgðaákvæðisins. Fram komu sjónarmið um að óljóst sé hvort kærunefnd útlendingamála geti fjallað um beiðni um frestun réttaráhrifa, berist slík beiðni nefndinni, og hvort ákvörðun Útlendingastofnunar um að fresta ekki réttaráhrifum sé kæranleg til nefndarinnar. Skv. 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga er almenna reglan sú að æðra stjórnvaldi er heimilt að fresta réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar meðan kæra er til meðferðar þar sem ástæður mæla með því. Í 3. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga segir að þessi regla gildi þó ekki þar sem lög mæla fyrir á annan veg. Í 1. gr. frumvarpsins er ekki kveðið skýrt á um að meginregla 2. mgr. 29. gr. stjórnsýslulaga gildi ekki. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á frumvarpinu þar sem fram kemur að berist kærunefnd útlendingamála beiðni um frestun réttaráhrifa á ákvörðun Útlendingastofnunar eða kæra á ákvörðun Útlendingastofnunar um að fresta ekki réttaráhrifum skuli nefndin vísa frá slíku erindi.

Við meðferð málsins í nefndinni var jafnframt rætt um mat á því hvenær um er að ræða bersýnilega tilhæfulausa umsókn og heimildir stjórnvalda til að styðjast við lista yfir ríki sem almennt eru álitin örugg upprunaríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að allir umsækjendur um alþjóðlega vernd fái einstaklingsbundna og vandaða málsmeðferð þar sem litið er til allra upplýsinga sem liggja fyrir í hverju máli.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að þrátt fyrir breytingu sem lögð er til með 2. gr. frumvarpsins bendi orðalag 1. mgr. 70. gr. laganna enn til þess að skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæðinu skuli eiga við um bæði hjúskap og sambúð. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á ákvæði 1. mgr. 70. gr. til þess að skýrt sé að skilyrði er að sambúð þurfi að hafa varað lengur en eitt ár en það á ekki við um hjúskap.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
   a. Í stað orðanna „örugg ríki“ í 1. efnismálsl. a-liðar komi: örugg upprunaríki.
   b. Við a-lið bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Berist kærunefnd útlendingamála beiðni um frestun réttaráhrifa á ákvörðun Útlendingastofnunar eða kæra á ákvörðun Útlendingastofnunar um að fresta ekki réttaráhrifum skal nefndin vísa frá slíku erindi.
2. Við 2. gr. bætist nýr liður, a-liður, svohljóðandi: Í stað 2. málsl. 1. mgr. 70. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Skilyrði þess er að makinn hafi rétt til fjölskyldusameiningar samkvæmt þessum kafla og að hann sé annaðhvort í hjúskap eða sambúð. Sambúð skal hafa varað lengur en eitt ár.

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 30. mars 2017.

Nichole Leigh Mosty, 1. varaform.	Vilhjálmur Árnason, frsm.	Birgir Ármannsson.
Eygló Harðardóttir.	Óli Björn Kárason.	Pawel Bartoszek.