

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um Schengen- upplýsingakerfið á Íslandi (ýmsar breytingar).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum.

1. gr.

4. mgr. 8. gr. laganna orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 2. og 3. mgr. skulu mál ákvörðuð í samræmi við 1. mgr. ef formaður telur að efnislegur vafi sé á hvort 1. eða 2. mgr. 37. gr. eða 36. gr. eigi við.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. Á eftir „Þjóðskrá Íslands“ í 1. mgr. kemur: barnaverndaryfirvöldum.
- b. Á eftir 2. másl. 2. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Stofnunum skv. 1. mgr. er heimilt að samkeyra persónuupplýsingar til að tryggja hagsmuni barns við málsmeðferð hjá Útlendingastofnun.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr. 28. gr. laganna:

- a. Orðin „í tvígang“ í 1. másl. falla brott.
- b. 2. másl. orðast svo: Forsenda þess að beita megi þessu úrræði er að við boðun hafi Útlendingastofnun gert umsækjanda fullnægjandi grein fyrir afleiðingum fjarveru eigi hún sér ekki réttmætar ástæður.
- c. Lokamálsliður orðast svo: Boðað skal til viðtals með sannanlegum hætti.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 51. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:
Heimild til dvalar þegar umsækjandi er undanþeginn áritunarskyldu gildir þar til umsækjandi hefur dvalið í 90 daga á Schengen-svæðinu. Undantekningar a–c-liðar 1. mgr. gilda meðan umsækjandi hefur heimild til dvalar á grundvelli gildrar vegabréfsáritunar. Útlendingastofnun getur veitt umsækjendum á grundvelli a- og b-liðar 1. mgr. lengri heimild til dvalar meðan umsókn er í vinnslu.
- b. Í stað „skv. 3. mgr.“ í 5. mgr. kemur: skv. 1. og 3. mgr., m.a. um áhrif fyrri stjórnvaldsákvarðana á beitingu undanþága.

5. gr.

1. másl. 1. mgr. 74. gr. laganna orðast svo: Heimilt er að veita útlendingi sem staddur er hér á landi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, þrátt fyrir að skilyrði 37. gr. séu ekki uppfyllt, geti hann sýnt fram á ríka þörf fyrir vernd, t.d. af heilbrigðisástæðum eða vegna erfiðra félagslegra aðstæðna viðkomandi eða erfiðra almennra aðstæðna í heimaríki eða í landi sem honum yrði vísað til.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 101. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Vinnslu óafgreiddra umsókna um dvalarleyfi skal þá hætt.
- b. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Endurkomubann hefst þann dag sem útlendingur er færður úr landi eða útlendingur fer af sjálfsdáðum af landi brott.

7. gr.

Í stað orðanna „synja umsókn“ í 4. mgr. 103. gr. laganna kemur: framfylgja ákvörðun um synjun á umsókn.

8. gr.

Á eftir 106. gr. laganna kemur ný grein, 106. gr. a, svohljóðandi:

Lögreglustjóri tekur ákvörðun um frávisun skv. a–j-lið 1. mgr. 106. gr. Útlendingastofnun tekur aðrar ákvarðanir samkvæmt kafla þessum.

Lögregla undirbýr mál sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um. Nú telur lögregla skilyrði vera til að vísa útlendingi frá landi eða úr landi og sendir hún þá Útlendingastofnun gögn málsins til ákvörðunar.

9. gr.

Á eftir 4. mgr. 114. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Úrskurðir héraðsdóms samkvæmt grein þessari sæta kæru til Landsréttar. Um málskotið fer samkvæmt almennum reglum um meðferð sakamála.

II. KAFLI

**Breyting á lögum um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi,
nr. 16/2000, með síðari breytingum.**

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á b-lið 1. mgr. 6. gr. laganna:

- a. Í stað „a-lið 1. mgr. 20. gr.“ í 1. tölul. kemur: a-lið 1. mgr. 98. gr.
- b. Í stað „b-, c- eða d-lið 1. mgr. 20. gr.“ í 2. tölul. kemur: b-, c- eða d-lið 1. mgr. 98. gr.

11. gr.

Við 1. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: tollgæslan við eftirlit á landamærum og þegar hún annast eða aðstoðar við löggæslu.

12. gr.

A-liður 11. gr. laganna fellur brott.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, kveður annars vegar á um breytingar á níu ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016, og hins vegar breytingu á þremur ákvæðum laga um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, nr. 16/2000, með síðari breytingum.

Við framkvæmd á nýjum lögum um útlendinga, nr. 80/2016, sem tóku gildi 1. janúar 2017 hefur komið í ljós að lagfæra, endurskoða og breyta þarf allmörgum ákvæðum laganna svo framkvæmd þeirra og málsmeðferð þeirra mála sem undir þau falla sé skýr og gagnsæ.

Frumvarpið er liður í framangreindu og felur ekki í sér veigamiklar efnislegar breytingar á lögnum.

2. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar sem gera þarf á lögum um útlendinga og lögum um Schengen-upplýsingakerfið. Hér er þó ekki um veigamiklar efnislegar breytingar að ræða. Frumvarpinu er einkum ætlað að lagfæra orðalag og tilvísanir til lagaákvæða, skýra einstök ákvæði sem hafa þótt óljós eða ófullnægjandi og gera málsmeðferð hjá kærunefnd útlendingamála og við boðun umsækjanda um vernd í viðtal hjá Útlendingastofnun skilvirkari. Þá eru jafnframt, með hagsmuni barna að leiðarljósi, víkkaðar heimildir stjórnvalda til vinnslu persónuupplýsinga og samkeyrslu.

Þá eru jafnframt lagfærðar tilvísanir í ákvæði laga um útlendinga í lögum um Schengen-upplýsingakerfið og tollgæslufirvöldum veitt heimild til að hafa beinlínutengdan aðgang að kerfinu.

Til nánari upplýsinga um efni frumvarpsins er vísað til skýringa við einstakar greinar þess.

3. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sé skoðað sérstaklega.

4. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst stjórnvöld sem sjá um framkvæmd laga um útlendinga, nr. 80/2016. Við vinnslu frumvarpsins var leitað til ríkislögreglustjóra, lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og lögreglunnar á Suðurnesjum, kærunefndar útlendingamála og Útlendingastofnunar. Ekki þótti ástæða til frekara samráðs í ljósi eðlis þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér.

5. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð sem nokkru nemur. Ekki verður séð að önnur teljandi áhrif verði af samþykkt þess enda fyrst og fremst um tæknilegar breytingar að ræða.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að fyrirvarinn um heimild formanns og varaformanns kærunefndar útlendingamála til að úrskurða einir verði þrengdur og eigi aðeins við þegar vafi er um efnislega niður-

stöðu á umsókn um alþjóðlega vernd, sbr. 1. og 2. mgr. 37. gr. laganna, eða hvort taka eigi mál til efnismeðferðar, sbr. 36. gr. Breytingunni er ætlað að auka skilvirkni og afköst nefndarinnar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er barnaverndaryfirvöldum bætt við þær stofnanir sem hafa heimild til að miðla á milli sín viðkvæmum persónuupplýsingum. Með hagsmuni barna að leiðarljósi er framangreint mikilvægt til að tryggja að hlutaðeigandi stjórnvöldum sé kunnugt um hagi barns sem hefur óskað eftir dvalarleyfi hér á landi eða alþjóðlegri vernd. Barnaverndaryfirvöld búa oft yfir þekkingu á högum barnsins sem skipt geta sköpum við ákvörðun Útlendingastofnunar um dvalarleyfi, alþjóðlega vernd eða framkvæmd flutnings úr landi.

Um 3. gr.

Hér er ferli við boðun umsækjanda um vernd í viðtal hjá Útlendingastofnun gert skilvirkara. Þá er lagt til að í upphafi verði sannanlega boðað til viðtals hjá Útlendingastofnun. Áfram er gerð krafa um að umsækjanda sé gerð fullnægjandi grein fyrir afleiðingum fjarveru sinnar og að kannað sé hvort fjarvera umsækjanda kunni að hafa réttmætar ástæður.

Um 4. gr.

Með breytingu á 2. mgr. 51. gr. eru skýrðir nánar tímafrestrir á heimild umsækjanda um dvalarleyfi til að dvelja á landinu á meðan umsókn hans er í vinnslu. Í framkvæmd hefur skapast ákveðin óvissa hvað þetta varðar sem þarft er að skýra. Þá er ráðherra jafnframt veitt heimild til að taka afstöðu til þess í hvaða tilvikum beita skuli undanþáguheimildum 1. og 3. mgr. greinarinnar hvað varðar heimild fyrir umsækjanda til að dveljast á landinu á meðan umsókn hans er í vinnslu og þá einkum taka afstöðu til þess hvaða áhrif fyrri ákvarðanir stjórnvalda hafi á þessa heimild, t.d. ef umsækjanda hefur áður verið synjað um dvalarleyfi hér á landi eða alþjóðlega vernd.

Um 5. gr.

Með breytingunni, sem hér er lögð til, er leiðrétt orðalag og er efni ákvæðisins því hið sama og áður. Núgildandi ákvæði kveður ekki á um skýra heimild fyrir útgáfu dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða heldur einungis að heimilt sé að líta til þeirra sjónarmiða. Framkvæmdin hefur þó verið sú að dvalarleyfi hafa verið gefin út á þessum grundvelli svo eðlilegt er að lagaákvæðið endurspegli tilgang þess og núverandi framkvæmd.

Um 6. gr.

Í framkvæmd hefur reynt á það hvað verði um dvalarleyfisumsóknir, sem útlendingur hefur lagt fram áður en honum er brottvísað, eftir að honum er tilkynnt um hugsanlega brottvísun eða jafnvel eftir að ákvörðun um brottvísun hefur verið tilkynnt honum en hefur ekki verið framfylgt. Í lögnum kemur ekki fram hvað skal verða um slíkar umsóknir. Með ákvæðinu er tekinn af vafi um framangreint og tiltekið sérstaklega að þær falli úr gildi líkt og útgefin dvalarleyfi. Þegar ákvörðun hefur verið framfylgt getur útlendingur sótt um dvalarleyfi að nýju erlendis frá. Þá er upphafstími endurkomubanns tiltekinn.

Um 7. gr.

Ákvæðinu er ætlað að lagfæra orðalag og er efni þess hið sama og áður.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um hvaða stjórnvald fer með mál og undirbúning máls sem varðar frávisun við komu til landsins skv. 106. gr. laga um útlendinga. Ákvæðið er samhljóða 22. gr. eldri laga um útlendinga, nr. 96/2002, og í samræmi við núverandi framkvæmd. Farist hefur fyrir að gera ráð fyrir sambærilegri lagaheimild í nágildandi lögum. Líkt og verið hefur tekur lögreglustjóri áfram ákvörðun um frávisun skv. a–j-lið 106. gr. en Útlendingastofnun tekur aðrar ákvarðanir samkvæmt kaflanum. Telji lögregla skilyrði vera til að vísa útlendingi frá landi eða úr landi sendir hún Útlendingastofnun gögn málsins til ákvörðunar og eins mun lögregla undirbúa þau mál sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um. Helgast þessi framkvæmd m.a. af því að lögregla býr oft yfir upplýsingum um einstaklinga sem nauðsynlegar eru til að byggja ákvörðun á, svo sem upplýsingum um fyrri afbrot, ítrekunarhættu sem og aðrar hættur sem af viðkomandi kunna að stafa.

Um 9. gr.

Í samræmi við hæstaréttardóm nr. 369/2017 er lagt til að við 114. gr. bætist kærueimild til Landsréttar á ákvörðunum héraðsdóms en skýr kærueimild hefur ekki verið til staðar.

Um 10. gr.

Hér eru lagfærðar tilvísanir í ákvæði laga um útlendinga, nr. 80/2016.

Um 11. gr.

Lagt er til að bæta tollgæslufirvöldum við þau stjórnvöld sem gert er ráð fyrir að verði beinlínutengd við Schengen-upplýsingakerfið. Fram til þessa hafa tollgæslufirvöld haft aðgang að upplýsingum úr kerfinu á grundvelli beiðni til embættis ríkislögreglustjóra í samræmi við 11. gr. laganna. Markmiðið með breytingunni er að tollgæslufirvöld geti rækt lögbundið hlutverk sitt með sem skilvirkustum hætti. Þá er það mat tollstjóra að aðgangur að kerfinu sé nauðsynlegur til að efla og auka greiningarstarf embættisins.

Um 12. og 13. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.