

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 36. gr. eða 1. eða 2. mgr. 37. 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 og miðla persónuupplýsingum 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. málsli. 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: Óafgreiddum umsóknum um dvalarleyfi skal þá vísað frá.
- 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, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stjórnvald og undirbúningur máls

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 kærui til Landsréttar. Um málskotid 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 því og felur ekki í sér veigamiklar efnislegar breytingar á lögnum.

Frumvarp sama efnis var áður flutt á 148. löggjafarþingi (564. mál) en náði ekki fram að ganga og er nú lagt fram að nýju lítið breytt. Til að bregðast við þeim athugasemdum sem bárust frá Persónuvernd í umsögn stofnunarinnar til Alþingis hafa verið gerðar smávægilegar breytingar á 2. gr. frumvarpsins og athugasemdum við þá grein. Í umsögn Rauða kross Íslands sem barst Alþingi voru gerðar athugasemdir við tiltekin atriði frumvarpsins. Þar lýsa samtökin yfir áhyggjum sínum af því að auknar heimildir formanns og varaformanns leiði til óvandaðri málsmeðferðar hjá kærunefnd útlendingamála og brottfall ákvæða um tvítekna boðun umsækjenda um alþjóðlega vernd í viðtöl sé of íþyngjandi og ekki í samræmi við lög um útlendinga og tilskipun 2013/32/EB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun stöðu flóttamanns. Þá telja samtökin reglugerðarheimildina sem lögð er til með 4. gr. of opna og leggja til að löggjafinn skýri með nánari hætti hvaða áhrif fyrri stjórnvaldsákvarðanir geti haft á beitingu undanþága frá skyldu til að sækja um dvalarleyfi áður en komið er til landsins og leggja til að settir verði fyrirvarar við þá heimild. Auk framangreinds gera samtökin að umfjöllunarefni sínu þau réttaráhrif brottvísunar sem lögð eru til og þann upphafstíma endurkomubanns sem mælt er fyrir um í 6. gr. frumvarpsins. Af þessum sökum er ástæða til að áréttta að það er kærunefnd útlendingamála sem stofnun sem annast rannsókn og eiginlega málavinnslu þó endanlegt ákvörðunarvald liggja hjá nefndarmönnum. Þó nefndarmenn muni úrskurða einir í meira mæli ef frumvarpið nær fram að ganga mun það ekki hafa í för með sér að rannsókn mála verði með öðrum hætti. Með brottfalli ákvæða um tvíteknar viðtalsboðanir umsækjenda um alþjóðlega vernd er stuðlað að styttra og skilvirkara boðunarferli, umsækjendum um vernd í hag, enda er breytingin til þess fallin að koma í veg fyrir að málsmeðferð hjá stjórnvöldum dragist úr hófi. Einnig er vert að benda á að bæði ákvæði laga um útlendinga og tilskipun 2013/32/EB, sem Ísland er þó ekki bundið af, gera ráð fyrir því að umsækjendum eigi að standa til boða viðtal hjá stjórnvöldum. Nýti umsækjandi ekki það boð leiðir það ekki til þess að ákvörðun verði ekki tekin. Reglugerðarheimildin sem lögð er til í 4. gr. frumvarpsins hefur ekki verið útfærð á þann hátt sem lagt var til í umsögninni enda hefur það verið metið sem svo að þau viðmið sem lögð voru til séu þegar til staðar í 3. mgr. 51. gr. laga um útlendinga. Að lokum er bent á að eðlilegt þykir að brottvísun hafi sambærileg áhrif á þegar útgefin dvalarleyfi og óafgreiddar umsóknir og að sá upphafstími endurkomubanns sem lagður er til í 6. gr. frumvarpsins sé í samræmi við núverandi framkvæmd og gildandi reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017, með síðari breytingum.

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 hagsmunum 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 tollgæsluyfirvöldum 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. Frumvarp þetta er svo til óbreytt frá því það var lagt fram á síðasta þingi. Í aðdraganda þess var leitað til ríkislögreglustjóra, lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og lögreglunnar á Suðurnesjum, kærunefndar útlendingamála og Útlendingastofnunar. Jafnframt var haft óformlegt samráð við Rauða kross Íslands en niðurstaðan var sú að Rauða krossinum þótti ekki tilefni til að koma formlegum athugasemdum á framfæri.

Við meðferð málsins á Alþingi voru sendar 32 umsagnarbeiðnir frá allsherjar- og menntamálanefnd og var frumvarpið aðgengilegt til umsagnar frá 29. maí 2018 til 5. júní 2018. Umsagnir bárust um frumvarpið m.a. frá Persónuvernd og Rauða krossi Íslands. Hefur verið tekið mið af þeim umsögnum við frekari vinnslu málsins og vísast um það til 1. kafla.

Í ljósi framangreinds og eðlis þeirra breytinga sem um ræðir þótti ekki ástæða til frekara samráðs áður en frumvarpið er nú lagt fram að nýju.

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 niðurstöðu 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.

Breytingin felur í sér auknar heimildir til handa formanni og varaformanni kærunefndar útlendingamála til að úrskurða einir í málum en mun ekki hafa áhrif á rannsókn eða undirbúning málanna að neinu leyti, en hún er í höndum nefndarinnar sem stofnunar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er barnaverndaryfirvöldum bætt við þær stofnanir sem hafa heimild til vinnslu persónuupplýsinga um útlendinga auk þess sem bætt er við sérstakri heimild til handa þeim

stofnunum sem taldar eru þar upp til að miðla á milli sín persónuupplýsingum svo tryggja megi hagsmuni barns. Með hagsmuni barna að leiðarljósi er breytingin mikilvæg svo tryggja megi 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 barns sem skipt geta sköpum við ákvörðunartöku Útlendingastofnunar um dvalarleyfi, alþjóðlega vernd eða framkvæmd flutnings úr landi.

Frá því að frumvarpið var lagt fram fyrst hafa öðlast gildi ný lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Fyrir liggur að eftir samþykkt þeirra laga er brún þörf á að endurskoða heildstætt ákvæði útlendingalaga sem snúa að vinnslu persónuupplýsinga. Er þess því að vænta að ákvæðið muni taka frekari breytingum áður en langt um líður. Allt að einu þykir rétt að breyta ákvæði 17. gr. laga um útlendinga nú þegar í þeirri mynd sem áformað var við fyrri framlagningu frumvarpsins svo tryggja megi hagsmuni barna við vinnslu mála þeirra hjá Útlendingastofnun.

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.

Með brottfalli ákvæða um tvíteknar viðtalsboðanir umsækjenda um alþjóðlega vernd er stuðlað að styttra og skilvirkara boðunarferli, umsækjendum um vernd í hag enda er breytingin til þess fallin að koma í veg fyrir að málsmeðferð hjá stjórnvöldum dragist úr hófi. Einnig er vert að benda á að bæði ákvæði laga um útlendinga og tilskipun 2013/32/EB um málsmeðferð, sem Ísland er þó ekki bundið af, gera ráð fyrir því að umsækjendum eigi að standa til boða viðtal hjá stjórnvöldum. Nýti umsækjandi ekki það boð leiðir það ekki til þess að ákvörðun verði ekki tekin.

Um 4. gr.

Með breytingu á 2. mgr. 51. gr. eru skýrðir nánar tímafrestrir á heimild umsækjanda um dvalarleyfi til að dvelja á landinu 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 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 orðalagi og efni ákvæðisins breytt að því leyti að skýrt verði að heimild sé til þess að gefa út dvalarleyfi á grundvelli ákvæðisins. 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 vísað brott, 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 eru þau áhrif brottvísunar skýr að útgefin dvalarleyfi, atvinnuleyfi og ótímabundin dvalarleyfi falla úr gildi en ekki kemur fram hvað skal verða um óafgreiddar umsóknir. Með ákvæðinu er tekinn af vafi um áhrif brottvísana á óafgreiddar umsóknir um dvalarleyfi og tiltekið sérstaklega að þeim skuli vísað frá. Þegar ákvörðun hefur verið framfylgt getur útlendingur sótt um dvalarleyfi að nýju erlendis frá. Þá er upphafstími endurkomubanns tiltekinn. Með frumvarpinu er verið að lögfesta núverandi framkvæmd sem hefur haft stoð í reglugerð um útlendinga.

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 frávísun 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. Eins og verið hefur tekur lögreglustjóri áfram ákvörðun um frávísun 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.