

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016.

Flm.: Logi Einarsson, Helga Vala Helgadóttir, Jóhann Páll Jóhannsson, Kristrún Frostadóttir, Oddný G. Harðardóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Guðmundur Ingi Kristinsson, Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Eyjólfur Ármannsson, Helga Þórðardóttir, Jakob Frímagn Magnússon, Tómas A. Tómasson, Halldóra Mogensen, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Björn Leví Gunnarsson, Gísli Rafn Ólafsson, Lenya Rún Taha Karim, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Guðbrandur Einarsson, Hanna Katrín Friðriksson, Sigmar Guðmundsson, Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.

1. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (I.)

Tafir sem rekja má til heimsfaraldurs COVID-19 verða ekki taldar á ábyrgð umsækjanda í skilningi 2. másl. 2. mgr. 36. gr. og skal taka umsókn hans til efnislegrar meðferðar ef liðnir eru meira en 12 mánuðir frá því að umsókn barst íslenskum stjórnvöldum og umsækjandi hefur ekki yfirgefið landið.

Umsækjandi sem öðlast rétt samkvæmt ákvæði þessu getur innan fjórtán daga frá gildistöku laga þessara farið fram á endurupptöku á úrskurði kærunefndar útlendingamála um að umsókn skuli ekki tekin til efnismeðferðar eða synjað. Umsækjanda skal ekki gert að yfirgefa landið innan þess frests eða meðan á meðferð endurupptökumáls stendur. Fari umsækjandi ekki fram á endurupptöku innan þess frests skal úrskurðurinn standa.

b. (II.)

Veita skal útlendingi, sem fékk endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd á tímabilinu 1. mars 2020 til 1. febrúar 2022 og er enn hér á landi 18 mánuðum eftir að hann sótti fyrst um alþjóðlega vernd hér á landi, dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. Víkja skal frá ákvæðum 2. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 74. gr. þar sem sérstaklega stendur á.

Umsækjandi sem öðlast rétt samkvæmt ákvæði þessu getur innan fjórtán daga frá gildistöku laga þessara farið fram á endurupptöku á úrskurði kærunefndar útlendingamála um að umsókn skuli ekki tekin til efnismeðferðar eða synjað. Umsækjanda skal ekki gert að yfirgefa landið innan þess frests eða meðan á meðferð endurupptökumáls stendur. Fari umsækjandi ekki fram á endurupptöku innan þess frests skal úrskurðurinn standa.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og gilda annars vegar um umsækjendur sem sóttu um alþjóðlega vernd fyrir gildistöku laga þessara og hafa enn ekki fengið efnislega meðferð á umsókn

sinni og hins vegar um umsækjendur sem fengu synjun á umsókn sinni frá og með 1. mars 2020 til 1. febrúar 2022 og eru enn á landinu 18 mánuðum eftir að umsókn um alþjóðlega vernd var lögð fram.

Greinargerð.

Lagt er til að bæta tveimur nýjum ákvæðum til bráðabirgða við lög um útlendinga, nr. 80/2016, sem taka til umsækjenda um alþjóðlega vernd sem urðu fyrir því að málsmeðferð umsókna þeirra dróst af ástæðum sem rekja má til heimsfaraldurs COVID-19.

Lagt er til að umsækjandi um alþjóðlega vernd verði ekki talinn bera ábyrgð á töfum sem orðið hafa á málsmeðferð, sbr. 2. másl. 2. mgr. 36. gr., og raktar verða á einhvern hátt til heimsfaraldurs kórónuveiru, og má þar telja tafir vegna lokunar landamæra og ferðatakmarkana og ýmiss konar skilyrða sem sett voru af hálfu ríkja fyrir ferðalögum, svo sem framvísun bólusetningarvottorða eða neikvæðs PCR-prófs.

Þá er lagt til að gagnvart þeim sem fengu endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd á tímabilinu frá 1. mars 2020 til 1. febrúar 2022 hefjist 18 mánaða tímamarkið í 2. mgr. 74. gr. við framlagningu umsóknar en því ljúki þegar umsækjandi yfirgefur landið í stað þess að miðað sé við birtingu á lokaákvörðun stjórnvalda.

Hinn 31. mars 2020 tilkynnti Útlendingastofnun um breytt mat vegna COVID-19. Í tilkynningunni kom m.a. fram að ljóst væri að útbreiðsla kórónuveirunnar hefði mikil áhrif á málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi. Þannig hefðu flest Evrópuríki, á undan-gengnum vikum, komið á ferðatakmarkunum og mörg hver lokað tímabundið fyrir endursendingar umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá væri fyrir séð að sum ríki þyrftu að kljást við efnahagslegar afleiðingar faraldursins og áhrif hans á innviði þeirra. Með hliðsjón af þessu fordæmalaus ástandi hefði Útlendingastofnun tilkynnt ráðuneytinu að stofnunin myndi tímabundið aðlaga mat sitt á því hvort taka bæri Dyflinnar- og verndarmál (mál þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki) til efnismeðferðar, að virtum þessum sérstöku aðstæðum sem uppi væru. Matið yrði reist á því hvort gera mætti ráð fyrir því annars vegar að mál félli á tímafresti vegna ferðatakmarkana og hins vegar hvort áhrif COVID-19-faraldursins á innviði ríkis yrðu slík að endurskoða þyrfti einstaklingsbundið mat á aðstæðum í viðkomandi ríki þegar ferðatakmarkunum yrði aflétt. Markmiðið með breyttu mati Útlendingastofnunar var fyrst og fremst að taka tillit til þeirra áhrifa sem COVID-19-faraldurinn hefði á málaflokkinn. Þannig yrði tryggt að umsækjendur sem ættu rétt á vernd dveldu ekki í móttökukerfinu of lengi áður en mál þeirra yrðu tekin til efnismeðferðar. Þá myndi hið breytta mat draga úr óvissu umsækjenda, ekki síst barna, sem biðu í kerfinu og minnka kostnað við langan málsmeðferðar- og dvalartíma þeirra.

Í janúar 2021 hvarf Útlendingastofnun alfarið frá framangreindu mati sínu sem stofnunin tilkynnti um 31. mars 2020 og hóf á ný að synja m.a. fjölskyldum með vernd í Grikklandi um efnislega meðferð. Röksemdir stofnunarinnar voru þær að sú óvissa sem uppi var í mars 2020 vegna COVID-19 væri ekki lengur til staðar.

Kórónuveirufaraldurinn hélt hins vegar áfram að valda miklum truflunum á daglegu lífi og venjum Íslendinga og annarra þjóða. Ný afbrigði skutu sífellt upp kollinum, alvarlegum sýkingum og dauðsföllum fjölgaði mikið bæði hér og annars staðar í heiminum og þrátt fyrir hátt bólusetningarhlutfall á Íslandi tókst ekki að ná tókum á veirunni. Efnahagslegar afleiðingar faraldursins voru miklar og komu harðast niður á þeim sem stóðu verst, þar á meðal flóttafólki og umsækjendum um alþjóðlega vernd um alla Evrópu. Hér á landi voru í gildi strangar samkomutakmarkanir (með hléum) allt til 25. febrúar 2022 þegar öllum opinberum

sóttvarnaaðgerðum vegna heimsfaraldurs COVID-19 var aflétt, jafnt innan lands sem á landamærum.

Áfram urðu töluverðar tafir á málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd vegna kórónuveirufaraldursins. Vegna samkomutakmarkana þurfti Útlendingastofnun að fækka viðtölum hjá sér og hægðist því á afgreiðslu mála. Ógerlegt var að flytja umsækjendur úr landi á löngu tímabili vegna lokunar landamæra víða um heim og síðar vegna verulegra ferðatakmarkana. Flutningsmenn frumvarpsins telja nauðsynlegt að bregðast við þeim sérstöku aðstæðum sem uppi hafa verið í heiminum vegna COVID-19 og komið hafa niður á umsækjendum um alþjóðlega vernd. Óvenjumargir umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa dvalið hér á landi um langt skeið, þar á meðal einstaklingar í sérstaklega viðkvæmri stöðu og börn. Fram hefur komið að stjórnvöld hafi metið það svo að einhverjir umsækjenda hafi sjálfir borið ábyrgð á töfum á máli sínu vegna þess að þeir hafi ekki orðið við beiðni um að undirgangast PCR-próf en svo virðist vera sem ekki hafi verið fullt samræmi í mati stjórnvalda varðandi þetta. Þannig séu dæmi um að umsækjendur hafi ekki orðið við beiðni um að mæta í PCR-próf en hafi, þrátt fyrir það, ekki verið taldir bera ábyrgð á töfum á afgreiðslu máls, en aðrir í keimlíkum aðstæðum hafi verið taldir bera ábyrgð á slíkum töfum af sömu ástæðu. Flutningsmenn frumvarpsins telja í ljósi jafnræðisreglu og meðalhófs að óeðlilegt sé að gera slíkan greinarmun enda sé afar óljóst í hverju munurinn felst og hefur því verið haldið fram að muninn megi helst rekja til verklags lögreglu í einstaka málum. Hvað sem því líður telja flutningsmenn að umsækjendur, sem ekki hafa orðið við beiðni lögreglu um að mæta í PCR-próf, verði ekki taldir bera ábyrgð á töfum á máli sínu. Friðhelgi einkalífs er stjórnarskrárvarinn réttur einstaklings. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að ekki megi gera líkamsrannsókn á manni nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Í núgildandi lögum er hvergi að finna heimild til að framkvæma PCR-próf á umsækjendum um alþjóðlega vernd til þess að unnt sé að flytja þá úr landi. Telja flutningsmenn því ekki réttlætanlegt að láta umsækjendur gjalda þess að hafa ekki orðið við beiðni lögreglu um að undirgangast líkamsrannsókn.

Bráðabirgðaákvæðunum er ætlað að bregðast við þeim einstöku aðstæðum sem COVID-19-heimsfaraldurinn hafði í för með sér við afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd. Einstakar aðstæður kalla á einstök viðbrögð. Lög um útlendinga, nr. 80/2016, hafa að geyma nokkur ákvæði um tímafresti sem öll miða að því að auka skilvirkni á sama tíma og viðurkennt er að óhóflega löng afgreiðsla á máli sé í andstöðu við mannúðarsjónarmið. Þannig tryggja ákvæðin umsækjendum ákveðin réttindi ef málsmeðferð fer fram yfir tiltekin tímamörk. Flutningsmenn frumvarps þessa leggja áherslu á að litið verði til mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. laga um útlendinga varðandi þá útlendinga sem sóttu um alþjóðlega vernd á því tímabili sem COVID-19-heimsfaraldurinn geisadi í heiminum, eða frá 1. mars 2020 til 1. febrúar 2022, og eru enn hér á landi 18 mánuðum eftir að þeir sóttu fyrst um alþjóðlega vernd. Eðlilegt sé að miða við dvalartíma í landinu í stað afgreiðslutíma Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem uppi hafa verið í heiminum.