

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Við bætist nýr töluliður, svohljóðandi:
 7. *Endurtekin umsókn*: Þegar útlendingur, sem sótt hefur um alþjóðlega vernd, leggur fram frekari gögn í máli sínu eða sækir um alþjóðlega vernd að nýju eftir að hann hefur fengið niðurstöðu í máli sínu.
- b. Við 25. tölul. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Útlendingur telst ekki umsækjandi um alþjóðlega vernd þegar hann hefur fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnarsýslustigi.

2. gr.

Við 7. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á efnismeðferð á grundvelli 36. gr. sætir sjálfkrafa kærur til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að kæra ekki og skal greinargerð vegna kærur berast kærunefnd innan 14 daga frá birtingu ákvörðunarinnar.

3. gr.

Við 2. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr staflíður, svohljóðandi: um er að ræða endurtekna umsókn skv. 35. gr. a.

4. gr.

Á eftir 2. mgr. 17. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun útlendinga skv. 104. gr. er lögreglu heimilt að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um líkamlegt og andlegt heilbrigði hans til að geta ferðast.

5. gr.

Í stað tilvísunarinnar „13. tölul. 3. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. 31. gr. laganna kemur: 14. tölul. 3. gr.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 33. gr. laganna:

a. 8. mgr. orðast svo:

Útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd nýtur áfram réttinda samkvæmt þessari grein þar til hann hefur yfirgefið landið en þó að hámarki í 30 daga frá því að ákvörðunin varð endanleg á stjórnslustigi. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður. Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, foreldra eða umsjónarmanna þeirra og annarra heimilismanna sem teljast til ættingja barna, barnshafandi kvenna, alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfalaus falla réttindin þó niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Jafnframt eiga undanþágur 3. másl. ekki við um þau mál.

b. Á eftir 8. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að fresta niðurfellingu réttinda skv. 8. mgr. hjá öðrum en ríkisborgurum EES- og EFTA-ríkja og ríkja sem eru á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsókn viðkomandi hefur verið metin bersýnilega tilhæfalaus ef það telst nauðsynlegt vegna sanngirmissjónarmiða og útlendingur hefur sýnt samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið. Við mat á því hvort fresta skuli niðurfellingu réttinda skal m.a. líta til þess hvort útlendingi hafi ekki tekist að fara sjálfviljugur af landi brott innan tilgreinds frests vegna aðstæðna sem ekki eru á ábyrgð hans, svo sem vegna ómöguleika við að afla ferðaskilríkja, fötlunar hans eða vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Jafnframt er heimilt að fresta niðurfellingu réttinda í þeim tilvikum þegar fallist hefur verið á frestun réttaráhrifa skv. 6. mgr. 104. gr. Kæra frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar samkvæmt þessari málsgrein.

c. Á undan orðinu „kröfu“ í 1. másl. 9. mgr. kemur: um skerðingu og niðurfellingu réttinda.

7. gr.

Á eftir 35. gr. laganna kemur ný grein, 35. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Endurtekin umsókn.

Endurtekinni umsókn skal vísað frá. Þó skal taka endurtekna umsókn til meðferðar að nýju ef umsækjandi er staddur hér á landi og nýjar upplýsingar liggja fyrir í máli hans sem leiða til þess að sýnilega auknar líkur eru á því að fallist verði á fyrri umsókn hans skv. 24. gr.

Verði endurtekin umsókn tekin til meðferðar skal málsmeðferð hennar fyrst og fremst taka mið af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem liggja henni til grundvallar. Endurtekin umsókn telst ekki framhald fyrri umsóknar í skilningi 2. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 74. gr. Óafgreiddar umsóknir falla niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur á meðan endurtekin umsókn er til meðferðar, enda hafi réttaráhrifum fyrri ákvörðunar ekki verið frestað.

Endurtekinni umsókn skal beint að því stjórnvaldi sem tók þá ákvörðun sem leitað er endurskoðunar á og frestar ekki réttaráhrifum þeirrar ákvörðunar. Því stjórnvaldi sem hefur endurtekna umsókn til skoðunar er þó heimilt að fresta réttaráhrifum fyrri ákvörðunar, enda hafi umsækjandi óskað eftir því þegar hin endurtekna umsókn var lögð fram og sýnt fram á brýna nauðsyn þess að fresta framkvæmd. Endurtekinni umsókn skal þó beint að Útlendingastofnun hafi umsækjandi farið af landi brott samkvæmt fyrirráðum fyrri ákvörðunar en komið aftur til landsins.

Ákvæði 24. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um endurupptöku gilda ekki um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. A-liður 1. mgr. orðast svo: umsækjandi hafi komið til landsins að eigin frumkvæði eftir að hafa hlotið virka alþjóðlega vernd í öðru ríki.
- b. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: umsækjandi hafi slík tengsl við annað ríki að eðlilegt og sanngjarnt sé að hann dvelji þar, ferðist eða sé fluttur þangað enda þurfi hann ekki að sæta ofsóknum þar, geti óskað eftir að fá viðurkennda stöðu sem flóttamaður og fengið vernd í samræmi við alþjóðasamning um stöðu flóttamanna.
- c. Í stað 2. másl. 2. mgr. koma þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi:

Þá skal einnig taka umsókn til efnismeðferðar hafi umsækjandi ekki fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi innan 12 mánaða frá því að umsókn var lögð fram, enda hafi umsækjandi sjálfur, maki eða sambúðarmaki hans eða annar sem kemur fram gagnvart stjórnvöldum fyrir hans eða þeirra hönd ekki átt þátt í því að niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka. Við mat á því hvort viðkomandi hafi borið ábyrgð á töfum á afgreiðslu máls skal m.a. líta til þess hvort viðkomandi hafi dvalist á ókunnnum stað um tíma, framvísað fölsuðum skjölum eða gefið misvísandi upplýsingar um auðkenni sitt, ekki mætt í boðað viðtal eða læknisskoðun eða að öðru leyti ekki sýnt samstarfsvilja við meðferð, úrlausn eða framkvæmd máls. Teljist umsækjandi á einhverjum tíma hafa tafið mál sitt samkvæmt framangreindu á hann ekki rétt á efnismeðferð á grundvelli tímafrestsins í þessari málsgrein.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna:

1. Eftirfarandi breytingar verða á 5. mgr.:
 - a. Í stað orðanna „skv. 1. og 2. mgr. í málum sem varða börn, fylgdarlaus sem önnur“ í 1. másl. kemur: á umsókn barns um alþjóðlega vernd, hvort sem barn er fylgdarlaust eða ekki.
 - b. Við lokamálslið bætist: um að synja barni um áframhaldandi dvöl hér á landi.
2. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra setur, að höfðu samráði við ráðherra sem fer með mál sem varða barnavernd, reglugerð um mat á hagsmunum barns skv. 5. mgr.

10. gr.

Á eftir 2. mgr. 39. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef sótt hefur verið um alþjóðlega vernd skv. 37. gr. eða grunur er um að það ákvæði eigi við skal fyrst skorið úr því hvort skilyrði eru til þess að veita slíka vernd áður en þessu ákvæði er beitt, sé ekki unnt að taka báðar umsóknir til meðferðar samhliða.

11. gr.

Við 41. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Við mat á því hvort b-liður 1. mgr. á við skal fyrst og fremst líta til þess hvort viðkomandi njóti verndar gegn því að vera fluttur úr landi eða vísað brott og hann hafi frelsi til að ferðast jafnt innan sem utan ríkisins. Þrátt fyrir að einstaklingur hafi ekki öll þau réttindi sem ríkisborgarar ríkisins hafa, svo sem aðgang að æðstu embættum ríkisins, sé ekki kjörgengur eða

hafi ekki kosningarrétt, skal það ekki útiloka beitingu ákvæðis b-liðar 1. mgr. heldur skal líta til möguleika viðkomandi á að öðlast sambærileg réttindi, t.d. með öflun ríkisfangs.

12. gr.

Við 1. másl. 2. mgr. 43. gr. laganna bætist: og veitir honum dvalarleyfi skv. 73. gr.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. Í stað 1. másl. 2. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Maki eða sambúðarmaki útlandings sem nýtur alþjóðlegrar verndar skv. 37. eða 39. gr. og börn hans yngri en 18 ára, án maka eða sambúðarmaka, eiga einnig rétt á alþjóðlegri vernd nema sérstakar ástæður mæli því í mót og skal þeim veitt dvalarleyfi skv. 73. gr. Það sama á við um stjúpbörn hans að því gefnu að þau séu í forsjá og fylgd maka hans.
- b. Í stað orðanna „samkvæmt kafla þessum“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: skv. 37. eða 39. gr.
- c. Við 3. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þeim sem njóta þessa réttar skal veitt dvalarleyfi skv. 73. gr.
- d. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Alþjóðleg vernd samkvæmt þessari grein skal almennt ekki veitt hafi umsækjandi áður fengið alþjóðlega vernd á grundvelli greinarinnar og sú vernd verið afturkölluð skv. 48. gr.

14. gr.

Inngangsmálsliður 1. mgr. 48. gr. laganna orðast svo: Heimilt er að afturkalla veitingu alþjóðlegrar verndar ef útlandingur fellur ekki lengur undir skilyrði 37., 39., 43. og 45. gr., þ.e. ef.

15. gr.

Á eftir orðunum „hingað til lands“ í a-lið 4. mgr. 70. gr. laganna kemur: á öðrum grundvelli en í boði stjórnvalda skv. 43. gr.

16. gr.

Í stað tilvísunarinnar „skv. 37. eða 39. gr.“ í 1. mgr. 73. gr. laganna kemur: skv. 37., 39., 43. eða 45. gr.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 74. gr. laganna:

- a. Orðið „fyrst“ í 1. másl. 2. mgr. fellur brott.
- b. Á eftir 1. másl. 2. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Ef um barn er að ræða skal þó miða við 16 mánuði.
- c. Í stað tilvísunarinnar „3. mgr.“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: 2. mgr.
- d. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og framkvæmd þessarar greinar, svo sem um hvernig meta skuli ríka þörf fyrir vernd skv. 1. mgr.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 104. gr. laganna:

- a. Tilvísunin „a-lið“ í a-lið 2. mgr. fellur brott.

- b. 2.–4. másl. 7. mgr. orðast svo: Útlendingastofnun er heimilt að fela viðurkenndum alþjóðastofnunum að annast aðstoð og fylgd útlendinga, sem sótt hefur um alþjóðlega vernd, til heimaríkis óski hann þess sjálfur. Í þeim tilvikum er heimilt að veita viðkomandi fjárhagsaðstoð sem tekur mið af upprunaríki hans, fjölskyldustærð, á hvaða stigi málsmeðferðar ósk um aðstoð við heimför er borin fram og því hvort hann teljist í sérstaklega viðkvæmri stöðu, sbr. 1. mgr. 25. gr. Þurfi útlendingurinn ekki á aðstoð alþjóðastofnunar að halda til að snúa heim af sjálfsdáðum er heimilt að veita honum ferðastyrk.
- c. Í stað orðsins „umsækjandi“ í 5. másl. 7. mgr. kemur: útlendingur.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 120. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi:
12. Mat á hagsmunum barns, sbr. 37. gr.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi:
27. Skilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfa á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 74. gr.

20. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. kemur 6. gr. ekki til framkvæmda fyrr en 30 dagar eru liðnir frá gildistöku laga þessara. Þá gildir 8. gr. ekki um meðferð umsókna sem bárust fyrir gildistöku laganna.

21. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002:*
- a. A-liður 1. mgr. 11. gr. laganna orðast svo: útlendingi hafi áður verið veitt bráðabirgðadvalarleyfi, dvalarleyfi fyrir hugsanlegt fórnarlamb mansals, dvalarleyfi fyrir fórnarlamb mansals, dvalarleyfi fyrir foreldra eða dvalarleyfi á grundvelli lögmæts tilgangs samkvæmt lögum um útlendinga, og.
- b. 1. másl. 1. mgr. 12. gr. laganna orðast svo: Heimilt er að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánustu aðstandenda íslensks ríkisborgara eða útlendinga sem hefur tímabundið atvinnuleyfi skv. 8. gr., tímabundið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga eða ótímabundið dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga að uppfyllt um skilyrðum 1. mgr. 7. gr.
- c. Við 1. mgr. 22. gr. laganna bætast tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:
- g. Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga.
- h. Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga.
2. *Lögreglulög, nr. 90/1996:* Við 2. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: að starfrækja stöðdeild sem annast m.a. framkvæmd ákvarðana um brottvisanir og frávisanir samkvæmt lögum um útlendinga.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, kveður á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga var lagt fram á 149. löggjafarþingi (þskj. 1334, 838. mál) en ekki var mælt fyrir því. Frumvarpið var endurflutt á 150. löggjafarþingi (þskj. 1228, 171. mál) með nokkrum viðbótum en það frumvarp náði ekki fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt þriðja sinni á 151. löggjafarþingi (þskj. 1029, 602. mál) með enn frekari viðbótum, m.a. í ljósi þeirrar þróunar sem hafði átt sér stað í málaflöknum frá því frumvarpið var samið upphaflega og í kjölfar Covid-19 heimsfaraldursins. Fól það frumvarp m.a. í sér breytingar á tilteknum ákvæðum laganna varðandi alþjóðlega vernd, brottvísanir, dvalarleyfi og kærufnd útlendingamála. Í samráði við þáverandi félags- og barnamálaráðherra voru jafnframt lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, varðandi útgáfu tímabundinna atvinnuleyfa vegna sérstakra ástæðna. Frumvarpið náði ekki heldur fram að ganga. Á 152. löggjafarþingi (þskj. 837, 595. mál) var frumvarpið endurflutt að nýju en í breytti mynd þar sem það náði eingöngu til breytinga á ákvæðum laga um útlendinga varðandi alþjóðlega vernd. Auk þess var lögð til breyting á lögreglugögum, nr. 90/1996, sem fól í sér að verkefni stoðeildar ríkislögreglustjóra yrðu lögbundin. Þá voru, í samráði við félags- og vinnumarkaðsráðherra, að nýju lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, varðandi útgáfu tímabundinna atvinnuleyfa vegna sérstakra ástæðna. Loks lagði ráðherra samhliða frumvarpinu tillögu fyrir forseta Alþingis þess efnis að umboðsmanni Alþingis yrði falið eftirlit með framkvæmd lögreglu á brottvísunum og frávísunum. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og er nú endurflutt að mestu í óbreyttri mynd. Helstu efnislegu breytingarnar lúta að heimild heilbrigðisyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga um útlendinga auk þess sem bráðabirgðaákvæði frumvarpsins, um að útlendingi yrði skylt að gangast undir Covid-19 próf í tengslum við framkvæmd ákvörðunar um frávísun og brottvísun, hefur verið fellt út í ljósi þróunar heimsfaraldursins. Loks hefur verið fallið frá fyrirhugaðri breytingu á undantekningum 1. málsl. 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga um sérstök tengsl og sérstakar ástæður.

Við framkvæmd laga um útlendinga hefur komið í ljós að þörf er á að lagfæra, endurskoða og breyta allmörgum ákvæðum þeirra um alþjóðlega vernd svo að framkvæmd og meðferð mála sem undir þau falla sé skýr og gagnsæ. Gildandi lög um útlendinga, sem tóku gildi 1. janúar 2017, voru samin á árunum 2014 til 2016 en eins og nánar verður rakið síðar hafa málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd þróast töluvert síðan þá, bæði alþjóðlega og hér á landi. Mikilvægt er í síbreytilegum og lifandi málaflökki að löggjöfin sé aðlöguð þeirri þróun sem á sér stað í alþjóðasamfélaginu og þeim áskorunum sem verndarkerfið stendur frammi fyrir á hverjum tíma. Þurfa stjórnvöld sem fara með þessi málefni að geta brugðist við breyttum aðstæðum til að tryggja að verndarkerfið ráði við að afgreiða þær umsóknir sem berast á mannúðlegan og skilvirkan hátt, að fullnægjandi þjónusta sé veitt og að þeir fjármunir sem til ráðstöfunar eru séu nýttir sem best.

Á meðal álitaefna sem fram hafa komið undanfarin ár eru atriði sem snerta fjölgun umsókna þeirra einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, málsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd, framkvæmd ákvarðana um frávísun og brottvísun, mat á hagsmunum barna og hlutverk Barna- og fjölskyldustofu við veitingu alþjóðlegrar verndar í málum fylgdarlausra barna, málsmeðferð umsókna um ríkisfangsleysi, réttindi og skyldur flóttafólks sem kemur til landsins í boði stjórnvalda og niðurfelling réttinda samkvæmt lögum.

Frá gildistöku gildandi laga um útlendinga hafa verið gerðar breytingar á lögnum nokkrum sinnum, þó ekki veigamiklar, og er frumvarp þetta liður í nauðsynlegri endurskoðun laganna og felur í sér efnismeiri lagabreytingar varðandi alþjóðlega vernd en gerðar hafa verið til þessa.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Mikilvægt er að þeir sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd fái réttláta og vandaða málsmeðferð. Fjölgun umsókna undanfarinn áratug sýnir hversu mikilvægt er að stjórnvöld geti brugðist við, eftir atvikum með laga- og reglugerðarbreytingum, og aðlagð verndarkerfið að þeirri þróun sem á sér stað á hverjum tíma. Verndarkerfið þarf að vera í stakk búð og byggt þannig upp að þeir sem raunverulega eiga rétt á alþjóðlegri vernd fái skjóta og mannúðlega afgreiðslu mála sinna. Á sama tíma er nauðsynlegt að tryggja að misnotkun á kerfinu sé í lágmarki.

Þegar stjórnsýslan hér á landi stendur frammi fyrir áskorunum sem leiðir af mikilli fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd er brýnt að rýna í þróunina í því skyni að meta hvort sú þróun eigi sér eðlilegar skýringar eða hvort nauðsynlegt sé að breyta regluverki eða framkvæmd hér á landi til að bregðast við stöðunni. Við slíka athugun þarf að taka mið af regluverkinu og framkvæmd hér á landi, alþjóðlegum skuldbindingum á þessu sviði en jafnframt regluverki og reynslu nágrannaríkja eins og annarra Norðurlanda sem íslensk stjórnvöld bera sig gjarnan saman við.

2.1. Þróun umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi.

2.1.1. Umsóknir árin 2012 til 2018.

Umsóknum um alþjóðlega vernd á Íslandi hefur fjölgað verulega undanfarinn áratug. Árið 2016 sóttu 1.132 einstaklingar um alþjóðlega vernd hér á landi og var það mikil fjölgun miðað við árin á undan. Árið 2015 sóttu 354 einstaklingar um alþjóðlega vernd, árið 2014 voru umsækjendur 176, árið 2013 voru þeir 172 og 118 árið 2012. Meiri hluti umsækjenda árið 2016 voru ríkisborgarar Makedóníu (um 41%) og Albaníu (um 20%) sem hafa verið skilgreind sem örugg upprunaríki á grundvelli 2. mgr. 29. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, og umtalsverður fjöldi umsækjenda var frá öðrum ríkjum þar sem aðstæður eru ekki taldar réttlæta umsóknir á grundvelli þess að verið sé að flýja ofsóknir. Þessi þróun hélt áfram árið 2017 þegar 1.096 einstaklingar sóttu um alþjóðlega vernd en þegar leið á árið var fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi, þrátt fyrir legu landsins, orðinn einn sá mesti í Evrópu og mestur á Norðurlöndum, miðað við höfðatölu.

Í kjölfar þessarar fordæmalausu fjölgunar umsókna um alþjóðlega vernd frá ríkisborgurum örugga upprunaríkja hér á landi á árunum 2016 og 2017 kom í ljós að íslenskt verndarkerfi var að mörgu leyti berskjaldað fyrir ásókn þeirra sem sendu inn bersýnilega tilhæfulausar umsóknir og annarra umsækjanda sem almennt má telja að séu ekki í þörf fyrir alþjóðlega vernd. Vegna fjölgunar umsækjenda frá öruggum upprunaríkjum lögðu stjórnvöld áherslu á hraðari afgreiðslu þessara mála með því að styrkja forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna. Með það að markmiði að auka skilvirkni og draga úr fjölda umsókna sem þessara var reglugerð um útlendinga, nr. 540/2017, breytt með reglugerð nr. 775/2017. Þar var meðal annars mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð, þ.e. forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna, sem átti að stytta málsmeðferðartíma.

Aðgerðir stjórnvalda til að draga úr fjölda bersýnilega tilhæfulausra umsókna báru verulegan árangur. Ríkisborgurum frá öruggum ríkjum sem sóttu um alþjóðlega vernd hér á landi fækkaði mjög á síðari hluta ársins 2017 og umsækjendum um alþjóðlega vernd sem fengu

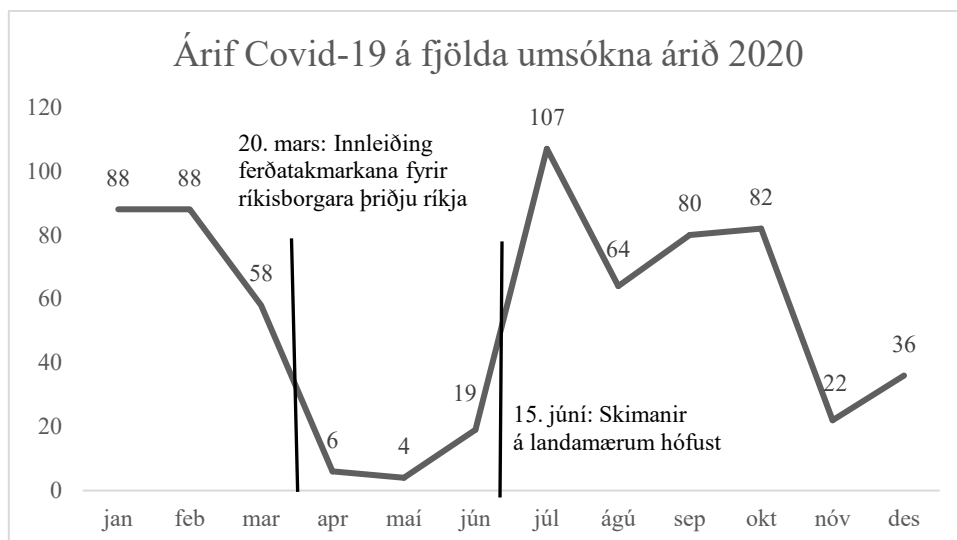
Þjónustu hér á landi fækkaði úr rúmlega 700 manns í ársbyrjun 2017 í rúmlega 400 þegar kom fram á árið 2018. Árið 2018 sóttu 800 einstaklingar um alþjóðlega vernd hér á landi og munaði sérstaklega um að umsóknum frá ríkisborgurum ríkja á lista yfir örugg upprunaríki fækkaði um tvo þriðju á milli ára. Á sama tíma fjölgaði hins vegar umsóknum frá ríkisborgurum annarra ríkja og frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki en síðarnefndi hópurinn nam um 16% allra umsókna sem bárust árið 2018.

2.1.2. Umsóknir árin 2019 til júní 2022.

Umsækjendum um alþjóðlega vernd fjölgaði enn á ný árið 2019 og voru þeir 867. Tæpur fjórðungur umsókna sem bárust það ár kom frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki, einkum í Grikklandi, og var Ísland með hlutfallslega flest slík mál miðað við önnur Evrópuríki. Þá varð vart við töluverða fjölgun umsókna frá ríkisborgurum Venesúela en samtals bárust 180 slíkar umsóknir (um 21% allra umsókna) en einungis 14 umsóknir árið á undan (um 2% allra umsókna). Á sama tíma fjölgaði umsækjendum sem fengu þjónustu skv. 33. gr. laga um útlendinga hér á landi en frá árslokum 2018 til ársloka 2019 voru að meðaltali um 590 einstaklingar sem fengu þjónustu á hverjum tíma. Þessar tölur eru dæmi um hversu sveiflukennur málaflokkurinn getur verið frá ári til árs hvað varðar bæði fjölda umsækjenda og samsetningu þeirra.

Covid-19 heimsfaraldurinn hafði töluverð áhrif á umsóknir um alþjóðlega vernd árin 2020 og 2021. Eins og fyrirsjáanlegt var fækkaði umsóknum hér á landi verulega fyrst um sinn eftir að faraldurinn fór af stað. Í mars 2020 fækkaði umsóknum um 35% frá fyrstu tveimur mánuðum ársins og í apríl bárust einungis fimm umsóknir og fjórar í maí. Á hinn bóginn fjölgaði málum í efnismeðferð umtalsvert þegar Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála ákváðu tímabundið að aðlaga mat sitt á því hvort taka bæri Dyflinnar- og verndarmál til efnismeðferðar að virtum þessum sérstöku aðstæðum sem komu upp í kjölfar faraldursins. Var matið reist á því hvort gera mætti ráð fyrir annars vegar að mál félli á séríslenskum reglum um tímafresti vegna ferðatakmarkana og hins vegar hvort áhrif Covid-19 á innviði ríkis yrðu slík að endurskoða þyrfti einstaklingsbundið mat á aðstæðum í viðkomandi ríki þegar ferðatakmarkunum yrði aflétt. Stór hluti einstaklinga sem voru þegar handhafar alþjóðlegrar verndar í öðru Evrópuríki hlutu þar af leiðandi efnismeðferð og vernd hér á landi. Allt að einu náði Útlendingastofnun að nýta mjög vel það svigrúm sem skapaðist í upphafi faraldursins til að vinna niður fjölda mála og fækkaði þeim sem biðu afgreiðslu stofnunarinnar úr 273 í 75 á fyrri hluta árs 2020.

Í júní 2020 varð vart við fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd á ný, einkum í síðari hluta mánaðarins, þegar 19 umsóknir bárust, og í júlí voru þær 106 en það voru flestar umsóknir sem höfðu borist í einum mánuði síðan í ágúst 2017. Af þeim umsóknum sem bárust á tímabilinu 15. júní til ársloka 2020 voru um 70% mála, eða 288 af 407 umsóknum, frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið alþjóðlega vernd í Evrópu, einkum í Grikklandi og Ungverjalandi. Á endanum bárust samtals 654 umsóknir um alþjóðlega vernd árið 2020 og fækkaði þeim því um fjórðung frá árinu 2019. Einungis um 6% umsókna kom frá ríkisborgurum ríkja á lista yfir örugg upprunaríki og höfðu þær umsóknir ekki verið færri undanfarin ár. Á hinn bóginn voru umsóknir frá einstaklingum sem þegar nutu verndar í öðru Evrópuríki rúmlega helmingur allra umsókna. Langflestir þeirra höfðu fengið vernd í Grikklandi eða um þrjú af hverjum fjórum. Þá barst áfram mikill fjöldi umsókna frá ríkisborgurum Venesúela eða samtals 104 umsóknir (um 16%). Stærstur hluti umsókna frá ríkisborgurum Venesúela (88%) barst áður en ferðatakmarkanir skullu á.



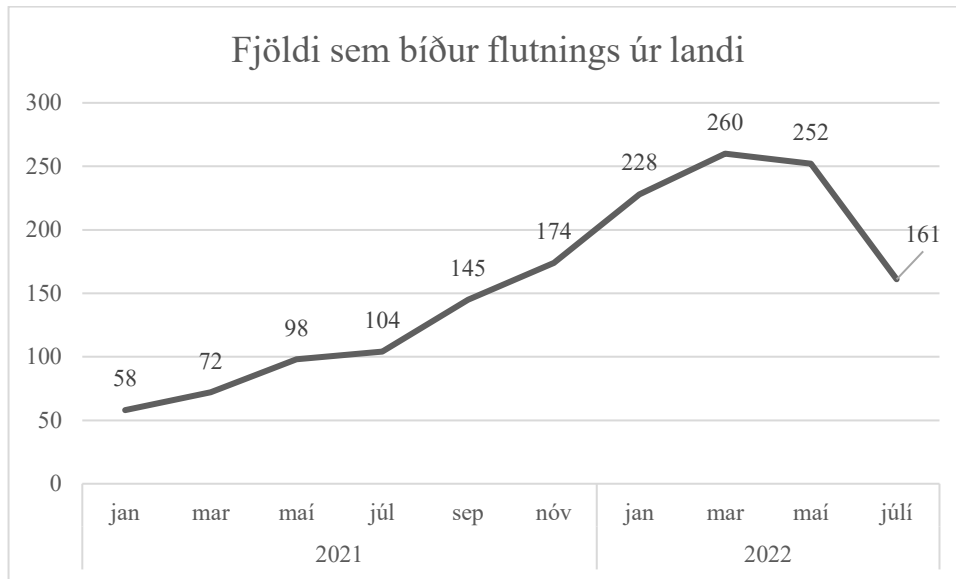
Mynd 1.

Heimild: Útlendingastofnun.

Fyrstu fimm mánuði ársins 2021 bárust fremur fáar umsóknir um alþjóðlega vernd eða að jafnaði um 30 á mánuði. Fjöldi umsækjenda jókst hins vegar hratt í byrjun sumars. Í júní til september bárust að meðaltali um 75 umsóknir á mánuði og í október einum bárust 124 umsóknir, 143 í nóvember og 152 í desember. Á árinu 2021 barst samtals 871 umsókn um alþjóðlega vernd og fjölgaði þeim því um 33% milli ára, þrátt fyrir áframhaldandi takmarkanir vegna Covid-19 heimsfaraldursins. Af þessum umsóknum var um 21% þeirra svokölluð verndarmál, þ.e. frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki. Þá varð skörp fjölgun umsókna frá ríkisborgurum Venesúela og fór hlutfall þeirra úr 16% árið 2020 (104 umsóknir) í um 41% árið 2021 (360 umsóknir). Á árunum 2019 til 2021 bárust því alls 644 umsóknir íslenskum stjórnvöldum frá ríkisborgurum Venesúela (um 27% umsókna) sem er verulegur fjöldi þegar haft er í huga að á sama tíma fékk Noregur einungis 65 slíkar umsóknir (um 1,2% umsókna), Svíþjóð 316 umsóknir (um 0,7% umsókna) og Finnland 24 umsóknir (um 0,2% umsókna). Raunar er einungis eitt annað ríki innan Schengen-svæðisins, Spánn, sem fengið hefur merkjanlegan fjölda umsókna frá ríkisborgurum Venesúela. Þess ber að geta að ríkisborgarar Venesúela njóta vegabréfsáritanafrælsis til ferðalaga inn á Schengen-svæðið. Veitingarhlutfall til ríkisborgara Venesúela er hátt bæði hér á landi og á Spáni en það vekur athygli hversu markvissir ríkisborgarar Venesúela eru í umsóknum sínum um vernd. Það liggur í augum uppi að þeir sem koma hingað til lands, flestir hverjir eftir millilendingu á Spáni, velja Ísland sérstaklega sem áfangastað til að sækja um vernd.

Samhliða þessari fjölgun umsækjenda um vernd árið 2021 mætti stoðdeild ríkislögreglustjóra nýjum áskorunum við að flytja úr landi einstaklinga, sem hlotið höfðu synjun á umsóknum sínum um alþjóðlega vernd, vegna krafna móttökuríkja um PCR-próf, vottorð um afstaðna Covid-19 sýkingu eða bólusetningu gegn veirunni. Þeir einstaklingar, sem lögum samkvæmt eiga að yfirgefa landið, nýttu sér þessa stöðu og neituðu ítrekað að undirgangast PCR-próf og komust þannig undan framkvæmdinni. Þá reyndist erfitt og í sumum tilvikum ómögulegt fyrir stoðdeild að afla upplýsinga frá heilbrigðisyfirvöldum um hvort einstaklingarnir væru bólusettir eða hefðu þegar fengið Covid-19 sýkingu. Hópur þeirra einstaklinga sem beið flutnings

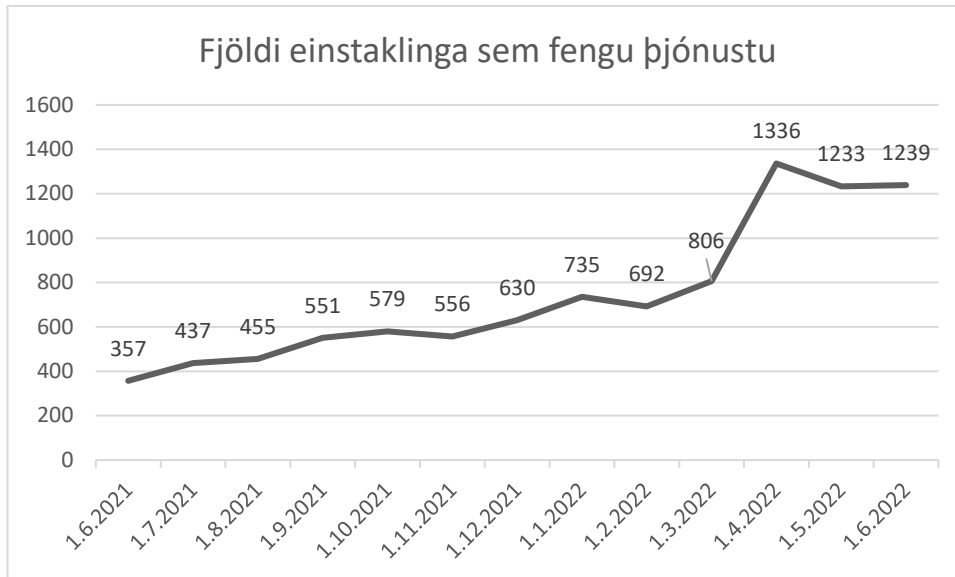
úr landi stækkaði því hratt en hann fór úr 58 einstaklingum í janúar 2021 í 260 hinn 1. mars 2022.



Mynd 2.

Heimild: Útlendingastofnun.

Þessar áskoranir leiddu til þess að í mörgum tilvikum var ekki unnt að framkvæma ákvarðanir um brottvísun eða frávísun á grundvelli gildandi laga og þar af leiðandi fjölgaði hratt einstaklingum sem fengu þjónustu Útlendingastofnunar og sveitarfélaganna þriggja, sem þjónusta umsækjendur fyrir stofnunina á grundvelli samninga. Hinn 1. mars 2022 var heildarfjöldi umsækjenda sem fengu þjónustu 806 en 1. júní 2021 voru þeir 357.



Mynd 3.

Heimild: Útlendingastofnun.

Með vísan til framangreinds var staðan í verndarkerfinu þegar mjög þung fyrir innrás Rússlands í Úkraínu 24. febrúar 2022. Þar sem fyrirséð var að fjöldi fólks myndi flýja átökin ákvað dómsmálaráðherra 3. mars það ár, að undangengnu samráði innan lands sem utan, að virkja til eins árs 44. gr. laga um útlendinga um sameiginlega vernd vegna fjöldaflotta. Með ákvörðuninni var fyrst og fremst verið að tryggja þeim sem flúðu Úkraínu skjóta og skilvirka aðstoð, nánar tiltekið tímabundna vernd, án þess að móttakan og aðstoðin yrði verndarkerfinu ofviða. Í mars 2022 bárust alls 678 umsóknir um alþjóðlega vernd, þar af 536 frá úkraínskum ríkisborgurum, sem er fordæmalaus fjöldi á svo skömmum tíma. Alls bárust 2.025 umsóknir um alþjóðlega vernd fyrstu sex mánuði ársins, þar af 1.296 frá ríkisborgurum Úkraínu (64%). Þó að þennan fjölda megi að miklu leyti rekja til átakanna í Úkraínu þá er fjöldi annarra umsókna með því hæsta sem sést hefur, eða 729 umsóknir fyrstu sex mánuði ársins, og stefnir því í metár óháð fjöldaflóttanum frá Úkraínu. Af þessum 729 umsóknum komu 417 (57%) frá ríkisborgurum Venesúela.

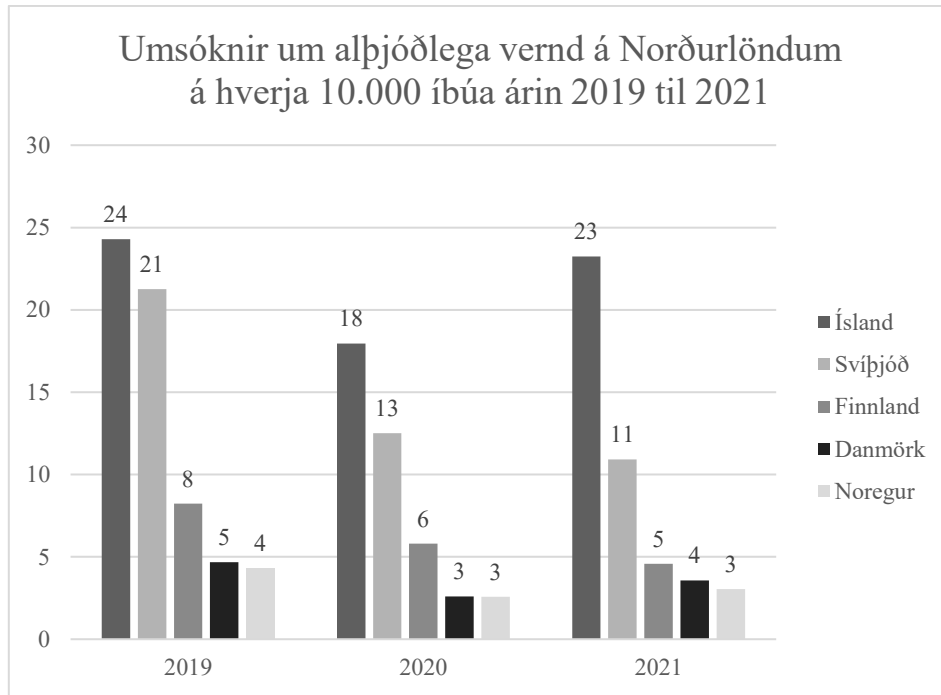
Þróun málaflokksins á Íslandi hefur tekið töluverðum breytingum sl. áratug. Sést það einna helst á fjölda umsókna sem hafa borist íslenskum stjórnvöldum en þær tífölduðust á fjórum árum, fóru úr 118 árið 2012 í 1.132 árið 2016. Með aðgerðum stjórnvalda til að bregðast við fjölgun umsækjenda frá öruggum upprunaríkjum tókst að fækka umsóknum og hafa þær haldist í um 800–900 á ári frá árinu 2018 að undanskildu árinu 2020 þegar 654 umsóknir bárust þrátt fyrir umtalsverðar ferðatakmarkanir það ár sökum Covid-19 heimsfaraldursins. Eins og áður greinir bárust alls 2.025 umsóknir fyrstu sex mánuði ársins 2022, þar af voru 1.296 frá ríkisborgurum Úkraínu.



Mynd 4.

Heimild: Útlendingastofnun.

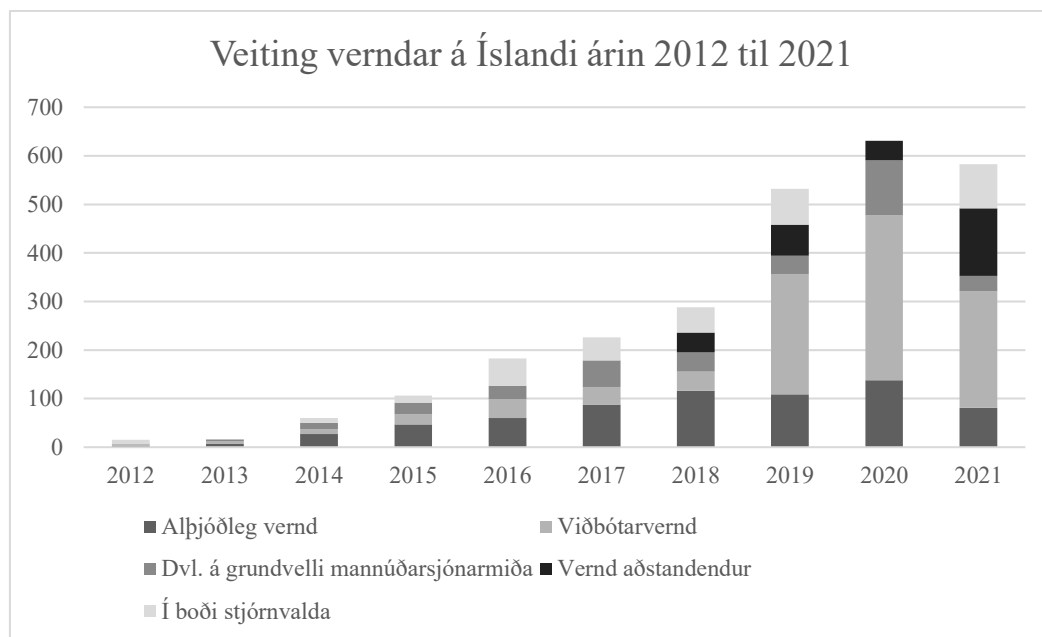
Í samanburði við aðrar Norðurlandþjóðir voru umsóknir um alþjóðlega vernd hlutfallslega flestar á Íslandi árin 2019, 2020 og 2021. Næstflestar voru þær í Svíþjóð en mun færri umsóknir um alþjóðlega vernd hafa verið lagðar fram í Finnlandi, Danmörku og Noregi ef miðað er við höfðatölu.



Mynd 5.

Heimild: Útlendingastofnun.

Samhliða þeirri miklu fjölgun einstaklinga sem sótt hefur um alþjóðlega vernd á Íslandi sl. áratug hefur þeim sem hlotið hefur vernd hér á landi fjölgað töluvert.

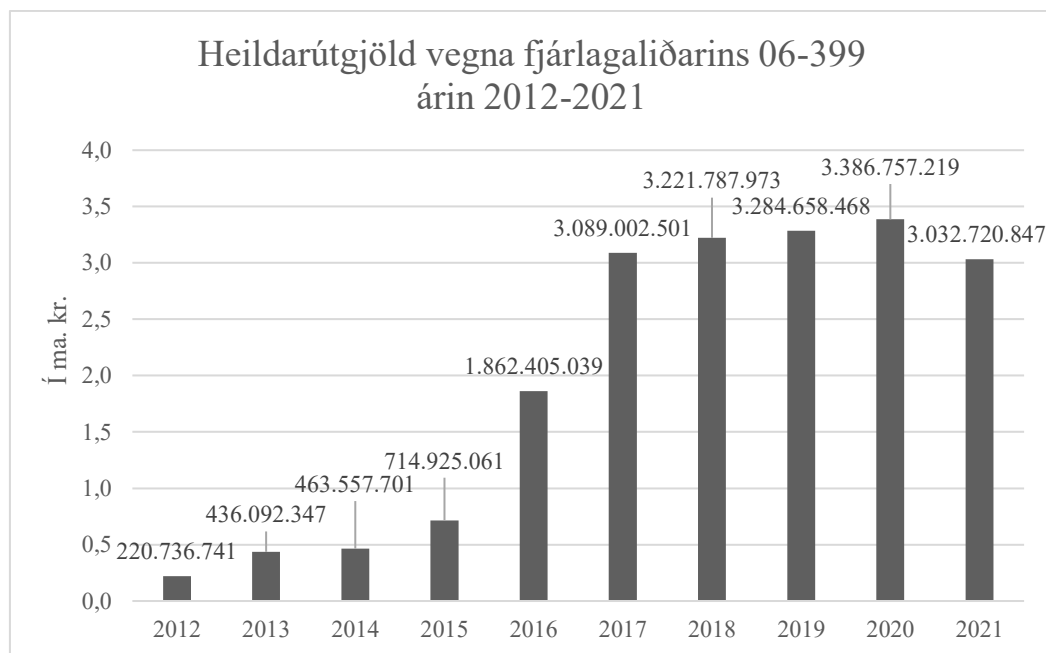


Mynd 6.

Heimild: Hagstofa Íslands og Útlendingastofnun.

2.2. Nauðsyn lagabreytinga.

Lög um útlendinga, nr. 80/2016, sem tóku gildi 1. janúar 2017, voru afrakstur þverpólítískrar þingmannanefndar sem skipuð var af þáverandi innanríkisráðherra árið 2014 og fól í sér heildarendurskoðun eldri laga. Lögunum hefur verið breytt nokkrum sinnum frá gildistöku þeirra en þó hafa einungis smávægilegar breytingar verið gerðar á móttöku og málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Eins og að framan hefur verið rakið hefur málaflokkurinn þróast töluvert frá árinu 2017 og enn frekar frá árunum 2014 til 2016 þegar frumvarp til gildandi laga var samið. Nauðsynlegt er að útlendingalöggjöfin sé löguð að þeirri þróun og þeim nýju áskorunum sem verndarkerfið stendur frammi fyrir um þessar mundir. Mikilvægt er að stjórnsýslan geti brugðist við þróun málaflokksins á hverjum tíma þannig að verndarkerfið ráði við að afgreiða á mannúðlegan og skilvirkan hátt þann mikla og fjölbreytilega fjölda umsókna um alþjóðlega vernd sem hingað berst. Þá er nauðsynlegt að stjórnvöld gæti að þeim kostnaði sem fylgir málaflokknum en heildarútgjöld vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd (fjárlagaliður 06-399) hafa aukist töluvert undanfarinn áratug.



Mynd 7.

Heimild: Dómsmálaráðuneytið.

Vakin er athygli á að í mynd 7 er ekki að finna útgjöld vegna reksturs Útlendingastofnunar (fjárlagaliður 06-398) og kærunefndar útlendingamála (fjárlagaliður 06-151).

Flóttamannakerfið er neyðarkerfi ætlað fólki sem óttast um líf sitt og frelsi. Nauðsynlegt er að tryggja að þeir einstaklingar sem hingað leita og þarfnast raunverulega verndar gegn ofsóknum fái vandaða og skjóta úrlausn mála sinna og komist þannig fyrir út úr umsóknarferlinu og geti aðlagast samfélaginu. Samandregið er frumvarp þetta því liður í nauðsynlegri endurskoðun laganna og felur í sér efnismeiri breytingar varðandi móttöku og málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd en gerðar hafa verið til þessa. Sérstaklega er tekið mið af reynslu við framkvæmd laganna og þróun málaflokksins frá árinu 2017.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar á ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016, varðandi alþjóðlega vernd. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem eiga að auka skilvirkni og gæði innan stjórnslu með mannúðarsjónarmið í huga, samræma löggjöf og framkvæmd þessara mála við umgjörð annarra Evrópuríkja, einkum annarra Norðurlanda, og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns. Þá er með frumvarpinu m.a. brugðist við þróun málaflokksins frá árinu 2017 og ábendingum frá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála.

Á meðal þeirra álitafna sem frumvarpinu er ætlað að taka á eru atriði er snerta hvenær taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar, málsmeðferð umsókna frá umsækjendum sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðrum Evrópuríkjum, málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd, vinnslu persónuupplýsinga útlendinga, mat á hagsmunum barna og hlutverk Barna- og fjölskyldustofu við veitingu alþjóðlegrar verndar í málefnum fylgdarlausra barna, meðferð mála um ríkisfangsleysi, réttindi umsækjenda um alþjóðlega

vernd og framkvæmd ákvarðana um brottvísun og frávísun. Til viðbótar eru lagðar til breytingar á lögreglulögum, nr. 90/1996, sem fela í sér að verkefni stoðeildar ríkislögreglustjóra verða lögbundin. Loks, í samráði við félags- og vinnumarkaðsráðherra, eru lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, á þá leið að útlendingar sem hlotið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið verði undanþegnir kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um helstu atriði frumvarpsins en umfjöllun um þau er enn fremur að finna í skýringum við einstakar greinar eftir því sem við á.

3.1. Umsækjendur sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki.

Vart varð við mikla aukningu svokallaðra verndarmála árið 2018, þ.e. umsókna um alþjóðlega vernd frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið slíka vernd í öðru Evrópuríki. Af þeim 800 umsóknum sem bárust það ár var 131 umsækjandi (um 16%) þegar handhafi alþjóðlegrar verndar í ríkjum eins og Grikklandi, Ítalíu og Ungverjalandi en einnig í Þýskalandi, Frakklandi, Möltu, Svíþjóð og Sviss. Þessi þróun hélt áfram árið 2019 þegar hlutfallið fór upp í 24% og enn frekar árið 2020 þegar 341 af þeim 654 umsækjendum sem sóttu um vernd það ár hafði þegar hlotið vernd í öðru Evrópuríki (um 52%). Hlutfallið lækkaði árið 2021 og var þá um 21%. Sambærilegar tölur sjást hvergi hjá öðrum Evrópuríkjum og hjá sumum þeirra eru slík mál svo fátíð að þau eru ekki sérstaklega skráð sem slík í tölvukerfum ríkjanna. Í ríkjum sem hafa greint einhverja fjölgun þessara mála er hlutfall þeirra einungis um 5%, þar á meðal í Þýskalandi, Belgíu, Sviss og Noregi.

Útskýra má þessa miklu fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi, frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið slíka vernd í öðru Evrópuríki, með því að lagaumhverfi og framkvæmd þeirra hér á landi er frábrugðin löggjöf og viðmiðum nágrannaþjóða okkar og þá einkum að tvennu leyti. Annars vegar leggur ákvæði 2. mgr. 36. gr. útlendingalaga þær skyldur á stjórnvöld að taka mál einstaklinga, sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í öðru ríki, til efnismeðferðar ef útlendingurinn hefur slíkt tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd eða sérstakar ástæður mæla annars með því. Hins vegar hafa mörg verndarmál fengið efnismeðferð hér á landi þar sem stjórnvöld ná ekki að afgreiða og framkvæma ákvarðanir innan lögbundins frests. Samkvæmt fyrrgreindu lagaákvæði ber stjórnvöldum að taka til efnismeðferðar Dyflinnar- og verndarmál ef meira en 12 mánuðir hafa liðið frá því að umsókn um alþjóðlega vernd var lögð fram og tafir eru ekki á ábyrgð umsækjanda. Sá tími er tíu mánuðir í verndarmálum ef um barn er að ræða. Í framkvæmd hefur kærunefnd útlendingamála túlkað óljóst orðalag gildandi ákvæðis um lokafrest í verndarmálum þannig að miðað sé við þann tíma þegar viðkomandi hefur farið af landi brott en ekki þegar máli er endanlega lokið á stjórnslustigi.

Til að bregðast við framangreindu mælir frumvarp þetta fyrir um að lokafrestur málsmeðferðar verndarmála miðist við þann tíma þegar máli er endanlega lokið á stjórnslustigi.

3.2. Sjálfkrafa kæra.

Svo unnt sé að stytta málsmeðferðatíma er nauðsynlegt að setja inn ákvæði varðandi sjálfkrafa kæru ákvarðana Útlendingastofnunar til kærunefndar útlendingamála í ákveðnum tilvikum. Með þeirri breytingu er stytur sá tími sem ekki er nýttur til málavinnslu. Frumvarpið mælir fyrir um að ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnismeðferð á grundvelli 36. gr. laganna, svo sem í málum þar sem umsækjendur hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki eða í þeim tilvikum þegar annað ríki ber ábyrgð á umsókn umsækjanda á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála. Mikill meiri

hluti ákvarðana í málum sem þessum er nú þegar færður til kærunefndarinnar. Var kærulutfall verndarmála, þ.e. umsókna frá einstaklingum sem þegar eru handhafar alþjóðlegrar verndar í öðru ríki, 95% árin 2019 og 2020 og 98% árið 2021. Þá var kærulutfall Dyflinnarmála 90% árið 2019, 98% árið 2020 og 96% árið 2021. Að breyta fyrirkomulaginu þannig að ákvæðanir sæti sjálfkrafa kærur er gert með það að markmiði að auka skilvirkni í málum umsækjenda í þessari stöðu og stytta málsmeðferðartíma án þess þó að skerða réttarvernd umsækjenda um alþjóðlega vernd.

3.3. Endurtekin umsókn.

Nauðsynlegt er að hverfa frá núverandi framkvæmd varðandi endurupptöku umsókna um alþjóðlega vernd og færa þess í stað inn í lögin sérstaka málsmeðferð endurtekinna umsókna að fyrirmynd annarra Evrópuríkja. Áætlað er að skýrari reglur og samræmt verklag við önnur Evrópuríki varðandi endurskoðun og endurupptöku á málum umsækjenda um alþjóðlega vernd auki skilvirkni innan umsóknarkerfisins en tryggi samt sem áður rétt umsækjenda til að fá ákvarðanir í málum sínum skoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

3.4. Vinnsla persónuupplýsinga.

Í frumvarpinu er lagt til að lögreglu verði fengin heimild til að afla vottorða frá heilbrigðisvirkum um líkamlegt og andlegt heilbrigði útlendinga til að geta ferðast við framkvæmd ákvarðana um frávisun eða brottvísun. Án slíkrar heimildar geta komið upp tilvik þar sem lögregla getur ekki framkvæmt flutninga úr landi en slíkt dregur úr skilvirkni kerfisins og fer gegn þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist.

3.5. Umsóknir barna um alþjóðlega vernd.

Reynsla af vinnslu mála fylgdarlausra barna sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi hefur sýnt að þau mál taka oft langan tíma þrátt fyrir vilja stjórnvalda til að hraða málsmeðferð eins og unnt er. Í 5. mgr. 37. gr. laga um útlendinga er Útlendingastofnun gert skylt að leita umsagnar Barna- og fjölskyldustofu áður en ákvörðun er tekin í máli fylgdarlaus barns. Nauðsynlegt þykir að breyta því verklagi á þann veg að framangreind umsagnarskylda eigi einungis við þegar til stendur að synja fylgdarlausu barni um áframhaldandi dvöl hér á landi. Með breytingunni er stefnt að því að draga úr umfangi þeirra mála sem bera þarf undir Barna- og fjölskyldustofu og stytta málsmeðferðartíma í málum þar sem fylgdarlausum börnum er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi. Samhliða er lagt til að styðja við innleiðingu barnvæns hagsmunamats við meðferð umsókna barna um alþjóðlega vernd með því að ráðherra fái heimild til að setja reglugerð um mat á hagsmunum barns skv. 5. mgr. 37. gr. að höfðu samráði við ráðherra sem fer með mál sem varða barnavernd.

3.6. Skerðing og niðurfelling réttinda.

Samkvæmt skýringum við 6. gr. frumvarpsins kemur að jafnaði ekki fram í gildandi lögum hvenær réttindi skv. 33. gr. þeirra falla niður og hvort heimilt sé að skerða þau í ákveðnum tilvikum. Í framkvæmd hafa því sumir útlendingar, sem fengið hafa endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd, notið fullrar þjónustu í jafnvel nokkur ár vegna erfiðleika stjórnvalda við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávisun, m.a. sökum skorts á samstarfi þar um af hálfu útlendingans. Eðli málsins samkvæmt eiga ekki að öllu leyti sömu sjónarmið við um útlendinga í þessari stöðu og þá umsækjendur sem bíða eftir niðurstöðu í máli sínu um alþjóðlega vernd eða útlendinga sem fara sjálfviljugir af landi brott að fenginni endanlegri synjun. Í frumvarpinu eru því lagðar til breytingar til að skýra frekar þau réttindi

sem útlendingum, sem lögum samkvæmt ber að fara af landi brott, stendur til boða. Eru breytingarnar m.a. í samræmi við löggjöf og framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum.

3.7. *Tafir á ábyrgð umsækjanda.*

Nauðsynlegt er að skýra betur hvenær tafir á afgreiðslu umsóknar um alþjóðlega vernd teljast á ábyrgð umsækjanda sjálfs, sbr. 2. mgr. 36. gr. laganna. Í framkvæmd hafa komið upp tilvik þar sem óskýrt orðalag ákvæðisins hefur skapað óvissu og tækifæri til misnotkunar, sérstaklega þegar um fjölskyldur er að ræða. Þannig hefur t.d. almennt verið talið ótækt að láta tafir foreldra eða umsjónarmanna bitna á rétti barna til efnislegrar meðferðar sama hversu augljósar tafir eru á málinu eða hversu einbeittur vilji var til þess að valda þessum töfum. Gildandi lagaákvæði getur því leitt til þess að fjölskyldur með börn á framfæri eða fólk í hjúskap eða sambúð geti þvingað fram efnislega málsmeðferð einfaldlega með því að tefja mál sitt viljandi. Rétt þykir því að í frumvarpi þessu verði skýrt kveðið á um hvenær tafir geti ekki leitt til þess að umsækjandi hljóti efnismeðferð á grundvelli tímafrestsins í 2. mgr. 36. gr. laganna.

3.8. *Málsmeðferðartími umsókna barna um alþjóðlega vernd.*

Samkvæmt gildandi lögum um útlendinga skal efnismeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd ekki taka lengri tíma en 18 mánuði á stjórnslustigi. Með reglugerðarbreytingu í febrúar 2020 ákvað ráðherra að efnismeðferð umsókna barna skyldi aftur á móti svarað innan 16 mánaða. Í frumvarpi þessu er lagt til að þessi reglugerðarbreyting verði lögfest á þá leið að heimilt verði að veita barni dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða hafi það ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi innan 16 mánaða.

3.9. *Meðferð mála um ríkisfangsleysi.*

Á undanförunum árum hefur ráðuneytið unnið að því að íslenska ríkið gerist aðili að tveimur samningum Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi, annars vegar um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá árinu 1954 og hins vegar um að draga úr ríkisfangsleysi frá árinu 1961. Í því skyni samþykkti íslenska ríkið í allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttindamála hér á landi árið 2016 tilmæli um að fullgilda samningana. Ýmsar lagabreytingar hafa verið gerðar til að aðlaga íslensk lög að samningunum, m.a. við setningu gildandi laga um útlendinga, auk þess sem ráðuneytið og Útlendingastofnun hafa átt í góðu samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna varðandi framkvæmd þessara mála. Framangreint markmið gekk eftir og gerðist Ísland formlega aðili að samningunum 26. janúar 2021 og tóku þeir gildi gagnvart Íslandi þremur mánuðum síðar.

Í tengslum við gildistöku samninganna hafa ýmis atriði komið í ljós sem þörf er á að lagfæra, þar á meðal um aðskilnað málsmeðferðar alþjóðlegrar verndar og ríkisfangsleysis. Geta þannig komið upp mál þar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd á grundvelli flóttamannasamningsins óskar jafnframt eftir stöðu ríkisfangslaus einstaklings á grundvelli framangreindra tveggja samninga. Samkvæmt gildandi lögum á að taka báðar beiðnir til meðferðar samhliða. Sú framkvæmd hefur ekki gengið sem skyldi og er því í frumvarpi þessu lagt til í samræmi við leiðbeiningar Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna að ef sótt hefur verið um alþjóðlega vernd skv. 37. gr. laganna eða grunur er um að það ákvæði eigi við skuli fyrst skorið úr því hvort skilyrði séu til þess að veita slíka vernd áður en ákvæði 39. gr. um ríkisfangsleysi er beitt, að því gefnu að ekki sé unnt að taka báðar umsóknir til meðferðar samhliða.

3.10. Verkefni stoðdeildar ríkislögreglustjóra lögbundin.

Um árabíl hefur ríkislögreglustjóri rekið stoðdeild m.a. á grundvelli samnings við Útlendingastofnun til að framkvæma ákvarðanir stofnunarinnar um brottvísanir og frávísanir samkvæmt lögum um útlendinga. Hlutverk stoðdeildar við framkvæmd þessara ákvarðana lýtur fyrst og fremst að því að tryggja að útlendingar sem fengið hafa ákvörðun um brottvísun eða frávísun fari af landi brott, eftir atvikum í fylgd lögreglu. Hér er um að ræða mikilvægt verkefni sem varðar oftast nær viðkvæma einstaklinga og er því í frumvarpi þessu lagt til að verkefnið verði að lögbundnu hlutverki lögreglu. Með því móti er allur vafi tekinn af um það að framkvæmd flutnings í fylgd er lögregluaðgerð sem fellur undir gildissvið lögreglulaga.

3.11. Undanþága frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi.

Í samráði við félags- og vinnumarkaðsráðherra er í frumvarpi þessu lagt til að útlendingar sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga verði undanþegnir kröfu laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi. Er þetta lagt fram í þeim tilgangi að draga úr skilyrðum og einfalda atvinnuþátttöku einstaklinga í þessari stöðu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá.

Ísland hefur gerst aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við samningu frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegru skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna.

Til nánari upplýsinga um að hvaða leyti alþjóðlegar skuldbindingar hafa áhrif á efni frumvarpsins er vísað til skýringa við einstakar greinar þess.

5. Samráð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 149., 150., 151. og 152. löggjafarþingi en annaðhvort var ekki mælt fyrir því eða það náði ekki fram að ganga.

Í aðdraganda framlagningar frumvarpsins á 149. löggjafarþingi voru drög að frumvarpinu kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-51/2019) og almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, ríkislögreglustjóra, Rauða krossinum á Íslandi, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, félagsmálaráðuneytinu og Barnaverndarstofu var tilkynnt þetta sérstaklega. Þá var vakin athygli á yfirstandandi samráði um frumvarpið á reglulegum samráðsfundum dómismálaráðuneytisins, Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála, stoðdeildar ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og Rauða krossins á Íslandi. Auk framangreinds var frumvarpið þegar það var endurflutt á 150. og 151. löggjafarþingi einnig kynnt á fyrrnefndum reglulegum samráðsfundum sem og fyrir þverpólítískri þingmannanefnd um málefni útlendinga og innflytjenda.

Við framlagningu frumvarpsins hefur í hvert sinn borist fjöldi umsagna til ráðuneytisins og allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá ýmsum stofnunum, félagasamtökum og einkaaðilum, svo sem Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, félagsmálaráðuneytinu, ríkislögreglustjóra, Persónuvernd, Rauða krossinum á Íslandi, Flóttamannastofnun Saminuðu þjóðanna, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, UNICEF á Íslandi, UN Women á Íslandi, Landssamtökunum Þroskahjálp, Alþýðusambandi Íslands,

Barnaheillum, Íslandsdeild Amnesty International, Kvenréttindafélagi Íslands, Fjölmenn-ingarsetri og lögmansstofunum Rétti – Aðalsteinssyni & Partners ehf. og Norðdahl & Valdimarssyni ehf. Við hverja framlagningu hefur frumvarpið tekið efnislegum breytingum í ljósi þróunar málaflokksins á hverju ári sem og þeirra umsagna sem bárust.

Við samningu frumvarpsins sem endurflutt var á 152. löggjafarþingi var haft samráð við Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, ríkislögreglustjóra og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. Þá var frumvarpið kynnt fyrir starfsfólki félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins og þingmönnum stjórnarflokkanna þriggja, þ.e. Sjálfstæðisflokksins, Framsóknarflokksins og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Í ljósi þess að frumvarpið hafði tekið talsverðum breytingum frá fyrri framlagningum var frumvarpið kynnt á ný í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-20/2022) og var almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu, Rauða krossinum á Íslandi, Vinnumálastofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Persónuvernd, Barna- og fjölskyldustofu, umboðsmanni barna, Mannréttindaskrifstofu Íslands og UNICEF á Íslandi var tilkynnt þetta sérstaklega. Umsagnir bárust m.a. frá kærunefnd útlendingamála, Rauða krossinum á Íslandi, Alþýðusambandi Íslands, UNICEF á Íslandi, Landssamtökunum Þroskahjálp, Kvenréttindafélagi Íslands, Íslandsdeild Amnesty International, No Borders Iceland, Solaris – hjálparsamtökum fyrir hælisleitendur og flóttafólk á Íslandi, lögmansstofunni Claudia & Partners, Læknafélagi Íslands, Félagi læknanema, Kennarasambandi Íslands, Barnaheillum – Save the Children á Íslandi, Persónuvernd og ýmsum einstaklingum. Útlendingastofnun taldi ekki ástæðu til að skila inn sérstakri umsögn enda var frumvarpið unnið að miklu leyti í samstarfi við stofnunina. Allar umsagnir eru birtar og aðgengilegar í fyrrgreindu máli í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is.

Við úrvinnslu umsagna að loknu samráði voru gerðar nokkrar efnislegar breytingar á frumvarpinu auk þess sem leitast var við að veita frekari skýringar þar sem umsagnaraðilar töldu ákvæði og/eða athugasemdir við þau óskýr. Á meðal breytinga má í fyrsta lagi nefna að umfjöllun um jafnréttismat var bætt við í 6. kafla greinargerðar. Í öðru lagi var 2. gr. frumvarpsins breytt þannig að sjálfkrafa kæra í umræddum málum teljist ekki niður fallin berist greinargerð ekki innan tilgreinds frests. Þá var bætt við frekari skýringum við ákvæðið.

Í þriðja lagi var 6. gr. frumvarpsins breytt á þá leið að auk barna, foreldra og umsjónarmanna þeirra og barnshafandi kvenna verður ekki heimilt að fella niður réttindi skv. 33. gr. laganna hjá öðrum heimilismönnum barna sem teljast til ættingja þeirra, alvarlega veikum einstaklingum og fötluðum einstaklingum með langvarandi stuðningsþarfir. Þessir einstaklingar njóta því áfram fullrar þjónustu þar til þeir fara af landi brott. Af þessu leiðir einnig að makar barnshafandi kvenna njóta áfram réttar samkvæmt ákvæðinu. Þessar undanþágur eiga þó ekki við í þeim tilvikum þegar útlendingur er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus, sbr. gildandi 8. mgr. 33. gr. laganna og 3. másl. a-liðar 6. gr. frumvarpsins. Þá var því bætt við að kæra á ákvörðun skv. b-lið 6. gr. frumvarpsins fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunarinnar. Var það annars vegar gert með hliðsjón af þeirri meginreglu að útlendingur skuli fara af landi brott innan 30 daga frá því ákvörðun verður endanleg á stjórnáslustigi og hins vegar til að verja getu móttökukerfis umsækjenda um alþjóðlega vernd til að veita þeim sem bíða niðurstöðu stjórnvalda í máli þeirra fullnægjandi þjónustu.

Í fjórða lagi var 7. gr. frumvarpsins breytt þannig að sú málsmeðferð sem kveðið er á um í ákvæðinu nái ekki til umsækjenda sem dregið hafa til baka fyrri umsókn sína um alþjóðlega vernd. Þá var orðalaginu um hvenær skuli fallast á endurtekna umsókn breytt úr „verulega

auknar líkur“ í „sýnilega auknar líkur“. Enn fremur var skýrt hvert beina skuli endurtekinni umsókn hafi umsækjandi farið af landi brott samkvæmt fyrirmælum fyrri ákvörðunar en komið aftur til landsins og hvenær formaður eða varaformaður kærunefndar útlendingamála hafa heimild til að úrskurða einir í málum samkvæmt greininni.

Í fimmta lagi var 8. gr. frumvarpsins breytt á þá leið að fallið er frá breytingu á inngangsmálslið 1. mgr. 36. gr. laganna. Þá hefur hugtakið *virkt alþjóðleg vernd* í skilningi 36. gr. laganna verið nánar skilgreint og reglan um fyrsta griðland betur útfærð. Enn fremur var fallið frá þrengri túlkun á sérstökum tengslum í skilningi 2. mgr. 36. gr. laganna. Loks var frekari skýringum bætt við ákvæðið.

Í sjötta lagi var 9. gr. frumvarpsins breytt þannig að 5. mgr. 37. gr. laganna taki betra mið af hagsmunum barna sem sækja um alþjóðlega vernd. Þá var bætt við reglugerðarheimild til að styðja við innleiðingu barnvæns hagsmunamats við meðferð umsókna barna um alþjóðlega vernd.

Í sjöunda lagi var nýjum staflið bætt við 17. gr. frumvarpsins til að bregðast við athugasemdum frá kærunefnd útlendingamála og Rauða krossinum á Íslandi um að líklega hafi mistök verið gerð við setningu gildandi 1. másl. 4. mgr. 74. gr. laganna varðandi undanþágu frá skilyrðum fyrir dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Í áttunda lagi var gildistökuákvæði frumvarpsins breytt þannig að 6. gr. þess komi ekki til framkvæmda fyrr en 30 dagar eru liðnir frá gildistöku laganna. Er það lagt til svo að stjórnvöld og viðkomandi útlendingar fái nægilegt svigrúm til að bregðast við breyttri framkvæmd hvað varðar niðurfellingu réttinda skv. 33. gr. laganna.

Aðrar athugasemdir umsagnaraðila voru ekki taldar gefa tilefni til breytinga með hliðsjón af markmiðum þeirra ákvæða sem fram koma í frumvarpinu.

Frumvarpið er nú endurflutt að nýju á 153. löggjafarþingi. Í ljósi þess að þær breytingar og viðbætur sem hafa átt sér stað við vinnslu frumvarpsins vegna endurflutnings þess eru óverulegar eða fela í sér ívilnandi réttindi þótti ekki ástæða til frekara samráðs áður en frumvarpið verður nú lagt fram að nýju.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í að mæta þeim annmörkum sem hafa komið í ljós við beitingu ákvæða laga um útlendinga, nr. 80/2016, varðandi alþjóðlega vernd. Er ætlunin að gera framkvæmd þessara ákvæða skýrari og fyrirsjáanlegri og auka skilvirkni og mannúð við meðferð slíkra mála.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð. Meðal helstu markmiða frumvarpsins er að auka skilvirkni málsmeðferðar útlendingamála, sporna við misnotkun verndarkerfisins, skerpa á heimildum til skerðingar og niðurfellingar þjónustu og tryggja framkvæmd ákvarðana um frávisun og brottvísun. Með vísan til þess má gera ráð fyrir að frumvarpið muni bæta meðferð opinbers fjár og þar með afkomu ríkissjóðs.

Við gerð frumvarpsins var horft til þess að árið 2021 var hlutfall umsækjenda um vernd um 55% karlmenn og drengir en 45% konur og stúlkur. Hlutfall umsækjenda er því nokkuð jafnt hvað varðar kyn. Algengara er að konur komi hingað í fylgd með maka sínum eða sem hluti af fjölskyldu, fremur en einar. Karlmenn koma hins vegar oftast einir.

Í 1. gr. frumvarpsins er hugtakið *umsækjandi um alþjóðlega vernd* afmarkað við endanlega niðurstöðu á stjórnslustigi. Vegna þeirrar breytingar er einnig lögð til breyting á 33. gr. laganna varðandi þjónustu við þá útlendinga sem fengið hafa endanlega niðurstöðu á stjórnslustigi, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Lagt er til að meginreglan verði sú að útlendingur njóti

áfram óskertrar þjónustu fram að brottför en þó að hámarki í 30 daga frá því ákvörðun verður endanleg á stjórnslustigi. Frá þeim tímafresti falla öll réttindi niður. Með frumvarpinu er tekið mið af ólíkri stöðu þar sem gert er ráð fyrir að niðurfelling réttinda, m.a. barna og barnshafandi kvenna, sé ekki heimil og að þau njóti því áfram fullrar þjónustu þar til þau fara af landi brott. Þessi tillaga hefur jafnframt þær afleiðingar að foreldrar, umsjónarmenn barna, aðrir heimilismenn sem teljast til ættingja barna, og makar barnshafandi kvenna njóta áfram réttar skv. 33. gr. laganna. Þannig er tekið mið af ólíkri stöðu og ólíkum þörfum kynjanna og barna. Gera má ráð fyrir að breyting 6. gr. frumvarpsins hafi áhrif á fleiri karla en konur. Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi teljandi áhrif á einstaklinga eftir kyni og muni því hvorki hafa áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að bætt verði við skilgreiningu á hugtakinu *endurtekin umsókn* í 3. gr. laganna. Við skilgreiningu hugtaksins var litið til skilgreiningar sambærilegs hugtaks í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Nánar um endurteknar umsóknir vísast til 7. gr. frumvarpsins og skýringa við það ákvæði.

Lagt er til að bætt verði nýjum málslið við 25. tölul. 3. gr. laganna, sem verður 26. tölul. sömu greinar, þess efnis að með umsækjanda um alþjóðlega vernd sé ekki átt við útlending sem fengið hefur endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi. Er þetta lagt til í því skyni að taka af allan vafa hvað þetta varðar og tryggja samræmda framkvæmd laganna og túlkun ákvæða þeirra. Í framkvæmd hefur þessi aðgreining milli umsækjanda um alþjóðlega vernd annars vegar og útlending hins vegar ekki verið nægilega fylgt þrátt fyrir að gildandi lög geri ráð fyrir slíku. Hefur það einna helst birst við beitingu 33. gr. laganna eins og nánar er rakið í skýringum við 6. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Undanfarin ár hefur fjölgað umsóknum um alþjóðlega vernd frá umsækjendum sem hafa dvalið í öðrum ríkjum Schengen-svæðisins áður en þeir óskuðu eftir alþjóðlegri vernd á Íslandi. Umsækjendur í þessari stöðu eru ýmist komnir með alþjóðlega vernd í öðrum aðildarríkjum svæðisins, hafa sótt um alþjóðlega vernd þar og bíða eftir niðurstöðu, hefur þegar verið synjað um alþjóðlega vernd eða hafa dvalið í öðrum aðildarríkjum svæðisins á grundvelli vegabréfsáritunar eða dvalarleyfis. Með það að markmiði að auka skilvirkni í málum umsækjenda í þessari stöðu er lagt til að ákvarðanir um synjun umsækjanda um efnismeðferð á grundvelli 36. gr. laganna sæti sjálfkrafa kærur til kærufundar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að kæra ekki. Lagt er til að greinargerðarfrestur í slíkum kærur verði 14 dagar.

Ákvæðinu er ekki ætlað að breyta framkvæmd að öðru leyti en að stytta málsmeðferðartíma og auka skilvirkni án þess að skerða réttarvernd aðila máls. Með það markmið í huga að stytta málsmeðferðartíma komu til skoðunar tveir kostir, annars vegar að stytta kærufrest og hins vegar að mæla fyrir um sjálfkrafa kærur. Með því að mæla fyrir um sjálfkrafa kærur má ná enn betri árangri í að stytta þann tíma sem ekki er nýttur til málavinnslu en ef aðeins yrði ákveðið að stytta kærufrest. Auk þess má líta svo á að með því að stytta kærufrest yrðu gerðar auknar kröfur til umsækjenda um alþjóðlega vernd þar sem umhugsunarfræstur umsækjenda yrði stytur. Hins vegar er það svo að með sjálfkrafa kærur er þessi frestur alfarið afnuminn en

kæranda þó ávallt heimilt að falla frá kærumáli án frekari afleiðinga. Þá verður greinargerðarfræstur kæranda með tillögu þessari 14 dagar en í verklagsreglum kærunefndarinnar um greinargerðarfræsti í þessum málum er gert ráð fyrir sjö virkum dögum. Með tillögunni verður því greinargerðarfræstur kæranda að jafnaði lengdur um þrjá virka daga.

Áréttað er að stjórnáslulög, nr. 37/1993, gilda um meðferð útlendingamála nema annað leiði af öðrum ákvæðum laga um útlendinga. Á kærunefnd útlendingamála hvílir því sérstök skylda til að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnáslulaga. Heimild kæranda til að koma að viðbótar-gögnum takmarkast því ekki við 14 daga skilafrest greinargerðar enda geta þeir lagt fram slík gögn á meðan mál er til meðferðar hjá kærunefnd. Á þeim grunni hefur kærunefnd í framkvæmd að jafnaði veitt kærendum viðbótarfrest til að skila gögnum hafi hún metið það nauðsynlegt til að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Með sjálfkrafa kæru eru að einhverju leyti lagðar auknar kröfur á stjórnvöld en í ljósi þess að mikill meiri hluti ákvarðana í málum sem þessum er nú þegar kærður má ætla að ekki verði mikil breyting á málafjölda sem ratar til kærunefndar útlendingamála. Til að mynda var kæruhlutfall verndarmála, þ.e. umsóknum frá einstaklingum sem þegar eru handhafar alþjóðlegrar verndar í öðru Evrópuríki, 95% árin 2019 og 2020 og 98% árið 2021. Þá var kæruhlutfall Dyflinnarmála 90% árið 2019, 98% árið 2020 og 96% árið 2021. Loks mun tillaga þessi koma í veg fyrir að fyrir farist að mál verði kærð vegna mannlegra mistaka, eins og dæmi eru um.

Um 3. gr.

Í greininni er formanni kærunefndar útlendingamála veitt heimild til að úrskurða einum í málum skv. 35. gr. a um endurteknar umsóknir, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Með tillögunni er leitast við að einfalda stjórnáslu og auka skilvirkni nefndarinnar en endurupptökubeiðnum vegna alþjóðlegrar verndar hefur fjölgað mikið á undanförunum árum. Þannig voru þær einungis 28 árið 2016 þegar gildandi lög voru samþykkt en 159 árið 2021. Á heimildin einkum við í málum þar sem skýr fordæmi og framkvæmd eru til staðar. Telji formaður að fyrir hendi sé efnislegur vafi um þau málsatvik og lagaatriði sem verulega þýðingu hafa fyrir niðurstöðu málsins skal vísa beiðninni til nefndarinnar til ákvörðunar í samræmi við 1. mgr. 8. gr. laganna.

Um 4. gr.

Lagt er til að lögreglu verði fengin heimild til að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um líkamlegt og andlegt heilbrigði útlendinga þegar nauðsyn þykir svo unnt sé að framkvæma ákvörðun um frávisun eða brottvísun skv. 104. gr. laganna. Við framkvæmdina ber lögreglu m.a. að tryggja að ekki séu til staðar ástæður sem koma í veg fyrir flutning viðkomandi úr landi, t.d. á grundvelli heilbrigðisástæðna. Getur þannig í vissum tilvikum reynst nauðsynlegt að afla vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum um að viðkomandi útlendingur sé nægilega hraustur til að geta ferðast. Með heilbrigðisyfirvöldum er átt við alla þá aðila sem veita heilbrigðisþjónustu í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, þ.m.t. heilbrigðisstofnanir og heilbrigðisstarfsmenn hvort sem þeir starfa innan eða utan heilbrigðisstofnana.

Á tímum Covid-19 heimsfaraldursins og hertra ferðatakmarkana fóru ríki að krefjast þess að útlendingar framvísuðu mótéfna- eða bólusetningarvottorði á landamærum sem skilyrði fyrir inngöngu í hlutaðeigandi ríki. Á Íslandi kom upp sú staða að útlendingar, sem lögum samkvæmt áttu að yfirgefa landið, nýttu sér þessa stöðu og neituðu að afhenda slík vottorð. Í álit Persónuverndar frá 16. desember 2021 í máli nr. 2021101969 taldi stofnunin að gildandi lög um útlendinga fælu að óbreyttu ekki í sér fullnægjandi heimild fyrir öflun lögreglu á

mótefna- og bólusetningarvottorðum frá heilbrigðisyfirvöldum án samþykkis þeirra einstaklinga sem í hlut eiga eða dómsmeðferðar. Þessari tillögu er einnig ætlað að tryggja þá lagaheimild.

Framkvæmd ákvarðana um frávísun og brottvísun útlendinga er hluti af lögbundinni málsmeðferð stjórnvalda samkvæmt lögum um útlendinga. Útlendingur sem hefur fengið ákvörðun stjórnvalda um frávísun eða brottvísun ber lögum samkvæmt að yfirgefa landið. Við framfylgd slíkra ákvarðana verður lögregla m.a. að hafa nauðsynlegar heimildir til að afla vottorðs um heilsufar viðkomandi þegar slíkt er metið nauðsynlegt. Án slíkrar heimildar geta komið upp tilvik þar sem lögregla getur ekki framkvæmt flutninga úr landi en slíkt dregur úr skilvirkni kerfisins og fer auk þess gegn þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Ákvæði þetta er því mikilvægur liður í heildarkerfi útlendingamála hér á landi auk þess sem það er í samræmi við skyldu heilbrigðisstarfsmanna að láta hinu opinbera í té vottorð um sjúklinga er þeir annast þegar slíkra vottorða er krafist vegna samskipta sjúklings við hið opinbera, sbr. 2. mgr. 19. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012.

Um 5. gr.

Greinin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 3. gr. og þarfnast ekki skýringa.

Um 6. gr.

Eins og fram kemur í skýringum við 1. gr. frumvarpsins hefur aðgreiningu laganna á hugtökunum *umsækjandi um alþjóðlega vernd* annars vegar og *útlendingur* hins vegar ekki verið nægilega fylgt í framkvæmd. Hefur það einna helst birst við beitingu 33. gr. laganna sem kveður á um réttindi *umsækjenda um alþjóðlega vernd*. Hafa þannig útlendingar, sem sótt hafa um alþjóðlega vernd og fengið endanlega synjun í máli sínu á stjórnsýslustigi, haldið áfram að njóta fullrar þjónustu sem umsækjendur þar til þeir hafa farið af landi brott. Þar sem ekki kemur fram í lögnum hvenær umrædd þjónusta fellur að jafnaði niður hafa sumir útlendingar í þessari stöðu notið óskertrar þjónustu í jafnvel nokkur ár vegna erfiðleika stjórnvalda við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun, m.a. sökum skorts á samstarfi þar um af hálfu útlendingansins.

Eðli málsins samkvæmt eiga ekki að öllu leyti sömu sjónarmið við um útlendinga í þessari stöðu og þá sem eru að bíða eftir niðurstöðu í máli sínu um alþjóðlega vernd eða fara sjálfviljugir af landi brott að fenginni endanlegri synjun. Má það til að mynda sjá af gildandi 4. mgr. 104. gr. laganna sem áréttar að útlendingur skuli njóta ákveðinna grundvallarréttinda meðan á fresti hans til sjálfviljugrar heimfarar stendur. Með ákvæði þessu eru því lagðar til breytingar á 33. gr. laganna til að skýra frekar þau réttindi sem útlendingum, sem lögum samkvæmt ber að fara af landi brott, stendur til boða. Eru breytingarnar m.a. í samræmi við löggjöf og framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum.

Ólíkt löggjöfinni hér á landi er það almennt innbyggt í regluverk og verndarkerfi annars staðar á Norðurlöndum að þjónustustig minnkar, oft í þrepum, og fellur jafnvel alveg niður þegar útlendingur fær synjun á umsókn um alþjóðlega vernd og fresturinn til sjálfviljugrar heimfarar er liðinn. Skiptir þar einna helst máli hversu samvinnufúsir einstaklingarnir eru við undirbúning og framkvæmd flutnings. Geta þannig einstaklingar sem sýna ekki samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunarinnar í vissum tilvikum átt hættu á að missa rétt til þjónustu fram að brottför, svo sem búsetu, heilbrigðisþjónustu og fjárhagsaðstoð. Annars staðar á Norðurlöndum eru einnig rekin svokölluð lokuð búsetuúrræði (e. detention center) sem ætluð eru til vistunar fyrir ríkisborgara þriðja ríkis sem eru í ólögumatri dvöl, t.d. einstaklinga sem hlotið hafa endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd og ber lögum samkvæmt að yfirgefa

landið. Eins og nafnið gefur til kynna er um að ræða húsnæði sem skerðir verulega ferðafrelsi viðkomandi, oftast með þeim hætti að viðkomandi er ekki heimilt að yfirgefa húsnæðið.

Samkvæmt 33. gr. laganna njóta umsækjendur um alþjóðlega vernd margvíslegrar þjónustu á meðan mál þeirra eru til meðferðar hjá stjórnvöldum, svo sem húsnæðis, framfærslu og annarrar grunnþjónustu. Í grunnþjónustu felst m.a. heilbrigðisþjónusta, þar á meðal vegna andlegra veikinda, tannlæknaþjónusta og skóla- og leikskólaganga fyrir börn. Í a-lið 6. gr. frumvarpsins er sú meginregla lögð til að útlendingur sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd njóti áfram allra þeirra réttinda sem 33. gr. kveður á um þar til hann hefur farið af landi brott en að hámarki í 30 daga frá því ákvörðun verður endanleg á stjórnáráðslustigi. Frá þeim tímafresti falla öll réttindi niður.

Gerðar eru nokkrar undantekningar frá framangreindri meginreglu. Lagt er til að niðurfelling réttinda barna og barnshafandi kvenna sé ekki heimil og að þau njóti því áfram fullrar þjónustu þar til þau fara af landi brott. Jafnframt felst í ákvæðinu að foreldri eða umsóknarmaður barns og maki barnshafandi kvenna njóti áfram réttar samkvæmt ákvæðinu, auk þess sem gert er ráð fyrir að aðrir heimilismenn sem jafnframt eru ættingjar barna njóti þjónustu. Er þar m.a. átt við uppkomin systkini, afa og ömmur sem búsett eru á sama heimili og barnið. Með umsóknarmanni barns er átt við þegar barn kemur hingað til lands í fylgd annarra en foreldra þess, svo sem forsjáraðila, fjölskyldumeðlims eða annars aðila sem hefur tekið að sér að annast viðkomandi barn. Einnig er lagt til að ekki verði heimilt að fella niður réttindi alvarlega veikra einstaklinga og fatlaðra einstaklinga með langvarandi stuðningsþarfir. Með alvarlegum veikindum er átt við þá einstaklinga sem ekki eru fyllilega færir um að sjá um sig sjálfir, hvort sem er vegna andlegra eða líkamlegra veikinda, og velferð þeirra yrði alvarlega ógnað ef réttindi þeirra yrðu niður felld. Með fötluðum einstaklingi með langvarandi stuðningsþarfir er átt við þá sem hafa þörf fyrir þjónustu og/eða stuðning sem er meiri eða sérhæfðari en svo að þörfinni verði fullnægt innan almennrar þjónustu, sbr. lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

Þá er lagt til að í þeim tilvikum þegar útlendingur er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis annars vegar eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsókn viðkomandi hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus hins vegar falli réttindin niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Á það við um alla einstaklinga frá þessum ríkjum. Gildir þessi regla hvort sem viðkomandi unni eða kærir synjun Útlendingastofnunar. Hvað varðar EES- og EFTA-ríkisborgara er þetta í samræmi við gildandi 8. mgr. 33. gr. laganna. EES- og EFTA-ríkisborgarar eiga ríkan rétt á að setjast hér að og geta nýtt sér slíkar heimildir. Þá eiga einstaklingar frá þessum ríkjum almennt rétt á að dvelja hér á landi og ekki edlilegt að beitt sé frávisun eða brottvísun í málum þeirra nema á grundvelli ákvæða um EES- og EFTA- ríkisborgara. Þessi framkvæmd þykir nauðsynleg til að koma í veg fyrir misnotkun á verndarkerfinu. Hvað varðar þau tilvik þegar útlendingur kemur frá öruggu upprunaríki og umsókn hans hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus þá frestar kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar, sbr. gildandi 2. mgr. 35. gr. laganna. Þykir því edlilegt og í samræmi við gildandi 4. mgr. 23. gr. reglugerðar nr. 540/2017, um útlendinga, að réttindi þeirra skv. 33. gr. falli niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn um alþjóðlega vernd í þessum málum.

Meginregla sú sem lögð er til í a-lið 6. gr. frumvarpsins tekur einkum mið af þeirri reglu sem kveðið er á um í gildandi 4. mgr. 104. gr. laganna, þ.e. að útlendingur skuli njóta ákveðinna grundvallarréttinda á meðan frestur til sjálfviljugrar heimfarar er í gildi, sbr. einnig 14. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði

fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Skv. 2. mgr. 104. gr. laganna er útlendingi að jafnaði veittur frestur í 7–30 daga til að yfirgefa landið að eigin frumkvæði og er fresturinn tilgreindur í ákvörðun stjórnvalda. Útlendingur sem fær frest til að yfirgefa landið sjálfur getur farið heim á eigin kostnað eða fengið aðstoð, svo sem með greiðslu fargjalda eða eftir atvikum á grundvelli samnings íslenskra stjórnvalda við Alþjóðlegu fólksflutningastofnunina (IOM, International Organization for Migration). Í aðstoð á vegum IOM felst m.a. ráðgjöf og upplýsingar um aðstoð í heimaríki, flugfar og samgöngur til og frá flugvelli til lokaáfangastaðar í heimaríki, aðstoð við öflun ferðaskilríkja, aðstoð við brottför, gegnumferð og komu til heimaríkis, þjónusta og læknisaðstoð sem umsækjandi gæti þurft á að halda meðan á ferðalagi stendur, farareyrir og enduraðlögunarstyrkur.

Útlendingastofnun greiðir út enduraðlögunarstyrki í samræmi við reglugerð nr. 961/2018, um enduraðlögunarstyrk og ferðastyrk til umsækjenda um alþjóðlega vernd, sem eiga að stuðla að árangursríkri enduraðlögun einstaklingsins í heimaríki og styðja viðkomandi við að koma þar undir sig fótunum á nýjan leik. Enduraðlögunarstyrkur getur t.d. nýst í húsaleigu, nám, atvinnu eða önnur verkefni í samstarfi við IOM eða önnur sambærileg samtök. Samkvæmt reglugerð nr. 961/2018 geta enduraðlögunarstyrkir numið allt að 3.000 evrum til hvers einstaklings. Áætlaður beinn kostnaður við þjónustu við einn útlending, sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd, er að lágmarki um 300.000 kr. á mánuði. Þykir skjóta skökku við að útlendingur, sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn um vernd en neitar að hlíta þeirri ákvörðun stjórnvalda og með athöfnum eða athafnaleysi sínu kemur í veg fyrir að ákvörðunin komi til framkvæmda, njóti áfram þeirra réttinda sem 33. gr. laganna kveður á um. Er því lagt til að réttindi samkvæmt ákvæðinu falli niður að hámarki 30 dögum eftir endanlega niðurstöðu stjórnvalda. Með frestinum er útlendingi, sem hefur ekki verið veittur frestur til sjálfviljugrar heimfarar skv. 2. mgr. 104. gr. laganna, jafnframt gefið nægilegt svigrúm til að yfirgefa landið að eigin frumkvæði, eftir atvikum með aðstoð stjórnvalda, eða í fylgd stöðdeildar ríkislögreglustjóra. Ef útlendingur yfirgefur landið áður en 30 daga fresturinn er liðinn falla réttindin eðli málsins samkvæmt niður sama dag og hann yfirgefur landið.

Í b-lið 6. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt sé að fresta niðurfellingu réttinda skv. 8. mgr. 33. gr. laganna þegar það telst nauðsynlegt vegna sanngirnissjónarmiða. Þessi undanþága tekur þó ekki til mála þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsókn hans hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus. Grundvallarforsenda þess að heimilt verði að beita þessari undanþágu er að viðkomandi útlendingur hafi sannanlega sýnt samstarfsvilja við að fara af landi brott. Við það mat skal m.a. líta til hvort útlendingi hafi ekki tekist að fara sjálfviljugur af landi brott innan tilgreinds frests vegna aðstæðna sem ekki eru á ábyrgð hans, svo sem vegna ómöguleika við að afla ferðaskilríkja, fötlunar hans eða vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Þá skal eðli máls samkvæmt líta til þess hvort útlendingi hafi verið veittur lengri frestur til sjálfviljugrar heimfarar skv. 3. mgr. 104. gr. laganna eða ekki hafi tekist að flytja viðkomandi af landi brott á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar innan 30 daga frestsins og tafir eru ekki á ábyrgð hans. Dæmi um hegðun sem verður metin sem skortur á samstarfsvilja er þegar útlendingur hefur ekki farið sjálfviljugur af landi brott innan þess frests sem honum hefur verið veittur og þegar hann hefur horfið, torvelað eða komið í veg fyrir að unnt sé að framkvæma ákvörðunina, svo sem að aðstoða ekki stjórnvöld við öflun ferðaskilríkja eða annarra gagna sem þörf er á vegna flutningsins, til dæmis heilbrigðisgagna.

Jafnframt er í b-lið lagt til að heimilt sé að fresta niðurfellingu réttinda í þeim tilvikum þegar kærunefnd útlendingamála hefur fallist á frestun réttaráhrifa þegar útlendingur fer með mál sitt fyrir dómstóla. Þykir eðlilegt ef útlendingi er veitt heimild til að vera á landinu meðan hann ber mál sitt undir dómstóla að hann njóti þá réttinda skv. 33. gr. laganna. Loks er lagt til að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar samkvæmt þessari málsgrein. Er það annars vegar gert með hliðsjón af markmiðum meginreglunnar sem lögð er til í a-lið 6. gr. frumvarpsins og hins vegar til að verja getu móttökukerfis umsækjenda um alþjóðlega vernd til að þjónusta þá sem eru að bíða eftir niðurstöðu stjórnvalda í máli þeirra með fullnægjandi hætti.

Í c-lið 6. gr. frumvarpsins er allur vafi tekinn af um að reglugerðarheimild ráðherra skv. 33. gr. laganna nái einnig til ákvæða um skerðingu og niðurfellingu réttinda.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að mælt verði fyrir um sérstaka málsmeðferð endurtekinna umsókna sem gerir útlendingum sem sótt hafa um alþjóðlega vernd kleift að fá ákvarðanir í málum sínum teknar upp að nýju á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga. Við útfærslu hugtaksins *endurtekin umsókn* og málsmeðferð slíkra umsókna var tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns höfð til hliðsjónar. Miða reglurnar fyrst og fremst að því að samræma málsmeðferð vegna slíkra umsókna og koma í veg fyrir misnotkun en tryggja jafnframt réttaröryggi umsækjenda. Lagt er til að endurteknar umsóknir skuli aðeins teknar til meðferðar ef nýjar upplýsingar liggja fyrir í málinu sem leiða til þess að sýnilega auknar líkur séu á því að fallist verði á fyrri umsókn umsækjanda skv. 24. gr. Mælikvarðann um „sýnilega auknar líkur“ verður að túlka með hliðsjón af því að líkur séu á því að önnur niðurstaða fái í málið vegna upplýsinga sem ekki lágu fyrir við meðferð upphaflegrar umsóknar. Þá er jafnframt lagt til að umsækjandi þurfi að vera á landinu þegar endurtekin umsókn er lögð fram og að óafgreiddar umsóknir falli niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur. Tillagan byggist á því að eitt grunnskilyrða fyrir alþjóðlegri vernd er að umsækjandi sé á landinu þegar umsóknin er lögð fram og þykir því eðlilegt að óafgreiddar umsóknir falli niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar enda hafi ekki þótt ástæða til að fresta réttaráhrifum hennar eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur.

Verði endurtekin umsókn tekin til meðferðar er lagt til að málsmeðferð hennar taki fyrst og fremst mið af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem liggja henni til grundvallar en að skoðun hinna nýju gagna og upplýsinga geti þó farið fram með hliðsjón af þeim gögnum og upplýsingum sem fram hafa komið við meðferð fyrri umsókna aðila. Það hefur þau áhrif að ekki þarf að taka allt málið fyrir á nýjan leik heldur einungis það sem leiðir af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem lögð hafa verið fram.

Við meðferð endurtekinnar umsóknar skal málsmeðferð vera eins og um nýtt mál sé að ræða en ekki áframhaldandi meðferð fyrri umsókna. Þetta hefur þau áhrif að frestir taka mið af þeim degi þegar endurtekin umsókn var lögð fram.

Skýrt er tekið fram að endurtekin umsókn frestar ekki framkvæmd fyrri ákvörðunar en því stjórnvaldi sem er með umsóknina til skoðunar er heimilt að fresta réttaráhrifum enda hafi umsækjandi óskað eftir því þegar hin endurtekna umsókn var lögð fram og sýnt fram á nauðsyn þess að fresta framkvæmd. Við framkvæmd laga um útlendinga hefur verið deilt um hvort og þá hvenær eðlilegt sé að fresta framkvæmd ákvörðunar þegar lögð hefur verið fram beiðni um endurupptöku. Því þykir rétt að kveða skýrt á um hvenær eðlilegt sé að stjórnvöld fresti framkvæmd fyrri ákvarðana.

Lagt er til að ákvæði 24. gr. stjórnisýslulaga um endurupptöku skuli ekki gilda um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd enda er nýrri málsmeðferð endurtekinna umsókna ætlað að koma í staðinn fyrir heimild til endurupptöku samkvæmt stjórnisýslulögum.

Um 8. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 36. gr. laganna sem kveður á um hvenær taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar. Í fyrsta lagi er lagt til að efni a-liðar 1. mgr. 36. gr. laganna verði skipt í tvo stafliði. Í a-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að a-liður 1. mgr. 36. gr. laganna mæli aðeins fyrir um þau tilvik þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur þegar hlotið virka alþjóðlega vernd í öðru ríki.

Í b-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr d-liður 1. mgr. 36. gr. laganna mæli fyrir um regluna um fyrsta griðland, þ.e. að umsókn um alþjóðlega vernd skuli afgreidd í fyrsta ríki sem umsækjandi kemur til og getur veitt honum vernd. Ákvæðinu um fyrsta griðland í gildandi lögum hefur ekki verið beitt að fullu þar sem það er talið óskýrt. Með frumvarpi þessu er því lagt til að ákvæðið mæli fyrir um þau tilvik þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur slík tengsl við annað ríki að sanngjarnt og eðlilegt geti talist að hann dvelji þar. Í orðalagi ákvæðisins koma fram skilyrði þess að ákvæðið eigi við, þar á meðal að stjórnvöld hafi gengið úr skugga um að verði umsækjandi sendur til ríkisins þurfi hann ekki að óttast ofsóknir eða að verða sendur áfram til heimalands síns í andstöðu við meginregluna um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu. Við mat á því hvað telst sanngjarnt og eðlilegt skal m.a. líta til lengdar dvalar, fjölskyldutengsla og möguleika viðkomandi til að dveljast eða öðlast rétt til dvalar í ríkinu. Getur ákvæðið þannig einnig komið til skoðunar þegar umsækjandi hefur ekki dvalið í ríkinu en hefur nán fjölskyldutengsl við það, svo sem þegar maki umsækjandans er ríkisborgari þess ríkis og getur á þeim grundvelli fengið dvalarleyfi. Við ákvarðanir um synjun efnismeðferðar samkvæmt þessum lið skal höfð hliðsjón af 38. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Ekki er gerð krafa um að viðkomandi ríki sé aðili að flóttamannasamningnum en nauðsynlegt er að þau réttindi sem mælt er fyrir um í honum séu virt.

Í öðru lagi eru lagðar til tvær efnislegar breytingar á 2. másl. 2. mgr. 36. gr. laganna, sbr. c-lið 8. gr. frumvarpsins. Annars vegar hefur óljóst orðalag gildandi ákvæðis um lokafrest leitt til þess að ákvæðið er í framkvæmd túlkað á annan veg en sambærilegt ákvæði 2. mgr. 74. gr. laganna. Í úrskurðum kærunefndar útlendingamála hefur þannig verið lagt til grundvallar að tímabilinu ljúki þegar endanleg niðurstaða stjórnvalda er framkvæmd með flutningi viðkomandi til móttökuríkis eða þegar hann fer úr landi sjálfviljugur eftir að ákvörðun í máli hans hefur verið tekin. Er því lagt til að orðalag þessara tveggja ákvæða verði samræmt og taki mið af orðalagi 2. mgr. 74. gr. laganna þannig að lokafrestur sé skýr og miði við þann tíma þegar máli er lokið á stjórnisýslustigi, þ.e. með ákvörðun Útlendingastofnunar eða eftir atvikum úrskurði kærunefndar útlendingamála.

Hins vegar er talin þörf á að skýra betur hvenær töf á afgreiðslu umsóknar um alþjóðlega vernd er á ábyrgð umsækjanda sjálfs. Hvorki gildandi ákvæði né skýringar við það veita stjórnvöldum nánari leiðbeiningar um hvernig beri að meta slík tilvik. Í framkvæmd hefur kærunefnd útlendingamála túlkað orðalagið í 2. másl. 2. mgr. 36. gr. laganna á þann hátt að þótt 12 mánaða fresturinn sé liðinn verði umsókn ekki tekin til efnismeðferðar af þeim sökum ef tafir á málsmeðferð eða flutningi verði fyrst og fremst raktar til athafna eða athafnaleysis umsækjanda sem hann ber sjálfur ábyrgð á, nema þær tafir hafi verið óverulegar og ljóst sé að hægt hefði verið að flytja viðkomandi áður en 12 mánaða fresturinn var liðinn. Sú túlkun er

þó ekki afdráttarlaus því í framkvæmd hafa komið upp tilvik þar sem óskýrt orðalag gildandi ákvæðis hefur skapað óvissu og möguleika til misnotkunar, sérstaklega þegar um fjölskyldur eða fólk í hjúskap og sambúð er að ræða. Hefur þannig t.d. almennt verið talið ótækt að láta tafir foreldra eða umsjónarmanna bitna á rétti barna til efnislegrar meðferðar sama hversu augljósar tafir eru á málinu eða hversu einbeittur vilji var til þess að valda þessum töfum. Gildandi lagaákvæði getur því leitt til þess að fjölskyldur með börn á framfæri eða fólk í hjúskap eða sambúð þvingi fram efnislega málsmeðferð einfaldlega með því að tefja mál sitt, svo sem með því að neita að fara í PCR-próf vegna flutnings eða dvelja á ókunnum stað á meðan frestir renna út. Rétt þykir því að skýrt verði kveðið á um í lögum að tafir maka eða sambúðarmaka umsækjanda eða þess sem kemur fram fyrir hans hönd, t.d. foreldra, umsjónarmanna og talsmanna, leiði ekki til þess að umsækjandi hljóti efnismeðferð á grundvelli tímafrestsins í 2. mgr. 36. gr. laganna. Með umsjónarmanni er átt við tilvik þegar barn kemur hingað til lands í fylgd annarra en foreldra þess, svo sem forsjáradila, fjölskyldumeðlims eða aðila sem hefur með einum eða öðrum hætti tekið að sér að annast viðkomandi barn. Eins og fram kemur í ákvæðinu skal við mat á því hvort viðkomandi hafi borið ábyrgð á töfum á afgreiðslu máls m.a. líta til þess hvort viðkomandi hafi dvalist á ókunnum stað um tíma, framvísað fölsuðum skjölum eða gefið misvísandi upplýsingar um auðkenni sitt, ekki mætt í boðað viðtal eða lækni skoðun eða að öðru leyti ekki sýnt samstarfsvilja við meðferð, úrlausn eða framkvæmd máls. Eðli málsins samkvæmt verður viðkomandi ekki talinn hafa tafið mál ef réttlætanager ástæður liggja fyrir töfum, svo sem að hafa ekki mætt í boðað viðtal vegna veikinda eða annarra réttlætanager ástæðna. Gera verður þó þá kröfu að viðkomandi upplýsi í tæka tíð um ástæðu fjarveru sinnar. Loks þykir rétt að taka af allan vafa um að teljist umsækjandi á einhverjum tímapunkti hafa tafið mál sitt samkvæmt ákvæðinu eigi hann ekki rétt á efnismeðferð þar sem niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka. Er það í samræmi við markmið laganna um skilvirka meðferð mála.

Um 9. gr.

Í 5. mgr. 37. gr. laganna er nú mælt fyrir um skyldu Útlendingastofnunar til að afla umsagnar Barna- og fjölskyldustofu þegar tekin er ákvörðun um umsókn fylgdarlaus barns um alþjóðlega vernd hér á landi. Lagt er til að umsagnarskyldan eigi aðeins við þegar til stendur að synja barni um áframhaldandi dvöl hér á landi. Með því mætti draga úr umfangi þeirra mála sem bera þarf undir Barna- og fjölskyldustofu auk þess sem breytingin ætti að leiða til styttri málsmeðferðartíma í málum þar sem fylgdarlausum börnum er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi.

Tillagan breytir því ekki að barnaverndarnefnd og Barna- og fjölskyldustofu skal ávallt tilkynnt um umsókn fylgdarlaus barns um alþjóðlega vernd. Skyldur barnaverndaryfirvalda gagnvart fylgdarlausu barni sem sótt hefur um alþjóðlega vernd verða að öllu leyti óbreyttar, þ.e. fulltrúi barnaverndarnefndar skal vera viðstaddur viðtal, birtingu og eftir atvikum aldursgreiningu. Breytingin felur aðeins í sér að Útlendingastofnun þarf ekki að afla umsagnar Barna- og fjölskyldustofu þegar hún veitir fylgdarlausu barni sem sótt hefur um alþjóðlega vernd hér á landi heimild til að dveljast áfram á landinu á grundvelli alþjóðlegrar verndar eða dvalarleyfis.

Í ákvæðinu er jafnframt lagðar til lagfæringar á 5. mgr. 37. gr. laganna um mat á hagsmunum barna sem sækja um alþjóðlega vernd. Þar segir meðal annars að í málum sem varða börn, fylgdarlaus sem önnur, skuli það sem er barninu fyrir bestu haft að leiðarljósi. Við mat á því hvað barni er fyrir bestu skuli líta til möguleika barns á fjölskyldusameiningu, öryggis þess, velferðar og félagslegs þroska auk þess sem taka skal tillit til skoðana barnsins í samræmi við

aldur þess og þroska. Ákvæðið felur í sér innleiðingu ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 (hér eftir barnasáttmálinn), einkum 3. og 12. gr. samningsins, um umsóknir barna um alþjóðlega vernd.

Undanfarin ár hefur verið lögð áhersla á markvissa innleiðingu barnasáttmálans. Þingsályktun nr. 28/151 um Barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna felur í sér markmið og aðgerðaáætlun fyrir árin 2021–2024 um innleiðingu sáttmálans. Meðal markmiða Barnvæns Íslands er að styrkja hagsmunamat út frá réttindum barna og fjallar aðgerð 4.1 um mótun barnvæns hagsmunamats. Í umfjöllun um aðgerðina er bent á að til að innleiða barnvænt hagsmunamat þurfi leiðbeiningar um framkvæmd matsins og þjálfun og stuðning við starfsmenn.

Til að styðja við innleiðingu barnvæns hagsmunamats við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd er lagt til að sett verði reglugerðarheimild um mat á hagsmunum barna. Gert er ráð fyrir að undirbúningur reglugerðar um barnvænt hagsmunamat á umsóknum um alþjóðlega vernd verði samstarfsverkefni dómsmálaráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis.

Um 10. gr.

Á undanförunum árum hefur ráðuneytið unnið að því að íslenska ríkið gerist aðili að tveimur samningum Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi, annars vegar um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá árinu 1954 og hins vegar um að draga úr ríkisfangsleysi frá árinu 1961. Í því skyni samþykkti íslenska ríkið í allsherjarúttekt Sameinuðu þjóðanna á stöðu mannréttindamála hér á landi árið 2016 tilmæli um að fullgilda samningana. Ýmsar lagabreytingar hafa verið gerðar til að aðlaga íslensk lög að samningunum, m.a. við setningu gildandi laga um útlendinga, auk þess sem ráðuneytið og Útlendingastofnun hafa átt í góðu samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna varðandi framkvæmd þessara mála. Framangreint markmið gekk eftir og gerðist Ísland formlega aðili að samningunum 26. janúar 2021 og tóku þeir gildi gagnvart Íslandi þremur mánuðum síðar.

Í tengslum við gildistöku samninganna hafa ýmis atriði komið í ljós sem þörf er á að lagfæra, þar á meðal um aðskilnað málsmeðferðar alþjóðlegrar verndar og ríkisfangsleysis. Geta þannig komið upp mál þar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd á grundvelli flóttamannasamningsins óski jafnframt eftir stöðu ríkisfangslaus einstaklings á grundvelli framangreindra tveggja samninga. Samkvæmt gildandi lögum á að taka báðar beiðnir til meðferðar samhliða. Sú framkvæmd hefur aftur á móti ekki gengið sem skyldi og er auk þess ekki í samræmi við leiðbeiningar í handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um vernd ríkisfangslausra einstaklinga. Mælir handbókin þannig fyrir um að klára skuli umsókn um alþjóðlega vernd fyrst áður en leyst er úr umsókn um sjálfstæðan rétt til slíkrar verndar á grundvelli ríkisfangsleysis, sé ekki unnt að taka báðar umsóknir til meðferðar samhliða, til að mynda vegna skorts á gögnum sem staðfesta ríkisfangsleysi umsækjanda. Helgast sá aðskilnaður einkum af því hve ólík og ósamrýmanleg málsmeðferð þessara mála er. Leiðir málsmeðferð gildandi laga þannig af sér að ekki er unnt að fara eftir þeim viðmiðum og verklagsreglum sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna telur æskilegt að farið sé eftir við úrlausn mála um ríkisfangsleysi. Vega þar þyngst sjónarmið um að úrlausnaraðila eigi að vera tækt að setja sig í samband við „heimaríki“ umsækjanda þar sem hann telst ríkisfangslaus.

Samkvæmt framansögðu er í ákvæði þessu lagt til að ef sótt hefur verið um alþjóðlega vernd skv. 37. gr. eða grunur er um að það ákvæði eigi við skuli fyrst skorið úr því hvort skilyrði séu til þess að veita slíka vernd áður en ákvæði 39. gr. er beitt, sé ekki unnt að taka báðar umsóknir til meðferðar samhliða. Er sú skipan mála til þess fallin að gefa úrlausnaraðila raunverulegt tækifæri til að skera úr um ríkisfangsleysi umsækjanda. Í samræmi við handbók

Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna er mælt með því að þeir einstaklingar sem sækja um alþjóðlega vernd og bera við ríkisfangsleysi á sama tíma skuli fá skriflegar leiðbeiningar og útskýringar þess efnis hvers vegna erfitt gæti reynst að taka báðar umsóknir til meðferðar samhliða. Því næst skuli þeim boðið að fyrst sé tekin til meðferðar umsókn þeirra um alþjóðlega vernd og hún afgreidd með formlegri ákvörðun áður en umsókn þeirra á grundvelli ríkisfangsleysis er tekin til meðferðar.

Um 11. gr.

Lagt er til að við 41. gr. laganna bætist ný málsgrein þar sem nánar er útfærð útilokunarástæða b-liðar 1. mgr. sömu greinar. Við framkvæmd laganna hefur komið í ljós að orðalag greinarinnar er of afdráttarlaust og beiting hennar ekki að öllu leyti í samræmi við þær leiðbeiningar sem ritaðar hafa verið um sambærileg ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 (hér eftir nefndur flóttamannasamningurinn) og nánar er vikið að hér í framhaldinu.

Ákvæði b-liðar 1. mgr. 41. gr. byggist á 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga sem er samhljóða ákvæði 1. gr. E flóttamannasamningsins og er svohljóðandi: „Samningur þessi tekur ekki til manns, sem þar til bær stjórnvöld þess lands, sem hann hefur sest að í, hafa viðurkennt að njóti þeirra réttinda og beri þær skyldur, sem fylgja ríkisfangi í því landi.“

Í handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um vernd ríkisfangslausra einstaklinga kemur fram að ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954 eigi margt sameiginlegt með ákvæðum flóttamannasamningsins og að ýmis ákvæði hins fyrrnefnda samnings hafi verið sótt að hluta eða öllu leyti í hinn síðarnefnda. Þar sem ekki hafa verið gerðar sérstakar leiðbeiningar um útilokun skv. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga þykir rétt að líta til leiðbeininga Flóttamannastofnunar um sama ákvæði flóttamannasamningsins. Leiðbeiningar um beitingu þess ákvæðis má finna í nótu Flóttamannastofnunar um túlkun 1. gr. E flóttamannasamningsins frá mars 2009 og þeim sjónarmiðum sem fram koma í *Handbók Flóttamannastofnunar um réttarstöðu flóttamanna, málsmeðferð og skilyrði samkvæmt flóttamannasamningnum frá 1951 og bókun frá 1967 um réttarstöðu flóttamanna*, sem gefin var út á íslensku árið 2008.

Af framangreindum leiðbeiningum má ráða að ekki sé til nein nákvæm skilgreining á því til hvaða réttinda og skyldna er vísað. Hins vegar má segja að ákvæði um að útiloka réttarstöðu gildi ef staða viðkomandi er í aðalatriðum sambærileg stöðu ríkisborgara í landinu. Þar kemur einnig fram að réttindi og skyldur þurfi ekki að vera nákvæmlega þau sömu og ríkisborgara umrædds ríkis heldur skuli réttarstaðan almennt vera sambærileg. Einkum og sér í lagi er átt við að viðkomandi, rétt eins og ríkisborgari, njóti fullrar verndar gegn því að vera færður úr landi eða vísað brott. Jafnframt ætti viðkomandi að hafa frelsi til frjálstrar farar innan ríkisins sem utan og, í því samhengi, rétt til skjala eða skilríkja sem heimili viðkomandi að yfirgefa og snúa aftur til þess ríkis sem um ræðir. Þá útiloki það ekki beitingu greinarinnar ef staða ríkisfangslausra einstaklings og ríkisborgara er ójöfn um tiltekinn tíma, t.d. ef útlendingur í þessari stöðu telst ekki kjörgengur og hefur ekki kosningarrétt í tiltekinn tíma og/eða ef viðkomandi getur öðlast ríkisfang innan hæfilegs frests, sækist hann eftir því.

Ákvæðinu er ætlað að hafa þau áhrif að breyta framkvæmd til samræmis við þær leiðbeiningar sem raktar hafa verið.

Um 12. gr.

Í lögum um útlendinga er hvergi kveðið á um hvers konar dvalarleyfi veita skuli flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda. Í framkvæmd hefur þessum hópi flóttafólks verið veitt sams konar dvalarleyfi og öðru flóttafólki. Rétt þykir að skýrt verði kveðið á um í lögum að veita skuli flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda dvalarleyfi skv. 73. gr. laganna.

Um 13. gr.

Lagt er til að orðalagi 2. mgr. 45. gr. laganna verði breytt á þá leið að þeir einir sem tengjast fjölskylduböndum þeim sem uppfylla skilyrði 37. og 39. gr. laganna geti einnig fengið alþjóðlega vernd. Þannig uppfylla einstaklingar sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna ekki skilyrði fyrir að fleiri úr þeirra fjölskyldu hljóti alþjóðlega vernd á grundvelli ákvæðisins. Að teknu tilliti til framangreindra breytinga sem lagðar eru til á orðalagi 2. mgr. 45. gr. laganna er jafnframt lagt til að stjúpbörn þeirra sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 37. gr. eða 39. gr. laganna og eru í forsjá og fylgd maka þeirra bætist við upptalningu þeirra sem geta fengið alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldutengsla við handhafa alþjóðlegrar verndar. Tillaga þessi hefur ekki áhrif á gildandi rétt einstaklinga til að sækja um dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar skv. VIII. kafla laganna en þeim dvalarleyfum fylgir þó ekki alþjóðleg vernd. Það er því ekki verið að draga úr möguleikum fólks á fjölskyldusameiningu heldur er verið að afmarka hverjir geta fengið alþjóðlega vernd á þeim grundvelli að tengjast aðila sem hlotið hefur slíka vernd.

Rétt þykir að áréttta mikilvægi þess að fullnægjandi gögn, svo sem forsjár- og hjúskapargögn eða önnur gögn sem eru til þess fallin að varpa ljósi á þau fjölskyldutengsl sem byggt er á, liggja til grundvallar veitingu alþjóðlegrar verndar samkvæmt ákvæði þessu. Sé umsækjendum ómögulegt að afla gagna sem sýna fram á þau fjölskyldutengsl sem byggt er á geta stjórnvöld þó byggt á frásögn við fyrri málsmeðferð, t.d. málsmeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd, og öðrum gögnum sem liggja fyrir og eru til þess fallin að styðja frásögn umsækjenda.

Í framkvæmd hefur einstaklingum sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna verið veitt dvalarleyfi án þess að til þess standi skýr lagaheimild. Lagt er til að úr þessu verði bætt svo að skýrt verði kveðið á um að einstaklingar sem fá alþjóðlega vernd á grundvelli ákvæðisins eigi jafnframt rétt á að fá útgefið dvalarleyfi.

Þá þykir rétt að almennt verði vernd skv. 45. gr. laganna ekki veitt einstaklingum sem áður hafa fengið vernd samkvæmt ákvæðinu og sú vernd verði afturkölluð skv. 48. gr. laganna. Ekki er um að ræða fortakslausa reglu og verður því að meta hvert mál fyrir sig. Stjórnvöldum er því gert að kanna hvort að baki nýrri umsókn liggja málefnalegar ástæður, svo sem að einstaklingur hafi snúið aftur til heimaríkis í kjölfar þess að friður hafi komist á en átök svo brotist út að nýju.

Um 14. gr.

Við framkvæmd laga um útlendinga hefur komið í ljós að orðalag 48. gr. laganna um afturköllun alþjóðlegrar verndar kemur í veg fyrir að henni verði beitt að fullu um þá sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar skv. 45. gr. laganna. Óeðlilegt þykir að ólíkar reglur gildi um afturköllun alþjóðlegrar verndar eftir því hvort viðkomandi útlendingur uppfylli skilyrði 37. eða 39. gr. laganna annars vegar eða hafi fengið alþjóðlega vernd á

grundvelli fjölskyldusameiningar skv. 45. gr. hins vegar. Því er lagt til að orðalagi ákvæðisins verði breytt þannig að það nái skýrt utan um allar tegundir alþjóðlegrar verndar.

Þá þykir rétt að sömu sjónarmið gildi um flóttafólk sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda.

Um 15. gr.

Eins og nánar greinir í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að veita skuli flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda sams konar dvalarleyfi og öðru flóttafólki, þ.e. á grundvelli 73. gr. laganna. Á þeim grunni er gert ráð fyrir því að réttur þeirra til fjölskyldusameiningar verði einnig sá sami. Á hinn bóginn er hér lagt til að undanþáguákvæði a-liðar 4. mgr. 70. gr. laganna eigi ekki við um umsókn um fjölskyldusameiningu við útlending sem hefur verið boðið hingað til lands af stjórnvöldum skv. 43. gr. laganna. Er það talið eðlilegt þar sem við val á því hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar.

Um 16. gr.

Breytingin leiðir af þeim breytingum sem lagðar eru til í 12. og 13. gr. frumvarpsins.

Um 17. gr.

Lagt er til að orðið „fyrst“ í 1. másl. 2. mgr. 74. gr. laganna falli út í samræmi við nýtt ákvæði skv. 7. gr. frumvarpsins en ef frestir samkvæmt því ákvæði eiga að reiknast frá endurtekinni umsókn verður að taka út orðið fyrst.

Samkvæmt 4. mgr. 23. gr. laganna skal efnismeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd ekki taka lengri tíma en 18 mánuði á stjórnsýslustigi. Á grundvelli heimildar 5. mgr. sömu greinar setti ráðherra reglugerð nr. 122/2020, um breytingu á reglugerð um útlendinga nr. 540/2017, sem kveður á um að efnismeðferð umsókna barna skuli aftur á móti lokið innan 16 mánaða. Lagt er til að þessi reglugerðarbreyting verði lögfest á þá leið að heimilt verði að veita barni dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 74. gr. laganna hafi barn ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi innan 16 mánaða.

Vegna mistaka við setningu gildandi laga er lagt til að 1. másl. 4. mgr. 74. gr. laganna verði breytt á þá leið að hann vísi til 2. mgr. greinarinnar í stað 3. mgr. Skv. 2. mgr. er heimilt að veita útlendingi sem sótt hefur um alþjóðlega vernd og ekki fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu innan 18 mánaða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Skilyrði dvalarleyfisins eru rakin í málsgreininni en í 3. mgr. eru rakin tilvik þar sem ekki er heimilt að veita slíkt leyfi. Gildandi undanþáguákvæði 4. mgr. vísar eingöngu til 3. mgr. en engin heimild er til að veita undanþágu frá skilyrðum 2. mgr. Þetta er í ósamræmi við eldra ákvæði sama efnis, sbr. 4. mgr. 12. gr. f. laga um útlendinga, nr. 96/2002, sbr. einnig 1. og 2. mgr. 12. gr. g. sömu laga, og gildandi ákvæði 77. gr. laganna sem inniheldur heimild til sambærilegra undanþága í tengslum við bráðabirgðadvalarleyfi. Þá kemur fram í skýringum við gildandi 4. mgr. 74. gr. laganna að hún mæli fyrir um að heimilt sé að víkja frá skilyrðum 3. mgr. og að það geti t.d. átt við „ef ekki er mögulegt fyrir útlending, sem að öðru leyti er samvinnuþýður, að afla gagna frá heimalandi sínu, t.d. um það hver hann er“. Fyrir liggur að fjallað er um þetta atriði í 2. mgr. en ekki í 3. mgr. Kærunefnd útlendingamála hefur í úrskurði fjallað um undanþáguheimild 4. mgr. þar sem fram kom að færa mætti fyrir því rök að um mistök hefði verið að ræða við lagasetningu. Í ljósi skýrra ákvæða greinarinnar taldi kærunefndin þó að ekki væri heimilt að veita undanþágu frá skilyrðum 2. mgr. 74. gr. laganna. Hefur kærunefndin og Rauði

krossinn á Íslandi komið því á framfæri við ráðuneytið að mögulega hafi hér orðið mistök við lagasetningu og er talið rétt að bregðast við því.

Loks er lagt til að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og framkvæmd ákvæðisins, svo sem um hvernig meta skuli ríka þörf fyrir vernd skv. 1. mgr. 74. gr. laganna.

Um 18. gr.

Vegna mistaka við setningu gildandi laga vísar a-liður 2. mgr. 104. gr. einungis til a-liðar 3. mgr. 105. gr. laganna, en ekki til 3. mgr. í heild, þegar meta skal hvort hætta sé á að útlendingur komi sér undan framkvæmd ákvörðunar. Í 3. mgr. 105. gr. laganna er í níu stafliðum kveðið á um þau viðmið sem styðjast skuli við þegar meta skal hvort hætta sé á að útlendingur komi sér undan framkvæmd ákvörðunar. Rétt og eðlilegt þykir að Útlendingastofnun hafi alla þá stafliði til hliðsjónar við framangreint mat.

Þær breytingar sem lagðar eru til á 7. mgr. 104. gr. laganna eru vegna fyrirhugaðrar breytingar á 25. tölul. 3. gr. laganna varðandi aðgreiningu á hugtökunum *umsækjandi um alþjóðlega vernd* annars vegar og *útlendingur* hins vegar.

Um 19. gr.

Greinin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 37. og 74. gr. laganna.

Um 20. gr.

Lagt er til að lög þessi öðlist þegar gildi. Þó eru gerðar tvær undantekningar á því. Annars vegar er talið rétt að 6. gr. frumvarpsins komi ekki til framkvæmda fyrr en 30 dagar eru liðnir frá gildistöku laganna. Er það lagt til svo að stjórnvöld og viðkomandi útlendingar fái nægilegt svigrúm til að bregðast við breyttri framkvæmd hvað varðar niðurfellingu réttinda skv. 33. gr. laganna. Hins vegar er gert ráð fyrir að 8. gr. frumvarpsins gildi ekki um meðferð umsókna sem bárust fyrir gildistöku laganna enda óeðlilegt að breyttar reglur um málsmeðferð skv. 36. gr. laganna taki til þeirra.

Um 21. gr.

Um 1. tölul.

Lagðar eru til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, varðandi undanþágu frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi fyrir útlendinga sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli manúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla við landið.

Um a-lið.

Í 1. mgr. 11. gr. laganna er kveðið á um að heimilt sé í undantekningartilvikum að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna tiltekins starfs hér á landi hafi útlendingi áður verið veitt bráðabirgðadvalarleyfi, dvalarleyfi á grundvelli manúðarsjónarmiða, dvalarleyfi fyrir hugsanlegt fórnarlamb mansals, dvalarleyfi fyrir fórnarlamb mansals, dvalarleyfi fyrir foreldra, dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið eða dvalarleyfi á grundvelli lögmæts tilgangs samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylltum skilyrðum b-, c- og d-liðar 1. mgr. 7. gr. laganna.

Hér er lagt til að tilvísun í dvalarleyfi á grundvelli manúðarsjónarmiða og dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið verði felld brott úr framangreindri upptalningu. Er þetta lagt til í samræmi við þá breytingu sem lögð er til í c-lið um að útlendingar sem fengið hafa slík dvalarleyfi verði undanþegnir frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi skv. 1. mgr. 22. gr. laganna. Um nánari skýringar vísast til skýringa með c-lið.

Um b-lið.

Í 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna er kveðið á um að heimilt sé að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánustu aðstandanda íslensks ríkisborgara eða útlendinga sem hefur tímabundið atvinnuleyfi skv. 8. gr. laganna, tímabundið atvinnuleyfi sem tengist dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið skv. 11. gr. laganna, tímabundið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar samkvæmt lögum um útlendinga eða ótímabundið dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 7. gr. laganna.

Hér er lagt til að í stað þess að kveða á um að heimilt sé að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánasta aðstandanda útlendinga sem hefur tímabundið atvinnuleyfi sem tengist dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið skv. 11. gr. laganna verði kveðið á um að heimilt sé að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánasta aðstandanda framangreindra aðila sem hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga. Ekki er því um efnisbreytingu að ræða frá gildandi lögum hvað varðar heimild Vinnumálastofnunar til að veita nánasta aðstandanda útlendinga sem hefur dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga eða tímabundið dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til eru í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í a- og c-lið.

Um c-lið.

Í 1. mgr. 22. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er talið upp hvaða einstaklingar eru undanþegnir kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi samkvæmt lögum. Hér er lagt til að við ákvæðið bætist tveir nýir stafliðir, g- og h-liður, þar sem kveðið verði á um að útlendingar sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga annars vegar og útlendingar sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga hins vegar verði jafnframt undanþegnir kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi. Er breytingin lögð til í samræmi við þá breytingu sem lögð er til í a-lið.

Almennt er miðað við að þeir útlendingar sem teljast undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga dvelji löglega hér á landi á grundvelli ákvörðunar Útlendingastofnunar um að þeim sé heimil slík dvöl samkvæmt lögum um útlendinga. Enn fremur er almennt miðað við að þeir útlendingar sem fá heimild til varanlegrar búsetu hér á landi á grundvelli laga um útlendinga fái jafnframt heimild til atvinnuþátttöku hérlendis án takmarkana, meðal annars til að geta séð fyrir sér og sínum.

Aðstæður þeirra útlendinga sem veitt hefur verið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða annars vegar og sérstakra tengsla við landið hins vegar hafa verið metnar þannig að viðkomandi séu í sérstakri stöðu og uppfylli þannig skilyrði 74. eða 78. gr. laga um útlendinga. Þá getur dvöl þeirra hér á landi verið grundvöllur að ótímabundnu dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga að lokinni fjögurra ára dvöl að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum þeirra laga. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið um árabíl legið að baki um helmingi þeirra tímabundnu atvinnuleyfa sem gefin eru út á grundvelli 11. gr. laganna en umsóknnum handhafa slíkra dvalarleyfa um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi er afar sjaldan synjað.

Með hliðsjón af framangreindu þykir ekki nauðsynlegt að kveða á um frekari skilyrði fyrir heimild til atvinnuþátttöku hér á landi í lögum um atvinnuréttindi útlendinga þegar útlendingi hefur verið veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga. Er því lagt til að í slíkum tilvikum verði einstaklingur undanþeginn frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

Um 2. tölul.

Lagðar eru til breytingar á lögreglulögum, nr. 90/1996, varðandi sérstök verkefni ríkislögreglustjóra. Um árabíl hefur ríkislögreglustjóri rekið stoðdeild á grundvelli samnings við Útlendingastofnun til að framkvæma ákvarðanir stofnunarinnar um brottvísanir og frávísanir samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Hlutverk stoðdeildar við framkvæmd þessara ákvarðana lýtur fyrst og fremst að því að tryggja að útlendingar, sem fengið hafa ákvörðun um brottvísun eða frávísun, fari af landi brott, eftir atvikum í fylgd lögreglu. Hér er um að ræða mikilvægt verkefni sem varðar oftast nær viðkvæma einstaklinga og þykir því nauðsynlegt að gera verkefnið að lögbundnu hlutverki lögreglu. Með því móti er allur vafi tekinn af um það að framkvæmd flutnings í fylgd er lögregluaðgerð sem fellur undir gildissvið lögreglulaga.