

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá dómsmálaráðuneyti, Alþýðusambandi Íslands, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, FTA – félagi talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, Íslandsdeild Amnesty International, kærunefnd útlendingamála, Lögmannafélagi Íslands, lögmannsstofnunni Claudiu & Partners, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, samhæfingarteymi í málefnum flóttafólks á velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Samtökum kvenna af erlendum uppruna, Rauða krossinum á Íslandi, Solaris – hjálparsamtökum fyrir hælisleitendur og flóttafólk á Íslandi, UN Women á Íslandi, UNICEF á Íslandi, Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun og ÖBÍ réttindasamtökum.

Nefndinni bárust 13 umsagnir um málið auk fimm minnisblaða og upplýsinga frá dómsmálaráðuneyti og minnisblaðs frá Vinnumálastofnun. Gögnin eru aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Frumvarpið felur í sér breytingar á ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016, og varða alþjóðlega vernd, mannúðarleyfi og dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar. Breytingarnar miða fyrst og fremst að því að samræma lög um útlendinga við löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, einkum annars staðar á Norðurlöndum, og bæta úr annmörkum sem komið hafa í ljós við beitingu gildandi laga. Þá er lögð til breyting á skipan kærunefndar útlendingamála og lagaumhverfi nefndarinnar skýrt.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Meiri hlutinn tekur undir markmið frumvarpsins sem miðar að því að samræma lög um útlendinga við löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, einkum annars staðar á Norðurlöndum, auka skilvirkni í stjórnslu útlendingamála og hagræða og bæta nýtingu fjármagns sem fer til málaflokksins, bæði vegna stjórnslu og verkefna sem tengjast inngildingu. Samhliða þessu leggur meiri hlutinn áherslu á að ekki verði vikið frá markmiði laga um útlendinga, nr. 80/2016, sem er að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi. Ávallt skuli tryggja grundvallarréttindi einstaklinga samkvæmt stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þá skuli ekki víkja frá alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, m.a. á grundvelli flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna sem og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, og samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem hefur verið fullgiltur og unnið er að því að lögfesta samkvæmt sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs.

Breytt skipan kæruneftndar útlendingamála (1. gr.).

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um breytingu á skipan kæruneftndar útlendingamála með það að markmiði að auka skilvirkni og sveigjanleika við meðferð kærumála. Samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, skal kæruneftnd útlendingamála skipuð sjö nefndarmönnum en með frumvarpinu er lagt til að þeim verði fækkað í þrjá og að nefndina skipi formaður, varaformaður og nefndarmaður sem hafi starfið að aðalstarfi. Starfsháttum kæruneftndar útlendingamála er lýst í greinargerð með frumvarpinu en samkvæmt núverandi skipan hafa tveir nefndarmenn starfið að aðalstarfi, þ.e. formaður og varaformaður, en fimm aðalmenn, sem hafa starfið að aukastarfi, mæta að jafnaði eingöngu á nefndarfundi á tveggja vikna fresti. Sú skipan gerir kæruneftndinni erfitt um vik að bregðast við þeim fjölda kærumála sem til meðferðar er hjá nefndinni hverju sinni.

Umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við þessar breytingar frumvarpsins, m.a. varðandi það að nefndarmenn verði eingöngu tilnefndir af ráðherra, að aðeins tveir nefndarmenn muni úrskurða í kærumálum í stað þriggja, að úrskurðarvald nefndarmanna verði of víðtækt og að fækkun nefndarmanna muni hafa áhrif á málsmeðferðartíma og draga úr sérþekkingu innan nefndarinnar. Þá komu fram sjónarmið um að núverandi fyrirkomulag við skipan nefndarinnar sé frekar til þess fallið að auka traust almennings á að nefndin sé sjálfstæð og óháð í störfum sínum og að unnið sé eftir faglefum sjónarmiðum.

Samkvæmt frumvarpinu verður áfram kveðið á um það í lögum að innan nefndarinnar verði nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni. Í skýringum í greinargerð með frumvarpinu er m.a. vísað í sérþekkingu í stjórnslurétti og mannréttindum. Í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins, dags. 19. apríl 2024, kemur fram að með því að bæta við nefndarmanni sem hafi starfið að aðalstarfi verði kæruneftndinni gert kleift að afgreiða kærumál jafnóðum og mæta þannig auknum málafjölda. Jafnframt er bent á að breytingin leiði óhjákvæmilega til þess að skipa verði þriðja nefndarmanninn í embætti í samræmi við V. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þá verði ekki séð af fyrirliggjandi upplýsingum ráðuneytisins að á Íslandi starfi embættismaður í fullu starfi á grundvelli tilnefningar utanaðkomandi aðila. Ráðherra sé bundinn þeirri meginreglu stjórnsluréttar að ráða beri hæfasta umsækjandann um opinbert starf á grundvelli faglegra og málefnalegra sjónarmiða en bæði embætti formanns og varaformanns hafi frá stofnun kæruneftndarinnar verið auglýst opinberlega og verið skipað í embættin að undangengnu hæfnismati. Þá er áréttað að kæruneftndin sé sjálfstæð stjórnslunefnd sem hafi sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnslustigi. Úrskurðir nefndarinnar séu fullnaðarúrskurðir á stjórnslustigi og verði lögmæti þeirra einungis borið undir dómstóla. Hvorki ráðuneytið né ráðherra hafi þannig aðkomu að meðferð einstakra mála.

Meiri hlutinn er sammála fyrirhuguðum breytingum á skipan kæruneftndarinnar og telur að breytt skipan muni stuðla að aukinni skilvirkni í störfum hennar. Þá áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að við skipan í opinber embætti skuli hæfasti umsækjandinn hverju sinni skipaður á grundvelli faglegra og málefnalegra sjónarmiða. Áfram verði gerð sú krafa að innan kæruneftndarinnar sé nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni. Meiri hlutinn telur þó brýnt að koma til móts við sjónarmið sem varða áhrif á málsmeðferðartíma kæruneftndarinnar og sérþekkingu innan nefndarinnar og leggur því til breytingu á frumvarpinu sem gerð verður nánari grein fyrir.

Þá beinir meiri hlutinn því jafnframt til ráðuneytisins að fylgjast með hvernig breytt skipan kæruneftndar útlendingamála reynist, m.a. varðandi málshraða, og að ráðuneytið leggi ef þörf krefur mat á hvort tilefni sé til frekari breytinga með hliðsjón af fenginni reynslu. Allsherjar- og menntamálanefnd verði gerð grein fyrir stöðu mála árlega, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga

um útlendinga, nr. 80/2016. Þá leggur meiri hlutinn áherslu á að aðstæður, verklag og starfsmannafjöldi hjá kæruneftndinni tryggi að ekki myndist flöskuhálsar við undirbúning mála sem bíða úrskurðar. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að löggjöf og fjárheimildir tryggi ákveðinn sveigjanleika til að bregðast við tímabundnu álagi sem skapast í málaflokknum í heild, hvort sem það er á verndar- eða leyfasviði Útlendingastofnunar eða hjá kæruneftnd útlendingamála. Starfsaðstæður þurfa að styðja við skilvirka vinnu í málaflokknum og að stuðlað verði að aukinni stafvæðingu hjá Útlendingastofnun.

Málsmeðferð fyrir kæruneftnd útlendingamála (2. gr.).

Með 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 8. gr. laga um útlendinga sem kveður á um málsmeðferð fyrir kæruneftnd útlendingamála. Fyrirhugaðar breytingar á 8. gr. laganna lúta m.a. að því að tveir nefndarmenn úrskurði að jafnaði í hverju máli sem nefndinni berst, í stað þriggja áður, og jafnframt að heimildum nefndarmanns til að úrskurða einn í máli.

Í framlögðum breytingum felst að nefndarmönnum kæruneftndar verði heimilt að úrskurða einir í tilteknum málum sem tilgreind eru í c-lið 2. gr. frumvarpsins, m.a. þegar um er að ræða beiðni um frestun réttaráhrifa. Kæruneftnd útlendingamála bendir í umsögn sinni á að skýra þurfi betur hvað sé átt við með „beiðni um frestun réttaráhrifa“ í ákvæðinu. Samkvæmt nágildandi ákvæði 2. mgr. 8. gr. laganna sé formanni og varaformanni heimilt að úrskurða einir í málum vegna beiðni um frestun réttaráhrifa, bæði um frestun réttaráhrifa á ákvörðunum Útlendingastofnunar og úrskurðum nefndarinnar. Í 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, er mælt fyrir um heimild æðra setts stjórnvalds til að fresta réttaráhrifum kærðra ákvarðana á meðan kæra er til meðferðar. Í 6. mgr. 104. gr. laga um útlendinga er sérregla sem mælir fyrir um heimild kæruneftndarinnar til að fresta réttaráhrifum eigin úrskurða. Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins er ekki fjallað nánar um þessa breytingu á orðalagi en kæruneftndin bendir á að æskilegt væri að kveða skýrlega á um það í lögskýringargögnum hver vilji löggjafans er með þessari breytingu.

Meiri hlutinn tekur undir framangreinda athugasemd kæruneftndar útlendingamála og staðfestir þann skilning kæruneftndarinnar og afstöðu dómsmálaráðuneytisins sem fram kemur í minnisblaði til nefndarinnar frá 19. apríl 2024, um að heimild nefndarmanna í kæruneftnd útlendingamála til að úrskurða einir í málum sem lúti að frestun réttaráhrifa eigi bæði við um beiðnir á grundvelli 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, þegar um er að ræða stjórnslulækur, sem og 6. mgr. 104. gr. laga um útlendinga, varðandi beiðnir um frestun réttaráhrifa endanlegrar ákvörðunar vegna málshöfðunar fyrir dómstólum.

Brottfall 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga (3.–5. gr.).

Með frumvarpinu er lagt til að 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga falli brott. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er um séríslenska málsmeðferðarreglu að ræða en sambærilegt ákvæði er ekki að finna í löggjöf annars staðar á Norðurlöndum. Með brottfalli 2. mgr. 36. gr. verði þannig horfið frá þeirri framkvæmd að umsóknir einstaklinga um alþjóðlega vernd séu teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli þess að þeir hafi slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að þeir fái hér vernd eða ef sérstakar ástæður mæli annars með því. Þar er jafnframt kveðið á um að einnig skuli taka umsókn til efnismeðferðar hafi umsækjandi ekki fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi innan 12 mánaða frá því að umsókn var lögð fram, enda hafi umsækjandi sjálfur eða aðilar tengdir honum, sbr. nánari upptalningu í ákvæðinu, ekki átt þátt í því að niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka.

Umsagnaraðilar gerðu margvíslegar athugasemdir við fyrirhugað brottfall ákvæðisins og var bent á að því sé einvörðungu beitt að ströngum skilyrðum uppfylltum og þegar afar ríkt tilefni sé til. Þyki þannig vandséð hvernig brottfall ákvæðisins stuðli að markmiðum frumvarpsins um aukna skilvirkni og minna álag í stjórnvísu, enda þurfi áfram að kanna ástand og aðstæður í móttökuríki í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd og enn verði hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr., sbr. 42. gr. laganna um bann við endursendingu (e. *non-refoulement*). Einnig var bent á að með brottfalli 2. mgr. 36. gr. væri enginn varnagli lengur til staðar, enda hefði Útlendingastofnun aldrei fallist á að endursending einstaklings með vernd í öðru ríki fæli í sér brot gegn 42. gr. laganna um bann við endursendingu fólks þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu. Þá lutu aðrar athugasemdir umsagnaraðila að því að afnám 12 mánaða frestsins í 2. másl. 2. mgr. 36. gr. gengi í berhögg við markmið frumvarpsins um að draga úr kostnaði og auka skilvirkni. Þá myndi breytingin bitna hvað mest á þeim umsækjendum um alþjóðlega vernd sem væru í einna viðkvæmastri stöðu, svo sem á börnum og fötludum einstaklingum.

Í minnisblaði dómsmálaráðuneytis til nefndarinnar, dags. 19. apríl 2024, er bent á að hlutfall umsókna á Íslandi frá umsækjendum sem þegar eru með alþjóðlega vernd í öðru ríki hafi verið afar hátt undanfarin ár. Fjöldi þessara umsókna megi rekja til þess að lagaumhverfi og framkvæmd hér á landi sé frábrugðin löggjöf og viðmiðum annarra Evrópuríkja, þar á meðal nágrannaþjóða Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu er gerð grein fyrir hlutfalli verndarmála, þ.e. málum þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, af heildarfjölda mála. Fram kemur að undanfarin ár hafi Ísland verið það ríki í Evrópu sem hefur fengið hlutfallslega flestar umsóknir frá einstaklingum sem þegar njóta verndar í öðru Evrópuríki. Þó hafi verndarmálum fækkað hlutfallslega undanfarin tvö ár en það megi m.a. rekja til verulegrar fjölgunar umsókna frá ríkisborgurum Úkraínu og Venesúela. Til nánari skýringar óskaði nefndin eftir upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu, sbr. erindi frá ráðuneytinu 8. maí 2024, þar sem fram kæmi fjöldi verndarmála á umræddu tímabili sem og hlutfall þeirra af heildarfjölda umsókna. Þessar upplýsingar má nálgast í eftirfarandi töflu sem sýnir fjölda verndarmála á árunum 2019–2023:

Ár	Umsóknir	Verndarmál	Hlutfall
2019 ¹	868	209	24,1%
2020	652	341	52,3%
2021	875	205	23,4%
2022	4.520	302	6,7%
2023	4.156	200	4,8%

Ákvæði 2. mgr. 36. gr. laganna leggur tvíþættar skyldur á herðar stjórnvöldum um að taka umsókn einstaklings til efnismeðferðar sem þegar hefur hlotið vernd í öðru Evrópuríki, annars vegar ef viðkomandi uppfyllir skilyrði greinarinnar um sérstök tengsl og sérstakar aðstæður og hins vegar ef ekki hefur náðst að afgreiða umsókn innan 12 mánaða og umsækjandi ber ekki ábyrgð á töfunum. Að mati ráðuneytisins mun afnám 2. mgr. 36. gr. laganna draga úr fýsileika Íslands sem áfangastaðar í Dyflinnar- og verndarmálum. Þá muni

¹ Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneyti þá fór Útlendingastofnun nýlega yfir gögnin sem skýrir þann mun sem fram kemur á árinu 2019, þ.e. úr 21% (líkt og greinir í frumvarpinu) í 24%.

málsmeðferð þessara mála einfaldast, enda yrði mat stjórnvalda einskorðað við hvort endursending viðkomandi færi í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 42. gr. laga um útlendinga, líkt og tíðkast í öðrum Evrópuríkjum. Þá sé ástæða þess að stjórnvöld hafi hingað til ekki beitt 42. gr. laganna í þessum málum sú að fyrst komi til skoðunar hvort taka skuli mál til efnismeðferðar á grundvelli sérstakra ástæðna í skilningi 2. mgr. 36. gr. laganna. Hin séríslenska málsmeðferðarregla 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga leiði af sér afar umfangsmikla, tímafreka og flókna málsmeðferð hjá stjórnvöldum og skapi jafnframt hvata og togstreitu í kerfinu þar sem umsækjendur hafi hag af því að tefja mál sín. Fækkun þessara mála og einföldun málavinnslu þeirra hefði m.a. í för með sér að unnt yrði að setja aukinn mannafla í efnislega málsmeðferð.

Meiri hlutinn telur rétt í ljósi röksemda ráðuneytisins og með hliðsjón af fjölda umsókna um alþjóðlega vernd undanfarin ár að einfalda ferli slíkra umsókna hér á landi með það að markmiði að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga. Meiri hlutinn tekur einnig undir það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um að verndarkerfið hér á landi þurfi að vera byggt upp þannig að þeir sem eigi rétt á alþjóðlegri vernd fái skjóta og mannúðlega afgreiðslu mála sinna. Að mati meiri hlutans er brottfall 2. mgr. 36. gr. laganna liður í að ná því markmiði. Meiri hlutinn bendir jafnframt á að í erindi Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um málið, dags. 8. maí 2024, eru ekki gerðar athugasemdir við niðurfellingu 2. mgr. 36. gr. laganna. Þá áréttar meiri hlutinn í því sambandi mikilvægi þess að meginregla 42. gr. laganna, um bann við því að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu, verði ávallt virt, enda er Ísland bundið af þeirri reglu að þjóðarétti. Ákvæðið taki mið af 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um bann við pyndingum, sem er lögfestur, sbr. lög nr. 62/1994, og því verði ástand og aðstæður í móttökuríki alltaf kannaðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Áfram verður hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr. laganna. Með vísan til þess sem ráðuneytið bendir á telur meiri hlutinn mikilvægt að fylgjast með hvort og þá hvernig muni reyna á beitingu 42. gr. laganna og að allsherjar- og menntamálanefnd verði árlega gerð grein fyrir framkvæmd laganna hvað það varðar, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga um útlendinga.

Breytingar á skilyrðum til fjölskyldusameiningar vegna viðbótarverndar og dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða (6.–8. gr.).

Með frumvarpinu er lagt til að aðstandendur útlendinga sem fengið hafa viðbótarvernd hér á landi öðlist ekki rétt til fjölskyldusameiningar fyrr en að a.m.k. tveimur árum liðnum eftir veitingu viðbótarverndar, enda hafi viðkomandi útlendingur fengið dvalarleyfi sitt endurnýjað. Hvað varðar handhafa dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða er lagt til að réttur til fjölskyldusameiningar verði virkur eftir að dvalarleyfi hefur verið endurnýjað tvívegis.

Ákvæði 2. mgr. 37. gr. útlendingalaga kveða á um skilyrði fyrir veitingu viðbótarverndar. Við mat á því hvort aðstæður umsækjanda um alþjóðlega vernd séu slíkar að viðkomandi eigi rétt á viðbótarvernd líta stjórnvöld til þess hvort almennar aðstæður í heimaríki séu með þeim hætti að viðkomandi eigi á hættu ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu snúi hann til baka. Viðbótarvernd er tímabundin í eðli sínu og nær almennt til allra á tilteknu svæði eða í tilteknu landi óháð einstaklingsbundnum aðstæðum. Þá er heimilt að veita dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 74. gr. laganna, ef sýnt er fram á ríka þörf fyrir vernd í skilningi ákvæðisins. Mannúðarleyfi veitir lakari vernd en viðbótarvernd, þ.e. leyfið er með styttri gildistíma, veitir takmarkaðri réttindi og kemur eingöngu til skoðunar uppfylli

umsækjandi ekki skilyrði til að fá alþjóðlega vernd eða viðbótarvernd. Dvalarleyfi á grundvelli viðbótarverndar og mannúðarsjónarmiða er veitt til tiltekins tíma og því fylgir réttur til fjölskyldusameiningar við útgáfu dvalarleyfis.

Í umsögn Útlendingastofnunar um málið er vakin athygli á því að aðstandendur fylgdarlausra barna sem fá viðbótarvernd muni njóta ríkari réttar til fjölskyldusameiningar en aðstandendur annarra handhafa viðbótarverndar. Það geti reynst varhugavert að veita aðstandendum fylgdarlausra barna rýmri rétt til fjölskyldusameiningar þar sem það hvetur til þeirrar háttsemi að senda börn ein af stað til að leita verndar með það að markmiði að fjölskyldan sameinist svo í því landi þar sem barnið fær vernd. Vísað hefur verið til þessara barna sem „akkerisbarna“. Dómsmálaráðuneytið bregst við þessari ábendingu í minnisblaði til nefndarinnar þar sem fram kemur að það hafi verið talið rétt að hrófla ekki við rétti aðstandenda fylgdarlausra barna til fjölskyldusameiningar. Áfram verði þó fylgst með þróuninni og ef tilefni er til og slíkum málum fjölgar til muna kann að vera brugðist frekar við.

Í umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna eru gerðar athugasemdir við að frumvarpið geri greinarmun á alþjóðlegri vernd og viðbótarvernd og vísað til 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, um að allir eigi að njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu óháð því á hvaða grundvelli þeir njóta dvalarleyfis. Dómsmálaráðuneytið bendir á það í minnisblaði, dags. 10. maí 2024, að ekki sé mælt fyrir um viðbótarvernd í flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna. Ákvæði þess efnis sé á hinn bóginn að finna í 2. mgr. 37. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, og í löggjöf flestra annarra Evrópuríkja á grundvelli 15. gr. tilskipunar 2004/83/EB, nú tilskipun 2011/95/EB. Þá sé viðbótarvernd ólík alþjóðlegri vernd að því leyti að veiting viðbótarverndar grundvallist á almennu ástandi í heimaríki viðkomandi á meðan alþjóðleg vernd lúti að einstaklingsbundnum aðstæðum viðkomandi, þ.e. hafi hann persónulega orðið fyrir ofsóknum eða eigi á hættu að verða fyrir ofsóknum. Að mati ráðuneytisins sé þannig ekki um sams konar réttindi að ræða. Fleiri umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á ákvæðum laganna er varða fjölskyldusameiningar og benda á að þær geti haft áhrif á grundvallarmannréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd, m.a. á rétt þeirra til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þá búi rík mannúðarsjónarmið að baki því að gera fólki kleift að sameinast fjölskyldum sínum.

Meiri hlutinn undirstrikar að framangreindar breytingar varða ekki fjölskyldusameiningar á grundvelli alþjóðlegrar verndar og að ekki eru lagðar til breytingar á rétti aðstandenda fylgdarlausra barna, sem hljóta viðbótarvernd, til fjölskyldusameiningar, sbr. 3. mgr. 45. gr. laganna. Með vísan til umfjöllunar í greinargerð með frumvarpinu og eftir umfjöllun um málið þá er það mat meiri hlutans að fyrirhugaðar breytingar byggist á málefnalegum sjónarmiðum og séu í samræmi við 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um rétt til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu og þær takmarkanir sem heimilt er að gera á þeim rétti. Kveðið sé á um undanþágur frá lögbundnu tímamarki ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða, svo sem ef viðkomandi var umönnunaraðili maka síns áður en hann yfirgaf heimaríki sitt eða ef viðkomandi á barn í heimaríki sem er í bráðri hættu, er þar án annars forsjáradila eða á við alvarleg veikindi að stríða. Í umsögn Útlendingastofnunar er bent á að nauðsynlegt sé að kveða skýrt á um hvað felist í slíkum undanþágum svo að sem mest vissa ríki um túlkun og væntingar til þeirra. Meiri hlutinn telur orðalag ákvæðisins og skýringar við það í greinargerð gefa skýrlega til kynna í hvers konar tilvikum verði heimilt að víkja frá lögbundnu tímamarki en að meta þurfi aðstæður í hverju tilviki fyrir sig. Þá er með frumvarpinu lagt til að ráðherra

verði heimilt að kveða nánar á um það í reglugerð hvað falli undir ríkar sanngirnissástæður vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða.

Meiri hlutinn telur þó mikilvægt að koma til móts við sjónarmið sem fram komu við umfjöllun nefndarinnar um málið, bæði hvað varðar rétt til fjölskyldusameiningar og mikilvægi inngildingar. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á frumvarpinu til að kveða á um frekari undanþágur frá kröfu um endurnýjun dvalarleyfis á grundvelli 2. mgr. 37. gr. laganna þegar kemur að rétti til fjölskyldusameiningar, sem gerð verður nánari grein fyrir.

Breyting á gildistíma dvalarleyfis (9.–10. gr.).

Með frumvarpinu er lagt til að gildistími dvalarleyfis þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar skv. 2. mgr. 37. gr. laganna, um viðbótarvernd, verði tvö ár í stað fjögurra ára, á þeim forsendum að stjórnvöld geti endurmetið aðstæður í heimaríki áður en réttur til fjölskyldusameiningar og ótímabundins dvalarleyfis myndast. Jafnframt er lagt til að gildistími dvalarleyfis þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar skv. 1. mgr. 37. gr., 39. gr., 43. gr. og 45. gr. laganna verði þrjú ár í stað fjögurra ára. Í gildandi framkvæmd geta þeir sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar fengið ótímabundið dvalarleyfi að fjórum árum liðnum, eða strax og fyrsta leyfi rennur út. Samkvæmt frumvarpinu verður gerð verði krafa um endurnýjun slíks leyfis áður en kemur til útgáfu ótímabundins dvalarleyfis, sem er jafnframt í samræmi við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum. Loks er lagt til að gildistími vegna endurnýjunar á dvalarleyfi skv. 74. gr., um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, verði til eins árs í senn, en nú er heimilt að endurnýja slíkt leyfi til allt að tveggja ára.

Í umsögn Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna er bent á að handhafar alþjóðlegrar verndar og viðbótarverndar eigi rétt á öruggri og stöðugri verndarstöðu sem ekki ætti að sæta reglulegri endurskoðun. Í minnisblaði, dags. 10. maí 2024, vekur dómsmálaráðuneytið athygli á að frumvarpið kveði ekki á um breytingar á skilyrðum til afturköllunar alþjóðlegrar verndar, sbr. 48. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, en samkvæmt ákvæðinu er tiltekið með ítarlegum hætti í hvaða tilvikum heimilt sé að afturkalla vernd. Í gildandi regluverki sé því gert ráð fyrir að skilyrði til veitingar viðbótarverndar sæti reglulegri endurskoðun, sbr. 19. gr. tilskipunar 2011/95/EB. Þá er áhersla lögð á að ekki verði gerðar breytingar hvað varðar það að einstaklingar sem koma hingað til lands og sækja um alþjóðlega vernd muni áfram eiga rétt á þeirri málsmeðferð sem lög um útlendinga, nr. 80/2016, mæla fyrir um.

Meiri hlutinn tekur undir rökstuðning frumvarpsins vegna fyrirhugaðra breytinga á styttingu gildistíma dvalarleyfa og telur rétt að gildistími þeirra verði færður nær því sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum og að leitast sé við að gæta samræmis við þá framkvæmd sem þar tíðkast. Þá telur meiri hlutinn jafnframt rétt að stjórnvöldum gefist færi á að endurmeta aðstæður hjá viðkomandi áður en til útgáfu ótímabundins dvalarleyfis kemur. Í minnisblaði dómsmálaráðuneytis, dags. 3. maí 2024, er bent á að stytting gildistíma dvalarleyfa hafi takmarkaðar íþyngjandi afleiðingar fyrir þá einstaklinga sem breytingin hefur áhrif á. Helgast það af því að á grundvelli gildandi laga er einstaklingum nú þegar ráðlagt að sækja um endurnýjun dvalarleyfis á grundvelli alþjóðlegrar verndar þegar sótt er um ótímabundið dvalarleyfi. Er það gert vegna þess að málsmeðferðartíminn er langur og er óheppilegt fyrir einstaklinga að vera án dvalarleyfis á meðan beðið er niðurstöðu umsóknar um ótímabundið dvalarleyfi. Þá eru einstaklingar í betri réttarstöðu með gilt dvalarleyfi ef til synjunar kemur á umsókn um ótímabundið dvalarleyfi. Undirstrikað er að dvalarleyfishafar á öðrum grundvelli en alþjóðlegrar verndar hér á landi þurfa einnig að sækja um endurnýjun leyfa sinna áður en til veitingu ótímabundins dvalarleyfis kemur.

Gildistaka (13. gr.).

Í umsögn kærunefndar útlendingamála er bent á að æskilegt væri að gera nánari grein fyrir skýringum við gildistökuákvæði frumvarpsins, þ.e. um það hvort einstaklingur sem sækir um alþjóðlega vernd fyrir gildistöku laganna njóti réttar til fjölskyldusameiningar samkvæmt núgildandi lögum eða hvort umsókn um fjölskyldusameiningu þurfi að hafa borist fyrir gildistöku þessara breytinga.

Meiri hlutinn telur í því ljósi rétt að áréttta það sem kemur fram í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins, dags. 19. apríl 2024, að tilgangur gildistökuákvæðis frumvarpsins sé að kveða á um að umsóknir um fjölskyldusameiningar, sem berist fyrir gildistöku laganna, taki mið af núgildandi lagaframkvæmd en umsóknir um fjölskyldusameiningar sem berist eftir gildistöku laganna taki mið af skilyrðum 6.–8. gr. frumvarpsins.

Breytingartillögur.

Skipunartími kærunefndar útlendingamála og sérþekking á málefnasviði nefndarinnar.

Í umsögnum og fyrir nefndinni var vakin athygli á því að með breytingu á ákvæðum laganna um skipan kærunefndar útlendingamála væri fallið frá því að kveða á um skipun til fimm ára. Í minnisblaði dómsmálaráðuneytis til nefndarinnar, dags. 19. apríl 2024, kemur fram að ekki hafi staðið til að breyta skipunartíma nefndarinnar og gera hann ótímabundinn. Meiri hlutinn leggur því til breytingu þess efnis að áfram verði mælt fyrir um skipun í nefndina til fimm ára skv. 6. gr. laganna. Það sé jafnframt í samræmi við meginreglu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, um að embættismenn séu að jafnaði skipaðir tímabundið, til fimm ára í senn, nema annað sé tekið fram í lögum, sbr. 1. mgr. 23. gr. laganna.

Þá telur meiri hlutinn brýnt að innan kærunefndar útlendingamála sé nauðsynleg sérþekking á sviði mannréttinda og í stjórnslurétti auk þess sem mikilvægt sé að horfa til heildstæðrar þekkingar innan nefndarinnar á þeim sviðum sem varða málefnasvið hennar. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á c-lið 1. gr. frumvarpsins þess efnis að kveðið verði á um það í lögnum að með nauðsynlegri sérþekkingu innan kærunefndarinnar sé m.a. vísað til mannréttinda og stjórnsluréttar.

Tímabundin skipun nefndarmanna í kærunefnd útlendingamála.

Vegna þess gríðarlega málafjölda sem til meðferðar er hjá kærunefnd útlendingamála er lagt til að tímabundið til eins árs verði ráðherra heimilt að setja einn eða tvo nefndarmenn í hlutastarf eða fullt starf á meðan nefndin er að vinna niður þann mikla fjölda mála sem til staðar er. Nefndin var 3. maí sl. með 920 óafgreidd mál hjá umsækjendum um alþjóðlega vernd. Fyrir nefndinni kom fram að það er mat dómsmálaráðuneytisins að slíkt bráðabirgðaákvæði muni stuðla að því að jafnvægi náist í þeim málafjölda sem kærunefnd er með til meðferðar og að árið 2026 verði aðstæður hjá nefndinni orðnar þannig að þrír nefndarmenn í fullu starfi geti mætt sjónarmiðum um mannúð og skilvirkni.

Með vísan til minnisblaðs dómsmálaráðuneytisins, dags. 19. apríl 2024, er vakin athygli á því að sú breyting sem frumvarpið leggur til á skipan kærunefndar felur hvorki í sér sparnað né kostnaðarauka fyrir ríkissjóð en nefndarmenn fá um þessar mundir greidd föst mánaðarlaun sem nema um 20% af launum varaformanns. Með breytingu þess efnis að tveir nefndarmenn hafi starfið að aukastarfi má áætla að viðbótarkostnaður vegna þess verði um 660.000 kr. á mánuði eða tæplega 8 millj. kr. á ári.

Ábendingar í umsögn Útlendingastofnunar.

Í umsögn Útlendingastofnunar er bent á að eðlilegt sé að orðalag 45. gr. laga um útlendinga verði breytt á þann hátt að skýrt sé að það taki einnig til kjörbarna. Meiri hlutinn leggur því til breytingu þess efnis.

Þá er jafnframt í umsögn Útlendingastofnunar lagt til að orðin „eða fjölskyldusameiningar skv. 72. gr.“ í upptalningu 3. mgr. 70. gr. laga um útlendinga verði felld brott. Tillagan byggist á því að aðstandendur handhafa dvalarleyfa skv. 72. gr. hafa aldrei átt rétt til fjölskyldusameiningar skv. 69. gr. laganna og er tilvísunin því markleysa sem eðlilegast væri að fella brott til að koma í veg fyrir að hún skapi rugling og réttaróvissu. Meiri hlutinn leggur því til breytingu þess efnis.

Undanþágur frá lögbundnum biðtíma fyrir fjölskyldusameiningar.

Í nefndinni var fjallað almennt um skilyrði til fjölskyldusameiningar og telur meiri hlutinn mikilvægt að horft sé til þess hvaða reglur gildi um fjölskyldusameiningar annars staðar á Norðurlöndum og að með breytingum frumvarpsins verði löggjöfin færð nær því sem þar tíðkast. Reglur um fjölskyldusameiningar eru þó mismunandi á milli ríkja en til viðbótar við lögbundinn biðtíma er að finna mismunandi skilyrði fyrir veitingu fjölskyldusameiningar annars staðar á Norðurlöndum, t.d. um framfærsluskyldu og inngildingarkröfur en slíkar kröfur eru ekki gerðar hér á landi við útgáfu leyfa til fjölskyldusameiningar. Hvað varðar biðtíma eftir fjölskyldusameiningu þá bendir meiri hlutinn á að þar togast á ólík sjónarmið um inngildingu og undirbúning fjölskyldusameiningar. Meiri hlutinn beinir því til stjórnvalda að fylgjast með áhrifum breytinganna og afla upplýsinga um reynslu annars staðar frá, þar á meðal hvernig hvarar eða stuðningur geti stuðlað að betri undirbúningi fyrir fjölskyldusameiningu og í kjölfarið inngildingu í samfélagið, svo sem samspil við íslenskunám, atvinnuþátttöku og öflun húsnæðis til framtíðarþúsetu, áður en fjölskyldusameining fer fram.

Líkt og fram kemur í a-lið 6. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um undanþágu frá kröfu um endurnýjun dvalarleyfis á hendur þeim sem njóta viðbótarverndar á grundvelli 2. mgr. 37. gr. laganna mæli ríkar sanngirnissáttæður með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Að mati meiri hlutans er tilefni til að mæla fyrir um frekari undanþágur í þessu efni. Þannig telur meiri hlutinn að rétt sé að heimila undantekningu frá kröfum um endurnýjun dvalarleyfis hafi viðkomandi haft dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 37. gr. í a.m.k. eitt ár og verið virkur á atvinnumarkaði í átta mánuði og geti framfleytt sér á tryggan hátt í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í a-lið 1. mgr. 55. gr. laganna. Þá verði einnig gerð krafa um að viðkomandi uppfylli skilyrði um íslenskukunnáttu og hafi til umræða íbúðarhúsnæði fyrir aðstandendur sem sótt er um leyfi til fjölskyldusameiningar fyrir. Gert er ráð fyrir að ráðherra útfæri í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessa ákvæðis, þ.m.t. hvaða skilyrði verði sett um íslenskukunnáttu og íbúðarhúsnæði.

Hvað skilyrði um íslenskukunnáttu varðar telur meiri hlutinn mikilvægt að þeir sem falla undir undanþáguna hafi lagt stund á íslenskunám í því skyni að stuðla að frekari inngildingu þeirra í samfélagið. Leggur meiri hlutinn til að kröfur um færni í íslensku verði nánar útfærðar í reglugerð. Meiri hlutinn bendir á að við mat á íslenskukunnáttu samkvæmt Samevrópska tungumálaráttum er mikilvægt að gera greinarmun á færniþáttum annars vegar og þrepaskiptingu hins vegar. Þannig væri eðlilegt að gera kröfu um kunnáttu á tilteknu færniþrepi, svo sem um færni á þrepi A2 í þremur færniþáttum af fimm, þannig að mögulegt sé að taka tillit til þeirra sem ekki hafa grunnþekkingu á latneska stafrófinu við komu til landsins.

Hvað varðar skilyrði um að hafa íbúðarhúsnæði til umráða þá áréttar meiri hlutinn að það kunni að vera afstætt hvers konar húsnæði teljist vera fullnægjandi. Meiri hlutinn bendir á að horfa skuli til skilgreiningar á íbúðarhúsnæði sem mælt er fyrir um í c-lið 2. mgr. 9. gr. laga um húsnæðisbætur, nr. 75/2016. Samkvæmt ákvæðinu er eitt skilyrði þess að eiga rétt til húsnæðisbóta að um sé að ræða íbúðarhúsnæði hér á landi sem feli í sér venjulega og fullnægjandi heimilisaðstöðu þar sem að lágmarki sé eitt svefniherbergi ásamt séreldhúsi eða séreldunaraðstöðu, sérsnyrtingu og baðaðstöðu. Þá leggur meiri hlutinn jafnframt til að nánari viðmið um hvað teljist fullnægjandi húsnæði í skilningi lagagreinarinnar verði útfærð í reglugerð, svo sem um brunavarnir og aðrar öryggiskröfur sem nauðsynlegt er að gera.

Samræmi vegna undantekninga frá gildistöku laganna.

Samkvæmt 13. gr. frumvarpsins eru lagðar til undantekningar frá gildistöku laganna, annars vegar varða þær kærunefnd útlendingamála og hins vegar er lagt til að ákvæði 5., 6. og 7. gr. gildi ekki um málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd og fjölskyldusameiningar, eftir því sem við á, sem bærust fyrir gildistöku laganna. Í 3. og 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um breytingar sem eru afleiddar breytingar vegna fyrirhugaðra breytinga á 2. mgr. 36. gr. laganna. Til að gæta að fullu samræmi um gildistöku þá leggur meiri hlutinn til breytingu svo það verði jafnframt tilgreint að 3. og 4. gr. gildi ekki vegna málsmeðferðar umsókna sem þegar liggja fyrir við gildistöku laganna líkt og á við um 5. gr. frumvarpsins.

Þá eru lagðar til tvær breytingar á frumvarpinu sem lúta að orðalagi og er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. Orðin „til fimm ára“ og orðið „af“ í b-lið falli brott.
 - b. Við c-lið bætist: þar á meðal mannréttindum og stjórnsýslurétti.
2. Efnismálsliður 3. gr. orðist svo: Þó skal umsóknum skv. 37. og 39. gr. svarað innan 18 mánaða.
3. Við 6. gr.
 - a. Við bætist nýr stafliður sem verði a-liður, svohljóðandi: Á eftir orðunum „börn hans“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: þ.m.t. kjörbörn.
 - b. Við a-lið bætist: Einnig er heimilt að veita undanþágu frá kröfu um endurnýjun ef útlendingur hefur haft dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 37. gr. í a.m.k. eitt ár og fullnægir eftirfarandi skilyrðum: hefur verið virkur þátttakandi á vinnumarkaði í átta mánuði og uppfyllir skilyrði um trygga framfærslu skv. a-lið 1. mgr. 55. gr., uppfyllir skilyrði um íslenskukunnáttu og hefur til umráða íbúðarhúsnæði fyrir aðstandendur sem sótt er um fjölskyldusameiningarleyfi fyrir. Ráðherra er skylt að útfæra í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar málsgreinar, þ.m.t. hvaða skilyrði eru sett um íslenskukunnáttu og íbúðarhúsnæði.
4. Við 8. gr. bætist tveir nýir liðir, svohljóðandi:
 - a. Á undan orðunum „sérstakra tengsla við landið skv. 78. gr.“ í 3. mgr. 70. gr. laganna kemur: eða.
 - b. Orðin „eða fjölskyldusameiningar skv. 72. gr.“ í 3. mgr. 70. gr. laganna falla brott.

5. Á eftir 12. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 3. mgr. 6. gr. laganna er ráðherra heimilt í allt að eitt ár frá 1. janúar 2025 að setja í kærunefnd útlendingamála einn eða tvo nefndarmenn í hlutastarf eða fullt starf. Þeir skulu uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara.

6. Í stað „5.“ í 2. másl. 2. mgr. 13. gr. komi: 5. gr., sbr. 3. og 4. gr., og.

Alþingi, 15. maí 2024.

Bryndís Haraldsdóttir, Berglind Ósk Guðmundsdóttir, Hafdís Hrönn Hafsteinsdóttir.
form., frsm.

Jódís Skúladóttir.

Líneik Anna Sævarsdóttir.