

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 stjórnslustigi.

2. gr.

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

3. gr.

Á eftir orðunum „Þjóðskrá Íslands“ í 1. másl. 1. mgr. 17. gr. laganna kemur: heilbrigðis-yfirvöldum.

4. gr.

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

5. 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, alvarlegra 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 tilhæfulaus falla réttindin þó niður þegar Útlendingastofnun hefur sýnt umsókn hans um alþjóðlega vernd. Jafnframt eiga undanþágur 3. málsl. þessarar málsgreinar 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 tilhæfulaus 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.

6. gr.

Á eftir 35. gr. laganna kemur ný grein, 35. gr. a, ásamt fyrir sögn, 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 fyrir mælum fyrri ákvörðunar en komið aftur til landsins.

Formanni eða varaformanni kærunefndar útlendingamála er heimilt að úrskurða einum í málum samkvæmt þessari grein.

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

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. A-liður 1. mgr. orðast svo: umsækjandi kom til landsins að eigin frumkvæði eftir að hafa hlotið virka alþjóðlega vernd í öðru ríki.

b. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: umsækjandi hefur slík tengsl við annað ríki að eðlilegt og sanngjarnt er 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. 2. mgr. orðast svo:

Ef svo stendur á sem greinir í b-, c- og d-lið 1. mgr. skal þó taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar ef útlendingurinn hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal taka umsókn til efnismeðferðar hafi umsækjandi ekki fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnsvæðingunni 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 ókunnum 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.

8. 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“ í 1. málsl. kemur: á umsókn barns um alþjóðlega vernd.

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.

9. 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.

10. 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 kosningarétt, 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.

11. gr.

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

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. Í stað 1. másl. 2. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi:
Maki eða sambúðarmaki útlendinga 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 verð afturkölluð skv. 48. gr.

13. gr.

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

14. 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.

15. gr.

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

16. 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.

17. gr.

Tilvísunin „a-lið“ í a-lið 2. mgr. 104. gr. laganna fellur brott.

18. 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.

19. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun er útlendingi skylt, til og með 30. júní 2023, að gangast undir viðurkennt próf til að greina hvort hann sé sýktur af SARS-CoV-2 veirunni sem veldur Covid-19 sjúkdómnum, svo sem með PCR-prófi eða öðru sambærilegu prófi sem gert verður honum að meinalausu. Próf skal framkvæmt af viðurkenndum heilbrigðisstarfsmanni og taka mið af aðstæðum hvers einstaklings, svo sem heilsufari og aldri hans.

Neiti útlendingur að undirgangast próf skv. 1. mgr. er lögreglu heimilt að bera kröfu fyrir dómara um heimild lögreglu til að beita valdi svo unnt sé að framkvæma slíkt próf. Um meðferð máls vísast til XV. kafla laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Dómara er heimilt að ákveða að fyrirmæli samkvæmt ákvæði þessu gildi þar til ákvörðun hefur verið framkvæmd en þó ekki lengur en í fjórar vikur. Úrskurðir héraðsdóms sæta kæru til Landsréttar. Um málskotið fer samkvæmt almennum reglum um meðferð sakamála.

Lögreglu er heimil vinnsla persónuupplýsinga samkvæmt ákvæði þessu, þar á meðal að fá niðurstöðu úr prófi skv. 1. mgr. Þá er lögreglu heimilt að láta erlendum stjórnvöldum og öðrum aðilum í té vottorð eða önnur heilbrigðisgögn um niðurstöðuna að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja framkvæmd ákvörðunar. Um vinnsluna fer eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019.

20. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. kemur 5. gr. ekki til framkvæmda fyrr en 30 dagar eru liðnir frá gildistöku laga þessara. Þá gildir 7. 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. laganna, tímabundið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga eða ótímabundið dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 7. gr.

- c. Við 1. mgr. 22. gr. laganna bætast tveir nýir staflíðir, svohljóðandi:
 - a. Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga.
 - b. 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 staflíður, svohljóðandi: Starfrækja stoðeild sem annast m.a. framkvæmd ákvarðana um brottvísanir og frávísanir 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 og er nú endurflutt að nýju en í breyttri mynd þar sem það nær nú eingöngu til breytinga á ákvæðum laga um útlendinga varðandi alþjóðlega vernd. Auk þess er lögð til breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996, sem felur í sér að verkefni stoðeildar ríkislögreglustjóra verði lögbundin, enda gegnir stoðeild mikilvægu hlutverki við framkvæmd ákvarðana Útlendingastofnunar. Þá eru, 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 hefur ráðherra samhliða frumvarpi þessu lagt tillögu fyrir forseta Alþingis þess efnis að umboðsmanni Alþingis verði falið eftirlit með framkvæmd lögreglu á brottvísunum og frávísunum.

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 héraðs. 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 barna 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, fjölskyldusameiningu flóttafólks og niðurfelling réttinda samkvæmt lögnum.

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 búið og byggt upp með þeim hætti 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 edlilegar 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 hérlendis 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.

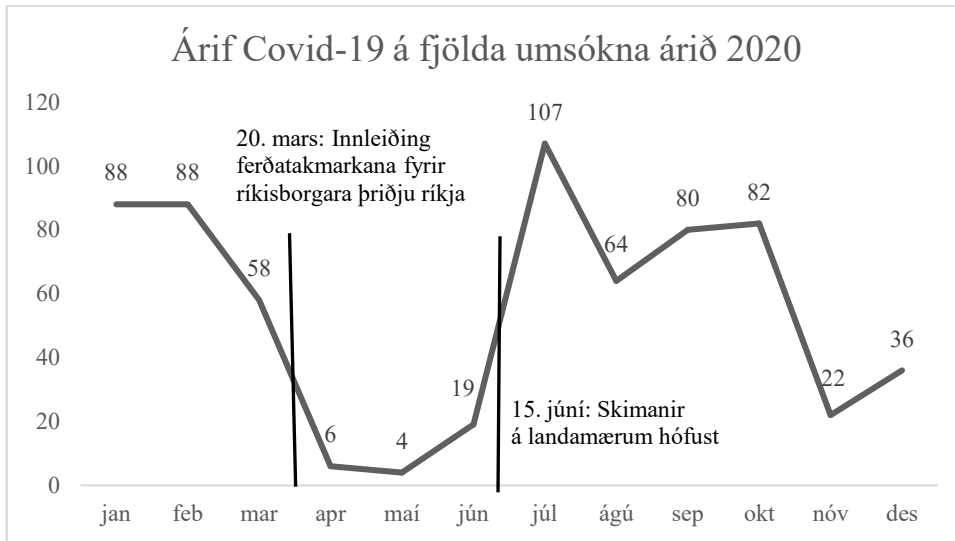
2.1.2 Umsóknir árin 2019 til 2021.

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 sveiflukennndur 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 þrið 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 ferðatakmörkunin skulu á.



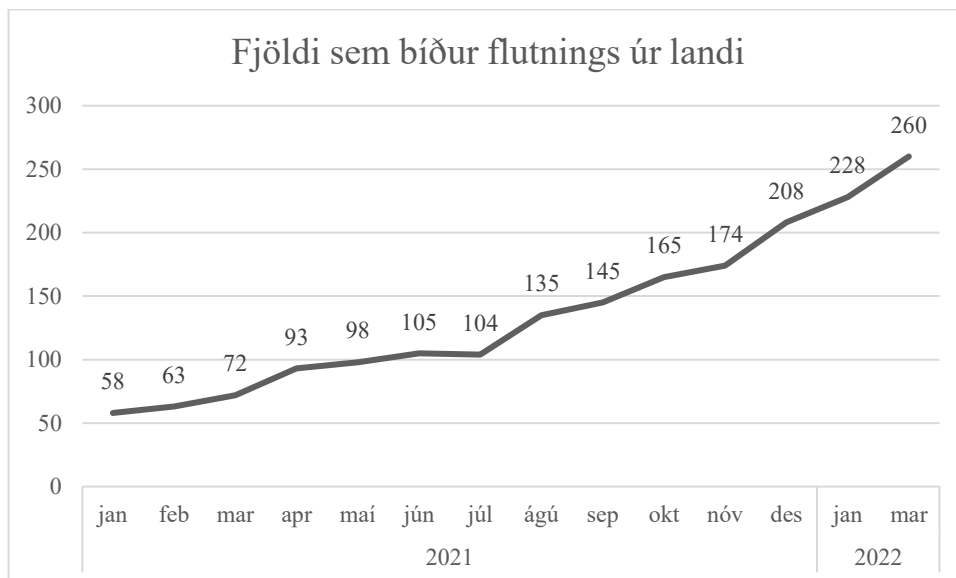
Mynd 1.

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 bárust 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 svo kölluð 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). Frá og með árinu 2019 hafa því alls 644 umsóknir borist 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

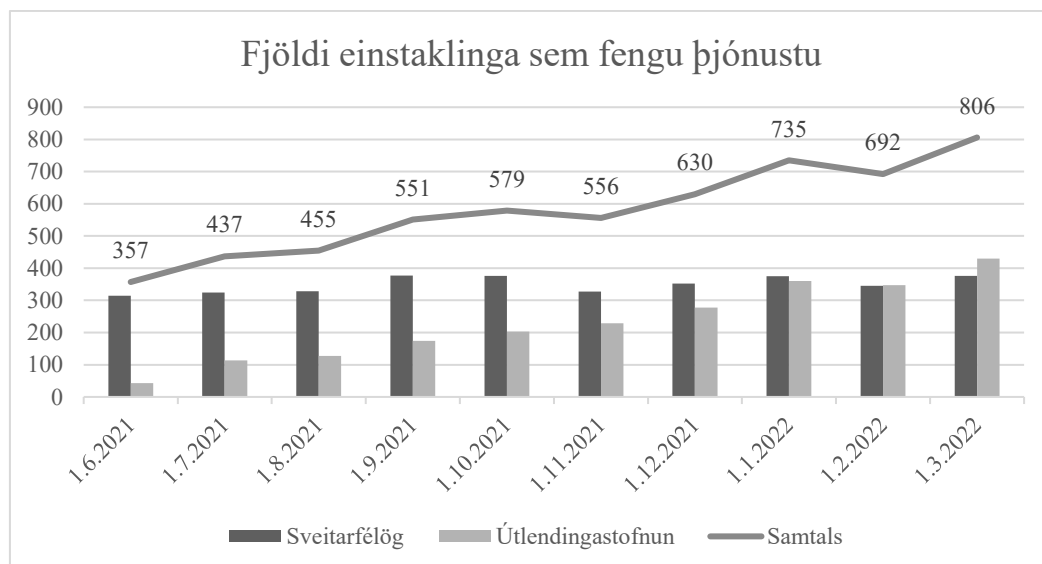
eiga að yfirgefa landið, hafa nýtt sér þessa stöðu og ítrekað neitað að undirgangast PCR-próf og komast þannig undan framkvæmdinni. Jafnframt hefur reynst erfitt og í sumum tilvikum ómögulegt fyrir stoðdeild að afla upplýsinga frá heilbrigðisyfirvöldum um hvort einstaklingarnir séu bólusettir eða hafi þegar fengið Covid-19 sýkingu. Hópur þeirra einstaklinga sem bíður flutnings úr landi hefur því stækkað hratt en hann fór úr 58 einstaklingum í janúar 2021 í 260 hinn 1. mars 2022.



Mynd 2.

Heimild: Útlendingastofnun

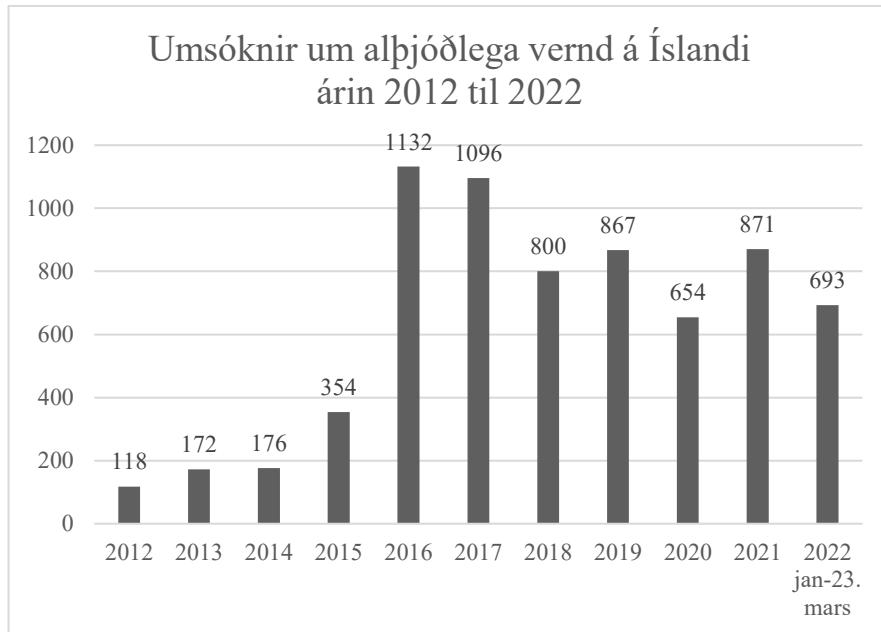
Þessar áskoranir hafa leitt til þess að í mörgum tilvikum hefur ekki verið unnt að framkvæma ákvarðanir um brottvísun eða frávísun á grundvelli gildandi laga og þar af leiðandi hefur einstaklingum sem fengu þjónustu Útlendingastofnunar og sveitarfélaganna þriggja, sem þjónusta umsækjendur fyrir stofnunina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



Mynd 3.

Heimild: Útlendingastofnun.

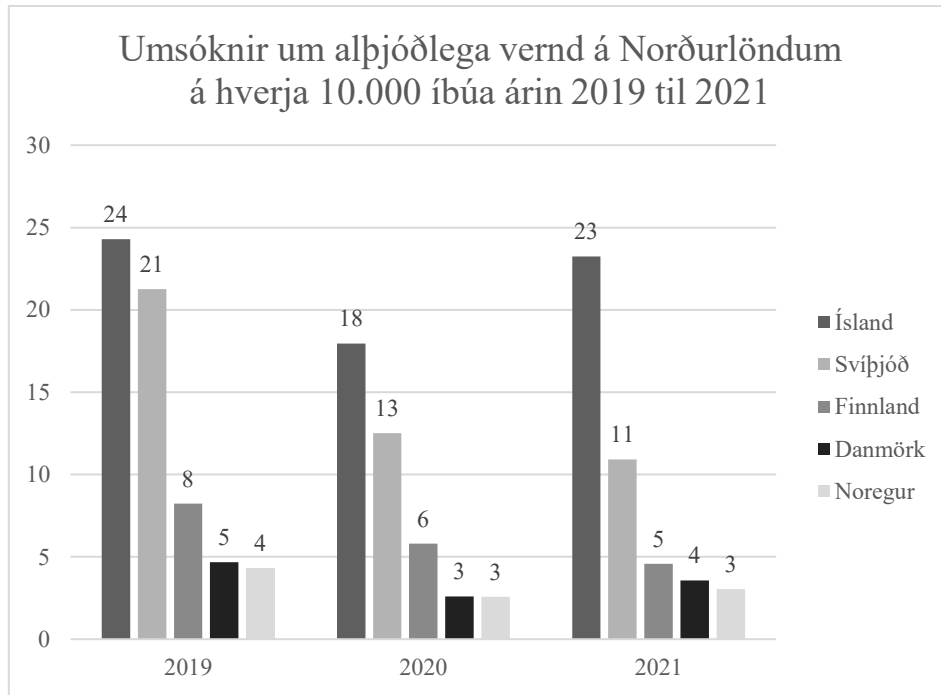
Líkt og að framan hefur verið rakið hefur þróun málaflokksins á Íslandi tekið töluverðum breytingum sl. áratug. Sést það einna helst á fjölda umsókna sem hafa borist íslenskum stjórnvöldum en þær tífölduðust á fjórum árum, fóru úr 118 árið 2012 í 1.132 árið 2016. Með aðgerðum stjórnvalda til að bregðast 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. Á árinu 2022 bárust 54 umsóknir í janúar og 182 umsóknir í febrúar. Hinn 23. mars 2022 höfðu 457 umsóknir um alþjóðlega vernd borist stjórnvöldum þann mánuð og hafa aldrei borist fleiri umsóknir um alþjóðlega vernd í einum mánuði. Af þessum 693 umsóknum sem höfðu borist á árinu þann dag voru 369 frá ríkisborgurum Úkraínu og 195 frá ríkisborgurum Venesúela.



Mynd 4.

Heimild: Útlendingastofnun.

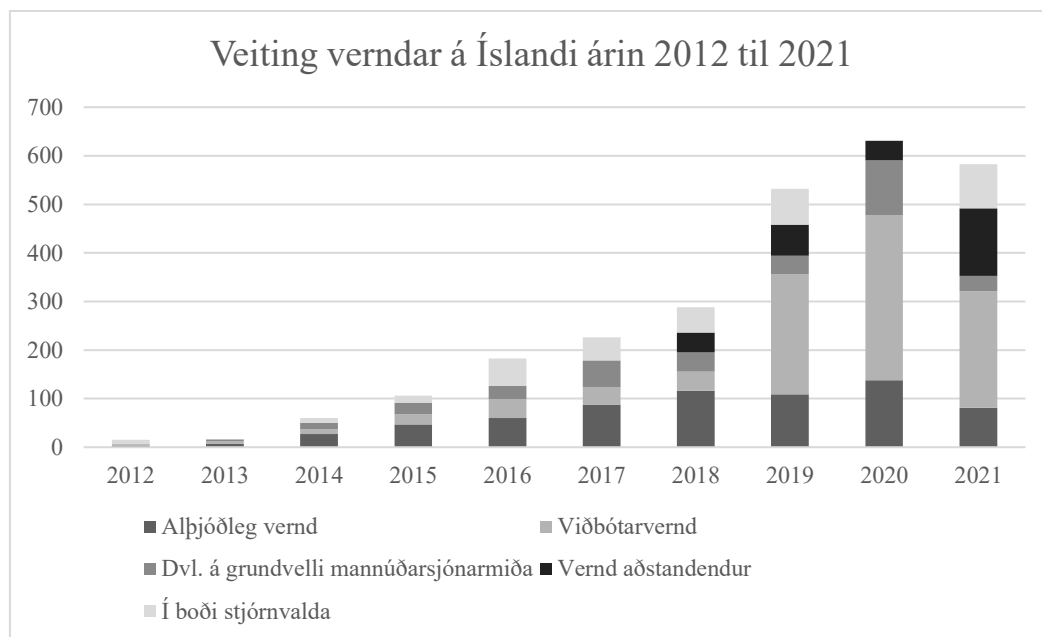
Í samanburði við önnur Norðurlönd voru umsóknir um alþjóðlega vernd hlutfallslega flestar á Íslandi árin 2019, 2020 og 2021. Næstflestar voru þær í Svíþjóð en mun færri umsóknir um alþjóðlega vernd hafa verið lagðar fram í Finnlandi, Danmörku og Noregi ef miðað er við höfðatölu.



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.

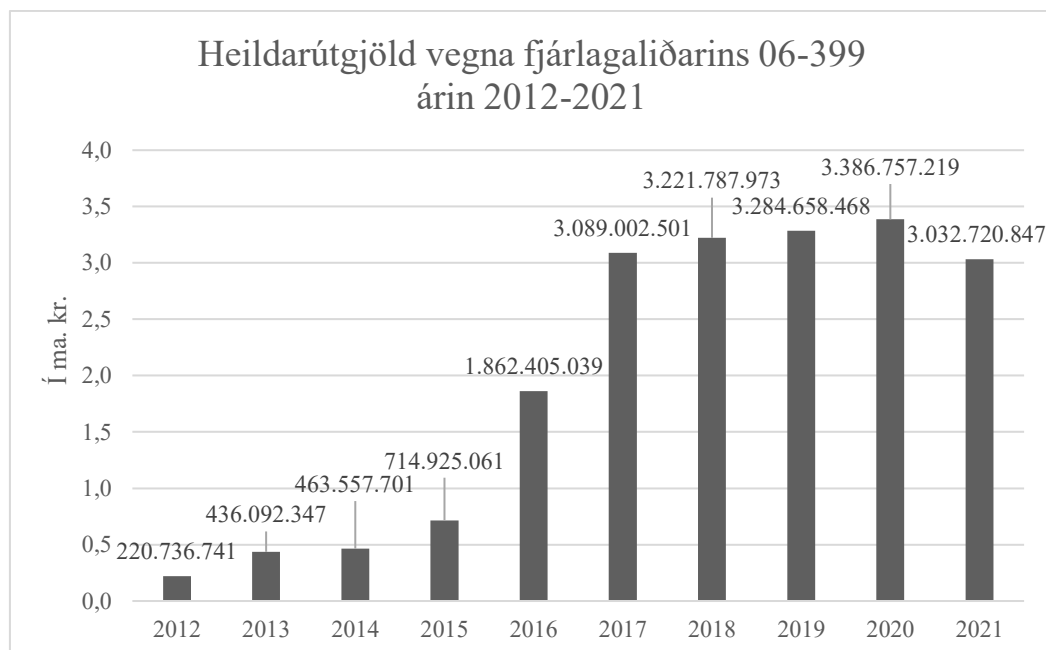


Mynd 6.

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. Lögnum 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 í dag. Mikilvægt er að stjórnvöld gæti 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 kærufndar útlendingamála (fjárlagaliður 06-151).

Samandregið er frumvarp þetta 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 kærufnd 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 barna um alþjóðlega vernd, vinnslu persónuupplýsinga útlendinga, mat á hagsmunum barna og hlutverk Barna- og fjölskyldustofu við veitingu alþjóðlegrar verndar í málafnum fylgdarlausra barna, meðferð mála um ríkisfangsleysi, fjölskyldusameiningu flóttafólks, 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 stoðdeildar ríkislögreglustjóra verða lögbundin. Loks, í samráði við félags- og vinnu- markaðsráðherra, 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 verða 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.

Eins og nánar hefur verið rakið að framan varð vart við mikla aukningu svokallaðra verndarmála árið 2018, þ.e. umsóknum 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 ásókn verndarmála, þ.e. umsóknum um alþjóðlega vernd frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið slíka vernd í öðru Evrópuríki, til Íslands með því að laga- umhverfi og framkvæmd þeirra hér á landi er frábrugðin löggjöf og viðmiðum nágrannabjórða 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 slík 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 kærufund útlendingamála túlkað óljóst orðalag gildandi ákvæðis um lokafrest í verndarmálum við þann tíma þegar viðkomandi hefur farið af landi brott en ekki þegar máli er endanlega lokið á stjórn- sýslustigi.

Hafa verður í huga að Ísland hefur tekið þátt í Schengen-samstarfinu frá árinu 2001. Megintilgangur samstarfsins er að tryggja frjálssa för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna (Schengen-ríkjanna) með því að fella niður persónueftirlit með einstakling- um á ferð milli ríkjanna, styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og efla lögreglu- samvinnu. Schengen-samstarfið tekur til ýmissa annarra málefna á sviði útlendingalöggjafar, svo sem samræmds eftirlits á ytri landamærum Schengen-svæðisins, samvinnu um mótun reglna um vegabréfsáritanir og brottvísanir vegna ólögmætrar dvalar auk reglna um ákveðna þætti málsmeðferðar vegna umsókna um alþjóðlega vernd.

Á grundvelli Schengen-samstarfsins tekur Ísland þátt í Dyflinnarsamstarfinu sem lýtur að því að ákveða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á efnislegri umfjöllun umsókna um alþjóðlega vernd sem lögð er fram á Schengen-svæðinu. Eitt helsta markmið Dyflinnarsamstarfsins er að koma í veg fyrir misnotkun á verndarkerfum þátttökuríkjanna þannig að einstaklingur geti ferðast á milli landa og sótt endurtekið um vernd. Fleiri gerðir gilda í Evrópu sem varða

umsækjendur um alþjóðlega vernd, svo sem um málsmeðferð umsókna og skilyrði til að teljast flóttamaður. Þótt íslenska ríkið sé ekki skuldbundið til þess að innleiða þær gerðir eru íslenskar og evrópskar reglur samofnar vegna samvinnu Íslands og Noregs við Evrópusambandið, þ.m.t. vegna Dyflinnarsamstarfsins. Þykir því nauðsynlegt að taka mið af regluverki í öðrum Evrópuríkjum á þessu sviði, einkum til að komast hjá ósamræmi og óvissu um hvernig eigi að framfylgja lögum sem varða málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Rík sérstaða og frávik varðandi málsmeðferð einstakra hópa ásamt fjálsri för um svæðið ýtir undir þá þróun að hingað komi mikill fjöldi einstaklinga sem þegar hefur sótt um vernd í öðrum Evrópuríkjum í meiri mæli en stjórnvísan ræður við. Hefur hið háa hlutfall verndarmála á Íslandi árin 2018 til 2021, þ.e. hlutfall umsókna frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki, m.a. verið notað í dæmaskyni innan Schengen-samstarfsins og hjá Stofnun Evrópusambandsins í málefnum alþjóðlegrar verndar (EUAA), áður Evrópska stuðnings-skrifstofan í málefnum alþjóðlegrar verndar (EASO), um þær hættur sem geta komið upp vegna frekari flutninga (e. secondary movement) og þegar ríki setja sér sérstakar málsmeðferðar- og undanþágureglur.

Í þessu samhengi þykir rétt að líta til 33. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB frá 26. júní 2013 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Skv. a-lið 2. mgr. ákvæðisins þurfa aðildarríki ekki að taka umsókn um alþjóðlega vernd til meðferðar ef umsækjandi hefur þegar fengið alþjóðlega vernd í öðru aðildarríki. Þá er jafnframt ástæða til að líta til framkvæmdarinnar annars staðar á Norðurlöndum. Hlutfallslega er hvergi annars staðar á Norðurlöndum viðlíka fjöldi umsókna um vernd frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið vernd í öðru ríki og raunar ekki hjá neinu öðru ríki í Evrópu. Líkt og hér á landi þarf þó alltaf að taka til skoðunar grundvallarreglu flóttamannaréttar um *non-refoulement*, þ.e. að óheimilt sé að endursenda fólk til svæðis þar sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu, sbr. 3. mgr. 36. gr. og 42. gr. gildandi laga um útlendinga.

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. Mikilvægt er að sú málsmeðferð tefjist ekki vegna mikils álags á stjórnvísunni við afgreiðslu mála umsækjenda sem hafa nú þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki. Frumvarp þetta mælir því fyrir um að horfið verði frá því að umsóknir þessara einstaklinga verði teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli undantekninga 2. mgr. 36. gr. útlendingalaga um sérstök tengsl og sérstakar ástæður. Áfram verði þó hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr. og 42. gr. gildandi laga og verða ástand og aðstæður í móttökuríki því alltaf kannaðar í málum þessara umsækjenda. Þá mælir frumvarpið fyrir um að lokafrestur málsmeðferðar þessara mála miði við þann tíma þegar máli er endanlega lokið á stjórnvísunslustigi.

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 ákvarðanir sæti sjálfkrafa kæru 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 muni auka 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.

Mikilvægt er að tryggja að þau stjórnvöld sem fara með málefni útlendinga geti aflað allra nauðsynlegra upplýsinga, gagna og vottorða frá heilbrigðisyfirvöldum sem þörf er á svo að þau geti sinnt skyldum sínum samkvæmt lögum um útlendinga. Á það til dæmis við framkvæmd ákvarðana um frávísun og brottvísun en í vissum tilvikum þarf að afla vottorða um að viðkomandi útlendingur sé nægilega hraustur til að geta ferðast. Þá hefur á tímum Covid-19 heimsfaraldursins og hertra ferðatakmarkana komið upp sú staða að móttökuríki krefjast þess að útlendingar framvísi mót efna- eða bólusetningarvottorði á landamærum sem skilyrði fyrir inngöngu í hlutaðeigandi ríki. Þeir útlendingar, sem lögum samkvæmt eiga að yfirgefa landið, hafa nýtt sér þessa stöðu og ítrekað neitað að afhenda slík vottorð til að koma í veg fyrir framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun. Því er talið mikilvægt að tryggja heimild til handa lögreglu að afla slíkra vottorða hjá heilbrigðisyfirvöldum.

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.

Eins og nánar er rakið í skýringum við 5. 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 frávísun, 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. Skylda til að undirgangast sýnatöku vegna Covid-19 við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun og frávísun.

Frá því að Covid-19 heimsfaraldurinn skall á árið 2020 hefur framkvæmd brottvísana og frávísana hjá stoðdeild ríkislögreglustjóra reynst erfið vegna kröfu móttökuríkja um neikvætt PCR-próf fyrir för yfir landamæri þeirra. Er sú krafa ríkja og eftir atvikum flutningsaðila, svo sem flugfélaga, sett með það að markmiði að koma í veg fyrir útbreiðslu smits og vernda heilsu annarra. Hefur fjöldi útlendinga, sem lögum samkvæmt ber að yfirgefa landið, ítrekað neitað að gangast undir slík próf og þannig komist undan framkvæmdinni og dvalist áfram hér á landi í ólögumatri dvöl. Er sú staða í raun komin upp að útlendingum er í sjálfsveld sett hvort þeir hlíta ákvörðun stjórnvalda um brottvísun eða frávísun. Eins og nánar er rakið í skýringum við 19. gr. frumvarpsins er lagt til að útlendingi verði skylt að gangast undir viðurkennt próf til að greina hvort hann sé sýktur af Covid-19 ef nauðsyn ber til, til að tryggja framkvæmd ákvörðunar og gert verður viðkomandi að meinalausu. Þá er gert ráð fyrir að lögregla geti aflað úrskurðar dómara um heimild lögreglu til að beita valdi svo unnt sé að framkvæma slíkt próf. Á útlendingur í þessari stöðu því rétt á að fá skorið úr því fyrir dómstólum hvort skilyrðin fyrir slíkri skyldu og aðgerð séu til staðar.

3.8. 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 tögum. 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.

3.9. 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 stjórnáráðslustigi. 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 stjórnáráðslustigi innan 16 mánaða.

3.10. 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 ofangreindra 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.

3.11. Verkefni stoðdeildar ríkislögreglustjóra lögbundin.

Um árábil 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 lögregluáðgerð sem fellur undir gildissvið lögreglulaga.

3.12. 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.

Í 19. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu útlendinga til að undirgangast viðurkennt próf til að greina hvort hann sé sýktur af Covid-19 í tengslum við framkvæmd lögreglu á ákvörðunum um brottvísanir og frávísanir. Í því skyni er lögreglu m.a. veitt heimild til að afla úrskurðar dómara ef viðkomandi neitar að sinna þessari skyldu. Eins og nánar er rakið í skýringum við 19. gr. er talið að ákvæðið standist kröfur 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr.

mannréttindasáttmála Evrópu um friðhelgi einkalífs. Frumvarpið gefur að öðru leyti 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 alþjóðlegu 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.

Líkt og að framan hefur verið rakið var frumvarp þetta lagt fram á 149., 150. og 151. lögjafarþingi en var annað hvort ekki mælt fyrir því eða það náði ekki fram að ganga.

Í aðdraganda framlagningar frumvarpsins á 149. lögjafarþingi 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 dómsmálaráðuneytisins, Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála, stoðdeildar ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og Rauða kross Íslands. Auk framangreinds voru frumvörpin sem voru endurflutt á 150. og 151. lögjafarþingi einnig kynnt á fyrrnefndum reglulegum samráðsfundum sem og fyrir þverpólitískri þingmannanefnd um málefni útlendinga og innflytjenda.

Við framlagningu hvers frumvarps hefur 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 Sameinuðu þjóðanna, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, UNICEF á Íslandi, UN Women á Íslandi, Landssamtökunum Þroskahjálpi, Alþýðusambandi Íslands, Barnaheillum, Íslandsdeild Amnesty International, Kvenréttindafélagi Íslands, Fjölmenningssetri og lögmannsstofnunum Rétti – Aðalsteinssyni & Partners ehf. og Norðdahl & Valdmarssyni ehf. Við hverja framlagningu hafa frumvörpin tekið efnislegum breytingum í ljósi þróunar málaflokksins á hverju ári sem og þeirra umsagna sem bárust.

Frumvarpið er nú endurflutt að nýju á 152. lögjafarþingi en í breyttri mynd þar sem það nær nú eingöngu til breytinga á ákvæðum laga um útlendinga varðandi alþjóðlega vernd. Þá er jafnframt lögð til breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996, og lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002. Við samningu frumvarpsins 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 hefur tekið talsverðum breytingum frá fyrri framlagningum var talið rétt að kynna frumvarpið 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, lögmannstofunni 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 hefur verið 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 5. 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 fötludum 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 tilhæfalaus, sbr. gildandi 8. mgr. 33. gr. laganna og 3. másl. a-liðar 5. gr. frumvarpsins. Þá var því bætt við að kæra á ákvörðun skv. b-lið 5. 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 stjórnáráðslustigi 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 6. 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 7. gr. frumvarpsins breytt á þá leið að fallið er frá breytingu á inngangsmálslið 1. mgr. 36. gr. laganna. Þá hefur hugtakið virk 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 8. 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 staflíð bætt við 16. 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 þess að verða veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Í áttunda lagi voru upphaflegar 17.–19. gr. frumvarpsins, um heimild lögreglu til að skylda útlending til að gangast undir heilbrigðissskoðun og læknisrannsókn við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun og frávísun, færðar í ákvæði til bráðabirgða við lögin, sbr. 19. gr. frumvarpsins. Ákvæðið kveður á um tímabundna skyldu útlendinga, sem lögum samkvæmt ber að yfirgefa landið, til að gangast undir viðurkennt próf til að greina hvort hann sé sýktur af Covid-19 ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun. Eins og nánar er rakið í skýringum við ákvæðið er ráðstöfun þessi afmörkuð og eingöngu sett til að bregðast við tímabundnu ástandi vegna Covid-19 heimsfaraldursins.

Í níunda lagi var gildistökuákvæði frumvarpsins breytt þannig að 5. 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.

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 frávísun 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 oftar 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. 5. 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, umsónarmenn 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 5. gr. frumvarpsins hafi áhrif á fleiri karlmenn 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 6. 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 stjórnarsýslustigi. 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 5. 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 sýnað 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 kærunefndar 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 umhugsunarfrestur umsækjenda yrði stytur. Hins vegar er það svo að með sjálfkrafa kærur er þessi frestur alfarið afdreginn en kæranda þó ávallt heimilt að falla frá kærumáli án frekari afleiðinga. Þá verður greinargerðarfrestur kæranda með tillögu þessari 14 dagar en í verklagsreglum kærunefndarinnar um greinargerðarfresti í þessum málum er í dag gert ráð fyrir sjö virkum dögum. Með tillögunni verður því greinargerðarfrestur kæranda að jafnaði lengdur um þrjú virka daga.

Áréttað er að stjórnarsýslulög, 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 máls séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Heimild kæranda til að koma að viðbótarögnum 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 auka frest til að skila gögnum hafi hún metið það nauðsynlegt til að taka efnislega rétta ákvörðun í því. Með sjálfkrafa kærur 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 mannglegra mistaka, eins og dæmi eru um.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er heilbrigðisyfirvöldum bætt við þær stofnanir sem hafa heimild til vinnslu persónuupplýsinga um útlendinga.

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. Mikilvægt er að tryggja að hlutaðeigandi stjórnvöldum verði gert kleift að afla allra nauðsynlegra upplýsinga og gagna frá heilbrigðisyfirvöldum sem þörf er á svo að þau geti sinnt skyldum sínum samkvæmt lögum þessum. Þannig ber lögreglu til dæmis við framkvæmd ákvarðana um frávísun og brottvísun að tryggja að ekki séu til staðar ástæður sem koma í veg fyrir framkvæmd flutnings, 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. Er það jafnframt í samræmi við 2. mgr. 19. gr. laga um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012, og 12. gr. lækna laga, nr. 53/1988, sem kveða á um að heilbrigðisstarfsmönnum og læknum sé skylt að láta hinu opinbera í té vottorð um sjúklinga er þeir annast þegar slíkra vottorða er krafist vegna samskipta sjúklings við hið opinbera. Þá hefur á tímum Covid-19 heimsfaraldursins og hertra ferðatakmarkana komið upp sú staða að móttökuríki eru farin að krefjast þess að útlendingar framvísi mótrefna- eða bólusetningarvottorði á landamærum sem skilyrði fyrir inngöngu í hlutaðeigandi ríki. Þeir útlendingar, sem lögum samkvæmt ber að yfirgefa landið, hafa nýtt sér þessa stöðu og ítrekað neitað að afhenda slík vottorð. Í álitni 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 mótrefna- og bólusetningarvottorðum frá heilbrigðisyfirvöldum án samþykkis þeirra einstaklinga sem í hlut eiga eða dómsmeðferðar. Þessari tillögu er því m.a. ætlað að tryggja þá lagaheimild.

Um 4. gr.

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

Um 5. 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 útlendingsins.

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 á meðan 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. Er 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 ólögumætri 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 5. 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 stjórnvöldum. 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 forsjáaraðila, 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 sýnað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Á það við um alla einstaklinga frá þessum ríkjum. Gildir þessi regla hvort sem viðkomandi unir 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 eðlilegt 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 tilhæfuleg þá frestar kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar, sbr. gildandi 2. mgr. 35. gr. laganna. Þykir því eðlilegt 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 sýnað umsókn um alþjóðlega vernd í þessum málum.

Meginregla sú sem lögð er til í a-lið 5. 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 sammings íslenskra stjórnvalda við Alþjóðlegu fólksflutningastofnuninni (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 læknaaðstoð 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 krónur 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 geti komið 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 5. 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 kærufynd 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 5. 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 5. 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 6. 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 umsóknar. Þetta hefur þau áhrif að frestir taka mið af þeim degi sem 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 formaður eða varaformaður kærunefndar útlendingamála hafi heimild til að úrskurða einir í málum samkvæmt grein þessari. Með tillögunni er leitast við að einfalda stjórnýslu 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 eða varaformaður 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.

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

Um 7. 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 staflíði. Í a-lið 7. 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. Þegar athugað er hvort umsækjandi njóti virkrar alþjóðlegrar verndar skal litið til þess hvort viðkomandi ríki virði grundvallarmannréttindi í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, svo sem flóttamannasamninginn, og hvort að raunhæf vernd sé veitt gegn því að honum sé brottvísað þangað sem lífi hans eða frelsi kunni að vera stefnt í hættu eða þar sem hætta er á ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Við mat á því hvort um virka alþjóðlega vernd sé að ræða er ekki nóg að líta til þess hvort að alþjóðleg vernd hafi verið veitt heldur þarf henni að vera framfylgt í reynd, þ.e. að viðkomandi njóti annars vegar að lágmarki þeirra réttinda sem mælt er fyrir um í flóttamannasamningnum og hins vegar í reynd þeirra grundvallarréttinda sem lög viðkomandi ríkis mæla fyrir um að einstaklingar með alþjóðlega vernd eigi að njóta. Áréttað er að aðstoð við flóttafólk getur verið mismunandi á milli ríkja og oft er aukin aðstoð veitt fyrst um sinn eftir veitingu alþjóðlegrar verndar. Það að slík aukin aðstoð hafi að einhverju leyti verið skert eða fallið niður leiðir ekki til þess að alþjóðleg vernd teljist ekki virk svo fremi sem að þau réttindi sem mælt er fyrir um í flóttamannasamningnum séu áfram virt. Þá verður virk alþjóðleg vernd í skilningi ákvæðisins

talin vera til staðar þó að einstaklingar þurfi að bera sig eftir réttindum eða í einhverjum tilvikum að yfirstíga ákveðnar hindranir til að nýta réttindi sín.

Í b-lið 7. 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 nánin 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 þykir rétt að takmarka fyrirvara 1. másl. 2. mgr. 36. gr. laganna þannig að hann eigi ekki við um einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, sbr. 1. másl. c-liðar 7. gr. frumvarpsins. Eins og nánar er rakið í greinargerð hefur umsóknum um alþjóðlega vernd fjölgað verulega frá einstaklingum sem eru handhafar alþjóðlegrar verndar í öðru ríki. Almennt má líta svo á að einstaklingar sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd séu ekki í sömu þörf fyrir sérstakar reglur um efnismeðferð umsókna um alþjóðlega vernd hér á landi. Er því ástæða til að bregðast við þessari fjölgun umsókna með því að setja aðrar og þrengri reglur um efnismeðferð umsókna einstaklinga sem hlotið hafa alþjóðlega vernd í öðru ríki.

Þrátt fyrir breyttar reglur munu aðstæður og ástand í móttökuríki alltaf vera könnuð í málum þar sem umsækjandi er þegar handhafi alþjóðlegrar verndar í öðru ríki, þótt það verði ekki gert með jafn ítarlegum hætti og nú er mælt fyrir um í 1. másl. 2. mgr. 36. gr. laganna. Leggja þarf mat á hvort sú vernd sem viðkomandi nýtur í öðru ríki sé virk, sbr. umfjöllun að framan um a-lið 1. mgr. 36. gr. laganna. Þá þarf ávallt að kanna hvort beiting 1. mgr. sömu greinar leiði til þess að brotið sé gegn 42. gr. laganna sem hefur að geyma meginregluna um að ekki skuli senda fólk þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu.

Í þriðja lagi eru lagðar til tvær breytingar á 2. másl. 2. mgr. 36. gr. laganna, sbr. 2., 3. og 4. másl. c-liðar 7. 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 stjórnslustigi, 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 kæru nefnd útlendingamála túlkað orðalagið í 2. málsl. 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 geti þvingað 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, geti ekki leitt 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 forsjáradíla, fjölskyldu meðlims 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 réttlætunarleg ástæður liggja fyrir töfum, svo sem að hafa ekki mætt í boðað viðtal vegna veikinda eða annarra réttlætunarlega 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 tímamarki 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 8. 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 9. 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 ofangreindra 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 10. 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 frjálsrar 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 ríkisfangslaus einstaklings og ríkisborgara er ójöfn um tiltekinn tíma, t.d. ef útlendingur í þessari stöðu telst ekki kjörgengur og hefur ekki kosningarétt 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 11. 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 12. 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 13. 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 14. gr.

Eins og nánar greinir í 11. 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 ef þeim fjölskyldumeðlim sem umsókn um fjölskyldusameiningu er reist á hefur verið boðið hingað til lands af stjórnvöldum skv. 43. laganna. Er það talið eðlilegt þar sem við val á því hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamanna- stofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar.

Um 15. gr.

Breytingin leiðir af þeim breytingum sem lagðar eru til í 11. og 12. gr. frumvarpsins.

Um 16. gr.

Lagt er til að orðið „fyrst“ í 1. másl. 2. mgr. 74. gr. laganna falli út í samræmi við nýtt ákvæði skv. 6. 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 stjórnslustigi. 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 stjórnslustigi 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 hafi 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 17. 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 muni koma 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 muni koma sér undan framkvæmd ákvörðunar. Rétt og eðlilegt þykir að Útlendingastofnun hafi alla þá stafliði til hliðsjónar við framangreint mat.

Um 18. gr.

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

Um 19. gr.

Með bráðabirgðaákvæði þessu er lagt til að útlendingi, sem lögum samkvæmt ber að yfirgefa landið, verði skylt að gangast undir viðurkennt próf til að greina hvort hann sé sýktur af SARS-CoV-2 veirunni sem veldur Covid-19 sjúkdómnum, svo sem með PCR-prófi eða öðru sambærilegu prófi sem gert verður honum að meinalausu, ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun hans úr landi samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Lagaheimild þessi er sett til að bregðast við þeirri stöðu sem er komin upp hér á landi vegna erfiðleika við framkvæmd brottvísana og frávísana.

Frá því að Covid-19 heimsfaraldurinn skall á árið 2020 hefur stöðdeild ríkislögreglustjóra mætt nýjum áskorunum við flutning útlendinga í ólögmætri dvöl úr landi vegna krafna móttökuríkja um neikvætt PCR-próf, vottorð um afstaðna Covid-19 sýkingu eða bólusetningu gegn veirunni fyrir för yfir landamæri þeirra. Er hér t.d. um að ræða útlendinga sem hlotið hafa refsíðna eða fengið synjun á umsókn um dvalarleyfi eða alþjóðlega vernd. Hefur fjöldi útlendinga, sem lögum samkvæmt ber að yfirgefa landið, ítrekað neitað að afhenda slík vottorð eða undirgangast PCR-próf og þannig komist undan framkvæmdinni og verið áfram hér á landi í ólögmætri dvöl. Er sú staða í raun komin upp að útlendingum er í sjálfsvald sett hvort þeir hlíta ákvörðun stjórnvalda um brottvísun eða frávísun. Af þessum sökum hefur framkvæmd flutninga í fylgd úr landi fækkað umtalsvert. Þannig framfylgdi stöðdeild 238 ákvörðunum um brottvísun og frávísun útlendinga árið 2018 og 258 ákvörðunum árið 2019 en einungis 97 árið 2020 og 102 árið 2021. Þá hefur hópur þeirra útlendinga sem er hér á landi í ólögmætri dvöl eftir að hafa fengið endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd og bíður flutnings úr landi farið ört stækkandi en hann fór úr 58 einstaklingum í byrjun janúar 2021 í 260 hinn 1. mars 2022. Ein afleiðing þessarar stöðu er að einstaklingum sem fengu þjónustu Útlendingastofnunar og sveitarfélaganna þriggja, sem þjónusta umsækjendur um alþjóðlega vernd fyrir stofnunina á grundvelli samninga, hefur fjölgað hratt. Þannig voru t.d. 357

einstaklingar sem fengu þjónustu 1. júní 2021 en 806 hinn 1. mars 2022. Fyrirséð er að án lagabreytinga muni þróunin halda áfram og þeim útlendingum sem bíða flutnings fjölga með tilheyrandi afleiðingum en kerfið er nú þegar komið yfir þolmörk.

Til að bregðast við þeirri kröfu móttökuríkja að einstaklingar geti framvísað vottorð um afstaðna Covid-19 sýkingu eða bólusetningu gegn veirunni fyrir för yfir landamæri þeirra er í 3. gr. frumvarpsins lögð til sú breyting að heilbrigðisyfirvöldum verði bætt við þær stofnanir sem hafa heimild til vinnslu persónuupplýsinga um útlendinga samkvæmt lögum um útlendinga. Með því er m.a. lögreglu tryggð fullnægjandi heimild til að afla mótetna- og bólusetningarvottorða frá heilbrigðisyfirvöldum vegna Covid-19. Eftir stendur þó að mikill fjöldi útlendinga í þessari stöðu hefur neitað að þiggja bólusetningu gegn Covid-19 og/eða ekki fengið staðfestingu um Covid-19 smit. Sú lagaheimild sem er lögð til í 3. gr. frumvarpsins mun því ekki leysa þann vanda sem komin er upp við framkvæmd brottvísana og frávísana.

Flest ríki í Evrópu glíma við sömu áskorun hvað varðar útlendinga í ólögmætri dvöl sem neita að undirgangast PCR-sýnatöku vegna flutnings úr landi. Í fjórum ríkjum í Evrópu hefur skylda til að undirgangast PCR-sýnatöku vegna framkvæmdar brottvísana eða frávísana verið lögleidd, þ.e. í Danmörku, Þýskalandi, Sviss og Liechtenstein. Í þeim ríkjum hefur lögregla heimild til að beita valdi ef einstaklingur neitar að undirgangast sýnatöku sjálfviljugur. Samkvæmt upplýsingum frá framangreindum fjórum ríkjum ber þeim öllum saman um að tilvist valdbeitingarákvæðisins ein og sér dugi að meginstefnu til að einstaklingar fallist á að undirgangast PCR-próf sjálfviljugir. Lögregla hefur því einungis þurft að beita valdi í algjörum undantekningartilvikum. Fleiri ríki undirbúa nú samskonar lagabreytingar, þar á meðal Noregur og Belgía.

Hvorki er í gildandi lögum um útlendinga, lögreglulögum, nr. 90/1996, né sóttvarnalögum, nr. 19/1997, að finna ákvæði þess efnis að útlendingi, sem fengið hefur ákvörðun um brottvísun eða frávísun frá landinu, sé skylt að undirgangast Covid-19 próf í því skyni að unnt sé að framkvæma slíka ákvörðun. Þá eiga ákvæði laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, um líkamsrannsóknir eða töku lífsýna ekki við þar sem ekki er um lið í rannsókn sakamáls að ræða. Í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er kveðið á um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í 2. mgr. kemur m.a. fram að ekki megi gera líkamsrannsókn eða leit á manni nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Í 3. mgr. segir að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. megi með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Sérreglan í 2. mgr. 71. gr. tengist einkum rannsóknar- og þvingunaraðgerðum lögreglu í sakamálum en 3. mgr. er almenn regla um takmarkanir á friðhelgi þeirra réttinda sem falla undir ákvæðið. Við skýringu á 71. gr. stjórnarskrárinnar verður einnig að líta til þeirra skilyrða sem 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu setur, sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994, en skv. 2. mgr. greinarinnar skulu opinber stjórnvöld ekki ganga á rétt manna til friðhelgi einkalífs nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að forða glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra. Samkvæmt framangreindu er það frumskilyrði varðandi takmarkanir sem settar eru á friðhelgi einkalífs að þær séu reistar á skýrri lagaheimild, stefni að lögmætu markmiði og gangi ekki lengra en nauðsynlegt sé svo að markmiðið náist.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur komist að þeirri niðurstöðu að jafnvel minni háttar læknisfræðileg inngrip verði að teljast skerðing á réttinum til friðhelgi einkalífs skv. 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. ákvörðun dómsins í *Acmanne o.fl. gegn Belgíu* frá 10. desember 1984 í máli nr. 10435/83. Í málinu komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að

skyldubundin berklaranssókn kæranda hefði stefnt að lögmætu markmiði og ekki brotið gegn meðalhófi. Hér var þó ekki um að ræða nauðung heldur refsingu fyrir að neita að fara í rannsóknina. Þá hefur dómstóllinn ítrekað í mörgum málum að við mat á því hvort inngrip sé nauðsynlegt í lýðræðislegu þjóðfélagi sé mikilvægt að hafa í huga að ríki eiga rétt á að stjórna komu útlendinga inn á yfirráðasvæði þeirra og búsetu þeirra þar. Mannréttindasáttmálinn tryggir þar af leiðandi ekki rétt útlendinga til að koma til eða dvelja í tilteknu landi. Ríki hafa því, í samræmi við hlutverk sitt að gæta allsherjarreglu, vald til að vísa útlendingum úr landi. Mikilvægt er að jafnvægi sé á milli þess að hagsmunir og réttindi einstaklinga til friðhelgi einkalífs séu tryggð og þess að stjórnvöld geti framfylgt lögmætum ákvörðunum í málefnum útlendinga, svo sem að vísa brott útlendingum sem eru í ólögmætri dvöl eða hafa verið uppvísir að glæpum. Án slíks jafnvægis ná lög um útlendinga ekki markmiði sínu og kerfið í heild hættir að skila tilætluðum árangri.

Í 1. mgr. er lagt til að útlendingi verði gert skylt að gangast undir viðurkennt próf til að greina hvort hann sé sýktur af SARS-CoV-2 veirunni sem veldur Covid-19 sjúkdómnum, svo sem með PCR-prófi eða öðru sambærilegu prófi sem gerð verður honum að meinalausu, ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun hans úr landi samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Alls óvíst er hvort og hvenær ríki munu falla frá kröfum sínum um sóttvarnir vegna móttöku útlendinga á landamærum. Gera má ráð fyrir að einhver ríki muni viðhalda þessum kröfum lengur en önnur og því mikilvægt að til staðar sé virkt úrræði í lögum til að bregðast við mismunandi kröfum í ríkjum á hverjum tíma. Með hliðsjón af þessari óvissu og að virtu því inngripi í friðhelgi einkalífs sem hér er lögð til er lagt til að skyldan til að undirgangast umrædd próf verði tímabundin frá gildistöku laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum, til og með 30. júní 2023. Loks er í 1. mgr. tilgreint að prófin skulu framkvæmd af viðurkenndu heilbrigðisstarfsfólki og taka mið af aðstæðum hvers einstaklings, svo sem heilsufari og aldri hans.

Í 2. mgr. er lagt til að neiti útlendingur að undirgangast próf skv. 1. mgr. verði lögreglu heimilt að bera kröfu fyrir dómara um heimild lögreglu til að beita valdi svo unnt sé að framkvæma slíkt próf. A útlendingur í þessari stöðu því rétt á að fá skorið úr því fyrir dómstólum hvort skilyrðin fyrir slíkri aðgerð séu til staðar og hvort grundvöllur sé fyrir að skylda viðkomandi í umrætt próf. Með valdbeitingu er hér átt við þær heimildir sem lögreglu eru veittar við framkvæmd starfa sinna. Við handtöku skal forðast að valda hinum handtekna tjóni eða baka honum meiri óþægindi en nauðsyn ber til og þá skal gæta eftir föngum að hann valdi ekki tjóni á sjálfum sér eða öðrum. Lagt er til að dómara verði heimilt að ákveða að fyrirmæli samkvæmt þessari málsgrein gildi þar til ákvörðun um brottvísun eða frávísun hefur verið framkvæmd en þó að hámarki í fjórar vikur. Með þessu er lögreglu veitt ákveðið svigrúm til að skipuleggja framkvæmd prófs þannig að hún nýtist sem best við framkvæmd flutningsins. Vegna umfangs og kostnaðar við skipulagningu flutnings í fylgd úr landi og þeirra skömmu fresta sem geta fylgt slíkum undirbúningi, svo sem kröfu flestra ríkja um að PCR-próf sé ekki eldra en 48–72 klukkustunda gamalt fyrir brottför, er þetta svigrúm mikilvægt við framkvæmd þessara mála. Loks er lagt til að um meðferð þessara mála fyrir dómi gilda ákvæði XV. kafla laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Úrskurðir héraðsdóms sæta kæru til Landsréttar og um málskotið fer samkvæmt almennum reglum um meðferð sakamála.

Í 3. mgr. er lögreglu veitt heimild til vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu, þar á meðal að fá niðurstöðu úr prófi skv. 1. mgr. Þá er tekinn af allur vafi um að lögreglu verði heimilt að láta erlendum stjórnvöldum og öðrum aðilum, svo sem flugfélögum, í té vottorð eða önnur heilbrigðisgögn um niðurstöðuna að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja framkvæmd ákvörðunar. Um þessa vinnslu lögreglu fer eftir lögum um persónuvernd og

vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutílgangi, nr. 75/2019, sbr. einnig 15. og 17. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016.

Samkvæmt framansögðu er um að ræða skýra og fyrirsjáanlega skyldu í lögum til að undirgangast viðurkennt próf til að athuga hvort viðkomandi sé smitaður af Covid-19 veirunni ef nauðsyn ber til við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun og frávísun. Neiti útlendingur í þessari stöðu að gangast undir slíkt próf þá er í ákvæðinu gerð krafa um öflun dómsúrskurðar áður en próf er framkvæmt. Með því eru stjórnarskrárvarin réttindi útlendinga í þessari stöðu tryggð. Að þessu virtu er fullnægt því frumskilyrði stjórnarskrárinnar og mannréttinasáttmála Evrópu um að takmarkanir sem settar eru á friðhelgi einkalífs séu reistar á skýrri lagaheimild. Þá er ljóst að þegar móttökuríki, gegnumferðarríki eða flutningsaðili, svo sem flugfélög, gera kröfu um neikvætt Covid-19 próf við framkvæmd flutnings er það gert til að koma í veg fyrir útbreiðslu smits og vernda heilsu annarra. Sú tillaga sem hér er lögð fram verður því í meginatriðum talin stefna að því að „vernda heilsu manna“ í skilningi 2. mgr. 8. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Jafnframt verður talið að þær nauðsynlegu ráðstafanir sem hér eru lagðar til vegna brottvísunar eða frávísunar útlendinga í ólögumætri dvöl, t.d. þeirra sem hlotið hafa refsisdóma hér á landi, stefni að því að „forða glundroða eða glæpum“ í skilningi sömu greinar.

Hvað varðar þá grundvallarreglu íslensks réttar og Mannréttinasáttmála Evrópu um beitingu meðalhófs við skerðingu á réttindum sem stjórnarskráin og samningurinn vernda var við undirbúning og gerð frumvarpsins sérstaklega litið til þess hvort önnur vægari úrræði en hér eru lögð til væru tæk til að bregðast við þeirri stöðu sem hér er komin upp við framkvæmd brottvísana og frávísana. Meðal þess sem var skoðað sérstaklega var í fyrsta lagi hvort móttöku- og gegnumferðarríki gæti fallist á sóttkví fyrir brottför í stað neikvæðs PCR-prófs. Slíkar skoðanir skiluðu ekki árangri auk þess sem tilheyrandi frelsisskerðing í allt að 10–14 daga var ekki endilega talið vægari úrræði. Í öðru lagi var kannað hvort móttökuríki féllist á að taka við einstaklingi án nokkurra aðgerða, þ.e. án undangenginnar sóttkvíar eða PCR-prófs, enda tæki móttökuríki ábyrgð á að kanna heilsu viðkomandi. Einungis eitt ríki hefur fallist á slíkt og er það Danmörk. Í þriðja lagi var kannað hvort skerðing eða niðurfelling réttinda útlendinga, sem hlotið hafa endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd, gæti skilað tilætluðum árangri ein og sér án aukinna heimilda til að tryggja framkvæmd brottvísunar eða frávísunar. Talið var að slík skerðing eða niðurfelling réttinda, sbr. 5. gr. frumvarpsins, gæti vissulega virkað sem hvati til að útlendingar í þessari stöðu færu af landi brott og þar af leiðandi haft áhrif í einhverjum tilvikum. Á hinn bóginn myndu slíkar aðstæður einar og sér ekki tryggja framkvæmd ákvörðunar enda væri útlendingi enn í sjálfsvald sett hvort hann hlíti ákvörðun stjórnvalda. Þá hefði slík ráðstöfun engin áhrif á útlendinga sem t.d. bíða flutnings vegna refsisdóms eða vegna þess að umsókn þeirra um dvalarleyfi hefur verið synjað.

Þau viðurkenndu próf sem greina hvort viðkomandi sé með SARS-CoV-2 veiruna sem veldur Covid-19 sjúkdómnum, einkum svo kölluð kjarnsýrupróf (PCR-próf), eru framkvæmd með stroki um nef og háls af heilbrigðisstarfsfólki eða starfsfólki sem hefur verið þjálfað til að taka slík sýni. Þetta eru því einfaldar rannsóknir sem fela ekki í sér ríkt inngríp í einkalíf einstaklings. Hinn 1. mars 2022 höfðu verið teknar um 1,2 milljónir PCR-sýna innanlands á Íslandi frá því að Covid-19 faraldurinn hófst í febrúar 2020, eða um 3,3 sýni á hvern íbúa að meðaltali, auk um 600 þúsunda sýna á landamærunum. Hafa þannig fleiri þúsund manns að jafnaði farið í PCR-sýnatökur á degi hverjum hér á landi, þar á meðal fjölmörg börn á öllum aldri. Þá hafa flestir þeir útlendingar sem hingað til hafa neitað að undirgangast PCR-sýnatöku

vegna framkvæmdar flutnings úr landi farið sjálfviljugir í slíka sýnatöku til að ferðast hingað til lands og við komuna til landsins.

Með hliðsjón af öllu framangreindu og að virtu því frekar takmarkaða inngrípi sem fylgir þeirri skyldu sem hér er mælt fyrir um er hvorki talið að lagaheimild þessi feli í sér ósamngjarna ráðstöfun í garð viðkomandi einstaklinga né gangi lengra en nauðsynlegt er til að lögmætum markmiðum í málefnum útlendinga verði náð. Þá er mikilvægt að lagaheimild þessi sé skoðuð í samhengi við 21. gr. frumvarpsins sem kveður á um að verkefni stoðdeildar ríkislögreglustjóra við framkvæmd ákvarðana um brottvísanir og frávísanir verði lögbundin. Loks hefur ráðherra lagt til við forseta Alþingis að umboðsmanni Alþingis verði falið eftirlit með framkvæmd lögreglu á brottvísunum og frávísunum. Með því er umgjörðin í kringum framkvæmd þessara mála styrkt enn frekar ásamt því að tryggja að réttindi útlendinga í þessari stöðu séu virt.

Um 20. gr.

Lagt er til að lög þessi öðlast þegar gildi. Þó eru gerðar tvær undantekningar á því. Annars vegar er talið rétt að 5. 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 7. 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. másl. 1. mgr. 12. gr. laganna er kveðið á um að heimilt sé að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánustu aðstandenda íslensks ríkisborgara eða útlendinga sem hefur tímabundið atvinnuleyfi skv. 8. gr. laganna, tímabundið atvinnuleyfi sem tengist dvalarleyfi á grundvelli manúðarsjónarmiða 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.