

Frumvarp til laga

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

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- Í stað orðsins „sjö“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: þrjá.
- Í stað orðanna „Formaður nefndarinnar og varaformaður skulu skipaðir í fullt starf til fimm ára“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: Nefndin er skipuð af formanni, varaformanni og nefndarmanni sem skulu skipaðir í fullt starf.
4. mgr. orðast svo: Þess skal gætt að innan nefndarinnar sé nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni.
- Í stað orðanna „og varaformanns“ í 1. málsl. 5. mgr. kemur: varaformanns og nefndarmanns.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Að jafnaði skulu tveir nefndarmenn úrskurða í hverju máli sem nefndinni berst.
- Í stað 2., 3. og 4. málsl. 1. mgr. koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Þegar nefndarmenn eru ekki sammála um niðurstöðu máls skal kalla til þriðja nefndarmann og ræður þá meiri hluti. Formanni er heimilt að ákveða að nefndin skuli vera fullskipuð við afgreiðslu máls telji hann mál viðamikil eða fordæmisgefandi.
2. mgr. orðast svo:
Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er nefndarmönnum heimilt að úrskurða einir þegar:
 - um er að ræða mál er varða vegabréfsáritanir,
 - um er að ræða beiðni um frestun réttaráhrifa,
 - kærandi er ríkisborgari ríkis sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunarári,
 - Útlendingastofnun hefur afgreitt málið í forgangsmeðferð skv. 29. gr.,
 - um er að ræða endurtekna umsókn skv. 35. gr. a.
3. mgr. orðast svo:
Fullskipaðri nefnd er einnig heimilt að fela einum nefndarmanni að úrskurða í öðrum tegundum mála þar sem nefndin telur að framkvæmd og fordæmi séu svo skýr að ekki sé nauðsynlegt að afgreiða slík mál skv. 1. mgr.
5. mgr. fellur brott.

f. Í stað orðanna „í málum skv. IV. kafla og 74. gr. getur nefndin“ í 2. másl. 7. mgr. kemur: Nefndin getur.

g. 4., 5. og 6. másl. 7. mgr. falla brott.

3. gr.

2. másl. 4. mgr. 23. gr. laganna orðast svo: Umsóknum skv. 37. og 39. gr. skal svarað innan 18 mánaða.

4. gr.

Orðin „2. mgr. 36. gr. og“ í 2. másl. 2. mgr. 35. gr. a laganna falla brott.

5. gr.

2. mgr. 36. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. másl. 2. mgr. koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Byggist umsókn fjölskyldumeðlims samkvæmt þessari málsgrein á tengslum við útlending sem nýtur alþjóðlegrar verndar skv. 2. mgr. 37. gr. þarf sá fjölskyldumeðlimur sem umsókn er byggð á að hafa fengið dvalarleyfi sitt endurnýjað fyrir framlagningu umsóknar. Heimilt er að veita undanþágu frá kröfu um endurnýjun ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða.
- b. Á eftir skammstöfuninni „þ.m.t.“ í 7. mgr. kemur: um hvað fellur undir ríkar sanngirnisástæður vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða og um.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 69. gr. laganna:

1. Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr.:
 - a. Í stað tilvísunarinnar „73.“ í 1. másl. kemur: 2. mgr. 73.
 - b. Tilvísunin „74.“ í 1. másl. fellur brott.
 - c. 4. másl. fellur brott.
2. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Nánasti aðstandandi útlending sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalarleyfis skv. 3. mgr. 73. gr. getur með umsókn fengið dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar að fullnægðum skilyrðum 55. gr. og VIII. kafla hafi sá sem umsóknin er byggð á fengið dvalarleyfi sitt endurnýjað fyrir framlagningu umsóknar. Heimilt er að veita undanþágu frá kröfu um endurnýjun ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Sama gildir um nánustu aðstandendur útlending sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalarleyfis skv. 74. gr. hafi dvalarleyfið verið endurnýjað tvívegis.

8. gr.

Í stað orðanna „í boði stjórnvalda skv. 43. gr.“ í a-lið 4. mgr. 70. gr. laganna kemur: skv. 2. mgr. 37., 43. og 74. gr.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 73. gr. laganna:

- a. Orðin „skv. 37., 39., 43. eða 45. gr.“ í 1. mgr. falla brott.

- b. Í stað orðanna „samkvæmt ákvæði þessu skal veitt til fjögurra“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: útlendingi sem nýtur verndar skv. 1. mgr. 37., 39., 43. eða 45. gr. skal veitt til þriggja.
- c. Á eftir 2. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
- Dvalarleyfi útlendingi sem nýtur verndar skv. 2. mgr. 37. gr. skal veitt til tveggja ára og er aðeins heimilt að endurnýja ef skilyrðum ákvæðisins er enn fullnægt. Heimilt er að synja útlendingi um endurnýjun leyfis sé það nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins eða almannahagsmuna. Endurnýja má leyfið þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 55. gr.
- Dvalarleyfi sem veitt er á grundvelli 2. eða 3. mgr. 45. gr. getur aldrei gilt lengur en leyfi þess fjölskyldumeðlims sem viðkomandi leiðir rétt sinn af.

10. gr.

5. mgr. 74. gr. laganna orðast svo:

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal ekki veitt til lengri tíma en eins árs og er heimilt að endurnýja það að þeim tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir veitingu leyfisins í upphafi ekki breyst.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 77. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „ákvörðun hefur verið tekin um umsóknina“ í 1. másl. kemur: Útlendingastofnun hefur tekið ákvörðun um umsóknina.
- b. 2. másl. fellur brott.

12. gr.

Orðin „sem sótt hefur um alþjóðlega vernd“ í 2. másl. 7. mgr. 104. gr. laganna falla brott.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. koma 1. og 2. gr. ekki til framkvæmda fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá gildistöku laga þessara. Þá gilda 5., 6. og 7. gr. ekki um meðferð umsókna sem bærust fyrir gildistöku laga þessara.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, kveður á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Lögin öðluðust gildi 1. janúar 2017 og voru samin á árunum 2014 til 2016, en málefni útlendinga, einkum umsækjenda um alþjóðlega vernd, hafa þróast töluvert síðan þá. Vegna margfalt fleiri umsókna þarf nú að hlúa að verndarkerfinu og öðrum innviðum samfélagsins. Stjórnvöld standa því frammi fyrir áskorunum sem eru annars eðlis en áður.

Frá gildistöku laga nr. 80/2016 hafa verið gerðar breytingar á þeim nokkrum sinnum og er frumvarp þetta áframhaldandi liður í nauðsynlegri endurskoðun þeirra. Síðustu breytingar á ákvæðum laganna um alþjóðlega vernd voru samþykktar á Alþingi 15. mars 2023, sbr. lög nr. 14/2023, og lutu þær m.a. að málsmeðferð endurtekinnna umsókna, niðurfellingu réttinda hjá útlendingum sem fengið hafa endanlega synjun á umsókn sinni og meðferð mála um ríkisfangsleysi.

Með frumvarpi þessu er brugðist við hraðri þróun í málaflokknum og fordæmalausri fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd. Þær breytingar sem lagðar eru til miða m.a. að því að sam-

ræma lög um útlendinga við löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, þá einkum annars staðar á Norðurlöndum. Þá er einnig stefnt að því að auka skilvirkni innan stjórnsýslunnar og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið laga um útlendinga er að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi. Samhliða verulegri fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd sem íslenskum stjórnvöldum hafa borist undanfarin ár, auk sífelldra breytinga á samsetningu á hópi umsækjenda, er mikilvægt 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 þannig upp að þeir sem raunverulega eiga rétt á alþjóðlegri vernd fái skjóta og mannúðlega afgreiðslu mála sinna. Á sama tíma er nauðsynlegt að sporna gegn misnotkun á kerfinu. Að teknu tilliti til fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd, húsnæðiseklu og vaxandi álags á innviði landsins er ekki raunhæft að taka á móti rúmlega 4.000 umsóknum um alþjóðlega vernd á ári á næstu árum. Aðrar Norðurlandþjóðir hafa á stefnuskrá sinni að fækka umsóknum um alþjóðlega vernd og stytta málsmeðferðartíma.

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 hún eigi sér eðlilegar skýringar eða hvort nauðsynlegt sé að breyta reglum 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 reglum og reynslu nágrannaríkja eins og annarra norrænna ríkja sem íslensk stjórnvöld bera sig gjarnan saman við.

2.1. Samræming á Evrópuvettvangi.

Ísland hefur tekið þátt í Schengen-samstarfinu frá árinu 2001. Megintilgangur samstarfsins er að tryggja frjálsta för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna með því að fella niður persónubundið eftirlit með einstaklingum á ferð milli ríkjanna, tryggja öryggi innan svæðisins, styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og efla lögreglusamvinnu. Ísland, sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu, er ekki skuldbundið af heildarstefnu Evrópusambandsins (ESB) í útlendingamálum og málum er varða alþjóðlega vernd. Schengen-samstarfið tekur þó til ýmissa málefna á sviði útlendingalöggjafar, svo sem samræmds eftirlits á ytri landamærum Schengen-svæðisins, samræmdra reglna um útgáfu vegabréfsáritana, brottvísana vegna ólögmætrar dvalar innan svæðisins og endurkomubanns.

Ísland hefur jafnframt skuldbundið sig til til að taka þátt í Dyflinnarsamstarfinu, þar á meðal fingrafarakerfi Eurodac, en Dyflinnarreglugerðin fjallar m.a. um hvaða ríki ber ábyrgð á umsókn um alþjóðlega vernd sem lögð er fram á Schengen-svæðinu. Eitt af meginmarkmiðum Dyflinnarreglugerðarinnar er að koma í veg fyrir að einstaklingur ferðist frá einu þátttökuríki til annars og sækji um vernd, þrátt fyrir að hafa þegar sótt um vernd í öðru ríki eða jafnvel þegar hlotið afgreiðslu umsóknar sinnar. Er þetta bæði svo einstaklingur geti treyst því að fá afgreiðslu umsóknar í því ríki þar sem viðkomandi sækir fyrst um vernd en einnig til að koma í veg fyrir áframhaldandi för einstaklinga í ólögmætri dvöl milli samstarfsríkjanna (e. secondary movement).

Fleiri reglugerðir gilda í Evrópu sem varða umsækjendur um alþjóðlega vernd, svo sem um málsmeðferð umsókna og skilyrði til að teljast flóttamaður. Þótt Ísland sé ekki skuldbundið til að innleiða þær eru íslenskar og evrópskar reglur samofnar vegna samvinnu Íslands við

Evrópusambandið, þ.m.t. vegna Dyflinnarsamstarfsins. Þykir því nauðsynlegt að taka mið af regluverki í öðrum Evrópuríkjum á þessu sviði.

Eitt af helstu stefnumálum Evrópusambandsins undanfarin ár hefur verið að samræma frekar löggjöf aðildarríkja Schengen-samstarfsins hvað varðar málsmeðferð og móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd. Með því móti verði stemmt stígu við að einstaklingar leiti frekar til ákveðinna ríkja frekar en annarra enda hljóti þeir þar betri þjónustu eða málsmeðferð.

Vinna við mótun nýrrar sameiginlegrar stefnu og reglna í málefnum flóttafólks á vettvangi Evrópusambandsins hófst árið 2015 í kjölfar gríðarlegs straums flóttamanna til Evrópu frá Mið-Austurlöndunum og Afríku. Framkvæmdastjórn ESB birti endurskoðaða útgáfu stefnunnar árið 2020 og henni fylgja nýjar tillögur að reglugerðum og tilmælum á sviðinu. Það hefur hins vegar hamlað framgangi stefnunnar að aðildarríkin samþykktu árið 2016, þegar áætlunin var fyrst lögð fram, að svokölluð heildarnálgun yrði viðhöfð í málaflokknum (e. package approach), sem felur í sér að einstakar tillögur geta ekki tekið gildi fyrr en samkomulag hefur náðst um þær allar. Hinn 4. október 2023 náðist samkomulag innan ráðherraráðs ESB um síðustu reglugerðina í heildarpakka í útlendingamálum og allar reglugerðirnar sem um ræðir því komnar í þríhliða viðræður við Evrópuþingið. Stefnt er að því að ljúka vinnu við heildarpakkann á fyrri helmingi þessa árs.

Ísland er skuldbundið til að innleiða þær reglur innan pakkans sem varða þróun á regluverki Schengen-samstarfsins eða rúmast innan samnings um þátttöku Íslands í Dyflinnarsamstarfinu og fingrafaragagnagrunni Eurodac. Af þeim reglum innan pakkans, sem verða skuldbindandi fyrir Ísland, má helst nefna reglugerð um forskoðun umsókna um alþjóðlega vernd á ytri landamærum Schengen-svæðisins, (e. Screening Regulation), uppfærða brottvísunartilskipun (e. Return Directive) og endurskoðuð ákvæði sem byggja á núgildandi Dyflinnarreglugerð en hafa verið færð inn í reglugerð um stjórn verndar- og útlendingamála (e. Asylum and Migration Management Regulation). Þá er vert að minnast á svokallaða krísu-reglugerð (e. Crisis Regulation) en Ísland er bundið af tveimur ákvæðum reglugerðarinnar sem kveða á um breytta framkvæmd Dyflinnarmála í óvenjulegum aðstæðum.

Líkt og fyrr segir eru jafnframt aðrar reglugerðir og tilskipanir innan heildarpakkans sem Ísland er ekki skuldbundið til að innleiða. Mikilvægt er þó að Ísland, sem þátttakandi í Schengen- og Dyflinnarsamstarfinu, taki mið af þeim við lagamótun á þessu sviði og bregðist stöðugt við þeirri þróun sem á sér stað á vettvangi Evrópusambandsins. Að öðrum kosti er hætt við að Ísland verði eftirbátur annarra Evrópuríkja þegar kemur að lagaumgjörð er varðar útlendingamál og mál er varða umsóknir um alþjóðlega vernd.

2.2. Þróun í fjölgun umsókna.

Fjallað var um þróun umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi á tímabilinu 1. janúar 2012 til 30. júní 2022 í kafla 2.1 í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga, sem varð að lögum nr. 14/2023 (382. mál á 153. löggjafarþingi). Líkt og þar var rakið hefur orðið talsverð þróun í málaflokknum á Íslandi síðastliðinn áratug. Samanlagður fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd á árunum 2003 til 2016 var 1.381 umsókn en þær voru tæplega 13.500 frá 2016 til 1. nóvember 2023.

Flestar umsóknir bárust árið 2022, eða 4.519. Árið 2023 bárust 4.157 umsóknir, þar af 1.623 frá Úkraínu og 1.576 frá Venesúela.

Vegna þeirrar miklu fjölgunar umsókna sem að framan er lýst þarf að hlúa að verndarkerfinu og standa stjórnvöld því frammi fyrir miklum áskorunum við að bæði taka á móti umsókn-

um og tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð þeirra. Það á ekki einungis við um málsmeðferð hjá undirstofnunum ráðuneytisins heldur einnig hjá öðrum stjórnvöldum sem koma að málaflöknum á einn eða annan hátt.

Ein stærsta áskorunin við móttöku fjölda umsækjenda hefur verið húsnæðisskortur en erfitt hefur reynst að finna viðeigandi húsnæði. Þegar hefur verið opnuð fjöldahjálparmiðstöð á vegum Rauða krossins á Íslandi auk þess sem unnið er að því að koma upp sérstakri einingabyggð fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þá hafa fulltrúar mennta- og heilbrigðiskerfis lýst auknum áskorunum við að mæta þörfum ört stækkandi hóps umsækjenda um alþjóðlega vernd og handhafa alþjóðlegrar verndar hér á landi. Til að mynda hefur bið eftir nauðsynlegri þjónustu, þar á meðal heilbrigðisþjónustu, aukist umtalsvert frá árinu 2022.

Verði ekki gerðar frekari breytingar á lögum um útlendinga um alþjóðlega vernd er fyrir séð að umsóknum mun áfram fjölga eða fjöldi þeirra standa í stað. Samhliða því munu framangreindar áskoranir ágerast og kostnaður vegna málaflökksins aukast. Á einum áratug hefur kostnaður vegna málaflökksins farið úr rúmlega 400 millj. kr. í um 20 milljarða kr. á ári.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 er gert ráð fyrir áframhaldandi fjölgun umsækjenda hér á landi og er áætlað að allt að 6.000 manns sækji um vernd árin 2024 og 2025. Má því gera ráð fyrir að kostnaður vegna málaflökksins muni aukast á næstu árum bregðist stjórnvöld ekki við stöðu mála.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar á ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016, varðandi alþjóðlega vernd, mannúðarleyfi og dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar. Þær breytingar sem eru lagðar til í frumvarpinu miða að því að samræma lög um útlendinga við löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, þá einkum annars staðar á Norðurlöndum, og bregðast við annmörkum sem komið hafa í ljós við beitingu gildandi laga. Þá er einnig stefnt að því að auka skilvirkni innan stjórnsýslunnar og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns.

Í frumvarpinu er lagt til að skipan kærufndar útlendingamála verði breytt og lagaumhverfi nefndarinnar skýrt. Markmið breytinganna er að auka skilvirkni og sveigjanleika við meðferð kærumála án þess að dregið sé úr gæðum málsmeðferðarinnar.

Lagt er til að horfið verði frá þeirri framkvæmd að umsóknir einstaklinga um alþjóðlega vernd séu teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli undantekninga í 2. mgr. 36. gr. laganna um sérstök tengsl og sérstakar ástæður. Sambærilegar undanþágur er ekki að finna í löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum. Þar er Dyflinnarreglugerðinni beitt og frávisun í verndarmálum, þ.e. málum þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, nema um brot yrði að ræða á meginreglunni um bann við endursendingu (e. non-refoulement), sbr. 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í ljósi framangreinds hefur ítrekað verið lagt til að þessi séríslenska undanþáguregla falli brott.

Lagt er til að aðstandendur útlendinga sem fengið hafa viðbótarvernd eða mannúðarleyfi hér á landi öðlist ekki rétt til fjölskyldskyldusameiningar fyrr en a.m.k. tveimur árum liðnum eftir veitingu viðbótarverndar eða dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða enda hafi sá aðili fengið dvalarleyfi sitt endurnýjað. Breytingin tekur mið af danskri framkvæmd auk þess sem tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/86/EB um rétt til fjölskyldusameiningar var höfð til hliðsjónar. Ekki eru lagðar til breytingar á rétti aðstandenda fylgdarlausra barna til fjölskyldusameiningar.

Lagt er til að gildistími dvalarleyfa þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar skv. 1. mgr. 37. gr., 39. gr., 43. gr. og 45. gr. laganna verði þrjú ár í stað fjögurra ára, að gildistími dvalarleyfis þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar skv. 2. mgr. 37. gr. verði tvö ár í stað fjögurra ára

og að gildistími vegna endurnýjunar á dvalarleyfi skv. 74. gr. verði til eins árs í stað tveggja ára. Er þar tekið mið af sambærilegum gildistíma dvalarleyfa á þessum grundvelli annars staðar á Norðurlöndum.

Loks er í frumvarpinu skýrt hvenær heimilt sé að veita umsækjanda um alþjóðlega vernd bráðabirgðadvalarleyfi á grundvelli 77. gr. laganna, þ.e. einungis þar til ákvörðun Útlendingastofnunar í máli hans liggur fyrir.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 6. og 7. gr. frumvarpsins er lagt til að nánustu aðstandendur útlendinga, sem fengið hafa viðbótarvernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða hér á landi, öðlist ekki rétt til fjölskyldusameiningar fyrr en a.m.k. tveimur árum liðnum frá útgáfu leyfanna.

Samkvæmt 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, skulu allir njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Skv. 3. mgr. má þó með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Við skýringu á 71. gr. stjórnarskrárinnar verður einnig að líta til þeirra skilyrða sem 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, setur en skv. 2. mgr. greinarrinnar skulu opinber stjórnvöld ekki ganga á rétt manna til friðhelgi fjölskyldulífs 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 friðhelgi fjölskyldulífs eru settar að þær séu reistar á skýrri lagaheimild, stefni að lögmætu markmiði og gangi ekki lengra en nauðsynlegt sé svo að markmiðið náist.

Í dómafrankvæmd hefur Mannréttindadómstóll Evrópu vísað til þeirrar viðurkenndu meginreglu þjóðaréttar að ríki hafi, með fyrirvara um alþjóðlegar skuldbindingar sínar, rétt til að stjórna aðgengi erlendra ríkisborgara að landsvæði sínu og dvöl þeirra þar, sjá t.d. dóm *Üner gegn Hollandi* frá 18. október 2006 í máli nr. 46410/99. Í dóminum kemur m.a. fram að mannréttindasáttmálinn tryggi ekki rétt útlendinga til að koma til eða dvelja í tilteknu ríki. Þá hefur dómstóllinn margoft viðurkennt að stjórn ríkja á aðgengi að landsvæðum sínum feli í sér lögmætt markmið til að takmarka réttinn til fjölskyldulífs í skilningi 8. gr. mannréttindasáttmálans, sbr. t.d. *M.A. gegn Danmörku* frá 9. júlí 2021 í máli nr. 6697/18. Í þeim dómi ítrekaði dómstóllinn að sama skapi að stjórn ríkja á aðgengi að landsvæðum sínum þjóni almennum hagsmunum efnahagslegrar velferðar hvers ríkis þar sem þau hafi jafnan mikið svigrúm til mats.

Í máli *M.A. gegn Danmörku* komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að beiting þriggja ára lögbundins biðtíma til að öðlast rétt til fjölskyldusameiningar í máli útlendinga sem hafði fengið tímabundna vernd í Danmörku hefði farið í bága við 8. gr. mannréttindasáttmálans. Vísaði dómurinn til þess að dönsk stjórnvöld hefðu í málinu ekki framkvæmt fullnægjandi mat á annars vegar þeim hagsmunum eiginkonu viðkomandi að sameinast honum í Danmörku og hins vegar hagsmunum ríkisins að stjórna því hverjir fengju að setjast að í landinu. Dómurinn gerði hins vegar ekki athugasemd við tveggja ára lögbundinn biðtíma eftir fjölskyldusameiningu. Í kjölfar dómsins var lögum um útlendinga í Danmörku breytt á þann veg að þriggja ára lögbundinn biðtími var stytur í tvö ár.

Í ljósi þess mikla fjölda umsókna um alþjóðlega vernd sem íslenskum stjórnvöldum hefur borist undanfarin ár og þeim áskorunum sem stjórnvöld standa frammi fyrir er talið nauðsynlegt að samræma íslenska löggjöf um fjölskyldusameiningar við framkvæmd annars staðar í

Evrópu með það markmiði að ná betri stjórn á verndarkerfinu. Viðbótarvernd og mannúðarleyfi eru dvalarleyfi sem er ætlað að mæta aðstæðum sem eru iðulega tímabundnar í eðli sínu og því er lagt til að þau veiti ekki rétt til fjölskyldusameiningar við útgáfu fyrsta leyfis.

Eins og rakið er í skýringum við 6. og 7. gr. frumvarpsins er heimilt að víkja frá þessum lögbundnu tímamörkum ef ríkar sanngirnissástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Hver og ein umsókn um fjölskyldusameiningu verður því metin á einstaklingsbundnum grundvelli og er því ekki um ófrávíkjanleg hlutlæg lagaskilyrði að ræða. Auk þess munu þessar breytingar ekki hafa áhrif á gildandi rétt nánustu aðstandenda fylgdarlausra barna til fjölskyldusameiningar. Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið að þessi ákvæði frumvarpsins fari í bága við stjórnaskrá og mannréttindasáttmála Evrópu.

Efni frumvarpsins 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 gerð frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegu skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna, m.a. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1951, Schengen-samstarfsins og Dyflinnarsamstarfsins.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 2. október 2023 (mál nr. S-179/2023). Tíu umsagnir bárust frá ýmsum stofnunum, félagasamtökum og einkaaðilum.

Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála og ríkislögreglustjóra. Þá var aflað upplýsinga frá ráðuneytum annars staðar á Norðurlöndum sem fara með málefni útlendinga. Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgáttinni hinn 17. nóvember 2023 (mál nr. S-236/2023) og almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Jafnframt var hagsmunaaðilum gert viðvart. Sextán umsagnir bárust, þar á meðal frá Rauða krossinum á Íslandi, Íslandsdeild Amnesty International, Landsamtökunum Þroskahjálp, Félagi talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, Mannréttindaskrifstofu Íslands og lögmannsstofnunum Norðdahl, Narfi & Silva og Claudia & Partners. Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála töldu ekki ástæðu til að skila inn sérstakri umsögn enda var frumvarpið unnið í samstarfi við þær. Allar umsagnir eru birtar og aðgengi- legar í fyrrgreindu máli í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is.

Almennt voru umsagnaraðilar mótfallnir fyrirhuguðum breytingum. Telja umsagnaraðilar m.a. að breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu feli í sér skerðingu á réttindum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá séu breytingarnar ekki til þess fallnar að gera málsmeðferð Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála skilvirkari, vandaðri eða hagkvæmari.

Í samráði við ráðherranefnd um málefni innflytjenda og flóttafólks og að teknu tilliti til framkominna umsagna hefur verið fallið frá fyrirhugaðri breytingu á 30. gr. laga um útlendinga um fyrirkomulag talsmannahjónustu að svo stöddu. Þá hefur verið fallið frá fyrirhugaðri breytingu á 74. gr. laganna varðandi málsmeðferðarfrest í efnismeðferðarmálum. Loks hefur fyrirhuguð breyting á 6. gr. laganna um skipan kærunefndar útlendingamála verið breytt á þá leið að áfram verði gerð sú krafa að innan nefndarinnar sé nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni.

Í tilefni af athugasemdum umsagnaraðila er að öðru leyti rétt að áréttta að fyrirhugaðar breytingar á skipan kærunefndar útlendingamála munu gera nefndinni kleift að afgreiða kærur- mál jafnóðum og þannig mæta auknum málafjölda. Núverandi fyrirkomulag, sem hefur staðið óbreytt frá árinu 2016, býður ekki upp á nægjanlegan sveigjanleika við afgreiðslu mikils fjölda

kærumála og hefur m.a. leitt til þess að fullunnin mál falli á fresti. Markmið fyrirhugaðra breytinga, sem taka mið af reynslu og framkvæmd kærunefndar og voru lagðar fram að höfðu samráði við formann og varaformann nefndarinnar, er því að auka skilvirkni og sveigjanleika nefndarinnar án þess að dregið sé úr gæðum málsmeðferðar. Í því sambandi var m.a. horft til þess að eiginleg málavinnsla verði áfram í höndum sérfræðinga nefndarinnar. Þá er lagt til að þriðji nefndarmaður þurfi að uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara, líkt og er í tilfalli formanns og varaformanns.

Að lokum er rétt að áréttta að ekkert annarra norrænna ríkja er með sambærilegt ákvæði og er í 2. mgr. 36. gr. laganna. Um séríslenska málsmeðferðarreglu er því að ræða. Þá munu stjórnvöld áfram hafa hvata að því að vinna mál eins fljótt og unnt er, sbr. 9. gr. stjórnslulaga og 4. mgr. 23. gr. laga um útlendinga, að teknu tilliti til þeirra hagsmuna sem eru í máli hverju og þess kostnaðar sem hlýst af málsmeðferð og þjónustu umsækjenda.

Að framangreindu virtu og með hliðsjón af markmiðum þeirra ákvæða sem fram koma í frumvarpinu voru athugasemdir umsagnaraðila ekki taldar gefa tilefni til frekari breytinga.

Vakin er athygli á að eftir að frumvarpið var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda hefur nýjum efnisákvæðum verið bætt við, sbr. 6.–10. gr. Nánar er vikið að nauðsyn breytinganna í 3. kafla og skýringum við einstakar greinar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í því að auka skilvirkni innan verndarkerfisins, einkum við málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd, og samræma löggjöf og framkvæmd þessara mála við umgjörð annarra Evrópuríkja, einkum Norðurlandanna. Frumvarpið er enn fremur liður í að mæta þeim annmörkum sem hafa komið í ljós við beitingu gildandi laga og þar með gera framkvæmd skýrari og fyrirsjáanlegri. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að kostnaður vegna umsókna um alþjóðlega vernd lækki og hafi þannig jákvæð fjárhagsáhrif á ríkissjóð sem og sveitarfélög.

Við gerð frumvarpsins var horft til þess að árið 2022 var hlutfall umsækjenda um vernd eftir kynjum nánast jafnt, eða 50,6% karlmenn og drengir en 49,4% konur og stúlkur. Það hlutfall breyttist lítillega árið 2023 en þá voru 52,5% umsækjenda karlmenn og drengir en 47,5% konur og stúlkur. 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. Þá var horft til þess að árin 2022 og 2023 voru um 42% umsækjenda um fjölskyldusameiningu karlar og drengir en um 58% konur og stúlkur.

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.

Lögð er til breyting á 6. gr. laganna sem kveður á um hlutverk, valdsvið og skipan kærunefndar útlendingamála. Í meginráttum felst í þessari breytingu að nefndarmönnum verði fækkað úr sjö í þrjá og að nefndina skipi formaður, varaformaður og nefndarmaður sem hafi starfið að aðalstarfi.

Kærunefnd útlendingamála hóf störf 1. janúar 2015. Nefndin var fyrst um sinn skipuð þremur aðalmönnum og jafnmörgum til vara. Í kjölfar lagabreytinga, sem samþykktar voru 12. maí 2016, hefur nefndin hins vegar verið skipuð sjö aðalmönnum og fimm til vara. Núverandi skipan er þannig að tveir af sjö aðalmönnum hafa starfið að aðalstarfi, þ.e. formaður og varaformaður nefndarinnar. Þeir eru skipaðir að undangenginni auglýsingu og að fenginni

umsögn hæfnisnefndar. Hinir fimm aðalmennirnir hafa starfið ekki að aðalstarfi og mæta að jafnaði eingöngu á nefndarfundum á tveggja vikna fresti. Þrír þeirra eru skipaðir af dómsmálaráðherra eftir tilnefningu frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Þá eru tveir nefndarmenn skipaðir án tilnefningar.

Kærunefndin starfar deildaskipt og eru þrjár starfandi deildir; A-deild sem úrskurðar í efnismeðferðarmálum, B-deild sem úrskurðar í málum á grundvelli 1. mgr. 36. gr. laganna, svokölluðum Dyflinnar- og verndarmálum, og C-deild sem úrskurðar í vegabréfsáritunar- og dvalarleyfismálum. Bóðað er til alls að fimm nefndarfundar í hverjum mánuði, þar af fundar A- og B-deildir að jafnaði tvisvar og C-deildin einu sinni. Formaður eða varaformaður stýra störfum nefndarinnar á nefndarfundum og að jafnaði sitja tveir aðrir nefndarmenn hvern fund.

Þróun innan málaflokksins hefur verið hröð og umsóknir um alþjóðlega vernd margfaldast. Það hefur leitt til verulegrar fjölgunar á kærnum til kærunefndar útlendingamála. Þannig bárust nefndinni samtals 329 kærur árið 2015, en það sem af er ári 2023 (miðað við 1. nóvember) hafa þær verið samtals 1.722.

Erfitt hefur reynst fyrir kærunefndina að anna þessum fjölda og taka á málhala sem myndast hefur. Þrátt fyrir að deildirnar fundi allt að tvisvar í mánuði hafa þær ekki undan og hefur það leitt til þess að afgreiðslutími kærumála hefur smám saman lengst. Núverandi fyrirkomulag kærunefndar, þ.e. að meiri hluti nefndarmanna hafi nefndarstörfin að aukastarfi, hefur reynst þungt í vöfum auk þess sem það býður ekki upp á nægjanlegan sveigjanleika við afgreiðslu mikils fjölda kærumála. Í því samhengi má nefna að mál sem eru fullunnin hafa fallið á fresti vegna þess að þau hafa ekki komist á dagskrá innan tímamarka. Þá koma mál á borð nefndarinnar, t.d. frávísunarmál og beiðnir um frestun framkvæmdar, sem eðli málsins samkvæmt vegna þola ekki bið eftir næsta nefndarfundum.

Með því að bæta við nefndarmanni sem hefur starfið að aðalstarfi er kærunefndinni gert kleift að afgreiða kærumál jafnóðum og þannig mæta auknum málafjölda. Þá er sú breyting til þess fallin að tryggja aukna sérþekkingu og viðveru innan nefndarinnar.

Markmiðið með breytingunum er að auka skilvirkni og sveigjanleika kærunefndar útlendingamála án þess að dregið sé úr gæðum málsmeðferðar. Rétt er að áréttta að sérfræðingar kærunefndar annast rannsókn og eiginlega málavinnslu þó að endanlegt ákvörðunarvald liggja hjá nefndinni. Á því verður engin breyting með þeirri fækkun nefndarmanna sem hér er lögð til. Formaður og varaformaður þurfa samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara og er lagt til að sama krafa verði gerð til þriðja nefndarmanns. Þá er áfram gerð sú krafa að innan nefndarinnar sé nauðsynleg sérþekking á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni, þar á meðal stjórnsýslurétti og mannréttindum. Má sem dæmi nefna starfsreynslu á málefnasviðunum, sem felst í starfsreynslu og/eða námi.

Það er mat ráðuneytisins, að höfðu samráði við formann og varaformann kærunefndar útlendingamála, að breytt fyrirkomulag á skipan nefndarinnar og störfum og starfsháttum hennar, sbr. 2. gr. frumvarpsins, sé líklegra til þess að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og auknum afköstum kærunefndarinnar. Ekki er talið að breytingin muni fela í sér sparnað eða hækkun á útgjöldum þar sem föst laun þeirra fimm nefndarmanna sem eru í aukastarfi samsvarar launum nefndarmanns í aðalstarfi.

Um 2. gr.

Lagðar eru til breytingar á 8. gr. laganna sem kveður á um meginreglur varðandi meðferð mála fyrir kærunefnd útlendingamála. Breytingarnar eru í samræmi við breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins, sem breytir 6. gr. laganna, og vísast m.a. til skýringa við þá grein.

Breytingin í a-lið tekur mið af tillögu um breytta skipan kærunefndar, þ.e. að nefndina skipi þrír nefndarmenn en ekki sjö eins og verið hefur frá árinu 2016.

Í b-lið er mælt fyrir um að kalla skuli til þriðja nefndarmann ef nefndin er ekki einhuga í afstöðu sinni og ráði þá meiri hluti. Þá kemur fram að formaður geti ákveðið að nefndin skuli vera fullskipuð ef hann telur mál vera viðamikil eða fordæmisgefandi. Mál geta talist viðamikil ef þau eru efnislega flókin eða umfangsmikil. Mál geta talist fordæmisgefandi óháð því hvort þau eru viðamikil.

Í c-lið kemur fram að nefndarmenn geti, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr., úrskurðað einir í tilvikum sem heyra undir a–e-lið.

Í d-lið er kveðið á um að fullskipaðri nefnd sé heimilt að fela einum nefndarmanni að úrskurða í öðrum tegundum mála þar sem skýr fordæmi liggja fyrir.

Ákvæðum c- og d- liðar er ætlað að stuðla að skilvirkni í störfum nefndarinnar og einfalda og hraða málsmeðferð þar sem það á við. Líkt og greinir í skýringum við 1. gr. annast sérfræðingar kærunefndar rannsókn og eiginlega málavinnslu þó að endanlegt ákvörðunarvald liggja hjá nefndinni. Rannsókn máls fer því fram á sama hátt hjá kærunefndinni hvort sem formaður úrskurðar einn í máli eða nefndina skipi þrír til sjö nefndarmenn. Ekki er ástæða til að ætla að rannsókn og málsmeðferð verði síðri með þessari breytingu. Þó að nefndarmenn muni úrskurða einir í meira mæli ef frumvarpið nær fram að ganga mun það ekki hafa í för með sér að rannsókn mála verði önnur.

Í e-lið er lagt til að ákvæði 5. mgr. 8. gr. laganna falli brott sem felur í sér að nefndinni sé heimilt að kveðja sérfróðan aðila sér til ráðgjafar og aðstoðar við úrskurði í einstökum málum. Kærunefndin hefur aldrei beitt þessari heimild og hefur í framkvæmd frekar kallað eftir upplýsingum, t.d. frá heilbrigðissérfræðingum, þegar þörf hefur verið á því. Þá er kærunefndinni heimilt, á grundvelli rannsóknarreglu stjórnáráðgjafarinnar, sbr. 10. gr. stjórnáráðgjafarlaga, að kveða sérfróðan aðila sér til ráðgjafar.

Í f-lið er lögð til breyting sem heimilar kærunefndinni að kalla kæranda til viðtals, þrátt fyrir að mál varði ekki IV. kafla eða 74. gr. laganna. Breytingin tekur mið af reynslu nefndarinnar.

Loks er lagt til að 4., 5. og 6. másl. 7. mgr. falli brott. Fram kemur í 2. másl. að nefndin geti gefið kæranda kost á að koma fyrir nefndina og er 4. másl. því endurtekning á því sem þar kemur fram. Þá þykir óþarfi að taka það sérstaklega fram, líkt og gert er í 5. másl., hvaða nefndarmaður stýri störfum nefndarinnar við umfjöllun máls.

Um 3. gr.

Breytingin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 2. mgr. 36. gr. og þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Breytingin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 2. mgr. 36. gr. og þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að fellt verði brott undanþáguákvæði 2. mgr. 36. gr. laganna sem kveður á um hvenær taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar.

Ekkert annarra norrænna ríkja er með sambærilegt ákvæði sem gerir stjórnvöldum skylt að kanna sérstakar ástæður og sérstök tengsl í málum þeirra sem hafa hlotið vernd í öðru Evrópuríki og málum þar sem heimilt er að krefja annað ríki um að taka við umsækjanda. Annars vegar er Dyflinnarreglugerðinni beitt í þeim tilvikum sem heyra undir hana. Hins vegar er verndarmálum, þ.e. málum þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru

ríki, almennt vísað frá öðrum Evrópuríkjum nema það teldist brot á meginreglunni um bann við endursendingu (e. non-refoulement), sbr. 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Um séríslenska undanþágureglu er því að ræða. Þessi framkvæmd annars staðar á Norðurlöndunum er í samræmi við 33. gr. tilskipunar nr. 2013/32/EB 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.

Undanfarin ár hefur Ísland verið það ríki í Evrópu sem hefur fengið hlutfallslega flestar umsóknir frá einstaklingum sem þegar njóta verndar í öðru Evrópuríki. Hlutfall verndarmála af heildarfjölda innkominna mála var um 21% árið 2019, 52% árið 2020 og 23% árið 2021. Verndarmálum hefur fækkað hlutfallslega undanfarin tvö ár. Þau voru um 7% árið 2022 og 5% árið 2022 en það má m.a. rekja til verulegrar fjölgunar umsókna frá ríkisborgurum Úkraínu og Venesúela.

Þessa miklu fjölgun umsókna frá einstaklingum sem þegar njóta verndar í öðru Evrópuríki má m.a. skýra með því að lagaumhverfi og framkvæmd þeirra hér á landi er frábrugðin löggjöf og viðmiðum nágrannaríkja okkar og þá einkum að tvennu leyti. Í ákvæði 2. mgr. 36. gr. útlendingalaga eru lagðar 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. Þá hafa mörg verndarmál fengið efnismeðferð hér á landi þar sem stjórnvöld ná ekki að afgreiða og framkvæma ákvarðanir innan lögbundins frests. Samkvæmt ákvæðinu 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.

Flóttamannakerfið er neyðarkerfi ætlað fólki sem óttast um líf sitt og frelsi. Nauðsynlegt er að tryggja að umsóknir þeirra einstaklinga sem hingað leita og eru í raunverulegri þörf fyrir vernd gegn ofsóknum fái vandaða og skjótvirka meðferð og þeir komist þannig fyrir út úr umsóknarferlinu og geti aðlagast samfélaginu. Mikilvægt er að sú málsmeðferð tefjist ekki vegna mikils álags á stjórnsýsluna við afgreiðslu mála umsækjenda sem hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki. Hátt hlutfall umsókna um vernd frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið vernd í öðru ríki dregur úr skilvirkni stjórnsýslunnar. Að jafnaði er miklum meiri hluta slíkra umsókna synjað, eða tæplega 90% árið 2022, og því valda slíkar umsóknir auknu álagi í kerfinu án þess að skila tilætluðum árangri með veitingu verndar, viðbótarverndar eða dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að horfið verði frá því að umsóknir um alþjóðlega vernd verði teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli séríslenskra undanþágureglna 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga. Hér skal áréttað að eftir sem áður eru ástand og aðstæður í móttökuríki alltaf kannaðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd og verður því áfram hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr. laganna, sbr. 42. gr. Ákvæðin, sem taka mið af 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, byggjast á þeirri meginreglu þjóðaréttar að óheimilt sé að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu.

Um 6. gr.

Ákvæði 2. mgr. 37. gr. laganna fjallar um viðbótarvernd. Við mat á því hvort aðstæður umsækjanda um alþjóðlega vernd séu slíkar að hann eigi rétt á viðbótarvernd líta stjórnvöld til þess hvort almennar aðstæður í heimaríki hans séu með þeim hætti að hann eigi á hættu

ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu snúi hann aftur til baka. Viðbótarvernd er tímabundin í eðli sínu og nær almennt til allra á tilteknu svæði eða landi óháð einstaklingsbundnum aðstæðum. Dvalarleyfi á grundvelli viðbótarverndar eru nú veitt til fjögurra ára og þeim fylgir réttur til fjölskyldusameiningar við útgáfu dvalarleyfis.

Lagt er til að nánustu aðstandendur handhafa viðbótarverndar öðlist rétt til alþjóðlegrar verndar hér á landi í kjölfar endurnýjunar dvalarleyfis þess sem viðkomandi leiðir rétt sinn af. Samhliða þessari breytingu er í 9. gr. frumvarpsins lagt til að gildistími dvalarleyfa á grundvelli viðbótarverndar verði stytur úr fjórum árum í tvö ár. Breytingin sem hér er lögð til tekur mið af framkvæmd danskra stjórnvalda og dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu, m.a. *M.A. gegn Danmörku* frá 9. júlí 2021 í máli nr. 6697/18. Í samræmi við framkvæmd í Danmörku er í frumvarpinu lagt til að kveðið verði á um ákveðnar undanþágur frá þessu lögbundna tímamarki, þ.e. ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Að jafnaði er hér einungis átt við ef viðkomandi var umönnunaraðili maka síns áður en hann yfirgaf heimaríki sitt eða ef viðkomandi á barn í heimaríki sem er í bráðri hættu, er þar án annars forsjáradila eða á við alvarleg veikindi að stríða. Gert er ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að útfæra nánar í reglugerð hvenær þessar undanþágur koma til skoðunar, sbr. b-lið ákvæðisins.

Vakin er athygli á því að þessi breyting hefur engin áhrif á rétt aðstandenda fylgdarlausra barna sem hljóta viðbótarvernd hér á landi, sbr. 3. mgr. 45. gr. laganna.

Um 7. gr.

Dvalarleyfi á grundvelli viðbótarverndar og mannúðarsjónarmiða fylgir réttur til fjölskyldusameiningar skv. VIII. kafla laganna við fyrstu útgáfu dvalarleyfis.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að nánustu aðstandendur handhafa viðbótarverndar öðlist rétt til alþjóðlegrar verndar hér á landi í kjölfar endurnýjunar dvalarleyfis þess sem viðkomandi leiðir rétt sinn af. Samhliða þeirri breytingu þykir nauðsynlegt að gera sambærilegar breytingar á rétti þeirra til fjölskyldusameiningar skv. 69. gr. laganna.

Mannúðarleyfi er lakari vernd en viðbótarvernd. Leyfið er með styttri gildistíma, kemur eingöngu til skoðunar uppfylli umsækjandi ekki skilyrði til að fá alþjóðlega vernd eða viðbótarvernd og veitir handhafa þess takmarkaðri réttindi hér á landi. Breyting 6. gr. frumvarpsins leiðir því óhjákvæmilega til þess að gera þarf sambærilega breytingu á rétti nánustu aðstandenda handhafa dvalarleyfa á grundvelli mannúðarsjónarmiða til fjölskyldusameiningar. Af þeim sökum er hér lagt til að þessi réttur þeirra verði virkur eftir að handhafi dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða hefur endurnýjað það tvívegis. Líkt og í 6. gr. frumvarpsins er hér lagt til að kveðið verði á um undanþágur frá kröfu um endurnýjun dvalarleyfis ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Um skilgreiningu á þessum hugtökum vísast til skýringa við 6. gr. frumvarpsins og reglugerðar sem sett verður á grundvelli 7. mgr. 45. gr. laganna. Samhliða þessari breytingu er í 10. gr. frumvarpsins lagt til dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða verði veitt til eins árs í senn.

Með breytingalögum nr. 56/2023, sem tóku gildi 7. júlí 2023, var gerð breyting á upptalningu ákvæða í 1. mgr. 69. gr. laganna þannig að nú er 65. gr. talin upp í 1. málsl. málsgreinarinnar og því hefði átt að fella 4. másl. brott. Er hér bætt úr því.

Um 8. gr.

Breytingin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 2. mgr. 45. gr., 69. gr. og 73. gr. laganna og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 9. gr.

Samkvæmt 73. gr. laganna eru dvalarleyfi sem veitt eru skv. 37. gr., 39. gr., 43. gr. eða 45. gr. gefin út til fjögurra ára. Lagt er annars vegar til að gildistími dvalarleyfa á grundvelli 2. mgr. 37. gr. verði stytur úr fjórum árum í tvö ár. Eins og dæmin sýna geta aðstæður í ríkjum breyst tiltölulega fljótt og þykir rétt að gildistími dvalarleyfa á þeim grundvelli taki mið af því. Þá er eðlilegt að stjórnvöld endurmeti, áður en réttur til fjölskyldusameiningar og ótímabundins dvalarleyfis myndast, hvort aðstæður í heimaríki viðkomandi séu enn með þeim hætti að hann þarfnist viðbótarverndar. Loks yrði slík breyting nær því sem gildir annars staðar á Norðurlöndum en gildistími dvalarleyfa á grundvelli viðbótarverndar er eitt ár í Danmörku, 13 mánuðir í Svíþjóð, þrjú ár í Noregi og fjögur ár í Finnlandi en finnsk stjórnvöld hafa formlega gefið út að þau muni stytta gildistímamann í eitt ár.

Hins vegar er lagt til gildistími dvalarleyfa á grundvelli 1. mgr. 37. gr., 39. gr., 43. gr. og 45. gr. verði stytur úr fjórum árum í þrjú ár. Í gildandi framkvæmd geta þeir sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar fengið ótímabundið dvalarleyfi að fjórum árum liðnum, eða strax og fyrsta leyfi þeirra rennur út. Eðlilegt er að gerð sé krafa um endurnýjun slíks leyfis áður en kemur til útgáfu ótímabundins dvalarleyfis, líkt og gildir um annars konar dvalarleyfi. Þá má gera ráð fyrir að þessi breyting hafi litlar íþyngjandi afleiðingar fyrir þá einstaklinga sem breytingin hefur áhrif á sem og stjórnvöld. Helgast það af því að þeim er nú ráðlagt að sækja um bæði endurnýjun dvalarleyfis á grundvelli alþjóðlegrar verndar og ótímabundið dvalarleyfi á sama tíma þar sem málsmeðferðartími er langur og afar óheppilegt fyrir einstaklinga að vera án dvalarleyfis á meðan beðið er niðurstöðu umsóknar um ótímabundið dvalarleyfi. Þá er einstaklingurinn í betri réttarstöðu með gilt dvalarleyfi ef til synjunar kemur á umsókn um ótímabundið dvalarleyfi. Leiða má að því líkur að þessi breyting hafi þau áhrif að ferlið frá fyrstu umsókn og að útgáfu ótímabundins dvalarleyfis verði skýrara og framganga frá einu leyfi til annars eðlilegri en nú er. Loks yrði þessi breyting í samræmi við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum en gildistímaminn er tvö ár í Danmörku, þrjú ár í Noregi og Svíþjóð og fjögur ár í Finnlandi en finnsk stjórnvöld hafa formlega gefið út að þau muni stytta gildistímamann í þrjú ár.

Að lokum er lagt til að gildistími dvalarleyfa vegna fjölskyldusameiningar skv. 45. gr. laganna geti ekki verið lengri en gildistími dvalarleyfis þess sem viðkomandi leiðir rétt sinn af. Er þetta í samræmi við meginreglu VIII. kafla laganna um fjölskyldusameiningar auk þess sem eðlilegt þykir að aðstandandi hafi ekki ríkari rétt en sá sem hann leiðir rétt sinn af.

Um 10. gr.

Í samræmi við breytingar á gildistíma dvalarleyfa skv. 73. gr. er lagt til að dvalarleyfi skv. 74. gr. laganna verði veitt til eins árs í senn en nú er heimilt að endurnýja það til allt að tveggja ára.

Um 11. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 77. gr. laganna er heimilt að veita umsækjanda um alþjóðlega vernd bráðabirgðadvalarleyfi þar til ákvörðun hefur verið tekin um umsókn hans. Með slíku leyfi er umsækjanda heimilt að starfa hér á landi á meðan umsókn hans er til meðferðar. Einnig er heimilt að beiðni útlendinga sem hefur fengið endanlega synjun um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi, sem kemur ekki til framkvæmda að svo stöddu, að veita honum bráðabirgðadvalarleyfi þar til synjunin kemur til framkvæmda.

Samkvæmt gildandi ákvæði þurfa ákveðin skilyrði að vera uppfyllt til að umsækjandi geti fengið útgefið bráðabirgðadvalarleyfi, þar á meðal að ekki liggi fyrir ástæður sem geti leitt til

brottvísunar umsækjanda, sbr. c-lið 1. mgr. 77. gr. Eðli máls samkvæmt liggja fyrir ástæður sem leitt geta til brottvísunar umsækjanda þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans. Má því færa rök fyrir því að gildandi ákvæði taki mið af því að útlendingur geti aðeins sótt um og fengið umrætt dvalarleyfi þar til niðurstaða Útlendingastofnunar í máli hans liggur fyrir. Þá fer það gegn markmiði laganna um sjálfviljuga heimför að útlendingur sem fengið hefur synjun á umsókn sinni um vernd sé hér í virkri vinnu á sama tíma og unnið er að brottför hans frá landinu. Í slíkum tilvikum liggur fyrir að útlendingur er í ólögumætri dvöl á landinu og getur yfirgefið landið sjálfviljugur, eftir atvikum með aðstoð stjórnvalda.

Lagt er til að það verði skýrlega kveðið á um að umsækjandi geti einungis fengið bráðabirgðadvalarleyfi fram að því tímamarki þegar niðurstaða Útlendingastofnunar um synjun á umsókn hans liggur fyrir.

Um 12. gr.

Í úttekt föstu eftirlitsnefndarinnar á vegum Schengen-samstarfsins árið 2022 voru gerðar athugasemdir við gildissvið 7. mgr. 104. gr. laganna, nánar tiltekið að það nái einungis til útlendinga sem sótt hafa um alþjóðlega vernd hér á landi. Að virtum athugasemdum nefndarinnar er lagt til að gerð verði breyting á málsgreininni þannig að heimilt sé að veita útlendingum sem ekki hafa sótt um alþjóðlega vernd aðstoð við heimför.

Um 13. gr.

Lagt er til að lög þessi öðlist þegar gildi. Þó eru gerðar tvær undantekningar á því. Annars vegar er talið rétt að 1. og 2. gr. frumvarpsins komi ekki til framkvæmda fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá gildistöku laganna. Er það lagt til svo að kærunefnd útlendingamála fái nægilegt svigrúm til að bregðast við breyttri skipan nefndarinnar. Hins vegar er gert ráð fyrir að 5. gr., 6. gr. og 7. gr. frumvarpsins gildi ekki um meðferð umsókna um alþjóðlega vernd eða fjölskyldusameiningu, eftir því sem við á, sem bærust fyrir gildistöku laganna, enda óeðlilegt að breyttar reglur um málsmeðferð taki til þeirra.