

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd)

Frá innanríkisráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Við greinina bætist nýr töluliður, svohljóðandi:

7. *Endurtekin umsókn:* Þegar útlendingur leggur fram frekari gögn eða sækir um alþjóðlega vernd að nýju eftir að hann hefur þegar fengið niðurstöðu í máli sínu eða dregið fyrri umsókn sína til baka.

- b. Við 25. tölul., sem verður 26. tölul., bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Útlendingur telst ekki umsækjandi um alþjóðlega vernd þegar að hann hefur fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi.

2. gr.

Við 7. gr. laganna bætast fjórir nýir málslíðir, svohljóðandi: Ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. sæta sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Greinargerð vegna slíkrar kæru, eða tilkynning um að hún verði ekki lögð fram, skal berast kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar. Að öðrum kosti telst kæra niður fallin. Kæra skal þó tekin til meðferðar ef svo stendur á sem greinir í 1. og 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „Þjóðskrá Íslands“ í 1. mgr. laganna kemur: heilbrigðisyfirvöldum.

- b. 3. mgr. orðast svo:

Fái stjórnvöld þau sem tilgreind eru í 1. mgr. upplýsingar sem gætu falið í sér hugsanlegt lögbrot ber viðkomandi stjórnvald að upplýsa lögreglu eða hlutaðeigandi stjórnvald um málið og afhenda þau gögn sem það gæti krafist.

4. gr.

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

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 birtingu endanlegrar ákvörðunar. Að þeim tímafresti loknum falla réttindin niður.

Þó er ekki heimilt að fella niður réttindi barna auk þess sem barnshafandi konur skulu ávallt fá aðgang að mæðravernd og fæðingarhjálp. 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 synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd.

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

Heimilt er að fresta niðurfellingu réttinda samkvæmt 8. mgr. þegar það telst nauðsynlegt vegna sanngirmissjónarmiða. Jafnframt er heimilt að fresta niðurfellingu réttinda í þeim tilvikum þegar fallist hefur verið á frestun réttaráhrifa skv. 6. mgr. 104. gr.

- c. Á undan orðinu „kröfu“ í 1. málsl. 9. mgr., sem verður 10. mgr., kemur: um skerðingu og niðurfellingu réttinda.

6. gr.

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

Endurtekin umsókn.

Endurtekinni umsókn skal vísað frá fylgi henni ekki gögn eða upplýsingar sem leiði til þess að verulega auknar líkur séu á að umsækjanda verði veitt vernd, dvalarleyfi hér á landi eða að umsókn hans verði tekin til efnismeðferðar og þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð. Umsókn skal jafnframt vísað frá ef umsækjandi er ekki á landinu þegar hún er lögð fram auk þess sem óafgreiddar umsóknir um vernd falla niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur á meðan endurtekin umsókn er til skoðunar, enda hafi réttaráhrifum ekki verið frestað.

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. Í tilvikum þar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur dregið umsókn sína til baka áður en fyrir lá niðurstaða er þó nauðsynlegt að taka til skoðunar gögn og upplýsingar sem fram hafa komið við meðferð fyrri umsókna aðila og ekki hefur verið tekin afstaða til. Endurtekin umsókn telst ný umsókn í skilningi 2. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 74. gr.

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.

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

Ákvæði 24. gr. stjórnsýslulaga um endurupptöku gilda ekki um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. 1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Umsókn um alþjóðlega vernd skal tekin til efnismeðferðar skv. 37. gr. eigi ekkert af eftirtöldu við.
- b. A-liður 1. mgr. orðast svo: umsækjandi kom til landsins að eigin frumkvæði eftir að hafa hlotið virka alþjóðlega vernd í öðru ríki.
- c. Í stað orðsins „sé“ í b- og c-lið 1. mgr. kemur: er.
- d. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, d-liður, 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.

e. 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 stjórnslustigi innan 12 mánaða frá því að umsókn var lögð fram, enda hafi umsækjandi sjálfur, foreldri eða umsjónarmaður hans, maki eða sambúðarmaki, talsmaður, lögmaður eða annar sem kemur fram fyrir hönd umsækjanda 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 látið sig hverfa um tíma, gefið misvísandi upplýsingar um auðkenni sitt, ekki mætt í boðað viðtal eða læknisskoðun eða að öðru leyti verið ósamvinnuþýður 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.

Við lokamáls. 5. mgr. 37. gr. laganna bætist: um að synja barni um áframhaldandi dvöl hér á landi.

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 leysa úr báðum umsóknum 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. máls. 2. mgr. 43. gr. laganna bætist: og veitir honum dvalarleyfi skv. 73. gr.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. Fyrri máls. 2. mgr. orðast svo: Maki eða sambúðarmaki útlendinga sem nýtur alþjóðlegrar verndar skv. 37. eða 39. gr., börn hans og stjúpbörn í forsjá og fylgd maka 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.
- b. Í stað orðanna „samkvæmt kafla þessum“ í 1. máls. 3. mgr. kemur: skv. 37. eða 39. gr.
- c. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þeim sem njóta þessa réttar skal veitt dvalarleyfi skv. 73. gr.
- d. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Alþjóðleg vernd samkvæmt þessari grein skal almennt ekki veitt hafi umsækjandi áður fengið alþjóðlega vernd á grundvelli greinarinnar og sú vernd verið afturkölluð skv. 48. gr.

13. gr.

1. málsl. 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. málsl. 2. mgr. fellur brott.
- b. Á eftir fyrri málsl. 2. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Ef um barn er að ræða skal þó miða við 16 mánuði.
- c. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og framkvæmd þessarar greinar.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 104. gr. laganna:

- a. Orðið „a-lið“ í a-lið 2. mgr. fellur brott.
- b. Á eftir 7. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Lögreglu og Útlendingastofnun er heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga, gagna og vottorða frá öðrum stjórnvöldum í samræmi við 17. gr. vegna framkvæmdar ákvarðana samkvæmt grein þessari.
Ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar er útlendingi skylt að kröfu lögreglu að gangast undir heilbrigðissskoðun og læknisrannsókn.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 105. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi:
d. undirgangast nauðsynlega heilbrigðissskoðun og læknisrannsókn, sbr. 9. mgr. 104. gr.
- b. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd er lögreglu heimilt að afla úrskurð dómara um að útlendingur skuli undirgangast heilbrigðissskoðun eða læknisrannsókn skv. d-lið 1. mgr. Um slíka kröfu fer eftir XV. kafla laga um meðferð sakamála eftir því sem við á. Úrskurðir héraðsdóms samkvæmt þessari málsgrein sæta kæru til Landsréttar. Um málskotið fer samkvæmt almennum reglum um meðferð sakamála.
- c. Við 4. mgr., sem verður 5. mgr., bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Hið sama gildir einnig ef útlendingur neitar kröfu lögreglu um að gangast undir heilbrigðissskoðun eða læknisrannsókn skv. d-lið 1. mgr.
- d. 7. mgr., sem verður 8. mgr., orðast svo:

Þvingunarúrræðum skv. 1., 4. og 5. mgr. má beita þegar ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið hefur verið tekin og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar.

19. gr.

Á eftir 114. gr. laganna kemur ný grein, 114. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn.

Lögreglu er heimilt að skylda útlending til að gangast undir heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn ef nauðsynlegt þykir til að tryggja framkvæmd þegar tekin hefur verið ákvörðun um að hann skuli yfirgefa landið.

Með heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn er átt við mat á einstaklingi sem viðurkenndur heilbrigðisstarfsmaður framkvæmir eða annar aðili sem er til þess bær að ákvarða heilbrigðisástand viðkomandi, m.a. til að meta hvort hann sé nægilega hraustur til að geta ferðast eða skapi hugsanlega hættu fyrir heilbrigði annars fólks. Skoðunin getur náð yfir athugun heilbrigðisskjala sem og líkamsskoðun eftir því sem réttlæt看legt er miðað við aðstæður í hverju tilviki, s.s. með töku blóð- og þvagsýna og önnur lífsýni úr viðkomandi og rannsaka þau, svo og að framkvæma á honum aðra þá líkamsrannsókn sem þörf er á til að tryggja framkvæmd ákvörðunar og gerð verður honum að meinalausu.

Neiti útlendingur að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn er lögreglu heimilt að bera kröfu um skylduna fyrir dómara. Um slíka meðferð máls vísast til XV. kafla laga um meðferð sakamála. Dómara er heimilt að ákveða að fyrirmæli skv. 1. mgr. 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.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar.

20. gr.

Við 2. mgr. 120. gr. laganna bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

27. Skilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfa á grundvelli mannúðarsjónarmiða, sbr. 74. gr.

42. Skyldu til að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun eða frávísun, sbr. 114. gr. a.

21. gr.

Breyting á lögum um atvinnuréttindi útlendinga.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002:

1. Orðin „dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða“ og „dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið“ í a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna falla brott.
2. Eftirfarandi breytingar verða á 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna:
 - a. Orðin „tímabundið atvinnuleyfi sem tengist dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið skv. 11. gr. laganna“ falla brott.
 - b. Á eftir orðunum „alþjóðlegrar verndar“ kemur: mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið.
3. Við 1. mgr. 22. gr. laganna bætast tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:
 - g. Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga.
 - h. Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga.

22. gr.

Breyting á lögreglulögum.

Við gildistöku laga þessara bætist nýr staflíður við 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, svohljóðandi:

i. Starfrækja stoðeild sem annast m.a. framkvæmd ákvarðana um brottvísanir og frávísanir samkvæmt lögum um útlendinga.

23. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. gildir 7. gr. ekki um meðferð umsókna sem bárust 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. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga var lagt fram á 149. löggjafarþingi (pskj. 1334, 838. mál) en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt á 150. löggjafarþingi (pskj. 1228, 171. mál) með nokkrum viðbótum en það frumvarp náði ekki heldur fram að ganga. Frumvarpið var endurflutt þriðja sinni á 151. löggjafarþingi (pskj. 1029, 602. mál) með enn frekari viðbótum, m.a. í ljósi þeirrar þróunar sem hafði átt sér stað í málaflokknum 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 kærunefnd útlendingamála. Í samráði við félagsmála- og vinnumarkaðsráðherra lagði frumvarpið jafnframt 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 breytttri 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 félagsmála- 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 lagfæra, endurskoða og breyta þarf allmörgum ákvæðum þeirra um alþjóðlega vernd svo að framkvæmd og meðferð mála sem undir þau falla sé skýr og gagnsæ. Núgildandi 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 hérlandis. Mikilvægt er í síbreytilegum og lifandi málaflokki að löggjöfin aðlagi sig að þeirri þróun sem á sér stað í alþjóðasamfélaginu og þeim áskorunum sem verndarkerfið stendur frammi fyrir á hverjum tíma. Þurfa stjórnvöld sem fara með þessu 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 Evrópuríki, málsmeðferðartími umsókna barna um alþjóðlega vernd, vinnsla persónuupplýsinga útlendinga við framkvæmd ákvarðana um frávísun og brottvísun, hlutverk Barnaverndarstofu 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 skerðing og niðurfelling réttinda skv. lögnum.

Frá gildistöku núgildandi 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. Tilfni 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 eðlilegar skýringar eða hvort nauðsynlegt sé að breyta regluverki eða framkvæmd hér á landi til að bregðast við stöðunni. Við slíka athugun þarf að taka mið af regluverkinu og framkvæmd hér á landi, alþjóðlegum skuldbindingum á þessu sviði en jafnframt regluverki og reynslu nágrannaríkja eins og hinna Norðurlandanna 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 fordæmalausis fjölgunar umsókna ríkisborgara öruggra 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 umsækjenda 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 hérlandis fækkaði mjög á síðari hluta ársins 2017 og umsækjendum um alþjóðlega vernd á framfærslu 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 varð hins vegar fjölgun á umsóknum frá ríkisborgurum annarra ríkja og frá

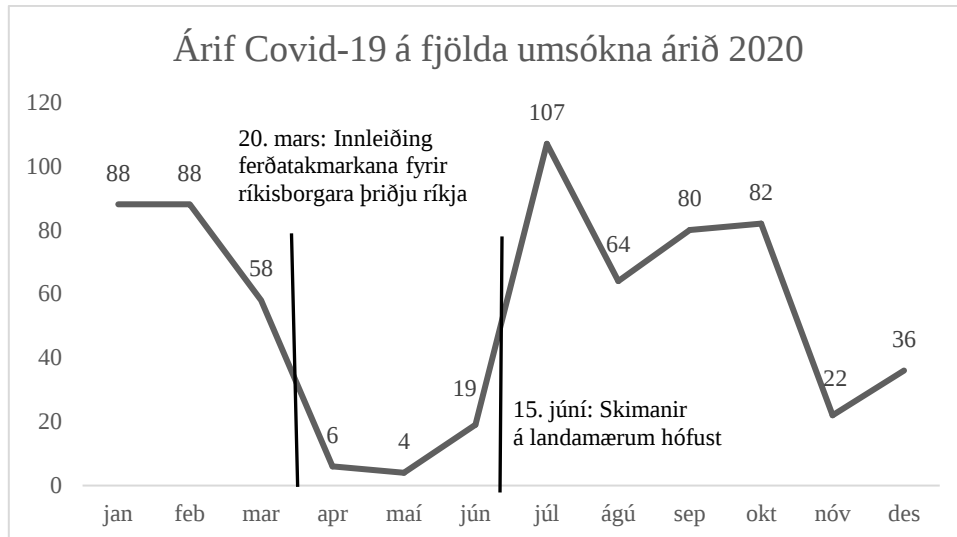
einstaklingum sem þegar höfðu hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki en síðarnefndi hópurinn nam um 16% allra umsókna sem bárust árið 2018.

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 aukningu 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 í þjónustu hér á landi en frá árslokum 2018 til ársloka 2019 voru að meðaltali um 590 einstaklingar í þjónustu á hverjum tíma. Þessar tölur eru dæmi um hversu sveiflukennður málaflokkurinn getur verið frá einu ári til annars 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.

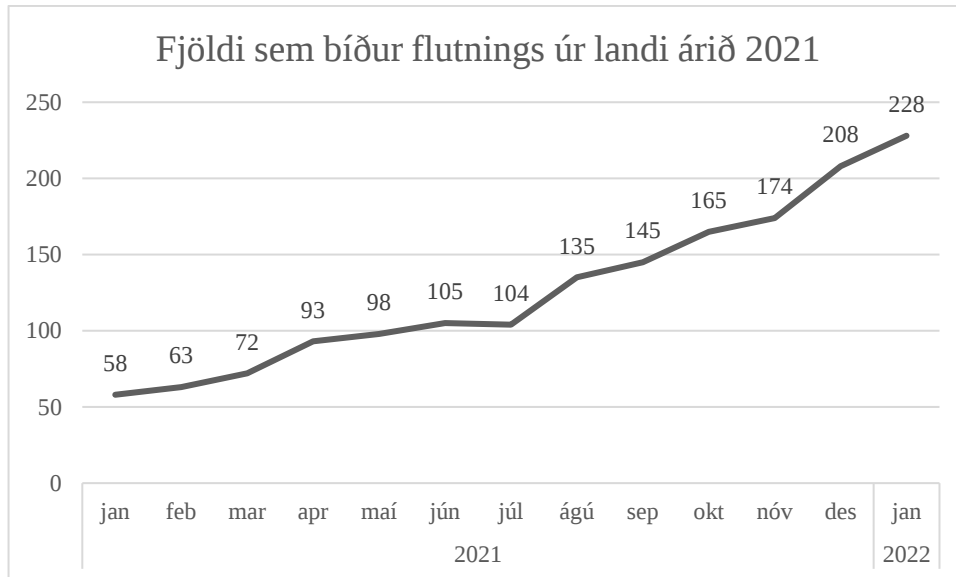
Í júní 2020 varð vart við fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd á ný, einkum á síðari hluta mánaðarins, þegar 19 umsóknir bárust og í júlí voru þær 106 en það voru flestar umsóknir sem höfðu borist í einum mánuði síðan í ágúst 2017. Af þeim umsóknum sem bárust á tímabilinu 15. júní til ársloka 2020 voru 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 á Grikklandi eða um þrír 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%) bárust áður en að ferðatakmarkanir skullu á.



Heimild: Útlendingastofnun.

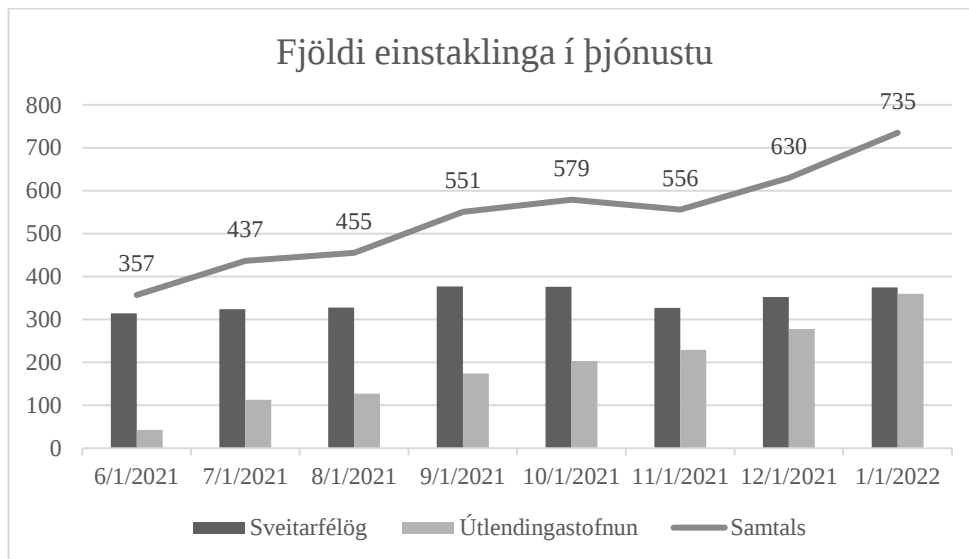
Fyrstu fimm mánuði ársins 2021 bárust heldur fáar umsóknir um alþjóðlega vernd eða að jafnaði um 30 á mánuði. Fjöldi umsækjenda jókst hins vegar hratt í byrjun sumars. Í júní til september bárust að meðaltali um 75 umsóknir á mánuði og í október einum bárust 124 umsóknir. Á árinu 2021 bárust samtals 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 gífurlegur 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, eru sérstaklega að velja Ísland 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 viðtökuríkja um PCR-próf, vottorðs 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 reyndist erfitt og í sumum tilvikum ómögulegt fyrir stoðdeild að fá upplýsingar frá heilbrigðisyfirvöldum um það hvort einstaklingarnir væru bólusettir eða höfðu þegar fengið Covid-19 sýkingu. Hópur þeirra einstaklinga sem biðu flutnings úr landi stækkaði því hratt og í lok árs 2021 voru þetta 228 einstaklingar.



Heimild: Útlendingastofnun

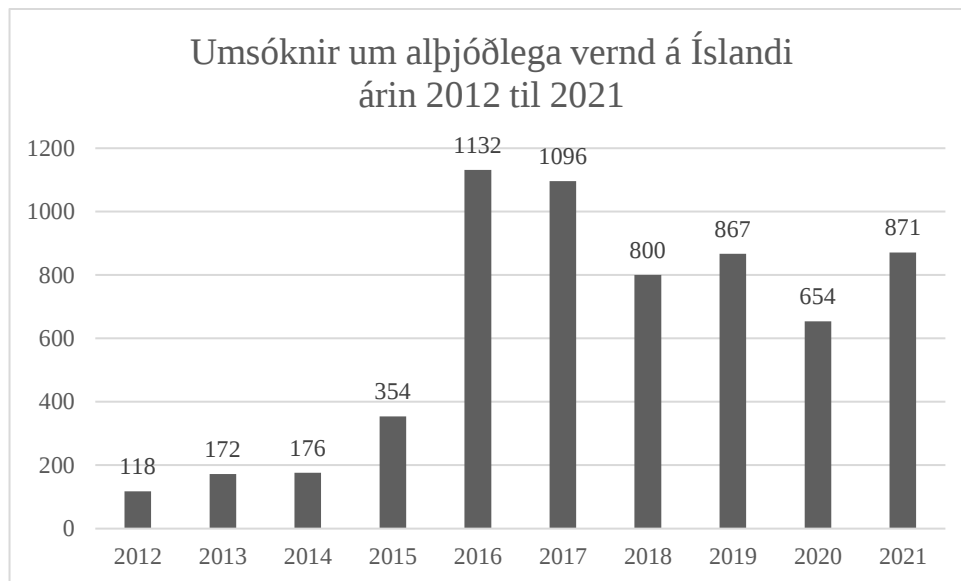
Þessar áskoranir hafa leitt til þess að flutningur í fylgd er ekki mögulegur í mörgum tilvikum á grundvelli núgildandi laga og þar af leiðandi hefur fjöldi einstaklinga í þjónustu Útlendingastofnunar og sveitarfélaganna þriggja, sem þjónusta umsækjendur fyrir stofnunina á grundvelli samninga, aukist hratt. Í lok árs 2021 var heildarfjöldi umsækjenda í þjónustu 735 en þeir voru 357 þann 1. júní sama ár.



Heimild: Útlendingastofnun.

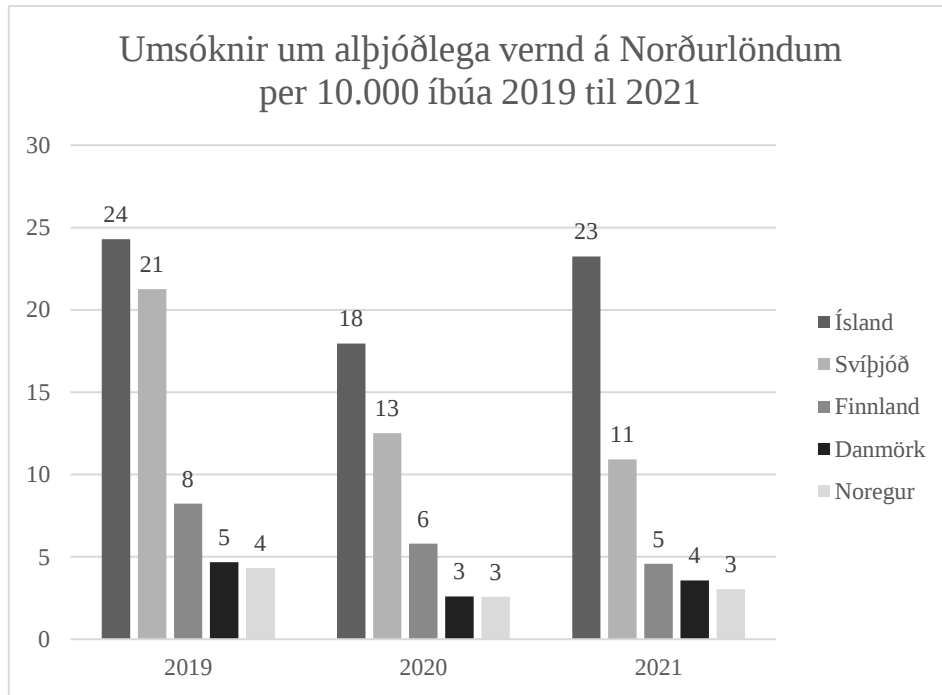
Líkt og að framan hefur verið rakið hefur þróun málaflokksins á Íslandi tekið töluverðum breytingum sl. áratug. Sést það einna helst á fjölda umsókna sem hafa borist íslenskum

stjórnvöldum en þær tífölduðust á fjórum árum þegar þær fór 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 frá árinu 2018 að undanskildu árið 2020 þegar 654 umsóknir bárust þrátt fyrir umtalsverðar ferðatakmarkanir það ár sökum Covid-19 heimsfaraldursins.



Heimild: Útlendingastofnun.

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



Heimild: Útlendingastofnun.

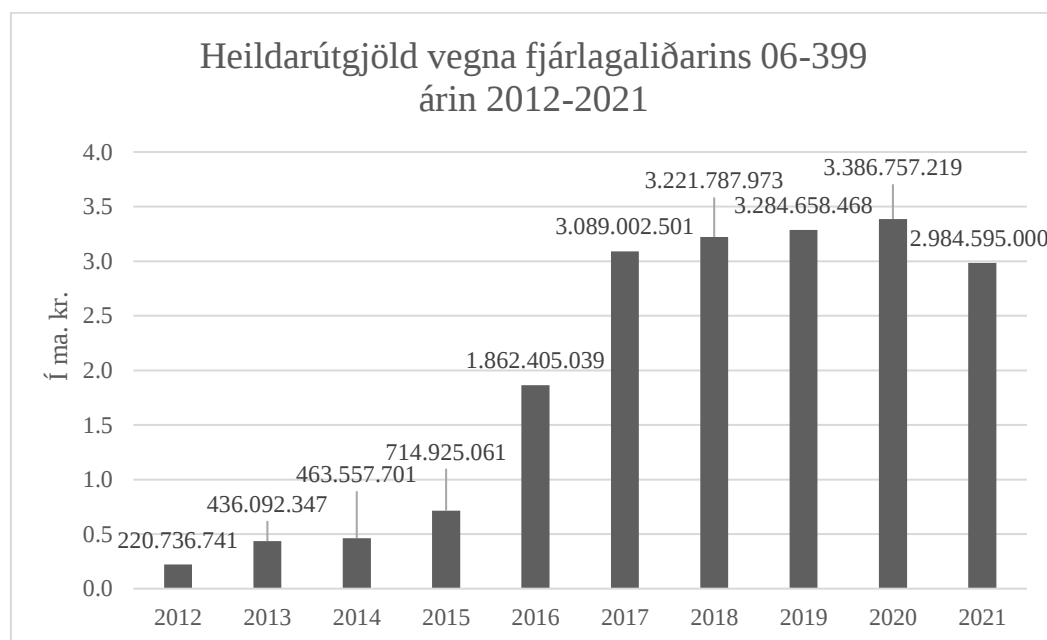
Samhliða þeirri miklu fjölgun einstaklinga sem sótt hefur um alþjóðlega vernd á Íslandi sl. áratug hefur fjöldi þeirra sem hlotið hefur vernd hér á landi aukist töluvert.



Heimild: Hagstofa Íslands og Útlendingastofnun.

2.2 Nauðsyn lagabreytinga.

Lög um útlendinga nr. 80/2016, sem tóku gildi 1. janúar 2017, voru afrakstur þverpólíttískrar þingmannanefndar sem skipuð var af þáverandi innanríkisráðherra árið 2014 og fól í sér heildarendurskoðun laga um útlendinga. Lögunum hefur verið breytt nokkrum sinnum frá gildistöku þeirra en þó hafa einungis smávægilegar breytingar verið gerðar á móttöku og málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Eins og að framan hefur verið rakið hefur málaflokkurinn þróast töluvert frá árinu 2017 og enn frekar frá árunum 2014 til 2016 þegar frumvarpið til núgildandi laga var samið. Nauðsynlegt er að útlendingalöggjöfin aðlagi sig að þeirri þróun og þeim nýju áskorunum sem verndarkerfið stendur frammi fyrir í dag. Mikilvægt er að stjórnvöldin geti brugðist við þróun málaflokksins á hverjum tíma þannig að verndarkerfið ráði við að afgangi 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) hefur aukist töluvert undanfarinn áratug.



Heimild: Dómsmálaráðuneytið

Vakin er athygli á að ekki er búið að bókfæra allan kostnað vegna ársins 2021 í ofangreindu grafi. Þá er ekki í þessum tölum að finna útgjöld vegna reksturs Útlendingastofnunar (fjárlagaliður 06-398) og kæruneftndar útlendingamála (fjárlagaliður 06-151).

Samandregið er frumvarp þetta liður í nauðsynlegri endurskoðun laganna og felur í sér efnismeiri lagabreytingar 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, mannúð og gæði innan stjórnsýslu, samræma löggjöf og framkvæmd þessara mála við umgjörð annarra Evrópuríkja, einkum hinna Norðurlandanna, og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns. Þá er með frumvarpinu m.a. brugðist við þróun málaflokksins frá árinu 2017 og ábendingum frá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála.

Á meðal þeirra álitaefna 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, hlutverk Barnaverndarstofu við veitingu alþjóðlegrar verndar í málefnum 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 felur í sér að verkefni stoðdeildar ríkislögreglustjóra verða lögbundin. Loks, í samráði við félagsmála- og vinnumarkaðsráðherra, eru lagðar til breytingar á lögum nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga 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 athugasemdum við einstakar greinar eftir því sem við á.

Umsækjendur sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki.

Eins og nánar hefur verið rakið að framan varð vart við mikla aukningu svo kallaðra 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 voru 131 þeirra (um 16%) þegar handhafar 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 höfðu 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%, þ. á m. í Þýskalandi, Belgíu, Sviss og Noregi.

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

Hafa verður í huga að Ísland hefur tekið þátt í Schengen-samstarfinu frá árinu 2001. Megintilgangur samstarfsins er að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri

þátttökuríkjanna (Schengen-ríkjanna) með því að fella niður persónueftirlit með einstaklingum á ferð milli ríkjanna, styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og efla lögreglusamvinnu. 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, brottvísanir vegna ólögmatrar 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 það hvernig eigi að framfylgja lögum um umsækjendur um alþjóðlega vernd. Rík sérstaða og frávík varðandi málsmeðferð einstakra hópa ásamt frjálsri för um svæðið ýtir undir þá þróun að hingað komi mikill fjöldi einstaklinga sem þegar hefur sótt um vernd í öðrum Evrópuríkjum í meira mæli en stjórnsýslan 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 Stuðningsskrifstofu Evrópu í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd (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 nr. 2013/32/EB frá 26. júní 2013 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Samkvæmt 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 á Norðurlöndunum. Ekkert hinna Norðurlandanna er með viðlíka fjölda umsókna um vernd frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið vernd í öðru ríki og raunar ekkert annað 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 fólki til svæðis þar sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu, sbr. 3. mgr. 36. gr. og 42. gr. núgildandi 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 eru í raunverulegri þörf fyrir vernd gegn ofsóknum fái vandaða og skjótvirka meðferð við umsóknum sínum og komist þannig fyrir út úr umsóknarferlinu og geti aðlagast samfélaginu. Mikilvægt er að sú málsmeðferð tefjist ekki vegna mikils álags á stjórnsýslunni 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 verður þó hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr. og 42. gr. útlendingalaga og verður ástand og aðstæður í móttökuríki því alltaf kannaðar í málum þessara umsækjenda. Þá mælir frumvarpið fyrir því að lokafrestur málsmeðferðar þessara mála miði við þann tíma þegar máli er endanlega lokið á stjórnsýslustigi.

Sjálfkrafa kæra.

Svo unnt sé að stytta málsmeðferðartíma er nauðsynlegt að setja inn ákvæði varðandi sjálfkrafa kæru ákvarðana Útlendingastofnunar til kærunefndar útlendingamála í ákveðnum tilvikum. Með þeirri breytingu er styttni sá tími sem ekki er nýttur til málavinnslu. Frumvarpið mælir fyrir um að ákvarðanir Útlendingastofnunar í málum þar sem umsækjendur hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd 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 eru nú þegar færðar til kærunefndar útlendingamála. Að breyta fyrirkomulaginu til þess 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.

Endurtekin umsókn.

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

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 eru farin að krefjast þess að útlendingar framvísi mótefna- eða bólusetningavottorði 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 flutnings. Því er talið mikilvægt að tryggja heimild til handa lögreglu að afla slíkra vottorða hjá heilbrigðisyfirvöldum.

Umsögn Barnaverndarstofu í málum fylgdarlausra barna.

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 að hraða málsmeðferð eins og unnt er. Í 5. mgr. 37. gr. laga um útlendinga er Útlendingastofnun gert skylt að leita umsagnar Barnaverndarstofu 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 Barnaverndarstofu og stytta málsmeðferðartíma í málum þar sem fylgdarlausum börnum er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi.

Skerðing og niðurfelling réttinda.

Eins og nánar er rakið í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins eru núgildandi lög að meginstefnu til þögn um 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 flutningsins, m.a. sökum skorts á samstarfi þar um af hálfu

útlendinginsins. Eðli málsins samkvæmt eiga ekki að öllu leyti sömu sjónarmið við um útlendinga í þessari stöðu og þá umsækjendur sem eru að 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 á hinum Norðurlöndunum.

Heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun og frávísun.

Á undanförnum árum hefur komið í ljós að lögreglu skortir í sumum tilvikum nauðsynlegar heimildir til að tryggja framkvæmd ákvarðana um brottvísanir og frávísanir. Þannig getur komið fyrir að afla þurfi læknisvottorðs ef til dæmis kona er þunguð eða viðkomandi hefur nýlega undirgengist aðgerð. Í slíkum tilvikum getur reynst nauðsynlegt, m.a. til að tryggja öryggi einstaklings, að viðkomandi sæti heilbrigðisskoðun eða læknisrannsókn til að fá útgefið vottorð sem kveður á um hvort viðkomandi sé nægilega hraustur til að geta ferðast (e. fit-to-fly). Þá hefur framkvæmd brottvísana og frávísana hjá stöðdeild ríkislögreglustjóra reynst ómöguleg í mörgum tilvikum undanfarin tvö ár vegna krafna viðtökuríkja um neikvætt PCR-próf fyrir för yfir landamæri þeirra. Hefur fjöldi útlendinga, sem lögum samkvæmt ber að yfirgefa landið, ítrekað neitað að gangast undir slík próf til að komast undan framkvæmdinni og dveljast áfram hér á landi í ólögumatri dvöl. Er sú staða í raun komin upp að útlendingum er í sjálfvald sett hvort þeir hlíta ákvörðun stjórnvalda um brottvísun eða frávísun. Eins og nánar er rakið í athugasemdum við 17., 18. og 19. gr. frumvarpsins er lagt til að útlendingi verði gert skylt að kröfu lögreglu til að gangast undir heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn ef nauðsyn ber til að tryggja framkvæmd ákvörðunar. Þá er gert ráð fyrir að lögregla geti aflað úrskurðar dómara um þessa skyldu neiti útlendingur kröfu lögreglu. Á 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 er fyrir að skylda viðkomandi í heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn.

Tafir á ábyrgð umsækjanda.

Nauðsynlegt er að skýra betur hvenær tafir á afgreiðslu umsóknar um alþjóðlega vernd er 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 umsjármanna 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. Núgildandi 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 viljandi tefja mál sitt. Rétt þykir því að í frumvarpi þessu verði skýrt kveðið á um hvenær tafir geta ekki leitt til þess að umsækjandi hljóti efnismeðferð á grundvelli tímafrestsins í 2. mgr. 36. gr. laganna.

Málsmeðferðartími umsókna barna um alþjóðlega vernd.

Samkvæmt núgildandi lögum um útlendinga skal efnismeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd ekki taka lengri tíma en 18 mánuði á stjórnýslustigi. 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 stjórnýslustigi innan 16 mánaða.

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 núgildandi 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, þ. á m. 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 ríkisfangslausra einstaklinga á grundvelli ofangreindra tveggja samninga. Samkvæmt núgildandi lögum á að leysa úr þessum tveimur beiðnum 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 skal fyrst skorið úr því hvort skilyrði eru til þess að veita slíka vernd áður en ákvæði 39. gr. um ríkisfangsleysi er beitt, að því gefnu að ekki sé unnt að leysa úr báðum umsóknum samhliða.

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 flutningi í fylgd. 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 lögregluðgerð sem fellur undir gildissviði lögreglulaga.

Undanþága frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi.

Í samræði við félagsmála- og vinnumarkaðsráðherra er í frumvarpi þessu lagt til að útlendingar sem fengið hafa veitt 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.

Frumvarpinu er einkum ætlað að stuðla að gagnsærri og stöðugri framkvæmd laganna, auka skilvirkni og stytta málsmeðferðartíma til hagsbóta fyrir verndarkerfið og umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þá er frumvarpinu jafnframt ætlað að bæta meðferð opinbers fjár.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 17., 18. og 19. gr. frumvarps þessa er kveðið á um skyldu útlendinga til að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn 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 athugasemdum við ákvæðin er talið að þau standist kröfum 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífsins. 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.

[...]

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.

Frumvarpið gerir ekki greinarmun á kynjum eða tekur kyn til skoðunar og því hvorki gert ráð fyrir að það hafi 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 við 25. tölul. 3. gr. laganna, sem verður 26. tölul. sömu greinar með frumvarpi þessu, að með umsækjanda um alþjóðlega vernd sé ekki átt við útlending sem fengið hefur endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi. 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 aðskilnaður milli umsækjanda um alþjóðlega vernd annars vegar og útlending hins vegar ekki nægilega verið fylgt þrátt fyrir að núgildandi lög geri ráð fyrir slíku. Hefur það einna helst birst við beitingu 33. gr. laganna eins og nánar er rakið í athugasemdum 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 synjað um alþjóðlega vernd eða hafa dvalið í öðrum aðildarríkjum svæðisins á grundvelli vegabréfsáritunar eða dvalarleyfis.

Með það að markmiði að auka skilvirkni í málum umsækjenda í þessari stöðu er lagt til að ákvarðanir um synjun umsækjanda um efnislega meðferð á þeim grundvelli að hann hafi þegar hlotið alþjóðlega vernd eða að heimilt sé að krefja annað ríki um að taka við umsækjanda, sbr. 36. gr. laganna, sæti sjálfkrafa kærnu til kærunefndar útlendingamála. Bregðist umsækjandi, eða

talsmaður hans fyrir hans hönd, ekki við innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar telst kæra niður fallin. Rétt þykir þó að um þessi mál sem önnur gildi enn fyrirvarar 1. og 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga um að stjórnsýslukæru skuli þó taka til meðferðar hjá hinu æðra setta stjórnvaldi ef afsakanlegar ástæður þykja fyrir því að kæra barst að liðnum kærufresti eða að veigamiklar ástæður mæli með því að kærán verði tekin til meðferðar.

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 kæru. Með því að mæla fyrir um sjálfkrafa kæru má ná enn betri árangri í að stytta þann tíma sem ekki er nýttur til málavinnslu en ef ákveðið yrði að stytta aðeins 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 kæru er þessi frestur alfarið afnuminn en kæranda þó ávallt heimilt að falla frá kærumáli án frekari afleiðinga. Með sjálfkrafa kæru eru að einhverju leyti lagðar auknar kröfur á stjórnvöld en í ljósi þess að mikill meiri hluti ákvarðana í málum sem þessum eru nú þegar kærður má ætla að ekki verði mikil breyting á málafjölda sem ratar til kærunefndar útlendingamála. Með þessu má auk þess koma í veg fyrir að fyrir farist að mál verði kærð vegna mannlegra 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 nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu, 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 (e. fit to fly). Þá hefur á tímum Covid-19 heimsfaraldursins og hertra ferðatakmarkana komið upp sú staða að móttökuríki eru farin að krefjast þess að útlendingar framvísi mótefna- 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 álit Persónuverndar frá 16. desember 2021 í máli nr. 2021101969 taldi stofnunin að núgildandi lög um útlendinga fælu að óbreyttu ekki í sér fullnægjandi heimild fyrir öflun lögreglu á mótefna- og bólusetningarvottorðum frá heilbrigðisyfirvöldum án samþykkis þeirra einstaklinga sem í hlut eiga eða dómsmeðferðar. Þessi tillaga er því m.a. ætluð að tryggja þá lagaheimild.

Lagt er til að 3. mgr. 17. gr. laganna breytist í samræmi við framangreindar breytingar á 1. mgr. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 4. gr.

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

Um 5. gr.

Eins og fram kemur í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins hefur aðskilnaður 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 lögum er að meginstefnu til þögn um hvenær umrædd þjónusta fellur niður hafa sumir útlendingar í þessari stöðu notið óskertrar þjónustu í jafnvel nokkur ár vegna erfiðleika stjórnvalda við framkvæmd flutningsins, 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 núgildandi 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. Eru breytingarnar m.a. í samræmi við löggjöf og framkvæmd á hinum Norðurlöndunum.

Ólíkt löggjöfinni hér á landi er það almennt innbyggt í regluverkum og verndarkerfum hinna Norðurlandanna 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, s.s. búsetu, heilbrigðisþjónustu og fjárhagsaðstoðar. Á Norðurlöndunum eru einnig rekin svo kölluð lokuð búsetuúrræði (e. detention center, d. asylcentre) sem ætluð eru til vistunar fyrir ríkisborgara þriðja ríkis sem eru í ólögmætri 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 getur ekki yfirgefið húsnæðið.

Samkvæmt 33. gr. laganna njóta umsækjendur um alþjóðlega vernd margvíslegrar þjónustu á meðan mál þeirra eru til meðferðar hjá stjórnvöldum, s.s. húsnæði, framfærslu og aðra grunnþjónustu. Í grunnþjónustu felst m.a. heilbrigðisþjónusta, þ. á m. vegna andlegra veikinda, tannlæknþjónusta 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 birtingu endanlegrar ákvörðunar. Frá þeim tímafresti falla öll réttindi niður.

Gerðar eru nokkrar undantekningar frá framangreindri meginreglu. Í fyrsta lagi er lagt til að niðurfelling réttinda barna sé ekki heimil og að börn njóti því áfram fullrar þjónustu þar til þau fara af landi brott. Eðli málsins samkvæmt felst í þessu að foreldri eða umsjónarmaður barns njóti áfram réttar samkvæmt ákvæðinu til húsnæðis og framfærslu. Hvað heilbrigðisþjónustu foreldra og umsjónarmanna varðar er lagt til að hún nái einungis til bráða heilbrigðisþjónustu. Með umsjónarmanni er átt við tilvik þegar barn kemur hingað til lands í fylgd annarra en foreldra þess, s.s. forsjáraðila, fjölskyldumeðlims eða aðila sem hefur með einum eða öðrum hætti tekið að sér að annast viðkomandi barn. Í öðru lagi er lagt til að þrátt fyrir niðurfellingu réttinda skuli barnshafandi konur ávallt fá aðgang að mæðravernd og fæðingarhjálp. Loks 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 umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus hins vegar falla réttindin niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Gildir þessi regla hvort sem viðkomandi unni eða kærir synjun Útlendingastofnunar. Hvað varðar EES- og EFTA-ríkisborgara er þetta í samræmi við núgildandi 8. mgr. 33. gr. laganna. EES- og EFTA-ríkisborgarar eiga ríkan rétt til að setjast hér að og geta nýtt

sér slíkar heimildir. Þá eiga einstaklingar frá þessum ríkjum almennt rétt til að dvelja hér á landi og ekki eðlilegt að beitt sé frávísun eða brottvísun í málum þeirra nema á grundvelli ákvæða um EES- og EFTA- ríkisborgara. Þessi framkvæmd þykir nauðsynleg til að koma í veg fyrir misnotkun á verndarkerfinu. Hvað varðar þau tilvik þegar útlendingur kemur frá öruggu upprunaríki og umsókn hans hefur verið metin bersýnilega tilhæfulaus þá frestar kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar, sbr. nógildandi 2. mgr. 35. gr. laganna. Þykir því eðlilegt og í samræmi við nógildandi 4. mgr. 23. gr. reglugerðar nr. 540/2017 um útlendinga, með síðari breytingum, að réttindi þeirra skv. 33. gr. falli niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn um alþjóðlega vernd í þessum málum.

Meginregla sú sem lögð er til í a-lið 5. gr. frumvarpsins tekur einkum mið af þeirri reglu sem kveðið er á um í nógildandi 4. mgr. 104. gr. laganna, þ.e. að útlendingur skuli njóta ákvæðinna grundvallarréttinda á meðan fresti til sjálfviljugrar heimfarar er í gildi, sbr. einnig 14. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Samkvæmt 2. mgr. 104. gr. laganna er útlendingi að jafnaði veittur frestur í sjö til 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, eftir atvikum við sjálfviljuga heimför á grundvelli samnings íslenskra stjórnvalda við Alþjóðlegu fólksflutningastofnuninni (IOM, International Organization for Migration). Í þeirri aðstoð felst m.a. ráðgjöf og upplýsingar um aðstoð í heimaríki, flugfar og samgöngur til og frá flugvelli til lokaáfangastaðar í heimaríki, aðstoð við öflun ferðaskilríkja, aðstoð við brottför, gegnumferð og komu til heimaríkis, þjónusta og læknisaðstoð sem umsækjandi gæti þurft á að halda meðan á ferðalagi stendur, farareyri og enduraðlögunarstyrkur. Enduraðlögunarstyrkir eru greiddir út af Útlendingastofnun í samræmi við reglugerð nr. 961/2018 um enduraðlögunarstyrk og ferðastyrk til umsækjenda um alþjóðlega vernd, með síðari breytingum, og 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 á einstakling. Áætlaður beinn kostnaður við þjónustu eins útlendinga, 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 hlýta þeirri ákvörðunar 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 jafnframt útlendingi, sem hefur ekki verið veittur frestur til sjálfviljugrar heimfarar skv. 2. mgr. 104. gr. laganna, 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 annars vegar lagt til að heimilt sé að fresta niðurfellingu réttinda samkvæmt 8. mgr. 33. gr. laganna þegar það telst nauðsynlegt vegna sanngirmissjónarmiða. Við það mat skal m.a. líta til hvort útlendingi hefur ekki tekist að fara af landi brott innan tilgreinds frests vegna atvika sem ekki eru á ábyrgð hans, s.s. vegna ómöguleika við öflunar ferðaskilríkja, alvarlegra veikinda sem koma í veg fyrir að útlendingurinn geti ferðast (e. fit to fly) eða vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna. Þá skal líta til þess hvort útlendingi hafi verið veittur lengri frestur til sjálfviljugrar heimfarar skv. 3. mgr. 104. gr. laganna eða ekki hefur tekist að flytja viðkomandi af landi brott á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar innan 30 daga frestsins og tafir eru ekki á ábyrgð hans. Við mat á því hvað teljist til sanngirmissjónarmiða skal jafnframt horft til þess hvort

útlendingur hafi sýnt samstarfsvilja við framkvæmd ákvörðunar um að hann skuli yfirgefa landið. Dæmi um hegðun sem verða metin sem ósamstarfsvilji eru þegar útlendingur hefur látið sig hverfa, torveldað 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. Hins vegar er lagt til að heimilt sé að fresta niðurfellingu réttinda í þeim tilvikum þegar kærunefnd útlendingamála hefur fallist á frestun réttaráhrifa þegar útlendingur fer með mál sitt fyrir dómstóla. Þykir eðlilegt ef útlendingi er veitt heimild til að vera á landinu meðan hann ber mál sitt undir dómstóla að hann njóti þá réttinda skv. 33.gr. laganna.

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 endurskoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

Lagt er til að endurteknar umsóknir skuli aðeins teknar til meðferðar ef þeim fylgi gögn eða upplýsingar sem eru til þess fallnar að auka verulega líkurnar á því að umsækjanda verði veitt alþjóðleg vernd, dvalarleyfi hér á landi eða að umsókn hans verði tekin til efnismeðferðar og að þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð. 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 grunnskilyrði 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 þeirra gagna og upplýsinga 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. Í þeim tilvikum þar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur afturkallað umsókn sína áður en niðurstaða lá fyrir í máli hans sé þó nauðsynlegt að taka til skoðunar gögn og upplýsingar sem fram hafa komið við meðferð fyrri umsókna aðila og ekki hefur verið tekin afstaða til. Við meðferð endurtekinna umsókna skal málsmeðferð vera eins og um nýja umsókn sé að ræða en ekki áframhaldandi meðferð fyrri umsókna. 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 ákvarðana 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 og varaformaður kærunefndar útlendingamála hafi heimild til að úrskurða einir í málum samkvæmt grein þessari.

Við útfærslu hugtaksins *endurtekin umsókn* og málsmeðferð slíkra umsókna var litið til tilskipunar 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun stöðu flóttamanns.

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 endurtekinna 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.

Lagt er til að efni a-liðar 1. mgr. 36. gr. laganna verði skipt í tvo stafliði. Annars vegar þannig að a-liður mæli aðeins fyrir um þau tilvik þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur þegar hlotið virka alþjóðlega vernd í öðru ríki og hins vegar að nýr d-liður mæli fyrir um regluna um fyrsta griðland, þ.e. að umsókn um alþjóðlega vernd skuli afgreidd í fyrsta ríki sem umsækjandi kemur til og veitt getur honum vernd. Ákvæðið um fyrsta griðland í núgildandi lögum hefur ekki verið beitt að fullu þar sem það er talið óskýrt í framkvæmd. 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 (*non-refoulement*). Kemur d-liður t.d. til skoðunar þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur haft eða hefur dvalarleyfi í öðru ríki, hefur gilda áritun til ríkisins eða hefur dvalið þar á grundvelli áritunarfrelsis. Þá getur það einnig komið til skoðunar þegar umsækjandi hefur ekki dvalið í ríkinu en hefur nán fjölskyldutengsl við það, s.s. þegar maki umsækjandans er ríkisborgari þess ríkis, og getur á þeim grundvelli fengið dvalarleyfi. Ekki er gerð krafa um að viðkomandi ríki sé aðili að flóttamannasamningnum en nauðsynlegt er að vernd ríkisins sé sambærileg við þær kröfur sem þar eru gerðar. Við mat á því hvað telst sanngjarnt og eðlilegt skal m.a. líta til lengdar dvalar, fjölskyldutengsla og möguleika viðkomandi til að öðlast rétt til dvalar í ríkinu. Með dvöl getur verið átt við dvöl til skemmri tíma, til dæmis nokkurra daga dvöl, enda hafði viðkomandi á dvölinni tækifæri til að sækja um alþjóðlega vernd í ríkinu.

Rétt þykir að takmarka fyrirvara 1. málslíðar 2. mgr. 36. gr. laganna þannig að hann eigi ekki við um einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, sbr. 1. málsl. e-liðar 7. gr. frumvarpsins. Eins og fram hefur komið hefur umsóknum um alþjóðlega vernd fjölgað verulega frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki. Almennt má líta svo á að einstaklingar sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd séu ekki í brýnni þörf fyrir vernd hér á landi og þykir því nauðsynlegt að bregðast við þessari fjölgun. Hér skal þó áréttað að eftir sem áður eru aðstæður og ástand í móttökuríki alltaf kannað í málum umsækjanda um alþjóðlega vernd og á það bent að skv. 3. mgr. 36. gr. laganna er alltaf kannað hvort beiting 1. mgr. 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 (*non-refoulement*).

Lagðar eru til tvær breytingar á 2. málsl. 2. mgr. 36. gr. laganna, sbr. 2., 3. og 4. málsl. e-liðar 7. gr. frumvarpsins. Annars vegar hefur óljóst orðalag núgildandi 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 viðtökuríkis 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 stjórnsýslustigi, þ.e. með ákvörðun Útlendingastofnunar eða eftir atvikum úrskurði kærunefndar útlendingamála.

Hins vegar er talin þörf á að skýra betur hvenær tafir á afgreiðslu umsóknar um alþjóðlega vernd er á ábyrgð umsækjanda sjálfs. Hvorki núgildandi ákvæði né athugasemdir við það veita

stjórnvöldum nánari leiðbeiningar um hvernig beri að meta slík tilvik. Í framkvæmd hefur kærufnd 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 nógildandi 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. Nógildandi 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, s.s. með því að láta sig hverfa á meðan frestir renna út. Rétt þykir því að skýrt verði kveðið á um í lögum að tafir foreldris, umsjónarmanns eða maka umsækjanda geti ekki leitt til þess að umsækjandi hljóti efnismeðferð á grundvelli tímafrestsins í 2. mgr. 36. gr. laganna. Þá er lagt til að það sama eigi við þegar talsmaður, lögmaður eða annar aðili sem kemur fram fyrir hönd umsækjanda á þátt í því að niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka. Með umsjónarmanni er átt við tilvik þegar barn kemur hingað til lands í fylgd annarra en foreldra þess, s.s. forsjáraðila, fjölskyldumeðlim eða aðila sem hefur með einum eða öðrum hætti tekið að sér að annast viðkomandi barn. Loks þykir rétt að taka af allan vafa um að teljist umsækjandi á einhverjum tímapunkti hafa tafið mál sitt samkvæmt ákvæðinu á hann ekki rétt á efnismeðferð þar sem niðurstaða hafa ekki fengist innan tímamarka. Er það í samræmi við markmið laganna um skilvirka meðferð mála.

Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. laganna er í ákveðnum tilvikum heimilt að taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar ef útlendingurinn hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd. Í lögnum eru ekki veittar skýrar leiðbeiningar um hvernig hugtakið sérstök tengsl skuli túlkað. Í framkvæmd kærufndar útlendingamála hefur m.a. verið litið til athugasemda sem fylgdu ákvæðinu í frumvarpi því er varð að nógildandi lögum en þar er í dæmaskyni nefnt að til sérstakra tengsla við landið geti talist að eiga *ættingja* á Íslandi en ekki í því landi sem umsækjandi yðri sendur til. Þá er einnig nefnt að þetta geti átt við í öðrum tilfellum þar sem tengsl eru ríkari hér á landi en við viðtökuríki, svo sem vegna fyrri dvalar. Í framkvæmd hefur kærufnd útlendingamála litið svo á að þau fjölskyldutengsl sem ákvæðið vísar til geta verið fjarlægari en hugtökin *náinn aðstandandi* í 16. tölul. 3. gr. laga um útlendinga og *aðstandandi* í g-lið 2. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar. Hugtakið ættingi hefur þannig í framkvæmd verið túlkað rúmt. Í frumvarpi þessu er talið rétt að hverfa frá þeirri framkvæmd og skilgreina nánar hvað felist í sérstökum tengslum við landið. Því er hér lagt til að sérstök tengsl við landið eiga við ef umsækjandi á maka, sambúðarmaka, barn eða foreldri sem er með löglega heimild til dvalar hér á landi. Ólíkt skilgreiningu 16. tölul. 3. gr. laganna eru hér ekki gerð skilyrði um aldur barna og foreldra. Umsækjandi þarf að sýna fram á umrædd tengsl með fullnægjandi hætti, t.d. með framlagningu skilríkja eða vottorða, og að hann hafi í raun haft raunveruleg tengsl við viðkomandi, s.s. með framlagningu ljósmynda eða samtala. Blóðtengsl ein og sér duga því ekki. Ef grunur vaknar um að sá útlendingur sem hefur löglega heimild til dvalar í landinu og umsóknin er reist á óski þess að umsóknin verði ekki tekin til efnismeðferðar getur Útlendingastofnun krafist þess að skriflegt samþykki viðkomandi þurfi að liggja fyrir. Er það lagt til svo unnt sé að koma í veg fyrir tilvik þar sem til dæmis makar hafa verið að flýja ofbeldissambandi eða í mansalsmálum. Tengsl sem umsækjandi myndar eftir að hann kom til landsins og sótti um alþjóðlega vernd geta ekki leitt til þess að hann teljist hafa sérstök tengsl við landið í skilningi 2. mgr. 36. gr. laganna. Loks er lagt til að heimilt verði að líta til tengsla á grundvelli fyrri dvalar umsækjanda hafi hann áður verið með útgefið dvalarleyfi hér á landi í eitt ár eða lengur.

Um 8. gr.

Í 5. mgr. 37. gr. laganna er nú mælt fyrir um skyldu Útlendingastofnunar til að afla umsagnar Barnaverndarstofu þegar tekin er ákvörðun um umsókn fylgdarlauss 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 Barnaverndarstofu 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 Barnaverndarstofu skal ávallt tilkynnt um umsókn fylgdarlauss 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 Barnaverndarstofu 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.

Um 9. gr.

Á undanförnum 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 aðlagja íslensk lög að samningunum, m.a. við setningu núgildandi 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, þ. á m. 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 núgildandi lögum á að leysa úr þessum tveimur beiðnum 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 (e. *Handbook on protection of Stateless persons*). 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 leysa úr báðum umsóknum samhliða t.a.m. vegna skorts á gögnum sem staðfesta ríkisfangsleysi umsækjanda. Helgast sá aðskilnaður einkum af því hve ólík og ósamrýmanleg málsmeðferð þessara mála er. Leiðir málsmeðferð núgildandi 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 ríkisfangleysi. Vega þar þýngst 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 skal fyrst skorið úr því hvort skilyrði eru til þess að veita slíka vernd áður en ákvæði 39. gr. er beitt, sé ekki unnt að leysa úr báðum umsóknum 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 leysa úr báðum umsóknum þeirra samhliða. Því næst skuli þeim boðið að fyrst sé leyst úr umsókn þeirra um alþjóðlega vernd og þeim birt ákvörðun í því áður en hafist er handa við að leysa úr ríkisfangsleysi.

Um 10. gr.

Lagt er til að við 41. gr. laganna bætist ný málsgrein þar sem nánar er útfærð útilokunarástaða 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 að neðan.

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 (e. Handbook on protection of Stateless persons) 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 *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 þær sömu og ríkisborgara umrædds ríkis heldur skuli réttarstaðan almennt vera sambærileg. Einkum og sér í lagi ber viðkomandi, rétt eins og ríkisborgara, að njóta fullrar verndar gegn því að vera færður úr landi eða vísað brott. Jafnframt ætti viðkomandi að hafa frelsi til frjálstrar farar innan ríkisins sem utan og, í því samhengi, rétt til skjala eða skilríkja sem heimili honum eða henni 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 bætt við upptalningu þeirra sem geta fengið alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldutengsla við handhafa alþjóðlegrar verndar. 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, liggi 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 liggi 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 Flóttamannastofnunar 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 fyrri málsl. 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 svarað 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.

Loks er lagt til að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og framkvæmd ákvæðisins.

Um 17. gr.

Um a-lið.

Vegna mistaka við setningu núgildandi 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 b-lið.

Í fyrsta lagi er lagt til að lögreglu og Útlendingastofnun verði heimilt að afla nauðsynlegra upplýsinga, gagna og vottorða frá öðrum stjórnvöldum í samræmi við 17. gr. laganna vegna framkvæmdar ákvarðana samkvæmt 104. gr. laganna. Tillagan tengist fyrirhuguðum breytingum á 17. gr. laganna og vísast því að öðru leyti til þeirra athugasemda.

Í öðru lagi er lagt til að kveðið verði á um skyldu útlendinga til að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn að kröfu lögreglu ef nauðsyn ber til svo unnt sé að framkvæma ákvörðun um brottvísun eða frávísun. Með heilbrigðisskoðun er til dæmis átt við skoðun skv. 5. lið 2. mgr. 1. gr. sóttvarnarlaga nr. 19/1997. Með læknisrannsókn er átt við rannsókn samkvæmt gildandi verklagsreglum landlæknis um læknisrannsóknir á fólki sem flyst til landsins hverju sinni. Almennt sæta umsækjendur um vernd slíkrar rannsókn eftir komuna til landsins, sbr. 1. mgr. 25. gr. laga um útlendinga. Að öðru leyti vísast til 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Þannig ber lögreglu til dæmis við framkvæmd ákvarðana um brottvísun og frávísun að tryggja að ekki séu til staðar ástæður sem kunna að koma í veg fyrir framkvæmd flutnings, t.d. á grundvelli heilbrigðisástæðna. Getur þannig í vissum tilvikum reynst nauðsynlegt að útlendingur gangist undir heilbrigðisskoðun eða læknisrannsókn til að fá það staðfest að viðkomandi sé nægilega hraustur til að geta ferðast (e. fit to fly).

Auk framangreinds hefur stoðdeild ríkislögreglustjóra mætt nýjum áskorunum frá því að Covid-19 heimsfaraldurinn skall á árið 2020 vegna krafna viðtökuríkja um neikvætt PCR-próf fyrir för yfir landamæri þeirra. Hefur fjöldi útlendinga, sem lögum samkvæmt eiga að yfirgefa landið, ítrekað neitað að undirgangast PCR-próf til að komast undan framkvæmdinni og dveljast 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 framkvæmdi stoðdeild 238 ákvarðanir um brottvísanir og frávísanir útlendinga í ólögmætri dvöl árið 2018 og 258 ákvarðanir árið 2019 en einungis 97 árið 2020 og 102 árið 2021. Hefur hópur þeirra einstaklinga sem fengið hefur endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd og bíður flutnings úr landi því farið ört

stækkandi en í byrjun árs 2022 voru þeir 228. Ein afleiðing þess að flutningur úr landi í fylgd er ekki mögulegur í mörgum tilvikum er að fjöldi einstaklinga í þjónustu Útlendingastofnunar og sveitarfélaganna þriggja, sem þjónusta umsækjendur fyrir stofnunina á grundvelli samninga, hefur aukist hratt. Þannig voru til dæmis 357 einstaklingar í þjónustu 1. júní 2021 en í lok þess árs voru þeir 735. Fyrirséð er að án lagabreytinga mun þróunin halda áfram og fjöldi útlendinga í þjónustu sem bíða flutnings fjölga með tilheyrandi kostnaði.

Flest ríki í Evrópu glíma við sömu áskorun hvað varðar útlendinga í ólögmætri dvöl sem neita að undirgangast PCR-sýnatöku vegna flutnings úr landi. Munurinn á Íslandi er hins vegar sá að hér er ekki til staðar sérstakt lokað búsetuúrræði vegna brottflutnings, eða svokallað „detention center“, líkt og rekin eru víðast hvar í Evrópu, þ. á m. á hinum Norðurlöndunum. Þá hefur neitun um að undirgangast PCR-sýnatöku ekki áhrif á rétt til þjónustu skv. núgildandi lögum. Þannig eru hvatarnir fyrir því að gangast undir PCR-próf fáir. Í fjórum löndum 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 löndunum fjórum hefur lögregla heimild til að beita valdi ef einstaklingur neitar að undirgangast sýnatöku sjálfviljugur. Samkvæmt upplýsingum frá framangreindum fjórum löndum 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, þ. á m. Noregur og Belgía.

Í gildandi lögum um útlendinga, lögreglulögum nr. 90/1996 eða sóttvarnarlögum nr. 19/1996 er ekki að finna ákvæði þess efnis að útlendingur, sem fengið hefur ákvörðun um brottvísun eða frávísun frá landinu, sé skylt að undirgangast heilbrigðisskoðun eða læknisrannsókn í því skyni að unnt sé að framkvæma ákvörðun um frávísun eða brottvísun. 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. stjórnarskár 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 réttindi 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 nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu, en samkvæmt 2. mgr. 8. gr. 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 firra 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, stefna að lögmætu markmiði og ganga ekki lengra en nauðsynlegt sé svo að markmiðið náist. Þannig er nauðsynlegt að jafnvægi sé á milli þess að hagsmunir og réttindi einstaklinga séu tryggð og þess að stjórnvöld geti framfylgt lögmætum ákvörðunum. Án slíks jafnvægis ná lög um útlendinga ekki markmiði sínu og kerfið í heild hættir að skila tilætluðum árangri. Með ákvæði þessu er sú lagaheimild lögð til að útlendingi sé skylt að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun og frávísun. Auk lagaheimildarinnar er í 18. og 19. gr. frumvarpsins kveðið á um heimild lögreglu til að afla dómsúrskurðar í því skyni að unnt sé að handtaka útlending í þessari stöðu og láta hann undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn. Með þessu móti er bæði um að ræða skýra og

fyrirsjáanlega lagaheimild auk kröfu um öflunar dómsúrskurðar sem tryggir að stjórnarskrárvarin réttindi útlendinga í þessari stöðu séu varin.

Við undirbúning og gerð frumvarpsins var sérstaklega litið til þess hvort önnur vægari úrræði væru tæk til að bregðast við þeirri áskorun að útlendingar, sem fengið hafa synjun á umsókn sína um alþjóðlega vernd, neiti að undirgangast PCR-sýnatöku og komi þannig í veg fyrir framkvæmd flutnings. Meðal þess sem var skoðað sérstaklega var í fyrsta lagi hvort móttökuríki gæti fallist á sóttkví fyrir brottför í stað neikvæðs PCR-prófs. Slíkar skoðanir skiluðu ekki árangri auk þess sem tilheyrandi frelsisskerðing í allt að 14 dögum var ekki endilega talin vægari úrræði. Í öðru lagi var kannað hvort móttökuríki féllist á að taka við einstakling án nokkurra aðgerða, þ.e. án undangenginnar sóttkvíar eða PCR-prófs, enda tæki viðtökuríki 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 skv. 33. gr. laganna gæti skilað tilætluðum árangri ein og sér án aukinna heimilda til að tryggja framkvæmd brottvísunar eða frávísunar. Talið var að skerðing eða niðurfelling réttinda gæti vissulega virkað sem hvati til að fara 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 sjálfvald sett hvort hann hlíti ákvörðun stjórnvalda. 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 munu viðhalda þessum kröfum lengur en önnur og því mikilvægt að til staðar sé virkt úrræði í lögum til að bregðast við mismunandi aðstæðum og kröfum í ríkjum. Loks er áréttað að í lok janúar 2022 höfðu rúmlega ein milljón PCR-sýna verið tekin innanlands á Íslandi frá því að Covid-19 faraldurinn hófst í febrúar 2020, eða um 2,7 sýni á hvern íbúa að meðaltali, auk um 550.000 sýna á landamærunum. Hafa þannig fleiri þúsund manns að jafnaði farið í PCR-sýnatöku á degi hverjum hér á landi, þ. á m. fjölmörg börn. 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. Með hliðsjón af þessu og að virtu því frekar takmörkuðu inngripi sem fylgir töku PCR-sýna var ekki talið að lagaheimild þessi væri brot á meðalhöfsreglu eða fæli í sér ósanngjarna ráðstöfun í garð viðkomandi einstaklinga.

Mikilvægt er að heimild sú sem lögreglu er hér með veitt sé skoðuð í samhengi við breytingu á lögreglulögum sem felur í sér að verkefni stöðdeildar um framkvæmd brottvísana og frávísana verða lögbundin. Þá hefur ráðherra lagt til við forseta Alþingis að umboðsmanni Alþingis verði falið eftirlit með framkvæmd lögreglu á brottvísunum og frávísunum með breytingu á lögum nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis. Með þessu er enn frekar verið að styrkja umgjörðina í kringum framkvæmd þessara mála og tryggja að réttindi útlendinga í þessari stöðu séu virt.

Um 18. gr.

Í ákvæði þessu er kveðið á um þau úrræði sem lögreglu er heimilt að beita þegar útlendingur neitar að fara að þeirri skyldu sem kveðið er á um í 17. gr. frumvarpsins, þ.e. að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn ef nauðsyn ber til að framkvæma ákvörðun um brottvísun eða frávísun.

Í fyrsta lagi er lagt til að nýjum staflið verði bætt við 1. mgr. 105. gr. laganna um að lögreglu verði heimilt að leggja fyrir útlending að undirgangast nauðsynlega heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn.

Í öðru lagi er lagt til að á eftir 3. mgr. 105. gr. laganna komi ný málsgrein sem kveður á um heimild lögreglu til að afla úrskurðar dómara svo að heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn geti farið fram. Á þetta eðli málsins samkvæmt einungis við í þeim tilvikum er viðkomandi neitar kröfu lögreglu um að undirgangast slíka skoðun og rannsókn. Á 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 er fyrir að skylda viðkomandi í heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn. Lagt er til að um slíka kröfu fari eftir XV. kafla laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Úrskurðir héraðsdóms sæta kæru til Landsréttar og um málskotið fer samkvæmt almennum reglum um meðferð sakamála.

Í þriðja lagi er lagt til að nýjum málslið verði bætt við 4. mgr., sem verður 5. mgr., 105. gr. laganna sem tryggir heimild lögreglu til að handtaka útlending og eftir atvikum úrskurða í gæsluvarðhald samkvæmt lögum um meðferð sakamála neiti hann kröfu lögreglu að gangast undir heilbrigðisskoðun eða læknisrannsókn skv. d-lið 1. mgr. 105. gr. laganna. Með ákvæði þessu er lögreglu m.a. veitt heimild til að handtaka viðkomandi og beita valdi samkvæmt heimildum lögreglulaga í því skyni að útlendingur undirgangist nauðsynlega heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn í tengslum við framkvæmd ákvörðunar um brottvísun og frávísun. 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 samkvæmt ákvæðum lögreglulaga.

Loks er breytingin sem lögð er til á 7. mgr., sem verður 8. mgr., vegna framangreindra fyrirhugaðra breytinga á 105. gr. laganna.

Um 19. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um skyldu útlendinga til að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn að kröfu lögreglu ef nauðsyn ber til svo unnt sé að framkvæma ákvörðun um brottvísun eða frávísun. Hvað skylduna varðar vísast til athugasemda við 17. og 18. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er nánar skilgreint hvað átt sé við með heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn. Er hér m.a. átt við töku PCR-sýna vegna krafna ríkja fyrir för yfir landamæri þeirra.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að neiti útlendingur að undirgangast heilbrigðisskoðun og læknisrannsókn geti lögregla aflað úrskurðar dómara svo að slík skoðun og rannsókn geti farið fram. Lagt er til að um slíka kröfu fari eftir XV. kafla laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Þá er lagt til að dómara verði heimilt að ákveða að fyrirmæli skv. 1. mgr. 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 heilbrigðisskoðunina og læknisrannsóknina þannig að hún nýtist sem best við framkvæmd flutningsins. Vegna umfangs og kostnaðar skipulagningar flutnings í fylgd úr landi og þeirra skömmu fresta sem geta fylgt slíkum undirbúningi, s.s. 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 úrskurðir héraðsdóms sæti kæru til Landsréttar og að um málskotið fari samkvæmt almennum reglum um meðferð sakamála.

Í 4. mgr. er að finna reglugerðarheimild til handa ráðherra til að kveða nánar á um framkvæmd greinarnnar.

Um 20. gr.

Greinin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 74. gr. laganna og 19. gr. frumvarpsins og þarfnast ekki skýringa.

Um 21. gr.

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 mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla við landið.

Um 1. tölu.

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 mannúðarsjónarmiða, 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 mannúðarsjónarmiða 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 3. tölul. 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 3. tölul.

Um 2. tölul.

Í 1. málsl. 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 mannúðarsjónarmiða eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið skv. 11. gr. laganna, tímabundið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar samkvæmt lögum um útlendinga eða ótímabundið dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 7. gr. laganna.

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

Þær breytingar sem hér eru lagðar til eru í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 1. og 3. tölul.

Um 3. tölul.

Í 1. mgr. 22. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er talið upp hvaða einstaklingar eru undanþegnir kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi samkvæmt lögunum. 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 veitt 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 1. tölul.

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 hérlandis 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 árábil legið að baki um helmingi þeirra tímabundnu atvinnuleyfa sem gefin eru út á grundvelli 11. gr. laganna en umsóknum 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 22. gr.

Lagðar eru til breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996 varðandi sérstök verkefni ríkislögreglustjóra. Um árábil 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 stoðdeilda við framkvæmd þessara ákvarðana lýtur fyrst og fremst að flutningi í fylgd. 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 gildissviði lögreglulaga.

Um 23. gr.

Lagt er til að lög þessi öðlast þegar gildi. Þó er gert ráð fyrir að 7. gr. frumvarpsins gildi ekki um meðferð umsókna sem bárust fyrir gildistöku laganna.