

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá 1. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Frumvarp þetta hefur það markmið að breyta ákvæðum laga um útlendinga, sem fjalla um alþjóðlega vernd, til samræmis við löggjöf annarra Norðurlanda. Í stuttu máli má segja að verið sé að afnema tilteknar íslenskar sérreglur sem veita umsækjendum rýmri rétt en þeir myndu annars njóta hjá grannþjóðum okkar. Allsherjar- og menntamálanefnd hefur fjallað ítarlega um málið og fundað með helstu umsagnaraðilum um efnisþætti þess.

Það er ákveðin togstreita á milli markmiða útlendingalöggjafarinnar. Lögin þurfa að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum hælisleitenda en jafnframt þarf að gæta samræmis við löggjöf nágrannaríkja til að koma í veg fyrir að íslensk löggjöf í málaflokknum leiði til þess að landið verði sérstakt aðdráttarafl fyrir hælisleitendur sem leiði til óeðlilegs vaxtar í fjölda umsókna um alþjóðlega vernd. Gríðarlegur vöxtur hefur verið í umsóknum um alþjóðlega vernd á undanförunum árum, sem rekja má til breytinga á útlendingalöggjöfinni árið 2016 þegar lögfestar voru sérreglur hér á landi og hefur sú þróun valdið vaxandi álagi á innviði landsins. Árið 2015 var fjöldi umsókna um vernd 356. Árið eftir voru þær 1135 sem er þreföldun milli ára. Árið 2022 var fjöldi umsókna orðinn 4.519. Hækkunina milli árana 2021 og 2022 má rekja til þriggja atriða, þ.e. afnáms ferðatakmarkana vegna COVID, innrásar Rússlands í Úkraínu og þeirrar staðreyndar að Ísland, eitt ríkja í Norður-Evrópu, veitti fyrirvaralaus viðbótarvernd til umsækjenda frá Venesúela. Það leiddi til þess að Ísland hefur á síðustu tveimur árum verið eitt af þremur ríkjum í Evrópu sem taka á móti flestum umsóknum um alþjóðlega vernd frá Venesúela. Hin ríkin eru Spánn, þar sem búa fyrir 48,7 milljónir manna, og Þýskaland, þar sem búa 84,6 milljónir. Árið 2022 var Ísland í þriðja sæti yfir hlutfallslega flestar umsóknir um vernd í Evrópu og er þá ekki tekið tillit til fólks á flóttu frá Úkraínu. Önnur Norðurlönd hafa einnig upplifað vöxt í þessum málaflokki en sá vöxtur er ekkert í líkingu við þá þróun sem hefur átt sér stað á Íslandi í kjölfar COVID. Í samanburði við Norðurlöndin voru umsóknir á hverja 100.000 íbúa árið 2022 582 á Íslandi, en í Svíþjóð voru þær 133, 87 í Finnlandi, 85 í Noregi og 78 í Danmörku. Af þessum tölum er ljóst að við tökum á móti tæplega sjö sinnum fleiri hælisleitendum en Noregur miðað við íbúafjölda.

Þegar allsherjar- og menntamálanefnd fjallaði um frumvarp þáverandi dómsmálaráðherra, Jóns Gunnarssonar, um breytingar á lögum um útlendinga, lá fyrir að það frumvarp tæki ekki á tilteknum íslenskum sérreglum og að ganga þyrfti lengra til að ná stjórn á málaflokknum. Fyrsti minni hluti fagnar því að ríkisstjórnarflokkarnir hafi loks náð saman um að afnema tilteknar íslenskar sérreglur. Fyrsti minni hluti tekur fram að frumvarpið óbreytt nær ekki tilsettum markmiðum, hvorki varðandi samræmi við löggjöf annarra Norðurlanda, sem er að

vissu leyti mismunandi, né því markmiði að ná niður fjölda umsókna um alþjóðlega vernd. Því leggur 1. minni hluti til breytingartillögur við ákveðin atriði þar sem ákvæði frumvarpsins ganga skemur en löggjöf annarra Norðurlanda.

Breytingartillögur.

Talsmannabjónusta.

Frumvarpið tók nokkrum breytingum eftir að það var birt upprunalega í samráðsgátt stjórnvalda. Ein af þessum breytingum laut að rétti útlendinga til talsmannabjónustu. Fyrsti minni hluti tekur undir sjónarmið þau sem lágu fyrir upprunalegum breytingum á rétti til talsmannabjónustu, þ.e. að það væri fjárhagslega óhagkvæmt ef allir umsækjendur um alþjóðlega vernd, óháð eðli umsóknar eða þeirrar málsmeðferðar sem hún fær, fengju skipaðan talsmann á báðum stjórnslustigum. Verður það að teljast óþarft. Upprunalega var lagt til að Útlendingastofnun myndi afgreiða umsóknir án þess að umsækjanda væri skipaður talsmaður þegar fyrirsjáanlegt væri að umsækjendur fengju veitta vernd eða synjun á umsókn sinni á fyrsta stjórnslustigi skv. 29. gr., 1. mgr. 36. gr. og 44. gr. Rökin sem lágu að baki þeirri tillögu voru að réttindi umsækjanda í fyrrgreindum tilvikum væru nægilega tryggð með skipun talsmanns á kærustigi ef kæmi til synjunar á fyrsta stjórnslustigi.

Ef litið er til Danmerkur og Noregs eiga umsækjendur um vernd rétt á skipun talsmanns á kærustigi og nær þessi réttur ekki til meðferðar þess stjórnvalds sem tekur við og afgreiðir umsókn um vernd á lægra stigi. Ef litið er til Svíþjóðar eiga umsækjendur um vernd ekki rétt til talsmannabjónustu á lægra stjórnslustigi ef umsóknir þeirra eru metnar bersýnilega tilhæfulausar eða ef fyrirsjáanlegt er hver niðurstaða máls verður. Eitt af yfirlýstum markmiðum frumvarpsins er að samræma íslenska útlendingalöggjöf löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, einkum annars staðar á Norðurlöndunum. Sú breyting á 30. gr. sem var upprunalega lögð til þegar áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda var til þess fallin að samræma reglur um talsmannabjónustu við þær sem þekkjast í þeim ríkjum sem við berum okkur helst saman við, þ.e. á Norðurlöndunum.

Fyrsti minni hluti tekur undir þau sjónarmið að það sé fjárhagslega óhagkvæmt að allir umsækjendur um vernd fái skipaðan talsmann, jafnvel í þeim málum þar sem fyrirsjáanlegt er að umsækjendur fái veitta vernd eða synjun á umsókn á fyrsta stjórnslustigi. Fyrsti minni hluti leggur til að bætt verði við ákvæði um talsmannabjónustu sem er samhljóða því sem stóð í frumvarpsdrögum sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda fyrir í vetur. Ekki verður séð að það komi niður á afgreiðslu umsókna hjá Útlendingastofnun eða að það skerði réttaröryggi umsækjenda að takmarka rétt til talsmanns í framangreindum tilvikum við æðra stjórnslustig, líkt og gert er í Noregi og Danmörku.

Vernd vegna tafa á stjórnslustigi.

Í 2. mgr. 74. gr. laga um útlendinga má finna íslenska sérreglu þess efnis að heimilt er að veita umsækjendum um alþjóðlega vernd sem hafa ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi innan átján mánaða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða að því tilskildu að skorið hafi verið úr um að útlendingur uppfylli ekki skilyrði alþjóðlegrar verndar (37. gr.) og að vera ríkisfangslausir (39. gr.). Ef um barn er að ræða skal þó miða við sextán mánuði.

Fyrsti minni hluti telur þessa sérreglu óheppilega enda íþyngir hún stjórnslunni þegar hvað mest á mæðir. Því er lagt til að hún falli brott. Þegar frumvarp þetta var birt í samráðsgátt mátti finna ákvæði sem mælti fyrir um að þessi undanþága skyldi falla brott. En þegar málið barst til þingsins var búið að fjarlægja þessa breytingu. Líkt og segir í frumvarpi því

er birtist í samráðsgátt er ekki að finna sambærilega tímafresti annars staðar á Norðurlöndunum eða í löggjöf Evrópusambandsins og er því um séríslenska undanþágureglu að ræða. Verður að telja að þessi íslenska sérregla komi í veg fyrir efnismeðferð umsókna eftir ákveðinn tíma. Hér verður einnig að lita til markmiðs frumvarpsins sem er að samræma löggjöf okkar við löggjöf Evrópuríkja, og þá sérstaklega annarra Norðurlanda. Hitt markmið frumvarpsins er að fækka umsóknum um alþjóðlega vernd. Rýmri íslenskar sérreglur eru fallnar til þess að fjölga umsóknum um alþjóðlega vernd hlutfallslega miðað við önnur ríki Evrópu. Framangreind íslensk sérregla gengur því gegn báðum markmiðum frumvarpsins.

Lengd dvalarleyfa og fjölskyldusameining vegna viðbótarverndar.

Dvalarleyfi á grundvelli viðbótarverndar í núgildandi kerfi eru veitt til fjögurra ára og þeim fylgir réttur til fjölskyldusameiningar við nánustu aðstandendur sem teljast vera mak, börn og foreldrar ef handhafi er barn, við útgáfu dvalarleyfis.

Í frumvarpinu er lagt til að stytta gildistíma dvalarleyfa vegna alþjóðlegrar verndar (1. mgr. 37. gr.), ríkisfangsleysis (39. gr.), móttöku hópa flóttafólks (43. gr.) og vegna 45. gr. úr fjórum árum í þrjú og að dvalarleyfi vegna viðbótarverndar skuli stytt í tvö ár. Fyrsti minni hluti telur þá breytingu til bóta en telur að frekar ætti að stíga skrefið til fulls og mæla fyrir um sama gildistíma dvalarleyfa og í Danmörku, þ.e. tvö ár vegna alþjóðlegrar verndar, en eitt ár vegna viðbótarverndar.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á skilyrðum fjölskyldusameiningar vegna viðbótarverndar. Reglur Norðurlandabjóða um fjölskyldusameiningu vegna viðbótarverndar eru ekki einsleitar, enda greinir þær á í ýmsum útfærsluatriðum varðandi nákvæm skilyrði fjölskyldusameiningar. Í minnisblaði dómsmálaráðuneytis til allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 19. apríl, kemur fram að reglur um fjölskyldusameiningu eru mismunandi á Norðurlöndunum hvað varðar biðtíma, framfærsluskyldu, inngildingarkröfur og jafnvel hvað telst „fjölskylda“ í lagalegum skilningi.

Á Íslandi eru engar framfærslu- eða inngildingarkröfur gerðar við útgáfu þessara leyfa. Er það ólíkt því sem þekktist annars staðar á Norðurlöndunum.

Dvalarleyfi á grundvelli viðbótarverndar eru nú veitt til fjögurra ára og þeim fylgir réttur til fjölskyldusameiningar við útgáfu dvalarleyfis. Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að nánustu aðstandendur handhafa viðbótarverndar öðlist rétt til alþjóðlegrar verndar hér á landi í kjölfar endurnýjunar dvalarleyfis þess sem viðkomandi leiðir rétt sinn af. Samhliða þeirri breytingu er í 9. gr. frumvarpsins lagt til að gildistími dvalarleyfa á grundvelli viðbótarverndar verði stytur úr fjórum árum í tvö ár.

Til samanburðar fá handhafar alþjóðlegrar verndar í Danmörku tveggja ára dvalarleyfi og handhafar viðbótarverndar fá útgefið eins árs dvalarleyfi en bæði dvalarleyfin er hægt að endurnýja. Nánustu aðstandendur eru skilgreindir í dönsku útlendingalögunum sem makar sem eru eldri en 24 ára, börn og foreldrar ef handhafi er barn. Í Danmörku er jafnframt lögbundinn tveggja ára biðtími til að öðlast rétt til fjölskyldusameiningar, og af því leiðir að handhafi viðbótarverndar þarf að hafa fengið endurnýjun á dvalarleyfi sínu tvisvar áður en nánasti aðstandandi getur fengið dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Bið eftir réttinum til fjölskyldusameiningar í Danmörku er því tvö ár, líkt og lagt er til að verði á Íslandi samkvæmt frumvarpinu.

Í Danmörku eru jafnframt önnur skilyrði sem umsækjandi þarf að sýna fram á til að öðlast rétt til fjölskyldusameiningar, svo sem um að hann geti framfært sér og fjölskyldu sinni ásamt því að ráða yfir fullnægjandi húsnæði. Þurfa umsækjendur að jafnaði að uppfylla fjögur af sex inngildingarskilyrðum. Það er þó einnig vert að minnst þess að þrátt fyrir þessar

reglur eru undanþáguheimildir frá þessum og öðrum kröfum. Auk þess gera dönsku útlendingalögin ríkar kröfur um inngilding, m.a. tungumálakröfur. Þessi skilyrði eru hvorki í íslenskum lögum né eru þau lögð til í frumvarpinu. Er hér, hvað þessi skilyrði varðar, ekki samræmi á milli Íslands og Danmerkur, sbr. markmið frumvarpsins.

Fyrsti minni hluti telur að þó Ísland þurfi ekki að samræma íslenska útlendingalöggjöf að öllu leyti við önnur Norðurlönd þá væri óábyrgt að huga ekki að eiginlegum inngildingarkröfum, svo sem um að vera virkur þátttakandi á vinnumarkaði, búa yfir íslenskukunnáttu og að búa í fullnægjandi íbúðarhúsnæði. Fyrsti minni hluti telur skjóta skökku við að þrátt fyrir að talað sé um mikilvægi inngildingar í íslenskt samfélag sé hugtakið inngilding ekki skilgreint á neinn marktækan hátt í frumvarpinu.

Í nefndaráliti meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar er lagt til að innleiða inngildingarkröfur og lögð til breytingartillaga um að hægt verði að sækja um fjölskyldusameiningu á grundvelli viðbótarverndar áður en tvö ár eru liðin, líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Í breytingartillögu nefndarinnar er lagt til að réttur til fjölskyldusameiningar verði virkur eftir eitt ár, uppfylli viðkomandi kröfur um framfærsluskyldu og ákveðnar inngildingarkröfur sem fela í sér atvinnuþátttöku, húsnæði og íslenskukunnáttu og ráðherra jafnframt falið að útfæra verklagið nánar. Hér er verið að innleiða kröfur um framfærsluskyldu og inngildingingu í gegnum ívilnandi undanþágu frá tímafresti til fjölskyldusameiningar. Hér er veigamikið frávik frá markmiðinu um samræmi við löggjöf nágrannaríkja okkar, t.d. miðað við löggjöfina í Danmörku. Ekki er vitað í samræmi við löggjöf hvaða ríkis þessi breytingartillaga er gerð.

Fyrsti minni hluti telur mikilvægt að samræmi sé varðandi þetta grundvallaratriði í löggjöfinni og leggur því til breytingu á 6. gr. frumvarpsins þannig að krafan um framfærslugetu og inngildingingu verði meginregla við fjölskyldusameiningu á grundvelli viðbótarverndar, líkt og gildir í Danmörku.

Fyrsti minni hluti leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir 3. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Útlendingastofnun skipar umsækjanda um alþjóðlega vernd talsmann við meðferð máls hans hjá stjórnvöldum. Þó skal Útlendingastofnun, þegar mál sætir málsmeðferð skv. 29. gr., 1. mgr. 36. gr. eða 44. gr., eða þegar fyrirsjáanlegt er að umsækjandi fái veitta alþjóðlega vernd eða synjun á umsókn sinni, að jafnaði afgreiða mál án þess að talsmaður sé skipaður. Sama á við ef umsókn er bersýnilega tilhæfulaus. Við kærumeðferð á umsækjandi ávallt rétt á þjónustu talsmanns.

b. 2. mgr. orðast svo:

Ákvörðun Útlendingastofnunar um að skipa umsækjanda ekki talsmann er ekki kæránleg til kærnefndar útlendingamála. Þá gilda ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um slíka ákvörðun.

2. Við 6. gr.

a. 1. másl. a-liðar 6. gr. orðist svo: Byggist umsókn fjölskyldumeðlims samkvæmt þessari málsgrein á tengslum við útlending sem nýtur alþjóðlegrar verndar skv. 2. mgr. 37. gr. þarf sá fjölskyldumeðlimur sem umsókn er byggð á að hafa fengið dvalarleyfi sitt endurnýjað tvívegis fyrir framlagningu umsóknar og jafnframt þarf sá fjölskyldumeðlimur að fullnægja eftirfarandi skilyrðum:

- a. hafa verið virkur þátttakandi á vinnumarkaði í átta mánuði og uppfylla skilyrði um tryggja framfærslu skv. a-lið 1. mgr. 55. gr.,
 - b. hafa til umráða íbúðarhúsnæði fyrir aðstandendur sem sótt er um fjölskyldu-sameiningarleyfi fyrir,
 - c. uppfylla skilyrði um íslenskukunnáttu.
- b. Á eftir 1. másl. a-liðar 6. gr. komi nýr málsliður, svohljóðandi: Ráðherra er skylt að útfæra í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar málsgreinar, þ.m.t. hvaða skilyrði eru sett um íslenskukunnáttu og íbúðarhúsnæði.
3. Við 9. gr.
- a. Í stað orðsins „þriggja“ í b-lið komi: tveggja.
 - b. Í stað orðanna „tveggja ára“ í c-lið komi: eins árs.
4. Við 10. gr. bætist nýr liður, svohljóðandi: 2. og 3. mgr. og 1. másl. 4. mgr. 74. gr. laganna falla brott.

Alþingi, 16. maí 2024.

Eyjólfur Ármannsson.