

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2019 (alþjóðleg vernd).

Frá 2. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Annar minni hluti styður þær breytingar frumvarpsins sem eru til þess fallnar að auka skilvirkni, hraða málsmeðferð og færa íslenska útlendingalöggjöf nær lagaumhverfi nágrannaríkja okkar.

Sú mikla fjölgun sem orðið hefur á umsóknum um alþjóðlega vernd á undanförunum árum er fyrst og fremst til komin vegna móttöku flóttafólks frá Úkraínu sem þverpólitísk samstaða var um sem og vegna sérstakrar stjórnsýsluframkvæmdar í málefnum umsækjenda frá Venesúela sem var ólík því sem tíðkaðist í öðrum Evrópuríkjum. Þá hefur Ísland skorið sig úr þegar kemur að hlutfallslegum fjölda umsókna frá einstaklingum sem þegar njóta verndar í öðrum Evrópuríkjum. Íslensk stjórnsýsla stendur því frammi fyrir miklum áskorunum vegna málafjölda og þess langa málsmeðferðartíma sem tíðkast hefur í málaflokknum.

Annar minni hluti styður fyrirhugaðar breytingar á skipan og starfsumhverfi kærunefndar útlendingamála skv. 1. og 2. gr. frumvarpsins. Telja verður að þær séu almennt til bóta og til þess fallnar að auka málshraða án þess að vegið verði að réttinum til vandaðrar málsmeðferðar.

Núgildandi málsmeðferð á grundvelli 2. mgr. 36. gr. um sérstakar ástæður og sérstök tengsl felur í sér matskennda stjórnvaldsákvörðunartöku sem kallar á ítarlega rannsókn mála. Verulega hefur skort á skýrleika við framkvæmd ákvæðisins og heyrir til undantekninga að mál séu tekin til efnismeðferðar á grundvelli þess. Það flókna og tímafreka mat sem undanþáguákvæðið gerir kröfu um hefur eigi að síður þyngt stjórnsýslu útlendingamála og átt sinn þátt í að málsmeðferðartími hefur lengst í öllum málaflokkum. Jafnframt hafa 12 mánaða tímamörk á málsmeðferð verið til þess fallin að draga úr gæðum og er um séríslenska reglu að ræða. Til að bregðast við þessari stöðu leggur 2. minni hluti til að ákvæðinu verði breytt til samræmis við samsvarandi ákvæði í norsku útlendingalögunum. Þar er kveðið á um að einvörðungu sérstök tengsl, en ekki sérstakar ástæður, geti orðið tilefni efnismeðferðar, þó ekki í þeim tilvikum er umsækjendur hafa þegar fengið vernd í öðru ríki. Með því að fara norsku leiðina yrði horfið frá beitingu matskenndrar reglu um sérstakar ástæður og leitast við að tryggja, með hlutlægum og fyrirsjáanlegum viðmiðum, að umsækjendur um alþjóðlega vernd verði ekki slitnir frá aðstandendum sínum. Um leið yrði stuðlað að fækkun umsókna frá einstaklingum sem þegar hafa fengið vernd í öðru ríki.

Annar minni hluti styður þær breytingar sem lagðar eru til á gildistíma dvalarleyfa í 9. og 10. gr. frumvarpsins til samræmis við réttarþróun annars staðar á Norðurlöndunum. Hins vegar verður að gera alvarlegar athugasemdir við þær breytingar sem lagðar eru til í 6.–8. gr. frumvarpsins á reglum um fjölskyldusameiningar. 2. minni hluti telur að þær falli bæði á prófinu um mannúð og skilvirkni. Breytingarnar eru til þess fallnar að valda flóttafólki vanlíðan, skapa einangrun og grafa undan farsælli inngildingum. Jafnframt munu þær skapa réttar-

ágreining í stjórnýslu útlendingamála sem áður hefur ekki verið til staðar og vinna þannig gegn markmiðum um aukna skilvirkni og hraðari málsmeðferð. 2. minni hluti leggur til að fallið verði frá þessari breytingu en að í staðinn verði gerð krafa um trygga framfærslu eins og tíðkast víða í nágrannalöndunum.

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna bendir á það í umsögn sinni um frumvarpið að með fjölskyldusameiningu er flóttafólki tryggður möguleiki á að ferðast eftir löglegum og viðurkenndum leiðum án þess að reiða sig á smyglara og glæpahópa. Varar stofnunin eindregið við þeirri leið sem farin er í frumvarpi ráðherra. Fyrirhugaðar takmarkanir á fjölskyldusameiningum ná aðeins til viðbótarverndar- og mannúðarleyfishafa en eins og fram kemur í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins, dags. 10. maí 2024, grundvallast viðbótarvernd á almennu ástandi í heimaríki viðkomandi á meðan alþjóðleg vernd lýtur að einstaklingsbundnum aðstæðum. Einmitt af þeirri ástæðu er óæskilegt og óeðlilegt að lögfesta sérstakan biðtíma eftir fjölskyldusameiningu þegar um viðbótarverndarhafa er að ræða. Í þeim tilvikum hafa stjórnvöld komist að þeirri niðurstöðu að almennt ástand í heimaríki viðkomandi sé með þeim hætti að raunhæf ástæða sé til að ætla að hann eigi á hættu að sæta dauðarefsingu, pyndingum eða annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu eða hann verði fyrir alvarlegum skaða af völdum árása í vopnuðum átökum þar sem ekki er greint á milli hernáðarlegra og borgaralegra skotmarka verði hann sendur aftur til heimalands síns. Eðli málsins samkvæmt er fjölskylda viðkomandi sem búsett er í heimaríki í sömu hættu vegna almenns ástands í ríkinu og sá sem upphaflega fékk veitta viðbótarvernd.

Þingmenn Samfylkingarinnar bentu á það í 1. umræðu um frumvarpið að breyttar reglur um fjölskyldusameiningu yrðu til þess fallnar að skapa nýjan réttarágreining og fjölga kærumálum. Kærunefnd útlendingamála er sömu skoðunar og bendir á það í umsögn sinni að þeir sem hljóta viðbótarvernd eða mannúðarleyfi hjá Útlendingastofnun kunni að kæra þá niðurstöðu í auknum mæli til kærunefndar útlendingamála. Þannig er hætt við því að mismunandi skilyrði eftir verndarflokkum fyrir fjölskyldusameiningu muni auka flækjustig og álag á stjórnýslu verndarkerfisins, þvert á yfirlýst markmið frumvarpsins.

Að lokum leggur 2. minni hluti til að fyrirhugaðar breytingar á 1. mgr. 77. gr. laganna um bráðabirgðaatvinnuleyfi þess sem bíður endanlegrar ákvörðunar um umsókn um alþjóðlega vernd taki mið af því tímamarki þegar niðurstaða kærunefndar útlendingamála liggur fyrir í stað Útlendingastofnunar. Gera verður ráð fyrir að flestir umsækjendur nýti lögbundinn rétt sinn til að kæra niðurstöðuna til æðra stjórnvalds. Svipting bráðabirgðaatvinnuleyfis á þessu stigi myndi jafnframt leiða til þess að umsækjendur sem bíða niðurstöðu kærunefndar þyrftu að reiða sig á þjónustu hins opinbera. Að þessu leyti þjónar þetta ákvæði frumvarpsins því hvorki yfirlýstum markmiðum um mannúð né skilvirkni.

Að framangreindu virtu leggur 2. minni hluti til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

1. 4. gr. falli brott.
2. 5. gr. orðist svo:

2. mgr. 36. gr. laganna orðast svo:

Ef svo stendur á sem greinir í b-, c- eða 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.

3. 6. gr. falli brott.
4. Efnismálgrein 2. tölul. 7. gr. orðist svo:  
Nánasti aðstandandi útlendinga sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalarleyfis skv. 3. mgr. 73. gr. getur með umsókn fengið dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar að fullnægðum skilyrðum 55. gr. og VIII. kafla. Sama gildir um nánustu aðstandendur útlendinga sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalarleyfis skv. 74. gr.
5. Í stað orðsins „Útlendingastofnun“ í 11. gr. komi: kærunefnd útlendingamála.

Alþingi, 16. maí 2024.

Dagbjört Hákonardóttir.