

155. löggjafarþing 2024–2025.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (sameiginleg vernd vegna fjöldaflotta).

Frá dómismálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna: Í stað orðsins „þrjú“ í 1. másl. 3. mgr. og 1. og 2. másl. 4. mgr. kemur: fimm.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómismálaráðuneytinu. Með frumvarpinu er lögð til breyting á 44. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 sem felst í því að hámarkstími dvalarleyfa, sem veitt eru á grundvelli sameiginlegrar verndar í kjölfar fjöldaflotta, verði lengdur úr þremur árum í fimm ár.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Tilgangur verndarkerfisins er að veita einstaklingum tímabundna vernd gegn ofsóknum eða stríði. Sameiginleg vernd vegna fjöldaflotta er ætluð sem viðbragð við tímabundnum aðstæðum þar sem hópur einstaklinga flýr afmarkað landssvæði og þarf á vernd að halda. Sameiginleg vernd er undantekning frá þeirri meginreglu að umsókn um alþjóðlega vernd skuli hljóta einstaklingsbundna efnismeðferð hjá stjórnvöldum. Mál vegna sameiginlegrar verndar eru frábrugðin að því leiti að slakað er á sönnunarkröfum og rannsóknarskyldu stjórnvalda. Fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd í slíkum aðstæðum getur verið ófyrirsjáanlegur sem kallar á sveigjanlegt regluverk og einfalt umsóknarferli.

Innrás Rússlands í Úkraínu hófst þann 4. mars 2022, sem leiddi til verulegrar fjölgunar umsóknar úkraínskra ríkisborgara um alþjóðlega vernd á Íslandi og í Evrópu. Í kjölfarið virkjuðu íslensk stjórnvöld, samhliða aðildarríkjum ESB og samstarfsríkjum Schengen, Noregi, Sviss og Liechtenstein, 44. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016, sem fjallar um sameiginlega vernd vegna fjöldaflotta, í eitt ár. Þeir einstaklingar sem falla undir þetta ákvæði fá útgefið dvalarleyfi samkvæmt 74. gr. útlendingalaga. Gildissvið og réttindi sem fylgja dvalarleyfinu er útlistað í ákvörðun dómismálaráðherra frá 24. febrúar 2024 og í leiðbeiningum ráðuneytisins frá 11. mars 2022 og 29. júní 2023 sem birtar voru í Stjórnartíðindum. Hér er einkum um að ræða mál úkraínskra ríkisborgara, sem voru búsettir í Úkraínu fyrir innrásina, og fjölskyldur þeirra.

Stríðið í Úkraínu hefur nú staðið yfir í rúm tvö ár. Ekki sér fyrir endann á vopnuðum átökum í landinu og óvissa ríkir um framtíðina. Frá því stríðsátökin brutust út í Úkraínu hefur fjöldi umsókna um vernd frá úkraínskum ríkisborgunum verið umtalsverður hér á landi. Árið 2022 fengu 2.315 einstaklingar sameiginlega vernd á grundvelli 44. gr. útlendingalaga og þeir voru 1.556 á árinu 2023. Vegna þessarar stöðu tók dómsmálaráðherra ákvörðun hinn 1. febrúar 2023 um að framlengja gildistíma 44. gr. laga um útlendinga um eitt ár, til og með 3. mars 2024. Hinn 1. febrúar 2024 ákvað ráðherra að framlengja gildistímamann um ár til viðbótar, eða til og með 2. mars 2025.

Megintilgangur þessa frumvarps er að bregðast við fyrirsjáanlegum vanda sem líklega mun raungerast í mars 2025 þegar ákvæði 44. gr. laga um útlendinga, um sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttta, hefur verið virkt í þrjú ár. Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir að dvalarleyfi á grundvelli 44. gr. laganna verði framlengt um eitt ár í senn og ekki um lengri tíma en þrjú ár. Umsókn sem fellur undir 2. mgr. 44. gr. um alþjóðlega vernd má leggja til hliðar í allt að þrjú ár frá því að umsækjandi fékk fyrst leyfi, og þegar heimild um sameiginlega vernd fellur niður getur umsækjandi óskað eftir að umsókn um alþjóðlega vernd verði tekin til efnislegrar meðferðar. Þá er fyrirséð að ef frumvarpið verður ekki að lögum, muni allt að 2.315 einstaklingar eiga rétt á efnislegri meðferð á umsókn sinni eða framlengdri dvöl á öðrum lagagrundvelli, strax á næsta ári. Ljóst er að kostnaður við umsýslu og þjónustu slíks magns umsókna myndi hafa veruleg og neikvæð áhrif á starfsemi Útlendingastofnunar, Kærunefndar Útlendingamála og kostnað við málaflökkinn í heild.

Frá upphafi stríðsins í Úkraínu hafa stjórnvöld á Íslandi átt í virku samstarfi við Norðurlöndin og ríki Evrópusambandsins um beitingu tímabundinnar verndar enda mikilvægt að Ísland skeri sig ekki úr varðandi afgreiðslu þessara mála. Evrópusambandið og hefur ákveðið að framlengja tímabundnu verndina til 4. mars 2026 og Noregur hefur birt áform um að framlengja hámarkstíma tímabundnu verndarinnar úr þremur árum í fimm. Með því að lengja hámarkstíma dvalarleyfis samkvæmt 3. mgr. 44. gr. útlendingalaga í fimm ár yrði framkvæmdin á Íslandi samræmd þeirri framkvæmd sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum og í ríkjum Evrópusambandsins. Einnig myndi lagabreytingin veita stjórnvöldum svigrúm til að leggja ítarlegra mat á aðstæður í heimaríki umsækjenda og taka sjálfstæða ákvörðun um endurnýjun ráðstöfunar. Þá er áréttað að um heimildarákvæði er að ræða, en ekki lögbundna skyldu stjórnvalda til að veita dvalarleyfi til fimm ára.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að hámarkstími dvalarleyfa, sem veitt eru á grundvelli sameiginlegrar verndar í kjölfar fjöldaflóttta, verði lengdur úr þremur árum í fimm. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að því markmiði, sem að er stefnt með frumvarpinu, verði náð strax við gildistöku laganna. Þá geta einstaklingar sem dveljast hér á landi á grundvelli fjöldaflóttta búið við fyrirsjáanleika og átt kost á því að framlengja dvöl sína strax án þess að sækjast eftir framlengdri dvöl á öðrum lagagrundvelli.

Ef ekkert yrði aðhafst og frumvarpið yrði ekki að lögum, gætu þessir einstaklingar átt rétt á efnislegri meðferð á umsókn sinn um vernd eða framlengingu á öðrum lagagrundvelli sem

gæti valdið verulegu álagi á Útlendingastofnun og kæruneftnd útlendingamála. Framkvæmdin á Íslandi myndi þá enn fremur skera sig úr miðað við framkvæmd annarra Evrópuríkja og gæti Ísland orðið útsett fyrir auknum fjölda umsókna um vernd, sem myndi samhliða leiða til aukins kostnaðar við rekstur verndarkerfisins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpinu felast hvorki álitafni varðandi samræmi við stjórnarskrá né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið er afmarkað við breytingar á gildistíma dvalarleyfa sem veitt eru á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflótta. Breytingin, sem frumvarpið felur í sér, mun hafa jákvæð áhrif á réttarstöðu handhafa slíkra leyfa. Til að tryggja réttláta málsmeðferð og skilvirkni hafa dómsmálaráðuneytið, lögreglan og Útlendingastofnun átt náið samstarf um útgáfu og endurskoðun þessara leyfa. Einnig var tekið mið af ákvörðun Evrópusambandsríkjanna, samstarfsríkja Schengen og Norðurlandanna um að framlengja tímabundnu verndina.

6. Mat á áhrifum.

Tilgangur frumvarpsins er að framlengja hámarkstíma dvalarleyfi fyrir einstaklinga sem eru hér á landi á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflótta. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir því að fjöldi nýútgefna dvalarleyfa á grundvelli sameiginlegrar verndar vegna fjöldaflótta muni aukast, frá því sem verið hefur. Komi ekki til lagabreytinga mun fjöldi einstaklinga sem nú dvelja á grundvelli fjöldaflótta eiga rétt á efnislegri meðferð á umsóknum sínum um alþjóðlega vernd. Ljóst er mikill kostnaður mun myndast fyrir ríki og sveitarfélög vegna þjónustu og vinnslu slíkra umsókna. Er því ekki gert ráð fyrir að lagabreytingin muni hafa í för með sér kostnaðaraukningu fyrir ríkissjóð. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 3. mgr. 44. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016 segir að heimilt sé að endurnýja dvalarleyfi á grundvelli fjöldaflótta í allt að þrjú ár frá því að umsækjandi fékk fyrst leyfi gefið út. Breytt ákvæði felur í sér að heimilt verður að framlengja dvalarleyfið í allt að fimm ár með sömu skilyrðum og áður.

Í 4. mgr. laganna er kveðið á um að umsókn útlendinga sem fellur undir 2. mgr. um alþjóðlega vernd megi leggja til hliðar í allt að þrjú ár frá því að umsækjandi fékk fyrst leyfi. Breytt ákvæði felur í sér að heimilt sé að leggja umsókn um vernd til hliðar í allt að fimm ár.

Ekki er eru lagðar til efnislegar breytingar á ákvæðinu að öðru leiti.