

Niðurstöðuskjal samráðs

Við vinnslu frumvarpsins var leitað til Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála og Barnaverndarstofu. Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum voru kynnt á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta og þeim gefið tækifæri til athugasemda. Drög þess voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. 51/2019) og almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, embætti ríkislögreglustjóra, stoðdeild ríkislögreglustjóra, Rauða krossinum á Íslandi, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, félagsmálaráðuneytinu og Barnaverndarstofu var tilkynnt þetta sérstaklega. Þá var vakin athygli á yfirstandandi samráði um frumvarpið á reglulegum samráðsfundum dómsmálaráðuneytisins, Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála, stoðdeildar ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og Rauða kross Íslands. Jafnframt var fyrirhuguð lagasetning kynnt fyrir þverpólitískri þingmannanefnd um útlendingamál.

Umsagnir bárust frá kærunefnd útlendingamála, Útlendingastofnun, lögmansstofunni Rétti – Aðalsteinssyni & Partners, félagsmálaráðuneytinu, Rauða krossinum á Íslandi og ríkislögreglustjóra. Þá sendi Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna inn umsögn við vinnslu frumvarpsins vegna endurflutnings þess haustið 2019.

Athugasemdir Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála lutu aðallega að orðalagi og framsetningu auk þess sem settar voru fram tillögur til úrbóta varðandi einstakar greinar. Tekið var mið af þeim athugasemdum og tillögum við frekari vinnslu málsins.

Embætti ríkislögreglustjóra lagði til að sett yrði skýr heimild til handa ráðherra til að setja reglur um tvö ný Schengen-kerfi sem samþykkt hafa verið á vettvangi Schengen-samstarfsins, annars vegar sérstakt komu- og brottfararkerfi og hins vegar kerfi um forskráningu og heimild til ferðar (ETIAS). Reglugerðirnar sem mæla fyrir um kerfin teljast þróun á Schengen-samstarfinu og er Ísland þannig skuldbundið af þeim. Bætt við reglugerðarheimild í samræmi við tillögu embættis ríkislögreglustjóra.

Lögmansstofan Réttur – Aðalsteinsson & Partners lagðist í umsögn sinni gegn frumvarpinu og gerði m.a. athugasemdir við nýtt fyrirkomulag endurtekinna umsókna og að mælt væri fyrir um að ákvæði 24. gr. stjórnsýslulaga um endurupptöku skyldi ekki gilda um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd. Ekki þótti ástæða til að gera breytingar á efni frumvarpsins vegna umsagnar lögmansstofunnar enda er nýrri málsmeðferð um endurteknar umsóknir ætlað að koma í stað endurupptöku skv. 24. gr. stjórnsýslulaga.

Í umsögn Rauða krossins á Íslandi gerðu samtökin almennar athugasemdir við efni frumvarpsins og einstakar greinar þess. Samtökin voru sammála þeim sjónarmiðum að mikilvægt væri að auka skilvirkni í kerfinu en gerðu þó ýmsar athugasemdir við þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Þannig gerðu samtökin athugasemdir við sjálfkrafa endurskoðun ákvarðana Útlendingastofnunar sem fela í sér synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. laganna, samtökin töldu greinargerðarfrest of skamman og töldu óeðlilegt að skylda umsækjendur til að leggja fram greinargerð með kæru. Einnig voru gerðar athugasemdir við að mælt væri fyrir um að um tilteknar ákvarðanir gildi ekki ákvæði 18., 24. og 29. gr. stjórnsýslulaga og að það brjóti gegn jafnræðisreglunni að vísa í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins til aukinna sönnunarkrafna í málum þar sem umsókn er metin bersýnilega tilhæfulaus umfram önnur mál. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við nýja málsmeðferð endurtekinna umsókna sem ætlað er að koma í stað endurupptöku og töldu samtökin það til þess fallið að kröfur umsækjenda verði vísvitandi mistúlkaðar auk þess sem þau töldu óeðlilegt að endurtekinni umsókn skuli vísað frá yfirgefi umsækjandi landið. Enn fremur gerðu samtökin ítarlegar athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á 36. gr. laganna. Töldu samtökin breytingar á 1. mgr. 36. gr. laganna óþarfar og ekki til þess fallnar að breyta framkvæmd. Auk þess töldu samtökin markmið fyrirhugaðra breytinga á 1. másl. 2. mgr. 36. gr. laganna óljós. Samtökin

viku einnig stuttlega að orðalagi og framsetningu 12. gr. frumvarpsins um hvenær ríkisfangslaus einstaklingur eigi ekki rétt á alþjóðlegri vernd hér á landi á grundvelli ríkisfangsleysis síns. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á 45. og 69. gr. laganna um fjölskyldusameiningu flóttafólks og nauðsynlegar breytingar á ákvæðum er snúa að brottvísunum. Tekið var mið af athugasemdum samtakanna við frekari vinnslu málsins og einkum leitast við að veita frekari skýringar þar sem samtökin töldu ákvæði og/eða athugasemdir við þau óskýr.

Eins og að framan greinir sendi Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna inn umsögn eftir að frumvarpið náði ekki fram að ganga á vorþingi 2019. Í umsögninni gerðu samtökin bæði almennar athugasemdir við efni núgildandi laga um útlendinga sem og einstakar greinar frumvarpsins. Lutu þær einkum að frestun réttaráhrifa í 2. mgr. 35. gr. laganna, skilgreiningum frumvarpsins á bersýnilega tilhæfulausum og endurteknum umsóknum og fjölskyldusameiningu flóttafólks sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda. Ekki var tekið mið af þeim athugasemdum Flóttamannastofnunar sem lutu að frestun réttaráhrifa í 8. gr. frumvarpsins þar sem ekki þótti ástæða til að hverfa frá þeirri megin stefnu frumvarpsins að einfalda þurfi málsmeðferð, auka skilvirkni og stytta málsmeðferðartíma umsókna þegar umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki. Þá þótti ekki ástæða til að breyta skilgreiningu 5. gr. frumvarpsins á bersýnilega tilhæfulausum umsóknum þannig að hún fæli ekki í sér tengingu við örugg upprunaríki. Það eitt að umsækjandi sé frá ríki á lista yfir örugg upprunaríki getur aldrei leitt til þess að Útlendingastofnun taki mál hans ekki til skoðunar eða synji umsókn hans án undangenginnar rannsóknar. Það fer því ávallt fram einstaklingsbundið mat á aðstæðum í hverju máli fyrir sig. Þá tryggir 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins að umsókn skuli ekki teljast bersýnilega tilhæfulaus geti umsækjandi sýnt fram á þær málsástæður sem hann byggir á, t.d. með framlagningu gagna. Loks gerði Flóttamannastofnun athugasemd við að umsókn geti talist endurtekin skv. 1. gr. frumvarpsins í þeim tilvikum þegar umsækjandi hefur dregið fyrri umsókn sína til baka, þ.e. þegar ekki hefur verið tekin efnisleg ákvörðun í fyrra máli hans. Ekki þótti ástæða til að breyta þessari skilgreiningu þar sem hún er í samræmi við skilgreiningu sambærilegs hugtaks í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns.

Á hinn bóginn var fallist á athugasemdir Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna varðandi efni annarra einstakra greina frumvarpsins. Þannig hefur t.d. skilgreiningu endurtekinna umsókna í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins verið breytt á þá leið að ekki er nauðsynlegt að ný gögn sem fylgja slíkri umsókn þurfa að leiða til þess að „verulega“ auknar líkur séu á að umsækjanda verði veitt vernd eða dvalarleyfi hér á landi. Þá hefur að höfðu samráði við Útlendingastofnun og í samræmi við framkvæmd stofnunarinnar verið gerð breyting á b-lið 10. gr. frumvarpsins þannig að orðalagið „eða annars konar vernd“ í a-lið 1. mgr. 36. gr. laganna falli niður. Að lokum var fallist á með Flóttamannastofnun að 17. gr. frumvarpsins, eins og það var lagt fram á vorþingi 2019, hafi takmarkað of mikið réttindi flóttafólks sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda til fjölskyldusameiningar. Frumvarpinu hefur því verið breytt á þá leið að þessi hópur njóti sömu réttinda til fjölskyldusameiningar og aðrir flóttamenn. Er þessi breyting jafnframt í samræmi við umsögn félagsmálaráðuneytisins sem taldi 17. gr. frumvarpsins of afdráttarlaus. Þó gerir nýtt ákvæði 18. gr. frumvarpsins ráð fyrir að a-liður 4. mgr. 70. gr. laganna gildi ekki um fjölskyldusameiningu hjá flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda. Aðrar athugasemdir Flóttamannastofnunar gáfu ekki tilefni til breytinga.