

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „sjö“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: þrjá.
- b. Í stað orðanna „Formaður nefndarinnar og varaformaður skulu skipaðir í fullt starf til fimm ára“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: Nefndin er skipuð af formanni, varaformanni og nefndarmanni sem skulu skipaðir í fullt starf.
- c. 4. mgr. fellur brott.
- d. Í stað orðanna „og varaformanns“ í 1. málsl. 5. mgr. kemur: varaformanns og nefndarmanns.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. 1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Að jafnaði skulu tveir nefndarmenn úrskurða í hverju máli sem nefndinni berst.
- b. Í stað 2., 3. og 4. málsl. 1. mgr. koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Þegar nefndarmenn eru ekki sammála um niðurstöðu máls skal kalla til þriðja nefndarmann og ræður þá meiri hluti. Formanni er heimilt að ákveða að nefndin skuli vera fullskipuð við afgreiðslu máls telji hann mál viðamikil eða fordæmisgefandi.
- c. 2. mgr. orðast svo:
Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er nefndarmönnum heimilt að úrskurða einir þegar:
 - a. um er að ræða mál er varða vegabréfsáritanir,
 - b. um er að ræða beiðni um frestun réttaráhrifa,
 - c. kærandi er ríkisborgari ríkis sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki,
 - d. Útlendingastofnun hefur afgreitt málið í forgangsmeðferð skv. 29. gr.,
 - e. um er að ræða endurtekna umsókn skv. 35. gr. a.
- d. 3. mgr. orðast svo:
Fullskipaðri nefnd er einnig heimilt að fela einum nefndarmanni að úrskurða í öðrum tegundum mála þar sem nefndin telur að framkvæmd og fordæmi séu svo skýr að ekki sé nauðsynlegt að afgreiða slík mál skv. 1. mgr.
- e. 5. mgr. fellur brott.
- f. Í stað orðanna „í málum skv. IV. kafla og 74. gr. getur nefndin“ í 2. málsl. 7. mgr. kemur: Nefndin getur.
- g. 4., 5. og 6. málsl. 7. mgr. falla brott.

3. gr.

Síðari málsliður 4. mgr. 23. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Á eftir orðunum „um alþjóðlega vernd“ í 1. málsl. 1. mgr. 28. gr. laganna kemur: eftir atvikum.

5. gr.

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 muni fá veitta alþjóðlega vernd eða synjun á umsókn sinni, að jafnaði afgreiða mál án þess að talsmaður sé skipaður. Við kærumeðferð á umsækjandi ávallt rétt á þjónustu talsmanns.

b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

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

6. gr.

2. málsl. 2. mgr. 35. gr. a. laganna fellur brott.

7. gr.

2. mgr. 36. gr. laganna fellur brott.

8. gr.

2. og 3. mgr. og 1. málsl. 4. mgr. 74. gr. laganna falla brott.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 77. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „ákvörðun hefur verið tekin um umsóknina“ í 1. málsl. kemur:

Útlendingastofnun hefur tekið ákvörðun um umsóknina.

b. 2. málsl. fellur brott.

10. gr.

Orðin „sem sótt hefur um alþjóðlega vernd“ í 2. málsl. 7. mgr. 104. gr. laganna falla brott.

11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. koma 1. og 2. gr. ekki til framkvæmda fyrir en sex mánuðir eru liðnir frá gildistöku laga þessara. Þá gilda 7. og 8. 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. Lögin öðluðust gildi 1. janúar 2017 og voru samin á árunum 2014 til 2016, en málefni útlendinga, einkum umsækjenda um alþjóðlega vernd, hafa þróast töluvert síðan þá. Fjöldi umsókna hefur margfaldast og þær áskoranir sem verndarkerfið stendur nú frammi fyrir eru að mörgu leyti annars eðlis.

Frá gildistöku laga, nr. 80/2016, hafa verið gerðar breytingar á þeim nokkrum sinnum og er frumvarp þetta áframhaldandi liður í nauðsynlegri endurskoðun þeirra. Síðustu breytingar á ákvæðum laganna um alþjóðlega vernd voru samþykktar á Alþingi 15. mars 2023, sbr. lög nr. 14/2023, og lutu þær m.a. að málsmeðferð endurtekinna umsókna, niðurfellingu réttinda hjá útlendingum sem fengið hafa endanlega synjun á umsókn sinni og meðferð mála um ríkisfangsleysi.

Með frumvarpi þessu er brugðist við hraðri þróun í málaflokknum og fordæmalausri fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd. Þær breytingar sem lagðar eru til miða m.a. að því að samræma lög um útlendinga við löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, þá einkum á Norðurlöndunum. Þá er einnig stefnt að því að auka skilvirkni innan stjórnsýslunnar og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið laga um útlendinga er að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi. Samhliða verulegri fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd sem íslenskum stjórnvöldum hafa borist undanfarin ár, auk sífelldrar breytingar á samsetningu á hópi umsækjenda, er mikilvægt 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 þannig upp að þeir sem raunverulega eiga rétt á alþjóðlegri vernd fái skjóta og mannúðlega afgreiðslu mála sinna. Á sama tíma er nauðsynlegt að sporna gegn misnotkun á kerfinu.

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 hún eigi sér eðlilegar skýringar eða hvort nauðsynlegt sé að breyta reglum 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 reglum og reynslu nágrannaríkja eins og annarra Norðurlanda sem íslensk stjórnvöld bera sig gjarnan saman við.

2.1. Samræming á Evrópuvettvangi.

Ísland hefur tekið þátt í Schengen-samstarfinu frá árinu 2001. Megintilgangur samstarfsins er að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna með því að fella niður persónubundið eftirlit með einstaklingum á ferð milli ríkjanna, tryggja öryggi innan svæðisins, styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og efla lögreglusamvinnu. Ísland, sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu, er ekki skuldbundið af heildarstefnu Evrópusambandsins (ESB) í útlendingamálum og málum er varða alþjóðlega vernd. Schengen-samstarfið tekur þó til ýmissa málefna á sviði útlendingalöggjafar, s.s. samræmds eftirlits á ytri landamærum Schengen-svæðisins, samræmdra reglna um útgáfu vegabréfsáritana, brottvísana vegna ólögðmætrar dvalar innan svæðisins og endurkomubanns.

Ísland hefur jafnframt skuldbundið sig til til að taka þátt í Dyflinnarsamstarfinu, þ. á m. fingrafarakerfi Eurodac, en Dyflinnarreglugerðin fjallar m.a. um hvaða ríki ber ábyrgð á

umsókn um alþjóðlega vernd sem lögð er fram á Schengen-svæðinu. Eitt af meginmarkmiðum Dyflinnarreglugerðarinnar er að koma í veg fyrir að einstaklingur ferðist frá einu þátttökuríki til annars og sækir um vernd, þrátt fyrir að hafa þegar sótt um vernd í öðru ríki eða jafnvel þegar hlotið afgreiðslu umsóknar sinnar. Er þetta bæði svo einstaklingur geti treyst því að fá afgreiðslu umsóknar í því ríki þar sem viðkomandi sækir fyrst um vernd en einnig til að koma í veg fyrir áframhaldandi för einstaklinga í ólögmati dvöl milli samstarfsríkjanna (e. secondary movement).

Fleiri reglugerðir gilda í Evrópu sem varða umsækjendur um alþjóðlega vernd, svo sem um málsmeðferð umsókna og skilyrði til að teljast flóttamaður. Þótt Ísland sé ekki skuldbundið til að innleiða þær eru íslenskar og evrópskar reglur samofnar vegna samvinnu Íslands við Evrópusambandið, þ.m.t. vegna Dyflinnarsamstarfsins. Þykir því nauðsynlegt að taka mið af regluverki í öðrum Evrópuríkjum á þessu sviði.

Eitt af helstu stefnumálum Evrópusambandsins undanfarin ár hefur verið að samræma frekar löggjöf aðildarríkja Schengen-samstarfsins hvað varðar málsmeðferð og móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd. Með því móti verði stemmt stigu við að einstaklingar leiti frekar til ákveðinna ríkja frekar en annarra enda hljóti þeir þar betri þjónustu eða málsmeðferð. Mest aðsókn er jafnan til þeirra ríkja sem veita bestu réttindin, þar á meðal þeirra einstaklinga sem ekki eiga erindi í verndarkerfið.

Vinna við mótun nýrrar sameiginlegrar stefnu og reglna í málefnum flóttafólks á vettvangi Evrópusambandsins hófst árið 2015 í kjölfar gríðarlegs straums flóttamanna til Evrópu frá Mið-Austurlöndunum og Afríku. Framkvæmdastjórn ESB birti endurskoðaða útgáfu stefnunnar árið 2020 og henni fylgja nýjar tillögur að reglugerðum og tilmælum á sviðinu. Það hefur hins vegar hamlað framgangi stefnunnar að aðildarríkin samþykktu árið 2016, þegar áætlunin var fyrst lögð fram, að svokölluð heildarnálgun yrði viðhöfð í málaflokknum (e. package approach), sem felur í sér að einstakar tillögur geta ekki tekið gildi fyrr en samkomulag hefur náðst um þær allar. Hinn 4. október 2023 náðist samkomulag innan ráðherraráðs ESB um síðustu reglugerðina í heildarpakka í útlendingamálum og allar reglugerðirnar sem um ræðir því komnar í þríhliða viðræður við Evrópuþingið. Stefnt er að því að ljúka vinnu við heildarpakkann fyrir lok árs 2023.

Ísland er skuldbundið til að innleiða þær reglur innan pakkans sem varða þróun á regluverki Schengen-samstarfsins eða rúmast innan samnings um þátttöku Íslands í Dyflinnarsamstarfinu og fingrafaragagnagrunni Eurodac. Af þeim reglum innan pakkans, sem verða skuldbindandi fyrir Ísland, má helst nefna reglugerð um forskoðun umsókna um alþjóðlega vernd á ytri landamærum Schengen-svæðisins, (e. Screening Regulation), uppfærða brottvísunartilskipun (e. Return Directive) og endurskoðuð ákvæði sem byggja á núgildandi Dyflinnarreglugerð en hafa verið færð inn í reglugerð um stjórn verndar- og útlendingamála (e. Asylum and Migration Management Regulation). Þá er vert að minnast á svokallaða krísu-reglugerð (e. Crisis Regulation) en Ísland er bundið af tveimur ákvæðum reglugerðarinnar sem kveða á um breytta framkvæmd Dyflinnarmála í óvenjulegum aðstæðum.

Líkt og fyrr segir eru jafnframt aðrar reglugerðir og tilskipanir innan heildarpakkans sem Ísland er ekki skuldbundið til að innleiða. Mikilvægt er þó að Ísland, sem þátttakandi í Schengen- og Dyflinnarsamstarfinu, taki mið af þeim við lagamótun á þessu sviði og bregðist stöðugt við þeirri þróun sem á sér stað á vettvangi Evrópusambandsins. Að öðrum kosti er hætt við að Ísland verði eftirbátur annarra Evrópuríkja þegar kemur að lagaumgjörð er varðar útlendingamál og mál er varða umsóknir um alþjóðlega vernd.

2.2. Þróun í fjölgun umsókna.

Fjallað var um þróun umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi á tímabilinu 1. janúar 2012 til 30. júní 2022 í kafla 2.1. í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 14/2023 (þskj. 400 á 153. lögþ.). Líkt og þar var rakið hefur orðið talsverð þróun í málaflokknum á Íslandi síðastliðinn áratug. Samanlagður fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd á árunum 2003 til 2016 var 1.381 umsókn en þær voru tæplega 13.500 frá 2016 til 1. nóvember 2023.

Flestar umsóknir bárust árið 2022, eða 4.519. Það sem af er ári 2023 hafa borist um 3.600 umsóknir (miðað við 1. nóvember), þar af um 1.370 frá Úkraínu og rúmlega 1.400 frá Venesúela. Umsóknum fækkaði nokkuð í sumari en það er í samræmi við þróun síðastliðinna ára, þ.e. almennt eru sumrin rólegri en haustin þyngst. Þegar líða tók á haustið fjölgaði umsóknum og gera spár þessa árs ráð fyrir sambærilegum fjölda og árið 2022.

Miklar áskoranir eru í verndarkerfinu tengdar því að taka á móti þessum fjölda umsókna um alþjóðlega vernd sem berast árlega og tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð þeirra. Það á ekki einungis við um málsmeðferð umsókna hjá undirstofnunum ráðuneytisins, heldur ekki síður hjá öðrum stjórnvöldum sem koma að þessum málaflokki á einn eða annan hátt.

Ein stærsta áskorunin við móttöku fjölda umsækjenda hefur verið húsnæðisskortur en erfitt hefur reynst að finna viðeigandi húsnæði. Þegar hefur verið opnuð fjöldahjálparmiðstöð á vegum Rauða krossins á Íslandi auk þess sem unnið er að því að koma upp sérstakri einingabyggð fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þá hefur bið eftir nauðsynlegri þjónustu, þar á meðal heilbrigðisþjónustu, aukist umtalsvert frá árinu 2022.

Verði ekki gerðar frekari breytingar á lögum um útlendinga um alþjóðlega vernd er fyrirséð að umsóknum mun áfram fjölga eða fjöldi þeirra standa í stað. Samhliða því munu framangreindar áskoranir ágerast og kostnaður vegna málaflokksins aukast. Á einum áratug hefur kostnaður vegna málaflokksins farið úr rúmlega 400 milljónum kr. í um 14 milljarða kr.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 er gert ráð fyrir áframhaldandi fjölgun umsækjenda hér á landi og er áætlað að allt að 6.000 manns sækji um vernd árin 2024 og 2025. Gert er ráð fyrir að kostnaður vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og móttöku flóttafólks verði í heildina tæplega 16 milljarðar kr. árin 2024 og 2025.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar á ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016, varðandi alþjóðlega vernd. Þær breytingar sem eru lagðar til í frumvarpinu miða að því að samræma lög um útlendinga við löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, þá einkum á Norðurlöndunum, og að mæta annmörkum sem komið hafa í ljós við beitingu gildandi laga. Þá er einnig stefnt að því að auka skilvirkni innan stjórnsýslunnar og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns.

Í frumvarpinu er lagt til að skipan kærunefndar útlendingamála verði breytt og lagaumhverfi nefndarinnar skýrt. Markmið breytinganna er að auka skilvirkni og sveigjanleika við meðferð kærumála án þess að dregið sé úr gæðum málsmeðferðarinnar.

Þá er lagt til að 30. gr. laganna um endurgjaldslausu talsmannaðjónustu á báðum stjórnsýslustigum verði breytt. Í þeim ríkjum Evrópu þar sem umsækjendur um alþjóðlega vernd eiga rétt á skipun talsmanns nær sá réttur almennt einungis til málsmeðferðar á kærustigi en ekki til meðferðar þess stjórnvalds sem tekur við og afgreiðir umsókn um vernd á lægra stjórnsýslustigi, til að mynda í Danmörku og Noregi. Þá eiga umsækjendur um alþjóðlega vernd í Svíþjóð ekki rétt á talsmannaðjónustu á lægra stjórnsýslustigi ef umsóknir þeirra eru metnar bersýnilega tilhæfulausar eða ef fyrirsjáanlegt er hver niðurstaða máls verður. Þannig

nær rétturinn til talsmanns samkvæmt lögum um útlendinga lengra hér á landi en í öðrum nágrannalöndum. Að sænskri fyrirmynd er því lagt til að Útlendingastofnun afgreiði tiltekin mál að jafnaði án þess að talsmaður sé skipaður.

Lagt er til að horfið verði frá þeirri framkvæmd að umsóknir einstaklinga um alþjóðlega vernd séu teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli undantekninga í 2. mgr. 36. gr. laganna um sérstök tengsl og sérstakar ástæður. Sambærilegar undanþágur er ekki að finna í löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum. Þar er Dyflinnarreglugerðinni beitt og frávísun í verndarmálum, þ.e. málum þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, nema um brot yrði að ræða á meginreglunni um bann við endursendingu (e. non-refoulement), sbr. 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Um séríslenska reglu er því að ræða.

Þá er í frumvarpinu felld brott regla 2. mgr. 74. gr. laganna þar sem heimiluð er veiting dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða hafi útlendingur ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi innan lögbundinna tímamarka eftir að hann sótti um alþjóðlega vernd. Ísland eitt Norðurlanda heimilar veitingu dvalarleyfis á slíkum grundvelli og er því um aðra séríslenska reglu að ræða.

Loks er í frumvarpinu skýrt hvenær heimilt sé að veita umsækjanda um alþjóðlega vernd bráðabirgðadvalarleyfi á grundvelli 77. gr. laganna, þ.e. þar til ákvörðun Útlendingastofnunar í máli hans liggur fyrir.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Hlutverk talsmanns samkvæmt gildandi ákvæði 30. gr. laga um útlendinga nær ekki til aðstoðar við málskot til dómstóla og hafa þær breytingar sem 5. gr. frumvarpsins kveður á um því ekki áhrif á rétt umsækjenda til að skjóta málum sínum til dómstóla. Verður því ekki talið að breytingarnar í 5. gr. fari í bága við 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákvæði 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sbr. lög nr. 62/1994, fjallar fyrst og fremst um þá þjóðarréttarskyldu aðildarríkja að haga reglum sínum innalands á þann veg að einstaklingar geti sótt rétt sinn samkvæmt sáttmálanum fyrir innlendum stofnunum. Í stjórnarskránni eru ekki ákvæði sem eru sambærileg 13. gr. MSE.

Á Íslandi er það Útlendingastofnun sem ber ábyrgð á því að framkvæma einstaklingsbundið mat og taka ákvarðanir vegna umsókna um alþjóðlega vernd. Er það tryggt með einstaklingsbundnu viðtali þar sem umsækjanda er gefinn kostur á að lýsa ástæðum flóttasíns frá heimaríki eða aðstæðum í því ríki sem ber ábyrgð á efnislegri meðferð umsóknar hans. Ákvarðanir Útlendingastofnunar byggjast m.a. á frásögn umsækjanda og leggur stofnunin mat á hvernig sú frásögn komi heim og saman við þær heimildir sem eru fyrir hendi.

Umsækjandi sem fær synjun á umsókn sinni hjá Útlendingastofnun er leiðbeint um rétt sinn til að kæra ákvörðun stofnunarinnar til kærunefndar útlendingamála. Slík kæra frestar réttaráhrifum ákvörðunar, sbr. 1. mgr. 35. gr. laganna, að undanskildum þeim tilvikum þegar stofnunin hefur metið umsókn bersýnilega tilhæfulausa og umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg upprunaríki. Kærunefndin, sem hefur sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi, endurskoðar ákvarðanir Útlendingastofnunar og metur að nýju alla þætti hvers máls sem skotið er til hennar.

Áréttað er að breytingarnar sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins fela í sér að Útlendingastofnun skuli að jafnaði, í ákveðnum tegundum mála, afgreiða mál án þess að talsmaður sé skipaður. Breytingarnar taka mið af framkvæmd og reynslu Útlendingastofnunar og háu staðfestingarhlutfalli slíkra mála hjá kærunefnd útlendingamála. Þá taka þær, líkt og að framan er rakið, mið af framkvæmd annarra Norðurlanda, þá sérstaklega Svíþjóðar. Þá er

rétt að áréttu að breytingarnar hafa ekki áhrif á rétt umsækjenda til að njóta þjónustu talsmanns við kærumeðferð hjá kærunefndinni.

Einnig er áréttuð að stjórnarsýslulög, nr. 37/1993, gilda um meðferð útlendingamála nema annað leiði af öðrum ákvæðum laga um útlendinga. Á Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála hvílir því sérstök skylda til að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í máli, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga. Í þessu samhengi er vert að geta þess að umsóknir um alþjóðlega vernd eru, líkt og önnur mál sem eru til meðferðar innan stjórnarsýslunnar, mjög eðlisólík dómsmálum þar sem forræði málsins er eingöngu á hendi málsaðila.

Að teknu tilliti til framangreinds verður ekki talið að þær breytingar sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins fari í bága við 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Ísland hefur gerst aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við gerð frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegu skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna, m.a. flóttamannasamnings Sameinuðu Þjóðanna frá 1951, Schengen-samstarfsins og Dyflinnarsamstarfsins.

Efni frumvarpsins gefur að öðru leyti ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

[...]

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í því að auka skilvirkni innan verndarkerfisins, einkum við málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd, og samræma löggjöf og framkvæmd þessara mála við umgjörð annarra Evrópuríkja, einkum Norðurlandanna. Frumvarpið er enn fremur liður í að mæta þeim annmörkum sem hafa komið í ljós við beitingu gildandi laga og þar með gera framkvæmd skýrari og fyrirsjáanlegri. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að kostnaður vegna umsókna um alþjóðlega vernd lækki og hafi þannig jákvæð fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

Við gerð frumvarpsins var horft til þess að árið 2022 var hlutfall umsækjenda um vernd eftir kynjum nánast jafnt, eða um 50,6 % karlmenn og drengir en um 49,4 % konur og stúlkur. Það sem af er ári 2023 hefur það hlutfall breyst lítillega og hafa um 52,6 % umsækjenda verið karlmenn og drengir en um 47,4 % konur og stúlkur. Algengara er að konur komi hingað í fylgd með maka sínum eða sem hluti af fjölskyldu, fremur en einar. Karlmenn koma hins vegar oftar einir. Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi teljandi áhrif á einstaklinga eftir kyni og muni því hvorki hafa áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lögð er til breyting á 6. gr. laganna sem kveður á um hlutverk, valdsvið og skipan kærunefndar útlendingamála. Í megindráttum felst í þessari breytingu að nefndarmönnum verði fækkað úr sjö í þrjá og að nefndina skipi formaður, varaformaður og nefndarmaður sem hafi starfið að aðalstarfi.

Kærunefnd útlendingamála hóf störf 1. janúar 2015. Nefndin var fyrst um sinn skipuð þremur aðalmönnum og jafnmörgum til vara. Í kjölfar lagabreytinga, sem samþykktar voru 12. maí 2016, hefur nefndin hins vegar verið skipuð sjö aðalmönnum og fimm til vara.

Núverandi skipan er þannig að tveir af sjö aðalmönnum hafa starfið að aðalstarfi, þ.e. formaður og varaformaður nefndarinnar. Þeir eru skipaðir að undangenginni auglýsingu og að fenginni umsögn hæfisnefndar. Hinir fimm aðalmennirnir hafa starfið ekki að aðalstarfi og mæta að jafnaði eingöngu á nefndarfundum á tveggja vikna fresti. Þeir eru skipaðir af dómsmálaráðherra eftir tilnefningu frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Þá eru tveir nefndarmenn skipaðir án tilnefningar.

Kærunefndin starfar deildaskipt og eru þrjár starfandi deildir; A-deild sem úrskurðar í efnismeðferðarmálum, B-deild sem úrskurðar í málum á grundvelli 1. mgr. 36. gr. laganna, svokölluðum Dyflinnar- og verndarmálum, og C-deild sem úrskurðar í vegabréfsáritunar- og dvalarleyfismálum. Boðað er til allt að fimm nefndarfundum í hverjum mánuði, þar af fundum A- og B- deilda að jafnaði tvisvar og C-deildin einu sinni. Formaður eða varaformaður stýra störfum nefndarinnar á nefndarfundum og að jafnaði sitja tveir aðrir nefndarmenn hvern fund.

Þróun innan málaflokksins hefur verið hröð og umsóknir um alþjóðlega vernd margfaldast. Það hefur leitt til verulegrar fjölgunar á kærum til kærunefndar útlendingamála. Þannig bárust nefndinni samtals 329 kærur árið 2015, en það sem af er ári 2023 (miðað við 1. nóvember) hafa þær verið samtals 1.722.

Erfitt hefur reynst fyrir kærunefndina að anna þessum fjölda og taka á málhala sem myndast hefur. Þrátt fyrir að deildirnar fundi allt að tvisvar í mánuði hafa þær ekki undan og hefur það leitt til þess að afgreiðslutími kærumála hefur smám saman lengst. Núverandi fyrirkomulag kærunefndar, þ.e. að meiri hluti nefndarmanna hafi nefndarstörfin að aukastarfi, hefur reynst þungt í vöfum auk þess sem það býður ekki upp á nægjanlegan sveigjanleika við afgreiðslu mikils fjölda kærumála. Í því samhengi má nefna að mál sem eru fullunnin hafa fallið á fresti vegna þess að þau hafa ekki komist á dagskrá innan tímamarka. Þá koma mál á borð nefndarinnar, t.d. frávísunarmál og beiðnir um frestun framkvæmdar, sem eðlis þeirra vegna þola ekki bið eftir næsta nefndarfundum.

Með því að bæta við nefndarmanni sem hefur starfið að aðalstarfi er kærunefndinni gert kleift að afgreiða kærumál jafnóðum og þannig mæta auknum málafjölda. Þá er sú breyting til þess fallin að tryggja aukna sérþekkingu og viðveru innan nefndarinnar.

Markmiðið með breytingunum er að auka skilvirkni og sveigjanleika kærunefndar útlendingamála án þess að dregið sé úr gæðum málsmeðferðar. Rétt er að árétta að sérfræðingar kærunefndar annast rannsókn og eiginlega málavinnslu þó að endanlegt ákvörðunarvald liggi hjá nefndinni. Á því verður engin breyting með þeirri fækkun nefndarmanna sem hér er lögð til. Formaður og varaformaður þurfa samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylla skilyrði um embættisgengi héraðsdómara og er lagt til að sama krafa verði gerð til þriðja nefndarmanns.

Það er mat ráðuneytisins, að höfðu samráði við formann og varaformann kærunefndar útlendingamála, að breytt fyrirkomulag á skipan nefndarinnar og störfum og starfsháttum hennar, sbr. 2. gr. frumvarpsins, sé líklegra til þess að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og auknum afköstum kærunefndarinnar. Ekki er talið að breytingin muni fela í sér sparnað eða hækkun á útgjöldum þar sem föst laun þeirra fimm nefndarmanna sem eru í aukastarfi samsvarar launum nefndarmanns í aðalstarfi.

Um 2. gr.

Lagðar eru til breytingar á 8. gr. laganna sem kveður á um meginreglur varðandi meðferð mála fyrir kærunefnd útlendingamála. Breytingarnar eru í samræmi við breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins, sem breytir 6. gr. laganna, og vísast m.a. til skýringa við þá grein.

Breytingin í a-lið tekur mið af tillögu um breytta skipan kærunefndar, þ.e. að nefndina skipi þrír nefndarmenn en ekki sjö eins og verið hefur frá árinu 2016.

Í b-lið er mælt fyrir um að kalla skuli til þriðja nefndarmann ef nefndin er ekki einhuga í afstöðu sinni og ráði þá meiri hluti. Þá kemur fram að formaður geti ákveðið að nefndin skuli vera fullskipuð ef hann telur mál vera viðamikil eða fordæmisgefandi. Mál geta talist viðamikil ef þau eru efnislega flókin eða umfangsmikil. Mál geta talist fordæmisgefandi óháð því hvort þau eru viðamikil.

Í c-lið kemur fram að nefndarmenn geti, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr., úrskurðað einir í tilvikum sem heyra undir a–e-lið.

Í d-lið er kveðið á um að fullskipaðri nefnd sé heimilt að fela einum nefndarmanni að úrskurða í öðrum tegundum mála þar sem skýr fordæmi liggja fyrir.

Ákvæðum c- og d- liðar er ætlað að stuðla að skilvirkni í störfum nefndarinnar og einfalda og hraða málsmeðferð þar sem það á við. Líkt og greinir í skýringum við 1. gr. annast sérfræðingar kærunefndar rannsókn og eiginlega málavinnslu þó að endanlegt ákvörðunarvald liggja hjá nefndinni. Rannsókn máls fer því fram á sama hátt hjá kærunefndinni hvort sem formaður úrskurðar einn í máli eða nefndina skipi þrír til sjö nefndarmenn. Ekki er ástæða til að ætla að rannsókn og málsmeðferð verði síðri með þessari breytingu. Þó að nefndarmenn muni úrskurða einir í meira mæli ef frumvarpið nær fram að ganga mun það ekki hafa í för með sér að rannsókn mála verði önnur.

Í e-lið er lagt til að ákvæði 5. mgr. 8. gr. laganna falli brott sem feli í sér að nefndinni sé heimilt að kveðja sérfróðan aðila sér til ráðgjafar og aðstoðar við úrskurði í einstökum málum. Kærunefndin hefur aldrei beitt þessari heimild og hefur í framkvæmd frekar kallað eftir upplýsingum, t.d. frá heilbrigðissérfræðingum, þegar þörf hefur verið á því. Þá er kærunefndinni heimilt, á grundvelli rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, að kveða sérfróðan aðila sér til ráðgjafar.

Í f-lið er lögð til breyting sem heimilar kærunefndinni að kalla kæranda til viðtals, þrátt fyrir að mál varði ekki IV. kafla eða 74. gr. laganna. Breytingin tekur mið af reynslu nefndarinnar.

Loks er lagt til að 4., 5. og 6. málsl. 7. mgr. falli brott. Fram kemur í 2. málsl. að nefndin geti gefið kæranda kost á að koma fyrir nefndina og er 4. málsl. því endurtekning á því sem þar kemur fram. Þá þykir óþarfi að taka það sérstaklega fram, líkt og gert er í 5. málsl., hvaða nefndarmaður stýri störfum nefndarinnar við umfjöllun máls.

Um 3. gr.

Greinin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 2. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 74. gr. laganna og þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Greinin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 1. mgr. 30. gr. laganna og þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 30. gr. laganna þar sem kveðið er á um réttaraðstoð í málum um alþjóðlega vernd.

Talsmaður í skilningi gildandi ákvæðis sinnir réttaraðstoð og talsmannþjónustu vegna umsóknar um alþjóðlega vernd á lægra og æðra stjórnsýslustigi. Hlutverk talsmanns hefst við skipun hans og lýkur við endanlega ákvörðun á stjórnsýslustigi, þ.e. með ákvörðun Útlendingastofnunar eða eftir atvikum úrskurði kærunefndar útlendingamála. Talsmanni er

ætlað að sinna hagsmunagæslu við stjórnsýslulega meðferð máls en í því felst m.a. að mæta í viðtal með umsækjanda, skila inn gögnum og greinargerðum, taka við ákvörðunum stjórnvalda fyrir hönd umsækjanda og leiðbeina honum um mögulegt framhald máls. Hlutverk talsmanna samkvæmt gildandi ákvæði nær því ekki til aðstoðar við málskot til dómstóla.

Í þeim ríkjum Evrópu þar sem umsækjendur um vernd eiga rétt á skipun talsmanns nær sá réttur almennt einungis til málsmeðferðar á kærustigi en ekki til meðferðar þess stjórnvalds sem tekur við og afgreiðir umsókn um vernd á lægra stjórnsýslustigi, til að mynda í Noregi og Danmörku. Þá eiga umsækjendur um vernd í Svíþjóð ekki rétt á talsmannþjónustu á lægra stjórnsýslustigi ef umsóknir þeirra eru metnar bersýnilega tilhæfulausar eða ef fyrirsjáanlegt er hver niðurstaða máls verður.

Það verður að teljast fjárhagslega óhagkvæmt að allir umsækjendur um alþjóðlega vernd, óháð eðli umsóknarinnar eða þeirrar málsmeðferðar sem hún fær, fái skipaðan talsmann á báðum stjórnsýslustigum. Hér er því lagt til að Útlendingastofnun afgreiði að jafnaði umsóknir skv. 29. gr., 1. mgr. 36. gr. og 44. gr., eða þegar fyrirsjáanlegt er að umsækjendur muni fá veitta vernd eða synjun á umsókn sinni á fyrsta stjórnsýslustigi, án þess að umsækjanda sé skipaður talsmaður. Í framangreindum tilvikum eru réttindi umsækjanda talin tryggð á fullnægjandi hátt með skipun talsmanns á kærustigi hafi komið til synjunar á fyrsta stjórnsýslustigi.

Líkt og rakið er í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er það Útlendingastofnun sem ber ábyrgð á því að framkvæma einstaklingsbundið mat og taka ákvarðanir vegna umsókna um alþjóðlega vernd. Er það tryggt með einstaklingsbundnu viðtali þar sem umsækjanda er gefinn kostur á að lýsa ástæðum flótta síns frá heimaríki eða aðstæðum í því ríki sem ber ábyrgð á efnislegri meðferð umsóknar hans. Ákvarðanir Útlendingastofnunar byggjast m.a. á frásögn umsækjanda og leggur stofnunin mat á hvernig sú frásögn komi heim og saman við þær heimildir sem eru fyrir hendi.

Unnt er að kæra ákvarðanir Útlendingastofnunar til kærunefndar útlendingamála sem er sjálfstæð stjórnsýslunefnd, sbr. 6. og 7. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016. Nefndin, sem hefur sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi, endurskoðar ákvarðanir Útlendingastofnunar og metur að nýju alla þætti hvers máls sem skotið er til hennar.

Áréttað er að stjórnsýslulög gilda um meðferð útlendingamála nema annað leiði af öðrum ákvæðum laga um útlendinga. Á Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála hvílir því sérstök skylda til að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í máli, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Í þessu samhengi er vert að geta þess að umsóknir um alþjóðlega vernd eru, líkt og önnur mál sem eru til meðferðar innan stjórnsýslunnar, mjög eðlisólík dómsmálum þar sem forræði málsins er eingöngu á hendi málsaðila.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til taka mið af framkvæmd og reynslu Útlendingastofnunar og háu staðfestingarhlutfalli í framangreindum tegundum mála hjá kærunefnd útlendingamála. Þá taka þær, líkt og að framan er rakið, mið af framkvæmd annarra Norðurlanda, þá sérstaklega Svíþjóðar. Loks er rétt að árétta að breytingarnar hafa ekki áhrif á rétt umsækjenda til að njóta þjónustu talsmanns við kærumeðferð hjá kærunefndinni.

Um 6. gr.

Greinin er vegna fyrirhugaðra breytinga á 2. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 74. gr. laganna og þarfnast ekki skýringa.

Um 7. gr.

Með greininni er lagt til að fellt verði á brott undanþáguákvæði 2. mgr. 36. gr. laganna sem kveður á um hvenær taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar.

Ekkert Norðurlandanna er með sambærilegt ákvæði sem gerir stjórnvöldum skylt að kanna sérstakar ástæður og sérstök tengsl í málum þeirra sem hafa hlotið vernd í öðru Evrópuríki og málum þar sem heimilt er að krefja annað ríki um að taka við umsækjanda. Annars vegar er Dyflinnarreglugerðinni beitt í þeim tilvikum sem heyra undir hana. Hins vegar er verndarmálum, þ.e. málum þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, almennt vísað frá öðrum Evrópuríkjum nema það teldist brot á meginreglunni um bann við endursendingu (e. non-refoulement), sbr. 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Um séríslenska undanþágureglu er því að ræða. Þessi framkvæmd annars staðar á Norðurlöndunum er í samræmi við 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.

Undanfarin ár hefur Ísland verið það ríki í Evrópu sem hefur fengið hlutfallslega flestar umsóknir frá einstaklingum sem þegar njóta verndar í öðru Evrópuríki. Hlutfall verndarmála af heildarfjölda innkominna mála var um 21% árið 2019, 52% árið 2020 og 23% árið 2021. Verndarmálum fækkaði árið 2022 og voru um 7% en það má meðal annars rekja til verulegrar fjölgunar umsókna frá ríkisborgurum Úkraínu og Venesúela.

Þessa miklu ásókn verndarmála til Íslands má meðal annars skýra með því að lagaumhverfi og framkvæmd þeirra hér á landi er frábrugðin löggjöf og viðmiðum nágrannaþjóða okkar og þá einkum að tvennu leyti. Í ákvæði 2. mgr. 36. gr. útlendingalaga eru lagðar 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. Þá hafa mörg verndarmál fengið efnismeðferð hér á landi þar sem stjórnvöld ná ekki að afgreiða og framkvæma ákvarðanir innan lögbundins frests. Samkvæmt ákvæðinu 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.

Flóttamannakerfið er neyðarkerfi ætlað fólki sem óttast um líf sitt og frelsi. Nauðsynlegt er að tryggja að umsóknir þeirra einstaklinga sem hingað leita og eru í raunverulegri þörf fyrir vernd gegn ofsóknum fái vandaða og skjótvirka meðferð og þeir komist þannig fyrir út úr umsóknarferlinu og geti aðlagast samfélaginu. Mikilvægt er að sú málsmeðferð tefjist ekki vegna mikils álags á stjórnsýsluna við afgreiðslu mála umsækjenda sem hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki. Hátt hlutfall umsókna um vernd frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið vernd í öðru ríki dregur úr skilvirkni stjórnsýslunnar. Að jafnaði er miklum meiri hluta slíkra umsókna synjað, eða tæplega 90% árið 2022, og því valda slíkar umsóknir auknu álagi í kerfinu án þess að skila tilætluðum árangri með veitingu verndar, viðbótarverndar eða dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um að horfið verði frá því að umsóknir um alþjóðlega vernd verði teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli séríslenskra undanþágureglna 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga. Hér skal áréttað að eftir sem áður eru ástand og aðstæður í móttökuríki alltaf kannaðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd og verður því áfram hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr. laganna, sbr. 42. gr. Ákvæðin,

sem taka mið af 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, byggja á þeirri meginreglu þjóðarréttar að óheimilt sé að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu.

Um 8. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 74. gr. laganna er heimilt að veita útlendingi, sem sótt hefur um alþjóðlega vernd og ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi innan 18 mánaða eftir að hann sótti fyrst um alþjóðlega vernd hér á landi, dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, að því tilskildu að skorið hafi verið úr um að hann uppfylli ekki skilyrði um vernd skv. 37. og 39. gr. Frekari skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis skv. 2. mgr. 74. gr. koma fram í a–d-lið en þau eru að tekin hafi verið skýrsla af umsækjanda, ekki leiki vafi á því hver umsækjandi er, ekki liggi fyrir ástæður sem geta leitt til brottvísunar umsækjanda og að útlendingur hafi veitt upplýsingar og aðstoð við úrlausn máls.

Sambærilega tímafresti er ekki að finna annars staðar á Norðurlöndunum eða í löggjöf Evrópusambandsins og er því um séríslenska undanþágureglu að ræða. Þá hefur óvissa um hvernig eigi að túlka matskennd skilyrði í a–d-lið 2. mgr. 74. gr. leitt til ófyrirsjáanleika í niðurstöðum stjórnvalda.

Lagt er til að 2. mgr. 74. gr. falli brott. Þetta er í samræmi við þá breytingu sem lögð er til í 7. gr. frumvarpsins, sem breyta á 2. mgr. 36. gr. laganna, þ.e. að séríslenskar málsmeðferðarreglur um tímafresti við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd falli brott.

Um 9. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 77. gr. laganna er heimilt að veita umsækjanda um alþjóðlega vernd bráðabirgðadvalarleyfi þar til ákvörðun hefur verið tekin um umsókn hans. Með slíku leyfi er umsækjanda heimilt að starfa á meðan umsókn hans er til meðferðar. Einnig er heimilt að beiðni útlendinga sem hefur fengið endanlega synjun um alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi, sem kemur ekki til framkvæmda að svo stöddu, að veita honum bráðabirgðadvalarleyfi þar til synjunin kemur til framkvæmda.

Samkvæmt gildandi ákvæði þurfa ákveðin skilyrði að vera uppfyllt til að umsækjandi geti fengið útgefið bráðabirgðadvalarleyfi, þar á meðal að ekki liggi fyrir ástæður sem geti leitt til brottvísunar umsækjanda, sbr. c-lið 1. mgr. 77. gr. Eðli máls samkvæmt liggja fyrir ástæður sem leitt geta til brottvísunar umsækjanda þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans. Má því færa rök fyrir því að gildandi ákvæði taki mið af því að útlendingur geti aðeins sótt um og fengið umrætt dvalarleyfi þar til niðurstaða Útlendingastofnunar í máli hans liggur fyrir. Þá fer það gegn markmiði laganna um sjálfviljuga heimför að útlendingur sem fengið hefur synjun á umsókn sinni um vernd sé hér í virkri vinnu á sama tíma og unnið er að brottför hans frá landinu. Í slíkum tilvikum liggur fyrir að útlendingur er í ólögmati dvöl á landinu og getur yfirgefið landið sjálfviljugur, eftir atvikum með aðstoð stjórnvalda.

Lagt er til að það verði skýrlega kveðið á um að umsækjandi geti einungis fengið bráðabirgðadvalarleyfi fram að því tímamarki þegar niðurstaða Útlendingastofnunar um synjun á umsókn hans liggur fyrir.

Um 10. gr.

Í úttekt föstu eftirlitsnefndarinnar á vegum Schengen-samstarfsins árið 2022 voru gerðar athugasemdir við gildissvið 7. mgr. 104. gr. laganna, nánar tiltekið að það nái einungis til útlendinga sem sótt hafa um alþjóðlega vernd hér á landi. Að virtum athugasemdum

nefndarinnar er lagt til að gerð verði breyting á málsgreininni þannig að heimilt sé að veita útlendingum sem ekki hafa sótt um alþjóðlega vernd aðstoð við heimför.

Um 11. gr.

Lagt er til að lög þessi öðlist þegar gildi. Þó eru gerðar tvær undantekningar á því. Annars vegar er talið rétt að 1. og 2. gr. frumvarpsins komi ekki til framkvæmda fyrir en sex mánuðir eru liðnir frá gildistöku laganna. Er það lagt til svo að kærunefnd útlendingamála fái nægilegt svigrúm til að bregðast við breyttri skipan nefndarinnar. Hins vegar er gert ráð fyrir að 7. og 8. gr. frumvarpsins gildi ekki um meðferð umsókna um alþjóðlega vernd sem bárust fyrir gildistöku laganna, enda óeðlilegt að breyttar reglur um málsméðferð taki til þeirra.