



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd) DMR23050026
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneyti
Innleiðing EES- gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	02.10.2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Við framkvæmd gildandi laga um útlendinga, sem voru samin á árunum 2014 til 2016 og öðluðust gildi 1. janúar 2017, hefur komið í ljós að lagfæra, endurskoða og breyta þarf nokkrum ákvæðum laganna svo framkvæmd þeirra og málsmeðferð þeirra mála sem undir þau falla sé skilvirk og gagnsæ.

Málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd hafa þróast töluvert undanfarin ár, bæði alþjóðlega og hér á landi, og umsóknum fjölgað gífurlega. Samanlagður fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd á árunum 2003 til 2016 voru 1.381 umsóknir. Frá 1. janúar 2016 hafa verið lagðar fram rúmlega 13.000 umsóknir um alþjóðlega vernd á Íslandi, þar af bárust um 4.500 árið 2022 og um 3.000 frá 1. janúar til 1. september 2023. Þótt stríðið í Úkraínu hafi haft áhrif á tölfræði árána 2022 til 2023 er ljóst að burtséð frá því hefur fjöldi umsækjenda um vernd hér á landi margfaldast á skömmum tíma. Í því samhengi má nefna að fleiri umsóknir hafa borist frá ríkisborgurum Venesúela það sem af er þessu ári en Úkraínu, eða um 40 % samanborið við um 37 %.

Frá gildistöku gildandi laga um útlendinga hafa verið gerðar breytingar á lögnum nokkrum sinnum og er frumvarp þetta áframhaldandi liður í nauðsynlegri endurskoðun þeirra. Síðustu breytingarnar á ákvæðum laganna um alþjóðlega vernd voru samþykktar á Alþingi 15. mars 2023 og lutu m.a. að málsmeðferð endurtekinna umsókna, niðurfellingu réttinda hjá þeim útlendingum sem fengið hafa endanlega synjun á umsókn sinni og meðferð mála um ríkisfangsleysi. Eðli málsins samkvæmt var frumvarpinu ekki ætlað að leysa öll þau vandamál sem komið hafa í ljós við framkvæmd laga um útlendinga. Eftir standa nokkur ákvæði í lögnum sem ætlunin er að gera breytingar á með frumvarpi þessu, til að mynda varðandi talsmannabjónustu, skipan kærunefndar útlendingamála og málsmeðferð þegar metið er hvort taka eigi umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar.

Ísland er hluti af Schengen-svæðinu sem felur m.a. í sér að einstaklingur getur ferðast til landsins frá öðru þátttökuríki Schengen-samstarfsins án eftirlits á innri landamærum. Þá er Ísland aðili að Dyflinnarreglugerðinni sem fjallar m.a. um hvaða ríki ber ábyrgð á umsókn um alþjóðlega vernd. 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 ólögumætri dvöl milli samstarfsríkjanna. Að þessu virtu er mikilvægt að Ísland, sem þátttakandi í Schengen- og Dyflinnar-samstarfinu, verði ekki eftirbátur annarra Evrópuríkja þegar kemur að lagaumgjörð er varðar umsóknir um alþjóðlega vernd.

Eitt af helstu stefnumálum Evrópusambandsins undanfarin ár hefur verið að samræma frekar löggjöf aðildarríkja samstarfsins hvað varðar málsmeðferð og móttöku umsækjenda um vernd. Með því móti verði stemmt stigum við að einstaklingar leiti frekar til ákveðinna ríkja umfram annarra enda hljóti þeir þar betri þjónustu eða málsmeðferð. Þau ríki sem veita bestu réttindin sæta jafnan mestri aðsókn, þ. á m. hjá þeim einstaklingum sem ekki eiga erindi í verndarkerfið.

Mikilvægt er að þeir sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd fái skilvirka, mannúðlega og vandaða málsmeðferð. Samhliða þeirri gríðarlegu fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd sem íslenskum stjórnvöldum hefur borist undanfarin ár, auk sífelldrar breytingar á samsetningu 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, þ. á m. við að útvega umsækjendum húsnæði og nauðsynlega þjónustu, er brýnt að rýna í þróunina í því skyni að meta hvort sú þróun eigi sér eðlilegar skýringar eða hvort nauðsynlegt sé að breyta regluverki 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 regluverki og reynslu nágrannarríkja eins og annarra Norðurlanda sem íslensk stjórnvöld bera sig gjarnan saman við.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að bregðast við stöðugri þróun innan málaflokksins og tryggja að löggjöf og framkvæmd þessara mála hér á landi sé í samræmi við umgjörð annarra Evrópuríkja, einkum hinna Norðurlandanna. Þá er einnig stefnt að því að tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns og auka skilvirkni innan stjórnsýslunnar.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Sjá athugasemdir að framan. |

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Stefnan birtist í ákvæðum gildandi laga um útlendinga, t.d. í IV. og IX. kafla. Þá hefur núverandi ríkisstjórn sett fram áherslur í stjórnarsáttmála varðandi útlendingamál en þar eru fyrst og fremst tvær áherslur sem vert er að nefna. Í fyrsta lagi að kerfi og stofnanir sem meta einstaklingsbundnar aðstæður og hagsmuni eigi að vera skilvirk, laga- og regluverk skýrt og mannúðlegt og framkvæmd fullnægjandi. Rýna þurfi framkvæmd og stytta málsmeðferðartíma í núverandi kerfi, þannig að tryggja megi hraða og skilvirka afgreiðslu mála í samræmi við flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna og koma í veg fyrir langvarandi óvissu hjá einstaklingum og fjölskyldum. Í öðru lagi er áhersla lögð á það í stjórnarsáttmála að auka traust og gagnsæi um ákvarðanir útlendingayfirvalda. Í þriðja lagi eru breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu í samræmi við yfirlýst markmið Norðurlandaráðs um aukna samþættingu á meðal Norðurlandanna.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Að lög um útlendinga taki betur mið af löggjöf og framkvæmd í Evrópu, þá einkum á Norðurlöndunum, og að skilvirkni innan stjórnsýslunnar aukist. Þá er stefnt að því að tryggja hagnýtingu fjármagns og auka traust og gagnsæi um ákvarðanir útlendingayfirvalda.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Sjá kafla A.

Samhliða verulegri fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd undanfarið hafa útgjöld málaflokksins aukist. Árið 2022 sóttu um 4.500 einstaklingar um alþjóðlega vernd hér á landi

og spár fyrir 2023 gera ráð fyrir sambærilegum fjölda og jafnvel einhverri aukningu. Í fjármálaáætlun 2024-2028 er gert ráð fyrir áframhaldandi fjölgun umsækjenda hérlandis og er áætlað að allt að 6.000 manns sækji um vernd árin 2024 og 2025. Gert er ráð fyrir að framlag vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og samræmda móttöku flóttafólks verði í heildina um 16 ma.kr. árin 2024 og 2025. Þar af fara á milli 9-10 ma.kr. í kostnað á málsmeðferðartíma, þ.e. kostnað við málsmeðferðina sjálfa og þjónustu við umsækjendur á meðan málsmeðferð stendur. Ein stærsta áskorunin við móttöku þessa 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. Verði ekki gerðar frekari breytingar á lögum um útlendinga varðandi alþjóðlega vernd er fyrirséð að umsóknum haldi áfram að fjölga. Samhliða því munu framangreind vandamál ágerast og kostnaður vegna málaflokksins aukast.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ráðuneytið hefur farið heildstætt yfir þau ákvæði sem unnt er að skýra betur með reglugerð. Þær breytingar sem leggja á til krefjast lagabreytingar.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Aðrar leiðir en lagasetning eru ekki tækar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að gera nauðsynlegar breytingar á nokkrum ákvæðum laga um útlendinga um alþjóðlega vernd.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Frumvarpið felur í sér breytingar á ákvæðum laga um útlendinga, nr. 80/2016, varðandi alþjóðlega vernd. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem eiga að samræma löggjöf og framkvæmd þessara mála við umgjörð annarra Evrópuríkja, einkum hinna Norðurlandanna, og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns og auka skilvirkni og gagnsæi stjórnvalda við afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd. Þá er með frumvarpinu brugðist við þróun málaflokksins og framkvæmd hér á landi og í öðrum Evrópuríkjum.

Á meðal þeirra ákvæða sem frumvarpinu er ætlað að breyta er 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga. Sambærilegar undanþágur og 2. mgr. 36. gr. kveður á um er ekki að finna í löggjöf annarra Evrópuríkja. 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 Evrópusambandsríkjum nema um brot yrði að ræða á meginreglunni um bann við endursendingu (e. *non-refoulement*) eða 3. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þá er frumvarpinu ætlað að breyta 1. mgr. 74. gr. laga um útlendinga varðandi mannúðarleyfi og fella á brott 2. mgr. sama ákvæðis sem heimilar veitingu slíks leyfis hafi umsækjandi um alþjóðlega vernd ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnarsýslustigi innan lögbundinna tímamarka eftir að hann sótti um vernd. Eftir því sem komist verður næst er Ísland eina Norðurlandið sem heimilar veitingu dvalarleyfis á slíkum grundvelli. Auk þess er frumvarpinu ætlað að breyta 77. gr. laga um útlendinga um veitingu bráðabirgðardvalarleyfis eftir endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd. Enn fremur er frumvarpinu ætlað að breyta skipan kærufundar útlendingamála með það að markmiði að hámarka skilvirkni við meðferð og úrlausn kærumála. Loks er frumvarpinu ætlað að breyta 30. gr. laga um útlendinga um endurgjaldslausu talsmannþjónustu á báðum stigum. 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 stjórnarsýslustigi. Þannig nær rétturinn til talsmanns skv. útlendingalögum lengra hér á landi en í öðrum nágrannalöndum sem felur í sér talsverðan útgjaldaauka. Verður því í frumvarpinu lagt til að Útlendingastofnun verði í ákveðnum tilvikum heimilt að afgreiða mál án þess að skipaður sé talsmaður.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Ísland hefur gerst aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við samningu frumvarpsins verður tekið tillit til þessara alþjóðlegu skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna, þ. á m. grundvallarreglu þjóðarréttar um bann við endursendingu. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Meðal annars Útlendingastofnun, kærufnd útlendingamála, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og umsækjendur um alþjóðlega vernd. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið ber ábyrgð á þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd í samræmi við forsetaúrskurð um skiptingu stjórn málaefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Ráðuneytið hefur þegar haft samráð við Útlendingastofnun og kærufnd útlendingamála varðandi þær breytingar sem stefnt er að leggja fram í frumvarpinu. 4. Fyrirhugað samráð. Fyrirhugað er að birta drög að frumvarpi í Samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Frumvarp það sem hér um ræðir er m.a. liður í því að samræma löggjöf og framkvæmd þessara mála við umgjörð annarra Evrópuríkja, einkum hinna Norðurlandanna, og tryggja hagræðingu við nýtingu fjármagns og auka skilvirkni innan stjórnsýslunnar.
H. Næstu skref, innleiðing 1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei. Þar sem áður hafa verið lög fram frumvörp um breytingar á ákvæðum laga um útlendinga um alþjóðlega vernd hefur mikil vinna þegar farið fram. Frumvarpsgerðin verður unnin í samræmi við verkferla Stjórnarráðsins um vandaða löggjöf. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Liggur ekki fyrir að svo stöddu. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Á ekki við. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Aukin skilvirkni í afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd og lækkun kostnaðar. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Ráðuneytið mun afla upplýsinga frá Útlendingastofnun og kærufnd útlendingamála um framkvæmd og skilvirkni breytinganna.

I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.