



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

**Til:** Allsherjar- og menntamálanefndar  
**Frá:** Skrifstofu réttinda einstaklinga

19. apríl 2024

**Efni:** Athugasemdir við umsagnir sem borist hafa við frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd), sbr. þingskjal 1084 - 722. mál.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 14. mars sl. var samþykkt með vísan til 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að óska eftir því að ráðuneytið tæki saman minnisblað um viðbrögð þess við framkomnum umsögnum í málinu, að umsagnarfresti liðnum sem var 20. mars sl. Til nefndarinnar hafa borist 12 umsagnir og eru þær birtar á vef Alþingis. Umsagnir hafa borist frá Alþýðusambandi Íslands, Claudia & Partners Legal Services, félagi talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, Íslandsdeild Amnesty International, kærunefnd útlendingamála, laganefnd Lögmannafélags Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Rauða Krossinum á Íslandi, Unicef á Íslandi, UN Women á Íslandi, Útlendingastofnun og Öryrkjabandalagi Íslands.

Í eftirfarandi umfjöllun er brugðist við helstu athugasemdum umsagnaraðila við efnisákvæði frumvarpsins en ekki verður fjallað um atriði í umsögnunum er lúta að almennri stefnumótun í málaflöknum.

### **Skipan og lagaumhverfi kærunefndar útlendingamála (1. og 2. gr. frumvarpsins)**

Alþýðusamband Íslands, Claudia & Partners Legal Services, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, Íslandsdeild Amnesty International, laganefnd Lögmannafélags Íslands og Mannréttindaskrifstofa Íslands gera athugasemdir við þennan hluta frumvarpsins. Í umsögnunum eru m.a. gerðar athugasemdir við að tveir nefndarmenn skuli úrskurða í málum í stað þriggja, að heimildir nefndarmanna til að úrskurða einir séu of viðtækar, að breyting um fjölda nefndarmanna muni óhjákvæmilega hafa teljandi áhrif á málsmeðferðartíma og draga úr sérþekkingu innan nefndarinnar og að formaður og varaformaður kærunefndar útlendingamála hljóti varanlega skipun í stað tímabundinnar skipunar til fimm ára. Þá koma fram athugasemdir á þá leið að núverandi fyrirkomulag við skipun nefndarmanna sé til þess fallið að auka traust almennings á að nefndin sé sjálfstæð og óháð í störfum sínum og að unnið sé eftir faglegum sjónarmiðum.

Í meginráttum felst í breytingunum að nefndarmönnum verði fækkað úr sjö í þrjá sem hafi allir starfið að aðalstarfi. Áfram verður gerð krafa um að nefndarmenn hafi sérþekkingu á þeim sviðum sem fjallað er um í nefndinni, þar á meðal stjórnisýslurétti og mannréttindum. Með því að bæta við nefndarmanni sem hefur starfið að aðalstarfi verður kærunefndinni gert kleift að afgreiða kærumál jafnóðum og þannig mæta auknum mála fjölda. Þá er sú breyting til þess fallin að tryggja aukna sérþekkingu og viðveru innan nefndarinnar.

Kærunefnd útlendingamála er með mikinn fjölda óafgreiddra kærumála og því hefur ráðuneytið leitað allra leiða til að auka afkastagetu nefndarinnar, m.a. með fjölgun starfsfólks sem annast rannsókn og eiginlega málavinnslu þó að endanlegt ákvörðunarvald liggi hjá nefndinni. Líkt og fjallað er um í greinargerð frumvarpsins hefur núverandi fyrirkomulag kærunefndar, þ.e. að meiri hluti nefndarmanna hafi nefndarstörfin í aukastarfi, reynst þungt í vöfum auk þess sem það býður ekki upp á nægjanlegan sveigjanleika við afgreiðslu mikils fjölda kærumála. Í því samhengi bendir ráðuneytið á að engin önnur úrskurðanefnd á Íslandi fær sambærilegan fjölda kærumála til úrlausnar líkt og kærunefnd útlendingamála. Þegar núverandi fyrirkomulag



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

kærunefndar var sett á laggirnar voru kærumál til nefndarinnar umtalsvert færri. Þannig bárust nefndinni samtals 329 kærur árið 2015 en árið 2023 voru þær um 1.805. Frá 1. janúar til 27. mars 2024 hafa borist 1.077 kærur til nefndarinnar og stefnir í nýtt metár í fjölda kærumála. Erfitt hefur reynst fyrir kærunefnd að anna þessum fjölda og taka á miklum málahala sem hefur myndast. Með því að bæta við nefndarmanni sem hefur starfið að aðalstarfi verður nefndinni gert kleift að afgreiða kærumál jafnóðum í stað þess að taka mál fyrir á formlegum nefndarfundum og þannig mæta auknum málafjölda. Sömu kröfur verða gerðar til þriðja nefndarmannsins eins og gilda um formann og varaformann, þ.e. að hann uppfylli skilyrði um embættisgengi héraðsdómara.

Breyting á samsetningu kærunefndar sem og að þriðji nefndarmaðurinn skuli hafa starfið að aðalstarfi leiðir óhjákvæmilega til þess að skipa verði hann í embætti í samræmi við V. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Af fyrirliggjandi upplýsingum ráðuneytisins verður ekki séð að á Íslandi sé starfandi embættismaður í fullu starfi á grundvelli tilnefningar utanaðkomandi aðila. Ráðuneytið vekur athygli á að ráðherra er bundinn af þeirri meginreglu stjórnisýsluréttarins að ráða beri hæfasta umsækjandann um opinbert starf á grundvelli faglegra og málefnalegra sjónarmiða en bæði embætti formanns og varaformanns hafa frá stofnun kærunefndar verið auglýst opinberlega og verið skipuð að undangengnu hæfnismati. Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórnisýslunefnd sem við úrlausn kærumála hefur sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnisýslustigi. Úrskurðir kærunefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir á stjórnisýslustigi og verður lögmati þeirra einungis borið undir dómstóla. Að þessu virtu hefur hvorki ráðuneytið né ráðherra aðkomu að meðferð einstakra mála.

Sú breyting að alla jafna skuli tveir nefndarmenn úrskurða hverju máli er óhefðbundin sé litið til annarra sjálfstæðra úrskurðanefnda á Íslandi þar sem alla jafnan eiga sæti þrír nefndarmenn í hverju máli. Eins og áður er rakið hefur ráðuneytið leitað allra leiða til að auka skilvirkni í störfum kærunefndar án þess þó að réttaröryggi aðila máls verði skert. Er því kveðið á um það í frumvarpinu að þegar nefndarmenn eru ekki sammála um niðurstöðu máls skuli kalla til þriðja nefndarmann og ræður þá meiri hluti. Þá verður formanni heimilt að ákveða að nefndin skuli vera fullskipuð við afgreiðslu máls telji hann mál viðamikil eða fordæmisgefandi. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum hefur einungis þrisvar komið til þess frá stofnun kærunefndar útlendingamála 1. janúar 2015 að nefndarmaður skili séráliti, tvö málanna vörðuðu dvalarleyfismál og eitt umsókn um alþjóðlega vernd.

Hvað varðar breytingar á heimildum nefndarmanna til að úrskurða einir í tilteknum tegundum mála er henni ætlað að stuðla að skilvirkni í störfum nefndarinnar og einfalda og hraða málsmeðferð þar sem það á við. Er um að ræða tiltölulega einföld mál sem unnt verður að afgreiða með skilvirkari hætti en núverandi framkvæmd gerir ráð fyrir. Þá hefur nefndin samkvæmt gildandi lögum nokkuð rúmar heimildir til að fela formanni að úrskurða einum í málum, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga um útlendinga. Einnig er rétt að áréttta að sérfræðingar kærunefndar annast rannsókn og eiginlega málavinnslu þó að endanlegt ákvörðunarvald liggi hjá nefndinni. Rannsókn máls fer því fram á sama hátt þótt nefndarmaður úrskurði einn í máli auk þess sem meginreglan verður sú í störfum nefndarinnar að tveir nefndarmenn úrskurði í kærumálum.

Í ljósi þeirra athugasemda sem komu fram um ótímabundna skipun nefndarmanna í kærunefnd útlendingamála tekur ráðuneytið fram að vegna mistaka hafi orðin „til fimm ára“ fallið brott. Ekki stóð til að breyta skipunartíma nefndarinnar enda er engin umfjöllun þess efnis í



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

greinargerð frumvarpsins. Beinir ráðuneytið því til allsherjar- og menntamálanefndar að orðin „til fimm ára“ falli brott í b-lið 1. gr. frumvarpsins.

### **Brottfall 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga (3., 4. og 5. gr. frumvarpsins)**

Claudia & Partners Legal Services, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, Íslandsdeild Amnesty International, laganefnd Lögmannafélags Íslands, Mannréttindaskrifstofa Íslands og Öryrkjabandalag Íslands gera athugasemdir við þennan hluta frumvarpsins. Í umsögnunum kemur m.a. fram að við brottfall 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga sé enginn varnagli lengur til staðar, enda hafi Útlendingastofnun frá gildistöku gildandi laga aldrei fallist á að endursending einstaklings með vernd í öðru ríki feli í sér brot gegn 42. gr. sömu laga (non-refoulement), að afnám tímafrests gangi í berhögg við markmið frumvarpsins um að auka skilvirkni og að draga úr kostnaði, að með brottfalli ákvæðisins megi telja víst að fá eða engin slíkra mála verði tekin til efnismeðferðar hér á landi og að breytingin muni bitna hvað verst á þeim umsækjendum um vernd sem eru í viðkvæmstu stöðu, t.a.m. börnum og fötluðum einstaklingum sem leita hingað til lands eftir vernd vegna þess að þeir fái ekki notið mannréttinda í fyrra dvalarlandi.

Undirstrikað er að aðildarríki Evrópusambandsins eru bundin af reglum sambandsins við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd, m.a. tilskipun nr. 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Samkvæmt a-lið 2. mgr. 33. gr. tilskipunarinnar þurfa aðildarríki ekki að taka umsókn um alþjóðlega vernd til meðferðar ef umsækjandi hefur þegar fengið alþjóðlega vernd í öðru aðildarríki. Á þeim grundvelli er verndarmálum, þ.e. málum þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru aðildarríki, almennt vísað frá Evrópusambandsríkjum nema um brot yrði að ræða á meginreglunni um bann við endursendingu (e. *non-refoulement*) eða 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Umrætt ákvæði tilskipunarinnar er byggt á þeirri grundvallarforsendu að aðildarríki Evrópusambandsins deili þeim sameiginlegu gildum sem sambandið byggist á. Sú forsenda leggur grunn að gagnkvæmu trausti um að þessi gildi séu viðurkennd, að lög Evrópusambandsins verði virt og að réttarkerfi aðildarríkjanna geti veitt sambærilega og virka vernd þeirra réttinda sem sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi mælir fyrir um.

Undanfarin ár hefur hlutfall umsókna á Íslandi frá umsækjendum sem eru þegar með alþjóðlega vernd í öðru ríki verið afar hátt. Þannig voru svokölluð verndarmál um 21% af heildarfjölda innkominna mála árið 2019, 52% árið 2020 og 23% árið 2021. Verndarmálum hefur fækkað hlutfallslega undanfarin tvö ár. Þau voru um 7% árið 2022 og 5% árið 2023 en það má m.a. rekja til verulegrar fjölgunar umsókna frá ríkisborgurum Úkraínu og Venesúcla.

Útskýra má þennan fjölda umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi, frá einstaklingum sem þegar höfðu hlotið slíka vernd í öðru Evrópuríki, með því að lagaumhverfi og framkvæmd þeirra hér á landi er frábrugðin löggjöf og viðmiðum annarra Evrópuríkja, þ. á m. nágrannaþjóða Íslands. Annars vegar leggur ákvæði 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga 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. Hins vegar kveður ákvæðið á um 12 mánaða málsmeðferðarfrest þessara mála og að umsækjandi eigi rétt á efnismeðferð hafi þau tímamörk ekki verið virt og umsækjandi beri ekki ábyrgð á töfunum. Síðastliðin ár hafa mörg mál fengið efnismeðferð hér á landi þar sem stjórnvöld ná ekki að afgreiða og framkvæma ákvarðanir innan lögbundins frests. Hefur það fyrst og fremst snúið að flutningi lögreglu á viðkomandi af landi brott en það heyrir til algjörra undantekninga að stjórnvöld afgreiði ekki umsókn um alþjóðlega vernd á



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

undir 12 mánuðum, eða 10 mánuðum í tilviki barna. Ákveðin skref voru þó stigin varðandi málsmeðferðarfrestinn með lögum nr. 14/2023 um breytingu á lögum um útlendinga en stjórnvöld eru þó enn bundin af þessari sérreglu sem þekkist ekki í neinu öðru Evrópuríki.

Á tímabilinu frá 1. janúar 2017 til 1. október 2023 voru um 2.400 mál afgreidd á grundvelli 36. gr. laga um útlendinga. Af þessum 2.400 málum fengu um 1.200 umsækjendur synjun um efnismeðferð skv. 1. mgr. en um 1.200 hlutu efnismeðferð skv. 2. mgr. Af þeim 1.200 umsækjendum sem fengu efnismeðferð skv. 2. mgr. er ekki vitað um ástæðu þess í um 600 málum. Má einkum rekja það til þess að skráning slíkrar tölfraði var ábótavant fyrst um sinn. Aftur á móti er vitað um ástæðu efnismeðferðar í hinum 600 málunum:

- Um 200 fengu efnismeðferð vegna 12 mánaða málsmeðferðarfrests.
- Um 190 fengu efnismeðferð á grundvelli sérstakra tengsla og sérstakra ástæðna.
- Um 150-180 fengu efnismeðferð vegna Covid-19 heimsfaraldursins en Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála ákváðu vorið 2020 að taka öll slík mál til efnismeðferðar í ljósi þess að málin hefðu öll fallið á 12 mánaða fresti vegna ómöguleika á brottför frá landinu.
- Um 70 fengu efnismeðferð vegna endursendingarfrest í Dyflinnarmálum.

Samkvæmt framansögðu má gróflega áætla að um 1.000 umsækjendur hefðu ekki fengið efnismeðferð hér á landi ef 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga hefði ekki verið í gildi. Gera má ráð fyrir að þessi um 1.000 mál hafi allavega verið í 12-16 mánuði í málavinnslu hjá stjórnvöldum, annars vegar í málsmeðferð skv. 2. mgr. 36. gr. og hins vegar í efnismeðferð skv. 37. gr. Meðaltalskostnaður við þjónustu á hvern umsækjanda er um 320 þ.kr. á mánuði eða 320 m.kr. fyrir 1.000 manna hóp á mánuði sem nemur um 5,1 ma.kr. á 16 mánaða tímabili. Í þessum tölum er ekki innifalinn kostnaður við úrvinnslu umsókna þessara mála.

Að mati ráðuneytisins mun afnám 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga draga úr fýsileika Íslands sem áfangastaðar í verndar- og Dyflinnarmálum (e. pull factor). Þá mun málsmeðferð þessara mála einfaldast til muna enda yrði mat stjórnvalda einskorðað við hvort endursending viðkomandi færi í bága við 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. 42. gr. laga um útlendinga, líkt og er í öðrum Evrópuríkjum. Ástæða þess að stjórnvöld hafa hingað til ekki beitt 42. gr. laganna í þessum málum er að það kemur fyrst til skoðunar hvort taka skuli mál til efnismeðferðar á grundvelli sérstakra ástæðna í skilningi 2. mgr. 36. gr. laganna. Ráðuneytið bendir þó á að íslensk stjórnvöld hafa ekki sent umsækjendur um alþjóðlega vernd til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar frá árinu 2010 og ekki til Ungverjalands á grundvelli reglugerðarinnar frá árinu 2015. Þær ákvarðanir voru teknar vegna kerfisbundinna annmarka á móttökukerfum landanna með hliðsjón af 3. gr. mannréttinasáttmála Evrópu en Útlendingastofnun metur móttökukerfi aðildarríkja með reglubundnum hætti.

Um séríslenska málsmeðferðarreglu er að ræða sem leiðir af sér afar umfangsmikla, tímafreka og flókna málsmeðferð hjá stjórnvöldum. Þá skapar þessi sérregla hvata og togstreitu í kerfinu þar sem umsækjendur hafa hag af því að teyja mál sín. Fækkun þessara mála og einföldun málavinnslu þeirra hefði m.a. í för með sér að unnt yrði að setja aukinn mannafla í efnislega málsmeðferð en í dag sér 10 manna teymi hjá Útlendingastofnun eingöngu um málavinnslu 36. gr. mála. Umrædd breyting mun því fyrirjábanlega hafa töluverð áhrif á lækkun útgjalda í tengslum við málsmeðferð og þjónustu.



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

### **Breytingar á skilyrðum til fjölskyldusameiningar (6.-9. gr. frumvarpsins)**

Alþýðusamband Íslands, Claudia & Partners Legal Services, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, Íslandsdeild Amnesty International, Mannréttindaskrifstofa Íslands, Rauði krossinn á Íslandi, Unicef á Íslandi, UN Women á Íslandi og Öryrkjabandalag Íslands gera athugasemdir við þennan hluta frumvarpsins. Í umsögnunum kemur m.a. fram að breytingin muni auka álag hjá stjórnvöldum þar sem viðbótarstigi og fleiri matsatriðum sé bætt við ferli umsóknar um fjölskyldusameiningu, að viðbótarvernd sé jafnan veitt í tilfellum umsækjenda frá ríkjum þar sem átök séu langvarandi, að mikilvægt sé að einstaklingar á flótta geti sameinast fjölskyldum sínum enda geti aðskilnaður þeirra við fjölskyldur sínar haft neikvæð áhrif á möguleika þeirra til að aðlagast og gerast virkir þátttakendur í samfélaginu, að vafi leiki á að breytingin samræmist mannréttindaskuldbindingum Íslands, m.a. 9. og 10. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem og að ólíklegt sé að undanþága frumvarpsins muni koma til móts við þarfir allra sem þarfnist stuðnings aðstandenda sinna vegna fötlunar.

Breytingarnar fela í sér að aðstandendur útlendinga sem fengið hafa viðbótarvernd eða mannúðarleyfi hér á landi öðlist ekki rétt til fjölskyldskyldusameiningar fyrir en a.m.k. tveimur árum liðnum frá veitingu. Ákveðnar undanþágur eru frá þessu lögbundna tímamarki, þ.e. ef ríkar sanngirnissástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Ekki eru gerðar breytingar á rétti aðstandenda fylgdarlausra barna til fjölskyldusameiningar. Með þessari breytingu er verið að færa löggjöf Íslands nær því sem tíðkast á Norðurlöndunum. Bent er á að nokkur ríki Evrópusambandsins hafa t.d. beitt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/86/EB um rétt til fjölskyldusameiningar (e. *Family Reunification Directive*) til að stöðva tímabundið fjölskyldusameiningar við handhafa viðbótarverndar, t.d. Svíþjóð á árunum 2016-2019 og Þýskaland á árunum 2016-2018. Staðfesti Mannréttindadómstóll Evrópu að framkvæmd Svíþjóðar bryti ekki í bága við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. *M.T. og aðrir gegn Svíþjóð* frá 20. október 2022 í máli nr. 22105/18.

Ráðuneytið hefur litið til þeirrar þróunar sem hefur verið á málaflokki á hinum Norðurlöndunum og þeirra reglna sem þar gilda um fjölskyldusameiningar flóttamanna. Reglur um fjölskyldusameiningar eru mismunandi milli ríkjanna og taka reglulega breytingum. Þannig geta verið mismunandi skilyrði fyrir veitingu fjölskyldusameiningar, svo sem um lögbundinn biðtíma, framfærsluskylda og inngildingarkröfur. Þá geta verið mismunandi reglur milli landa hvaða ættingjar teljast „fjölskylda“ í þessu samhengi auk þess sem mismunandi gjöld eru tekin fyrir umsóknir um fjölskyldusameiningar.

Í Danmörku er tveggja ára lögbundinn biðtími til að öðlast rétt til fjölskyldusameiningar þegar viðkomandi er handhafi viðbótarverndar en ákveðnar undantekningar eru frá því þegar rík umönnunarsjónarmið eru fyrir hendi. Af því leiðir að handhafi viðbótarverndar þar í landi þarf almennt að hafa fengið endurnýjun á dvalarleyfi sínu tvívegis áður en nánasti aðstandandi getur fengið dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Þá þarf handhafi að sýna fram á að hann geti framfært sér og fjölskyldu sinni og hafi yfir að ráða fullnægjandi húsnæði sem sé nægilega stórt til að fjölskyldan geti búið þar saman. Auk þess eru gerðar ríkar kröfur um inngildingu, þ. á m. atvinnu-, menntunar- og tungumálakröfur.

Í Svíþjóð fá handhafar viðbótarverndar útgefið 13 mánaða dvalarleyfi sem unnt er að endurnýja. Nánustu aðstandendur handhafa geta fengið dvalarleyfi í landinu á grundvelli fjölskyldusameiningar að ákveðnum grunnskilyrðum uppfylltum. Fyrir hið fyrsta þarf að framkvæma mat á því hvort það séu rökstuddar líkur (s. vgl. grundade utsikter) á að handhafinn muni fá ótímabundið dvalarleyfi. Rétturinn til fjölskyldusameiningar er því ekki algildur. Þá felst í þessu skilyrði jafnframt að biðtími fyrir fjölskyldusameiningu á grundvelli





## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

viðbótarverndar í Svíþjóð sé að minnsta kosti 13 mánuðir auk þess tíma sem tekur að afgreiða umsóknina. Þá þarf handhafi viðbótarverndar að sýna fram á að hann geti framfært sér og fjölskyldu sinni og hafi yfir að ráða fullnægjandi húsnæði sem sé nægilega stórt til að fjölskyldan geti búíð þar saman. Undanþága er frá þessu, einkum ef handhafi viðbótarverndar og maki hans bjuggu saman fram að brottför hans til Svíþjóðar og það er útilokað að þau geti ekki sameinast í öðru ríki utan Evrópusambandsins.

Sænsk stjórnvöld hafa kynnt breytta stefnu í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, m.a. með hertari löggjöf um alþjóðlega vernd og fjölskyldusameiningar. Markmiðið er að sænsk löggjöf verði ekki rýmri en ESB löggjöf og alþjóðasáttmálar krefjast, þ.e. fylgi lágmarkskröfum, flóttamenn fái tímabundin dvalarleyfi og að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða verði takmörkuð. Í nóvember 2023 voru samþykktar lagabreytingar á skilyrðum fyrir fjölskyldusameiningu en í þeim fólst m.a. að afnumin var undanþága frá því að handhafar viðbótarverndar þyrftu ekki að sýna fram á trygga framfærslu til að fá samþykktu fjölskyldusameiningu.

Handhafar viðbótarverndar í Noregi fá útgefið þriggja ára dvalarleyfi sem hægt er að endurnýja. Nánustu aðstandendur þeirra geta fengið dvalarleyfi í landinu á grundvelli fjölskyldusameiningar að ákveðnum grunnskilyrðum uppfylltum. Til að mynda þurfa handhafar að sýna fram á að þeir geti framfleytt sér og fjölskyldu sinni, en í því felst m.a. að þeir mega ekki hafa þegið fjárhagsaðstoð sl. 12 mánuði fyrir umsókn. Undanþágur eru frá þessu, t.a.m. ef umsókn um fjölskyldusameiningu berst innan sex mánaða frá veitingu verndar. Þá er 24 ára aldurs skilyrði í þeim tilfellum þegar makar sækja um fjölskyldusameiningu en í undantekningartilvikum er heimilt að víkja frá þeirri kröfu.

Þá hafa finnsk stjórnvöld kynnt breytta stefnu í málefnum útlendinga. Í tilkynningu þeirra, sem hefur fyrirsögnina „Ministry of the Interior Prepares to Tighten the Rules on International Protection“, kemur m.a. fram að alþjóðleg vernd verði tímabundin í eðli sínu, þ.e. stytta eigi gildistíma dvalarleyfa í samræmi við lágmarkskröfur Evrópusambandsins. Til að mynda verði gildistími dvalarleyfa á grundvelli viðbótarverndar stuttur í eitt ár. Þá verði frekari skilyrði sett fyrir útgáfu dvalarleyfa á grundvelli fjölskyldusameininga og núverandi skilyrði hert til samræmis við tilskipun ESB (e. *Family Reunification Directive*). Þar á meðal verði gerð krafa um tveggja ára löglega búsetu áður en aðstandendur handhafa viðbótarverndar geti sótt um dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Þá verði skilgreining á nánustu aðstandendum þrengd þannig að hún nái einungis til maka og barna. Aðrir fjölskyldumeðlimir muni því ekki eiga rétt á fjölskyldusameiningu.

Við mat á því hvort aðstæður umsækjenda um alþjóðlega vernd séu slíkar að hann eigi rétt á viðbótarvernd líta stjórnvöld til þess hvort almennar aðstæður í heimaríki hans séu með þeim hætti að hann eigi á hættu ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu snúi hann aftur til baka. Við það mat er t.a.m. metið hvort brottvísun viðkomandi einstaklings myndi brjóta í bága við 42. gr. laga um útlendinga (*non-refoulement*) og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Viðbótarvernd er tímabundin í eðli sínu og nær almennt til allra á tilteknu svæði eða landi óháð einstaklingsbundnum aðstæðum. Eins og dæmin sýna geta aðstæður í ríkjum breyst tiltölulega fljótt og er því eðlilegt að stjórnvöld endurmeti, áður en réttur til fjölskyldusameiningar og ótímabundins dvalarleyfis myndast, hvort aðstæður í heimaríki viðkomandi séu enn með þeim hætti að hann þarfnist viðbótarverndar, sjá m.a. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, *M.T. og aðrir gegn Svíþjóð* (málsgrein 98). Tók Mannréttindadómstóllinn fram að sögulegir atburðir styðji við þá röksemd að einstaklingar sem flýi almennar aðstæður hafi að jafnaði þörf fyrir tímabundnari vernd en þannig hefðu t.d. aðstæður í Mogadishu í Sómalíu og í Srí Lanka breyst



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

á mjög skömmum tíma. Á Íslandi er í þessu samhengi hægt að nefna breytta stjórnsýsluframkvæmd hvað varðar almennar aðstæður í Írak og í Venesúela. Í dóminum kemur jafnframt fram að hagsmunir barns, á hvaða aldri sem er, geti ekki myndað „tromp spil“ sem krefjist þess að ríki taki við öllum börnum sem væru betur sett þar en í heimaríki.

Eins og rakið er í greinargerð frumvarpsins er það mat ráðuneytisins, í ljósi þess mikla fjölda umsókna um alþjóðlega vend sem íslenskum stjórnvöldum hafa borist undanfarin ár og þeim áskorunum sem stjórnvöld standa frammi fyrir, að nauðsynlegt sé að samræma íslenska löggjöf um fjölskyldusameiningar við framkvæmd annars staðar í Evrópu með það að markmiði að ná betri stjórn á verndarkerfinu. Að mati ráðuneytisins fara breytingar á skilyrðum til fjölskyldusameiningar ekki í bága við stjórnarskrá eða þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, líkt og rakið er í 4. kafla frumvarpsins. Framkomnar umsagnir hafa ekki breytt því mati ráðuneytisins.

### **Breyting á gildistíma dvalarleyfa (9.-10. gr. frumvarpsins)**

Alþýðusamband Íslands, Claudia & Partners Legal Services, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd, Íslandsdeild Amnesty International og Mannréttindaskrifstofa Íslands gera athugasemdir við þennan hluta frumvarpsins. Í umsögnunum kemur m.a. fram að löggjöf annarra Norðurlanda sé ekki samræmd þegar kemur að gildistíma dvalarleyfa, breytingin muni leiða til aukinnar vinnu og álags hjá Útlendingastofnun við afgreiðslu umsókna um endurnýjuð leyfi, breytingin muni fela í sér gífurlegt óhagræði bæði fyrir dvalarleyfishafa og stjórnvöld án sýnilegs ávinnings, um skerðingu á réttarvernd fólks á flótta sé að ræða og að stytting dvalarleyfa kunni að ýta enn frekar undir jaðarsetningu þessa viðkvæma hóps og að óvissa um áframhaldandi leyfi til dvalar geti gert fólki erfiðara að finna vinnu.

Breytingin felur í sér að gildistími dvalarleyfa þeirra sem njóta alþjóðlegrar verndar verði þrjú ár í stað fjögurra ára, að gildistími dvalarleyfis þeirra sem njóta viðbótarverndar verði tvö ár í stað fjögurra ára og að gildistími vegna *endurnýjunar* á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða verði til eins árs í stað tveggja ára. Með breytingu á gildistíma dvalarleyfa á grundvelli alþjóðlegrar verndar er Ísland að færa sig nær því sem þekkist á hinum Norðurlöndunum, sjá meðfylgjandi samanburðartöflu:

Land	Alþjóðleg vernd	Viðbótarvernd	Mannúðarleyfi
Ísland	4 ár	4 ár	1 ár
Danmörk	2 ár	1 ár	1 ár
Noregur	3 ár	3 ár	1 ár
Svíþjóð	3 ár	13 mánuðir	13 mánuðir
Finland	4 ár*	4 ár*	1 ár

\* Vakinn er athygli á að finnsk stjórnvöld hafa formlega gefið út að þau muni stytta gildistíma alþjóðlegrar verndar í þrjú ár og viðbótarverndar í eitt ár.

Að mati ráðuneytisins er eðlilegt að stjórnvöld endurmeti áður en réttur til ótímabundins dvalarleyfis skv. 58. gr. laga um útlendinga myndast hvort aðstæður hjá viðkomandi séu enn með þeim hætti að hann þarfnist verndar. Ekki er gert ráð fyrir því að þessi breyting auki álag hjá Útlendingastofnun sem nokkru nemur en unnt er að sækja um endurnýjun dvalarleyfis með rafrænum hætti auk þess sem mat Útlendingastofnunar á almennum aðstæðum í tilteknum ríkjum mun verða metið heildstætt með reglulegum hætti í stað þess að tekin verði afstaða til þess í hverju og einu máli. Byggir þetta mat ráðuneytisins á samskiptum við sérfræðinga hjá Útlendingastofnun. Um eðlilega kröfu er að ræða sem er í samræmi við það sem tíðkast í öðrum



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Evrópulöndum. Að mati ráðuneytisins er mikilvægt að íslenska verndarkerfið sé í samræmi við framkvæmd annarra Norðurlanda þannig að regluverk hérlendis skapi ekki sérstaka hvata (e. pull factor) til að sækja um alþjóðlega vernd hér umfram önnur lönd í Evrópu. Þá mun þessi breyting hafi þau áhrif að ferlið frá fyrstu umsókn og að útgáfu ótímabundins dvalarleyfis verði skýrara og framganga frá einu leyfi til annars eðlilegri en nú er.

### **Breytingar um bráðabirgðadvalarleyfi (11. gr. frumvarpsins)**

Alþýðusamband Íslands, Claudia & Partners Legal Services, félag talsmanna umsækjenda um alþjóðlega vernd og Mannréttindaskrifstofa Íslands gera athugasemdir við 11. gr. frumvarpsins. Í umsögnunum kemur m.a. fram að allar hömlur hælisleitenda eða dvalarleyfishafa til atvinnu geti leitt til enn veikari stöðu þessa fólks á íslenskum vinnumarkaði en dæmunum fjölgi sífellt þar sem viðkvæmir hópar séu hagnýttir stöðu sinnar vegna í þágu atvinnurekanda og tilkynningum um mansal til lögreglu fjölgi ár hvert, að breytingin sé til þess fallin að stefna einstaklingum í hættu á að verða fyrir broti gegn 68. gr. stjórnarskrárinnar og 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, að með breytingunni séu umsækjendur um alþjóðlega vernd neyddir af stjórnvöldum til að vera á framfærslu skattgreiðenda gegn vilja þeirra og án gildra ástæðna, að bráðabirgðadvalar- og atvinnuleyfi sé til þess fallið að auka virkni og þar með bæta geðheilsu umsækjenda um alþjóðlega vernd og að það dragi verulega úr kostnaði fyrir ríkissjóð að leyfa fólki að vinna fyrir sér.

Samkvæmt 77. gr. laga um útlendinga 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 hér á landi á meðan umsókn hans er til meðferðar og þar til hann yfirgefur landið. Í megindrátum felst í fyrirhugaðri breytingu að umsækjandi um alþjóðlega vernd geti einungis fengið slíkt bráðabirgðadvalarleyfi fram að því tímamarki þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans. Ráðuneytið leggur áherslu á að umsókn um alþjóðlega vernd er ekki hefðbundin umsókn um dvalar- og atvinnuleyfi. Að mati ráðuneytisins ganga gildandi lög of langt í þessum efnum enda fer það bersýnilega gegn markmiði laganna um sjálfviljuga heimför að útlendingur sem fengið hefur synjun á umsókn sinni um vernd og ákvörðun um brottvísun eða frávísun 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 ólögumætri dvöl á landinu og getur yfirgefið landið sjálfviljugur, eftir atvikum með aðstoð stjórnvalda.

### **Umsögn kærunefndar útlendingamála**

Í umsögn kærunefndar kemur fram að æskilegt sé að lögskýringargögn beri með sér hver vilji löggjafans sé með þeirri breytingu að nefndarmönnum verði heimilt að úrskurða einir þegar „um er að ræða beiðni um frestun réttaráhrifa“ og að æskilegt sé að skýra nánar hvort einstaklingur sem sækir um alþjóðlega vernd fyrir gildistöku laganna njóti réttar til fjölskyldusameiningar samkvæmt núgildandi lögum eða hvort umsókn um fjölskyldusameiningu þurfi að hafa borist fyrir gildistöku frumvarpsins. Þá hafi sú tillaga frumvarpsins að fækka nefndarmönnum og hafa fleiri í fullu starfi ákveðna kosti en einnig ókosti. Gagnlegt geti verið að unnt sé að leita til nefndarmanna sem hafi starfið ekki að aðalstarfi og þá sé það í höndum löggjafans að meta hvort og hvernig eigi að meta ásynd nefndarinnar út frá skipun nefndarmanna. Loks bendir kærunefnd á að framlagðar breytingar á rétti til fjölskyldusameiningar kunni að leiða til fjölgunar mála fyrir nefndinni. Helgist það af því að einstaklingar sem hljóti vernd á grundvelli annarra ákvæða en 1. mgr. 37. gr. laga um útlendinga kunni að vera líklegri til að kæra þá niðurstöður þegar þeim fylgir lakari réttur til fjölskyldusameiningar. Þá kunni frumvarpið einnig að leiða til fjölgunar á kærumálum sökum þeirra undanþága sem gert er ráð fyrir í þeim málum.





## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Ráðuneytið tekur undir þær röksemdir kærunefndar útlendingamála að lögskýringargögn verði að vera skýr um að sú heimild nefndarmanna til að úrskurða einir þegar „um er að ræða beiðni um frestun réttaráhrifa“ eigi bæði við um beiðni á grundvelli 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, þegar um er að ræða stjórnslulækur, sem og 6. mgr. 104. gr. laga um útlendinga þegar um er að ræða beiðni um frestun réttaráhrifa endanlegrar ákvörðunar vegna málshöfðunar fyrir dómstólum. Þá var það tilgangur gildistökuákvæðis frumvarpsins að umsóknir um fjölskyldusameiningar sem berast fyrir gildistöku laganna taki mið af núgildandi lagaframkvæmd en umsóknir sem berast eftir gildistöku laganna taki mið af skilyrðum 6.-8. gr. frumvarpsins. Beinir ráðuneytið því til allsherjar- og menntamálanefndar að hnykkja á framangreindu í nefndaráliti sínu.

Líkt og kærunefnd rekur í umsögn sinni kann að vera gagnlegt fyrir nefndina að unnt sé að leita til nefndarmanna sem hafi starfið ekki að aðalstarfi. Ráðuneytið vekur þó athygli á að sú breyting sem frumvarpið leggur til á skipan kærunefndar felur hvorki í sér sparnað né kostnaðarauka fyrir ríkissjóð en nefndarmenn fá í dag greitt föst mánaðarlaun sem nema um 20% af launum varaformanns. Ef að sú breyting verður gerð hjá allsherjar- og menntamálanefnd að þrjú nefndarmenn hafi starfið að aðalstarfi og tveir nefndarmenn starfið að aukastarfi, má áætla að viðbótarkostnaður vegna þess yrði um 660.000 kr. á mánuði eða tæplega 8 m.kr. á ári. Þá telur ráðuneytið mikilvægt að slík skipun yrði gerð án tilnefningar eða á grundvelli tilnefningar aðila innan stjórnkerfisins, t.d. dómstólasýslunnar.

Loks er það rétt athugað hjá kærunefnd að breytingar frumvarpsins á rétti til fjölskyldusameiningar kunni að leiða til fjölgunar mála fyrir nefndinni. Breytingin mun hins vegar ekki auka kostnað innan þjónustuhluta verndarkerfisins enda fellur þjónustu niður eigi síðar en átta vikum frá birtingu ákvörðunar um að veita einstaklingi vernd, sbr. 23. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 540/2017, með síðari breytingum. Þá mun ráðuneytið taka til skoðunar við gildistöku frumvarpsins hvort tilefni sé til að undanskilja gjaldfrjálsan talsmannakostnað í kærumálum þegar viðkomandi umsækjandi hefur fengið jákvæða niðurstöðu vegna umsóknar sinnar, þ.e. viðbótarvernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Á þessari stundu er þó nær ómögulegt að meta hversu margir sem fá viðbótarvernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða muni kæra slíkar ákvarðanir til kærunefndar útlendingamála. Þá vegur það markmið sem frumvarpið stefnir að þyngra en möguleg fjölgun tiltekinnna kærumála til kærunefndar.

### Umsögn Útlendingastofnunar

Í umsögn Útlendingastofnunar kemur fram að ódilegt sé að orðalag 45. gr. laga um útlendinga verði breytt á þann hátt að það skýrlega taki cinnig til kjörbarna. Hvað varðar 6. gr. frumvarpsins um breytingu á fjölskyldusameiningu sé æskilegt að reglugerð með útfærslu á ákvæðinu tæki gildi samhliða breytingu á lögnum. Loks kemur fram að í frumvarpinu séu ekki lagðar til sambærilegar breytingar á rétti aðstandenda fylgdarlausra barna til að sameinast barninu hér á landi og aðstandendur fylgdarlausra barna sem fá viðbótarvernd muni því njóta ríkari réttar til fjölskyldusameiningar en aðstandendur annarra handhafa viðbótarverndar. Hafi stofnunin áður bent á að það geti reynst varhugavert að veita aðstandendum fylgdarlausra barna rúman rétt til fjölskyldusameiningar þar sem það hvetji til þeirrar háttsemi að senda börn eins síns liðs af stað til að leita verndar hér á landi með það að markmiði að fjölskyldan sameinist svo hér á landi, eða svokölluð „akkerisbörn“.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við umsögn Útlendingastofnunar. Líkt og þar er rakið kann það að fylgdarlaus börn verði undanskilin breytingunni um fjölskyldusameiningar að auka fjölda mála þar sem börn eru send eins síns liðs af stað til að leita verndar hér á landi með það



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

að markmiði að fjölskyldan sameinist svo hér síðar. Á þessum tímavarki taldi ráðuneytið rétt að hrófla ekki við rétti aðstandenda fylgdarlausra barna til fjölskyldusameiningar. Ráðuneytið mun þó sem endranær rýna áfram þróunina og bregðast við með lagasetningu ef slíkum málum fjölga til muna.