

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga
(alþjóðleg vernd, brottvísunartilskipunin, dvalar- og atvinnuleyfi).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum.

1. gr.

Á eftir 6. tölul. 3. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi:

7. *Endurtekin umsókn*: Leggi umsækjandi um alþjóðlega vernd, sem þegar hefur fengið niðurstöðu í máli sínu eða dregið umsókn sína til baka, fram frekari gögn eða sæki um alþjóðlega vernd að nýju með það að markmiði að fá mál sitt tekið til meðferðar á ný skal líta á umsóknina sem endurtekna umsókn.

2. gr.

Við 7. gr. laganna bætast fjórir nýir málslíðir, svohljóðandi: Ákvarðanir Útlendingastofnunar um synjun á efnislegri meðferð á grundvelli 36. gr. sæta sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála nema umsækjandi óski þess sérstaklega að svo verði ekki. Greinargerð vegna slíkrar kæru, eða tilkynning um að hún verði ekki lögð fram, skal berast kærunefnd útlendingamála innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar. Að öðrum kosti telst kæra niður fallin. Kæra skal þó tekin til meðferðar ef svo stendur á sem greinir í 1. og 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

3. gr.

Á eftir orðunum „brottvísun skv.“ í 3. mgr. 13. gr. laganna kemur: 1.

4. gr.

Á eftir 3. mgr. 18. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra setur reglur um íslenskan hluta upplýsingakerfis um komur og brottfarir, sem og íslenskan hluta upplýsingakerfis um forskráningu og heimild til ferðar inn á Schengen-svæðið, þar á meðal öryggi og persónuvernd við skráningu og meðferð upplýsinga í kerfunum. Með íslenskum hluta upplýsingakerfanna er átt við rafræn gagnasöfn sem starfrækt eru hér á landi og eru tengd sameiginlegum upplýsingakerfum á Schengen-svæðinu.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. laganna:

- a. B-liður 1. mgr. orðast svo: umsækjandi er ríkisborgari öruggs upprunaríkis, sbr. 2. mgr.

b. Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ákvarðanir Útlendingastofnunar í málum er sæta forgangsmeðferð skulu almennt ekki rökstuddar samhliða.

6. gr.

Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, 29. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna.

Umsókn telst bersýnilega tilhæfulaus byggist hún á málsástæðum sem 1. og 2. mgr. 37. gr. og 39. gr. taka ekki til og eru ekki þess eðlis eða ná ekki því alvarleikastigi að þær geti leitt til þeirrar niðurstöðu að heimilt sé að veita umsækjanda dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Umsókn telst auk þess bersýnilega tilhæfulaus byggist hún á fjarstæðukenndri frásögn. Komi umsækjandi frá öruggu upprunaríki, skv. 2. mgr. 29. gr., telst umsókn jafnframt bersýnilega tilhæfulaus þegar hún byggist á:

- a. því að stjórnvöld í heimaríki geti ekki eða vilji ekki veita umsækjanda vernd eða
- b. öðrum málsástæðum sem telja má ótrúverðugar með hliðsjón af fyrirbyggjandi upplýsingum um heimaríki, svo sem þeim upplýsingum sem liggja til grundvallar því að ríkið var fært á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. telst umsókn ekki bersýnilega tilhæfulaus geti umsækjandi sýnt fram á þær málsástæður sem hann ber fyrir sig, t.d. með framlagningu gagna. Það sama gildir komi umsækjandi hingað til lands og sækir um alþjóðlega vernd ásamt maka sínum, sambúðar-maka eða börnum yngri en 18 ára og umsókn þeirra er ekki metin bersýnilega tilhæfulaus.

Þegar Útlendingastofnun metur umsókn bersýnilega tilhæfulausa skal stofnunin leiðbeina umsækjanda sérstaklega um réttaráhrif þess að umsókn hans teljist bersýnilega tilhæfulaus.

Eftir að viðtal skv. 28. gr. hefur farið fram og umsækjanda hefur verið tilkynnt að umsókn hans teljist bersýnilega tilhæfulaus skal almennt ekki veita frekari frest til andmæla. Telji umsækjandi þess þörf skal honum gefið færi á að ráðfæra sig einslega við talsmann sinn í lok viðtals og bóka andmæli. Þegar sérstaklega stendur á er Útlendingastofnun heimilt að veita hæfilegan frest til framlagningar gagna og athugasemda vegna þeirra. Ákvæði 18. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um frestun máls gilda ekki um málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna.

7. gr.

Í stað tilvísunarinnar „13. tölul.“ í 1. málsl. 1. mgr. 31. gr. laganna kemur: 14. tölul.

8. gr.

Í upphafi 8. mgr. 33. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Útlendingastofnun er heimilt að skerða eða fella niður þjónustu samkvæmt þessari grein þegar fyrir liggur framkvæmdarhæf ákvörðun.

9. gr.

Orðin „sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr.“ í 1. málsl. 2. mgr. 35. gr. laganna falla brott.

10. gr.

Á eftir 35. gr. laganna kemur ný grein, 35. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Endurtekin umsókn.

Endurtekinni umsókn skal vísað frá fylgi henni ekki gögn eða upplýsingar sem leiði til þess að auknar líkur séu á að umsækjanda verði veitt vernd eða dvalarleyfi hér á landi á grund-

velli umsóknar sinnar og þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð. Umsókn skal jafnframt vísað frá ef umsækjandi er ekki á landinu þegar hún er lögð fram auk þess sem óafgreiddar umsóknir falla niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur á meðan endurtekin umsókn er til skoðunar, enda hafi réttaráhrifum ekki verið frestað.

Verði endurtekin umsókn tekin til meðferðar skal málsmeðferð hennar fyrst og fremst taka mið af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem liggja henni til grundvallar. Endurtekin umsókn telst ný umsókn í skilningi 2. mgr. 36. gr. og 2. mgr. 74. gr.

Endurtekinni umsókn skal beint að því stjórnvaldi sem tók þá ákvörðun sem leitað er endurskoðunar á og frestar ekki réttaráhrifum þeirrar ákvörðunar. Því stjórnvaldi sem hefur endurtekna umsókn til skoðunar er þó heimilt að fresta réttaráhrifum fyrri ákvörðunar, enda hafi umsækjandi óskað eftir því þegar hin endurtekna umsókn var lögð fram og sýnt fram á brýna nauðsyn þess að fresta framkvæmd.

Ákvæði 24. gr. stjórnsýslulaga um endurupptöku gilda ekki um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. 1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Umsókn um alþjóðlega vernd skal tekin til efnismeðferðar skv. 37. gr. eigi ekkert af eftirtöldu við.
- b. A-liður 1. mgr. orðast svo: umsækjandi kom til landsins að eigin frumkvæði eftir að hafa hlotið virka alþjóðlega vernd í öðru ríki.
- c. Í stað orðsins „sé“ í b- og c-lið 1. mgr. kemur: er.
- d. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: umsækjandi kom til landsins að eigin frumkvæði eftir að hafa dvalist í ríki þar sem hann þurfti ekki að sæta ofsóknum, gat óskað eftir því að fá viðurkennda stöðu sem flóttamaður og, ef hann var talinn flóttamaður, fengið vernd í samræmi við alþjóðasamning um stöðu flóttamanna.
- e. Á eftir orðunum „greinir í“ í fyrri málsl. 2. mgr. kemur: b-, c- og d-lið.
- f. Síðari málsl. 2. mgr. orðast svo: Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal taka umsókn til efnismeðferðar hafi umsækjandi ekki fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi innan 12 mánaða frá því að umsókn var lögð fram, enda hafi umsækjandi ekki átt sjálfur þátt í því að niðurstaða hafi ekki fengist innan tímamarka.

12. gr.

Við lokamásl. 5. mgr. 37. gr. laganna bætist: um að synja barni um áframhaldandi dvöl hér á landi.

13. gr.

Við 41. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Við mat á því hvort b-liður 1. mgr. á við skal fyrst og fremst líta til þess hvort viðkomandi njóti verndar gegn því að vera fluttur úr landi eða vísað brott og hann hafi frelsi til að ferðast jafnt innan sem utan ríkisins. Þrátt fyrir að einstaklingur hafi ekki öll þau réttindi sem ríkisborgarar ríkisins hafa, svo sem aðgang að æðstu embættum ríkisins, sé ekki kjörgengur eða hafi ekki kosningarétt, skal það ekki útiloka beitingu ákvæðis b-liðar 1. mgr. heldur skal líta til möguleika viðkomandi á að öðlast sambærileg réttindi, t.d. með öflun ríkisfangs.

14. gr.

Við fyrri máls. 2. mgr. 43. gr. laganna bætist: og veitir honum dvalarleyfi skv. 73. gr.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. Fyrri máls. 2. mgr. orðast svo: Maki eða sambúðarmaki útlendings sem nýtur alþjóðlegrar verndar skv. 37. eða 39. gr., börn hans og stjúpbörn í forsjá og fylgd maka hans yngri en 18 ára án maka eða sambúðarmaka eiga einnig rétt á alþjóðlegri vernd nema sérstakar ástæður mæli því í mót og skal þeim veitt dvalarleyfi skv. 73. gr.
- b. Í stað orðanna „samkvæmt kafla þessum“ í 1. máls. 3. mgr. kemur: skv. 37. eða 39. gr.
- c. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þeim sem njóta þessa réttar skal veitt dvalarleyfi skv. 73. gr.
- d. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Alþjóðleg vernd samkvæmt þessari grein skal almennt ekki veitt hafi umsækjandi áður fengið alþjóðlega vernd á grundvelli greinarinnar og sú vernd verið afturkölluð skv. 48. gr.

16. gr.

Í stað orðanna „ef flóttamaður eða ríkisfangslaus einstaklingur fellur ekki lengur undir skilyrði 37. og 39. gr., þ.e.“ í 1. máls. 1. mgr. 48. gr. laganna kemur: skv. 37., 39., 43. og 45. gr.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á c-lið 1. mgr. 51. gr. laganna:

- a. Orðið „eða“ á eftir tilvísuninni „skv. 63. gr.“ fellur brott.
- b. Á eftir tilvísuninni „skv. 64. gr.“ kemur: eða dvalarleyfi vegna doktorsnáms skv. 65. gr.

18. gr.

Á eftir orðunum „ákvæði um“ í 2. mgr. 54. gr. laganna kemur: útlit og eiginleika dvalarleyfisskírteinis sem og.

19. gr.

3. mgr. 61. gr. laganna orðast svo:

Verði dvalarleyfi á grundvelli 1. mgr. afturkallað vegna þess að útlendingur hefur misst starf sitt er heimilt að veita honum dvalarleyfi til þriggja mánaða til þess að hann geti leitað sér annars starfs á grundvelli sérþekkingar sinnar. Heimilt er að veita það dvalarleyfi án umsóknar og þarf þá skilyrði b-liðar 1. mgr. ekki að vera uppfyllt. Jafnframt er heimilt, eftir umsókn, að veita dvalarleyfi samkvæmt þessari málsgrein þegar innan við mánuður er eftir af gildistíma dvalarleyfis sem annars yrði afturkallað vegna þess að útlendingur hefur misst starf sitt.

20. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 62. gr. laganna:

- a. Síðari máls. 2. mgr. orðast svo: Heimilt er að endurnýja dvalarleyfið í allt að tvö ár í senn, þó aldrei til lengri tíma en nemur gildistíma atvinnuleyfis enda séu uppfyllt skilyrði 1. mgr.
- b. Í stað orðsins „endurnýja“ í fyrri máls. 3. mgr. kemur: veita fyrsta.
- c. 4. mgr. fellur brott.

21. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 68. gr. laganna:

- a. 2. málsl. 5. mgr. orðast svo: Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu einu sinni til eins árs en þó aldrei til lengri tíma en hlutaðeigandi samningur um vistráðningu gerir ráð fyrir.
- b. Í stað orðanna „Jafnframt er óheimilt“ í 3. málsl. 5. mgr. kemur: Óheimilt er.
- c. Lokamálsl. 6. mgr. fellur brott.

22. gr.

Við 69. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð heimild til útgáfu dvalarleyfis í sérstökum tilvikum fyrir nánustu aðstandendur flóttafólks sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda skv. 43. gr.

23. gr.

Á eftir orðunum „hingað til lands“ í a-lið 4. mgr. 70. gr. laganna kemur: á öðrum grundvelli en í boði stjórnvalda skv. 43. gr.

24. gr.

Við 1. mgr. 71. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnframt er heimilt að veita einstaklingi sem náð hefur 18 ára aldri dvalarleyfi á grundvelli ákvæðisins, hafi umsókn verið lögð fram áður en umsækjandi náði 18 ára aldri.

25. gr.

Í stað orðanna „skv. 37. eða 39. gr.“ í 1. mgr. 73. gr. laganna kemur: skv. 37., 39., 43. eða 45. gr.

26. gr.

Á undan síðari málsl. 2. mgr. 74. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Ef um barn er að ræða skal þó miða við 16 mánuði.

27. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 98. gr. laganna:

- a. A-liður 1. mgr. fellur brott.
- b. 2. mgr. orðast svo:

Svo framarlega sem 102. gr. á ekki við skal vísa útlendingi úr landi sem dvelst ólöglega í landinu eða þegar tekin hefur verið ákvörðun sem bindur enda á heimild útlendings til dvalar í landinu.
- c. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Útlendingi sem dvelst ólöglega í landinu og hefur gilt dvalarleyfi eða aðra heimild til dvalar í öðru ríki EFTA eða EES skal aðeins vísað úr landi fari hann ekki til yfirráðasvæðis þess ríkis án tafar eftir að skorað hefur verið á hann að gera það eða ef brottvísun er nauðsynleg með vísan til allsherjarreglu eða öryggis ríkisins.

Lögreglu er heimilt að vísa útlendingi úr landi og ákvarða honum endurkomubann við eftirlit með för fólks úr landi dvelji hann ólöglega á Schengen-svæðinu.

28. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 101. gr. laganna:

- a. Á undan fyrri málsl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Við endanlega ákvörðun um brottvísun felst skylda útlendings til að yfirgefa Schengen-svæðið.
- b. Í stað orðanna „Við endanlega ákvörðun um brottvísun“ í fyrri málsl. 1. mgr., sem verður 2. málsl., kemur: Auk þess.
- c. Í stað síðari málsl. 2. mgr. koma þrír nýir málslíðir, svohljóðandi: Endurkomubann skal að jafnaði ekki vara lengur en fimm ár og eigi skemur en tvö ár. Þó getur endurkomubann verið varanlegt þegar útlendingur telst ógn við öryggi ríkisins, almannaoöryggi eða allsherjarreglu. Við ákvörðun um lengd endurkomubanns skal litið til einstaklingsbundinna aðstæðna hverju sinni.
- d. Á undan fyrri málsl. 3. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Yfirgefi útlendingur Schengen-svæðið innan frests skv. 104. gr. fellur ákvörðun um endurkomubann úr gildi.
- e. Við fyrri málslíð, sem verður 2. málsl., 3. mgr. bætist: en þó ekki fyrr en að tveimur árum liðnum frá því að endurkomubann tók gildi.

29. gr.

Á eftir 1. málsl. 7. mgr. 104. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Útlendingastofnun er heimilt að gefa út ferðaskilríki í tengslum við framkvæmd ákvörðunar.

30. gr.

Í stað orðanna „a–j-lið“ í fyrri málslíð 1. mgr. 106. gr. a kemur: a–k-lið.

31. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 116. gr. laganna:

- a. Við 4. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra skal kveða á um fjárhæð sekta samkvæmt málsgrein þessari í reglugerð.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Útlendingi verður þó ekki gerð refsing á þeim grundvelli einum að hann dveljist ólöglega hér á landi.

II. KAFLI

Breyting á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, með síðari breytingum.

32. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á a-lið 1. mgr. 11. gr laganna:

- a. Orðin „dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða“ falla brott.
- b. Orðin „dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið“ falla brott.

33. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna:

- a. Orðin „tímabundið atvinnuleyfi sem tengist dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið skv. 11. gr. laganna“ falla brott.
- b. Á eftir orðunum „alþjóðlegar verndar“ kemur: mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið.

34. gr.

Við 1. mgr. 22. gr. laganna bætast við tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:

- g. Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga.
- h. Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga.

35. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, kveður á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, og lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga var lagt fram á 149. löggjafarþingi (þskj. 1334, 838. mál) en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið er nú endurflutt að mestu óbreytt, en helstu viðbætur fela einkum í sér breytingar á tilgreindum ákvæðum laga um útlendinga varðandi útgáfu dvalarleyfa annars vegar og laga um atvinnuréttindi útlendinga varðandi útgáfu tímabundinna atvinnuleyfa hins vegar.

Við framkvæmd á nýjum lögum um útlendinga, nr. 80/2016, hefur komið í ljós að lagfæra, endurskoða og breyta þarf allmörgum ákvæðum laganna svo að framkvæmd þeirra og málsmeðferð þeirra mála sem undir þau falla sé skýr og gagnsæ. Á meðal þeirra álitaefna sem fram hafa komið eru atriði sem snerta forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna, málsmeðferðartími umsókna barna um alþjóðlega vernd, hlutverk Barnaverndarstofu við veitingu alþjóðlegrar verndar í málum fylgdarlausra barna, orðalag útilokunarástæðna við ákvörðun um að veita vernd vegna ríkisfangsleysis, réttindi og skyldur flóttafólks sem kemur til landsins í boði íslenskra stjórnvalda, fjölskyldusameiningu flóttafólks sem og afturköllun verndar sem veitt er á grundvelli fjölskyldusameiningar, auk hvenær veita beri umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu skv. 33. gr. laganna og hvenær eðlilegt sé að hún falli niður. Þá er talin þörf á að breyta ýmsum ákvæðum laganna varðandi útgáfu dvalarleyfa, svo sem vegna starfa sem krefjast sérfræðipækkingar, vegna skorts á starfsfólki og vegna vistráðningar. Frá gildistöku laganna hefur þeim verið breytt nokkrum sinnum og er frumvarp þetta liður í nauðsynlegri endurskoðun laganna og felur í sér efnismeiri lagabreytingar en gerðar hafa verið til þessa.

Ástæða þykir til að bregðast við fjölgun umsókna þeirra einstaklinga um alþjóðlega vernd, sem þegar hafa dvalið í öðrum aðildarríkjum Schengen áður en þeir komu til Íslands (e. secondary movement), svo að auka megi skilvirkni við vinnslu mála einstaklinga í þeirri stöðu. Frumvarpið mælir því fyrir um að Dyflinnarreglugerðinni skuli beitt þegar kostur er og að ákvarðanir Útlendingastofnunar í þessum málum sæti sjálfkrafa kærui til kærunefndar útlendingamála. Þá þykir tilefni til að hverfa frá þeirri framkvæmd að umsóknir einstaklinga sem þegar hafi hlotið alþjóðlega vernd séu teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli undantekninga 2. mgr. 36. gr. um sérstök tengsl og sérstakar ástæður.

Árið 2017 komu hingað til lands 56 erlendir sérfræðingar í sex hópum til þess að taka út þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Úttekt sem þessari er ætlað að tryggja skilvirka, samræmda og gagnsæja beitingu Schengen-reglnanna og tryggja gagnkvæmt traust ríkjanna. Nauðsynlegt þykir að bregðast við athugasemdum sem gerðar voru við innleiðingu hér á landi og beitingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og

skilyrði fyrir brottvísun ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna.

Með frumvarpi þessu eru jafnframt lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, á þann veg að útlendingar sem fengið hafa veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga verði undanþegnir frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd á Íslandi síðustu misseri sýnir glögglega hve mikilvægt er að standa vörð um verndarkerfið ef vanda á meðferð umsókna þeirra sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd gegn ofsóknum, ýmist í stríðshrjádum löndum eða ríkjum þar sem stjórnarfar býður upp á ofsóknir á hendur borgurum.

Á árinu 2016 fjölgaði umsækjendum um alþjóðlega vernd á Íslandi um 778, þ.e. umsóknir fóru úr 354 árið áður í 1.132 en þá hafði umsóknum einnig fjölgað verulega. Meiri hluti þessara umsækjenda voru ríkisborgarar Makedóníu og Albaníu, sem hafa verið skilgreind sem örugg upprunaríki á grundvelli 2. mgr. 29. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, og umtalsverður fjöldi frá öðrum ríkjum þar sem fyrir liggur að almennt er engin ástæða til að flýja ofsóknir. Á árinu 2017 hélt þessi þróun áfram og þegar leið á árið var fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi orðinn einn sá mesti í Evrópu og langmestur á Norðurlöndum, miðað við höfðatölu, þrátt fyrir legu landsins. Í kjölfar fordæmalausrar fjölgunar umsókna ríkisborgara örugga upprunaríkja hér á landi kom í ljós að íslenskt verndarkerfi er að mörgu leyti berskjaldað fyrir ásókn þeirra sem senda inn bersýnilega tilhæfulausar umsóknir og annarra umsækjenda sem almennt má telja að séu ekki í þörf fyrir alþjóðlega vernd. Vegna fjölgunar umsækjenda frá öruggum upprunaríkjum lögðu stjórnvöld áherslu á hraðari afgreiðslu þessara mála með því að styrkja forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna. Með það að markmiði að auka skilvirkni og draga úr fjölda umsókna sem þessara var reglugerð um útlendinga nr. 540/2017 breytt með reglugerð nr. 775/2017. Þar var m.a. mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð, þ.e. forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna, sem átti að stytta málsmeðferðartíma. Eftir gildistöku reglugerðarinnar mat kærunefnd útlendingamála það svo að ákveðin ákvæði umræddrar reglugerðar hefðu ekki fullnægjandi lagastöð og hefur henni því ekki verið beitt að fullu. Því er talin ástæða til að færa efni hennar að hluta inn í lögin sjálf. Aðgerðir stjórnvalda til að draga úr fjölda bersýnilega tilhæfulausra umsókna báru verulegan árangur. Ríkisborgurum frá öruggum ríkjum sem sóttu um alþjóðlega vernd hérlandis fækkaði mjög á síðari hluta ársins 2017 og umsækjendum um alþjóðlega vernd á framfærslu hér á landi fækkaði úr rúmlega 700 manns í ársbyrjun 2017 í rúmlega 400 þegar kom fram á árið 2018.

Að undanfögnu hefur hins vegar á nýjan leik fjölgað í þeim hópi sem hér bíður niðurstöðu meðferðar umsókna sinna um alþjóðlega vernd. Á árinu 2019 hafa að meðaltali um 600 einstaklingar þegið þjónustu meðan þeir bíða úrlausnar sinna mála eða endursendingu til annars ríkis. Nú er svo komið að stjórnsýslan ræður ekki við að afgreiða umsóknir innan ásættanlegs tíma og kostnaður við framfærslu umsækjenda um alþjóðlega vernd eykst hratt. Í grunninn má segja að fyrir því séu tvær meginástæður. Í fyrsta lagi hefur fjölgað nokkuð í hópi þeirra sem hingað leita eftir vernd frá stríðshrjádum löndum, ekki síst Írak og Afganistan. Í öðru lagi hefur þeim sem sækja hér um alþjóðlega vernd fjölgað umtalsvert á ný þrátt fyrir að vera ekki á flóttu undan ofsóknum í sínu upprunaríki. Í síðarnefndum hópi er í fyrsta lagi fólk frá öruggum upprunaríkjum, í öðru lagi fólk sem ber samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni að sækja um og fá niðurstöðu um sínar umsóknir um vernd í öðru Evrópuríki eða hefur jafnvel

þegar sótt um alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki og í þriðja lagi fólk sem þegar hefur fengið stöðu flóttamanns í Evrópu en kýs að koma hingað til lands og sækja um alþjóðlega vernd á nýjan leik. Ástæða þykir til að bregðast við þessari fjölgun með því að einfalda málsmeðferð umsókna þegar umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd svo að auka megi skilvirkni og stytta málsmeðferðartíma.

Mikilvægt er að þeir einstaklingar sem hingað leita og eru í raunverulegri þörf fyrir alþjóðlega vernd fái umsókn sína afgreidda skjótt og örugglega svo að hefja megi vinnu við árangursríka aðlögun hér á landi. Frumvarp þetta er liður í því að gera stjórnvöldum kleift að afgreiða skjótt og örugglega umsóknir sem almennt leiða ekki til veitingar alþjóðlegrar verndar með því draga úr fjölda slíkra umsókna. Er það grundvallarforsenda þess að stjórnvöld hafi rými til að beina athyglinni að þeim hópi umsækjenda sem er í raunverulegri þörf fyrir vernd og verndarkerfið er hannað fyrir. Það myndi einnig draga úr kostnaði ríkissjóðs og bæta meðferð opinbers fjár í samræmi við niðurstöður skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Útlendingastofnun: Málsmeðferð og verklagsreglur*, frá því í nóvember 2018, sem er aðgengileg á vefsíðu Ríkisendurskoðunar.

Við framkvæmd laga um útlendinga hafa komið í ljós ákveðnir annmarkar sem geta dregið úr skilvirkni við vinnslu á málum umsækjenda sem þegar hafa dvalið í öðrum ríkjum Schengen-svæðisins áður en þeir komu til Íslands (e. secondary movement). Nauðsynlegt þykir að bregðast við þessari stöðu með því að kveða skýrt á um að þeir sem þegar njóta verndar í Evrópu geti ekki að ástæðulausu knúið fram endurtekna málsmeðferð hér á landi og að Dyflinnarreglugerðinni sé beitt þegar þess er kostur.

Í byrjun árs 2017 gerði fasta eftirlitsnefndin á vettvangi Schengen-samstarfsins úttekt á þátttöku Íslands í samstarfinu. Fólst hún m.a. í vettvangsferðum nefndarinnar, bæði undirbúnum og óvæntum, og einnig kynningum á regluverki og framkvæmd einstakra þátta samstarfsins. Að úttekt lokinni barst ráðuneytinu skýrsla vegna úttektar á þeim þáttum sem varða framkvæmd Íslands á brottvísunartilskipuninni sem Ísland er bundið af og hefur verið innleidd í íslenskan rétt með lögum um útlendinga og reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra laga. Í skýrslunni er ítarlega farið yfir framkvæmd við svokallaðar endursendingar hér á landi auk þess sem helstu lög og reglugerðir er varða endursendingar eru raktar. Í frumvarpinu er kveðið á um nauðsynlegar lagabreytingar sem rekja má til athugasemda nefndarinnar svo að fullnægja megi alþjóðlegum skuldbindingum Íslands í Schengen-samstarfinu.

Við framkvæmd laga um útlendinga hefur einnig komið í ljós að lagfæra og umorða þarf nokkur ákvæði laganna um dvalarleyfi til að skýra málsmeðferð og framkvæmd. Á meðal þeirra álitafna sem fram hafa komið og tekið er á í þessu frumvarpi eru atriði sem tengjast útgáfu dvalarleyfa vegna starfa sem krefjast sérfræðipækkingar, vegna skorts á starfsfólki og vegna viðurðingar.

Að lokum er ekki talið nauðsynlegt að kveða á um frekari skilyrði fyrir heimild til atvinnuþátttöku hér á landi í lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, þegar útlendingi hefur verið veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga. Er því í frumvarpinu lagt til að í slíkum tilvikum verði einstaklingur undanþeginn frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar sem gera þarf á lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Til stendur að bregðast við ábendingum frá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála auk þess sem vert þykir að bregðast við fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd

frá umsækjendum sem dvalið hafa í öðrum ríkjum Schengen-svæðisins áður en þeir komu til Íslands (e. secondary movement). Jafnframt er nauðsynlegt að bregðast við athugasemdum sem gerðar hafa verið við innleiðingu brottvísunartilskipunarinnar.

Á meðal þeirra álitafna sem frumvarpinu er ætlað að taka á eru atriði er snerta forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna, málsmeðferðartími umsókna barna um alþjóðlega vernd, hvenær taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar, hlutverk Barnaverndarstofu við veitingu alþjóðlegrar verndar í málefnum fylgdarlausra barna sem sækja um slíka vernd hér á landi, orðalag útilokunarástæðna við ákvörðun um ríkisfangsleysi, réttindi og skyldur flóttafólks sem kemur til landsins í boði íslenskra stjórnvalda, fjölskyldusameiningu flóttafólks og afturköllun verndar sem veitt er á grundvelli slíkrar sameiningar og hvenær veita beri þjónustu sem umsækjendur um alþjóðlega vernd eiga rétt á skv. 33. gr. laganna og hvenær sé eðlilegt að hún falli niður.

Eins og fram hefur komið var á árinu 2017 gripið til aðgerða vegna mikillar fjölgunar umsókna hér á landi frá ríkisborgurum öruggra upprunaríkja. Með það að markmiði að auka skilvirkni og draga úr fjölda umsókna sem þessara var reglugerð um útlendinga nr. 540/2017 breytt með reglugerð nr. 775/2017 en í kjölfarið hefur kærunefnd útlendingamála komist að þeirri niðurstöðu að sum ákvæði umræddrar reglugerðar hefðu ekki fullnægjandi lagastoð og hefur henni því ekki verið beitt að fullu. Því er talin ástæða til að færa efni hennar að hluta inn í lög in sjálf.

Ástæða þykir til að einfalda málsmeðferð og þar með auka skilvirkni við vinnslu umsókna einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki og beita Dyflinnarreglugerðinni þegar þess er kostur.

Jafnframt eru breytingar lagðar til á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varðandi útgáfu dvalarleyfa. Er m.a. lagt til að doktorsnemar mega vera staddir hér á landi þegar þeir sækja um dvalarleyfi í fyrsta skipti, að heimilt verði að endurnýja dvalarleyfi vegna vistráðningar og að heimilt verði að veita útlendingi, sem misst hefur starf sitt sem krefst sérfræðipækkingar, dvalarleyfi til þriggja mánaða til þess að hann geti leitað sér annars starfs á grundvelli sérþekkingar sinnar.

Frumvarpinu er einkum ætlað að stuðla að gagnsærri og stöðugri framkvæmd laganna, auka skilvirkni og stytta málsmeðferðartíma til hagsbóta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og dvalarleyfi. Þá er frumvarpinu jafnframt ætlað að bæta meðferð opinbers fjár.

Loks eru lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, varðandi útgáfu tímabundinna atvinnuleyfa vegna sérstakra ástæðna. Samkvæmt lögunum er heimilt að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna tiltekins starfs hér á landi í undantekningartilvikum, hafi útlendingi áður m.a. verið veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylltum tilgreindum skilyrðum fyrrgreindra laga. Í frumvarpinu er lagt til að útlendingum sem hafa verið veitt slík dvalarleyfi verða undanþegnir frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá. Ísland hefur gerst aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við samningu frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegu skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna. Við vinnslu frum-

varpsins var m.a. tekið tillit til athugasemda sem gerðar hafa verið við innleiðingu alþjóðlegra skuldbindinga.

Til nánari upplýsinga um að hvaða leyti alþjóðlegar skuldbindingar hafa áhrif á efni frumvarpsins er vísað til skýringa við einstakar greinar þess.

5. Samráð.

Frumvarp þetta er að miklu leyti óbreytt frá því það var lagt fram á 149. löggjafarþingi. Í aðdraganda þess var leitað til Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála og Barnaverndarstofu. Þá voru áform um lagasetningu og frummat á áhrifum kynnt á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta og þeim gefið tækifæri til athugasemda. Drög að frumvarpinu 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, ríkislögreglustjóra, stoðeild 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, stoðeildar 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, lögmannsstofunni Rétti – Aðalsteinssyni & Partners, félagsmálaráðuneytinu, Rauða krossinum á Íslandi og ríkislögreglustjóra. Þá sendi Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna inn umsögn haustið 2019.

Athugasemdir Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála lutu aðallega að orðalagi og framsetningu auk þess sem settar voru fram tillögur til úrbóta varðandi einstaka greinar. Tekið hefur verið 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. Hefur því verið bætt við reglugerðarheimild í samræmi við tillögu embættis ríkislögreglustjóra.

Lögmannsstofan Réttur – Aðalsteinsson & Partners lagðist í umsögn sinni gegn frumvarpinu og gerði 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 lögmannsstofunnar 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 6. gr. frum-

varpsins til aukinna sönnunarkrafna í málum þar sem umsókn er metin bersýnilega tilhæfulaus umfram önnur mál. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við nýja málsmeðferð endurtekinnna 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. málsl. 2. mgr. 36. gr. laganna óljós. Samtökin viku einnig stuttlega að orðalagi og framsetningu 13. 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 hefur verið 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 þótti ástæða til að breyta skilgreiningu 6. 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. 6. 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. Þá 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. Hefur því t.d. verið ákveðið að falla frá fyrirhuguðum breytingum á 2. mgr. 35. gr. laganna um að kæra fresti ekki réttaráhrifum ef umsækjanda um alþjóðlega vernd hefur verið synjað um efnislega meðferð á þeim grundvelli að hann hafi þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki. Þá hefur skilgreiningu endurtekinnna umsókna í 1. mgr. 10. 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. Að höfðu samráði við Útlendingastofnun og í samræmi við framkvæmd stofnunarinnar hefur verið gerð breyting á b-lið 11. gr. frumvarpsins þannig að orðalagið „eða annars konar vernd“ í a-lið 1. mgr. 36. gr. laganna falli niður. Loks 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 afdráttarlausa. Þó gerir nýtt ákvæði 23. 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.

Loks hefur við vinnslu frumvarpsins vegna endurflutnings þess verið ákveðið að falla frá c-lið 8. gr. og g-lið 10. gr. frumvarpsins eins og það var lagt fram á vörðingi 2019. Er það gert með hliðsjón af markmiðum og tilgangi frumvarpsins að auka skilvirkni og hraða meðferð mála sem almennt leiða ekki til veitingar alþjóðlegrar verndar. Er því m.a. náð með því að réttarstaða einstaklinga liggi fyrir með skýrum hætti í lögum en ekki í matskenndum undantekningum frá þeim reglum. Það skal áréttað að þau grundvallarréttindi umsækjenda sem ákvæðunum var ætluð að vernda eru tryggð í meginreglunni um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (non-refoulement), sbr. 3. mgr. 36. gr. og 42. gr. laganna.

Í ljósi þess að þær breytingar og viðbætur sem hafa átt sér stað við vinnslu frumvarpsins vegna endurflutnings þess eru óverulegar eða fela í sér ívilnandi réttindi þótti ekki ástæða til frekara samráðs áður en frumvarpið verður nú lagt fram að nýju.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í að mæta þeim annmörkum sem hafa komið í ljós við beitingu laga um útlendinga, nr. 80/2016, og þar með gera framkvæmd þeirra skýrari og fyrirsjáanlegri og auka skilvirkni í málefnum sem undir lögin heyra. Auk þess er með fyrirhugaðri lagasetningu tekið tillit til þeirra athugasemda sem gerðar hafa verið við beitingu brottvísunartilskipunarinnar hér á landi. Loks eru lagðar til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, varðandi útgáfu tímabundinna atvinnuleyfa vegna sérstakra ástæðna.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi í för með sér útgjaldabreytingar fyrir ríkissjóð sem nokkru nemur en gefi færi á aukinni skilvirkni í málsmeðferð útlendingamála.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin.

Frumvarpið gerir ekki greinarmun á kynjum eða tekur kyn til skoðunar og því hvorki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að bætt verði við skilgreiningu á hugtakinu *endurtekin umsókn* í 3. gr. laganna. Við skilgreiningu hugtaksins var litið til skilgreiningar sambærilegs hugtaks í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns.

Nánar um endurteknar umsóknir vísast til 10. gr. frumvarpsins og skýringa við það ákvæði.

Um 2. gr.

Undanfarin misseri hefur umsóknum um alþjóðlega vernd fjölgað frá umsækjendum sem hafa dvalið í öðrum ríkjum Schengen-svæðisins áður en þeir óskuðu eftir alþjóðlegri vernd á Íslandi. Umsækjendur í þessari stöðu eru ýmist komnir með alþjóðlega vernd í öðrum aðildarríkjum svæðisins, hafa sótt um alþjóðlega vernd þar og bíða eftir niðurstöðu, hefur

þegar verið synjað um alþjóðlega vernd eða hafa dvalið í öðrum aðildarríkjum svæðisins á grundvelli vegabréfsáritunar eða dvalarleyfis.

Með það að markmiði að auka skilvirkni í málum umsækjenda í þessari stöðu er lagt til að ákvarðanir um synjun umsækjanda um efnislega meðferð á þeim grundvelli að hann hafi þegar hlotið alþjóðlega vernd eða að heimilt sé að krefja annað ríki um að taka við umsækjanda, sbr. 36. gr. laganna, sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála. Bregðist umsækjandi, eða talsmaður hans fyrir hans hönd, ekki við innan 14 daga frá birtingu ákvörðunar Útlendingastofnunar telst kæra niður fallin. Rétt þykir þó að um þessi mál, sem önnur, gildi enn fyrirvarar 1. og 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga um að stjórnsýslukæru skuli þó taka til meðferðar hjá hinu æðra setta stjórnvaldi ef afsakanlegar ástæður þykja fyrir því að kæra barst að liðnum kærufresti eða að veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði tekin til meðferðar.

Ákvæðinu er ekki ætlað að breyta framkvæmd að öðru leyti en að stytta málsmeðferðartíma og auka skilvirkni án þess að skerða réttarvernd aðila máls. Með það markmið í huga að stytta málsmeðferðartíma komu til skoðunar tveir kostir, annars vegar að stytta kærufrest og hins vegar að mæla fyrir um sjálfkrafa kæru. Með því að mæla fyrir um sjálfkrafa kæru má ná enn betri árangri í að stytta þann tíma sem ekki er nýttur til málavinnslu en ef ákveðið yrði að stytta aðeins kærufrest. Auk þess má líta svo á að með því að stytta kærufrest yrðu gerðar auknar kröfur til umsækjenda um alþjóðlega vernd þar sem umhugsunarfrestur umsækjenda yrði stytur. Hins vegar er það svo að með sjálfkrafa kæru er þessi frestur alfarið afnuminn en kæranda þó ávallt heimilt að falla frá kærumáli án frekari afleiðinga. Með sjálfkrafa kæru eru að einhverju leyti lagðar auknar kröfur á stjórnvöld en í ljósi þess að mikill meiri hluti ákvarðana í málum sem þessum eru nú þegar kærðar má ætla að ekki verði mikil breyting á málafjölda sem ratar til kærunefndar útlendingamála. Með þessu má auk þess koma í veg fyrir að fyrir farist að mál verði kærð vegna mannlegra mistaka, eins og dæmi eru um.

Um 3. gr.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga um útlendinga á útlendingur rétt á að það stjórnvald sem hefur kærumál hans til meðferðar skipi honum talsmann þegar kærð er ákvörðun sem varðar frávísun, brottvísun eða afturköllun dvalarleyfis. Undanþegin eru þó mál þar sem ekki eru talin efni til að mæla sérstaklega fyrir um réttaraðstoð, nánar tiltekið þegar um er að ræða kæru vegna ákvörðunar um alþjóðlega vernd skv. III. kafla laganna eða brottvísun samkvæmt nánar tilgreindum ákvæðum laganna.

Hér er lagt til að 1. mgr. 95. gr. laga um útlendinga verði bætt við upptalningu þeirra mála sem eru undanþegin réttinum til réttaraðstoðar. Sú málsgrein er í framkvæmd ávallt beitt samhliða 2. mgr. 95. gr. laganna enda getur hún ekki verið sjálfstæður grundvöllur fyrir brottvísun. Þá er 2. mgr. 95. gr. nú þegar talin upp í 3. mgr. 13. gr. laganna og því er umrædd breyting einungis til að taka af allan vafa um að mál á grundvelli 1. mgr. 95. gr. laganna veiti útlendingi ekki rétt á skipuðum talsmanni við kæru til æðra stjórnsýslustigs.

Um 4. gr.

Hér er lögð til heimild til handa ráðherra til að setja reglur um íslenskan hluta upplýsingakerfis um annars vegar komur og brottfarir og hins vegar upplýsingakerfis um forskráningu og heimild til ferðar inn á Schengen-svæðið. Er gert ráð fyrir því að reglurnar kveði m.a. á um ábyrgðaraðila kerfanna, heimildir fyrir aðgangi, skráningu og uppflettingu í kerfunum, öryggi og persónuvernd við skráningu og meðferð upplýsinga. Um upplýsingakerfi um skráningu komu og brottfara á Schengen-svæðið (e. Entry/Exit System) er fjallað í

reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2226 sem Ísland er bundið af en hefur ekki verið innleidd hér á landi. Megintilgangurinn með kerfinu er að auka gæði landamæraeftirlits og reikna sjálfvirkt út dvalartíma útlendinga á Schengen-svæðinu. Fjallað er um upplýsingakerfi um forskráningu og heimild til ferðar inn á Schengen-svæðið (ETIAS) í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1240 sem Ísland er bundið af en hefur ekki verið innleidd hér á landi. Kerfið felur í sér forskoðun ferðamanna sem fer fram áður en þeir koma á ytri landamæri Schengen-svæðisins og tekur til borgara þriðju ríkja sem undanþegnir eru vegabréfsáritanaskyldu. Með slíkri forskoðun er bæði greitt fyrir landamæraeftirliti auk þess sem forskoðunin takmarkar líkur á því að ferðamaður sæti frávísun á landamærum. Kerfið á að bæta þann skort á upplýsingum sem er fyrir hendi vegna ferðamanna sem njóta vegabréfsáritunarfrælsis til ferðalaga inn á Schengen-svæðið. Reglugerðirnar teljast vera þróun á Schengen-samstarfinu og er Ísland þannig skuldbundið til að innleiða umræddar reglugerðir og til stendur að gera það með reglugerð sem sett verður á grundvelli ákvæðisins.

Um 5. gr.

Lagt er til að ákvörðun um hvort mál sæti forgangsmeðferð á grundvelli b-liðar 1. mgr. 29. gr. byggist á því hvert upprunaríki umsækjanda er en ekki á því að umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus, enda liggur ekki fyrir í upphafi málsmeðferðar hvort umsókn muni teljast bersýnilega tilhæfulaus eða ekki.

Um 6. gr.

Eins og fram hefur komið hefur kærunefnd útlendingamála komist að þeirri niðurstöðu að tiltekin ákvæði reglugerðar nr. 775/2017 hafi ekki fullnægjandi lagastoð og henni því ekki verið beitt að fullu. Því þykir ástæða til að færa efni reglugerðar nr. 775/2017 að hluta til í lög um útlendinga.

Í greininni eru *bersýnilega tilhæfulausar umsóknir* skilgreindar. Lagt er til að skilgreiningin taki að mestu leyti mið af framkvæmdinni eins og hún hefur mótast hjá kærunefnd útlendingamála. Þó þykir rétt að hnykkja á tilteknum atriðum umfram það sem hefur komið mjög skýrt fram í úrskurðum kærunefndar og kveða á um það í lögunum, svo að ekki verði um villst, að umsókn sem grundvallast á fjarstæðukenndri frásögn teljist bersýnilega tilhæfulaus auk umsókna frá ríkisborgurum örugggra upprunaríkja, sem byggjast á að stjórnvöld geti ekki eða vilji ekki veita umsækjanda vernd og málsástæðum sem samræmast að öðru leyti ekki fyrirbyggjandi upplýsingum um örugg upprunaríki. Rétt þykir að skýra í lögunum hvað felst í bersýnilega tilhæfulausum umsóknum þar sem það hefur umtalsverð áhrif á frekari málsmeðferð ef umsókn telst bersýnilega tilhæfulaus. Skilgreiningin grundvallast á því að umsóknir teljist bersýnilega tilhæfulausar byggist þær á aðstæðum sem stjórnvöld hafi þegar kynnt sér, rannsakað og komist að þeirri niðurstöðu að þær séu almennt ekki þess eðlis að skilyrðum fyrir veitingu alþjóðlegrar verndar eða dvalarleyfis á grundvelli ríkra mannúðarsjónarmiða sé fullnægt.

Í 2. mgr. er lagt til að umsókn skuli þó ekki teljast bersýnilega tilhæfulaus geti umsækjandi sýnt fram á þær málsástæður sem hann byggir á, t.d. með framlagningu gagna. Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir að umsókn umsækjanda geti bæði talist bersýnilega tilhæfulaus og verið grundvöllur alþjóðlegrar verndar á sama tíma. Þannig er gert ráð fyrir að í málum sem þessum séu sönnunarkröfur sem lagðar eru á umsækjanda ríkari en gengur og gerist í málum er varða alþjóðlega vernd enda hafi stjórnvöld þá þegar komist að þeirri niðurstöðu að umsókn teljist bersýnilega tilhæfulaus. Í síðari málslið málsgreinarinnar er lagt til að sé umsókn eins fjölskyldumeðlims ekki talin bersýnilega tilhæfulaus útiloki það að umsóknir annarra

fjölskyldumeðlima teljist bersýnilega tilhæfulausar. Þetta á þó aðeins við um maka, sambúðarmaka og börn yngri en 18 ára. Ákvæðið byggist á því að eðlilegt þykir að fjölskyldumeðlimir hljóti sambærilega málsmeðferð og meginreglunni um einingu fjölskyldunnar.

Í 3. og 4. mgr. eru frekari ákvæði um málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna og þar áréttuð réttindi umsækjenda sem sæta slíkri meðferð. Dæmi eru um að einstaklingar leiti hingað til lands og sækji um alþjóðlega vernd án þess þó að gera sér nægilega grein fyrir hvað felst í slíkri umsókn og hvaða afleiðingar það getur haft að bera fram bersýnilega tilhæfulausa umsókn um alþjóðlega vernd. Því þykir mikilvægt að umsækjendur hljóti fullnægjandi leiðbeiningar um það þegar umsókn er metin bersýnilega tilhæfulaus og hvaða réttaráhrif það hefur, þ.e. að málsmeðferð muni taka skamman tíma og að meiri líkur séu en minni á að viðkomandi verði vísað brott af Schengen-svæðinu og að slík ákvörðun geti einnig haft í för með sér endurkomubann inn á allt svæðið. Rétt þykir að skýrt verði mælt fyrir um að ákvæði 18. gr. stjórnslulaga um frestun máls gildi ekki um málsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna í ljósi þess að þær fá forgangsmeðferð þar sem málsmeðferð er hraðað eins og frekast getur en þar að auki koma iðulega þau gögn sem liggja fyrir í málum sem þessum aðeins frá umsækjanda sjálfum, en engu að síður er umsækjanda ávallt gefið færi á gera grein fyrir afstöðu sinni í viðtali skv. 28. gr. Þó þykir rétt að áréttu að mikilvægt er að fullnægjandi rannsókn mála sé ávallt tryggð.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 8. gr.

Lagt er til að Útlendingastofnun sé heimilt að skerða eða fella niður þjónustu við útlendinga sem sótt hafa um alþjóðlega vernd þegar fyrir liggur framkvæmdarhæf ákvörðun. Með þessu er stofnuninni gert kleift að grípa til nauðsynlegra ráðstafana þegar þörf er á og breyta því þjónustustigi sem stendur fólki í þessari stöðu til boða, enda eiga ekki að öllu leyti sömu sjónarmið við um einstaklinga í þessari stöðu og þá sem enn bíða endanlegrar og framkvæmdahæfrar niðurstöðu.

Um 9. gr.

Hér er lögð til breyting vegna fyrirhugaðra breytinga á 29. gr. laganna.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að mælt verði fyrir um sérstaka málsmeðferð endurtekinna umsókna sem gerir umsækjendum um alþjóðlega vernd kleift að fá ákvarðanir í málum sínum endurskoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

Lagt er til að endurteknar umsóknir skuli aðeins teknar til meðferðar ef þeim fylgi gögn eða upplýsingar sem eru til þess fallnar að auka svo einhverju nemi líkurnar á því að umsækjanda verði veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi á grundvelli umsóknar sinnar og að þau gögn eða upplýsingar hafi ekki legið fyrir við fyrri málsmeðferð. Þá er jafnframt lagt til að umsækjandi þurfi að vera á landinu þegar endurtekin umsókn er lögð fram og að óafgreiddar umsóknir falli niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur. Tillagan byggist á því að eitt grunnskilyrða fyrir alþjóðlegri vernd er að umsækjandi sé á landinu þegar umsóknin er lögð fram og þykir því eðlilegt að óafgreiddar umsóknir falli niður við framkvæmd fyrri ákvörðunar, enda hafi ekki þótt ástæða til að fresta réttaráhrifum hennar, eða ef umsækjandi yfirgefur landið sjálfviljugur.

Verði endurtekin umsókn tekin til meðferðar er lagt til að málsmeðferð hennar taki fyrst og fremst mið af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem liggja henni til grundvallar. Það hefur þau áhrif að ekki þarf að taka allt málið fyrir á nýjan leik heldur einungis það sem leiðir af þeim nýju upplýsingum eða gögnum sem lögð hafa verið fram. Við meðferð endurtekinnar umsóknar skal málsmeðferð vera eins og um nýja umsókn sé að ræða en ekki áframhaldandi meðferð fyrri umsóknar. Þetta hefur þau áhrif að frestir taka mið af þeim degi sem endurtekin umsókn var lögð fram.

Skýrt er tekið fram að endurtekin umsókn frestar ekki framkvæmd fyrri ákvörðunar en því stjórnvaldi sem er með umsóknina til skoðunar er heimilt að fresta réttaráhrifum, enda hafi umsækjandi óskað eftir því þegar hin endurtekna umsókn var lögð fram og sýnt fram á nauðsyn þess að fresta framkvæmd. Við framkvæmd laga um útlendinga hefur verið deilt um hvort og þá hvenær eðlilegt sé að fresta framkvæmd ákvarðana þegar lögð hefur verið fram beiðni um endurupptöku. Því þykir rétt að kveða skýrt á um hvenær eðlilegt sé að stjórnvöld fresti framkvæmd fyrri ákvarðana.

Við útfærslu hugtaksins *endurtekin umsókn* og málsmeðferð slíkra umsókna var litið til tilskipunar 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun stöðu flóttamanns.

Lagt er til að ákvæði 24. gr. stjórnsýslulaga um endurupptöku skuli ekki gilda um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd enda er nýrri málsmeðferð endurtekinnar umsókna ætlað að koma í staðinn fyrir heimild til endurupptöku samkvæmt stjórnsýslulögum.

Um 11. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 36. gr. laganna sem kveður á um hvenær taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd til efnislegrar meðferðar. Í a-lið 11. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um breytingar sem ætlað er að styrkja stoð Dyflinnarreglugerðarinnar og árétta að henni skuli beitt þegar þess er nokkur kostur.

Lagt er til að efni a-liðar 1. mgr. 36. gr. laganna verði skipt í tvo stafliði og er mælt fyrir um efni þeirra í b- og d-lið 11. gr. frumvarpsins. Lagt er til að a-liður mæli aðeins fyrir um þau tilvik þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur þegar hlotið virka alþjóðlega vernd í öðru ríki en nýr d-liður mæli fyrir um þau tilvik þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd kemur frá ríki sem hann hafði áður dvalist í án þess að óttast ofsóknir og gat leitað sér verndar.

Þá þykir rétt að takmarka fyrirvara fyrri málslíðar 2. mgr. 36. gr. laganna þannig að hann eigi ekki við um einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki, sbr. e-lið 11. gr. frumvarpsins. Eins og fram hefur komið hefur umsóknum um alþjóðlega vernd fjölgað frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki. Almennt má líta svo á að einstaklingar sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd séu ekki í brýnni þörf fyrir vernd hér á landi og þykir því nauðsynlegt að bregðast við þessari fjölgun. Ástæða þykir til að breyta íslenskri löggjöf til samræmis við löggjöf og viðmið nágrannaþjóða okkar svo að löggjöfin sjálf verði ekki aðalástæða þess að fólk leitar hingað til lands eftir alþjóðlegri vernd en þannig má draga úr frekari fjölgun umsókna. Sú breyting sem lögð er til er að norskri fyrirmynd.

Auk þess er lögð til breyting á orðalagi síðari málslíðar 2. mgr. 36. gr. laganna. Í framkvæmd hefur óljóst orðalag núgildandi ákvæðis um lokafrest leitt til þess að ákvæðið er túlkað á annan veg en sambærilegt ákvæði 2. mgr. 74. gr. laganna. Í framkvæmd hefur frestur verið talinn frá þeim tíma þegar umsækjandi yfirgaf landið. Lagt er til að orðalag þessara tveggja ákvæða verði samræmt og taki mið af orðalagi 2. mgr. 74. gr. laganna þannig að lokafrestur sé skýr og miði við þann tíma þegar máli er lokið á stjórnsýslustigi. Er hér um að ræða endanlega niðurstöðu hjá kærunefnd útlendingamála.

Um 12. gr.

Í 5. mgr. 37. gr. laganna er nú mælt fyrir um skyldu Útlendingastofnunar til að afla umsagnar Barnaverndarstofu þegar tekin er ákvörðun um umsókn fylgdarlausss barns um alþjóðlega vernd hér á landi. Lagt er til að umsagnarskyldan eigi aðeins við þegar til stendur að synja barni um áframhaldandi dvöl hér á landi. Með því mætti draga úr umfangi þeirra mála sem bera þarf undir Barnaverndarstofu auk þess sem breytingin ætti að leiða til styttri málsmeðferðartíma í málum þar sem fylgdarlausum börnum er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi.

Tillagan breytir því ekki að barnaverndarnefnd og Barnaverndarstofu skal ávallt tilkynnt um umsókn fylgdarlausss barns um alþjóðlega vernd. Skyldur barnaverndaryfirvalda gagnvart fylgdarlausu barni sem sótt hefur um alþjóðlega vernd verða að öllu leyti óbreyttar, þ.e. fulltrúi barnaverndarnefndar skal vera viðstaddur viðtal, birtingu og eftir atvikum aldursgreiningu. Breytingin felur aðeins í sér að Útlendingastofnun þarf ekki að afla umsagnar Barnaverndarstofu þegar hún veitir fylgdarlausu barni sem sótt hefur um alþjóðlega vernd hér á landi heimild til að dveljast áfram á landinu á grundvelli alþjóðlegrar verndar eða dvalarleyfis.

Um 13. gr.

Lagt er til að við 41. gr. laganna bætist ný málsgrein þar sem nánar er útfærð útilokunar-ástanda b-liðar 1. mgr. sömu greinar. Við framkvæmd laganna kom í ljós að orðalag greinarinnar er of afdráttarlaust og beiting hennar ekki að öllu leyti í samræmi við þær leiðbeiningar sem ritaðar hafa verið um sambærileg ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 (hér eftir nefndur flóttamannasamningurinn) og nánar er vikið að hér að neðan.

Ákvæði b-liðar 1. mgr. 41. gr. byggist á 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga sem er samhljóða ákvæði 1. gr. E flóttamannasamningsins og er svohljóðandi: „Samningur þessi tekur ekki til manns, sem þar til bær stjórnvöld þess lands, sem hann hefur sest að í, hafa viðurkennt að njóti þeirra réttinda og beri þær skyldur, sem fylgja ríkisfangi í því landi.“

Í handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um vernd ríkisfangslausra einstaklinga (e. Handbook on protection of Stateless persons) kemur fram að ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954 eigi margt sameiginlegt með ákvæðum flóttamannasamningsins og að ýmis ákvæði hins fyrrnefnda samnings hafi verið sótt að hluta eða öllu leyti í hinn síðarnefnda. Þar sem ekki hafa verið gerðar sérstakar leiðbeiningar um útilokun skv. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga þykir rétt að líta til leiðbeininga Flóttamannastofnunar um sama ákvæði flóttamannasamningsins. Leiðbeiningar um beitingu þess ákvæðis má finna í nótu Flóttamannastofnunar um túlkun 1. gr. E flóttamannasamningsins frá mars 2009 og þeim sjónarmiðum sem fram koma *Handbók Flóttamannastofnunar um réttarstöðu flóttamanna, málsmeðferð og skilyrði samkvæmt flóttamannasamningnum frá 1951 og bókun frá 1967 um réttarstöðu flóttamanna*, sem gefin var út á íslensku árið 2008.

Af framangreindum leiðbeiningum má ráða að ekki sé til nein nákvæm skilgreining á því til hvaða réttinda og skyldna er vísað. Hins vegar má segja að ákvæði um að útiloka réttarstöðu gildi ef staða viðkomandi er í aðalatriðum sambærileg stöðu ríkisborgara í landinu. Þar kemur einnig fram að réttindi og skyldur þurfi ekki að vera nákvæmlega þær sömu og ríkisborgarar umrædds ríkis heldur skuli réttarstaðan almennt vera sambærileg. Einkum og sér í lagi ber viðkomandi, rétt eins og ríkisborgara, að njóta fullrar verndar gegn því að vera færður úr landi eða vísað brott. Jafnframt ætti viðkomandi að hafa frelsi til frjálstrar farar innan ríkisins sem

utan og, í því samhengi, rétt til skjala eða skilríkja sem heimili honum eða henni að yfirgefa og snúa aftur til þess ríkis sem um ræðir. Þá útiloki það ekki beitingu greinarinnar sé staða ríkisfangslauss einstaklings og ríkisborgara ójöfn um tiltekinn tíma, t.d. ef útlendingur í þessari stöðu telst ekki kjörgengur og hefur ekki kosningarétt í tiltekinn tíma og/eða ef viðkomandi getur öðlast ríkisfang innan hæfilegs frests, sækist hann eftir því.

Ákvæðinu er ætlað að hafa þau áhrif að breyta framkvæmd til samræmis við þær leiðbeiningar sem raktar hafa verið.

Um 14. gr.

Í lögum um útlendinga er hvergi kveðið á um hvers konar dvalarleyfi veita skuli flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda. Í framkvæmd hefur þessum hópi flóttafólks verið veitt sams konar dvalarleyfi og öðru flóttafólki. Rétt þykir að skýrt verði kveðið á um í lögum að veita skuli flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda dvalarleyfi skv. 73. gr. laganna.

Um 15. gr.

Lagt er til að orðalagi 2. mgr. 45. gr. laganna verði breytt á þá leið að þeir einir sem uppfylli skilyrði 37. og 39. gr. laganna geti verið grundvöllur fjölskyldusameiningar. Þannig uppfylla einstaklingar sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna ekki skilyrði fyrir frekari fjölskyldusameiningu á grundvelli ákvæðisins. Að teknu tilliti til framangreindra breytinga sem lagðar eru til á orðalagi 2. mgr. 45. gr. laganna er jafnframt lagt til að stjúpbörn þeirra sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 37. gr. eða 39. gr. laganna og eru í forsjá og fylgd maka þeirra bætist við upptalningu þeirra sem geta fengið alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar við handhafa alþjóðlegrar verndar. Rétt þykir að árétta mikilvægi þess að fullnægjandi gögn, svo sem forsjár- og hjúskapargögn eða önnur gögn sem eru til þess fallin að varpa ljósi á þau fjölskyldutengsl sem byggt er á, liggi til grundvallar veitingu alþjóðlegrar verndar samkvæmt ákvæði þessu. Sé umsækjendum ómögulegt að afla gagna sem sýna fram á þau fjölskyldutengsl sem byggt er á geta stjórnvöld þó byggt á frásögn við fyrri málsmeðferð, t.d. málsmeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd, og öðrum gögnum sem liggja fyrir og eru til þess fallin að styðja frásögn umsækjenda.

Í framkvæmd hefur einstaklingum sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli 45. gr. laganna verið veitt dvalarleyfi án þess að til þess standi skýr lagaheimild. Lagt er til að úr þessu verði bætt svo að skýrt verði kveðið á um að einstaklingar sem fá alþjóðlega vernd á grundvelli ákvæðisins eigi jafnframt rétt á að fá útgefið dvalarleyfi.

Þá þykir rétt að almennt verði vernd skv. 45. gr. laganna ekki veitt einstaklingum sem áður hafa fengið vernd samkvæmt ákvæðinu og sú vernd verði afturkölluð skv. 48. gr. laganna. Ekki er um að ræða fortakslausa reglu og verður því að meta hvert mál fyrir sig. Stjórnvöldum er því gert að kanna hvort að baki nýrri umsókn liggi málefnalegar ástæður, svo sem að einstaklingur hafi snúið aftur til heimaríkis í kjölfar þess að friður hafi komist á en átök svo brotist út að nýju.

Um 16. gr.

Við framkvæmd laga um útlendinga hefur komið í ljós að orðalag 48. gr. laganna um afturköllun alþjóðlegrar verndar kemur í veg fyrir að henni verði beitt að fullu um þá sem fengið hafa alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar, skv. 45. gr. laganna. Óeðlilegt þykir að ólíkar reglur gildi um afturköllun alþjóðlegrar verndar eftir því hvort viðkomandi útlendingur uppfylli skilyrði 37. eða 39. gr. laganna annars vegar eða hafi fengið

alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar skv. 45. gr. hins vegar. Því er lagt til að orðalagi ákvæðisins verði breytt þannig að það nái skýrt utan um allar tegundir alþjóðlegrar verndar.

Þá þykir rétt að sömu sjónarmið gildi um flóttafólk sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda.

Um 17. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 51. gr. laganna er meginreglan við umsókn um dvalarleyfi að útlendingur megi ekki vera staddur á Íslandi þegar sótt er um dvalarleyfi í fyrsta skipti. Þannig er almennt ætlast til þess að útlendingur sem dvelur hér á landi á grundvelli vegabréfsáritunar sækji ekki um dvalarleyfi meðan á dvöl stendur nema í sérstökum tilvikum. Er þetta m.a. gert til að gæta þess að útlendingar gefi upp raunverulegan tilgang fyrir dvöl hér á landi strax í upphafi en reyni ekki að komast fram hjá reglum með því að koma fyrst inn í landið á grundvelli annars leyfis þar sem gerðar eru minni kröfur. Í a–c-lið 1. mgr. 51. gr. laganna er tilgreint í hvaða tilvikum heimilt sé að víkja frá framangreindri meginreglu. Samkvæmt c-liðnum er það heimilt ef útlendingur er staddur hér á landi og sækir um dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar skv. 61. gr., dvalarleyfi vegna starfa íþróttafólks skv. 63. gr. eða dvalarleyfi fyrir sérhæfða starfsmenn á grundvelli samstarfs- eða þjónustusamnings skv. 64. gr. Með tilliti til 2. máls. 2. mgr. 51. gr. laganna eiga þessar undanþágur frá meginreglunni þó eingöngu við meðan umsækjandi hefur heimild til dvalar á grundvelli gildrar vegabréfsáritunar eða á grundvelli dvalar án áritunar.

Með þeirri breytingu sem hér er lögð til verður þeim útlendingum sem samþykktir hafa verið í doktorsnám við íslenskan háskóla einnig heimilt að dvelja hér á landi þegar þeir sækja um dvalarleyfi á þeim grundvelli skv. 65. gr. laganna. Útlendingar sem sækjast eftir því að komast í doktorsnám á Íslandi hafa allir lokið samsvarandi meistaranámi og þurfa að fara í gegnum ítarlegt og strangt umsóknarferli hjá viðkomandi háskóla. Rökin fyrir meginreglunni um að útlendingur megi ekki vera staddur á Íslandi þegar sótt er um heimild til dvalar í upphafi á því ekki við um þennan hóp.

Um 18. gr.

Með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1030/2002 um sameiginlegt evrópskt útlit á dvalarleyfiskortum, sem Ísland er bundið af, er mælt fyrir um útlit og eiginleika dvalarleyfiskorta. Reglugerðin telst vera þróun á Schengen-samstarfinu og er Ísland þannig skuldbundið til að innleiða hana. Lagt er til að ráðherra verði heimilt að kveða á um eiginleika og útlit dvalarleyfisskírteinis í reglugerð svo að bregðast megi við breyttum kröfum á þessu sviði með sem skilvirkustum hætti og innleiða þannig framangreinda reglugerð.

Um 19. gr.

Ákvæðið felur í sér efnislega breytingu til hagsbóta fyrir útlendinga sem hafa dvalarleyfi á grundvelli sérfræðipækkingar. Í framkvæmd hefur gildissvið núgildandi ákvæðis reynst takmarkaðra en ætlun löggjafans var við setningu laganna. Breytingu ákvæðisins er ætlað að auka skilvirkni við útgáfu þessara dvalarleyfa og tryggja að ákvæðið nái til fleiri einstaklinga í sömu stöðu. Þannig munu útlendingar sem missa starf sitt á gildistíma dvalarleyfis sjálfkrafa, við afturköllun fyrra dvalarleyfis, fá útgefið dvalarleyfi til þriggja mánaða til að leita sér að öðru starfi á grundvelli sérfræðipækkingar sinnar.

Þriðja málslið ákvæðisins er ætlað að ná til þeirra tilvika þegar útlendingur missir starf sitt stuttu áður en dvalarleyfi rennur út. Þegar svo skammur tími er eftir af gildistíma dvalarleyfis

má gera ráð fyrir að ekki sé nægilegt ráðrúm til að afturkalla dvalarleyfið og því eðlilegra að útlendingur leggi inn umsókn um þriggja mánaða leyfi til að leita sér að vinnu og fái slíkt leyfi ef sótt er um innan gildistíma fyrra dvalarleyfis.

Í hvorugu tilviki er skilyrði að Vinnumálastofnun hafi gefið út atvinnuleyfi til umsækjanda.

Um 20. gr.

Hér er lögð til breyting sem er fyrst og fremst ætlað að skýra gildandi 62. gr. laganna ásamt því að fella úr gildi íþyngjandi skilyrði sem samræmast ekki þeirri breytingu sem gerð var á ákvæðinu með lögum nr. 80/2016. Í fyrsta lagi er lagt til að heimilt verði að endurnýja dvalarleyfið í allt að tvö ár. Í öðru lagi er lagt til að felldar verði niður þær takmarkanir sem fram koma í núgildandi 4. mgr. Með lögum nr. 80/2016 var gerð sú breyting að dvalarleyfi vegna skorts á starfsfólki geti verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis en 4. mgr. núgildandi laga er ekki í samræmi við þá breytingu og þykir óþarfi að takmarka réttindi útlendinga sem fá útgefið dvalarleyfi á grundvelli ákvæðisins með þessum hætti.

Um 21. gr.

Samkvæmt 5. mgr. 68. gr. laganna skal dvalarleyfi vegna vistráðningar ekki veitt til lengri tíma en eins árs en þó aldrei til lengri tíma en hlutaðeigandi samningur um vistráðningu gerir ráð fyrir. Miða löginn við að hinn vistráðni snúi aftur til heimalands síns að dvalartíma loknum og að óheimilt sé að endurnýja dvalarleyfi vegna vistráðningar. Þá er kveðið á um að dvöl vegna vistráðningar geti ekki skapað grundvöll til ótímabundins dvalarleyfis.

Frá gildistöku laganna hefur verið kallað eftir breytingum á 68. gr. laga um útlendinga, m.a. á þá leið að vistráðning verði veitt til lengri tíma en eins árs. Vistráðning er ekki hefðbundið starf og lýtur því ekki sömu lögmálum og slík störf. Þá eru einstaklingar sem fá dvalarleyfi á grundvelli vistráðningar ungir og hafa flestir hvorki bakland né annað formlegt stuðningsnet hérlandis. Gæta þarf því varúðar ef útvíkka á heimild til dvalar á þessum grundvelli. Sú breyting sem hér er lögð til gengur út frá því að í stað þess að dvalarleyfi vegna vistráðningar verði veitt til lengri tíma en eins árs verði heimilt að endurnýja slíkt dvalarleyfi einu sinni til eins árs, en þó aldrei til lengri tíma en hlutaðeigandi samningur um vistráðningu gerir ráð fyrir. Með þessari breytingu er verið að bregðast við ákalli um lengingu dvalar útlendinga á grundvelli vistráðningar og á sama tíma koma til móts við framangreinda fyrirvara með þeim hætti að hinn vistráðni þarf að sækja um endurnýjun dvalarleyfisins hjá Útlendingastofnun með tilheyrandi kröfum.

Samkvæmt 3. mgr. 68. gr. laganna er Útlendingastofnun heimilt að óska eftir upplýsingum um vistfjölskyldu, m.a. um fjárhagsaðstoð og aðra veitta aðstoð hjá félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags, auk upplýsinga um sakarferil, innanlands og erlendis, ef stofnunin telur ástæðu til. Þá getur Útlendingastofnun skv. 8. mgr. sömu greinar óskað eftir því að lögregla fari á heimili hins vistráðna og kanni aðstæður hans, sbr. 110. gr. laganna. Tilgangur 8. mgr. 68. gr. laganna er að koma í veg fyrir misnotkun vistráðinna einstaklinga og gæta þess að þeim sé boðið upp á nægjanlega góða aðstöðu á heimili. Ákvæðið nær jafnframt til þeirra tilvika þegar grunur vaknar hjá stofnuninni um að dvöl hins vistráðna sé að öðru leyti ekki í samræmi við tilgang dvalar, t.d. að hann búi ekki hjá vistfjölskyldu. Áréttað er að nauðsynlegt er að brugðist sé skjótt við þegar upp koma tilvik þar sem öryggi eða heilsu hins vistráðna getur verið stefnt í hættu.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að 68. gr. laganna um dvalarleyfi vegna vistráðningar kann að þarfnast ítarlegri endurskoðunar í náinni framtíð, m.a. með hliðsjón af þeirri reynslu

sem hlýst af framkvæmd ákvæðisins eins og lagt er til að því verði breytt nú. Dómsmálaráðuneytið mun leiða slíka vinnu í samráði við Útlendingastofnun.

Um 22. gr.

Lagt er til að ráðherra verði heimilt að setja fyrirmæli í reglugerð um útgáfu dvalarleyfis í sérstökum tilvikum til nánustu aðstandenda flóttafólks sem kemur til Íslands í boði stjórnvalda, t.d. þegar fjölskyldumeðlima hefur verið getið í skýrslum Flóttamannastofnunar og upplýsingar legið fyrir um fjölskyldumeðlimi og af hverju þeir gátu ekki komið til landsins á sama tíma og sá sem fengið hefur alþjóðlega vernd á grundvelli 43. gr. laganna.

Um 23. gr.

Eins og nánar greinir í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að veita skuli flóttafólki sem kemur hingað til lands í boði stjórnvalda sams konar dvalarleyfi og öðru flóttafólki, þ.e. á grundvelli 73. gr. laganna. Á þeim grunni er gert ráð fyrir því að réttur þeirra til fjölskyldusameiningar verði einnig sá sami. Á hinn bóginn er lagt til í 23. gr. frumvarpsins að undanþáguákvæði a-liðar 4. mgr. 70. gr. laganna eigi ekki við ef þeim fjölskyldumeðlim sem umsókn um fjölskyldusameiningu er reist á hefur verið boðið hingað til lands af stjórnvöldum skv. 43. laganna. Er það talið eðlilegt þar sem við vali á því hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar.

Um 24. gr.

Ákveðin vandkvæði hafa skapast við beitingu 1. mgr. 71. gr. þegar umsækjandi hefur sótt um dvalarleyfi skömmu fyrir 18 ára aldur eða málsmeðferð hefur dregist af einhverjum orsökum, t.d. vegna kærufærlis. Eðlilegt og sanngjarnt þykir að einstaklingur sem sækir um dvalarleyfi fyrir barn áður en hann nær 18 ára aldri verði ekki látinn líða fyrir það að málsmeðferð dragist eða taki lengri tíma en reiknað var með. Breytingunni er ætlað að taka af allan vafa um að heimilt sé að veita dvalarleyfi samkvæmt umsókn hafi hún verið lögð fram meðan umsækjandi var barn.

Um 25. gr.

Breytingin leiðir af þeim breytingum sem lagðar eru til í ákvæðum 14. gr. og c- og d-liðar 15. gr. frumvarpsins.

Um 26. gr.

Samkvæmt 4. mgr. 23. gr. laganna skal efnismeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd að jafnaði ekki taka lengri tíma en 18 mánuði á stjórnslustigi. Á grundvelli heimildar 5. mgr. sömu greinar setti dómsmálaráðherra reglugerð nr. 122/2020, um breytingu á reglugerð um útlendinga nr. 540/2017, sem kveður á um að efnismeðferð umsókna barna skuli á hinn bóginn svarað innan 16 mánaða. Í samræmi við þessa reglugerðarbreytingu um styttingu málsmeðferðartíma stjórnvalda þegar börn eiga í hlut er hér lagt til að heimilt verði að veita barni dvalarleyfi af mannúðarástæðum skv. 2. mgr. 74. gr. laganna hafi það ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi innan 16 mánaða.

Um 27. gr.

Í kjölfar úttektar árið 2017 á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við fyrirkomulag brottvísunarákvæðana. Í brottvísunartilskipuninni er gert ráð

fyrir því að útlendingi verði gert að yfirgefa Schengen-svæðið dveljist hann þar án heimildar, en fái þó almennt frest til sjálfviljugrar brottfarar eftir að tekin hefur verið ákvörðun um að honum beri að yfirgefa svæðið. Forsenda ákvörðunar um að útlendingi beri að yfirgefa svæðið samkvæmt brottvísunartilskipuninni er því hin ólögmeta dvöl. Í íslenskum lögum er þessu öfugt farið, þ.e. dveljist útlendingur hér án þess að honum sé það heimilt skal veita honum frest til sjálfviljugrar brottfarar en að frestinum liðnum er fyrst heimilt að vísa viðkomandi brott hafi hann ekki yfirgefið landið innan veitts frests. Forsenda brottvísunarákvörðunar er því sú að útlendingur dveljist hér á landi án heimildar og hafi ekki horfið á brott innan veitts frests. Því er lagt til í b-lið 27. gr. frumvarpsins að 2. mgr. 98. gr. laganna verði breytt þannig að lög um útlendinga verði í samræmi við brottvísunartilskipunina. Þannig verði útlendingum sem dveljast hér á landi án heimildar vísað brott og í kjölfarið veittur frestur til að yfirgefa landið sjálfviljugir. Þeir hópar sem telja má að breytingin hafi mest áhrif á eru einstaklingar í ólögmati dvöl, einstaklingar sem hefur verið synjað um endurnýjun dvalarleyfis, einstaklingar sem hafa heimild til að dveljast á landinu á meðan umsókn um dvalarleyfi er til vinnslu en er synjað og umsækjendur um alþjóðlega vernd sem hefur verið synjað. Vert er þó að vekja athygli á því að samhliða þessari breytingu er lögð til breyting á 101. gr. laganna þannig að ákvörðun um endurkomubann skuli falla úr gildi yfirgefi útlendingur landið innan veitts frests. Réttarstaða þessara einstaklinga ætti því ekki að breytast verulega.

Auk þess var lagt til að íslensk stjórnvöld tryggðu að lögreglu væri heimilt, þegar ástæða þætti til, að vísa útlendingi úr landi og ákvarða viðkomandi endurkomubann við eftirlit með för fólks úr landi að undangengnu einstaklingsbundnu mati. Því er lagt til í c-lið 27. gr. frumvarpsins að lögreglu verði heimilt að ákvarða útlendingi brottvísun og endurkomubann komi í ljós við eftirlit með för fólks úr landi að viðkomandi dveljist ólöglega á Schengen-svæðinu. Útlendingur telst dveljast ólöglega á Schengen-svæðinu hafi hann dvalist lengur en vegabréfsáritun segir til um, sé þess krafist að hann hafi slíka áritun við landgöngu, eða dvalist hér á landi lengur en 90 daga á hverju 180 daga tímabili, sbr. 49. gr. laganna.

Um 28. gr.

Í kjölfar úttektar á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við efni 101. gr. laganna. Annars vegar var gerð athugasemd við að lög um útlendinga mæltu ekki nægilega skýrt fyrir um þau réttaráhrif brottvísunarákvarðana að útlendingi bæri að yfirgefa allt Schengen-svæðið, en ekki aðeins Ísland. Því er lagt til í a-lið 28. gr. frumvarpsins að á undan fyrri málslíð 1. mgr. 101. gr. laganna komi nýr málslíður sem mæli skýrt fyrir um þau réttaráhrif. Gerð var athugasemd við skort á viðmiðunum um lengd endurkomubanns. Því eru lagðar til breytingar í c-lið 28. gr. á 2. mgr. 101. gr. laganna svo að þau samræmist brottvísunartilskipuninni. Lagt er til í d-lið 28. gr. að á undan fyrri málsl. 3. mgr. 101. gr. laganna komi nýr málslíður þar sem mælt er fyrir um að ákvörðun um endurkomubann falli niður yfirgefi útlendingur Schengen-svæðið innan þess frests sem honum er veittur til að yfirgefa landið sjálfviljugur. Það þykir eðlileg ráðstöfun í ljósi meðalhöfs. Jafnframt er lagt til í e-lið 28. gr. að ekki verði heimilt að fella niður endurkomubann fyrr en að tveimur árum liðnum frá því að endurkomubann tók gildi til samræmis við síðari málslíð 3. mgr. 101. gr. laganna.

Um 29. gr.

Með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/1953 um að koma á evrópskum ferðaskilríkjum fyrir endursendingu ríkisborgara þriðju landa sem dvelja ólöglega í aðildarríkjum og niðurfellingu tilmæla ráðsins frá 30. nóvember 1994, sem Ísland er bundið

af, er mælt fyrir um útgáfu ferðaskilríkja í tengslum við framkvæmd ákvarðana um endursendingu. Reglugerðin telst vera þróun á Schengen-samstarfinu og er Ísland þannig skuldbundið til að innleiða umrædda reglugerð. Eðlilegt þykir að Útlendingastofnun annist útgáfu skilríkja sem þessara og er því lagt til að sú heimild verði fest í lög.

Um 30. gr.

Lagt er til að lögreglu verði heimil frávísun á grundvelli allra staflíða 1. mgr. 106. gr. laga um útlendinga. Lögreglu hefur verið heimil frávísun á grundvelli allra liða að k-lið undanskildum sem kveður á um heimild til frávísunar á grundvelli allsherjarreglu, þjóðaröryggis eða alþjóðasamskipta ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Breytingunni er ætlað að stuðla að skilvirkni í málum sem fallið geta undir k-lið 1. mgr. 106. gr. laganna. Breytingin kemur ekki í veg fyrir að Útlendingastofnun geti tekið ákvarðanir á grundvelli liðarins í samræmi við síðari málslíð 1. mgr. 106. gr. a laganna.

Um 31. gr.

Í kjölfar úttektar á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við að ekki væri að finna fjárhæðir sekta í íslensku regluverki, sbr. 4. mgr. 116. gr. laga um útlendinga. Því er lagt til í a-lið 31. gr. frumvarpsins að við 4. mgr. 116. gr. laganna bætist nýr málslíður sem geri ráðherra skylt að mæla fyrir um fjárhæðir sekta í reglugerð. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við að ekki væri nægilega skýrt að útlendingi yrði ekki gerð refsing á þeim grundvelli einum að hann dveldist ólöglega hér á landi þrátt fyrir að í framkvæmd hefði útlendingi ekki verið gerð refsing á þeim grundvelli. Því er lagt til í b-lið 31. gr. að við 116. gr. laganna bætist ný málsgrein sem taki af allan vafa þar um.

Um 32. gr.

Í 1. mgr. 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er kveðið á um að heimilt sé í undantekningartilvikum að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna tiltekins starfs hér á landi hafi útlendingi áður verið veitt bráðabirgðadvalarleyfi, dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, dvalarleyfi fyrir hugsanlegt fórnarlamb mansals, dvalarleyfi fyrir fórnarlamb mansals, dvalarleyfi fyrir foreldra, dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið eða dvalarleyfi á grundvelli lögmæts tilgangs samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylltum skilyrðum b-, c- og d-liðar 1. mgr. 7. gr. laganna.

Hér er lagt til að tilvísun í dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið verði felld brott úr framangreindri upptalningu. Er þetta lagt til í samræmi við þá breytingu sem lögð er til í 34. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að útlendingar sem fengið hafa slík dvalarleyfi verði undanþegnir frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi samkvæmt 1. mgr. 22. gr. laganna. Um nánari skýringar vísast til skýringa með 34. gr. frumvarpsins.

Um 33. gr.

Í 1. málsl. 1. mgr. 12. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er kveðið á um að heimilt sé að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánustu aðstandenda íslensks ríkisborgara eða útlendinga sem hefur tímabundið atvinnuleyfi skv. 8. gr. laganna, tímabundið atvinnuleyfi sem tengist dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið skv. 11. gr. laganna, tímabundið dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegrar verndar samkvæmt lögum um útlendinga eða ótímabundið dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 7. gr. laganna.

Hér er lagt til að í stað þess að kveða á um að heimilt sé að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánasta aðstandanda útlendings sem hefur tímabundið atvinnuleyfi sem tengist dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið skv. 11. gr. laganna verði kveðið á um að heimilt sé að veita nánasta aðstandanda framangreindra aðila sem hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga eða tímabundið dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga. Ekki er því um efnisbreytingu að ræða frá gildandi lögum hvað varðar heimild Vinnumálastofnunar til að veita nánasta aðstandanda útlendings sem hefur dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga eða tímabundið dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

Þær breytingar sem hér eru lagðar til eru í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 32. og 34. gr. frumvarps þessa.

Um 34. gr.

Í 1. mgr. 22. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er talið upp hvaða einstaklingar eru undanþegnir kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi samkvæmt lögunum. Hér er lagt til að við ákvæðið bætist tveir nýir stafliðir, g- og h-liður, þar sem kveðið verði á um að útlendingar sem fengið hafa veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga annars vegar og útlendingar sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga hins vegar verði jafnframt undanþegnir kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi. Er breytingin lögð til í samræmi við þá breytingu sem lögð er til í 32. gr. frumvarpsins.

Almennt er miðað við að þeir útlendingar sem teljast undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga dvelji löglega hér á landi á grundvelli ákvörðunar Útlendingastofnunar um að þeim sé heimil slík dvöl samkvæmt lögum um útlendinga. Enn fremur er almennt miðað við að þeir útlendingar sem fá heimild til varanlegrar búsetu hér á landi á grundvelli laga um útlendinga fái jafnframt heimild til atvinnuþátttöku hérlandis án takmarkana, meðal annars til að geta séð fyrir sér og sínum.

Aðstæður þeirra útlendinga sem veitt hefur verið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða annars vegar og sérstakra tengsla við landið hins vegar hafa verið metnar þannig að viðkomandi séu í sérstakri stöðu og uppfylli þannig skilyrði 74. eða 78. gr. laga um útlendinga. Þá getur dvöl þeirra hér á landi verið grundvöllur að ótímabundnu dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga að lokinni fjögurra ára dvöl að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum þeirra laga. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið um árabíl legið að baki um helmingi þeirra tímabundnu atvinnuleyfa sem gefin eru út á grundvelli 11. gr. laganna en umsóknnum handhafa slíkra dvalarleyfa um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi er afar sjaldan synjað.

Með hliðsjón af framangreindu þykir ekki nauðsynlegt að kveða á um frekari skilyrði fyrir heimild til atvinnuþátttöku hér á landi í lögum um atvinnuréttindi útlendinga þegar útlendingi hefur verið veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga. Er því lagt til að í slíkum tilvikum verði einstaklingur undanþeginn frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi.

Um 35. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.