

## Frumvarp til laga

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

Frá dómsmálaráðherra.

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um útlendinga, nr. 80/2016.

##### 1. gr.

Við 3. gr. laganna bætist 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.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Kærunefndin skal skipuð níu nefndarmönnum, þar á meðal formanni og varaformanni auk sjö varamanna. Nefndarmenn skulu njóta sjálfstæðis í störfum sínum og ekki taka við fyrir mælum frá neinum, hvorki með beinum né óbeinum hætti.
- b. Í stað 1. og 2. málsl. 3. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra skipar formann kærunefndar útlendingamála og varaformann og skulu þeir skipaðir í fullt starf til fimm ára að undangenginni auglýsingu samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og að fenginn umsögn nefndar skv. 5. mgr.
- c. Í stað 1.–3. málsl. 4. mgr. koma fjórir nýir málslíðir, svohljóðandi: Ráðherra skipar sjö nefndarmenn og jafnmarga til vara til fimm ára í senn. Þeir skulu hafa lokið embættis- eða meistaraprófi í lögfræði og uppfylla skilyrði 6. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá skal litið til þess hvort nokkuð sé fram komið sem valdið getur vafa um að viðkomandi sýni óhlutdrægni í störfum sínum. Einn skal tilnefndur af Mannréttindaskrifstofu Íslands, einn af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, einn af lagadeild á háskólastigi hér á landi og fjórir skipaðir án tilnefningar.

##### 3. 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.

## 4. gr.

Í stað tilvísunarinnar „skv. 2. og 3. mgr.“ í 3. mgr. 13. gr. laganna kemur: skv. 1.–3. mgr.

## 5. 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.

## 6. 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 ákvörðun.

## 7. 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 fyrirliggjandi 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, sambúðarmaka 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.

## 8. gr.

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

## 9. gr.

Á undan 1. másl. 8. mgr. 33. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Útlendingastofnun er heimilt að skerða eða fella niður þjónustu samkvæmt þessari grein þegar fyrir liggur framkvæmdarhæf ákvörðun.

## 10. gr.

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

## 11. 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 verulega auknar líkur séu á að umsækjanda verði veitt vernd eða dvalarleyfi hér á landi á grundvelli 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. Í tilvikum þar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur afturkallað umsókn sína áður en fyrir lá efnisleg niðurstaða er þó nauðsynlegt að taka til skoðunar gögn og upplýsingar sem fram hafa komið við meðferð fyrri umsókna aðila og ekki hefur verið tekin afstaða til. 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, nr. 37/1993, um endurupptöku gilda ekki um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd.

## 12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 36. gr. laganna:

- a. 1. másl. 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, d-liður, 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 1. másl. 2. mgr. kemur: b-, c- og d-lið.

f. 2. másl. 2. mgr. orðast svo: Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal taka umsókn til efnismeðferðar, ef svo stendur á sem greinir í b-, c- og d-lið 1. mgr., hafi umsækjandi ekki fengið endanlega niðurstöðu í máli sínu á stjórnáslustugi 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.

g. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef stjórnvald í máli samkvæmt lögum þessum kemst að þeirri niðurstöðu að umsókn sem fellur undir a-lið 1. mgr. skuli ekki tekin til efnismeðferðar skv. 3. mgr. skal það að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort veita eigi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr., þrátt fyrir ákvæði 2. másl. 1. mgr. 74. gr., með hliðsjón af aðstæðum í því landi sem viðkomandi hefur þegar hlotið vernd í.

#### 13. gr.

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

#### 14. 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.

#### 15. gr.

Við 1. másl. 2. mgr. 43. gr. laganna bætist: og veitir honum dvalarleyfi skv. 73. gr.

#### 16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. 1. másl. 2. mgr. orðast svo: Maki eða sambúðarmaki útlendinga 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. másl. 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.

#### 17. gr.

1. másl. 1. mgr. 48. gr. laganna orðast svo: Heimilt er að afturkalla veitingu alþjóðlegrar verndar ef útlendingur fellur ekki lengur undir skilyrði 37., 39., 43., og 45. gr., þ.e. ef.

## 18. 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.

## 19. gr.

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

## 20. 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.

## 21. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 62. gr. laganna:

- a. 2. másl. 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 1. másl. 3. mgr. kemur: veita fyrsta.
- c. 4. mgr. fellur brott.

## 22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 66. gr. laganna:

- a. Í stað talnanna „18–26“ í 1. mgr. kemur: 18–31.
- b. 3. mgr. orðast svo:  
Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal að jafnaði að hámarki veitt til eins árs. Heimilt er þó að endurnýja leyfið um allt að eitt ár þegar samningur við ríki heimilar lengri dvöl en til eins árs.

## 23. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 68. gr. laganna:

- a. 2. másl. 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. másl. 5. mgr. kemur: Óheimilt er.
- c. Lokamásl. 6. mgr. fellur brott.

## 24. 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.

## 25. 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.

## 26. gr.

Við 1. mgr. 71. gr. laganna bætist nýr málsliður, 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.

## 27. gr.

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

## 28. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 74. gr. laganna:

- a. Orðin „þrátt fyrir að skilyrði 37. gr. séu ekki uppfyllt“ í 1. mgr. falla brott.
- b. Orðið „fyrst“ í 1. másl. 2. mgr. fellur brott.
- c. Á eftir 1. másl. 2. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Ef um barn er að ræða er þó heimilt að veita því dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu hafi það ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi innan 16 mánaða frá því að það sótti um alþjóðlega vernd hér á landi.
- d. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og framkvæmd þessarar greinar.

## 29. 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.

## 30. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 101. gr. laganna:

- a. Í stað 1. másl. 1. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Við endanlega ákvörðun um brottvísun felst skylda útlendingis til að yfirgefa Schengen-svæðið. Auk þess fellur útgefið dvalarleyfi, atvinnuleyfi og ótímabundið dvalarleyfi útlendingis úr gildi.
- b. Í stað 2. másl. 2. mgr. koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Endurkomubann skal að jafnaði ekki vara lengur en fimm ár og eigi skemur en tvö ár. Þó getur endurkomubann varað lengur en fimm ár eða verið varanlegt þegar útlendingur telst ógn við öryggi ríkisins, almannaoöryggi eða allsherjarreglu. Við ákvörðun um lengd endurkomubanns skal litið til einstaklingsbundinna aðstæðna hverju sinni.
- c. Í stað 1. másl. 3. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Yfirgefi útlendingur Schengen-svæðið innan frests skv. 104. gr. fellur ákvörðun um endurkomubann úr gildi. Samkvæmt umsókn má fella úr gildi endurkomubann hafi aðstæður breyst frá því að ákvörðun um brottvísun var tekin en þó ekki fyrr en að tveimur árum liðnum frá því að endurkomubann tók gildi.

## 31. gr.

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

## 32. gr.

Í stað tilvísunarinnar „a–j-lið“ í 1. másl. 1. mgr. 106. gr. a laganna kemur: a–k-lið.

## 33. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 116. gr. laganna:

- a. Við 4. mgr. bætist nýr málsliður, 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.**

## 34. gr.

Á eftir 3. mgr. 8. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Vinumálastofnun er heimilt að víkja frá skilyrði a-liðar 1. mgr. 7. gr., sbr. a-lið 1. mgr., þegar atvinnurekandi sendir starfsmann sinn tímabundið til starfa við starfsstöð sína hér á landi enda sé um að ræða starfsmann atvinnurekanda með ótímabundna ráðningu sem sérfræðingur við starfsstöð hans erlendis. Ef um er að ræða starfsmann atvinnurekanda með ótímabundna ráðningu sem stjórnandi við starfsstöð atvinnurekanda erlendis er Vinnumálastofnun heimilt að víkja frá skilyrðum a-liðar 1. mgr. 7. gr., sbr. a-lið 1. mgr., sem og b–d-lið 1. mgr. Vinnumálastofnun óskar eftir rökstuðningi atvinnurekanda varðandi nauðsyn þess að viðkomandi útlendingur komi til starfa við starfsstöð hans hér á landi telji stofnunin slíkt nauðsynlegt.

## 35. gr.

2. mgr. 9. gr. laganna fellur brott.

## 36. gr.

Orðin „dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða“ og „dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið“ í a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna falla brott

## 37. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. másl. 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 „alþjóðlegrar verndar“ kemur: mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið.

## 38. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 18. gr. laganna:

- a. Í stað tölunnar „26“ í 1. másl. kemur: 31.
- b. 3. másl. orðast svo: Skilyrði er að útlendingnum hafi áður verið veitt dvalarleyfi vegna samnings Íslands við erlent ríki samkvæmt lögum um útlendinga
- c. 4. másl. 2. mgr. orðast svo: Heimilt er að framlengja slík atvinnuleyfi um allt að eitt ár þegar slíkir samningar heimila lengri dvöl en til eins árs.

## 39. gr.

Tilvísunin „2. mgr. 9. gr.“ í 1. másl. 2. mgr. 19. gr. laganna fellur brott.

## 40. 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.

## 41. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þau taka þó ekki til meðferðar umsókna skv. IV. kafla laganna sem bárust fyrir gildistöku laga þessara.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, kveður á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, 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 var endurflutt á 150. löggjafarþingi (þskj. 1228, 171. mál). Helstu viðbætur fólu einkum í sér breytingar á tilteknum ákvæðum laga um útlendinga varðandi dvalarleyfi annars vegar og laga um atvinnuréttindi útlendinga varðandi tímabundin atvinnuleyfi hins vegar. Það frumvarp náði ekki heldur fram að ganga og er nú endurflutt öðru sinni en helstu nýmæli fela í sér breytingar á tilteknum ákvæðum laga um útlendinga varðandi kærunefnd útlendingamála og ákvæðum laganna um dvalarleyfi, auk ákvæða laga um atvinnuréttindi útlendinga. Þá koma nánari skýringar við einstaka ákvæði auk nánari skýringa í greinargerð í ljósi þróunar sem hefur átt sér stað í málaflokknum frá því



frumvarpið var samið upphaflega auk þróunar sem orðið hefur í kjölfar COVID-19-faraldursins.

Við framkvæmd laga um útlendinga, nr. 80/2016, hefur komið í ljós að lagfæra, endurskoða og breyta þarf allmörgum ákvæðum laganna svo að framkvæmd þeirra og málsmeðferð mála sem undir þau falla sé skýr og gagnsæ. Á meðal álítaefna sem fram hafa komið eru atriði sem snerta forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfalausra umsókna, fjölgun umsókna þeirra einstaklinga sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki, 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, 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 skoða ákvæði laganna um kærufund útlendingamála, bæði með tilliti til fjölda nefndarmanna og sjálfstæði nefndarinnar. Einnig er talin þörf á að taka til skoðunar athugasemdir sem Ísland fékk vegna innleiðingar og beitingar tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB. Jafnframt er talin þörf á að taka til skoðunar ýmis ákvæði laganna um dvalarleyfi, svo sem vegna starfa sem krefjast sérfræðilekkingar og starfa vegna skorts á starfsfólki, vegna vistráðningar og vegna samninga við önnur ríki og um leið ákvæði laga um atvinnuréttindi útlendinga um sama efni. Einnig ákvæði þeirra laga um að þegar útlendingar hafa fengið veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga verði þeir undanþegnir kröfu um tímabundið atvinnuleyfi. Frá gildistöku laganna hafa verið gerðar breytingar á þeim nokkrum sinnum og er frumvarp þetta liður í nauðsynlegri endurskoðun laganna og felur í sér efnismeiri lagabreytingar en gerðar hafa verið til þessa.

## 2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

### 2.1 Alþjóðleg vernd.

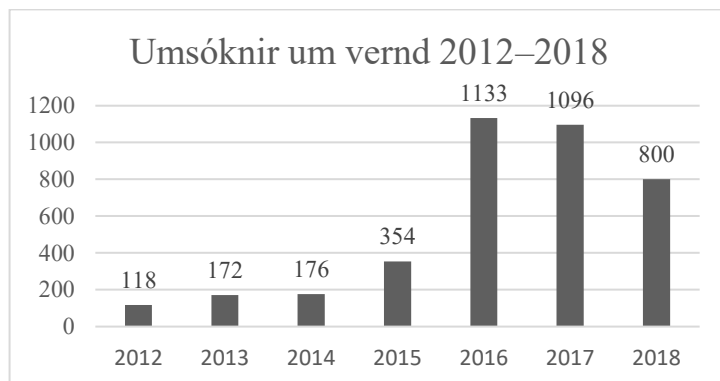
Mikilvægt er að þeir sem hingað leita eftir alþjóðlegri vernd fái réttláta og vandaða málsmeðferð. Fjölgun umsókna síðustu misseri sýnir hversu mikilvægt er að bregðast við svo að þeir sem þurfa á alþjóðlegri vernd að halda vegna ofsókna fái skjóta afgreiðslu mála sinna. Verndarkerfið þarf því að vera í stakk búið og byggt upp með þeim hætti að mál þeirra sem eiga rétt á vernd hér á landi gangi sem hraðast fyrir sig.

Þegar stjórnvöldin hér á landi stendur frammi fyrir áskorunum sem leiðir af mikilli fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd er brýnt að rýna í þróunina í því skyni að meta hvort sú þróun eigi sér eðlilegar skýringar eða hvort nauðsynlegt sé að breyta regluverki eða framkvæmd hér á landi til að bregðast við stöðunni. Við slíka athugun þarf að taka mið af regluverkinu og framkvæmd hér á landi, alþjóðlegum skuldbindingum á þessu sviði en jafnframt regluverki og reynslu nágrannaríkja eins og hinna Norðurlandanna sem íslensk stjórnvöld bera sig gjarnan saman við.

#### 2.1.1 Þróun í fjölgun umsókna árin 2012–2018.

Umsóknum um alþjóðlega vernd á Íslandi hefur fjölgað verulega undanfarin ár. Árið 2016 sóttu 1133 einstaklingar um alþjóðlega vernd hér á landi og var það mikil fjölgun miðað við árin á undan. Árið 2015 sóttu 354 einstaklingar um alþjóðlega vernd, árið 2014 voru umsækjendur 176, árið 2013 voru þeir 172 og 118 árið 2012. Meiri hluti umsækjenda árið 2016 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 umsækjenda var frá öðrum ríkjum þar sem aðstæður eru ekki taldar réttlæta umsóknir á grundvelli þess að verið sé að flýja ofsóknir. Þessi þróun hélt áfram árið 2017 þegar 1096 einstaklingar sóttu um alþjóðlega vernd en þegar leið á árið var fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi, þrátt fyrir legu landsins, orðinn einn sá mesti í Evrópu og mestur á Norðurlöndum, miðað við höfðatölu.



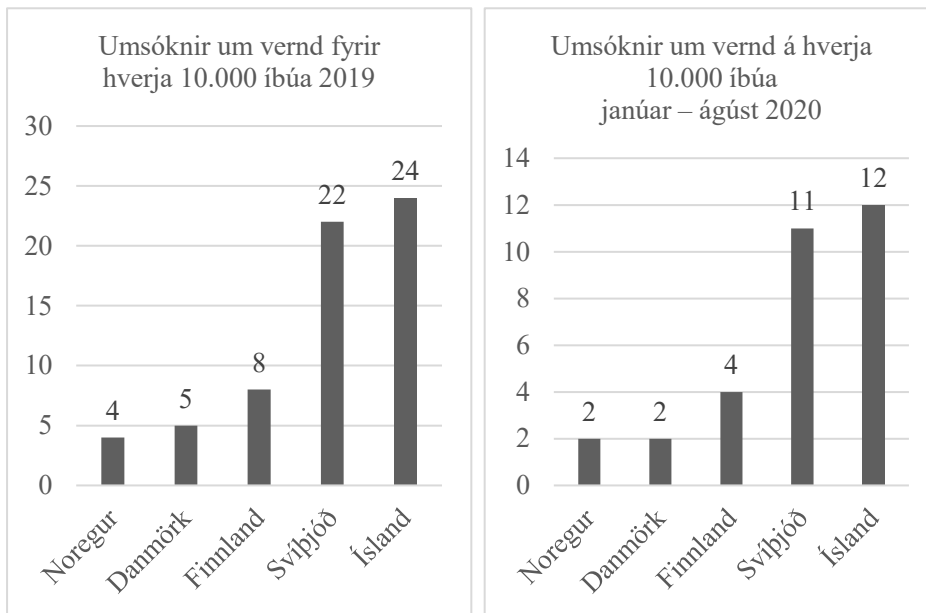
Heimild: Útlendingastofnun.

Í kjölfar fordæmalausrar fjölgunar umsókna ríkisborgara öruggra 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 meðal annars 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. Var það meðal annars ákvæði reglugerðarinnar varðandi hvaða ástæður umsóknar um alþjóðlega vernd teljist bersýnilega tilhæfulausar og það hvort Útlendingastofnun geti tekið afstöðu til þess hvort skilyrði brottvísunar séu uppfyllt samhliða því að umsækjanda sé veittur frestur til sjálfviljugrar heimfarar. Vísaði kærunefndin meðal annars til þess að inntak reglugerðarheimilda 3. mgr. 29. gr. og 3. mgr. 104. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, komi einungis til skoðunar í tengslum við beitingu á 29. gr. laganna sem fjallar um forgangsmeðferð. Vegna þessa er talin ástæða til að færa efni reglugerðarinnar að hluta inn í lögín 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. Árið 2018 sóttu 800 einstaklingar um alþjóðlega vernd hér á landi en umsóknir frá ríkisborgurum ríkja á lista yfir örugg upprunaríki fækkaði um tvo þriðju á milli ára á meðan umsóknum frá ríkisborgurum annarra ríkja fjölgaði.

### 2.1.2 Umsóknir árin 2019 og 2020.

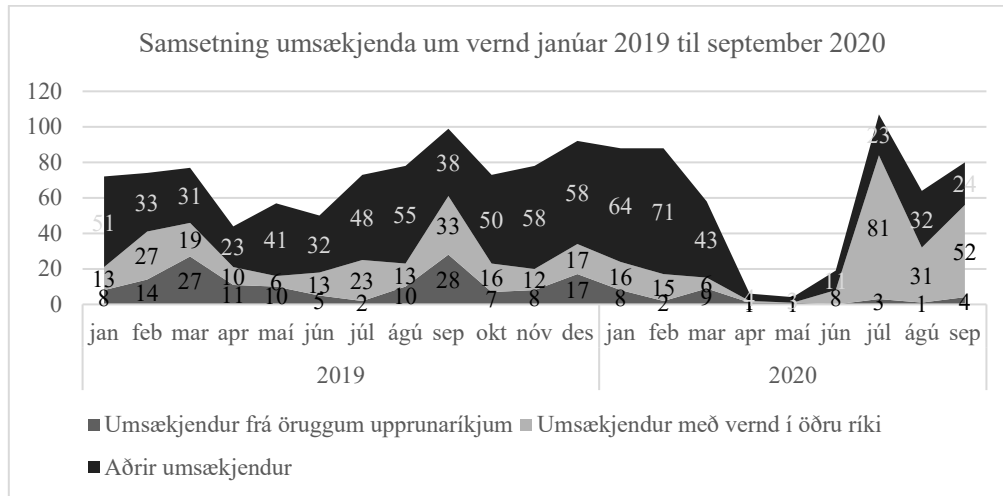
Umsækjendum á framfærslu hér á landi hefur fjölgað aftur frá því í ársbyrjun 2018 og ef miðað er við tölur frá því í ársbyrjun 2019 og fram til október 2020, hafa verið um 570 einstaklingar á framfærslu á hverjum tíma. Umsækjendur um alþjóðlega vernd árið 2019 voru 867. Í samanburði við Norðurlöndin voru umsóknir um alþjóðlega vernd hlutfallslega flestar á Íslandi árið 2019 eða 24 á hverja 10.000 íbúa. Næstflestar voru þær í Svíþjóð þar sem 22 umsóknir voru á hverja 10.000 íbúa. Mun færri umsóknir um alþjóðlega vernd voru lagðar fram í Finnlandi, Danmörku og Noregi ef miðað er við höfðatölu en í Finnlandi voru 8 umsóknir á hverja 10.000 íbúa, í Danmörku voru þær 5 á hverja 10.000 íbúa og í Noregi voru þær 4 á hverja 10.000 íbúa. Á fyrstu níu mánuðum ársins 2020 höfðu 513 umsækjendur sótt um alþjóðlega vernd hér á landi og af þeim voru 225 umsækjendur þegar með vernd í öðru Evrópuríki. Ef skoðað er hlutfallið árið 2020 fyrir fyrstu átta mánuði ársins er Ísland enn að fá hlutfallslega flestar umsóknir um alþjóðlega vernd. Á fyrstu átta mánuðum ársins 2020 voru þær 12 á hverja 10.000 íbúa hér á landi, í Svíþjóð 11 á hverja 10.000 íbúa, í Finnlandi 4 á hverja 10.000 íbúa, í Noregi 2 á hverja 10.000 íbúa og í Danmörku 2 á hverja 10.000 íbúa.



Heimild: Útlendingastofnun.

COVID-19-faraldurinn hefur haft nokkur áhrif á umsóknir um alþjóðlega vernd árið 2020 og það sem af er árs 2021. Eins og fyrirsjáanlegt var fækkaði umsóknum um alþjóðlega vernd hér á landi verulega fyrst um sinn eftir að COVID-19-faraldurinn fór af stað. Í mars 2020 fækkaði umsóknum um 35% frá fyrstu tveimur mánuðum ársins og í apríl bárust einungis fimm umsóknir og fjórar í maí. Í júní varð vart við fjölgun á ný, einkum á síðari hluta mánaðarins, þegar 19 umsóknir bárust og í júlí voru þær 106 en það eru flestar umsóknir sem hafa borist í einum mánuði síðan í ágúst 2017. Í ágúst 2020 bárust 64 umsóknir og í september bárust 80 umsóknir. Heildarfjöldi þeirra umsókna sem bárust árið 2020 var 654. Af þeim umsóknum sem bárust á tímabilinu 15. júní til ársloka 2020 voru um 70% mála, eða 288 af 407 umsóknum, frá einstaklingum sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í Evrópu, svo sem

Ungverjalandi, Grikklandi og Ítalíu. Um er að ræða verulega fjölgun frá árinu 2019 þegar hlutfall svokallaðra verndarmála voru tæp 20% af umsóknum sem bárust íslenskum stjórnvöldum, en það ár var Ísland með hlutfallslega flest slík mál miðað við önnur Evrópuríki.



Heimild: Útlendingastofnun.

Samkvæmt íslenskum lögum eiga þeir sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi rétt á því að mál þeirra sé tekið til meðferðar og rannsakað áður en komist er að niðurstöðu. Skýra má þessa miklu ásókn verndarmála til Íslands meðal annars með því að lagaumhverfi og framkvæmd þeirra hér á landi sker sig einkum úr að tvennu leyti í samanburði við önnur Evrópuríki. Í fyrsta lagi er það ákvæði 2. mgr. 36. gr. útlendingalaga, nr. 80/2016, sem leggur 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. Í öðru lagi fá mörg verndarmál efnismeðferð hér á landi þar sem stjórnvöld ná ekki að afgreiða og framkvæma ákvarðanir innan lögbundins frests. Skv. 2. mgr. 36. gr. gildandi útlendingalaga ber stjórnvöldum að taka til efnismeðferðar Dyflinnar- og verndarmál ef meira en 12 mánuðir hafa liðið frá því að umsókn um alþjóðlega vernd var lögð fram og tafir eru ekki á ábyrgð umsækjanda. Sá tími er tíu mánuðir í verndarmálum ef um barn er að ræða.

Jafnframt má skýra þessa ásókn verndarmála frá júní 2020 með því að Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála ákváðu í mars 2020 að breyta tímabundið mati sínu á því hvort Dyflinnar- og verndarmál fá efnismeðferð hér á landi vegna COVID-19-faraldursins. Var matið reist á því hvort gera mætti annars vegar ráð fyrir að mál félli á tímafresti vegna ferðatakmarkana og hins vegar hvort áhrif COVID-19 á innviði viðtökuríkis yrðu slík að endurskoða þyrfti einstaklingsbundið mat á aðstæðum í viðkomandi ríki þegar ferðatakmarkunum yrði aflétt. Hið breytta mat varð til þess að stór hluti umsækjenda um alþjóðlega vernd, mikill hluti einstaklinga með vernd í öðru Evrópuríki, hlutu efnismeðferð hér á landi vegna þessa en ekki er kunnugt um að annað Evrópuríki hafi gripið til sambærilegra aðgerða vegna faraldursins.

### 2.1.3 Nauðsyn lagabreytinga.

Það er ljóst að stjórnvöldin ræður ekki við að afgreiða þann mikla fjölda umsókna um alþjóðlega vernd sem hingað berst innan ásettans tíma og kostnaður við framfærslu umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur aukist hratt. Það er einkum áhyggjuefni hversu stór hluti umsækjenda hér á landi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki. Nauðsynlegt er að tryggja það að þeir einstaklingar sem hingað leita og eiga rétt á alþjóðlegri vernd gegn ofsóknum fái vandaða og skjótvirka meðferð við umsóknum sínum og komist þannig fyrir út úr umsóknarferlinu og geti aðlagast samfélaginu. Þó svo að þróun síðustu mánaða sýni glögglega að meiri hluti umsókna séu frá umsækjendum sem hafa þegar hlotið vernd í öðru Evrópuríki má gera ráð fyrir að með afléttingu ferðatakmarkana vegna COVID-19-faraldursins muni umsóknir einnig að miklu leyti berast frá fjarlægari löndum. Þá er mikilvægt að sú málsmeðferð tefjist ekki vegna mikils álags á stjórnvöldunum við afgreiðslu mála umsækjenda sem hafa nú þegar hlotið vernd.

#### *Umsækjendur sem þegar hafa hlotið vernd í öðru Evrópuríki.*

Þróun ársins 2020 og það sem af er árinu 2021 hefur sýnt mikla aukningu umsókna frá umsækjendum um alþjóðlega vernd sem hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru Evrópuríki. Þykir nauðsynlegt að bregðast við þessari stöðu sem má meðal annars rekja til breytts lagaumhverfis hér á landi í samanburði við önnur Evrópuríki.

Hafa verður í huga að Ísland hefur tekið þátt í Schengen-samstarfinu frá árinu 2001. Megintilgangur samstarfsins er að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna (Schengen-ríkjanna) með því að fella niður persónueftirlit með einstaklingum á ferð milli ríkjanna, styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og efla lögreglusamvinnu. Schengen-samstarfið tekur til ýmissa annarra málefna á sviði útlendingalöggjafar, svo sem samræmds eftirlits á ytri landamærum Schengen-svæðisins, samvinnu um mótun reglna um vegabréfsáritanir, brottvísanir vegna ólögmastrar dvalar auk reglna um ákveðna þætti málsmeðferðar vegna umsókna um alþjóðlega vernd.

Á grundvelli Schengen-samstarfsins tekur Ísland þátt í Dyflinnarsamstarfinu sem lýtur að því að ákveða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á efnislegri umfjöllun um alþjóðlega vernd sem lögð er fram á Schengen-svæðinu. Fleiri gerðir gilda í Evrópu sem varða umsækjendur um alþjóðlega vernd, svo sem um málsmeðferð umsókna og skilyrði til að teljast flóttamaður. Þótt íslenska ríkið sé ekki skuldbundið til þess að innleiða þær gerðir eru íslenskar og evrópskar reglur samofnar vegna samvinnu Íslands og Noregs við Evrópusambandið, þ.m.t. vegna Dyflinnarsamstarfsins. Þykir því nauðsynlegt að taka mið af regluverki í öðrum Evrópuríkjum á þessu sviði, einkum til að komast hjá ósamræmi og óvissu um það hvernig eigi að framfylgja lögum um umsækjendur um alþjóðlega vernd. Rík sérstaða og frávik varðandi málsmeðferð einstakra hópa ásamt frjálstri för um svæðið ýtir undir þá þróun að hingað komi mikill fjöldi einstaklinga sem þegar hefur sótt um vernd í öðrum Evrópuríkjum í meira mæli en stjórnvöldin ræður við.

Í þessu samhengi þykir rétt að líta til 33. gr. tilskipunar nr. 2013/32/EB frá 26. júní 2013 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Skv. a-lið 2. mgr. ákvæðisins þurfa aðildarríki ekki að taka umsókn um alþjóðlega vernd til meðferðar ef umsækjandi hefur þegar fengið alþjóðlega vernd í öðru aðildarríki. Þá er jafnframt ástæða til að líta til framkvæmdarinnar á Norðurlöndunum. Ekkert hinna Norðurlandanna er með sambærilegt ákvæði og 2. mgr. 36. gr. útlendingalaga, nr. 80/2016, um að stjórnvöldum sé skylt að kanna sérstakar ástæður og sérstök tengsl í málum þeirra sem hafa þegar hlotið vernd í öðru Evrópuríki. Á hinum Norðurlöndunum geta stjórnvöld sýnað

umsækjendum um alþjóðlega vernd um efnismeðferð ef þeir eru nú þegar með vernd í öðru Evrópuríki. Líkt og hér á landi þarf þó alltaf að taka til skoðunar grundvallarreglu flóttamannaréttar um *non-refoulement* um að óheimilt sé að endursenda fólk til svæðis þar sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu. Lögin hér á landi þurfa að kveða skýrt á um að þeir sem þegar njóta verndar í Evrópu geti ekki að ástæðulausu knúið fram endurtekna málsmeðferð hér á landi. Við framkvæmd laga um útlendinga hafa komið í ljós ákveðnir annmarkar sem geta dregið úr skilvirkni við vinnslu í málum þessara einstaklinga. Frumvarpið mælir því fyrir um að horfið verði frá því að umsóknir þessara einstaklinga verði teknar til efnislegrar meðferðar á grundvelli undantekninga 2. mgr. 36. gr. útlendingalaga um sérstök tengsl og sérstakar ástæður. Áfram verður þó hægt að taka mál þeirra til efnislegrar meðferðar á grundvelli 3. mgr. 36. gr. útlendingalaga og hér skal áréttað að eftir sem áður eru ástand og aðstæður í móttökuríki alltaf kannaðar í málum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Skv. 3. mgr. 36. gr. er er lagt bann við endursendingum fólks til svæðis þar líf þess eða frelsi kann að vera í hættu skv. 42. gr. laganna. Þá mælir frumvarpið fyrir um það nýmæli að stjórnvöldum verði heimilt að veita útlendingi sem staddur er hér á landi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. laganna ef hann hefur hlotið málsmeðferð sem fellur undir a-lið 1. mgr. 36. gr. og verið synjað um efnislega málsmeðferð skv. 3. mgr. 36. gr.

#### *Sjálfkrafa kæra.*

Svo unnt sé að stytta málsmeðferðatíma er nauðsynlegt að setja inn ákvæði varðandi sjálfkrafa kæru ákvarðana Útlendingastofnunar til kærunefndar útlendingamála í ákveðnum tilvikum. Með þeirri breytingu er stytur sá tími sem ekki er nýttur til málavinnslu. Frumvarpið mælir fyrir um að ákvarðanir Útlendingastofnunar í málum þar sem umsækjendur hafa þegar hlotið alþjóðlega vernd eða í þeim tilvikum þegar annað ríki ber ábyrgð á umsókn umsækjanda á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar sæti sjálfkrafa kæru til kærunefndar útlendingamála. Mikill meiri hluti ákvarðana í málum sem þessum eru nú þegar kærður til kærunefndar útlendingamála. Að breyta fyrirkomulaginu til þess að ákvarðanir sæti sjálfkrafa kæru er gert með það að markmiði að auka skilvirkni í málum umsækjenda í þessari stöðu og stytta málsmeðferðartíma án þess þó að skerða réttarvernd umsækjenda um alþjóðlega vernd.

#### *Tilhæfulausar umsóknir.*

Reynslan af fjölgun umsókna ríkisborgara öruggra upprunaríkja hér á landi árið 2016 og 2017 leiddi í ljós að verndarkerfið á Íslandi var ekki nógu vel í stakk búið til að takast á við fjölda umsókna sem voru bersýnilega tilhæfulausar. 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 meðal annars mælt fyrir um sérstaka málsmeðferð, þ.e. forgangsmeðferð bersýnilega tilhæfulausra umsókna sem átti að stytta málsmeðferðartíma. Eins og greint hefur verið frá var mat kærunefndar útlendingamála 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.

#### *Endurtekin umsókn.*

Nauðsynlegt er að hverfa frá núverandi framkvæmd varðandi endurpötu umsókna um alþjóðlega vernd og færa þess í stað inn í lögin sérstaka málsmeðferð endurtekinna umsókna að fyrirmynd annarra Evrópuríkja. Áætlað er að skýrari reglur og samræmt verklag við önnur Evrópuríki varðandi endurskoðun og endurpötu á máli umsækjenda um alþjóðlega vernd

muni auka skilvirkni innan umsóknarkerfisins en tryggi samt sem áður réttaröryggi umsækjenda að fá ákvarðanir í málum sínum skoðaðar á grundvelli nýrra gagna og/eða upplýsinga.

#### *Umsögn Barnaverndarstofu í málum fylgdarlausra barna.*

Reynsla af vinnslu mála fylgdarlausra barna sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi hefur sýnt að þau mál taka oft langan tíma þrátt fyrir vilja stjórnvalda að hraða málsmeðferð eins og unnt er. Í 5. mgr. 37. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, er Útlendingastofnun gert skylt að leita umsagnar Barnaverndarstofu áður en ákvörðun er tekin í máli fylgdarlaus barns. Nauðsynlegt þykir að breyta því verklagi á þann veg að framangreind umsagnarskylda eigi einungis við þegar til stendur að synja fylgdarlausu barni um áframhaldandi dvöl hér á landi. Með breytingunni er stefnt að því að draga úr umfangi þeirra mála sem bera þarf undir Barnaverndarstofu og stytta málsmeðferðartíma í málum þar sem fylgdarlausum börnum er veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi.

#### *Kærunefnd útlendingamála og fjölgun nefndarmanna.*

Kærunefnd útlendingamála hóf störf 1. janúar 2015 og síðan þá hefur orðið mikil fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd hér á landi. Í upphafi voru nefndarmenn þrír en þeim var fjölgað í sjö árið 2016. Í ljósi reynslu og málafjölda hjá nefndinni síðustu ár þykir nauðsynlegt að gera frekari breytingar hjá kærunefnd útlendingamála með því að fjölga nefndarmönnum enn frekar. Með fjölgun nefndarmanna verði unnt að auka skilvirkni og sveigjanleika nefndarinnar en með fleiri nefndarmönnum geti nefndin meðal annars fundað oftast sem muni skila sér með styttri málsmeðferðartíma. Þá er jafnframt nauðsynlegt að leggja enn frekari áherslu á hæfni nefndarmanna svo unnt sé að styrkja enn frekari stoð undir sjálfstæði nefndarinnar.

#### *2.2 Schengen-samstarf og brottvísanir.*

Nauðsynlegt er að gera breytingar á ákvæðum útlendingalaga um brottvísanir í samræmi við athugasemdir frá eftirlitsnefnd Schengen svo fullnægja megi alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Í byrjun árs 2017 gerði fasta eftirlitsnefndin á vettvangi Schengen-samstarfsins úttekt á þátttöku Íslands í samstarfinu. Komu hingað til lands erlendingar sérfræðingar í sex hópum og fólst úttektin meðal annars í vettvangsferðum nefndarinnar til ýmissa stofnana hér á landi. Voru úttektirnar bæði undirbúnar og óvæntar en jafnframt fékk nefndin kynningar á regluverki og framkvæmd einstakra þátta samstarfsins. Úttekt sem þessari er ætlað að tryggja gagnkvæmt traust ríkjanna. Að úttekt lokinni barst dómsmálaráðuneytinu meðal annars skýrsla vegna úttektar á þeim þáttum sem varðar framkvæmd Íslands á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísun og endursendingum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Ísland er bundið af tilskipuninni og hefur hún 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 endursendingar hér á landi auk þess sem helstu lög og reglugerðir er varða endursendingar eru raktar. Ísland er skuldbundið til þess að bregðast við þessum athugasemdum og nú stýttist í næstu úttekt eftirlitsnefndarinnar sem hefst á næsta ári, 2021.

#### *2.3 Dvalar- og atvinnuleyfi.*

Með frumvarpinu er einnig talið nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á ákvæðum útlendingalaga um dvalarleyfi og lögum um atvinnuleyfi fyrir útlendinga um atvinnuleyfi í þeim tilgangi að draga úr skilyrðum og einfalda atvinnuþátttöku. Þannig er það meðal annars talið nauðsynlegt að þeir útlendingar sem fengið hafa veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðar-

sjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið samkvæmt lögum um útlendinga verði undanþegnir kröfum um tímabundið atvinnuleyfi hér á landi. Með því er átt við að þeir einstaklingar sem fá veitt dvalarleyfi hér á landi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, til dæmis vegna þess að þeir uppfylla ekki skilyrði til þess að fá hér á landi alþjóðlega vernd, þurfi ekki að sækja um atvinnuleyfi sérstaklega heldur verði þeim heimilt að vinna þegar þeir hafa fengið dvalarleyfi. Þá er talið nauðsynlegt að breyta tveimur ákvæðum útlendingalaga um dvöl ungs fólks á Íslandi. Annars vegar að gera þeim sem koma á grundvelli vistráðningar mögulegt að dvelja hér á landi í tvö ár í stað eins árs. Hins vegar að breyta aldurskilyrðum í ákvæði laganna um dvalarleyfi vegna samninga Íslands við erlend ríki. Bæði ákvæðin eru sett með það að markmiði að veita ungu fólki enn frekari tækifæri til þess að koma til landsins og dvelja hér í þeim tilgangi að auka víðsýni og kynnast lífsháttum og víkka menningarlegan sjóndeildarhring sinn. Auk þessa er nauðsynlegt að gera fleiri breytingar sem tengjast dvalar- og atvinnuleyfum útlendinga hér á landi og hafa breytingarnar það að markmiði að auka rétt útlendinga hér á landi til umsókna, dvalar eða atvinnu.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar sem gera þarf á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, og lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002. Með frumvarpinu er brugðist við ábendingum frá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála auk þess sem brýnt þykir að bregðast við fjölgun umsókna frá umsækjendum sem nú þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðrum Evrópuríkjum.

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 stytta málsmeðferðartíma 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 lagastöð 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.

Jafnframt eru breytingar lagðar til á nánar tilgreindum ákvæðum laganna varðandi útgáfu dvalarleyfa. Er meðal annars lagt til að doktorsnemar megi 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.



Jafnframt er nauðsynlegt að bregðast við athugasemdum sem gerðar hafa verið við innleiðingu brottvísunartilskipunarinnar.

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 meðal annars 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 útlendingar sem hafa verið veitt slík dvalarleyfi verði 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 frumvarpsins var meðal annars 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 var fyrst lagt fram á 149. löggjafarþingi og endurflutt á 150. löggjafarþingi. Í aðdraganda þess var leitað til Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála og Barnaverndarstofnu en einnig félagsmálaráðuneytisins um breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga. Við endurskoðun hefur verið haft samráð við Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, utanríkisráðuneytið og félagsmálaráðuneytið. Þá voru áform um laga-setningu 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. S-51/2019) og almenningi gefinn kostur á að senda inn athugasemdir og ábendingar. Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála, ríkislögreglustjóra, stoðdeild ríkislögreglustjóra, Rauða krossinum á Íslandi, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, félagsmálaráðuneytinu og Barnaverndarstofnu var tilkynnt þetta sérstaklega. Þá var vakin athygli á yfirstandandi samráði um frumvarpið á reglulegum samráðsfundum dómsmálaráðuneytisins, Útlendingastofnunar, kærunefndar útlendingamála, stoðdeildar ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórans á Suðurnesjum og Rauða kross Íslands. Jafnframt var fyrirhuguð lagasetning kynnt fyrir þverpólitískri þingmannanefnd um útlendingamál.

Umsagnir bárust frá kærunefnd útlendingamála, Útlendingastofnun, 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 fyrir 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-sam-

starfinu og er Ísland þannig skuldbundið af þeim. Hefur því verið bætt við reglugerðarheimild í samræmi við tillögu embættis ríkislögreglustjóra.

Lögmansstofan 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. stjórnslulaga um endurupptöku skyldi ekki gilda um ákvarðanir í málum er varða alþjóðlega vernd. Ekki þótti ástæða til að gera breytingar á efni frumvarpsins vegna umsagnar lögmansstofunnar enda er nýrri málsmeðferð um endurteknar umsóknir ætlað að koma í stað endurupptöku skv. 24. gr. stjórnslulaga.

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. stjórnslulaga og að það brjóti gegn jafnræðisreglunni að vísa í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins til aukinna sönnunarkrafna í málum þar sem umsókn er metin bersýnilega tilhæfulaus umfram önnur mál. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við nýja málsmeðferð endurtekinna umsókna sem ætlað er að koma í stað endurupptöku og töldu samtökin það til þess fallið að kröfur umsækjenda verði vísitandi mistúlkaðar auk þess sem þau töldu óeðlilegt að endurtekinni umsókn skuli vísað frá yfirgefi umsækjandi landið. Enn fremur gerðu samtökin ítarlegar athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á 36. gr. laganna. Töldu samtökin breytingar á 1. mgr. 36. gr. laganna óþarfar og ekki til þess fallnar að breyta framkvæmd. Auk þess töldu samtökin markmið fyrirhugaðra breytinga á 1. másl. 2. mgr. 36. gr. laganna óljós. Samtökin viku einnig stuttlega að orðalagi og framsetningu 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. 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 vorþingi 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 meðal annars 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 lögum 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 útgjalda-breytingar 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.

Hér er lagt til að nefndarmönnum í kærunefnd útlendingamála verði fjölgað og um leið kveðið með skýrari hætti á um hvaða kröfur hægt sé að gera til þeirra og um sjálfstæði þeirra. Lagt er til að með a-lið 2. gr. að í 1. mgr. 6. gr. laganna komi fram hversu mörgum nefndarmönnum nefndin skuli skipuð en það kom áður fram í 3. mgr. 6. gr. Þykir fara betur á því að hafa það í 1. mgr. þannig að í 3. mgr. verði aðeins kveðið á um það sem viðkemur skipun formanns og varaformanns. Með a-lið 2. gr. frumvarpsins er því lagt til að það komi fram að nefndin skuli skipuð níu nefndarmönnum, þar á meðal formanni og varaformanni auk sjö varamanna og er það í samræmi við það sem lagt er til í c-lið 2. gr. um að fjölga almennum nefndarmönnum um tvo auk tveggja til vara. Einnig er lagt til að það komi skýrt fram í lögum að nefndarmenn skuli vera sjálfstæðir í störfum sínum enda mikilvægt að nefndarmenn láti ekki stjórnast af skoðunum og fyrirmælum annarra í einstaka málum og séu aðeins bundnir af lögum við ákvarðanatöku.

Í b-lið 2. gr. eru lagðar til orðalagsbreytingar á 3. mgr. 6. gr. laganna þannig að ekki verði lengur tekið fram í ákvæðinu hversu margir skuli skipa nefndina og í ákvæðinu aðeins kveðið á um það sem viðkemur skipun formanns og varaformanns nefndarinnar en ráðherra skipar þá.

Í c-lið 2. gr. er lögð til sú breyting á 4. mgr. 6. gr. laganna að nefndarmönnum í kærunefnd útlendingamála verði fjölgað um tvo þannig að til viðbótar við formann og varaformann skipi ráðherra sjö nefndarmenn og sjö til vara. Kærunefndin starfar í þremur deildum eftir mála-flokkum og hefur reynslan af því fyrirkomulagi verið sú að það auki sérhæfingu nefndarmanna og stuðli þannig að skilvirkni nefndarinnar. Vegna mikils málafjölda hjá nefndinni og til þess að skiptingin geti virkað betur er talið nauðsynlegt að fjölga nefndarmönnum. Jafnframt gerir fjölgun nefndarmanna nefndinni kleift að funda oftár en nú er gert. Markmið breytinga þessara er að auka skilvirkni og sveigjanleika kærunefndar útlendingamála með því að fjölga nefndarmönnum. Þá er lagt til að auk þess sem allir nefndarmenn þurfi að uppfylla almenn skilyrði 6. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og að vera lögfræðimenntaðir þurfi þeir að uppfylla ákveðin skilyrði varðandi starfshæfni. Þykir mikilvægt við val á nefndarmönnum í kærunefndina að hægt sé að komast hjá því að skipa nefndarmenn sem séu í þeirri aðstöðu, að óhlutrægni þeirra yrði dregin í efa. Er markmið þessarar viðbótar að styrkja enn frekar sjálfstæði nefndarinnar í störfum sínum. Þá er áfram lagt til að einn nefndarmaður verði tilnefndur af Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Jafnframt er lagt til að einn nefndarmaður sé tilnefndur af lagadeild á háskólastigi hér á landi og getur ráðherra við skipun valið milli tilnefninga. Að lokum er lagt til að mannréttindaskrifstofa Íslands tilnefni einn líkt og á við um hina tilnefningaraðilana. Ráðherra skipar fjóra án tilnefningar.

## Um 3. gr.

Undanfarin misseri hefur fjölgað umsóknum um alþjóðlega vernd 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 kærán 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 afdnum 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 kærður 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 4. gr.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga um útlendinga á útlendingur rétt á að það stjórnvald sem hefur kærúmál 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 5. gr.

Hér er lögð til heimild 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 meðal annars á um ábyrgðaraðila kerfanna, heimildir fyrir aðgangi, skráningu og uppflettingu í kerf-

unum, 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. 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 frávisun á landamærum. Kerfið á að bæta þann skort á upplýsingum sem er fyrir hendi vegna ferðamanna sem njóta vegabréfsáritunarfrelsis til ferðalaga inn á Schengen-svæðið. Reglugerðirnar teljast vera þróun á Schengen-samstarfinu og er Ísland þannig skuld-bundið til að innleiða umræddar reglugerðir og til stendur að gera það með reglugerð sem sett verður á grundvelli ákvæðisins.

#### Um 6. gr.

Lagt er til að ákvörðun um hvort mál sæti forgangsmeðferð á grundvelli b-liðar 1. mgr. 29. gr. laganna 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 mun teljist bersýnilega tilhæfulaus eða ekki.

#### Um 7. gr.

Eins og fram hefur komið hefur kærunefnd útlendingamála komist að þeirri niðurstöðu að tiltekin ákvæði reglugerðar nr. 775/2017 hafi ekki fullnægjandi lagastöð 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 lögnum svo að ekki verði um villst að umsókn sem grundvallast á fjarstæðukenndri frásögn teljist bersýnilega tilhæfulaus, auk umsókna frá ríkisborgurum örugga 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 lögnum 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 teljist 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. stjórnáskilulaga 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. Þar að auki koma þau gögn sem liggja fyrir í málum sem þessum iðulega 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 áréttuð að mikilvægt er að fullnægjandi rannsókn mála sé ávallt tryggð.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 9. 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 framkvæmdarhæfrar niðurstöðu.

Um 10. gr.

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

Um 11. 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 verulega líkurnar á því að umsækjanda verði veitt alþjóðleg vernd eða dvalarleyfi hér á landi á grundvelli umsókna 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 en að skoðun hinna nýju gagna og upplýsinga geti þó farið fram með hliðsjón þeirra gagna og upplýsinga sem fram hafa komið við meðferð fyrri umsókna aðila. 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. Í þeim tilvikum þar sem umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur afturkallað umsókn sína áður en efnisleg niðurstaða lá fyrir í máli hans sé þó nauðsynlegt að taka til skoðunar gögn og upplýsingar sem fram hafa komið við meðferð fyrri umsókna aðila og ekki hefur verið tekin afstaða til. Við meðferð endurtekinnar umsókna skal málsmeðferð vera eins og um nýja umsókn sé að ræða en ekki áframhaldandi meðferð fyrri umsókna. 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 12. 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.

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 12. 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 1. 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 12. 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. Hér skal þó áréttað að eftir sem áður eru aðstæður og ástand í móttökuríki alltaf kannað í málum umsækjanda um alþjóðlega vernd og á það bent að skv. 3. mgr. ákvæðisins er alltaf kannað hvort beiting 1. mgr. leiði til þess að brotið sé gegn 42. gr. laganna sem hefur að geyma meginregluna um að ekki skuli senda fólk þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (non-refoulement). Jafnframt er lagt til að stjórnvald skuli meta hvort umsækjandi sem fellur undir a-lið 1. mgr. 36. gr. uppfylli



skilyrði fyrir dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. sé honum synjað um efnismeðferð.

Auk þess er lögð til breyting á orðalagi 2. 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 báðum stjórnáslustigum. Er hér um að ræða endanlega niðurstöðu hjá kærunefnd útlendingamála.

#### Um 13. 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 fylgdarlauss 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 fylgdarlauss 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 14. gr.

Lagt er til að við 41. gr. laganna bæstist ný málsgrein þar sem nánar er útfærð útilokunarástæða 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 sambærilegt 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 sam-eiginlegt 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 ríkisborgara 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 frjálsrar 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 ef staða ríkisfangslaus einstaklings og ríkisborgara er 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 15. 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 16. gr.

Lagt er til að orðalagi 2. mgr. 45. gr. laganna verði breytt á þá leið að þeir einir sem uppfylla 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 áréttá 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 verið 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 17. 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 18. 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 meðal annars 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. Skv. 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. másl. 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 19. 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 ásamt þeim breytingum sem gerðar eru á henni. 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 20. gr.

Ákvæðið felur í sér efnislega breytingu til hagsbóta fyrir útlendinga sem hafa dvalarleyfi á grundvelli sérfræðiþekkingar. 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 sérfræðiþekkingar 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 21. 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 22. gr.

Ekki er um efnislega breytingu að ræða en aldursbilið fyrir þá sem geta fengið dvalarleyfi samkvæmt þessu ákvæði yrið hækkað upp í 31 árs en slík dvalarleyfi eru alltaf veitt á grundvelli samnings milli íslenskra stjórnvalda og annars ríkis. Þá er veitt heimild til að endurnýja slíkt dvalarleyfi um eitt ár ef samningur við tiltekið ríki gerir ráð fyrir dvöl í allt að tvö ár á þessum grundvelli. Dvöl á grundvelli ákvæðisins gæti því einungis numið allt að tveimur árum ef samningur kveður á um þá tímalengd dvalar. Með þessari breytingu er íslenskum stjórnvöldum veitt aukið svigrúm til þess að gera slíka samninga við erlend ríki.

## Um 23. 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 löggin 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, meðal annars 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 hérlendis. 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, meðal annars um fjárhagsaðstoð og aðra veitta aðstoð hjá félagsþjónustu viðkomandi sveitarfélags, auk upplýsinga um sakaferil, 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, meðal annars með hliðsjón af þeirri reynslu sem hlýst af framkvæmd ákvæðisins eins og lagt er til að því verði breytt nú.

#### Um 24. 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 25. gr.

Eins og nánar greinir í 15. 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 25. gr. frumvarpsins að undanþáguákvæði alliðar 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 val á því hvaða hópum og einstaklingum er boðið til landsins er leitað til Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og gætt að einingu fjölskyldunnar.

#### Um 26. gr.

Ákveðin vandkvæði hafa skapast við beitingu 1. mgr. 71. gr. laganna 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 27. gr.

Breytingin leiðir af þeim breytingum sem lagðar eru til í ákvæðum 15. gr. og c- og d-liðar 16. gr. frumvarpsins.

## Um 28. gr.

Lagt er til að orðið „fyrst“ í 2. mgr. 74. gr. laganna falli út í samræmi við nýtt ákvæði skv. 11. gr. frumvarpsins en ef frestir samkvæmt því ákvæði eiga að reiknast frá endurtekinni umsókn verður að taka út orðið fyrst.

Þá er lögð til breyting í samræmi við reglugerðarbreytingu nr. 122/2020 um breytingu á reglugerð útlendinga nr. 540/2017, um styttingu málsmeðferðartíma stjórnvalda þegar börn eiga í hlut. Sú breyting var gerð skv. 4. mgr. 23. gr. laganna þar sem segir að efnismeðferð umsóknar um alþjóðlega vernd skuli að jafnaði ekki taka lengri tíma en 18 mánuði á stjórnslustigi. Á grundvelli heimildar 5. mgr. sömu greinar setti dómsmálaráðherra reglugerð 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.

Loks er lagt til að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skilyrði og framkvæmd ákvæðisins.

## Um 29. gr.

Í kjölfar reglubundinnar úttektar árið 2017 á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við fyrirkomulag brottvísunarákvarðana. 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 29. 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 29. 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 vegabréfs-áritun 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 30. 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 30. gr. frumvarpsins að á undan fyrri málslíð 1. mgr. 101. gr. laganna komi tveir nýir málslíðir sem mæli skýrt fyrir um þau réttaráhrif. Gerð var athugasemd við skort á viðmiðunum um lengd endurkomubanns. Því eru lagðar til breytingar í b-lið 30. gr. á 2. mgr. 101. gr. laganna svo að þau samræmist brottvísunartilskipuninni. Lagt er til í c-lið 30. gr. að á undan 1. másl. 3. mgr. 101. gr. laganna komi tveir nýir málslíðir 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 meðalhófs. Jafnframt er lagt til í sama lið 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 31. 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 32. 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 2. másl. 1. mgr. 106. gr. a laganna.

Um 33. 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 33. 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 33. gr. að við 116. gr. laganna bætist ný málsgrein sem taki af allan vafa þar um.

## Um 34. gr.

Í 8. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er kveðið á um heimild Vinnumálastofnunar til að veita tímabundið atvinnuleyfi vegna tiltekins starfs hér á landi sem krefst sérfræðibekkingar.

Hér er lagt til að efni 2. mgr. 9. gr. laganna verði í 8. gr. laganna. Er þannig lagt til að í nýrri 4. mgr. 8. gr. laganna verði kveðið á um heimild Vinnumálastofnunar til að víkja frá skilyrði a-liðar 1. mgr. 7. gr. þegar atvinnurekandi sendir starfsmann sinn tímabundið til starfa við starfsstöð sína hér á landi enda sé um að ræða starfsmann atvinnurekanda með ótímabundna ráðningu sem sérfræðingur við starfsstöð hans erlendis. Sé um að ræða starfsmann atvinnurekanda með ótímabundna ráðningu sem stjórnandi við starfsstöð atvinnurekanda erlendis er jafnframt lagt til að Vinnumálastofnun verði heimilt að víkja frá skilyrðum a-liðar 1. mgr. 7. gr., sbr. a-lið 1. mgr., sem og b–d-lið 1. mgr. Áfram er gert ráð fyrir að Vinnumálastofnun óski eftir rökstuðningi atvinnurekanda varðandi nauðsyn þess að viðkomandi útlendingur komi til starfa við starfsstöð hans hér á landi telji stofnunin slíkt nauðsynlegt.

Er þetta lagt til þannig að nánustu aðstandendum hlutaðeigandi starfsmanna verði gert kleift að sækja um dvalar- og atvinnuleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar.

## Um 35. gr.

Lagt er til að 2. mgr. 9. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga falli brott í samræmi við þær breytingar á lögnum sem lagðar eru til í 34. gr. frumvarpsins.

## Um 36. 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 40. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að útlendingar sem fengið hafa slík dvalarleyfi verði undanþegnir frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi skv. 1. mgr. 22. gr. laganna. Um nánari skýringar vísast til skýringa með 40. gr. frumvarpsins.

## Um 37. gr.

Í 1. másl. 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 útlendinga 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 tímabundið atvinnuleyfi vegna starfa nánasta aðstandanda framangreindra aðila sem hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt lögum um útlendinga eða 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 útlendinga 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 36. og 40. gr. frumvarps þessa.

#### Um 38. gr.

Í 2. mgr. 18. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er kveðið á um heimild til að veita útlendingum á aldrinum 18–26 ára tímabundin atvinnuleyfi hér á landi að hámarki til eins árs á grundvelli samninga íslenskra stjórnvalda við önnur ríki um störf ríkisborgara þeirra hér á landi í þeim tilgangi að kynna sér landið og menningu þess.

Hér er lagt til að aldursviðmiði ákvæðisins verði breytt þannig að heimilt verði að veita útlendingum á aldrinum 18–31 árs tímabundin atvinnuleyfi á grundvelli samninga íslenskra stjórnvalda við önnur ríki um störf ríkisborgara þeirra hér á landi sem gerðir eru í framan- greindum tilgangi. Þá er lagt til að heimilt verði að framlengja slík leyfi um allt að eitt ár ef slíkir samningar íslenskra stjórnvalda við önnur ríki kveða á um heimild til lengri dvalar. Er þannig lagt til að svigrúm til þess að veita tímabundin atvinnuleyfi á grundvelli slíkra samninga hér á landi verði aukið og mögulegt verði að framlengja slík leyfi til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til í 22. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að skýrt verði kveðið á um að skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis samkvæmt ákvæðinu sé að viðkomandi útlendingi hafi áður verið veitt dvalarleyfi vegna samnings Íslands við erlent ríki samkvæmt lögum um útlendinga. Skv. 3. mgr. 66. gr. laga um útlendinga er forsenda fyrir veitingu dvalarleyfis vegna samnings Íslands við erlent ríki meðal annars að útlendingi hafi ekki áður verið veitt dvalarleyfi á grundvelli slíks samnings. Í ljósi þess þykir ekki ástæða til að taka sérstaklega fram í lögum um atvinnuréttindi útlendinga að skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis sé að útlendingi hafi ekki áður verið veitt atvinnuleyfi á grundvelli slíks samnings. Áfram er gert ráð fyrir að tímabundin atvinnuleyfi á grundvelli slíkra samninga séu ekki skilyrt við störf hjá tilteknum atvinnurekanda.

#### Um 39. gr.

Í 19. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga er kveðið á um meðferð umsóknar um atvinnuleyfi. Hér er lagt til að ekki verði lengur vísað til „2. mgr. 9.gr.” í 1. másl. 2. mgr. 19. gr. laganna til samræmis við þær breytingar sem gerðar eru í 34. og 35. gr. frumvarpsins.

#### Um 40. 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 lögnum. 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 36 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 umsóknum 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 41. gr.

Lagt er til að um umsóknir skv. IV. kafla laganna sem bárust fyrir gildistöku laganna fari samkvæmt þeim lögum sem giltu þegar umsókn var lögð fram. Að öðru leyti öðlast lögin þegar gildi. Um endurteknar umsóknir sem berast eftir gildistöku laga þessara fer eftir þessum lögum.