

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (afturköllun alþjóðlegrar verndar).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 40. gr. laganna:

- a. Orðin „skv. 2. mgr. 37. gr.“ í c- og d-lið falla brott.
- b. Í stað orðanna „skynsamlegar ástæður“ og „mjög alvarlegt“ í c-lið kemur: gildar ástæður og sérstaklega alvarlegt.

2. gr.

Í stað orðanna „skv. 40. eða 41. gr. er heimilt að veita útlendingi bráðabirgðadvalarleyfi skv. 77. gr.“ í 4. mgr. 42. gr. laganna kemur: skv. 40., 41. eða 4. mgr. 48. gr. er heimilt að veita útlendingi tímabundið dvalarleyfi skv. 77. gr. a.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 48. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Heimilt er að afturkalla veitingu alþjóðlegrar verndar ef gildar ástæður eru til að álíta hann hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir sérstaklega alvarlegt afbrot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu.
- b. Í stað 2. másl. 4. mgr. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Séu aðstæður þannig að 1. mgr. 42. gr. eigi við er heimilt að veita útlendingi tímabundið dvalarleyfi skv. 77. gr. a.
- c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Við afturköllun alþjóðlegrar verndar fellur útgefið dvalarleyfi og atvinnuleyfi útlendinga úr gildi.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 74. gr. laganna:

- a. 2. og 3. mgr. og 1. másl. 4. mgr. falla brott.
- b. Við bætist við ný málsgrein, svohljóðandi:
Ákvæði XII. kafla gilda um handhafa dvalarleyfis samkvæmt ákvæði þessu.

5. gr.

3. mgr. 77. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Á eftir 77. gr. laganna kemur ný grein, 77. gr. a, ásamt fyrirögn, svohljóðandi:

Um borin dvöl.

Ef aðstæður eru þannig að 1. mgr. 42. gr. eigi við en viðkomandi er undanskilinn alþjóðlegri vernd skv. 40., 41. eða 4. mgr. 48. gr. er heimilt að veita útlendingi tímabundið dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu. Í þeim tilvikum er heimilt að binda leyfið sérstökum skilyrðum sem nauðsyn þykja eftir atvikum, t.d. heimild til þess að undanskilja rétt útlendings til að sækja um tímabundið atvinnuleyfi og krefjast þess að viðkomandi sinni tilkynningarskyldu eða haldi sig á tilteknum stað skv. 114. gr. eða gangist undir önnur þvingunarúræði skv. XIII. kafla.

Heimilt er að veita dvalarleyfi samkvæmt þessari grein þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 1. og 2. mgr. 55. gr.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal að jafnaði ekki veitt til lengri tíma en sex mánaða. Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu í allt að eitt ár í senn samkvæmt ákvörðun Útlendingastofnunar.

Ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnáskilgátt um andmælarétt, um birtingu ákvörðunar, rökstuðning o.fl. og um stjórnáskilgátt, viðeigandi ákvæði I. kafla laga þessara og ákvæði þessa kafla gilda ekki um ákvörðun um dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu. Dvalarleyfið hefur ekki önnur réttaráhrif en þau sem sérstaklega er getið í lögum eða reglugerð.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu getur ekki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis.

7. gr.

Í stað „og 77. gr.“ í 1. málsli. 5. mgr. 78. gr. laganna kemur: 77. og 77. gr. a.

8. gr.

Á eftir 1. mgr. 118. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Við meðferð mála samkvæmt lögum þessum er heimilt að halda gögnum og upplýsingum frá aðila máls ef slíkt telst nauðsynlegt með tilliti til almannahagsmuna, þjóðaröryggis, alþjóðasamskipta ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu eða annarra sérstakra ástæðna.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. gildir ákvæði a-liðar 4. gr. ekki um meðferð umsókna sem hafa náð tímamörkum ákvæðisins við gildistöku laga þessara.

10. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Handhafar dvalarleyfis skv. 2. mgr. 74. gr. skulu fá útgefið dvalarleyfi skv. 78. gr. við lok gildistíma dvalarleyfis. Viðkomandi skal þó uppfylla skilyrði a-liðar 1. mgr. 55. gr. um framfærslu og ekki eiga ólokin mál í refsivörsluferfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi. Hið sama á við ef útlendingur afplánar fangelsisrefsingu eða bíður afplánunar. Ekki skal tekið gjald fyrir afgreiðslu fyrstu umsóknar um dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu þrátt fyrir ákvæði 7. tölul. 3. mgr. 14. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

11. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002: Á eftir orðunum „dvalarleyfi fyrir foreldra“ í a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: dvalarleyfi vegna umborinnar dvalar.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta sem samið er í dómsmálaráðuneytinu kveður á um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Þær breytingar miða að því að samræma lög um útlendinga við löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum. Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur m.a. fram að ríkisstjórnin vilji gæta samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála og að heimilt verði að afturkalla alþjóðlega vernd og brottvísa fólki sem fremur alvarleg afbrot eða ógnar öryggi ríkisins.

Með frumvarpinu er lagt til, í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar, að heimilt verði að afturkalla alþjóðlega vernd útlendinga þegar viðkomandi hefur framið sérstaklega alvarlegt afbrot eða ógnar öryggi ríkisins, enda er Ísland eina Norðurlandþjóðin sem hefur ekki slíka heimild í sinni löggjöf. Þá mun afturköllun dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða framvegis taka mið af almennum reglum XII. kafla laganna um frávisun og brottvísun.

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

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ísland er eina Norðurlandþjóðin sem heimilar ekki afturköllun alþjóðlegrar verndar þegar viðkomandi hefur framið sérstaklega alvarlegt afbrot eða telst ógn við öryggi ríkisins. Verndar- og fólksflutningssamkomulag Evrópusambandsins (e. Pact on Migration and Asylum) var samþykkt af ráðherraráði Evrópusambandsins hinn 14. maí 2024 og kemur til framkvæmda á sama tíma innan ríkja Evrópusambandsins og samstarfsríkja Schengen, eins og við á, í júní 2026. Hluti af samkomulaginu er m.a. reglugerð (ESB) 2024/1347, um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða menn sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar. Reglugerðin kveður m.a. á um að afturköllun á alþjóðlegri vernd verði að skyldu í ákveðnum tilvikum, þar á meðal þegar rökstudd ástæða er til að líta svo á að öryggi þess aðildarríkis sem hann er staddur í stafi hætta af viðkomandi eða þegar viðkomandi hefur verið dæmdur fyrir sérstaklega alvarlegt afbrot og telst ógna samfélaginu í því aðildarríki þar sem hann dvelur. Ísland, sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu, er ekki skuldbundið af heildarstefnu Evrópusambandsins í útlendingamálum og almennum málsmeðferðarreglum sambandsins er varða alþjóðlega vernd. Við vinnslu frumvarpsins er þó tekið mið af framangreindu enda mikilvægt að íslensk löggjöf samræmist löggjöf nágrannaríkja og að hér á landi gildi ekki séríslenskar reglur sem geti virkað sem aðdráttarafli í verndarkerfið (e. pull factor).

Árin 2022–2024 hafa verið metár hvað varðar fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd sem hefur valdið miklu álagi á innviði, falið í sér gríðarlegan kostnað fyrir íslenska ríkið vegna þjónustu sem og haft áhrif á málsmeðferðartíma hjá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála. Kostnaður við þjónustu umsækjenda um alþjóðlega vernd árin 2022–2024 var rúmlega 38 milljarðar kr. Það sem af er ári er kostnaðurinn rúmlega 2 milljarðar kr.

Ljóst er að Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála réðu ekki við þennan gríðarlega fjölda umsókna og þótt ráðuneytið hafi brugðist við með fjölgun starfsmanna bæði hjá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála var málahalinn orðinn slíkur að erfitt hefur reynst að vinna hann niður. Hefur þetta valdið því að fjöldi mála hefur fallið á tíma skv. 2. mgr. 74. gr. laga um útlendinga, sem líkt og fyrr segir er séríslensk regla, og eiga þeir einstaklingar því rétt á útgáfu dvalarleyfis hér á landi á grundvelli mannúðarsjónarmiða að öðrum skilyrðum uppfylltum. Ekki er um flóttamenn að ræða enda er stjórnvöldum ekki unnt að veita dvalarleyfi á áðurgreindum grundvelli án þess að meta fyrst hvort viðkomandi uppfylli kröfur til að fá útgefna alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 1. mgr. 74. gr. Hér á landi dvelur því talsverður fjöldi útlendinga sem eru ekki flóttamenn en hafa fengið dvalarleyfi á þeim eina grundvelli að málsmeðferð umsókna þeirra um alþjóðlega vernd fór fram yfir lögbundin tímamörk. Að framangreindu virtu er ljóst að það hefur reynst Íslandi gífurlega kostnaðarsamt að lagaumhverfið og framkvæmdin í málafloknum hér á landi skeri sig frá nágrennaríkjum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Þær breytingar sem eru lagðar til í frumvarpinu eru liður í áframhaldandi vinnu við að samræma lög um útlendinga við löggjöf í öðrum Evrópuríkjum, þá einkum annars staðar á Norðurlöndunum, og bregðast við neikvæðum afleiðingum þess að íslenskar lagareglur skeri sig frá framkvæmd nágrennaríkjanna.

Í frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að afturkalla alþjóðlega vernd ef gildar ástæður eru til að álíta viðkomandi hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir sérstaklega alvarlegt afbrot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu. Ákvæðið er samhljóða c-lið 2. mgr. 40. gr. laganna sem mælir fyrir um svokallaðar útilokunarástæður fyrir alþjóðlegri vernd. Ákvæðið tekur mið af löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum og nýsamþykkttri löggjöf Evrópusambandsins um verndarmál sem mun taka gildi í júní 2026. Skv. d- og e-lið 14. gr. reglugerðar (ESB) 2024/1347 verða ríki nú skuldbundin til að afturkalla alþjóðlega vernd þegar málefnalegar ástæður eru til að líta svo á að ríkisborgari þriðja lands eða einstaklingur án ríkisfangs sé ógn við öryggi þess aðildarríkis þar sem viðkomandi er staddur eða þegar ríkisborgari þriðja lands eða einstaklingur án ríkisfangs er dæmdur með endanlegum dómi fyrir sérstaklega alvarlegan glæp og samfélaginu í því aðildarríki þar sem viðkomandi er staddur teljist stafa hætta af honum.

Þá er í frumvarpinu felld brott regla 2. mgr. 74. gr. laganna þar sem heimiluð er veiting dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða hafi útlendingur ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi innan lögbundinna tímamarka eftir að hann sótti um alþjóðlega vernd. Ekkert annað norrænt ríki er með sambærilegt ákvæði og um séríslenskar málsmeðferðarreglur er því að ræða. Stjórnvöld munu áfram hafa hag af því að vinna mál eins fljótt og unnt er, sbr. 23. gr. laganna og 9. gr. stjórnslulaga, að teknu tilliti til þeirra hagsmuna sem eru í máli hverju og þess kostnaðar sem hlýst af málsmeðferð og þjónustu umsækjenda.

Við brottfall 2. mgr. 74. gr. verður ekki heimilt að endurnýja dvalarleyfi á þeim grundvelli í ljósi lagaáskilnaðar 5. mgr. 74. gr. en samkvæmt ákvæðinu er skilyrði endurnýjunar það að forsendur fyrir veitingu leyfisins í upphafi ekki breyst. Ljóst er að forsendur leyfisins breytast með brottfalli 2. mgr. 74. gr. Í ljósi þess er í frumvarpinu lögfest bráðabirgðaákvæði sem heimilar hópi dvalarleyfishafa að fá útgefið dvalarleyfi skv. 78. gr. laganna að uppfylltum nánari skilyrðum, m.a. um tryggja framfærslu. Er ákvæðið sett fram til að hnykkja á því að þessi hópur hafi áfram rétt til dvalarleyfis að uppfylltum nánari skilyrðum, m.a. um tryggja framfærslu.

Loks er í frumvarpinu kveðið á um nýjan dvalarleyfisflokk, dvalarleyfi vegna umborinnar dvalar, sem mun ná til þeirra sem annaðhvort njóta ekki stöðu flóttamanns eða alþjóðleg vernd hefur verið afturkölluð hjá en aðstæður í heimaríki koma í veg fyrir brottvísun. Í slíkum tilvikum myndu stjórnvöld taka ákvörðun um brottvísun og endurkomubann en fresta réttaráhrifum ákvörðunarinnar tímabundið með vísan til 42. gr. laganna og veita viðkomandi fyrrgreint dvalarleyfi. Einstaklingum í þessari stöðu verður jafnframt óheimilt að fá dvalarleyfi á öðrum grundvelli hér á landi með vísan til d-liðar 1. mgr. 55. gr. en samkvæmt ákvæðinu er það grunnskilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis að ekki liggi fyrir atvik sem valdið geta því að viðkomandi verði meinud landgangi hér á landi eða dvöl samkvæmt öðrum ákvæðum laganna. Ísland, eitt Evrópuríki, rekur ekki brottfararúrræði fyrir útlendinga sem ber að yfirgefa landið. Umræddir einstaklingar verða því frjálssir ferða sinna fram að brottför frá landinu, eftir atvikum að lokinni afplánun fangelsisrefsingar. Frumvarp þetta sýnir fram á mikilvægi þess að slíku úrræði verði komið á fót líkt og hjá öðrum Schengen-ríkjum. Um skuldbindingu er að ræða á grundvelli Schengen-samstarfsins sem Ísland bar að innleiða við gildistöku tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið mælir fyrir um heimild til afturköllunar alþjóðlegrar verndar ef gildar ástæður eru til að álíta viðkomandi hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir sérstaklega alvarlegt afbrot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu.

Samkvæmt 1. mgr. 32. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 (flóttamannasamningurinn) skulu aðildarríkin ekki víkja úr landi flóttamanni, sem dvelur löglega í löndum þeirra, nema vegna öryggis landsins eða allsherjarreglu. Í 33. gr. sáttmálans er mælt fyrir um bann gegn brottvísun og endursendingu. Skv. 1. mgr. 33. gr. skal ekkert aðildarríki vísa flóttamanni brott eða endursenda hann á nokkurn hátt til landamæra ríkis, þar sem líf hans eða frelsi mundi vera ógnað vegna kynþáttar hans, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana. Skv. 2. mgr. 33. gr. getur flóttamaður þó samt sem áður ekki krafist þess að njóta góðs af ákvæðinu ef skynsamlegar ástæður eru til að álíta hann hættulegan öryggi landsins sem hann dvelur í eða ef hann er talinn hættulegur þjóðfélaginu vegna þess að hann hefur með endanlegum dómi verið dæmdur sekur um mjög alvarlegan glæp.

Samkvæmt 1. mgr. 68. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, má engan beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Ákvæðið varð hluti af stjórnarskránni með 6. gr. stjórnarskipunarlaganna, nr. 97/1995, og á rætur að rekja til og er samhljóða 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Ákvæði 3. gr. mannréttindasáttmálans felur m.a. í sér þá grundvallarreglu að ríkjum er óheimilt að vísa fólki brott eða endursenda þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu. Sú vernd sem ákvæðið veitir er ófrávikjanleg. Þannig er til að mynda ekki unnt, ólíkt flestum öðrum ákvæðum sáttmálans, að víkja frá ákvæði 3. gr. á tímum styrjaldar eða annars almenns neyðarástands, sem ógnar tilveru þjóðarinnar, sbr. 15. gr. sáttmálans, sjá t.d. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í *Chahal gegn Bretlandi* frá 15. nóvember 1996 í máli nr. 22414/93 og *Saadi gegn Ítalíu* frá 28. febrúar 2008 í máli nr. 37201/06. Ákvæði 3. gr. mannréttindasáttmálans veitir því ríkari vernd gegn brottvísun en flóttamannasamningurinn gerir.

Frumvarpinu er ekki ætlað að haggja þeirri meginreglu þjóðaréttar að óheimilt sé að senda einstakling til svæðis þar sem hann hefur ástæðu til að óttast ofsóknir, er í yfirvofandi hættu á að láta lífið eða verða fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð (non-refoulement), sem lögfest er í 1. mgr. 42. gr. laga um útlendinga. Séu aðstæður þannig að alþjóðleg vernd hafi

verið afturkölluð en ekki sé unnt að framfylgja brottvísun viðkomandi með vísan til 3. gr. mannréttaindasáttmála Evrópu og 42. gr. laga um útlendinga, myndi viðkomandi eiga rétt á tímabundnu dvalarleyfi skv. 77. gr. a, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Í slíkum tilvikum myndu stjórnvöld taka ákvörðun um brottvísun og endurkomubann en fresta framkvæmd tímabundið með tilliti til aðstæðna.

Að öllu framangreindu virtu verður ekki talið að þessi ákvæði frumvarpsins fari í bága við stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu. Frumvarpið þykir að öðru leyti ekki fela í sér álitafni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Ísland hefur gerst aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við gerð frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegru skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna.

5. Samráð.

Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála. Í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar var frumvarpið ekki kynnt í samráðsgátt stjórnvalda vegna tímaskorts.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er liður í því að samræma löggjöf og framkvæmd íslensks verndarkerfi við framkvæmd annarra Norðurlandaþjóða. Frumvarpið er enn fremur liður í að bregðast við neikvæðum afleiðingum þess að íslenskar lagareglur skeri sig frá framkvæmd nágrannaríkjanna.

Við gerð frumvarpsins var horft til þess að árið 2024 var hlutfall umsækjenda um alþjóðlega vernd eftir kynjum nánast jafnt, eða um 51% karlmenn og drengir en um 49% konur og stúlkur.

Hvað varðar afturköllun alþjóðlegrar verndar nær frumvarpið til allra dvalarleyfishafa óháð kyni sem hlotið hafa alþjóðlega vernd og hafa framið sérstaklega alvarlegt afbrot og eru af þeim sökum hættulegir samfélaginu eða teljast ógn við öryggi ríkisins.

Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir því að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Möguleg aukning á framkvæmd brottvísana frá landinu í kjölfar afturköllunar alþjóðlegrar verndar kann að fela í sér aukinn kostnað fyrir ríkið, en um einskiptiskostnað væri að ræða sem rúmast innan núverandi fjárheimilda. Sé viðkomandi útlendingur í endurteknum afbrotum myndi brottvísun þó fyrirsjáanlega fela í sér aukinn sparnað fyrir réttargæslukerfið.

Hvað varðar brottfall 2. mgr. 74. gr. laga um útlendinga kann breytingin að hafa áhrif á hlutfall kærumála, þar sem minni líkur eru á að umsækjendur dvelji óeðlilega lengi á landinu í von um að tafir í málsmeðferð leiði til veitingar dvalarleyfis skv. 2. mgr. 74. gr. laganna. Þá mun breytingin leiða til fækkunar á veitingu dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Þegar álag á verndarkerfinu eykst lengist málsmeðferðartíminn, sem leiðir til fleiri veitinga á grundvelli tímamarka en afnám reglunnar mun leiða til þess að færri fái dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða samkvæmt reglunni. Handhafar slíks dvalarleyfis eiga rétt á samræmdri þjónustu frá sveitarfélögum. Ef breytingin verður lögfest má gera ráð fyrir færri veitingum slíkra mannúðarleyfa sem hefur áhrif til lægri útgjalda í þjónustu við umsækjendur um vernd. Breytingin mun einnig hafa jákvæð fjárhagsleg áhrif hjá sveitarfélögum þar sem færri einstaklingar munu fá mannúðarleyfi á þessum grundvelli og því munu færri einstaklingar óska eftir fjárhagsaðstoð og félagsþjónustu sveitarfélaga. Það hefur einnig jákvæð áhrif á

ríkissjóð þar sem skv. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 41/1992, endurgreiðir ríkissjóður fjárhagsaðstoð sveitarfélaga fyrstu tvö ár eftir að einstaklingur fékk samþykktu umsókn um alþjóðlega vernd eða mannúðarleyfi. Í ljósi bráðabirgðaákvæðis frumvarpsins verður slíkur kostnaður hins vegar aldrei meiri en sem nemur þessum 12 mánuðum en að þeim tíma liðnum gefst viðkomandi einstaklingur tækifæri til að fá áframhaldandi dvalarleyfi en þá skv. 78. gr. laganna að nánari skilyrðum uppfylltum þar á meðal um tryggja framfærslu, sbr. bráðabirgðaákvæði frumvarpsins.

Fjárhagsáhrif frumvarpsins eru talin hafa áhrif til lækkunar útgjalda vegna umsókna um alþjóðlega vernd. Sparnaður við brottfall 2. mgr. 74. gr. er annars vegar vegna málsmeðferðar hjá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendinga. Það eru því líkur á að kostnaður vegna málsmeðferðar og þjónustu við umsækjendur lækki um tugi milljóna á ári hverju með færri umsóknum. Þá mun fyrirsjáanleg fækkun veitinga dvalarleyfa á grundvelli mannúðarsjónarmiða vegna reglunnar lækka kostnað hjá bæði ríkissjóði og sveitarfélögum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að kostnaður vegna umsókna um alþjóðlega vernd lækki og hafi þannig jákvæð fjárhagsáhrif á ríkissjóð. Kostnaður vegna umborinnar dvalar og afturköllun dvalarleyfa er metinn óverulegur og kemur á móti þeim sparnaði sem áður hefur verið nefndur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. hefur flóttamaður skv. 37. gr. sem er hér á landi eða kemur hér að landi samkvæmt umsókn rétt til að fá hér alþjóðlega vernd. Ákvæði 2. mgr. 40. gr. laganna mælir fyrir um svokallaðar útilokunarástæður fyrir alþjóðlegri vernd. Skv. c-lið 2. mgr. gildir það um flóttamann skv. 2. mgr. 37. gr., ef skynsamlegar ástæður eru til að álíta hann hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir mjög alvarlegt afbrot og er af þeim sökum hættulegur samfélaginu. Skv. d-lið 2. mgr. gildir það um flóttamann skv. 2. mgr. 37. gr. ef hann hefur yfirgefið heimaland sitt eða land þar sem hann hafði síðast fasta búsetu í þeim eina tilgangi að komast hjá refsingu fyrir eitt eða fleiri brot sem varða fangelsisrefsingu samkvæmt íslenskum hegningarlögum. Engin haldbærar ástæður eru fyrir því að ákvæðin taki einungis til þeirra sem eiga rétt á viðbótarvernd, sbr. 2. mgr. 37. gr., og felur breytingin því í sér að ákvæðið nái til allra umsækjenda um alþjóðlega vernd.

Þá er gerð sú breyting á c-lið 2. mgr. ákvæðisins að í stað þess að vísað sé til „skynsamlegra ástæðna“ og „mjög alvarlegs“ afbrots er vísað til „gildra ástæðna“ og „sérstaklega alvarlegs“ afbrots. Í reglugerð (ESB) 2024/1347 er notast við orðalagið „reasonable grounds“ og „particularly serious crime“ og tekur breytingin mið af því.

Um 2. gr.

Með breytingunni er bætt við tilvísun til 4. mgr. 48. gr. í 42. gr., sbr. 3. gr. frumvarpsins, auk tilvísunar til 77. gr. a, sbr. 7. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um nýjan dvalarleyfisflokk, dvalarleyfi vegna umborinnar dvalar. Tilvísun ákvæðisins til 77. gr. fellur að sama skapi brott.

Um 3. gr.

Ákvæði 48. gr. laganna fjallar um afturköllun alþjóðlegrar verndar. Lagt er til að heimilt verði að afturkalla alþjóðlega vernd ef gildar ástæður eru til að álíta viðkomandi hættulegan öryggi ríkisins eða hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir sérstaklega alvarlegt afbrot og er

af þeim sökum hættulegur samfélaginu. Breytingin er samhljóða ákvæði c-liðar 2. mgr. 40. gr. laganna. Þá er ákvæðið í samræmi við löggjöf annars staðar á Norðurlöndunum og nýja heildarlöggjöf Evrópusambandsins sem tekur gildi í júní 2026. Með sérstaklega alvarlegu broti er m.a. átt við alvarlegt eða að öðru leyti gróft brot, eða tilraun til slíks brots, svo sem manndráp, ofbeldis- eða kynferðisbrot, frelsissviptingarbrott, meiri háttar fíkniefnabrot, brennu eða önnur almannahættubrot, rán og skipulagða brotastarfsemi. Almennt myndu skilorðsbundnir dómar ekki falla undir framangreint.

Þá er fellt á brott það skilyrði að stjórnvöldum beri við afturköllun alþjóðlegrar verndar að taka til athugunar hvort veita eigi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skv. 74. gr. Séu aðstæður þannig að 1. mgr. 42. gr. eigi við verður heimilt að veita útlendingi tímabundið dvalarleyfi skv. 77. gr. a., sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 74. gr. laganna er heimilt að veita útlendingi, sem sótt hefur um alþjóðlega vernd og ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnslustigi innan 18 mánaða eftir að hann sótti fyrst um alþjóðlega vernd hér á landi, dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, að því tilskildu að skorið hafi verið úr um að hann uppfylli ekki skilyrði um vernd skv. 37. og 39. gr. Ef um barn er að ræða skal þó miða við 16 mánuði. Frekari skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis skv. 2. mgr. 74. gr. koma fram í a–d-lið ákvæðisins en þau eru að tekin hafi verið skýrsla af umsækjanda, ekki leiki vafi á því hver umsækjandi er, ekki liggja fyrir ástæður sem geta leitt til brottvísunar umsækjanda og að útlendingur hafi veitt upplýsingar og aðstoð við úrlausn máls.

Sambærilega tímafresti er ekki að finna annars staðar á Norðurlöndunum eða í löggjöf Evrópusambandsins og er því um séríslenska undanþágureglu að ræða. Til að gæta samræmis við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála er því lagt til að 2. mgr. 74. gr. falli brott. Brottfall 3. mgr. og 1. málsl. 4. mgr. 74. gr. leiðir af brottfalli 2. mgr.

Í b-lið ákvæðisins er áréttað að almennar reglur XII. kafla laganna um frávísun og brottvísun gildi um handhafa dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Um 6. gr.

Með breytingunni er kveðið á um nýjan dvalarleyfisflokk, dvalarleyfi vegna umborinnar dvalar. Með breytingunni verður skýr aðskilnaður milli bráðabirgðadvalarleyfis skv. 77. gr. sem mun framvegis einungis ná til þeirra sem eru enn í umsóknarferli um alþjóðlega vernd hjá Útlendingastofnun. Hið nýja dvalarleyfi, dvalarleyfi vegna umborinnar dvalar, mun ná til þeirra sem eru undanþegnir alþjóðlegri vernd skv. 40., 41 eða 4. mgr. 48. gr. laganna en ekki er unnt að framkvæma brottvísun vegna aðstæðna í heimaríki. Skilyrði ákvæðisins eru í samræmi við gildandi ákvæði 77. gr. laganna.

Um 7. gr.

Breytingin leiðir af 6. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um nýjan dvalarleyfisflokk, dvalarleyfi vegna umborinnar dvalar.

Um 8. gr.

Ákvæðið er samhljóða 3. mgr. 22. gr. laga um landamæri, nr. 136/2022. Það kveður á um takmarkanir á aðgangi aðila máls að gögnum og upplýsingum um hann sjálfan ef slíkt telst nauðsynlegt með tilliti til almannahagsmuna, þjóðaröryggis, alþjóðasamskipta ríkisins eða

annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu eða annarra sérstakra ástæðna. Eitt af hlutverkum stjórnvalda er að meta hvort frávísa eða brottvísa beri útlendingi með skírskotun til allsherjarreglu, almannaöryggis eða þjóðaröryggis, sbr. XI. og XII. kafla laga um útlendinga.

Samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga er heimilt að takmarka upplýsingarétt aðila máls. Þar segir að þegar sérstaklega stendur á sé stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Ef aðgangur aðila að þeim upplýsingum og gögnum sem stjórnvöld útlendingamála vinna með yrði ótakmarkaður myndi það óneitanlega hafa það í för með sér að þau myndu missa vægi sitt auk þess að þau gætu leitt í ljós atriði sem eiga að fara leynt, t.d. viðkvæmar starfsaðferðir. Þessar takmarkanir á upplýsingarétti gilda á öllum stigum málsins enda er tilgangur þeirra almennt að vernda viðkvæma löggæslustarfsemi og þær myndu missa marks ef gildissvið þeirra væri einvörðungu bundið við málsmeðferð á fyrsta málsmeðferðarstigi, þ.e. aðeins hjá Útlendingastofnun eða lögreglu en ekki við kærumeðferð hjá kærunefnd útlendingamála. Til að taka af allan vafa þykir rétt að áréttta að heimild til að halda gögnum og upplýsingum frá aðila máls í nánar tilgreindum tilvikum nær einnig til upplýsinga um hverja þá sem kunna að veita þær upplýsingar sem takmarka á aðgang að eða halda eftir. Þá er ekki skylt að taka fram í ákvörðun Útlendingastofnunar, lögreglu eða úrskurði kærunefndar að rökstuðningur hafi verið takmarkaður eða gögnum haldið frá aðila máls.

Við meðferð dómsmáls af því tagi kunna að koma upp álitæfni um aðgang að þeim gögnum sem hin umþrætta stjórnvaldsákvörðun byggist á. Í því sambandi verður að hafa í huga að aðilum máls er nauðsynlegt að færa sönnur á sinn málatilbúnað eftir því sem málsmeðferðarreglur laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, áskilja. Þannig getur dómari að meginreglu til að mynda ekki fallist á þann málatilbúnað sem gagnaðili dómsmáls andmælir nema að málatilbúnaðurinn sé studdur viðhlítandi gögnum en almennar reglur um sönnun og sönnunargögn eru í 2. þætti þeirra laga. Þess má sérstaklega geta að skv. 1. mgr. 44. gr. laganna sker dómari úr því hverju sinni eftir mati á þeim gögnum sem hafa komið fram í máli hvort staðhæfing um umdeild atvik telst sönnuð, enda bindi fyrirmæli laga hann ekki sérstaklega um mat í þessum efnum. Þá má einnig geta þess að um skjöl og önnur sýnileg sönnunargögn fer sem endranær eftir X. kafla laganna, þar á meðal um undantekningar frá almennum reglum. Á þeim grunni kunna þau gögn sem ákvörðun stjórnvalds byggist á að vera háð leynd með sama hætti fyrir dómi og við meðferð stjórnslumálsins.

Um 9. gr.

Lagt er til að lög þessi öðlist þegar gildi, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Ein undantekning er á því en gert er ráð fyrir að a-liður 4. gr. frumvarpsins gildi ekki um meðferð umsókna sem hafa náð tímamörkum 2. mgr. 74. gr. við gildistöku laganna. Þær umsóknir munu því fá skoðun hjá stjórnvöldum með tilliti til skilyrða 2. mgr. 74. gr. Umsækjandi um tiltekin réttindi hér á landi getur ekki byggt á því að hann hafi öðlast réttmætar væntingar eða lögmæta hagsmuni á því að mál dragist úr hömlu. Þvert á móti getur umsækjandi um hvers kyns réttindi aðeins átt til þess væntingar að stjórnvöld ljúki málum innan tilhlýðilegs frest og í samræmi við málshraðareglur stjórnsluréttarins enda hljóti aðilar máls að hafa fyrst og fremst hag af því að fá lyktir sinna mála gagnvart íslenskum stjórnvöldum og það svo fljótt sem auðið er.

Um 10. gr.

Við brottfall 2. mgr. 74. gr. verður ekki heimilt að endurnýja dvalarleyfi á þeim grundvelli í ljósi lagaáskilnaðar 5. mgr. 74. gr. en samkvæmt ákvæðinu er skilyrði endurnýjunar það að forsendur fyrir veitingu leyfisins í upphafi ekki breyst. Ljóst er að forsendur leyfisins breytast með brottfalli ákvæðisins. Í ljósi þess verður handhöfum leyfisins gert kleift að fá dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla við landið, sbr. 78. gr. laganna, að uppfylltum skilyrðum um trygga framfærslu, að viðkomandi eigi ekki ólokin mál í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi eða að hann afpláni fangelsisrefsingu eða bíði afplánunar. Í þeim tilvikum myndi viðkomandi ekki uppfylla skilyrði til útgáfu dvalarleyfis skv. 78. gr.

Um 11. gr.

Breytingin leiðir af 6. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um nýjan dvalarleyfisflokk, dvalarleyfi vegna umborinnar dvalar.