

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið á vegum innanríkisráðuneytisins og þverpólíttískrar þingmannanefndar um málefni útlendinga og felur í sér heildarendurskoðun á núgildandi lögum um útlendinga, nr. 96/2002. Sambærilegt frumvarp var lagt fram á Alþingi í janúar 2013 en hlaut ekki afgreiðslu þingsins. Það frumvarp var samið í kjölfar skýrslu nefndar sem þáverandi innanríkisráðherra, Ögmundur Jónasson, skipaði um málefni útlendinga utan Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) frá júní 2012 og fól í sér heildarendurskoðun á lögum um útlendinga. Vorið 2014 lagði þáverandi innanríkisráðherra, Hanna Birna Kristjánsdóttir, fram nokkrar breytingar á lögum um útlendinga sem byggðust að hluta á því frumvarpi sem var lagt fram í byrjun árs 2013, með nokkrum breytingum. Þær breytingar, sem samþykktar voru á Alþingi 2014, vörðuðu fyrst og fremst málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd, komið var á fót sjálfstæðri kærunefnd útlendingamála auk þess sem gerðar voru breytingar á EES kafla laganna.

Sama vor skipaði þáverandi innanríkisráðherra þverpólíttíska þingmannanefnd til að endurskoða lög um útlendinga og um leið skoða hvort ástæða væri til frekari aðgerða og hvernig móta megi innflytjendastefnu og löggjöf sem taki mið af þörfum íslensks samfélags og tryggi um leið mannúð, skilvirkni og farsæla móttöku þeirra sem hingað leita. Nefndina leiddi Ottarr Proppé alþingismaður og auk hans sátu í nefndinni alþingismennirnir Svandís Svavarsdóttir, Össur Skarphéðinsson, Birgitta Jónsdóttir, Líneik Anna Sævarsdóttir og Unnur Brá Konráðsdóttir. Auk þess starfaði með nefndinni fulltrúi félags- og húsnæðismálaráðherra, Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir. Þingmannanefndin hafði það að leiðarljósi að bæta enn frekar íslenska löggjöf um útlendinga í samráði við helstu sérfræðinga á sviðinu, háskólasamfélagið og sjálfa notendur kerfisins. Starfsmenn nefndarinnar voru Erna Kristín Blöndal, lögfræðingur og sérfræðingur í málefnum útlendinga hjá innanríkisráðuneytinu, og Íris Björg Kristjánsdóttir, mannfræðingur og sérfræðingur í málefnum innflytjenda.

Markmiðið með skipan nefndarinnar var að stuðla að samstarfi milli þingmanna, embættismanna og fræðimanna og þar með stuðla að ábyrgum skrefum í flóknum málaflökki þar sem stefnumótun er unnin að vel yfirlögðu ráði í tengslum við þverfaglegar rannsóknir. Fjöldmargir aðilar, stofnanir, hagsmunasamtök og mannréttindasamtök, komu að undirbúningi frumvarpsins auk þess sem góð samvinna hefur verið við starfsmenn Útlendingastofnunar, Vinnuálastofnunar og velferðarráðuneytisins.

Síðastliðinn vetur voru haldnir nokkrir samráðsfundir með hagsmunaaðilum nokkurra málaflökka. Má þar helst nefna fulltrúa atvinnulífs- og vinnumarkaðar, hagsmunaaðila mennta- og vísindasamfélagsins, helstu sérfræðinga í málefnum barna og fjölskyldna og fulltrúa lögreglunnar auk þess sem leitað hefur verið ráðgjafar fjölmargra sérfræðinga í einstökum málum sem hafa komið með gagnlegar athugasemdir og ábendingar á tímabilinu. Þá hafa starfsmenn þingmannanefndarinnar átt samstarf við fjölmarga aðila innan háskólasamfélagsins, prófessora, kennara sem og nemendur sem hafa sérhæft sig í rannsóknum sem tengjast lögum um útlendinga á einhvern hátt, auk þess sem nokkurt rannsóknarsamstarf hefur átt sér stað út fyrir landsteinana, þá einna helst við Noreg.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

1. Almenn.

Óskum erlendrar ríkisborgara um að setjast að á Íslandi hefur fjölgað verulega á undanförunum áratugum og hafa verið í takt við aukningu í fólksflutningum í heiminum. Nágrannaríkin, þar á meðal Noregur, hafa brugðist við þessari þróun og breytt löggjöf sinni,

m.a. til að skýra ýmsa óvissuþætti og að einfalda umsóknar- og afgreiðsluferli, útlendingum, samfélaginu og stjórnsýslunni til hagsbóta. Endurskoðun á lögum um útlendinga er aðkallandi hér á landi þar sem gott regluverk er ein meginforsenda þess að sem best sátt ríki um málaflökkinn. Ný löggjöf þarf að taka mið af og samræmast þörfum íslensks samfélags með tilliti til hagvaxtar, aukinnar kröfu um samkeppnishæfni landsins og leggja aukna áherslu á mannúð og réttindavernd þeirra sem hingað koma.

Lög um málefni útlendinga voru fyrst sett hér á landi árið 1920 í framhaldi af ályktun Alþingis, sem samþykkt var 13. ágúst 1919, þar sem skorað var á landsstjórnina að undirbúa og leggja fyrir næsta Alþingi frumvarp til laga um „heimild utanríkismanna til þess að ná landsvist á landi hér ... og um það, hvenær þeim verði úr landi vísað, og hvaða ráðstafanir stjórnvöld skuli gera í því skyni“. Í kjölfarið voru síðan samþykkt á Alþingi lög um eftirlit með útlendingum, nr. 10 18. maí 1920. Fram að því var hins vegar að finna einstök ákvæði í löggjöfinni sem vörðuðu útlendinga. Í lögnum var m.a. kveðið á um heimild útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér og heimild stjórnvalda til að vísa útlendingum úr landi.

Lögin frá 1920 um eftirlit með útlendingum voru leyst af hólmi með nýjum lögum um sama efni, nr. 59 23. júní 1936. Þau lög fólu ekki í sér verulega breytingu að því frátöldu að þar var að finna ítarlegri ákvæði um eftirlit með útlendingum.

Árið 1965 fór að nýju fram heildarendurskoðun með lögum nr. 45 12. maí 1965. Sú endurskoðun miðaði fyrst og fremst að því að gera nauðsynlegar breytingar til að Ísland gæti orðið aðili að samningi Norðurlandanna frá 12. júní 1957 um afnám vegabréfaskoðunar við landamæri milli Norðurlandanna. Jafnframt voru lögin endurskoðuð að öðru leyti og kveðið nánar á um ýmis atriði, m.a. með sérstöku ákvæði um réttarstöðu flóttamanna, án þess þó að verulega væri hnikað frá ákvæðum fyrri laga.

Lögum nr. 45/1965 var breytt 1993 vegna aðildar Íslands að EES-samningnum, 1999 vegna aðskilnaðar Útlendingaeftirlits frá lögreglu og 2000 þegar Ísland hóf þátttöku sína í Schengen-samstarfinu. Síðasta breyting á þeim lögum var með lögum nr. 7/2001 til þess að innleiða Dyflinnarsamninginn um ábyrgð aðildarríkja á meðferð umsókna um alþjóðlega vernd.

Með setningu heildarlaga um útlendinga, nr. 96/2002, var síðan horfið frá því að lögin skyldu einvörðungu fjalla um eftirlit með útlendingum. Lögin voru mun ítarlegri en áður – innihéldu 59 greinar í stað 22 – og tóku mið af breyttum viðhorfum í samfélaginu gagnvart útlendingum og mannréttindum. Tekið var ítarlegar á málum er vörðuðu alþjóðlega vernd en áður hafði þekkt ásamt því að innleiddir voru nýir dvalarleyfaflokkar, t.d. dvalarleyfi af mannúðarástæðum og dvalarleyfi vegna aðstandenda. Þar að auki var Útlendingastofnun fest í sessi og henni fengið núverandi nafn en áður kallaðist hún Útlendingaeftirlit. Lögin tóku gildi 1. janúar 2003. Lögnum hefur nokkrum sinnum verið breytt. Þau tóku minni háttar breytingum vegna breytingar á ráðuneytaskipan og vegna fjölgunar í þeim hópi fólks sem fellur undir frjálsan fólksflutning vegna EES eða EFTA. Stærstu efnislegu breytingar á lögnum felast í lögum nr. 20/2004, lögum nr. 86/2008, lögum nr. 115/2010, lögum 26/2014 og 64/2014.

Svo sem fyrr segir hafa örar breytingar í málaflöknum kallað á lagabreytingar og um hríð hefur legið fyrir að efna þyrfti til heildstæðrar endurskoðunar á lögum um útlendinga. Brynt hefur þótt að skýra og breyta sumum ákvæðum laganna, þ.m.t. til að styrkja málsmeðferð og skilvirkni stjórnsýslu og skerpa á ákvæðum um sameiningu fjölskyldu og réttindi barna og samræma ákvæði laganna við tengd ákvæði er varða lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002.

Ólíkar ástæður geta búið að baki því að fólk flytur milli landa. Sumir neyðast til að yfirgefa heimkynni sín vegna ofsókna eða stríðsátaka, aðrir fara á milli landa til náms, atvinnu, í leit að betra lífi eða til að sameinast ástvinum sínum og ættingjum. Mikilvægt er að gera skýran greinarmun á flóttafólki annars vegar og fólki sem hefur aðrar ástæður til að vilja setjast að á

Íslandi hins vegar, svo sem vegna atvinnu, náms eða fjölskyldutengsla. Hvað fyrrnefnda hópinn varðar er Ísland bundið af alþjóðasáttmálum um flóttafólk og mannréttindi, svo sem nánar er vikið að hér að neðan. Í tilfalli síðarnefnda hópsins er Ísland einnig bundið af alþjóðlegu samstarfi sem hefur áhrif á heimild fólks til að koma hingað til lands og eftir atvikum setjast að. Er þar einkum vísað til Norðurlandasamstarfs sem á sér áratugahefð, til sammingsins um Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) og sammings EFTA við Evrópusambandið (EES-samningurinn), sem kveður á um eitt atvinnusvæði 30 Evrópuríkja. Ríkisborgarar EFTA og EES-ríkjanna þurfa því ekki sérstakt dvalarleyfi á Íslandi en þeim er gert að skrá sig hér til heimilis ætli þeir að dveljast lengur en í sex mánuði. Um réttindi og skyldur þessa hóps er fjallað í sérstökum kafla í frumvarpi þessu. Útlendingar utan EFTA og EES þurfa almennt dvalarleyfi til að geta dvalist á Íslandi og eru í frumvarpi þessu gerðar veigamiklar breytingar á flokkum dvalarleyfa.

III. Meginefni frumvarpsins.

1. Helstu nýmæli.

Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á núgildandi lögum um útlendinga, nr. 96/2002. Sérstaklega er tekið mið af reynslu við framkvæmd laganna til að styrkja lagastoð fyrir henni og að sníða af vankanta. Jafnframt er leitast við að tryggja að efnisatriði frumvarpsins séu aðgengileg fyrir fólk sem byggir rétt sinn á þeim.

Helstu nýmæli frumvarps þessa eru eftirfarandi:

- Uppsetningu kafla og ákvæða breytt með það að markmiði að gera lögina aðgengilegri og ákvæði laganna sett fram á einfaldari hátt og með orðskýringum.
- Hlutverk stjórnvalda sem tengjast málaflokknum eru skilgreind.
- Stuðlað að samræmingu á milli laga um útlendinga og laga um atvinnuréttindi útlendinga.
- Dvalarleyfaflokkum breytt og skilyrði dvalarleyfa einfölduð þar sem t.d. er lögð áhersla á að koma til móts við aðstæður atvinnulífsins og vinnumarkaðar og háskóla- og vísindasamfélagsins.
- Lagðar til ýmsar breytingar á réttindum og réttindasöfnun sem fylgja dvalarleyfum.
- Sérstakur kafli um dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar.
- Öll samskipti útlendinga við íslensk stjórnvöld á grundvelli þessara laga fari í gegnum eina stofnun, Útlendingastofnun. Sama gildir um kærumál sem munu öll berast til kærunefndar útlendingamála.
- Áhersla á réttindi barna og umbætur m.a. með sértækum ákvæðum um réttindi barna í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, skilgreiningu á því hvað er barni fyrir bestu, rétti barna til að umgangast foreldra sína, reynt er að tryggja börnum vernd, m.a. með skipun hagsmunagæslumanns auk þess sem reglur um aldursgreiningu og vegna fylgdarlausra barna eru endurskoðaðar.
- Kaflar um alþjóðlega vernd hafa verið endurskoðaðir og uppfærðir í samræmi við alþjóðlega, evrópska og norræna þróun og aukna kröfu um mannúð og skilvirkni í málsmeðferð og þjónustu.
- Ýmsar breytingar eiga að stuðla að því að íslensk stjórnvöld uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar sínar með því að koma ákvæðum tiltekinna samninga til framkvæmda á Íslandi.
- Lagt er til að hugtökin „alþjóðleg vernd“ og „umsækjandi um alþjóðlega vernd“ verði tekin upp í staðinn fyrir „hæli“ og „hælisleitandi“ í samræmi við þróun í Evrópu og á Norðurlöndum.

- Ákvæði um móttökumiðstöð fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og eftir atvikum útlendinga í ólögmati dvöl eða mansalsfórnarlömb sem stuðla á að aukinni skilvirkni og öryggi og tryggja hagsmuni og mannréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd sem og annarra.
- Takmarkað hvenær refsar má umsækjendum um alþjóðlega vernd vegna ólöglegar komu og/eða falsaðra skilríkja.
- Ákvæði um ríkisfangsleysi sem tryggja á sjálfstæðan rétt ríkisfangslausra einstaklinga til alþjóðlegrar verndar. Liður í að innleiða samninga um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954 og samning um að draga úr ríkisfangsleysi frá 1961.
- Lagt er til að réttaráhrifum verði sjálfkrafa frestað í öllum málum um alþjóðlega vernd þar sem niðurstaða Útlendingastofnunar hefur verið kærð til kærunefndar útlendingamála og þar til niðurstaða liggur fyrir á æðra stjórnsýslustigi.
- Helstu íþyngjandi úrræði sem stjórnvöld geta beitt til að tryggja framkvæmd og markmið laganna hafa verið sett í einn kafla og ákvæði þeirra verið gerð skýrari til þess að tryggja aukið gegnsæi og réttaröryggi.

Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um helstu nýmæli frumvarpsins en umfjöllun um þau er enn fremur að finna í athugasemdum við hvern kafla og einstakar greinar eftir því sem við á.

a. Auka þjónustu og skilvirkni.

Í málaflokki sem þessum er mikilvægt að veitt sé fullnægjandi þjónusta og að þeir fjármunir sem til ráðstöfunar eru séu nýttir sem best. Í vinnu að frumvarpi þessu eru lagðar til ýmsar breytingar sem stuðla að aukinni þjónustu við útlendinga, sérstaklega umsækjendur um alþjóðlega vernd, erlenda sérfræðinga á vinnumarkaði, námsmenn, rannsakendur og fleiri. Þær breytingar eiga að tryggja aukna skilvirkni og gæði innan stjórnsýslu, hagræðingu við nýtingu fjármagns og ef vel reynist, styðja við íslenskan vinnumarkað og auka samkeppnishæfni landsins á alþjóðavísu. Til þess að slík markmið geti orðið að veruleika þurfa þau stjórnvöld er fara með þessi málefni að eiga áfram í virku samstarfi innbyrðis sem og við hlutaðeigandi aðila, auk þess sem ákveðin endurskoðun og sveigjanleiki þurfa ávallt að vera til staðar svo lagaumgjörðin vegna erlendra ríkisborgara gangi í takt við lýðfræðilega þróun, breytingar og þróun í fólksflutningum í heiminum, efnahagslegar framfarir, stöðu og þarfir vinnumarkaðar, þjóðaröryggi og aðstæður í alþjóðasamfélaginu.

b. Dvalarleyfaflokkar og breytingar á þeim.

Í frumvarpinu er leitast við að gera skilyrði dvalarleyfa skýrari og lögð áhersla á að það dvalarleyfi, sem útlendingur sækir um, sé í samræmi við tilgang dvalar hans hér á landi. Með þessu er ætlunin að reyna að leysa ýmis álitamál sem komið hafa upp við framkvæmd gildandi laga á undanförunum árum og leitast við að takmarka og skýra matskennd ákvæði eins og kostur er þó svo að eftirláta þurfi stjórnvöldum eitthvert svigrúm við mat þar sem aðstæður krefjast. Ein höfuðaðgreining milli dvalarleyfaflokka fyrir utan hin ýmsu skilyrði er hvort þau mynda rétt til varanlegrar búsetu eða ekki. Þau dvalarleyfi, sem fela í sér slíka réttindasöfnun, gefa útlendingi kost á að fá ótímabundið dvalarleyfi til dvalar að fjórum árum liðnum og að öðrum skilyrðum uppfylltum. Nýmæli í frumvarpinu er að réttindasöfnun til ótímabundins dvalarleyfis fylgir útlendingi en ekki dvalarleyfi. Þannig heldur útlendingur áfram að vinna sér inn rétt til ótímabundins dvalarleyfis þótt hann skipti um grundvöll dvalar, að því gefnu að bæði leyfi feli í sér rétt til ótímabundins dvalarleyfis. Þá er gert ráð fyrir að í vissum tilvikum þegar útlendingur hefur dvalist í landinu samkvæmt dvalarleyfi sem ekki felur í sér réttindi til ótímabundins dvalarleyfis, t.d. námsmannaleyfi, flyst yfir á leyfi sem veitir rétt til búsetuleyfis

geti sá tími, sem hann dvaldist á fyrra leyfi, talist til réttindasöfnunar að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Er markmiðið með þessu að koma til móts við gagnrýni á núgildandi lög m.a. hvað varðar framkvæmd þeirra gagnvart fólki sem hefur dvalist á Íslandi um hríð og hyggst gera það áfram.

c. Breytingar á málsmeðferð um alþjóðlega vernd.

Við ritun frumvarps þessa hefur svo sem að framan greinir verið höfð hliðsjón af þeirri þróun, sem orðið hefur í öðrum Evrópuríkjum, einkum helstu tilskipunum sem í gildi eru innan ESB um málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd. Um ítarlegar reglur er að ræða í þessum tilskipunum og miða þær að lágmarkssamræmingu innan Evrópusambandsins en heimila þó jafnframt betri vernd í einstökum ríkjum. Við gerð frumvarpsins hefur verið tekið mið af fyrrgreindum reglum og er eftir atvikum gerð frekari grein fyrir áhrifum þeirra þar sem við á í athugasemdum með hverri grein.

Er þetta í samræmi við það sem lagt var til með breytingum á lögum um útlendinga árið 2010 í því skyni að komast hjá ósamræmi og óvissu um það hvernig eigi að framfylgja lögum. Þótt íslenska ríkið sé ekki skuldbundið til þess að innleiða umræddar tilskipanir eru, líkt og sagði í athugasemdum við frumvarp breytingalaganna árið 2010, íslenskar og evrópskar reglur samofnar vegna samvinnu Íslands og Noregs við Evrópusambandið. Er það vegna samstarfs sem byggist á reglugerð ráðsins nr. 604/2013/EB frá 26. júní 2013 skv. nýjustu útgáfu, um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um alþjóðlega vernd sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjanna (hér eftir Dyflinnarsamstarfið).

Við málsmeðferð í málum er varða alþjóðlega vernd skipta helst máli tilskipanir nr. 2013/33/EB um lágmarkskröfur varðandi móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd (hér eftir tilskipun 2013/33/EB um móttöku), nr. 2013/32/EB frá 26. júní 2013 um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns (hér eftir tilskipun 2013/32/EB um málsmeðferð) og nr. 2011/95/EB 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.

Í frumvarpinu er lögð rík áhersla á að íþyngjandi úrræðum skuli aðeins beitt ef brýn nauðsyn krefur. Lagðar eru til breytingar á kafla um þvingunarúrræði þar sem greint er á milli gæsluvarðhalds og annarra úrræða og sett nánari skilyrði um það hvenær heimilt er að beita slíkum úrræðum.

Einnig eru lagðar til breytingar sem eiga að stuðla að skilvirkari stjórnsýsluframkvæmd en stjórnvöld hafa sætt gagnrýni fyrir að meðferð mála á þessu sviði taki of langan tíma og að grípa þurfi til aðgerða svo stytta megi biðtíma umsækjenda um alþjóðlega vernd eftir úrlausn mála sinna.

Umsækjendur um alþjóðlega vernd mega í ljósi stöðu sinnar almennt teljast vera í viðkvæmri stöðu en sumir eru í erfiðari stöðu en aðrir. Hingað til lands geta komið einstaklingar sem teljast vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu vegna tiltekinna persónulegra eiginleika eða aðstæðna. Viðkomandi einstaklingar geta haft sérþarfir sem taka þarf tillit til við meðferð máls eða þeir geta ekki með fullu móti nýtt sér rétt eða uppfyllt skyldur sem kveðið er á um í lögum án aðstoðar eða sérstaks tillits. Í frumvarpi þessu er þess krafist að Útlendingastofnun geri einstaklingsbundið mat með hjálp viðeigandi sérfræðinga á því hvort viðkomandi umsækjandi um alþjóðlega vernd teljist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu eins fljótt og kostur er eftir að umsókn um alþjóðlega vernd er lögð fram og veiti honum viðeigandi aðstoð vegna þeirra sérþarfa sem hann kann að hafa. Einnig er lagt til að fram fari mat á því hvort

umsækjendur um alþjóðlega vernd geti verið hættulegir sjálfum sér eða öðrum. Mikilvægt er að matið fari fram eins fljótt og kostur er en má hins vegar ekki vera skilyrt við komu til landsins heldur verður að vera möguleiki á endurmati síðar í umsóknarferlinu. Í frumvarpinu er þannig lögð áhersla á að skilgreina og skipuleggja það ferli sem umsækjendur um alþjóðlega vernd fara í gegnum allt frá því að umsókn er lögð fram og þar til niðurstaða er fengin í mál þeirra með það að markmiði að tryggja skilvirka og mannúðlega málsmeðferð þar sem tekið er tillit til mögulegra sérþarfa og persónulegra aðstæðna umsækjanda. Jafnframt er þeim ætlað að tryggja öryggi þeirra sem hingað leita sem og annarra.

c. Móttökumiðstöð.

Í nágildandi lög vantar ákvæði um móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd sem hefur það að markmiði að greina sem fyrst í ferlinu þá sem geta talist vera í sérstaklega viðkvæmri stöðu og tryggja að þeir fái viðeigandi málsmeðferð, aðstoð og þjónustu og að upplýst sé um atriði sem haft geta þýðingu við ákvörðun í máli þeirra.

Þrátt fyrir að vilji sé hjá stjórnvöldum og stofnunum sem að málaflokknum koma til þess að tryggja réttindi umsækjenda í sérstaklega viðkvæmri stöðu sem og öryggi þeirra og annarra er ekki fyrir hendi sérstakt greiningarferli eða kerfisbundin upplýsingasöfnun til að greina umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Þetta má ráða af athugasemdum sem komið hafa fram bæði hjá nefnd um málefni útlendinga utan EES og í samráðsferli í tengslum við undirbúning frumvarps þessa. Ákvæði sem veita umsækjendum í sérstaklega viðkvæmri stöðu rétt eða aðstoð umfram aðra verða gagnslítill séu ekki tæki til staðar til þess að greina hverjir falla í þann flokk. Greiningin er ekki aðeins mikilvæg fyrir umsækjandann, svo sem að hann fái notið viðeigandi heilbrigðisþjónustu, heldur einnig til að stjórnvöld geti uppfyllt rannsóknarskyldu sína. Það getur reynst mikilvægt fyrir mat á því hvort viðkomandi umsækjandi um alþjóðlega vernd teljist flóttamaður að ljósi sé varpað á fortíð hans og líkamlegt og andlegt ástand og eykur það líkur á því að rétt ákvörðun sé tekin í málinu. Þess vegna er mikilvægt að tryggja þessum hópi réttindi og hjálp í samræmi við sérþarfir hans og móta á sama tíma feril sem tryggir að það sé í raun og veru mögulegt. Þetta hefði ekki einungis í för með sér mannúðlegri meðferð fyrir umsækjendur heldur má einnig ætla að umtalsvert hagræði geti af því hlotist fyrir stjórnvöld.

Lagt er til að sett verði á laggirnar móttökumiðstöð þar sem leitast verði við að greina þá sem eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu og sérþarfir þeirra. Í þessari miðstöð þyrfti að fara fram samvinna ýmissa aðila, Útlendingastofnunar, lögreglu, félagasamtaka, barnaverndaryfirvalda og félagsþjónustu, heilbrigðisyfirvalda og annarra sem þurfa að koma að málum umsækjenda um alþjóðlega vernd svo vel sé. Hugsunin er að umsækjendur um alþjóðlega vernd geti fengið nauðsynlega fagþjónustu á einum stað, þ.m.t. lækniþjónustu, en hún kann jafnframt að vera áriðandi til að renna stöðum undir frásögn umsækjanda, svo sem hafi viðkomandi sætt pyndingum eða vanvirðandi meðferð. Að sama skapi þarf að veita stjórnvöldum svigrúm til að geta gripið til ráðstafana ef rökstuddur grunur er um að ógn stafi af umsækjanda um alþjóðlega vernd og gert er ráð fyrir að slíkt mat fari fram í miðstöðinni.

Miðstöð þessi er ætluð til hagsbóta fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og á að tryggja að mannréttinda þeirra sé gætt. Hugmyndin er sú að miðstöðin sé fyrst og fremst til móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd en þó væri æskilegt að þar væri einnig unnt að taka á móti útlendingum í ólögum dvöl og hugsanlegum fórnarlömbum mansals. Í frumvarpinu er kveðið á um reglugerðarheimild til handa ráðherra til að útfæra nánar hlutverk og starfsemi móttökumiðstöðvarinnar.

d. Kærunefnd útlendingamála.

Með lögum nr. 64/2014 um breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002 var sjálfstæðri kærunefnd í útlendingamálum falin endurskoðun ákvarðana Útlendingastofnunar í stað ráðuneytis. Slíkar breytingar á stjórnýslu höfðu verið til umræðu um nokkurt skeið hér á landi en það fyrirkomulag að innanríkisráðuneytið endurskoði ákvarðanir Útlendingastofnunar hafði verið gagnrýnt á þeim forsendum að ráðuneytið geti ekki talist óháður og óhlutdrægur úrskurðaraðili í málum þar sem undirstofnun þess tekur hina kæránlegu ákvörðun. Gagnrýnin kom frá umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Norður-Evrópu bæði árin 2009 og 2012 og ítrekað af hálfu Evrópunefndarinnar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI), síðast í skýrslu nefndarinnar eftir heimsókn nefndarinnar til Íslands árið 2011. Þá voru svipuð sjónarmið sett fram af hálfu Rauða krossins á Íslandi árin 2009, 2010 og 2011.

Árið 2010 urðu breytingar á lögum um útlendinga í samræmi við skýrslu sem þáverandi dómsmálaráðherra skipaði til að gera tillögur að úrbótum í hælismálum. Í niðurstöðu meiri hluta nefndarinnar kom fram að ekki bæri að skipa sérstaka úrskurðarnefnd á kærustigi, m.a. vegna þess að með þeirri breytingu yrðu tengsl ráðherra og viðkomandi stjórnvalds rofin. Bæri að líta svo á að sjálfstæðir úrskurðaraðilar innan stjórnýslunnar heyrðu til undantekninga enda væri meginregla íslensks réttar að ráðherrar bæru ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þá benti nefndin einnig á að vegna hæfisreglna, sem leiddi af stjórnýslulögum, nr. 37/1993, gæti ráðherra ekki haft afskipti af meðferð eða afgreiðslu einstakra mála án þess að ráðherra og undirmenn hans yrðu vanhæfir. Þegar litið væri til alls þessa, sem og þeirra röksemda hversu fá mál væru kærð til ráðuneytisins og til endurskoðunarvalds dómstóla, taldi nefndin að „ekki [væri] rétt að leggja til að settur [væri] á fót sérstakur og sjálfstæður úrskurðaraðili sem einvörðungu [hefði] til umfjöllunar kærur vegna ákvarðana Útlendingastofnunar í hælismálum“. Vegna þessa var ekki kveðið á um sjálfstæða úrskurðarnefnd við lagabreytingar á grundvelli skýrslunnar um meðferð hælismála, sbr. lög nr. 115/2010. Meiri hluti allsherjarnefndar tók undir þessa nálgun í nefndaráliti en þar sagði að ef sett yrði á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd „væri ráðherraábyrgð afnumin í þessum málum, sem ekki [væri] almennt til bóta, og hætt [væri] við að hún reyndist kostnaðarsöm“. Nefndin taldi jafnframt rétt að láta reyna á úrbætur sem fólust í lagabreytingunum áður en komið yrði á fót sérstakri úrskurðarstofnun af þessu tagi.

Árið 2012 kom út skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan EES sem skipuð var fulltrúum innanríkis-, utanríkis- og velferðarráðuneyta. Nefndinni var ætlað að móta heildstæða stefnu íslenskra stjórnvalda í málefnum útlendinga utan EES og m.a. líta til meðferðar mála í heild. Á grundvelli tillagna nefndarinnar lagði þáverandi innanríkisráðherra fram frumvarp á Alþingi þar sem lagt var til að sett yrði á laggirnar sjálfstæð kærunefnd. Frumvarpið varð ekki útrætt í meðförum þingsins. Nokkur samfélagsleg umræða hefur verið á síðastliðnum árum um málefni umsækjenda um alþjóðleg vernd og meðferð umsókna um alþjóðlega vernd í stjórnkerfinu. Sérstaklega hefur verið fjallað um langan málsmeðferðartíma. Innanríkisráðuneytið réðist í átak til að stytta málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd vorið 2013 svo sem áður greinir. Í tengslum við átakið hefur verið unnið að tillögum til úrbóta á lagaumhverfi og verklagi í málaflokknum. Í því skyni var m.a. leitað fanga hjá Norðmönnum enda byggjast gildandi íslensk lög um útlendinga að meginstefnu til á eldri lögum um útlendinga í Noregi. Ljóst þótti að sjálfstæð kærunefnd sem tæki til meðferðar kærur á úrskurðum Útlendingastofnunar væri heillaspor í málaflokknum. Noregur, Svíþjóð, Finnland og Danmörk hafa öll sjálfstæða úrskurðarnefnd eða úrskurðardómstól vegna mála er varða útlendinga og var við undirbúning frumvarps þess er varð að lögum nr. 64/2014 um breytingar á útlendingalögum nr. 96/2002 litið til fyrirkomulags annars staðar á Norðurlöndum.

Í frumvarpi þessu eru ákvæði um kærunefnd að mestu leyti samhljóða frumvarpi því er varð að lögum nr. 64/2014 um breytingar á lögum um útlendinga 96/2002. Þó eru lagðar til nokkrar breytingar, m.a. um fjölgun nefndarmanna við málsmeðferð nefndarinnar t.d. þess að gera nefndinni kleift að starfa í deildum. Meginefni breytinga þessara er í fyrsta lagi að auka skilvirkni og gæði málsmeðferðar í útlendingamálum hér á landi og er í þessu samhengi litið til fyrirkomulags úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál með nýjustu breytingum sem gerðar voru til þess að auka skilvirkni og hagræði í vinnu þeirrar nefndar.

e. Réttarstaða fylgdarlausra barna.

Á íslenskum stjórnvöldum hvíla þjóðréttarskyldur að tryggja börnum, sem sækja um alþjóðlega vernd, sérstaka vernd, sbr. 22. gr. barnasáttmálans. Á undanförunum árum hefur verið gerð aðgerðaáætlun um meðferð mála þegar börn eiga í hlut (skýrsla starfshóps dómsmálaráðuneytisins frá 2004 um vegalaus börn) auk þess sem aðgerðaáætlun stjórnvalda gegn mansali frá 2013-2016 tekur til barna sem eru fórnarlömb mansals. Þá hefur Útlendingastofnun sett verklagsreglur: Reglur um meðferð hælisleiðna fylgdarlausra barna og ungmenna frá 22. apríl 2009 og Vinnureglur Útlendingastofnunar um málsmeðferð í málum sem varða börn án forsjármanna frá 22. apríl 2009. Í tilskipunum, sem varða réttarstöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd, er fjallað sérstaklega um fylgdarlaus börn, sbr. tilskipun 2013/33/EB um móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd þar sem mælt er fyrir um talsmann, skipun forsjáradila (eða umsjón barnaverndaryfirvalda), vistun barna og almennt um að það sem barni er fyrir bestu skuli hafa forgang við ákvarðanir. Í tilskipun 2013/32/EB um málsmeðferð koma fram lágmarkskröfur um málsmeðferð þar sem fylgdarlaus börn eiga í hlut, þar á meðal um hlutverk talsmanns, um viðtal við umsækjanda og um aldursgreiningu barna.

Í skýrslu nefndar um meðferð hælismála frá árinu 2009 voru lagðar til sérstakar breytingar vegna flóttabarna sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi. Var brugðist við þeim tilmælum með lögum nr. 115/2010. Í erindi Íslandsdeildar UNICEF til nefndar um málefni útlendinga utan EFTA og EES er lögð rík áhersla á að mál umsækjenda um alþjóðlega vernd á barnsaldri skuli meðhöndla í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. Einnig hafa fleiri aðilar, t.d. Rauði krossinn á Íslandi, gert sambærilegar athugasemdir.

Við vinnslu frumvarpsins hefur verið lögð áhersla á að bæta réttarstöðu barna, sérstaklega fylgdarlausra barna, sem sækja um vernd hér á landi. Lagt er til að komið verði á fót formlegri málsmeðferð fyrir fylgdarlaus börn í samræmi við það sem lagt var til í skýrslu nefndar um málefni útlendinga utan EES. Í samræmi við skýrsluna, alþjóðlegar skuldbindingar og ábendingar sérfræðinga í málaflokknum eru helstu tillögur frumvarpsins hvað það varðar eftirfarandi:

- Gengið er út frá því að umsækjandi um alþjóðlega vernd sem segist vera barn sé álitinn barn við meðferð máls nema það þyki afar ósennilegt eða annað komi í ljós með aldursgreiningu eða öðrum hætti.
- Umsækjendur um alþjóðlega vernd á barnsaldri skulu fá þá aðstoð og þjónustu sem aldur þeirra og staða krefst, m.a. búsetuúrræði við hæfi.
- Tryggja verður að barni sé kleift að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í samræmi við aldur og þroska.
- Tryggja verður að fulltrúar stjórnvalda sem koma að máli barns sem er umsækjandi um alþjóðlega vernd hafi sérþekkingu og þjálfun til að taka viðtöl við börn í þessum sporum og að viðtöl séu tekin við aðstæður sem henta aldri og þroska barnsins.
- Tryggja verður aðkomu barnaverndaryfirvalda að máli barns sem er umsækjandi um alþjóðlega vernd bæði í málum sem tekin eru til efnismeðferðar og þeim sem varða mögulegar endursendingar á grundvelli Dyflinnarsamstarfsins.
- Sé nauðsynlegt að aldursgreining fari fram skal umsækjandi upplýstur um ferlið

framundan, hugsanleg frávík og hvaða áhrif aldursgreining hefur á framvindu máls. Tryggt skal að slíkt mat gangi ekki gegn mannhelgi.

- Ef ekki hefur tekist að leiða í ljós aldur umsækjandans með nægilega tryggum hætti, þrátt fyrir aldursgreiningu, skal viðkomandi njóta vafans og vera meðhöndlaður sem barn.
- Hafi aldursgreining leitt í ljós að umsækjandi um alþjóðlega vernd sé ekki barn kemur sú niðurstaða og sú staðreynd að hann hafi haldið öðru fram ekki í veg fyrir að umsókn hans verði tekin til meðferðar með sjálfstæðum hætti.
- Börnum, sem hafa verið fórnarlömb hvers konar misnotkunar, vanrækslu, pyndinga eða grimmilegrar, ómannúðlegrar eða vanvirðandi meðferðar eða hafa þjáðst vegna vopnaðra átaka, skal tryggður aðgangur að viðeigandi heilbrigðisþjónustu og sálsgæsluþjónustu og annarri nauðsynlegri þjónustu samkvæmt barnaverndarlögum.
- Fylgdarlausum börnum skal skipaður sérstakur hagsmunagæslumaður sem ber aðrar skyldur en talsmaður almennt.

Mikill munur getur verið á þörfum fylgdarlausra barna og annarra umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þar sem um er að ræða börn án foreldra þurfa þau ekki aðeins lagalega aðstoð heldur þarf einnig að gæta að hagsmunum þeirra á öðrum sviðum og að þörfum þeirra sé mætt, t.d. er varðar húsnæði, menntun og heilbrigði. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að fylgdarlaus börn þurfa hvað mesta aðstoð og eru í hvað viðkvæmastri stöðu. Mikilvægt er að sérhæfður einstaklingur, eftir því sem tók eru á, sæki rétt barnsins gagnvart stjórnvöldum og gæti að því að sjónarmið þess heyrist varðandi meðferð mála. Nánar er fjallað um þetta í athugasemdum við einstök ákvæði.

f. Ríkisfangsleysi og samningar Sameinuðu þjóðanna

Ákvæði frumvarpsins um ríkisfangsleysi eru að miklu leyti nýmæli og tryggja sjálfstæðan rétt ríkisfangslausra einstaklinga til alþjóðlegrar verndar hér á landi. Breytingarnar byggjast á tveimur alþjóðasamningum: Samningi um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954 og samningi um að draga úr ríkisfangsleysi frá 1961. Ríkisfangslaus einstaklingur er einstaklingur sem ekkert ríki telur til ríkisborgara sinna samkvæmt landslögum. Með ákvæðinu er því gerður greinarmunur á ríkisfangslausum einstaklingi og flóttamanni en í eldri lögum féllu þeir undir sama ákvæði. Með sérákvæði um ríkisfangslausa einstaklinga er réttarstaða þeirra gerð tryggari. Ríkisfangslaus einstaklingur á rétt á sömu alþjóðlegu vernd og flóttamaður og eiga þau ákvæði frumvarpsins því að jöfnu við um ríkisfangslausan einstakling. Sæki einstaklingur um alþjóðlega vernd á grundvelli ríkisfangsleysis og flóttamannasamnings skal leyst úr þeim málum samhliða. Umsækjandi um alþjóðlega vernd á grundvelli ríkisfangsleysis getur lagt fram umsókn þegar hann er staddur hér á landi, það er ekki skilyrði að hann sé í lögumatri eða varanlegri dvöl. Gert er ráð fyrir að Útlendingastofnun taki á móti umsóknum um alþjóðlega vernd á grundvelli ríkisfangsleysis en hún hefur ekki málsmeðferð af sjálfsdáðum. Útlendingastofnun skal þó í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga leiðbeina um slíka umsókn telji hún það eiga við. Á grundvelli þessara breytinga eiga ríkisfangslausir einstaklingar sjálfstæðan rétt til alþjóðlegrar verndar á grundvelli ríkisfangsleysis síns og einnig sama rétt á þjónustu, umönnun og réttindum sem umsækjendur um alþjóðlega vernd og þeir sem slíkrar verndar njóta.

2. Kaflar frumvarpsins.

Frumvarpið samanstendur af 124 ákvæðum í 15 köflum. Kaflaskipting miðar að því að afmarka efnisþætti laganna betur, m.a. með það að leiðarljósi að gera lögin skýrari og

læsilegri, svo hægt sé að draga skýrar fram þau atriði er varða hvern og einn þátt. Við uppbyggingu frumvarpsins er byggt nokkuð mikið á norsku lögnum en einnig á núverandi lögum sem og tillögum ýmissa aðila. Í I. kafla um stjórnslu og málsmeðferð er fjallað um gildissvið laganna, tilgang og markmið og framkvæmd. Í II. kafla um komu og brottför er fjallað um landamæraeftirlit, vegabréfsáritanir. Í III. kafla eru ákvæði um málsmeðferðarreglur um alþjóðlega vernd sem m.a. kveða á um málsmeðferð, einstaklingsbundna greiningu, móttökumiðstöð, réttindi og framkvæmda mála og í IV. kafla um efnisreglur um alþjóðlega vernd er fjallað um flóttamannahugtakið, ofsóknir, ríkisfangsleysi, grundvöll mannúðarsjónarmiða og fleira.

V. kafla fjallar um grunnskilyrði dvalar og búsetu og er fjallað um hverjir megi dvelja á landinu án dvalarleyfis, hverjir þurfa leyfi og hvaða skilyrði þarf að uppfylla. VI. kafla fjallar um dvalarleyfi vegna atvinnuþátttöku, VII. kafla um dvalarleyfi vegna menntunar, rannsókna og menningarskipta og VIII. kafla fjallar um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar. IX. kafla fjallar um þau dvalarleyfi sem veitt eru vegna alþjóðlegrar verndar, mannúðarsjónarmiða eða mansals og X. kafla fjallar um önnur dvalarleyfi.

XI. kafla fjallar um sérreglur um útlendinga sem falla undir samninginn um EES og EFTA. XII. kafla fjallar um frávisun og brottvísun. XIII. kafla fjallar um þvingunar- og rannsóknarúrræði, í XIV. kafla er að finna ýmis sérákvæði og XV. kafla fjallar um reglugerð, innleiðingu og gildistöku, auk ákvæða til bráðabirgða og um breytingar á öðrum lögum.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

1. Samræmi við stjórnarskrá.

Nefnd um málefni útlendinga utan EES lagði til að heimild ráðherra til að setja reglugerð um skilyrði dvalarleyfa yrði afnumin á grundvelli 66. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að með lögum skuli skipa rétti útlendinga til að koma til landsins og fara frá landinu. Er reglugerðarheimildin felld út í frumvarpinu en áfram eru í frumvarpinu ríkar reglugerðarheimildir um ýmis útfærsluatriði er varða framkvæmd laganna eða nánari útfærslu á skilyrðum sem lögin setja enda getur slíkt í eðli sínu verið breytingum háð. Í reglugerð getur hins vegar aldrei verið kveðið á um takmarkaðri réttarstöðu eða þrengri skilyrði en lög kveða á um. Skilyrði dvalar eru því sett fram í frumvarpinu og því sem þar kemur fram ætlað að vera tæmandi listi. Hins vegar verða óumflýjanlega breytingar á útfærslu þessara skilyrða, svo sem upphæð framfærslu og því hvað teljast fullnægjandi gögn, og slíkt er heimilt að útfæra í reglugerð án þess að það stangist á við 66. gr. stjórnarskrárinnar.

2. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Ísland hefur gerst aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við samningu frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þessara alþjóðlegru skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna. Hér verður í stuttu máli gerð grein fyrir helstu þjóðréttarsamningum sem Ísland er bundið af á þessu sviði. Fléttast þeir víða inn í lögina og hefur víða verið tekið tillit til þeirra en þegar slíkt er gert er það almennt tekið fram í athugasemdum við einstakar greinar.

a. Samningur um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951.

Hinn 30. nóvember 1955 fullgilti Ísland samning um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951 (hér eftir nefndur flóttamannasamningurinn en samningurinn hefur einnig verið nefndur Genfarsamningurinn) og tók hann gildi hér á landi 1. mars 1956. Hinn 26. apríl 1968 var einnig fullgiltur viðbótarsamningur um breytingu á samningnum um stöðu flóttamanna frá 31. janúar 1968.

Í 1. gr. flóttamannasamningsins er hugtakið flóttamaður skilgreint. Skv. A-lið ákvæðisins telst sá útlendingur flóttamaður sem „er utan heimalands síns ... af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmalaskoðana, og getur ekki eða vill ekki, vegna slíks ótta, færa sér í nyt vernd þess lands; eða [sá], sem er ríkisfangslaus, og er utan þess lands, þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur, vegna slíkra atburða og getur ekki eða vill ekki, vegna slíks ótta, hverfa þangað aftur“. Samkvæmt þessu verður útlendingur að hafa raunverulega ástæðu til að óttast ofsóknir til að skilgreiningin eigi við um hann. Ekki er fyrir hendi samræmd alþjóðleg túlkun á flóttamannahugtakinu sem einstök lönd eru bundin af. Það er því hvers lands að taka afstöðu til þess hvort útlendingur telst flóttamaður. Hins vegar hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna gefið út handbók sem gefur leiðbeiningar um túlkun hugtaksins. Þótt ekki sé fyrir hendi einhlít túlkun á flóttamannahugtakinu hefur verið talið að mat á því hvort útlendingur teljist flóttamaður verði á hvíla á hlutlægum grundvelli. Þannig má sá sem hefur það mat á hendi ekki láta jákvæða eða neikvæða afstöðu til útlendinga eða heimalands hans hafa áhrif á matið. Kjarni flóttamannahugtaksins felst í því að útlendingur hafi ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur (well-founded fear of being persecuted) og að ofsóknir verði raktar til kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmalaskoðana. Þannig falla þeir utan hugtaksins sem flýja heimaland af öðrum ástæðum, svo sem vegna náttúruhamfara, hungursneyðar eða bágs efnahagsástands.

Samkvæmt flóttamannasamningnum getur útlendingur ekki gert kröfu um það eitt og sér að verða viðurkenndur sem flóttamaður. Mat í þeim efnum fer ekki fram nema við úrlausn þess hvort útlendingi verði veitt tiltekin réttindi sem bundin eru við flóttamenn, svo sem með veitingu alþjóðlegrar verndar eða útgáfu ferðaskilríkja samkvæmt flóttamannasamningnum. Í C–F-lið 1. gr. samningsins er mælt fyrir um að við ákveðnar aðstæður falli niður réttur útlendinga til þeirrar verndar sem hann hefur notið samkvæmt samningnum eða að hann sé útilokaður frá slíkri vernd. Í C-lið er að finna brottfallsástæður en meginefni ákvæðisins er að samningurinn hætti að gilda um útlending sem sjálfviljugur notfærir sér á ný vernd heimalands, endurheimtir þar sjálfviljugur ríkisfang, öðlast nýtt ríkisfang eða flytur til heimalands. Einnig fellur niður vernd samkvæmt samningnum ef ekki eru lengur fyrir hendi þær aðstæður sem leiddu til þess að útlendingur var viðurkenndur sem flóttamaður. Skv. D–F-lið nýtur útlendingur ekki verndar samkvæmt samningnum ef hann nýtur verndar eða aðstoðar hjá stofnunum eða deildum Sameinuðu þjóðanna öðrum en erindreka Sameinuðu þjóðanna í málefnum flóttamanna eða ef stjórnvöld þess lands, sem útlendingur hefur sest að í, hafa viðurkennt að hann njóti þeirra réttinda og beri þær skyldur sem fylgja ríkisfangi í því landi. Einnig nýtur útlendingur ekki verndar flóttamannasamningsins ef hann hefur framið glæp gegn friði, stríðsglæp eða glæp gegn mannkyninu eins og slíkir glæpir eru skilgreindir í alþjóðlegum samningum. Sama gildir er útlendingur hefur framið alvarlegan ópólitískan glæp utan þess lands þar sem leitað er alþjóðlegrar verndar eða hann hefur orðið sekur um athafnir sem brjóta í bága við tilgang og meginreglur Sameinuðu þjóðanna.

Flóttamannasamningurinn hefur að geyma skuldbindingar fyrir aðildarríkin um að veita flóttamönnum tiltekna réttarvernd. Samningurinn mælir ekki fyrir um skyldu aðildarríkjana til að veita flóttamönnum alþjóðlega vernd heldur hefur hann að geyma ákvæði um réttarstöðu flóttamanns meðan hann dvelst í samningsríki. Þannig segir í 3. gr. samningsins að beita skuli ákvæðum hans um alla flóttamenn án manngreinarálits vegna kynþátta, trúarbragða eða ættlands. Í 4. gr. er mælt fyrir um frelsi flóttamanna til að iðka trú sína og til trúarlegrar uppfræðslu barna sinna. Í 12. gr. er að finna ákvæði um persónu- og sifjaréttindi flóttamanns og í 13. og 14. gr. er mælt fyrir um vernd eignaréttinda hans. Þá er í 15. gr. ákvæði um félagafrelsi og í 16. gr. ákvæði um rétt flóttamanns til að leita til dómstóla. Í III. kafla samningsins er síðan að finna ákvæði um atvinnuréttindi flóttamanns og IV. kafla hefur að geyma ýmis ákvæði um velferðarmál flóttamanna.

Í V. kafla flóttamannasamningsins er að finna reglur um þá vernd sem flóttamenn njóta. Skv. 31. gr. skulu aðildarríkin ekki beita refsingum gagnvart flóttamönnum vegna ólöglegar komu þeirra til landsins eða dvalar þar ef komið er beint frá landi þar sem lífi þeirra eða frelsi er ógnað enda gefi þeir sig tafarlaust fram við stjórnvöld og beri fram gildar ástæður fyrir ólöglegri komu eða dvöl. Einnig skal flóttamanni, sem löglega dvelst í aðildarríki, ekki vísað úr landi nema vegna öryggis landsins eða allsherjarreglu, sbr. 32. gr. Þá er í 33. gr. að finna bann við því að senda flóttamann brott eða endursenda hann til ríkis þar sem lífi hans eða frelsi er ógnað vegna kynþáttar hans, þjóðernis, aðildar að sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmalaskoðana. Þetta á þó ekki við ef skynsamlegar ástæður eru til að álíta flóttamann hættulegan öryggi landsins eða ef hann er talinn hættulegur þjóðfélaginu vegna þess að hann hefur með endanlegum dómi verið fundinn sekur um mjög alvarlegan glæp. Því hefur verið haldið fram að þessi regla um bann gegn brottvísun eða endursendingu (non-refoulement) sé þjóðréttarregla á grundvelli þjóðréttarvenju og sé því bindandi fyrir ríki án tillits til alþjóðasamninga.

b. Samningar á sviði mannréttinda.

Ísland á aðild að ýmsum mannréttindasamningum sem gerðir hafa verið á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins. Þessir samningar geta haft áhrif á réttarstöðu útlendinga en þar er að finna ákvæði sem mæla fyrir um tiltekin réttindi þeirra, svo sem hér verður nánar rakið. Þeir þjóðréttarsamningar á þessu sviði sem koma til álita eru:

- samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950, ásamt samningsviðaukum, öðru nafni mannréttindasáttmáli Evrópu sem nú hefur lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 62 19. maí 1994 og lög nr. 25 24. mars 1998,
- samningur um afnám alls kynþáttamisréttis frá 21. desember 1965,
- samningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi frá 16. desember 1966,
- samningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi ásamt valkvæðri bókun frá 16. desember 1966,
- samningur um afnám allrar mismununar gagnvart konum frá 18. desember 1979,
- samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu frá 10. desember 1984 með breytingu frá 9. september 1992,
- samningur um réttindi barnsins frá 20. nóvember 1989,
- Palermó-samningurinn gegn fjölpjódlegri skipulagðri glæpastarfsemi frá 15. nóvember 2000 og mansalsbókun við hann frá sama degi.

Þjóðréttarsamningar á sviði mannréttinda eru venjulega ekki bundnir við ríkisborgara eða þá sem búsettir eru í viðkomandi aðildarríki og eiga því einnig við um útlendinga sem þar dveljast. Þannig segir í 1. mgr. 2. gr. samnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi að sérhvert ríki, sem er aðili að samningnum, takist á hendur að virða og ábyrgjast öllum einstaklingum innan landsvæðis síns og undir lögsögu sinni réttindi þau sem viðurkennd séu í samningnum. Þá segir í 6. gr. samnings um afnám alls kynþáttamisréttis að aðildarríkin skuli tryggja öllum innan lögsögu sinnar raunhæfa vernd og úrræði með til þess bærnum dómstólum eða öðrum ríkisstofnunum vegna allra athafna sem í felast kynþáttamisrétti og brjóta gegn mannréttindum þeirra og grundvallarfrelsi samkvæmt samningnum. Loks segir í 1. mgr. 2. gr. samnings um réttindi barnsins að aðildarríkin skuli virða og tryggja hverju barni innan lögsögu sinnar þau réttindi sem kveðið er á um í samningnum.

Hliðstætt við þau ákvæði, sem hér hafa verið rakin, segir í 1. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að samningsaðilar skuli tryggja hverjum þeim sem dvelst innan yfirráðasvæðis þeirra réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla samningsins. Í 16. gr. er þó gildissvið samningsins takmarkað gagnvart útlendingum og aðildarríkjunum veitt heimild til að setja skorður við stjórnmaláumsvifum þeirra. Þetta ákvæði hefur verið gagnrýnt og þing Evrópuráðsins hefur farið fram á að það verði fellt úr gildi.

Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur að geyma ákvæði um heimild til að vísa útlendingum úr landi. Í 4. gr. samningsviðauka nr. 4 er lagt bann við því að hópar útlendinga séu gerðir landrækir. Í þessu felst að meta verður hvert mál sjálfstætt og því verður útlendingi ekki vísað úr landi af þeirri ástæðu einni að hann sé hluti af einhverjum hópi útlendinga. Í 1. gr. samningsviðauka nr. 7 eru síðan réttarfarsreglur um brottvísun útlendinga. Þar segir að útlendingi, sem löglega er búsettur á landsvæði ríkis, skuli ekki vísað þaðan nema eftir ákvörðun sem tekin hefur verið í samræmi við lög. Einnig skal útlendingi vera heimilt að bera fram ástæður gegn brottvísun sinni, fá mál sitt tekið upp að nýju og fá erindi sitt flutt í þessu skyni fyrir réttu stjórnvaldi eða þeim sem það stjórnvald tilnefnir. Heimilt er þó að vísa útlendingi brott áður en hann neytir þessara réttinda þegar slík brottvísun er nauðsynleg vegna allsherjarreglu eða á grundvelli þjóðaröryggis.

Í samningnum um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi er einnig vikið að réttindum útlendinga sem vísa á úr landi. Þar segir í 13. gr. að aðeins megi vísa úr landi útlendingi, sem er á löglegan hátt á landsvæði aðildarríkis, eftir ákvörðun sem tekin hefur verið í samræmi við lög og skal honum leyfast, nema þar sem brýnar ástæður vegna þjóðaröryggis krefjast annars, að skjóta andmælum/rökstuðningi gegn brottvísuninni til lögbærs stjórnvalds eða þeirra sem sérstaklega eru til þess tilnefndir af því lögbæra stjórnvaldi og fá mál sitt tekið til endurskoðunar og hafa málsvarnarmann í þessu skyni. Við fullgildingu samningsins var af Íslands hálfu gerður fyrirvari við þetta ákvæði að því leyti sem það var ekki í samræmi við gildandi lög um rétt útlendinga til að koma að andmælum vegna ákvörðunar um brottvísun hans. Fallið var frá þessum fyrirvara á grundvelli breytinga á lögum um eftirlit með útlendingum með lögum nr. 133 31. desember 1993.

Í samningi gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu er vikið að réttindum útlendinga. Skv. 3. gr. samningsins skal ekkert aðildarríki vísa úr landi, endursenda eða framselja mann til annars ríkis ef veruleg ástæða er til að ætla að hann eigi þar á hættu að sæta pyndingum. Þegar ákveðið er hvort slíkar aðstæður séu fyrir hendi skulu þar til bær yfirvöld hafa hliðsjón af öllum atriðum sem máli skipta, þar á meðal eftir því sem við á, hvort í ríki því sem um ræðir viðgangist gróf, augljós eða stórfelld mannréttindabrot.

c. Samstarf Norðurlandanna.

Norðurlöndin hafa um langa hríð haft með sér samvinnu um útlendingamálefni og landamæraeftirlit og hluti af því samstarfi er það sem nefnt hefur verið Norræna vegabréfasambandið. Í samstarfinu felst að sameiginlegar reglur gilda um réttindi norrænna ríkisborgara í löndunum og um réttarstöðu útlendinga sem eru ekki norrænir ríkisborgarar. Þetta samstarf hvílir á tveimur meginstöðum en þær eru annars vegar bókun frá 22. maí 1954 um að leysa ríkisborgara annarra Norðurlanda undan skyldu til að hafa í höndum vegabréf og dvalarleyfi við dvöl í öðru norrænu landi en heimalandinu og hins vegar samningur frá 12. júlí 1957 um afnám vegabréfaskoðunar við landamæri milli Norðurlandanna, ásamt viðbótarbókun frá 20. maí 1963, breytingum frá 27. júlí 1979 og viðaukum frá 2. apríl 1973 og 18. september 2000. Bókunin tók gildi að því er Ísland varðar 1. desember 1955 en samningurinn (sem gengur undir nafninu norræni vegabréfaeftirlitssamningurinn) 1. janúar 1966.

Bókunin og samningurinn eru grundvöllur að frjálsri för fólks á milli Norðurlandanna. Í því felst að ríkisborgarar Norðurlandanna eru undanþegnir vegabréfaskyldu og útlendingum, sem ekki eru norrænir ríkisborgarar, er leyft að ferðast beint frá einu landi til annars innan landanna á viðurkenndum landamærastöðvum án þess að vera háðir vegabréfaskoðun. Af þessu leiðir að vegabréfaskoðun fer eingöngu fram við norræn útmörk ríkjanna og þurfa bæði norrænir ríkisborgarar og ríkisborgarar annarra ríkja að sæta slíku eftirliti, sbr. 2. gr. samningsins. Þótt vegabréfaskoðun sé felld niður milli Norðurlandanna er ríkjnum heimilt að

gera úrtakskönnun við landamæri sín og annars norræns ríkis en í því felst að útlendingi verður gert að sýna vegabréf sitt og láta í té þær upplýsingar sem óskað er eftir, sbr. 8. gr.

Með því að fella niður vegabréfaskoðun við landamæri milli Norðurlanda hafa ríkin falið hvert öðru að hafa sameiginlega vegabréfaskoðun á norrænum landamærum gagnvart öðrum ríkjum. Þetta sameiginlega eftirlit hvílir á þeirri forsendu að hvert landanna skuldbindur sig til að taka aftur við útlendingi sem ekki er norrænn ríkisborgari og hafna hefði átt af hlutaðeigandi ríki við útmörk þess ef útlendingurinn hefur ferðast án heimildar frá þessu ríki til annars norræns ríkis, sbr. 10. gr. samningsins. Einnig skuldbinda ríkin sig til að leyfa ekki útlendingi, sem annað norrænt ríki hefur vísað úr landi, að koma inn í landið án sérstaks leyfis, sbr. 9. gr.

Í 1. mgr. 6. gr. samningsins segir að ríkin eigi að vísa burt við hin norrænu útmörk sín sérhverjum útlendingi sem:

- a. ekki hefur í höndum gilt vegabréf eða önnur ferðaskilríki sem hlutaðeigandi yfirvöld í aðildarríkjunum geta viðurkennt sem gilt vegabréf,
- b. hvorki hefur nauðsynlegt leyfi til að fara inn í hlutaðeigandi ríki eða vinna þar né slíkt leyfi í öðru norrænu ríki sem útlendingurinn ætlar að ferðast til,
- c. álíta verður að hvorki hafi nægjanlegt fé til fyrirhugaðrar dvalar né heimferðar,
- d. álíta verður að muni ekki vinna fyrir sér á heiðarlegan hátt,
- e. hefur áður verið dæmdur til fangelsisrefsingar og gera má ráð fyrir að muni fremja afbrot í norrænu ríki eða búast má við að muni fremja skemmdarverk, stunda njósnir eða óleyfilegt fréttastarf í ríkjunum,
- f. er í einhverju ríkjanna færður á skrá yfir útlendinga sem vísað hefur verið úr landi.

Skv. 2. mgr. 6. gr. er ríkjunum einnig heimilt að hafna hvaða útlendingi sem er þegar af öðrum ástæðum á ekki að veita honum leyfi til að koma inn í eitt eða fleiri af ríkjunum. Norræni vegabréfaeftirlitssamningurinn felur ekki í sér skyldu fyrir ríkin í einstökum tilvikum til að vísa útlendingi frá landi og fær engan veginn hagg að því að hvert ríki fyrir sig tekur sjálfstæða ákvörðun í þeim efnum. Hins vegar verða ríkin að haga löggjöf sinni í samræmi við 6. gr. samningsins og hafa hliðsjón af því ákvæði þegar tekin er ákvörðun um hvort útlendingi verði vísað frá landi.

Auk þess sem hér hefur verið rakið hefur samningurinn einnig að geyma nánari reglur um sameiginlegt eftirlit með útlendingum sem þurfa að hafa vegabréfsáritun, sbr. 2. og 4. gr., og um skyldu ríkjanna til að krefjast þess að útlendingar, sem dveljast í ríki lengur en þrjá mánuði, skuli sækja um dvalarleyfi, sbr. 5. gr. samningsins.

Vegna þátttöku Norðurlandanna í Schengen-samstarfinu gerðu ríkin með sér samkomulag sem undirritað var 18. september 2000 um viðauka við vegabréfaeftirlitssamninginn þar sem kveðið er á um frávik frá honum að því leyti sem það er nauðsynlegt til að fullnægja skuldbindingum samkvæmt Schengen-samningnum. Í viðaukanum segir m.a. að þrátt fyrir ákvæði f-liðar 1. mgr. 6. gr. samningsins geti samningsríki því aðeins vísað burt útlendingi, sem færður er á skrá annars samningsríkis yfir útlendinga sem vísað hefur verið úr landi, að útlendingurinn hafi jafnframt verið tilkynntur sem óæskilegur í Schengen-upplýsingakerfið. Einnig segir að þrátt fyrir ákvæði 9. gr. samningsins geti samningsríki því aðeins meinað útlendingi, sem annað samningsríki hefur vísað úr landi, að koma án sérstaks leyfis að útlendingurinn hafi verið tilkynntur sem óæskilegur í Schengen-upplýsingakerfið. Þá er tekið fram í viðaukanum að túlka beri samninginn í samræmi við viðeigandi Schengen-reglur og frekari þróun þeirra. Breytingar eru þó ekki aðrar en nauðsynlegt er vegna Schengen-samstarfsins og rýmri ákvæði sem samrýmast Schengen-reglum standa óbreytt. Þannig er heimilt að leyfa útlendingi, sem hefur dvalarleyfi í norrænu landi, að njóta hagstæðari reglu við dvöl í öðru norrænu landi en útlendingi sem hefur dvalarleyfi í Schengen-landi sem ekki er norrænt. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir Schengen-samstarfinu og þeim skuldbindingum sem felast í þátttöku í því samstarfi á sviði löggjafar um málefni útlendinga.

d. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið.

Með lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2 13. janúar 1993, var samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið lögfestur. Á grundvelli samningsins njóta útlendingar, sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjunum, réttinda af ýmsu tagi hér á landi. Samningurinn hefur því mikil áhrif á réttarstöðu þeirra útlendinga sem falla undir samninginn. Í 1. mgr. 1. gr. EES-samningsins segir að markmið hans sé að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði. Til að ná þessu markmiði felur samstarfið í sér sex þætti og er einn þeirra frjálsir fólksflutningar, sbr. b-lið 2. mgr. sömu greinar. Frjálsir fólksflutningar eru reyndar einn hluti af hinu fjórþætta frelsi Evrópusambandsins (ESB) en það tekur að auki til frjáls flæðis vöru, þjónustu og fjármagns.

EES-samningurinn felur í sér að reglur ESB gilda um rétt launþega og sjálfstætt starfandi fólks til að flytja búferlum innan Evrópska efnahagssvæðisins og setjast að þar sem það getur hafið störf. Þessi réttur nær einnig til fjölskyldu viðkomandi, svo og þeirra sem látið hafa af störfum vegna aldurs og óska eftir að dveljast áfram þar sem þeir höfðu síðast stundað atvinnu. Þá nær þessi réttur einnig til námsmanna og fleiri. Ákvæði um þetta eru í 1.–3. kafla III. hluta samningsins og í V. og VIII. viðauka við samninginn.

Í 28. gr. EES-samningsins er fjallað um frjálsa för launþega en þar er því slegið föstu að slíkt frelsi skuli vera tryggt innan EES. Þetta frelsi felur í sér afnám allrar mismununar launþega í aðildarríkjunum sem byggð er á ríkisfangi og lýtur að atvinnu, launakjörum og öðrum starfs- og ráðningarskilyrðum. Á grundvelli þessa frelsis hefur launþegi m.a. rétt til að þiggja atvinnutilboð sem raunverulega eru lögð fram og fara að vild í þeim tilgangi um yferráðasvæði aðildarríkjanna, dveljast í ríkjunum í atvinnuskyni í samræmi við lög og stjórnisýslufyrirmæli um starfskjör ríkisborgara viðkomandi ríkis og loks að dveljast áfram í ríki eftir að hafa starfað þar. Nánari ákvæði um frelsi launþega til flutninga eru síðan í viðeigandi gerðum ESB sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn en þær er að finna V. viðauka samningsins. Einni af þessum gerðum, reglugerð nr. 1612/68/EBE, sbr. reglugerðir nr. 312/76/EBE og nr. 2434/92/EBE, eins og henni var breytt með EES-samningnum, var veitt lagagildi hér á landi með lögum um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, nr. 47/1993. Með lögum um breytingar á lögum um útlendinga nr. 64/2014 var innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yferráðasvæði aðildarríkjanna eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007 frá 7. desember 2007 um breytingu á V. viðauka (Frelsi launþega til flutninga) og VIII. viðauka (Staðfesturéttur) við EES-samninginn frá 2. maí 1992. Jafnframt var þá innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yferráðasvæði aðildarríkjanna.

Í 29. gr. samningsins er fjallað um réttindi launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga til almannatrygginga. Þetta ákvæði miðar að því að greiða fyrir frjálsum fólksflutningum en mikilvæg forsenda fyrir slíku frelsi er að réttur til almannatrygginga glatist ekki við búferlaflutninga milli landa. Einnig eru ákvæði í 30. gr. til að auðvelda frjálsa fólksflutninga en þar segir að aðildarríkin skuli gera nauðsynlegar ráðstafanir varðandi gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi, svo og samræmingu ákvæða í lögum og stjórnisýslufyrirmælum samningsaðila varðandi rétt launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga til að hefja og stunda starfsemi.

EES-samningurinn felur í sér heimild fyrir borgara aðildarríkjanna til að setjast að og hefja atvinnurekstur hvar sem er innan EES. Um svokallaðan staðfesturétt er fjallað í 31.–35. gr. EES-samningsins en sá réttur nær bæði til einstaklinga og fyrirtækja. Staðfesturéttur felur í sér

rétt til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki með þeim skilyrðum sem gilda að landslögum um ríkisborgara þess ríkis þar sem staðfestan er fengin. Innan ramma ákvæða EES-samningsins skulu engin höft vera á rétti ríkisborgara aðildarríkis til að öðlast staðfestu á yferráðasvæði annars aðildarríkis, sbr. 31. gr. samningsins. Í VIII. viðauka samningsins er að finna þær gerðir ESB sem gilda um staðfesturétt og hafa verið teknar upp í EES-samninginn.

Í 36.–39. gr. EES-samningsins er fjallað um frelsi ríkisborgara aðildarríkjanna til að veita þjónustu á yferráðasvæði aðildarríkis enda þótt viðkomandi hafi staðfestu í öðru aðildarríki. Skv. 37. gr. samningsins er þeim sem veitir þjónustu heimilt að stunda starfsemi sína tímabundið í því ríki þar sem þjónustan er veitt með sömu skilyrðum og það ríki setur eigin ríkisborgurum. Með þjónustu í skilningi ákvæðisins er einkum átt við starfsemi á sviði iðnaðar og viðskipta, starfsemi handverksmanna og sérfræðistörf.

e. Schengen-samstarfið.

Aðild Íslands að Schengen-samstarfinu byggist á samningi milli Evrópusambandsins annars vegar og Íslands og Noregs hins vegar um þátttöku síðargreindu landanna í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna sem undirritaður var í Brussel 18. maí 1999. Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 26. maí 2000. Í athugasemdum með þingsályktunartillögu þess efnis er ítarlega fjallað um Schengen-samstarfið. Framkvæmd samstarfsins á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum hófst 25. mars 2001 svo sem áður er getið.

Kjarni Schengen-samstarfsins felst í grundvallaratriðum í tvennu. Annars vegar afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-landanna en með því er stuðlað að frjálsri óhindraðri för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkja og hins vegar í stuðningsaðgerðum til að tryggja öryggi borgara á svæðinu. Schengen-samstarfið tekur einnig til annarra málefna á sviði útlendingalöggjafar og má þar helst nefna samræmingu á persónueftirliti á ytri landamærum þátttökuríkjanna og samvinnu um útgáfu vegabréfsáritana sem m.a. felur í sér að samræmd áritun gildir á öllu Schengen-svæðinu. Þá eru sameiginlegar reglur um vissa þætti málsmeðferðar vegna beiðni um alþjóðlega vernd bein afleiðing Schengen-samstarfsins.

Í Schengen-samstarfinu hafa ítarlegar reglur verið settar um landamæraeftirlit og önnur málefni sem varða útlendinga og réttarstöðu þeirra. Þessi ákvæði er einkum að finna í II. bálki (2.–38. gr.) samnings frá 19. júní 1990 um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 14. júní 1985 (hér eftir nefndur Schengen-samningurinn) en sá bálkur ber heitið „Afnám eftirlits á innri landamærum og för fólks“. Auk Schengen-samningsins hafa ýmsar aðrar Schengen-gerðir þýðingu varðandi málefni á sviði útlendingalöggjafar og verður gerð grein fyrir þeim á viðeigandi stöðum í frumvarpinu.

f. Dyflinnarsamstarfið.

Ísland á aðild að evrópsku samstarfi er varðar ábyrgð á meðferð umsókna um alþjóðlega vernd en þátttaka Íslands í þessu samstarfi er liður í Schengen-samstarfinu.

Dyflinnarreglugerðin er hluti af sameiginlegu kerfi Evrópusambandsins vegna umsókna um alþjóðlega vernd (e. Common European Asylum System). Dyflinnarsamstarfið var í fyrstu byggt á samningi aðildarríkja Evrópusambandsins um ábyrgð á meðferð beiðna um alþjóðlega vernd, sem undirritaður var í Dyflinni 15. júní 1990. Sá samningur var leystur af hólmi með reglugerð Evrópubandalagsins nr. 343/2003/EB. Ísland samþykkti Dyflinnarreglugerðina með tilkynningu til ráðs Evrópusambandsins þann 6. maí 2003, sbr. auglýsingu nr. 14/2003 sem birt var í C-deild Stjórnartíðinda. Árið 2013 tók gildi ný Dyflinnarreglugerð nr. 604/2013/EB sem ætlað var að bæta réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd og hefur hún öðlast gildi á Íslandi.

Markmið samstarfsins er að koma á fót skýrum reglum um meðferð umsókna um alþjóðlega vernd sem lagðar eru fram í aðildarríkjunum til þess að koma í veg fyrir að vafi leiki á um hvar umsókn skuli tekin til meðferðar. Ætlunin er að tryggja að umsókn um alþjóðlega vernd hljóti meðferð í einu aðildarríkjana og koma þar með í veg fyrir að umsækjandi verði sendur frá einu aðildarríki til annars án þess að nokkurt þeirra viðurkenni ábyrgð sína á meðferð umsókna. Reglugerðin geymir viðmið fyrir því hvaða ríki ber ábyrgð á efnislegri umfjöllun umsókna um alþjóðlega vernd og er um þau fjallað í III. kafla hennar. Reglugerðin lýtur þannig eingöngu að því að ákveða hvaða ríki ber ábyrgð á umfjöllun umsókna en ekki að því hvernig eigi að meta umsóknina efnislega. Árið 2013 voru gerðar breytingar á viðmiðunum m.a. til að mæta dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og Mannréttindadómstóls Evrópu en að auki var leitast við að tryggja betur réttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd. Séu til staðar slíkir gallar á móttöku eða málsmeðferð umsækjenda í því aðildarríki sem ber ábyrgðina að hætta sé á að umsækjandi verði fyrir ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð í skilningi 4. gr. réttindaskrár Evrópusambandsins (sambærileg 3. gr. Mannréttinasáttmála Evrópu) skal aðildarríkið þar sem umsækjandi er staddur eftir atvikum taka til meðferðar umsóknina þótt það beri ekki ábyrgð á slíkri meðferð, sbr. 1. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Í 33. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar er mælt fyrir um eftirlitskerfi, viðbúnað og krísustjórn. Samkvæmt þeim ákvæðum er aðildarríkjum falið að vinna náið með EASO (European Asylum Support Office) til að koma í veg fyrir að móttökukerfi þeirra láti undan vegna mikils fjölda umsókna með þeirri áhættu að móttökukerfin standi ekki undir þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar.

Með breytingum árið 2013 var einnig m.a. breytt reglum varðandi leiðbeiningar fyrir umsækjendur, fylgdarlaus ungmenni, fjölskyldusameiningar, rétt til frestunar réttaráhrifa og skýrari reglur settar um skipti á heilbrigðisupplýsingum. Var breytingunum ætlað að bregðast við gagnrýni sem sett hafði verið fram á Dyflinnarsamstarfið. Eftir sem áður er aðildarríkjunum þó ávallt heimilt að taka til meðferðar umsókn um alþjóðlega vernd þótt það beri ekki ábyrgð á slíkri meðferð, sbr. 1. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar. Jafnframt er heimilt með vísan til mannúðarsjónarmiða að sameina umsækjendur sem eru háðir hvor öðrum t.d. á grundvelli fjölskyldutengsla.

Með aðild Íslands að Dyflinnarsamstarfinu hefur ríkið skuldbundið sig til að fylgja og virða þær reglur sem felast í Dyflinnarreglugerðinni. Með hliðsjón af þessu beita íslensk stjórnvöld sem starfa að útlendingamálum ákvæðum reglugerðarinnar við mat á því hvaða ríki beri ábyrgð á meðferð umsókna um alþjóðlega vernd sem lagðar eru fram hér á landi.

V. Samráð.

Pólítískt samráð við gerð þessa frumvarps var ívið umfangsmeira en almennt gerist þar sem þverpólítísk þingmannanefnd vann að gerð þess í umboði innanríkisráðherra með fulltrúum allra flokka á Alþingi. Sérfræðingar í velferðarráðuneytinu, Vinnumálastofnun og Útlendingastofnun tóku virkan þátt í vinnu við ákvæði frumvarpsins er snéru að sérfræðiþekkingu þeirra en auk þess aðrar stofnanir, sérfræðingar, hagsmunaaðilar og félagasamtök í málaflokknum. Þingmannanefndin átti á tímabilinu fjölmarga formlega samráðsfundi með hagsmunaaðilum og sérfræðingum í málaflokknum, aðilum atvinnulífs og vinnumarkaðar, hagsmunaaðilum og sérfræðingum í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, sérfræðingum í málefnum barna og fjölskyldna, lögreglu og fulltrúum mennta- og vísindamála. Við gerð frumvarpsins var auk þess haft samráð við sérfræðinga hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Rauða krossinum á Íslandi, Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Mannréttindaskrifstofu Íslands, kæruneftnd útlendingamála, fulltrúa barnaverndaryfirvalda, Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins, Íslandsstofu og Fjölmenningsseturs.

Auk þess voru sérfræðingar þingmannanefndarinnar í samskiptum við fræðimenn á Íslandi sem og erlendis, m.a. sérfræðinga er unnu að núgildandi útlendingalöggjöf Noregs sem mikið er byggt á í frumvarpinu. Reynt var að taka tillit til atriða eða vandkvæða sem upp hafa komið við framkvæmd þeirra laga auk þess sem tryggt var að atriði, sem hefðu heppnast vel í Noregi, skiluðu sér í íslensku löggjöfina ef þau ættu þar við.