

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (frestun réttaráhrifa o.fl.).

Frá dómsmálaráðherra.

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 35. gr. laganna:

- a. Í stað 1. másl. 2. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. frestar kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn hans bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. Hið sama gildir um ákvörðun sem Útlendingastofnun tekur samkvæmt lokamálslið þessarar málsgreinar.
- b. 3. mgr. fellur brott.

#### 2. gr.

Orðin „hjúskapur eða“ í 2. mgr. 70. gr. laganna falla brott.

#### 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara fellur brott ákvæði til bráðabirgða í lögunum.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem samið er í innanríkisráðuneytinu, kveður á um tvenns konar breytingar á nýjum lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Tilgangurinn er að skýra betur efni laganna, annars vegar varðandi frestun réttaráhrifa ákvarðana Útlendingastofnunar í hælismálum og hins vegar varðandi veitingu dvalarleyfa á grundvelli hjúskapar eða sambúðar. Frumvarpinu er hins vegar hvorki ætlað að breyta efni né tilgangi laganna.

Ákvæði frumvarpsins um frestun réttaráhrifa er efnislega samhljóða bráðabirgðaákvæði sem bætt var við útlendingalögin samhliða gildistöku þeirra 1. janúar 2017 með lögum nr. 124/2016. Það ákvæði frestaði gildistöku 1. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 35. gr. laganna til 1. apríl 2017.

#### 2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Ný lög um útlendinga, nr. 80/2016, tóku gildi 1. janúar 2017. Komið hefur í ljós að ákveðin óvissa er um skýringu á ákvæðum annars vegar 35. gr. og hins vegar 70. gr. laganna og er frumvarpinu ætlað að bæta þar úr.

Í 35. gr. útlendingalaga er kveðið á um framkvæmd ákvarðana í málum um alþjóðlega vernd eða vernd gegn ofsóknum. Kemur þar fram í 1. mgr. að ákvörðun um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið komi almennt ekki til framkvæmda fyrr en hún er endanleg á stjórnslustigi nema umsækjandi sjálfur óski þess að hverfa úr landi. Kæra á slíkri ákvörðun Útlendingastofnunar til kærunefndar útlendingamála fresti með öðrum orðum réttaráhrifum ákvörðunarinnar.

Í 2. mgr. 35. gr. eru tilgreindar undantekningar frá meginreglu 1. mgr. Þær eru hins vegar ekki skilgreindar með nægilega skýrum hætti. Í 1. másl. 2. mgr. 35. gr. segir að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. fresti kæra ekki réttaráhrifum ákvarðana Útlendingastofnunar sem teknar eru á grundvelli 29. og 36. gr. Tilvísun til 29. gr. í heild er óskýr því að í framkvæmd á þetta fyrst og fremst við um b-lið 1. mgr. 29. gr. um tilhæfulausar umsóknir og með því að vísað er til 36. gr. bæði í ákvæðum 1. og 2. mgr. skapast óvissa um hvar mörkin milli þessara ákvæða liggja.

Þá er í 3. mgr. 35. gr. heimild ráðherra til að mæla fyrir um málsmeðferð kærunefndar við afgreiðslu beiðna um frestun réttaráhrifa. Ákvæðið virðist óþarft og til þess fallið að skapa réttaróvissu þar sem af 1. og 2. mgr. 35. gr. leiðir að beiðnir um frestun réttaráhrifa verða ekki teknar til meðferðar hjá kærunefnd útlendingamála.

Í 70. gr. útlendingalaga eru tilgreind skilyrði þess að gefin séu út dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar eða sambúðar. Kemur þar fram að hjúskapur þurfi að hafa varað í a.m.k. eitt ár en það skilyrði ætti með réttu einungis að taka til sambúðar.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Tekinn er af allur vafi um það að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn hans bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki. Um leið er óvissu eytt um mörk 1. og 2. mgr. 35. gr. laganna.

Þá er einnig fellt brott ákvæði um að ráðherra geti í reglugerð mælt fyrir um málsmeðferð kærunefndar við afgreiðslu beiðna um frestun réttaráhrifa, enda er ákvæðið óþarft og eingöngu til þess fallið að skapa réttaróvissu.

Loks er fellt brott það skilyrði að hjúskapur þurfi almennt að hafa varað í eitt ár eða lengur til að geta orðið grundvöllur veitingar dvalarleyfis.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati ráðuneytisins gefur efni frumvarps þessa ekki sérstakt tilefni til mats á samræmi þeirra tillagna sem fram koma í frumvarpinu við ákvæði stjórnarskrárinnar, með síðari breytingum. Um samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins uppfyllir fyrirkomulag það sem lagt er til í frumvarpinu þá þjóðréttarsamninga sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra en í því samhengi má helst nefna flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna og mannréttindasáttmála Evrópu.

### 5. Samráð.

Ekki var talin þörf á sérstöku samráði enda frumvarpið að meginstefnu til lagatæknilegs eðlis.

### 6. Mat á áhrifum.

Á árinu 2016 sóttu yfir 1.100 útlendingar um alþjóðlega vernd hér á landi sem er gríðarleg fjölgun frá fyrri árum, en árið 2015 voru umsækjendur 354, árið 2014 voru þeir 175 og 172 árið

2013. Um 60% umsækjenda reyndust koma frá öruggum ríkjum, aðallega Makedóníu og Albaníu, og umsóknir þeirra jafnframt tilhæfulausar að öðru leyti, en slíkum umsóknum er almennt hafnað. Þessi fjöldi tilhæfulausra umsókna eykur mjög á kostnað ríkissjóðs og hefur jafnframt í för með sér mikið álag á allt hæliskerfið sem leiðir óhjákvæmilega til þess að þjónustustig og aðbúnaður þeirra sem raunverulega þurfa á vernd að halda skerðist. Því er mikilvægt að lágmarka þann tíma sem þessir einstaklingar þiggja þjónustu hér á landi og er frumvarpið mikilvægur liður í því.

Það skal hins vegar áréttað að með þessu er hvorki slegið af kröfum til réttlátrar málsmeðferðar né rétti umsækjanda um alþjóðlega vernd til að fá ákvörðun Útlendingastofnunar endurskoðaða af kærunefnd útlendingamála.

Ákvæði frumvarpsins um frestun réttaráhrifa er efnislega samhljóða bráðabirgðaákvæði sem bætt var við útlendingalögin samhliða gildistöku þeirra 1. janúar 2017 með lögum nr. 124/2016. Það ákvæði frestaði gildistöku 1. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 35. gr. laganna til 1. apríl 2017 og því er með frumvarpi þessu verið að koma í veg fyrir að réttaróvissa skapist í þessum málum þegar bráðabirgðaákvæðið fellur úr gildi. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs vegna hælismála verði lægri en ella hefði orðið. Gangi lögfesting frumvarpsins ekki eftir gæti sú réttaróvissa sem skapast leitt til þess að dvöl umsækjanda í þjónustu fari úr þremur vikum í tvo til þrjú mánuði með tilheyrandi kostnaðarauka. Þess ber að geta að kostnaður við hvern umsækjanda í þjónustu er 8.000 kr. fyrir hvern dag sem þeir dvelja í þjónustu. Það gæti þýtt aukinn kostnað fyrir ríkissjóð á bilinu 200–300 m.kr. á ársgrundvelli en erfitt er þó að meta það með nákvæmum hætti.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### *Um 1. gr.*

Ákvæðið tekur af allan vafa um það að kæra fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar Útlendingastofnunar um að umsækjandi um alþjóðlega vernd skuli yfirgefa landið í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn hans bersýnilega tilhæfulausa og hann kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki, sbr. b-lið 1. mgr. og 2. mgr. 29. gr. laganna. Hið sama gildir um ákvörðun sem Útlendingastofnun tekur samkvæmt lokamálslið 2. mgr. 35. gr. enda hefur Útlendingastofnun metið augljóst að þær aðstæður sem greinir í 37., 38., 39. og 42. gr. séu ekki fyrir hendi og þar með ekki tilefni til að fresta framkvæmd ákvörðunar. Rétt þykir að taka af allan vafa um að kæra á þessum ákvörðunum Útlendingastofnunar fresti ekki réttaráhrifum. Um leið eyðir það óvissu um mörk 1. og 2. mgr. 35. gr. laganna. Ákvæðið er efnislega samhljóða bráðabirgðaákvæði við lögin sem frestaði gildistöku 1. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 35. gr. til 1. apríl 2017.

Þá er felld brott heimild ráðherra skv. 3. mgr. 35. gr. til að mæla fyrir um málsmeðferð kærunefndar við afgreiðslu beiðna um frestun réttaráhrifa. Ákvæðið er óþarft þar sem kærunefndinni er ekki heimilt að taka fyrir beiðnir um frestun réttaráhrifa í þeim tilvikum þegar Útlendingastofnun hefur metið umsókn um alþjóðlega vernd bersýnilega tilhæfulausa og umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista stofnunarinnar yfir örugg ríki.

##### *Um 2. gr.*

Kveðið er á um að orðið hjúskapur falli brott úr ákvæði 2. mgr. 70. gr. enda var ekki ætlunin með nýjum útlendingalögum að víkja frá fyrri framkvæmd á þann veg að hjúskapur þyrfti að vara í ár hið minnsta svo unnt væri að sækja um dvalarleyfi á grundvelli hans. Skilyrði ákvæðisins um tímalengd eigi því eingöngu við um sambúð.

Um 3. gr.

Gert er ráð fyrir því að frumvarpið taki þegar gildi og um leið að ákvæði til bráðabirgða í lögnum falli brott.