



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

**Til:** Allsherjar- og menntamálanefndar

**Frá:** Skrifstofu réttinda einstaklinga

19. apríl 2024

**Efni:** Upplýsingar og gögn í tengslum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd)

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 14. mars sl. var samþykkt með vísan til 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að óska eftir minnisblaði, auk gagna, frá ráðuneytinu um ýmis atriði í tengslum við frumvarp dómsmálaráðherra til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd), sbr. þskj. 1084 – 722. mál. Beiðni nefndarinnar barst ráðuneytinu 18. mars sl.

### **1. Reglur um rétt til fjölskyldusameiningar í íslenskri löggjöf samanborið við löggjöf annarra Norðurlanda.**

Í beiðni nefndarinnar er óskað eftir samanburði á laga- og regluverki Norðurlanda um rétt til fjölskyldusameiningar, þ. á m. varðandi tímafresti, framfærslu, tungumálakunnáttu og önnur sjónarmið sem kunna að koma til álita. Ráðuneytið vekur athygli á að frumvarp ráðherra kveður eingöngu á um breytingar á lágmarksdvöl (tímafresti) einstaklinga sem hljóta viðbótarvernd eða mannúðarleyfi hér á landi áður en réttur þeirra til fjölskyldusameiningar verður virkur. Engin breyting er því lögð til á þessum rétti hjá einstaklingum sem hljóta alþjóðlega vernd né almennt varðandi kröfur um framfærslu, tungumálakunnáttu eða önnur inngildingarsjónarmið líkt og nefndin spyr um. Að þessu sögðu mun eftirfarandi umfjöllun lýsa með almennum hætti hvaða reglur gilda um fjölskyldusameiningar á Norðurlöndum, einkum á grundvelli viðbótarverndar, en fyrir nánari umfjöllun um einstök atriði sem frumvarpið tekur ekki á er vísað til heimasíðna útlendingayfirvalda á hinum Norðurlöndunum.

#### *Almennt*

Reglur um fjölskyldusameiningar eru mismunandi milli ríkja og taka reglulega breytingum. Þannig geta verið mismunandi skilyrði fyrir veitingu fjölskyldusameiningar, svo sem um lögbundinn biðtíma, framfærsluskyldu og inngildingarkröfur. Þá geta verið mismunandi reglur milli landa hvaða ættingjar teljast „fjölskylda“ í þessu samhengi auk þess sem mismunandi gjöld eru tekin fyrir umsóknir um fjölskyldusameiningar. Til dæmis kostar slík umsókn ekkert í Svíþjóð, um 102.000 íslenskar krónur í Noregi og um 174.000 íslenskar krónur í Danmörku. Fyrir umsókn um dvalarleyfi á Íslandi skal greiða 16.000 kr. en í framkvæmd hefur Útlendingastofnun ekki rukkað umsóknargjald fyrir umsóknir um fjölskyldusameiningu við flóttamenn hér á landi á grundvelli 45. gr. laga um útlendinga.

#### *Ísland*

Dvalarleyfi á grundvelli viðbótarverndar eru í dag veitt til fjögurra ára og þeim fylgir réttur til fjölskyldusameiningar við nánustu aðstandendur, þ.e. makar, börn og foreldrar ef handhafi er barn, við útgáfu dvalarleyfis. Engar framfærslu- eða inngildingarkröfur eru gerðar við útgáfu slíkra leyfa. Í frumvarpi dómsmálaráðherra er lagt til að gildistími dvalarleyfanna verði tvö ár og að rétturinn til fjölskyldusameiningar verði virkur í kjölfar endurnýjunar dvalarleyfisins. Þá er lagt til að ákveðnar undanþágur verði frá þessu lögbundna tímamarki, þ.e. ef ríkar sanngirnissástæður mæla með því vegna aðkallandi umönnunarsjónarmiða. Að jafnaði er hér einungis átt við ef viðkomandi var umönnunaraðili maka síns áður en hann yfirgaf heimaríki sitt eða ef viðkomandi á barn í heimaríki sem er í bráðri hættu, er þar án annars forsjáradila eða



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

á við alvarleg veikindi að stríða. Gert er ráð fyrir að ráðherra verði heimilt að útfæra nánar í reglugerð hvenær þessar undanþágur koma til skoðunar.

### *Danmörk*

Handhafar viðbótarverndar í Danmörku fá útgefið eins árs dvalarleyfi sem hægt er að endurnýja. Nánustu aðstandendur þeirra, þ.e. makar sem eru eldri en 24 ára, börn og foreldrar ef handhafi er barn, geta fengið dvalarleyfi í landinu á grundvelli fjölskyldusameiningar að ákveðnum grunnskilyrðum uppfylltum. Fyrir hið fyrsta er tveggja ára lögbundinn biðtími í Danmörku til að öðlast rétt til fjölskyldusameiningar. Af því leiðir að handhafi viðbótarverndar þarf að hafa fengið endurnýjun á dvalarleyfi sínu tvívegis áður en nánasti aðstandandi getur fengið dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Þá þarf handhafi að sýna fram á að hann geti framfært sér og fjölskyldu sinni og hafi yfir að ráða fullnægjandi húsnæði sem sé nægilega stórt til að fjölskyldan geti búið þar saman. Auk þess eru gerðar ríkar kröfur um inngildinguna, þ. á m. atvinnu-, menntunar- og tungumálakröfur.<sup>1</sup>

### *Svíþjóð*

Á árunum 2016 til 2019 öðluðust handhafar viðbótarverndar að jafnaði ekki rétt til fjölskyldusameiningar í Svíþjóð og staðfesti Mannréttindadómstóll Evrópu að sú framkvæmd bryti ekki í bága við mannréttinasáttmála Evrópu, sbr. *M.T. og aðrir gegn Svíþjóð* frá 20. október 2022 í máli nr. 22105/18.

Í dag fá handhafar viðbótarverndar í Svíþjóð útgefið 13 mánaða dvalarleyfi sem hægt er að endurnýja. Nánustu aðstandendur handhafa, þ.e. makar, börn og foreldrar ef handhafi er barn, geta fengið dvalarleyfi í landinu á grundvelli fjölskyldusameiningar að ákveðnum grunnskilyrðum uppfylltum. Fyrir hið fyrsta þarf að framkvæma mat á því hvort það séu rökstuddar líkur (s. völgundade utsikter) á að handhafinn muni fá ótímabundið dvalarleyfi.<sup>2</sup> Rétturinn til fjölskyldusameiningar er því ekki algildur. Þá felst í þessu skilyrði jafnframt að biðtími fyrir fjölskyldusameiningu á grundvelli viðbótarverndar í Svíþjóð sé að jafnaði 13 mánuðir auk þess tíma sem tekur að afgreiða umsóknina. Þá þarf handhafi viðbótarverndar að sýna fram á að hann geti framfært sér og fjölskyldu sinni og hafi yfir að ráða fullnægjandi húsnæði sem sé nægilega stórt til að fjölskyldan geti búið þar saman. Undanþága er frá þessu, einkum ef umsókn um fjölskyldusameiningu barst innan þriggja mánaða frá veitingu verndar, þau þjuggu saman fram að brottför handhafa til Svíþjóðar og það er útilokað að þau geti ekki sameinast í öðru ríki utan Evrópusambandsins.<sup>3</sup>

Sænsk stjórnvöld hafa kynnt breytta stefnu í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, m.a. með hertari löggjöf um alþjóðlega vernd og fjölskyldusameiningar.<sup>4</sup> Markmiðið er að sænsk löggjöf verði ekki rýmri en ESB löggjöf og alþjóðasáttmálar krefjast, þ.e. fylgi lágmarkskröfum, flóttamenn fái tímabundin dvalarleyfi og að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða verði takmörkuð. Í nóvember 2023 voru samþykktar lagabreytingar á skilyrðum fyrir fjölskyldusameiningu en í þeim fólst m.a. að afnumin var undanþága frá því að

<sup>1</sup> <https://www.nyidanmark.dk/en-GB/You-want-to-apply/Family/Family-reunification/Spouse-or-partner-of-refugee-in-Denmark>

<sup>2</sup> <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/After-a-decision-on-your-application-for-asylum/If-you-are-allowed-to-stay/Residence-permits-for-those-granted-subsidiary-protection-status-.html>

<sup>3</sup> <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Moving-to-someone-in-Sweden/Spouse-registered-partner-or-cohabiting-partner/For-the-relative-in-Sweden.html>

<sup>4</sup> <https://www.government.se/government-policy/swedens-new-migration-policy/>



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

handhafar viðbótarverndar þyrftu ekki að sýna fram á trygga framfærslu til að fá samþykkt fjölskyldusameiningu.<sup>5</sup>

### *Finland*

Samkvæmt gildandi lögum um útlendinga í Finnlandi fá handhafar viðbótarverndar fjögurra ára dvalarleyfi. Eftir því sem næst verður komist er ekki gerð krafa um lögbundinn biðtíma áður en nánustu aðstandendur handhafa, þ.e. makar, börn og foreldrar ef handhafi er barn, geta sótt um dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Ákveðin grunnskilyrði þurfa þó að vera uppfyllt. Til að mynda þarf handhafi að sýna fram á að hann geti framfært sér og fjölskyldu sinni.<sup>6</sup>

Finnsk stjórnvöld hafa kynnt breytta stefnu í málefnum útlendinga. Í tilkynningu þeirra, sem hefur fyrirsögnina „Ministry of the Interior Prepares to Tighten the Rules on International Protection“, kemur m.a. fram að alþjóðleg vernd verði tímabundin í eðli sínu, þ.e. stytta eigi gildistíma dvalarleyfa í samræmi við lágmarkskröfur ESB. Til að mynda verði gildistími dvalarleyfa á grundvelli viðbótarverndar stytur í eitt ár.<sup>7</sup> Þá verði frekari skilyrði sett fyrir útgáfu dvalarleyfa á grundvelli fjölskyldusameininga og núverandi skilyrði hert til samræmis við regluverk ESB. Þar á meðal verði gerð krafa um tveggja ára löglega búsetu áður en aðstandendur handhafa viðbótarverndar geti sótt um dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar. Þá verði skilgreining á nánustu aðstandendum þrengd þannig að hún nái einungis til maka og barna. Aðrir fjölskyldumeðlimir muni því ekki eiga rétt á fjölskyldusameiningu.<sup>8</sup>

### *Noregur*

Handhafar viðbótarverndar í Noregi fá útgefið þriggja ára dvalarleyfi sem hægt er að endurnýja. Nánustu aðstandendur þeirra, þ.e. makar, börn og foreldrar, geta fengið dvalarleyfi í landinu á grundvelli fjölskyldusameiningar að ákveðnum grunnskilyrðum uppfylltum. Til að mynda þurfa handhafar að sýna fram á að þeir geti framfært sér og fjölskyldu sinni, en í því felst m.a. að þeir mega ekki hafa þegið fjárhagsaðstoð sl. 12 mánuði fyrir umsókn. Undanþágur eru frá þessu, t.a.m. ef umsókn um fjölskyldusameiningu berst innan sex mánaða frá veitingu verndar.<sup>9</sup> Þá er 24 ára aldurskilyrði í þeim tilfellum þegar makar sækja um fjölskyldusameiningu en í undantekningartilvikum er heimilt að víkja frá þeirri kröfu.<sup>10</sup>

## **2. Mat á aðstæðum í heimalandi til að uppfylla skilyrði um viðbótarvernd.**

Í beiðni nefndarinnar er óskað eftir upplýsingum um mat á aðstæðum í heimalandi sem er grundvöllur þess að viðbótarvernd sé veitt, nánar tiltekið til hvaða atriða sé litið til við mat á aðstæðum, t.d. hvort litið sé til efnahagsástands. Þá er óskað eftir upplýsingum um það hvernig

<sup>5</sup> <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyhetsarkiv/2023-11-14-Amended-rules-for-family-reunification.html>

<sup>6</sup> <https://intermin.fi/en/areas-of-expertise/migration/migration-and-asylum-policy/family-reunification>, <https://migri.fi/en/my-spouse-is-in-finland>

<sup>7</sup> <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410869/ministry-of-the-interior-prepares-to-tighten-the-rules-on-international-protection>

<sup>8</sup> <https://intermin.fi/en/-/ministry-of-the-interior-s-project-to-prepare-changes-to-family-reunification>

<sup>9</sup> <https://www.udi.no/en/word-definitions/family-immigration-with-a-person-who-has-protection-asylum-in-norway/>

<sup>10</sup> <https://www.udi.no/en/want-to-apply/family-immigration/family-immigration-with-a-citizen-of-a-country-outside-the-cueca/?i=f&o=a&f=irq&c=irq#link-4225>



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

mat á aðstæðum í heimalandi fari almennt fram og hvaða aðilar standi að baki þeim skýrslum sem lagðar séu til grundvallar í slíku mati.

Í 2. mgr. 37. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, er kveðið á um skilyrði fyrir veitingu viðbótarverndar. Við mat á því hvort aðstæður umsækjenda um alþjóðlega vernd séu slíkar að þær eigi undir ákvæðið hafa stjórnvöld, þ.e. Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála, talið rétt að líta til dómaframkvæmdar Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) hvað varðar 3. gr. mannréttindasáttmálans (MSE) sem kveður á um bann við pyndingum eða ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð. Samkvæmt þeirri dómaframkvæmd þurfa einstaklingar að geta sýnt fram á að gildar ástæður séu til að ætla að um raunverulega hættu sé að ræða og að stjórnvöld í heimaríki séu ekki í stakk búin til að veita viðeigandi vernd. Ekki er nóg að aðeins sé um að ræða möguleika á illri meðferð og verður frásögn umsækjanda að fá stuðning í öðrum gögnum, s.s. landaupplýsingum um stöðu mála í ríkinu.<sup>11</sup>

Með öðrum orðum verður hættan að vera „raunveruleg“ svo ákvæði 2. mgr. 37. gr. laganna geti átt við. Við mat á því hvort hættu sé raunveruleg framkvæma stjórnvöld mat á því hverjar séu fyrirsjáanlegar afleiðingar þess að útlendingur snúi aftur til heimalands síns. Matið byggist á frásögn útlendinga í hverju máli, gögnum málsins og fyrirliggjandi upplýsingum um aðstæður í heimaríki. Í ákvörðunum stjórnvalda er gerð ítarleg grein fyrir upplýsingum sem þau afla sér í fjölmörgum mismunandi heimildum um heimaríki umsækjanda um alþjóðlega vernd, en um er að ræða skýrslur og gögn frá stjórnvöldum í ýmsum ríkjum, alþjóðlegum samtökum og frjálsum félagasamtökum.

Fjallað hefur verið um það í úrskurðum kærunefndar útlendingamála að alvarlegt efnahagsástand geti, ásamt öðrum samverkandi þáttum, s.s. skorti á lögregluvernd, hárrí glæpatíðni og markvissum aðgerðum stjórnvalda gagnvart almenningi, leitt til þess að umsækjendur eigi rétt á viðbótarvernd í skilningi 2. mgr. 37. gr. Rétt er að hafa í huga að flóttamannaréttur er kvikt réttarsvið og miðast mat á því hvort útlendingur geti átt rétt á viðbótarvernd vegna aðstæðna í heimaríki því ávallt við aðstæður í viðkomandi ríki á hverjum tíma og persónubundnum aðstæðum umsækjanda.

### **3. Framkvæmd endursendinga á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar hér á landi og í öðrum Evrópulöndum.**

Vegna umræðu á fundi allsherjar- og menntamálanefndar með fulltrúum ráðuneytisins 14. mars sl. um Dyflinnarreglugerðina, sbr. reglugerð nr. 604/2013/EB, er talin ástæða til að fjalla almennt um inntak og gildissvið hennar.

Dyflinnarreglugerðin er hluti af sameiginlegu kerfi Evrópusambandsins vegna umsókna um alþjóðlega vernd (e. Common European Asylum System). Tilgangur reglugerðarinnar er að leggja niður skýrar reglur um það hvaða aðildarríki samstarfsins beri ábyrgð á efnislegri meðferð umsókna um alþjóðlega vernd. Mikill ávinningur er fólgin í því að vel takist til við beitingu hennar. Helst ber að nefna skýran rétt umsækjenda til að fá vandaða efnislega málsmeðferð á vísu stað og til að tryggja að aðildarríki geti ekki vísað umsóknum sínum á milli og þannig skorast undan ábyrgð. Þá er reglugerðin einnig verkfæri til þess að sporna gegn því að umsækjendur flakki á milli og leggi fram umsóknir í fleiri en einu aðildarríki með tilheyrandi óhagræði fyrir verndarkerfi Evrópu (e. secondary movement).

<sup>11</sup> Sjá t.d. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu í máli *N.A. gegn Bretlandi* (mál nr. 25904/07) frá 7. júlí 2008, 110 mgr., og *I.L.R. gegn Frakklandi* (mál nr. 24573/94) frá 29. apríl 1997, 40. mgr.



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Nokkuð er um að því sé haldið fram að íslenskum stjórnvöldum sé í sjálfsvald sett hvort þau beiti Dyflinnarreglugerðinni eða ekki. Í c-lið 1. mgr. 36. gr. laga um útlendinga segir að taka skuli umsókn um alþjóðlega vernd skv. 37. gr. til efnislegrar meðferðar nema heimilt sé að krefja annað ríki, á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, um að taka við umsækjanda. Samkvæmt þessu á ekki að taka umsókn til efnislegrar meðferðar ef umræddur c-liður á við. Útlendingastofnun framkvæmir ávallt mat á því hvort rétt sé að taka umsókn til efnislegrar meðferðar á Íslandi þó fyrir liggja að ábyrgð efnislegrar úrlausnar liggja hjá öðru aðildarríki samstarfsins.

Ríkar skyldur hvíla á aðildarríkjum samstarfsins um málsmeðferð og aðbúnað umsækjenda og eiga aðildarríki að geta gengið út frá því að þær skyldur séu uppfylltar, s.s. hvort umsækjendur fái þar nauðsynlega grunnþjónustu og hafi aðgang að fullnægjandi málsmeðferðarúrræðum og réttarúrræðum í tengslum við umsókn sína. Í öllum málum sem synjað er á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar fer fram ítarlegt einstaklingsbundið mat á því hvernig aðbúnaður umsækjanda kemur til með að vera í viðtökuríki. Meðal þess sem er metið er hvort kerfisbundinn galli sé á aðbúnaði og meðferð umsækjenda um vernd í landinu, hvort hættu sé á að umsækjandi standi frammi fyrir raunverulegri hættu á að sæta ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð þar í landi og hvort stjórnvöld í viðtökuríki muni veita umsækjanda þá vernd sem áskilin er í alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins. Séu börn meðal umsækjenda fer fram mat á hagsmunum þeirra með hliðsjón af aðstæðum í viðtökuríki en meðal helstu áhersluatriða Dyflinnarreglugerðarinnar er að það sem barni er fyrir bestu skuli hafa forgang hjá aðildarríkjum við beitingu hennar, sem og friðhelgi fjölskyldunnar.

Í stuttu máli eru helstu atriði sem leiða af sér ábyrgð á umsókn um alþjóðlega vernd eftirfarandi, t.d. að ríki hafi veitt umsækjanda vegabréfsáritun og þar með inngöngu á Schengen svæðið, veitt umsækjanda dvalarleyfi eða annað ferðaskilríki, móttakið umsókn um alþjóðlega vernd, umsækjandi hafi búið í landinu í lengri tíma, hann eigi þar aðstandendur o.fl. Þá eru sérstök ákvæði um ólöggráða börn og fjölskyldumálsmeðferð í reglugerðinni. Reglugerðin hefur að geyma skýr ákvæði um tengsl og önnur atriði sem leitt geta til þess að ábyrgð á meðferð umsóknar færast á milli aðildarríkja. Í 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga er svo að finna séríslenska málsmeðferðarreglu um *sérstakar ástæður* og *sérstök tengsl* sem bætast við þær skyldur sem Dyflinnarreglugerðin leggur á stjórnvöld. Þannig kveður Dyflinnarreglugerðin t.d. ekkert á um „sérstakar ástæður“ auk þess sem „sérstök tengsl“ í 2. mgr. 36. gr. nær til óskilgreindra „ættingja“ en Dyflinnarreglugerðin aðallega til „nánustu aðstandenda“, þ.e. maka, börn og foreldrar.

Loks eru skýrir og fastmótaðir málsmeðferðarfrestir í reglugerðinni og ljúki stjórnvöld í aðildarríki ekki máli innan þeirra fresta færast ábyrgð efnislegrar úrlausnar yfir á það ríki. Ákvæði reglugerðarinnar um ábyrgð úrlausnar eru sett fram í forgangsörð í III. kafla hennar. Það felur í sér að beita skal þeim ákvæðum sem fyrr birtast í reglugerðinni, komi til greina að beita fleiri en einu ákvæði eða þegar ekkert ákvæði á við. Í 17. gr. reglugerðarinnar er að finna undanþáguákvæði, annars vegar svokallaða fullveldisreglu í 1. mgr. og hins vegar mannúðarákvæði 2. mgr. Dæmi eru um að 17. gr. hafi verið beitt í framkvæmd, t.d. við sameiningu fjölskyldumeðlima sem ekki uppfylla önnur skilyrði reglugerðarinnar. Hafa íslensk stjórnvöld bæði sent slíkar beiðnir og móttakið frá öðrum aðildarríkjum. Samkvæmt framansögðu er þessum ákvæðum að jafnaði ekki beitt ef önnur ákvæði, framar í forgangsörð reglugerðarinnar, eiga við. Allar ákvarðanir Útlendingastofnunar eru ítarlega rökstuddar hvað þetta varðar. Þá eru endursendingar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar háðar samþykki viðtökuríkis.



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Íslensk stjórnvöld hafa ekki sent umsækjendur um alþjóðlega vernd til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar frá árinu 2010 og ekki til Ungverjalandis á grundvelli reglugerðarinnar frá árinu 2015. Þessi framkvæmd á hins vegar ekki við þegar umsækjandi hefur þegar fengið alþjóðlega vernd í ríkjunum eða hefur þar heimild til dvalar. Í framkvæmd hafa aðildarríki Dyflinnarsamstarfsins litið til dóma Evrópudómstólsins og Mannréttindadómstóls Evrópu við beitingu Dyflinnarreglugerðarinnar, sjá t.a.m. úrskurð kærunefndar útlendingamála frá 26. október 2023 í máli nr. 599/2023 sem birtur er á úrskurðarvef Stjórnarráðsins.

### 4. Samráð.

Í beiðni nefndarinnar er óskað eftir upplýsingum um hverjir hafi komið að samningu frumvarpsins áður en það var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Líkt og greinir í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins um samráð var við samningu frumvarpsins haft samráð við Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála og ríkislögreglustjóra. Ekki var haft samráð við aðra aðila áður en frumvarpið var sent til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 2. október sl.

### 5. Tölfræðiupplýsingar.

Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar með fulltrúum ráðuneytisins 14. mars sl. var eftirfarandi tölfræði yfir fjölda 36. gr. mála reifuð.

Á tímabilinu frá 1. janúar 2017 til 1. október 2023 voru um 2.400 mál afgreidd á grundvelli 36. gr. laga um útlendinga. Af þessum 2.400 málum fengu um 1.200 umsækjendur synjun um efnismeðferð skv. 1. mgr. en um 1.200 hlutu efnismeðferð skv. 2. mgr. Af þeim um 1.200 umsækjendum sem fengu efnismeðferð skv. 2. mgr. er ekki vitað um ástæðu þess í um 600 málum. Má einkum rekja það til þess að skráning slíkrar tölfræði var ábótavant fyrst um sinn. Aftur á móti er vitað um ástæðu efnismeðferðar í hinum um 600 málunum:

- Um 200 fengu efnismeðferð vegna 12 mánaða frestsins.
- Um 190 fengu efnismeðferð á grundvelli sérstakra tengsla og sérstakra ástæðna.
- Um 150-180 fengu efnismeðferð vegna Covid faraldursins en Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála ákváðu vorið 2020 að taka öll slík mál til efnismeðferðar í ljósi þess að þau hefðu öll fallið á 12 mánaða fresti vegna ómöguleika á brottför frá landinu.
- Um 70 fengu efnismeðferð vegna endursendingarfrests í Dyflinnarmálum.

Samkvæmt framansögðu má gróflega áætla að um 1.000 umsækjendur hefðu ekki fengið efnismeðferð hér á landi ef 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga hefði ekki verið í gildi. Gera má ráð fyrir að þessi um 1.000 mál hafi alla vega verið í 12-16 mánuði í málavinnslu hjá stjórnvöldum, annars vegar í málsmeðferð skv. 2. mgr. 36. gr. og hins vegar í efnismeðferð skv. 37. gr. Meðalkostnaður við þjónustu á hvern umsækjanda er um 320 þ.kr. á mánuði eða 320 m.kr. fyrir 1.000 manna hóp á mánuði. Í þessum tölum er ekki innifalinn kostnaður við úrvinnslu umsókna þessara mála og þau áhrif sem þau hafa haft á málsmeðferð annarra tegunda umsókna.

Niðurfelling 2. mgr. 36. gr. laga um útlendinga mun leiða til þess að málsmeðferð þessara mála einfaldist til muna enda yrði mat stjórnvalda einskorðað við hvort endursending viðkomandi færi í bága við 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 42. gr. laga um útlendinga, líkt og er



## DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

gert í öðrum Evrópuríkjum. Um séríslenska málsmeðferðarreglu er að ræða sem leiðir af sér afar umfangsmikla, tímafreka og flókna málsmeðferð hjá stjórnvöldum. Þá skapar þessi regla hvata og togstreitu í kerfinu þar sem umsækjendur hafa hag af því að teyja mál sín. Fækkun þessara mála og einföldun málavinnslu þeirra hefði m.a. í för með sér að unnt yrði að setja aukinn mannafla í efnislega málsmeðferð en í dag sér tíu manna teymi hjá Útlendingastofnun eingöngu um málavinnslu 36. gr. mála. Umrædd breyting hefði því töluverð áhrif á lækkun útgjalda í tengslum við málsmeðferð og þjónustu og aukna skilvirkni við afgreiðslu mála.

### 6. Beiðni um gögn.

Í beiðni nefndarinnar er óskað eftir frekari gögnum sem útskýra hvernig framkvæmd verndarmála í öðrum Evrópuríkjum er almennt háttáð. Ráðuneytið býr ekki yfir heildstæðum gögnum eða skýrslum varðandi framkvæmd verndarmála í Evrópu, þ.e. málsmeðferð þegar umsækjandi um alþjóðlega vernd hefur þegar hlotið vernd í öðru ríki.

Undirstrikað er að aðildarríki Evrópusambandsins eru bundin af reglum sambandsins við meðferð umsókna um alþjóðlega vernd, m.a. tilskipun nr. 2013/32/ESB um lágmarkskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns. Samkvæmt alíð 2. mgr. 33. gr. tilskipunarinnar þurfa aðildarríki ekki að taka umsókn um alþjóðlega vernd til meðferðar ef umsækjandi hefur þegar fengið alþjóðlega vernd í öðru aðildarríki. Á þeim grundvelli er verndarmálum, þ.e. málum þar sem umsækjandi hefur þegar hlotið alþjóðlega vernd í öðru aðildarríki, almennt vísað frá Evrópusambandsríkjum nema um brot yrði að ræða á meginreglunni um bann við endursendingu (e. *non-refoulement*) eða 3. gr. mannréttindasáttmála Evrópu.

Umrætt ákvæði er byggt á þeirri grundvallarforsendu að aðildarríki Evrópusambandsins deili þeim sameiginlegu gildum sem sambandið byggist á. Sú forsenda leggur grunn að gagnkvæmu trausti um að þessi gildi séu viðurkennd, að lög Evrópusambandsins verði virt og að réttarkerfi aðildarríkjanna geti veitt sambærilega og virka vernd þeirra réttinda sem sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi mælir fyrir um.