



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti
Skuggasundi
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. mars 2010

UMSÖGN MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS UM FRUMVARP TIL LAGA UM BREYTING Á LÖGUM UM ÚTLENDINGA, NR. 96 15. MAÍ 2002, MEÐ SÍÐARI BREYTINGUM.

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um breyting á lögum um útlendinga. Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á ákvæðum laganna um meðferð umsókna um hæli, viðbótarvernd, dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals o.fl.

Mannréttindaskrifstofan lýsir ánægju sinni með frumvarpið og telur það stórt skref í átt að réttarbótum. Sérstaklega lýsir skrifstofan ánægju sinni með fyrirhugaða fullgildingu samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali frá 3. maí 2005, samnings Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samnings) frá 15. nóvember 2000 og bókunar við þann samning frá sama tíma um að koma í veg fyrir, berjast gegn og refsa fyrir verslun með fólk, einkum konur og börn (Palermó-bókunar). Skrifstofan hefur um árabil hvatt stjórnvöld til að fullgilda fyrrnefnda samninga og sérstaklega hefur athygli verið vakin á þeim í tengslum við árlegt alþjóðlegt 16 daga átak gegn kynbundnu ofbeldi sem Mannréttindaskrifstofan hefur staðið að og í vinnu í tengslum við aðgerðaáætlun stjórnvalda vegna ofbeldis á heimilum og kynferðisofbeldis. Því hlýtur skrifstofan að fagna fyrirhugaðri fullgildingu ekki síst í ljósi þess að slík fullgilding er í samræmi við aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda gegn mansali, sbr. skýrslu félags- og tryggingamálaráðherra um aðgerðaáætlun gegn mansali sem lögð var fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi, þskj. 754. Mansal er eitt alvarlegasta form skipulagðrar alþjóðlegrar glæpastarfsemi og eitt af þeim verstu vandamálum sem alþjóðasamfélagið stendur frammi fyrir í dag. Þar af leiðandi er mikilvægt að refsað sé fyrir slíka glæpi og að fórnarlömb mansals fái þá vernd og aðstoð sem þau þarfnast.

Mannréttindaskrifstofan lýsir aukinheldur yfir ánægju sinni með fyrirhugaðar breytingar á ákvæðum laga um útlendinga varðandi málefni hælisleitenda o.fl. Skrifstofan fagnar fyrirhuguðum breytingum til samræmis við þróun löggjafar í Evrópu sem vonandi mun eyða ósamræmi og óvissu um framfylgni lagaákvæða varðandi hælisleitendur. Enn fremur telur skrifstofan það mikilvægt skref í rétta átt að einstaklingum, sem ekki eru flóttamenn samkvæmt skilgreiningu alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, verði veitt aukin vernd og ný réttarstaða (viðbótarvernd). Skýrari reglur um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, meðferð hælisumsókna og réttarstöðu hælisleitenda hljóta jafnframt að teljast jákvæð skref í átt að réttarbótum þar sem mikil óvissa hefur ríkt á þessum sviðum um árabil líkt og skrifstofan hefur áður bent á.

Þrátt fyrir að Mannréttindaskrifstofan fagni framlagningu frumvarpsins í heild sinni vill hún koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Lagt er til að afturbata- og umþóttunartími, þ.e. dvalarleyfi til einstaklings sem grunur leikur á að sé fórnarlömb mansals, verði 6 mánuðir en ekki allt að 6 mánuðum eins og nú segir í frumvarpinu.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Reynsla annarra ríkja, t.d. Noregs, sýnir að fórnarlömb mansals þurfa oftast töluverðan tíma til að ná jafnvægi, koma skipulagi á hugsanir sínar, vinna úr reynslu sinni, treysta yfirvöldum o.s.frv. Því verður að ætla að 6 mánuðir séu í raun lágmarksumþóttunartími og tvímælalaust yrði hagsmuna fórnarlamba mansals betur gætt með því móti. Ætla má að því að því styttra sem tímabilið er, því meiri líkur séu á því að viðkomandi fórnarlamb nái ekki þeim bata að það geti ákveðið hvernig framhaldinu skuli háttað, t.d. ákveðið hvort það vilji vinna með yfirvöldum að rannsókn mansalsmáls. Þegar litið er til þess hversu alvarlegur glæpur mansal er, hversu erfitt er að sporna gegn því og hversu alvarlegar afleiðingar þess eru á fórnarlömbin, ætti markmiðið að vera að búa þeim sem bestar aðstæður, enda mun það eflaust skila betri árangri í baráttunni gegn mansali þegar til lengdar lætur.

Í athugasemdum með b-lið 1. gr. frumvarpsins segir að í endurnýjanlegu dvalarleyfi til fórnarlamb mansals felist, að síðar sé unnt að veita aðra tegund dvalarleyfis, ef grundvöllur áframhaldandi dvalar fórnarlambs hér á landi breytist, þar á meðal dvalarleyfi sem geti verið grundvöllur búsetuleyfis. Mannréttindaskrifstofan hvetur til þess að við mat á persónulegum aðstæðum fórnarlambs verði fyrst og fremst tekið tillit til óska þess og, ef það vill dvelja áfram hér á landi, að gata þess verði greidd sem framast er unnt, svo það geti t.d. unnið fyrir sér, sem nægir EES borgara til áframhaldandi dvalar hér á landi. Ef um er að ræða borgara utan EES, getur fórnarlambið þannig fengið dvalarleyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi.

Mannréttindaskrifstofan lýsir ánægju sinni með þá breytingu að þegar flóttamanni hafi verið veitt hæli teljist hann sjúkratryggður frá komudegi, líkt og fram kemur í 18. gr. í athugasemdum í greinargerð við frumvarpið þar sem kveðið er á um breytingar á 47. gr. laganna. Þessar breytingar hljóta að teljast jákvæðar þar sem verið er að jafna stöðu þeirra sem fá dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna og þeirra sem fá stöðu flóttamanna. Hins vegar vaknar spurningin um þá einstaklinga sem hljóta hina svokölluðu viðbótarvernd. Ekki er kveðið á um samsvarandi réttindi til sjúkratrygginga til handa þeim einstaklingum sem hlýtur að teljast bagalegt þar sem slíkt kerfi býður upp á mismunun. Því leggur Mannréttindaskrifstofan til að kveðið verði á um að einstaklingar sem hljóta slíka viðbótarvernd teljist einnig sjúkratryggðir frá komudegi, til jafns við þá sem hljóta hæli á grundvelli mannúðarástæðna sem og þá sem fá stöðu flóttamanna.

Mannréttindaskrifstofan vill leggja áherslu á mikilvægi þess að sjálfstæður og óhlutdrægur úrskurðaraðili á æðra stjórnarsýslustigi taki við erindum frá hælisleitendum sem vilja kæra ákvörðun Útlendingastofnunar. Má sem dæmi nefna að hagkvæmt væri að sett yrði á fót sérstök stjórnarsýslunefnd sem skipuð væri einstaklingum sem hafa sérfræðipækkingu á þessu sviði. Slíkt fyrirkomulag hlýtur að þykja hentugra þar sem dómsmála- og mannréttindaráðuneytið getur ekki að fullu talist óhlutdrægur úrskurðaraðili vegna tengsla sinna við Útlendingastofnun.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að breytingar verði gerðar á 12. gr. f. í lögnum þannig að opnað verði á að útlendingar geti notið verndar á grundvelli mjög íþyngjandi almennra aðstæðna í heimaríki eða í landi sem honum yrði vísað til. Samkvæmt athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laganna geta slíkar aðstæður átt við um náttúruhamfarir. Í 2. gr. 4. kafla sænsku útlendingalaganna er skýrar



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

kveðið á um rétt svokallaðra umhverfisflóttamanna en þar er kveðið á um vernd til handa útlendingi sem er utan heimalands síns vegna þess að hann getur ekki snúið aftur til heimalands síns vegna umhverfisslyss (s. *miljökatastrof*). Mannréttindaskrifstofan leggur til að farið verði að dæmi Svía og mælt verði fyrir um ríkari vernd umhverfisflóttamanna en finna má í fyrirhuguðum breytingum.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að ný grein bætist við, 23. gr. a., þar sem kveðið er á um að ákvörðun í máli útlendinga skuli hraðað eftir föngum. Æskilegt væri ef nánari reglur væru til staðar um málshraða til að tryggja gagnsærri málsmeðferð. Ekki eru gerðar sérstakar tillögur um málsmeðferð hér en vísað er til norsku útlendingalaganna þar sem kveðið er á um svokallaða 15 mánaða reglu.

Mannréttindaskrifstofan fagnar fyrirhuguðum breytingum, sbr. 13. gr. frumvarpsins, á 2. mgr. 44. gr. laganna sem fjallar um hina svokölluðu viðbótarvernd. Nefnd um meðferð hælisumsóknna hefur gefið út tillögur sínar um hvernig orðalag slíks ákvæðis skuli hljóða og kemur fram í athugasemdum í greinargerð við frumvarpið að tekið hafi verið mið af þeim tillögum. Einnig kemur fram að b-liður 1. mgr. 28. gr. norsku útlendingalaganna hafi verið hafður til hliðsjónar. Mannréttindaskrifstofan telur þó að skilgreina þurfi betur tilviljanakennt ofbeldi og tryggja enn betur að slíkt ofbeldi rúmist innan fyrrgreinds ákvæðis, t.d. má nefna kynbundið ofbeldi (e. *gender based violence/persecution*), eitt stærsta vandamál sem heimurinn fæst við í dag. Auk nauðgana og annars ofbeldis gegn konum sem skipulagra stríðsaðgerða, er það einnig viðurkennt í sumum samfélögum, s.s umskurður kvenna og líkamlegar refsingar, kúgun og frelsissvipting. Bent er á í kafla 2.3 í athugasemdum með frumvarpinu að slíkt ofbeldi geti fallið undir ákvæði laganna um dvalarleyfi af mannúðarástæðum og einnig ákvæði VII. kafla laganna, en að mati Mannréttindaskrifstofunnar mætti skilgreina það betur ásamt öðru tilviljanakenndu ofbeldi.

Í 50. gr. d. er fjallað um sérstaka málsmeðferð og flýtimeðferð. Í 2. mgr. segir að Útlendingastofnun geti, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum sem talin eru upp í 1. mgr., tekið ákvörðun án þess að viðtal við hælisleitanda fari fram. Mannréttindaskrifstofan telur að allir hælisleitendur eigi rétt á viðtali og að það sé ekki í samræmi við almenna réttarvitund að ákveðnum einstaklingum geti verið neitað um hæli án þess að þeir séu boðaðir í viðtal. Þess vegna mælist hún til þess að hverjum og einum hælisleitanda sé veittur sá réttur að fá viðtal áður en ákvörðun í máli hans er tekin.

Í kafla 3.6. í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ákvörðun um að synja um efnismeðferð sé kæránleg, en að kæra fresti ekki framkvæmd ákvörðunarinnar. Þetta telur Mannréttindaskrifstofan óhentugt fyrirkomulag þar sem það hlýtur að teljast til réttinda hælisleitandans að á meðan kæra hans er til skoðunar hjá æðra stjórnvaldi frestist ákvörðun um brottvísun. Viðkomandi hælisleitandi gæti jafnvel verið farinn úr landi þegar endanleg ákvörðun liggur fyrir og ef til vill erfitt að ná til hans til að tilkynna honum um úrlausn málsins. Þar af leiðandi mælist skrifstofan til þess að kæra fresti framkvæmd ákvörðunar.

Mannréttindaskrifstofan telur mikilvægt að kvótaflóttamönnum, þeim sem veitt verður hæli, fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum og þeim sem veitt verður viðbótarvernd, verði tryggt búsetuleyfi. Bent er á að um varanlega lausn (e. *durable solution*) skal vera að ræða. Það að einstaklingar fái



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

dvalarleyfi til þriggja ára og séu síðan bundnir almennum skilyrðum fyrir veitingu búsetuleyfis, þ. á m. um framfærslu, gengur oft og tíðum ekki upp. Sumir eru ófærir um að vinna fyrir sér, t.d. vegna aldurs, áfallastreituröskunar eða afleiðinga pyntinga og annarrar illrar meðferðar. Enn fremur verður að telja að áherslan eigi fyrst og fremst að vera á sem farsælasta aðlögun einstaklinganna að samfélaginu. Í því sambandi er æskilegt að þeir t.d. stundi nám eða tileinki sér þekkingu og reynslu sem jafnt gerir þá hæfari á vinnumarkaði og stuðlar að því að þau geti búið sér betri lífskjör þegar fram í sækir. Að mega búast við því eftir þrjú ár að eiga jafnvel ekki möguleika á búsetuleyfi er því til þess fallið að vinna gegn farsælli aðlögun og auka óöryggi og andlegt álag á þessa einstaklinga. Að lokum vill Mannréttindaskrifstofan leggja áherslu á mikilvægi samvinnu íslenska ríkisins við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna þegar kemur að málefnum hælisleitenda. Í ljósi áralangrar og farsællar samvinnu stofnana Sameinuðu þjóðanna og íslenskra stjórnvalda hlýtur það að teljast til hagsbóta fyrir alla sem að málum standa. Mikilvægt er að tilmælum stofnunarinnar sé framfylgt til að tryggja réttláta málsmeðferð íslenskra stjórnvalda þegar kemur að málefnum flóttamanna. Stjórnvöld hafa verið gagnrýnd fyrir að framfylgja ekki tilmælum stofnunarinnar og vill skrifstofan því hvetja til að svo sé gert.

Mannréttindaskrifstofan hefur ekki frekari athugasemdir fram að færa og telur fyrirbyggjandi frumvarp til þess fallið að rétta stöðu flóttamanna og vonast til að það nái fram að ganga.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

Kolbrún Birna Árdal, lögfræðingur