



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 21. febrúar 2013.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um útlendinga, 141. löggjafarþing 2012 -2013, þingskjal nr. 917 – 541. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar, en því er ætlað að koma í stað núgildandi laga um útlendinga. Byggir frumvarpið m.a. á skýrslu nefndar um málefni útlendinga utan EFTA og EES, en nefndinni var gert að hafa það að leiðarljósi að tryggja mannúðlega meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga.

MRSÍ fagnar frumvarpi þessu og lýsir eindreginni ánægju með mörg þau nýmæli sem þar er að finna. Einkum skulu tilgreind ákvæði um Kærunefnd útlendingamála, og að réttindasöfnun til búsetuleysis verði bundin einstaklingi en ekki dvalarleyfi. Þá er og í frumvarpinu kveðið á um skýrari rétt útlendinga til að sameinast nánustu aðstandendum sínum hér á landi. Er það vel, því enda þótt Mannréttindadómstóll Evrópu hafi í dómum sínum viðurkennt rétt ríkja til að takmarka með lögum fjölda innflytjenda og setja þannig ákveðnar skorður við rétti útlendinga til að fá að sameinast fjölskyldu sinni í nýju landi, verða slíkar skerðingar engu að síður að vera nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi og setur dómstóllinn þá skilyrði um brýna þjóðfélagslega nauðsyn og að gætt sé meðalhófs við beitingu úrræða (sjá t.d. Gilles Dutertre: Key case-law extracts; European Court of Human Rights, Council of Europe Publishing, 2003. Bls. 295).

Frumvarpinu er einnig ætlað að gera ákvæði laganna skýrari og aðgengilegri og hefur um margt tekist vel til, s.s. um flokkun ákvæða eftir efni. Þó má ætla að sumir kaflar frumvarpsins séu torlesnir þeim sem ekki þekkja til núgildandi lagaumhverfis um útlendinga, en hafa ber og í huga að lagatexti er í eðli sínu margslunginn og ofeinföldun slíks texta getur jafnvel gerbreytt merkingu hans.

Þrátt fyrir almenna ánægju með efni frumvarpsins vill MRSÍ þó koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

1. Svo sem áður greinir inniheldur frumvarp þetta ýmiss konar nýmæli og réttarbætur fyrir þá sem undir skilyrði laganna falla. En hversu mannúðleg og mannréttindamiðuð sem löggjöf er þó allt komið undir framkvæmd hennar. Verði Útlendingastofnun ekki tryggður nægur mannaflí og þó sérstaklega fjármagn til að gera stofnuninni kleift að uppfylla sínar margvíslegu og umtalsverðu skyldur, einkum gangvart þeim sem óska alþjóðlegrar verndar, þá munu ákvæði laganna nánast dauð og ómerk. Mun það ekki einungis bitna á þeim sem rétt sækja í ákvæði laganna heldur má búast við almennum neikvæðum áhrifum á samfélagið í heild.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

2. Af athugasemdum með frumvarpinu virðist mega ráða að, í þeim tilvikum að einstaklingar fái hér t.d. fjölskyldusameiningarleyfi, dvalarleyfi vegna tengsla við landið eða dvalarleyfi vegna mannúðarástæðna, þá verði þessum einstaklingum mögulegt að vinna fyrir sér. Í ljósi ákvæða laga um atvinnuréttindi útlendinga er vegar er vandséð að réttur til vinnu eða atvinnuleyfis samræmis þeim tegundum atvinnuleyfa sem þar eru tilgreind. MRSÍ er kunnugt um nokkur tilvik þar sem fjölskylda hefur þurft að lifa á einum launum, m.e.a.s launum í fæðingarorlofi í tveimur tilvikum, af því aðeins annar maka hafði atvinnuleyfi, en hinum hafði ítrekað verið synjað um það. Eftir því sem MRSÍ best veit ættu slík tilvik að heyra sögunni til, en verði frumvarpið að lögum er óttast að upp komi tilvik hliðstæð eða svipuð þessum.

Einnig má t.d. velta fyrir sér stöðu þeirra sem fengju dvalarleyfi samkvæmt 57. og 59. gr. frumvarpsins. Í ákvæðunum segir að veiting slíkra leyfa skuli háð mati hverju sinni og skilyrði um framfærslu skuli vera uppfyllt. En aðstæður geta breyst, jafnvel verulega, eftir komu til landsins. Til dæmis getur framfærslugeta ábyrgðaraðila breyst vegna veikinda og því um líkt eða framfærsla brugðist af öðrum ástæðum. Ef einstaklingur, í slíkum tilvikum, fær ekki að stunda atvinnu, þá eru möguleikar hans til afkomu engir utan framfærslu frá sveitarfélagi. Að mati MRSÍ hefði verið heppilegri tilhögun að sameina lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga og fella framkvæmd þeirra undir sömu stjórnvöld þar sem veiting leyfa samkvæmt þessum reglum helst iðulega í hendur.

3. Í frumvarpinu er talsvert um reglugerðarheimildir til handa ráðherra, varðandi nánari framkvæmd og útfærslu ýmissa ákvæða og lúta þær bæði að efnisreglum og málsmeðferðarreglum. Að sjálfsögðu er eðlilegt og viðtekin venja að í reglugerð séu sett fram nánari fyrirmæli, verklag og tilhögun varðandi framkvæmd laga. Í ljósi sögunnar vill MRSÍ þó benda á, hvað varðar núgildandi, en þó einkum fyrri löggjöf um útlendinga, að framsal löggjafarvalds til framkvæmdavalds var allt of víðtækt. Þannig innihélt reglugerð um útlendinga, og inniheldur í raun enn, ákvæði sem ekki eiga stoð í lögnum sjálfum. Slíkt á ekki að eiga sér stað og vísa má til 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, en þar segir að með lögum skuli skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dvalar og fyrir hvaða sakir hægt sé að vísa þeim úr landi. Almennt skal þess gætt að löggjöf innihaldi skýrari reglur og er það einkum mikilvægt hvað varðar efnisreglur. Er það einkum mikilvægt í þeim tilvikum að lög snerta grundvallarmannréttindi fólks. Því hvetur MRSÍ til að framangreint verði haft í huga við setningu reglugerða og reglna sem ætlað er að útfæra og framfylgja ákvæðum laganna.
4. Í 9. tl. 1. mgr. 3. gr. er vísað til skilgreiningar 227. gr. a í hegningarlögum nr. 19/1940 á mansali.

Í skilgreiningu á mansali í Palermó bókuninni við samning Sp gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og í Samningi Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali er í svo vísað til tilgangsins sem eins verknaðarþátta mansals:

[...]Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs; [...]



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Í 227. gr. a laga nr. 19/1940 segir hins vegar:

[Hverjum þeim sem gerist sekur um eftirtalda verknaði, einn eða fleiri, í þeim tilgangi að misnota mann kynferðislega eða til nauðungarvinnu eða til að nema á brott líffæri hans skal refsa fyrir mansal með allt að [12 ára fangelsi].

Eins og sjá má skortir hér á að ákvæðið taki til þrælahalds eða aðferða líkra þrælahaldi (slavery or practices similar to slavery) annars vegar eða þjónkunar (servitude) hins vegar. Ef frá er skilið mansal í þeim tilgangi að misnota einstakling/a kynferðislega má segja að hér á Íslandi reyni helst á hið síðarnefnda atriði, þ.e. þjónkun. Er MRSÍ kunnugt um mörg tilvik þar sem einstaklingar eru misnotaðir á einhvern þann hátt sem vart getur talist þrælahald eða nauðungarvinna en getur hins vegar talist þjónkun því verið er að hagnýta sér bágar aðstæður þeirra, s.s. með því að konur vinna við fyrirtæki eiginmanna sinna án þess að hljóta laun fyrir eða að þær vinna hjá öðrum en eiginmennirnir taka laun þeirra til ráðstöfunar. Einnig eru dæmi um au-pair einstaklinga sem látnir eru vinna við blaðburð, ræstingar og langan vinnudag á heimilinu, jafnvel án endurgjalds o.fl. Í ljósi þessa hvetur MRSÍ til þess að ákvæði hegningarlaganna verði endurskoðað og framangreindum skilyrðum bætt þar inn.

5. Í 5. gr. er mælt fyrir um skipun forstjóra Útlendingastofnunar. Athygli vekur að þar segir að forstjórinn skuli hafa haldgóða þekkingu á verksviði stofnunarinnar og málaflokknum í heild en ekki að forstjórinn skuli hafa embættispróf í lögfræði svo sem áskilið er í núgildandi lögum. MRSÍ geldur varhuga við þessu ákvæði, Útlendingastofnun er þegar undirmönnuð og eðli verkefna stofnunarinnar er fyrst og fremst túlkun á þeirri löggjöf sem um starfsemi hennar gilda. Því færi að mati MRSÍ betur á því að forstjóri stofnunarinnar hefði embættispróf í lögfræði eins og nú er áskilið.
6. Í 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins er ákvæði sem byggir á 10. gr. tilskipunar 2008/115/EB um brottvísun útlendinga í ólögmati dvöl. Þar segir að áður en fylgdarlausu barni sé vísað úr landi skuli Útlendingastofnun ganga úr skugga um það að í ríkinu, sem vísað sé til, séu til staðar fjölskyldumeðlimir, forsjáraðilar eða fullnægjandi móttökuaðstaða fyrir börn. Í ákvæðinu sem og athugasemdum með því segir og að það skuli haft að leiðarljósi við brottvísun sem barni sé fyrir bestu og þess gætt að þess bíði ásættanlegar aðstæður í því landi sem senda á það til, einkum að til staðar sé einhver sem geti séð um það.

MRSÍ tekur heils hugar undir efni ákvæðisins en vill þó benda á að raunin hefur oft og tíðum reynst sú að fjölskyldumeðlimir barna hafa selt þau mansali og nauðsynlegt er að hafa slíkt í huga við endursendingu barns til heimalands. Nauðsyn ber til að ganga úr skugga um, eins og framast er unnt, að barnsins bíði ekki þau örlög að vera selt mansali á ný af fjölskyldu sinni eða þess bíði aðrar aðstæður því líkar.

7. Í 1. mgr. 31. gr. frumvarpsins er að finna heimild til undanþágu frá skilyrði um framfærslu við endurnýjun dvalarleyfis. Þar segir að víkja megi frá skilyrðinu hafi framfærsla verið ótrygg um skamma hríð vegna atvinnuleysis, slyss eða veikinda og ríkar sanngirnissástæður mæli með því. MRSÍ bendir á að erlendar konur sem skilja við maka sína eiga oft í löngu og erfiðu skilnaðarferli og þurfa sumar þeirra að leita til sveitarfélags síns eftir tímabundinni aðstoð á meðan á því stendur, því eiginmenn þeirra sjá ekki ástæðu til að uppfylla gagnkvæma framfærslu skyldu sína samkvæmt hjúskaparlögum hafi konan farið fram á skilnað. Því mætti



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

að mati MRSÍ bæta við viðbótarástæðu eða opna svigrúm fyrir önnur tilvik en þau sem eru upp talin, mæli ríkar sanngirnisástæður með því.

8. Í 57. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli um dvalarleyfi vegna forsjár eða áframhaldandi umgengni við barn. Fagnar MRSÍ ákvæði þessu en fær ekki ráðið hvort leyfi þetta skuli skapa grundvöll fyrir búsetuleyfi. Að mati MRSÍ þarf að kveða skýrt á um, hvað allar tegundir dvalarleyfa varðar, hvort leyfi skuli skapa grundvöll fyrir búsetuleyfi eður ei.
9. Í 2. mgr. 28. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að við afhendingu fyrsta dvalarleyfis í samfeldri dvöl skuli útlendingur fá fræðslu um réttindi og skyldur í íslensku þjóðfélagi, þar á meðal réttindi launafólks, jafnréttismál og samtök og stofnanir sem vinna að málefnum útlendinga. Fagnar MRSÍ þessu nýmæli mjög enda hefur skrifstofan árum saman talað fyrir samfélagsfræðslu til innflytjenda. Spurningin er hins vegar sú hver muni hafa fræðsluna með höndum, en mikilvægt er að tryggja gæði hennar. Í ljósi hlutverks Fjölmenningsseturs, samkvæmt lögum um málefni innflytjenda, má ætla að setrinu verði falin umsjón með fræðslunni en það verður þó hvorki ráðið af ákvæðinu sjálfu né athugasemdum með því, þó þar sé vísað til Fjölmenningsseturs. MRSÍ ítrekar mikilvægi þess að fræðslan verði falin aðilum með þekkingu á málefnum innflytjenda og lagaumhverfi, jafnréttismálum, réttindum launafólks o.s.frv. Enn fremur er hvatt til þess að ætlað verði nægt fé til fræðslunnar, svo hún nái markmiðum sínum og skili árangri.
10. Samkvæmt 48. gr. frumvarpsins er aldurstakmark fjölskyldusameiningarleyfis fyrir börn borgara ríkja utan EES 18 ár. MRSÍ hefði þótt fara betur á því að samræma aldurskilyrðið börnum EES borgara, þ.e. að miða við 21 ár.
11. Í 74. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um móttökumiðstöð fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og eftir atvikum umsækjendur í ólögumatri dvöl. Fagnar MRSÍ ákvæði þessu, enda má ætla að með slíkri móttökumiðstöð megi strax í upphafi ná markvissari gagna- og upplýsingasöfnun og bæta utanumhald um hvert tilvik fyrir sig. Slík móttökumiðstöð verður þó vart að veruleika nema ætlað verði fjármagn til stofnunar og starfrækslu hennar. Enn fremur skortir alla nánari reglur um rekstur slíkrar miðstöðvar og hvetur MRSÍ því til, verði frumvarp þetta lögfest, að ráðherra ráðist sem allra fyrst í reglugerðarsmið um framkvæmd greinarinnar svo sem boðið er í 3. mgr. ákvæðisins.
12. Í 87. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli hvað varðar þá sem sótt hafa um alþjóðlega vernd og ekki fengið niðurstöðu í máli sínu innan 18 mánaða. Skal þeim þá veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. MRSÍ fagnar ákvæði þessu enda hefur löng bið eftir niðurstöðu reynst mörgum hælisleitendum ákaflega erfið og álagið jafnvel valdið andlegum veikindum eða ýtt undir slík einkenni. Þó geldur MRSÍ varhuga við því ef dráttur á niðurstöðu í máli viðkomandi á skýringu í því að Útlendingastofnun hafi hvorki fjármagn né mannafla til að afgreiða umsóknir innan 18 mánaða. Stofnuninni ber að haga rannsókn og afgreiðslu hælismála í samræmi við ákvæði Flóttamannasáttmála Sp, ákvæði laga um útlendinga og stjórnsýslulaga og því er af hennar hálfu ekki mögulegt að víkja frá þeim lagaramma sem stofnuninni er settur. Því þarf að tryggja, að ástæður langrar málsmeðferðar Útlendingastofnunar á hælisumsóknum liggja ekki í mannfæð og fjármagnsskort.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Loks skal vakin athygli á ritvillum í texta frumvarpsins. Í 3. mgr. 28. gr. segir að ráðherra ákveði með reglugerð gjald fyrir endurútgáfu dvalarleyfisskírteini, ætti að vera dvalarleyfisskírteinis. Í a-lið 1. mgr. 29. gr. segir: „*framfærsla hans sbr. 30. gr., sjúkratryggingu og húsnæði sé tryggt*“, hér ætti að standa sjúkratrygging. Í d-lið 1. mgr. 29. gr. segir: „*...ekki liggja fyrir atvik sem valdið geta því að honum verði meinuð landanna hér á landi eða dvöl samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.*“ Væntanlega á hér að standa landganga í stað landanna. Nokkrar villur til viðbótar er að finna í textanum sem væntanlega verður prófarkalesinn þegar og ef til útgáfu laganna kemur.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdarstjóri