



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi, nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 2. maí 2016.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um útlendinga, 145. löggjafarþing 2015 -16, þingskjal nr. 1180- 728. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar, en frumvarpið er samið á vegum innanríkisráðuneytisins og þverpólíttískrar þingmannanefndar um málefni útlendinga og felur í sér heildarendurskoðun á gildandi lögum um útlendinga, nr. 96/2002. MRSÍ fagnar frumvarpi þessu og lýsir eindreginni ánægju með mörg þau nýmæli sem þar er að finna. Einkum skulu tilgreind þau nýmæli að réttindasöfnun til búsetuleyfis verði bundin útlendingi en ekki dvalarleyfi, að takmarka skuli hvenær refsar megi umsækjendum um alþjóðlega vernd vegna ólöglegar komu og/eða falsaðra skilríkja, að sett verði á laggirnar móttökumiðstöð þar sem leitast verði við að greina þá sem eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu og sérþarfir þeirra og sú aukna áhersla sem lögð er á réttindi barna og umbætur, þ.á m. vegna fylgdarlausra barna.

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. Í frumvarpinu er að finna víðtækar 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 núgildandi reglugerð um útlendinga, og inniheldur jafnvel enn, ákvæði sem ekki eiga stöð í lögum 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 skýra reglur og er það mikilvægt hvað varðar efnisreglur einkum í þeim tilvikum að lög



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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.

2. Samkvæmt 16 tl. 3. gr. frumvarpsins eru nánustu aðstandendur skilgreindir sem maki, sambúðarmaki, börn viðkomandi yngri en 18 ára í forsjá hans og á framfæri og foreldrar 67 ára eða eldri. Samkvæmt 82. gr. frumvarpsins eru aðstandendur EES og EFTA borgara hins vegar maki og sambúðarmaki ef aðilar eru í skráðri sambúð eða sambúð sem er staðfest með öðrum hætti, niðji viðkomandi, maka hans eða sambúðarmaka í beinan legg sem er yngri en 21 árs eða á framfæri borgarans, ættingi viðkomandi, maka eða sambúðarmaka hans í beinan legg sem er á framfæri borgarans.

Þessar sérreglur um aðstandendur EES og EFTA borgara leiða að sjálfsögðu af EES samningnum en að mati MRSÍ hefði mátt samræma skilyrði um nánustu aðstandendur þannig að sama gildi um aðstandendur EES og EFTA borgara og útlendinga frá þriðju ríkjum. Telur skrifstofan að það hefði aukið sanngirni til muna og verulega stutt við það markmið sem tilgreint er í 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að tryggja mannúðlega meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga hér á landi.

3. Í 27. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um móttökumiðstöð fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og eftir atvikum fórnarlömb mansals og útlendinga í neyð. Fagnar MRSÍ ákvæði þessu, enda má ætla að með slíkri móttökumiðstöð (sem þegar er vísir að) megi strax í upphafi ná markvissari gagna- og upplýsingasöfnun og bæta utanumhald um hvert tilvik fyrir sig. Hvetur MRSÍ til, verði frumvarp þetta lögfest, að ráðherra ráðist sem allra fyrst í reglugerðarsmið um almennan rekstur stöðvarinnar svo sem boðið er í 3. mgr. ákvæðisins. Í greinargerð með ákvæðinu hefði, að mati MRSÍ, átt að tilgreina að þar sem móttökumiðstöð verði sett á laggirnar verði gætt að aðgengi fyrir fatlaða, aðstöðu fyrir börn og öryggisráðstafanir viðhafðar til að tryggja öryggi barna og kvenna. Þar sem slíkt er ekki að finna í greinargerðinni ættu þau ákvæði að lágmarki að koma fram í reglugerð.
4. Í 1. mgr. 57. 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 sanngirnisástæður mæli með því. Í athugasemdum með ákvæði þessu segir að ert sé ráð fyrir nokkru svigrúmi í þessu samhengi til að gæta sanngirni. MRSÍ tekur heils hugar undir þetta sjónarmið og nefnir sem dæmi 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 aðstöð 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.
5. Í 3. mgr. 57. gr. segir að sé ekki sótt um endurnýjun dvalarleyfis innan gildistíma fyrra dvalarleyfis skuli réttur til dvalar falla niður og fara skuli með umsókn skv. 51. gr., þ.e. sem umsókn um fyrsta leyfi. Í 4. mgr. segir síðan, að ef ríkar sanngirnisástæður



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

mæli með því, megi heimila útlendingi að dvelja hér áfram samkvæmt fyrra leyfi þar til ákvörðun hafi verið tekin um endurnýjun leyfis sem borist hafi eftir þann frest sem um geti í 2. mgr. (fjórum vikum áður en dvalarleyfi fellur úr gildi).

Í þeim tilvikum að einstaklingi láðist að sækja um endurnýjun dvalarleyfis áður en fyrra leyfi rann út, var einungis litið á umsókn um endurnýjun sem umsókn um fyrsta leyfi ef sex mánuðir voru liðnir frá því að fyrra leyfi rann út. Hér virðist því, þrátt fyrir ákvæði 4. mgr., að um þrengingu sé að ræða frá því sem nú er. Samræmist það vart tilgangi frumvarpsins, þ.e. að tryggja mannúðlega meðferð mála.

Í 5. mgr. ákvæðisins segir að Útlendingastofnun geti heimilað útlendingi sem dvalist hafi hér á landi á grundvelli dvalarleyfis, annarra en þeirra sem um getur í 64., 66., 67. eða 68. gr., og sækir um dvalarleyfi á nýjum grundvelli áframhaldandi dvöl þar til endanleg ákvörðun um umsókn liggja fyrir enda sæki útlendingur um nýtt leyfi eigi síðar en fjórum vikum áður en fyrra dvalarleyfi fellur úr gildi og hafi verið í löglegri dvöl a.m.k. síðustu níu mánuði. Hér veltir MRSÍ fyrir sér hvað átt er við með löglegri dvöl. Til dæmis skal nefnt að nokkuð er um að einstaklingar, sem skilja við maka sína, sæki ekki um leyfi á nýjum forsendum fyrr en við lok gildistíma fjölskyldusameiningarleyfis og telji sér það heimilt. Þessir einstaklingar hafa því dvalist hér á grundvelli leyfa sem ekki voru lengur forsendur fyrir. Sú spurning vaknar hvort í þessum tilvikum verði einstaklingi gert að fara úr landi þar til endanleg ákvörðun um umsókn liggur fyrir og hvort þessi staða geti jafnvel haft áhrif á umsókn hans um dvalarleyfi á nýjum forsendum.

6. Ákvæði 59. gr. er hliðstætt 16. gr. núgildandi laga en þar segir að Útlendingastofnun sé heimilt að afturkalla dvalarleyfi og ótímabundið dvalarleyfi ef útlendingur hafi við umsókn, gegn betri vitund, veitt rangar upplýsingar eða leynt atvikum sem hefðu getað haft verulega þýðingu við leyfisveitinguna **eða ekki eru lengur uppfyllt skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis eða ótímabundins dvalarleyfis** eða það leiði að öðru leyti af almennum stjórnisýslureglum. MRSÍ veltir fyrir sér hvort ákvæði þessu megi beita t.d. í þeim tilvikum ef útlendingur með ótímabundið dvalarleyfi skilur við maka sinn, má þá svipta hann því af því það var veitt á forsendum fjölskyldusameiningarleyfis?
7. Í 62. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um dvalarleyfi vegna skorts á starfsfólki. Slíkt leyfi er ekki grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis og eftir að leyfið rennur út þarf leyfishafi að dvelja erlendis í að minnsta kosti tvö ár áður en hann getur sótt um nýtt leyfi. Að mati MRSÍ koma þessi skilyrði bæði vinnuveitendum og viðkomandi starfsmönnum illa. Í gegnum tíðina hafa ýmsir atvinnurekendur leitað til skrifstofunnar og kvartað undan þessu fyrirkomulagi, vilja þeir vera öruggir með góða starfsmenn til lengri tíma. Lagt er til að sömu reglur verði látnar gilda um dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðispekkingar eða að lágmarki verði tekið upp fyrra fyrirkomulag, þ.e. að veita leyfi til eins árs sem ekki skapar grundvöll fyrir ótímabundnu dvalarleyfi en ef til framlengingar kemur að veita leyfi sem verið getur grundvöllur slíks dvalarleyfis.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

8. Hvað varðar 70. gr. frumvarpsins, veltir MRSÍ fyrir sér, í ljósi ákvæða Samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum (Istanbulsamningsins), hvort það samræmist ákvæðum hans að viðhalda núgildandi fyrirkomulagi, þ.e. að maki missi sjálfstæðan rétt í dvalar við skilnað eða sambúðarslit. Ef ríkar sanngirnissáttæður mæla með því og ef um andlát maka er að ræða, ofbeldi af hálfu maka eða ef félagslegar eða menningarlegar aðstæður eru þannig í upprunalandi viðkomandi að líkur eru á að hún muni eiga erfitt uppdráttar þar eftir skilnað eða sambúðarslit, eru gerðar undanþágur frá meginreglunni.

MRSÍ bendir á að erfitt getur reynst að sýna fram á ofbeldi af hálfu maka, einkum ef um andlegt ofbeldi er að ræða. Þá getur og reynst torvelt að sýna fram á sérstakar aðstæður í heimalandi, jafnvel þó þær kunnni að vera til staðar. Því færi að mati skrifstofunnar betur á því að leyfi maka gildi áfram eða að veitt verði leyfi á nýjum forsendum.

9. Í 71. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um dvalarleyfi fyrir börn. Furðu vekur að þrátt fyrir að dvalarleyfi fyrir íþróttafólk eigi samkvæmt frumvarpinu að skapa grundvöll fyrir ótímabundnu dvalarleyfi, að þá skuli ekki gert ráð fyrir að börn íþróttafólks fái dvalarleyfi. Enn fremur má velta fyrir sér, í ljósi ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, hvort ekki eigi að veita börnum rétt til dvalar ef foreldri þess hefur fengið námsmannaleyfi, dvalarleyfi vegna skorts á starfsfólki og jafnvel í fleiri tilvikum.
10. Í 2. mgr. 74. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli hvað varðar þá sem sótt hafa um alþjóðlega vernd og ekki fengið niðurstöðu í máli sínu á stjórnsýslustigi 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.
11. MRSÍ saknar þess að í athugasemdum með frumvarpi þessu skuli ekki vísað til skilyrða VII kafla (gr. 59, 60 og 61) framangreinds Istanbul samnings um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum, en þar er vikið að stöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd og aðildarríkjum lagðar þær skyldur á herðar að viðurkenna kynbundið ofbeldi gegn konum sem ofsóknir er falli undir Flóttamannasáttmála Sp frá 1951, eða að slíkt ofbeldi veiti rétt til viðbótarverndar. MRSÍ er kunnugt um að hérlandis er í framkvæmd litið til þessa en telur betur fara á því að tilgreina það sérstaklega í athugasemdum með frumvarpinu.
12. Í 112. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði varðand rannsókn á erfðæfni, hliðstætt því sem finna má í núgildandi lögum um útlendinga. Bent skal á að í mannréttindasáttmálum sem Ísland hefur staðfest og gerst aðili að, svo og stjórnarskrá Íslands, er friðhelgi persónu- og einkalífs meðal helstu mannréttinda. Þetta er ekki að ástæðulausu. Það er viðurkennt jafnt á alþjóðavettvangi sem og að íslenskum lögum að þessa friðhelgi megi rjúfa ef rökstuddur grunur er á að einstaklingur hafi framið



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

refsiverðan verknað. Ströng skilyrði eru þá lögð á stjórnvöld sem tryggja eiga einstaklinginn og að meðalhófs sé gætt af hálfu stjórnvalda.

Það má glöggst sjá á íslenskum lögum að taka lífsýnis telst til mikilvægra persónuupplýsinga sem eru vandmeðfarnar og ber að vernda. Í 10. gr. læknalaga er fjallað um samþykki sjúklings og heimild hans til að hætta á hvaða stigi sem er við þátttöku í vísindarannsókn sem notar lífsýni. 15. gr. sömu laga er ætlað að tryggja geymslu slíkra upplýsinga og aðgang að þeim. Lög um lífsýnasöfn innihalda einnig ströng fyrirmæli um meðferð lífsýna.

Útlendingi er frjálst að neita að gangast undir rannsókn á erfðaeftni en það kann að hafa áhrif á stöðu hans og meðferð máls. Í þeim tilvikum að útlendingur samþykkir slíka rannsókn telur MRSÍ, að þó tilgangurinn liggi fyrir, skuli að lágmarki koma fram að leita skuli upplýsts samþykkis, þ.e. viðkomandi fái að vita hverjir hafi aðgang að niðurstöðum, hversu lengi sýnið verði varðveitt o.s.frv. Telur MRSÍ og fara betur á því að um það verði kveðið í lagatextanum eða í athugasemdum með frumvarpinu þó gera megi ráð fyrir að um slíkt yrði kveðið í reglugerðarákvæði.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri