



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. febrúar 2008.

**UMSÖGN MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU UM FRUMVARP UM BREYTINGA Á LÖGUM UM  
ÚTLENDINGA, NR. 96/2002, FLOKKAR DVALARLEYFA, EES-REGLUR O.FL.,  
135. LÖGGJAFARÞING 2007– 2008, 337. MÁL.**

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur farið yfir ofangreint frumvarp með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland á aðild að og tilmælum alþjóðlegra eftirlitsstofnana á sviði mannréttinda. Mannréttindaskrifstofan fagnar frumvarpinu og telur það á margan hátt til þess fallið að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um dvalarleyfi hér á landi. Mannréttindaskrifstofan telur þó nauðsynlegt að gera nokkrar athugasemdir við frumvarpið.

Stjórnarskrá lýðveldisins kveður á um að rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér skuli skipað með lögum. Mannréttindaskrifstofan hefur löngum gert athugasemdir við það að lög um útlendinga veiti framkvæmdavaldinu óhóflegt svigrúm til mats sem samræmist ekki áskilnaði stjórnarskrár um að rétti útlendinga skuli skipa með lögum. Í fyrirliggjandi frumvarpi er ekki allskostar ráðin bót á þessu því enn er kveðið á um víða heimild framkvæmdavaldsins til að setja nánari reglur um ýmis grundvallarréttindi fólks. Sem dæmi má nefna 2. gr., 3. gr., 5. gr., 6. gr. en þar eru lögfestar heimildir ráðherra til að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um hvaða gögn skuli lögð fram, um undanþágur frá kröfum um dvalarleyfi, um reglur um heimildir til að koma til landsins, um för yfir landamæri og fleira. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að tryggja að lögjin sjálf innihaldi skýrari reglur í samræmi við ákvæði 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.**

Mannréttindaskrifstofan vill í þessu samhengi ítreka mikilvægi þess að það sé tryggt að lög sem útlendingar byggja rétt sinn á séu ávallt aðgengileg á erlendum tungumálum, á ensku að minnsta kosti, en það er ámælisvert að breytingar sem gerðar voru árin 2003 og 2004 hafa enn ekki verið birtar á ensku eða öðru erlendu tungumáli.

Mannréttindaskrifstofan vill einnig ítreka mikilvægi þess að Ísland gerist aðili að samningum Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangslausu; samningi um að draga úr ríkisfangsleysi [Convention on the Reduction of Statelessness] sem samþykktur var 30. ágúst 1961 og samningi um réttarstöðu fólks án ríkisfangs [Convention on the Status of Stateless Persons], sem samþykktur var 28. september 1954. Bæði allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna og Flóttamannastofnunin hafa hvatt ríki til að gerast aðilar að samningunum en flest Vestur-Evrúpulönd hafa átt aðild að þeim um áratuga skeið. Þá hvetur skrifstofan stjórnvöld til að undirrita og fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna um vernd og réttindi farandverkamanna og fjölskyldna þeirra sem samþykktur var 1. desember 2006.

**Þá hvetur Mannréttindaskrifstofan löggjafann til að**

**Lögfræðiaðstoð og túlkar**

#### **Athugasemdir við tiltekna greinar frumvarpsins**

##### **4. grein**

Í g-lið 1. mgr. 4.gr. frumvarpsins er lagt til að heimila veitingu vegabréfsáritunar ef útlendingur telst ekki ógn við *alþjóðasamskipti ríkisins* og í 2. mgr. segir að synja megi um vegabréfsáritun ef ástæður er varða *utanríkisstefnu* mæla gegn veitingu hennar. Í greinargerð segir að seinna ákvæðið sé fært úr 19.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

gr. reglugerðar um útlendinga. Mannréttindaskrifstofan telur þessi skilyrði afar við og óljós og mælist til þess að fjallað verði nánar um í í frumvarpinu í hvaða tilvikum löggjafinn sjái fyrir að ákvæðum þessum verði beitt.

**Mannréttindaskrifstofan fagnar því nýmæli sem finna má í lokamálslið 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins en þar er kveðið á um heimild til að synja um vegabréfsáritun þegar grunur leikur á að umsækjandi um vegabréfsáritun eða barn hans muni sæta misnotkun eða ofbeldi í ferð sinni hingað til lands.** Í greinargerð segir að hér sé um verndarsjónarmið að ræða og að rökstuddur grunur sé næg ástæða synjunar.

Mannréttindaskrifstofan hefur um nokkuð skeið unnið gegn kynbundu ofbeldi og í því samhengi vakið athygli á stöðu erlendra kvenna sem koma til Íslands og lenda í klónum á ofbeldismönnum. Mannréttindaskrifstofan hefur lengi hvatt til breytinga á útlendingalögum til að vernda konur í þessari stöðu og ofangreint nýmæli er til þess fallið að koma í veg fyrir að þekktir ofbeldismenn gangi ítrekað að eiga erlendar konur og beiti þær svo ofbeldi. Þetta eru hins vegar fyrirbyggjandi aðgerðir en tryggja verður einnig að erlendar konur fái dvalarleyfi og síðar búsetuleyfi og félagsaðstoð við skilnað ef þær hafa þurft að þola ofbeldi af hendi maka síns hér á landi. Í dag hika konur við að yfirgefa ofbeldismenn af ótta við að vera gert að yfirgefa landið og margar þrauka í mörg ár þar til þær eiga kost á búsetuleyfi. Fyrirliggjandi frumvarp kveður á um að skilyrði búsetuleyfis verði dvalarleyfi á sama grundvelli í 4 ár í stað þriggja áður. Þetta er afar langur tími í ofbeldissambandi en Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins hefur hvatt íslensk stjórnvöld til að tryggja að konur sem flýja ofbeldi maka sinni fái áfram að dvelja á Íslandi.<sup>1</sup> **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að festa í lög undanþágur frá skilyrðum um búsetuleyfi eða e.k. sérleyfi fyrir erlendar konur sem flýja ofbeldissambönd.**

Mannréttindaskrifstofan lýsir áhyggjum sínum af því nýmæli sem kveðið er á um í 3. mgr. 4. gr. þar sem lagt er til að við mat á umsóknum um vegabréfsáritun beri framkvæmdavaldinu að taka tillit þjóðernis, félagslegrar stöðu og hættu á að útlendingur dvelji lengur á Schengen-svæðinu en honum er heimilt. Hér eru þau sjónarmið sem styðjast skal við þegar umsóknir um vegabréfsáritanir eru metnar í fyrsta sinn lögfest. Mannréttindaskrifstofan telur ákvæði þetta þó ekki vel til þess fallið að skýra stöðu þeirra sem sækja um vegabréfsáritun en að óbreyttu er framkvæmdavaldinu veitt of mikið svigrúm til mats. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að skýra nánar hvað við er átt með þjóðerni og félagslegri stöðu í ákvæðinu og hvernig lagt verði mat á hættu á að útlendingur dveljist lengur á Schengen-svæðinu en honum er heimilt.**

Loks hvetur Mannréttindaskrifstofan löggjafann til að fara að dæmi Svía en í sænsku útlendingalögunum er að finna undantekningaákvæði þar sem heimilað er að veita takmarkaða vegabréfsáritun þó öll skilyrði séu ekki uppfyllt. Áritun af þessu tagi má gefa út af mannúðarástæðum, vegna alþjóðlegra skuldbindinga eða ríkra hagsmuna ríkisins.<sup>2</sup> Hér vekur skrifstofan athygli á þeirri staðreynd að flóttafolk myndi sjaldnast fullnægja skilyrðum þeim sem sett eru fyrir útgáfu vegabréfsáritunar eins og þau eru sett fram í fyrirliggjandi frumvarpi.

## 5. grein

Grein þessi fjallar um undanþágur frá kröfu um dvalarleyfi. Mannréttindaskrifstofan telur það til bóta að ákvæði um dvöl án dvalarleyfis verði nú að finna í lögunum sjálfum en bendir á að bresti forsendur fyrir undanþágum skv. e. og f. lið þá er réttastaða viðkomandi afar óskýr. Í greinargerð segir að þegar hjúskap eða staðfestri samvist lýkur, þá bresta forsendur fyrir undanþágu frá dvalarleyfi og að þá þurfi viðkomandi að sækja um dvalarleyfi hafi hann hug á áframhaldandi dvöl hér á landi. Óljóst er t.d. hvort

<sup>1</sup> „Ensure that foreign spouses, who have been victims of violence perpetrated by their partners, can continue their residence in Iceland after separation from their partners.“

<sup>2</sup> Sænsku útlendingalögin, 4. gr. 3.k. „Om villkoren för visering i 1 § och 2 § andra stycket inte är uppfyllda får en nationell visering beviljas om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja visering.“



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

fólk á vól á búsetuleyfi við þessar aðstæður, hver staða fyrrum sambúðaraðila er og hvort fólk á kost á búsetuleyfi, hafi það búið á landinu í fjögur ár. **Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að skýra nánar í lögnum stöðu fólks sem slítur hjúskap, samvist eða sambúð.**

### 7. grein

Mannréttindaskrifstofan harmar að hér er lagt til að felld verði niður heimild til að veita fólki sem tilheyrir flóttamannahópum óbundið dvalarleyfi til þriggja ára. Mannréttindaskrifstofan vekur athygli á því að þegar Svíar taka á móti flóttamannahópum þá fær flóttafólkið strax búsetuleyfi. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að tryggja flóttafólki sem kemur samkvæmt ákvörðun stjórnvalda búsetuleyfi eða óbundið dvalarleyfi til þriggja ára hið minnsta. Jafnframt hvetur skrifstofan löggjafann til að tryggja jafnræði milli „kvótaflóttamanna“ og fólks sem kemur til landsins á eigin vegum og fær stöðu flóttamanns þannig að seinni hópurinn fái einnig búsetuleyfi eða óbundið dvalarleyfi við hælisveitingu.**

### 8. grein

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. teljast atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélaga ekki trygg framfærsla útlendinga né heldur greiðslur úr almannatryggingakerfinu sem útlendingur á rétt á vegna búsetu hér á landi. Útlendingur sem missir vinnuna og nýtir sér á annan rétt til atvinnuleysisbóta á meðan hann er í atvinnuleit uppfyllti þannig ekki grunnskilyrði dvalarleyfis. Mannréttindaskrifstofan fellst á það sjónarmið að það geti ekki talist trygg framfærsla ef einstaklingur er alfarið á framfæri hins opinbera. Mannréttindaskrifstofan telur þó ákvæðið heldur strangt t.d. í tilvikum þegar fólk hefur fengið atvinnuleysisbætur í gildistíma fyrra dvalarleyfis en er komið til vinnu á nýjan leik. **Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að enduskoða ákvæðið þannig að heimilt verði, í sérstökum tilvikum, að telja atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags til tryggjar framfærslu.**

### 10. grein

#### 10. gr. b

**Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við 10. gr. b. frumvarpsins, en þar segir að dvalarleyfi fyrir vegna skorts á vinnuafli geti ekki orðið grundvöllur búsetuleyfis og að slíki leyfi megi aðeins gefa út að nýju eftir að útlendingurinn hefur dvalist erlendis í samfelldu tvö ár að loknum gildistíma síðasta leyfisins.** Með þessu er verið að takmarka mjög rétt ófaglærðs fólks sem núgildandi lög veita möguleika á búsetuleyfi. Skrifstofan telur eðlilegt og sanngjarnt að gefa fólki kost á að vera áfram á Íslandi með leyfi sem skapar grundvöll fyrir óbundið atvinnuleyfi, í það minnsta ef fólk er í vinnu, eða á kost á vinnu hérlendis.

#### 10. gr. c

Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við 10. gr. c. frumvarpsins, en þar segir að dvalarleyfi fyrir íþróttafólk geti ekki orðið grundvöllur búsetuleyfis. Með þessu er versnar staða íþróttafólks sem hingað kemur til muna en núgildandi lög kveða á um dvalarleyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að kveða á um að dvalarleyfi íþróttafólks verði áfram grundvöllur búsetuleyfis.**

#### 10. gr. e

Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við 10. gr. e en þar er lagt til að óheimilt verði að veita einstaklingi sem fengið hefur dvalarleyfi vegna vistráðningar dvalarleyfi samkvæmt ákvæðum 12. gr.-12. gr. c fyrr en að lokinni tveggja ára dvöl erlendis frá lokum gildistíma leyfisins. Í greinargerð með ákvæðinu segir ekki hvaða sjónarmið eru lögð til grundvallar kröfu um tveggja ára fjarveru áður en sótt er um annars konar leyfi. **Mannréttindaskrifstofa telur kröfu um tveggja ára fjarveru óhóflega og**



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

**ekki á rökum reista og hvetur því löggjafann til rýmka skilyrði fyrir umsókn um annars konar leyfi að gildistíma vistráðningarleyfis loknum.**

#### 10. gr. f

Mannréttindaskrifstofan hefur um langt skeið hvatt til þess að tekið sé sérstakt tillit til stöðu ungmenna af erlendum uppruna sem koma til landsins skömmu fyrir 18 ára aldur á grundvelli fjölskyldusameiningar og stunda nám við framhaldsskóla þegar 18 ára aldri er náð. **Mannréttindaskrifstofan fagnar því að lagt er til að veita megi ungmennum sem fengið hefur dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar en hafa misst þau við 18 ára aldur, dvalarleyfi til að stunda nám við framhaldsskóla. Jafnaframt fagnar skrifstofan því einnig að 10. gr. f leggur til að við fyrstu endurnýjun dvalarleyfis fyrir námsmann nægi að hann hafi lokið prófi í 50% námsefnis** en með þessu er tekið mið af því að oft reynist námið í upphafi erfiðara ungmennum sem eru að læra á öðru máli en móðurmálinu. Tillagan er einnig í samræmi við tilmæli Evrópunefndar gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi frá árinu 2006: „It also strongly recommends that the Icelandic authorities ensure that the provisions governing the granting of residence permits to persons over 18 allow young people pursuing education to continue to do so without being faced with the risk of deportation.”<sup>3</sup>

**Mannréttindaskrifstofan harmar hins vegar að frumvarpið leggur til að dvalarleyfi sem veitt eru ungmennum í ofangreindri stöðu geti ekki verið grundvöllur búsetuleyfis.** Í núverandi framkvæmd hafa ungmenni oftast en ekki fengið leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi en skv. 11. gr. frumvarpsins geta dvalarleyfi fyrir aðstandendur verið grundvöllur fyrir búsetuleyfi ef útlendingurinn sem ungmennið byggir rétt sinn á hefur dvalarleyfi sem skapar slíkan grundvöll. Svo virðist sem frumvarpið leggi til að ungmenni í þessari stöðu fái nú takmarkað leyfi þegar þau ná 18 ára aldri þó þau hafi haft leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi áður. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að kveða á um að námsmannaleyfi fyrir ungmenni sem fengið hafa dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar skapi grundvöll fyrir búsetuleyfi.**

#### 10. gr. g

Ákvæðið mælir fyrir um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Í greinargerð segir að stjórnvöldum sé falið að meta hvort veita eigi undanþágu frá skilyrðum 11. gr. enda séu forsendur í málum misjafnar hverju sinni. Mannréttindaskrifstofan telur að hér sé framkvæmdavaldinu veitt of mikið svigrúm til mats sem skapar réttaróvissu. Til þessa hafa það helst verið hælisleitendur sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum en erfitt hefur verið að greina á hvaða forsendum einn einstaklingur fær dvalarleyfi umfram annan. Svo virðist jafnvel í einstaka málum að einstaklingum sem að mati Mannréttindaskrifstofu gætu uppfyllt skilyrði 44. gr. sé veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum í stað stöðu flóttamanns sem hefur mun ríkari rétt í för með sér.

Mannréttindaskrifstofan hefur um langt skeið gagnrýnt það hversu óskilgreint dvalarleyfi af mannúðarástæðum er í lögnum og hvatt til nánari skýringar á hvað í því felist og í hvaða tilvikum megi veita það. Mannréttindaskrifstofan tekur undir það sjónarmið að stjórnvöld hafi ákveðið svigrúm við mat á því hvort veita eigi undanþágu frá skilyrðum 11. gr. en hvetur til þess að nánari skilgreining á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða verði lögfest. Svíar kveða á um að veita megi útlendingum sem eru sérstaklega illa settir dvalarleyfi þó þeir uppfylli ekki almenn skilyrði. Við mat á umsókn er lagt mat á heilsufar viðkomandi, tengsl við landið og aðstæður í heimalandinu.<sup>4</sup> **Mannréttindaskrifstofan**

<sup>3</sup> European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3

<sup>4</sup> 5. kafli 6. gr.: „Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlåning om det vid en samlad bedömning av utlåningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlåningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.



leggur til að farið sé að ráði Finna sem veita dvalarleyfi af mannúðarástæðum þegar mat á heilsufari útlendingans krefst þess, vegna tengsla hans við landið eða á grundvelli annarra mannúðarsjónarmiða, einkum með tilliti til aðstæðna útlendingans í heimalandi eða vegna viðkvæmrar stöðu hans (e. vulnerable position). Ákvæðið kveður einnig á um mannúðarleyfi til handa vegalausum börnum og systkinum þeirra í ákveðnum tilvikum.<sup>5</sup> Mannréttindaskrifstofu er kunnugt um dæmi þess að veitt hafi verið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða vegna heimilisofbeldis en leyfi vegna kynbundins ofbeldis gætu þannig fallið undir önnur mannúðarsjónarmið eða viðkvæma stöðu. Sjái löggjafinn ekki ástæðu til að setja sérákvæði um dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals (sbr. tillögu hér að neðan) þá leggur Mannréttindaskrifstofan til að kveðið verði sérstaklega á um dvalarleyfi á fyrir fórnarlömb mansals í ákvæði um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Í greinargerð með ákvæðinu segir að gert sé ráð fyrir að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða geti orðið grundvöllur búsetuleyfis en til þess að svo geti orðið þarf viðkomandi að fullnægja öllum skilyrðum 15.gr. Mannréttindaskrifstofan vekur athygli á því að það er líklegra en ekki að fólk sem fær dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða þarfnist félagslegrar aðstoðar, jafnvel um langt skeið, t.d. fórnarlömb kynbundins ofbeldis, fólk sem þjáist af alvarlegum sjúkdómum og vegalaus börn. Mannréttindaskrifstofan leggur því til að löggjafinn heimili að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skapi grundvöll fyrir búsetuleyfi þó öllum skilyrðum 15. gr. sé ekki fullnægt.

Mannréttindaskrifstofan hefur á undanförunum árum lagt siaukna áherslu á baráttuna gegn mansali. Í Tillögum vegna aðgerðaráætlunar gegn mansali sem kynnt var stjórnvöldum í tengslum við 16 daga átak 2007 lagði skrifstofan áherslu á nauðsyn þess að:

*Fórnarlömbum standi vernd, aðstoð og dvalarleyfi til boða óháð því hvort þau vinna með ákærvaldinu eða ekki. Í fórnalamba- og vitnavernd felist m.a. óskilyrt félagsleg- og fjárhagsleg- og lögræðiaðstoð, áfallahjálp, heilbrigðisþjónusta, aðstoð við atvinnuleit og starfsþjálfun. Umpóttunartími með dvalarleyfi verði sex mánuðir hið minnsta.*

Tilskipun Evrópusambandsins 2004/81/EC frá 29. apríl 2004 kveður m.a. á um tímabundin dvalarleyfi fyrir þolendur mansals sem vinna með stjórnvöldum og umpóttunartíma fyrir fórnarlömb, þ.e. þeim er gefinn tími til að vega og meta hvort þau vilji vinna með stjórnvöldum við að sækja gerendur til saka. Þessi tími skal vera þrjátíu dagar hið minnsta. Belgar veita 45 daga umpóttunartíma gegn því að þolandi slíti samskiptum við geranda og þiggi aðstoð í sérstakri hjálparmiðstöð fyrir þolendur. Ef vitni gefur skýrslu, fær viðkomandi ígildi vegabréfsáritunar sem sem gildir í þrjá mánuði. Ef sú áritun hefur verið framlengd einu sinni, er viðkomandi skráður í gagnagrunn um útlendinga og fær tímabundið dvalarleyfi í hálf ár. Með því fær manneskjan rétt til að starfa í landinu; aðgang að félagslegri þjónustu; aðgang að menntun auk lögræðilegrar og sálfræðilegrar aðstoðar. Umpóttunartími er fjórar vikur í Þýskalandi, í Danmörku er umpóttunartíminn hundrað dagar, í Noregi fá meint vitni í mansalsmálum hálfis árs umpóttunartíma og atvinnuleyfi en Ítalir eru með einhverja bestu löggjöfina þar sem þolendur fá sex mánaða, framlengjanlegt, dvalar- og atvinnuleyfi óháð því hvort borið er vitni.

Í ljósi fyrirhugaðrar fullgildingar Palermo viðaukans við samning SP gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem og samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali leggur Mannréttindaskrifstofan til að lögfest verði sérstök ákvæði um dvalarleyfi til handa

---

Barn får beviljas uppehállstillstand enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.”

<sup>5</sup> 52. gr.1: „Aliens residing in Finland are issued with a continuous residence permit if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable with regard to their health, ties to Finland or on other compassionate grounds, particularly in consideration of the circumstances they would face in their home country or of their vulnerable position.





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

**fórnarlömbum mansals og umþóttunartíma.** Mannréttindaskrifstofan leggur til að við 12. gr. bætist nýr málslíður 12. gr. g sem kveði á um dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals ásamt sex mánaða umþóttunartíma hið minnsta. Brynt er að það sé ekki gert að ófrávíkjanlegu skilyrði fyrir dvalarleyfi af þessum toga að fórnarlömb vinni með ákærvaldinu.

#### 10. gr. h

**Mannréttindaskrifstofan fagnar því að lagt er til að heimilt verði að víkja frá skilyrðum fyrir veitingu bráðabirgðadvalarleyfa við sérstakar aðstæður en leggur til að fellt verði niður skilyrði b-liðar um að ekki leiki vafi á hver umsækjandi er.** Margir hælisleitendur ferðast á fölsuðum skilríkjum, eru skilríkjalausir eða koma jafnvel frá löndum þar sem ekki er hægt að fá útgefin persónuskilríki. Það liggur því í augum uppi að þorri hælisleitenda á erfitt um vik að sýna fram á með óyggjandi hætti hverjir þeir eru. Bráðabirgðadvalarleyfi er skilyrði fyrir veitingu tímabundins atvinnuleyfis en Mannréttindaskrifstofan hefur lengi hvatt til þess að hælisleitendur hverra mál hafa farið í „efnismeðferð“ fái tímabundin atvinnuleyfi líkt og tíðkast í nágrennalöndum okkar. Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi hefur mælt til þess sama: *It furthermore encourages the Icelandic authorities to further extend the possibilities for asylum seekers to work pending the examination of their claims.*<sup>6</sup> Því miður þurfa hælisleitendur jafnan að biða mánuðum og jafnvel árum saman eftir úrskurði og langvarandi aðgerðaleysi og einangrun frá samfélaginu leiðir til þunglyndis og brotinnar sjálfsmýndar hjá mörgum. Atvinnuþátttaka styrkir sjálfsmat einstaklingsins, dregur úr einangrun hans og auðveldar aðlögun að íslensku samfélagi. Með atvinnuþátttöku heldur viðkomandi einnig fagkunnáttu sinni við sem nýtist honum hvort sem er á Íslandi eða í heimalandinu, fari svo að hann snúi aftur. Þá er það einnig þjóðhagslega hagkvæmt gefa hælisleitendum kost á að stunda atvinnu því þannig er dregið úr kostnaði ríkisins við framfærslu þeirra en einnig er líklegra að fólk verði nýttir þjóðfélagsþegar ef það hefur haft eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni á meðan umsókn er til meðferðar, fari svo að það fái hæli eða dvalarleyfi af manúðarástæðum.

**Mannréttindaskrifstofan leggur til að miðað sé við þrjá mánuði almennt en að fólk fái bráðabirgðaleyfi um leið og mál þess er tekið til efnismeðferðar.**

Mannréttindaskrifstofan hefur vakið athygli á málum einstaklinga sem synjað hefur verið um hæli en ekki er unnt að vísa úr landi af einhverjum orsökum. Mannréttindaskrifstofunni er kunnugt um mál einstaklinga í þessari stöðu sem dvalist hafa á Íslandi árum saman á grundvelli bráðabirgðaleyfa sem að jafnaði gilda í sex mánuði í senn. Þetta fyrirkomulag gerir fólki illmögulegt að lifa mannsæmandi lífi; það býr í stöðugri óvissu og vinnuveitendur veigra sér við að ráða það til framtíðarstarfa þar sem ekki er víst að það verði áfram í landinu að sex mánuðum liðnum. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að setja þak á bráðabirgðaleyfi þannig að útlendingur geti aðeins dvalist í landinu á grundvelli bráðabirgðaleyfis í fjögur ár en fái að þeim tíma loknum dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur búsetuleyfis, hafi aðstæður hans ekki breyst. Heimilt verði að víkja frá fjögurra ára skilyrði ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því.**

#### 11. grein

Greinin mælir fyrir um þau skilyrði sem umsækjandi um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar þarf að uppfylla til þess að fá dvalarleyfi á Íslandi.

**Mannréttindaskrifstofan fagnar því heilshugar 24 ára aldurstakmark sé fellt úr skilgreiningu ákvæðisins um á nánasta aðstandanda.** Mannréttindaskrifstofan gerði alvarlegar athugasemdir við þetta skilyrði þegar það var lagt til árið 2004 og hefur lengi hvatt til niðurfellingu þess. Hjúskaparaldur samkvæmt íslenskum lögum er 18 ár og með ákvæðinu er því verið að mismuna útlendingum með þessum aldursmörkum. Rétturinn til að stofna til hjúskapar er verndaður í 12. gr. Mannréttindasáttmála

<sup>6</sup> European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Evrópu (MSE), sem lögfestur hefur verið á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994, en þar segir að karlar og konur á hjúskaparaldri eigi rétt á að ganga í hjónaband og stofna fjölskyldu í samræmi við landslög um þessi réttindi. Í 1. gr. MSE er sú skylda lögð á aðildarríkin, að þau tryggi hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem sáttmálinn verndar og 14. gr. MSE kveður á um bann við mismunun gagnvart þeim réttindum sem sáttmálinn verndar.

Enda þótt hér sé um að ræða einstaklinga, sem ekki dvelja þegar hér á landi en óska eftir að fá dvalarleyfi samkvæmt 13. gr. laganna, ber að hafa í huga rétt þeirra sem hér dveljast til að sameinast sínum nánustu aðstandendum, sbr. og 8. gr. MSE, sem verndar friðhelgi fjölskyldu og einkalífs. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur 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. Slíkar skerðingar verða 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.<sup>7</sup> Þá hefur dómstóllinn túlkað 12. gr. MSE - um rétt til að stofna til hjúskapar – svo, að sá réttur feli jafnframt í sér rétt til að búa saman.<sup>8</sup>

Mjög brýnar og rökstuddar ástæður þurfa að liggja til skerðingar á þessum grundvallarréttindum en ekki hafi verið sýnt fram á, að slíkar ástæður séu fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpinu frá 2004 segir að 24 ára aldurs skilyrðið miði m.a. að því að koma í veg fyrir að hjúskapur sé til þess eins ætlaður að útvega dvalarleyfi. Þá miði ákvæðið að því að vernda þá, sem hætt er við þrýstingi eða misneytingu af einhverju tagi, gegn því að falbjóða sig til hjúskapar, auk þess sem rík verndarsjónarmið búi að baki þar sem algengt sé meðal sumra hópa nýbúa, að foreldrar ráðstafi börnum sínum í hjúskap.

Mannréttindaskrifstofan gagnrýndi lögfestingu fyrrgreindra aldursmarka með hliðsjón af grundvallarréttindum um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og þeirrar staðreyndar að ekki lá fyrir að nauðungarhjóðarbönd eða málamyndahjóðarbönd væru það alvarlegt vandamál hér á landi að það réttlætti svo veigamiklar takmarkanir sem áður greinir. Þá er niðurfelling í samræmi við tilmæli alþjóðlegra eftirlitsstofnana á sviði mannréttinda: nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn kynþáttamisrétti lýsti áhyggjum sínum af þessu fyrirkomulagi árið 2005:

*While noting that the purpose of the requirement that a foreign “spouse or partner in cohabitation or registered partnership of a person lawfully staying in Iceland” must be 24 years of age or older to obtain a permit to stay as a family member is to prevent forced or sham marriages, the Committee is nevertheless concerned that this requirement may have discriminatory effects, bearing in mind that the minimum age of marriage under the Icelandic Marriage Act No. 31/1993 is 18 years (art. 5 (d) (iv)).*

**The Committee recommends that the State party reconsider this age requirement and explore alternative means of preventing forced or sham marriages.<sup>9</sup>**

Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins tók í sama streng árið 2005:

*Recommendation 13: Rescind the age limit of 24 for obtaining a residence permit on grounds of marriage or cohabitation of Section 13 of the Act on Foreigners and clarify the applicability of this section to family members of Icelandic nationals.<sup>10</sup>*

<sup>7</sup> Sjá t.d. Gilles Dutertre: *Key case-law extracts; European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing 2003, bls. 295.

<sup>8</sup> Sbr. dóm MDE í máli *Abdulaziz, Cabales og Balkandali gegn Bretlandi*, frá 28. maí 1985.

<sup>9</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Iceland. 01/11/2005, CERD/C/ISL/CO/18.

<sup>10</sup> Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his visit to the Republic of Iceland, 14 December 2005, CommDH(2005)10.



Loks hefur Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi hvatt stjórnvöld til að afnema 24 ára regluna:

*ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that the rights of non-citizens to private and family life and non-discrimination are thoroughly respected. To this end, it recommends that the Icelandic authorities repeal the provisions introducing a 24-year minimum age requirement for spouses of non-EEA residents of Iceland.[...]*

Í 3. mgr. ákvæðisins segir m.a. mælt að ef rökstuddur grunur sé fyrir hendi um að til hjúskapar, staðfestrar samvistar eða sambúðar hafi eingöngu verið stofnað í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis eða ef ekki hafi verið stofnað til hjúskapar eða staðfestrar samvistar með vilja beggja hjóna, þá veiti það ekki rétt til dvalarleyfis. Í 3. málslíð ákvæðisins segir að ef annar makinn sé 24 ára eða yngri að þá skuli ávallt kanna hvort atvik séu með þeim hætti sem um geti í 1. og 2. málslíð. **Með hliðsjón af ofangreindum athugasemdum, jafnræðireglunni og grundvallarréttindum um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs og fjölskyldu hvetur Mannréttindaskrifstofan löggjafann til að falla frá áskilnaði um rannsókn á atvikum á grundvelli örökstuddra aldurstakmarka og kveða frekar á um að kanna megi hvort atvik falli undir 3. mgr. ef rökstuddur grunur er fyrir hendi um slíkt.**

Lagt er til að nánustu aðstandendur doktorsnema er stunda nám á Íslandi á grundvelli 12. gr. f, geti fengið dvalarleyfi hér á landi. Í greinargerð segir að tillögu þessa sé að rekja til samnings menntamálaráðherra við Háskóla Íslands til 2011, sem miði að því m.a. að styrkja stöðu háskólans í alþjóðlegu umhverfi. **Mannréttindaskrifstofa er hlynnt heimild til fölskyldusameiningar fyrir doktorsnema en hvetur jafnframt löggjafann til að kveða á um heimild til fölskyldusameiningar fyrir aðra sem stunda framhaldsnám á grundvelli 12. gr. f, enda ætti það einnig að vera til þess fallið að stuðla að sterku alþjóðlegu háskólasamfélagi á Íslandi.**

### 13. grein

**Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við tillögu um að útlendingur skuli hafa haft tímundið dvalarleyfi í fjögur ár - í stað þriggja nú - áður en hann má sækja um búsetuleyfi.** Skrifstofan telur engin haldbær rök sett fram í greinargerð sem réttlæta svo alvarlega skerðingu á réttindum útlendinga sem velja að setjast að á Íslandi. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að lengja ekki áskilin tímamörk.** Þá hvetur skrifstofan til að tekið sé sérstakt tillit kvenna sem flýja ofbeldissambönd, sbr. athugasemdir við 4. grein frumvarpsins.

**Mannréttindaskrifstofan fagnar undanþáguheimild frá skilyrðum c-liðar 2. mgr en telur heimildina of þrönga.** Mannréttindaskrifstofan leggur til að ákvæðið taki tillit til fólks sem verður óvinnufært um lengri tíma vegna vinnuslyss eða viðlíka og kveði þannig á um undanþágu ef ríkar sanngirnissástæður mæla með því en að áskilnaði um „ótrygga framfærslu í skamman hríð“ verði sleppt. Þá getur verið að fólk, sem fær dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga ríkisins eða á grundvelli mannúðarsjónarmiða, þarfnist félagslegrar aðstoðar í lengri eða skemmri tíma til að aðlagast í nýju landi og koma undir sig fótunum á ný eftir átakanlega lífsreynslu. **Mannréttindaskrifstofa mælist til þess að sérstaklega verði kveðið á um undanþágu frá skilyrði c-liðar fyrir sk. „kvótaflóttamenn“, þá sem komið hafa til landsins á eigin vegum og fengið hafa hæli og þá sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.**

### 18. grein

**Mannréttindaskrifstofa Íslands gerir athugasemdir við tillögu um að afar opna heimild til að frelsisviptingar útlendinga ef þeir neita að gefa upp hverjir þeir eru, rökstuddur grunur er um að þeir gefi rangar upplýsingar um hverjir þeir eru eða þeir sýna af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hættu.** Í athugasemdum við greinina er vísað til þess að aukist hafi að útlendingar sem sótt hafa um hæli á Íslandi og ekki sé vitað hverjir eru sýni af sér hegðun sem gefi til kynna að af þeim stafi hættu. Mannréttindaskrifstofu er til efs að hegðun af þessum toga hafi aukist og er aðeins kunnugt





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

um örfá undantekningatilvik þar sem hælisleitendur hafi sýnt af sér hegðun sem gæti hugsanlega gefið til kynna að af þeim stafi hættu. Í greinargerð segir að ótækt sé að telja að útlendingur sem sýni af sér slíka hegðun getir dvalið á gististað með öðrum hælisleitendum þar sem oft dvelja einnig börn. Mannréttindaskrifstofan tekur undir það sjónarmið en bendir á að stjórnvöldum beri skylda til að tryggja börnum aðbúnað sem samræmist innlendri barnaverndarlöggjöf og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Í því felst að hælisleitendur á barnsaldri, einkum og sér í lagi vegalaus börn, séu ekki látin dveljast með ókunnugum, fullorðnum hælisleitendum almennt, óháð því hvort af þeim stafar hættu eða ekki. Þá vekur Mannréttindaskrifstofan athygli á að aðbúnaður hælisleitenda á heildina litið; stöðug óvissa um framtíðina, langtímaaðgerðaleyfi, skortur á dægradvöl og takmörkuð áfallahjálpar er ekki til þess fallið að koma í veg fyrir óæskilega hegðun. Í nágrannalöndum okkar er alls staðar að finna mun þróaðr og Af þessu tilefni vill þó Rauði krossinn benda á að aðbúnaður og aðgerðarleysi hælisleitenda hafi verið með þeim hætti að hann hafi ýtt undir óæskilega hegðun einstaka hælisleitenda og af því hefur verið vikið hér að ofan. Sé málið skoðað í heild sinni má leiða líkur að þvingað aðgerðarleysi þar sem hælisleitendum er meinað um að sjá sér farborða með því að stunda atvinnu geri einstaklinga mjög berskjaldaða gagnvart umhverfi sínu. Hælisleitendur búa við mikið óvissuástand og eru undir miklu álagi sem kann í einhverjum tilfellum að birtast í neikvæðri hegðun. Að mati Rauða krossins myndi það draga úr kvíða, óvissuástandi og aðgerðaleyfi ef hælisleitendur ættu þess kost að fá bráðabirgðadvalarleyfi og stunda atvinnu og eiga mannsæmandi líf á meðan að þeir bíða niðurstöðu hælisumsóknar sinnar.

Vill Rauði kross Íslands undirstrika þá skoðun félagsins og Rauða kross félaga í Evrópu að hælisleitendur eigi að öllu jöfnu að njóta ferðafrelsis og að meginreglan skuli vera að ferðafrelsi sé ekki skert. Skerðing á ferðafrelsi og jafnvel frelsisskerðing er til þess fallinn að veikja mjög stöðu einstaklinga sem oft gengið í gegnum mikla erfiðleika og eiga e.t.v. sársauka reynslu að baki. Frelsissskerðing verður því að vera síðasta úrræði, hún að vera lögleg og í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda og flóttamannaréttar sem Ísland er bundið af. Þá skuli frelsisskerðing eða svipting ferðafrelsis ekki vara lengur en nauðsyn beri til. Sé útlendingur sviptur frelsi sínu verður að tryggja að hann sé upplýstur á skýran og skilmerkilegan hátt um réttindi sín og ákvörðun fyrir frelsissviptingu jafnframt því að slík skerðing leiði ekki til þess að hann verði sviptur rétti sínum til að óska hælis sem flóttamaður. Nokkrir einstaklingar hafa tjáð Rauða krossinum að þeim hafi verið meinað að sækja um hæli tímabundið.

Þá vill Rauði krossinn vekja athygli á því að frelsissvipting útlendinga sem óska hælis getur aukið hættuna á því að það verði ranglega túlkað sem glæpsamlegt athæfi að sækja um hæli. Slíkt getur valdið neikvæðum viðhorfum bæði almennings og stjórnvalda.

### Um 25. gr:

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að EES eða EFTA útlendingur sem dvalið hefur löglega hér á landi í samfelld fimm ár samkvæmt 1. mgr. 36. gr. eigi rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi. Sama gildir um aðstandendur hans sem dvalið hafa hér löglega með honum í fimm ár.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþjóðahús leggur til að sama verði látið gilda um einstaklinga sem koma frá löndum utan EES og EFTA. Þrátt fyrir að alþjóðasamningar bindi okkur ekki gagnvart þeim einstaklingum þá sér Alþjóðahús enga málefnalega ástæðu fyrir því að beita öðrum reglum um þá einstaklinga sem hér hafa dvalið svo langan tíma. Hlýtur það að horfa til einföldunar auk þess sem sanngirnissjónarmið standa og til þess að í stað þess að setja þeim skilyrði fyrir veitingu búsetuleyfis, að þeir séu undir sömu sök seldir og EES og EFTA borgarar hafi þeir dvalið hér löglega um fimm ára skeið. Sama ætti að sjálfsögðu að gilda um fjölskyldur þeirra.

9. Að lokum saknar Alþjóðahús þess að í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði er gerir einstaklingum utan EES og EFTA, sem hafa hug á að setjast hér að en hvorki til að vinna né vegna fjölskyldusameiningar, kleift að fá dvalarleyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi, þó þeir hafi nægt fé sér til framfærslu.

Til að skýra þetta nánar skulu tvö dæmi nefnd; annar aðilinn seldi hugbúnaðarfyrirtæki og hugðist lifa af ávöxtun fjár síns. Hann hafði heillast af Íslandi er hann heimsótti landið fyrir nokkrum árum. Eina leiðin fyrir hann til að geta fengið dvalarleyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi var að stofna fyrirtæki og ráða sjálfan sig í vinnu.

Hitt dæmið er bandarísk kona sem á skyldmenni hér á landi og langar að setjast hér að þegar hún lætur af störfum. Á hún næga fjármuni til að sjá fyrir sér. Hún, eins og landi hennar í fyrra dæminu, fellur að núgildandi lögum ekki undir neinn flokk dvalarleyfa sem skapa grundvöll fyrir búsetuleyfi og, eins og áður segir, er ekkert slíkt ákvæði að finna í frumvarpi þessu

falla ekki undir ákvæði Flóttamannasáttmála SP ef líkur eru á að hlutaðeigandi einstaklingur verði tekinn af lífi eða sæti ómannúðlegri meðferð í heimalandi eða því ríki sem hann skal sendur til eða ef í heimalandi hans eigi milliríkja- eða innanlandsátök sér stað.

Með vísan til þess sem að ofan kemur leggur Rauði krossinn til að 1. mgr. 10. gr. g verði skipt upp í tvær málsgreinar. Fyrri málsgreinin eigi við þá útlendinga sem sækji um hæli en sú síðari verði efnislega óbreytt og eigi bæði við um útlendinga sem sækji um hæli og aðra útlendinga sem kunna að falla undir ákvæðið, s.s. fórnarlömb mansals. Við fyrri málsgrein var 15. gr. *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted* höfð til hliðsjónar auk þeirrar gagnrýni sem ofangreind 15. gr. hefur sætt af hálfu Rauða kross félaga í Evrópu og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Lagt er til að 1. og 2. mgr. 10. gr. verði svohljóðandi:

*„Veita skal útlendingi, sem ekki fellur undir hugtakið flóttamaður samkvæmt flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna, vernd á grundvelli mannúðarsjónarmiða séu taldar líkur á að hann:*



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

- a. muni sæta dauðarefsingu verði hann endursendur til upprunalands, eða hann af öðrum ástæðum tekinn af lífi;
- b. muni sæta pyndingum eða ómannúðlegri eða niðurlægjandi meðferð eða refsingu í upprunalandi eða í því landi sem útlendingnum yrði annars vísað til;
- c. standi frammi fyrir almennri ógn vegna vopnaðra átaka og/eða skálmaldar í upprunalandi, hvort sem um sé að ræða vopnuð átök ríkja á milli eða innanlandsátök."

Þá er lagt til að orðinu "einnig" verði bætt inn í 2. mgr. sem verði þá svohljóðandi:

*„Heimilt er einnig [svo] að veita útlendingi dvalarleyfi, þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. er rík mannúðarsjónarmið standa til þess.“*

Þá eru einnig dæmi þess að útlendingar sem sótt hafa um hæli hafa haft umsókn sína til meðferðar hjá stjórnvöldum í rúm þrjú ár og á þeim tíma ekki verið gert kleyft að stunda atvinnu. Hefur það leitt til þess að allt frumkvæði hverfur og einstaklingar í þeirri stöðu verða háðir þeirri aðstoð stjórnvalda sem stendur þeim til boða. Má leiða líkur að með því að meina fólki um atvinnu í þetta langan tíma og gera það háð aðstoð stjórnvalda sé kerfisbundið dregið úr áræðni, vilja og hvata til að sjá sjálfum sér farborða og getur reynst erfitt að byggja upp slíkt að nýju eftir að dvalarleyfi hefur verið veitt (sjá nánar í umsögn um h-lið þessarar greinar hér að neðan). Eins og ákvæðið er útskýrt í athugasemdum væri girt fyrir að slíkir einstaklingar gætu fengið búsetuleyfi. Gæti slíkt verið afar þungbært fyrir einstaklinga sem þurft hafa að flýja heimaland sitt. Getur þá skipt miklu máli fyrir andlega og líkamlega heilsu sömu einstaklinga að þeir fái festar rætur í því landi sem veitti þeim vernd. Leggur Rauði krossinn því til að nýr málslíður bætist við 13. gr. frumvarpsins um búsetuleyfi, sbr. hér að neðan, sem taki mið af aðstæðum þeirra sem fengið hafa vernd íslenskra stjórnvalda.

Mannúðarleyfi og fjölskyldusameining ??

alþjóðlegar eftirlitsstofnanir hafa einnig hvatt stjórnvöld til að breyta þessu fyrirkomulagi. Árið 2005 hvatti Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins íslensk stjórnvöld til að veita atvinnuleyfi beint til launþega í stað atvinnurekanda<sup>11</sup> og árið 2006 tók Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi í sama streng.<sup>12</sup>

1. The Committee notes with concern that applicants whose asylum applications have been rejected or who are being expelled by the Directorate of Immigration can only appeal that decision to the Minister of Justice as the supervisory authority, whose

<sup>11</sup> Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his visit to the Republic of Iceland, 14 December 2005, CommDH(2005)10.

<sup>12</sup> European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3



decision is subject only to a limited court review on procedure rather than substance (art. 6).

**The Committee recommends that the State party consider introducing a full review by an independent judicial body of decisions of the Directorate of Immigration and/or the Minister of Justice concerning the rejection of asylum applications or expulsion of asylum-seekers.**

**Recommendations :**

48. ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that asylum applicants may appeal against asylum decisions before an independent and impartial judicial mechanism empowered to consider the merits of the case.

49. ECRI recommends that the Icelandic authorities provide that appeals against asylum decision have an automatic suspensive effect on the decision to deport.

50. ECRI reiterates its recommendation that the Icelandic authorities ensure that free legal aid is available to asylum seekers from the outset of the asylum proceedings.

52. In its second report, ECRI recommended that the Icelandic authorities reconsider the provision contained in Section 45 of the Act on Foreigners, which excluded those foreigners who present a danger to national security from the protection against being returned to places where they would be at risk of serious human rights violations. ECRI also expressed concern at Section 46, which provides that asylum may be refused on grounds of important national interests. ECRI notes that both provisions are still in place, although the Icelandic authorities have reported that they have never been applied since ECRI's second report.

**Recommendations :**

53. ECRI recommends that the Icelandic authorities strengthen their efforts to provide border control officials with good quality training on asylum issues, including clear guidelines on the information that should be transmitted to asylum seekers concerning their rights and the way in which applications should be received and dealt with. ECRI furthermore encourages the Icelandic authorities to extend such training initiatives, as necessary, to police in service within the country.

54. ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that the principle of *non-refoulement* is thoroughly respected in all cases. To this end, it reiterates its recommendation that the Icelandic authorities review Sections 45 and 46 of the Act on Foreigners

56. ECRI welcomes the fact that the public authorities have assumed increasing responsibility and ownership over the reception of asylum seekers in Iceland, although it notes that the new arrangements are based on an agreement between the central authorities and the municipality, and not embedded in law. ECRI notes that asylum seeker children attend the local schools on the basis of an informal arrangement. It has been reported to ECRI that children do not attend school during a three-month period after arrival. The authorities have explained that during this period the screening procedure for possible return of the asylum seekers to transit countries is carried out and that it is for this reason that children do not attend school during that time. It has furthermore been reported to ECRI that the asylum centre is quite isolated and that the weekly allowance is not enough to cover transportation costs to the capital city, although travel for administrative and health reasons is provided free of cost. ECRI notes that asylum seekers may be granted a work permit, but only if their identity is fully established, a condition that very few of them fulfil – in 2005, such a permit has been granted in one case. Finally, ECRI notes that the Committee for Refugees and Asylum Seekers set up in 2005<sup>24</sup> has not been mandated to deal with the reception and integration of asylum seekers.

**Recommendations :**

57. ECRI encourages the Icelandic authorities in their efforts to assume primary responsibility for the reception of asylum seekers. It recommends that they embed the new reception arrangements in legislation. ECRI reiterates its recommendation that the Icelandic authorities set out clear rules on the access of asylum seeker children to education, to ensure that these children are sent to school as soon as possible, and to ensure that, in taking decisions in these matters, the best interests of the child prevail in all cases. ECRI encourages the Icelandic authorities to take steps to alleviate the relative isolation of asylum seekers in the new centre. It furthermore encourages the Icelandic authorities to further extend the possibilities for asylum seekers to work pending the examination of their claims. Finally, ECRI encourages the Icelandic authorities to ensure that the reception needs of asylum seekers also benefit from the experience and leadership that will be developed within the Committee for Refugees and Asylum Seekers.

Mannréttindaskrifstofan telur þó að enn sé launþegi um of háður atvinnurekanda með því að leyfi er áfram bundið við ákveðinn atvinnurekanda. Æskilegra væri að binda leyfið frekar við t.d. ákveðna atvinnugrein eða landssvæði. Hér telur skrifstofan það einnig mjög til bóta að í frumvarpinu er að finna ákvæði um nýjan atvinnurekanda en telur nauðsynlegt að kveða skýrar á um útlendingur skuli ekki látinn gjalda þess ef yfirlýsing um ráðningarslit fylgir ekki umsókn, verði ástæður þess ekki raktar til hans. Til Mannréttindaskrifstofunnar hafa leitað einstaklingar sem átt hafa í erfiðleikum með að fá þessa yfirlýsingu frá atvinnurekanda. Á sama hátt verður að tryggja útlendingur sé ekki látinn gjalda þess ef vinnuveitandi uppfyllir ekki skyldur sínar um skil á staðgreiðslu skatta og tryggingagjaldi vegna starfa útlendingins. Í tilvikum sem þessum verður að heimila útlendingnum að leita sér nýs starfs og tryggja honum atvinnuleyfi vegna hinnar nýju atvinnu. Loks telur skrifstofan æskilegt að kveða fastar að orði um



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

skyldur atvinnurekanda til að tryggja að útlendingar fái nauðsynlegar upplýsingar um rétt sinn og skyldur á íslenskum vinnumarkaði, ásamt íslenskukennslu.

Mannréttindaskrifstofan telur óæskilegt að binda tímabundin atvinnuleyfi vegna náms við tiltekin störf sem eru hluti af námi viðkomandi við íslenskan skóla. Í fyrsta lagi vegna þess að enn er ekki hefð er fyrir því að starfsnám sé hluti af námsskrám íslenskra skóla. Skilyrði þetta myndi því gera erlendum námsmönnum nær ómögulegt að sjá sér farborða á meðan á námi á Íslandi stendur en ljóst er að flestir sem þurfa atvinnuleyfi skv. 7. gr. frumvarpsins koma frá löndum þar sem laun eru töluvert lægri en hér og þeim er illmögulegt að safna sér fyrir vistinni í einhverju dýrasta landi í heimi. Í öðru lagi samræmist svo þröngt skilyrði illa því markmiði að byggja um háskólanám á heimsmælikvarða á Íslandi en hentugra væri í því samhengi að *auðvelda* námsmönnum að vinna með námi. Í þriðja lagi vekur Mannréttindaskrifstofan athygli á því að til hennar leita oft erlendir nemar sem hafa hug á að vinna ýmis verkefni í tengslum við veru sína á Íslandi og hefur þekking þeirra nýst á margan hátt; að takmarka atvinnuleyfi við námsskrá reysir óhóflegar skorður við því að íslenskir atvinnurekendur geti nýtt sér krafta og sérþekkingu útlendinga og íslenskt samfélag færir þannig á mis við mikilvæga auðlind. Mannréttindaskrifstofan telur æskilegra að binda atvinnuleyfið námsárangri; sýni neminn fullnægjandi námsárangur þá fái hann framlengt námsmannadvalar- og atvinnuleyfi.

Mannréttindaskrifstofan fagnar því að útlendingar sem fengið hafa bráðabirgðadvalarleyfi eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða geti jafnframt fengið tímabundin atvinnuleyfi, án þess að til komi lengur mat Vinnuálastofnunar á persónulegum höfum viðkomandi. Skrifstofan fagnar því einnig að atvinnuleyfi samkvæmt ákvæði þessu sem tengist dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða geti orðið grundvöllur óbundins atvinnuleyfis.

Mannréttindaskrifstofan gerir alvarlegar athugasemdir við þau ákvæði frumvarpsins sem takmarka rétt útlendinga umfram það sem kveðið er á um í núgildandi lögum. Í fyrsta lagi gerir skrifstofan athugasemd við að tímabundin atvinnuleyfi fyrir íþróttafólk geti ekki orðið grundvöllur óbundinna atvinnuleyfa. Verði frumvarpið að lögum versnar staða útlends íþróttafólks til muna en hingað til hefur það fengið leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi eftir að fyrsta dvalar- og atvinnuleyfi er framlengt. Í öðru lagi gerir skrifstofan athugasemd við að frumvarpið kveður á um að tímabundin atvinnuleyfi vegna skorts á vinnuafli skuli ekki skapa grundvöll fyrir búsetuleyfi og að slík leyfi megi aðeins gefa út að nýju eftir að útlendingurinn hefur dvalist erlendis í samfelldu tvö ár að loknum gildistíma síðasta leyfisins. Með þessu er verið að takmarka mjög rétt ófaglærðs fólks sem núgildandi lög veita möguleika á búsetuleyfi. Skrifstofan telur eðlilegt og sanngjarnt að gefa fólki kost á að vera áfram á Íslandi með leyfi sem skapar grundvöll fyrir óbundið atvinnuleyfi, í það minnsta ef fólk er í vinnu, eða á kost á vinnu hérlendis.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri