

Alþingi
Erindi nr. P 130/1600
komudagur 31. 3. 2004

Mannréttindaskrifstofa Íslands

Laugavegi 7 - 101 Reykjavík.

Sími /Tel: 552 2720 - Fax: 552 2721 –

Slóðir: www.mannrettindi.is og www.humanrights.is

Netfang: icehr@humanrights.is

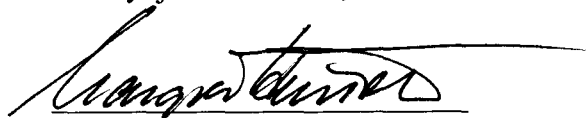
**Til nefndasviðs Alþingis
V/ Austurvöll.**

Mannréttindaskrifstofu Íslands – MRSÍ - hefur borist í hendur frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 96/2002 með síðasti breytingum

MRSÍ telur margt í frumvarpinu afar óheppilegt og andstætt ákvæðum mannréttindalaga og því sé óhjákvæmilegt að gera við það meðfylgjandi athugasemdir.

Með virðingu

Reykjavík 29. mars, 2004.



Margrét Heinreksdóttir, frkv.stj.
Mannréttindaskrifstofu Íslands

Mannréttindaskrifstofa Íslands

Laugavegi 7 - 101 Reykjavík.

Sími /Tel: 552 2720 - Fax: 552 2721 –

Slóðir: www.mannrettindi.is og www.humanrights.is

Netfang: icehr@humanrights.is

U M S Ö G N

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS

UM FRUMVARP TIL LAGA UM BREYTINGU Á LÖGUM UM ÚTLENDINGA NR. 96/2002, MEÐ SÍÐARI BREYTINGUM,

ÞSKJ. 1120 - 749. MÁL

Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) hefur farið yfir ofangreint frumvarp og séð í því ýmis jákvæð atriði þar sem markmiðið virðist vera að bæta framkomu við útlendinga. Er það vel. Hinsvegar eru þar einnig ýmis afskaplega varhugaverð nýmæli, sem MRSÍ telur óhjákvæmilegt að gera eftirfarandi athugasemdir við.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram, að frumvarp þetta til breytinga á útlendingalögum hafi orðið til m.a. á grundvelli niðurstaðna samráðsfundar fulltrúa dómsmálaráðuneytisins, embættis lögreglustjórans í Reykjavík, lögreglustjórans á Keflavíkurflugvelli, ríkislögreglustjóra, Útlendingastofnunar og Þjóðskrár. Vekur það nokkra furðu MRSÍ, að til þessa samráðsfundar skuli ekki jafnframt hafa verið boðaðir fulltrúar innflytjenda hér á landi, óháðir sérfræðingar og aðrir aðilar sem starfa að málefnum útlendinga og ekki eru fulltrúar ríkisvaldsins. Þykir MRSÍ frumvarp þetta að mörgu leyti bera með sér, að raddir þeirra sem breytingarnar eiga taka til, hafi ekki fengið að heyrast meðan frumvarpið var í vinnslu.

1. gr. frumvarpsins

Engar athugasemdir

2. gr., um breytingar á 13. gr. útlendingalaga

2. gr. a.

Hér eru sett tiltekin aldursskilyrði fyrir dvalarleyfi til aðstandenda útlendings sem dvelst hér á landi. Þau eru 1) að maki, sambúðarmaki eða samvistarmaki sé eldri en 24 ára, og 2) að ættmenni hans eða maka að feðgatali sé eldri en 66 ára. MRSÍ telur afskaplega varhugavert að setja slík aldursskilyrði og verður nú gerð grein fyrir þeirri afstöðu.

1. Að því er viðkemur skilyrði frumvarpsins um að maki, sambúðarmaki eða samvistarmaki skuli vera eldri en 24 ára til þess að falla undir skilgreiningu á “nánustu aðstandendum” ber að athuga, að hjúskaparaldur samkvæmt íslenskum lögum er 18 ár og er því verið að mismuna útlendingum með þessum nýju aldursmörkum frumvarpsins. Rétturinn til að stofna til hjúskapar er verndaður í 12. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir 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 tryggji 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 (sjá t.d. Gilles Dutertre: Key case-law extracts; European Court of Human Rights, Council of Europe Publishing, 2003. Bls. 295). 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 (sbr. dóm MDE í máli Abdulaziz, Cabales og Balkandali gegn Bretlandi, frá 28. maí 1985).

MRSÍ telur, að mjög brýnar og rökstuddar ástæður þurfi að liggja til skerðingar á þessum grundvallarréttindum en ekki hafi verið sýnt fram á, að slíkar ástæður séu fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpinu segir, að 24 ára aldurskilyrðið 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.

MRSÍ þykir afskaplega varhugavert að festa þessi aldursmörk í lög, á grundvelli fyrrgreindra athugasemda í greinargerð, með hliðsjón af grundvallarréttindum um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, auk þess sem ekki liggur fyrir að gefnar ástæður í greinargerð fyrir breytingunni hafi verið vandamál hér á landi. Þessi breytingartillaga er því, að mati MRSÍ, ekki byggð á nægilega traustum forsendum til þess að réttlæta svo veigamiklar takmarkanir sem áður greinir. Virðist tillagan einkum byggjast á almennum viðhorfum yfirvalda, með almennri vísan í reynslu nágrannaríkjanna, fremur en reynsluna hér á landi. Þykir MRSÍ það ekki nægilegt til að lögfesta fyrrgreint aldurskilyrði.

2. Þá er hér lögð til sú breyting á hugtakinu “nánustu aðstandendur” í útlendingalögum, að ættmenni útlendinga eða maka að feðgatali, á þeirra framfæri, verði að hafa náð 67 ára aldri til að sækja megi um dvalarleyfi fyrir þau. ¹Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram, að tilgangurinn með breytingunni sé að sporna við því að mun yngra fólk fái dvalarleyfi sem aðstandendur og fari þannig hjáleið inn á íslenskan vinnumarkað. MRSÍ telur þetta vafasama breytingu. MRSÍ vekur athygli á því að það verður að teljast fullkomlega eðilegt að útlendingar, sem hér búa, óski eftir því að fá til sín foreldra sína, t.d. til að gæta barnabarna á meðan foreldrarnir vinna. Ber í því sambandi að taka tillit til þess, að þeir eiga tíðast einungis vól á lágt launuðum störfum, að ein slík laun duga ekki til framfærslu fjölskyldu, að barnagæsla er oft illfáanleg og þá svo dýr að láglaunafólk ræður ekki við að standa undir þeim kostnaði, a.m.k. séu börn fleiri en eitt á heimilinu. Algengast er, bæði hér sem erlendis, að ömmur og afar séu mun yngri en 67 ára og er ákvæðið því til þess fallið að skerða mjög möguleika fjölskyldu á að sameinast í nýju landi.

Að mati MRSÍ er ekki sýnt fram á það í greinargerðinni með frumvarpinu að fyrir liggi fullnægjandi ástæður til að óttast meinta hjáleið útlendinga inn á íslenskan vinnumarkað, enda ferli slíkra ráðninga mjög strangt og ekki hefur verið sýnt fram á að vinnumarkaðnum stafi ógn þar af. Enda þótt ákvæðið eigi einungis að gilda um dvalarleyfi fyrir aðstandendur - og viðkomandi geti eftir sem áður sótt um dvalarleyfi á eigin forsendum - þá hafa MRSÍ borist upplýsingar sem benda til þess að stefna hérlendra yfirvalda í atvinnumálum útlendinga sé afskaplega og óeðlilega ströng.

2. gr. b.

Þessi grein frumvarpsins fjallar um þau tilvik, þegar rökstuddur grunur er uppi um að stofnað hafi verið til hjúskapar til að afla dvalarleyfis, og ekki sé sýnt fram á annað með óyggjandi hætti, og veitir hjúskapurinn þá ekki rétt til dvalarleyfis. MRSÍ gerir athugasemd við þetta nýja ákvæði frumvarpsins og röksemdir greinargerðarinnar fyrir lögleiðingu þess. Þar eru tiltekin atriði sem teljist “glöggar vísbendingar” þess að um málamyndagering sé að ræða, en þau geti m.a. verið, að aðilar hafi ekki búið saman fyrir stofnun hjúskapar, að þau skilji ekki tungu hvors annars, að mikill aldursmunur sé á þeim eða að þau þekki ekki til einstakra atriða eða atvika úr lífi hvors annars fyrir giftingu eða fyrri hjónabönd.

Hér ber að líta til þess, að sinn er siðurinn í landi hverju og víða þykir það ekki við hæfi að fólk búi saman fyrir hjúskap. Þá er það afar breytilegt hvort fólk kýs að búa saman fyrir hjúskap eða hvort það telji sig svo sannfært um makavalið, að þess gerist ekki þörf. Einnig ber að fara gætilega í að leggja út af miklum aldursmun hjóna; í fjölmörgum hjónaböndum eða samböndum, bæði hér á landi og erlendis, er töluverður aldursmunur milli maka án þess að nokkuð annarlegt búi þar að baki. Þá er það vel þekkt í dag, að hjón skilji ekki tungu hvors annars, a.m.k. til að byrja með, og tali þá saman þriðja mál, t.d. ensku. MRSÍ telur því alls ófullnægjandi þau atriði, sem til stendur að byggja á mat á því, hvort um málamyndahjónaband kunni að vera að ræða.

¹ Þannig skilja undirritaðar þetta ákvæði – en það er þannig orðað að óljóst er hver það er sem sækir um dvalarleyfið!

3. – 4. gr.

Engar athugasemdir

5. gr., um breytingu á 20. gr. laganna

Hér ræðir um brottvísun, sem er afar íþyngjandi úrræði fyrir þann sem henni þarf að sæta. Svo kann að vera að það, að útlendingur dvelur ólöglega í landinu, sé ekki sök hans sjálfs heldur vinnuveitanda hans, þar sem hinum síðarnefnda er veitt atvinnuleyfi en ekki hinum erlenda starfsmanni. MRSÍ hafa borist upplýsingar þess þess efnis, að nokkur mál hafi komið inn á borð Alþjóðahúss, þar sem útlendingur hefur verið ólöglega í dvöl eða vinnu en vinnuveitandi gefið honum þær upplýsingar að leyfin séu í lagi. Við slíkar aðstæður er óeðlilegt að viðkomandi útlendingur þurfi að taka afleiðingum með svo afdrifaríkum og íþyngjandi afleiðingum sem brottvísun er. Þykir MRSÍ ákvæði þetta því nokkuð einstrengislegt og ekki taka mið af þeim raunveruleika, sem sumir útlendingar búa við hér á landi.

6. gr.

Engar athugasemdir

7. gr. um breytingu á 29. gr. laganna.

7. gr. a.

MRSÍ telur þetta ákvæði vart ganga upp í framkvæmd, að minnsta kosti ekki eins og það kemur fyrir í frumvarpinu. Í greinargerð eru tilgreind dæmi, sem gefið gætu til kynna að um “málamyndahjónaband” væri að ræða. MRSÍ fellst ekki á þær “skilgreiningar”, sbr. athugasemdir við 2. gr. b. frumvarpsins. Því er í rauninni erfitt fyrir þolendur slíkrar leitar á heimili eða í hirslum, sem þessi grein frumvarpsins heimilar, að átta sig á því hver er raunveruleg ástæða leitarinnar. Það ógnar réttaröryggi fólks, að svo íþyngjandi heimild sé lögfest á svo opinn og óskilgreindan hátt, þar sem auðvelt væri að misnota slíka heimild ef vilji stæði til þess að beita geðþóttaákvörðunum.

Þá eru það eðlilegar kröfur í lýðræðisþjóðfélagi, að allar svona veigamiklar skerðingar á grundvallarmannréttindum (í þessu tilfalli friðhelgi einkalífs og fjölskyldu) séu skýrt skilgreindar og afmarkaðar í lögum til að koma í veg fyrir handahófskenndar ákvarðanir yfirvalda og til verndar einstaklingunum sem eiga rétt á að vita fyrirfram um réttindi sín og skyldur. Því þarf í öllu falli að skilgreina þetta ákvæði nánar þannig að fólk geti skilið út á hvað heimildin gengur og tryggja, að þolendur leitar nytu allra þeirra réttinda sem lög um meðferð opinberra mála gera ráð fyrir.

7. gr. b.

MRSÍ gerir athugasemd við þetta nýja ákvæði. Hér er um að ræða mjög opna heimild fyrir Útlendingastofnun til að krefjast þess, jafnvel handahófskennt, að umsækjandi um dvalarleyfi skv. 1. mgr. 13. gr. eða ættmenni hans gangist undir rannsókn á erfðaeefni og töku lífsýnis til að staðfesta að um skyldleika sé að ræða skv. 2. mgr. 13. gr.

Að mati MRSÍ er afar varhugavert að festa í lög svo opna heimild þar sem um er að ræða mjög íþyngjandi og verulegt inngrip í persónufrelsi fólks, auk þess sem lífsýni heyra undir viðkvæmustu persónuupplýsingar, sem eiga að sæta ströngustu kröfum um töku, meðferð og vörslu. Lágmarkskrafa er að tekið verði fram, að úrræðið megi einungis nota við alveg sérstakar kringumstæður, að fyrir hendi sé rökstuddur grunur um meint brot á lögum og enn fremur að ákvörðun um beitingu úrræðisins verði ekki á valdi Útlendingastofnunar. Eðlilegt er að dómstólar taki ákvörðun þar um í hverju einstöku tilviki, ef farið verður út í að lögfesta slíkt ákvæði.

Sú er hinsvegar niðurstaða MRSÍ, að hæpið sé að lögfesta heimild, sem felur í sér svo veigamiklar skerðingar. Samkvæmt frumvarpinu og greinargerðinni með því, verður ekki séð að þessar ráðstafanir séu nægilega réttlættar. Hafa verður í huga að til þess að lögfesta megi undantekningarákvæði frá svo brýnum réttindum – í þessu tilviki að heimila skerðingu á friðhelgi einkalífs fólks og fjölskyldu - þurfa skv. alþjóðlegum mannréttindasamningum, m.a. MSE, að koma til brýnar þjóðfélagslegar ástæður, þar til greindar og jafnframt verða þessar takmarkanir að teljast nauðsynlegar í lýðræðislegu samfélagi. Vandséð er að það skilyrði geti talist uppfyllt hér.

Frá manneskjulegu sjónvarmiði ber og að hafa í huga að þeir sem sættu slíkri meðferð, sem óneitanlega bæri talsverðan keim af aðferðum lögregluríkja, gætu talið mannlegri reisu sinni misboðið og upplifað þetta sem lítillækkandi vísbendingu um að þeir væru mjög svo óvelkomnir til landsins.

8. – 15.gr. Engar athugasemdir.

16. gr. um breytingar á 57. gr. laganna.

MRSÍ gerir athugasemd við hina nýju staflíði, g og h, sem bætast eiga við 2. mgr. 57. gr. Fyrri ákvæðið er sýnilega sett til höfuðs svokölluðum “málamyndahjónaböndum”, og vísast um það til athugasemda við 2. gr. b. frumvarpsins. Síðara ákvæðið – að það skuli varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef maður hefur í vörslum sínum falsað vegabréf, falsað skilríki eða falsaða vegabréfsáritun – gæti talist brot gegn alþjóðalögum. Skiljanlegt er að menn vilji koma refsingu yfir þá sem teknir eru með “nokkurt magn af fölsuðum ferðaskilríkjum á ýmsum nöfnum í fórum sínum” eins og segir í greinargerð, en eins og ákvæðið er orðað virðist það fortakslaust og gæti þá t.d. átt við flóttamenn eða fórnarlömb mansals.

MRSÍ vekur athygli á 31. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu Þjóðanna, sem kveður m.a. á um að flóttamenn sem koma eða dvelja ólöglega í landinu skuli ekki sæta refsingu af því tilefni. Þá verður og að skoða Palermo samning Sameinuðu Þjóðanna, um aðgerðir gegn skipulagðri alþjóðlegri glæpastarfsemi. Þekkt eru þau tilvik þar sem einstaklingar

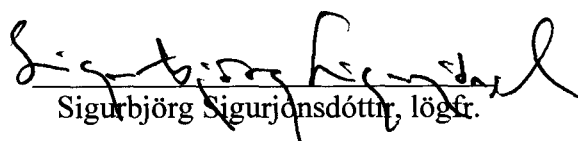
með falsað vegabréf, skilríki eða vegabréfsáritun, eru í raun fórnarlömb skipulagðrar, alþjóðlegrar glæpastarfsemi, verslunar með fólk. Í slíkum tilfellum er einkum um að ræða konur og börn, sem annað hvort er rænt frá sínum heimaslóðum eða blekkt með lofordum um betra líf í öðru landi. Aðstæður fólks á upprunaslóðunum eru þá iðulega svo ömurlegar og örbirgðin svo mikil að fólk kemur sér sjálfviljugt á milli landa, með aðstoð þeirra sem fyrir mansalinu standa, í þeirri von að treysta megi þeim “samningum” eða fyrirheitum sem gefin voru. Það skýtur því skökku við að refska fórnarlömbum slíkrar alþjóðlegrar glæpastarfsemi fyrir þjáningar sínar, og enn erfiðara gæti orðið að upplýsa þau alvarlegu afbrot sem lúta að verslun með fólk ef þolendur eiga von á allt að 2 ára fangelsi fyrir “brot” sín.

Vakin skal athygli á því, að Palermo samningurinn gerir ráð að fórnarlömb slíkrar alþjóðlegrar glæpastarfsemi njóti verndar og aðstoðar, sbr. t.d. 25. – 26. gr. samningsins. Í inngangi viðauka við samningsinn er lögð áhersla á að ná til og refska þeim sem standa að verslun með fólk en vernda fórnarlömbin, m.a. með vitnavernd og á annan hátt. Í 7. gr. viðaukans kemur t.d. fram að gera skuli ráðstafanir, í lögum eða á annan hátt, til að aðstoða þolendur, m.a. með því að leyfa þeim að dveljast tímabundið í landinu eða setjast að þar, og skulu mannúðar- og samúðarsjónarmið höfð að leiðarljósi. Þá kemur fram í 10. gr. viðaukans, að yfirvöld skuli vinna saman að því að meta hvort sá einstaklingur, sem framvísir fólksuðum skírteinum, eða er skírteinislaus, sé fórnarlamb verslunar með fólk. Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir því að viðkomandi þolanda sé ekki látinn sæta refsingu heldur veitt vernd.

Samkvæmt ofansögðu þarf því að endurskoða orðalag ákvæðisins þannig að ljóst sé til hverra það á að taka.

F.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands
Reykjavík 26. mars 2004.


Margrét Heinreksdóttir, frkvstj.


Sigurbjörg Sigurjónsdóttir, lögr.