



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/1718
komudagur 10.3.2008

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. mars 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 lögin 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 ríkisfangslausa; 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-Evrópulönd 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.

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



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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 iekur 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 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.¹ **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 útlendingalögnum 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.² Hér vekur skrifstofan athygli á þeirri staðreynd að flóttafólk myndi sjaldnast fullnægja skilyrðum þeim sem sett eru fyrir útgáfu vegabréfsáritunar eins og þau eru sett fram í fyrirbyggjandi 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 lögnum 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 fólk á vöð 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.**

¹ „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.“

² 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

7. grein

Mannréttindaskrifstofan hagnar 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 hælisleitingu.**

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 áunninn rétt til atvinnuleysisbóta á meðan hann er í atvinnuleit uppfyllir 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. þegar fólk hefur fengið atvinnuleysisbætur í gildistíma fyrra dvalarleyfis en er komið til vinnu á nýjan leik. **Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að endurskoða ákvæðið þannig að heimilt verði, í sérstökum tilvikum, að telja atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags til tryggrar 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 slík leyfi megi aðeins gefa út að nýju eftir að útlendingurinn hefur dvalist erlendis í samfelld 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 vitráðningar 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 ekki á rökum reista og hvetur því löggjafann til rýmka skilyrði fyrir umsókn um annars konar leyfi að gildistíma vistráðningarleyfis loknum.**

10. gr. f



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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 tii 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.**³

Mannréttindaskrifstofan harmar hins vegar að frumvarpið leggur tii 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.⁴ **Mannréttindaskrifstofan 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**

³ „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.” European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3

⁴ 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.

Barn får beviljas uppehållstillstånd 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.”



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

viðkvæmrar stöðu hans (e. vulnerable position). Ákvæðið kveður einnig á um mannúðarleyfi til handa vegalausum börnum og systkinum þeirra í ákveðnum tilvikum.⁵ 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 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 síaukna áherslu á baráttuna gegn mansali. Í *Tillögum vegna aðgerðaráætlunar gegn mansali* sem kynnt var stjórnvöldum í tengslum við 16 daga áttak 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 lögfræðiaðstoð, 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 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 lögfræðilegrar 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 fórnarlömbum mansals og umpóttunartíma. Mannréttindaskrifstofan leggur til að við 12. gr. bætist nýr málslíður 12. gr. g sem kveði á um dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals ásamt sex mánaða umpóttunartíma hið minnsta. Brynt er að það sé ekki gert að ófrávíkjanlegu skilyrði fyrir dvalarleyfi af þessum toga að fórnarlömb vinni með ákærvaldinu.

⁵ 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.”



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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 atvinnuleysis en Mannréttindaskrifstofan hefur lengi hvatt til þess að hælisleitendur hverra mál hafa farið í „efnismeðferð“ fái tímabundin atvinnuleyfi líkt og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi hefur mælt til þess sama.⁶ Því miður þurfa hælisleitendur jafnan að bíða mánuðum og jafnvel árum saman eftir úrskurði og langvarandi aðgerðaleyfi og einangrun frá samfélaginu leiðir til þunglyndis og brotinnar sjálfsmyndar 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 mannúðarástæðum.

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 búsetuleysis, hafi aðstæður hans ekki breyst. Heimilt verði að víkja frá fjögurra ára skilyrði ef ríkar sanngnisástæður 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 á nánasta aðstandanda. Mannréttindaskrifstofan gerði alvarlegar athugasemdir við þetta skilyrði þegar það var lagt til árið 2004 og hefur lengi hvatt til niðurfellingar 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 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 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.

⁶ „It furthermore encourages the Icelandic authorities to further extend the possibilities for asylum seekers to work pending the examination of their claims.“ 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

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.⁷ 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.⁸

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 nauðungarhjonabönd eða málamyndahjonabönd 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.⁹

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.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.[...]

⁷ Sjá t.d. Gilles Dutertre: *Key Case-Law Extracts; European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing 2003, bls. 295.

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

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

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



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

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 órökstuddra 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 sanngnirnisástæður 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 mæiist 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 afar opna almenna 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. Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemd við að lagt er til að hámarkstími gæsluvarðhalds sé afnuminn. 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 gefur til kynna að af þeim stafi hættu og því geti verið nauðsynlegt að hefja frelsi þeirra með því að gera þeim að halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði eða jafnvel með því að úrskurða þá í gæsluvarðhald. **Mannréttindaskrifstofa áréttar að 67. grein stjórnarskrárinnar kveður á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald og að maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur.** Mannréttindaskrifstofan fær ekki betur séð en að ákvæðið stangist á við stjórnarskrá t.d. í tilviki manna sem „sýnt hafa af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hættu“. Þá vaknar spurning um það hvenær hættu menn í gæsluvarðhaldi að sýna af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hættu þannig að ástæður til gæslu séu ekki lengur fyrir



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

hendi? Hafa þer hugfast að málsmeðferð hælisumsóknna á Íslandi getur tekið allt að þrjú ár - er ætlunin að einstaklingar í þessari stöðu dveljist í fangelsum allan þann tíma? Þess ber að geta að ekki er til að dreifa viðeigandi stofnun fyrir frelsissvipta hælisleitendur hér landi, enda engin þörf á slíku. Alþjóðastofnanir hafa áréttað þá meginreglu að hælisleitendur eigi að njóta ferðafrelsis. Viðmiðunarreglur Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna kveða m.a. á um þessa meginreglu sem aðeins megi víkja frá í algerum undantekningatilvikum og þá aðeins þegar allar mögulegar léttvægari aðgerðir hafa verið útilokaðar eða þegar eftirlitskerfi hefur ekki skilað tilætluðum, lögmætum árangri.¹¹ Mannréttindastofnanir og Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna hafa einnig áréttað að frelsissviptingu megi aðeins að beita þegar öll önnur úrræði hafa verið þrautreynd.¹² **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að kveða skýrt á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita í algerum undantekningatilvikum, í tiltekinn, takmarkaðan tíma og aðeins þegar önnur úrræði hafa verið þrautreynd.** Hér ber einnig að vekja athygli á tilmælum pyntingavarnarnefndar Evrópuráðsins frá 2006 en þar eru íslensk stjórnvöld hvött til þess að taka til endurskoðunar upplýsingagjöf til frelsissviptra útlendinga um réttindi þeirra og áskilnað um aðgang að lækni og réttindagæslu fyrir börn á vergangi.

Mannréttindaskrifstofu aðeins kunnugt 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 vegaláus börn, séu ekki látnir 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 dægurvöl og takmörkuð áfallahjálp, er ekki til þess fallinn að koma í veg fyrir óæskilega hegðun. Í nágrannalöndum okkar er alls staðar að finna mun viðameiri og skipulagðari þjónustu við hælisleitendur en hér á landi. Víða er hælisleitendum heimilt að vinna meðan mál þeirra eru til meðferðar, þeir fá umfangsmikla sálfræðiþjónustu og ýmiss konar fræðslu og þjálfun sem. **Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að bæta aðbúnað og þjónustu við hælisleitendur þannig að þeir lifi mannsæmandi lífi og hafi eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni á meðan mál þeirra eru til meðferðar; skrifstofan telur siðkar aðgerðir mun betur til þess fallnar að koma í veg fyrir óæskilega hegðun en takmörkun ferðafrelsis eða gæsluvarðhald.**

Loks hvetur Mannréttindaskrifstofan til þess að ákvæði um flóttamenn og aðra einstaklinga sem eiga rétt á alþjóðlegri vernd verði útfærð nánar. Hvað varðar flóttamenn, þá hvetur skrifstofan til þess að tilgreindir séu hópar sem ekki er sérstaklega að finna í skilgreiningu Flóttamannasamningsins en Flóttamannastofnunin telur eiga rétt á vernd samkvæmt henni. Mannréttindaskrifstofan leggur til að farið verði að dæmi Svía en í 1. grein 4. kafla sænsku útlendingalaganna segir að flóttamaður teljist einnig einstaklingur sem er utan heimalands síns sem óttast ofsóknir *vegna kyns, kynhneigðar eða aðildar í sérstökum þjóðfélagshópi*. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að endurbæta**

¹¹ „In exceptional cases where such detention may be necessary, Regla nr. 3 mælist til að aðeins megi grípa til frelsissviptingar ‘after a full consideration of all possible alternatives, or when monitoring mechanisms have been demonstrated not to have achieved the lawful and legitimate purpose.’ UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers, February 1999.

¹² Ályktun undirnefndar Mannréttindaáðsins um eflingu og vernd mannréttinda 2000/21 og tilmæli Vinnuhóps um frelsissviptingu af handahófi (The UN Working Group on Arbitrary Detention): „alternative and non-custodial measures, such as reporting requirements, should always be considered before resorting to detention “ E/CN.4/1999/63/Add.3. Sjá einnig 37.grein b Barnasáttmálans en þar segir: „Ekkert barn sé ólöglega eða gerræðislega svipt frjáltsræði sínu. Handtaka, varðhald og fangelsun barns skal eiga sér stað samkvæmt lögum, og skal slíku aðeins beitt sem síðasta úrræði og í skemmsta tíma sem við getur átt.“



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

skilgreiningu á flóttamannahugtakinu til samræmis við túlkun nútímans á Flóttamannasamningnum.

Í sænsku lögunum er sérstaklega tekið fram að það sé ekki skilyrði fyrir viðurkenningu á stöðu einstaklings sem flóttamanns að opinberir aðilar beri ábyrgð á ofsóknum gagnvart honum. Lögin mæla fyrir um að einstaklingur sem flýr ofsóknir einkaaðila geti talist flóttamaður ef yfirvöld í heimalandinu geta ekki tryggt honum vernd. **Mannréttindaskrifstofan leggur til að viðlíka málsliður sé lögfestur á Íslandi.**

Í 2. grein 4. kafla sænsku laganna er kveðið á um vernd til handa útlendingi sem er utan heimalands síns af öðrum ástæðum en taldar eru að ofan: 1) vegna þess að hann hefur ástæður íkoma ótta við að sæta dauðarefsingu eða líkamlega refsingu, við pyntingar eða aðra ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, 2) hann hefur ástæður íkoma ótta við að brotið verði gegn grundvallarréttindum hans (s. övergrep) vegna vopnaðra átaka og/eða skálmaldar í upprunalandi, hvort sem um sé að ræða vopnuð átök ríkja á milli eða innanlandsátök, 3) hann getur ekki snúið aftur til heimalands síns vegna umhverfisslys (s. miljökatastrof) eða náttúruhamfara (finnar tala um environmental disaster). Sama á síðan við um ríkisfangslausa einstaklinga sem dveljast utan þess lands sem þeir dvöldust í áður.¹³ **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að fara að dæmi Svía og mæla fyrir um ríkari vernd gegn ofsóknum en finna má í 1. og 2. mgr. 45. greinar núgildandi laga.**

Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að fara að tilmælum nefndar Evrópuráðsins gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi¹⁴ og endurskoða og fella niður undanþágu frá banni við endursendingu (f. non-refoulement) fyrir fólk sem kveðið er á um í 3. mgr. 45. greinar. Ákvæðið brýtur gegn Mannréttindasáttmála Evrópu sem lögfestur hefur verið á Íslandi. Yfirdeild Mannréttindadómstóls Evrópu áréttaði nýlega, í máli *Saadi gegn Ítalíu*, að ekki sé undir neinum kringumstæðum unnt að réttlæta, þ.m.t. með vísan til hryðjuverkaógnar og öryggis ríkisins, að fólk sé endursent til landa þar sem það á á hættu að sæta grófum mannréttindabrotum. Bann við pyntingum er ófrávikjanlegt í sáttmálanum sem hefur í för með sér algert bann við endursendingu fólks til landa þar sem það á pyntingar eða aðra ómannlega meðferð á hættu. Dómstóllinn áréttaði að hegðun

¹³ „1 § Med flyktning avses i denna lag en utlänning som - befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flyktning skall även anses en utlänning som är statslös och som

- av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, och

- inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit. Lag (2005:1239).

2 § Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort. Lag (2005:1239).”, Sænsku útlendingalögin, 4. kafli, Utlänningslag (2005:716).

¹⁴ „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.” Sjá nánar í skýrslunni: European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRII(2007)3.



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

viðkomandi, hversu óæskileg eða hættuleg sem hún kann að teljast, skiptir hér ekki máli og er þannig vernd sú sem mælt er fyrir um í 3. grein ríkari en sú sem kveðið er á um í 32. og 33. grein Flóttamannasamningsins.¹⁵

Mannréttindaskrifstofan hvetur einnig til að farið sé að tilmælum nefndar Evrópuráðsins gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi og Mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins um að tryggja hælisleitendum endurgjaldslausa lögfræðiaðstoð á öllum stigum málsmeðferðar.¹⁶

Loks hvetur Mannréttindaskrifstofan löggjafann til að fara að tilmælum nefnda Evrópuráðsins og Sameinuðu þjóðanna gegn kynþáttamisrétti og kveða á um rétt hælisumsækjenda til að áfrýja úrskurðum Útlendingastofnunar til óháðrar úrskurðarnefndar sem fjallar á hlutlausan hátt um kærana í samræmi við reglur um réttláta, óháða málsmeðferð.¹⁷

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri

¹⁵ Dóminn má lesa hér: Saadi gegn Ítalíu frá 28.febrúar 2008 (Mál nr. 37201/06) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=829510&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

¹⁶ Sama heimild og að ofan og Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his visit to the Republic of Iceland, 14 December 2005, CommDH(2005)10.

¹⁷ „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 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.” Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Iceland. 01/11/2005, CERD/C/ISL/CO/18. „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.” Og „49. ECRI recommends that the Icelandic authorities provide that appeals against asylum decision have an automatic suspensive effect on the decision to deport.” European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3.