Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1929
komudagur 11.3.2013

Jafnréttisstofa

Nefndasvið Alþingis,
allsherjar- og menntamálanefnd,
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri, 7. mars 2013
1302015 IE

Efni: Umsögn Jafnréttisstofu um frv. til laga um útlendinga, 541. mál, þskj. 917, 141. löggjafarþing 2012-2013.

Allsherjar- og menntamálanefnd sendi Jafnréttisstofu til umsagnar frumvarp til laga um útlendinga, 541. mál, þskj. 917, lþ. 141. Jafnréttisstofa þakkar fyrir að hafa fengið frest til að senda umsögnina.

Jafnréttisstofa telur mikilvægt að bæta réttarstöðu útlendinga sem til Íslands koma og fagnar því að til standi að lögfesta töluverðar réttarbætur þeim til handa.

Frumvarpið er mikið að vöxtum og ekki hefur verið tækifæri til að fara mjög ítarlega yfir það allt saman. Jafnréttisstofa vill þó koma nokkrum athugasemdum og ábendingum á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd varðandi efni frumvarpsins.

Almennar athugasemdir:
Þann 11. maí 2011 var samþykktur á vettvangi Evrópuráðsins samningur um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence), svokallaður Istanbúl-samningur. Íslensk stjórnvöld undirrituðu samninginn sama dag. Í VII. kafla samningsins ákv. 59. – 61., eru reglur um útlendinga og hæli. Fjallað er um dvalarleyfi, hælisumsóknir vegna kynbundins ofbeldis og bann gegn brottvísun eða endursendingu. Í október 2012 kom út skýrsla á vegum Mannréttindastofnunar Háskóla Íslands eftir Gunnar Narfa Gunnarsson lögfræðing. (sjá hér: http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/Skyrslan_endanleg-utgafa_18.10.2012.doc)
Skýrsluhöfundur fer yfir samning Evrópuráðsins og aðlögun íslenskra laga og reglna þannig að samræmi verði milli ákvæða samningsins og íslensks réttar. Hann telur m.a. að breyta þurfi ákvæðum í lögum um útlendinga og bæta greinum við. Svo virðist sem við samningu frumvarpsins sem hér er til umfjöllunar hafi, a.m.k. ekki að öllu leyti, verið tekið tillit til

Jafnréttisstofa, Borgum við Norðurslóð, 600 Akureyri
Sími: 460 6200 Bréfsími: 460 6201 Netfang: jafnretti@jafnretti.is

samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi og tillagna og ábendinga Gunnars Narfa Gunnarssonar í ofannefndri skýrslu.

Jafnréttisstofa beinir þeim tilmælum til allsherjar- og menntamálanefndar að fara vel yfir ofannefndan samning Evrópuráðsins og skýrsluna sem vísað er til hér fyrir framan. Sérstaklega þarf að skoða þau atriði sem skýrsluhöfundur bendir á í skýrslunni varðandi réttindi og stöðu útlendinga, en þau eru eftirfarandi: (sjá nánar bls. 73- 77 í skýrslunni)

- að ekki skuli líta til *lengdar hjúskapar eða sambúðar* þegar ákvörðun er tekin um veitingu dvalarleyfis þegar um er að ræða skilnað eða sambandsslit
- að bætt verði inn í lög um útlendinga *heimild til að fá brottvísun útlendings fellda úr gildi* við tilteknar aðstæður;
- að heimilað verði að gefa út *endurnýjanlegt dvalarleyfi til handa þolanda ofbeldis gegn konum eða heimilisofbeldis* við tilteknar aðstæður
- að *kynbundið ofbeldi gegn konum teljist vera ofsóknir* í skilningi laga um útlendinga.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins:

1. Í 5. gr. segir að forstjóri Útlendingastofnunar skuli hafa „haldgóða þekkingu á verksviði stofnunarinnar og málaflokknum í heild.“ Ekki er lengur kveðið á um að forstjórinn skuli hafa embættis- eða meistarapróf í lögum eins og nú er. Lögin eru mikil að vöxtum og nokkuð flókin og ljóst að mjög mikil vinna mun verða við lagatúlkun. Jafnréttisstofa telur heppilegra að bæta inn í 5. gr. kröfu um að forstjóri Útlendingastofnunar skuli hafa embættis- eða meistarapróf í lögfræði.

2. Í 6. gr. er lagt til að sett verði á fót sérstök kærunefnd útlendingamála. Jafnréttisstofa minnir á að við skipun í slíka nefnd, verði frumvarpið að lögum, verði að tilnefna og skipa í samræmi við 15. gr. laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Jafnframt telur Jafnréttisstofa nauðsynlegt að tryggja að í nefndinni verði einhver með sérþekkingu á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands s.s. Barnasáttmála SÞ, Kvennasáttmála SÞ og samningu Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi.

3. Í 13. gr. er fjallað um leiðbeiningaskyldu. Í 1. mgr. segir að útlendingi skuli leiðbeint um réttindi og málsmeðferð „á tungumáli sem má ætla að hann geti skilið“ og sama orðalag kemur fram í 2. mgr. greinarinnar. Í 3. mgr. 21. gr. er orðalagið „skal lagt skriflega fyrir hann að hverfa á brott á tungumáli sem með sanngirni má ætla að hann geti skilið“. Jafnréttisstofa telur að betur færi á því að samræma orðalag og að heppilegra sé að hafa orðið „sanngirni“ með.

4. Jafnréttisstofa telur að heppilegt gæti verið að setja í greinargerð með 2. mgr. 20. gr. dæmi um hvað geti falist í orðalaginu „nauðsynlegt vegna sérstakra aðstæðna“ því svona

orðað er þetta ákvæði mjög opið og jafnvel óskýrt. Varðandi 3. mgr. 20. gr. þá er það lykilatriði að það sem barni sé fyrir bestu skuli alltaf haft að leiðarljósi. Því þarf að kanna það vel áður en barn, hvort sem það er stelpa eða strákur, er sent til baka jafnvel til fjölskyldumeðlima, það það hafi ekki verið þeir sem hugsanlega seldu barnið mansali, en því miður eru dæmi um það.

5. Í 5. mgr. 21. gr. er fjallað um réttarstöðu útlendings sem hefur fengið frest til að yfirgefa landið. M.a. er sagt að útlendingur skuli fá nauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Hvað þýðir þetta? Hvað með konu sem eignast barn meðan hún er með þennan frest? Fær hún heilbrigðisþjónustu og getur hún nýtt sér hana? Hvað með kostnað af fæðingu barns? Jafnréttisstofa hvetur til þess að skoða þetta ákvæði betur og hvað í því felst.

6. Í 2. mgr. 28. gr. kemur fram að við afhendingu dvalarleyfis skuli útlendingur fá fræðslu um réttindi og skyldur í íslensku þjóðfélagi, „...þar á meðal réttindi launafólks, jafnréttismál...“ og fleira. Jafnréttisstofa hefur gefið út efni um jafnréttismál, sérstaklega má nefna bæklinginn *Réttur þinn- mikilvægar upplýsingar fyrir erlendar konur á Íslandi.* Bæklingur þessi hefur verið gefinn út á mörgum tungumálum. Brýnt er að tryggja fjármagn til þess að uppfæra og endurnýja þennan bækling, til þess að ákvæðið í 2. mgr. 28. gr. geti nýst í samræmi við tilgang sinn. Sama á við um annað fræðsluefni sem á að afhenda fólki við útgáfu dvalarleyfis. Nauðsynlegt er að tryggja fjármagn til útgáfu efnis og ljóst þarf að vera hver ber ábyrgð á því hvaða efni er til og hvaða upplýsingar útlendingar fá við útgáfu dvalarleyfis.

7. Í 2. ml. 1. mgr. 31. gr. segir að heimilt sé að víkja frá skilyrði um trygga framfærslu við endurnýjun dvalarleyfis. Beita má þessu undanþáguákvæði „...hafi framfærsla verið ótrygg um skamma hríð vegna atvinnuleysis, slyss eða veikinda og ríkar sanngirnisástæður mæla með því.“ Jafnréttisstofa bendir á að erlendar konur sem skilja við maka sína gangi oft í gegnum langt og erfitt skilnaðarferli. Sú staða geti komið upp að þær hafi ekki framfærslumöguleika aðra en að leita til sveitarfélags. Makar þeirra í sumum tilfellum telji sig ekki þurfa uppfylla ákvæði hjúskaparlaga um framfærslu (gagnkvæm framfærsluskylda milli hjóna), sérstaklega hafi konan farið fram á skilnað. Jafnréttisstofa telur nauðsynlegt að opna fyrir það að hægt sé að veita undanþágu frá skilyrðinu um trygga framfærslu í tilvikum eins og þeim sem gerð eru að umfjöllunarefni hér.

8. Af hverju eru mismunandi réttaráhrif dvalarleyfa skv. 35. og 36. gr.? Manneskja sem fær dvalarleyfi vegna sérfræðiþekkingar getur öðlast búsetuleyfi á grundvelli dvalarleyfisins en manneskja sem fær dvalarleyfi vegna skorts á starfsfólki öðlast ekki slíkan rétt. Hvers vegna er mismunun varðandi réttinn til búsetuleyfis hvað ofangreint varðar? Því má einnig velta upp hvers vegna dvalarleyfi eru greind í svo marga flokka eins og raun ber vitni. Mætti ekki fækka þessum ákvæðum og einfalda og gæta um leið að því að fólki væri ekki

mismunað með ómálefnalegum hætti varðandi réttinn til búsetuleyfis á grundvelli dvalarleyfis?

9. Í 45. gr. er fjallað um dvalarleyfi fyrir hugsanlegt fórnarlamb mansals og í 46. gr. er fjallað um dvalarleyfi fyrir fórnarlamb mansals. Hvers vegna geta dvalarleyfi á grundvelli þessara tveggja ákvæða ekki orðið grundvöllur búsetuleyfis? Í tengslum við þessi ákvæði þar sem fjallað er um mansal er rétt að nefna að í skilgreiningu á mansali í 3. gr. frumvarpsins er vísað til skilgreiningar á mansali í 227. gr. a laga nr. 19/1940 en sú skilgreining er ekki alveg í samræmi við Palermó-bókunina svokölluðu. Sérstaklega má nefna að það vantar að hugtakið „servitude" eða „þjónkun" sé inni í mansalsákvæði hegningarlaganna. Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur bent á það að dæmi eru um misnotkun fólks sem teljast myndi „þjónkun", þ.e. þegar verið er að nýta sér bágar aðstæður fólks til að láta það vinna launalaust eða þannig að t.d. eiginmaður hirði laun eiginkonu o.s.frv. Jafnréttisstofa hvetur nefndina til að skoða þetta vel og hvetur til að hegningarlagaákvæðið verði endurskoðað og fært til samræmis við alþjóðasamninga og sáttmála.

10. Í 54. gr. er fjallað um dvalarleyfi fyrir foreldra íslensks barns sem býr hér á landi. Þá þarf foreldrið að uppfylla skilyrði m.a. um framfærslu. Hvað ef foreldri getur ekki sýnt fram á framfærslu, aðra en t.d. aðstoð sveitarfélags? Er þá ekki nokkur leið fyrir foreldri að geta verið löglega í landinu til að vera samvistum við barn sitt?

11. Í 56. gr. er fjallað um dvalarleyfi til að ganga í hjúskap. Nær þetta ákvæði, sérstaklega 3. mgr. til að veita vernd gegn þvinguðum hjónaböndum? Jafnréttisstofa bendir á nauðsyn þess að tryggja að íslensk lög veiti vernd gegn slíkum hjónaböndum.

12. Í 2. mgr. 57. gr. þyrfti að lagfæra orðalag og bæta inn í að ekki er aðeins um rétt foreldris að ræða heldur ekki síður rétt barns til umgengni og samvista við foreldri sitt.

13. Í 58. gr. er fjallað um áframhaldandi dvalarleyfi á óháðum grundvelli. Í b. lið 1. mgr. kemur fram að veita megi dvalarleyfi á sjálfstæðum grundvelli ef „sambúð eða hjúskap hefur lokið og ástæða sé til að ætla að umsækjandi eða barn hans hafi verið notað af ábyrgðaraðila". Á bls. 132 í greinargerð með 58. gr. segir að heimilt sé að veita dvalarleyfi samkvæmt ákvæðinu „...ef ábyrgðaraðili, þ.e. maki, hefur beitt umsækjanda eða barn hans ofbeldi eða misnotkun í hjúskap eða sambúð."

Í ákvæðinu sjálfu er *ofbeldi* ekki nefnt. Jafnréttisstofa telur að bæta þurfi orðinu *ofbeldi* inn í b lið 1. mgr. 54. gr. Einnig telur Jafnréttisstofa að bæta þurfi hugtakinu *kynbundið ofbeldi* inn í ákvæðið, enda væri það í samræmi við samning Evrópuráðsins, sem fjallað var um hér fyrir framan. Í 59. gr. samningsins, 1. mgr., segir að samningsaðilar skuli tryggja að þeim þolendum, þar sem dvalarleyfi veltur á dvalarleyfi makans, í þeim tilvikum þegar hjónabandi

Jafnréttisstofa

lýkur með skilnað eða sambandi lýkur, sé veitt sjálfstætt dvalarleyfi þegar um er að ræða sérstaklega erfiðar kringumstæður, án tillits til lengdar hjúskapar eða sambands. Undir *sérstaklega erfiðar aðstæður* ætti að falla ofbeldi, kynbundið ofbeldi og heimilisofbeldi. Sjá nánar um þetta bls. 74 í áður nefndri skýrslu Gunnars Narfa Gunnarssonar.

Í samræmi við samning Evrópuráðsins (Istanbúl-samninginn) ætti að fella út úr greinargerð á bls. 132 eftirfarandi setningu: „Þá skiptir einnig máli að hjúskapur, staðfest samvist eða sambúð hefi ekki varað í skamman tíma". (Ath. staðfest samvist er ekki lengur sambúðarform í íslenskum lögum.)

14. Jafnréttisstofa leggur áherslu á að samningur Evrópuráðsins, Istanbúl-samningurinn, verði skoðaður vel í samhengi við frumvarp til laga um útlendinga, sérstaklega VII. kaflinn, eins og bent var á hér að framan. Í 60. gr. Istanbúl-samningsins er fjallað sérstaklega um hælisumsóknir (umsókn um alþjóðlega vernd) vegna kynbundins ofbeldis og samningsaðilar skuldbinda sig til að tryggja að slíkt ofbeldi geti verið viðurkennt sem ofsóknir í skilningi flóttamannasamnings SÞ. Þetta er meðal þess sem þarf að tryggja að tekið sé á í lögum um útlendinga.

Sé óskað frekari skýringa eða upplýsinga, vinsamlegast hafið þá samband við Jafnréttisstofu.

Virðingarfyllst,

Ingibjörg Elíasdóttir
lögfræðingur

Jafnréttisstofa, Borgum við Norðurslóð, 600 Akureyri
Sími: 460 6200 Bréfsími: 460 6201 Netfang: jafnretti@jafnretti.is