

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. maí 2020

Meðfylgjandi er umsögn UN Women á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísunartilskipunin, dvalar- og atvinnuleyfi)

Virðingarfyllst,  
f.h. UN Women á Íslandi



Stella Samúelsdóttir,  
framkvæmdastýra

## UMSÖGN UN WOMEN Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga (alþjóðleg vernd, brottvísunartilskipunin, dvalar- og atvinnuleyfi).

150. löggjafarþing 2019-2020.

Þingskjal 1228 – 717. mál.

UN Women á Íslandi er ein tólf landsnefnda UN Women Stofnunar Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti og valdeflingu kvenna. UN Women á Íslandi styður sérstaklega við umsagnir sem nú þegar hafa verið lagðar fram af Rauða krossi Íslands sem og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR). UN Women á Íslandi gerir sérstakar athugasemdir við eftirfarandi þætti frumvarpsins e-lið 11. gr. og b-lið 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins, fyrst og fremst með hag, þarfir og stöðu kvenna og barna þeirra að leiðarljósi.

### I. Almennar athugasemdir

Í lok greinargerðar með frumvarpinu kemur skýrt fram undir 6. lið um *Mat á áhrifum*, að frumvarpið geri ekki greinarmun á kynjum eða tekur kyn til skoðunar og því hvorki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna. UN Women á Íslandi telur það þvert á móti vera mismunun að ekki sé tekið tillit til kyns og kyngervis. Það er staðreynd að staða kvenna á flóttu er sérstaklega viðkvæm þar sem þær standa frammi fyrir fjölþættri mismunun, svo sem hættunni á kynbundinni mismunun og kynferðislegu ofbeldi. Sérstaða Íslands ætti að vera sú að byggja flóttamannastefnu sína á jafnrétti þar sem tekið er mið af veruleika kvenna á flóttu, barna og annarra minnihlutahópa, líkt og utanríkisstefna Íslands gerir. Jafnréttissjónarmið verða að vera leiðarljós í lögum um útlendinga og allri móttöku flóttafólks íslenskra stjórnvalda. Fjöldamörg dæmi hafa sýnt hvernig Ísland hefur tekið á móti kvótaflóttafólki með jafnréttissjónarmið að leiðarljósi, en það sama er ekki upp á teningnum varðandi umsóknir hælisleitenda. Um heim allan er ofbeldi gegn konum, limlesting á kynfærum stúlkna og þvinguð barnahjónabönd enn lögleg. Mikilvægt er að hafa þetta alltaf í huga við mat á umsóknum hælisleitenda um alþjóðlega vernd. Því er það mat UN Women á Íslandi að það sé nauðsynlegt að taka mið af kyni og kyngervi í lögum um útlendinga á Íslandi.

Útlendingastofnun byggir sína vinnu á skilgreiningum á því hvaða ríki teljast örugg og hvaða ríki teljast ekki örugg. UN Women á Íslandi gerir athugasemd við þessar skilgreiningar og setur spurningarmerki við á þörfum hverra er skilgreiningin byggð? eru þarfirnar metnar útfrá stöðu karla eða kvenna, fatlaðara, samkynhneigðra, barna eða annarra? Miðað við þær brottvísanir sem hafa átt sér stað á fólki sem sóst hefur eftir alþjóðlegri vernd á Íslandi, þar sem albönsk þunguð kona, gengin 36 vikur, var send úr landi í 19 tíma ferðalag, þvert á ráðleggingar fæðingarlæknis virðist ekki tekið tillit til þarfa og stöðu kvenna. Hjón frá Pakistan sem óttuðust um líf sitt ef þau yrðu send tilbaka til Pakistan, þar sem heiðursmorð eru enn við lýði fyrir að giftast í óþökk fjölskyldunnar. UN Women á Íslandi biðlar til yfirvalda að horfa ekki einungis til vestrænna gilda heldur mun frekar til berskjöldunar kvenna á flóttu, byggða á innsýn í menningu og samfélög annarra heimshluta.

## II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Breyting á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum

### E. liður 11. greinar.

Breytingatillögur sem lagðar eru fram á orðalagi 1. mgr. 36. gr. laganna eru útskýrðar í greinargerð með frumvarpsdrögunum á þann veg að breytingin eigi að styrkja stoð Dyflinnarreglugerðarinnar og áréttað að henni skuli beitt þegar þess er nokkur kostur. Skilningur UN Women á Íslandi er sá að lagabreytingin myndi gera endursendingar á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar að sjálfvirku úrræði.

Tilgangur Dyflinnarreglugerðarinnar samkvæmt skilningi UN Women er að dreifa ábyrgð ríkja við móttöku á flóttafólki í Evrópu, sem hefur fjölgað gífurlega frá árinu 2016. Hins vegar með breyttu orðalagi í frumvarpsdrögunum og með því að fjarlægja e) lið út, að þá er verið að auðvelda yfirvöldum að synja fólki sem er í leit að alþjóðlegri vernd um efnismeðferð og senda fólk samstundis aftur til fyrsta viðkomuríkis á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Ef þessi breyting verður að veruleika er erfitt að sjá að yfirvöld séu að vinna í samræmi við tilgang Dyflinnarreglugerðarinnar um dreifða ábyrgð. UN Women á Íslandi ítrekar auk þess að Dyflinnarreglugerðin er heimild en ekki skylda og telur breytt orðalag alls ekki eiga við, heldur hljóti það að vera byggt á misskilningi.

UN Women á Íslandi gerir athugasemdir við breytinguna og mótmælir því að taka út eftirfarandi breytingu á lið e) Á eftir orðunum „areinir í“ í fyrri másl. 2. mgr. kemur: b-, c- og d-lið.:

*skal þó taka umsókn um alþjóðlega vernd til efnismeðferðar ef útlendingurinn hefur slík sérstök tengsl við landið að nærtækast sé að hann fái hér vernd eða ef sérstakar ástæður mæla annars með því. Ef meira en 12 mánuðir hafa liðið frá því að umsókn um alþjóðlega vernd barst fyrst íslenskum stjórnvöldum og tafir á afgreiðslu hennar eru ekki á ábyrgð umsækjanda sjálfs skal taka hana til efnismeðferðar.*

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að umsóknum um alþjóðlega vernd frá einstaklingum sem þegar hafi hlotið alþjóðlega vernd í öðru ríki hafi fjölgað og að almennt megi líta svo á að einstaklingar sem þegar hafa fengið alþjóðlega vernd séu ekki í brýnni þörf fyrir vernd hér á landi. Því sé ástæða til að breyta íslenskri löggjöf til samræmis við löggjöf og viðmið nágrannaþjóða okkar svo löggjöfin sjálf verði ekki aðalástæða þess að fólk leiti hingað.

Í umsögn Rauða krossins segir:

*Rauði krossinn deilir ekki þeirri skoðun með frumvarpshöfundum að þeir einstaklingar sem þegar hafa hlotið alþjóðlega vernd í öðrum Evrópuríkjum og leita hingað séu almennt ekki í þörf fyrir vernd. Afar fátítt er að einstaklingar sem veitt hefur verið alþjóðleg vernd í ríkjum norður Evrópu sækji hingað eftir vernd. Stærsti hópurinn kemur frá Grikklandi, Ítalíu og Ungverjalandi, þar sem aðstæður flóttafólks eru óviðunandi. Rauði krossinn ítrekar að einstaklingar með alþjóðlega vernd eru eðli máls samkvæmt búnir að vera á flótta frá heimaríki, stundum í bið eftir afgreiðslu umsóknar sinnar um vernd svo árum skiptir, oft við bágbornar aðstæður, hafa sætt varðhaldi og gjarnan ofbeldi, með takmörkuð réttindi og tilheyrandi óvissu um framtíð sína. Í ofanálag er andleg heilsa þeirra oft á tíðum slæm sem krefst aðstoðar sérfræðinga til þess að vinna úr erfiðum áföllum eftir flóttann. Þau Evrópuríki sem hafa þurft að bera þungann af straumi flóttafólks, svo sem Grikkland og Ítalía, hafa ekki verið í stakk búin til þess að mæta og anna þessum fjölda.*

UN Women á Íslandi tekur heils hugar undir skoðun Rauða krossins og ítrekar enn frekar þá berskjöldun og það kynbundna ofbeldi sem konur á flóttu búa við í flóttamannabúðum. UN Women á Íslandi leggst gegn breytingatillögu á e. lið 11. gr sem skerðir vernd fólks á flóttu og þar með verulega vernd viðkvæmra hópa sem konur á flóttu falla undir. Í neyð og á flóttu eru konur berskjaldaðri en nokkru sinni fyrir ofbeldi.

- Ein af hverjum fimm konum á flóttu hafa þurft að þola kynferðislegt ofbeldi
- Af öllum þeim konum sem deyja á meðgöngu eða af barnsburði deyja um 60% þeirra á áttakavæðum
- Konur og börn eru fjórtán sinnum líklegri til að deyja við slíka neyð og stelpur eru rúmlega helmingi líklegri til að detta úr námi
- Konum er yfirleitt haldið utan við ákvarðanatökur í neyð og á áttakavæðum og þar af leiðandi þarfir almennings greindar fyrst og fremst út frá þörfum karlmannna.

Þarfagreiningar og úttektir UN Women sýna fram á hræðilegan aðbúnað kvenna og barna þeirra í flóttamannabúðum, sem oft er fyrsta viðkomuríki fólks í leit að alþjóðlegri vernd hér á landi. Konur eru útsettar fyrir kynbundnu ofbeldi, nauðgunum í ókynjaskiptum svefnaðstæðum og salernum og eru í bráðri hættu á að vera hneptar í mansal. Óttinn í slíkum aðstæðum aftrar þeim að fá svefn og algengt er að konur hætti að drekka vatn og vökva til að komast hjá því að nota sameiginlega salernisaðstöðu af ótta við nauðgun og kynferðisofbeldi. Félags- og heilbrigðisþjónusta er bágborin, matur af skornum skammti og oftast en ekki óaðgengilegri fyrir konur þar sem oft er ekki veitt kynjamiðuð neyðaraðstoð í yfirfullum flóttamannabúðum líkt og í Grikklandi.

Þrátt fyrir vaxandi kröfur almennings um hröðun málsmeðferðatíma telur UN Women á Íslandi þessa lagabreytingu, sem mögulega hraðar málsmeðferðatíma með því festa synjanir á efnismeðferðum lagalega í sessi, geta verið á kostnað grundvallarmannréttinda fólks til að fá efnismeðferð og mat á persónubundnum aðstæðum í leit að alþjóðlegri vernd og mannsæmandi lífi í öryggi. Að sama skapi telur UN Women á Íslandi að Íslandi beri að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar og axla dreifða ábyrgð þar sem þau ríki, sem eru fyrsti viðkomustaður flóttafólks, vegna landfræðilegrar legu sinnar, neyðist ekki til að axla alla ábyrgð. UN Women á Íslandi er því mótfallið því að fjarlægja e) lið úr 11. grein frumvarpsins.

## B- liður 2. mgr. 15. gr

UN Women á Íslandi telur að með þessari breytingartillögu séu grundvallarmannréttindi virt að vettugi þar sem breytinging hefur í för með sér að koma í veg fyrir fjölskyldusameiningu flóttafólks í leit að alþjóðlegri vernd.

*Um þetta segir Rauði krossinn (RKÍ): „Í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna er fjallað um meginregluna um einingu fjölskyldunnar, en þar segir m.a. að fjölskyldan sé í eðli sínu frumeining þjóðfélagsins og ber þjóðfélagi og ríki að vernda hana. Fær Rauði krossinn ekki séð annað en að sú meginregla gildi með sama hætti um þá sem tillöggunni er ætlað að undanskilja. Að mati Rauða krossins getur það haft veruleg áhrif á velferð þess sem fær leyfi á slíkum grundvelli að geta ekki óskað eftir og fengið sameiningu við náinn fjölskyldumeðlim. Hér má nefna dæmi um hjón þar sem eiginmaður fær*

*stöðu flóttamanns en eiginkona hans vernd með vísan til 2. mgr. 45. gr. útl. Verði frumvarpið að lögum verður ekki séð að eiginkonan gæti sem dæmi óskað eftir fjölskyldusameiningu við barn sitt úr fyrra sambandi eða aldraða foreldra sína.“*

UN Women á Íslandi tekur undir athugasemd RKÍ sem og athugasemd Flóttamannastofnunar SP (UNHCR) sem bendir á **ferðahættu kvenna og barna** í athugasemd sinni gagnvart þessari breytingatillögu:

*„UNHCR is concerned that the proposed restrictions on access to family reunion for resettled refugees and persons granted derivative status leads to situations where especially women and children risk their lives and exposure to serious harm and risks by embarking on dangerous irregular travel routes. It is well known that the urge to reunite with family members is a key driver of irregular onward movements.“*

UN Women á Íslandi ítrekar einnig að kyn og kyngervi skiptir miklu máli þegar fjallað eru málefni flóttafólks. Reynslan sýnir að karlmenn eru oft þeir sem fara á undan fjölskyldunni í leit að alþjóðlegri vernd í öðrum ríkjum, en flótti er hættulegri fyrir konur vegna berskjöldunar þeirra fyrir ofbeldi og mansali. Því teljum við þessa breytingartillögu útilokandi fyrir fjölskyldusameiningu flóttafólks.

UN Women á Íslandi leggst því eindregið gegn þessari breytingatillögu á b. lið 2. mgr. 15. gr.