

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Kópavogi, 8. nóvember 2019
Tilvísun: 2019100024

Efni: Umsögn Útlendingastofnunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016, með síðari breytingum (réttur barna til dvalarleyfis).

Meðfylgjandi eru athugasemdir og umsögn Útlendingastofnunar eftir yfirlestur frumvarps til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016, með síðari breytingum (réttur barna til dvalarleyfis). Útlendingastofnun hefur einungis almennar athugasemdir við frumvarpið en ekki athugasemdir við einstaka greinar.

Útlendingastofnun fagnar því að fleiri börnum verði gert kleift að fylgja foreldrum sínum hingað til lands. Lög um útlendinga varða mikilvæg persónuleg réttindi einstaklinga og því mikilvægt að vandað sé til verka þegar lagðar eru til breytingar á þeim. Samkvæmt fyrirbyggjandi þingmálaskrá 150. löggjafarþings og upplýsingum sem Útlendingastofnun hefur aflað frá dómsmálaráðuneytinu stefnir dómsmálaráðherra á að leggja fram frumvarp um skilyrði dvalarleyfa í janúar 2020. Auk þess hefur verið sett á fót þverpólitísk þingmannanefnd um málefni útlendinga þar sem þingmönnum gefst færi á að koma á framfæri athugasemdum sínum og tillögum að breytingum. Að mati Útlendingastofnunar væri ákjósanlegast að breytingar sem þessar yrðu unnar með frumvarpi dómsmálaráðherra.

Að því sögðu telur stofnunin rétt að vekja athygli á nokkrum atriðum sem nauðsynlegt er að hafa í huga þegar ákvæðum þessum er breytt. Að meginstefnu er breytingin jákvæð og eðlileg þó munu koma upp takmarkatilvik sem hafa þarf í huga og leggja mat á hvernig bregðast skuli við komi þær aðstæður upp.

Börn eru í eðli sínu í viðkvæmri stöðu þegar kemur að mögulegri misnotkun, s.s. mansali og smygli á fólki. Með útvíkkun á heimildum til fjölskyldusameiningar má gera ráð fyrir fjölgun umsókna barna um dvalarleyfi hér á landi og þar með aukast líkur á því að upp komi mál er lúta að slíkri misnotkun. Því þurfa lögin að geyma úrræði svo bregðast megi við þegar gögn og/eða málatilbúnaður ber það ekki skýrt með sér að barn sé sannanlega að sameinast hér foreldri sínu sem dvelst hér á landi í lögmætum tilgangi, s.s. þegar tilgangur dvalar foreldris er ótrúverðugur.



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN
ICELANDIC DIRECTORATE OF IMMIGRATION

Breytinguna þarf að skoða í heildarsamhengi laganna sem og í samhengi við alþjóðlegar skuldbindingar, t.d. Haag samninginn (Samning um einkaréttarleg áhrif á brottnámi barna til flutnings milli landa frá 25. október 1980).

Verði frumvarpið að lögum munu börn allra útlendinga sem fengið hafa útgefið dvalarleyfi hér á landi geta fengið dvalarleyfi og komið hingað til lands á þeim grundvelli. Það að barn fylgi foreldrum sínum er sjálfsagður og eðlilegur réttur. Það er jafnframt afstaða Útlendingastofnunar að það þjóni almennt hagsmunum barns að fylgja foreldrum sínum. Eins og lög um útlendinga nr. 80/2016 eru uppbyggð í dag getur barn verið í þeirri stöðu að mega ekki fylgja foreldri eða sameinast foreldri á Íslandi.

Þau dvalarleyfi sem ekki veita rétt til fjölskyldusameiningar í núgildandi lögum eru eðlisólík þeim sem það gera. Þeim fyrrgreindu er almennt markaður styttri gildistími og gert er ráð fyrir því að dvalarleyfishafar yfirgefi landið að loknum gildistíma leyfisins, ólíkt þeim dvalarleyfum sem geta verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis, þar sem gert er ráð fyrir að umsækjandi sé að flytja til Íslands í þeim tilgangi að setjast hér að. Umsóknir um dvalarleyfi fyrir börn eru um margt frábrugðnar dvalarleyfisumsóknum fullorðinna einstaklinga. Miklar kröfur eru gerðar til þeirra gagna sem leggja þarf fram, svo sem um forsjá, umgengni, aðstæður og samþykki allra aðila. Ástæðan eru fyrrgreindar alþjóðlegar skuldbindingar og nauðsyn þess að rétt og vel sé staðið að flutningi barna milli landa. Kröfurnar eru meiri ef barn er einungis í fylgd annars foreldris. Dvalarleyfisumsóknir barna geta því tekið lengri tíma í vinnslu en dvalarleyfisumsóknir fullorðinna einstaklinga.

Í frumvarpinu kemur fram að ekki þyki standa rök til að aðskilja fjölskyldur á þeim grundvelli að foreldri hyggist einungis dvelja á Íslandi í skamman tíma. Stofnunin er sammála því að oftast standi ekki rök fyrir því að aðskilja fjölskyldur á framangreindum grundvelli. Hins vegar verður að skoða þessi mál í samhengi við tilgang dvalar hér á landi. Þegar dvalarleyfi er markaður ákveðinn gildistími og tilgangur leyfis er skammvinn dvöl sem ekki skuli endurnýjuð og getur hvorki verið grundvöllur ótímabundins dvalarleyfis eða ríkisborgararéttar vaknar sú spurning hvort æskilegt sé að börn fylgi foreldrum sínum til slíkrar dvalar í öllum tilvikum. Gera verður þá kröfu að dvöl barns samræmist þeirri meginreglu sem fram kemur í 3. gr. Barnasáttmálans um að hagsmunir barns skuli ávallt ráða för. Dvöl barns grundvallast iðulega á dvöl foreldris. Missi foreldri rétt sinn til dvalar missir barnið sinn rétt jafnframt. Slíkt getur gerst með stuttum fyrirvara eða fyrr en áætlað var, t.d. ef foreldri nær ekki fullnægjandi námsárangri í skóla, missir vinnu og dvalarleyfi er afturkallað. Slíkt mun óhjákvæmilega raska högum barns. Í þessu samhengi verður jafnframt að líta til mögulegrar hættu á misnotkun líkt og fram er komið og að íslensk stjórnvöld hafi fullnægjandi úrræði til að bregðast við þegar svo ber undir.



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN
ICELANDIC DIRECTORATE OF IMMIGRATION

Tilgangur dvalar á Íslandi getur verið margskonar og skilyrði einstakra dvalarleyfa eru ólík, til dæmis hvað varðar framfærslu og kröfur til húsnæðis. Skoða þarf hvort dvöl barna samræmist tilgangi og skilyrðum einstakra dvalarleyfa með það í huga að foreldri geti alið önn fyrir barni sínu hérlendis og barn sé ekki sett í ófullnægjandi aðstæður.

Áhrif breytinga á einstaka dvalarleyfisflokka

Vistráðning

Útlendingastofnun telur fjölskyldusameiningu ekki samræmast tilgangi dvalarleyfis vegna vistráðningar. Tilgangur vistráðningarleyfis er að starfa á heimili fjölskyldu, sinna barnagæslu og kynnast íslenskri menningu. Til vistráðinna einstaklinga eru gerðar minni kröfur um framfærslu; vistfjölskylda sér viðkomandi fyrir lágmarks vasapeningum og hýsir hinn vistráðna. Þá skal bent á að ákvæðið var endurskoðað sérstaklega fyrir gildistöku laga nr. 80/2016 með það í huga að koma í veg fyrir misnotkun á dvalarleyfinu og hinum vistráðna, en talin var mikil hættu á að slíkt gæti átt sér stað. Verði frumvarpið að lögum þyrfti að endurskoða útfærslu dvalarleyfis á grundvelli vistráðningar.

Bráðabirgðadvalarleyfi

Jafnframt skal bent á að fjölskyldusameining samræmist ekki tilgangi bráðabirgðadvalarleyfis á grundvelli 77. gr. útlendingalaga. Þeir einstaklingar sem fá útgefið slíkt dvalarleyfi hafa einungis heimild til dvalar og atvinnu á meðan umsókn þeirra um alþjóðlega vernd er til skoðunar, á meðan þeir bíða flutnings úr landi eftir að hafa fengið endanlega synjun á umsókn um alþjóðlega vernd eða ef þeir hafa fengið synjun á umsókn um alþjóðlega vernd og ómögulegt er að flytja þá til heimaríkis eða annars ríkis. Einstaklingur með bráðabirgðadvalarleyfi er ekki sjúkratryggður hérlendis og fer ekki inn á einstaklingsskrá Þjóðskrár. Eigi börn einstaklinga með bráðabirgðadvalarleyfi rétt á dvalarleyfi þarf að taka afstöðu til þess hvort þau eigi að fá meiri réttindi en foreldrar þeirra. Ekki verður séð hvernig það þjónar hagsmunum barns að koma til landsins til að fá dvalarleyfi sem ekki veitir rétt til sjúkratrygginga og skráningu á einstaklingsskrá. Auk þess sem óvissa um hversu lengi barn myndi dveljast hérlendis verður vart talin samræmast hagsmunum þess.

Umþóttunarleyfi fyrir hugsanleg fórnarlömb mansals

Útvíkkun á heimild til fjölskyldusameiningar samræmist ekki dvalarleyfi á grundvelli 76. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að veita barni viðkomandi einstaklings dvalarleyfi sé það stadd hér á landi. Þeir einstaklingar sem fá dvalarleyfi á þessum grundvelli eru í viðkvæmri stöðu og er dvalarleyfið einungis veitt tímabundið meðan mál viðkomandi er til rannsóknar eða vegna



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN
ICELANDIC DIRECTORATE OF IMMIGRATION

persónulegrar aðstæðna viðkomandi. Að mati stofnunarinnar eru aðstæður einstaklinga í þessari stöðu almennt ekki þess eðlis að barni væri fyrir bestu að flytjast til Íslands þegar foreldri þess er með slíkt leyfi.

Dvalarleyfi fyrir foreldra

Verði frumvarpið að lögum er þörf á að endurskoða 72. gr. laganna samhliða. Ákvæðið mælir fyrir um dvalarleyfi fyrir foreldra í ákveðnum tilvikum, t.d. þegar ekki er unnt að framlengja fyrra dvalarleyfi foreldris. Tilgangur ákvæðisins er sá að barn sem er búsett hérlendis, og er annað hvort íslenskt eða með dvalarleyfi, geti verið í forsjá eða notið umgengni við foreldri án þess að raska þurfi högum barns með flutningi frá landi. Skilyrði ákvæðisins eru ströng og er æskilegt að tekið verði til skoðunar hvort útvíkka eigi gildissvið þessa ákvæðis til að fleiri foreldrar fái útgefið dvalarleyfi á þessum grundvelli, frekar en að til skoðunar komi hvort foreldri eigi rétt á dvalarleyfi samkvæmt undartekningarákvæði 78. gr. um sérstök tengsl við Ísland.

Dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla

Þá er þörf á að skoða hugsanleg áhrif breytinganna á mat á sérstökum tengslum við Íslands sbr. 78. gr. útlendingalaga. Fyrirséð er að útgáfa dvalarleyfa á grundvelli sérstakra tengsla mun aukast. Dvalarleyfi þessu er ekki ætlað að koma í stað annars dvalarleyfis en það mun þó koma til skoðunar þegar foreldrar barna eru dvalarleyfislausir. Samkvæmt a-lið 3.mgr. 78. gr. eru fjölskyldutengsl eitt það sem heimilt er að líta til við mat á sérstökum tengslum. Ef útlendingur sem fær ekki dvalarleyfi sitt endurnýjað á barn hérlendis mun það vega þungt við mat samkvæmt ákvæðinu og skiptir lengd dvalar þar engu máli. Sérstaklega mun það hafa áhrif ef barn er fætt hérlendis og hefur haft hér fasta búsetu óslitið frá fæðingu, því þá er óheimilt að vísa því frá landi sbr. 1. mgr. 102. gr., sem nánar er fjallað um síðar.

Áhrif á heimildir til brottvísana

Útlendingastofnun vekur einnig athygli á 1. mgr. 102. gr. gildandi útlendingalaga en þar segir: „Útlendingi sem fæddur er hér á landi er óheimilt að vísa frá eða úr landi hafi hann frá fæðingu átt hér óslitið fasta búsetu samkvæmt þjóðskrá.“ Verði útlendingalögum breytt í samræmi við framlagt frumvarp mun það hafa þau áhrif að heimild til frávísunar og/eða brottvísunar fullorðinna einstaklinga munu verða takmarkaðri í þeim tilvikum sem viðkomandi einstaklingur á barn sem fætt er hérlendis. Á það við í öllum slíkum tilvikum hvort sem um er að ræða brottvísun vegna fangelsisdóma eða vegna brota á almennum hegningarlögum, sem og lengd dvalar foreldris og barns skiptir ekki máli. Í þeim tilvikum er líklegast að dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla yrði veitt. Þá verður einnig að horfast verður í augu við þann möguleika að börn muni fæðast hérlendis í þeim tilgangi að afla foreldrum þeirra dvalarleyfis.



UTL

ÚTLENDINGASTOFNUN
ICELANDIC DIRECTORATE OF IMMIGRATION

Að lokum vill Útlendingastofnun þó benda á að aðstaða foreldra og barna getur verið mjög ólík eftir því hvort barn fæðist hér á landi foreldrum sem dveljast hér í lögmætri dvöl eða er fætt áður en foreldri þess flytur til landis. Útlendingastofnun tekur heilshugar undir að nauðsynlegt er að tryggja þeim börnum sem fæðast hér á landi dvalarleyfi meðan foreldrar þeirra hafa gilt dvalarleyfi. Það er hins vegar löggjafans og stjórnvalda að meta hvort stefnan skuli vera að foreldrar geti í öllum tilvikum tekið börn sín með sér til landsins. Lögin þurfa fyrst og fremst að vera skýr svo umsækjendur viti fyrirfram hvort réttur til fjölskyldusameiningar fylgi dvalarleyfi og foreldrar séu ekki í vafa um hvort börn þeirra geti fylgt þeim til Íslands kjósi þau að sækja um dvalarleyfi hérlendis.

F.h. Útlendingastofnunar

Vera Dögg Guðmundsdóttir