



31. maí, 2022
Hallveigarstöðum, Reykjavík

Efni: Umsögn Kvenréttindafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd). Þingskjal 837 — 595. mál, dómsmálaráðuneytið.

Nú liggur fyrir frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga nr. 80/2016. Í greinargerð sem fylgdi fyrri upplögum að frumvarpinu sagði orðrétt að frumvarpið gerði „ekki greinarmun á kynjum eða tekur kyn til skoðunar og því hvorki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna.“ Kvenréttindafélag Íslands mótmælti þessum vinnubrögðum í síðustu umsögn sinni að frumvarpi sem lagt var fyrir um sama mál og stendur við þá skoðun, því nú tekur frumvarpið einungis tillit til kvenna sem eru barnshafandi, án þess að taka tillit til mismunandi stöðu kynjanna á flóttu, þá sérstaklega kvenna í viðkvæmri stöðu.

Helstu atriði sem Kvenréttindafélag Íslands gagnrýnir eru að:

- Ekki hafi verið framkvæmt nægilegt jafnréttismat og hunsar frumvarpið þau ólíku áhrif sem slíkar lagabreytingar hafa á stöðu kynjanna.
- Ekki er tekið tillit til sérstakrar stöðu kvenna eða annarra jaðarhópa.
- Ekki hefur verið haft sérstakt samráð við fagaðila við vinnslu þessa frumvarps, eins og bent var á í sameiginlegri áskorun 15 félagasamtaka á Íslandi þann 19. maí 2022.

Þessum atriðum eru gerð frekari skil hér:

Skortur á jafnréttismati

Í 1. grein jafnréttislaga nr. 150/2020 segir að jafna eigi stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins með því að „gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að kynjasambættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins“. Þetta þýðir m.a. að við alla áætlanagerð, stefnumótun og gerð lagafrumvarpa þurfi að taka til greina ólíka stöðu kynjanna og móta verkefni þannig að þau auki réttlæti og kynjajafnrétti.

Í handbók Jafnréttisstofu *Jafnréttismat* frá árinu 2014 er að finna gátlista til að greina hvort þörf sé á jafnréttismati á frumvörpum. Þar er fyrst spurt hvort að lögin muni koma til með að hafa „áhrif á líf fólks“ og hvort að „munur sé á stöðu karla og kvenna í málaflokknum“ (Jafnréttisstofa, 2014). Enn fremur samþykkti ríkisstjórn þann 26. október 2018 fimm ára áætlun um kynjaða fjárlagagerð þar sem hverju ráðuneyti er gert skylt að framkvæma jafnréttismat á öllum frumvörpum „sem falla undir það viðmið að vera með mikil eða meðal kynjaáhrif“ (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2019).

Kvenréttindafélag Íslands tekur það fram að öll lög um útlendinga, sem og aðra hérlandis, hafa ólík áhrif á kynin, rétt eins og önnur löggjöf. Allar breytingar á löggjöf sem þessari, sem skilyrðir rétt fólks til að dvelja og lifa hér á landi, hafa í eðli sínu djúpstæð áhrif á grundvallar réttarstöðu fólks á Íslandi. Því eykst ábyrgð stjórnvalda að framkvæma ítarlega greiningu á áhrifum frumvarpsins á öll sem falla undir lögin, þar á meðal á ólíkum áhrifum frumvarpsins á öll kyn.

Í gildandi stjórnarsáttmála kemur fram að jafnrétti kynjanna sé mikilvægur þáttur í heilbrigðu samfélagi og verði áfram forgangsmál (Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, 2021). Kvenréttindafélag Íslands telur þetta frumvarp stangast á við þessi sjónarmið stjórnarsáttmálans og krefst því að jafnréttissjónarmið verði ávallt höfð í hávegum, ekki síst þegar kemur að stöðu útlendinga á Íslandi.

Þó að Kvenréttindafélag Íslands fagni því að sérstakt tillit sé tekið til barnshafandi kvenna í þessu frumvarpi með því að veita þeim áframhaldandi aðgang að mæðravernd og fæðingarhjálp, þá telur Kvenréttindafélag Íslands ófullnægjandi að stjórnvöld telji nægilegt mið tekið af ólíkri stöðu og ólíkum þörfum kynjanna og barna með því að gera einungis ráð fyrir að niðurfelling réttinda m.a. barna og barnshafandi kvenna sé ekki heimil og að þau njóti því áfram fullrar þjónustu þar til þau fari af landi brott. Kvenréttindafélag Íslands telur augljóst að löggjöf um dvalarstöðu útlendinga muni koma til með að hafa mikil áhrif á líf fólks og að munur sé á stöðu karla og kvenna í málaflokknum. Þörfin á að framkvæma jafnréttismat í þessu tilviki ætti því að vera augljós og eðlilegt að farið sé að lögum í þeim efnum.

Sérstök staða kvenna

Kvenréttindafélagið tekur undir það sem Rauði krossinn bendir á í umsögn sinni um þetta mál, dagsett 11. febrúar 2022, að afleiðingar vanrækslu Útlendingastofnunar séu alvarlegar þar sem að stofnunin metur umsækjendur almennt ekki í sérstaklega viðkvæmri stöðu í skilningi 6. tölul. 3. gr. útl. og það þrátt fyrir að engin rannsókn á andlegu eða líkamlegu ástandi viðkomandi hafi farið fram í samræmi við 1. mgr. 25. gr. útl. Á þetta einnig við í málum þar sem um er að ræða einstaklinga sem falla beinlínis að einhverju þeirra atriða sem talin eru upp í 6. tölul. 3. gr. útl., svo sem fórnarlömb mansals, fólk með geðraskanir og einstaklingar sem hafa orðið fyrir pyntingum, kynfæralímlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi og vísbendingar liggja fyrir um afleiðingar þess á viðkomandi.

Þá eru það sérstaklega konur sem eiga hættu á t.d. mansali, kynfæralímlestingum og nauðgunum þegar þær eru sendar aftur í heimaland eða annars ríkis á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar, þá sérstaklega á þeim svæðum sem Rauði krossinn hefur bent á í umsögnum sínum að séu ekki örugg móttökuríki eins og t.d. Grikkland og Ungverjaland sem íslensk stjórnvöld halda áfram að senda fólk til.

UN Women á Íslandi hefur bent á að ein af hverjum fimm konum á flóttu hefur þurft að þola kynferðislegt ofbeldi; að 60% kvenna í heiminum sem deyja á meðgöngu eða af barnsburði deyi á átakasvæðum; að konur og börn séu fjórtán sinnum líklegri til að deyja við slíka neyð; að stelpur séu



rúmlega helmingi líklegri til að detta úr námi; og að konum sé yfirleitt haldið utan við ákvarðanatökur í neyð og á átakasvæðum og að þarfir almennings séu þar af leiðandi greindar fyrst og fremst út frá þörfum karla. Því er mikilvægt að tillit sé tekið til sérstakrar stöðu kvenna þegar farið er yfir umsóknir þeirra um alþjóðlega vernd.

Eins harmar Kvenréttindafélag Íslands að sjá í 5. grein frumvarpsins að tekið sé enn sérstaklega fram að í þeim tilvikum þegar umsækjandi er ríkisborgari EES- eða EFTA-ríkis eða kemur frá ríki sem er á lista Útlendingastofnunar yfir örugg upprunaríki og umsóknin hefur verið metin bersýnilega tilhæfulega falla réttindi hans niður þegar Útlendingastofnun hefur synjað umsókn hans um alþjóðlega vernd. Þetta ákvæði tekur ekki tillit til þeirra stöðu sem konur eru í eða þeim aðstæðum sem þær gætu lent í þegar komið er í upprunaríki eða heimaland.

Skortur á samráði

Í stjórnarsáttmála sitjandi ríkisstjórnar kemur fram að „Þá verði þeim sem hér fá dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið veitt undanþága frá kröfu um atvinnuleyfi. Haft verður samráð við aðila vinnumarkaðarins í þessari vinnu.“ Kvenréttindafélag Íslands telur að þær breytingar sem frumvarpið feli í sér gefi ekki til kynna að það sé unnið á grundvelli mannúðarsjónarmiða, þá sérstaklega að lögregla geti skyldað umsækjendur um alþjóðlega vernd að gangast undir heilbrigðisskoðun og læknisskoðun, enda brjóti það á friðhelgi einkalífs fólks sem tryggt er í 71. grein stjórnarskrár Íslands sbr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Þá telur Kvenréttindafélag Íslands það einkennilegt að stjórnarsáttmálinn geri einungis ráð fyrir samráði við aðila vinnumarkaðarins þegar kemur að málefnum útlendinga, en að ekki sé talin þörf á samráði við aðra fagaðila, sérstaklega þegar kemur að umsækjendum um alþjóðlega vernd. Fjöldi einstaklinga, félagasamtaka og annarra stofnana hafa í gegnum árin starfað á þessum vettvangi og hafa safnað að sér ómetanlegri þekkingu og reynslu sem myndi nýtast við gerð frumvarps sem þessa. Því hvetur Kvenréttindafélagið stjórnvöld eindregið til þess að hafna þessu frumvarpi og vinna það að nýju með mun víðtækara samráði við fagaðila.

Í sameiginlegri áskorun 15 félagasamtaka, sem Kvenréttindafélag Íslands tók þátt í, undir yfirheitinu „Skortur á samráði við gerð frumvarps til breytinga á lögum um útlendinga“ frá 19. Maí 2022 var meðal annars bent á að áriðandi sé að mikilvægar lagabreytingar eins og þessar séu unnar í samráði og samtali við aðila sem starfa við málaflokkinn og hafa til þess sérþekkingu og reynslu. Við vinnslu núverandi frumvarps var lítið horft til þess. Þess ber að geta að lög um útlendinga sem tóku gildi í upphafi árs 2017 voru unnin í þverpólítísku og þverfaglegu samráði og fólu í sér verulegar réttarbætur fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd á Íslandi. Mikilvægt er að verndarkerfið sé í stakk búið til að mæta þeim aðstæðum sem uppi eru hverju sinni en það er ekki síður mikilvægt að breytingar séu unnar í sátt og samráði við fagaðila.

Í fyrstu umræðu Alþingis um frumvarpið kom fram að mikil vinna væri fyrir höndum fyrir allsherjar- og menntamálanefnd og að frumvarpið þurfi að skoða gríðarlega vel, bæta þurfi kerfið og jafnvel kalla til sérfræðinga ef þörf er á. Við viljum því með þessari sameiginlegu yfirlýsingu benda á að áður en lög sem þessi eru mótuð og skrifuð teljum við rétt að samráð verði haft við alla þá hagsmunaaðila sem að



málaflokknum koma svo lögin tryggja að réttindi þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd séu vernduð og virt í hvívetna. Þá fyrst verður hægt að ná þeirri þverfaglegu sátt sem tókst við mótun fyrri laga.

Kvenréttindafélag Íslands tekur jafnframt undir umsagnir Rauða krossins á Íslandi, Barnaheilla – Save the Children á Íslandi, UNICEF, UN Women, Þroskahjálp, Amnesty International og Mannréttindaskrifstofu Íslands sem fram hafa komið í fyrri umsagnarferlum um sambærilegt frumvarp.

Kvenréttindafélag Íslands krefst þess að dómsmálaráðuneytið og stjórnvöld dragi þetta frumvarp til baka og vinni það upp á nýtt í samstarfi við fagaðila með jafnréttissjónarmið og mannúðarstefnu í huga.

Kvenréttindafélag Íslands hvetur stjórnvöld eindregið að láta ekki sitt eftir liggja í jafnréttismálum og að sýna viljann í verki með því að fara eftir eigin reglum, stjórnarsáttmála og samþykktum verkferlum sem tryggja eiga jafnrétti fyrir alla, óháð þjóðfélagsstöðu.

Rut Einarsdóttir

Framkvæmdastýra Kvenréttindafélags Íslands