

Alþingi
Erindi nr. P 135/1608
komudagur 28.2.2008




Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar 2008

Meðfylgjandi er umsögn Rauða kross Íslands um frumvarp til laga um breyting á lögum um útlendinga, nr. 96, 15. maí 2002, með síðari breytingum.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða kross Íslands,



Kristján Sturluson
framkvæmdastjóri



Atli Viðar Thorstensen
verkefnisstjóri



Hluti af Alheimshreyfingu
Rauða krossins
og Rauða hálfmánans

Icelandic Red Cross
Cruz Roja Islandesa
Croix-Rouge Islandaise

Efstaleiti 9
103 Reykjavík
Iceland

Sími/Tel: (354) 570 4000
Fax: (354) 570 4010

E-Mail: central@redcross.is
Website: www.redcross.is

UMSÖGN RAUÐA KROSS ÍSLANDS

um
frumvarp til laga

um breyting á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002,
með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

I. Almennar athugasemdir

Rauði kross Íslands stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og hefur tekið að sér málsvarastarf í málefnum hælisleitenda og flóttafólks. Þá sinnir Rauði krossinn málefnum sem tengjast fólksflutningum, mansali og innflytjendum sem og þeim einstaklingum sem dvelja hér á landi og eru ríkisfangslausir.

Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði kross Íslands haft til hliðsjónar grundvallarmarkmið hreyfingarinnar um mannúð, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, hælisleitendum og alþjóðlegum fólksflutningum. Þá hefur félagið tekið mið af þeim reglugerðum sem mynda sameiginlega stefnu Evrópusambandsríkja í meðferð hælisumsókna.

Að mati Rauða kross Íslands styrkir frumvarpið að mörgu leyti og skýrir réttarstöðu útlendinga á Íslandi. Í frumvarpinu eru nokkur atriði sem Rauði krossinn vill gera athugasemdir við og vekja athygli allsherjarnefndar á. Lúta þau aðallega að einstaklingum sem óska hælis sem flóttamenn og fólki sem hefur hlotið vernd íslenskra stjórnvalda auk annarra atriða sem varða fólksflutninga (*e. migration*) almennt.

Rauði krossinn hefur um langt árabil komið með beinum hætti að málefnum hælisleitenda og flóttamanna. Er umsögn Rauða krossins nokkuð mótuð af langri reynslu sem félagið hefur af málaflöknum. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara yfirleitt saman.

Áður en fjallað er um einstakar greinar frumvarpsins vill félagið koma á framfæri við allsherjarnefnd hvort gild ástæða sé til að takmarka og skerða réttindi námsmanna, íþróttafólks og þeirra einstaklinga sem til landsins koma vegna skorts á vinnuafli m.t.t. dvalar- og búsetu með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 4. gr.

Greinin mælir meðal annars á um hvaða skilyrði útlendingur þurfi að uppfylla til að fá vegabréfsáritun. Vill Rauði kross Íslands vekja athygli allsherjarnefndar á að ekki er líklegt að útlendingur sem gæfi upp þann tilgang sinn að sækja um hæli á Íslandi sem flóttamaður fengi vegabréfsáritun til landsins, jafnvel þótt sá hefði ástæðurikan ótta við að vera ofsóttur í heimaþiki sínu. Má leiða líkum að því að slíkur einstaklingur þyrfti annað hvort að segja ósatt um tilgang ferðar sinnar eða leita annarra leiða til að komast til landsins til að sækja um hæli sem flóttamaður.

Að öðru leyti gerir Rauði krossinn ekki athugasemdir við greinina.

Um 6. gr.

Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps til laga um útlendinga sem varð að lögum nr. 96/2002 er kveðið á um að heimilt sé að vikja frá kröfunni um að útlendingur skuli hafa aflað dvalarleyfis áður en komið er til landsins mæli ríkar sanngirnisástæður fyrir því. Er sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að „það gæti til dæmis átt við um ef um er að ræða nán fjölskyldutengsl [útlendingi] við einhvern búsettan hér á landi.“¹ Er það skilningur Rauða krossins að sömu sjónarmið gætu átt við um 6. gr. frumvarpsins auk annarra ríkra sanngirnisjónarmiða.

Rauði krossinn bendir á að sé umsókn útlendingi háð því að hann samþykki að gangast undir læknisskoðun innan tveggja vikna frá komu til landsins, í samræmi við gildandi lög og fyrirmæli heilbrigðisyfirvalda, hljóti hið sama að gilda um einstaklinga sem óska hér hælís sem flóttamenn. Hælisleitendur hafa ekki þurft að gangast undir læknisskoðun hér á landi jafnvel þótt þeir hafi dvalið í landinu um lengri tíma. Að mati félagsins þarf að tryggja að umönnunaraðli hafi umsjón með að hælisleitendur gangist undir læknisskoðun og beri alla jafna kostnað við slíka læknisskoðun skv. samkomulagi við þar til bært stjórnvald.

Um 7. gr.

Í núgildandi 10. gr. laga nr. 96/2002 er kveðið á um gildistíma dvalarleyfis sem gefið er út vegna komu flóttamannahópa og vísað í sérreglur þess efnis, sbr. 51. gr. Í 7. gr. frumvarpsins sem komi í stað núverandi 10. gr. laganna og verður 10. gr. a er ekki kveðið á um ofangreinda sérreglu.

Í samræmi við núverandi 10. gr. laga nr. 96/2002 er því lagt til að eftirfarandi málsgrein verði 2. mgr. 10.a.:

¹ Sbr. Frumvarp til laga um útlendinga (Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002), bls. 44.

„Um gildistíma dvalarleyfis sem gefið er út vegna komu flóttamannahópa gilda sérreglur, sbr. 51. gr.“²

Til að tryggja jafnræði á milli einstaklinga sem tilheyra svokölluðum flóttamannahópi og þeirra útlendinga sem fá hæli á Íslandi sem flóttamenn leggur Rauði krossinn til að ný málgrein bætist við 10.a. sem verði 3. mgr.

„Útlendingur, sem veitt hefur verið hæli, skal fá dvalarleyfi til þriggja ára sem ekki er háð takmörkunum.“

Um 8. gr.

1.

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. eru hvorki atvinnuleysisbætur, greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar né greiðslur úr almannatryggingakerfinu sem útlendingur á rétt á vegna búsetu hér á landi trygg framfærsla hans. Að mati Rauða krossins er ákvæðið of strangt enda getur verið um að ræða tímabundið atvinnuleysi. Leggur félagið til að við 2. mgr. 8. gr. bætist nýr svohljóðandi málsliður:

„Þegar sérstaklega stendur á er heimilt að telja atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélaga til tryggjar framfærslu enda liggja þar að baki rík sanngirnissjónarmið.“

2.

Að mati Rauða kross Íslands er hugsanlega verið að þrengja undanþáguheimildir stjórnvalda til að veita útlendingi dvalarleyfi þótt skilyrðum sé annars ekki fullnægt. Samkvæmt athugasemdum við frumvarp nr. 96/2002 heimilar núverandi 2. mgr. 11. gr. laganna að veita slíka undanþágu „ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla við landið. Undir fyrri atriðið mundu geta fallið útlendingar sem ekki mundu njóta reglna 1. mgr. 44. gr. [skilgreiningu á flóttamannahugtakinu] eða 1. mgr. 45 [um vernd gegn ofsóknum]. Síðara ákvæðið gæti til dæmis náð til útlendinga sem áður hefur búið í landinu eða ættingja sem ekki falla undir ákvæði 13. gr. [Dvalarleyfi fyrir aðstandendur].“³

Í nýrri 3. gr. er þó sérstaklega kveðið á um að þegar sérstaklega standi á sé heimilt að veita dvalarleyfi til útlendinga þrátt fyrir að hann uppfylli ekki skilyrði fyrir dvalarleyfi að uppfylltum 1. og 2. mgr. Slíkt dvalarleyfi getur hins vegar ekki orðið grundvöllur búsetuleysis skv. 8. gr. Í athugasemdum við 8. gr. er tekið dæmi um að trúboðar og nunnur sem koma hingað til lands gætu fallið undir þetta ákvæði sem og útlendingur sem hefur sérstök tengsl við landið.

Að mati Rauða kross Íslands er með ákvæðinu verið að þrengja þá undanþáguheimild sem er til staðar í núgildandi lögum án þess að ástæða þess sé skýrð út í athugasemdum við 8. gr. Leggur Rauði krossinn til að við síðasta málslið 8. gr. bætist eftirfarandi: „nema ríkar sanngirnisástæður mæli með því.“ Síðasti málsliður 8. gr. verði því svohljóðandi:

„Slíkt dvalarleyfi skal eigi veitt til lengri tíma en eins árs í senn og getur ekki verið grundvöllur búsetuleysis nema ríkar sanngirnisástæður mæli með því.“

² Tillagan er samhljóða núverandi 3. msl. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 96/2002.

³ Sbr. Frumvarp til laga um útlendinga (Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002), bls. 44.

Um 9. gr.

Vísað er til athugasemda í 12. gr. g. hér að neðan. Að öðru leyti eru ekki gerðar athugasemdir við 9. gr. um að 12. gr. l. verði 51. gr. a.

Um 10. gr.

a, b og c-liðir.

Sjá af ofan almennar athugasemdir Rauða krossins varðandi liði a, b, og c.

g-liður. Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða

1.

Útlendingar sem hafa fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða eru alla jafna einstaklingar sem sótt hafa um hæli sem flóttamenn hérlendis. Hafa stjórnvöld metið það sem svo að útlendingurinn sem óskaði hælís hafi ekki fallið undir skilgreiningu flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna á hugtakinu flóttamaður. Falli hælisleitandi hins vegar ekki undir hugtakið flóttamaður að mati stjórnvalds „skal það að eigin frumkvæði taka til skoðunar hvort beita skuli ákvæðum 2. mgr. 11. gr.“⁴ sem er svohljóðandi: „Veita má útlendingi dvalarleyfi ... ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla útlendingins við landið.“

Einnig eru dæmi um að öðrum en útlendingum sem óskað hafa hælís hafi verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum, t.d. erlendum konum sem hafa skilið við maka sinn vegna heimilisofbeldis og/eða kúgunar. Rauða krossinum er hins vegar ekki kunnugt um hvort erlendum konum í ofangreindri stöðu hafi verið veitt dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla þeirra við landið. Vakin er athygli á því að í einstaka tilfellum hafa umsóknir hælisleitenda verið til meðferðar hjá stjórnvöldum í langan tíma, stundum meira en tvö til þrjú ár og á þeim tíma getur hælisleitandinn myndað sérstök tengsl við landið. Hæg afgreiðsla stjórnvalda á hælisumsóknum gæti í undantekningartilfellum orðið grundvöllur dvalarleyfis, liggja ekki gildar ástæður fyrir því að tafir hafi orðið. Hér er hins vegar felld út heimild stjórnvalda til að veita hælisleitanda dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla við landið frá því sem áður var. Það er hins vegar mat Rauða krossins að verði slíkar tafir á afgreiðslu hælisumsóknar geti það orðið til þess að rík mannúðarsjónarmið hafi sömu merkingu og sérstök tengsl við landið enda hafi hælisleitandinn dvalið hér í það langan tíma að ætla megi að hann hafi myndað sérstök tengsl við landið.

2.

Í frumvarpinu er engin tilraun gerð til að skilgreina hvers vegna og í hvaða tilfellum skuli veita útlendingi dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Eru ákvarðanir stjórnvalda um að veita slíkt dvalarleyfi því að öllu leyti matskenndar og liggja engar leiðbeiningar til grundvallar slíkrí ákvörðun. Leiðir það af sér nokkra óvissu um í hvaða tilfellum stjórnvöldum er heimilt að veita slíkt dvalarleyfi og mjög erfitt getur verið fyrir stjórnvöld að gæta jafnræðis í þeim efnum.

Að mati Rauða kross Íslands er því brýnt að skilgreina hvað hugtakið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða felur í sér til að draga úr matskenndum ákvörðunum stjórnvalda um hverjum skuli veitt slíkt leyfi. Rauði krossinn felst hins vegar á að stjórnvöld verði að hafa

⁴ Sbr. 2. mgr. 45. gr. útlendingalaga.

ákveðið svigrúm til að meta sjálfstætt hvort mannúðarsjónarmið mæli með því að útlendingi verði veitt dvalarleyfi.

Með vísan til þess sem að ofan greinir leggur Rauði krossinn til að 1. mgr. 10. gr. g verði skipt upp í tvær málsgreinar. Fyrri málsgreinin eigi við þá útlendinga sem sækja um hæli en sú síðari verði efnislega óbreytt og eigi bæði við um útlendinga sem sækja um hæli og aðra útlendinga sem kunna að falla undir ákvæðið, s.s. fórnarlömb mansals. Við fyrri málsgrein var 15. gr. *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted* höfð til hliðsjónar auk þeirrar gagnrýni sem ofangreind 15. gr. hefur sætt af hálfu Rauða kross félaga í Evrópu og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Lagt er til að 1. og 2. mgr. 10. gr. verði svohljóðandi:

„Veita skal útlendingi, sem ekki fellur undir hugtakið flóttamaður samkvæmt flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna, vernd á grundvelli mannúðarsjónarmiða séu taldar líkur á að hann:

- a. muni sæta dauðarefsingu verði hann sendur aftur til upprunalands, eða hann af öðrum ástæðum tekinn af lífi;*
- b. muni sæta pyndingum eða ómannúðlegri eða niðurlægjandi meðferð eða refsingu í upprunalandi eða í því landi sem útlendingnum yrði annars vísað til;*
- c. standi frammi fyrir almennri ógn vegna vopnaðra átaka og/eða skálmaldar í upprunalandi, hvort sem um er að ræða vopnuð átök ríkja á milli eða innanlandsátök.“*

Þá er lagt til að orðinu “einnig” verði bætt inn í 2. mgr. sem verði þá svohljóðandi:

„Heimilt er einnig [svo] að veita útlendingi dvalarleyfi, þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. er rík mannúðarsjónarmið standa til þess.“

Greinin verði að öðru leyti eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Þó eru gerðar athugasemdir við athugasemdir í frumvarpi. Þar kemur fram að gert sé ráð fyrir að ákvæðið geti orðið grundvöllur búsetuleyfis „en til þess að svo geti orðið þarf viðkomandi að fullnægja öllum skilyrðum 15. gr.“ sem fjallar um skilyrði búsetuleyfis. Rauði kross Íslands minnir á að veiting dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða er einmitt tekin á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Í því getur falist að sá útlendingur sem fær dvalarleyfið getur til að mynda verið öryrki vegna pyndinga sem hann hefur orðið fyrir og verið grundvöllur þess að hann fær slíkt leyfi. Sami einstaklingur getur af þeim sökum verið óvinnufær fyrir lífstíð. Fleiri dæmi mætti nefna en verður látið ógert hér. Það sem skiptir máli í þessu sambandi er að ekki er ólíklegt að einhverjir einstaklingar sem fá dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða kunni að vera óvinnufærir af ýmsum ástæðum. Þeir gætu því þurft á félagslegri þjónustu að halda.

Þá eru dæmi þess að umsóknir útlendinga sem sótt hafa um hæli hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum í rúm þrjú ár. Á þeim tíma hefur þeim ekki verið gert kleift að stunda atvinnu. Hefur það leitt til þess að allt frumkvæði hverfur og einstaklingar í slíkri stöðu verða háðir þeirri aðstoð stjórnvalda sem stendur þeim til boða. Má leiða líkum að með því að með því að meina fólki um atvinnu í svo langan tíma og gera það háð aðstoð stjórnvalda sé kerfisbundið dregið úr áráðni, vilja og hvata til að sjá sjálfum sér farborða. Getur reynst erfitt að byggja upp slíkt að

nýju eftir að dvalarleyfi hefur verið veitt (sjá nánar í umsögn um h-lið þessarar greinar hér að neðan). Eins og ákvæðið er útskýrt í athugasemdum er girt fyrir að slíkir einstaklingar fái búsetuleyfi. Slíkt getur verið afar þungbært fyrir einstaklinga sem þurft hafa að flýja heimaland sitt. Getur þá skipt miklu máli fyrir andlega og líkamlega heilsu sömu einstaklinga að þeir fái fastar rætur í því landi sem veitti þeim vernd. Leggur Rauði krossinn því til að nýr málslíður

bætist við 13. gr. frumvarpsins um búsetuleyfi, sbr. hér að neðan, sem taki mið af aðstæðum þeirra sem fengið hafa vernd íslenskra stjórnvalda.

h-liður. Bráðabirgðadvalarleyfi

Veiting bráðabirgðadvalarleyfis er skilyrði þess að útlendingur geti fengið tímabundið atvinnuleyfi. Rauði kross Íslands leggur áherslu á að einstaklingum sem óska hælís á Íslandi sé ekki neitað um réttinn til að stunda atvinnu.

Að mati Rauða krossins er mikið réttlætis- og mannúðarmál að einstaklingar hafi tækifæri til að stunda atvinnu strax og ljóst er að mál þeirra fari í svokallaða efnismeðferð⁵ hjá Útlendingastofnun en þó eigi síðar en þremur mánuðum eftir að beiðni um hæli er lögð fram nema ríkar ástæður mæli því í mót. Auk þess sem slíkt mun án efa leiða til mikils sparnaðar í umönnunarkostnaði hælisleitenda eru margskonar önnur rök sem liggja að baki því að hælisleitendur ættu að fá að stunda atvinnu og sjá sjálfum sér farborða á meðan umsókn þeirra er til meðferðar.

- i. Reynsla síðustu ára bendir eindregið til þess að hælisleitendur sem ekki hafa tækifæri á að stunda atvinnu og hafa verið lengi í hælismeðferð glíma oft við depurð, kvíða og þunglyndi sem er algengur fylgifiskur þeirra sem búa við aðgerðarleysi. Auk þess að hafa neikvæð sálræn áhrif á liðan einstaklinga virðist aðgerðarleysið draga mjög úr frumkvæðni og áræðni sem gerir viðkomandi að vissu leyti háða þeirri aðstoð sem stjórnvöld veita einstaklingum sem sækja um hæli.
- ii. Virkari þátttaka hælisleitanda í samfélaginu í gegnum atvinnuþátttöku myndi flýta fyrir árangursríkari aðlögun að samfélaginu þegar og ef viðkomandi fær hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Að sama skapi myndi virk atvinnuþátttaka auðvelda enduraðlögun (*e. re-integration*) í upprunalandi hælisleitandans enda hefði sá að öllu jöfnu sterkari sjálfsmynd en einstaklingur sem glímur við brotna sjálfsmynd og skort á frumkvæðni og áræðni sem afleiðingu langvarandi aðgerðarleysis.
- iii. Líta verður til þess að þátttaka í atvinnulífi minnkar hættuna á því að hælisleitendur upplifi sig einangraða frá samfélaginu og er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á líkamlega og andlega heilsu. Það að hafa tækifæri til að sækja um hæli og fá þannig skjól fyrir ofsóknum þýðir ekki endilega að hælisleitendur upplifi sig örugga ef þeim er gert að lifa á jaðri samfélags í samneyti við aðra sem eins er ástatt um og er neitað um þann rétt sinn að sjá sér farborða.

⁵ Fari hælismál í svokallaða efnismeðferð tekur afgreiðsla hælisumsókna að jafnaði ekki skemur en sex mánuði getur í undantekningartilfellum tekið meira en þrjú ár.

Þá leggur Rauði krossinn til að b-liður, sem kveður á um að eitt af skilyrðum þess að heimilt sé að veita bráðabirgðadvalarleyfi sé að ekki leiki vafi á því hver umsækjandi er, verði fellt út. Hér verður að hafa hugfast að einstaklingar sem neyðast til að flýja heimaland sitt og leita verndar í öðru ríki kunna að vera í þeirri stöðu að þeim sé ómögulegt að útvega vegabréf og fæðingarvottorð frá upprunalandi sínu, enda óvíst að þeir hafi nokkurn tíma fengið slík skilríki og/eða vottorð útgefin í upprunalandi eða að slík skilríki eða vottorð séu almennt gefin út þar.⁶

Um 11. gr.

Ekki eru gerðar athugasemdir við efnisatriði 11. gr. en Rauði krossinn mælir með að bætt verði við 11. gr. svohljóðandi málsgrein:

„Heimilt er að víkja frá almennum skilyrðum um dvalarleyfi fyrir aðstandendur í þeim tilvikum þar sem um er að ræða fjölskyldusameiningu flóttafólks enda séu fyrir því ríkar sanngirnissástæður.“

Ástæðan fyrir ofangreindri tillögu er að flóttafólk á þess ekki kost að snúa til upprunalands til að sameinast fjölskyldu sinni né heldur að sameinast þeim í öðrum löndum. Rauði krossinn hefði kosið að sjá sérákvæði um fjölskyldusameiningar flóttafólks í frumvarpinu en leggur til að stjórnvöld hafi svigrúm til að heimila fjölskyldusameingar flóttafólks þótt almennum skilyrðum sé annars ekki fullnægt enda séu fyrir því ríkar sanngirnissástæður.

Um 13. gr.

1.

Í 1. mgr. 13. gr. er lagt til útlendingur geti sótt um búsetuleyfi eftir fjögurra ára búsetu í stað þriggja ára skv. núgildandi útlendingalögum. Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til reglna á Norðurlöndum og að tímabært sé að færa tímamörk hér á landi nær því sem tíðkast þar. Í því sambandi er í athugasemdum vísað til Danmerkur, Svíþjóðar og Finnlands en ekki til Noregs þar sem meginreglan er að útlendingur geti sótt um búsetuleyfi eftir þriggja ára samfellda dvöl í landinu.⁷ Ekki eru færð önnur rök fyrir breytingunni. Að mati Rauða kross Íslands þyrftu að liggja veigameiri rök að baki tillögu að lagabreytingu sem takmarkar réttindi útlendinga hér á landi með slíkum hætti.

2.

Í c-lið er nýmæli sem kveður á um að „grundvallarskilyrði fyrir veitingu búsetuleyfis [sé] að útlendingur hafi getað og muni geta framfleytt sér á Íslandi með löglegum hætti.“ Að mati Rauða kross Íslands er c-liður of strangur. Hann tekur til að mynda ekki mið af aðstæðum svokallaðra „kvótaflóttamanna“ sem koma í flóttamannahópum né þeirra einstaklinga sem hafa á eigin vegum komið til landsins og fengið hæli sem flóttamenn eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

⁶ Sjá einnig umsögn Rauða krossins við 4. gr. frumvarpsins hér að ofan.

⁷ Sbr. t.d. heimasíðu norsku útlendingastofnunarinnar:
<http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=7429> (19. febrúar 2008).

Ofangreindir einstaklingar eiga það þó sameiginlegt að hafa neyðst til að flygja heimaland sitt og leita sér skjóls í öðru landi. Líkt og „kvótaflóttamenn“ hafa þeir einstaklingar sem hafa fengið stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, eftir að hafa sjálfir sótt um hæli, oft gengið í gegnum mjög erfiða og sársaukafulla lífsreynslu og gætu af þeim sökum átt erfiðar uppdráttar heldur en aðrir útlendingar sem flytjast hingað af fúsum og frjálsum vilja.

Í þessu sambandi er vert að geta að íslensk stjórnvöld hafa undanfarin ár boðið flóttamönnum til landsins í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Rauða kross Íslands og

sveitarfélög í landinu og hafa þau verkefni gengið mjög vel.⁸ Í vali á flóttafólki eru mannúðarsjónarmið höfð að leiðarljósi. Undanfarin ár hefur áherslan verið á að velja nauðstaddar barnafjölskyldur og nú síðast á einstæðar konur/mæður í neyð. Í hópi flóttamanna sem veljast til búsetu á Íslandi kunna að vera einstaklingar sem eru óvinnufærir til dæmis vegna aldurs, fötlunar, andlegra og líkamlegra áverka s.s. vegna stríðsátaka og pyndinga, eða vegna örorku svo nokkur dæmi séu tekin. Á þetta einnig við um þá einstaklinga sem leita hér hælís af sjálfdáðun og er veitt vernd hérlandis. Hælísveiting er mannúðaraðgerð og eiga jákvæðar eða neikvæðar atvinnuhorfur ekki að ráða því hvort hæli eða dvalarleyfi er veitt.

Er hér því um að ræða einstaklinga sem hafa hrakist að heiman vegna t.d. ofsókna eða stríðsátaka og eiga ekki kost á því að hverfa aftur til heimalands síns. Hluti þessara einstaklinga kann að vera óvinnufær og þeir því nauðbeygðir til að þiggja framfærslu frá sveitarfélagi um lengri eða skemmri tíma. Er því brýnt að ef c-liður 13. gr. verður að lögum að ríkt tillit sé tekið til aðstæðna flóttafólks og þeirra sem fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Rauði kross Íslands leggur því til að aftan við c-lið bætist einn málslíður sem verði svohljóðandi:

„Heimilt er einnig að víkja frá þessu skilyrði eigi í hlut flóttamaður eða einstaklingur sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því.“

Með þessum hætti er stjórnvaldi heimilt að veita ofangreindum einstaklingum búsetuleyfi þrátt fyrir að þeir geti ekki framfleytt sjálfum sér enda séu fyrir því ríkar sanngirnisástæður. Það væri óvarlegt að meina flóttafólki sem jafnvel hefur komið hingað í boði stjórnvalda um búsetuleyfi vegna þess að þau geti ekki séð sér farborða. Slíkir einstaklingar myndu eiga erfitt uppdráttar í samfélaginu og þeim ekki finnast þeir velkomnir þrátt fyrir að hafa verið boðið hingað.

Um 18. gr.

Í athugasemdum við 18. gr. 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 gefi til kynna að af þeim stafi hætta. Svo eru rakin nokkur dæmi um slíkt. Það er vissulega rétt að upp hafa komið slík tilvik. Það heyrir þó til undantekninga. Af þessu tilefni vill þó Rauði krossinn benda á að aðbúnaður og aðgerðarleysi hælisleitenda hafa verið með þeim hætti að það hefur ýtt undir óæskilega hegðun einstakra hælisleitenda og af því hefur verið vikið hér að ofan. Sé málið skoðað í heild sinni má

⁸ Flóttamenn þeir sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna fer fram á að ríki veiti öruggt skjól eru ekki taldir eiga afturkvæmt til síns heimalands að mati Flóttamannastofnunar SP og þeim er heldur ekki vært í því landi sem þeir hafa leitað hælís í. Af þeim ástæðum fer Flóttamannastofnun fram á að þeim sé veitt öruggt skjól í öðru ríki.

leiða líkum að því að þvingað aðgerðarleysi þar sem hælisleitendum er meinað að sjá sér farborða geri einstaklinga mjög berskjaldaða gagnvart umhverfi sínu. Hælisleitendur búa við mikið óvissuástand og eru undir miklu álagi sem kann í einhverjum tilfellum að birtast í neikvæðri hegðun. Að mati Rauða krossins myndi það draga úr kvíða, óvissuástandi og aðgerðaleysi ef hælisleitendur ættu þess kost að fá bráðabirgðadvalarleyfi og stunda atvinnu og eiga mannsæmandi líf á meðan að þeir bíða niðurstöðu hælisumsóknar sinnar.

Rauði kross Íslands vill undirstrika þá skoðun félagsins og Rauða kross félaga í Evrópu að hælisleitendur eigi að öllu jöfnu að njóta ferðafrelsis og að meginreglan skuli vera að ferðafrelsi sé ekki skert. Skerðing á ferðafrelsi og jafnvel frelsskerðing eru til þess fallin að veikja mjög stöðu einstaklinga sem oft hafa gengið í gegnum mikla erfiðleika og eiga e.t.v. sára reynslu að baki. Frelsskerðing á því að vera síðasta úrræði, hún að vera lögleg og í samræmi við

þjóðréttarlegar skuldbindingar á sviði mannréttinda og flóttamannaréttar sem Ísland er bundið af. Þá skal frelsskerðing eða svipting ferðafrelsis ekki vara lengur en nauðsyn ber til. Sé útlendingur sviptur frelsi sínu verður að tryggja að hann sé upplýstur á skýran og skilmerkilegan hátt um réttindi sín og ákvörðun fyrir frelssviptingu. Jafnframt þarf að tryggja að slík skerðing leiði ekki til þess að hann verði sviptur rétti sínum til að óska hælis sem flóttamaður.

Þá vill Rauði krossinn vekja athygli á því að frelssvipting útlendinga sem óska hælis getur aukið hættuna á því að það verði ranglega túlkað sem glæpsamlegt athæfi að sækja um hæli. Slíkt getur valdið neikvæðum viðhorfum bæði almennings og stjórnvalda.
