

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum.

Flm.: Kolbrún Halldórsdóttir, Jón Bjarnason, Steingrímur J. Sigfússon,
Þuríður Backman, Ögmundur Jónasson.

1. gr.

Við 1. mgr. 11. gr. laganna bætast tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:

- d. hann hefur náð 18 ára aldri og er niðji útlendings, sem flust hefur til landsins undir 18 ára aldri og dvalið í landinu á grundvelli 13. gr., og gegn framvísun yfirlýsingar foreldra eða framfæranda um að framfærsla hans, sjúkratrygging og húsnæði sé tryggt,
- e. sérstaklega stendur á og ef framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði er tryggt með félagslegri aðstoð ríkis eða sveitarfélags eða með öðrum fullnægjandi hætti.

2. gr.

Við 15. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, 2. og 3. mgr., svohljóðandi:

Niðja útlendings, sem flust hefur til landsins undir 18 ára aldri og dvalið í landinu á grundvelli 13. gr., má veita búsetuleyfi þegar hann hefur náð 18 ára aldri hafi foreldri eða framfæranda verið veitt búsetuleyfi.

Veita má maka, sambúðarmaka og samvistarmaka, sem dvalið hefur í landinu á grundvelli 13. gr., búsetuleyfi við skilnað að borði og sæng, lögskilnað, slit sambúðar eða samvistar. Þarf hjúskapur, staðfest samvist eða skráð sambúð að hafa varað í a.m.k. tvö ár. Víkja má frá skilyrði um tveggja ára hjúskap, staðfesta samvist eða skráða sambúð hér á landi ef rekja má skilnað, slit sambúðar eða samvistar til ofbeldis hins makans.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2005.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram af Atla Gíslasyni á 130. löggjafarþingi en varð þá eigi tekið á dagskrá og er nú endurflutt óbreytt. Því fylgdi þá svohljóðandi greinargerð:

„Samhliða þessu frumvarpi er lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga.

Útlendingar gegna veigamiklu hlutverki í íslensku atvinnulífi sem hefur ríka þörf fyrir starfskrafta þeirra. Gegna þeir að mörgu leyti lykilhlutverki í fiskvinnslu, á sjúkrahúsum og í ýmsum þjónustustofnunum. Þá hafa útlendingar auðgað menningarlíf þjóðarinnar og skapað þá fjölbreytni sem öllum þjóðum er nauðsynleg. Þrátt fyrir að útlendingar skipti miklu máli fyrir efnahag og menningu þjóðarinnar eru þeir ekki virtir að verðleikum í íslenskri löggjöf. Má jafnvel halda því fram að þeim sé tekið sem óvelkomnum gestum og að þeim séu að hluta til búin dvalarskilyrði á Íslandi sem standast varla mannréttindi. Frumvarpi þessu er ætlað að taka á ágöllum sem alvarlegastir eru í núgildandi lögum um útlendinga.

Í 13. gr. nógildandi laga er kveðið á um heimild til að veita aðstandendum útlendings sem stundar vinnu á Íslandi dvalarleyfi. Aðstandendur í skilningi ákvæðisins eru maki, sambúðarmaki, samvistarmaki, niðjar yngri en 18 ára og á framfæri viðkomandi og ættmenni hans eða maka að feðgatali og á þeirra framfæri. Lögin áskilja að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði sé tryggt. Þegar niðji útlendings nær 18 ára aldri verður hann hins vegar að uppfylla sjálfur skilyrði um að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði sé tryggt til að fá dvalarleyfi en ella að flytja af landi brott. Ungmennið verðum með öðrum orðum að stunda vinnu eða sýna fram á með bankainneignum að 12 mánaða framfærsla sé tryggð til að fá dvalarleyfi. Fæst þessara ungmenna eða framfærendur þeirra hafa slík fjárráð og séu ungmennin í skóla liggur ekki annað fyrir þeim en að hætta skólagöngu og jafnvel að flytja af landi brott frá sínum nánustu aðstandendum. Þeim er mismunað með óboðlegum hætti. Sama gildir um búsetuleyfi.

Annar blettur á löggjöfinni er lítt sveigjanleg afstaða til þess hvernig má sýna fram á að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði sé tryggt. Gildir það bæði um niðja sem aðra aðstandendur útlendings sem fengið hefur dvalar- og atvinnuleyfi hér á landi. Dæmi eru um að útlendingar hafi veigrað sér við að leita félagslegrar aðstoðar og upplýsinga þótt þeir hafi verið í brýnni þörf og jafnvel talið að með því að móttaka húsaleigubætur og fleiri opinberar greiðslur ættu þeir á hættu að verða vísað úr landi. Eðli máls samkvæmt ætti staðfest yfirlýsing útlendingsins, foreldris eða framfæranda, að nægja gagnvart niðjum og öðrum nánum aðstandendum í skilningi 13. gr. laganna. Og jafnsjálfsagt er að lögin heimili það þegar sérstaklega stendur á að framfærslan sé tryggð með félagslegri aðstoð eða öðrum fullnægjandi hætti.

Í þriðja lagi er frumvarpinu ætlað að taka á vandamálum sem komið hafa upp í tengslum við það þegar útlendingar, fyrst og fremst konur, hafa komið til landsins og fengið dvalarleyfi á grundvelli hjúskapar, sambúðar eða samvistar við íslenskan ríkisborgara. Allt of mörg dæmi eru um að þessar konur hafi sætt ofbeldi í hjónabandi. Komi til skilnaðar eru þeim allar bjargar bannaðar og dæmi eru um að makar þeirra hafi skákað í því skjólinu í sambúðinni með því að gera þessum konum ljóst að sambúðarslit leiði sjálfkrafa til brottvísunar úr landi. Má segja að konunum sé þannig haldið í gíslingu. Margar þeirra hafa ekki að neinu að hverfa í heimalandi sínu þar sem þær hafa við flutning til Íslands ef til vill brennt allar brýr að baki sér. Þessar aðstæður eru óviðunandi og ómannúðlegar í þeim tilvikum þegar umræddar konur búa við ofbeldi maka sinna. Þess má einnig geta að allt að 14% kvenna sem leita til Samtaka um kvennaathvarf og Stígamóta eru konur af erlendu bergi brotnar en þær eru 3,75% af konum búsettum á landinu. Leiða má getum að því að fleiri þeirra hafi þörf fyrir aðstoð en leiti hennar ekki vegna vanþekkingar um réttarstöðu sína og af ótta um að verða vísað úr landi. Sjálf-sagt og eðlilegt er að veita konum sem þannig er ástatt um dvalarleyfi og síðar búsetuleyfi hér á landi og að tryggja megi framfærslu, sjúkratryggingu og húsnæði með félagslegum atbeina eða öðrum fullnægjandi hætti. Þannig er jafnrétti fyrir lögum, vernd gegn mismunun og félagslegt öryggi tryggt í anda alþjóðasamnings nr. 10/1979, um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Við samningu frumvarps þessa hefur verið leitað ráðgjafar og upplýsinga hjá Alþjóðahúsi og hefur lögfræðingur þess, Katla Þorsteinsdóttir, veitt mikilsverða aðstoð. Telur Alþjóðahúsið brýnt að frumvarpið verði að lögum. Enn fremur hefur verið leitað upplýsinga hjá Samtökum um kvennaathvarf og Stígamótum en bæði samtökin hafa talið brýnt að bæta réttarstöðu erlendra kvenna hér á landi meðal annars í þá veru sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Ástæða er til að benda á að í nefndaráliti um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, þskj. 970, 338. mál, er vakin athygli á því að félagsmálaráðuneyti og dómsmálaráðuneyti telji þörf á að gera breytingar meðal annars á lögum

nr. 96/2002, um útlendinga, og lögum nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga. Leggur nefndin áherslu á að vinna við þau frumvörp og fleiri verði hraðað þannig að nauðsynlegar lagabreytingar hafi tekið gildi á undan samningi um stækkun Evrópska efnahagssvæðisins hinn 1. maí 2004. Er bæði rétt og eðlilegt að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu verði lögfestar um leið.

Frumvarpi þessu fylgir bréf frá Stígamótum, Kvennaathvarfinu, Félagsþjónustunni í Reykjavík, Rauða krossi Íslands og Alþjóðahúsinu sem afhent var dóms- og kirkjumálaráðuneytinu hinn 4. febrúar 2004. Í bréfinu er fjallað um réttarstöðu erlendra kvenna hér á landi, einkum vandamál sem tekið er á í frumvarpi þessu, en einnig um skort á upplýsingum til þeirra um réttarstöðuna. Er vísað til bréfsins um frekari rökstuðning fyrir þeim lagabreytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu.“

Fylgiskjal.

*Bréf frá Stígamótum, Kvennaathvarfinu,
Félagsþjónustunni í Reykjavík,
Rauða krossi Íslands og Alþjóðahúsinu:*

Skuggahliðar nútíma fólksflutninga.

Mánudaginn 26. maí sl. stóðu Stígamót, Kvennaathvarfið, Félagsþjónustan í Reykjavík, Rauði kross Íslands og Alþjóðahúsið að málþingi sem bar nafnið „Skuggahliðar nútíma fólksflutninga“. Málþingið fjallaði um erlendar konur sem eru í sambúð með íslenskum körlum og eru beittar ofbeldi. Vegna eðlis þessa málaflokks, var ákveðið að hafa ráðstefnuna lokaða. Fulltrúar ofangreindra stofnana og samtaka („Stýrihópurinn“) tóku saman lista yfir þær stofnanir og aðila sem koma að málaflokkinum eða lætur hann sig varða og sendi út boðsbréf. Alls tóku þátt um 70 manns.

Aðdraganda málþingsins er að rekja til svokallaðs „Daphne“ verkefnis sem styrkt er af ESB og taka fjögur lönd þátt, Noregur, Danmörk, Þýskaland og Ísland. Grunnurinn að því verkefni var að starfsmenn kvennaathvarfa í Noregi fóru að taka eftir endurteknum komum kvenna frá sama heimilisfanginu. Þetta var kannað nánar og í ljós kom mynstur hjá sumum körlum að flytja inn konur, misnota þær og „skila þeim“ svo í athvörfin aftur og aftur. Hlutfall erlendra kvenna í kvennaathvörfum á Norðurlöndum er hátt miðað við hlutfall innflytjenda og Ísland er þar engin undantekning. Stýrihópurinn hefur áhyggjur af stöðu þeirra kvenna sem lenda í aðstöðu sem þessari og var það niðurstaða málþingsins að hópurinn myndi vekja athygli stjórnvalda á málefnum og hvaða úrbóta honum þætti þörf á. Hópurinn leggur sérstaka áherslu á tvö atriði í þessu sambandi. Í fyrsta lagi þykir réttarstaða erlendra kvenna sem skilja við íslenska eiginmenn er beita þær ofbeldi ekki nægilega skýr. Í öðru lagi þykir hópnum að efla þurfi upplýsingagjöf kvennanna um raunverulega réttarstöðu þeirra.

Stýrihópurinn leitar hér með til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins eftir því að ráðuneytið beiti sér fyrir því að úrbætur verði gerðar og gerir eftirfarandi tillögur:

1. Réttarstaða verði bætt og hún verði skýr.

Útlendingar sem eru í hjúskap með íslenskum ríkisborgurum njóta sérréttinda m.v. aðra útlendinga. Þeir eiga rétt á dvalarleyfi, sbr. 13. gr. laga um útlendinga, nr. 96/2002, og þeir eru undanþegnir kröfu um atvinnuleyfi, sbr. d-lið 1. mgr. 14. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002.

Komi til skilnaðar, tryggja engin ákvæði laganna útlendingi áframhaldandi dvalarleyfi. Viðkomandi getur sótt um búsetuleyfi hafi hann búið hér á landi í a.m.k. þrjú ár að öðrum skilyrðum uppfylltum, en ef hjúskapur hefur varað skemur, getur hann sótt um tímabundið atvinnuleyfi og dvalarleyfi skv. b-lið 35. gr. rgl. nr. 53/5003, um útlendinga. Þetta leyfi er háð þeim takmörkunum að vinnuveitandi er leyfishafi. Vinnuveitandinn þarf að sækja um leyfið og er sú leyfisveiting m.a. háð atvinnuástandi á Íslandi. Möguleikar kvennanna til að afla sér atvinnu eru þannig verulega skertir auk þess sem það getur tekið marga mánuði að fá afgreidda atvinnuleyfisumsókn. Þetta gerir það að verkum að margar konur búa við óásættanlegt ástand þar til þær hafa rétt á að sækja um búsetuleyfi eða íslenskan ríkisborgararétt.

Skv. ákv. 2. mgr. 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, er heimilt, ef til skilnaðar kemur, að veita ótímabundið atvinnuleyfi til útlendinga, hafi hjúskapur/sambúð varað í a.m.k. tvö ár. Ekkert slíkt ákvæði er í lögum um útlendinga, nr. 96/2002, sem fjallar um dvalarleyfi. Þetta þýðir það að ákvæðið í fyrrnefndu lögnum er óvirkt þar sem ekki er hægt að fá atvinnuleyfi til lengri tíma en dvalarleyfi nær til.

Á ráðstefnunni kom fram að réttarstaða erlendra kvenna sem sætt hafa ofbeldi eiginmanns/sambýlings er afar óljós og gjarnan notuð sem tæki til að beita andlegu ofbeldi, með eða án hins líkamlega. Í ljós kom á ráðstefnunni að stjórnvöld er fjalla um dvalarleyfi taka tillit til þess ef umsækjandi hefur orðið fyrir ofbeldi í hjónabandi eða sambúð en að mati stýrihópsins er nauðsynlegt að skýra réttarstöðu þessara kvenna og ekki nægjanlegt að framkvæmdin sé sú að tekið sé tillit til slíkra aðstæðna. Það er t.d. sérstaklega brýnt að mælt sé fyrir um réttarstöðu þeirra erlendu maka sem eiga börn með íslenskan ríkisborgararétt. Ákvæði 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu tryggir þeim einstaklingi rétt til að njóta samvista við barn sitt og varla forsvaranlegt að slíkum einstaklingi væri synjað um áframhaldandi dvalarleyfi. Engin ákvæði íslenskra laga mæla hins vegar fyrir um réttarstöðu aðila við slíkar aðstæður eða tryggja ákveðin lágmarksréttindi. Það má þvert á móti lesa það út úr lögnum að einstaklingurinn geti haft ástæðu til að óttast um að þurfa að yfirgefa landið.

Ákvæði 42. gr. reglugerðar nr. 53/2003, um útlendinga, fjallar um það skilyrði dvalarleyfis að umsækjandi hafi trygga framfærslu. Skv. ákvæðinu veita greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis og sveitarfélags ekki rétt til dvalarleyfis. Kona sem skilur við eiginmann sinn vegna ofbeldis er oft og tíðum án atvinnu á þeim tímamótum og getur þurft að leita um stundarsakir til félagsþjónustu eftir framfærslu, sem hún á lögum skv. rétt á.

Það er ein grundvallarregla réttarríkis að þegar þess viti rétt sinn og skyldur. Í þeim málum sem hér um ræðir er um þvígá hagsmuni einstaklinga að ræða að það er bæði sjálfsagt og nauðsynlegt að fólk geti gengið að ákveðnum reglum vísu.

Stýrihópurinn gerir að tillögu sinni að nánar verði kveðið á réttarstöðu þeirra útlendinga sem skilja við íslenska maka sína og hafa þurft að þola andlegt eða líkamlegt ofbeldi í hjónabandinu. Þetta verði gert með skýrum ákvæðum í lögum eða reglugerð. Hópurinn fer þess á leit við ráðuneytið að það beiti sér fyrir því að lögum um útlendinga verði breytt á þann veg að erlendir einstaklingur er skilur við íslenskan maka sinn vegna ofbeldis, haldi áunnum réttindum sínum. Einnig að við slíkar aðstæður fyrirgeri einstaklingar ekki rétti sínum til dvalarleyfis, þurfi þeir að leita til félagsþjónustu sveitarfélaga eftir framfærslu.

2. *Upplýsingar um íslenskt samfélag.*

Á ráðstefnunni kom fram að verulega skortir á að þær erlendu konur sem hingað flytjast til að ganga í hjúskap með íslenskum körlum hafi nægjanlega vitneskju um þau úrræði sem þeim bjóðast, verði þær fyrir ofbeldi í hjónabandinu/sambúðinni. Konurnar eru oft mjög einangraðar og er jafnvel meinaður aðgangur að samfélaginu, t.d. með því að banna þeim að stunda atvinnu eða læra íslensku. Í Noregi eru um 40% þeirra kvenna sem leita athvarfsins heimavinnandi.

Að mati stýrihópsins er nauðsynlegt að nálgast þessar konur. Til þess að svo geti orðið verða upplýsingar að vera aðgengilegar á stofnunum sem konur óhjákvæmilega eiga leið um. Má þar nefna heilsugæslu, ungbarnaeftirlit, Útlendingastofnun og jafnvel stórmarkaði. Upplýsingarnar þurfa að vera á mörgum tungumálum. Þær þurfa ekki að vera efnismiklar, en innihalda nauðsynlega þætti eins og hvar og hvernig hægt er að sækja frekari upplýsingar, t.d. til Kvennaathvarfsins eða Alþjóðahússins.

Tillaga stýrihópsins er sú að tryggt verði að útlendingar sem fá dvalarleyfi á Íslandi fái upplýsingar um réttarstöðu sína og hvar leita megi hjálpar ef ofangreindar aðstæður koma upp eða hvar slíkar upplýsingar eru aðgengilegar, svo sem hjá þeim stofnunum sem standa fyrir bréfi þessu.