

## Skýrsla

allsherjar- og menntamálanefndar um réttarstöðu hælisleitenda, málshraða, skilvirkni og dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Í 1. mgr. 26. gr. laga um þingsköp Alþingis er kveðið á um að nefnd sé hvenær sem er heimilt að fjalla um mál sem heyrir undir málefnasvið hennar þó að þingið hafi ekki vísað því sérstaklega til hennar. Á grundvelli ákvæðisins ákvað nefndin að fjalla um réttarstöðu hælisleitenda, meðferð mála fyrir kærunefnd útlendingamála og skilyrði dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar um það efni.

Á fund nefndarinnar komu Hjörtur Bragi Sverrisson frá kærunefnd útlendingamála, Kristín María Gunnarsdóttir og Vera Dögg Gunnarsdóttir frá Útlendingastofnun og Atli Viðar Thorstensen, Gunnar Narfi Gunnarsson, Guðríður Lára Þrastardóttir og Kristjana Fenger frá Rauða krossinum á Íslandi.

### Réttarstaða hælisleitanda.

Kveðið er á um réttarstöðu hælisleitanda í 47. gr. b laga um útlendinga, nr. 96/2002. Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um að mælt skuli fyrir um réttindi hælisleitenda í reglugerð, þ.m.t. lágmarksframfærslu og nauðsynlega heilbrigðisþjónustu, og skal tekið tillit til þeirra sem þurfa sérstaka aðstoð, aðgang að menntun og starfsþjálfun og að tryggja skuli barni sem sækir um hæli aðgang að skyldunámi grunnskóla eða sambærilegri menntun innan hins almenna skólakerfis eða á dvalarstað barnsins. Sú reglugerð hefur ekki verið sett. Allsherjar- og menntamálanefnd telur brýnt að reglugerðin verði sett svo að þessi atriði sem varða réttindi hælisleitenda séu ekki vafa undirorpin. Að mati nefndarinnar skortir enn fremur skýra útfærslu á því hvernig framangreind lagagrein skuli túlkuð sem og að afmarkað sé nánar í reglugerð hvaða heilbrigðisþjónusta standi hælisleitendum til boða, sbr. niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-1759/2013, dómi sem féll 27. febrúar 2014.

### Málsmeðferð.

Fram kom á fundum nefndarinnar að málsmeðferðartími í málum sem varða umsóknir um hæli væri of langur. Ljóst er að stjórnvöld og Alþingi hafa gert ráðstafanir til að stytta þennan tíma en nefndin telur gríðarlega mikilvægt að gera enn betur í þessum efnunum. Fyrir liggur að frumvarp til nýrra útlendingalaga, sem samið var af þverpólitískri þingmannanefnd sem skipuð var af innanríkisráðherra, er nú til vinnslu í innanríkisráðuneytinu. Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á gildandi lögum um útlendinga, nr. 96/2002. Í því eru m.a. lagðar fram breytingar á kærunefnd útlendingamála til að stytta málsmeðferð fyrir kærunefndinni. Markmið frumvarpsins er m.a. að auka skilvirkni og gæði málsmeðferðar í málefnum útlendinga hér á landi. Nefndin leggur áherslu á að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi eins fljótt og unnt er og fari síðan til efnislegrar meðferðar í allsherjar- og menntamálanefnd.

### **Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.**

Nefndin fjallaði sérstaklega um ákvæði 12. gr. f laga um útlendinga, nr. 96/2002, sem kveður á um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Þar er í 2. mgr. kveðið á um að veita megi dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða ef útlendingur getur sýnt fram á ríka þörf fyrir vernd, t.d. af heilbrigðisástæðum, eða vegna erfiðra félagslegra aðstæðna viðkomandi eða erfiðra almennra aðstæðna í heimaríki eða landi sem honum yrði vísað til eða vegna annarra atvika sem ekki má með réttu gera honum að bera ábyrgð á. Sérstaklega skal taka tillit til þess ef um barn er að ræða og skal það sem barni er fyrir bestu haft að leiðarljósi við ákvörðun. Nefndin telur brýnt að þegar tekin er ákvörðun um slíkt dvalarleyfi sé gert heildarmat á öllum þáttum málsins með tilliti til einstaklingsbundinna aðstæðna þess útlendingss sem um ræðir og að nánar verði skýrt hverjir geti átt rétt á vernd samkvæmt ákvæðinu. Niðurstaða nefndarinnar eftir umfjöllun málsins er að ekki er samræmi í túlkun ákvæðisins. Leggur nefndin því til að ráðherra setji leiðbeinandi reglur um þau sjónarmið sem styðjast skal við í mati skv. 1. og 2. mgr. 12. gr. f laganna.

Allsherjar- og menntamálanefnd telur að líta verði til eftirfarandi sjónarmiða við túlkun á því hvað geti fallið undir ríka þörf fyrir vernd, þ.e.:

- a. Heilbrigðisástæður þegar um skyndilegan og lífshættulegan sjúkdóm er að ræða sem meðferð er til við hér á landi en ekki í heimalandi viðkomandi eða ef um langvarandi sjúkdóm eða sjúkdóm á lokastigi er að ræða. Ef meðferð sjúkdóms stendur yfir hér á landi þarf að meta sérstaklega hvort rof á meðferð verði við synjun um dvalarleyfi og ef svo er hvort það sé læknisfræðilega forsvaranlegt. Í slíkum tilfellum þarf að leita upplýsinga um heilsufar með því að leita eftir uppfærðu vottorði, sem gefið er út af heilbrigðisstarfsmanni hér á landi, þar sem fram koma allar nauðsynlegar upplýsingar, t.d. um eðli sjúkdóms og alvarleika, meðferðarúræði o.fl. Í heildarmati sem gera skal í slíkum tilfellum er þröskuldur fyrir veitingu dvalarleyfis af mannúðarástæðum á grundvelli veikinda barna nokkuð lægri en varðandi svipaðan sjúkdóm hjá fullorðnum. Kröfur um framvísun vottorða og gæði þeirra skulu þó vera þær sömu og fyrir fullorðna. Þetta gæti falið í sé vægari kröfur um að mál sé talið upplýst með tilliti til gagna málsins og að ekki gildi sömu kröfur um alvarleika sjúkdómsins fyrir börn og fullorðna. Áframhaldandi dvöl á Íslandi teldist hafa meiri áhrif á möguleika alvarlega veikra og langveikra barna til mannsæmandi lífs þar sem gerðar yrðu strangari kröfur um hvað teljist fullnægjandi og aðgengileg meðferð í heimalandi. Þýðing atriða er varða heilsufar umsækjanda á niðurstöðu máls skal að mati nefndarinnar koma fram í ákvörðun um veitingu dvalarleyfis.
- b. Erfiðar félagslegar aðstæður viðkomandi eða erfiðar almennar aðstæður í heimaríki eða í landi sem honum yrði vísað til. Með mjög íþyngjandi félagslegum aðstæðum viðkomandi er vísað til þess að útlendingur hafi þörf fyrir vernd vegna félagslegra aðstæðna í heimalandi og er nefnt sem dæmi annaðhvort aðstæður einstaklinga sem hafa sætt kynferðislegu ofbeldi, sem leitt getur til erfiðrar stöðu þeirra í heimalandi, eða aðstæður kvenna sem ekki aðhyllast kynhlutverk sem er hefðbundið í heimaríki þeirra og eiga á hættu útskúfun eða ofbeldi við endurkomu. Verndarþörf þjóðfélagshópa að öðru leyti mundi fara eftir aðstæðum í hverju máli. Forsenda þess að dvalarleyfi verði veitt á grundvelli 12. gr. f í tilvikum eins og þeim sem nefnd eru hér að framan er að vernd verði ekki veitt skv. VII. kafla laganna, en svo kynni oft að vera.
- c. Þegar mál varða börn skal tekið sérstakt tillit til þess. Það sem barni er fyrir bestu skal haft að leiðarljósi við ákvörðun. Í samræmi við ákvæði alþjóðlegra skuldbindinga og almennra laga skal taka sérstakt tillit til barna, hvort sem um er að ræða fylgdarlaus börn

eða önnur börn. Þannig kæmi til greina að minni kröfur yrðu gerðar til þess að börn nytu verndar og fengju dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f ef þau fengju ekki hæli samkvæmt umsókn eða ættu ekki rétt á dvalarleyfi á öðrum grundvelli.

Allsherjar- og menntamálanefnd telur að við ákvörðun sem háð er mati skuli auk þess hafa í huga möguleika barns á sameiningu við fjölskyldu, öryggi þess, velferð og félagslegan þroska. Varði mál fylgdarlaust barn skal reynt að tryggja að starfsmaður með viðeigandi sérþekkingu og reynslu vinni að málinu. Við matið skal leggja áherslu á eftirfarandi atriði:

- a. Aðstæður barns í heimalandi, þ.m.t. hvort framfærsla barns er örugg og forsjáraðilar til staðar.
- b. Andlega og líkamlega heilsu barnsins og mögulega þjónustu í heimalandi.
- c. Áhrif og aðstæður við flutning barns til heimalands.
- d. Félagslega stöðu barns og almennar aðstæður í heimalandi.

Við mat á framangreindum atriðum skal byggt á almennum upplýsingum um heimaland sem og sérstökum upplýsingum í tilteknum málum, m.a. skýrslum lækna og félagsráðgjafa.

#### **Niðurstaða.**

Með hliðsjón af framangreindu telur allsherjar- og menntamálanefnd brýnt að sett verði reglugerð sem kveði á um réttarstöðu hælisleitanda skv. 47. gr. b útlendingalaga, málsmeðferðartími fyrir kærunefnd útlendingamála verði stytur, ákvæði 12. gr. f laga um útlendinga verði útfærð með hliðsjón af framangreindu með leiðbeinandi reglum ráðherra og að frumvarp til nýrra útlendingalaga verði lagt fram á Alþingi sem fyrst.