

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga,
nr. 80/2016 (alþjóðleg vernd).

Frá 1. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Afleiðingar frumvarpsins á öryggi barna á flóttu, inngildingu og andlega heilsu.

Fjölskyldusameining er ein af þeim fáu löglegu og öruggu leiðum fyrir fjölskyldur til að flýja úr hættulegum aðstæðum og koma börnum í öruggt skjól. Fyrsti minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar telur mjög mikilvægt að varðveita rétt fólks á flóttu til fjölskyldusameiningar eins og best er á kosið. Algengast er að karlmenn ferðist einir í þeirri von að þegar þeir loks komast í skjól geti þeir sótt um fjölskyldusameiningu og tryggt þannig örugga leið fyrir konu sína og börn til að komast einnig í skjól. Með því að þrengja rétt fólks til fjölskyldusameiningar er verið að neyða konur og börn til að setja líf sitt og heilsu í hendur smyglara og skipulagðra glæpasamtaka. Þannig aukum við á áföll og dauðsföll varnarlausra barna. Við verðum að hafa það í huga að það að fjarlægja öruggar leiðir fyrir fólk á flóttu til að komast í skjól stoppar fólk ekki frá því að koma, enda er fólk að flýja aðstæður sem það telur sig ekki geta lifað af. Að fjarlægja öruggar leiðir, hefur einungis þau áhrif að neyða fólk til að setja börn sín í mjög ótryggar og hættulegar aðstæður.

Samkvæmt tölfræði Alþjóðlegu fólksflutningastofnunarinnar (e. *International Organization for Migration*) hurfu eða létust 3.153 flóttabörn í leit að öryggi og vernd á árunum 2014–2023. Eftir því sem vestræn ríki halda áfram að torvela fjölskyldusameiningar fólks á flóttu má gera ráð fyrir að þessi tala hækki til muna. Ríkisstjórnin hefur ítrekað talað fyrir mikilvægi þess að samræma íslensk útlendingalög sambærilegum lögum annarra Norðurlanda, þá sérstaklega Danmerkur. Ekki hefur þó verið tekið mið af því hvernig löggjöfin hefur reynst í þeim löndum. Dönsk rannsókn á áhrifum tímabundinna leyfa á andlega heilsu ungs fólks, sem birt var í mars 2024, sýnir að vegna styttri gildistíma leyfanna skapast óöryggi hjá ungu fólki um framtíðarhorfur þeirra, ótti við brottvísun eykst, erfiðleikar við að skipuleggja menntun og fylgja draumum sínum verða meira íþyngjandi og áhyggjur af gildistímanum trufla hversdagslíf þeirra. Óvissan, biðin og takmörkuð réttindi þeirra setur ungt fólk í frekari hættu á að upplifa áfallastreitu, þunglyndi og kvíða. Fyrir börn og ungmenni eru tímabundin dvalarleyfi uppsprettan að óvissu um framtíðina, sem gerir þeim mun erfiðara fyrir að skipuleggja líf sitt í Danmörku. Þetta hefur bæði neikvæð áhrif á hvata fullorðinna og barna til inngildingar og námsárangur. Ríkisstjórn Íslands segist hafa inngildingu að höfuðmarkmiði í þessum málafllokki en langtímarannsókn á feðrum á flóttu í Danmörku, sem spannar 24 ára tímabil, sýnir að áhrif á geðheilsu þeirra eru töluvert alvarleg þegar þau eru skoðuð í samhengi við lögbundinn biðtíma eftir fjölskyldusameiningu, en slæm geðheilsa hefur, sem fyrr segir, mjög neikvæð áhrif á inngildingu fólks. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að feður á flóttu, sem bíða eftir maka sínum og börnum, eru í aukinni hættu á að glíma við geðræna kvilla og að þau lönd sem taka á móti flóttamönnum þurfa að vera meðvituð um að tafir og hindranir á fjölskyldusameiningu geta leitt til mjög skaðlegra áhrifa á geðheilsu

þeirra sem í hlut eiga. Enn fremur kemur fram í niðurstöðum rannsóknarinnar að slæm geðheilsa foreldris flóttabarns geti leitt til minni atvinnuþátttöku og fjárhagserfiðleika, en einnig haft neikvæð áhrif á námsárangur flóttabarnanna sjálfra, sem og geðheilsu þeirra. Fyrsti minni hluti telur augljóst að þetta hafi neikvæð áhrif á inngildinguna. Tölfræðin í þessari rannsókn er sláandi, 88% feðra á flótta greindust með áfallastreituröskun. Langvarandi álag, streita og endurtekin áföll viðhalda líkamlegum og andlegum viðbrögðum og viðkomandi er fastur í flótta- og árásarviðbragði (e. fight or flight response). Afar algengt er að ómeðhöndluð áfallastreita leiði til verulegrar vanlíðunar og aukinna vandamála í daglegu lífi einstaklings. Þunglyndi, kvíði, áfengis- og vímuefnavandi, minnistruflanir og önnur líkamleg og andleg veikindi fylgja gjarnan í kjölfarið. Það er ljóst að mati 1. minni hluta að ekki er hægt að vinna í áföllum fólks fyrr en það er komið í öruggt skjól af alvöru og upplifi ekki lengur flótta- og árásarviðbragð dagsdaglega. Tekið skal fram að flótta- og árásarviðbragð getur einnig skapast þegar biðtími í verndarríki eftir fjölskyldusameiningu er langur.

Rauði krossinn stóð fyrir rannsókn árið 2019 af svipuðum toga, en hún fjallar m.a. um afleiðingar fjölskylduáðskilnaðar. Í rannsókninni eru gerðar tilviksrannsóknir, m.a. í Svíþjóð, í kjölfar þess að tímabundin útlendingalög voru tekin í gagnið þar í landi. Sænska þingið samþykkti bráðabirgðalög árið 2015 um útlendinga sem fela í sér tímabundin dvalarleyfi, takmarkanir og hert skilyrði fyrir fjölskyldusameiningum, með það að markmiði að fækka flóttafólki þar í landi. Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að takmarkanir á fjölskyldusameiningum hafa haft neikvæðar afleiðingar bæði fyrir fjölskyldumeðlimi í Svíþjóð sem og fjölskyldumeðlimi í heimaríki eða þriðja landi. Langur aðskilnaður og skortur á stuðningi til fjölskyldna meðan á biðtíma stendur hindrar bata og skerðir geðheilsu þeirra.

Sú stefna, að reyna að takmarka fólksflutninga með því að fækka löglegum leiðum, ýtir flóttafólki út í erfiðar aðstæður þar sem það tekur aukna áhættu á leið sinni til öruggra ríkja og aðgengi þess að stuðningi og vernd minnkar í kjölfarið. Áhrifin af þessum takmörkunum á geðheilsu fólks á flótta og möguleikum þess til farsællar inngildingar eru enn fremur að öllu leyti neikvæð miðað við tilviksrannsóknir á öðrum ríkjum í Evrópu. Það er mat 1. minni hluta að það sé varhugavert að fylgja öðru ríki í þeim eina tilgangi að samræma löggjöf algjörlega óháð reynslu af löggjöfinni, áhrifum á inngildinguna, farsæld samfélagsins og hagsmunum þeirra sem í hlut eiga, einkum barna. Fyrsti minni hluti telur að með frumvarpinu verði ýtt undir óstöðugleika og andlega erfiðleika fólks á flótta í þeim tilgangi að letja það frá því að sækja um skjól. Við stýrum því ekki hvort fólk kemur hingað eða ekki. Við stjórnnum því hins vegar hvernig við komum fram við fólkið sem hingað nær þrátt fyrir gríðarlegar hindranir. Afleiðingar þess að brjóta fólk niður sem þegar glímur við djúp áföll, í stað þess að hlúa að þeim, hafa neikvæð áhrif á öryggi og velferð samfélagsins alls.

Umsagnir umboðsmanns barna.

Nefndinni barst umsögn frá umboðsmanni barna 29. maí sl. þar sem embættið gagnrýndi einstaka greinar frumvarpsins þar sem þær stangast á við réttindi barna sem tryggð eru með barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna sem Alþingi lögfesti 20. febrúar 2013. Umboðsmaður barna bendir þar á alvarlega ágalla frumvarpsins og telur að breytingartillögur meiri hlutans við 2. umræðu taki ekki mið af réttindum barna með fullnægjandi hætti. Þau atriði sem umboðsmaður barna gerði nánari athugasemdir við eru aðför að rétti barna til fjölskyldulífs og umönnunar foreldra, verulega þröng undanþága frá lögbundnum biðtíma til fjölskyldusameiningar, sem undanskilur stóran hóp barna og foreldra, og að mat á hagsmunum barna hafi ekki farið fram við gerð frumvarpsins.

Í umsögn sinni undirstrikar umboðsmaður barna í fyrsta lagi að réttur allra barna til fjölskyldusameiningar sé sá sami, óháð því á hvaða grundvelli dvalarleyfi þeirra hefur verið veitt, og að mismunur á milli handhafa viðbótarverndar og alþjóðlegrar verndar, sem lögð er til með þessu frumvarpi, brjóti í bága við 2. gr. barnasáttmálans, þar sem fram kemur að aðildarríkjum beri að virða og tryggja börnum innan lögsögu sinnar þau réttindi sem kveðið er á um í barnasáttmálanum án mismununar af nokkru tagi. Aðildarríki megi ekki mismuna barni vegna aðstæðna þess eða foreldris þess. Einnig er vert að nefna að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna tekur í sama streng í umsögn sinni frá 6. maí sl. þar sem bent er á að verndarþarfir handhafa alþjóðlegrar verndar og viðbótarverndar séu alla jafna þær sömu.

Fyrsti minni hluti telur ekki rétt að lögfesta þá mismunur sem felst í því að þrengja verulega skilyrði til fjölskyldusameiningar og byggist á tilteknum tegundum dvalarleyfis. Sú mismunur er á skjön við þær skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist með því að lögfesta barnasáttmálann. Fyrsti minni hluti tekur einnig undir þær áhyggjur umboðsmanns barna að ekki hafi verið framkvæmt mat á áhrifum frumvarpsins á börn á flóttu. Það stendur skýrt í 3. gr. barnasáttmálans að slíkt mat þurfi ávallt að liggja til grundvallar ákvarðanatöku og ráðstafana stjórnvalda í málum er varða börn. Það er því mat 1. minni hluta að bersýnilega þurfi slíkt mat að fara fram áður en frumvarp þetta verður afgreitt.

Viðbrögð dómsmálaráðuneytis.

Fyrsti minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar hvarfar viðbrögð dómsmálaráðuneytisins 31. maí sl. við umsögn umboðsmanns barna þar sem ráðuneytið vegur að trúverðugleika þessa mikilvæga embættis.

Ráðuneytið telur ekki vegið að réttindum barna með því að þrengja skilyrði til fjölskyldusameininga. Fyrsti minni hluti gerir athugasemdir við réttlætningar ráðuneytisins um að frumvarp þetta stangist ekki á við réttindi barna samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Umboðsmaður barna hefur bent á að í núverandi mynd taki frumvarpið ekki fullnægjandi mið af réttindum barna skv. 2., 7., 9. og 10. gr. sáttmálans. Þetta eru alvarlegar athugasemdir en í þeim felst að með því að samþykkja frumvarpið verði mismunur á milli barna lögfest og þannig vegið að rétti þeirra til að þekkja foreldra sína, njóta umönnunar þeirra og viðhalda persónulegum tengslum og beinu sambandi við báða foreldra. Ráðuneytið ber fyrir sig framkvæmdarhandbók sem fylgir framfylgd sáttmálans, en þar kemur fram að ákvæði 10. gr. taki til aðskilnaðar á milli mismunandi landa en 9. gr. varði aðskilnað við innlendar aðstæður. Þrátt fyrir þessa ábendingu ráðuneytisins er potturinn mölbrotinn varðandi réttindi barna á flóttu. Samkvæmt 2. tölul. 10. gr. sáttmálans á barn sem á foreldra búsetta í mismunandi ríkjum rétt á því að viðhalda persónulegum tengslum og beinu sambandi við báða foreldra með reglubundnum hætti. Það er því mjög skýrt að þrenging á skilyrðum fyrir fjölskyldusameiningar á borð við þá tillögu að hafa lögbundinn biðtíma fyrir umsókn um slíka sameiningu stangast á við umrætt ákvæði barnasáttmálans sem Ísland hefur lögfest.

Ráðuneytið bendir á að annað foreldrið, sem nýtur verndar hér á landi og hefur barnið í sinni umsjá, ætti að geta sinnt umönnun barnsins á meðan beðið er eftir fjölskyldusameiningu við hitt foreldrið, sem dvelur í þriðja landi eða heimaríki. Málið snýst þó ekki einungis um umönnun barnsins, heldur um rétt barnsins til að þekkja og tengjast báðum foreldrum sínum, sem er tryggður með 7. og 10. gr. sáttmálans. Ráðuneytið leggur mikla áherslu á það að 10. gr. barnasáttmálans tryggi ekki rétt barns til fjölskyldusameiningar heldur eigi að virka sem leiðbeiningarákvæði í málsmeðferðinni. Einnig hefur ráðuneytið, í bréfi sínu til nefndarinnar 31. maí sl., sent frá sér þau afar ósmekklegu skilaboð að hagsmunir barns geti ekki „tropað“ gildandi lög í landinu. Hagsmunir barna eru mikilvægur þáttur sem ber að líta til

við hvers kyns stjórnvaldsfrankvæmd og lagasetningu er varða börn og ungmenni og eru ekki eitthvað til að spila með. Að mati 1. minni hluta bera ummæli ráðuneytisins þess merki að hvorki sé mikil virðing borin fyrir embætti umboðsmanns barna né réttindum barna yfirleitt.

Lokaorð.

Breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu koma ekki í veg fyrir að fólk á flóttu sæki um skjól á Íslandi. Allt bendir til þess að fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd aukist miðað við þá grafalvarlegu stöðu sem nú er komin upp í alþjóðasamfélaginu. Það eina sem frumvarpið mun áorka er að ýta undir frekari langvarandi vandamál fólks og torvelda inngildinguna sem í kjölfarið hefur keðjuverkandi neikvæð áhrif inn í samfélagið allt. Fyrsti minni hluti ítrekar þá afstöðu að stjórnvöld ættu að horfa frekar til þess hvernig sem best er hægt að aðstoða og hvetja fólk til þátttöku í samfélaginu, frekar en að sóa kröftum og fjármunum í leiðir sem eru einungis til þess gerðar að dýpka vanda fólks, jaðarsetja það og skapa óvild. Stjórnvöld ættu enn fremur alltaf að bera hag barna fyrir brjósti í ákvörðunartöku sinni, sér í lagi þegar ákvarðanatakan beinist beinlínis að börnum.

Að framangreindu virtu leggst 1. minni hluti gegn frumvarpinu en í ljósi umsagna umboðsmanns barna leggur 1. minni hluti til þá lágmarksráðstöfun að fella út ákvæði sem torvelda fjölskyldusameiningar og að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

6. og 7. gr. falli brott.

Alþingi, 5. júní 2024.

Halldóra Mogensen.