

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 135/1527*  
*komudagur 22.2.2008*



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 19. febrúar 2008.

**Umsögn Alþjóðahússins ehf. um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum, 337. mál, flokkar atvinnuleyfa, EES-reglur o.fl.:**

Alþjóðahúsið telur frumvarp þetta mjög til bóta og til þess fallið á margan hátt að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um dvalarleyfi hér á landi, sem og að með frumvarpi þessu er leitast við að samræma lögín núverandi lagaframkvæmd og verklagi. Þó skulu nokkrar athugasemdir gerðar við efni frumvarpsins:

1. Mörg ákvæða núverandi reglugerðar um útlendinga eru færð inn í frumvarpið, s.s. ákvæði um flokka dvalarleyfa, undanþágur frá dvalarleyfi, félagslega aðstoð ríkis eða sveitarfélags, vegabréfaáritanir o.fl. Telur Alþjóðahúsið það horfa mjög til betri vegar en þó er enn gerð athugasemd við of víðtækt framsal löggjafarvalds til framkvæmdavalds. Dæmi um slíkt má t.d. finna í 2. gr. frumvarpsins en þar er mælt fyrir um að samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna geti dómsmálaráðherra sett reglur um heimild útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér á landi, þar á meðal um frekari skilyrði fyrir dvalar- og búsetuleyfi. Slík skilyrði eiga fremur heima í lögum að mati Alþjóðahússins, og er ekki fallist á athugasemdir frumvarpsins um að óraunhæft sé að útiloka að útfæra þurfi einstök atriði með þessum hætti. Þá er og í fleiri ákvæðum frumvarpsins kveðið á um heimild dómsmálaráðherra til að setja nánari reglur, t.d. í 6. gr. og 15. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, skal með lögum skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dvalar og fyrir hvaða sakir hægt er að vísa þeim úr landi. Telur Alþjóðahúsið framangreind ákvæði frumvarpsins því ekki í samræmi við áskilnað stjórnarskrárinnar að þessu leyti, því verði löggjöfin ekki nógu skýr og reglurnar óaðgengilegar, sem er miður, því frumvarpinu í heild er ætlað að skýra stöðu umsækjenda um dvalarleyfi á Íslandi.

Auk almennrar reglugerðarheimildar í 58. gr. núgildandi laga eru reglugerðarheimildir sem lúta bæði að efnisreglum og málsmeðferðarreglum mjög víða í lögnum. Til þess að lögín samræmist ákvæði 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar telur Alþjóðahúsið, þrátt fyrir þær

breytingar sem þó eru lagðar til samkvæmt frumvarpinu, að réttara væri að lögin sjálf innihéldu skýrari reglur. Sérstaklega er þetta mikilvægt varðandi efnisreglurnar sjálfar. Eins og frumvarpið er nú, er réttur útlendinga til að koma til landsins og dvelja hér í mörgum tilfellum enn háð skilyrðum sem dómsmálaráðherra hefur heimild til að setja samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Þetta er einkum varhugavert þar sem lögin snerta í mörgum tilvikum grundvallarmannréttindi fólks.

## 2. Um 4. gr:

Í lokamálslið 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli sem Alþjóðahús styður heils hugar. Er þar mælt fyrir um heimild til að synja um vegabréfsáritun þegar grunur leikur á að umsækjandi um vegabréfsáritun eða barn hans muni sæta misnotkun eða ofbeldi í ferð sinni hingað til lands. Í athugasemdum með ákvæði þessu kemur fram að um ákveðin verndarsjónarmið sé að ræða og að gert sé ráð fyrir að rökstuddur grunur dugi hér sem ástæða synjunar.

Í ljósi þeirrar reynslu sem safnast hefur upp í Alþjóðahúsi og þess úrræðaleysis sem hingað til hefur gætt varðandi stöðu kvenna og barna sem hingað koma og lenda í þeim aðstæðum er að ofan er lýst, telur Alþjóðahús síst of langt gengið með ákvæði þessu. Hér er leitast við að vernda aðila, sem oft og tíðum eru minni máttar, fyrir þekktum ofbeldismönnum. Til Alþjóðahúss leita árlega konur sem búa við ofbeldi í parasambandi, hvort sem er sambúð eða hjúskap og of oft eru börn þeirra einnig fórnarlömb hvers kyns misnotkunar og ofbeldis. Oft er umsókn um vegabréfsáritun, og koma þess er hana fær til landsins, undanfari lengri dvalar s.s. á grundvelli hjúskapar. Eins og áður greinir er allt of oft raunin sú að erlendur einstaklingur búi við ofbeldi af hálfu maka síns, þrátt fyrir að til flestra sambanda sé stofnað á réttum forsendum og farsæl hjónabönd séu reglan fremur en undantekningin. Því er og við að bæta að allnokkrir einstaklingar búsettir hér á landi hafa oft en einu sinni og oft en tvisvar gengið að eiga erlendar konur sem síðan flýja heimilið að lokum, ýmist í Kvennaathvarf eða til vina og kunningja hér á landi.

## 3. Um 5. gr:

Í athugasemdum með ákvæðum e. og f. liðar 5. gr. frumvarpsins kemur fram að þegar hjúskap eða staðfestri samvist ljúki, þá bresti forsendur fyrir undanþágu frá dvalarleyfi og að þá þurfi viðkomandi að sækja um dvalarleyfi hafi hann hug á áframhaldandi dvöl hér á landi.

Að mati Alþjóðahús er staða einstaklinga sem framangreint á við nokkuð óljós. Er tryggt að einstaklingurinn fái dvalarleyfi hér á landi, og það jafnvel þó hann hafi dvalið hér árum saman? Á einstaklingurinn völ á búsetuleyfi ef hann hefur dvalið hér í 4 ár? Hvaða áhrif munu erfiðleikar vegna skilnaðarins, t.d. þörf fyrir tímabundna fjárhagsaðstoð hafa á möguleika einstaklingsins á dvalarleyfi?

Í athugasemdum með ákvæði þessu er í engu getið hver staða sambúðaraðila verði við slit sambúðar en væntanlega þurfa þeir jafnframt að sækja um dvalarleyfi.

## 4. Um 8. gr:

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins segir að atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags teljist ekki trygg framfærsla og uppfylli því ekki grunnskilyrði dvalarleyfis. Þykir Alþjóðahúsi nokkuð langt gengið ef einstaklingur sem misst hefur atvinnu og hefur unnið sér rétt til atvinnuleysisbóta, fái

ekki leyfi sitt framlengt. Hann er væntanlega í atvinnuleit og sá almenni réttur sem einstaklingar á vinnumarkaði vinna sér inn ætti ekki að hafa áhrif á möguleika sumra þeirra á framlengingu dvalarleyfis, einkum ef þeir eru aftur komnir til vinnu en hafa fengið atvinnuleysisbætur í gildistíma fyrra dvalarleyfis. Í þessu sambandi má benda á einstaklinga sem misst hafa störf vegna tímabundins samdráttar í aflamarki þorsks.

Varðandi félagslega aðstoð tekur Alþjóðahús undir það að sé einstaklingur alfarið á framfæri félagsmálayfirvalda að þá geti það ekki talist trygg framfærsla, þó Alþjóðahús meti það svo að taka verði tillit til aðstæðna einstaklingsins hverju sinni. Svo sem ákvæðið er orðað verður þó ekki af ráðið hvort annars konar greiðslur en bein framfærsla falli hér undir, s.s. námsaðstoð til barna efnalítilla foreldra, húsaleigubætur, o.þ.h. Er Alþjóðahúsi kunnugt um að í framkvæmd lítur Útlendingastofnun ekki til slíkra greiðslna en betur færi á því að undanskilja þær með skýrum hætti.

#### 5. Um 10. gr:

i) Alþjóðahús gerir athugasemdir við 10. gr. b. frumvarpsins, en þar segir að dvalarleyfi fyrir íþróttafólk geti ekki orðið grundvöllur búsetuleyfis. Verði ákvæðið að lögum verður staða erlends íþróttafólks sem hingað kemur mun verri en nú er, þar sem þau hafa hingað til fengið leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi eftir að fyrsta dvalar- og atvinnuleyfi er framlengt. Ætla verður að margt íþróttafólk sem hingað kemur festi hér rætur og hafi hug á að dvelja hér um lengri eða skemmri tíma og mun því ákvæði sem þetta girða fyrir þann möguleika.

ii) Í 10. gr. d segir að óheimilt sé að veita einstaklingi sem fengið hefur dvalarleyfi vegna vistráðningar dvalarleyfi samkvæmt ákvæðum 12. gr.-12. gr. c fyrir en að lokinni tveggja ára dvöl erlendis frá lokum gildistíma leyfisins. Sér Alþjóðahús ekki nauðsyn þess að takmarka svo möguleika einstaklings á að fá annars konar leyfi hér á landi og mun skilyrði þetta eflaust reynast viðkomandi erfitt í einhverjum tilvikum.

iii) Hvað 10. gr. e varðar, þá fagnar Alþjóðahús því að nú skuli við fyrstu endurnýjun dvalarleyfis fyrir námsmann nægja að hann hafi lokið prófi í 50% námsefnis, því raunin er sú að oft reynist fyrsta önnin námsmönnum mun erfiðari en þær seinni.

iv) Hvað varðar 2. mgr 10. gr. e, þá segir þar að veita megi útlendingi sem dvalist hafi á landinu á grundvelli dvalarleyfis samkvæmt 13. gr. en missi rétt til dvalar á þeim forsendum við 18 ára aldur, dvalarleyfi til að stunda nám við framhaldsskóla.

Í núverandi framkvæmd hafa ungmenni sem dvelja hér á grundvelli fjölskyldusameiningarleyfis, fengið, við 18 ára aldur, leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi, hvort sem þau hafa stundað nám eða verið á vinnumarkaði. Svo sem ákvæði þetta hljóðar virðist sem einstaklingar í þessari stöðu fái nú leyfi sem ekki skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi þó þeir hafi haft slíkt leyfi fram að því. Slíkt er óásættanlegt að mati Alþjóðahúss.

v) Í 10. gr. f er mælt fyrir um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Í athugasemdum með ákvæðinu segir að lagt sé í hendur stjórnvalda að meta hversu langt eigi að ganga í að meta hvort veita eigi undanþágu frá skilyrðum 11. gr. enda séu forsendur í málum misjafnar hverju sinni. Alþjóðahús tekur undir þetta sjónarmið, því aðstæður eru ákaflega mismunandi og fjölbreyttar, en leggur þó til að einhvers konar skilgreiningu verði beitt um dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Til dæmis að slíkt leyfi verði veitt þeim sem falla ekki undir ákvæði Flóttamannasáttmála SP ef líkur eru á að

hlutaðeigandi einstaklingur verði tekinn af lífi eða sæti ómannúðlegri meðferð í heimalandi eða því ríki sem hann skal sendur til eða ef í heimalandi hans eigi milliríkja- eða innanlandsátök sér stað.

Enn fremur skal bent stöðu erlendra kvenna, sem hafa verið beittar líkamlegu og/eða andlegu ofbeldi, og yfirgefið hafa maka sinn þess vegna. Margar þeirra eru ekki komnar með ótímabundið dvalarleyfi, og, ef þær koma frá löndum utan EES, eiga þær jafnvel ekki vól á atvinnuleyfi. Að mati Alþjóðahúss verður að taka tillit til stöðu þessara kvenna, annað hvort með sérstakri heimild til veitingu dvalarleyfis af mannúðarástæðum eða með annars konar undanþáguheimild, t.d. í 5. gr. frumvarpsins, sem verði 2. mgr. 8. gr. laganna.

Þá skal enn fremur á það bent að íslensk stjórnvöld hafa í hyggju að fullgilda Palermo viðaukann við samning SP gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem og samning Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali. Til að það verði unnt skal tryggja fórnarlömbum mansals dvalarleyfi í tilteknum tilvikum. Þykir Alþjóðahúsi því verða að kveða á um slíkt leyfi annað hvort sérstaklega skilgreint undir ákvæði um dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða í sérstöku ákvæði.

vi) Varðandi 10. gr. g leggur Alþjóðahús til að felt verði niður það skilyrði fyrir veitingu bráðabirgðadvalarleyfis til hælisleitanda að ekki leiki vafi á því hver hann sé. Margir hælisleitendur koma hingað án skilríkja eða jafnvel með fölsuð skilríki. Að veita hælisleitanda, sem ekki hefur sýnt fram á hver hann er, ekki bráðabirgðadvalarleyfi fyrr en eftir að hann hefur endanlega fengið synjun um hæli, telur Alþjóðahús í fyrsta lagi vera þjóðhagslega óhagkvæmt, þar sem, í stað þess að einstaklingurinn sjái fyrir sér sjálfur, þá þarf ríkið að standa straum af upphaldi hans.

Í öðru lagi má benda á að veiting slíks leyfis auðveldar leyfishafa aðlögun að íslensku samfélagi, fari svo að honum verði veitt hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, og jafnvel, snúi hann til baka til síns heimalands, að enduraðlögun inn í samfélagið þar. Þá eru mun minni líkur á að einstaklingar með bráðabirgða dvalar- og atvinnuleyfi sem hafa því eitthvað fyrir stafni, hafi sterkari sjálfsmýnd og finni síður fyrir kvíða, ótta og þunglyndi, heldur en þeir sem sitja aðgerðarlausir og bíða úrlausnar sinna mála. Miða mætti við þrjá mánuði, t.d. vegna skoðunar á því hvort senda eigi beiðni til þess ríkis sem einstaklingurinn kom frá um að senda hann þangað aftur, en veita möguleika á leyfi strax í þeim málum sem þegar eru tekin til efnismeðferðar.

Þá skal og bent á stöðu þeirra sem fengið hafa endanlega synjun á hælisumsókn sinni og hefur ekki verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum en hefur, einhverja hluta vegna, ekki verið unnt að vísa úr landi. Nokkrir einstaklingar í þessari stöðu hafa dvalið hér árum saman og verið veitt leyfi til sex mánaða í senn. Hversu lengi þarf einstaklingurinn að dvelja hér þar til honum verður veitt leyfi til lengri tíma? Á hann aldrei möguleika á ótímabundnu leyfi? Oft og tíðum er mjög erfitt fyrir einstaklinga með þessa tegund dvalarleyfa að fá vinnu, því vinnuveitandi sér ekki fram á langtímarstarf ef einungis er tryggt að einstaklingurinn dvelji hér á landi sex mánuði fram í tímann.

## 6. Um 11. gr:

Í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þau skilyrði sem umsækjandi um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar þurfi að uppfylla til þess að fá dvalarleyfi á Íslandi. Þar kemur m.a. fram að nánustu aðstandendur þeirra sem stundi doktorsnám hér á landi á grundvelli 12. gr. e, geti fengið dvalarleyfi hér á landi. Í athugasemdum með

ákvæðinu varðandi hið síðast nefnda segir að tillögu þessa sé að rekja til samnings menntamálaráðherra við Háskóla Íslands til 2011, en eitt af markmiðum hans sé að styrkja stöðu háskólans í alþjóðlegu umhverfi háskólamenntunar.

Alþjóðahús styður eindregið að doktorsnemum verði gert kleift að fá fjölskyldu sína hingað til lands. Hins vegar er gerð athugasemd við það að öðru skuli gegna um aðra þá sem stunda nám hér á landi á grundvelli leyfis samkvæmt 12. gr. f, hvort sem er við framhaldsskóla eða háskóla. Sér Alþjóðahús engin málefnaleg rök fyrir því að láta ekki hið sama yfir þá einstaklinga ganga.

Alþjóðahús fagnar því að í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins sé ekki að finna áskilnað um lágmarksaldur maka svo sem nú er áskilið í 13. gr. laga um útlendinga. Í 3. mgr. ákvæðisins er m.a. mælt fyrir um að ef rökstuddur grunur sé fyrir hendi um að til hjúskapar, staðfestrar samvistar eða sambúðar hafi eingöngu verið stofnað í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis eða ef ekki hafi verið stofnað til hjúskapar eða staðfestrar samvistar með vilja beggja hjóna, þá veiti það ekki rétt til dvalarleyfis. Í 3. málslíð ákvæðisins segir að ef annar makinn sé 24 ára eða yngri að þá skuli ávallt kanna hvort atvik séu með þeim hætti sem um geti í 1. og 2. málslíð.

Alþjóðahús hefur ekkert við ákvæði þetta að athuga utan síðasta málslíð þess. Betur hlýtur að fara á því að rannsaka tilvik ef rökstuddur grunur er fyrir hendi fremur en að gera slíkt að reglu á þeim forsendum einum að hlutaðeigandi einstaklingar hafi ekki náð tilteknum aldri. Slíkt á ekki við er íslenskir aðilar ganga í hjónaband eða ef um ríkisborgara EES eða EFTA ríkja er að ræða.

Alþjóðahús leggur enn fremur til að bætt verði inn sérstöku ákvæði um fjölskyldusameiningar flóttafólks. Ástæðan fyrir tillögu þessari er að flóttafólki er ekki fært að snúa til upprunalds til að sameinast fjölskyldu sinni né heldur að sameinast þeim í öðrum löndum. Því ætti að heimila fjölskyldusameiningar flóttafólks þrátt fyrir að almennum skilyrðum væri annars ekki fullnægt enda fyrir því ríkar sanngirnisástæður.

Alþjóðahús lýsir heilshugar stuðningi við þau verndarsjónarmið er fram koma í 4. mgr. 11. gr. frumvarpsins og vísar til umfjöllunar um 4. gr. hér að framan.

## **7. Um 13. gr:**

i) Alþjóðahús gerir athugasemdir við það að nú skuli útlendingur í öllum tilvikum þurfa að hafa haft tímabundið dvalarleyfi í 4 ár áður en hann getur sótt um búsetuleyfi. Þau rök er fram koma í athugasemdum með ákvæðinu, þ.e. að tillit hafi verið tekið til reglna á Norðurlöndunum eru ákaflega léttvæg þegar litið er til þess að um réttindaskerðingu er að ræða. Auk þess er meginreglan enn sú í Noregi að eftir þriggja ára dvöl með leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi geti einstaklingur sótt um slíkt leyfi.

ii) Í c-lið 2. mgr. ákvæðisins segir að útlendingur skuli sýna fram á að framfærsla hans hafi verið trygg og að greiðslur almannatrygginga, atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags teljist ekki trygg framfærsla og uppfylli því ekki skilyrði búsetuleyfis. Undanþága er heimil ef framfærsla hefur verið ótrygg um skamma hríð og ef ríkar sanngirnisástæður mæla með því.

Alþjóðahús fagnar undanþáguheimild þessari en bendir á, einkum hvað varðar greiðslur almannatrygginga, að einstaklingur sem orðið hefur óvinnufær t.d. vegna vinnuslyss eða

atvinnutengds sjúkdóms þarf oft á slíkum greiðslum að halda um lengri tíma, jafnvel til frambúðar verði honum metin varanleg örorka sem nemur a.m.k. 75 prósentustigum. Í ljósi þessa þykir Alþjóðahúsi því undanþáguákvæði þetta of þröngt eins og það er nú orðað.

Enn fremur telur Alþjóðahús nokkuð langt gengið ef einstaklingur sem misst hefur atvinnu og hefur unnið sér rétt til atvinnuleysisbóta, fái ekki búsetuleyfi. Hann er væntanlega í atvinnuleit og sá almenni réttur sem einstaklingar á vinnumarkaði vinna sér inn ætti ekki að hafa áhrif á möguleika sumra þeirra á búsetuleyfi, einkum ef þeir eru aftur komnir til vinnu en hafa fengið atvinnuleysisbætur í gildistíma fyrra dvalarleyfis. Í þessu sambandi má benda á einstaklinga sem misst hafa störf vegna tímabundins samdráttar í aflamarki þorsks.

Varðandi félagslega aðstoð gerir Alþjóðahús athugasemdir við að svo sem ákvæðið er orðar verður ekki af ráðið hvort annars konar greiðslur en bein framfærsla falli hér undir, s.s. námsaðstoð til barna efnalítilla foreldra, húsaleigubætur, o.þ.h. Er Alþjóðahúsi kunnugt um að í framkvæmd lítur Útlendingastofnun ekki til slíkra greiðslna en betur færi á því að undanskilja þær með skýrum hætti.

iii) Loks eru gerðar athugasemdir við d-lið ákvæðisins, þ.e. að einstaklingur skuli hafa haft dvalarleyfi á sama grundvelli síðustu 4 ár áður en umsókn um búsetuleyfi er lögð fram. Eins og staðan er í dag, hika konur, frá löndum utan EES og EFTA, sem beittar eru ofbeldi af hálfu maka sinna við að yfirgefa þá af ótta við að vera gert að fara úr landi og þrauka því í þrjú ár eða þar til þær fá búsetuleyfi. Verður vart annað séð en að nú sé verið að framlengja þann tíma sem þær þurfa að þola ofbeldið. Að mati Alþjóðahúss ætti fremur að stytta þennan biðtíma og kveða á um undanþágu í tilvikum af þessum toga.

iv) Alþjóðahús tekur heils hugað undir ákvæði 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins enda um sanngirnismál að ræða.

## 8. Um 25. gr:

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að EES eða EFTA útlendingur sem dvalið hefur löglega hér á landi í samfellt fimm ár samkvæmt 1. mgr. 36. gr. eigi rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi. Sama gildir um aðstandendur hans sem dvalið hafa hér löglega með honum í fimm ár.

Alþjóðahús leggur til að sama verði látið gilda um einstaklinga sem koma frá löndum utan EES og EFTA. Þrátt fyrir að alþjóðasamningar bindi okkur ekki gagnvart þeim einstaklingum þá sér Alþjóðahús enga málefnalega ástæðu fyrir því að beita öðrum reglum um þá einstaklinga sem hér hafa dvalið svo langan tíma. Hlýtur það að horfa til einföldunar auk þess sem sanngirnissjónarmið standa og til þess að í stað þess að setja þeim skilyrði fyrir veitingu búsetuleyfis, að þeir séu undir sömu sök seldir og EES og EFTA borgarar hafi þeir dvalið hér löglega um fimm ára skeið. Sama ætti að sjálfsögðu að gilda um fjölskyldur þeirra.

9. Að lokum saknar Alþjóðahús þess að í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði er gerir einstaklingum utan EES og EFTA, sem hafa hug á að setjast hér að en hvorki til að vinna né vegna fjölskyldusameiningar, kleift að fá dvalarleyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi, þó þeir hafi nægt fé sér til framfærslu.

Til að skýra þetta nánar skulu tvö dæmi nefnd; annar aðilinn seldi hugbúnaðarfyrtæki og hugðist lifa af ávöxtun fjár síns. Hann hafði heillast af Íslandi er hann heimsótti landið fyrir nokkrum árum. Eina leiðin fyrir hann til að geta fengið dvalarleyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi var að stofna fyrirtæki og ráða sjálfan sig í vinnu.

Hitt dæmið er bandarísk kona sem á skyldmenni hér á landi og langar að setjast hér að þegar hún lætur af störfum. Á hún næga fjármuni til að sjá fyrir sér. Hún, eins og aðilinn í fyrra dæminu, fellur að núgildandi lögum ekki undir neinn flokk dvalarleyfa sem skapa grundvöll fyrir búsetuleyfi og, eins og áður segir, er ekkert slíkt ákvæði að finna í frumvarpi þessu.

Alþjóðahús lætur umfjöllun um önnur ákvæði frumvarpsins þeim stofnunum og aðilum eftir sem sérþekkingu hafa á viðkomandi sviði, s.s. Persónuvernd varðandi ákvæði um vinnslu persónuupplýsinga.

Virðingarfyllt,



Margrét Steinarsdóttir  
lögfræðingur Alþjóðahúss

## Umsögn Bandalags íslenskra námsmanna (BÍSN) um frumvarp um breytingu á lögum um útlendinga

**Nr. 96 15. maí 2002 með síðari breytingum – 337. mál**

Reykjavík, 25. febrúar 2008

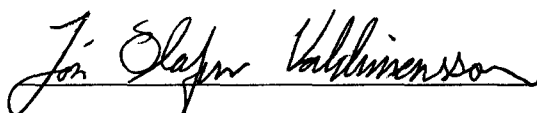
Stjórn BÍSN hefur tekið fyrir ofangreint frumvarp og kynnt sér meðfylgjandi greinagerð, þá sérstaklega grein f. (12. gr. e.) *Dvalarleyfi vegna náms* og gert neðangreinda umsögn varðandi hana.

Stjórn BÍSN telur að frumvarpið í heild snerti ekki hagsmunum námsmanna að undanskildum e lið 12. gr.

Í heildina er stjórn BÍSN sátt við grein f. (12. gr. e.) *Dvalarleyfi vegna náms* en vill koma að eftirfarandi athugasemdir:

Liður b þar sem sett er skilyrði um að útlendingar séu í 100% námi til þess að fá námsvistarleyfi er að okkar mati of strangur. Margt getur komið upp hjá fólki sem nemur í öðru landi og að setja kröfu um að það fólk sé í 100% námi er of mikið að okkar mati. Þá getur það komið upp í einhverjum tilfellum að 100% nám sé ekki í boði á ákveðnum námsbrautum. Eðlilegra væri að gera kröfu um 75% námshlutfall.

Einnig er vert að kanna það hvort ekki væri hentugra að námsvistaleyfi yrðu veitt til allt að níu mánaða í senn. Það væri betra fyrir þá sem koma hingað til þess að dvelja heilt skólaár, sem er níu mánuðir. Þá væri hægt að fella leyfið úr gildi ef námskröfur væru ekki uppfylltar.



F.h BÍSN Jón Ólafur Valdimarsson, framkvæmdarstjóri

**BÍSN**



## Minnisblað

Til allsherjarnefndar.  
Frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti.  
20. maí 2008

Vegna athugasemda frá umsagnaraðilum um frumvarp til laga um breytinga á lögum um útlendinga hefur ráðuneytið sett fram neðangreindar tillögur til breytinga á frumvarpinu.

Þá hafa breytingatillögurnar verið felldar inn í texta viðkomandi greina frumvarpsins í breytingaham í sérstöku skjali sem fylgir hjálagt.

### I. Tillögur að breytingum eru eftirfarandi:

#### 4. gr.

Við 2. mgr. bætist nýr málslíður er orðist svo:

Þegar stjórnvald telur sérstaka ástæðu til er heimilt að óska eftir umsögn lögreglu til að afla upplýsinga um sakaferil gestgjafa í því skyni að meta hvort umsókn skuli synjað á grundvelli þessa ákvæðis.

#### Athugasemd með ákvæði:

Til að tryggja framkvæmd ákvæðisins er nauðsynlegt að lögin hafi að geyma heimildir til vinnslu nauðsynlegra persónuupplýsinga. Gert er ráð fyrir að stjórnvöld sem hafa umsókn um vegabréfsáritun til afgreiðslu afli umsagnar frá lögreglu til að fá upplýsingar um sakaferil gestgjafa hér á landi. Með gestgjafa er fyrst og fremst átt við þann sem umsækjandi hefur tengsl við hér á landi svo sem vin, unnusta eða annan aðila sem hefur boðið umsækjanda til heimsóknar eða dvalar á heimilí sínu hér á landi. Ekki er gert ráð fyrir að umsagnar verði aflað kerfisbundið í öllum málum heldur einskorðist upplýsingaöflun við þau tilvik þegar sérstök ástæða gefur tilefni til þess. Þannig er stuðlað að því að slík upplýsingaöflun takmarkist við færri tilvik en ella og að heimildinni verði markaður sanngjarn rammi sem taki mið af persónuverndarhagsmunum gestgjafa. Gert er ráð fyrir að einungis verði miðlað þeim upplýsingum um gestgjafa sem þýðingu hafa fyrir afgreiðslu umsóknar um vegabréfsáritun. Sem dæmi um upplýsingar sem hér hafa þýðingu eru upplýsingar um dæmda refsingu í ofbeldis- eða kynferðisbrotamálum, kærur til lögreglu fyrir heimilisofbeldi, nálgunarbann o.fl. Ljóst er að fleiri upplýsingar kunna því að hafa þýðingu en einungis upplýsingar um dæmda refsingu sem fram koma á sakavottorði. Þá getur Útlendingastofnun einnig búið yfir upplýsingum úr eigin tölvukerfi sem hafa þýðingu við afgreiðslu umsókna um vegabréfsáritun, t.d. þar sem gestgjafi hefur átt erlendan maka og hjúskap hefur verið slitið vegna ofbeldis í garð makans.

6. gr.

2. málslíður 2. mgr. hljóði svo:

Umsækjandi skal undirrita umsóknina eigin hendi þar sem m.a. komi fram að hann samþykki að gangast undir læknisskoðun innan tveggja vikna frá komu til landsins í samræmi við gildandi lög og fyrirmæli heilbrigðisyfirvalda.

Athugasemd með ákvæði:

Um er að ræða tæknilega leiðréttingu á orðalagi þar sem 7. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að stafræn mynd skuli tekin af umsækjanda og prentuð á dvalarleyfisskírteini.

7. gr.

Í stað 4. og 5. málslíðar kemur nýr málslíður er orðist svo:

Í því skyni að unnt sé að bera kennsl á rétthafa dvalarleyfis og staðreyna að handhafi þess sé sá sem hann kveðst vera, skal tekin stafræn mynd af umsækjanda og prentuð á skírteinið. Í sama tilgangi er dómsmálaráðherra heimilt að ákveða að dvalarleyfisskírteini skuli innihalda örflögu með þeim upplýsingum sem skráðar eru á kortið auk fingrafara handhafa

Athugasemd með ákvæði:

Vegna athugasemda frá Persónuvernd við ákvæði þetta er lagt til að því verði breytt á þann veg að tilgreint sé í hvaða tilgangi þær persónuupplýsingar sem ákvæðið tekur til séu fengnar. Með orðalaginu „að bera kennsl á“ er átt við samanburð á lífkennum sem stjórnvöld hafa undir höndum, t.d. fingrafar manns sem ekki er vitað hver er og lífkennum rétthafa dvalarleyfis.

10. gr.

Í f.-lið 10. gr. falli brott 2. málslíður 3. mgr.

1. málsgrein g-liðar hljóði svo: Heimilt er að veita útlendingi dvalarleyfi, þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla útlendingsins við landið.

Athugasemd með ákvæði:

Lagt er til að ákvæðið haldist óbreytt varðandi heimild til að veita útlendingi dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla útlendings við landið.

Umsagnaraðilar hafa gert athugasemdir við ákvæði g-liðar 10. gr. frumvarpsins sem kveður á um dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Með ákvæðinu er lagt til að 2. mgr. 11. gr. núgildandi útlendingalaga haldist að öllu verulegu leyti óbreytt. Athugasemdir umsagnaraðila hafa einkum lotið að því að ákvæðið í þessari mynd feli framkvæmdavaldinu of vítt mat við beitingu ákvæðisins og hefur verið lagt til að ákvæðið geymi nákvæmari skilgreiningu á því hvers konar aðstæður og tilvik geti fallið undir ákvæðið. Í framkvæmd hefur mest reynt á núgildandi ákvæði í málum hælisleitenda sem hafa ekki talist uppfylla skilyrði flóttamannasamnings Sameinuðu Þjóðanna um stöðu flóttamanna. Ákvæðinu hefur þó einnig verið beitt í fleiri tilvikum og má þar nefna aðstæður kvenna sem hafa sætt ofbeldi í hjúskap.

Það er álit allsherjarnefndar að ákvæði sem ætlað er að vera undanþáguákvæði og veita þeim dvalarleyfi hér á landi sem almennt uppfylla ekki skilyrði til þess vegna sérstakra einstaklingsbundinna aðstæðna eða aðstæðna í heimalandi geti ekki geymt tæmandi talningu á skilyrðum í lagatextanum sjálfu. Er hætt við því að þannig yrðu tilteknar aðstæður útlendinga útilokaðar sem ella myndu falla undir almennara orðalag. Að þessu leyti er að mati nefndarinnar illmögulegt að stýra framkvæmd í gegnum lagatexta þar sem um matskennda undanþáguheimild er að ræða. Því er nauðsynlegt að eftirláta stjórnvöldum áfram vítt svigrúm fyrir mat en gert er ráð fyrir að tekið verði tillit til einstaklingsbundinna aðstæðna eins og heilsufars, aldurs, félagslegrar stöðu svo og aðstæðna í heimalandi við endurkomu þangað o.s.frv. Er hér meðal annars um að ræða tilvik þar sem útlendingur, sem sótt hefur um hæli hér á landi, telst ekki flóttamaður í skilningi flóttamannasamningsins en hefur engu að síður þörf fyrir vernd, sbr. tilmæli 2. mgr. 45. gr. núgildandi útlendingalaga. Þá er gert ráð fyrir að fórnarlömbum mansals kunni einnig að vera veitt dvalarleyfi samkvæmt ákvæði.

#### 11. gr.

Við 4. mgr. bætist nýr málslíður:

Útlendingastofnun er heimilt að afla sakavottorðs aðstandanda í því skyni að meta hvort umsókn skuli synjað á grundvelli þessa ákvæðis.

#### Athugasemd með ákvæði:

Lagt er til að lögfest verði heimild fyrir Útlendingastofnun til að afla sakavottorðs aðstandanda umsækjanda svo unnt sé að kanna hvort hann hafi brotið gegn ákvæðum umræddra kafla almennra hegningarlaga.

5. mgr. 11. gr. hljóði svo:

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal í fyrsta skipti eigi veitt til lengri tíma en eins árs. Dvalarleyfi aðstandanda útlendinga, sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalar- eða búsetuleyfis, getur þó aldrei gilt lengur en leyfi þess síðarnefnda.

Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi á grundvelli þessa ákvæðis samkvæmt umsókn ef skilyrði þess eru enn uppfyllt. Þá er heimilt að endurnýja dvalarleyfi útlendinga sem dvalið hefur hér á landi á grundvelli ákvæðisins fram að 18 ára aldri en missir rétt til dvalar á grundvelli þess við 18 ára aldur, enda séu skilyrði 1. mgr. 11. gr. uppfyllt og hann stundar annað hvort nám eða störf hér á landi.

#### Athugasemd með ákvæði:

Fram hafa komið athugasemdir varðandi stöðu ungmenna sem koma hingað til lands á grundvelli fjölskyldusameiningar fyrir 18 ára aldur. Við 18 ára aldur standa þau frammi fyrir því við það tímamark að þurfa að sýna fram á sjálfstæða framfærslu þá telst það ekki lengur barn í skilningi laga og rofnar þá framfærsluskylda foreldris eða forsjáraðila við það. Hins vegar geta sanngirnirök hniðið í þá átt að heimila erlendu ungmenni sem dvelur hér á landi á grundvelli 13. gr. laganna að sýna fram á framfærslu með aðstoð foreldris með framlagningu launaseðla þess sem sýna að laun dugi fyrir framfærslu fjölskyldunnar eða með yfirlýsingu um ábyrgð á framfærslu ungmennisins. Telst því réttara að miða við að ungmenni sem hingað koma til fjölskyldusameiningar fái útgefin leyfi á þeim grunni áfram, eftir að 18 ára aldri er náð, en að þau

fái almenn námsmanna- eða atvinnuþátttökuleyfi sem gætu breytt möguleika þeirra fyrir grundvelli búsetuleyfis. Er því lagt til að felld verði úr frumvarpinu ákvæði f-liðar 10. greinar sem gerir ráð fyrir að unnt sé að gefa út námsmannaleyfi vegna menntaskólanáms. Þess í stað komi viðbót við 11. gr. frumvarpsins sem geri kleift að endurnýja dvalarleyfi þeirra vegna fjölskyldusameiningar, enda þótt þau teljist ekki til nánustu aðstandenda eftir að 18 ára aldursmarki er náð. Þessi breyting á frumvarpinu styðst einkum við það sjónarmið að með þessum hætti er tryggt að umrædd ungmenni haldi áfram að ávinna sér rétt til búsetuleyfis. Að öðrum kosti getur sú staða komið upp að t.d. yngsta barnið í systkinahópi sitji uppi án dvalarréttinda eftir að hafa dvalið hér árum saman, fyrst á grundvelli fjölskyldusameiningar en síðar á grundvelli náms sem er lokið.

Rétt er að taka fram að miðað er við að gerð sé krafa um fullt nám, þó ekki verði gerðar jafn strangar kröfur varðandi námið og varðandi námsmenn almennt. Því myndi menntaskólanám vera fullnægjandi grundvöllur fyrir framlengingu. Þá er rétt að áréttta að áskilnaður um að skilyrði leyfis séu enn uppfyllt felur í sér að endurnýjun leyfis samkvæmt þessari málsgrein kemur því aðeins til greina að foreldrar viðkomandi ungmennis dveljist enn á landinu.

Við 11. gr. bætist ný 6. mgr. sem hljóði svo:

Ef hjúskap, staðfestri samvist eða sambúð er slitið vegna þess að útlendingur eða barn hans hefur sætt misnotkun eða ofbeldi í sambandinu er, þegar sérstaklega stendur á og ríkar sanngirnissástæður mæla með, jafnframt heimilt að endurnýja dvalarleyfi skv. ákvæði þessu þrátt fyrir breyttar forsendur dvalar hér á landi að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 11. gr. laganna. Skal þá m.a. litið til lengdar hjúskapar, staðfestrar samvistar eða sambúðar og tengsla útlendings við landið.

#### Athugasemd með ákvæði:

Vegna athugasemda ýmissa umsagnaraðila við frumvarpið er í 5. ml. 5. mgr. lagt til að í undantekningartilvikum verði heimilað að endurnýja dvalarleyfi útlendings skv. ákvæðinu þrátt fyrir að forsendur leyfisins hafi brostið vegna slita á hjúskap, staðfestri samvist eða sambúð. Á það eingöngu við þegar sambandslitin hafa orðið vegna þess að útlendingur eða barn hans hefur sætt ofbeldi í sambandinu. Útlendingurinn myndi þá halda dvalarleyfi sínu og fá endurnýjun á dvalarleyfi fyrir aðstandanda þrátt fyrir að hann teldist strangt til tekið ekki lengur til aðstandanda. Sjónarmiðið sem að baki þessu ákvæði býr er að ekki skuli þvinga útlending áfram í hjúskap, staðfestri samvist eða sambúð til að halda dvalarleyfi sínu ef viðkomandi einstaklingur eða börn hans sæta misnotkun eða ofbeldi af hálfu maka. Ekki hefur þýðingu hvor aðilinn hefur haft frumkvæði að sambúðarslitunum. Rétt er að leggja áherslu á að meginreglan er sú að breyttar forsendur dvalarleyfis eiga ekki að skapa sjálfkrafa rétt til áframhaldandi dvalar hér á landi jafnvel þó að ofbeldi eða misnotkun hafi komið við sögu. Almennt yrði útlendingur að skoða hvort áframhaldandi dvöl á öðrum forsendum komi til álita ella snúa aftur til heimalands. Hér er því lagt til að ákvæðið feli í sér heimild en ekki skyldu fyrir Útlendingastofnun til að veita dvalarleyfi áfram þegar sérstök ástæða er til. Þannig þarf að skoða hvert tilvik sérstaklega og framkvæma þarf heildarmat á aðstæðum í hverju tilviki. Við matið verður m.a. að taka tillit til atburða, alvarleika þeirra, kringumstæðna sem þeir áttu sér stað við, hvort þeir séu hluti af hegðunarmynstri eða hvort um einstakan atburð hafi verið að ræða. Almenn óánægja í hjúskap eða sambúð, ágreiningur eða mismunandi hugmyndir um hlutverkaskiptingu á grundvelli menningarmunar er ekki nægilegt til að byggja á við beitingu ákvæðisins. Þá er gert ráð fyrir að skilyrði 1. mgr. 11. gr. laganna verði að vera uppfyllt, t.d. að útlendingur hafi áfram trygga

framfærslu og húsnæði. Ekki er hægt að leggja strangar kröfur á útlendinginn um sönnunarbýrði á aðstæðum og ástæðum sambandsslita þó að reynt skuli að sýna fram á misnotkunina eða ofbeldið eftir fremsta megni eða leiða líkur á að það hafi átt sér stað, en Útlendingastofnun á sönnunarmatið um þessi atriði. Auk framburðar viðkomandi hafa lögregluskýrslur, læknskýrslur, yfirlýsing frá Kvennaathvarfi eða önnur vottorð þýðingu og ákærumeðferð vegna ofbeldisbrota er til þess fallin að mæla með útgáfu leyfis á grundvelli þessa ákvæðis. Það er jafnframt skilyrði að hjúskapur, staðfest samvist eða sambúð hafi ekki varað i skamman tíma. Loks verður að meta tengsl útlendinga við landið og hvort mjög íþyngjandi sé fyrir útlending eða það skapi honum mikil vandræði að snúa tilbaka til heimalands miðað við breytta félagslega stöðu. Er nauðsynlegt að hafa slíkan varnagla þar sem þekkt er t.d. að konur frá tilteknum löndum eru í verri stöðu en áður sem frásýndar og er jafnvel útskýfað úr samfélaginu.

7. mgr. 11. gr. hljóði svo:

Dvalarleyfi sem aðstandandi fær samkvæmt þessu ákvæði getur verið grundvöllur búsetuleyfis nema útlendingurinn sem hann leiðir rétt sinn af hafi dvalarleyfi sem skapar ekki slíkan grundvöll.

Athugasemd með ákvæði:

Hér er lögð til orðalagsbreyting í því skyni að ákvæðið endurspegli með skýrum hætti þá meginreglu að dvalarleyfi fyrir aðstandendur myndar grundvöll fyrir búsetuleyfi nema útlendingur sem hann leiðir rétt sinn af hafi ekki dvalarleyfi sem skapar slíkan grundvöll.

12. gr.

Við 1. mgr. bætist nýr málslíður er orðist svo:

Ef sérstaklega stendur á er þó heimilt að víkja frá skilyrði um trygga framfærslu skv. a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna, hafi framfærsla verið ótrygg um skamma hríð vegna atvinnuleysis, slyss eða veikinda og ríkar sanngirnisástæður mæla með því.

Athugasemd með ákvæði:

Til að koma til móts við athugasemdir umsagnaraðila um að lögin hafi að geyma undanþágu frá skilyrði a-liðar 1. mgr. 11. gr. laganna um trygga framfærslu vegna tímabundinna aðstæðna er hér lagt til að heimilt sé við endurnýjun dvalarleyfis að taka tillit til þess hafi framfærsla verið ótrygg um skamma hríð og útlendingur því tímabundið þegið fjárhagsaðstoð eða atvinnuleysisbætur. Gert er ráð fyrir að ríkar sanngirnisástæður verði að mæla með því að vikið sé frá skilyrðinu. Hér um að ræða undantekningu frá þeirri meginreglu laganna að það séu aðeins þeir útlendingar sem fengið hafa búsetuleyfi sem hér geta dvalist án tryggjar framfærslu. Undanþágan er þrengri en sambærileg regla c-liðar 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins um búsetuleyfi.

25. gr.

Í stað orðanna „gefur Útlendingastofnun út“ í 2. málslíð 3. mgr. komi „skal gefin út“.

Athugasemd með ákvæði:

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið hefur bent á að ákjósanlegra sé að kveðið verði nánar á um hver gefi út staðfestinguna í reglugerð þar sem til greina komi að Þjóðskrá verði falið það hlutverk að gefa hana út.

33. gr.

33. gr. hljóði svo:

Með lögum þessum er m.a. innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 38/2004/EB um rétt ríkisborgara ríkja Evrópusambandsins og fjölskyldna þeirra til frjálsrar farar og dvalar eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007 frá 7. desember 2007 um breytingu á VII. viðauka (staðfesturéttur) við EES-samninginn frá 2. maí 1992. Jafnframt er ríkisstjórninni heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd tilvísaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

34. gr.

34. gr. hljóði svo:

Lög þessi öðlast gildi 1. ágúst 2008.

Athugasemd með ákvæði:

Nauðsynlegt þykir að hafa stuttan aðdraganda að gildistöku laganna. Miðað er við að lög um breyting á lögum um atvinnuréttindi útlendinga taki þá gildi sama dag.

## II. Athugasemdir vegna umsagnar UNHCR

Með þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu verður áfram gert ráð fyrir ákvæði um útgáfu dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða sem helst nánast óbreytt. Það er afstaða ráðuneytisins að það sé varhugavert að ætla sér að kortleggja fyrirfram hvenær útgáfa slíks leyfis kemur til greina. Tilvikin eru einfaldlega mjög mismunandi. Þá er ekki unnt að taka undir það sjónarmið að rétt sé að setja þá sem fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum undir sama regluverk og flóttamenn. Aðstæður sem liggja að baki útgáfu dvalarleyfis af mannúðarástæðum getur vissulega svipað til aðstæðna flóttamanna. Þetta er þó langt í frá einhlítt. Um getur verið að ræða tímabundnar skammtímaaðstæður, t.d. þannig að konu sem til stæði að brottvísa, væri vegna barnsburðar veitt skammtímaleyfi af þessu tagi án þess að í því fælist viljrði um frekari dvöl á landinu eða átök sem blossa upp í annars friðsömu upprunaríki útlendinga sem talin væru veita ástæðu til að veita slíkt leyfi t.d. til eins árs en gæti runnið út að því loknu án endurnýjunar ef ekkert mælti þá gegn því að hann sneri heim.

Í umsögn UNHCR er fjallað nokkuð um rétt hælisleitenda til vinnu. Í þessum kafla er of mikið lesið út úr samlestri á frumvarpinu og núgildandi reglugerð. Með frumvarpinu er ekki lagt til að þrengrt sé að möguleikum hælisleitenda til að vinna. Áfram verða veitt bráðabirgðaatvinnuleyfi þegar bráðabirgðadvalarleyfi hefur verið veitt.

Það er rétt sem fram kemur í umsögninni að í frumvarpinu er ekki lögð til breyting á þeirri reglu að fjölskyldusameining þeirra sem hér dvelja af mannúðarástæðum sé háð því að fjölskyldan geti framfært sig. Að mati ráðuneytisins er mjög varhugavert að breyta þessari reglu almennt. Fremur kæmi þá til greina að opna einhverja heimild í tilvikum þar sem aðstæður mæla sérstaklega með því og útilokað er að fjölskyldusameining geti orðið í öðru ríki.

Ráðuneytið telur að þau úrræði sem lögð eru til varðandi útlendinga sem ekki er vitað hverjir eru o.fl. í 18. gr. frumvarpsins séu í samræmi við ályktanir *EXCOM No. 44 (XXXVII) – 1986* enda ná þau eingöngu til þeirra sem þar er vísað til. Þá er rétt að undirstrika að flóttamannasamningur SP felur í sér alþjóðlega skuldbindingu af hálfu íslenska ríkisins og er þess að vænta að þessi ákvæði verði túlkuð í framkvæmd af dómstólum til samræmis við þessa skuldbindingu.

4. gr.

Á eftir 4. mgr. 6. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Heimilt er að veita útlendingi vegabréfsáritun sem gildir á öllu Schengen-svæðinu ef eftirfarandi grundvallarskilyrðum er fullnægt:

- a. hann hefur gilt vegabréf eða annað gilt kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki við komu til Íslands og annarra Schengen-ríkja og við brottför er gildir a.m.k. í þrjá mánuði fram yfir þann tíma sem vegabréfsáritunin sem sótt er um tekur til,
- b. hann hefur heimild til að ferðast til baka til heimalandsins eða annars ríkis sem gildir a.m.k. þrjá mánuði fram yfir gildistíma áritunarinnar,
- c. hann hefur nægileg fjárráð sér til framfærslu meðan á fyrirhugaðri dvöl stendur og til að greiða fyrir ferð til baka til heimalandsins eða annars lands þar sem honum hefur verið tryggður aðgangur, eða getur framfleytt sér á löglegan hátt,
- d. hann getur sýnt fram á tilgang dvalar,
- e. ekki liggur fyrir ástæða til frávísunar eða brottvísunar hans skv. 18. eða 20. gr.,
- f. hann er ekki skráður í Schengen-upplýsingakerfið í því skyni að honum verði meinað að koma til landsins,
- g. hann telst ekki ógn við allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskipti ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu,
- h. hann hefur gilda sjúkrakostnaðar- og heimferðartryggingu.

Ef ástæður sem varða utanríkisstefnu eða almannaöryggi mæla gegn því skal vegabréfsáritun ekki veitt. Sama gildir ef ástæða er til að vefengja uppgefinn tilgang ferðar útlendingis hingað til lands eða réttmæti upplýsinga sem hann hefur veitt, svo og þegar grunur leikur á að umsækjandi eða barn hans muni sæta misnotkun eða ofbeldi.

Þegar stjórnvald telur sérstaka ástæðu til er heimilt að óska eftir umsögn lögreglu til að afla upplýsinga um sakaferil gestgjafa í því skyni að meta hvort umsókn skuli synjað á grundvelli þessa ákvæðis.

Dómsmálaráðherra setur reglur um vegabréfsáritanir, þar á meðal um skilyrði fyrir að veita þær. Við mat á umsókn um vegabréfsáritun ber auk þjóðernis að taka tillit til félagslegrar stöðu og hættu á að útlendingur dvelji lengur á Schengen-svæðinu en honum er heimilt. Heimilt er að taka tillit til reynslu og framkvæmdar annarra Schengen-ríkja við mat á umsókn um vegabréfsáritun.

6. gr.

10. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Umsókn um dvalarleyfi.*

Útlendingur sem sækir um dvalarleyfi í fyrsta skipti skal sækja um leyfið áður en hann kemur til landsins og er honum óheimilt að koma til landsins fyrr en umsóknin hefur verið samþykkt. Frá þessu má víkja ef ríkar sanngirmisástæður mæla með því eða samkvæmt reglum sem



dómsmálaráðherra setur.

Útlendingastofnun tekur ákvörðun um dvalarleyfi. Sækja skal um dvalarleyfi á sérstöku eyðublaði. ~~Umsækjandi skal Umsókninni skal fylgja ljósmynd af umsækjanda og skal hann~~ undirrita umsóknina eigin hendi ~~umsóknina~~ þar sem m.a. komi fram að hann samþykki að gangast undir læknisskoðun innan tveggja vikna frá komu til landsins í samræmi við gildandi lög og fyrirmæli heilbrigðisyfirvalda. Umsókn um dvalarleyfi skulu einnig fylgja öll þau gögn og vottorð sem Útlendingastofnun gerir kröfu um til staðfestingar á að umsækjandi uppfylli skilyrði sem lög og reglugerðir kveða á um, svo sem sakavottorð, heilbrigðisvottorð og staðfesting á framfærslu og sjúkratryggingu. Dómsmálaráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um hvaða gögn og vottorð umsækjandi skuli leggja fram.

7. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, 10. gr. a, er orðast svo ásamt fyrirsögn:  
*Útgáfa dvalarleyfis.*

Dvalarleyfi verður ekki gefið út fyrr en umsókn um dvalarleyfi hefur verið samþykkt, útlendingur er kominn til landsins, hefur gengist undir læknisskoðun samkvæmt vottorði heilbrigðisstofnunar og gengið frá skráningu heimilisfangs hér á landi. Útlendingastofnun gefur út skírteini til staðfestingar á veitingu dvalarleyfis. Skírteini er gefið út á nafn útlendingans sem er handhafi dvalarleyfisins. Í því skyni að unnt sé að bera kennsl á rétthafa dvalarleyfis og staðreyna að handhafi þess sé sá sem hann kveðst vera, skal tekin stafræn mynd af umsækjanda og prentuð á skírteinið. Í sama tilgangi er dómsmálaráðherra heimilt að ákveða að dvalarleyfisskírteini skuli innihalda örflögu með þeim upplýsingum sem skráðar eru á kortið auk fingrafara handhafa. Í skírteininu skal m.a. koma fram nafn útlendingans, ríkisfang hans, nafn atvinnurekanda þegar það á við og gildistími dvalarleyfisins.

10. gr

f. (12. gr. e.)

*Dvalarleyfi vegna náms.*

Heimilt er að veita útlendingi sem ætlar að stunda fullt nám hér á landi dvalarleyfi enda fullnægi hann þeim kröfum sem gerðar eru í viðkomandi námi um undirbúning, þar á meðal tungumálakunnáttu. Skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis samkvæmt ákvæði þessu eru m.a. eftirfarandi:

- a. útlendingur fullnægir skilyrðum 1. og 2. mgr. 11. gr., og
- b. stundar fullt nám hér á landi samkvæmt vottorði frá hlutaðeigandi skóla.

Fullt nám telst vera 100% samfelld nám á háskólastigi, iðnnám eða það nám annað sem gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi. Einstök námskeið teljast ekki til náms.

Heimilt er að veita erlendum skiptinimum dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu komi þeir til landsins á vegum viðurkenndra skiptinemasamtaka. Jafnframt má veita útlendingi sem dvalið hefur í landinu á grundvelli dvalarleyfis skv. 13. gr. en missir rett til dvalar á þeim grundvelli við 18 ára aldur dvalarleyfi samkvæmt þessari grein til að stunda nám við framhaldsskóla.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal að jafnaði ekki veitt til lengri tíma en sex mánaða í senn. Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu á námstíma ef útlendingur fullnægir áfram skilyrðum 1. og 2. mgr. og getur sýnt fram á viðunandi námsárangur. Námsárangur telst viðunandi hafi útlendingur lokið a.m.k. 75% af fullu námi. Við fyrstu endurnýjun dvalarleyfis telst námsárangur viðunandi hafi útlendingur lokið a.m.k. 50% af fullu námi.

Leyfi samkvæmt ákvæði þessu getur ekki verið grundvöllur búsetuleyfis.

g. (12. gr. f.)

*Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.*

Heimilt er að veita útlendingi dvalarleyfi, þótt ekki sé fullnægt öllum skilyrðum 11. gr. ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla útlendingsins við landið.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal eigi veitt til lengri tíma en eins árs. Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu í allt að tvö ár í senn enda hafi forsendur fyrir veitingu leyfisins í upphafi ekki breyst.

Leyfi samkvæmt ákvæði þessu getur verið grundvöllur búsetuleyfis.

11. gr.

13. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Dvalarleyfi fyrir aðstandendur.*

Nánustu aðstandendur íslensks ríkisborgara eða annars norræns ríkisborgara sem búsettur er hér á landi eða útlendings sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalarleyfis skv. 12. gr., 12. gr. b. og 12. gr. f. eða á grundvelli búsetuleyfis geta samkvæmt umsókn fengið dvalarleyfi, enda liggja ekki fyrir atvik sem greinir í d-lið 1. mgr. 11. gr., auk þess sem framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði skal vera tryggt, sbr. a-lið 1. mgr. 11. gr. Sama gildir um nánustu aðstandendur þeirra sem stunda doktorsnám hér á landi á grundvelli 12. gr. e.

Nánustu aðstandendur í skilningi 1. mgr. eru maki, sambúðarmaki og samvistarmaki, börn viðkomandi yngri en 18 ára á hans framfæri og í hans forsjá, ættmenni hans eða maka í beinan legg eldri en 66 ára og á þeirra framfæri.

Nú er rökstuddur grunur um að til hjúskapar, staðfestrar samvistar eða sambúðar hafi verið stofnað í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis, og ekki er sýnt fram á annað með óbyggjandi hætti, og veitir það þá ekki rétt til dvalarleyfis. Sama gildir ef rökstuddur grunur er um að ekki hafi verið stofnað til hjúskapar eða staðfestrar samvistar með vilja beggja hjóna eða ef stofnun hjúskapar eða staðfestrar samvistar brýtur í bága við allsherjarreglu og meginreglur íslenskra laga. Ef annar makinn er 24 ára eða yngri skal ávallt kanna hvort málsatvik eru með þeim hætti sem um getur í 1. og 2. málsl.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu verður ekki veitt ef nánasti aðstandandi umsækjanda hefur á síðustu fimm árum hlotið dóm eða verið látinn sæta öryggisráðstöfunum fyrir brot á ákvæðum XXI.–XXIV. kafla almennra hegningarlaga, nema synjun um dvalarleyfi mundi fela í sér ósanngiarna ráðstöfun gagnvart honum eða nánustu ættingjum hans. Útlendingastofnun er heimilt að afla sakavottorðs aðstandanda í því skyni að meta hvort umsókn skuli synjað á grundvelli þessa ákvæðis.

Dvalarleyfi samkvæmt ákvæði þessu skal í fyrsta skipti eigi veitt til lengri tíma en eins árs. Dvalarleyfi aðstandanda útlending, sem dvelst hér á landi á grundvelli dvalar- eða búsetuleyfis, getur þó aldrei gilt lengur en leyfi þess síðarnefnda. Heimilt er að endurnýja dvalarleyfi á grundvelli þessa ákvæðis samkvæmt umsókn ef skilyrði þess eru enn uppfyllt. Þá er heimilt að endurnýja dvalarleyfi útlending sem dvalið hefur hér á landi á grundvelli ákvæðisins fram að 18 ára aldri en missir rétt til dvalar á grundvelli þess við 18 ára aldur, enda séu skilyrði 1. mgr. 11. gr. uppfyllt og hann stundar annað hvort nám eða störf hér á landi. Framfærsla foreldris getur talist fullnægjandi þegar sótt er um endurnýjun samkvæmt þessari málsgrein.

Ef hjúskap, staðfestri samvist eða sambúð er slitið vegna þess að útlendingur eða barn hans hefur sætt misnotkun eða ofbeldi í sambandinu er, þegar sérstaklega stendur á og ríkar sanngirnisástæður mæla með, jafnframt heimilt að endurnýja dvalarleyfi skv. ákvæði þessu þrátt fyrir breyttar forsendur dvalar hér á landi að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 11. gr. laganna. Skal þá m.a. litið til lengdar hjúskapar, staðfestrar samvistar eða sambúðar og tengsla útlending við landið.

Dvalarleyfi sem aðstandandi fær samkvæmt þessu ákvæði getur verið grundvöllur búsetuleyfis nema útlendingurinn sem hann leiðir rétt sinn af hafi dvalarleyfi sem skapar ekki slíkan grundvöll.

12. gr.

14. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Endurnýjun dvalarleyfis.*

Endurnýja má dvalarleyfi útlending að fenginni umsókn ef skilyrðum leyfisins er áfram fullnægt. Ef sérstaklega stendur á er þó heimilt að víkja frá skilyrði um trygga framfærslu skv. a-lið 1. mgr. 11. gr. laganna, hafi framfærsla verið ótrygg um skamma hrið vegna atvinnuleysis, slyss eða veikinda og ríkar sanngirnisástæður mæla með því.

Útlendingur sem óskar eftir endurnýjun dvalarleyfis skal sækja um hana eigi síðar en fjórum vikum áður en dvalarleyfi fellur úr gildi. Sé sótt um endurnýjun innan tilskilins frests er útlendingi heimilt að dveljast hér á landi þar til ákvörðun hefur verið tekin um umsókn hans. Að öðrum kosti skal útlendingur hverfa úr landi áður en leyfi hans rennur út.

Útlendingastofnun getur í undantekningartilvikum heimilað útlendingi áframhaldandi dvöl þar til ákvörðun hefur verið tekin um umsókn um endurnýjun leyfis sem borist hefur eftir þann frest sem um getur í 2. mgr., ef afsakanlegt er að umsókn hafi ekki verið skilað fyrr eða ríkar sanngirnisástæður mæli með því.

Útlendingastofnun tekur ákvörðun um að fella dvalarleyfi niður þegar leyfishafi hefur dvalist erlendis samfelld lengur en þrjá mánuði. Þegar lögheimili útlending hefur verið skráð erlendis í þrjá mánuði fellur dvalarleyfið sjálfkrafa niður. Þótt dvalarleyfi falli niður kemur það ekki í veg fyrir að útlendingur geti sótt um endurnýjun samkvæmt ákvæði þessu ef það er gert innan upphaflegs gildistíma dvalarleyfisins og sanngirnisástæður mæla með því.

25. gr.

39. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Réttur til ótímabundinnar dvalar.*

EES- eða EFTA-útlendingur, sem dvalið hefur löglega hér á landi samfelld í fimm ár skv. 1. mgr. 36. gr., á rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi. Sama gildir um aðstandendur hans sem hafa dvalið löglega með honum hér á landi í fimm ár.

Dvöl erlendis í skemmri tíma en samtals sex mánuði á ári, dvöl erlendis vegna herþjónustu eða dvöl í eitt skipti að hámarki í eitt ár vegna meðgöngu, fæðingar, alvarlegs sjúkdóms, náms eða starfsþjálfunar, telst ekki rof á samfelldri dvöl skv. 1. mgr.

Réttur til ótímabundinnar dvalar fellur niður ef samfelld dvöl erlendis varir lengur en tvö ár.

Samkvæmt umsókn og að uppfylltum skilyrðum skal gefin gefur Útlendingastofnun út staðfestingu á rétti til ótímabundinnar dvalar.

Dómsmálaráðherra setur nánari reglur um skilyrði fyrir ótímabundinni dvöl EES- eða EFTA-útlendinga og aðstandenda hans hér á landi, svo og um undanþágur frá þeim.

33. gr.

Með lögum þessum er m.a. mnlleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 38/2004/EB um rétt ríkisborgara ríkja Evrópusambandsins og fjölskyldna þeirra til frjálstrar farar og dvalar eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007 frá 7. desember 2007 um breytingu á VII. viðauka (staðfesturéttur) við EES-samninginn frá 2. maí 1992. Jafnframt er ríkisstjórninni heimilt að staðfesta fyrir Íslands hönd tilvísaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

3334. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. ágúst 2008.

## Til allsherjarnefndar. Frá dómsmálaráðuneyti.

Hér að neðan er gerð grein fyrir þeim ákvæðum í útlendingalöggjöf á Norðurlöndunum sem tryggja eiga stöðu erlendra kvenna sem sæta ofbeldi í hjúskap.

### 1. Norsk útlendingalöggjöf

Í 6. mgr. 37. gr. norsku útlendingareglugerðarinnar<sup>1</sup> er að finna svokallað „misnotkunarákvæði“ (n. *mishandlingsbestemmelsen*) sem kveður á um að heimilt sé að veita kvenkyns umsækjanda dvalarleyfi, sem missir rétt til dvalar vegna sambúðarslita, ef hún muni lenda í erfiðleikum vegna stöðu sinnar í heimalandi á grundvelli félagslegrar og menningarlegrar stöðu. Þrátt fyrir að slíkt sé ekki fyrirsjáanlegt skal þó veita dvalarleyfi þegar konan eða barn hennar hefur sætt misnotkun í sambúðinni. Reglugerðarákvæðið hljóðar svo:

6. mgr. 37. gr. útlendingareglugerðarinnar:

*„Kvinne som verken fyller vilkårene i tredje, fjerde eller femte ledd, kan få tillatelse etter bestemmelsene i § 21 femte ledd dersom hun som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forhold der. Selv om slike grunner ikke tilsier det, skal tillatelse etter § 21 femte ledd gis dersom kvinnen eller eventuelle barn er blitt mishandlet i samlivsforholdet.“*

Sjónarmiðið sem að baki þessu ákvæði býr er að ekki skuli þvinga konu áfram í sambúð til að halda dvalarleyfi sínu ef hún eða börn hennar sæta misnotkun af hálfu maka hennar. Ekki hefur þýðingu hvor aðilinn hefur haft frumkvæði að sambúðarslitunum. Hugtakið misnotkun er túlkað nokkuð vítt og er ekki bundið við líkamlegt ofbeldi. Þar undir getur einnig fallið andlegt ofbeldi en aðalatriðið er að lífsgæði viðkomandi séu skert. Framkvæma þarf heildarmat á aðstæðum í hverju tilviki. Við matið verður m.a. að taka tillit til atburða, alvarleika þeirra, kringumstæðna sem þeir áttu sér stað við, hvort þeir séu hluti af hegðunarmynstri eða hvort um einstakan atburð hafi verið að ræða. Almenn óánægja í hjúskap eða sambúð, ágreiningur eða mismunandi hugmyndir um hlutverkaskiptingu á grundvelli menningarmunar er ekki nægilegt til að byggja á við beitingu ákvæðisins.

Til að ákvæðinu verði beitt verður að sýna fram á misnotkunina eða leiða líkur á að hún hafi átt sér stað. Ekki eru gerðar strangar kröfur í þeim efnum. Framburður umsækjanda er lagður til grundvallar nema ástæða sé fyrir hendi til að efast um trúðverðugleika framburðarins. Það er ekki krafa um að makinn sem beitti ofbeldinu sé ákærður.

Norðmenn lögðu fram frumvarp til nýrra útlendingalaga sl. sumar (júni 2007). Þar er lagt til að færa tilvitnað ákvæði inn í lögina. Í frumvarpinu er að finna ítarlegri umfjöllun um ákvæðið. Frumvarpið má nálgast hér: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/otprp/20062007/Otprp-nr-75-2006-2007-.html?id=474152>

### 2. Sænsk útlendingalöggjöf

<sup>1</sup> Reglugerðina er að finna hér:

<https://www.udiregelverk.no/sitecore/content/Home/Rettskilder/Sentrale%20lover%20og%20forskrifter/Utlendingsforskriften.aspx>

Í 5. kafla sænsku útlendingalaganna<sup>2</sup>, 16. gr., er fjallað um endurnýjun dvalarleyfis. Þar er tekið á aðstæðum kvenna sem sætta hafa ofbeldi í 2. tl. 3. mgr. Ákvæði 16. gr. hljóðar svo í heild sinni:

*16 § En utlänning som med stöd av 8 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.*

*En utlänning som har familjeanknytning enligt 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år får ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl, får permanent uppehållstillstånd ges för tvåårsperiodens slut.*

*Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om*

*1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,  
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller*

*3. andra starka skäl talar för att utlänningen skall ges fortsatt uppehållstillstånd. Lag (2006:220).*

Meðal skilyrða fyrir beitingu ákvæðisins er að umsækjandi hafi orðið fyrir alvarlegri eða endurteknum árásum af hálfu maka og að sambúðin hafi slitnað vegna þessa ofbeldis. Þá er gerð krafa um að sambandið hafi verið alvarlegt frá byrjun og að sambúðin hafi ekki varað í stuttan tíma.

### 3. Dönsk útlendingalöggjöf

Í dönsku útlendingalögunum er ákvæði um stöðu þeirra útlendinga sem slíta sambúð vegna ofbeldis eða mistotkunar raðað með ákvæðum 19. gr. sem fjallar um innköllun dvalarleyfa. Í 8. mgr. 19. gr. segir svo<sup>3</sup>:

*„Stk. 8. Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen med opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet. ”*

Af ákvæðinu leiðir að hafi sambúð verið slitið vegna þess að útlendingur var beittur ofbeldi eða hann hafi sætt annarri misnotkun í sambúðinni getur danska útlendingastofnunin ákveðið að viðkomandi útlendingur haldi dvalarleyfi sínu. Til að svo geti orðið verður að sýna fram á ofbeldið með lögregluskýrslum, læknauskýrslum o.s.frv. ásamt yfirlýsingu frá kvennaathvarfi ef viðkomandi dvelur í slíku athvarfi. Jafnframt verður að staðfesta að ofbeldið hafi beinlínis orsakað sambúðarslitin. Þá er litið til tengsla viðkomandi útlendinga við landið þar sem m.a. er lögð áhersla á hversu lengi viðkomandi hefur dvalið í landinu. Dönskukunnátta, atvinna og tengslanet hefur jafnframt þýðingu við ákvörðunina. Einnig er skoðað hvort það sé mjög íþyngjandi fyrir konuna að snúa tilbaka til síns heimalands miðað við aðstæður.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Sjá hér tengil:

[http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&dok\\_id=SFS2005:716&rm=2005&bet=2005:716](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&dok_id=SFS2005:716&rm=2005&bet=2005:716)

<sup>3</sup>Sjá tengil: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=29079>

<sup>4</sup> Heimildir: <http://www.nyidanmark.dk> og <http://www.lokk.dk/vaerktoejskasse/opholdstill.htm>

#### 4. Finnsk útlendingalöggjöf

Í finnsku útlendingalögunum<sup>5</sup> er ekki að finna ákvæði sambærilegt og þeim sem hafa verið rakin hér að ofan á hinum Norðurlöndunum. Í framkvæmd er hins vegar beitt ákvæði 5. mgr. 54. gr. útlendingalaganna sem fjallar um framlengingu dvalarleyfa og búsetuleyfi. Ákvæði 54. gr. hljóðar svo:

##### 54 § Beviljande av fortsatt tillstånd

*„Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om villkoren för det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet fortfarande uppfylls.*

*Om en utlänning har fått uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det inte på basis av de omständigheter som framkommit förefaller uppenbart att de villkor på grundval av vilka det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls.*

*En utlänning som med stöd av 45 § 1 mom. beviljats tillfälligt uppehållstillstånd för arbete eller näringsidkande, beviljas efter två års oavbruten vistelse i landet kontinuerligt uppehållstillstånd, om villkoren för beviljande av tillstånd fortfarande uppfylls.*

*En utlänning som med stöd av 45 § 1 mom. 3 punkten beviljats tillfälligt uppehållstillstånd för studier, beviljas efter avlagd examen ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd för sökande av arbete.*

*En utlänning som med stöd av 51 § beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet och ett offer för människohandel som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd beviljas efter två års oavbruten vistelse i landet kontinuerligt uppehållstillstånd, om de omständigheter med stöd av vilka utlänningen beviljades det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet fortfarande föreligger.*

*Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas på nya grunder, om utlänningen kunde beviljas första uppehållstillstånd på dessa nya grunder. En utlänning som beviljats tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av familjeband kan beviljas uppehållstillstånd efter det att familjebandet brutits, om han eller hon har fast anknytning till Finland.,,*

Samkvæmt heimildum frá finnska innanríkisráðuneytinu<sup>6</sup> segir í leiðbeiningum finnsku útlendingastofnunarinnar að það gæti verið ósanngjarnt að binda endi á dvalarleyfi útlendinga á grundvelli fjölskyldusameiningar ef hjúskapur eða sambúð hefur verið slitið vegna ofbeldis. Í slíkum tilfellum sé brottvísun því sjaldgæf í framkvæmd ef viðkomandi hafi dvalið í landinu um nokkurt skeið. Hafi útlendingur nýlega komið til landsins og hafi því ekki myndað nein tengsl við landið kunni brottvísun hins vegar að koma til skoðunar. Hvert tilvik virðist samkvæmt þessu vera metið sérstaklega.

Haukur Guðmundsson / Rósa Dögg Flosadóttir.

<sup>5</sup> Sjá tengil: <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2004/20040301>

<sup>6</sup> Heimild: Jorma Kantola, Legislative Counsellor, Ministry of the Interior, Migration Department, 29. apríl 2008.

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 135/1583**  
**komudagur 27.2.2008**

**FLÓTTAMANNANEFND**  
**FÉLAGS - OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI**  
**HAFNARHÚSI V/TRYGGVAGÖTU**  
**150 Reykjavík**

Alþingi Íslendinga  
Selma Hafliðadóttir, nefndarritari  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 25. febrúar 2008  
Tilv.: FEL08020008/0005

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis til flóttamannanefndar, dags. 29. janúar sl., þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um útlendinga, 337. mál.

Á fundi flóttamannanefndar 14. febrúar sl. var fjallað um frumvarpið og fór fulltrúi dómsmálaráðuneytis í flóttamannanefnd yfir meginatriði þess. Einnig var fjallað um beiðni allsherjarnefndar um umsögn um frumvarpið. Af því tilefni vill flóttamannanefndin taka fram að hlutverk hennar er að vera ríkisstjórn til ráðgjafar um málefni flóttafólks og beinir nefndin tillögum sínum og athugasemdum þar að lútandi til viðkomandi stjórnvalda. Flóttamannanefndin telur það því almennt ekki falla að hlutverki sínu að veita nefndum Alþingis umsagnir um framkomin frumvörp.

Flóttamannanefnd vill þrátt fyrir framansagt gjarnan fylgjast með þeim málum sem fram koma á Alþingi og fjalla um málefni innflytjenda og flóttafólks og fagnar því að fá slík mál til umfjöllunar. Mun nefndin taka öll slík mál til umfjöllunar og eftir því sem tilefni gefst til taka undir eða koma athugasemdum um efnisatriði þeirra á framfæri við stjórnvöld.

Í ljósi þess sem fram er komið mun flóttamannanefnd ekki senda allsherjarnefnd umsögn um frumvarp til laga um útlendinga.

Fyrir hönd flóttamannanefndar

  
Ingibjörg Bróddadóttir





Alþingi  
Erindi nr. P 135/1809  
komudagur 14.3.2008

14. mars 2008

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga, 337. mál, flokkar dvalarleyfa, EES-reglur o.fl.**

Allsherjarnefnd Alþingis hefur leitað umsagnar Hagstofu Íslands um frumvarp til laga um útlendinga, flokka dvalarleyfa, EES-reglur o.fl.

Hagstofan álitur að efni frumvarpsins tengist ekki verksviði hennar á beinan hátt og umsögn um það sé því ekki á færi hennar.

Virðingarfyllst

---

Ólafur Hjálmarsson  
hagstofustjóri

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 135/1550**  
**komudagur 25.2.2008**

Innflytjendaráð,  
Hafnarhúsi v/Tryggvagötu,  
150 Reykjavík

Alþingi Íslendinga  
Selma Hafliðadóttir, nefndarritari  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 21. febrúar 2008  
Tilv.: FEL08020009/0005

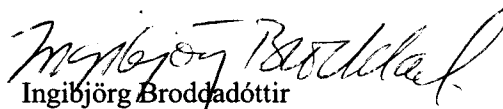
Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis til innflytjendaráðs, dags. 1. febrúar sl., þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um útlendinga, 337. mál.

Á fundi innflytjendaráðs, 14. febrúar sl., var fjallað um frumvarpið og fulltrúi dómsmálaráðuneytis í innflytjendaráði fór yfir meginatriði þess. Einnig var fjallað um beiðni allsherjarnefndar um umsögn um frumvarpið. Af því tilefni vill innflytjendaráð taka fram að hlutverk þess er að vera ríkisstjórn til ráðgjafar um málefni innflytjenda og beinir nefndin tillögum sínum og athugasemdum þar að lútandi til viðkomandi stjórnvalda. Innflytjendaráð telur það því almennt ekki falla að hlutverki sínu að veita nefndum Alþingis umsagnir um framkomin frumvörp

Innflytjendaráð vill þrátt fyrir framansagt gjarnan fylgjast með þeim málum sem fram koma á Alþingi og fjalla um málefni innflytjenda og fagnar því að fá slík mál til umfjöllunar. Mun nefndin taka öll slík mál til umfjöllunar og eftir því sem tilefni gefst til taka undir eða koma athugasemdum um efnisatriði þeirra á framfæri við stjórnvöld.

Í ljósi þess sem fram er komið mun innflytjendaráð ekki senda allsherjarnefnd umsögn um frumvarp til laga um útlendinga.

Fyrir hönd innflytjendaráðs

  
Ingibjörg Broddadóttir

Alþingi  
Erindi nr. Þ 135/1629  
komudagur 3.3.2008



## Lögreglustjórinn á Suðurnesjum

Skrifstofan Grænési - 235 Keflavíkurflugvöllur - sími: 420 1700- bréfsími: 421 5186 - tölvupóstur: dc@dc.is

Alþingi  
Nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Keflavíkurflugvöllur 29. febrúar 2008

Tilvísun: 2008010022

Bréfalykill: 1.1

**Efni: Umsögn embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingum.**

Þingskjal 572 – 337. mál.

Eftirfarandi athugasemdir embættisins við framangreint lagafrumvarp lúta að þáttum er snúa að eftirliti lögreglu með útlendingum.

Í 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Útlendingastofnun sé heimilt að gefa út skirteini til staðfestingar á því að útlendingur þurfi ekki dvalarleyfi á Íslandi.

Að mati embættisins er þörf á að Útlendingastofnun sé skylt að gefa út skirteini til handa útlendingum er falla undir b.-e. lið greinarinnar þar sem þeim kann að vera nauðsynlegt við eftirlit lögreglu að geta með einföldum hætti sýnt fram á að þeim sé heimil dvöl í landinu

Sama gildir um skilríki/staðfesta skráningu útlendinga skv. 12. gr., 22. gr., 23. gr., 24. gr. og 25. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er að unnt sé við eftirlit lögreglu með útlendingum að staðreyna heimild þeirra til dvalar í landinu með einföldum og skjótvirkum hætti. Er þá einkum lítið til óþæginda sem könnun á rétti viðkomandi útlendinga til dvalar hér á landi kann að leiða til ef ekki eru til staðar einföld skilríki/staðfest skráning sem útlendingur getur framvísað til að mynda við almennt götueftirlit lögreglu.

F.h.l.

Eyjólfur Kristjánsson ft





MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 135/1718**  
**komudagur 10.3.2008**

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. mars 2008.

**UMSÖGN MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU UM FRUMVARP UM BREYTINGA Á LÖGUM UM  
ÚTLENDINGA, NR. 96/2002, FLOKKAR DVALARLEYFA, EES-REGLUR O.FL.,  
135. LÖGGJAFARÞING 2007–2008, 337. MÁL.**

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur farið yfir ofangreint frumvarp með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland á aðild að og tilmælum alþjóðlegra eftirlitsstofnana á sviði mannréttinda. Mannréttindaskrifstofan fagnar frumvarpinu og telur það á margan hátt til þess fallið að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um dvalarleyfi hér á landi. Mannréttindaskrifstofan telur þó nauðsynlegt að gera nokkrar athugasemdir við frumvarpið.

Stjórnarskrá lýðveldisins kveður á um að rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér skuli skipað með lögum. Mannréttindaskrifstofan hefur löngum gert athugasemdir við það að lög um útlendinga veiti framkvæmdavaldinu óhóflegt svigrúm til mats sem samræmist ekki áskilnaði stjórnarskrár um að rétti útlendinga skuli skipa með lögum. Í fyrirliggjandi frumvarpi er ekki allskostar ráðin bót á þessu því enn er kveðið á um víða heimild framkvæmdavaldsins til að setja nánari reglur um ýmis grundvallarréttindi fólks. Sem dæmi má nefna 2. gr., 3. gr., 5. gr., 6. gr. en þar eru lögfestar heimildir ráðherra til að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um hvaða gögn skuli lögð fram, um undanþágur frá kröfum um dvalarleyfi, um reglur um heimildir til að koma til landsins, um för yfir landamæri og fleira. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að tryggja að lögin sjálf innihaldi skýrari reglur í samræmi við ákvæði 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.**

Mannréttindaskrifstofan vill í þessu samhengi ítreka mikilvægi þess að það sé tryggt að lög sem útlendingar byggja rétt sinn á séu ávallt aðgengileg á erlendum tungumálum, á ensku að minnsta kosti, en það er ámælisvert að breytingar sem gerðar voru árin 2003 og 2004 hafa enn ekki verið birtar á ensku eða öðru erlendu tungumáli.

Mannréttindaskrifstofan vill einnig ítreka mikilvægi þess að Ísland gerist aðili að samningum Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangslausa; samningi um að draga úr ríkisfangsleysi [Convention on the Reduction of Statelessness] sem samþykktur var 30. ágúst 1961 og samningi um réttarstöðu fólks án ríkisfangs [Convention on the Status of Stateless Persons], sem samþykktur var 28. september 1954. Bæði allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna og Flóttamannastofnunin hafa hvatt ríki til að gerast aðilar að samningunum en flest Vestur-Evrópulönd hafa átt aðild að þeim um áratuga skeið. Þá hvetur skrifstofan stjórnvöld til að undirrita og fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna um vernd og réttindi farandverkamanna og fjölskyldna þeirra sem samþykktur var 1. desember 2006.

**Athugasemdir við tiltekna greinar frumvarpsins**

**4. grein**

Í g-lið 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að heimila veitingu vegabréfsáritunar ef útlendingur telst ekki ógn við *alþjóðasamskipti ríkisins* og í 2. mgr. segir að synja megi um vegabréfsáritun ef ástæður er varða *utanríkisstefnu* mæla gegn veitingu hennar. Í greinargerð segir að seinna ákvæðið sé fært úr 19. gr. reglugerðar um útlendinga. Mannréttindaskrifstofan telur þessi skilyrði afar víð og óljós og mælist til þess að fjallað verði nánar um í frumvarpinu í hvaða tilvikum löggjafinn sjái fyrir að ákvæðum þessum verði beitt.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

**Mannréttindaskrifstofan fagnar því nýmæli sem finna má í lokamálslið 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins en þar er kveðið á um heimild til að synja um vegabréfsáritun þegar grunur iekur á að umsækjandi um vegabréfsáritun eða barn hans muni sæta misnotkun eða ofbeldi í ferð sinni hingað til lands. Í greinargerð segir að hér sé um verndarsjónarmið að ræða og að rökstuddur grunur sé næg ástæða synjunar.**

Mannréttindaskrifstofan hefur um nokkuð skeið unnið gegn kynbundu ofbeldi og í því samhengi vakið athygli á stöðu erlendra kvenna sem koma til Íslands og lenda í klónum á ofbeldismönnum. Mannréttindaskrifstofan hefur lengi hvatt til breytinga á útlendingalögum til að vernda konur í þessari stöðu og ofangreint nýmæli er til þess fallið að koma í veg fyrir að þekktir ofbeldismenn gangi ítrekað að eiga erlendar konur og beiti þær svo ofbeldi. Þetta eru hins vegar fyrirbyggjandi aðgerðir en tryggja verður einnig að erlendar konur fái dvalarleyfi og síðar búsetuleyfi og félagsaðstoð við skilnað ef þær hafa þurft að þola ofbeldi af hendi maka síns hér á landi. Í dag hika konur við að yfirgefa ofbeldismenn af ótta við að vera gert að yfirgefa landið og margar þrauka þar til þær eiga kost á búsetuleyfi. Fyrirliggjandi frumvarp kveður á um að skilyrði búsetuleyfis verði dvalarleyfi á sama grundvelli í 4 ár í stað þriggja áður. Þetta er afar langur tími í ofbeldissambandi en Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins hefur hvatt íslensk stjórnvöld til að tryggja að konur sem flýja ofbeldi maka sinni fái áfram að dvelja á Íslandi.<sup>1</sup> **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að festa í lög undanþágur frá skilyrðum um búsetuleyfi eða e.k. sérleyfi fyrir erlendar konur sem flýja ofbeldissambönd.**

Mannréttindaskrifstofan lýsir áhyggjum sínum af því nýmæli sem kveðið er á um í 3.mgr. 4. gr. þar sem lagt er til að við mat á umsóknum um vegabréfsáritun beri framkvæmdavaldinu að taka tillit þjóðernis, félagslegrar stöðu og hættu á að útlendingur dvelji lengur á Schengen-svæðinu en honum er heimilt. Hér eru þau sjónarmið sem styðjast skal við þegar umsóknir um vegabréfsáritanir eru metnar í fyrsta sinn lögfest. Mannréttindaskrifstofan telur ákvæði þetta þó ekki vel til þess fallið að skýra stöðu þeirra sem sækja um vegabréfsáritun en að óbreyttu er framkvæmdavaldinu veitt of mikið svigrúm til mats. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að skýra nánar hvað við er átt með þjóðerni og félagslegri stöðu í ákvæðinu og hvernig lagt verði mat á hættu á að útlendingur dveljist lengur á Schengen-svæðinu en honum er heimilt.**

Loks hvetur Mannréttindaskrifstofan löggjafann til að fara að dæmi Svía en í sænsku útlendingalögnum er að finna undantekningaákvæði þar sem heimilað er að veita takmarkaða vegabréfsáritun þó öll skilyrði séu ekki uppfyllt. Áritun af þessu tagi má gefa út af mannúðarástæðum, vegna alþjóðlegra skuldbindinga eða ríkra hagsmuna ríkisins.<sup>2</sup> Hér vekur skrifstofan athygli á þeirri staðreynd að flóttafólk myndi sjaldnast fullnægja skilyrðum þeim sem sett eru fyrir útgáfu vegabréfsáritunar eins og þau eru sett fram í fyrirbyggjandi frumvarpi.

## 5. grein

Grein þessi fjallar um undanþágur frá kröfu um dvalarleyfi. Mannréttindaskrifstofan telur það til bóta að ákvæði um dvöl án dvalarleyfis verði nú að finna í lögnum sjálfum en bendir á að bresti forsendur fyrir undanþágum skv. e. og f. lið þá er réttastaða viðkomandi afar óskýr. Í greinargerð segir að þegar hjúskap eða staðfestri samvist lýkur, þá bresta forsendur fyrir undanþágu frá dvalarleyfi og að þá þurfi viðkomandi að sækja um dvalarleyfi hafi hann hug á áframhaldandi dvöl hér á landi. Óljóst er t.d. hvort fólk á völ á búsetuleyfi við þessar aðstæður, hver staða fyrrum sambúðaraðila er og hvort fólk á kost á búsetuleyfi, hafi það búið á landinu í fjögur ár. **Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að skýra nánar í lögnum stöðu fólks sem slítur hjúskap, samvist eða sambúð.**

<sup>1</sup> „Ensure that foreign spouses, who have been victims of violence perpetrated by their partners, can continue their residence in Iceland after separation from their partners.“

<sup>2</sup> Sænsku útlendingalögin, 4. gr. 3.k. „Om villkoren för visering i 1 § och 2 § andra stycket inte är uppfyllda får en nationell visering beviljas om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja visering.“



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

## 7. grein

Mannréttindaskrifstofan hagnar að hér er lagt til að felld verði niður heimild til að veita fólki sem tilheyrir flóttamannahópum óbundið dvalarleyfi til þriggja ára. Mannréttindaskrifstofan vekur athygli á því að þegar Svíar taka á móti flóttamannahópum þá fær flóttafólkið strax búsetuleyfi. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að tryggja flóttafólki sem kemur samkvæmt ákvörðun stjórnvalda búsetuleyfi eða óbundið dvalarleyfi til þriggja ára hið minnsta. Jafnframt hvetur skrifstofan löggjafann til að tryggja jafnræði milli „kvótaflóttamanna“ og fólks sem kemur til landsins á eigin vegum og fær stöðu flóttamanns þannig að seinni hópurinn fái einnig búsetuleyfi eða óbundið dvalarleyfi við hælisleitingu.**

## 8. grein

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. teljast atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélaga ekki trygg framfærsla útlendinga né heldur greiðslur úr almannatryggingakerfinu sem útlendingur á rétt á vegna búsetu hér á landi. Útlendingur sem missir vinnuna og nýtir sér áunninn rétt til atvinnuleysisbóta á meðan hann er í atvinnuleit uppfyllir þannig ekki grunnskilyrði dvalarleyfis. Mannréttindaskrifstofan fellst á það sjónarmið að það geti ekki talist trygg framfærsla ef einstaklingur er alfarið á framfæri hins opinbera. Mannréttindaskrifstofan telur þó ákvæðið heldur strangt t.d. þegar fólk hefur fengið atvinnuleysisbætur í gildistíma fyrra dvalarleyfis en er komið til vinnu á nýjan leik. **Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að endurskoða ákvæðið þannig að heimilt verði, í sérstökum tilvikum, að telja atvinnuleysisbætur eða greiðslur í formi félagslegrar aðstoðar ríkis eða sveitarfélags til tryggrar framfærslu.**

## 10. grein

### 10. gr. b

**Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við 10. gr. b. frumvarpsins, en þar segir að dvalarleyfi fyrir vegna skorts á vinnuafli geti ekki orðið grundvöllur búsetuleyfis og að slík leyfi megi aðeins gefa út að nýju eftir að útlendingurinn hefur dvalist erlendis í samfelld tvö ár að loknum gildistíma síðasta leyfisins.** Með þessu er verið að takmarka mjög rétt ófaglærðs fólks sem núgildandi lög veita möguleika á búsetuleyfi. Skrifstofan telur eðlilegt og sanngjarnt að gefa fólki kost á að vera áfram á Íslandi með leyfi sem skapar grundvöll fyrir óbundið atvinnuleyfi, í það minnsta ef fólk er í vinnu, eða á kost á vinnu hérlendis.

### 10. gr. c

Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við 10. gr. c. frumvarpsins, en þar segir að dvalarleyfi fyrir íþróttafólk geti ekki orðið grundvöllur búsetuleyfis. Með þessu er versnar staða íþróttafólks sem hingað kemur til muna en núgildandi lög kveða á um dvalarleyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að kveða á um að dvalarleyfi íþróttafólks verði áfram grundvöllur búsetuleyfis.**

### 10. gr. e

Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við 10. gr. e en þar er lagt til að óheimilt verði að veita einstaklingi sem fengið hefur dvalarleyfi vegna vistráðningar dvalarleyfi samkvæmt ákvæðum 12. gr.-12. gr. c fyrr en að lokinni tveggja ára dvöl erlendis frá lokum gildistíma leyfisins. Í greinargerð með ákvæðinu segir ekki hvaða sjónarmið eru lögð til grundvallar kröfu um tveggja ára fjarveru áður en sótt er um annars konar leyfi. **Mannréttindaskrifstofa telur kröfu um tveggja ára fjarveru óhóflega og ekki á rökum reista og hvetur því löggjafann til rýmka skilyrði fyrir umsókn um annars konar leyfi að gildistíma vistráðningarleyfis loknum.**

### 10. gr. f



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Mannréttindaskrifstofan hefur um langt skeið hvatt til þess að tekið sé sérstakt tillit til stöðu ungmenna af erlendum uppruna sem koma til landsins skömmu fyrir 18 ára aldur á grundvelli fjölskyldusameiningar og stunda nám við framhaldsskóla þegar 18 ára aldri er náð. **Mannréttindaskrifstofan fagnar því að lagt er til að veita megi ungmennum sem fengið hefur dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar en hafa misst þau við 18 ára aldur, dvalarleyfi tii að stunda nám við framhaldsskóla. Jafnaframt fagnar skrifstofan því einnig að 10. gr. f leggur til að við fyrstu endurnýjun dvalarleyfis fyrir námsmann nægi að hann hafi lokið prófi í 50% námsefnis en með þessu er tekið mið af því að oft reynist námið í upphafi erfiðara ungmennum sem eru að læra á öðru máli en móðurmálinu. Tillagan er einnig í samræmi við tilmæli Evrópunefndar gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi frá árinu 2006.**<sup>3</sup>

**Mannréttindaskrifstofan harmar hins vegar að frumvarpið leggur tii að dvalarleyfi sem veitt eru ungmennum í ofangreindri stöðu geti ekki verið grundvöllur búsetuleyfis. Í núverandi framkvæmd hafa ungmenni oftast en ekki fengið leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi en skv. 11. gr. frumvarpsins geta dvalarleyfi fyrir aðstandendur verið grundvöllur fyrir búsetuleyfi ef útlendingurinn sem ungmennið byggir rétt sinn á hefur dvalarleyfi sem skapar slíkan grundvöll. Svo virðist sem frumvarpið leggi til að ungmenni í þessari stöðu fái nú takmarkað leyfi þegar þau ná 18 ára aldri þó þau hafi haft leyfi sem skapar grundvöll fyrir búsetuleyfi áður. Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að kveða á um að námsmannaleyfi fyrir ungmenni sem fengið hafa dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar skapi grundvöll fyrir búsetuleyfi.**

#### 10. gr. g

Ákvæðið mælir fyrir um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Í greinargerð segir að stjórnvöldum sé falið að meta hvort veita eigi undanþágu frá skilyrðum 11. gr. enda séu forsendur í málum misjafnar hverju sinni. Mannréttindaskrifstofan telur að hér sé framkvæmdavaldinu veitt of mikið svigrúm til mats sem skapar réttaróvissu. Til þessa hafa það helst verið hælisleitendur sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum en erfitt hefur verið að greina á hvaða forsendum einn einstaklingur fær dvalarleyfi umfram annan. Svo virðist jafnvel í einstaka málum að einstaklingum sem að mati Mannréttindaskrifstofu gætu uppfyllt skilyrði 44. gr. sé veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum í stað stöðu flóttamanns sem hefur mun ríkari rétt í för með sér.

Mannréttindaskrifstofan hefur um langt skeið gagnrýnt það hversu óskilgreint dvalarleyfi af mannúðarástæðum er í lögnum og hvatt til nánari skýringar á hvað í því felist og í hvaða tilvikum megi veita það. Mannréttindaskrifstofan tekur undir það sjónarmið að stjórnvöld hafi ákveðið svigrúm við mat á því hvort veita eigi undanþágu frá skilyrðum 11. gr. en hvetur til þess að nánari skilgreining á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða verði lögfest. Svíar kveða á um að veita megi útlendingum sem eru sérstaklega illa settir dvalarleyfi þó þeir uppfylli ekki almenn skilyrði. Við mat á umsókn er lagt mat á heilsufar viðkomandi, tengsl við landið og aðstæður í heimalandinu.<sup>4</sup> **Mannréttindaskrifstofan leggur til að farið sé að ráði Finna sem veita dvalarleyfi af mannúðarástæðum þegar mat á heilsufari útlendingans krefst þess, vegna tengsla hans við landið eða á grundvelli annarra mannúðarsjónarmiða, einkum með tilliti til aðstæðna útlendingans í heimalandi eða vegna**

<sup>3</sup> „It also strongly recommends that the Icelandic authorities ensure that the provisions governing the granting of residence permits to persons over 18 allow young people pursuing education to continue to do so without being faced with the risk of deportation.” European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3

<sup>4</sup> 5. kafli 6. gr.: „Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlåning om det vid en samlad bedömning av utlåningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlåningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.”



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

**viðkvæmrar stöðu hans (e. vulnerable position). Ákvæðið kveður einnig á um mannúðarleyfi til handa vegalausum börnum og systkinum þeirra í ákveðnum tilvikum.<sup>5</sup> Mannréttindaskrifstofu er kunnugt um dæmi þess að veitt hafi verið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða vegna heimilisofbeldis en leyfi vegna kynbundins ofbeldis gætu þannig fallið undir önnur mannúðarsjónarmið eða viðkvæma stöðu. Sjái löggjafinn ekki ástæðu til að setja sérákvæði um dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals (sbr. tillögu hér að neðan) þá **leggur Mannréttindaskrifstofan til að kveðið verði sérstaklega á um dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals í ákvæði um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.****

Í greinargerð með ákvæðinu segir að gert sé ráð fyrir að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða geti orðið grundvöllur búsetuleysis en til þess að svo geti orðið þarf viðkomandi að fullnægja öllum skilyrðum 15.gr. Mannréttindaskrifstofan vekur athygli á því að það er líklegra en ekki að fólk sem fær dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða þarfnist félagslegrar aðstoðar, jafnvel um langt skeið, t.d. fórnarlömb kynbundins ofbeldis, fólk sem þjáist af alvarlegum sjúkdómum og vegalaus börn. **Mannréttindaskrifstofan leggur því til að löggjafinn heimili að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða skapi grundvöll fyrir búsetuleyfi þó öllum skilyrðum 15. gr. sé ekki fullnægt.**

Mannréttindaskrifstofan hefur á undanförunum árum lagt síaukna áherslu á baráttuna gegn mansali. Í *Tillögum vegna aðgerðaráætlunar gegn mansali* sem kynnt var stjórnvöldum í tengslum við 16 daga átak 2007 lagði skrifstofan áherslu á nauðsyn þess að:

*Fórnarlömbum standi vernd, aðstoð og dvalarleyfi til boða óháð því hvort þau vinna með ákærvaldinu eða ekki. Í fórnalamba- og vitnavernd felist m.a. óskilyrt félagsleg- og fjárhagsleg- og lögfræðiaðstoð, áfallahjálp, heilbrigðisþjónusta, aðstoð við atvinnuleit og starfsþjálfun. Umpóttunartími með dvalarleyfi verði sex mánuðir hið minnsta.*

*Tilskipun Evrópusambandsins 2004/81/EC frá 29. apríl 2004* kveður m.a. á um tímabundin dvalarleyfi fyrir þolendur mansals sem vinna með stjórnvöldum og umpóttunartíma fyrir fórnarlömb, þ.e. þeim er gefinn tími til að vega og meta hvort þau vilji vinna með stjórnvöldum við að sækja gerendur til saka. Þessi tími skal vera þrjátíu dagar hið minnsta. Belgar veita 45 daga umpóttunartíma gegn því að þolandi slíti samskiptum við geranda og þiggi aðstoð í sérstakri hjálparmiðstöð fyrir þolendur. Ef vitni gefur skýrslu, fær viðkomandi ígildi vegabréfsáritunar sem gildir í þrjá mánuði. Ef sú áritun hefur verið framlengd einu sinni, er viðkomandi skráður í gagnagrunn um útlendinga og fær tímabundið dvalarleyfi í hálf ár. Með því fær manneskjan rétt til að starfa í landinu; aðgang að félagslegri þjónustu; aðgang að menntun auk lögfræðilegrar og sálfræðilegrar aðstoðar. Umpóttunartími er fjórar vikur í Þýskalandi, í Danmörku er umpóttunartíminn hundrað dagar, í Noregi fá meint vitni í mansalsmálum hálfis árs umpóttunartíma og atvinnuleyfi en Ítalir eru með einhverja bestu löggjöfina þar sem þolendur fá sex mánaða, framlengjanlegt, dvalar- og atvinnuleyfi óháð því hvort borið er vitni.

Í ljósi fyrirhugaðrar fullgildingar Palermo viðaukans við samning SP gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem og samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali leggur Mannréttindaskrifstofan til að lögfest verði sérstök ákvæði um dvalarleyfi til handa fórnarlömbum mansals og umpóttunartíma. Mannréttindaskrifstofan leggur til að við 12. gr. bætist nýr málslíður 12. gr. g sem kveði á um dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals ásamt sex mánaða umpóttunartíma hið minnsta. Brynt er að það sé ekki gert að ófrávíkjanlegu skilyrði fyrir dvalarleyfi af þessum toga að fórnarlömb vinni með ákærvaldinu.

---

<sup>5</sup> 52. gr.1: „Aliens residing in Finland are issued with a continuous residence permit if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable with regard to their health, ties to Finland or on other compassionate grounds, particularly in consideration of the circumstances they would face in their home country or of their vulnerable position.”





MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

## 10. gr. h

Mannréttindaskrifstofan fagnar því að lagt er til að heimilt verði að víkja frá skilyrðum fyrir veitingu bráðabirgðadvalarleyfa við sérstakar aðstæður en leggur til að fellt verði niður skilyrði b-liðar um að ekki leiki vafi á hver umsækjandi er. Margir hælisleitendur ferðast á fölsuðum skilríkjum, eru skilríkjalausir eða koma jafnvel frá löndum þar sem ekki er hægt að fá útgefin persónuskilríki. Það liggur því í augum uppi að þorri hælisleitenda á erfitt um vik að sýna fram á með óyggjandi hætti hverjir þeir eru. Bráðabirgðadvalarleyfi er skilyrði fyrir veitingu tímabundins atvinnuleyfis en Mannréttindaskrifstofan hefur lengi hvatt til þess að hælisleitendur hverra mál hafa farið í „efnismeðferð“ fái tímabundin atvinnuleyfi líkt og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi hefur mælt til þess sama.<sup>6</sup> Því miður þurfa hælisleitendur jafnan að bíða mánuðum og jafnvel árum saman eftir úrskurði og langvarandi aðgerðaleyfi og einangrun frá samfélaginu leiðir til þunglyndis og brotinnar sjálfsmyndar hjá mörgum. Atvinnuþátttaka styrkir sjálfsmat einstaklingsins, dregur úr einangrun hans og auðveldar aðlögun að íslensku samfélagi. Með atvinnuþátttöku heldur viðkomandi einnig fagkunnáttu sinni við sem nýtist honum hvort sem er á Íslandi eða í heimalandinu, fari svo að hann snúi aftur. Þá er það einnig þjóðhagslega hagkvæmt gefa hælisleitendum kost á að stunda atvinnu því þannig er dregið úr kostnaði ríkisins við framfærslu þeirra en einnig er líklegra að fólk verði nýttir þjóðfélagsþegar ef það hefur haft eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni á meðan umsókn er til meðferðar, fari svo að það fái hæli eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

**Mannréttindaskrifstofan leggur til að miðað sé við þrjá mánuði almennt en að fólk fái bráðabirgðaleyfi um leið og mál þess er tekið til efnismeðferðar.**

Mannréttindaskrifstofan hefur vakið athygli á málum einstaklinga sem synjað hefur verið um hæli en ekki er unnt að vísa úr landi af einhverjum orsökum. Mannréttindaskrifstofunni er kunnugt um mál einstaklinga í þessari stöðu sem dvalist hafa á Íslandi árum saman á grundvelli bráðabirgðaleyfa sem að jafnaði gilda í sex mánuði í senn. Þetta fyrirkomulag gerir fólki illmögulegt að lifa mannsæmandi lífi; það býr í stöðugri óvissu og vinnuveitendur veigra sér við að ráða það til framtíðarstarfa þar sem ekki er víst að það verði áfram í landinu að sex mánuðum liðnum. Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að setja þak á bráðabirgðaleyfi þannig að útlendingur geti aðeins dvalist í landinu á grundvelli bráðabirgðaleyfis í fjögur ár en fái að þeim tíma loknum dvalarleyfi sem getur verið grundvöllur búsetuleyfis, hafi aðstæður hans ekki breyst. Heimilt verði að víkja frá fjögurra ára skilyrði ef ríkar sanngirniasáttæður mæla með því.

## 11. grein

Greinin mælir fyrir um þau skilyrði sem umsækjandi um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar þarf að uppfylla til þess að fá dvalarleyfi á Íslandi. Mannréttindaskrifstofan fagnar því heilshugar 24 ára aldurstakmark sé fellt úr skilgreiningu ákvæðisins á nánasta aðstandanda. Mannréttindaskrifstofan gerði alvarlegar athugasemdir við þetta skilyrði þegar það var lagt til árið 2004 og hefur lengi hvatt til niðurfellingar þess. Hjúskaparaldur samkvæmt íslenskum lögum er 18 ár og með ákvæðinu er því verið að mismuna útlendingum með þessum aldursmörkum. Rétturinn til að stofna til hjúskapar er verndaður í 12. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), sem lögfestur hefur verið á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994, en þar segir að karlar og konur á hjúskaparaldri eigi rétt á að ganga í hjónaband og stofna fjölskyldu í samræmi við landslög um þessi réttindi. Í 1. gr. MSE er sú skylda lögð á aðildarríkin, að þau tryggji hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem sáttmálinn verndar og 14. gr. MSE kveður á um bann við mismunun gagnvart þeim réttindum sem sáttmálinn verndar.

<sup>6</sup> „It furthermore encourages the Icelandic authorities to further extend the possibilities for asylum seekers to work pending the examination of their claims.“ European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Enda þótt hér sé um að ræða einstaklinga, sem ekki dvelja þegar hér á landi en óska eftir að fá dvalarleyfi samkvæmt 13. gr. laganna, ber að hafa í huga rétt þeirra sem hér dveljast til að sameinast sínum nánustu aðstandendum, sbr. og 8. gr. MSE, sem verndar friðhelgi fjölskyldu og einkalífs. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur í dómum sínum viðurkennt rétt ríkja til að takmarka með lögum fjölda innflytjenda og setja þannig ákveðnar skorður við rétti útlendinga til að fá að sameinast fjölskyldu sinni í nýju landi. Slíkar skerðingar verða engu að síður að vera nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi og setur dómstóllinn þá skilyrði um brýna þjóðfélagslega nauðsyn og að gætt sé meðalhófs við beitingu úrræða.<sup>7</sup> Þá hefur dómstóllinn túlkað 12. gr. MSE - um rétt til að stofna til hjúskapar – svo, að sá réttur feli jafnframt í sér rétt til að búa saman.<sup>8</sup>

Mjög brýnar og rökstuddar ástæður þurfa að liggja til skerðingar á þessum grundvallarréttindum en ekki hafi verið sýnt fram á, að slíkar ástæður séu fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpinu frá 2004 segir að 24 ára aldurs skilyrðið miði m.a. að því að koma í veg fyrir að hjúskapur sé til þess eins ætlaður að útvega dvalarleyfi. Þá miði ákvæðið að því að vernda þá, sem hætt er við þrýstingi eða misneytingu af einhverju tagi, gegn því að falbjóða sig til hjúskapar, auk þess sem rík verndarsjónarmið búi að baki þar sem algengt sé meðal sumra hópa nýbúa, að foreldrar ráðstafi börnum sínum í hjúskap.

Mannréttindaskrifstofan gagnrýndi lögfestingu fyrrgreindra aldursmarka með hliðsjón af grundvallarréttindum um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og þeirrar staðreyndar að ekki lá fyrir að nauðungarhjonabönd eða málamyndahjonabönd væru það alvarlegt vandamál hér á landi að það réttlætti svo veigamiklar takmarkanir sem áður greinir. Þá er niðurfelling í samræmi við tilmæli alþjóðlegra eftirlitsstofnana á sviði mannréttinda: nefnd Sameinuðu þjóðanna gegn kynþáttamisrétti lýsti áhyggjum sínum af þessu fyrirkomulagi árið 2005:

*While noting that the purpose of the requirement that a foreign “spouse or partner in cohabitation or registered partnership of a person lawfully staying in Iceland” must be 24 years of age or older to obtain a permit to stay as a family member is to prevent forced or sham marriages, the Committee is nevertheless concerned that this requirement may have discriminatory effects, bearing in mind that the minimum age of marriage under the Icelandic Marriage Act No. 31/1993 is 18 years (art. 5 (d) (iv)).*

**The Committee recommends that the State party reconsider this age requirement and explore alternative means of preventing forced or sham marriages.<sup>9</sup>**

Mannréttindafulltrúi Evrópuráðsins tók í sama streng árið 2005:

*Recommendation 13: Rescind the age limit of 24 for obtaining a residence permit on grounds of marriage or cohabitation of Section 13 of the Act on Foreigners and clarify the applicability of this section to family members of Icelandic nationals.<sup>10</sup>*

Loks hefur Evrópunefnd gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðalyndi hvatt stjórnvöld til að afnema 24 ára regluna:

*ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that the rights of non-citizens to private and family life and non-discrimination are thoroughly respected. To this end, it recommends that the Icelandic authorities repeal the provisions introducing a 24-year minimum age requirement for spouses of non-EEA residents of Iceland.[...]*

<sup>7</sup> Sjá t.d. Gilles Dutertre: *Key Case-Law Extracts; European Court of Human Rights*, Council of Europe Publishing 2003, bls. 295.

<sup>8</sup> Sbr. dóm MDE í máli *Abdulaziz, Cabales og Balkandali gegn Bretlandi*, frá 28. maí 1985.

<sup>9</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Iceland. 01/11/2005, CERD/C/ISL/CO/18.

<sup>10</sup> Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his visit to the Republic of Iceland, 14 December 2005, CommDH(2005)10.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Í 3. mgr. ákvæðisins segir m.a. mælt að ef rökstuddur grunur sé fyrir hendi um að til hjúskapar, staðfestrar samvistar eða sambúðar hafi eingöngu verið stofnað í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis eða ef ekki hafi verið stofnað til hjúskapar eða staðfestrar samvistar með vilja beggja hjóna, þá veiti það ekki rétt til dvalarleyfis. Í 3. málslíð ákvæðisins segir að ef annar makinn sé 24 ára eða yngri að þá skuli ávallt kanna hvort atvik séu með þeim hætti sem um geti í 1. og 2. málslíð. **Með hliðsjón af ofangreindum athugasemdum, jafnræðireglunni og grundvallarréttindum um persónufrelsi og friðhelgi einkalífs og fjölskyldu hvetur Mannréttindaskrifstofan löggjafann til að falla frá áskilnaði um rannsókn á atvikum á grundvelli órökstuddra aldurstakmarka og kveða frekar á um að kanna megi hvort atvik falli undir 3. mgr. ef rökstuddur grunur er fyrir hendi um slíkt.**

Lagt er til að nánustu aðstandendur doktorsnema er stunda nám á Íslandi á grundvelli 12. gr. f, geti fengið dvalarleyfi hér á landi. Í greinargerð segir að tillögu þessa sé að rekja til samnings menntamálaráðherra við Háskóla Íslands til 2011, sem miði að því m.a. að styrkja stöðu háskólans í alþjóðlegu umhverfi. **Mannréttindaskrifstofa er hlynnt heimild til fölskyldusameiningar fyrir doktorsnema en hvetur jafnframt löggjafann til að kveða á um heimild til fölskyldusameiningar fyrir aðra sem stunda framhaldsnám á grundvelli 12. gr. f, enda ætti það einnig að vera til þess fallið að stuðla að sterku alþjóðlegu háskólasamfélagi á Íslandi.**

### 13. grein

**Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemdir við tillögu um að útlendingur skuli hafa haft tímundið dvalarleyfi í fjögur ár - í stað þriggja nú - áður en hann má sækja um búsetuleyfi.** Skrifstofan telur engin haldbær rök sett fram í greinargerð sem réttlæta svo alvarlega skerðingu á réttindum útlendinga sem velja að setjast að á Íslandi. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að lengja ekki áskilin tímamörk.** Þá hvetur skrifstofan til að tekið sé sérstakt tillit kvenna sem flýja ofbeldissambönd, sbr. athugasemdir við 4. grein frumvarpsins.

**Mannréttindaskrifstofan fagnar undanþáguheimild frá skilyrðum c-liðar 2. mgr en telur heimildina of þrönga.** Mannréttindaskrifstofan leggur til að ákvæðið taki tillit til fólks sem verður óvinnufært um lengri tíma vegna vinnuslyss eða viðlíka og kveði þannig á um undanþágu ef ríkar sanngnirnisástæður mæla með því en að áskilnaði um „ótrygga framfærslu í skamman hríð“ verði sleppt. Þá getur verið að fólk, sem fær dvalarleyfi á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga ríkisins eða á grundvelli mannúðarsjónarmiða, þarfnist félagslegrar aðstoðar í lengri eða skemmri tíma til að aðlagast í nýju landi og koma undir sig fótunum á ný eftir átakanlega lífsreynslu. **Mannréttindaskrifstofa mæiist til þess að sérstaklega verði kveðið á um undanþágu frá skilyrði c-liðar fyrir sk. „kvótaflóttamenn“, þá sem komið hafa til landsins á eigin vegum og fengið hafa hæli og þá sem fengið hafa dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.**

### 18. grein

**Mannréttindaskrifstofa Íslands gerir athugasemdir við tillögu um afar opna almenna heimild til að frelsisviptingar útlendinga ef þeir neita að gefa upp hverjir þeir eru, rökstuddur grunur er um að þeir gefi rangar upplýsingar um hverjir þeir eru eða þeir sýna af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hættu.** Mannréttindaskrifstofan gerir athugasemd við að lagt er til að hámarkstími gæsluvarðhalds sé afnuminn. Í athugasemdum við greinina 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 hættu og því geti verið nauðsynlegt að hefja frelsi þeirra með því að gera þeim að halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði eða jafnvel með því að úrskurða þá í gæsluvarðhald. **Mannréttindaskrifstofa áréttar að 67. grein stjórnarskrárinnar kveður á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita fyrir sök sem þyngri refsing liggur við en fésekt eða varðhald og að maður skuli aldrei sæta gæsluvarðhaldi lengur en nauðsyn krefur.** Mannréttindaskrifstofan fær ekki betur séð en að ákvæðið stangist á við stjórnarskrá t.d. í tilviki manna sem „sýnt hafa af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hættu“. Þá vaknar spurning um það hvenær hættu menn í gæsluvarðhaldi að sýna af sér hegðun sem gefur til kynna að af þeim stafi hættu þannig að ástæður til gæslu séu ekki lengur fyrir



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

hendi? Hafa þer hugfast að málsmeðferð hælisumsókna á Íslandi getur tekið allt að þrjú ár - er ætlunin að einstaklingar í þessari stöðu dveljist í fangelsum allan þann tíma? Þess ber að geta að ekki er til að dreifa viðeigandi stofnun fyrir frelsissvipta hælisleitendur hér landi, enda engin þörf á slíku. Alþjóðastofnanir hafa áréttað þá meginreglu að hælisleitendur eigi að njóta ferðafrelsis. Viðmiðunarreglur Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna kveða m.a. á um þessa meginreglu sem aðeins megi víkja frá í algerum undantekningatilvikum og þá aðeins þegar allar mögulegar léttvægari aðgerðir hafa verið útilokaðar eða þegar eftirlitskerfi hefur ekki skilað tilætluðum, lögmætum árangri.<sup>11</sup> Mannréttindastofnanir og Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna hafa einnig áréttað að frelsissviptingu megi aðeins að beita þegar öll önnur úrræði hafa verið þrautreynd.<sup>12</sup> **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að kveða skýrt á um að gæsluvarðhaldi megi aðeins beita í algerum undantekningatilvikum, í tiltekinn, takmarkaðan tíma og aðeins þegar önnur úrræði hafa verið þrautreynd.** Hér ber einnig að vekja athygli á tilmælum pyntingavamanefndar Evrópuráðsins frá 2006 en þar eru íslensk stjórnvöld hvött til þess að taka til endurskoðunar upplýsingagjöf til frelsissviptra útlendinga um réttindi þeirra og áskilnað um aðgang að lækni og réttindagæslu fyrir börn á vergangi.

Mannréttindaskrifstofu aðeins kunnugt um örfá undantekningatilvik þar sem hælisleitendur hafi sýnt af sér hegðun sem gæti hugsanlega gefið til kynna að af þeim stafi hættu. Í greinargerð segir að ótækt sé að telja að útlendingur sem sýni af sér slíka hegðun getir dvalið á gististað með öðrum hælisleitendum þar sem oft dvelja einnig börn. Mannréttindaskrifstofan tekur undir það sjónarmið en bendir á að stjórnvöldum beri skylda til að tryggja börnum aðbúnað sem samræmist innlendri barnaverndarlöggjöf og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Í því felst að hælisleitendur á barnsaldri, einkum og sér í lagi vegaláus börn, séu ekki látnir dveljast með ókunnugum, fullorðnum hælisleitendum almennt, óháð því hvort af þeim stafar hættu eða ekki.

Þá vekur Mannréttindaskrifstofan athygli á að aðbúnaður hælisleitenda á heildina litið, stöðug óvissa um framtíðina, langtímaaðgerðaleyfi, skortur á dægurvöl og takmörkuð áfallahjálp, er ekki til þess fallinn að koma í veg fyrir óæskilega hegðun. Í nágrannalöndum okkar er alls staðar að finna mun viðameiri og skipulagðari þjónustu við hælisleitendur en hér á landi. Víða er hælisleitendum heimilt að vinna meðan mál þeirra eru til meðferðar, þeir fá umfangsmikla sálfræðiþjónustu og ýmiss konar fræðslu og þjálfun sem. **Mannréttindaskrifstofan hvetur stjórnvöld til að bæta aðbúnað og þjónustu við hælisleitendur þannig að þeir lifi mannsæmandi lífi og hafi eitthvað uppbyggilegt fyrir stafni á meðan mál þeirra eru til meðferðar; skrifstofan telur siðkar aðgerðir mun betur til þess fallnar að koma í veg fyrir óæskilega hegðun en takmörkun ferðafrelsis eða gæsluvarðhald.**

Loks hvetur Mannréttindaskrifstofan til þess að ákvæði um flóttamenn og aðra einstaklinga sem eiga rétt á alþjóðlegri vernd verði útfærð nánar. Hvað varðar flóttamenn, þá hvetur skrifstofan til þess að tilgreindir séu hópar sem ekki er sérstaklega að finna í skilgreiningu Flóttamannasamningsins en Flóttamannastofnunin telur eiga rétt á vernd samkvæmt henni. Mannréttindaskrifstofan leggur til að farið verði að dæmi Svía en í 1. grein 4. kafla sænsku útlendingalaganna segir að flóttamaður teljist einnig einstaklingur sem er utan heimalands síns sem óttast ofsóknir *vegna kyns, kynhneigðar eða aðildar í sérstökum þjóðfélagshópi*. **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að endurbæta**

<sup>11</sup> „In exceptional cases where such detention may be necessary, Regla nr. 3 mælist til að aðeins megi grípa til frelsissviptingar ‘after a full consideration of all possible alternatives, or when monitoring mechanisms have been demonstrated not to have achieved the lawful and legitimate purpose.’ UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers, February 1999.

<sup>12</sup> Ályktun undirnefndar Mannréttindaáðsins um eflingu og vernd mannréttinda 2000/21 og tilmæli Vinnuhóps um frelsissviptingu af handahófi (The UN Working Group on Arbitrary Detention): „alternative and non-custodial measures, such as reporting requirements, should always be considered before resorting to detention “ E/CN.4/1999/63/Add.3. Sjá einnig 37.grein b Barnasáttmálans en þar segir: „Ekkert barn sé ólöglega eða gerræðislega svipt frjáltsræði sínu. Handtaka, varðhald og fangelsun barns skal eiga sér stað samkvæmt lögum, og skal slíku aðeins beitt sem síðasta úrræði og í skemmsta tíma sem við getur átt.“



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

## **skilgreiningu á flóttamannahugtakinu til samræmis við túlkun nútímans á Flóttamannasamningnum.**

Í sænsku lögunum er sérstaklega tekið fram að það sé ekki skilyrði fyrir viðurkenningu á stöðu einstaklings sem flóttamanns að opinberir aðilar beri ábyrgð á ofsóknum gagnvart honum. Lögin mæla fyrir um að einstaklingur sem flýr ofsóknir einkaaðila geti talist flóttamaður ef yfirvöld í heimalandinu geta ekki tryggt honum vernd. **Mannréttindaskrifstofan leggur til að viðlíka málsliður sé lögfestur á Íslandi.**

Í 2. grein 4. kafla sænsku laganna er kveðið á um vernd til handa útlendingi sem er utan heimalands síns af öðrum ástæðum en taldar eru að ofan: 1) vegna þess að hann hefur ástæður íkoma ótta við að sæta dauðarefsingu eða líkamlega refsingu, við pyntingar eða aðra ómannlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, 2) hann hefur ástæður íkoma ótta við að brotið verði gegn grundvallarréttindum hans (s. övergrepp) vegna vopnaðra átaka og/eða skálmaldar í upprunalandi, hvort sem um sé að ræða vopnuð átök ríkja á milli eða innanlandsátök, 3) hann getur ekki snúið aftur til heimalands síns vegna umhverfisslys (s. miljökatastrof) eða náttúruhamfara (finnar tala um environmental disaster). Sama á síðan við um ríkisfangslausa einstaklinga sem dveljast utan þess lands sem þeir dvöldust í áður.<sup>13</sup> **Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að fara að dæmi Svía og mæla fyrir um ríkari vernd gegn ofsóknum en finna má í 1. og 2. mgr. 45. greinar nógildandi laga.**

**Mannréttindaskrifstofan hvetur löggjafann til að fara að tilmælum nefndar Evrópuráðsins gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi<sup>14</sup> og endurskoða og fella niður undanþágu frá banni við endursendingu (f. non-refoulement) fyrir fólk sem kveðið er á um í 3. mgr. 45. greinar. Ákvæðið brýtur gegn Mannréttindasáttmála Evrópu sem lögfestur hefur verið á Íslandi. Yfirdeild Mannréttindadómstóls Evrópu áréttaði nýlega, í máli *Saadi gegn Ítalíu*, að ekki sé undir neinum kringumstæðum unnt að réttlæta, þ.m.t. með vísan til hryðjuverkaógnar og öryggis ríkisins, að fólk sé endursent til landa þar sem það á á hættu að sæta grófum mannréttindabrotum. Bann við pyntingum er ófrávikjanlegt í sáttmálanum sem hefur í för með sér algert bann við endursendingu fólks til landa þar sem það á pyntingar eða aðra ómannlega meðferð á hættu. Dómstóllinn áréttaði að hegðun**

<sup>13</sup> „1 § Med flyktning avses i denna lag en utlänning som - befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flyktning skall även anses en utlänning som är statslös och som

- av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort, och

- inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit. Lag (2005:1239).

2 § Med skyddsbehövande i övrigt avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort. Lag (2005:1239).”, Sænsku útlendingalögin, 4. kafli, Utlänningslag (2005:716).

<sup>14</sup> „54. ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that the principle of non-refoulement is thoroughly respected in all cases. To this end, it reiterates its recommendation that the Icelandic authorities review Sections 45 and 46 of the Act on Foreigners.” Sjá nánar í skýrslunni: European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRII(2007)3.



MANNRETTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS  
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

viðkomandi, hversu óæskileg eða hættuleg sem hún kann að teljast, skiptir hér ekki máli og er þannig vernd sú sem mælt er fyrir um í 3. grein ríkari en sú sem kveðið er á um í 32. og 33. grein Flóttamannasamningsins.<sup>15</sup>

**Mannréttindaskrifstofan hvetur einnig til að farið sé að tilmælum nefndar Evrópuráðsins gegn kynþáttamisrétti og skorti á umburðarlyndi og Mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins um að tryggja hælisleitendum endurgjaldslausa lögfræðiaðstoð á öllum stigum málsmeðferðar.<sup>16</sup>**

**Loks hvetur Mannréttindaskrifstofan lögjafann til að fara að tilmælum nefnda Evrópuráðsins og Sameinuðu þjóðanna gegn kynþáttamisrétti og kveða á um rétt hælisumsækjenda til að áfrýja úrskurðum Útlendingastofnunar til óháðrar úrskurðarnefndar sem fjallar á hlutlausan hátt um kærana í samræmi við reglur um réttláta, óháða málsmeðferð.<sup>17</sup>**

Virðingarfyllt,

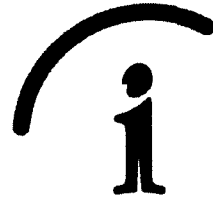
f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri

<sup>15</sup> Dóminn má lesa hér: Saadi gegn Ítalíu frá 28.febrúar 2008 (Mál nr. 37201/06) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=829510&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

<sup>16</sup> Sama heimild og að ofan og Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his visit to the Republic of Iceland, 14 December 2005, CommDH(2005)10.

<sup>17</sup> „The Committee notes with concern that applicants whose asylum applications have been rejected or who are being expelled by the Directorate of Immigration can only appeal that decision to the Minister of Justice as the supervisory authority, whose decision is subject only to a limited court review on procedure rather than substance (art. 6). The Committee recommends that the State party consider introducing a full review by an independent judicial body of decisions of the Directorate of Immigration and/or the Minister of Justice concerning the rejection of asylum applications or expulsion of asylum seekers.” Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Iceland. 01/11/2005, CERD/C/ISL/CO/18. „48. ECRI recommends that the Icelandic authorities ensure that asylum applicants may appeal against asylum decisions before an independent and impartial judicial mechanism empowered to consider the merits of the case.” Og „49. ECRI recommends that the Icelandic authorities provide that appeals against asylum decision have an automatic suspensive effect on the decision to deport.” European Commission against Racism and Intolerance, Third report on Iceland, Adopted on 30 June 2006 made public on 13 February 2007, CRI(2007)3.



## Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík  
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606  
netfang: postur@personuvernd.is  
veffang: personuvernd.is

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. febrúar 2008  
Tilvísun: 2008010089 SMG/--

Persónuvernd hefur borist bréf allsherjarnefndar Alþingis þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um útlendinga, 337. mál, flokkar dvalarleyfa, EES-reglur o.fl.

### I.

#### **Gildandi reglur um meðferð persónuupplýsinga**

Til skýringar verður fyrst gerð stuttleg grein fyrir nokkrum helstu gildandi reglum um meðferð persónuupplýsinga.

#### 1.

##### *Heimildir til vinnslu persónuupplýsinga.*

Lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, er sú íslenska löggjöf sem hefur að geyma almennar reglur um meðferð persónuupplýsinga. Þar er kveðið á um að vinnsla persónuupplýsinga sé því aðeins heimil að uppfyllt sé eitthvert skilyrði 1. mgr. 8. gr., en þau eru eftirfarandi:

1. hinn skráði hafi ótvírætt samþykkt vinnsluna eða veitt samþykki skv. 7. tölul. 2. gr. laganna
2. vinnslan sé nauðsynleg til að efna samning sem hinn skráði er aðili að eða til að gera ráðstafanir að beiðni hins skráða áður en samningur er gerður;
3. vinnslan sé nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila;
4. vinnslan sé nauðsynleg til að vernda brýna hagsmuni hins skráða;
5. vinnslan sé nauðsynleg vegna verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna;
6. vinnslan sé nauðsynleg við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili, eða þriðji maður sem upplýsingum er miðlað til, fer með;
7. vinnslan sé nauðsynleg til að ábyrgðaraðili, eða þriðji maður eða aðilar sem upplýsingum er miðlað til, geti gætt lögmætra hagsmuna nema grundvallarréttindi og frelsi hins skráða sem vernda ber samkvæmt lögum vegi þyngra.

Séu upplýsingarnar viðkvæmar í skilningi 2. gr. laganna þarf jafnframt eitthvert skilyrði 1. mgr. 9. gr. að vera uppfyllt, en þau eru eftirfarandi:

1. hinn skráði samþykki vinnsluna;
2. sérstök heimild standi til vinnslunnar samkvæmt öðrum lögum;
3. ábyrgðaraðila beri skylda til vinnslunnar samkvæmt samningi aðila vinnumarkaðarins;
4. vinnslan sé nauðsynleg til að verja verulega hagsmunum hins skráða eða annars aðila sem ekki er sjálfur fær um að gefa samþykki sitt skv. 1. tölul.;
5. vinnslan sé framkvæmd af samtökum sem hafa stéttarfélagsleg markmið eða af öðrum samtökum sem ekki starfa í hagnaðarskyni, svo sem menningar-, líknar-, félagsmála- eða hugsjónasamtökum, enda sé vinnslan liður í lögmætri starfsemi samtakanna og taki aðeins til félagsmanna þeirra eða einstaklinga sem samkvæmt markmiðum samtakanna eru, eða hafa verið, í reglubundnum tengslum við þau; slíkum persónuupplýsingum má þó ekki miðla áfram án samþykkis hins skráða;
6. vinnslan taki einungis til upplýsinga sem hinn skráði hefur sjálfur gert opinberar;
7. vinnslan sé nauðsynleg til að krafa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra slíkra laganauðsynja;
8. vinnslan sé nauðsynleg vegna lækni meðferðar eða vegna venjubundinnar stjórnslu á sviði heilbrigðisþjónustu, enda sé hún framkvæmd af starfsmanni heilbrigðisþjónustunnar sem bundinn er þagnarskyldu;
9. vinnslan sé nauðsynleg vegna tölfræði- eða vísindarannsókna, enda sé persónuvernd tryggð með tilteknum ráðstöfunum eftir því sem við á.

## 2.

### *Vinnsla persónuupplýsinga af hálfu stjórnvalda*

Í ljósi lögmætisreglu stjórnsluréttarins kemur helst til greina að stjórnvöld byggji heimildir sínar til söfnunar og skráningar persónuupplýsinga á 3. og/eða 6. tölul. 1. mgr. 8. gr., teljist upplýsingarnar ekki viðkvæmar. Ef um viðkvæmar persónuupplýsingar er að ræða verður jafnframt að uppfylla eitthvert skilyrði 1. mgr. 9. gr. og koma þar helst til greina 2. og/eða 7. tölul.

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. er vinnsla persónuupplýsinga heimil sé hún nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila.

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 8. gr. er vinnsla heimil sé hún nauðsynleg við beitingu opinbers valds sem ábyrgðaraðili, eða þriðji maður sem upplýsingum er miðlað til, fer með.

Samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 9. gr. er vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga heimil sé hún nauðsynleg til að krafa verði afmörkuð, sett fram eða varin vegna dómsmáls eða annarra slíkra laganauðsynja. Þar er átt við tiltekna réttarkröfu eða laganauðsyn sem þegar liggur fyrir og er ákvæðið því ekki heimild fyrir almennri söfnun og skráningu persónuupplýsinga sem hugsanlega kann að vera hægt að nota síðar meir.

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. er vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga heimil ef sérstök lagaheimild standi til vinnslunnar.

## 3.

### *Meginreglur um gæði gagna og vinnslu.*

Ávallt skal gætt meginregla um gæði gagna og vinnslu sem er að finna í 7. gr. laganna, en þær eru efnislega sambærilegar skuldbindingum Íslands skv. 5. gr. Evrópuráðssamnings um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga. Reglurnar mæla fyrir um að við meðferð persónuupplýsinga skuli allra eftirfarandi þátta gætt:

1. að þær séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð þeirra sé í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga;



2. að þær séu fengnar í yfirlýstum, skýrum, málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi, en frekari vinnsla í sagnfræðilegum, tölfræðilegum eða vísindalegum tilgangi telst ekki ósamrýmanleg að því tilskildu að viðeigandi öryggis sé gætt;
3. að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar;
4. að þær séu áreiðanlegar og uppfærðar eftir þörfum, persónuupplýsingar sem eru óáreiðanlegar eða ófullkomnar, miðað við tilgang vinnslu þeirra, skal afmá eða leiðrétta;
5. að þær séu varðveittar í því formi að ekki sé unnt að bera kennsl á skráða aðila lengur en þörf krefur miðað við tilgang vinnslu.

## II. Ákvæði frumvarpsins

### 1.

#### *Vegabréfsáritanir*

Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að í lokamálslið ákvæðis, sem skipað verður í 6. mgr. 6. gr. útlendingalaga, verði mælt fyrir um að vegabréfsáritun verði ekki veitt ef grunur leikur á um að umsækjandi eða barn hans muni sæta misnotkun eða ofbeldi. Um þetta nýmæli segir eftirfarandi í athugasemdum við ákvæðið:

„Brýnt þykir að veita stjórnvöldum sérstaka heimild til að synja umsókn um vegabréfsáritun ef hætt er við að umsækjandi eða barn hans lendi í slíkum aðstæðum en hér er um ákveðin verndarsjónarmið að ræða. Í tilvikum þar sem slíkur grunur er uppi væri til að mynda hægt að styðjast við sakaferil gestgjafa hér á landi sem yrði þá í höndum lögreglu að kanna. Í einhverjum tilvikum kann slík vitneskja að liggja fyrir án þess að leita þurfi til lögreglu eftir þeim upplýsingum. Gert er ráð fyrir að rökstuddur grunur dugi hér sem ástæða synjunar, en óásættanlegt er að leggja sönnunarbyrði um þetta atriði á Útlendingastofnun þar sem slíkt fæli í raun í sér að þekktir ofbeldismenn gætu tælt til sín konur og börn í skjóli sönnunarörðugleika.“

Þannig er, í athugasemdunum, gert ráð fyrir að fram fari ákveðin vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga um annan einstakling en umsækjanda, með því að lögregla kanni sakaferil hans, væntanlega í sakaskrá ríkisins, og miðli þeim til Útlendingastofnunar, utanríkisþjónustunnar eða utanríkisþjónustu annars Schengen-ríkis sem hefur verið falið að taka ákvörðun um umsókn. Um þetta er þó ekki skýrlega kveðið í frumvarpsákvæðinu sjálfu.

Í ljósi þess að lögregla og önnur stjórnvöld verða að byggja heimildir sínar á lögum leggur Persónuvernd til að úr framangreindu verði bætt.

### 2.

#### *Skráning fingrafara*

Í lokamálslið 7. gr. frumvarpsins er lagt til að dómismálaráðherra verði heimilt að ákveða að dvalarleyfis skírteini skuli innihalda örflögu með þeim upplýsingum sem skráðar eru á kortið auk fingrafara handhafa. Í athugasemdum við ákvæðið segir að um sé að ræða sambærilegar kröfur og gerðar séu við útgáfu vegabréfa og sé ákvæðið um skráningu fingrafara á kortið sambærilegt við 3. mgr. 3. gr. laga nr. 136/1998, um vegabréf, sbr. 3. gr. laga nr. 72/2006. Þess sé að vænta að á vettvangi Schengen-ríkjanna verði á allra næstu missirum samþykktar reglur um útgáfu dvalarleyfiskorta með þessu sniði og nýtist sami búnaður og sama starfsfólk við skráningu umsókn og framleiðslu þeirra og sinni vegabréfs umsóknum og framleiðslu. Í 6. mgr. 13. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að hið sama gildi um útgáfu skírteinis til staðfestingar á búsetuleyfi.

Fingraför teljast til *lífkenna*. Lífkenni eru líkamleg eða atferlisfræðileg einkenni sem eru einstök hverjum einstaklingi og mælanleg. Með aðstoð tækninnar er því hægt að nota þau til þess að

greina einstaklinga hvern frá öðrum. Til lífkenna teljast t.d., auk fingrafara, andlitsmyndir, augn- og sjónhimnumyndir, raddeinkenni, handarför, æðamynstur, undirskriftir, DNA og jafnvel tiltekið hegðunarmynstur, s.s. ásláttur á lykklaborð, ákveðið göngulag eða talsmáti o.s.frv. Um vinnslu lífkenna gilda ýmis sérsjónarmið vegna sérstaks eðlis þeirra, en þau eru einkvæm og því hægt að nota þau til að tengja saman ýmiss konar upplýsingar, þau eru að meginreglu varanleg og ekki er unnt að skilja þau frá einstaklingnum. Þá eru sum lífkenni þess eðlis að þeirra er hægt að afla án þess að einstaklingurinn viti af því, s.s. með leynilegri töku andlitsmynda, hljóðupptöku símtala og töku fingrafara sem finnast á hlutum. Lífkenni er unnt að nota til þess að bera kennsl á einstakling, en einnig til þess sannreyna að hann sé sá sem hann segist vera. Af því leiðir að miklir hagsmunir geta staðið til þess að lífkenni séu tengd réttum einstaklingi og að vel sé gætt að öryggi slíkra upplýsinga.

Standi til að skrá fingraför manna í dvalar- og búsetuleyfisskírteini og verður að huga vel að meginreglum persónuupplýsingaréttarins um gæði gagna og vinnslu, einkum *tilgangsreglunnar* og *meðalbófsreglunnar*, þ.e. að persónuupplýsingar séu fengnar í yfirlýstum, skýrum og málefnalegum tilgangi og ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi og að upplýsingarnar séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Í ljósi þeirra væri æskilegt að tilgreina í lögnum tilganginn með skráningu fingrafara í skírteinin, en það eitt að á vettvangi Schengen-ríkja verði væntanlega samþykktar reglur um útgáfu dvalarleyfiskorta með þessu sniði getur vart talist bera hann með sér. Með því að tilgreina tilganginn með skráningunni er aftur hægt að taka afstöðu til þess hvaða fyrirkomulag fingrafaraskráningar telst í bestu samræmi við meðalhófsregluna. Ef tilgangurinn er eingöngu sá að staðreyna hvort sá sem framvísar dvalarleyfisskírteini sé réttur handhafi þess verður t. a. m. ekki séð að þörf sé á að skrá fingraförin í miðlægan gagnagrunn, heldur ætti að nægja að geyma fingraförin á örflöggunni einni og þannig gera þar til bærum aðilum kleift að bera saman hin rafrænu lífkenni og fingraför einstaklingsins ef þörf krefur. Þetta er rétt að taka fram vegna þess að samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 136/1998 heldur Þjóðskrá skilríkjaskrá um vegabréf og önnur skilríki sem Þjóðskrá er falið að annast útgáfu *eða framleiðslu* á. Í skilríkjaskrá eru skráðar og varðveittar þær upplýsingar sem safnað safnað er til útgáfu á skilríkjum, þ.m.t. upplýsingar um lífkenni skv. 2. og 3. mgr. 3. gr. þeirra laga. Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 8. gr. er lögreglu heimilt að nota skilríkjaskrá til að bera kennsl á mann eða staðreyna að hann sé sem hann kveðst vera. Af 7. gr. frumvarps þessa er ekki ljóst hvort ætlunin sé að færa fingraför allra handhafa dvalarleyfis- og búsetuleyfisskírteina í skilríkjaskrá. Slíkt myndi fela í sér talsverða breytingu á framkvæmd, en til glöggvunar eru hér á eftir birt nógildandi ákvæði um heimildir til töku fingrafara af útlendingum, en þau er að finna í reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga. Þar er m.a. kveðið á um skilyrði þess að heimilt sé að taka fingraför af útlendingi, færslu þeirra í fingrafaraskrá ríkislögreglustjóra og eyðinga fingrafara úr skránni.

65. gr.

Heimild til töku ljósmynda og fingrafara.

Umsókn um dvalarleyfi eða vegabréfsáritun skal fylgja ljósmynd af umsækjanda, sbr. 22. og 39. gr.

Taka skal ljósmynd og fingraför af útlendingi sem:

- a. ekki getur eða vill færa sönnur á hver hann er eða ef ástæða er til að ætla að útlendingurinn hafi gefið rangar upplýsingar um hver hann sé,
- b. sækir um hæli hér á landi,
- c. er eldri en 18 ára og sækir um að fá að dveljast hér á landi sem aðstandandi útlending sem sótt hefur um hæli á Íslandi,
- d. hefur verið vísað hér úr landi,
- f. hefur dvalist hér ólöglega.

Að auki má taka ljósmynd og fingraför af útlendingi sem:

- a. hefur verið synjað um leyfi samkvæmt útlendingalögum,
- b. hefur verið vísað frá landinu,

c. ætla má að dveljist hér ólöglega.

Óheimilt er þó að taka ljósmynd eða fingraför af útlendingi skv. a-lið 3. mgr. ef ástæður synjunar leyfis eru einungis þær að framfærsla hans, sjúkratrygging og húsnæði er ekki tryggt, sbr. 42.- 44. gr. og a-lið 1. mgr. 11. gr. útlendingalaga. Enn fremur er óheimilt að taka ljósmynd og fingraför af útlendingi skv. b-lið 3. mgr. þessarar greinar ef ástæða frávisunar er einungis sú að útlendingur geti eigi sýnt fram á að hann hafi eða eigi tryggt nægileg fjárráð til dvalar hér á landi og til heimferðar, sbr. d-lið 1. mgr. 18. gr. laganna.

Lögregla skal, þegar fingraför eru tekin skv. 2. og 3. mgr., veita upplýsingar um hver ber ábyrgð á skráningu fingrafaranna, tilganginn með töku þeirra og um meðferð, vörslu og eyð-ingu fingrafaraupplýsinganna, sbr. 66. og 67. gr.

Um töku og meðferð fingrafara samkvæmt samningi milli Íslands, Noregs og Evrópu-bandalagsins frá 19. janúar 2001 um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram í einhverju aðildarríkja samningsins fer skv. 68. gr.

66. gr.

Fingrafaraskrá.

Fingraför sem tekin eru samkvæmt 2. og 3. mgr. 65. gr. skulu varðveitt í sérstakri skrá í fingrafaraskrá ríkislögreglustjóra. Vísa skal til heimildar um töku fingrafara og fingraförin merkt með sérstöku tilvísunarnúmeri. Þegar fingraför eru færð í skrána skal leitað í henni til að kanna hvort útlendingurinn er þegar skráður undir sama nafni eða öðru nafni. Einnig skal leitað í almennri fingrafaraskrá til að kanna hvort útlendingurinn er eftirlýstur hér á landi eða í öðru ríki.

Ef ástæða er til að ætla að útlendingurinn hafi dvalist í öðru ríki en heimaríki áður en hann kom til Íslands má senda fingraför hans til yfirvalda í því ríki til samanburðar-rannsóknar.

Fingraför sem yfirvöld útlendingamála í öðru ríki senda hingað má nota til leitar í fingrafaraskrá. Veita má upplýsingar úr þeim á grundvelli samninga um upplýsingaskipti við önnur ríki eða í öðrum tilvikum ef þess þykir þörf. Sama gildir um fingraför af útlendingum sem eru eftirlýstir fyrir alvarleg afbrot sem hingað eru send frá Interpol eða beint frá lögreglu yfirvöldum í öðru ríki.

Heimilt er að leita í fingrafaraskrá útlendinga í tengslum við rannsókn afbrota sem framin hafa verið á Íslandi.

67. gr.

Eyðing fingrafara úr skránni.

Fingraförum útlendinga skal eytt úr skránni þegar honum hefur verið veitt hæli eða dvalarleyfi sem myndað getur heimild til útgáfu búsetuleyfis. Þetta gildir þó ekki ef enn leikur vafi á því hver útlendingurinn er. Skal þá eyða fingraförum þegar skráð hafa verið rétt deili á útlendingnum eða þegar honum hefur verið veitt búsetuleyfi.

Fingraförum útlendinga sem hefur fengið endanlega synjun á umsókn um hæli eða dvalarleyfi, eða sem er vísað frá eða úr landi, skal eytt þegar tíu ár eru liðin frá því ákvörðunin var tekin. Þetta gildir þó ekki ef ákvörðun skv. 1. málsl. hefur verið tekin vegna öryggis ríkisins.

Útlendingastofnun skal tilkynna ríkislögreglustjóra hvenær fingraförum skuli eytt skv. 1. mgr. og um upphaf frests skv. 2. mgr. Fingraförum sem ekki hefur verið eytt skal eyða þegar tíu ár eru liðin frá síðustu skráningu.

68. gr.

Sérákvæði um Eurodac.

Í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Íslands, Noregs og Evrópu-bandalagsins um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram í einhverju aðildarríkja samningsins má taka fingraför af útlendingi, 14 ára eða eldri, sem:

- a. sækir um hæli hér á landi,
- b. er handtekinn í tengslum við ólöglega för yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins og er ekki vísað frá,
- c. dvelur ólöglega hér á landi.

Útlendingastofnun tekur ákvörðun um sendingu fingrafaraupplýsinga úr landi á grundvelli Eurodac-reglna. Lögregla annast töku fingrafaranna og sendir þau alþjóðadeild ríkislögreglustjóra

ásamt nauðsynlegum upplýsingum, þar á meðal upplýsingum um grundvöll þess að fingraförin voru tekin. Ríkislögreglustjóri annast samskipti við miðlægan gagnagrunn Eurodac.

Lögregla skal, þegar fingraför eru tekin til færslu í Eurodac-kerfið, veita hælisumsækj-anda eða útlendingi sem handtekinn er í tengslum við ólöglega för yfir ytri landamæri og er ekki vísað frá upplýsingar um:

- a. hver ber ábyrgð á skráningunni,
- b. tilganginn með vinnslu upplýsinganna í Eurodac-kerfinu,
- c. hvert upplýsingunum er miðlað,
- d. að skylda er að taka fingraför hans og
- e. rétt hans til að fá aðgang að og leiðréttingu á upplýsingum sem varða hann.

Útlendingi, sem dvelur ólöglega hér á landi og fingraför hafa verið tekin af til sendingar til Eurodac, skal veita upplýsingar skv. a-, b-, c- og e-lið 3. mgr. eigi síðar en þegar upplýsingar um hann eru sendar í miðlægan gagnagrunn Eurodac. Þessi skylda á þó ekki við ef í ljós kemur að ekki er unnt að veita honum þessar upplýsingar.

Ríkislögreglustjóra ber að senda fingraför ásamt nauðsynlegum upplýsingum um útlending til miðlægs gagnagrunns Eurodac og fyrirspurnir vegna þeirra eftir beiðni Útlendinga-stofnunar og veita henni upplýsingar um niðurstöðu leitar í Eurodac-gagnagrunninum.

Ríkislögreglustjóra ber að senda miðeiningu Eurodac tilmæli um að læsa upplýsingum um umsækjanda um hæli sem hefur verið skráður samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglu-stjóra ef sá maður er viðurkenndur flóttamaður og hefur fengið að koma sem flóttamaður inn í aðildarríki. Ríkislögreglustjóra ber að senda Eurodac upplýsingar, sem honum kunna að berast áður en tíu ár eru liðin frá skráningu, um að hælisumsækjandi, sem skráður er samkvæmt upplýsingum frá Íslandi, hafi fengið ríkisborgararétt í einhverju aðildarríkjana.

Ríkislögreglustjóri skal, ef hann hefur sent Eurodac upplýsingar til skráningar um þann sem handtekinn hefur verið í tengslum við ólöglega för yfir ytri landamæri, tilkynna Eurodac ef hann verður þess var áður en tvö ár eru liðin frá skráningu að útlendingurinn:

- a. hefur fengið dvalarleyfi,
- b. er farinn af yfirráðasvæði aðildarríkjana eða
- c. hefur fengið ríkisborgararétt í einhverju aðildarríkjana.

Ríkislögreglustjóri getur sett verklagsreglur um meðferð fingrafaraupplýsinga og samskipta lögreglu, Útlendingastofnunar og alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra vegna Eurodac-gagnagrunnsins.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir telur Persónuvernd æskilegt að löggjafinn taki skýrari afstöðu til þess í hvaða tilgangi skrá megi fingraför og hvernig varðveislu fingrafaranna skal háttáð, en þar verður m.a. að líta til þess hvort eðlilegt sé, út frá jafnræðissjónarmiðum, að skrá fingraför allra útlendinga frá þriðju löndum í miðlæga skrá.

### 3.

#### *Ákvæði 55. gr. útlendingalaga um vinnslu persónuupplýsinga*

Í 32. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir breytingu á 55. gr. útlendingalaga, er fjallar um vinnslu persónuupplýsinga.

#### 3.1

##### *Vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga*

Í 1. málslíð er gert ráð fyrir því að Útlendingastofnun og lögreglu verði heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal þeirra sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg við framkvæmd laganna.

Hér er ekki um nýmæli að ræða, en engu að síður vill Persónuvernd koma þeirri ábendingu á framfæri að ákvæði þetta verður að teljast of víðtækt og óskýrt.

Ákvæðinu virðist ætlað að vera sérstök lagaheimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga í skilningi 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000.

Í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Þó megi, með sérstakri lagaheimild, takmarka þessi réttindi ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra, sbr. 3. mgr. 71. gr. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995 segir að mjög raunhæft dæmi um svið, þar sem álitafni vakni um hvort brotið sé gegn friðhelgi einkalífs, sé skráning persónuupplýsinga. Þar reyni á hve langt megi ganga í skipulagðri skráningu á lífsháttum manns og högum og meðferð slíkra upplýsinga. Einnig kemur fram að með því að setja fram beina reglu um friðhelgi einkalífs sé ekki aðeins gert ráð fyrir því að skylda hvíli á ríkinu til að forðast afskipti af einkalífi manna og persónulegum högum, heldur beri því einnig að binda í löggjöf *skýrar* reglur um öflun, skráningu og meðferð persónuupplýsinga, hvort sem um er að ræða meðferð stjórnvalda eða einkaaðila á upplýsingunum.

Eins og fyrr segir gera lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, ráð fyrir því að löggjafinn geti takmarkað rétt einstaklingsins með því að heimila vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga með setningu sérlaga, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna. Í ljósi 71. gr. stjórnarskrár hlýtur þó að verða að gera þær kröfur til lögjafans að hann mæli fyrir um takmörkun þessara réttinda með skýrum og ótvíræðum hætti. Í samræmi við það segir í athugasemdum við ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. frumvarps þess er síðar varð að lögum nr. 77/2000, að það ráðist af túlkun viðkomandi sérlagaákvæðis hvort skilyrði 2. tölul. sé fullnægt. Mat á því hvort lagastofð sé fyrir hendi ráðist hverju sinni af skýringu viðkomandi sérlagaákvæðis, en því meiri íhlutun í einkalíf einstaklingsins sem umrædd vinnsla hafi í för með sér þeim mun ótvíræðari þurfi lagaheimildin að vera.

Sé litið til meginreglna 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 um gæði gagna og vinnslu - sem eins og fyrr segir eru efnislega sambærilegar skuldbindingum Íslands skv. 5. gr. Evrópuráðssamnings um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga - er ljóst að þær hníga í sömu átt. Þar er t. a. m. mælt fyrir um að þess skuli gætt að persónuupplýsingar séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti, sbr. 1. tölul. ákvæðisins, en með því er átt við að meðferð og vinnsla persónuupplýsinga skuli vera gagnsæ og fyrirsjáanleg þannig að mönnum megi vera ljóst hvaða upplýsingum stjórnvöld og aðrir safna og skrá um þá. Einnig skal þess gætt að persónuupplýsingar séu fengnar í yfirlýstum, skýrum, málefnalegum tilgangi, sbr. 2. tölul. ákvæðisins.

Útlendingastofnun og lögregla hafa sérstakar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga. Útlendingastofnun er t.d. eðli málsins samkvæmt heimilt að vinna með upplýsingar sem lagðar eru fram til þess að sýna fram á að skilyrði laga um útgáfu leyfa séu uppfyllt. Heimildir lögreglu til að vinna með persónuupplýsingar í þágu refsivörslu leiða af ákvæðum laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála og lögreglulaga nr. 90/1996. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið um kröfur til skýrleika sérlagaheimilda dregur Persónuvernd í efa að ákvæði 1. málsl. 32. gr. frumvarps þessa sé tæk heimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga, *umfram* það sem þegar leiðir af öðrum ákvæðum laga um valdheimildir Útlendingastofnunar og lögreglu.

Persónuvernd leggur því til að annað hvort verði ákvæði þetta fellt niður eða, ef reynslan hefur leitt í ljós að valdheimildir Útlendingastofnunar og lögreglu séu ófullnægjandi, að vegið verði og metið hvaða tilteknu heimildir þeim séu nauðsynlegar og þær verði síðan færðar í lög með skýrari hætti.

### 3.2

#### *Samkeyrsla persónuupplýsinga*

Í 2. málsl. 32. gr. frumvarpsins er lagt til að, að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja að útlendingar dvelji og starfi löglega hér á landi, verði heimilt að samkeyra upplýsingar

Útlendingastofnunar, Vinnumálastofnunar, lögreglu, skattyfirvalda og Þjóðskrár. Slíkar samkeyrslur skuli gerðar án þess að upplýsingar úr skráum einstakra stofnana verði sendar öðrum stofnunum umfram það sem nauðsynlegt sé til skoðunar á fyrirfram skilgreindu athugunarefni. Að öðru leyti fari um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsingar.

Ákvæðinu er ætlað að koma í stað núgildandi ákvæðis 2. málsl. 1. mgr. 55. gr. útlendinglaga, þar sem segir:

„Eftir þörfum er heimilt við vinnslu persónuupplýsinga að samkeyra upplýsingar Útlendingastofnunar og lögreglu. Að öðru leyti fer um meðferð persónuupplýsinga samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga“

Í athugasemdum við frumvarpsákvæðið segir eftirfarandi:

„Lagt er til að núgildandi heimild til að samkeyra upplýsingar Útlendingastofnunar og lögreglu verði vikkuð út þannig að hún nái einnig til upplýsinga í vörslum Vinnumálastofnunar, skattyfirvalda og þjóðskrár. Um leið er leitast við að setja því skýrari mörk en áður í hvaða skyni og með hvaða hætti slík upplýsingaskipti geti farið fram. Ástæða þessarar tillögu er að í framkvæmd hefur komið í ljós að baráttan gegn misnotkun erlends vinnuafis og ólögmatrí dvöl útlendinga hér á landi nær ekki settu markmiði ef einvörðungu er stuðst við upplýsingar úr skráum Útlendingastofnunar og lögreglu. Til að tryggt verði að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir fjölda erlendra ríkisborgara sem koma til dvalar og starfa hingað til lands og að farið verði eftir þeim reglum sem um komu, dvöl og atvinnu þeirra gilda, er nauðsynlegt að efla eftirlitsþátt stjórnvalda. Slíkt eftirlit þarf m.a. að vera reglubundið og skilvirkt. Með skilvirku eftirliti verður unnt að fylgjast mun betur með því að þeir sem skráðir eru inn í landið hjá tilteknum yfirvöldum, skili sér réttilega í skrár annarra. Eftirlit af þessu tagi krefst samvinnu þeirra stjórnvalda sem að málaflokknum koma, m.a. með samkeyrslu upplýsinga frá þjóðskrá, Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun, skattyfirvöldum og lögreglu. Sem dæmi um athuganir sem fram geta farið á grundvelli ákvæðisins er athugun á því hvort útlendingar með dvalarleyfi sem renna út á tilteknu tímamarki telja fram staðgreiðslu á einhverju öðru, síðara tímamarki. Slíkt er unnt að leiða í ljós með vélrænum samanburði á kennitölum þeirra sem eru í þessum tveimur hópum. Annað dæmi um heimila vinnslu er vélræn athugun með fyrirspurn á milli tölvukerfa á því að tiltekinn útlendingur hafi atvinnuleyfi áður en skattkort er gefið út eða að hann eigi ekki ólokið mál í refsivörslukerfinu áður en búsetuleyfi er gefið út. Þriðja dæmið um heimila vinnslu er samanburður á skrá Útlendingastofnunar yfir útlendinga sem vísað hefur verið brott og þjóðskrá þar sem fram gæti komið að t.d. norrænn borgari sem úrskurðaður hefur verið í endurkomubann sé búinn að færa lögheimili sitt hingað til lands. Sem dæmi um vinnslu sem er ekki heimil samkvæmt ákvæðinu er almennur aðgangur lögreglu eða Útlendingastofnunar að upplýsingum skattyfirvalda eða að einstökum hlutum upplýsingakerfa sem bera með sér launafjárhæðir. Annað dæmi um vinnslu sem ekki fær stoð í ákvæðinu er samkeyrsla á skráum Útlendingastofnunar eða þjóðskrár annars vegar og skattyfirvalda hins vegar í því skyni að athuga tekjudreifingu einstakra hópa á borð við erlenda maka íslenskra borgara eða erlenda námsmenn.“

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, skal þess gætt við meðferð persónuupplýsinga að þær séu nægilegar, videigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Í samræmi við það telur Persónuvernd ákvæði þetta skýrara og í betra samræmi við meginreglur persónuupplýsingaréttarins en ákvæði gildandi laga, að því leyti að sérstaklega er kveðið á um að gæta skuli meðalhófs við þessa samkeyrslu persónuupplýsinga. Þó mætti taka sérstaklega fram í ákvæðinu sjálfu að leit í skráum annarra stjórnvalda með samkeyrslu eigi einungis að skila jákvæðri eða neikvæðri niðurstöðu um það, hvort tiltekinn einstaklings sé að finna í skráum hins stjórnvaldsins, enda virðist það nægja til að ná markmiðum ákvæðisins sé litið til ofangreindra athugasemda við frumvarpsákvæðið.

Persónuvernd gerir ekki aðrar athugasemdir við frumvarp þetta.

Virðingarfyllt

*Sigrún Johannesdóttir*

Sigrún Johannesdóttir  
forstjóri

*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](mailto:central@redcross.is)  
Website: [www.redcross.is](http://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 náin fjölskyldutengsl [útlendinga] við einhvern búsettan hér á landi.“<sup>1</sup> 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 útlendinga 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.:

---

<sup>1</sup> 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.“<sup>2</sup>*

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].“<sup>3</sup>

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 búsetuleyfis 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 búsetuleyfis nema ríkar sanngirnisástæður mæli með því.“*

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

<sup>3</sup> 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.“<sup>4</sup> 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

<sup>4</sup> 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 efnismeðferð<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### 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.<sup>7</sup> 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.

<sup>6</sup> Sjá einnig umsögn Rauða krossins við 4. gr. frumvarpsins hér að ofan.

<sup>7</sup> 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 flyja 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.<sup>8</sup> 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

<sup>8</sup> 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 hælís sem flóttamaður.

Þá vill Rauði krossinn vekja athygli á því að frelssvipting útlendinga sem óska hælís 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.

-----

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 135/2436**  
**komudagur 30.4.2008**

Atli Gíslason

Reykjavík, 28. apríl 2008

**Efni: Yfirlit yfir hælisleitendur sem hafa fengið hæli sem flóttamenn á Íslandi og dvalarleyfi af mannúðarástæðum**

Hér að neðan er yfirlit yfir hælisleitendur sem hafa fengið hæli sem flóttamenn á Íslandi og dvalarleyfi á Íslandi frá 1. janúar 1999 til 25. apríl 2008.

Tölurnar eru miðaðar við það ár sem viðkomandi sótti um hæli en ekki hvenær ákvörðun um hælisumsókn er tekin.

Ár	Fjöldi	Dvalarl. af mannúðarást	Hæli sem flóttamaður
1999	24	4	1
2000	25	4	0
2001	53	8	0
2002 <sup>1</sup>	117	5	0
2003	80	3	0
2004	76	3	0
2005	87	3	0
2006	39	0	0
2007	42	2	1
2008	16	0	0
<b>Samtals</b>	<b>559</b>	<b>32</b>	<b>2</b>

Enn eru mál til meðferðar hjá stjórnvöldum frá árunum 2005-2008.

Virðingarfyllst,

Atli Viðar Thorstensen.

<sup>1</sup> Eitt mál enn til meðferðar.

### Hælisleitendur á Íslandi 2007

Ríkisfang	Fjöldi
Albanía	5
Rússland	5
Sýrland	5
Hvíta Rússland	3
Líbanon	2
Malasía	2
Ríkisfanglausir (Armenía)	2
Sri Lanka	2
Afganistan	1
Alsír	1
Chile	1
Írak	1
Íran	1
Kína	1
Kosovo (Serbía)	1
Líbía	1
Nígería	1
Pakistan	1
Rúmenía	1
Túnis	1
Tyrkland	1
Úkraína	1
Úsbekistan	1
Vestur-Sahara	1
<b>Samtals:</b>	<b>42</b>

Mánuður	Fjöldi
Janúar	5
Febrúar	3
Mars	2
Apríl	0
Mái	3
Júní	4
Júlí	7
Ágúst	6
September	4
Október	2
Nóvember	3
Desember	3
<b>Alls</b>	<b>42</b>

### Hælisleitendur á Íslandi 2006

<b>Ríkisfang</b>	<b>Fjöldi</b>
Rúmenía	9
Rússland	6
Hvíta- Rússland	4
Afganistan	2
Georgía	2
Íran	2
Ísrael	2
Serbia (Kosovo)	2
Alsír	1
Írak	1
Króatía	1
Líbía	1
Litháen	1
Nígería	1
Sierra Leone	1
Vestur- Sahara	1
Úkraína	1
Úsbekistan	1
<b>Samtals</b>	<b>39</b>

<b>Mánuður</b>	<b>Fjöldi</b>
Janúar	6
Febrúar	1
Mars	0
Apríl	2
Maí	5
Júní	3
Júlí	2
Ágúst	1
September	5
Október	4
Nóvember	3
Desember	7
<b>Alls</b>	<b>39</b>

### Hælisleitendur á Íslandi 2005

<b>Ríkisfang</b>	<b>Fjöldi</b>
Rúmenía	22
Rússland	9
Afganistan	6
Búlgaría	5
Moldavía	5
Íran	4
Alsír	3
Georgía	3
Kasakstan	3
Úkraína	3
Albanía	2
Kína	2
Epíópía	2
Litháen	2
Nígería	2
Serbía & Svartfjallaland (Kósóvó)	2
Armenía	1
Kamerún	1
Króatía	1
Eritrea	1
Gínea	1
Kenía	1
Líbería	1
Marokkó	1
Súdan	1
Vestur Sahara	1
Bandaríkin	1
Ríkisfanglaus	1
<b>Alls</b>	<b>87</b>

<b>Mánuður</b>	<b>Fjöldi</b>
Janúar	4
Febrúar	5
Mars	3
Apríl	6
Maí	9
Júní	3
Júlí	22
Ágúst	10
September	7
Október	5
Nóvember	5
Desember	8
<b>Alls</b>	<b>87</b>

**Flóttafólk sem hefur komið til Íslands í  
boði ríkisstjórnar Íslands**

Ár	Fjöldi flóttamanna	Ennþá búsettir á Íslandi	Upprunaland	Móttökusveitarfélag
1956	52	14	Ungverjaland	
1959	32	4	Fyrrum Júgóslavía	
1979	34	21	Víetnam (S)	
1982	26	3	Pólland	
1990	30	29	Víetnam (N)	
1991	30	23	Víetnam (N)	
1996	30	21	Króatía	Ísafjörður
1997	17	15	Króatía	Hornafjörður
1998	23	23	Króatía	Blönduós
1999	75	36	Serbía & Svartfjallaland (Kosovo)	Hafnarfjörður, Fjarðarbyggð og Dalvík
2000	24	24	Króatía	Siglufjörður
2001	23	23	Króatía	Reykjanesbær
2003	24	24	Króatía	Akureyri
2005	31	31	Kólumbía og Serbía & Svartfjallaland (Kosovo)	Reykjavík
2007	30	30	Kólumbía	Reykjavík
<b>Samtals:</b>	<b>481</b>	<b>321</b>		

Heimildir: Reynsla og viðhorf flóttamanna á Íslandi. Skýrsla unnin af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands fyrir Flóttamannaráð Íslands 2005. Rauði kross Íslands, Félagsmálaráðuneytið.



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 135/1446*  
*komudagur 18.2.2008*

Reykjavík 15. febrúar 2008

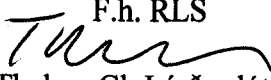
*Tilvísun: 2008010477*

*50.03*

*Tilvísun yðar: Þskj. 572 - 337. mál*

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Hjálagt fylgir umsögn ríkislögreglustjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum.

F.h. RLS  
  
Thelma Cl. Þórðardóttir,  
löglærður fulltrúi

## Umsögn ríkislögreglustjóra um frumvarp til laga um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum

Ríkislögreglustjórinn hefur haft til umsagnar að beiðni allsherjarnefndar Alþingis frumvarp til laga um breytingar á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum. Umsögnin fer hér á eftir.

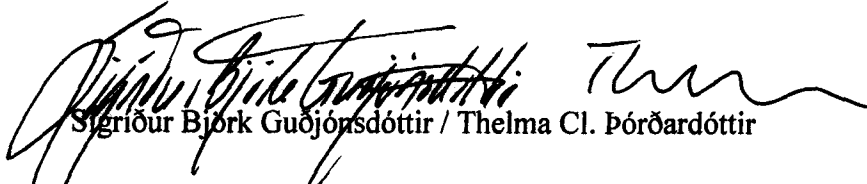
### I.

#### Almennt um frumvarpið

Gerð er athugasemd við skilgreiningu á hugtakinu útlendingur, en í frumvarpinu er hugtakið útlendingur skilgreint með eftirfarandi hætti: "*Með útlendingi er í lögum þessum átt við hvern þann einstakling sem ekki hefur íslenskan ríkisborgararétt.*"

Skilgreiningu á hugtakinu útlendingur er m.a. að finna í 7. tl. reglugerðar um fðr yfir landamæri nr. 1212/2007. Þar segir: "*Útlendingur: Erlendur ríkisborgari sem er ekki EES-útlendingur*". Er það álit ríkislögreglustjóra að notast sé við sama hugtak við skýringu á hugtakinu í lögum þessum sem og í gildandi reglugerð um fðr um yfir landamæri. Það muni auk þess koma í veg fyrir vafa er kann að skapast þar sem fyrri ákvæðum frumvarps þessa er m.a. kveðið á um skyldu *útlendinga* til að gefa sig fram á landamærastöð eða við næsta lögregluyfirvald, sbr. 3. gr. sem og skyldu *útlendinga* til að sækja um dvalarleyfi áður en hann kemur til landsins í fyrsta skipti, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Ríkislögreglustjóri telur jákvætt það nýmæli 18. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um skyldu útlendinga sem "*sýnir af sér hegðun sem gefur til kynna að af honum stafi hættu*" til að tilkynna sig eða halda sig á ákveðnu afmörkuðu svæði.

  
Sigríður Björk Guðjónsdóttir / Thelma Cl. Þórðardóttir



**Alþingi**  
**Erindi nr. P 135/1338**  
**komudagur 6.2.2008**

**Ríkissaksóknari**

Reykjavík 5. febrúar 2008.

Nefndasviðs Alþingis  
Austurstræti 10  
150 Reykjavík

Allsherjarnefnd Alþingis hefur óskað umsagnar ríkissaksóknara um frumvarp til laga um útlendinga, 337. mál, flokkar dvalarleyfa, EEs-reglur o. fl.

Engar athugasemdir eru gerðar eða ábendingar settar fram af hálfu ríkissaksóknara vegna téðs frumvarps.

Virðingarfyllt  


Nefndasvið Alþingis  
Allsherjarnefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. febrúar, 2008

**Efni:** Umsögn Stúdentaráðs Háskóla Íslands um frumvarp til laga um útlendinga, nr.96 15.maí 2002.

### **Framfærsla útlendinga**

Í 8.gr frumvarpsins er fjallað um grunnskilyrði dvalarleyfis, en eitt af þeim er að útlendingur sýni fram á sjálfstæða framfærslu á meðan á dvöl hans stendur. Hingað til hafa stúdentar frá löndum utan EES og EFTA því mætt miklum fjárhagslegum hindrunum hyggist þeir leggja stund á nám á Íslandi, en þeir hafa þurft að sýna fram á sjálfstæða framfærslu upp á 95.325 kr. á mánuði fyrir allan þann tíma sem þeir dveljast hér.

Árið 1999 skrifaði þáverandi menntamálaráðherra, Björn Bjarnason, undir Bolognayfirlýsinguna sem miðar að því að árið 2010 verði til hágæða háskólasamfélag í Evrópu þar sem landamæri eða aðrar hindranir standi ekki í vegi fyrir hreyfanleika nemenda og kennara. Í dag eru 46 ríki aðilar að Bologna ferlinu en 15 þeirra eru utan EES og EFTA. Ætli menntamálaráðuneytið sér að innleiða ferlið af sannfæringu verður að tryggja það að stúdentar frá þessum ríkjum geti átt þess kost að stunda nám á Íslandi, en hreyfanleiki stúdenta er hornsteinn evrópska háskólasvæðisins.

Stúdentaráð Háskóla Íslands harmar það að ekki hafi verið gerðar breytingar á lögum um framfærslukröfu stúdenta við endurskoðun þessa, en þessi krafa dregur verulega úr getu þeirra til að stunda nám hérlendis. Grunnframfærsla á Íslandi er mun hærrí en grunnframfærsla í þeim ríkjum Bologna ferlisins sem eru utan EES og EFTA, og engir námsstyrkir eða námslán (sem á annað borð eru almennt ekki til staðar í þessum ríkjum) komast nálægt því að uppfylla þessar kröfur. Af þessu drögum við þá ályktun að háskólamenntun á Íslandi sé einungis opin þeim erlendu námsmönnum sem eru vel staddir fjárhagslega og samræmist það síður en svo grundvallarhugmyndum Bologna ferlisins um að hindranir standi ekki í vegi fyrir hreyfanleika stúdenta. Sannfærandi innleiðing Bologna ferlisins felur það í sér að allar kröfur séu uppfylltar, en ríkjum er ekki heimilt að uppfylla aðeins sumar þeirra og vanrækja aðrar. Það er því ljóst að á meðan þessi fjárhagslega hindrun er til staðar mun íslenska ríkið ekki ná að innleiða ferlið á sannfærandi hátt.

Í d-lið 1. mgr. 23. gr. Frumvarps til laga um breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002 er einnig minnst á skilyrði um framfærslu fyrir útlendinga frá EES og EFTA löndum, en hingað til hafa þessir stúdentar ekki verið krafðir um að sýna fram á framfærslu við komu hingað til lands. Stúdentaráð Háskóla Íslands gerir athugasemd við ákvæði þetta en svo virðist sem þetta sé bein þversögn á skuldbindingar íslenskra stjórnvalda gagnvart EES og Norðurlöndunum.

Samkvæmt EES á frjáls för manna innan EES og ESB svæðisins að vera heimil, en að krefja stúdenta innan þessa svæðis að sýna fram á tryggja framfærslu við komu til landsins vegna náms virðist stangast á við umræddar skuldbindingar.

Síðan 1995 hefur verið litið á Norræna háskóla sem eitt háskólasvæði og árið 1996 skuldbatt íslenska ríkið sig að líta á Norræna stúdenta á sama hátt og íslenska stúdenta og verður því að gera athugasemd við þessa framfærslukröfu, en sambærileg krafa er ekki gerð á íslenska stúdenta.

### **Námsframvindukrafa**

Skv. e-lið 10.gr. frumvarpsins fær útlendingur dvalarleyfi sitt endurnýjað geti hann sýnt fram á viðunandi námsrángur. Námsrángur telst viðunandi hafi útlendingur lokið a.m.k. 75% af fullu námi. Skv. frumvarpi þessu verður sú breyting gerð að við fyrstu endurnýjun telst 50% af fullu námi viðunandi.

Stúdentaráð Háskóla Íslands fagnar því að þarna sé verið að taka tillit til ýmissa félagslegra aðstæðna sem stúdentar mæta við komu í nýtt umhverfi. Aftur á móti teljum við kröfuna um að uppfylla 75% af fullu námi óraunhæfa í ljósi þess hversu oft erlendir stúdentar lenda í því að námskeiðin sem þeir skráðu sig í fyrstu, falli niður vegna dræmrar þátttöku. Þá neyðast þeir til að skrá sig í nýtt námskeið, en úrval námskeiða sem kennd eru á ensku er ekki mikið og þurfa þeir því oft að skrá sig í námskeið í öðrum deildum sem eru ekki endilega tengd þeirra námi.

Auk þess ættu sömu undanþágur að vera til staðar varðandi 75% námsframvindu og hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna. LÍN veitir undanþágu frá kröfunni um 75% námsframvindu sé stúdent t.d. skráður í þrjá 5 eininga kúrsa eða tvo 7,5 eininga kúrsa.

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 135/1388**  
**komudagur 12.2.2008**

11.2.2008

Allsherjarnefnd Alþingis

Athugasemdir við frumvarp til laga um útlendinga

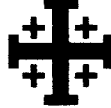
Stjórn sýslumannafélags Íslands hefur engar athugasemdir fram að færa við ofangreint frumvarp nr. 337. Mál, flokkar dvalarleyfa.

F.h. sýslumannafélags Íslands

Kristín Völundardóttir, ritari SÍ  
sýslumaður á Ísafirði/lögreglustjóri Vestfjarða

Alþingi  
Erindi nr. P 135/1445  
komudagur 18.2.2008

Prestur innflytjenda



v/Neskirkju, Hagatorgi, 107 Reykjavík  
sími: 869 6526 netfang:toshiki@toma.is

Til Allsherjaneftdar Alþingis

**Umsögn um frumvarp til laga  
um breytingu á lögum um útlendinga, nr.96 15. maí 2002,  
með síðari breytingum**

Ég undirritaður vil veita eftirfarandi umsögn varðandi ofangreint lagafrumvarp.

**1. Um 5.gr. breytingatillögunnar**

Það mun vera æskilegt að börn útlendinga sem fæðast á Íslandi skuli vera undanþága frá kröfu dvalarleyfis þangað til þau verða tveggja ára eða þriggja. Umsókn dvalarleyfi fyrir nýfædd börn eru oftast álag fyrir erlenda foreldra og það er sjáanlegt að nýfædd börn eiga ekkert erindi við framfærslu sinna eða sakaskrá.

Eða a.m.k. skulu börnum veit dvalarleyfi sjálfkrafa með skráningu í þjóðskrá með fæðingu.

**2. Um 10. gr. breytingatillögunnar**

Það er jákvæð þróun að ítarlegar skilgreiningar um mismunandi dvalarleyfi eru færðar í lög frá reglugerðum.

**3. Um 11. gr. breytingatillögunnar**

Það er fagnandi efni að svo kallað "24 ára regla" er dregin að aftan en hingað til. Engu að síður stendur ennþá eftirfarandi í tillögunni:

*"Ef annar makinn er 24 ára eða yngri skal ávallt kanna hvort málsatvik eru með þeim hætti sem um getur í 1. og 2. málsl."*

Spurningar eru:

- A) Hvað er ástæða þess að tillagan þarf að marka 24 ára sérstaklega? Hvað er raunveruleg tenging 24 ára aldur við málamyndarhjúskap? Engin tölufræði eða skýrsla hefur verið sýnd fram almenningi.

Mig langar til að benda á að upphafslega var tilgangur 24 ára reglunnar til þess að meina “nauðungarhjónaband” sem virtist að vera algengt í Danmörku á þeim tíma (árið 2004) og “24 ára” var nefnt því að reglan tók danska lögin til fyrirmyndar. En síðan kom það í ljós í umræðu í Alþingi að slíkt nauðungarhjónaband var talið til þrjú dæmi á Íslandi. Eftir þessa birtingu breytist tilgangur 24 ára reglunnar í því að hindra málamyndahjónabandi. En dómsmálayfirvaldið hefur aldrei útskýrt hvers konar samband er til staðar milli 24 ára aldurs og málamyndahjónabands. Hér vantar rökstuðning á grundvelli.

- B) Ef rökstuddur grunnur um málamyndahjúskap til staðar, þá má kanna aðstæður og safna upplýsingum um viðkomandi hjón /par. Af hverju dugir þetta ekki án þess að nefna sérstakan aldur?

Engin frekari athugasemd að sinni.

Virðingarfyllst,

Reykjavík, 15. febrúar 2008

Toshiki Toma, prestur þjóðkirkjunnar í sérþjónustu við innflytjendur  
v/ Neskirkju, Hagatorgi 107 Reykjavík

Toshiki Toma

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 135/2800*  
*komudagur 19.5.2008*

**UNHCR Comments on the proposed amendments on the Icelandic Act  
on Foreigners, Nr. 96 of 15 May 2002 (proposed in Parliament at the  
135<sup>th</sup> legislature 2007-2008)**

## **Introduction**

Iceland is proposing amendments to the *Icelandic Act on Foreigners* (hereinafter “Foreigners Act”).

UNHCR is entrusted by the United Nations General Assembly with the responsibility for providing international protection to refugees, and for seeking permanent solutions for the problem of refugees. According to its Statute, annexed to *General Assembly Resolution 428 (V) of 14 December 1950*, UNHCR fulfils its mandate *inter alia* by “[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto”, which includes supervision of national legislation, and proposed amendments thereto, of signatory countries regulating the application of the *1951 Convention relating to the Status of Refugees* (hereinafter “1951 Convention”). UNHCR’s supervisory responsibility under its Statute is stipulated in Article 35 of the 1951 Convention and Article II of the *1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. The Office therefore appreciates the opportunity to provide comments on the proposed Bill.

## **General Comments**

UNHCR notes that the proposal relates to Iceland’s international obligations concerning the Schengen- and EEA-Agreements as well as domestic reasons. UNHCR would like to recall that Iceland’s international obligations include the 1951 Convention and that legislative amendments respectively have to be fully in line with the 1951 Convention.

## **Specific Comments**

### Section 10 lit. g of the proposal (Permit on humanitarian grounds):

UNHCR notes that it is proposed to move the part of the current Section 11 (2) *Foreigners Act* concerning the granting of a residence permit on humanitarian grounds to a new Section 12f *Foreigners Act*, while it is proposed to omit the second alternative of the current Section 11 (2) *Foreigners Act* concerning residence permits in Iceland on grounds of a foreigner’s particular relationship to Iceland. The proposal is therefore narrower than the current law, which gives reason to concern as in practice the development of a foreigner’s relationship to Iceland and his or her efforts to integrate into Icelandic society have previously supported decisions to grant humanitarian status.

UNHCR supports the inclusion of a legal obligation to grant subsidiary protection to those at risk of serious harm for reasons and in circumstances not necessarily covered by the refugee definition in the 1951 Convention. In this connection, it is important that

measures to provide subsidiary protection are implemented with the objective of strengthening, not undermining, the existing global refugee protection regime. This presupposes that individuals who fulfil the criteria of the 1951 Convention are granted Convention status, rather than being accorded subsidiary protection. To this end, the refugee definition should be interpreted progressively and with the necessary flexibility to take changing forms of persecution into account and subsidiary protection can only come into play after a decision on the non-applicability of refugee status.

UNHCR notes that neither the proposal (nor the motivation) defines what constitutes “urgent/substantial humanitarian grounds” on basis of which a Section 12f *Foreigners Act* permit can be granted. Rather it is stated in the motivation that a permit on such grounds is an “exemption permit” and that individual assessment is required in each case. The decision on whether to grant a permit on humanitarian grounds is, to a very large extent, a *discretionary* decision. To ensure predictability in the decision-making and guidance for the decision-makers, UNHCR would like to encourage Iceland, while maintaining a necessary degree of flexibility inherent in assessing humanitarian needs, to introduce criteria, upon fulfilment of which, a residence permit on humanitarian grounds shall be granted.

More often than not the protection needs of beneficiaries of subsidiary protection are as compelling and often as long in duration as those of refugees. Their entitlements should therefore be comparable to those of 1951 Convention refugees. For this reason, UNHCR recommends that persons granted a residence permit based on humanitarian grounds also receive an initial residence permit for three – respectively, in line with the proposed changes of Section 15 *Foreigners Act*, four – years, rather than one for one year which has to be renewed (as in the proposed Section 12f (2) *Foreigners Act*). In addition, UNHCR recommends that persons granted humanitarian status should receive equal treatment to 1951 Convention refugees with regard to work permits. Currently persons granted humanitarian status have to apply for a work permit that is limited to one employer while 1951 Convention refugees may apply for an unlimited work permit.

Section 10 lit. h of the proposal (Temporary permit):

UNHCR notes that it is proposed to move the current Section 11 (3) *Foreigners Act* to a new Section 12g *Foreigners Act*. UNHCR understands that according to the provision, a temporary permit to stay may be granted to a foreigner who has received a final rejection of his or her application for asylum, until the rejection is implemented (i.e. until the rejected asylum seeker is deported). UNHCR further notes that it is proposed that a temporary permit shall be granted for no longer than six months and that such permit cannot be the ground for a residence permit (which, according to Article 85 *Foreigners Regulation*, is a prerequisite to be entitled to work). UNHCR would like to encourage Iceland, considering that there are a number of countries which rejected asylum seekers cannot be deported to, that rejected asylum seekers should be granted the right to work until their deportation is carried out, to avoid a prolonged limbo situation.



In this connection, UNHCR would like to address the situation of asylum seekers with regard to their entitlement to work. According to Article 85 *Foreigners Regulation*, a residence permit is a prerequisite to be entitled to work. According to Article 46 (1) *Foreigners Regulation*, asylum seekers may be granted a provisional residence permit if: (a) the police have received a statement from the applicant; (b) the applicant's identity is not open to doubt, and; (c) there are no factors that may lead to the applicant's expulsion, or to a request that he will be taken back by another state. Therefore, in practice asylum seekers generally do not have access to the labour market (except they can somehow prove their identity). UNHCR strongly recommends that asylum seekers should be entitled to work and, in order to meet the requirements of Article 85 *Foreigners Regulation* to be entitled to a work permit, also be granted a residence permit while their application is processed, in order to foster their self-reliance and livelihood, as well as their integration into Icelandic society.

#### Section 11 of the proposal (Family reunification):

UNHCR notes that the proposed provision relates to Section 13 *Foreigners Act* and regulates the criteria for family reunification for persons granted a residence permit based on, *inter alia*, the proposed Section 12f *Foreigners Act* (humanitarian grounds). UNHCR notes with some concern that the proposed (financial) self-reliance criteria, corresponding to those of Section 11 (1) lit. a *Foreigners Act*, are putting a high threshold for family reunification. UNHCR would like to encourage Iceland to take a protection oriented approach in the application of this provision and thus not apply this provision in a way which would make the important principle of family unity only the privilege of financially self-reliant persons.

Moreover, as noted before, the protection needs of beneficiaries of subsidiary protection, which are among those granted a residence permit based on Section 12f *Foreigners Act*, are often as compelling and often as long in duration as those of 1951 Convention refugees. Their entitlements should therefore be comparable to those of 1951 Convention refugees. Supported by the principle, set forth in both the *Universal Declaration of Human Rights of 1948* and the *United Nations Covenant on Civil and Political Rights of 1966*, that "the family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State," UNHCR promotes the unity of the family. Consequently, UNHCR strongly recommends that the family reunification criteria for persons granted a Section 12f *Foreigners Act* permit should be similar to the criteria for recognized refugees/quota refugees (whose family members are granted derivative refugee status according to Section 46 (3) *Foreigners Act* and for whom there are no self-reliance requirements) as they are in a comparable situation and in similar need of family support. To this end, the self-reliance criteria of the proposed provision should be changed/abolished accordingly or, as a minimum, a provision should be added allowing for a discretionary decision when the self-reliance criteria are not met, i.e. that the authorities can choose not to apply the criteria strictly in cases of persons granted a permit on humanitarian grounds.

Section 13 of the proposal (Permanent residence permit):

UNHCR notes that the proposed provision relates to Section 15 *Foreigners Act*. UNHCR is concerned that it is proposed to introduce stricter requirements to be fulfilled by the applicant in order to obtain a permanent residence permit, notably by changing the requirement of the duration of previous residence in Iceland from currently three to now four years and by introducing a new Section 15 (1) lit. c *Foreigners Act* on financial self-reliance requirements that have to be fulfilled and a new Section 15 (1) lit. e *Foreigners Act* regulating that there must not be an unfinished case in which the foreigner is suspected or accused of a criminal conduct. In that connection, UNHCR would like to recommend that the duration of the initial residence permit for refugees (regulated in Section 51 (3) *Foreigners Act*) – as well as for persons granted humanitarian status (regulated in the proposed Section 12f *Foreigners Act*) – should accordingly be changed from three to four years, so that a permanent residence permit can be obtained following the expiry of the initial permit.

UNHCR welcomes the proposed subsection regulating that a child born after the parent's arrival in Iceland can be granted a residence permit on the condition that the parent has a residence permit in Iceland.

Section 18 of the proposal (Restrictions to freedom of movement):

UNHCR notes that this proposal relates to Section 29 *Foreigners Act* and that it is suggested that asylum seekers can be asked to report to the police daily or be arrested if they decline to identify themselves or act in a manner that implies that they may be dangerous (examples are given in the motivation of the proposal). UNHCR notes with concern that it is further suggested to abolish a maximum length of time of detention and recommends that the current provision on a maximum length of twelve weeks detention should be retained.

The detention of asylum seekers unless if there are valid grounds which could apply to any person, is, in the view of UNHCR inherently undesirable.<sup>1</sup> There should be a presumption against detention. Detention may be exceptionally resorted to, in conformity with *EXCOM Conclusion No. 44 (XXXVII) – 1986*, if necessary, to:

- (1) verify identity;
- (2) determine the elements on which the claim to refugee status or asylum is based;
- (3) deal with cases where refugees or asylum-seekers have destroyed their travel and/or identity documents or have used fraudulent documents in order to mislead the authorities of the State in which they intend to claim asylum;
- (4) protect national security or public order.

---

<sup>1</sup> See further UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 26 February 1999. Online: UNHCR Refworld, available at: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3c2b3f844> [accessed 16 May 2008].

With regard to the latter, UNHCR would like to bring to the attention of the Committee that situations in which it is necessary to protect national security or public order imply a high threshold to be applied. UNHCR would therefore like to encourage Iceland to introduce criteria/examples as to when a foreigner “may be dangerous” in terms of the proposed Section 18 *Foreigners Act*. Due to the lack of definition of the terms “dangerous”, “public order” and “national security”, combined with the possibility to detain a person for a prolonged time, it is desirable to establish more defined criteria, to avoid a potentially inconsistent or even arbitrary or discriminatory application of this section. Reference is also made to Article 26 of the 1951 Convention, which applies to both refugees and asylum seekers and grants freedom of movement subject only to regulations applicable to aliens generally in the same circumstances.

UNHCR would further like to refer to Article 31 of the 1951 Convention, according to which penalties (restrictions of movement and detention can amount to such) shall not be imposed on refugees and asylum seekers who entered or are present in the territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

Finally, UNHCR urges States to explore alternatives to detention, which may include: monitoring requirements, provision of a guarantor/surety, release on bail, open centres. Detention should always be the last resort.

#### Section 31 of the proposal:

UNHCR welcomes the proposal to introduce a new paragraph to Section 46 *Foreigners Act* to the effect that the Minister of Justice may issue rules on how to handle matters in asylum cases, in line with UNHCR’s previous recommendation.

#### Section 51 Foreigners Act:

While not addressed in the proposed amendment, UNHCR would like to draw the attention to Section 51 *Foreigners Act*. Section 51 *Foreigners Act* states that the Immigration Office grants quota refugees an unlimited residence permit, but it does not mention asylum seekers who are granted refugee status. However, in practice, asylum seekers that have been granted refugee status since the *Foreigners Act* came into force were granted this permit, although it is not stated in the *Foreigners Act*. UNHCR recommends that Iceland amends Section 51 *Foreigners Act* to the effect that it clearly states that asylum seekers who are granted refugee status should receive the same permit as quota refugees.

**Nefndasvið Alþingis,  
b/t Selmu Hafliðadóttir  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.**


**Reykjavík, 14.02.2008**

**Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um útlendinga, 337. mál, flokkar dvalarleyfa, EES-reglur o.fl.**

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis dags. 29. janúar sl., þar sem óskað er umsagnar Útlendingastofnunar vegna frumvarps til laga um útlendinga.

Útlendingastofnun hefur starfað eftir núverandi útlendingalögum, lögum nr. 96/2002 frá 1. janúar 2003. Á þeim tíma sem liðinn er hafa orðið miklar breytingar á starfsumhverfi stofnunarinnar, bæði á landsvísu og einnig á alþjóðavettvangi. Þær breytingar sem orðið hafa má m.a. rekja til mikillar fjölgunar útlendinga hér á landi, breyttra þarfa atvinnulífsins og skuldbindinga Íslands á alþjóðavettvangi, s.s. krafna sem gerðar hafa verið á vettvangi Schengen-samstarfsins eða teknar upp í EES-samningnum. Hafa þessar breytingar orðið þess valdandi að starfsumhverfi stofnunarinnar hefur gjörbreytt frá setningu núverandi útlendingalaga. Þær breytingar hafa svo aftur haft í för með sér að erfiðara hefur verið fyrir Útlendingastofnun að laga starfsemi sína að breyttum aðstæðum. Frumvarpið er nú liggur fyrir endurspeglar þær breytingar er orðið hafa á síðustu árum og núverandi starfsumhverfi stofnunarinnar. Í ljósi þess fagnar Útlendingastofnun því breytingum þeim er lagðar eru fram í ofangreindu frumvarpi.

F.h. Útlendingastofnunar

  
Ragnheiður Ó. Þórhildardóttir  
forstöðumaður stjórnsýslusviðs