

SKÝRSLA NEFNDAR
UM MÁLEFNI ÚTLENDINGA UTAN
EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐISINS



Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins

*Með lögum skal skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og
dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.*

Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, 66. grein

Innanríkisráðuneytið 2012

Innanríkisráðuneytið
júní 2012

ISBN 978-9979-884-49-1

Umbrot og textavinnsla: Innanríkisráðuneytið
Hönnun kápu: Plánetan
Prentun: Oddi ehf.

Efnisyfirlit

1	Hlutverk nefndar um málefni útlendinga utan EES	5
	Skipun nefndarinnar og verksvið	5
	Um störf nefndarinnar	6
	Fyrirvari	8
2	Markmið stefnumótunar	9
	Mannúð, skilvirkni og jöfnuður	9
3	Samantekt á tillögum nefndar	10
4	Gildandi regluverk um aðgengi útlendinga utan EES	13
	Lög um útlendinga nr. 96 frá 2002	13
	Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97 frá 2002	13
5	Hugtakanotkun	14
6	Vegabréfsáritanir	15
7	Dvalar- og atvinnuleyfi	16
	Almennt um dvalar- og atvinnuleyfi	16
	Almenn ákvæði	17
	Gildissvið	17
	Tilgangur	18
	Orðskýringar	19
	Framkvæmd laga	19
	Koma og brottför	21
	Almenn atriði dvalar	21
	Hvenær þarf að gefa út dvalarleyfi	22
	Umsókn um dvalarleyfi	23
	<i>Ríkar sanngirnisástæður</i>	24
	<i>Sótt er um dvalarleyfi „í fyrsta skipti“</i>	25
	Grunnskilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis	26
	Flokkar dvalarleyfa	29
	Umfjöllun um einstaka flokka dvalarleyfa	31
	<i>Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku</i>	31
	<i>Dvalarleyfi fyrir íþróttafólk</i>	33
	<i>Árstíðabundin/verkefnabundin dvalarleyfi</i>	34
	<i>Dvalarleyfi á grundvelli vistráðningar</i>	35
	<i>Dvalarleyfi fyrir sjálfbóðaliða</i>	36
	<i>Dvalarleyfi vegna menntunar</i>	37
	<i>Dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar</i>	39
	<i>Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna</i>	40
	<i>Dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla</i>	41
	<i>Dvalarleyfi án atvinnuþátttöku</i>	45
	Þjónusta við útlendinga	45

8	Flóttafólk og hælisleitendur	47
	Alþjóðlegar skuldbindingar	47
	<i>Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna</i>	47
	<i>Dyflinnarreglugerðin</i>	47
	Lagalegar breytingar á réttarstöðu flóttamanna	47
	Aðgengi flóttamanna og hælisleitenda að landinu	48
	Bann við endursendingum	49
	Hælisleitendur og fölsuð skilríki	49
	Hælisleitendur á barnsaldri	51
	Málsmeðferð fyrir stjórnvöldum	53
	<i>Hlutverk lögreglu</i>	53
	<i>Skipun talsmanns fyrir hælisleitanda</i>	54
	<i>Málshraði</i>	56
	<i>Aðgengi hælisumsækjanda að upplýsingum um stöðu máls</i>	58
	<i>Aðstoð og þjónusta við hælisleitendur</i>	59
	<i>Birting ákvarðana</i>	61
	Sjálfstæð úrskurðarnefnd	62
	Frestun réttaráhrifa og meðferð máls fyrir dómstólum	68
	Heimsending hælisleitanda og International Organization for Migration (IOM)	70
	Samningar um stöðu ríkisfangslausra	71
9	Sérfræðiþekking	73
10	Lokaorð	74
	Tillaga að stefnu stjórnvalda um aðgengi útlendinga utan EES	75
	Heimildaskrá	77
	Fylgiskjöl	78
	Tölfræðileg samantekt Rauða kross Íslands	78
	Bréf frá hælisleitanda	91

1 Hlutverk nefndar um málefni útlendinga utan EES

Skipun nefndarinnar og verksvið

Í júlí 2011 setti Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra á fót starfshóp sem fjalla skyldi um málefni útlendinga utan Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Verkefni starfshópsins var að móta heildstæða stefnu íslenskra stjórnvalda í málefnum útlendinga utan EFTA og EES (hér eftir *útlendingar*). Hópnunum var gert að hafa það að leiðarljósi að tryggja mannúðlega meðferð stjórnvalda í málefnum útlendinga. Í því skyni skyldi starfshópurinn líta til málsmeðferðarinnar í heild og taka sérstaklega til skoðunar þann tíma sem afgreiðsla mála tekur og áhrifa málsmeðferðartímans á umsækjendur um hæli og dvalarleyfi.

Samkvæmt skipunarbréfi til nefndarmanna skyldi rannsókn starfshópsins taka til veitinga dvalarleyfa sem atvinnuleyfa og eftir atvikum annarra lagafyrirmæla sem beinlínis varða málefni útlendinga utan EES, óháð því hvar viðkomandi verkefni væri vistað í stjórnsýslunni. Var starfshópnunum gert heimilt að gera tillögur til breytinga á gildandi lögum um möguleika útlendinga utan EES til að setjast að hér á landi. Hópnunum var jafnframt sérstaklega falið að leita sem víðast fanga við undirbúning að tillögugerð sinni og eiga náð samráð við stofnanir og félagasamtök sem hafa með málefni útlendinga að gera.

Í nefndina voru skipuð Halla Gunnarsdóttir, aðstoðarmaður innanríkisráðherra sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Haukur Ólafsson, deildarstjóri mannréttinda og jafnréttis á skrifstofu alþjóða- og öryggissviðs utanríkisráðuneytisins, Ingvar Sverrisson, sjálfstætt starfandi ráðgjafi, Linda Rós Alfreðsdóttir, sérfræðingur á skrifstofu velferðarþjónustu velferðarráðuneytisins, María Rún Bjarnadóttir lögfræðingur á skrifstofu mannréttinda og sveitarstjórnarmála hjá innanríkisráðuneytinu og Rósa Dögg Flosadóttir, lögfræðingur á skrifstofu mannréttinda og sveitarfélaga hjá innanríkisráðuneytinu. Starfsmaður nefndarinnar var Elín Rósa Finnbogadóttir, fulltrúi á skrifstofu stefnumótunar og þróunar hjá innanríkisráðuneytinu.

Frá 29. ágúst 2011 starfaði Hrefna Dögg Gunnarsdóttir, meistaranemi við lagadeild Háskóla Íslands með nefndinni en viðbúið var að Rósa Dögg Flosadóttir færi í leyfi 1. október 2011. Hrefna Dögg Gunnarsdóttir tók þá sæti Rósu Daggar Flosadóttur í nefndinni ásamt því að sinna rannsóknum fyrir nefndina. Frá og með 30. janúar 2012 tók Davíð Logi Sigurðsson, sérfræðingur á alþjóða- og öryggissviði utanríkisráðuneytisins sæti Hauks Ólafssonar í nefndinni.

Lok nefndarstarfsins voru áætluð 1. júní 2012. Vegna umfangs starfsins var ekki unnt að standa við þá tímasetningu. Skýrslu þessari var skilað til innanríkisráðherra þann 22. júní 2012. Í skýrslunni gerir nefndin grein fyrir stefnumótandi tillögum sínum um aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi en þær tillögur kalla á breytingar á lögum

um útlendinga (nr. 96/2002) og á lögum um atvinnuréttindi útlendinga (nr. 97/2002). Þá fylgir skýrslunni tillaga að stefnu stjórnvalda í málefnum útlendinga utan EES, unnin af Höllu Gunnarsdóttur, fulltrúa innanríkisráðherra, og Ingvari Sverrissyni, fulltrúa velferðarráðherra.

Um störf nefndarinnar

Nefndin hittist vikulega frá 29. ágúst 2011. Alls urðu fundir nefndarinnar 32 talsins. Meginþættir í vinnu nefndarinnar fólust í fundarhöldum með hagsmunaaðilum, umræðum og ályktunum nefndarinnar vegna dvalar- og atvinnuleyfa og umræðum og ályktunum vegna flóttamanna- og hælismála.

Á fyrsta fundi nefndarinnar var farið yfir markmið nefndarstarfsins og vinnulag. Ákveðið var að leita til þeirra aðila sem hafa reynslu af löggjöf um aðgengi útlendinga að Íslandi með það að markmiði að fá upplýsingar um reynslu þeirra af gildandi lögum og ábendingar um hvað betur mætti fara. Á fund nefndarinnar komu:

Félag kvenna af erlendum uppruna: Barbara Kristvinsdóttir.

Fjölmenningarsetur: Elsa Arnardóttir framkvæmdastjóri.

Flóttamannanefnd: Atli Viðar Thorstensen, verkefnastjóri á landsskrifstofu Rauða kross Íslands, Elín Rósa Sigurðardóttir, sérfræðingur í utanríkisráðuneyti, Íris Björg Kristjánsdóttir, formaður nefndarinnar og Þórir Guðmundsson, sviðsstjóri hjálparstarfssviðs hjá Rauða krossinum.

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, svæðisskrifstofu Eystrasalts- og Norðurlandanna: Cecilie Becker-Christiansen Guerrero Saenz, löglærður fulltrúi og Pia Prytz Phiri framkvæmdastjóri.

Kvennaathvarf: Hildur Guðmundsdóttir og Sigprúður Guðmundsdóttir, fræðslu- og framkvæmdastýra.

Lögmenn sem sinnt hafa réttindagæslu útlendinga: Helga Vala Helgadóttir hdl. frá Völvu lögmönnum og Katrín Oddsdóttir hdl. og Sigurður Örn Hilmarsson hdl. frá Rétti – Adalsteinssyni & Partners. Jafnframt barst erindi frá Þorbjörgu Ingu Jónsdóttur hrl. hjá Lagabíngi.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum: Óli Ásgeir Hermannsson, löglærður fulltrúi lögreglustjórans og Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri.

Mannréttindaskrifstofa Íslands: Margrét Steinarsdóttir framkvæmdastjóri.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti: Elías Jón Guðjónsson, aðstoðarmaður ráðherra og Jón Vilberg Guðjónsson, skrifstofustjóri lögfræðisviðs.

No Borders: Haukur Hilmarsson, Jórunn Edda Helgadóttir, Katrín Oddsdóttir og Sólveig Anna Jónsdóttir.

Rauði kross Íslands: Atli Viðar Thorstensen, verkefnastjóri á landsskrifstofu, Áshildur Linnét, framkvæmdastjóri Hafnarfjarðardeildar og Kristján Sturluson framkvæmdastjóri.

Samstarfsnefnd um atvinnuréttindi útlendinga (sbr. 35. gr. laga nr. 97/2002): Baldur Aðalsteinsson, deildarstjóri hjá Vinnumálastofnun, Bjarnheiður Gautadóttir, formaður nefndarinnar, Halldór Grönvold, aðstoðarframkvæmdastjóri ASÍ, Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir, skrifstofustjóri lífskjara og vinnumála í velferðarráðuneyti, Kristín Völundardóttir, forstjóri Útlendingastofnunar, Ragnar Árnason, forstöðumaður vinnumarkaðssviðs Samtaka atvinnulífsins, Unnur Sverrisdóttir, forstöðumaður stjórnsýslusviðs Vinnumálastofnunar.

Stjórn Vinnumálastofnunar: Guðný Dóra Gestsdóttir varaformaður og Runólfur Ágústsson formaður.

Útlendingastofnun: Fríða Breiðfjörð Arnardóttir starfsmannastjóri, Hildur Reykdal leyfafulltrúi, Kristín Völundardóttir forstjóri og Þorsteinn Gunnarsson, forstöðumaður hælissviðs.

Vinnumálastofnun: Baldur Aðalsteinsson deildarstjóri, Gissur Pétursson forstjóri og Unnur Sverrisdóttir, sviðsstjóri stjórnsýslu- og afgreiðslusviðs.

Þjóðskrá: Haukur Ingibergsson forstjóri, Sólveig J. Guðmundsdóttir, forstöðumaður þjóðskrár- og gæðasviðs og Inga Hafdís Karlsdóttir, deildarstjóri.

Þá sótti nefndin ásamt innanríkisráðherra fund með hælisleitendum, heimsótti FIT og sat fund með félagsþjónustu Reykjanesbæjar. Formaður nefndarinnar og starfsmaður hennar áttu jafnframt fundi með Eddu Ólafsdóttur, félagsráðgjafa hjá Reykjavíkurborg, Katrínu Dóru Þorsteinsdóttur, forstöðumanni hugverkaiðnaðar og mannauðs hjá Samtökum iðnaðarins og Guðrúnu Hallgrímsdóttur, Sveinbjörgu Vilhjálmsdóttur og Toshiki Toma frá heimsóknavinum Rauða krossins. Að auki bárust nefndinni erindi frá lögreglustjóranum á Seyðisfirði og Íslandsdeild UNICEF.

Nefndin kynnti sér jafnframt stefnu stjórnvalda í nágrannalöndum í málefnum útlendinga, nýlegar lagabreytingar og reynslu Dana, Norðmanna og Svía í málefnum útlendinga utan EES. Í því skyni heimsótti nefndin norska dómismálaráðuneytið, atvinnumálaráðuneytið, Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS). Þá fór hluti nefndarmanna einnig til Stokkhólms og kynnti sér Migrationverket og heimsótti sænska dómismálaráðuneytið og fór jafnframt til Kaupmannahafnar á fund Flygtningeævnnet, sjálfstæðrar úrskurðarnefndar Dana í málefnum hælisleitenda. Þá naut nefndin ráðgjafar frá sérfræðingum innanríkisráðuneytisins, velferðarráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins, Útlendingastofnunar og Vinnumálastofnunar.

Tillögur nefndarinnar voru kynntar innanríkisráðherra og velferðarráðherra á fundi 6. mars 2012 og ítarlegar á framhaldsfundi 30. mars 2012. Þá voru tillögur nefndarinnar kynntar á opnum morgunverðarfundi innanríkisráðuneytisins 30. maí 2012 í tengslum við mótun landsáætlunar í mannréttindamálum.

Færir nefndin framangreindum þakkir fyrir mikilvægar ábendingar og gott samstarf.

Rannsóknarvinna við mótun stefnunnar var unnin samkvæmt eftirfarandi verkferli:

1. Rannsókn á núgildandi lagaframkvæmd.
2. Ábendingar hagsmunaaðila.
3. Fyrirmyndarástand að teknu tilliti til markmiða stefnumótunarinnar um mannúð, jöfnuð og skilvirkni.
 - a. Lög og framkvæmd þeirra í nágrennaríkjum.
 - b. Skýrslur og leiðbeiningar alþjóðastofnana.
 - c. Dómar.
 - d. Skrif fræðimanna.
4. Stefna stjórnvalda.
 - a. Nauðsynlegar aðgerðir stjórnvalda til að ná fyrirmyndarástandi.
 - b. Ábyrgðaraðili.
 - c. Kostnaður.
 - d. Lagabreytingar.

Samhliða vinnslu skýrslunnar var unnið að tillögum að breytingum á gildandi lögum er varða málefni útlendinga utan EES. Nefndin ályktaði einróma nema annað sé sérstaklega tekið fram.

Fyrirvari

Athygli er vakin á því að starfssvið nefndarinnar náði eingöngu til aðgengismála útlendinga utan EES að landinu. Í ljósi þess að sá tímarammi sem nefndin hafði var knappur var nauðsynlegt að takmarka umfang nefndarvinnunnar við aðgengismál enda eru þau mjög yfirgripsmikil. Þá voru málefni kvótaflóttamanna undanskilin og ekki var fjallað um lögjöf um íslenskan ríkisborgararétt.

Nefndin leggur áherslu á að stjórnvöld láti ekki staðar numið við aðgengishluta útlendingamála enda er mikil þörf á því að vinna markvisst að málaflöknum í heild. Í slíku starfi þarf að líta til menntunar, íslenskukennslu og aðgengis útlendinga að samfélaginu og einnig til almennrar fræðslu um ólíka menningu til að stuðla að umburðarlyndi og vísýni.

Þá skal tekið fram að þótt nefndin hafi haft til hliðsjónar að stofna ekki til óhóflegs kostnaðar fyrir ríkissjóð hafa tillögur hennar ekki verið kostnaðargreindar. Í einhverjum tilfellum kann að vera um aukinn kostnað að ræða en aðrar tillögur geta leitt til sparnaðar. Kostnaðargreining fer fram í tengslum við frumvarp svo sem venja er. Nefndin telur jafnframt brýnt að mótuð verði aðgerðaáætlun á grundvelli þeirra tillagna sem hér eru lagðar fram.

2 Markmið stefnumótunar

Mannúð, skilvirkni og jöfnuður

Markmið starfshópsins var að rýna í gildandi lög um útlendinga, óháð því hvar þau eru vistuð í stjórnslunni, með það að leiðarljósi að tryggja mannúðlega meðferð stjórnvalda á málefnum útlendinga utan EES. Nefndin lagði einnig skilvirkni og jöfnuð til grundvallar tillögum sínum. Þá var nefndinni falið að móta stefnu fyrir stjórnvöld í málefnum útlendinga utan EES sem leita hælis eða óska eftir dvöl hér á landi.

Hugtakið mannúð hefur verið skilgreint með margvíslegum hætti en oftast er þó verið að vísa til gildi lífs, manngæsku og virðingar. Mannúð er yfirgripsmikið og teygjanlegt hugtak og þykir sýnt að engin ein tiltekin skilgreining hafi náð að festa rætur fram yfir aðra. Þrátt fyrir að ekki sé hægt að festa fingur á hvernig *mannúð* skuli skilgreind dregur það ekki úr gildi hugtaksins og mikilvægi þess að leitast við að skilgreina mannúðleg sjónarmið við meðferð mála útlendinga. Telja verður að mannréttindasamningar sem íslenska ríkið er aðili að veiti leiðbeiningar um hvernig megi nálgast það markmið að útlendingalögin og málsmeðferð samkvæmt þeim sé mannúðleg.

Við vinnu nefndarinnar hefur verið lögð áhersla á að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins á sviði mannréttinda og taka mið af þeim ábendingum sem borist hafa frá aðilum sem starfa að mannréttindum, svo sem um réttláta málsmeðferð. Þá hefur verið lögð áhersla á réttindi barna og fjölskyldna. Lagt hefur verið til grundvallar að réttindastaða útlendinga sem leyfi hafa til að dveljast hér á landi verði að meginstefnu jöfn. Jafnframt var markmið nefndarinnar að leita leiða til að einfalda og bæta regluverk og auka skilvirkni í framkvæmd stjórnvalda á grundvelli útlendingalaga.

3 Samantekt á tillögum nefndar

1) Ein heildarlög um dvalar- og atvinnuleyfi útlendinga byggð á sjónarmiði um mannúð

Sett verði ein heildarlög um útlendinga þar sem skýrt komi fram að tilgangur þeirra skuli vera mannúð og réttaröryggi útlendinga á Íslandi. Lögin taki til dvalar- og atvinnuleyfa og séu einföld yfirlestrar og í uppsetningu svo auðvelt sé að skilja skilyrði leyfa og réttindi sem þeim fylgja. Til að ná því markmiði skulu lögin m.a. innihalda orðskýringar.

2) Framkvæmd nýrra heildarlaga um útlendinga verði á ábyrgð innanríkisráðuneytis

Með nýrri löggjöf verði kveðið á um skýra verkaskiptinu milli ráðuneyta og undirstofnana um framkvæmd laganna. Innanríkisráðuneytið ber ábyrgð á heildarlögum um aðgengi að landinu en bindandi aðkoma Vinnumálastofnunar vegna dvalarleyfa sem byggja á atvinnuþátttöku verður tryggð. Hlutverk Vinnumálastofnunar verði mótað eftir tillögu Vinnumálastofnunar og Útlendingastofnunar í samráði við velferðarráðuneytið og innanríkisráðuneytið. Velferðarráðuneytið ber ábyrgð á málefnum innflytjenda á Íslandi. Til að tryggja að samhliða sé fjallað um aðgengi og samfélagslega aðlögun skal með lögum komið á fót samráðsnefnd undir forystu velferðarráðuneytis, með aðkomu innanríkisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem skal starfa í nánú samráði við stofnanir og frjáls félagasamtök sem koma að málaflokknum. Hlutverk samráðsnefndarinnar verði að fjalla heildstætt um aðgengi og aðlögun útlendinga og vera ráðherrum og ríkisstjórn ráðgefandi. Við stefnumótun skulu mannúðarsjónarmið ávallt höfð að leiðarljósi og að auki tekið mið af íslensku samfélagi, velferðarþjónustu og vinnumarkaði.

3) Skilyrði dvalarleyfis

Horfið verði frá þeirri framkvæmd að kalla eftir sakavottorði vegna allra umsókna um dvalarleyfi. Útlendingastofnun verði játað svigrúm til að meta hvenær kalla skuli eftir sakavottorði og að meginreglu verði litið til þess hvort um er að ræða leyfi til skammtímadvalar eða leyfi sem þarf að afgreiða með skjóttum hætti. Fræðsla um réttindi og skyldur útlendinga, s.s. réttindi launafólks, kvenna og almenn fræðsla um málefni útlendinga verði hluti af umsóknarferli um dvalarleyfi. Nánari eftirgrennslan verði með skilyrðum sem aðrir en útlendingar, s.s. móttökufjölskyldur vistráðinna, skulu uppfylla.

4) Dvalarleyfisflokkar

Dvalarleyfisflokkar verða sem hér segir: Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku, dvalarleyfi fyrir íþróttafólk, dvalarleyfi vegna árstíðabundinna eða verkefnabundinna starfa, dvalarleyfi fyrir vistráðna, dvalarleyfi fyrir sjálfbodaðliða, dvalarleyfi vegna menntunar, dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusamein-

ingar, dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla, dvalarleyfi án atvinnuþátttöku, dvalarleyfi af mannúðarástæðum, dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals, dvalarleyfi sem flóttamaður, bráðabirgðadvalarleyfi, búsetuleyfi.

5) Réttindasöfnun útlendinga

Réttindasöfnun verði jöfnuð meðal dvalarleyfisflokka. Sé dvalarleyfi veitt fylgir því sjálfkrafa réttur til að stunda atvinnu nema í undantekningartilvikum skammtímadvalarleyfa. Menntunarstig verður ekki ráðandi þáttur varðandi réttindasöfnun og þar með talið fjölskyldusameiningu. Réttindi fylgja einstaklingnum en ekki dvalarleyfi.

6) Fjölskyldusameining

Hugtakið aðstandandi verði rýmkað og fært til samræmis við reglur sem gilda um fjölskyldusameiningar EES borgara. Að meginstefnu til njóti þeir sem eru á dvalarleyfi til langtímadvalar heimildar til að fá til sín fjölskyldu sína. Undantekningar frá þessu eru bundnar skammtímadvalarleyfum, s.s. á grundvelli vistráðningar, sjálfboðastarfa, árstíðabundinna/verkefnabundinna starfa og dvalarleyfis án atvinnuleyfis.

7) Koma hælisleitenda og flóttamanna til landsins

Lögfest verði ákvæði í samræmi við 31. gr. Flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna sem kveður á um bann við refsingum vegna ólöglegrar komu. Lögreglu verði veittar heimildir til að takmarka ferðir hælisleitenda á meðan þeir eru auðkenndir en ávallt verði beitt vægustu úrræðum sem völ er á. Sérstakt tillit skuli tekið til berskjaldaðra hópa.

8) Málsmeðferð hælismála

Lögregla sinni grunnupplýsingavinnu en fyrsta hælisviðtal fari fram hjá Útlendingastofnun. Lögfest verði ákvæði um réttaraðstoð á fyrsta stjórnarsýslustigi og sérstakt tillit tekið til nauðsynlegrar túlkajónustu vegna samskipta talsmanna og hælisleitenda. Málsmeðferð fyrir lægra og æðra settu stjórnvaldi taki að jafnaði ekki lengri tíma en sex mánuði samanlagt. Hælisleitanda skal tryggður aðgangur að upplýsingum um stöðu máls síns. Endurskoða skal reglulega hvort ástæða er til að breyta verklagi stjórnvalda um birtingu úrskurða í hælismálum, þ.m.t. úrskurða um frestun réttaráhrifa meðan mál er til meðferðar fyrir dómstólum. Innanríkisráðuneytið hugi vel að mati á málsástæðum hælisleitanda sem óskar frestunar réttaráhrifa. Ógildi dómstóll stjórnvaldsákvörðun verði leitast við að tryggja ferðir hælisleitanda til Íslands að nýju. Þá er lagt til að tekið verði upp samstarf við International Organization for Migration (IOM) um aðstoð vegna heimferða.

9) Hælisleitendur á barnsaldri

Sérstakri málsmeðferð vegna hælisleitenda á barnsaldri verði komið á fót og verklagsreglur birtar. Tekið skal sérstakt tillit til fylgdarlausra barna. Aðstoð, þjónusta og búsetuúrræði skulu jafnframt vera í samræmi við aldur barns og sérstök áhersla verði lögð á að leitarþjónusta standi fylgdarlausum börnum til boða.

10) Aðstoð og þjónusta við hælisleitendur og flóttamenn

Aðstoð og þjónusta við hælisleitendur stuðli að virkni þeirra, s.s. með náms- og atvinnumöguleikum. Val skuli vera til staðar um búsetuúrræði án þess að búseta hælisleitanda komi niður á þjónustuúrræðum. Tryggja skal að hælisleitendur geti nýtt sér almenningssamgöngur. Þjónusta við hælisleitendur sem fá viðurkennda stöðu sem flóttamenn verði færð til samræmis við þá þjónustu sem veitt er flóttamannahópum, eftir því sem kostur er.

11) Sjálfstæð úrskurðarnefnd

Sett verði á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd, a.m.k. í hælismálum. Tekin verði afstaða til þess hvort úrskurðarnefnd skuli ná til allra mála á grundvelli útlendingalaga, þ.m.t. dvalarleyfa og vegabréfsáritana. Í hælismálum verði synjanir á lægra stjórnáskilum sendar úrskurðarnefnd sjálfkrafa og málsmeðferð skal vera munnleg. Lagt er til að í málefnum hælisleitenda tilnefni Dómarafélag Íslands formann nefndar. Mannréttindaskrifstofa Íslands og Alþingi tilnefni meðstjórnendur. Nefndarmenn skulu hafa haldgóða þekkingu og reynslu á flóttamannarétti.

4 Gildandi regluverk um aðgengi útlendinga utan EES

Lög um útlendinga nr. 96 frá 2002

Reglur um dvalarleyfi og meðferð haelisumsókna er að finna í lögum um útlendinga nr. 96/2002, með síðari breytingum. Lögin leystu af hólmi eldri lög um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965. Í lögunum er að finna reglur um komu og brottför útlendinga til og frá landinu, t.a.m. landamæraeftirlit og vegabréfsáritanir. Þá eru í lögunum reglur um dvöl og búsetu útlendinga hér á landi, s.s. hverjir þurfi dvalarleyfi, hvaða skilyrði þurfi að uppfylla og hvaða ástæður geti verið grundvöllur fyrir veitingu dvalarleyfis. Sérstakur kafli er um vernd gegn ofsóknum og flóttamenn og um útlendinga sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA). Þá er einnig að finna reglur um frávísun og brottvísun úr landinu, málsmeðferð og önnur ákvæði.

Við gerð útlendingalaganna frá 2002 var norræn löggjöf um þetta efni höfð til hliðsjónar og m.a. stuðst við norsku útlendingalögin sem þá voru í gildi. Þá var tekið mið af almennri þróun sem orðið hafði á löggjöf og viðhorfum til málefna útlendinga, breytinga á stjórnarskránni árið 1995, þróunar á réttarsviði stjórnsýslu, mannréttinda og í alþjóðlegu samstarfi á grundvelli norrænna, evrópskra og alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir.

Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97 frá 2002

Lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002 fólu í sér heildarendurskoðun á eldri lögum um sama efni nr. 133/1994. Við gerð laganna var reynt að bregðast við miklum breytingum sem þá höfðu orðið á íslenskum vinnumarkaði þar sem eftirspurn eftir erlendu vinnuafli hafði stórukist vegna mikillar þenslu í efnahagslífinu. Í lögunum er að finna reglur um rétt útlendinga til atvinnuleyfis hér á landi. Með lögunum var einnig stefnt að því að komst til móts við þá staðreynd að útlendingar dveldust í auknum mæli lengur á Íslandi en áður og því reyndi í ríkari mæli á rétt fjölskyldna þeirra til dvalar og atvinnu. Höfð var hliðsjón af framkvæmd Vinnuálastofnunar við veitingu atvinnuleyfa og tekið mið af þeirri almennu þróun sem orðið hafði á sviði stjórnsýsluréttar, mannréttinda og í alþjóðlegu samstarfi.

5 Hugtakanotkun

Í þessari skýrslu er reynt að samræma hugtakanotkun við það hvernig þeim er beitt í framangreindum lögum. Þó er rétt að gera grein fyrir eftirtöldum atriðum sérstaklega.

Í lögum um útlendinga nr. 96/2002 er *útlendingur* skilgreindur sem hver sá einstaklingur sem ekki hefur íslenskan ríkisborgararétt. Hefur sú skilgreining verið lögð til grundvallar í störfum nefndarinnar, þó með þeim fyrirvara að verksvið hennar nær eingöngu til þeirra útlendinga sem eru utan Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Um útlendinga innan þess svæðis gilda aðrar reglur í samræmi við EES-samninginn.

Jöfnum höndum er fjallað um flóttamenn og hælisleitendur. Útlendingur sem flýr upprunaland sitt getur litið á sig sem flóttamann þótt ekkert ríki hafi viðurkennt stöðu hans sem slíka skv. 1. gr. flóttamannasamnings Sameinuðu þjóðanna. Hælisleitandi er útlendingur sem óskað hefur eftir að fá stöðu sína sem flóttamaður viðurkennda í tilteknu ríki. Sé umsókn hans samþykkt hefur hann öðlast viðurkennda stöðu flóttamanns í viðkomandi ríki. M.ö.o. getur verið greinarmunur á því annars vegar hvernig einstaklingur lítur á stöðu sína og hins vegar hvernig hún er skilgreind í lögum, í samræmi við flóttamannasamninginn.

6 Vegabréfsáritanir

Málefni Schengen-samstarfsins skiptast milli innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis. Verkaskipting hefur í grófum dráttum verið þannig að innanríkisráðuneytið sér um framkvæmd samstarfsins en utanríkisráðuneytið um gerð samninga um áritanafrelsi, endurviðtöku og fyrirsva. Ísland hefur verið þátttakandi í Schengen-samstarfinu frá 25. mars 2001. Aðildarríki samstarfsins eru nú 26 talsins, eftir inngöngu Liechtenstein í desember 2011. Öll ESB-ríkin eiga aðild að samstarfinu ef frá eru talin Bretland, Írland, Kýpur, Rúmenía og Búlgaría. Þá taka öll aðildarríki EFTA þátt í samstarfinu. Samræmd Schengen-vegabréfsáritun er gefin út af öllum ríkjum Schengen-svæðisins og gildir um ferðir til allra aðildarríkjanna.

Schengen-ríkin eru með sameiginlega stefnu í útgáfu vegabréfsáritana til ríkisborgara þriðju landa (e. common visa policy) vegna þess að vegabréfsáritun inn á Schengen-svæðið veitir rétt til frjálsrar farar um allt svæðið, þvert á innri landamæri. Ísland hefur með Schengen-samningnum skuldbundið sig til að viðhafa sama lista um áritanaskyldu og ESB. Í reglugerð (EB) nr. 539/2011 er listi yfir þriðju ríki, hverra ríkisborgarar þurfa vegabréfsáritun við komu inn á Schengen-svæðið (1. viðauki, einnig nefndur „svarti listinn“). Þar er jafnframt listi sem kveður á um undanþágur frá vegabréfsáritun inn á Schengen-svæðið (2. viðauki, einnig nefndur „hvíti listinn“). Á Íslandi er reglugerð ESB innleidd með reglugerð um útlendinga (nr. 53/2003) og viðaukum hennar. Við inngöngu í Schengen árið 2001 þurfti að segja upp samningum Íslands við þriðju ríki um vegabréfsáritanir sem voru ósamrýmanlegir listum ESB.

Kveðið er nánar á um vegabréfsáritanir í reglugerð Evrópuþingsins og -ráðsins (EB) nr. 810/2009 um bandalagsreglur um vegabréfsáritanir (e. Community Code on Visas (Visa Code)), sem tekin var upp í íslenskan rétt með reglugerð um vegabréfsáritanir, nr. 1160/2010. Þessu til viðbótar gerir ESB samninga við þriðju ríki um endurviðtöku og útgáfu vegabréfsáritana.

Nefndin telur það ekki í sínum verkahring að leggja til breytingar á Schengen-samstarfinu. Svigrúm íslenskra stjórnvalda innan þess er takmarkað og er það sjálfstætt úrlausnarefni hvort kanna eigi stöðu Íslands innan samstarfsins og möguleika á breytingum þar á. Nefndin leggur því ekki til breytingar á þeim reglum sem gilda um vegabréfsáritanir.

7 Dvalar- og atvinnuleyfi

Almennt um dvalar- og atvinnuleyfi

Í samræmi við stefnu innanríkisráðherra að vinna nefndarinnar færi fram með það að markmiði að móta mannúðlega stefnu í málefnum útlendinga taldi nefndin forgangsatriði að rannsaka útlendingalöggjöfina með heildstæðum hætti, bæði þá er snertir dvalarleyfi og eins hina sem varðar atvinnuleyfi. Megintilgangurinn var að kanna hvort að ástæða væri til að gera tillögur að breytingum á löggjöfinni í samræmi við markmið stefnunnar.

Við vinnu af þessu tagi vakna ýmsar grundvallarspurningar, t.d. hvort leggja skuli til að aðgengi að landinu verði auðsóttara fyrir útlendinga utan EES á grundvelli þess að þannig sé markmiðum um mannúð helst náð; eða hvort setja skuli skilyrði við úthlutun dvalar- og atvinnuleyfa sem ljóst er að fjölmargir útlendingar uppfylla ekki, m.a. til að vernda íslenskan vinnumarkað. Í framhaldinu vaknar sú spurning hvernig megi uppfylla markmið um að mannúð skuli höfð í forgrunni. Þá var því velt upp í nefndinni hvort viðhalda skyldi þeirri tengingu sem nú er í lögum um atvinnuleyfi útlendinga nr. 97/2002 um umsagnir stéttarfélaganna og landssamtaka launafólks í hlutaðeigandi starfsgrein þegar komist er að niðurstöðu um hvort veita eigi tíma-bundið atvinnuleyfi skv. lögnum.

Á fundum með hagsmunaaðilum og stofnunum sem starfa með útlendingalögin kom fljótlega í ljós að þörf væri á heildarendurskoðun laganna. Þá komu einnig fram sjónarmið um að réttast væri að steypa lögum um útlendinga og lögum um atvinnuleyfi útlendinga saman í eina löggjöf og færa framkvæmd þeirra á eina hendi en hún hefur verið á forræði tveggja ráðuneyta; innanríkisráðuneytisins og velferðar-ráðuneytisins. Sú umræða er ekki ný af nálinni. Við setningu útlendingalaganna árið 2002 bentu fjölmargir umsagnaraðilar, s.s. Alþjóðahús, ASÍ, Mannréttindaskrifstofa Íslands og Samtök atvinnulífsins, á að við endurskoðun laganna þyrfti að einfalda aðkomu stjórnvalda að málefnum útlendinga.

Hið sama kom fram í álitni meirihluta allsherjarnefndar sem taldi augljóst hagræði af því fyrir útlendinga, atvinnurekendur, sveitarfélög og stofnanir þeirra að heildstæð löggjöf gildi um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga og að málaflókkurinn heyrði undir eitt og sama ráðuneyti. Minnihluti allsherjarnefndar deildi þessari skoðun. Þetta voru jafnframt tillögur nefndar sem skipuð var af ráðherrum dómsmála og félagsmála árið 2005 og skilaði tillögum sínum í ársbyrjun 2006. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar ráðuneytanna tveggja ásamt fulltrúum Útlendingastofnunar og Vinnumála-stofnunar.

Það verður því að teljast eðlileg þróun í þessum málaflokki að stefnt sé að því að ein heildarlög gildi um dvalar- og atvinnuleyfi og að framkvæmd hennar verði færð á eina hendi.

Sá hluti þessarar skýrslu sem snýr að dvalar- og atvinnuleyfum útlendinga utan EES tekur því hvoru tveggja mið af gildandi lögum nr. 96 og 97 frá 2002 og leggur til heildarendurskoðun þar sem breytingarnar miða að framangreindu mannúðarmarkmiði. Sérstaklega ber að áréttta mikilvægi þess að lögín séu skýr og læsileg þannig að þau séu sem aðgengilegust fyrir útlendinga enda kveða þau á um réttindi og skyldur sem geta ráðið örlögum þeirra einstaklinga sem um ræðir.

Eftirfarandi umfjöllun lýsir umræðum og tillögum nefndarinnar um hver meginatriði einnar heildarlöggjafar ættu að vera með hliðsjón af markmiðum um mannúð og skilvirkni.

Í hnotskurn:

- Ein heildarlög um atvinnu- og dvalarleyfi útlendinga á Íslandi byggð á sjónarmiði um mannúð.
- Lögín skulu vera einföld og skýr varðandi réttindi og skyldur útlendinga.

Almenn ákvæði

Almenn ákvæði nýrra heildarlaga skulu taka mið af þeim ákvæðum sem nú þegar er að finna í gildandi lögum, þó þannig að áhersla verði lögð á eftirtalin atriði:

- mannúð og réttaröryggi útlendinga.
- skýrleika laganna þannig að sem minnstur vafi leiki á réttindum og skyldum útlendinga sem hér vilja setjast að.
- skýra verkaskiptingu milli ráðuneyta um framkvæmd laganna.

Gildissvið

Í samræmi við 1. gr. laga um útlendinga gilda ákvæði þeirra um heimild útlendinga til að koma til landsins og dvöl þeirra hér á landi. Með útlendingi er átt við hvern þann einstakling sem ekki hefur íslenskan ríkisborgararétt. Þá er tekið fram að sérstakar reglur gildi um útlendinga sem falla undir EES-samninginn eða stofnsamning EFTA og að Íslendingar geti einnig borið skyldur gagnvart lögnum. Undanþegin gildissviði laganna eru íslensk skip í siglingum erlendis og íslensk loftför í flugferðum erlendis (sbr. 4. mgr. 1. gr. laganna).

Í lögum um atvinnuleyfi útlendinga fer skv. 1. mgr. 1. gr. sem kveður á um að ákvæði laganna gildi um heimild útlendinga til atvinnu hér á landi. Þá segir að um undanþágu frá kröfu um atvinnuleyfi gildi ákvæði III. kafla.

Ekki eru lagðar til breytingar á gildissviði í nýjum heildstæðum lögum, þó með þeirri undantekningu að nefndin leggur til breytingar á atvinnuréttindum á grundvelli tiltekinna dvalarleyfa eins og síðar greinir frá.

Í hnotskurn:

- Ekki eru lagðar til breytingar á gildissviði en sameina þarf gildissvið útlendingalaga og laga um atvinnuréttindi útlendinga í nýjum heildarlögum.

Tilgangur

Tilgangur laga um útlendinga (nr. 96/2002) birtist í 2. gr. þeirra en þar segir að lögin veiti heimild til að hafa eftirlit með komu til landsins og för úr landinu og með dvöl útlendinga hér á landi í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni. Þá segir að með lögunum sé kveðið á um réttarstöðu útlendinga sem koma til landsins eða fara frá því, dveljast hér og sækja um leyfi samkvæmt lögunum.

Kveðið er á um tilgang laga um atvinnuréttindi útlendinga (nr. 97/2002) í 2. gr. Þar segir að lögin gefi heimild til að veita atvinnuleyfi vegna starfa útlendinga hér á landi í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni. Þá er lögunum ætlað að tryggja réttaröryggi útlendinga sem koma til landsins í atvinnuskyni og kveða á um rétt þeirra til atvinnu, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Nefndin leggur til að tilgangsákvæði heildarlaganna taki mið af núgildandi ákvæðum um tilgang útlendingalaga annars vegar og laga um atvinnuréttindi útlendinga hins vegar. Þannig er nýjum heildarlögum m.a. ætlað að kveða á um réttarstöðu útlendinga sem koma til Íslands og dveljast og starfa hér á landi. Nefndin leggur áherslu á að eitt af höfuðmarkmiðum starfs hennar er að vinna mannúðarsjónarmiðum brautargengi á réttarsviðinu. Hún leggur því til að í nýjum heildarlögum verði litið til mannúðarsjónarmiða í samhengi við réttaröryggi útlendinga hérlendis.

Í hnotskurn:

- Að lögð verði höfuðáhersla á mannúðarsjónarmið og réttaröryggi útlendinga í ákvæði um tilgang nýrra heildarlaganna.

Orðskýringar

Ekki er að finna sérstakt ákvæði um orðskýringar í núgildandi lögum um útlendinga. Í lögum um atvinnuréttindi útlendinga er aftur á móti að finna orðskýringar þar að lútandi. Nefndin leggur til að í nýjum heildarlögum verði ákvæði þar sem fram koma orðskýringar laganna. Telur hún að orðskýringar í upphafi heildarlaga einfaldi lestur þeirra, bæði fyrir þá sem koma til með að vinna með lögin og þá sem leita eftir upplýsingum um réttindi sín og skyldur skv. ákvæðum þeirra.

Í hnotskurn:

- Í nýjum heildarlögum verði ákvæði sem innihaldi orðskýringar.

Framkvæmd laga

Á grundvelli núgildandi laga um útlendinga fer innanríkisráðherra með yfirstjórn mála samkvæmt lögnum. Velferðarráðherra fer aftur á móti með yfirstjórn mála á grundvelli laga um atvinnuréttindi útlendinga. Innan stjórnsýslu ríkja á hinum Norðurlöndunum er málefnum útlendinga skipað með ólíkum hætti. Í Danmörku heyrta útlendingamál undir dómismálaráðuneytið. Í Svíþjóð er sérstakt innflytjendaráðuneyti sem heyrir undir dómismálaráðuneytið en í Noregi eru málefni útlendinga undir dómismálaráðuneyti, atvinnumálaráðuneyti og fjölskyldu- og jafnréttisráðuneyti. Í Finnlandi heyrta málefni útlendinga undir innanríkisráðuneyti og atvinnumálaráðuneyti.

Í ljósi þess markmiðs að lögin verði gerð skýr og aðgengileg telur nefndin æskilegt að framkvæmd laganna og yfirstjórn þeirra verði á forræði eins ráðuneytis. Það auðveldar borgurum samskipti við stjórnvöld að þurfa aðeins að leita til eins ráðuneytis. Nefndin ræddi á fundum sínum hvort heppilegra væri að innanríkisráðuneyti eða velferðarráðuneyti færi með málaflokkinn. Færa má rök fyrir hvoru tveggja enda snúast málefni útlendinga í senn um aðgengi að landinu og um gagnkvæma aðlögun að samfélaginu. Nefndin komst að niðurstöðu um að rök hnígi að því að heildarlöggjöf um aðgengi útlendinga að landinu verði í höndum innanríkisráðuneytis. Er það í samræmi við skipan mála í nágrannaríkjunum auk þess sem mannréttindamál og landamæraeftirlit eru á verksviði innanríkisráðuneytisins, en hvoru tveggja tengist aðgengi útlendinga að Íslandi.

Nefndin var sammála um að mikilvægt væri þó að tryggja að Vinnumálastofnun hefði eftir sem áður veigamiklu hlutverki að gegna við ákvarðanir um veitingu dvalarleyfa vegna atvinnuþátttöku. Í framkvæmd á grundvelli gildandi laga gerir Vinnumálastofnun engar athugasemdir við veitingu atvinnuleyfa til einstaklinga sem hafa fengið dvalarleyfi af öðrum ástæðum en atvinnuþátttöku, s.s. vegna fjölskyldu-

tengsla. Tillaga nefndarinnar hefur því þann tilgang að styrkja núverandi framkvæmd í sessi en einnig að einfalda enn frekar stjórnsýslu málaflokksins.

Nefndin leggur til að útgáfa dvalarleyfa verði á hendi Útlendingastofnunar og að almennt gildi að heimild til dvalar veiti heimild til atvinnu, eins og nánar verður fjallað um síðar í skýrslunni. Nefndin hefur rætt ítarlega um aðkomu Vinnumálastofnunar að útgáfu dvalarleyfa en samkvæmt núgildandi lögum gefur Vinnumálastofnun út atvinnuleyfi og Útlendingastofnun dvalarleyfi. Í framkvæmd hefur Vinnumálastofnun samþykkt atvinnuleyfi fyrir einstaklinga sem hafa dvalarleyfi á öðrum grunni en vegna beinnar atvinnuþátttöku, s.s. dvalarleyfi sem aðstandandi, dvalarleyfi af mannúðarástæðum og dvalarleyfi sem flóttamaður.

Vinnumálastofnun hefur gegnt þýðingarmiklu hlutverki við útgáfu dvalar- og atvinnuleyfa sem eru beintengd atvinnuþátttöku, s.s. dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli og dvalarleyfi vegna sérfræðiþekkingar. Nefndin telur að vegna smæðar íslensks vinnumarkaðar séu rök fyrir því að viðhalda bindandi aðkomu Vinnumálastofnunar að dvalarleyfum sem eru tengd atvinnuþátttöku. Því er lagt til að Útlendingastofnun og Vinnumálastofnun, í samráði við innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti, móti tillögur að því með hvaða hætti aðkoma Vinnumálastofnunar verður að þessum flokkum dvalarleyfa.

Málefni er snerta aðlögun útlendinga og samfélags munu eftir sem áður heyra undir velferðarráðuneytið og eftir atvikum mennta- og menningarmálaráðuneytið. Nefndin telur að sérstaklega verði að meta forsendur þess að umönnun hælisleitenda færist frá innanríkisráðuneyti til velferðarráðuneytis enda reynir umönnunin öðru fremur á þjónustu velferðarkerfisins. Með áorðnum aðskilnaði fjárhags Útlendingastofnunar annars vegar og umönnunar hælisleitenda hins vegar ætti þessi breyting ekki að reynast flókin í framkvæmd. Nefndin leggur á það ríka áherslu að nægilegt fjármagn sé tryggt til að mæta kostnaði við umönnun þessa viðkvæma hóps.

Tryggja þarf gott samstarf milli ráðuneyta um málaflokkinn til að þróunin verði sem farsælust fyrir samfélagið. Nefndin leggur til að komið verði á lögbundinni samráðsnefnd undir forystu velferðarráðuneytis með aðkomu innanríkisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis þar sem fjallað verði heildstætt um málefni útlendinga. Samráðsnefndin skal vera sjálfstæð í störfum og vera ríkisstjórn og ráðherrum ráðgefandi í málaflokknum. Hún skal jafnframt leita víðtæks samráðs við stofnanir sem að málaflokknum vinna og einnig frjáls félagasamtök sem starfa á þessu sviði. Hér er lagt til að velferðarráðuneytið, í samráði við innanríkisráðuneytið, móti frekari tillögur um slíka nefnd.

Útlendingastofnun vakti athygli á mikilvægi þess að kveða skýrt á um hlutverk hennar annars vegar og lögreglunnar hins vegar í eftirliti með útlendingum. Nefndin

telur að verksvið hennar nái ekki til þess að fjalla um þessi skil en tekur undir með Útlendingastofnun að ljóst þurfi að vera hvar ábyrgð og valdheimildir til eftirlits með útlendingum liggja.

Útlendingastofnun og Þjóðskrá Íslands greindu nefndinni einnig frá mikilvægi þess að skýrar reglur giltu um skráningarhlutverk Þjóðskrár. Þjóðskrá kom þeim upplýsingum á framfæri við nefndina að ekki væri alltaf samræmi milli Útlendingastofnunar og Þjóðskrár um þau skilyrði sem sett eru fyrir vottorðum og öðrum skjölum sem liggja til grundvallar réttarstöðu útlendinga hér landi, s.s. giftingarvottorða.

Nefndin telur mikilvægt að huga að þessum þáttum við endurskoðun laganna. Til álita komi að lagaákvæði sem lúta að skráningu útlendinga færist í lög um Þjóðskrá en þau eru nú til endurskoðunar.

Í hnotskurn:

- Framkvæmd útlendingalaga verði á ábyrgð eins ráðuneytis.
- Útlendingastofnun og Vinnumálastofnun, í samráði við innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti, móti tillögur um aðkomu Vinnumálastofnunar að veitingu dvalarleyfa vegna atvinnuþátttöku.
- Hlutverk Þjóðskrár Íslands við skráningu útlendinga verði skýrt.
- Til að tryggja heildarsýn yfir málaflokkinn verði komið á fót lögbundinni samráðsnefnd undir forystu velferðarráðuneytis og skal nefndin fjalla heildstætt um málefni útlendinga.

Koma og brottför

Í II. kafla laga um útlendinga er kveðið á um atriði er varða komu og brottför. Nefndinni bárust ábendingar um að slík ákvæði ættu fremur að heyra undir lögum um landamæri en tillögur að nýrri heildarlöggjöf þess efnis eru í vinnslu í innanríkisráðuneytinu. Nefndin fellst á að atriði er lúta að komu og brottför falli betur að löggjöf um landamæri en löggjöf um útlendinga. Það samræmist jafnframt sjónarmiðum nefndarinnar um mikilvægi þess að einfalda útlendingalögin eins og frekast er unnt. Beinir nefndin því til innanríkisráðuneytisins að huga að þessu við heildarendurskoðun á lögum um landamæri annars vegar og útlendingalöggjöfinni hins vegar.

Almenn atriði dvalar

Í III. kafla nágildandi laga um útlendinga eru ákvæði um dvöl og búsetu þeirra í landinu en um atvinnuleyfi fer eftir II. kafla laga um atvinnuréttindi útlendinga. Nefndin leggur til að um dvöl og búsetu útlendinga og rétt þeirra til að taka þátt á

vinnumarkaði verði framvegis fjallað í einum lögum, svo sem áður hefur komið fram. Þá leggur nefndin til að framangreindar reglur verði einfaldaðar og framsetning reglnanna verði með skýrum hætti svo útlendingar og þeir sem vinna með löggjöfina geti auðveldlega gert sér grein fyrir því hvaða reglur séu í gildi.

Nefndin leggur áherslu á að þeir sem fá dvalarleyfi megi stunda atvinnu nema sá réttur sé sérstaklega undanþeginn með lögum. Að meginreglu til fylgist því að leyfi til langtímadvalar og atvinnuþátttöku.

Í hnotskurn:

- Reglur um dvalar-, búsetu- og atvinnuleyfi útlendinga skulu vera skilmerkileg og framsetning þeirra skýr.
- Að meginreglu skal útlendingur sem veitt hefur verið dvalarleyfi hér á landi fá sjálfkrafa heimild til að stunda atvinnu meðan dvalarleyfi er í gildi, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

Hvenær þarf að gefa út dvalarleyfi

Í III. kafla laga um útlendinga er fjallað um dvöl og búsetu útlendinga í landinu. Þar kemur fram að sérstakt leyfi þurfi til að dvelja hér á landi en jafnframt eru tilgreindir þeir hópar sem njóta undanþágu frá meginreglunni (sbr. 2. mgr. 8. gr.). Þar á meðal eru makar íslenskra ríkisborgara, að því gefnu að makarnir hafi dvalið á Íslandi í tiltekinn árafjölda. Ákvæði 13. gr. laganna, sem kveður á um dvalarleyfi fyrir aðstandendur, fjallar líka um réttarstöðu maka og getur þessi munur valdið misskilningi. Í sumum tilfellum gæti sami einstaklingur fallið undir þessi ólíku ákvæði laganna. Ef ákvæði 8. gr. er beitt öðlast útlendingurinn rétt til dvalar án dvalarleyfis en sá réttur er bundinn hjónabandi eða sambúð með hinum íslenska ríkisborgara. Ef ákvæði 13. gr. er beitt myndast hins vegar réttur til búsetuleyfis, sem er þá aðeins bundið útlendingnum og óháð makanum.

Þá er í 8. gr. gerður greinarmunur á mökum íslenskra ríkisborgara eftir því hvort um hjónaband eða skráða sambúð er að ræða. Þannig öðlast erlendur sambúðarmaki íslensks ríkisborgara rétt til að dvelja á Íslandi án dvalarleyfis hafi skráð sambúð varað í fimm ár og dvalarleyfi í fimm ár, auk þess sem útlendingurinn þarf að hafa verið íslenskur ríkisborgari í a.m.k. fimm ár. Sé um hjúskap að ræða er hins vegar aðeins gerð sú krafa að útlendingur hafi búið hér á landi með íslenskum maka sínum og verið með dvalarleyfi í þrjú ár, auk þess sem ekki er kveðið á um að ríkisborgararétturinn þurfi að hafa verið til staðar í ákveðinn árafjölda.

Í sama lagaákvæði er kveðið á um árafjölda sem útlendingur sem á íslenskan ríkisborgara að foreldri þarf að hafa búið á Íslandi til að öðlast rétt til dvalar án dvalar-

leyfis. Þar er kveðið á um fimm ára búsetu í tilfelli lögráða útlendings en tveggja ára búsetu sé um barn að ræða, að því gefnu að foreldrið hafi haft íslenskan ríkisborgararétt ekki skemur en í fimm ár.

Í athugasemdum með frumvarpi að útlendingalögum kemur ekki fram hvaða ástæður búa að baki þessum mun. Munurinn veldur hins vegar misskilningi og hefur Útlendingastofnun bent á að þetta geti ýtt undir mismunun við framkvæmd á grundvelli laganna.

Nefndin telur þau skilyrði sem fram koma í 8. gr. séu ekki til þess fallin að þjóna markmiði um skýrleika laganna. Nefndin telur að réttarstaða erlendra maka eigi að vera sú sama hvort sem makinn hér á landi er íslenskur ríkisborgari eða ekki. Jafnframt skuli réttur barna vera hinn sami, hvort sem foreldrið er íslenskur ríkisborgari eða ekki.

Nefndin telur rök hníga að því að búsetuleyfi veiti betri réttarstöðu en dvöl án dvalarleyfis og gerir því að tillögu sinni að einstaklingar sem kveðið er á um í 8. gr. falli heldur undir aðstandendaleyfi (sbr. 13. gr.).

Þá er það mat nefndarinnar að ólögráða börn eigi að geta dvalið á Íslandi án nánar tiltekinna skilyrða hjá foreldri sínu sem dvelur löglega hér á landi í langtímadvöl. Nefndin telur að með þessu sé betur komið til móts við ákvæði sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálinn) þar sem segir að aðildarríki skuli tryggja að barn sé ekki skilið frá foreldrum sínum gegn vilja þeirra, að því gefnu að það sé barni fyrir bestu (sbr. 1. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 10. gr. Barnasáttmálans).

Í hnotskurn:

- Við gerð nýrra heildarlaga verði réttindi barna og maka íslenskra ríkisborgara, sem hafa heimild til dvalar án dvalarleyfis, færð til samræmis við börn og maka annarra sem hér á landi dvelja. Búsetuleyfi komi þannig í stað dvalar án dvalarleyfis að uppfylltum skilyrðum. Með þessu verður réttarstaða viðkomandi útlendings ekki bundin öðrum.

Umsókn um dvalarleyfi

Útlendingar sem eru utan EES svæðisins og hyggjast dvelja hér á landi í lengri tíma en vegabréfsáritun heimilar, það er í 90 daga,¹ þurfa að sækja um dvalarleyfi á Íslandi. Ákveðnar undantekningar eru á þessu. Þær lúta t.d. að útlendingum sem

¹ 90 dagar á hverju 180 daga tímabili er hámarksdvöl á grundvelli gildrar vegabréfsáritunar, sbr. reglugerð um vegabréfsáritanir nr. 1160/2010.

öðluðust íslenskan ríkisborgararétt við fæðingu en hafa misst hann eða afsalað sér honum og útlendingum sem eru makar eða börn íslenskra ríkisborgara, að uppfylltum nánari tilteknum skilyrðum.

Meginreglan er að útlendingur sem sækir um dvalarleyfi í fyrsta skipti leggi inn umsókn áður en hann kemur til landsins. Undanþágu frá þeirri meginreglu er að finna í 10. gr. útlendingalaga þar sem fram kemur að „ríkar sanngirnisástæður“ geti mælt fyrir um að útlendingur þurfi ekki að uppfylla skilyrðið um að sækja um dvalarleyfi áður en hann kemur til landsins.²

Ríkar sanngirnisástæður

Inntak hugtaksins *ríkar sanngirnisástæður* er ekki skilgreint í gildandi lögum eða reglugerð á grundvelli þeirra. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að útlendingalögum kemur þó fram að með ríkum sanngirnisástæðum sé til dæmis átt við að útlendingur hafi nán fjölskyldutengsl við einhvern búsettan hér á landi. Orðalag athugasemdana virðist því benda til þess að fjölskyldutengsl séu aðeins tekin í dæmaskyni en önnur tilfelli geti komið upp enda ekki tæmandi talin í athugasemdunum.

Í samræmi við athugasemdir í greinargerðinni hefur Útlendingastofnun lagt til grundvallar við framkvæmd laganna að ríkar sanngirnisástæður séu fyrir dvöl umsækjanda hér á landi á meðan að umsókn hans er til meðferðar hjá stofnuninni ef umsækjandi á maka eða börn hér á landi. Þá féll úrskurður á haustdögum 2011 hjá innanríkisráðuneytinu í máli manns sem taldi sig hafa ríkar sanngirnisástæður til að vera hér á landi á meðan umsókn hans var tekin fyrir vegna þess að hann hefði rekið fyrirtæki hér á landi frá árinu 2008. Innanríkisráðuneytið féllst á það í úrskurði sínum að aðstæður mannsins væru með þeim hætti að ríkar sanngirnisástæður væru til þess að hann fengi að vera á landinu á meðan umsókn hans um dvalarleyfi væri til meðferðar.

Nefndin telur að stjórnvöld geti þurft að hafa svigrúm til að meta hvaða ástæður falli undir að vera ríkar sanngirnisástæður. Þrátt fyrir það þurfi – til að hugtakið verði ekki túlkað með of þröngum hætti – að taka fleiri dæmi í greinargerð með nýjum heildarlögum um útlendingamál hvað geti talist til ríkra sanngirnisástæðna. Ljóst þykir af því sem að framan hefur verið rakið að fleiri atriði en fjölskyldutengsl geti flokkast undir þetta hugtak. Telur nefndin mikilvægt að í greinargerð með frumvarpi að nýjum heildarlögum verði tilgreint nánar hvað talist geti til ríkra sanngirnisástæðna.

² Sjá einnig 3. mgr. 38. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 53/2003.

Í hnotskurn:

- Stjórnvöldum verði játað afmarkað svigrúm til að meta hvað fellur undir ríkar sanngirnisástæður.
- Til leiðsagnar verði gefin dæmi í greinargerð með frumvarpi að nýjum heildarlögum um ríkar sanngirnisástæður sem taki til annarra ástæðna en fjölskyldutengsla.

Sótt er um dvalarleyfi „í fyrsta skipti“

Útlendingastofnun hefur bent á að orðalag er lýtur að fyrstu umsókn um dvalarleyfi (sbr. 1. mgr. 10. gr. útlendingalaga) sé óljóst en ákvæðið hljóðar svo:

[...] 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 sanngirnisástæður mæla með því eða samkvæmt reglum sem ráðherra setur.

Útlendingastofnun telur óljóst hvernig túlka skuli „fyrsta skipti“ og gerir eftirfarandi tillögur að breytingum á orðalaginu:

- a) Útlendingur sem sækir um nýtt dvalarleyfi sem ekki telst til endurnýjunar sækir um leyfið áður en hann kemur til landsins.
- b) Útlendingur sem sækir um fyrsta leyfi í samfelldri dvöl sækir um leyfið áður en hann kemur til landsins.

Nefndin felst á það að orðalag ákvæðisins sé óskýrt og telur í samræmi við markmið nefndarstarfsins að framangreint orðalag ákvæðisins skuli skýra.

Nefndin telur rétt að almennt skuli útlendingar sækja um fyrsta dvalarleyfi, sem ekki er til endurnýjunar, utan landsteina. Í sumum tilfellum getur verið réttlætánlegt að fólk hafi möguleika á að færa sig milli dvalarleyfisflokka án þess að þurfa að yfirgefa landið. Þetta getur til að mynda átt við þegar námsmaður lýkur námi og fær starf á grundvelli sérfræðiþekkingar sinnar eða þegar einstaklingur staddur hérlendis getur ekki endurnýjað dvalarleyfi sitt, t.d. vegna skilnaðar en uppfyllir skilyrði annars dvalarleyfis. Slíkar undanþágur eiga aftur á móti ekki við í flokkum dvalarleyfa sem einungis eru hugsaðir til skammtímadvalar, s.s. dvalarleyfi vegna vistráðningar og tímabundið dvalarleyfi án atvinnuleyfis.

Þá eru ákveðin dvalarleyfi þess eðlis að um þau er aðeins hægt að sækja á Íslandi eða utan landsteinanna ef rík tengsl eru við landið, s.s. dvalarleyfi af mannúðarástæðum og dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla. Þetta þarf að kveða skýrt á um í lögum. Nánar er fjallað um dvalarleyfi af mannúðarástæðum og um tillögu að dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla síðar í skýrslunni. Tillaga nefndarinnar er að í ákveðnum

tilfellum geti umsækjandi sótt um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla þótt hann dvelji ekki á landinu.

Í hnotskurn:

- Skýrara orðalag ákvæðis sem tekur á því hvenær útlendingur þarf að vera utan landsteinanna til að sækja um dvalarleyfi.
- Heimild skal vera í lögnum til að sækja um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla utan landsteinanna.

Grunnskilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis

Meginreglan er að grunnskilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis verði að uppfylla fyrir alla flokka dvalarleyfa. Grunnskilyrðin birtast í 1. mgr. 11. gr. útlendingalaga og eru eftirfarandi:

- a. framfærsla hans [útlendingins], sjúkratrygging og húsnæði sé tryggt, samkvæmt nánari reglum sem ráðherra setur,
- b. hann uppfylli skilyrði fyrir dvalarleyfi sem fram koma í lögum þessum og reglum skv. 1. mgr. 3. gr.,
- c. hann samþykki að gangast undir læknisskoðun innan tveggja vikna frá komu til landsins í samræmi við gildandi lög og fyrirmæli heilbrigðisyfirvalda,
- d. ekki liggja fyrir atvik sem valdið geta því að honum verði meinuð landgangá hér á landi eða dvöl samkvæmt öðrum ákvæðum laganna.

Dvalarleyfi er ekki gefið út fyrr en umsókn hefur verið samþykkt, útlendingur er kominn til landsins og hefur gengist undir læknisskoðun. Þá þarf útlendingur einnig að hafa gengið frá skráningu lögheimilis hér á landi og umsókn þurfa að fylgja öll gögn og vottorð sem Útlendingastofnun gerir kröfu um til staðfestingar á að umsækjandi uppfylli skilyrði lögnum samkvæmt (sbr. 10. gr. útlendingalaga). Meðal þeirra gagna sem nefnd eru í dæmaskyni er sakavottorð. Í framkvæmd getur öflun sakavottorðs tekið langan tíma auk þess sem alvarleiki brots er ekki alltaf ljós af slíku vottorði. Getur þetta orðið til þess að lengja mjög umsóknarferli og einnig til synjunar á dvalarleyfi vegna minniháttar brots sem teldist jafnvel ekki lögbrot hér á landi.

Samkvæmt norskum útlendingalögum getur þarlend útlendingastofnun (UDI) óskað eftir sakavottorði ef það er talið nauðsynlegt. Nefndin telur að íslensk löggjöf eigi að kveða á um sambærilegt svigrúm. Þannig getur öflun sakavottorðs verið nauðsynleg í þeim tilfellum þegar sótt er um lengri dvalarleyfi en ekki að sama marki þegar um skemmri dvalarleyfi er að ræða, s.s. vegna árstíðabundinna starfa.

Í framkvæmd hefur Útlendingastofnun þurft að setja sér eigin viðmið um framfærslu. Nefndin telur rétt að kröfur útlendingalaga um lágmarksframfærslu séu í

samræmi við áætlaða lágmarksframfærslu hér á landi. Vandinn er hins vegar sá að mismunandi viðmið eru fyrir lágmarksframfærslu hjá opinberum aðilum, s.s. milli sveitarfélaga annars vegar og mismunandi ríkisstofnana hins vegar. Nefndin leggur til að fest verði í lög, að tillögu velferðarráðuneytis, hvaða viðmið Útlendingastofnun skal leggja til grundvallar í þeim efnum. Með þessu er ekki átt við að kveðið sé á um ákveðna upphæð í löggjöfinni heldur skilgreinda framfærslu í samræmi við viðmið annarra opinberra aðila.

Vakin er athygli á því að í núgildandi lögum er gert ráð fyrir því að ráðherra geti sett nánari reglur um skilyrði fyrir dvalarleyfi. Lagt er til að framangreind heimild ráðherra verði felld úr lögum enda telur nefndin að skoða verði slíka framkvæmd í samhengi við lagaáskilnaðarreglu stjórnarskrárinnar (sbr. 2. mgr. 66. gr. stjkskr.) en þar segir að með lögum skuli „skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.“

Sé sótt um dvalarleyfi af mannúðarástæðum eða bráðabirgðadvalarleyfi er heimilt að víkja frá grunnskilyrðum. Í lögnum er jafnframt að finna sérstaka heimild til að veita útlendingi sem ekki fellur undir neinn dvalarleyfisflokkanna (sbr. 12. gr. – 12. gr. e eða 13. gr.) heimild til dvalar á Íslandi að því gefnu að hann uppfylli grunnskilyrði og sé hér á landi í sérstökum og lögmætum tilgangi (sbr. 3. mgr. 11. gr.). Þessu ákvæði hefur verið beitt þegar um er að ræða umsækjendur sem hyggjast koma hingað til lands sem sjálfboðaliðar eða trúboðar enda geta þeir ekki fallið undir aðra flokka dvalarleyfisumsókna.

Bráðabirgðadvalarleyfi (sbr. 12. gr. g) hefur verið beitt þegar hælisleitandi uppfyllir hvorki skilyrði til að öðlast dvalarleyfi né hæli. Annars vegar er hægt að grípa til ákvæðisins til að veita hælisumsækjanda bráðabirgðadvalarleyfi sem gildir þar til endanleg ákvörðun hefur verið tekin um hælisumsóknina. Hins vegar er heimilt að veita bráðabirgðadvalarleyfi til útlendinga sem fengið hefur endanlega synjun um hæli eða dvalarleyfi og gildir þá bráðabirgðadvalarleyfið þar til synjunin kemur til framkvæmda. Tilgangur þessa ákvæðis er þannig fyrst og fremst sá að leggja grunn að því að veita megi útlendingnum atvinnuleyfi svo að hann geti framfleytt sér á meðan umsókn hans um hæli er til meðferðar. Ekki eru lagðar til breytingar á framangreindum undanþágum hvað varðar bráðabirgðadvalarleyfi og dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna.

Athygli nefndarinnar hefur verið vakin á því að einstaklingar á bráðabirgðadvalarleyfi geti ekki skráð lögheimili sitt hjá Þjóðskrá Íslands en það leiðir til þess að viðkomandi nýtur ekki réttinda sem bundin eru lögheimilisskráningu, þ.m.t. réttar til heilbrigðisþjónustu. Nefndin telur að ráða verði bót á þessu.

Nefndin leggur jafnframt til þá breytingu á núgildandi útlendingalögum að umsækjendur um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla skuli uppfylla grunnskilyrði fyrir

veitingu dvalarleyfa í samræmi við núgildandi 1. mgr. 11. gr. útlendingalaga, svo sem nánar er fjallað um síðar.

Vakin hefur verið athygli á því að útlendingar, sérstaklega konur, geti verið í viðkvæmri stöðu hvað varðar misrétti eða ofbeldi hér á landi. Ábendingar hafa borist nefndinni um nauðsyn þess að bæta úr þekkingu útlendinga á réttindum sínum, bæði gagnvart atvinnurekanda og maka. Í skýrslu sem gefin var út í október 2009 á vegum Samtaka um kvennaathvarf kemur fram að árið 2008 var nærri helmingur þeirra kvenna sem dvaldist í Kvennaathvarfinu konur sem áttu rætur sínar að rekja til annarra landa.³ Niðurstöður skýrslunnar voru m.a. þær að nauðsynlegt væri að veita konum fræðslu við komuna til landsins um réttindi kvenna hér á landi, rétt þeirra til að kalla til lögreglu vegna heimilisofbeldis og hlutverk samtaka sem starfa að málefnum útlendinga og kvenna. Í dæmaskyni er í skýrslunni bent á Kvennaathvarfið og Neyðarmóttöku fyrir þolendur kynferðisofbeldis. Fræðslan gæti verið bundin við komu útlendinga til Útlendingastofnunar eða hlutaðeigandi sýslumannsembætti í tengslum við dvalarleyfisumsókn.

Nefndin telur mikilvæga réttarbót felast í því að í grunnskilyrðum fyrir útgáfu dvalarleyfis hér á landi felist skylda til að fræðast um réttindi og skyldur. Leggur nefndin til að slík fræðsla verði þríþætt. Í fyrsta lagi verði fjallað um réttindi launafólks, t.d. þann rétt að fá greidd laun a.m.k. um hver mánaðamót og um viðunandi vinnuaðstæður. Í öðru lagi lúti fræðslan að réttindum kvenna sérstaklega, t.d. um ferðafrelsi, rétt til að kalla til lögreglu vegna heimilisofbeldis og um starfsemi samtaka sem vinna fyrir konur, s.s. Samtök kvenna af erlendum uppruna, Stígamót, Kvennaráðgjöfina og Kvennaathvarfið. Í þriðja lagi verði gerð grein fyrir almennum upplýsingum sem að gagni kunna að koma fyrir útlendinga hér á landi, t.a.m. um hlutverk samtaka sem vinna sérstaklega að réttindum útlendinga, s.s. Fjölmenningssetur og lögfræðiráðgjöf fyrir útlendinga sem starfrækt er í tengslum við Mannréttindaskrifstofu Íslands.

Velferðarráðuneytið hefur í samstarfi við frjáls félagasamtök unnið og dreift upplýsingabæklingum á fjölda tungumála um réttindi og skyldur einstaklinga á Íslandi og um réttindi kvenna. Þó er ljóst að betur má ef duga skal og mikilvægt að stjórnvöld sinni upplýsingaskyldum sínum með því að tryggja að efni sem unnið hefur verið sé aðgengilegt hjá stjórnvöldum og úti í samfélaginu. Þá verður einnig að gera þá sjálfsögðu kröfu að fræðsluefni sé á aðgengilegu formi. Nefndin telur að best fari á því að útbúa myndrænt fræðsluefni sem fólk horfir á þegar það kemur til Útlendingastofnunar vegna umsóknar um dvalarleyfi. Efnið væri jafnframt aðgengilegt á vefsíðu Útlendingastofnunar og Fjölmenningsseturs og væri þýtt á öll helstu tungumál sem útlendingar á Íslandi tala. Þá væri einnig tekið mið af þeirri staðreynd

³ Hildur Guðmundsdóttir: „I don't know how I ended up with this man“: Rannsókn á aðstæðum og upplifun kvenna af erlendum uppruna sem leita í Kvennaathvarfið. Samtök um kvennaathvarf 2009, bls. 7.

að ekki eru allir útlendingar læsir og gætt að því að efnið sé aðgengilegt heyrnarlausum; og eftir atvikum börnum.

Í hnotskurn:

- Umsækjendur um nýtt dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla skulu uppfylla grunnskilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis.
- Útlendingastofnun hafi svigrúm við mat á nauðsyn þess að óska eftir saka-vottorði frá umsækjanda um dvalarleyfi.
- Í lögum verði kveðið á um hvaða viðmið skal leggja til grundvallar vegna grunnskilyrðis um framfærslu. Við afhendingu dvalarleyfis fær útlendingur fræðslu um réttindi launafólks, kvenna og samtök sem vinna að málefnum útlendinga.
- Felld verði á brott heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari skilyrði fyrir dvalarleyfi.

Flokkar dvalarleyfa

Flokkar dvalarleyfa samkvæmt núgildandi lögum eru eftirfarandi:

Dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar

Dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli

Dvalarleyfi íþróttafólks

Dvalarleyfi á grundvelli samninga við önnur ríki

Dvalarleyfi vegna vistráðninga

Dvalarleyfi vegna náms

Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða/sérstakra tengsla

Dvalarleyfi á grundvelli dvalar í lögum og sérstökum tilgangi

Bráðabirgðadvalarleyfi

Dvalarleyfi fyrir aðstandendur

Dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals

Dvalarleyfi flóttamanns

Ótímabundið dvalarleyfi

Nefndin leggur til ákveðnar breytingar á dvalarleyfisflokkum í nýjum heildarlögum um útlendinga. Taka breytingarnar almennt mið af því að jafna réttindasöfnun milli leyfa í samræmi við mannúðarsjónarmið sem höfð eru að leiðarljósi í vinnu nefndarinnar. Þá verði sú meginregla viðhöfð að leyfi til langtímadvalar fylgi réttur til að stunda atvinnu, nema sérstaklega sé kveðið á um annað. Nefndin telur ekki samræmast mannúðarmarkmiðum að heimila útlendingi að dveljast hér á landi án leyfis til að sjá fyrir sér með þátttöku á vinnumarkaði. Á þetta ekki síst við í ljósi þess að þiggi útlendingur fjárhagsaðstoð frá sveitarfélagi getur hann misst rétt sinn til dvalarleyfis, auk þess sem það getur haft áhrif á mögulega umsókn um íslenskan ríkisborgararétt.

Nefndin nálgast nýja dvalarleyfisflokka með þeim hætti að um væri að ræða fjögur eftirtalin meginþemu:

A) Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku.

Í þessum hluta leggur nefndin til að dvalarleyfisflokkarnir verði fjórir. Þeir eru í fyrsta lagi *dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku*. Slíkur flokkur myndi ná til þeirra hópa sem áður fengu dvalarleyfi á grundvelli sérfræðipækkingar og vegna skorts á vinnuafli. Réttindasöfnun verði samræmd hjá báðum hópum og því nægi að hafa eitt dvalarleyfi. Í öðru lagi myndi hér undir falla *dvalarleyfi fyrir íþróttafólk*. Í þriðja lagi fellur undir þennan flokk *dvöl vegna atvinnuleysis á grundvelli þjónustusamninga*. Slíkt leyfi er ekki í núgildandi útlendingalögum þótt heimild sé til veitingar á því í lögum um atvinnuréttindi útlendinga. Það leyfi myndar ekki grundvöll til búsetuleysis. Í fjórða lagi leggur nefndin til að komið verði á fót nýju *dvalarleyfi fyrir árstíðabundið starfsfólk* sem jafnframt skal taka til verkefnabundinna dvalarleyfa, svo sem vegna kvikmyndaiðnaðar. Er það gert til að mæta kröfum vinnumarkaðarins um að geta fengið starfsfólk í sérhæfð, árstíðabundin eða verkefnabundin störf í tiltekinn tíma. Sá flokkur myndar ekki rétt til búsetuleysis og veitir ekki aðgang að íslensku velferðarkerfi. Leggja skal fram örugga sjúkratryggingu sem þarf að vera í gildi allan dvalarleyfistímann.

B) Dvalarleyfi á grundvelli menntunar og menningarskipta.

Í þessum hluta leggur nefndin til að dvalarleyfisflokkarnir verði þrír. Þeir eru í fyrsta lagi *dvalarleyfi fyrir vistráðna*. Í þeim flokki hefur nefndin gert tillögur að frekari skilyrðum til að bæta réttarstöðu og koma í veg fyrir misnotkun á fólki sem hingað ræður sig í vist (au-pair). Í öðru lagi *dvalarleyfi fyrir sjálfbóðaliða*. Undir þennan flokk falla þeir sem koma hingað til lands sem sjálfbóðaliðar eða trúboðar og á grundvelli samninga sem nú falla undir 12. gr. c liðar útlendingalaga. Í þriðja lagi *dvalarleyfi vegna menntunar* þar sem nefndin leggur til breytingar á réttindum námsmanna til að fá til sín aðstandendur sína á meðan námi stendur.

C) Dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar

Í þessum hluta leggur nefndin til gagngerar endurbætur með mannúðarsjónarmið að leiðarljósi. Nefndin leggur m.a. til að fleiri dvalarleyfisflokkar veiti réttindi til þess að fá aðstandendur sína til sín og jafnframt að hugtakið aðstandandi taki til barna upp að 21 árs aldri.

D) Önnur dvalarleyfi

Í þessum hluta verða tiltekin önnur dvalarleyfi. Þau eru nánar tiltekið *dvalarleyfi flóttafólks* sem fjallað verður ítarlegar um síðar. Þá er hér einnig um að ræða *dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða* og *dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla* en nefndin

telur rétt að skilja á milli framangreindra ástæðna fyrir veitingu dvalarleyfis. Að auki leggur nefndin til að komið verði á fót nýjum dvalarleyfisflokki sem er *tímabundið dvalarleyfi án atvinnuleyfis*. Ekki eru gerðar tillögur að breytingum á eftirtöldum dvalarleyfisflokkum: *dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals* og *bráðabirgðadvalarleyfi*.

Nánar verður vikið að ofangreindum dvalarleyfum, réttindasöfnun og þeim röksemdum sem búa að baki breytingunum síðar í skýrslunni.

Í hnotskurn:

- Flokkar dvalarleyfa skulu vera eftirtaldir:

Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku

Dvalarleyfi fyrir íþróttafólk

Dvalarleyfi fyrir árstíðabundið starfsfólk/verkefnabundin dvalarleyfi

Dvalarleyfi fyrir vistráðna

Dvalarleyfi fyrir sjálfboðaliða

Dvalarleyfi á grundvelli menntunar

Dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar

Dvalarleyfi flóttafólks

Dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals

Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna

Dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla

Dvalarleyfi án atvinnuþátttöku

Bráðabirgðadvalarleyfi

Búsetuleyfi

Umfjöllun um einstaka flokka dvalarleyfa

Dvalarleyfi á grundvelli atvinnuþátttöku

Nokkrir dvalarleyfisflokkar núgildandi útlendingalaga heimila veitingu dvalarleyfis á grundvelli atvinnuþátttöku: Dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar (sbr. 12. gr.), dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli (sbr. 12. gr. a) og dvalarleyfi íþróttafólks (sbr. 12. gr. b). Skilyrði fyrir dvalarleyfi koma fram í ákvæðunum og er auk almennra skilyrða að finna tilvísun til viðeigandi ákvæða laga um atvinnuréttindi útlendinga sem þarf að uppfylla. Þá er í lögum um atvinnuréttindi útlendinga heimild til að veita atvinnuleyfi á grundvelli þjónustusamnings (15. gr.) en ekkert ákvæði um samsvarandi dvalarleyfi er að finna í útlendingalögnum.

Nefndin telur að uppsetning laganna sé til þess fallin að erfitt sé að átta sig á þeim kröfum sem gerðar eru. Þar að auki er ljóst að mismunandi réttindi fylgja framan­greindum dvalarleyfum. Þeir útlendingar sem fá dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar eru almennt með betri réttindi en þeir sem fá dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli, svo sem sjá má í eftirfarandi umfjöllun:

A) Tímalengd fyrsta leyfis og tímalengd endurnýjunar

Útlendingur sem í fyrsta sinn fær dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli fær leyfið ekki veitt til lengri tíma en eins árs og aldrei lengur en sem nemur gildistíma atvinnuleyfis. Heimild er til að endurnýja dvalarleyfi í allt að eitt ár til viðbótar nema um sé að ræða „skýrt afmarkaða og tímabundna verkframkvæmd sem tekur lengri tíma en þar greinir“. Við þær aðstæður er heimilt að veita dvalarleyfi til þess tíma þar til verkframkvæmd lýkur eða til þess tíma sem atvinnuleyfið gildir. Sömu reglur gilda um fyrsta leyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar en munurinn er sá að heimilt er að endurnýja slíkt leyfi í allt að tvö ár í senn.

B) Heimild til annarrar endurnýjunar

Útlendingur sem fengið hefur dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli og starfar hér á landi lengur en í sex mánuði á ekki rétt á annarri endurnýjun leyfisins fyrr en að lokinni tveggja ára samfelldri dvöl erlendis frá lokum gildistíma leyfisins. Sambærilegar kröfur eru ekki, eins og áður segir, gerðar til þeirra sem fengið hafa dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar.

C) Réttindi til búsetuleyfis

Dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli getur ekki verið grundvöllur búsetuleyfis en það getur dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar verið.

D) Aðstandendur

Eins og nánar verður fjallað um síðar í skýrslunni hefur útlendingur sem fengið hefur dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli ekki rétt til að fá aðstandendur sína, s.s. maka og börn til landsins á meðan á dvöl hans stendur, og er það reist á grundvelli aðstandendaleyfis. Öðru máli gegnir um útlending sem hefur dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar.

Nefndin telur að framangreind mismunun útlendinga byggist öðru fremur á menntun enda er dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar eingöngu veitt þeim útlendingum sem sýnt geta fram á háskóla-, iðn-, list- eða tæknimenntun sem viðurkennd er hér á landi samkvæmt ákvæðum núgildandi laga um atvinnuréttindi útlendinga.

Nefndin telur að sá réttindamunur sem er milli þessara dvalarleyfisflokka sé óviðunandi. Ekki liggur að baki neinn rökstuðningur fyrir því að gera slíkan greinarmun á mikilvægi starfa sem inna þarf af hendi hér á landi og leita í því skyni starfskrafta utan landsteinanna. Þá er orðalagið „skortur á vinnuafli“ ekki talið samræmast markmiðum um mannúðlega nálgun á málefni útlendinga. Að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða leggur nefndin til að útlendingum sem koma hingað til lands í

Því skyni að taka að sér störf á íslenskum vinnumarkaði verði veitt sömu réttindi og beri sömu skyldur burtséð frá því hvaða störf það eru sem þeir hyggjast taka að sér.

Athygli nefndarinnar var vakin á undanþáguheimild sem er að finna í lögum um atvinnuréttindi útlendinga og lýtur að atvinnuleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar (sbr. 3. mgr. 8. gr.). Þar segir að ef um sé að ræða umsókn um atvinnuleyfi vegna sérfræðipækkingar og að starfið krefjist háskólamenntunar sé Vinnumálastofnun heimilt að víkja frá skilyrðum um að ekki finnist starfsfólk á Íslandi, í Færeyjum, innan EFTA eða á Evrópska efnahagssvæðinu (sbr. a-lið 1. mgr. 7. gr.). Í undanþágunni felst að Vinnumálastofnun geti metið hvort fyrrisjáanlegt sé að starfsmaður með slíka sérhæfingu finnist ekki á EES og vinnuveitandi þurfi þ.a.l. ekki að auglýsa eftir starfsfólki með aðstoð Vinnumálastofnunar. Þetta getur t.a.m. átt við þegar sérþekking eða færni er bundin tilteknum einstaklingi.

Nefndin vekur athygli á að í 7. gr. (nánar tiltekið í a-lið 1. mgr.) er einnig að finna undanþágu sem heimilar Vinnumálastofnun að leggja mat á það hvort leit að starfsfólki komi til með að bera árangur eða ekki og gildir það einnig fyrir atvinnuleyfi vegna skorts á vinnuafli (sbr. 7. gr.). Nefndin telur ekki rétt að þrengja möguleika atvinnurekenda til að ráða sérhæft starfsfólk. Hins vegar þarf slík undanþága ekki endilega að takmarkast við einstaklinga með háskólamenntun. Nefndin leggur til að undanþága verði áfram fyrir hendi og að Vinnumálastofnun verði veitt nokkurt svigrúm til að meta hvort líklegt er að atvinnuauklýsing skili árangri eða ekki. Háskólamenntun er eitt viðmið í slíku mati en aðrir þættir geta einnig komið til álita, s.s. ef viðkomandi býr yfir mjög sérhæfðri þekkingu eða reynslu.

Í hnotskurn:

- Réttindasöfnun verði sú sama fyrir þá útlendinga sem hingað koma til landsins til að taka að sér störf á íslenskum vinnumarkaði, hvort sem er vegna skorts á vinnuafli eða skorts á sérfræðingum. Eitt dvalarleyfi gildi fyrir þessa hópa.

Dvalarleyfi fyrir íþróttafólk

Ekki eru lagðar til breytingar á útgáfu dvalarleyfa fyrir íþróttafólk. Þótt færa megi fyrir því rök að íþróttafólk eigi að falla undir hefðbundið dvalarleyfi vegna þátttöku á atvinnumarkaði verður að telja að *megineinkenni* dvalarleyfa fyrir íþróttafólk séu þess eðlis að fallast megi á að sérstakar reglur gildi um leyfi fyrir þennan hóp. Þau megininkenni eru m.a. að atvinnurekendur íþróttamanna eru íþróttafélög, í mörgum tilfellum rekin í sjálfbodaðastarfi, sem sækja um leyfi fyrir íþróttafólk með skömmum fyrirvara vegna undirbúnings- og keppnistímabils en oft varir það aðeins í nokkra mánuði. Almenna reglan um íþróttamenn og íþróttþjálfara er sú að þeir koma hingað sérstaklega til að keppa eða þjálfa hjá félagi í tiltekinni íþróttagrein í eitt

til tvö keppnistímabil. Leyfin ganga hratt í gegn því oft eru samningar milli íþróttafélaga og viðkomandi íþróttamanna gerðir með stuttum fyrirvara.

Nefndin telur að framangreind rök leiði til þess að hefðbundið dvalarleyfi vegna þátttöku á almennum vinnumarkaði sé ekki til þess fallið að ná til íþróttamanna. Sömu rök leiði til þess að útlendingar sem hér dvelja á grundvelli leyfis fyrir íþróttafólk öðlist ekki rétt til búsetuleyfis.

Nefndin bendir þó á að mikilvægt sé að gerð sé sú krafa til íþróttafélags sem atvinnurekanda að kynna íþróttamanni réttarstöðu sína og réttindasöfnun sem hlýst af dvalarleyfinu. Hafi íþróttamaður áhuga á að dvelja til langs tíma á Íslandi og sinna íþróttastarfi verði viðkomandi að sækja um dvalarleyfi á öðrum grundvelli, t.d. vegna atvinnuþátttöku, sem veitir rétt til búsetuleyfis. Dæmi eru um að þjálfarar og íþróttamenn hafi í lengst hér og öðlast tengsl við landið en ekki safnað neinum réttindum á þeim tíma. Það hefur leitt til þess að þrýst hefur verið á að þeim verði veittur ríkisborgararéttur með lögum.

Í hnotskurn:

- Dvalarleyfi íþróttafólks verði að meginstefnu til í samræmi við gildandi lög.
- Áréttuð verði upplýsingaskylda íþróttafélaga og Útlendingastofnunar um réttindasöfnun viðkomandi íþróttamanns.

Árstíðabundin/verkefnabundin dvalarleyfi

Til að mæta þörfum vinnumarkaðarins um nauðsynlegan sveigjanleika leggur nefndin til að komið verði á fót með lögum nýjum dvalarleyfisflokki *fyrir árstíðabundið starfsfólk og tiltekin verkefni*. Sem dæmi um einstaklinga sem nýtt gætu sér slíkt leyfi má nefna slátrara sem hingað koma á sláturvertíð á haustin, þjónustufólk sem kemur til starfa á hótelum og veitingahúsum yfir sumarmánuðina þegar starfsfólk vantar og kennara sem hingað koma sem gestakennarar í eina önn.

Nefndin leggur til að skilyrði leyfisins verði einföld í sniðum til að hægt sé að afgreiða þau með skjótum hætti. Á hinn bóginn myndi ekki fylgja leyfinu nein réttindasöfnun eða aðgangur að íslensku velferðarkerfi. Þá yrði leyfið aðeins veitt til þriggja mánaða, hugsanlega með möguleika á framlengingu um aðra þrjá mánuði að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þá er nauðsynlegt að tiltekið svigrúm sé fyrir hendi um framlengingu leyfis vegna ófyrirsjáanlegra aðstæðna, s.s. ef tökur á kvikmynd munu sýnilega dragast fram yfir ráðgerðan tíma.

Fyrirmyndir að framangreindum flokki dvalarleyfis eru til víðsvegar. Á hinum Norðurlöndunum er slíkt leyfi alla jafna tengt við tiltekin, fyrirfram ákveðin störf. Sem dæmi má nefna að í Noregi falla þjónustustörf á hótelum yfir háannatímamann í

ferðapjónustunni undir árstíðabundin störf. Einstaklingar í starfsstéttum sem sinna viðhaldsvinnu geta á hinn bóginn ekki fengið atvinnuleyfi á grundvelli árstíðabundins leyfis. Nefndin leggur til að við veitingu árstíðabundins dvalarleyfis verði grunnskilyrði dvalarleyfa að vera uppfyllt, að umsækjandi sé 18 ára eða eldri og að ráðningarsamningur sem uppfyllir kröfur íslenskra laga liggja til grundvallar. Að þessum skilyrðum uppfylltum má veita leyfið til þriggja mánaða með möguleika á framlengingu um aðra þrjá mánuði. Aldrei skal þó veita leyfið til lengri tíma en sex mánaða á hverju tólf mánaða tímabili nema ófyrirsjáanlegar aðstæður komi til. Skal þá vera svigrúm í lögnum til að mæta slíkum aðstæðum.

Í hnotskurn:

- Tillaga gerð að nýjum flokki dvalarleyfis sem er árstíðabundið og/eða verkefnabundið.
- Skýr skilyrði liggja til grundvallar og ýtir það undir hraða afgreiðslu. Engin réttindasöfnun.
- Svigrúm til að mæta ófyrirsjáanlegum aðstæðum.

Dvalarleyfi á grundvelli vistráðningar

Dvalarleyfi á grundvelli vistráðningar (au-pair) eru veitt á grundvelli gildandi laga um útlendinga að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem umsækjandi og fjölskylda hins vistráðna þurfa að uppfylla. Skilyrðin sem hinn vistráðni þarf að verða við er að vera ekki yngri en 18 ára og ekki eldri en 25 ára. Auk þess þarf viðkomandi að uppfylla almenn grunnskilyrði fyrir dvalarleyfum (sbr. 11. gr. útlendingalaga). Önnur skilyrði eru m.a. að fyrir hendi sé undirritaður samningur milli hins vistráðna og fjölskyldunnar þar sem fram koma upplýsingar um kjör og hvíldartíma. Fæði og húsnæði hins vistráðna skal vera án endurgjalds, hann skal hafa sérherbergi, nægilegan tíma til íslenskunáms og til að sinna eigin áhugamálum. Að vistinni lokinni skal móttökufjölskylda ábyrgjast greiðslu á heimferð (sbr. c-g lið 2. mgr. 12. gr. d. útlendingalaga).

Gríðarleg aukning hefur verið í umsóknum á dvalarleyfum á grundvelli vistráðningar eftir að örðugt fór að reynast útlendingum utan EES að fá dvalar- og atvinnuleyfi með vísan til skorts á vinnuafli. Nefndinni bárust athugasemdir um að ástæða sé til að óttast að ákvæði útlendingalaganna um vistráðningar sé í einhverjum tilfellum misnotað en ekkert formlegt eftirlit er með því hvort móttökufjölskylda fari að þeim skilyrðum, sem hér hafa verið rakin. Skortur á eftirliti gerir það að verkum að örðugt er að henda reiður á því hvort að vistráðningarheimildin sé misnotuð – að útlendingar sem koma hingað á grundvelli vistráðningar séu hér í öðrum tilgangi eða að viðtökufjölskylda uppfylli ekki sín skilyrði og brjóti jafnvel á hinum vistráðna.

Útlendingastofnun hefur kallað eftir heimildum til samstarfs við lögreglu til eftirlits með útlendingum og móttökufjölskyldum í því augnamiði að koma í veg fyrir mögulega misnotkun á dvalarleyfum vegna vistráðningar eða á hinum vistráðnu einstaklingum.

Nefndin ræddi þetta ítarlega á fundum sínum og telur ástæðu til að skerpa á lagumgjörð um dvalarleyfi vegna vistráðningar. Það sjónarmið var reifað fyrir nefndinni hvort lögregla ætti að hafa heimild til að kanna aðstæður vistráðinna en taldi nefndin að slíkt úrræði gæti reynst íþyngjandi gagnvart móttökufjölskyldum og hinum vistráðna og erfitt í framkvæmd.

Nefndin leggur því til að komið verði á fót samstarfi við samtök eða stofnun, t.d. Fjölmenningarsetur, til að tryggja að vistráðnir hafi aðgang að upplýsingum, ráðleggingum og aðstoð telji þeir sig vera beitta misrétti í vist sinni. Til að tryggja hinum vistráðna aðgang að Fjölmenningarsetri yrði gert að skilyrði að í það minnsta einu sinni á tímabili vistráðningar færi fram viðtal við hinn vistráðna. Ákjósanlegt væri ef slíkt viðtal færi fram augliti til auglitis.

Auk þess leggur nefndin til að Útlendingastofnun verði falið að hafa í sinni vörslu flugmiða eða tryggingu fyrir flugmiða hins vistráðna og að lögreglan hafi í hvert sinn upplýsingar um vistráðna í sínu umdæmi. Þá leggur nefndin til að komið verði í veg fyrir að vistráðningar verði milli tengdra, þ.e.a.s. að fjölskyldubönd séu á milli vistráðna og hins vistráðna. Það er einnig í samræmi við höfuðtilgang leyfisins um menningarskipti.

Í hnotskurn:

- Samstarf við Fjölmenningarsetur til að vistráðnir hafi öruggan aðgang að ráðleggingum og aðstoð þegar á þarf að halda.
- Útlendingastofnun hefur í sinni vörslu flugmiða hins vistráðna eða tryggingu fyrir flugmiða.
- Lögreglan hefur upplýsingar um vistráðna í sínu umdæmi.
- Komið verði í veg fyrir vistráðningu milli tengdra aðila.

Dvalarleyfi fyrir sjálfbóðaliða

Nefndin leggur til að komið verði á fót með lögum nýjum flokki dvalarleyfa sem taki til þeirra sem koma hingað til lands vegna sjálfbóðavinnu. Undir flokkinn falli sjálfbóðaliðar og trúboðar auk einstaklinga sem koma á grundvelli samninga við íslenska ríkið (sbr. 12. gr. c).

Samkvæmt núgildandi ákvæði geta ríkisborgarar þeirra ríkja sem eru með samning við íslensk stjórnvöld, útlendingar á aldrinum 18–26 ára, komið hingað til lands og

dvalið að hámarki í eitt ár í þeim tilgangi að kynna sér landið og menningu þess. Grunnskilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis þarf að uppfylla ásamt því skilyrði að útlendingurinn hafi ekki áður fengið dvalarleyfi á grundvelli slíks samnings.

Nefndin leggur til að dvalarleyfi sem byggjast á samningum Íslands við önnur ríki verði nú færð undir nýtt dvalarleyfi vegna sjálfbóðaliða. Ekki sé ástæða til að viðhalda sérstökum dvalarleyfisflokki vegna samninga við önnur ríki.

Samkvæmt ábendingum frá Útlendingastofnun leggur nefndin einnig til að undir nýtt leyfi um sjálfbóðaliða falli þeir sem hingað koma til starfa fyrir frjáls félagasamtök, sem og trúboðar fyrir skráð trúfélög hér á landi. Sjálfbóðaliðar og trúboðar hafa hingað til komið á grundvelli dvalarleyfis í lögmætum og sérstökum tilgangi. Nefndin telur að með tillögum sínum að nýjum leyfum verði hægt að fella brott flokk dvalarleyfis í lögmætum og sérstökum tilgangi. Lagt er til að fyrir utan kröfur um grunnskilyrði leyfisveitingar verði það einnig gert að skilyrði að sjálfbóðaliðar og trúboðar geti sýnt fram á að þeir hafi boð frá innlendum samtökum eða trúfélögum til að koma hingað til lands og starfa á þeirra framfæri.

Nefndin leggur áherslu á að með þessari tillögu er ætlunin ekki að veita fólki svigrúm til þess að ganga inn í störf á hefðbundnum vinnumarkaði, heldur liggur það sjónarmið að baki að umsækjendur komi hingað til lands til að vinna t.d. hjá mannúðar- og mannréttindasamtökum, umhverfissamtökum og trúfélögum.

Í hnotskurn:

- Sjálfbóðaliðar og trúboðar falla undir nýtt leyfi.
- Núgildandi 12. gr. c fellur undir nýtt leyfi.
- Grunnskilyrði dvalar þarf að uppfylla auk þess sem boð verður að liggja fyrir frá innlendum samtökum.
- Ekki er ætlunin að aðstandendur geti komið á grundvelli þessa leyfis.
- Miða skal tímalengd leyfisins við sex mánuði þó mögulegt sé að framlengja það í 12 mánuði.

Dvalarleyfi vegna menntunar

Dvalarleyfi fyrir námsmenn, (sbr. 12. gr. e útlendingalaga) hafa verið veitt til þeirra útlendinga sem stunda fullt nám á háskólastigi eða í iðnnámi. Leyfið er veitt til sex mánaða og er mögulegt að fá það endurnýjað, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, í sex mánuði til viðbótar. Nemandinn getur fengið leyfi til að starfa með námi. Leyfið veitir ekki grundvöll til búsetuleyfis og nemum er ekki heimilt að fá aðstandendur sína til sín á meðan á námi stendur nema um sé að ræða námsmann á doktorsstigi.

Spurningar hafa vaknað hvort sú framkvæmd sem tíðkast hefur hingað til, að því er varðar möguleika námsmanna til þess að fá til sín aðstandendur, standist Barna-sáttmála Sameinuðu þjóðanna. Nefndin telur að barn eigi að fá að dvelja með foreldri eða foreldrum sínum, hvort sem foreldrið er námsmaður í grunn- eða framhaldsnámi við íslenskan háskóla eða í iðnnámi. Því leggur nefndin til að öllum námsmönnum verði gert kleift að hafa börn sín hjá sér. Þá telur nefndin að málefnaleg rök liggi því að baki að útvíkka aðstandendaleyfi með þeim hætti að makar annarra námsmanna en einungis doktorsnema geti einnig dvalið hér á landi.

Útlendingastofnun vakti athygli nefndarinnar á því að ekki sé gert ráð fyrir heimild fyrir gestafræðimenn til dvalar hér á landi, hvort sem er við háskóla eða á eigin vegum vegna rannsókna sem tengjast Íslandi, t.d. gróðurfari, menningu eða tungumáli. Nefndin telur að koma þurfi til móts við þennan hóp og að hann geti fallið undir dvalarleyfi vegna menntunar. Gestafræðimenn nytu sambærilegra réttinda og námsmenn og þyrftu jafnframt að uppfylla grunnskilyrði dvalarleyfa.

Þá hefur verið bent á að örðugt geti verið fyrir námsmenn sem hér stunda háskólanám að fá heimild til að dvelja áfram hérlendis eftir að námi lýkur. Með öðrum orðum geta þær aðstæður komið upp að sá sem dvalið hefur hér á grundvelli námsmannadvalarleyfis fái ekki starf sem sérfræðingur á sínu sviði og geti þar af leiðandi ekki stundað vinnu hér á landi á grundvelli dvalarleyfis sérfræðings. Sá hinn sami verður því að treysta á að mögulegt sé að fá dvalarleyfi á grundvelli skorts á vinnuafli. Slíkt getur verið brögðult eins og aðstæður undanfarin ár hafa sýnt og sannað. Nánast ómögulegt hefur verið fyrir útlendinga utan EES svæðisins að fá dvalarleyfi með vísan til skorts á vinnuafli.

Nefndin velti upp framangreindum aðstæðum og m.a. því álitaefni hvort skynsamlegt sé að útlendingar utan EES geti sótt menntun hér á landi en sé síðan gert að fara úr landi.

Sú spurning vaknaði hjá nefndinni hvort eðlilegt sé að námsmaður sem fær dvalarleyfi á grundvelli sérfræðiþekkingar eða vegna skorts á vinnuafli, og flytji sig þannig um dvalarleyfisflokk, standi á byrjunarreit gagnvart búsetuleyfi þrátt fyrir að hafa dvalist í landinu með lögætum hætti í ákveðinn tíma. Nefndin gerir það að tillögu sinni að fram fari heildstæð stefnumótun í málefnum útlendinga utan EES sem fá dvalarleyfi hérlendis vegna náms þar sem m.a. verði tekið á framangreindum álitaefnum.

Í hnotskurn:

- Námsmenn sem fá dvalarleyfi vegna menntunar skulu hafa rétt til að fá til sín börn og maka á grundvelli aðstandendaleyfis.
- Dvalarleyfi vegna menntunar skal vera mögulegt gestafræðimönnum sem koma til starfa við íslenskan háskóla eða á eigin vegum vegna rannsókna sem tengjast Íslandi.
- Fram fari heildstæð stefnumótun í málefnum útlendinga utan EES sem stunda nám hér á landi á grundvelli dvalarleyfis vegna náms.

Dvalarleyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar

Samkvæmt núgildandi útlendingalögum eru dvalarleyfi aðstandenda takmörkuð við þá útlendinga sem hafa dvalarleyfi vegna sérfræðistarfs, dvalarleyfi íþróttafólks, dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða, doktorsnema og þá sem hafa óbundið dvalar- og atvinnuleyfi (búsetuleyfi). Aðstandendur útlendinga sem hefur dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli eða vegna náms (að doktorsnemum frátöldum) hafa þannig ekki getað dvalið á Íslandi á grundvelli aðstandendadvalarleyfis. Flóttafólk á þess kost að fá til sín maka eða sambúðarmaka og börn undir 18 ára aldri á grundvelli 4. mgr. 46. gr. útlendingalaga. Nefndin leggur til að þessu verði breytt og útlendingar, sem fengið hafa útgefið dvalarleyfi á grundvelli nýrra heildarlaga um útlendinga, eigi möguleika á því, að meginstefnu til, að fá til sín nánustu aðstandendur á grundvelli dvalarleyfis fyrir aðstandendur.

Nefndin leggur þó til undantekningu frá framangreindri meginreglu í tilfellum eftirfarandi dvalarleyfa: Ársíðabundin/verkefnabundin dvalarleyfi, tímabundin dvalarleyfi án atvinnu, dvalarleyfi fyrir sjálfbóðaliða. Rökin fyrir því eru einföld, að baki þessum leyfum liggja þau sjónarmið að um sé að ræða tímabundin leyfi sem ekki eru ætluð til langtímadvalar.

Einnig er lagt til að hugtakið *aðstandandi*, eins og það er skilgreint í lögumum (sbr. 13. gr.), verði rýmkað frá því sem nú er en þar segir:

Nánustu aðstandendur í skilningi 1. mgr. eru maki, sambúðarmaki..., 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.

Nefndin leggur til að ólögráða barn útlendinga og maka hans sem leyfi hefur til að dveljast hér á landi skuli eiga rétt til dvalarleyfis sem aðstandandi. Á þetta við um börn sem eru í forsjá viðkomandi útlendinga og getur því t.a.m. náð til yngra systkinis sem er á barnsaldri og er eitt eftir í heimalandi, að því gefnu að það sé í forsjá einstaklings sem hér býr.

Þá leggur nefndin til að reglur um fjölskyldusameiningar verði færðar til samræmis við þær sem gilda um fjölskyldusameiningar EES-borgara samkvæmt núgildandi lögum (sbr. 37. gr. útlendingalaga). Þetta felur m.a. í sér að aldursmark barna, sem geta átt rétt á dvalarleyfi sem aðstandendur, verður 21 árs í stað 18 ára.

Í hnotskurn:

- Að meginstefnu til jafn réttur til aðstandendaleyfa fyrir þá sem hér dvelja í langtímadvöl. Ólögráða börn hafa rétt til að dvelja hjá foreldri/foreldrum sínum.
- Undantekningar eru vegna dvalarleyfis á grundvelli vistráðningar, sjálfboðaliðaleyfis, tímabundins leyfis án atvinnuþátttöku og árstíðabundins/verkefnabundins dvalarleyfis.
- Reglur um fjölskyldusameiningu verða færðar til samræmis við þær reglur sem gilda um fjölskyldusameiningar EES-borgara.

Dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna

Dvalarleyfi af mannúðarástæðum kom inn í útlendingalöggjöfina árið 2002 en ákvæðinu var breytt árið 2008. Í greinargerð með frumvarpi að breytingarlögunum kom fram að markmiðið væri að gera þeim, er þörf hefðu á alþjóðlegri vernd, auðveldara fyrir að leita skjóls hér á landi. Samkvæmt greinargerðinni var gert ráð fyrir því að við framkvæmd mats um hvort að útlendingur gæti átt rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarástæðna væri rétt að líta til svipaðra sjónarmiða og gert er þegar um hælisleitanda er að ræða. Horfa þyrfti m.a. til almennra aðstæðna í heimalandi eða því landi sem útlendingur yrði að öðrum kosti sendur til, þar á meðal hvort grundvallarmannréttindi væru tryggð með nægilega góðum hætti í því landi.

Í greinargerðinni með frumvarpinu er lögð áhersla á að hafi útlendingurinn sótt um hæli þá verði málsmeðferðinni um hælisumsóknina að vera lokið áður en stjórnvöld taka afstöðu til þess hvort útlendingur eigi rétt á dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Í framkvæmd hefur framangreind áhersla verið túlkuð svo að dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða sé undantekningarákvæði sem túlka skuli þröngt og aðeins beita í undantekningartilvikum.

Á fundum nefndarinnar fór fram umræða um hverjir ættu að eiga möguleika eða rétt á dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Vegast þá á þau sjónarmið að annars vegar sé hægt að túlka ákvæðið vítt til að það nái til sem flestra sem eiga um sárt að binda en hins vegar að sé túlkunin á þann veginn þá ætti stór hluti íbúa heimsins rétt til dvalarleyfis hér á landi af mannúðarástæðum.

Af texta með frumvarpi til breytinga á útlendingalögum frá árinu 2010 og af áliti allsherjarnefndar má ráða að vilji löggjafans hafi verið að lögin biðu upp á nauðsyn-

legan sveigjanleika til að koma til móts við einstaklinga sem hafa ekki aðra möguleika á dvalarleyfi en ómannúðlegt væri að senda þá úr landi. Ekki virðist gert ráð fyrir að hægt sé að sækja um dvalarleyfi af mannúðarástæðum í öðru landi.

Árið 2010 var svokölluð viðbótarvernd leidd í lög hér á landi. Með viðbótarvernd er skilgreiningin á hugtakinu flóttamaður útvíkkuð þannig að hún nái einnig til einstaklinga sem koma frá landi þar sem almennt er talin hætta á ofsóknum. Þannig er ekki gerð ófrávíkjanleg krafa um að viðkomandi hafi sjálfur orðið fyrir ofsóknum stöðu sinnar vegna sem er eitt skilyrði þess að einstaklingur fái stöðu flóttamanns hér á landi.

Líkt og búist var við hefur viðbótarverndin dregið úr veitingu dvalarleyfa af mannúðarástæðum enda kemur hún til móts við þann hóp hælisleitenda sem sannanlega þarf vernd en uppfyllir ekki hefðbundin skilyrði til að fá stöðu flóttamanns.

Nefndin telur að með því að rýmka möguleika útlendinga til að fá dvalarleyfi fyrir aðstandendur sína og búa til sérstakan dvalarleyfisflokk utan um „sérstök tengsl“ (sjá nánar síðar) sem nú eru hluti af mannúðarleyfinu, megi minnka enn frekar þörf á að beita dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Engu að síður sé nauðsynlegt að hafa þennan dvalarleyfisflokk í löggjöfinni til að geta brugðist við þeim aðstæðum sem tilgreindar eru í lögskýringagögnum og öðrum ófyrirséðum aðstæðum. Áfram munu þó tengsl útlendinga við landið styrkja umsókn um dvalarleyfi af mannúðarástæðum eins og nú er.

Í hnotskurn:

- Ekki eru lagðar til breytingar á því mati sem fram fer þegar komist er að niðurstöðu um dvalarleyfi að mannúðarástæðum.

Dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla

Samkvæmt núgildandi útlendingalögum er heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi, þótt ekki sé fullnægt öllum almennum skilyrðum, ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða *vegna sérstakra tengsla hans við landið*.

Nefndin leggur til að skilið verði á milli dvalarleyfis á grundvelli mannúðarsjónarmiða annars vegar og hins vegar dvalarleyfis á grundvelli sérstakra tengsla.

Rökin að baki því að skilja á milli framangreindra leyfa eru þau að í núgildandi útlendingalögum er enginn dvalarleyfisflokkur sem beita má til að bregðast við ófyrirséðum aðstæðum. Sem dæmi má nefna þegar aðilar slíta hjúskap eða sambúð áður en útlendingurinn hefur hlotið búsetuleyfi. Viðkomandi hefur mögulega myndað slík tengsl við landið að ekki eru málefnaleg rök til þess að hann fái ekki að

dveljast hér áfram þrátt fyrir að hjúskapur eða sambúð við íslenskan ríkisborgara sé brostinn sem grundvöllur fyrir dvalarleyfi.

Hér á landi hafa komið upp tilvik undanfarin ár þar sem útlendingur í þeirri stöðu sem að framan er lýst hefur ekki getað fengið útgefið dvalarleyfi á grundvelli annarra ástæðna. Þá hefur ekki verið fyrir hendi dvalarleyfisflokkur til að bregðast við aðstæðum þegar útlendingur hefur ekki dvalarleyfi en er foreldri ólöggráða barns hér á landi, á von á barni með íslenskum ríkisborgara eða á von á barni sem fyrirséð er að fæðist á Íslandi en sambúð eða hjónabandi er ekki til að dreifa.

Nefndin leggur því til að í nýjum útlendingalögum verði komið á fót framan- greindum flokki dvalarleyfa sem grundvallast á þeim tengslum sem útlendingur hefur myndað við landið á þeim tíma sem hann hefur dvalið hér; eða í algerum undantekningartilvikum vegna tengsla sem útlendingur hefur við landið án þess að hafa ekki dvalið hér. Slíkt gæti t.d. átt við í tilfellum ættmenna sem ekki falla undir leyfi fjölskyldusameiningar en hafa sérstakar ástæður til að vilja dvelja á Íslandi, t.d. löggráða barn íslensks ríkisborgara sem er eitt eftir í heimalandi að því gefnu að það hafi nán tengsl við foreldri sitt hér á landi. Í öllum tilvikum skal útlendingur uppfylla grunnskilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis samkvæmt útlendingalögum.

Þeim sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni hvort flóttafólk ætti jafnvel að eiga ríkari rétt til fjölskyldusameiningar en aðrir, einkum í tilfellum þar sem fjölskyldan hefur sundrast á flótta. Þannig gæti systkini flóttamanns sem hefur fengið viður- kennda stöðu sína hér á landi, sem er eitt eftir í heimalandi eða annars staðar, átt möguleika á dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla. Nefndin leggur ekki til breytingar á leyfum til fjölskyldusameiningar í þá veru að systkini geti fallið undir hugtakið aðstandendur en telur að þessi dvalarleyfisflokkur á grundvelli sérstakra tengsla geti í einhverjum tilfellum komið til móts við aðstæður flóttafólks.

Nefndinni er ljóst að með því að fella undir dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla fyrrum maka, sem áður voru á aðstandendaleyfi, skapast viss hættu á að framan- greint leyfi verði misnotað, t.d. með því móti að málamyndahjónabönd verði algengari. Nefndin leggur því til að við veitingu leyfis á grundvelli sérstakra tengsla skuli fara fram heildstætt mat á högum útlendings og að í lögum verði sett fram viðmiðunarsjónarmið að þessu leyti – þó þannig að gætt verði sérstaklega að stöðu viðkvæmra hópa.

I. Tillaga að skilyrðum fyrir að sækja um leyfi á grundvelli sérstakra tengsla þegar útlendingur hefur haft dvalarleyfi á öðrum grundvelli og sækir um leyfi hér á landi.

Tekið verði tillit til:

- Tímalengdar dvalar.
- Atvinnu og náms.
- Búsetu, fjölskylduhaga og annarra tengsla.

Nefndin telur að taka verði mið af öllum framangreindum þáttum. Ef um er að ræða umsókn um dvalarleyfi í framhaldi af slitum á hjúskap eða sambúð telur nefndin að ekki verði fallist á að tímalengd hjúskapar ein og sér skuli vera aðalþátturinn í því mati sem fram þarf að fara á því hvort að um sé að ræða fyrrum maka eða hvort að um málamyndahjúskap hafi verið að ræða. Slík aðferð sé eingöngu til þess fallin að halda við hjúskapnum þann tíma sem settur er sem skilyrði og á það jafnt við um málamyndahjúskap, sem og hjúskap sem stofnað er til af fullri alvöru en er slitið einhverra hluta vegna. Slíkar aðstæður gætu leitt til þess að útlendingar, sem geta verið í veikari stöðu en innlendi aðili hjúskaparins, sitji t.d. af sér ofbeldissamband og frelsissviptingu, eingöngu til þess að uppfylla hið tímalega skilyrði til að öðlast rétt til annars dvalarleyfis.

Nefndin bendir auk þess á að samkvæmt nógildandi ákvæði 3. mgr. 13. gr. útlendingalaga verður dvalarleyfi ekki veitt á grundvelli hjúskapar eða sambúðar ef rökstuddur grunur er á því að til þess hafi verið stofnað í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis. Verður að telja að ákvæðið nái einnig til dvalarleyfis sem veitt er á grundvelli sérstakra tengsla þar sem þau eru byggð á því að útlendingurinn hafi myndað sérstök tengsl með hjúskap eða sambúð með íslenskum ríkisborgara.

II. Tillaga að skilyrðum fyrir útlending sem sækir um leyfi á grundvelli sérstakra tengsla án þess að vera staddur hér á landi.

Í undantekningartilvikum telur nefndin að mögulegt eigi að vera að sækja um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla utan landsteina. Slíkt getur m.a. verið nauðsynlegt þegar útlendingur á barn sem dvelst undir forsjá foreldris sem býr hér á landi eða þegar útlendingur á von á barni með íslenskum ríkisborgara.

Nefndin leggur til að við nánari útfærslu leyfisins verði m.a. tekið mið af þeim reglum sem gilda í Noregi við þessar aðstæður. Lagt er til að skilyrði til að geta öðlast rétt til dvalarleyfis á þessum grundvelli séu m.a.:

- Barn útlending sé 18 ára eða yngra.
- Barnið sé íslenskur ríkisborgari eða dvelji hér á landi í löglegri dvöl á grundvelli útlendingalaga.
- Sýnt er fram á tengsl við foreldri hins ófædda barns.

Útgáfa dvalarleyfis á þessum grunni og endurnýjun þess er þó bundin því að viðkomandi útlendingur sé eða hyggist vera í tengslum við barn sitt og rækta skyldur sínar gagnvart því. Ef ekki er fyrir hendi forsjá eða umgengnisúrskurður eftir að barn er fætt getur það haft áhrif á heimild til dvalarleyfis á þessum forsendum.

Þá getur verið nauðsynlegt fyrir ættmenni flóttafólks, t.d. systkini, að geta sótt um leyfi til dvalar á grundvelli sérstakra tengsla án þess að vera kominn til landsins. Við slíkar aðstæður telur nefndin að fara þurfi fram heildarmat á aðstæðum ættmennis, t.d. hvort viðkomandi sé einn eftir í heimalandi.

Í hnotskurn:

- Lögbinda skal sérstakt dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla.
- Sérstök tengsl eru metin með heildstæðum hætti, s.s. að teknu tilliti til tímalengdar búsetu hér á landi, fjölskylduaðstæðna, náms og starfs og atvika að öðru leyti.
- Við undantekningaraðstæður er mögulegt að sækja um dvalarleyfi á grundvelli sérstakra tengsla þó að útlendingur hafi ekki áður komið til landsins. Slík sérstök tengsl geta m.a. verið fyrir hendi þegar útlendingur á barn hér á landi eða í tilfellum ættmenna flóttafólks þegar fjölskyldan hefur sundrast á flótta. Dvalarleyfin verði háð almennum skilyrðum fyrir útgáfu þeirra, sbr. umfjöllun hér að framan.

Dvalarleyfi án atvinnuþátttöku

Nefndin leggur til að komið verði á fót með lögum nýjum dvalarleyfisflokki sem taki til útlendinga sem ástæðu hafa eða áhuga á að dveljast hér á landi lengur en vegabréfsáritun heimilar en uppfylla ekki skilyrði annarra dvalarleyfisflokka eða hafa ekki áhuga á að setjast hér að til lengri tíma.

Dæmi um slíka einstaklinga gætu verið foreldrar eða systkini útlendinga sem hér vilja dvelja til skamms tíma en þó lengur en vegabréfsáritun heimilar en geta ekki fengið dvalarleyfi aðstandenda. Eins má taka sem dæmi hestafólk eða listafólk.

Skilyrði fyrir útgáfu þessa leyfis eru að framfærsla útlendingans sé trygg ásamt sjúkratryggingu. Nefndin leggur til að leyfið verði veitt til sex mánaða í senn.

Á hinn bóginn er ekki lagt til að leyfið geti verið grundvöllur búsetuleyfis eða að það veiti aðgang að íslensku velferðar- eða menntakerfi. Rökin fyrir því eru að um sé að ræða tiltekið millistig milli vegabréfsáritunar og dvalarleyfis sem er það tímabundið að ekki sé ástæða til þess að veita fullan aðgang að velferðar- og menntakerfinu. Í ljósi þess telur nefndin ekki ráðlegt að hægt sé að sækja um dvalarleyfi til fjölskyldusameiningar á grundvelli þessa leyfis né að útlendingur sem hefur fengið dvalarleyfi án atvinnuþátttöku geti sótt um dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla.

Í hnotskurn:

- Koma skal á fót tímabundnu dvalarleyfi án atvinnuþátttöku.
- Skilyrði leyfis eru að framfærsla og sjúkratrygging sé tryggð allan tímann.
- Leyfið er veitt til sex mánaða í senn.

Þjónusta við útlendinga

Málsmeðferðartími umsóknar um dvalarleyfi hjá Útlendingastofnun er að meðaltali 90 dagar. Á heimasíðu sinni bendir stofnunin á að ófullnægjandi gögn með umsókn geti lengt afgreiðslutíma umsóknar verulega en ekki síður fari afgreiðslutími eftir álagi á stofnunina hverju sinni. Afgreiðslutími Útlendingastofnunar er frá kl. 10:00 – 14:00 virka daga og símatímar leyfafulltrúa vegna dvalarleyfa og vegabréfsáritana eru mánudaga til fimmtudaga frá kl. 10:00 – 12:00. Afgreiðslutími og þjónusta Útlendingastofnunar er með öðrum hætti en venja er hjá öðrum opinberum stofnunum. Það verður þess valdandi að erfiðara er fyrir útlendinga eða fyrirsvarsmenn þeirra að fá leiðbeiningar um hvernig umsókn skuli úr garði gerð og upplýsingar um stöðu umsóknar sinnar eða nánustu aðstandenda sinna.

Nefndin áréttar mikilvægi þess að Útlendingastofnun sé veitt nægilegt fjármagn og aðstaða til að standa undir þeim kröfum sem til stofnunarinnar eru gerðar sem *þjónustustofnunar* við útlendinga.

Í hnotskurn:

- Áréttað er hlutverk Útlendingastofnunar sem þjónustustofnunar við útlendinga.
- Áhersla er lögð á að stofnunin sé vel búin, bæði fjármagni og starfsfólki, til að takast á við hlutverk sitt.

8 Flóttafólk og hælisleitendur

Alþjóðlegar skuldbindingar

Ísland er aðili að alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 (flóttamannasamningnum). Sá samningur og bókun um réttarstöðu flóttamanna frá árinu 1967 mynda grunninn að alþjóðlegum skuldbindingum Íslands gagnvart flóttamönnum og hælisleitendum. Ísland er einnig aðili að svonefndri Dyflinnarreglugerð, Evrópusamstarfi um málsmeðferð hælisumsókna sem byggir á Shengen-samkomulaginu. Ítarlega er fjallað um alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og réttarstöðu hælisleitenda og flóttafólks í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið (nú innanríkisráðuneyti) gaf út árið 2009. Hér verður vikið að helstu þáttum.

Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna

Íslenska ríkið hefur fullgilt flóttamannasamninginn og bókun um réttarstöðu flóttamanna frá 1967. Í 1. gr. samningsins er skilgreining á því hverjir njóta þeirrar verndar sem fjallað er um í samningnum. Sú meginvernd sem samningurinn tryggir er að ekki sé heimilt að endursenda flóttamann til þess lands þar sem hætta er á að hann verði beittur ofsóknum (non-refoulement). Samningurinn fjallar einnig um ýmis stjórn mála, borgaraleg, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem aðildarríkjum, sem undirgangast hann, ber að tryggja flóttafólki.

Dyflinnarreglugerðin

Íslenska ríkið er aðili að Dyflinnarreglugerðinni frá árinu 2003 (nr. 343/2003/EB).⁴ Í reglugerðinni er kveðið á um hvernig beri að ákvarða hvaða aðildarríki ber ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli þegar hælisleitandi, sem kemur frá landi utan EES, leggur fram umsókn í einhverju aðildarríkjanna.

Lagalegar breytingar á réttarstöðu flóttamanna

Flóttamannasamningurinn var samþykktur 28. júlí 1951 og tók gildi 22. apríl 1954. Ísland fullgilti samninginn árið 1955. Frá þeim tíma og fram að setningu laga um útlendinga árið 2002 (lög nr. 96/2002) voru aftur á móti litlar breytingar gerðar á íslenskum lögum til að aðlaga þau flóttamannasamningnum. Með setningu útlendingalaganna, sem nú eru í gildi, var réttarstaða hælisleitenda og flóttamanna skýrð verulega og sérstaklega vísað til þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi og aðildar að flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna.⁵ Í kjölfarið á starfi nefndar um meðferð

⁴ Ísland samþykkti reglugerðina með tilkynningu dagsettri 6. maí 2003, sbr. auglýsing í C deild Stjórnartíðinda nr. 14/2003.

⁵ Alþt. 2001-2002, A deild, bls. 3149.

hælisumsókna, sem skilaði tillögum sínum árið 2009, voru gerðar verulegar breytingar á þeim kafla útlendingalaganna sem fjallar um hælisleitendur (lög nr. 115/2010). Réttarstaða hælisleitenda og flóttamanna var styrkt, skerpt var á málsmeðferð og staða fylgdarlausra barna færð til samræmis við 3. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Þá var lögfest svokölluð viðbótarvernd sem er aukin alþjóðleg vernd fyrir einstaklinga sem ekki falla undir flóttamannahugtakið en þurfa samt sem áður á vernd gegn ofsóknum að halda (sbr. 1. gr. flóttamannasamningsins og 44. gr. útlendingalaganna). Þannig veitir viðbótarverndin þeim sem eiga á hættu að verða fyrir alvarlegum skaða – en þó af ástæðum sem falla utan við flóttamannahugtakið – sömu vernd og flóttamenn njóta. Lagagrundvöll slíkrar verndar er að finna í öðrum mannréttindasamningum sem íslenska ríkið er aðili að, einkum í alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (pyndingasamningurinn).

Aðgengi flóttamanna og hælisleitenda að landinu

Fjallað er um skilyrði sem allir útlendingar þurfa að uppfylla við komu til landsins í II. kafla útlendingalaga. Þar er m.a. kveðið á um að hver sá sem kemur til landsins skuli þegar í stað gefa sig fram á landamærastöð eða við næsta lögregluvirkild (1. mgr. 4. gr.). Sé um útlending að ræða skal hann hafa yfir að ráða vegabréfi eða öðru kennivottorði sem viðurkennt er sem ferðaskilríki (1. mgr. 5. gr.). Þá er meginreglan sú að útlendingur sem hingað kemur þurfi, auk vegabréfsins, að hafa vegabréfsáritun (6. gr.). Séu framangreind skilyrði útlendingalaga uppfyllt hefur útlendingur komið hingað til lands eftir þeim löglegu leiðum sem gerðar eru kröfur um af hálfu íslenska ríkisins.

Hælisleitendur og flóttamenn eiga á hinn bóginn ekki alltaf kost á því að uppfylla þessi skilyrði. Flóttamaður sem flúið hefur heimaland sitt á sjaldnast kost á því að fá útgefið vegabréf í upprunalandi sínu. Útgáfa vegabréfs er á hendi þess ríkis þar sem einstaklingur er með ríkisborgararétt og flóttamaður getur verið að flýja stjórnvöld í heimalandi sínu. Þá gefa mörg ríki ekki út vegabréf nema að uppfylltum mjög ströngum skilyrðum. Einnig eiga fæstir þeirra sem hyggjast flýja upprunaland sitt kost á að sækja um vegabréfsáritun eftir lögformlegum leiðum þar sem þeir eiga ekki vegabréf og uppfylla sjaldnast kröfur sem gerðar eru af hálfu móttökuríkis til útgáfu vegabréfsáritunar.⁶ Mörg ríki gefa auk þess ekki út vegabréfsáritanir til handa umsækjendum sem eru hælisleitendur. Við þetta má bæta að móttökuríki leggja oft ríka áherslu á að fá gögn og vottorð máli hælisleitanda til sönnunar. Vegna þessa

⁶ Sem dæmi má nefna að umsækjandi skal sýna fram á rök sín fyrir tilgangi og skilyrðum fyrirhugaðrar dvalar og að hann hafi nægt fé sér til framfærslu (sbr. b-liður 3. mgr. 21. gr. reglugerðar um vegabréfsáritanir nr. 1160/2010). Þá skal umsækjandi einnig sýna fram á að hann hafi fé til þess að snúa aftur til uppruna- eða búsetulands síns. Leiða má af síðastnefnda skilyrðinu að ætlast sé til að umsækjandi snúi til baka til uppruna- eða búsetulands enda er kveðið á um hámarkslegd leyfislegrar dvalar (sbr. einnig 4. mgr. 21. gr. sömu reglugerðar).

getur eini möguleiki flóttamanns til að flýja heimkynni sín og freista þess að fá hæli í öðru ríki verið sá að verða sér úti um falsað eða rangt vegabréf.

Bann við endursendingum

Í útlendingalögum er m.a. reynt að koma til móts við framangreindar aðstæður hælisleitenda með undanþágu frá þeirri meginreglu að útlendingi sem ekki getur sýnt fram á vegabréf og vegabréfsáritun, sé vísað frá landinu (3. mgr. 18. gr.). Ef útlendingur ber fyrir sig að vera flóttamaður eða veitir upplýsingar sem benda til þess að lífi hans eða frelsi kunni að vera ógnað verði hann sendur úr landi, þá er skylt að senda mál hans til Útlendingastofnunar til meðferðar og ákvörðunar. Þetta ákvæði er í samræmi við 1. mgr. 33. gr. flóttamannasamningsins um bann við brottvísun eða endursendingum til landamæra ríkis, þar sem lífi hans eða frelsi kann að vera hættu búin (non-refoulement).

Fjölmarginir flóttamenn og hælisleitendur framvísa fölsuðum eða röngum skilríkjum. Ástæður þess geta m.a. verið að flóttamenn og hælisleitendur vita ekki af því að undanþága er í íslenskum lögum, þeir treysta ekki stjórnvöldum til að veita þeim undanþágu á landamærum eða hafa fengið rangar eða misvísandi upplýsingar. Þá eru fjölmarginir flóttamenn sem eru stöðvaðir á landamærum hér á landi á leið lengra vestur um haf, t.d. til Kanada þar sem þeir hyggjast sækja um hæli.

Hælisleitendur og fölsuð skilríki

Samkvæmt athugun lögreglustjórans á Suðurnesjum sem unnin var fyrir innanríkisráðuneytið voru 89 útlendingar ákærðir fyrir að framvísa fölsuðum eða röngum skilríkjum á tímabilinu 1. janúar 2005 til 31. maí 2011. Af þeim voru 62 hælisleitendur. Allir hinir ákærðu voru sakfelldir fyrir Héraðsdómi Reykjaness og dæmdir í 30 daga fangelsi. Refsiákvæðum sem beitt er gagnvart útlendingum sem hingað koma og framvísa fölsuðum eða röngum skilríkjum eru í 155. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um skjalafals og 157. gr. sömu laga um misnotkun á öfölsuðu skjali.

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. flóttamannasamningsins mega aðildarríki samningsins ekki beita refsingum gagnvart flóttamönnum vegna ólöglegar komu þeirra til landsins eða vistar ef þeir koma beint frá landi þar sem líf þeirra eða frelsi var hættu búin. Þetta er þó bundið þeim skilyrðum að þeir gefi sig tafarlaust fram við stjórnvöld og beri fram gildar ástæður fyrir hinni ólöglegu komu eða dvöl.⁷

⁷ Sjá nánar um lýsingu á skuldbindingum samkvæmt flóttamannasamningnum og framkvæmd hér á landi í meistararitgerð Hrefnu Daggar Gunnarsdóttur í lögfræði: *Bann við refsingum samkvæmt 31. gr. flóttamannasamningsins og gildi þess í íslenskum rétti*. Lagadeild Háskóla Íslands. Júní 2012.

Starfshópnum bárust fjölmargar ábendingar vegna þessarar framkvæmdar, m.a. frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Rauða krossi Íslands, UNICEF og lög-
mönnum sem starfa við málaflokkinn. Hælisleitendur sem fá stöðu flóttamanns hefji
nýtt líf hér á landi með sakaferil og sektir. Sambærilegar athugasemdir hafa ítrekað
komið fram í skýrslum ECRI (Evrópunefnd gegn kynþáttafordómum og umburðar-
leysi) til stjórnvalda.⁸

Framkvæmdin virðist ekki vera jafn afdráttarlaus á hinum Norðurlöndunum. Sem
dæmi má nefna að í Noregi hefur ríkissaksóknari gefið út yfirlýsingu um að hælis-
leitendur sem uppfylla skilyrði 31. gr. flóttamannasamningsins verði ekki ákærðir. Er
sú afstaða norska ríkissaksóknarans byggð á dómi Hæstaréttar Noregs en í
niðurstöðu dómsins var m.a. tekið tillit til 31. gr. flóttamannasamningsins.⁹

Í útlendingalögum er að finna heimild til að handtaka útlending og úrskurða í gæslu-
varðhald samkvæmt reglum um meðferð sakamála (sbr. 7. mgr. 29. gr.). Beita má
heimildinni ef útlendingur neitar að gefa upplýsingar um það hver hann er, ef fyrir
liggur rökstuddur grunur um að hann hafi gefið rangar upplýsingar um hver hann er
eða að hann hafi sýnt af sér hegðun sem gefur til kynna að af honum stafi hættu. Í
ákvæðinu er einnig að finna vægara úrræði sem lögregla getur beitt, t.d. að skylda
útlending til að tilkynna sig eða halda sig á afmörkuðu svæði. Ákvæðið er í samræmi
við 2. mgr. 31. gr. flóttamannasamningsins sem felur í sér að ríkjum sé heimilt að
takmarka ferðir flóttamanns ef *nauðsyn* ber til. Venjan er að rannsaka þessi mál með
hraði og málsmeðferð tekur yfirleitt aðeins fáeina daga. Alla jafna er hælisleitandi í
þessari stöðu dæmdur til óskilorðsbundinnar refsingar í 30 daga.

Starfshópnum bárust ábendingar frá lögregluyfirvöldum á Suðurnesjum um að ef
tekin yrði ákvörðun um að breyta þeirri framkvæmd sem nú er viðtekin venja þyrftu
lögregluyfirvöld að geta tryggt að viðkomandi færi ekki úr landi, í felur eða leyndist
með öðrum hætti. Meðan reynt væri að bera kennsl á einstaklinginn, hvaðan hann
kemur og hvort mögulega stafaði af honum hættu yrðu þá að vera til taks önnur
úrræði. Ljóst er að til þess að beita megri vægari úrræðum en gildandi framkvæmd
byggir á þurfa að koma til breytingar á regluverki, framkvæmd og fjármögnun.

Nefndin lítur svo á að bregðast verði við framkomnum ábendingum um þessa
framkvæmd til að tryggja að hafið sé yfir allan vafa að meðferð stjórnvalda á mál-
efnum hælisleitenda og flóttamanna sé í samræmi við alþjóðalög. Þannig er lagt til að
meginreglan verði sú að flóttamenn og hælisleitendur verði ekki saksóttir vegna
framvísunar falsaðra skilríkja með vísan til ákvæðis 1. mgr. 31. gr. flóttamanna-
samningsins. Samhliða verði gerðar ráðstafanir um breytingar sem tryggi að lögreglu

⁸ Skýrsla Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland. 2012, tilmæli nr. 145.
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri> (síðast sótt 20. júní 2012).

⁹ Rt. 1995, bls. 1218.

verði veitt heimild til að takmarka ferðir hælisleitenda með vistun eða sérstöku eftirliti, ef nauðsyn ber til, á meðan frumrannsókn vegna hælisumsóknar fer fram. Til slíkra úrræða væri hægt að grípa ef hælisleitandi sýnir ekki samstarfsvilja við öflun upplýsinga og rannsókn á bakgrunni hans. Við beitingu þessara úrræða þyrfti að taka sérstakt tillit til berskjaldaðra hópa, s.s. barna, þungaðra kvenna og fórnarlamba pyndinga. Forðast skal í lengstu lög að grípa til íþyngjandi úrræða gagnvart þeim hópum.

Nefndin telur æskilegt að aðbúnaður lögreglunnar á Suðurnesjum og lögreglunnar á Seyðisfirði verði bættur með þeim hætti að embættin hafi yfir að ráða aðstöðu þar sem hælisleitendur geta dvalist við sem bestar aðstæður á meðan kennsl eru borin á þá.

Í hnotskurn:

- Lögfest verði sú meginregla að flóttamönnum og hælisleitendum verði ekki gerð refsing fyrir framvísun falsaðra skilríkja á landamærum að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 31. gr. flóttamannasamningsins.
- Lögfest verði ákvæði um heimild lögreglu til að vista eða hafa eftirlit með hælisleitanda meðan rannsókn á uppruna stendur yfir ef viðkomandi er ekki samvinnufús við rannsókn eða ef hætta er talin stafa af honum.
- Sérstakt tillit verði tekið til berskjaldaðra hópa, s.s. barna, þungaðra kvenna og fórnarlamba pyndinga.

Hælisleitendur á barnsaldri

Í skýrslu nefndar um meðferð hælismála frá árinu 2009 voru lagðar til sérstakar breytingar vegna flóttabarna sem sækja um hæli hér á landi. Var brugðist við þeim tilmælum með lögum nr. 115/2010.

Í erindi Íslandsdeildar UNICEF til nefndarinnar er lögð rík áhersla á að mál hælisleitenda á barnsaldri skuli meðhöndla í samræmi við Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna. Leiki vafi á aldri hælisleitenda á barnsaldri skuli ávallt túlka þann vafa hælisleitanda í hag og leggja á það áherslu að aldursgreining fari fram svo fljótt sem auðið er. Þá verði tryggt að meðferð stjórnvalda fari fram á grundvelli verklagsreglna um móttöku og málsmeðferð hælisleitenda á barnsaldri og að viðhaft sé virkt eftirlit með því hvort að reglum sé fylgt. Þá hefur Rauði kross Íslands bent á mikilvægi þess að bætt verði úr málsmeðferð vegna hælisleitenda á barnsaldri ásamt því að leggja til að komið verði á fót sérstakri leitarþjónustu fyrir börn.

Nefndin fellst á mikilvægi framangreindra tilmæla UNICEF og Rauða kross Íslands um meðferð málefna hælisleitenda á barnsaldri. Telur nefndin að við endurskoðun á réttarstöðu hælisleitenda á barnsaldri skuli tekið sérstakt tillit til skýrslu Barnaheilla,

Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna og UNICEF frá árinu 2009: *Statement of Good Practice – Separated Children in Europe Programme* sem tekur mið af Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, almennu álitni barnanefndar Sameinuðu þjóðanna nr. 6 og leiðbeiningarreglum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um framkvæmd og verklag vegna fylgdarlausra barna. Nefndin telur að koma verði á fót formlegri málsmeðferð fyrir fylgdarlaus börn. Við mótun slíkrar málsmeðferðar verði tekið mið af leiðbeiningarreglum sem fram koma í framangreindri skýrslu. Helstu atriði slíkrar málsmeðferðar eru:

- Gengið sé út frá því að hælisleitandi sem segist vera barn sé álitinn barn við meðferð máls, nema það þyki afar ósennilegt eða annað komi í ljós með aldursgreiningu eða öðrum hætti.
- Hælisleitendur á barnsaldri skulu fá þá aðstoð og þjónustu sem aldur þeirra og staða krefst, m.a. búsetuúrræði við hæfi.
- Tryggja verður að barni sé kleift að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í samræmi við aldur og þroska.
- Tryggja verður að fulltrúar stjórnvalda sem koma að máli hælisleitanda á barnsaldri hafi sérþekkingu og þjálfun til að taka viðtöl við börn í þessum sporum og að viðtöl séu tekin við aðstæður sem henta aldr og þroska barnsins.
- Tryggja verður aðkomu barnaverndaryfirvalda að máli hælisleitanda á barnsaldri.

Ef fram þarf að fara aldursgreining vegna hælisleitanda á barnsaldri telur nefndin að leggja skuli til grundvallar eftirfarandi verklagsreglur:

- Meðhöndla skal hælisleitanda sem um ræðir sem barn nema annað komi í ljós.
- Hælisleitandi sé upplýstur um ferlið framundan, hugsanleg frávík og hvaða áhrif aldursgreining hefur á framvindu máls.
- Við aldursgreiningu hælisleitanda á barnsaldri ætti enn fremur að tryggja að slíkt mat gangi ekki gegn mannhelgi.
- Ef ekki hefur tekist að leiða í ljós aldur hælisleitandans með nægilega tryggum hætti, þrátt fyrir aldursgreiningu, skal viðkomandi njóta vafans og vera meðhöndlaður sem barn.
- Hafi aldursgreining leitt í ljós að hælisleitandi sé ekki barn kemur sú niðurstaða og sú staðreynd að hann hafi haldið öðru fram ekki í veg fyrir að hælisumsókn hans verði tekin til meðferðar með sjálfstæðum hætti.

Innanríkisráðuneytið og barnaverndaryfirvöld vinna nú að verklagsreglum í málefnum fylgdarlausra barna. Nefndin telur þá vinnu afar mikilvæga og leggur til að reglurnar verði birtar opinberlega þegar þær hafa verið settar. Þá beinir nefndin því til stjórnvalda að leitast við að gera fylgdarlausum börnum kleift að nýta leitarþjónustu við vegaláus börn sem er í boði hjá Rauða krossi Íslands í samvinnu við Alþjóðahreyfingu Rauða krossins og Rauða hálfmánans.

Í hnotskurn:

- Hælisleitendur á barnsaldri hljóti sérstaka meðferð í samræmi við aldur þeirra og þroska. Verklagsreglur verði birtar opinberlega.
- Verklagsreglur um aldursgreiningu hælisleitenda verði settar og birtar.
- Stjórnvöld beiti sér fyrir því að leitarþjónusta Rauða krossins við vegalaus börn verði í boði fyrir fylgdarlaus börn.
- Aðstoð, þjónusta og búsetuúrræði skulu vera í samræmi við aldur og þroska barns.
- Aðkoma barnaverndaryfirvalda að málefnum hælisleitenda á barnsaldri sé tryggð, þ.m.t. af skýrslutökum. Barnaverndaryfirvöldum sé ávallt tilkynnt um umsókn barns um hæli.
- Gengið sé út frá því að hælisleitandi sem segist vera barn sé álitinn barn við meðferð máls nema annað þyki afar ósennilegt eða í ljós komi með aldursgreiningu eða öðrum hætti að hælisleitandi hafi gefið rangar upplýsingar um aldur sinn.

Málsmeðferð fyrir stjórnvöldum

Mikilvægar umbætur voru gerðar á málsmeðferð í málum flóttafólks og hælisleitenda í framhaldi af skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna, svo sem að framan hefur verið rakið. Á grundvelli athugasemda sem nefndinni hafa borist verða þó gerðar tillögur hér um frekari réttarbætur í málaflokknum.

Hlutverk lögreglu

Hér á landi tekur lögregla fyrstu hælisskýrslu af hælisleitanda ásamt því að taka fingraför og afrit af öðrum gögnum sem viðkomandi kann að hafa með sér. Þetta fyrirkomulag hefur verið gagnrýnt, m.a. á þeirri forsendu að skýrslutaka af hælisleitanda sé ekki lögreglumál. Til að taka skýrslu af hælisleitanda þurfi sérstaka þekkingu sem Útlendingastofnun eigi að búa yfir fremur en lögreglan. Þetta fyrirkomulag valdi jafnframt tvíverknaði og lengi þar af leiðandi málsmeðferð.

Á fundum með umsagnaraðilum kom fram það sjónarmið að tími til skýrslutöku hjá lögreglu væri oft og tíðum naumur og túlkþjónusta ekki alltaf fullnægjandi. Slíkt geti valdið því að þessar ytri aðstæður kasti rýrð á trúverðugleika og skýrsla hælisleitanda hjá lögreglu sé ekki í samræmi við þá frásögn sem hann rekur síðar fyrir starfsmönnum Útlendingastofnunar.

Nefndin bendir á að með lögum nr. 23/1999 var starfsemi Útlendingaeftirlitsins, síðar Útlendingastofnun, skilin frá starfsemi lögreglunnar enda var talið að starfsemi embættisins væri í eðli sínu ekki löggæslustörf. Nefndin vill leggja enn frekari áherslu á skil milli þessara málaflokka og leggur til að hjá lögreglunni fari eingöngu

fram fingrafarataka, ljósmyndataka og skráning máls, þ.e. skráning nafns hælisleitanda, stutt lýsing á ferðaleið og erindi beiðnar.

Til samanburðar og sem fyrirmynd má benda á að í Svíþjóð hafa öll afskipti af flóttamönnum og hælisleitendum verið færð frá lögreglunni til sænsku Útlendingastofnunarinnar (Migrationverket). Lögreglan kemur því hvorki að fyrsta viðtali né töku fingrafara eða ljósmyndar heldur fer allt sem viðkemur hælisumsókn fram hjá Migrationverket. Í Noregi og Danmörku tekur lögreglan við erindi beiðnar, þ.e. hælisumsókn, skráir nafn, tekur fingraför og skráir ferðaleið.

Í hnotskurn:

- Fyrsta hælisviðtal verði í höndum Útlendingastofnunar.
- Lögregla sinni ljósmyndatöku, fingrafaratöku, skráningu nafns og erindis.

Skipun talsmanns fyrir hælisleitanda

Fram til 1. janúar 2012 tók Rauði kross Íslands að sér ráðgefandi hlutverk fyrir hælisleitendur á fyrsta stjórnarsýslustigi, það er við meðferð máls hjá Útlendingastofnun. Eftir að Rauði krossinn lét af þessu hlutverki var réttaraðstoð breytt og aðstoð talsmanns var einnig veitt á fyrsta stjórnarsýslustigi en ekki eingöngu á kærustigi.

Skipun talsmanns sem veitir hælisleitendum lögmannaástoð hefur frá síðastliðnum áramótum verið veitt á fyrsta stjórnarsýslustigi. Hefur tímafjöldi vegna vinnu talsmanns á því stigi verið takmarkaður sem hér segir:

- Við 15 stundir vegna hælismála.
- Við 5 stundir vegna Dyflinnar-mála.

Á kærustigi hefur tímafjöldi vegna vinnu talsmanns verið takmarkaður sem hér segir:

- Við 5 stundir vegna hælismála.
- Við 15 stundir vegna Dyflinnar-mála.

Í nágrannalöndunum er aðstoð talsmanns fyrst og fremst veitt á kærustigi. Þar eru hins vegar starfrækt öflug, frjáls félagasamtök sem sérhæfa sig í aðstoð við hælisleitendur og sinna þannig ráðgjafarstarfi á fyrsta stjórnarsýslustigi. Rétt er að geta þess að fjármögnun þessara félagasamtaka er að hluta til frá hinu opinbera og þannig er þeim gert kleift að standa undir lögfræðilegri ráðgjöf til flóttamanna og hælisleitenda.

Í Danmörku stendur engin lögfræðileg aðstoð til boða af hálfu ríkisins fyrir hælisleitendur á fyrsta stjórnarsýslustigi en frjáls félagasamtök sinna því hlutverki. Upplýsingar

eru veittar hælisleitendum skriflega og með myndbandi. Á kærustigi (fyrir Flygtingenævnet) getur hælisleitandi valið sér lögmann eða fengið skipaðan lögmann. Lögmenn fá greitt fyrir sex klst. vinnu og fyrirfram ákveðin greiðsla fyrir hverja klukkustund er 1550 DKK. Þar að auki fá lögmenn greiddar 750 DKK í ferðakostnað, sé um slíkt að ræða.

Í Svíþjóð veita frjáls félagasamtök lagalega ráðgjöf ásamt þeim upplýsingum sem veittar eru hælisleitanda hjá sænsku Útlendingastofnuninni (Migrationverket). Í Noregi sér NOAS (Norsk Organisasjon For Asylsøkere) að mestu um ráðgjöf.

Nefndin telur mikilvægt að hælisleitendur eigi sér málsvara á fyrsta stjórnarsýslustigi. Slík aðstoð geri málsmeðferð skilvirkari sem aftur stuðli að betri og hraðari afgreiðslu mála. Sami talsmaður getur síðan sinnt aðstoð á kærustigi og verður þá ákveðin samfella í réttindagæslu hælisleitanda. Þessi aðstoð má þó í engu draga úr rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda.

Nefndinni hafa borist athugasemdir frá lögmönnum um það fyrirkomulag að kveðið sé á um hámarkstímafjölda vegna vinnu lögmanna í hælismálum. Bent hefur verið á að mál hælisleitenda séu misjafnlega snúin og að sanngjarnt svigrúm verði að vera fyrir hendi ef fjöldi vinnustunda fer langt fram úr viðmiðunarmarki. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið en telur jafnframt að mikilvægt sé að skilgreina inntak réttindagæslunnar svo aðilum sé ljóst hver viðmiðunarmörk vegna slíkrar vinnu eru. Nefndin telur að líta megi til viðmiðunarreglna dómstólaráðs fyrir héraðsdómstóla í sakamálum (tilkynning dómstólaráðs nr. 1/2010) en þar er kveðið á um þóknun til lögmanna sem taka að sér verjendastörf og réttargæslustörf. Samkvæmt þeim reglum taka greiðslur til lögmanna mið af lengd skýrslutöku og/eða fyrirtöku fyrir dómi, auk þess sem kveðið er sérstaklega á um ferðakostnað.

Þá beinir nefndin því til ráðuneytisins að skoða jafnhliða greiðslur til túlka vegna samskipta lögmanns og hælisleitanda í þeim tilfellum þegar þau geta ekki farið fram á tungumáli sem báðir aðilar skilja.

Nefndin leggur jafnframt til að tímafjöldi talsmanns vegna Dyflinnar-mála verði snúið við, þ.e. að 15 stundir verði greiddar vegna vinnu talsmanns á fyrsta stjórnarsýslustigi og fimm stundir vegna vinnu talsmanns á kærustigi, til samræmis við þá framkvæmd sem tíðkast í öðrum hælismálum. Hér verður þó, líkt og í öðrum hælismálum, að gera ráð fyrir svigrúmi til mats á tímafjölda í þeim tilvikum þegar um er að ræða sérstaklega umfangsmikil mál. Telja verður að slík framkvæmd styrki þá vinnu sem fram fer á fyrsta stjórnarsýslustigi, dragi úr fjölda kæra til æðra stjórnvalds og tryggi að nauðsynlegar málsástæður komist að.

Í hnotskurn:

- Lögfest verði ákvæði um réttaraðstoð fyrir hælisleitendur á fyrsta stjórn-sýslustigi.
- Viðmiðunarreglur innanríkisráðuneytisins um þóknun til talsmanna verði teknar til skoðunar með hliðsjón af framsettri gagnrýni og öðrum sambærilegum reglum.
- Innanríkisráðuneytið skoði greiðslur til túlka vegna samskipta talsmanna og hælisleitenda.
- Tímafjöldi talsmanns vegna Dyflinnar-mála verði 15 stundir á fyrsta stjórn-sýslustigi og fimm stundir á kærustigi.

Málshraði

Samkvæmt samantekt Rauða kross Íslands var meðal dagafjöldi frá umsókn til birtingar ákvörðunar um synjun á hæli og dvalarleyfi af mannúðarástæðum (sbr. 12. gr. f.) hjá Útlendingastofnun 263 dagar árið 2011. Meðal dagafjöldi Útlendingastofnunar vegna ákvörðunar um veitingu réttarstöðu flóttamanns, réttarstöðu flóttamanns sem aðstandandi eða réttarstöðu flóttamanns á grundvelli viðbótarverndar voru 251 dagar sama ár. Útlendingastofnun lauk 56 málum á árinu 2011 og 31. desember sama ár var 46 málum ólokið hjá Útlendingastofnun.¹⁰

Niðurstaða Útlendingastofnunar	Fjöldi	Meðal dagafjöldi frá umsókn til birtingar	Heildar-dagafjöldi
Synjun á hæli og dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	11	263	2891
Dyflinnar-endursending	26	106	2750
Réttarstaða flóttamanns	5		
Réttarstaða flóttamanna sem aðstandandi flóttamanns	5		
Réttarstaða flóttamanns á grundvelli viðbótarverndar	3	251	3261
Dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	0	0	0
Samtals	50	178	8902
Dró til baka / Hvarf	6		
Fjöldi mála lokið á árinu	56		
Fjöldi mála enn til meðferðar hjá Útlendingastofnun 31.12.2011	46		

¹⁰ Tölfræðileg gögn fengin frá Rauða krossi Íslands. Sjá nánar í fylgiskjali I.

Hjá innanríkisráðuneytinu var meðalafgreiðslutími á kærnum í málum sem felld voru niður og/eða vísað aftur til Útlendingastofnunar 193 dagar. Þá var niðurstaða í kærnumáli vegna synjunar Útlendingastofnunar á umsókn um réttarstöðu flóttamanns á grundvelli viðbótarverndar veitt eftir 209 daga og vegna synjunar á dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f að loknum 346 dögum. Innanríkisráðuneytið lauk 16 málum á árinu 2011 og 31. desember sama ár var 33 málum ólokið hjá ráðuneytinu.¹¹

Niðurstaða innanríkisráðuneytis	Fjöldi einstaklinga	Meðal dagafjöldi frá kærnu til birtingar	Heildar dagafjöldi
Mál felld niður og/eða vísað aftur til Útlendingastofnunar	4	193	772
Synjun staðfest	0	0	0
Dyflinnar-endursending	1	161	161
Réttarstaða flóttamanns	0	0	0
Réttarstaða flóttamanna sem aðstandandi flóttamanns	0	0	0
Réttarstaða flóttamanns á grundvelli viðbótarverndar	1	209	209
Dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f.	1	346	346
Samtals	7	213	1468
Kæra afturkölluð eða féll niður	9		
Fjöldi mála lokið á árinu	16		
Fjöldi mála enn til meðferðar hjá innanríkisráðuneytinu 31.12.2011	33		

Allir umsagnaraðilar sem nefndin leitaði til eru á einu máli um að afgreiðslutími mála sé of langur og grundvallaratriði sé að stytta biðtíma hælisleitenda eftir úrlausn mála. Jafnframt komu fram sjónarmið um að löng málsmeðferð hafi slæm áhrif á hælisleitendur, bæði líkamleg og andleg.¹² Sambærilegar upplýsingar hafa komið fram hjá alþjóðlegum eftirlitsaðilum.¹³ Þá hefur langur málsmeðferðartími í för með sér aukinn kostnað fyrir stjórnvöld vegna þeirrar þjónustu sem stjórnvöld eru skuldbundin til að veita hælisleitendum meðan á meðferð mála stendur.

Nefndin telur það vera *forgangsatridi* að málsmeðferðartími hælisumsókna verði styttr og leggur til að sett verði til viðmiðunar hámarkstími sem afgreiðsla máls

¹¹ Tölfræðileg gögn fengin frá Rauða krossi Íslands. Sjá nánar í fylgiskjali I.

¹² Sjá bréf, dagsett 8. maí 2012 sem barst starfsmanni Rauða krossins í Hafnarfirði frá hælisleitanda sem á umsókn til meðferðar hjá stjórnvöldum í viðauka III.

¹³ Sjá athugasemdir ECRI nefndarinnar nr. 142 og 143 í skýrslu ECRI um Ísland frá árinu 2012 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/iceland/ISL-CbC-IV-2012-001-ISL.pdf>.

megi taka. Þó skal áréttað að styttri málsmeðferðartími má í engu koma niður á gæðum rannsóknarinnar. Nefndin leggur til að stjórnvöld setji sér það markmið að tímalengd meðferðar máls, hvoru tveggja á fyrsta stjórnslustigi og endurskoðun þess á æðra stjórnslustigi, skuli að jafnaði ekki taka lengri tíma en *sex mánuði*. Nefndin áréttar þó að æskilegt er að málsmeðferð taki skemmri tíma í þeim tilfellum þar sem það er mögulegt en einnig að hún getur tekið lengri tíma í erfiðum málum, s.s. þegar torsótt er að afla gagna eða að hælisleitandi reynist ekki samstarfsfús. Til að þetta sé mögulegt verður að veita meira fjármagni í málaflokkinn.

Nefndin vekur athygli á því að miðað við fjárlög fyrir árið 2012 og fjölda hælisleitenda sem bíður úrlausnar sinna mála eru fjármunir til þjónstu við hælisleitendur fyrir árið, 77 milljónir kr., þegar uppurnir. Kostnaður við þjónustu við hælisleitendur er 7.155 kr. á dag. Miðað við áætlaðan umönnunarkostnað fyrir árið getur kerfið ekki sinnt nema 28 hælisleitendum í bið. Í máí biðu hins vegar 74 einstaklingar úrlausna sinna mála og heildarkostnaðurinn var því tæpar 530 þús. kr. á dag. Áætlað er að kostnaður vegna eins lögfræðings hjá Útlendingastofnun sé um 550 þús. kr. á mánuði. Því má leiða líkum að því að verði frekara fjármagni veitt til málaflokksins, og meðferð mála þannig flýtt, geti það til lengri tíma litið haft í för með sér umtalsvert fjárhagslegt hagræði fyrir stjórnvöld.

Hraðari málsmeðferð er einnig mannúðlegri fyrir hælisleitanda, hvort sem hann hlýtur samþykki eða synjun á erindi sínu. Hljóti hann stöðu flóttamanns er mikilvægt að hann geti hafið nýtt líf hér sem fyrst en fái hælisleitandi synjun er að sama skapi mikilvægt að hann geti snúið aftur til síns heima og haldið áfram með sitt líf.

Í hnotskurn:

- Málsmeðferð fyrir lægra og æðra settu stjórnvaldi taki að jafnaði ekki lengri tíma en sex mánuði samanlagt.
- Auknu fjármagni verði veitt til málaflokksins til að tryggja skilvirka málsmeðferð.

Aðgengi hælisumsækjanda að upplýsingum um stöðu máls

Umsagnaraðilar vöktu athygli nefndarinnar á því að erfitt geti verið fyrir hælisleitanda að fá upplýsingar hjá Útlendingastofnun um stöðu á máli sínu. Nefndin telur að mikilvægt að bregðast við þessari gagnrýni enda afar mikilvægt að hælisleitandi fái greinargóðar upplýsingar um stöðu máls síns og hvenær niðurstöðu sé að vænta (sbr. 9. gr. og 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993). Nefndin beinir því til Útlendingastofnunar að þróa verklag sem tryggir hælisleitendum reglulegar upplýsingar um stöðu mála sinna. Sama skal gilda um æðra sett stjórnvald.

Í hnotskurn:

- Tryggja skal að hælisleitandi fái upplýsingar um stöðu máls síns reglulega hjá Útlendingastofnun og æðra settu stjórnvaldi.

Aðstoð og þjónusta við hælisleitendur

Á grundvelli samnings við Útlendingastofnun sér félagsþjónusta Reykjanesbæjar um þjónustu við hælisleitendur meðan þeir bíða úrlausnar sinna mála. Hælisleitendur dvelja því í Reykjanesbæ og njóta velferðarþjónustu þar nema þeir verði sér sjálfir úti um húsnæði annars staðar.

Umsagnaraðilar um málefni hælisleitenda hafa bent á að aðgerðaleyfi meðan á málsmeðferðartíma stendur hafi slæm áhrif á líðan hælisleitenda. Þeir þurfi að eiga raunhæfan kost til að stunda vinnu, nám eða tómstundir til að auka virkni sína á meðan beðið er niðurstöðu hælisumsóknar. Þá hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna m.a. rökstutt tilmæli sín um virkniúrræði fyrir hælisleitendur með þeim hætti að virkni stuðli að því að þeir sem að lokum fái notið réttarstöðu flóttamanns séu fljótari að aðlagast samfélaginu. Reynslan sýni einnig að hinir sem synjað er um réttarstöðu flóttamanns snúi sáttari til baka enda hafi þeir getað nýtt tíma sinn til að öðlast færni á nýju sviði eða aukið við færni sína almennt. Nefndin er því sammála að stuðla skuli að því að hælisleitendur njóti aðstöðu til að stunda vinnu eða nám á meðan mál þeirra eru til meðferðar hjá stjórnvöldum.

Bent hefur verið á að þeir hælisleitendur sem fengið hafa bráðabirgðadvalarleyfi, (sbr. 12. gr. útlendingalaga) geti fengið atvinnuleyfi (sbr. a lið 1. mgr. 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga). Þrátt fyrir það víli atvinnurekendur fyrir sér að ráða hælisleitendur í vinnu.

Ef hælisleitandi fær til bráðabirgða dvalar- og atvinnuleyfi og fer að stunda vinnu þá nýtur hann ekki lengur þeirrar þjónustu sem hælisleitendur í Reykjanesbæ fá. Því getur komið upp sú bagalega staða að hælisleitandi sem er í fastri vinnu getur þurft að segja upp vinnu sinni til þess að fá nauðsynlega heilbrigðisþjónustu. Nefndin telur mikilvægt að réttastaða hælisleitenda sem fengið hafa dvalar- og atvinnuleyfi til bráðabirgða verði skilgreind í útlendingalögum til að tryggja að þeir fái nauðsynlega velferðarþjónustu.

Nefndin telur að ein leið til að tryggja nauðsynlega þjónustu til hælisleitenda sem veitt er bráðabirgðadvalarleyfi sé að gera þeim kleift að skrá lögheimili sitt í Þjóðskrá. Með því móti yrði réttarstaða hælisleitenda bætt verulega frá því sem nú er og þá geta þeir fengið heilbrigðisþjónustu þar sem þeir dvelja. Jafnframt getur atvinnuleit reynst þeim auðveldari. Nefndin leggur til að þjónusta við hælisleitendur, s.s velferðarþjónusta verði tilgreind í útlendingalögum.

Þá telur nefndin að kanna eigi hvort, og eftir atvikum með hvaða hætti hælisleitendur geti notið þeirra virkniúrræða sem Vinnumálastofnun hefur boðið upp á fyrir atvinnulausa.

Fjölmargir umsagnaraðilar vöktu athygli nefndarinnar á stöðu í samgöngumálum hælisleitenda í Reykjanesbæ. Hælisleitendur hafa t.d. aðgang að félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu, sundlaugum og bókasafni í Reykjanesbæ. Margir umsagnaraðilar lýstu ánægju með þjónustu sem hælisleitendur fá í Reykjanesbæ. Hins vegar hefur staðsetning hælisleitenda í Reykjanesbæ verið gagnrýnd, einkum þar sem framfærsla þeirra dugir tæplega til að komast á milli staða. Hælisleitendur geti, eins og aðrir, þurft að leita til Reykjavíkur þar sem ýmsar tómsundur og virkniúrræði eru einungis í boði á höfuðborgarsvæðinu. Ferð aðra leið milli Reykjanesbæjar og Reykjavíkur kostar 1600 krónur.¹⁴ Til samanburðar má geta þess að hælisleitandi fær vasapeninga eftir að hafa dvalist hér á landi í fjórar vikur en upphæðin er 2.700 kr. á viku. Að auki fær hver og einn úttektarkort í Bónusverslunum að upphæð átta þús. kr. á viku.

Nefndin telur að úr þessu verði að bæta. Það má gera t.d. með því að flytja þjónustu við hælisleitendur nær Reykjavík eða með því að tryggja að þeir geti nýtt sér almenningssamgöngur til að fara á milli Reykjanesbæjar og Reykjavíkur.

Til samanburðar má geta þess að hælisleitendur í Svíþjóð geta valið sér dvalarstað á meðan málsmeðferð um umsókn þeirra stendur yfir. Öllum hælisleitendum stendur til boða að búa í sérstökum miðstöðvum fyrir þá en þeir geta einnig valið að að leigja sér íbúð eða herbergi eða setjast að hjá ættingum eða vinum.

Hælisleitendur á Íslandi geta valið sér búsetu að því gefnu að þeir geti staðið straum af kostnaðinum sjálfir. Hins vegar hefur það verið svo hingað til að þá fá þeir ekki notið þeirrar þjónustu sem þeir annars fengju, þar með talið velferðarþjónustu. Nefndin telur að staðsetning eigi ekki að hafa slík áhrif á þjónustu sem hælisleitandi nýtur. Telur hún að slíkar tillögur séu í samræmi við aðrar tillögur nefndarinnar um að hælisleitendur geti auðveldlega stundað vinnu á meðan mál þeirra eru til meðferðar hjá stjórnvöldum. Atvinnuþáttaka hælisleitenda veitir þeim möguleika á að framfleyta sér og aukna valmöguleika á búsetu, kjósi þeir slíkt, auk þess sem hún flýttir fyrir aðlögun þeirra sem fá stöðu flóttamanns.

Nefndin telur jafnframt mikilvægt að gripið sé til sértækra úrræða við komu fólks sem telst til *berskjaldaðra hópa flóttamanna*. Í vinnslu eru endurbættar verklagsreglur vegna komu fylgdarlausra barna en nefndin leggur til að birtar verði verklagsreglur um móttöku og þjónustu vegna annarra berskjaldaðra hópa.

¹⁴ Samkvæmt t.d. verðskrá sem finna má á vefsíðu www.sbk.is (síðast sótt 20. júní 2012).

Þá leggur nefndin til að réttarstaða þeirra sem fá stöðu flóttamanns hér á landi verði skýrð að því er varðar þjónustu og aðbúnað sem stjórnvöld veita. Nefndin leggur til að einstaklingum sem eru viðurkenndir með stöðu flóttamanns verði veitt sambærileg þjónusta og aðstoð og veitt er í tilviki flóttamannahópa sem stjórnvöld bjóða til landsins eftir því sem tök eru á. Ennfremur þarf þjónustan að vera veitt óháð því, í hvaða sveitarfélagi flóttamaðurinn er búsettur.

Jafnframt er lagt til að hælisleitendur fái við upphaf dvalar sinnar, eftir að umsókn um hæli hefur verið lögð inn, upplýsingar um málsmeðferð hælismála, aðstoð talsmanns og önnur atriði sem snúa að umsókn. Þá er lagt til að hælisleitendur séu við þetta tækifæri upplýstir um þá þjónustu sem þeim stendur til boða. Nefndin leggur til að framangreindar upplýsingar verði til taks á nokkrum tungumálum en jafnframt sem myndefni. Loks er lagt til að upplýsingar sem sérstaklega varða fylgdarlaus börn verði teknar saman til útgáfu sem hentar þeim.

Í hnotskurn:

- Stuðla skal að atvinnu- og námsmöguleikum hælisleitenda og öðrum virkniúrræðum.
- Hælisleitendur skulu eiga raunhæfan möguleika á að velja hvar þeir vilja búa á meðan mál þeirra eru til meðferðar, að því gefnu að þeir séu færir um að útvega sér húsnæði sjálfir og geti staðið straum af kostnaði við það, án þess þó að það hafi áhrif á þau þjónustuúrræði sem þeim standa annars til boða.
- Tryggja skal að hælisleitendur njóti almennrar heilbrigðisþjónustu, m.a. meðgöngueftirlits og sálfræðiþjónustu.
- Tryggja skal að framfærsla hælisleitenda dugi til þess að þeir geti nýtt samgöngur á milli bæjarfélaga.
- Tryggja skal að hælisleitendur séu upplýstir um málsmeðferð hælismála, úrræði og þjónustu sem þeim standa til boða. Sérstaklega skal gæta að því að fylgdarlaus börn fái upplýsingar sem þau geta skilið.
- Þjónusta og aðstoð við hælisleitendur sem fá stöðu flóttamanns verði, eftir því sem kostur er, færð til samræmis við þá þjónustu sem veitt er flóttamannahópum sem hingað koma í boði stjórnvalda.

Birting ákvarðana

Ákvörðun Útlendingastofnunar er nú birt hælisleitanda og talsmanni hans þegar hún liggur fyrir. Sú leið hefur ekki verið farin hér á landi að birta úrskurði Útlendingastofnunar eða ráðuneytis opinberlega. Hefur verið vísað til friðhelgi einkalífs hælisleitenda og að stjórnvöld geti ekki birt persónulegar upplýsingar um einstaklinga. Hælisleitendur séu fái á Íslandi og því auðvelt að rekja ákvarðanir til einstaklinga.

Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að gæta friðhelgi einkalífs hælisleitenda en telur að í ljósi fjölgunar þeirra undanfarin ár verði að endurskoða reglulega hvort tilefni sé til að breyta framangreindri framkvæmd um að úrskurðir í hælismálum skuli vera óbirtir. Hagsmunir af því að birta úrskurði eru ótvíræðir enda geta úrskurðir haft fordæmisgildi.

Þar sem úrskurðir eru ekki birtir opinberlega leggur nefndin áherslu á að Útlendingastofnun og innanríkisráðuneytið birti reglulega verklagsreglur eða þau viðmið sem farið er eftir. Reglurnar skulu uppfærðar ef stefnumótandi ákvarðanir eru teknar í úrskurðum. Slíkt yrði til mikilla bóta fyrir leitendur, talsmenn þeirra og aðra sem koma að málaflokknum.

Í hnotskurn:

- Endurskoða skal reglulega hvort ástæða sé til að vika frá þeirri framkvæmd að úrskurðir Útlendingastofnunar og innanríkisráðuneytisins séu óbirtir.
- Æskilegt er að birta úrskurði Útlendingastofnunar og innanríkisráðuneytisins eða þau viðmið sem farið er eftir.

Sjálfstæð úrskurðarnefnd

Samkvæmt núgildandi lögum eru ákvarðanir Útlendingastofnunar kærانlegar til innanríkisráðuneytisins sem æðra stjórnvalds. Innanríkisráðuneytið leggur mat á málsatvik og lagarök og tekur efnislega afstöðu til ákvörðunar Útlendingastofnunar. Hefur þessi framkvæmd íslenskra stjórnvalda verið gagnrýnd á alþjóðavettvangi vegna meðferðar hælisumsókna enda geti ráðuneytið ekki talist óháður og óhlutdrægur úrskurðaraðili í málum þar sem undirstofnun þess tekur hina kærانlegu ákvörðun.¹⁵

Í athugasemdum og tillögum umdæmisskrifstofu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna fyrir Eyrstrasaltslöndin og Norðurlöndin, dags. 2. júlí 2009, til nefndar um meðferð hælisumsókna komu fram áhyggjur stofnunarinnar af sjálfstæði og óhlutdrægni kærustigsins. Í athugasemdum stofnunarinnar segir m.a.:

Að því er varðar sjálfstæði og óhlutdrægni kærustigsins, vekur það athygli okkar og áhyggjur að samkvæmt núverandi fyrirkomulagi heyrir Útlendingastofnun undir dómsmálaráðuneytið, sem síðan fer með kærumál og við beinum því þeim eindregnu tilmælum til Íslendinga að meðferð kærumála hælisleitenda verði flutt til dómsyfirvalds, sem er í raun – og ber með sér að vera í raun – fullkomlega sjálfstætt og óhlutdrægt.¹⁶

¹⁵ Skýrsla Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland. 2012, tilmæli nr. 121 og 122. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri> (síðast sótt 20. júní 2012).

¹⁶ Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna. 2009, bls. 7 í fylgiskjali IV (2).

Svipuð sjónarmið voru sett fram af hálfu Rauða kross Íslands í athugasemdum sem sendar voru nefnd um meðferð hælisumsókna árið 2009.¹⁷

Í niðurstöðu meirihluta nefndar um meðferð hælisumsókna, sem birtist í skýrslu árið 2009, kom fram að ekki bæri að skipa sérstaka úrskurðarnefnd á kærustigi, m.a. vegna þess að með þeirri breytingu yrðu tengsl ráðherra og viðkomandi stjórnvalds rofin. Bæri að líta svo á að sjálfstæðir úrskurðaraðilar innan stjórnvíslnnar heyri til undantekninga enda sé meginregla íslensks réttar að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Þá benti nefndin einnig á að vegna hæfisreglna sem leiði af stjórnvíslnslulögum nr. 37/1993 geti ráðherra ekki haft afskipti af meðferð eða afgreiðslu einstakra mála án þess að ráðherra og undirmenn hans yrðu vanhæfir. Þegar litið væri til alls þessa, sem og þeirra röksemda hversu fá mál væru kærð til ráðuneytisins og til endurskoðunarvalds dómstóla taldi nefndin að „ekki [væri] rétt að leggja til að settur [væri] á fót sérstakur og sjálfstæður úrskurðaraðili sem einvörðungu hafi til umfjöllunar kærur vegna ákvarðana Útlendingastofnunar í hælismálum.“¹⁸

Vegna þessa var ekki kveðið á um sjálfstæða úrskurðarnefnd við lagabreytingar sem voru gerðar á grundvelli skýrslunnar (sbr. lög nr. 115/2010). Meirihluti allsherjarnefndar tók undir þessa nálgun í nefndaráli en þar sagði að að ef sett yrði á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd „[...] væri ráðherraábyrgð afnumin í þessum málum, sem ekki er almennt til bóta, og hætt er við að hún reyndist kostnaðarsöm.“ Nefndin taldi jafnframt rétt að láta reyna á úrbætur sem fólust í lagabreytingunum áður en komið yrði á fót sérstakri úrskurðarstofnun af þessu tagi.

Í ársskýrslu Rauða kross Íslands 2010 um málefni hælisleitenda ítrekar Rauði krossinn þá afstöðu sína að rétt sé að koma á sjálfstæðum og óhlutdrægum úrskurðaraðila „[...] meðal annars m.t.t. langs málsmeðferðartíma kærumála, þeirrar staðreyndar að Útlendingastofnun heyrir undir innanríkisráðuneytið og að draga megi í efa að hælisleitendur fái sjálfstæða og óháða endurskoðun á fyrri ákvörðun á æðra stjórnvíslnstigi.“¹⁹

Á fundi nefndarinnar með Rauða krossinum 3. október 2011 áréttuðu fulltrúar hans mikilvægi þess að hér á landi yrði sett á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd í málefnum hælisleitenda til að tryggja réttláta málsmeðferð. Hið sama kom fram á fundi með Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Þá kom fram á fundi nefndarinnar með Útlendingastofnun 12. september 2011 sú skoðun að koma eigi á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd. Nágrannalöndin Noregur, Svíþjóð, Finnland og Danmörk eru öll með sjálfstæða úrskurðarnefnd eða úrskurðardómstól.

¹⁷ Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna. 2009, bls. 22 í fylgiskjali V.

¹⁸ Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna. 2009, bls. 81-82. Fulltrúi Rauða kross Íslands í nefndinni skilaði séráli og studdi stofnun sjálfstæðs úrskurðarstjórnvalds í hælismálum.

¹⁹ Ársskýrsla Rauða kross Íslands 2010 um málefni hælisleitenda. 2011, bls. 18.

Svíþjóð

Í Svíþjóð á hælisleitandi þess kost að kæra synjun sænsku útlendingastofnunarinnar, Migrationverket, til sérstaks innflytjendadómstóls. Miðað við upplýsingar sem fram komu á fundi með Migrationverket snýr dómstóllinn ákvörðunum stofnunarinnar sjaldan við. Niðurstaða innflytjendadómstólsins um efnisákvörðun máls er almennt endanleg nema Hæstiréttur innflytjendadómstólsins velji málið sem grundvallarmál. Við þær aðstæður á hælisleitandinn kost á því að fá ákvörðunina endurskoðaða fyrir Hæstarétti innflytjendadómstólsins. Er þetta í samræmi við réttarskipan í Svíþjóð þar sem sérhæfðir dómstólar fara með úrskurðarvald þegar ákvarðanir stjórnvalda eru kærðar.

Finnland

Í Finnlandi svipar málsmeðferðinni til hinnar sænsku. Finnar starfrækja sérstakan stjórnsludómstól en til hans má áfrýja niðurstöðum finnsku Útlendingastofnunarinnar um *synjun* á umsókn um stöðu flóttamanns. Þá má áfrýja niðurstöðu um synjun um stöðu flóttamanns þrátt fyrir að hælisleitandanum hafi verið veitt dvalarleyfi. Áfrýjunarfrestur er 30 dagar. Dómstóllinn metur hvort að skilyrði hælisleitingar eru uppfyllt. Komist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að svo sé ekki getur hælisleitandinn lagt fram beiðni um áfrýjunarleyfi til æðsta stjórnsludómstóls (*Supreme Administrative Court*) en þar eru eingöngu grundvallarmál tekin fyrir sem dómstóllinn telur nauðsynleg fyrir réttarframkvæmdina.²¹

Noregur

Í Noregi á hælisleitandi þess kost að fá ákvörðun norsku Útlendingastofnunarinnar (Utlendingdirektoratet eða UDI) endurskoðaða af hálfu sjálfstæðrar úrskurðarnefndar (Utlendingsnemnda eða UNE). Málefnasvið UNE nær þó ekki eingöngu til hælismála heldur til allra útlendingamála, þ.m.t. dvalarleyfa, vegabréfsáritana, brottvísana og ríkisborgararéttar. Nefndin starfar með mismunandi hætti eftir því um hvaða málaflokk er að ræða og jafnframt hvort um sé að ræða mál þar sem reynir á grundvallaratriði eða hvort sambærileg mál hafa komið upp áður. Þannig fara grundvallarmál fyrir nefndina að kæranda viðstöddum og jafnframt þau mál þar sem vafi þykir leika á um staðreyndir málsins eða upplýsinga er á annan hátt krafist af kæranda. Um önnur mál er fjallað að kæranda fjarstöddum. Jafnframt eru sum mál afgreidd eingöngu af starfsmönnum nefndarinnar og krefst afgreiðslan þá samþykkis nefndarformanns. Þá er starfrækt aðalnefnd sem er fordæmisgefandi fyrir aðrar niðurstöður stofnunarinnar.

Danmörk

Í Danmörku eru allar synjanir á fyrsta stjórnáslustigi sendar sjálfkrafa til sérstakrar úrskurðarnefndar *Flygtningenævnet* (FN). Skipulag Flygtningenævnet hefur verið í stórum dráttum með sama sniði frá stofnun, árið 1983.

Frá 1983–2002 samanstóð nefndin af eftirtöldum:

- Dómara, tilnefndum af dómarafélaginu.
- Lögmanni, tilnefndum af lögmannafélaginu.
- Aðila tilnefndum af dómsmálaráðuneytinu.
- Aðila tilnefndum af utanríkisráðuneytinu.
- Aðila tilnefndum af mannréttindasamtökum sem starfa með flóttamönnum og hælisleitendum (Danish Refugee Council).

Frá 2002–2012 hefur nefndin verið skipuð eftirtöldum:

- Dómara, tilnefndum af dómarafélaginu.
- Lögmanni, tilnefndum af lögmannafélaginu.
- Aðila tilnefndum af dómsmálaráðuneytinu.

Til stendur að breyta nefndinni aftur í fimm manna nefnd frá hausti 2012 og þá með aðkomu Danish Refugee Council að nýju.

Nefndarmenn eru ekki alltaf þeir sömu. Þannig eru starfandi nefndarmenn alls 73. Hver og einn tekur sæti í nefndinni tvo til þrjá daga á ári. Nefndarmenn fá greidda fyrirfram ákveðna upphæð fyrir daginn. Þeir sem tilnefndir eru af ráðuneytum geta verið starfsmenn þeirra. Þetta hefur verið gagnrýnt og í tveimur tilfellum hefur úrskurði nefndarinnar – þar sem starfsmaður dómsmálaráðuneytisins var nefndarmaður – verið heimvísað af dómstólum til að endurtaka málsmeðferð.

Málsmeðferð fyrir Flygtningenævnet er með þeim hætti að allar synjanir á veitingu hælis á fyrsta stjórnáslustigi eru sendar sjálfkrafa til hennar og eru komin á borð nefndarinnar einum til fjórum dögum frá birtingu úrskurðar. Hælisleitendur geta á hinn bóginn óskað eftir því að málinu sé ekki vísað til nefndarinnar en ekki er gert ráð fyrir að þeir leggi sjálfir fram kæru. Rökin fyrir þessu eru þau að hælisleitendur kæri nánast undantekningarlaust synjun á umsókn um hæli. Hins vegar hafi allflestir látið kærufrest (30 daga) líða og lagt fram kæru á lokastigi frests. Var þetta raunin á fyrstu árum Flygtningenævnet. Með því að vísa kærur sjálfkrafa til úrskurðarnefndar styttist málsmeðferðartími, sem aftur dró úr kostnaði og styttaði bið hælisleitenda.

Þegar Flygtningenævnet hefur fengið mál hælisleitanda til umfjöllunar fara starfsmenn nefndarinnar yfir staðreyndir máls, upplýsingar um aðstæður í upprunaríki og útbúa málið fyrir nefndina. Þá hefur lögmaður hælisleitandans tækifæri til að senda inn greinargerð. Þegar málið hefur verið útbúið er dagsetning munnlegs málflutnings ákveðin, yfirleitt með u.þ.b. tveggja mánaða fyrirvara.

Munnlegur málflutningur fer þannig fram að hælisleitandi ásamt lögmanni sínum, starfsmaður útlendingastofnunar og nefndarmenn sitja við sama borð. Útlendingastofnun fær tækifæri til að verja ákvörðun sína og lögmaður hælisleitanda til að tala máli skjólstæðings síns. Þá fær hælisleitandinn sjálfur tækifæri til að tala máli sínu. Nefndarmenn, starfsmaður útlendingastofnunar og lögmaður hafa allir heimild til að spyrja málsaðila. Almennt tekur munnlegur málflutningur 1,5–2 klukkustundir. Ef málin eru mjög flókin er heimild til að fjalla um þau á lengri tíma.

Nefndin skal almennt komast að niðurstöðu samdægurs. Yfirleitt bíða hælisleitandi og lögmaður hans eftir að munnlegum málflutningi sé lokið og dómari les viðkomandi niðurstöðu nefndarinnar innan klukkustundar. Rökstuðningur nefndarinnar er yfirleitt u.þ.b. tvær blaðsíður. Sá hluti niðurstöðu nefndarinnar sem fjallar um staðreyndir og málsatvik hefur verið fyrirfram útbúinn af starfsmönnum nefndarinnar og rökstuðningurinn bætist aftan við þá umfjöllun.

Flygtningeævnet tekur lokaákvörðun í máli hælisleitanda í Danmörku þó hægt sé að áfrýja til dómstóla telji hælisleitandi að brotið hafi verið gegn formreglum stjórn-sýslulaga.

Nefndin lítur svo á að mikil réttarbót felist í því að sett verði á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd á kærustigi, a.m.k. í málefnum hælisleitanda en jafnframt hefur hún skoðað möguleika á því að slík nefnd tæki til hvers kyns mála sem kunna að rísa á grundvelli nýrra útlendingalaga líkt og á við í Noregi.

Í málefnum hælisleitanda sérstaklega leggur nefndin áherslu á mikilvægi munnlegs málflutnings fyrir úrskurðarnefndinni. Er það í samræmi við danska framkvæmd en Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur bent á að danska úrskurðarnefndin geti verið fyrirmynd að nýrri nefnd hér á landi. Grundvallaratriði í starfi Flygtningeævnet er sú staðreynd að málsmeðferð er einnig munnleg enda snúast málefni hælisleitanda öðru fremur um trúverðugleika. Hagsmunir hælisleitanda eru það ríkir að eðlilegt hlýtur að teljast að þeir fái tækifæri til að tala máli sínu frammi fyrir æðra stjórnvaldi. Reynslan frá Danmörku sýnir að trúverðuleiki liggur til grundvallar í flestum úrskurðum sem snúið er við af Flygtningeævnet. Hælisleitandi, sem á fyrsta stjórn-sýslustigi var talinn ótrúverðugur, er þannig talinn trúverðugur af hálfu úrskurðarnefndarinnar. Á fyrstu árum nefndarinnar var 12-15% úrskurða fyrsta stjórn-sýslustigs snúið við. Síðastliðin ár hefur u.þ.b. 30% úrskurða fyrsta stjórn-sýslustigs verið snúið við af hálfu nefndarinnar.

Nefndin ræddi ítarlega hvort koma ætti á fót úrskurðarnefnd í málefnum hælisleitanda eingöngu eða að úrskurðarnefnd tæki til allra kærumála á grundvelli útlendingalaga. Þar vegast á tvenns konar sjónarmið. Annars vegar að um útlendingalöggjöfina eigi að fjalla í heild sinni og að heillavænlegra sé að sérfræðiþekking sé á einum stað. Alltaf sé fyrirsjáanleg skörun milli veitingar hælís og viðbótarverndar og

síðan dvalarleyfis af mannúðarástæðum og mögulega dvalarleyfis á grundvelli sérstakra tengsla. Undir þessi sjónarmið tekur Útlendingastofnun.

Hins vegar er því haldið fram að málefni hælisleitenda séu ólík öðrum málum og því sé réttlæt看legt að hverfa frá meginreglu íslenskrar stjórnsýslu um ráðherraábyrgð. Í málsmeðferð hælisumsókna reyni á trúverðugleikamat með allt öðrum hætti en við veitingu annarra dvalarleyfa. Markvissara sé að byrja á því að setja á laggirnar úrskurðarnefnd og víkka heldur út starfsemina síðar ef reyndin verður góð.

Ekki varð einhugur um það í nefndinni hversu víðtækt hlutverk úrskurðarnefnd ætti að hafa. Fulltrúar velferðarráðuneytisins lögðu áherslu á mikilvægi þess að allar ákvarðanir Útlendingastofnunar sem teknar eru á grundvelli útlendingalaga séu kærarlegar til sjálfstæðrar kærunefndar. Þannig ættu t.d. einstaklingar sem fá synjun á dvalarleyfi eða vegabréfsáritun möguleika á að áfrýja til slíkrar nefndar fái þeir neikvæða niðurstöðu. Nefndarmenn eru á hinn bóginn ásáttir um að leggja til stofnun úrskurðarnefndar í málefnum hælisleitenda. Hún vísar því til frekari umræðu hvort úrskurðarnefndin skuli ná utan um öll kærumál á grundvelli útlendingalaga og hvort æskilegt sé að sama nefnd sinni öllum málum eða hvort hún þyrfti að vera öðruvísi skipuð eftir eðli máls. Nefndin leggur til að við útfærslu á verklagi íslensku úrskurðarnefndarinnar verði tekið mið af dönsku Flygtingenævnet.

Samsetning íslenskrar úrskurðarnefndar skal taka mið af samsetningu dönsku og norsku úrskurðarnefndanna. Þó er áréttað mikilvægi þess að að setja úrskurðarnefndina saman með tilliti til íslensks veruleika til að skapa traust um ákvarðanir hennar. Rík áhersla er lögð á að fulltrúar í nefndinni séu ekki fulltrúar tilnefningaradila heldur eigi þeir sæti í nefndinni vegna sérþekkingar sinnar. Ákvarðanir þeirra verði því ekki tengdar tilnefningaraðilum.

Nefndin leggur einnig áherslu á að allir úrskurðarnefndarmenn hafi haldgóða þekkingu á málefnum flóttamanna. Mikilvægt er að sú þekking sé þverfagleg. Nefndarmenn skulu hafa reynslu af störfum á sviði flóttamannamála eða sérstaka menntun á því sviði.

Nefndin leggur til að úrskurðarnefnd í málefnum hælisleitenda verði sett saman með eftirfarandi hætti:

Formaður, tilnefndur af Dómarafélagi Íslands. Skal hafa haldgóða þekkingu á málefnum flóttamanna. Formaðurinn skal uppfylla hæfnisskilyrði dómara en þarf ekki endilega að vera starfandi dómari.

Meðstjórnandi, tilnefndur af Mannréttindaskrifstofu Íslands. Skal hafa haldgóða þekkingu á málefnum flóttamanna.

Meðstjórnandi, kosinn af Alþingi. Skal hafa haldgóða þekkingu á málefnum flóttamanna.

Í hnotskurn:

- Frekari umræða fari fram um hvort úrskurðarnefnd skuli ná yfir öll kærumál sem lúta að útlendingalögum og hver samsetning hennar skuli þá vera.
- Sett verði á fót sjálfstæð úrskurðarnefnd í málefnum hælisleitenda.
- Úrskurðarnefnd í málefnum hælisleitenda verði samsett með eftirfarandi hætti: Formaður, tilnefndur af Dómarafélagi Íslands, meðstjórnandi tilnefndur af Mannréttindaskrifstofu Íslands og meðstjórnandi kosinn af Alþingi.

Frestun réttaráhrifa og meðferð máls fyrir dómstólum

Málshöfðun fyrir dómstólum þar sem hælisleitandi krefst ógildingar á stjórnvaldsákvörðun frestar ekki réttaráhrifum synjunar, sbr. 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga. Hælisleitanda er því gert að yfirgefa landið þótt hann sé með mál til meðferðar fyrir dómstólum. Samkvæmt niðurlagi málsgreinarinnar hefur ráðherra þó heimild til að fresta réttaráhrifum synjunar.

Því hefur verið haldið fram af hálfu íslenska ríkisins að ef hælisleitandi er ekki staddur á landinu þegar mál hans er tekið til meðferðar af dómstólum eigi hann ekki lögvarða hagsmuni í skilningi laga um meðferð einkamála (1. mgr. 24. gr.).²⁰ Í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna frá árinu 2009 kemur fram að dómaframkvæmd staðfesti að hælisleitandi *kunni að njóta* lögvarðra hagsmuna til að fá niðurstöðu um hælisumsókn sína þrátt fyrir að vera ekki staddur hér á landi.²¹ Sú nefnd virðist leggja til grundvallar að dómaframkvæmd Hæstaréttar taki ekki af allan vafa um að hælisleitandi eigi lögvarða hagsmuni þótt hann sé ekki staddur á landinu.

Nefndin hefur rætt ítarlega hvort málshöfðun fyrir dómi eigi að fresta réttaráhrifum til að tryggja hagsmuni hælisleitanda. Samkvæmt flóttamannasamningnum á hælisleitandi rétt á að leita til dómstóla (1. mgr. 16. gr.) og að dveljast á landinu meðan hann fær úr málum sínum skorið af æðra stjórnvaldi eða fyrir dómstól (sbr. Handbók um réttarstöðu flóttamanna, vii-lið 192. mgr.). Nefndin telur að þeim skilyrðum sé fullnægt með því að réttaráhrifum sé frestað á kærustigi.

Lög um málsmeðferð hælisumsókna þurfa engu að síður að tryggja að hælisleitandi geti sótt rétt sinn til dómstóla og að skýrt sé hvaða sjónarmið liggja til grundvallar ákvörðun um frestun réttaráhrifa. Sér í lagi ætti að veita framangreindum rétti hælisleitenda brautargengi í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem um er að ræða í dómsmálum sem varða hælisleitendur, þ.e. líf þeirra og frelsi. Þar af leiðandi er því beint til innanríkisráðuneytisins að huga eftir sem áður vel að mati á því hvort ástæða sé til að fresta framkvæmd réttaráhrifa þegar hælisleitandi leitar til dómstóla. Þá er

²⁰ Sjá t.d. Hrd. nr. 499/2005.

²¹ Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna. 2009, bls. 51.

æskilegt að úrskurðir um frestun réttaráhrifa séu birtir, sbr. umfjöllun um birtingu úrskurða hér að framan, þannig að ljóst sé hvaða sjónarmið séu lögð til grundvallar. Loks leggur nefndin til að stjórnvöld leitist við að tryggja ferð hælisleitanda hingað til lands að nýju ef dómstólar komast að niðurstöðu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar.

Nefndin vekur athygli á því að umsagnaraðilar hafa bent á mikilvægi þess að reglugerð um skilyrði gjafsóknar og starfshætti gjafsóknarnefndar (nr. 45/2008, sbr. rg. 1059/2010) verði endurskoðuð til að tryggja aðgengi hælisleitanda að dómstólum. Mikilvægt sé að huga að því að hælisleitendur eigi raunhæfa möguleika á aðgangi að opinberri réttaraðstoð til þess að leita endurskoðunar dómstóla á stjórnvöldum til niðurstöðu í málum sínum.

Dómstólar hafa ekki talið sig hafa lagastoð til að kveða á um jákvæða skyldu stjórnvalds til athafna í málefnum hælisleitanda né þeirra sem sækjast eftir dvalarleyfi af mannúðarástæðum, þ.e. skyldu stjórnvalda til að veita eða synja um hæli eða dvalarleyfi.²² Í skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna kom fram að kröfugerð hælisleitanda sem lyti að því að dómstólar kæmst að niðurstöðu um veitingu hælis eða dvalarleyfis af mannúðarástæðum væri ágalli sem leiddi til frávísunar frá dómi enda væri það ekki hlutverk dómstóla að taka stjórnvaldsákvörðanir. Er vísað um þetta atriði til tveggja hæstaréttardóma frá 17. maí 2002 í málum nr. 216/2002 og 217/2002.²³ Í héraðsdómum framangreindra mála sem staðfestir voru í Hæstarétti segir:

Það er hvorki hlutverk dómsins að veita hæli af mannúðarástæðum né dvalarleyfi. Það er í höndum stjórnvalda að veita slíkt. Ber því með vísan til 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 að vísa frá dómi fyrstu og annarri varakröfu stefnanda.

Framangreindir dómur Hæstaréttar hafa sætt gagnrýni og því verið haldið fram að gera þurfi greinarmun á endurskoðunarvaldi dómstóla um veitingu hælis annars vegar og veitingu dvalarleyfis af mannúðarástæðum hins vegar.²⁴ Ætla má að veiting dvalarleyfis sé hluti af rétti ríkis til að ákveða hvaða kröfur skuli gerðar til þeirra sem þangað vilja koma. Við núverandi aðstæður þarf hælisleitandi að hefja hælisumsóknarferli að nýju ef dómstólar komast að niðurstöðu um ógildingu málsmeðferðar. Veiting hælis er hins vegar tengd alþjóðlegum skuldbindingum og því má velta því upp hvort dómstólar eigi ekki að geta lagt mat á ákvarðanir stjórnvalda í þeim efnum

²² Sigríður Rut Júlíusdóttir: „Eiga hælisleitendur sama rétt og aðrir til aðgangs að íslenskum dómstólum?“ 2009, bls. 443-444.

²³ Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna. 2009, bls. 50.

²⁴ Sigríður Rut Júlíusdóttir: „Eiga hælisleitendur sama rétt og aðrir til aðgangs að íslenskum dómstólum?“ 2009, bls. 446.

Í hnotskurn:

- Innanríkisráðuneytið hugi vel að mati á málsástæðum hælisleitanda sem óskar frestunar réttaráhrifa meðan mál er til meðferðar fyrir dómstólum.
- Ferðir hælisleitanda til Íslands að nýju og aðbúnaður hans sé tryggður ef dómstólar komast að niðurstöðu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar.

Heimsending hælisleitanda og International Organization for Migration (IOM)

Sé lokaniðurstaða stjórnvalda, eða eftir atvikum dómstóla, að hælisleitandi uppfylli ekki skilyrði til að öðlast réttarstöðu flóttamanns skilyrði um viðbótarvernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, er lagt fyrir viðkomandi að yfirgefa landið (sbr. 1. mgr. 33. gr. útlendingalaga). Þá má beita þvingunarúrræðum við þessar aðstæður að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum (sbr. 8. mgr. 33. gr. útlendingalaga).

Umsagnaraðilar hafa bent á að mikilvægt sé að tryggja að útflendingur njóti mannsæmamið meðferðar við þessar aðstæður. Hefur m.a. verið vakin athygli á því á að stjórnvöld geti gert samning við alþjóðleg samtök, *International Organization for Migration* (IOM), sem hafa á að skipa fjölda sérfræðinga og búa að áratuga reynslu af aðstoð við hælisleitendur, innflytjendur, fórnarlömb mansals og aðra viðkvæma hópa.²⁵ Samtökin vinna með stjórnvöldum að málefnum sem lúta að fólksflutningum og málefnum innflytjenda og flóttamanna. Markmið samtakanna er m.a. að tryggja að mannúðarsjónarmið séu lögð til grundvallar við framkvæmd þeirra starfa sem IOM og stjórnvöld gera samninga um að framkvæma.

Eitt af þeim verkefnum sem IOM hefur unnið að í samstarfi við stjórnvöld aðildarríkja sinna og annarra ríkja á grundvelli sérstakra samninga er aðstoð við heimferð hælisleitanda til upprunalands síns (Assisted Voluntary Return) ef niðurstaða um umsókn um stöðu flóttamanns er synjað í móttökuríki eða hælisleitandinn dregur umsókn sína til baka og óskar eftir aðstoð við heimför. Með slíkri aðstoð er hælisleitendum sem fengið hafa lokasynjun um hælisumsókn boðið að fara til baka til upprunalands með aðstoð IOM. Velji hælisleitandinn að þiggja slíka aðstoð kemur ekki til brottvísunar í lögreglufylgd eins og framkvæmdin er nú.

Nefndin telur að kostir þess að íslensk stjórnvöld hefji samstarf við IOM um aðstoð við heimferð hælisleitanda séu ótvíræðir. Telja verður að slík samvinna sé frekar til þess fallin að gera heimsendum hælisleitendum mögulegt að halda mannlegri reisn við slíkar aðstæður enda tekur IOM aldrei þátt í þvinguðum heimsendingum. Þá er framkvæmd slíks samstarfs mikilvægt skref til að skilja á milli málaflökks útflendinga og löggæslumála. Nefndin telur að framkvæmd IOM samræmist markmiðum um mannúðlega framkvæmd útflendingamála hér á landi. Auk framangreindra rök-

²⁵ Sjá nánar um IOM á heimasíðu samtakanna: <http://www.iom.int>.

semða er talið að kostnaður fyrir íslensk stjórnvöld við heimferðir yrði minni en nú er við framkvæmd brottvísunar í lögreglufylgd.

Íslenska ríkið er ekki aðili að IOM en velferðarráðuneytið og IOM hafa haft samstarf um komu flóttamannahópa hingað til lands. Komið hefur til skoðunar af hálfu íslenskra stjórnvalda að gera sérstaka samninga við samtökin um tiltekin störf. Íslenskum stjórnvöldum stendur til boða að gera sérstakan samning við IOM um aðstoð við heimferð hælisleitenda. Nefndin leggur til að slíkur samningur verði gerður við IOM og íslensk stjórnvöld tryggja þannig hælisleitendum mannúðlegri leið til að snúa til síns heima. Ráðlegt er að slíkur samningur taki jafnt til þeirra sem synjað hefur verið um stöðu flóttamanns, þeirra sem draga umsókn sína til baka og hælisleitenda í Dyflinnar-meðferð sem velja að snúa aftur til upprunaríkis. Jafnframt telur nefndin að kanna eigi möguleika á samstarfi við IOM eða önnur Norðurlönd um virkniúrræði fyrir fyrrum hælisleitendum sem hafa snúið til baka til síns heimalands. Fyrirmynd af því er að finna í starfi IOM og annarra Norðurlanda.

Í hnotskurn:

- Gerður verði samningur milli íslenskra stjórnvalda og International Organization for Migration (IOM) um aðstoð vegna heimferða.

Samningar um stöðu ríkisfangslausra

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og Rauði kross Íslands vöktu athygli nefndarinnar á að Ísland hafi, eitt Norðurlandanna, ekki fullgilt samninga Sameinuðu þjóðanna um réttindi ríkisfangslausra (e. Convention Relating to the Status of Stateless Persons frá 1954 og Convention on the Reduction of Statelessness frá 1961)

Samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um stöðu ríkisfangslausra frá 1954 eru þeir ríkisfangslausir sem ekki eru taldir með ríkisfang neins ríkis samkvæmt lögum.²⁶ Með samningnum taka aðildarríki á sig þær skyldur að veita ríkisfangslausum tiltekin réttindi. Niðurstaða um hvort einstaklingur fellur undir skilgreiningu ríkisfangsleysis samkvæmt samningnum er tekin af hálfu hvers aðildarríkis fyrir sig. Með samningnum frá 1961 taka aðildarríki á sig þær skyldur að breyta löggjöf heimaríkis til samræmis við þær skuldbindingar sem fram koma í samningnum en með honum átti, eins og nafnið bendir til, að útfæra leiðir til þess að draga úr fjölgun ríkisfangslausra í heiminum. Samningurinn kemur ekki í veg fyrir að ríkisfang verði afturkallað í undantekningartilvikum né heldur veitir hann öllum þeim sem fæðst hafa án ríkisfangs ríkisborgararétt með afturvirkum hætti. Samningurinn kveður á um stofnun sjálfstæðrar og óháðrar nefndar sem taka skuli afstöðu til kæranda sem telja sig eiga réttindi samkvæmt samningnum.²⁷

²⁶ 1. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna frá 1954 um stöðu ríkisfangslausra.

²⁷ UNHCR og IPU: *Nationality and Statelessness. A Handbook for Parliamentarians*. 2005, bls. 11-13.

Umsagnaraðilar hafa bent á að skráningu ríkisfangs flóttamanna sé mjög ábótavant í framkvæmd hér á landi. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands var fjöldi ríkisfangslausra 94 einstaklingar 1. janúar 2011. Þar af voru 27 börn á aldrinum 0–17 ára. Mestur fjöldi ríkisfangslausra var þó hér á landi árið 2009 en þá voru 133 einstaklingar skráðir hjá Hagstofu án ríkisfangs. Þar af voru 42 börn.²⁸ Samkvæmt Barnasáttmálanum eiga öll börn rétt á ríkisfangi og skilyrðislaust skal skrá ríkisfang barna við fæðingu þeirra (1. mgr. 7. gr.). Nánar tiltekið kveður Barnasáttmálinn á um að barn eigi rétt á því að *öðlast* ríkisfang.

Nefndin telur mikilvægt að réttarstaða ríkisfangslausra barna sé tryggð á Íslandi. Börn í slíkri stöðu hafa bæði komið til Íslands í leit að hæli og sem flóttamenn í flóttamannahópi, auk þess sem að börn sem fæðast hér foreldri sem er án ríkisfangs verða ríkisfangslaus.

Ríkisfangslausir flóttamenn heyra ekki undir samninga um stöðu ríkisfangslausra frá árinu 1954 og 1961 heldur njóta þeir verndar alþjóðasamnings um réttarstöðu flóttamanna frá 1951. Sé flóttamanni ekki veitt réttarstaða samkvæmt flóttamannasamningnum getur vernd sú er felst í samningunum um ríkisfangsleysi í einhverjum tilfellum komið til greina, sérstaklega ef stjórnvöld hafa synjað um veitingu hælís.²⁹

Íslensk stjórnvöld hafa fengið hvatningu á alþjóðlegum vettvangi til þess að fullgilda samninga Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi.³⁰ Nefndin telur að samningarnir renni traustari stoðum undir þau mannréttindi sem íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að virða. Kanna þarf til til hlítar hvort skilyrði séu til þess að fullgilda samningana. Nefndinni er kunnugt um að sú vinna er þegar hafin á vegum innanríkisráðuneytisins enda hafa íslensk stjórnvöld lýst því yfir á vettvangi mannréttindaráðs SÞ og á 31. alþjóðaráðstefnu Rauða krossins að þau hyggist fullgilda báða samningana fyrir árið 2015.

Í hnotskurn:

- Samningar Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi verði fullgildir.
- Sérstaklega verði hugað að stöðu ríkisfangslausra barna sem búa eða dvelja á Íslandi.

²⁸ Hagstofa Íslands: <http://www.hagstofa.is/> (síðast sótt 20. júní 2012).

²⁹ UNHCR og IPU: *Nationality and Statelessness. A Handbook for Parliamentarians*. 2005, bls. 19.

³⁰ Sjá athugasemdir til Íslands í reglubundnu allsherjareftirliti með mannréttindum (UPR): <http://www.ohchr.org> (síðast sótt 20. júní 2012).

9 Sérfræðipekking

Nefndin leggur áherslu á að vernda þá sérfræðipekkingu á málefnum útlendinga, flóttafólks og hælisleitenda sem er þegar til staðar innan hins opinbera jafnt sem hjá frjálsum félagasamtökum á borð við Rauða kross Íslands og Mannréttindaskrifstofu Íslands. Frjáls félagasamtök gegna lykilhlutverki í aðhaldi gagnvart stjórnvöldum þannig að tryggt sé að aðbúnaður flóttafólks sé viðunandi og málsmeðferð gagnvart hælisleitendum mannúðleg og í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins. Þá er einnig mikilvægt að stuðla að aukinni umræðu í fræðasamfélaginu um flóttamanna-
rétt.

10 Lokaorð

Nefndin vill að lokum árétta þakkir sínar til allra samstarfsaðila við vinnslu þessarar skýrslu og leggja áherslu á að litið verði á þær tillögur sem hér hafa verið settar fram sem hluta af ferli um endurskoðun málaflokksins í heild. Áréttað er að þessar tillögur lúta eingöngu að aðgengi útlendinga utan EES að landinu. Taka verður til sérstakrar skoðunar hvernig tekið er á móti útlendingum sem flytjast til Íslands, óháð því hver lagaleg staða þeirra er með tilliti til útlendingalaga, þar með talið hvort sem þeir eru frá landi innan eða utan EES og hvort þeir koma til dvalar eftir hefðbundnum leiðum eða eru í þörf fyrir vernd. Huga þarf að fræðslu, aðgengi að menntun og upplýsingum um samfélagið. Jafnframt þarf að leita allra leiða til að tryggja víðsýni og þekkingu samfélagsins í heild, m.a. með markvissri fræðslu um ólíka menningu, alþjóðlegar skuldbindingar Íslands gagnvart fólki sem fellur undir flóttamanna-samninginn og ástæður þess að einstaklingar þurfa að flýja heimkynni sín og leita verndar annars staðar.

Halla Gunnarsdóttir

Davíð Logi Sigurðsson

Hrefna Dögg Gunnarsdóttir

Ingvar Sverrisson

Linda Rós Alfreðsdóttir

María Rún Bjarnadóttir

Tillaga að stefnu stjórnvalda um aðgengi útlendinga utan EES

*Drög unnin af Höllu Gunnarsdóttur, fulltrúa innanríkisráðherra
og Ingvari Sverrissyni, fulltrúa velferðarráðherra*

Ísland er land sem vill taka vel á móti útlendingum. Útlendingar sem hingað flytjast bera sömu skyldur og aðrir landsmenn og njóta einnig sömu réttinda, að undanskildum þeim réttindum sem bundin eru við ríkisborgararétt. Íslensk stjórnvöld beita sér fyrir því að íslenskt samfélag sé upplýst og víðsýnt og fagni fjölbreytileika. Þannig sé stuðlað að því að útlendingar sem á Íslandi búa hafi sambærileg tækifæri á við aðra landsmenn til þátttöku í samfélaginu.

Ólíkar ástæður geta búið að baki því að fólk flytur milli landa. Sumt fólk neyðist til að yfirgefa heimkynni sín vegna ofsókna eða stríðsátaka, aðrir fara á milli landa til náms eða vinnu, í leit að betra lífi eða til að sameinast ástvinum sínum og ættingjum. Mikilvægt er að gera skýran greinarmun á milli flóttafólks annars vegar og fólks sem hefur aðrar ástæður til að vilja setjast að á Íslandi hins vegar, s.s. vegna atvinnu, náms eða fjölskyldutengsla.

Samkvæmt Stjórnarskrá Íslands skal með lögum skipað rétti útlendinga til að koma til Íslands og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi. Stjórnvöld leggja áherslu á að lög um aðgengi útlendinga að Íslandi séu skýr og fram sett með eins einföldum hætti og unnt er til að útlendingar geti skilið sína réttarstöðu.

Alþjóðlegt samstarf hefur áhrif á flutninga fólks til og frá Íslandi og reglur um hverjir mega setjast hér að. Áratuga hefð er fyrir því að Norðurlandabúar geti ferðast milli Norðurlandanna án vegabréfs og að litið sé á vinnumarkað Norðurlandanna sem sameiginlegan. Samningur um Evrópska efnahagssvæðið (EES) kveður einnig á um eitt atvinnusvæði 30 Evrópuríkja. Ríkisborgarar EES-ríkjanna þurfa því ekki sérstakt dvalarleyfi á Íslandi en er gert að skrá sig hér til heimilis ætli þeir að dvelja lengur en í sex mánuði. Almenn gildir að útlendingar utan EES þurfa dvalarleyfi til að geta dvalið hérlandis.

Tvenns konar sjónarmið vegast á þegar kemur að stefnumótun um aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi. Annars vegar er því haldið fram að mannfjölgun sé til góðs fyrir Ísland og að aukin fjölbreytni skapi betra samfélag. Hins vegar er því haldið fram að íslenskt samfélag ráði ekki við mikinn innflutning fólks. Vinnumarkaðurinn sé sveiflukenndur og þegar að þrengi með tilheyrandi atvinnuleysi standi fólk af erlendum uppruna veikum fótum, sem aftur geti skapað aukið álag á velferðarþjónustu.

Íslensk stjórnvöld takmarka veitingu dvalarleyfa til útlendinga utan EES en leggja áherslu á að löggjöfin sé nægilega opin til að stíga skref í átt að fjölbreyttara samfélagi. Æskilegt er að slík þróun eigi sér stað á lengri tíma fremur en skemmri.

Mannúð og jöfnuður eru lykilhugtök í útlendingamálum og skal skipan dvalarleyfisflokka taka mið af því. Rétturinn til að stunda atvinnu á Íslandi helst í hendur við réttinn til dvalar, nema annað sé tekið sérstaklega fram.

Íslensk stjórnvöld leggja ríka áherslu á að uppfylla alþjóðlegar skyldur sínar gagnvart flóttafólki í heiminum. Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá árinu 1951 og bókun um réttarstöðu flóttamanna frá árinu 1967. Stjórnvöld vilja sýna ábyrgð í alþjóðasamfélaginu og taka þátt í að leysa vandamál sem leiða til þess að fólk neyðist til að flýja heimkynni sín en einnig að bregðast við þeim vanda sem þegar er fyrir hendi. Það verður annars vegar gert með því að uppfylla markmið stjórnvalda um að taka á móti hópum flóttafólks á hverju ári og hins vegar með því að tryggja að hælisleitendur sem hingað leita fái sanngjarna meðferð mála sinna. Tryggt skal að þeir einstaklingar sem þurfa á vernd að halda í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar hljóti hana.

Við meðferð hælismála skal gæta þess að málsmeðferð sé réttlát fyrir hælisleitanda en mikilvægt er að vinnan taki sem skemmstan tíma til þess að viðkomandi geti fengið úrlausn sinna mála eins fljótt og kostur er. Stjórnvöld skuldbinda sig til að tryggja hælisleitendum mannúðlegar aðstæður meðan á meðferð umsóknar stendur.

Lykilupplýsingar

Alþingi og ríkisstjórn Íslands móta stefnu í málefnum útlendinga að tillögu innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis.

Innanríkisráðuneytið fer með yfirstjórn er varðar aðgengi útlendinga að landinu en velferðarráðuneytið sinnir þjónustu sem snýr að málefnum innflytjenda þegar þeir eru komnir til landsins.

Útlendingastofnun er undirstofnun innanríkisráðuneytis og til hennar skal beina umsóknum um dvalarleyfi og umsóknum um hæli. Synjanir á dvalarleyfisumsóknum eru kærarlegar til æðra stjórnvalds.

Innanríkisráðuneytið veitir íslenskan ríkisborgararétt fyrir hönd Alþingis og í samræmi við skilyrði laga. Uppfylli umsækjandi ekki skilyrði og umsókn er synjað er hægt að óska þess að hún sé send Alþingi til meðferðar.

Heimildaskrá

Alþingistiðindi.

Asylum Seekers Active Partnership: *Guidelines to the Asylum Procedure in Austria, Finland, Italy, Lithuania, Poland and the UK (Scotland)*, <http://www.equalworks.co.uk/resources/contentfiles/3755.pdf> (síðast sótt 20. júní 2012).

Ársskýrsla Rauða kross Íslands 2010 um málefni hælisleitenda. Reykjavík 2011.

Hildur Guðmundsdóttir: *„I don't know how I ended up with this man“: Rannsókn á aðstæðum og upplifun kvenna af erlendum uppruna sem leita í Kvennaathvarfið.* Samtök um kvennaathvarf 2009.

Hrefna Dögg Gunnarsdóttir: *Bann við refsingum samkvæmt 31. gr. flóttamanna-sammingsins og gildi þess í íslenskum rétti.* Meistararitgerð við lagadeild Háskóla Íslands. Júní 2012.

Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna: *Athugasemdir til Íslands í reglubundnu allsherjareftirliti með mannréttindum (UPR).* Sjá: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CISession12.aspx> (síðast sótt 20. júní 2012).

Sigríður Rut Júlíusdóttir: *„Eiga hælisleitendur sama rétt og aðrir til aðgangs að íslenskum dómstólum?“.* *Ragnarsbók.* Bls. 429-452. Reykjavík 2009.

Skýrsla Evrópunefndar gegn kynþáttafordómum og umburðarleysi (ECRI) um Ísland. 2012. Sjá: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/iceland/ISL-CbC-IV-2012-001-ISL.pdf> (síðast sótt 20. júní 2012).

Skýrsla nefndar um meðferð hælisumsókna. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 2009.

UNHCR og IPU: *Nationality and Statelessness. A Handbook for Parliamentarians.* Inter-Parliamentary Union. 2005.

Fylgiskjöl

Fylgiskjal I

Tölfræðileg samantekt Rauða kross Íslands

Viðauki I: Samantekt um fjölda verndarveitinga á árinu 2011

Alls var fjórtán einstaklingum veitt hæli sem flóttamenn á árinu 2011 og var Útlendingastofnun leyfisveitandi í þrettán tilvikum en innanríkisráðuneytið í einu tilviki. Af þeim þrettán var fimm einstaklingum veitt réttarstaða flóttamanns í samræmi við flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna frá 1951, sbr. viðauka frá 1967, fimm einstaklingar fengu réttarstöðu flóttamanns sem aðstandandi flóttamanns og þrír fengu réttarstöðu flóttamanns á grundvelli svokallaðrar viðbótarverndar, sbr. 2. mgr. 44. gr. laga um útlendinga.

Að auki var einum einstaklingi veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og/eða sérstakra tengsla við landið, sbr. 12. gr. f laga um útlendinga og var það innanríkisráðuneytið sem mælti fyrir um leyfisveitingu.

Var því alls 15 einstaklingum sem sótt höfðu um hæli veitt dvalarleyfi hérlendis á árinu 2011. Sjá nánar í töflum 1, 2 og 3.

Tafla 1: Fjöldi verndarleyfa á árinu 2011

Leyfisveitandi	Fjöldi	% hlutfall
Útlendingastofnun	13	87
Innanríkisráðuneytið	2	13
Samtals:	15	100

Tafla 2: Upprunalönd einstaklinga sem var veitt alþjóðleg vernd á árinu 2011

Upprunaland	Dvalarleyfi	% hlutfall
Sómalía	5	33,3
Íran	4	26,7
Afganistan	1	6,7
Indland	1	6,7
Írak	1	6,7
Líbía	1	6,7
Senegal	1	6,7
Sýrland	1	6,7
Samtals:	15	100

Tafla 3: Kyn og aldur þeirra sem fengu vernd á árinu 2011

Kyn og aldur	Fjöldi	% hlutfall
Konur eldri en 18 ára	2	13
Stúlur yngri en 18 ára	1	7
Karlar eldri en 18 ára	10	67
Drengir yngri en 18 ára	2	13
Samtals:	15	100

Viðauki II: Fjöldi hælisúmsókna á Íslandi 1. janúar 1990 til 31. desember 2011.

Ár	Fjöldi hælisúmsókna
1990	4
1991	8
1992	3
1993	7
1994	0
1995	4
1996	4
1997	6
1998	24
1999	24
2000	25
2001	53
2002	117
2003	80
2004	76
2005	87
2006	39
2007	42
2008	76 ³¹
2009	35
2010	51
2011	76
Samtals:	841

³¹ Útlendingastofnun telur 73 hælisúmsækjendur árið 2008. Mismunurinn skýrist af úmsóknum þriggja einstaklinga um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða sem Rauði krossinn skilgreinir sem úmsóknir um alþjóðlega vernd. Umræddir hælisleitendur áttu úmsókn um hæli áður en þeir sóttu sérstaklega um dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða.

Viðauki III: Einstaklingar sem fengu alþjóðlega vernd á árinu 2011

Nr.	Upprunaland	Hver veitir	Tegund leyfis	Heildar málsmeðferðartími í dögum frá umsókn til birtingar
1	Íran	ÚTL	Flóttamannastaða	148
2	Íran	ÚTL	Flóttamannastaða, 4. mgr. 46. gr.	148
3	Íran	ÚTL	Flóttamannastaða, 4. mgr. 46. gr.	148
4	Afganistan	ÚTL	Flóttamannastaða, 2. mgr. 44. gr.	213
5	Sómalía	ÚTL	Flóttamannastaða, 4. mgr. 46. gr.	176
6	Sómalía	ÚTL	Flóttamannastaða	178
7	Sómalía	ÚTL	Flóttamannastaða	154
8	Íran	ÚTL	Flóttamannastaða	225
9	Líbía	IRR	Flóttamannastaða, 2. mgr. 44. gr.	567
10	Írak	ÚTL	Flóttamannastaða, 2. mgr. 44. gr.	349
11	Indland	IRR	Á grundvelli 12. gr. f vegna sérstakra tengsla við landið	1121
12	Sómalía	ÚTL	Flóttamannastaða, 2. mgr. 44. gr.	261
13	Senegal	ÚTL	Flóttamannastaða	261
14	Sómalía	ÚTL	Flóttamannastaða, 2. mgr. 44. gr.	458
15	Sýrland	ÚTL	Flóttamannastaða, 2. mgr. 44. gr.	497

Viðauki IV: Fjöldi hælisleitenda á Íslandi 1. janúar – 31. desember 2011

Upprunaland	Fjöldi einstaklinga
Nígería	7
Rússland	7
Alsír	6
Írak	5
Eþíópía	4
Georgía	4
Hvíta Rússland	4
Indland	4
Afganistan	3
Íran	3
Albanía	2
Erítrea	2
Kólumbía	2

Upprunaland	Fjöldi einstaklinga
Libería	2
Makedónía	2
Pakistan	2
Palestína	2
Serbía	2
Sómalía	2
Súdan	2
Bangladess	1
Fílabeinsströndin	1
Gana	1
Gambía	1
Lýðveldið Kongó	1
Lettland	1
Spánn	1
Sýrland	1
Úganda	1
Samtals	76

Viðauki V: Hælisúmsóknir á Íslandi frá 1. janúar til 31. desember 2011 eftir upprunalandi, mánuðum og kyni.

Upprunaland	Jan	Feb	Mar	Apr	Mái	Jún	Júl	Ágú	Sep	Okt	Nóv	Des	Samt.	KK	KVK	Börn
Afganistan			2								1		3	3		
Albanía			1						1				2	2		
Alsír								5				1	6	2	1	3
Bangladess										1			1	1		
Erítrea					2								2	1	1	
Eþíópía					4								4	3	1	
Fílabeinsströndin					1								1	1		
Gana									1				1	1		
Gambía										1			1	1		
Georgía									2	2			4	4		
Hv. Rússland					4								4	1	1	2
Kólumbía								1				1	2		1	1
Kongó (DRC)						1							1	1		
Indland							4						4	1	1	2
Írak								2	1		1	1	5	4	1	
Íran			2							1			3	3		
Lettland												1	1	1		

Upprunaland	Jan	Feb	Mar	Apr	Mái	Jún	Júl	Ágú	Sep	Okt	Nóv	Des	Samt.	KK	KVK	Börn
Libería		1			1								2	2		
Makedónía			1								1		2	2		
Nígería				2					1	1	1	2	7	5	1	1
Pakistan		1										1	2	2		
Palestína		1					1						2	2		
Rússland				3						1	1	2	7	3	2	2
Serbía					2								2	2		
Spánn				1									1	1		
Sómalía									1		1		2	1	1	
Sýrland				1									1	1		
Súdan						1				1			2	2		
Úganda												1	1		1	
Samtals:	0	3	6	7	14	2	5	8	7	8	6	10	76	53	12	11

Viðauki VI: Kyn og aldur þeirra sem fengu vernd á árinu 2010

Kyn og aldur	Fjöldi	% hlutfall
Konur eldri en 18 ára	2	20
Stúlkur yngri en 18 ára	0	0
Karlar eldri en 18 ára	7	70
Drengir yngri en 18 ára	1	10
Samtals:	10	100

Viðauki VII: Kyn og aldur þeirra sem fengu vernd 2006-2009

Kyn og aldur	Fjöldi	% hlutfall
Konur eldri en 18 ára	10	29
Stúlkur yngri en 18 ára	8	23
Karlar eldri en 18 ára	15	43
Drengir yngri en 18 ára	2	6
Samtals:	35	100

Viðauki VIII: Málsmeðferð stjórnvalda og niðurstöður á árinu 2011

Ákvarðanir Útlendingastofnunar á árinu 2011

Á árinu 2011 afgreiddi Útlendingastofnun alls 50 umsóknir og að auki drógu sex um-sækjendur hælisumsókn til baka eða hurfu áður en umsókn var afgreidd. Alls lauk

Því málum 56 einstaklinga á árinu 2011. Útlendingastofnun viðurkenndi stöðu fimm hælisleitenda sem flóttamanna og veitti að auki fimm hælisumsækjendum réttarstöðu flóttamanns sem aðstandenda flóttamanns. Til viðbótar fengu þrír réttarstöðu flóttamanns á grundvelli svokallaðrar viðbótarverndar. Alls var því þrettán hælisumsækjendum veitt réttarstaða flóttamanns á árinu 2011 af hálfu Útlendingastofnunar.

Ellefu einstaklingum var synjað um hæli og dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða. Þá ákvarðaði stofnunin að 26 hælisleitendur skyldu endursendir til annarra Evrópuríkja sem taka þátt í Dublinar samstarfinu svokallaða. Sjá nánar í töflu 1. Í töflu 2 er að finna þau ríki sem Útlendingastofnun ákvarðaði um að hælisleitendur skyldu endursendir til á grundvelli Dublinar samstarfsins. Á árinu 2011 var engum umsækjanda veitt dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og/eða sérstakra tengsla við landið, sbr. 12. gr. f laga um útlendinga.

Tafla 1: Ákvarðanir Útlendingastofnunar í hælismálum árið 2011.

Niðurstaða ÚTL	Fjöldi	Meðal dagafjöldi frá umsókn til birtingar	Heildar dagafjöldi
Synjun á hæli og dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	11	263	2891
Dublinar endursending	26	106	2750
Réttarstaða flóttamanns	5		
Réttarstaða flóttamanna sem aðstandandi flóttamanns	5		
Réttarstaða flóttamanns á grundvelli viðbótarverndar	3	251	3261
Dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	0	0	0
Fjöldi ákvarðana / Meðal dagafjöldi umsókna:	50	178	8902
Dró til baka / Hvarf	6		
Fjöldi mála lokið á árinu	56		
Fjöldi mála enn til meðferðar hjá Útlendingastofnun 31.12.2011	46		

Tafla 2: Ríki sem Útlendingastofnun ákvarðaði um að hælisleitendur skyldu endursendir til á grundvelli Dublinar samstarfsins:

Pátttökuríki Dublinar samstarfsins sem var endursent til árið 2011	Fjöldi
Noregur	10
Spánn	4
Þýskaland	2
Ítalía	2
Sviss	2
Belgía	1
Frakkland	1
Finnland	1
Holland	1
Írland	1
Svíþjóð	1
Samtals:	26

Útlendingastofnun og alþjóðleg vernd á árinu 2011

Þeir einstaklingar sem var veitt staða flóttamanns á árinu 2011 komu frá Sómalíu (5), Íran (4), Afganistan (1), Írak (1), Senegal (1) og Sýrlandi (1).

Af ákvörðun sem Útlendingastofnun tók á árinu 2011 og vörðuðu alls 50 einstaklinga fengu alls 13 einstaklingar alþjóðlega vernd hérlendis.

Mál til meðferðar hjá Útlendingastofnun í upphafi og lok árs 2011

Í upphafi árs 2011 voru til meðferðar hjá Útlendingastofnun mál 22 einstaklinga sem sótt höfðu um hæli hérlendis. Sé aðeins litið til ákvarðana sem varða þá 76 einstaklinga sem sóttu um hæli á árinu 2011 kemur í ljós að alls hefur málum 27 hælisleitenda lokið með ákvörðun Útlendingastofnunar og sex umsækjendur drógu umsóknir sínar til baka eða fóru af landi brott áður en umsókn var afgreidd. Alls lauk því málum 33 hælisleitenda af þeim 76 sem sóttu um hæli á árinu 2011.

Í árslok 2011 voru mál 46 hælisleitanda enn til meðferðar hjá Útlendingastofnun, 43 frá árinu 2011 en hin frá 2010. Sjá töflu 3:

Tafla 3: Fjöldi ákvarðana ÚTL sem varða umsækjendur um hæli á árinu 2011.

Fjöldi umsækjenda	76
Synjun	4
Dublin endursending	23
Flóttamannastaða	0
Flóttamannastaða, viðbótarvernd	0
Flóttamannastaða á grundv. 3. mgr. 46. gr.	0
Mannúðarleyfi / tengsl við landið	0
Alls ákvarðanir	27
Dró til baka / hvarf	6
Alls lokið:	33
Mál frá 2011 enn til meðferðar 31.12.2011	43
Eldri mál til meðferðar 31.12.2011	3
Alls fjöldi mála til meðferðar hjá ÚTL 31.12.2011	46

Málshraði hjá Útlendingastofnun á árinu 2011

Eins og fram kemur í töflu 4 hér að neðan tók það Útlendingastofnun að meðaltali 178 daga að afgreiða umsókn um hæli og er miðað við dagsetningu upphaflegrar hælisumsóknar þar til birting ákvörðunar hefur farið fram. Lengstan tíma tók það stofnunina að afgreiða umsóknir sem enduðu með synjun um hæli eða annars konar vernd eða að meðaltali 263 daga. Það tók að meðaltali 106 daga að afgreiða og birta ákvarðanir sem vörðuðu Dublinar endursendingu og 251 dag að afgreiða umsóknir þegar veitt var réttarstaða flóttamanns.

Enda þótt meðaldagsfjöldi umsókna lækki á milli ára lengist afgreiðslutími stofnunarinnar í öllum umsóknarferlum. Skýringu á lækkun meðaldagsfjölda er að finna í fjölgun mála sem lyktar með endursendingu á grundvelli Dublinarsamstarfsins en mikil fjölgun er á þess konar ákvörðunum á milli árána 2010 og 2011.

Tafla 4: Samanburður á málshraða haelisumsókna hjá Útlendingastofnun árin 2009, 2010 og 2011.

Meðalafgreiðslutími Útlendingastofnunar eftir ákvörðunum í dögum talið	2009	2010	2011
Synjun á hæli og dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	370	260	263
Dublinar endursending	108	81	106
Réttarstaða flóttamanna	203	168	251
Dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	562,5	446	0
Meðaltal afgreiðslutíma umsókna á milli ára	303	234	178
Fjöldi ákvarðana	41	33	50

Kærur á ákvörðunum ÚTL til innanríkisráðuneytisins á árinu 2011

Á árinu 2011 voru kærðar neikvæðar ákvarðanir Útlendingastofnunar sem vörðuðu mál alls 31 einstaklings til innanríkisráðuneytisins samanborið við kærur alls 20 einstaklinga árið 2010

Kærur vegna alls 11 einstaklinga eru vegna synjunar Útlendingastofnunar um hæli og dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f útlendingalaga en kærur vegna alls 21 einstaklinga vegna Dublinar endursendingar.

Tafla 5: Fjöldi einstaklinga sem kæra ákvörðun Útlendingastofnunar til innanríkisráðuneytisins (IRR) á árinu 2011.

Fjöldi einstaklinga sem kæra til IRR, þ.m.t. börn með foreldrum sínum	2011
Vegna Dublinar endursendingar	21
Vegna synjunar á hæli og dvalarleyfis á grundvelli 12. gr. f	11
Aðrar kærur	0
Samtals:	32

Úrskurðir innanríkisráðuneytisins í málum sem varða umsóknir um hæli á árinu 2011

Á árinu 2011 úrskurðaði innanríkisráðuneytið í málum sjö einstaklinga en í þeirri tölu eru mál sem annaðhvort voru felld niður og/eða þeim vísað aftur til Útlendingastofnunar til afgreiðslu. Að auki voru alls níu kærur afturkallaðar eða þær felldar

niður. Alls lauk því málum sextán einstaklinga hjá ráðuneytinu á árinu 2011 samanborið við mál 37 einstaklinga á árinu 2009 og mál tólf einstaklinga á árinu 2010.

Í einu máli mælti ráðuneytið fyrir um réttarstöðu flóttamanns á grundvelli svokallaðrar viðbótarverndar og er það í fyrsta skipti svo Rauða krossinum sé kunnugt um að mælt sé fyrir um flóttamannastöðu af hálfu æðra stjórnvalds. Að auki mælti ráðuneytið fyrir um dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f. útlendingalaga í einu kærumáli. Þá felldi ráðuneytið niður og/eða vísaði fjórum málum aftur til meðferðar hjá Útlendingastofnun og staðfesti að auki eina kæru sem varðaði endursendingu til annars Evrópuríkis sem tekur þátt í Dublinar samstarfinu.

Tafla 6: Úrskurðir innanríkisráðuneytisins í hælismálum árið 2011

Meðalafgreiðslutími á kærum hjá IRR í dögum talið	Fjöldi einstaklinga	Meðal dagafjöldi frá umsókn til birtingar	Heildar dagafjöldi
Mál fellt niður og/eða vísað aftur til ÚTL	4	193	772
Synjun staðfest	0	0	0
Dublin endursending staðfest	1	161	161
Réttarstaða flóttamanns	0	0	0
Réttarstaða flóttamanna sem aðstandandi flóttamanns	0	0	0
Réttarstaða flóttamanns á grundvelli viðbótarverndar	1	209	209
Dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f.	1	346	346
Fjöldi úrskurða / Meðal dagafjöldi allra umsókna:	7	213	1468
Kæra afturkölluð eða féll niður	9		
Fjöldi mála lokið á árinu	16		
Fjöldi mála enn til meðferðar hjá innanríkisráðuneytinu 31.12.2011	33		

Málshraði hjá innanríkisráðuneytinu á árinu 2011

Eins og fram kemur í töflu 6 tók það ráðuneytið 210 daga að meðaltali að úrskurða í kærumálum vegna hælismála. Athygli vekur að úrskurðum ráðuneytisins fækkar á milli ára, voru 36 árið 2009, tíu árið 2010 en sjö á árinu 2011. Sé meðalafgreiðslutími á árinu 2011 borinn saman við árið 2010 kemur í ljós að meðalafgreiðslutími á kærum hefur farið úr 218 dögum árið 2010 í 213 daga árið 2011. Hafa verður í huga að um fáa úrskurði er að ræða og verður því að skoða tölfræðina með hliðsjón af þeirri staðreynd.

Tafla 7: Samanburður á málshraða kæra vegna hælisumsókna hjá innanríkisráðuneytinu árin 2009, 2010 og 2011.

Meðalafgreiðslutími á kærum hjá innanríkisráðuneytinu í dögum talið	2009	2010	2011
Máli vísað aftur til ÚTL	499	93,5	193
Synjun á hæli og dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	305	46	0
Dublinar endursending	255	278	161
Réttarstaða flóttamanna	0	0	0
Réttarstaða flóttamanna sem aðstandandi flóttamanns	0	0	0
Réttarstaða flóttamanns á grundvelli viðbótarverndar	0	0	209
Dvalarleyfi á grundvelli 12. gr. f	188	0	346
Meðaltal afgreiðslutíma allra umsókna á milli ára	303	218	213
Fjöldi ákvarðana	36	10	7
Kæra féll niður talið í fjölda einstaklinga	1	2	9
Fjöldi mála lokið á árinu talið í fjölda einstaklinga	37	12	16
Fjöldi mála enn til meðferðar hjá IRR í árslok		17	33

Mál til meðferðar hjá innanríkisráðuneytinu í lok árs 2011

Í lok árs 2011 eru enn til meðferðar mál alls 33 einstaklinga hjá innanríkisráðuneytinu. Þar af er mál einstaklings sem sótti um hæli á árinu 2009 og sextán einstaklinga sem sóttu um hæli á árinu 2010.

Tafla 8: Fjöldi einstaklinga sem eiga hælismál til meðferðar í árslok 2009-2011

Fjöldi mála til meðferðar í árslok	2009	2010	2011
Útlendingastofnun	9	22	46
Innanríkisráðuneytið	9	17	33
Samtals	18	39	79

Viðauki IX: Yfirlit yfir þá einstaklinga sem veitt hefur verið alþjóðleg vernd á Íslandi frá ársbyrjun 2004 til ársloka 2010 eftir tegund dvalarleyfis, kyni, aldri, leyfisveitanda, útgáfuári og málsmeðferðartíma í dögum talið.

Réttarstaða flóttamanns
44. gr.

	Upprunaland	1. mgr.	2. mgr.	4. mgr.	12. gr. f	kk	kvk	drengur	stúlka	ÚTL	IRR	Útgáfa leyfis	Málsmeðferðar tími í dögum frá umsókn til birtingar
1	Afganistan				1	1				1		2004	462
2	Úsbekistan				1		1			1		2004	462
3	Úsbekistan				1			1		1		2004	192
4	Afganistan				1	1					1	2006	582
5	Armenía				1	1					1	2006	580
6	Armenía				1				1		1	2006	580
7	Eritrea/ Eþíópía				1	1				1		2006	600
8	Kenía				1		1			1		2007	651
9	Armenía				1		1			1		2007	40
10	Armenía				1				1	1		2007	40
11	Rússland				1	1				1		2008	362
12	Rússland				1		1			1		2008	362
13	Rússland				1				1	1		2008	362
14	Rússland				1	1				1		2008	364
15	Úsbekistan				1	1				1		2008	600
16	Írak				1	1				1		2008	Vantar
17	Eritrea				1	1					1	2008	1091
18	Srí Lanka	1				1				1		2008	235
19	Srí Lanka			1			1			1		2008	Vantar
20	Srí Lanka			1				1		1		2008	Vantar
21	Srí Lanka			1					1	1		2008	Vantar
22	Kosovo				1	1				1		2009	335
23	Kosovo				1		1			1		2009	335
24	Kosovo				1			1		1		2009	335
25	Mauritania				1	1				1		2009	1688
26	Albania				1		1			1		2009	265
27	Albania				1				1	1		2009	265
28	Albania				1				1	1		2009	265
29	Russia				1		1			1		2009	327
30	Afghanistan				1	1				1		2009	588
31	China				1		1			1		2009	833
32	Íran			1					1	1		2009	184
33	Íran	1				1				1		2009	194
34	Íran			1					1	1		2009	Vantar
35	Eritrea	1					1			1		2009	221
36	Eritrea	1							1	1		2009	221
37	Afganistan				1	1					1	2009	511
38	Afganistan				1	1					1	2009	1003
39	Eritrea			1		1				1		2010	76

Réttarstaða flóttamanns
44. gr.

	Upprunaland	1. mgr.	2. mgr.	4. mgr.	12. gr. f	kk	kvk	drengur	stúlka	ÚTL	IRR	Útgáfa leyfis	Málsmeðferðar tími í dögum frá umsókn til birtingar
40	Kenía				1	1				1		2010	783
41	Kenía				1		1			1		2010	551
42	Kenía				1			1		1		2010	551
43	Íran	1				1				1		2010	186
44	Íran	1					1			1		2010	186
45	Afganistan				1	1				1		2010	224
46	Senegal	1				1				1		2010	224
47	Afganistan				1	1				1		2010	20
48	Úkraína				1	1				1		2010	546
	Samtals:	7	0	6	35	23	12	4	9	42	6		

Fylgiskjal II

Bréf, dagsett 8. maí 2012, sem barst starfsmanni Rauða krossins í Hafnarfirði frá hælisleitanda sem á umsókn til meðferðar hjá stjórnvöldum:

„I hope this email finds you well. I am writing to request some assistance in terms of my case and I know I do not only speak for myself but others also waiting on word about their cases. The level of anxiety, depression and unrest and frustration is getting really high among us. Most people have heard no word about their cases in over 3 months. I appreciate that there are few people working at the Immigration offices however since March I only know of 4 people that have heard some kind of news about their case.

Our lawyers can only do so much for us as they also have to wait just as we do. We can not make any plans for our lives as we are just at a standstill, mind none of us are getting any younger and so we are frustrated not to be able to work, go to school except for language school. I appreciate what social does for us but living on 5000kr cash a month is nothing. What about families that have been left behind that need some kind of assistance? Even if one could find a job no one wants to hire you unless you already have kinitala.

I hope that by sending you this email maybe somehow you can help and get intouch with immigration so we can get some answers. The big worry as well is if we have no answers to date yet there are people arriving here every other day that means more work load for immigration how much longer until they sort out the people who have been here already. One boy has been here 1yr and 2 months I thought by law all cases must be done and sorted within a year no matter what. 6months standard procedure and no more than a year if the work load is much.

Please help us get some kind of answers. There is nothing worse than an uncertain future.“

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhóls götu 7

150 Reykjavík

Sími 545 9000

Bréfasími 552 7340

postur@irr.is

www.innanrikisraduneyti.is