

Reykjavík, 11. febrúar 2021

Umsögn UNICEF á Íslandi um frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga (alþjóðleg vernd)

UNICEF á Íslandi vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri varðandi frumvarp stjórnvalda um breytingar á lögum um útlendinga. Samtökin taka um leið undir með umsögnum Rauða krossins á Íslandi, Barnaheilla – Save the Children á Íslandi og Þroskahjálpar, ásamt sjónarmiðum Amnesty International og Mannréttindaskrifstofu Íslands sem fram hafa komið í fyrri umsagnarferlum um sambærilegt frumvarp.

Undanfarin ár hefur átt sér stað umfangsmikil umræða um stöðu flóttafólks á Íslandi. UNICEF hefur tekið þátt í því samtali og lagt til vinnu við að greina stöðu barna í þessu samhengi. Margt hefur áunnist í því að efla faglega móttöku flóttafólks á undanförunum árum. Því er það miður að efni frumvarpsins skuli ekki miða að því að styðja enn frekar við mannréttindi umsækjenda um alþjóðlega vernd.

Það sem barni er fyrir bestu

Þriðja grein Barnasáttmálans fjallar um það sem barni er fyrir bestu. Greinin er ein af grundvallargreinum sáttmálans, ásamt rétti barns til lífs og þroska, tjáningar og upplýsinga og jafnræðis. Þriðja greinin kveður á um að „það sem barni [sé] fyrir bestu [skuli] ávallt hafa forgang þegar félagsmálastofnanir á vegum hins opinbera eða einkaaðila, dómstólar, stjórnvöld eða löggjafarstofnanir gera ráðstafanir sem varða börn“. Þá hefur Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna skilgreint frekar með hvaða hætti túlka beri stöðu barna sem sækja um alþjóðlega vernd með hliðsjón af 3. grein.¹ Í almennum athugasemdum nefndarinnar, númer 22 og 23, ítrekar nefndin að 3. grein Barnasáttmálans eigi við um öll börn án mismununar af nokkru tagi. Mat á því sem barni er fyrir bestu er þannig einn af grunnþáttum móttöku barna sem sækja um alþjóðlega vernd og er í senn réttur, meginregla og málsmeðferðarregla í alþjóða- og Evrópurétti. Það er í fyrsta lagi réttur barns að stjórnvöld meti það sem því er fyrir bestu þegar ákvarðanir eru teknar, en jafnframt er hugtakið meginregla og því ætti túlkun reglunnar ávallt að vera barninu í hag. Í þriðja lagi er það sem barninu er fyrir bestu málsmeðferðarregla og ætti ákvörðunartökuferli því ávallt að fela í sér mat á bæði neikvæðum eða jákvæðum áhrifum ákvörðunar.²

Athugasemdir við frumvarpið

Í ljósi framangreinds gerir UNICEF á Íslandi athugasemdir við eftirfarandi atriði frumvarpsins.

Í 5. gr. er lagt til að heimilað verði að fella niður þjónustu eða skerða þjónustu til þeirra umsækjenda sem fengið hafa framkvæmdarhæfa ákvörðun. Þau réttindi sem fjallað er um eru grundvallarmannréttindi og snúa að grunnþörfum fyrir fæði, húsnæði og nauðsynlega heilbrigðisþjónustu auk þess sem börnum á grunnskólaaldri er tryggður réttur til menntunar. Með því að heimila skerðingu á slíkri grunnþjónustu er hætt við að öryggi og velferð fólks sé stefnt í hættu og því mikilvægt að tryggja að einstaklingar fái notið mannréttinda sinna að fullu þegar fyrir liggur framkvæmdarhæf ákvörðun í málum þeirra. Þau réttindi sem hér um ræðir

¹ General Comment 22 og 23.

² UNHCR/UNICEF (2014). Safe & Sound: What States can do to ensure respect for the best interest of unaccompanied and separated children in Europe.

eru meðal annars tryggð í samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem Ísland er aðili að og hefur fullgilt.

Úrbætur hafa verið gerðar á þessari grein frá fyrri útgáfum frumvarpsins þar sem nú er ekki heimilt að fella niður réttindi barna, auk þess sem barnshafandi konur hafa áfram aðgang að mæðravernd og fæðingarhjálp. Það er vissuleg til bóta að litið sé sérstaklega til barna og barnshafandi kvenna, en vekur spurningar um mannréttindi annarra fjölskyldumeðlima og áhrif þess á börn og barnshafandi konur. Barn eru háð fjölskyldu sinni og ekki hægt að svipta foreldra þess réttindum sínum án þess að það hafi áhrif á barnið.

Þetta leggja stjórnvöld til þrátt fyrir að vitað sé að framkvæmdarhæfar ákvarðanir komi í sumum tilfellum ekki strax til framkvæmda, þ.e. þegar umsækjendur þurfa að bíða í lengri tíma eftir endursendingu af ástæðum sem eru þeim óviðkomandi. Þjónusta við börn og fjölskyldur á umsóknartímabilinu er lágmarkspjónusta sem koma á til móts við grundvallarmannréttindi þeirra. Færa má haldgóð rök fyrir því að bæta þurfi þjónustuna svo hún geti talist mæta fyllilega réttindum barna, líkt og kom fram í niðurstöðum verkefnisins *HEIMA - móttaka barna sem sækja um alþjóðlega vernd frá sjónarhóli barnsins*, sem UNICEF vann að á árinu 2019 (sjá nánar: www.unicef.is/heima). Því er fráleitt að leggja til að þjónusta sem tryggir grundvallarmannréttindi fólks verði felld niður eða skert. Það er ljóst að stjórnvöld lögðu ekki mat á það sem barni er fyrir bestu við mótun þessarar tillögu að lagabreytingu.

Í 7. gr. er þrengt að möguleikum barna og fjölskyldna sem eru með alþjóðlega vernd í öðru ríki innan Evrópu, til að hljóta vernd á Íslandi vegna sérstakra aðstæðna. Meirihluti umsækjenda í þessari stöðu eru með vernd í Grikklandi eða á bilinu 70 - 95% á árunum 2019 – 2021.³ UNICEF á Íslandi hefur áður fjallað um málefni barna sem átti að endursenda til Grikklands á þessum grundvelli og bent á að meta þurfi hagsmuni barna með einstaklingsbundnum hætti. Yfirlýsing UNICEF frá júní 2019 á efnislega enn við: „Endursendingum umsækjenda um alþjóðlega vernd til Grikklands frá Íslandi var hætt árið 2010 vegna þess að aðstæður í gríska hæliskerfinu voru taldar ófullnægjandi og hefur ekki verið talin ástæða til að endurskoða þá afstöðu.⁴ Hins vegar hefur endursendingum til Grikklands ekki verið hætt hafi börnin þegar hlotið alþjóðlega vernd þar í landi. Það er gert þrátt fyrir að alþjóðastofnanir upplýsi með reglubundnum hætti um slæma stöðu barna á flótta í Grikklandi.⁵ Fjölskyldur búa víða í tjaldbúðum og aðeins rúmur helmingur barnanna fær aðgang menntun. Foreldrar hafa ekki möguleika á að sækja vinnu og sjá fjölskyldu sinni farborða. Í ljósi skyldu stjórnvalda til að meta það sem barni er fyrir bestu, er ekki ásættanlegt að hagsmunir barnanna séu metnir ólíkir á grundvelli lagalegrar stöðu þeirra eingöngu, það er hvort þau eru umsækjendur um vernd eða með stöðu flóttafólks, þegar enginn raunverulegur munur er á möguleikum þeirra til lífs og þroska í Grikklandi.“

Til viðbótar er í frumvarpinu lagt til að ákvæði um tímafresti verði breytt og að fækka þar með möguleikum barna og fjölskyldna til þess að öðlast ríkari rétt til að fá efnislega umfjöllun um mál sín ef mál þeirra tefjast. Það er sérstaklega umhugsunarvert í tilviki barna sem bíða í langan

³ Jón Gunnarsson. (2021- 2022). Svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Arndísi Önnu Kristínardóttur Gunnarsdóttur um fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd sem hafa stöðu flóttamanns í öðru ríki. Sótt 9. febrúar 2022 af <https://www.althingi.is/altext/152/s/0415.html>

⁴ Útlendingastofnun, 2016. Um endursendingar. Sótt 1. júlí 2019. <https://www.utl.is/index.php/um-utlendingastofnun/greinar/749-um-endursendingar> og Meðferð umsókna: <https://utl.is/index.php/medhferdh-umsokna>

⁵ Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2019. Fact Sheet: Greece 1 – 31. Maí 2019. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/70066> og Evrópuráðið, 2018. Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-greece-from-25-to-29-june-2018-by-dunja-mijatov/16808ea5bd>

tíma eftir úrlausn sinna mála og mynda mikilvæg tengsl í samfélaginu sem hafa áhrif á þroska þeirra og velferð. Viðmið um tímafresti ætti að skoða í ljósi hagsmuna barnsins.

Virðingarfyllst,



Birna Þórarinsdóttir
Framkvæmdastjóri UNICEF á Íslandi