

HALLA GUNNARSDÓTTIR

Frekar breskt pund en afrísk stúlka

Aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi¹

Inngangur

Flesta daga óska ég þess að ég væri frekar breskt pund en afrísk stúlka. [...] Pundinu er frjálst að ferðast í örugga höfn og okkur er frjálst að horfa á eftir því. Þetta er sigur mannkyns. Þetta kallast *hnattvæðing*. Stelpa eins og ég er stöðvuð af útlendingaeftirlitinu en pund getur stokkið yfir hverfihliðin, skotið sér undan fangbrögðum stóru mannanna með einkennishúfurnar og stokkið beint í leigubíl á flugvellið. *Hvert er förimmi heitið?* Til hins vestræna heims, góði herra, og það í hveli.

Svo mælist Býflugunni, söguhetjunni í samnefndri bók eftir Chris Cleave, sem kom út í íslenskri þýðingu Ásdísar Guðnadóttur árið 2009. Með orðum sínum fangar Býflugan í nokkrum setningum það hvernig hnattvæðingin tekur frjálsum flæði fjármagns og vöru opnum örmum en reisir aftur á móti skorður við fólksflutningum, einkum þeirra sem vilja leggja land undir fót í leit að betra lífi.

Alþjóðalög gera skýran greinarmun á þeim sem fara milli landa á flóttanum undan pyntingum og ofsóknum og hinum sem vilja yfirgefa heimahagana af öðrum ástæðum, svo sem til að búa nærri ættingjum sínum eða komast burt frá efnahagslegum erfiðleikum og striti. Flóttafólk byggir rétt sinn á Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1951, og viðauka við hann frá árinu 1967, sem setur þær skyldur á herðar aðildarríkjum að senda flóttamann aldrei

1 Ég stend í þakkarskuld við EDDU — öndvegissetur við Háskóla Íslands fyrir stuðning við þessa rannsókn á regluverki um aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi. Jafnframt þakka ég Val Ingimundarsyni, Sveini Mána Jóhannessyni, Sigríði Víðis Jónsdóttur, Maríu Rún Bjarnadóttur, Rósu Dögg Flosadóttur, Ernu Kristínu Blöndal, Atla Viðari Thorstensen og Hrefnu Dögg Gunnarsdóttur fyrir yfirllestur, umræður og gagnlegar ábendingar.

til baka til lands þar sem hann kann að verða fyrir ofsóknum og viðkomandi ríki veitir honum ekki vernd. Á þessum samningi grundvallast málsmeðferð hælisumsókna og einnig móttaka kvótaflóttamanna, þ.e. fólks sem er þegar skilgreint sem flóttamenn og er boðin vernd í öruggu ríki, en sú ákvörðun er á hendi viðtökuríkisins. Fólk sem sér aðrar ástæður til að fara á milli landa á ekki tilkall til réttinda að alþjóðalögum og er því háð löggjöf þess ríkis sem það óskar að flytjast eða ferðast til. Málefni hælisleitenda og flóttafólks rata hins vegar oftast í fræðilega og almenna umræðu en lagaumgjörð ríkja um innflutning fólks sem ekki fellur í þessa hópa.

Almennt er fólki frjálst að yfirgefa heimaland sitt en sama gildir ekki um það að setjast að í nýju landi.² Það eru því einkum áfangastaðirnir — velmegunarlöndin — sem hafa áhrif á þróun fólksflutninga í heiminum; þar eru reistar hinar lagalegu skorður (Zolberg 1989: 206). Ísland er eitt þeirra landa.³ Útlendingar frá löndum Evrópska efnahagssvæðisins (EES) geta sest að á Íslandi til atvinnu án sérstakra leyfa. Öðru máli gegnir hins vegar um fólk frá löndum utan EES en það þarf að sækja um dvalarleyfi og eftir atvikum atvinnuleyfi til að geta dvalið og starfað á Íslandi.

Í þessari grein verður fjallað um aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi samkvæmt núgildandi lögum og alþjóðasamningum sem þau byggjast á. Leitast verður við að svara þeirri spurningu hvaða stefna felist í lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga frá árinu 2002 varðandi það hverjir mega setjast að á Íslandi og hverjir ekki. Sérstaklega verður vikið að fyrirstöðu gegn mögulegum breytingum á gildandi regluverki, einkum andstöðu við frumvarp til nýrra útlendingalaga sem Ögmundur Jónasson, þá innanríkisráðherra, lagði fyrir Alþingi í upphafi árs 2013. Rétt er að geta þess að greinarhöfundur fór fyrir starfshópi þriggja ráðuneyta

2 Um ástæður og áhrif fólksflutninga, sjá Castles og Millers, 2009; Guild og Bigo 2005; Martin o.fl. 2014; Massey, 2005; Portes og Dewind 2007; Zolberg, 1989. Um kenningar um stefnumótun ríkja varðandi alþjóðlega fólksflutninga, sjá Meyers, 2000, 2004; Zolberg 1999.

3 Að undanskildu árinu 1992 og árunum 2009–2011 (eftir efnahagshrunið) fluttust fleiri erlendir ríkisborgarar til Íslands á árunum 1986–2012 en frá því (Hagstofan 2012).

sem á árunum 2011–2012 fjallaði um lög um dvöl og atvinnu útlendinga á Íslandi. Hópurinn gerði tillögur að breytingum sem framangreint frumvarp byggðist á. Hér verður því einnig vikið að breytingartillögum starfshópsins og ástæðum þess að hluti þeirra rataði ekki inn í frumvarpið.

Aðstæður innflytjenda á Íslandi, þar á meðal frá löndum utan EES, hafa hlotið þó nokkra fræðilega umfjöllun (sjá t.d. Unnur Dís Skaptadóttir 2004, 2009). Sama á við um aðbúnað hælisleitenda og afdrif flóttafólks sem hér sest að (sjá t.d. Guðbjörg Ottósdóttir og Helena N. Wolimbwa 2009; Sigríður Víðis Jónsdóttir 2011). Regluverkið sem ákvarðar rétt fólks utan EES til dvalar á Íslandi, hefur hins vegar hlotið minni athygli og einskorðast fræðileg umfjöllun að mestu við einstaka greinar laganna. Þar má t.d. nefna umfjöllun Aagotar V. Óskarsdóttur (2006) um dvalarleyfi fyrir maka og meistraritgerð Hrefnu Daggar Gunnarsdóttur (2012) um refsingar við ólöglegri komu. Undantekning frá þessu er annars vegar BA-ritgerð Írisar Ellenberger (2003) í sagnfræði þar sem hún fjallar um innflytjendastefnu Alþingis frá árinu 1944 til aldamóta og hins vegar meistraritgerð Írisar Bjargar Kristjánsdóttur (2010) í mannfræði þar sem fjallað er um lög um útlendinga frá mannfræðilegu sjónarhorni á tímabilinu 1920–2009. Í síðarnefndu ritgerðinni er fjallað um lög, lagatúlkun og lagabreytingar á tæplega níutíu ára tímabili og um stjórnsýslu málaflokksins. Þar er m.a. sýnt að með setningu heildarlaga um útlendinga og um atvinnuréttindi útlendinga árið 2002 færðist orðræðan frá hugmyndum um „útlendingaeftirlit“ yfir á atvinnu- og efnahagsmál. Jafnframt kemur þar fram að árið 2005, þegar stækkun Evrópska efnahagssvæðisins vegna aðildar tíu nýrra ríkja að ESB var fram undan, voru reistar auknar skorður við dvöl og atvinnu fólks frá löndum utan EES á Íslandi. Þetta hafi ekki komið til vegna lagabreytinga heldur hafi framkvæmd laganna breyst og túlkun þeirra verið hert gagnvart íbúum utan EES.⁴

4 Árið 2004 urðu 10 ný ríki aðilar að Evrópusambandinu. Frjáls för launafólks frá átta ríkjanna (Eistlandi, Lettlandi, Litháen, Póllandi, Slóvaíku, Slóveníu, Tékklandi og Ungverjalandi) tók ekki gildi fyrr en tveimur árum síðar, 1. maí 2006. Í millitíðinni var íbúum þessara ríkja veittur forgangur vegna umsókna um atvinnuleyfi hér á landi (*Alþingistíðindi (Alþt.) 2005–2006, 132. lögb. A. 771. mál*).

Hér verður sjónum beint að hinni pólitísku hlið núgildandi laga og þeim breytingum sem kallað hefur verið eftir — m.a. á vettvangi Alþingis — en hafa ekki gengið eftir. Ekki verður fjallað um útlendingalöggjöfina í heild eða þann samfélagslega veruleika sem mætir innflytjendum á Íslandi, heldur um lög og reglur sem gilda um aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi og möguleika þeirra til að setjast að í landinu til lengri eða skemmri tíma.

Til að setja pólitíska umræðu (og átök) um málefni útlendinga á Íslandi í fræðilegt samhengi verður einkum stuðst við umfjöllun um þá togstreitu sem skapast þegar tekist er á við málefni útlendinga með félagslegt réttlæti að leiðarljósi. Annars vegar er uppi það sjónarmið að félagslegt réttlæti eigi að vera allra — óháð landamærum ríkja — og hins vegar það að gæta þurfi að hag þeirra sem innan landamæra búa. Hér verður sýnt fram á að þessi togstreita hefur hindrað þróun í átt að réttlátari útlendingalöggjöf, einkum vegna afstöðu verkalyðshreyfingarinnar sem lítur svo á að hún standi best vörð um hagsmuni sinna umbjóðenda með því að leggja gegn innflutningi fólks og möguleikum fólks sem á Íslandi dvelur til að setjast að til langframa. Með hliðsjón af þessari togstreitu verður þróun málaflokksins á Íslandi einnig greind út frá umfjöllun um mannúð annars vegar og réttlæti hins vegar og færð rök fyrir því að umræða um breytingar (og skort á breytingum) á útlendingalöggjöfinni hafi litast af hinu fyrrnefnda. Þannig hefur löggjafarvaldið á undanförunum árum í meira mæli beint sjónum sínum að „mannúðlegum“ undanþágum frá lögunum en hinu — að gera lögin réttlátari. Þetta endurspeglast jafnframt í fjölmiðlaumfjöllun um málaflokkinn þar sem málefni einstaklinga eru ofarlega á baugi en sjaldnar fjallað um sjálft regluverkið.

Auk fræðilegrar umfjöllunar (einkum Abraham 2010; Cole 2000; Dauvergne 1999, 2008; Pennix og Roosblad, 2000) liggja rannsókninni til grundvallar ýmis opinber gögn sem lúta að aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi. Hér má nefna lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga frá árinu 2002 ásamt frum-

Ætla má að þessar breytingar hafi orðið til þess að þrengja að umsækjendum frá löndum utan EES.

vörpum, umræðum á þingi, nefndarálitum og athugasemdum umsagnaraðila; lög um íslenskan ríkisborgararétt frá árinu 1952; lög um veitingu íslensks ríkisborgararéttar á árunum 2002–2014; reglugerðir sem fjalla um aðgengi útlendinga utan EES að Íslandi; frumvörp um breytingar á lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga ásamt nefndarálitum og athugasemdum umsagnaraðila; skýrslur sem fjalla um breytingar á útlendingalögum; og alþjóðalög og alþjóðasamningar sem setja Íslandi skyldur á herðar varðandi aðgengi útlendinga utan EES að landinu.

Í upphafi greinarinnar verður sjónum beint að fræðilegri umfjöllun um landamæri og félagslegt réttlæti til að varpa ljósi á hversu flókið umfjöllunarefni útlendingalög eru. Gerð verður grein fyrir áhrifum frjálsar farar launafólks á Evrópska efnahagssvæðinu og annars alþjóðasamstarfs sem hefur áhrif á möguleika útlendinga frá löndum utan EES til að koma til Íslands, þar á meðal í þeim tilgangi að sækja um hæli. Þá verður greind sú stefna sem lög um útlendinga og atvinnuréttindi útlendinga felur í sér. Að lokum verður fjallað um veitingu íslensks ríkisborgararéttar frá Alþingi en þingið hefur heimild til að veita undanþágur frá þeim lagalegu kröfum sem gerðar eru til einstaklinga sem óska þess að gerast íslenskir ríkisborgarar.

Landamæri og félagslegt réttlæti

Þótt síðustu áratugir hafi verið kenndir við hnattvæðingu hefur þróunin heldur verið á þá leið að reisa skorður við flutningum fólks, með lögum og reglum sem takmarka möguleika fólks frá fátækari svæðum til að setjast að í velmegunarríkjum eða ferðast til þeirra. Árið 1976 voru aðeins 7% af 150 aðildarríkjum Sameinuðu þjóðanna með lög sem hömluðu innflutningi fólks en árið 2004 hafði hlutfallið hækkað í 40% (Meyers 2004: 3). Samhliða hefur í sívaxandi mæli verið skilgreint með lögum hvað teljist réttmætar ástæður til að flytja milli landa. Leit að betra lífi — að reyna að rísa upp úr fátækt — var helsti drifkraftur fólksflutninga á 19. öld og fyrri hlutar 20. aldar, en telst ekki lengur „lögmæt“ ástæða til að yfirgefa heimahagana. Þannig hafa vestræn ríki skorið upp herör gagnvart svo-

kölluðum ólöglegum innflytjendum. Hugtakið „ólöglegur“ á sér alla jafna rætur í innlendum lögum, oftast útlendingalögum (Dauvergne 2008: 2, 11).

Lög um útlendinga fela sjálfkrafa í sér mismunun þótt það orð sé sjaldnast notað í því samhengi. Með útlendingalögum er ákveðið að þeir einstaklingar, sem fæðast innan tiltekinna landamæra, eigi rétt á að búa þar og ferðast til og frá svæðinu, oftast að því gefnu að foreldrar þeirra njóti sömu réttinda. „Útlendingar“ geta á hinn bóginn ekki gengið að þessum rétti sem sjálfsögðum. Þetta þykir velflestum íbúum ríkari landa vera þeirra eðlilegu réttindi en ekki aðeins heppni í „fæðingarhappdrættinu“ (Dauvergne 2008: 17, 135). Við nánari ígrundun er þetta ekki einhlítt. Þá blasir við sú staðreynd að ríki, sem lýsa sér sem frjálslyndum lýðræðisríkjum, eru engu að síður aðeins fyrir hina fáu útvöldu. Frelsi og jafnrétti eru ekki meðfædd réttindi allra manna heldur borgararéttindi fólks sem býr innan tiltekinna landamæra. Þetta stenst þó illa skoðun út frá frjálslyndum heimspekikeningum og félagslegu réttlæti (Cole 2000: xii, 202). Togstreita myndast á milli þess sjónarmiðs annars vegar að hafna hvers kyns mismunun og krefjast jafnra tækifæra fyrir alla óháð uppruna og hins vegar þess að vilja tryggja félagslegt réttlæti innan samfélags (Abraham 2010: 968).

Tvær einfaldar lausnir blasa við, að leggja niður landamæri⁵ eða að stofna eitt heimsríki sem sjái um að skipta gæðum milli manna og tryggja jafnrétti og frelsi. Færa má rök fyrir því að báðar þessar aðferðir séu útópískar og gallaðar í senn og hvor um sig kallar á fjölmörg smærri skref sem þarf að skilgreina og útfæra með lýðræðislegum verkfærum. Þegar þarna er komið umræðunni er auðvelt að láta sér fallast hendur og líta svo á að ekki sé hægt að takast á við núgildandi regluverk nema með þeim hætti einum að gagnrýna grundvöll þess sem á Vesturlöndum er í sumum tilvikum

5 No Borders á Íslandi tala fyrir landamæralausum heimi og berjast fyrir ferðafrelsi allra. Hreyfingin er tengd sambærilegum hreyfingum víða um heim sem sameinast um þá stefnu að draga úr rasisma og þjóðernishyggju. Enn fremur líta hreyfingar allar alla jafna svo á að landamæri og landamæraeftirlit séu „í eðli sínu ofbeldisfull fyrirbæri sem stuðla að mannréttindabrotum, arðráni og stríðsrekstri alls staðar í heiminum“ („Um No Borders“ 2013).

rasískur.⁶ Regluverkið er hins vegar ekki aðeins greytt í lög og stofnanir innanlands heldur einnig byggt á alþjóðasamningum og alþjóðasamstarfi. Þess vegna þarf bæði að takast á við málaflokkinn í alþjóðlegu og innlendu samhengi.

Mörkin milli „okkar“ og „hinna“

Á síðastliðnum áratugum hafa orðið veigamiklar breytingar á regluverki í kringum fólksflutninga í Evrópu. Ríkisborgarar Evrópska efnahagssvæðisins (EES) geta flust á milli landa — að því gefnu að þeir geti séð fyrir sér — og landamæraeftirlit hefur að mestu verið aflagt innan svæðisins. Þessar breytingar hafa ekki einungis áhrif á fólk sem býr í Evrópu heldur líka hina sem utan álfunnar búa en vilja heimsækja tiltekin ríki eða setjast þar að. Evrópusamruninn hefur því haft afgerandi áhrif á lagaumgjörð einstakra Evrópuríkja um málefni útlendinga.

Á Íslandi voru núgildandi lög um útlendinga sett árið 2002, en samhliða voru sett ný lög um atvinnuréttindi útlendinga. Þessir tveir lagabálkar eru háðir hvor öðrum, enda kveður annar á um rétt útlendings til dvalar og hinn um rétt (sama) útlendings til atvinnu. Lagasetningin var umdeild jafnt á Alþingi sem í þjóðfélaginu. Hins vegar má færa fyrir því rök að nauðsynlegt hafi verið á þessum tíma að setja ný heildarlög um málefni útlendinga enda hafði mikið vatn runnið til sjávar frá því að þágildandi lög um eftirlit með útlendingum öðluðust gildi árið 1965. Lögin höfðu tekið veigamiklum breytingum, einkum árið 1993 þegar Ísland gerðist aðili að EES-samningnum, árið 2000 með þátttöku í Schengen-samstarfinu⁷ og

6 Philip Cole (2000: 30-34) fjallar um rasískar rætur útlendingalaga á Vesturlöndum, svo sem í Bandaríkjunum, Kanada, Ástralíu og Bretlandi. Lögin voru jafnvel upphaflega sett til að halda fólki af ákveðnum uppruna fjarri viðkomandi ríki. Smám saman hefur löggjöf þessara ríkja þó orðið almennari og tekur — að minnsta kosti í orði — ekki til sérstakra kynþátta eða etnískra hópa.

7 Með Schengen-samkomulaginu var landamæraeftirlit milli aðildarríkjana afnumið og tekið upp samstarf um eftirlit á ytri landamærum. Aðilar að Schengen eru öll ríki Evrópusambandsins fyrir utan Írland og Bretland, auk EFTA-ríkjanna fjögurra, þ.e. Íslands, Liechtenstein, Noregs og Sviss.

vegna Dyflinnarsamningsins⁸ árið 2001. Hér verður ekki fjallað ítarlega um þær breytingar sem þessi hluti Evrópusamrunans hefur haft í för með sér en rétt er að víkja stuttlega að ákveðnum atriðum sem hafa þýðingu fyrir orðræðu um málefni útlendinga á Íslandi.

Þótt fjórfrelsi EES-samningsins, sem er talið grundvöllur innri markaðar Evrópusambandsins og EES-svæðisins, vísi til frjáls flæðis vöru, fólks, þjónustu og fjármagns, kveður texti samningsins ekki sérstaklega á um frelsi *fólks* til flutninga heldur frelsi *launþega* til að fara á milli staða. Líkt og Catherine Dauvergne (2008: 25, 43) bendir á er vaxandi tilhneiging til þess að líta fyrst og fremst á fólk sem vinnuafli og þar með hráefni fyrir efnahagslífið. Samkvæmt laganna hljóðan er ríkisborgurum Evrópusambandsins einnig aðeins ætlað að nýta rétt sinn til að setjast að í öðrum ESB-ríkjum að þeir geti séð fyrir sér og „verði ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar“ (sjá t.d. *Lög um útlendinga nr. 96/2002*, 35. gr.).

Samhliða þessari þróun hefur hin lagalega orðræða um útlendingamál breyst þótt upplifun íbúa álfunnar kunni að vera önnur. Við, sem áður vísaði til íbúa ríkis, vísar í auknum mæli til allra íbúa Evrópu, og *hinir*, sem áður voru allir útlendingar, hafa smám saman orðið að útlendingum utan EES. Orðanotkun Evrópusambandsins og EFTA er skýrt merki um þetta, en í frumvarpi til laga um útlendinga sem lagt var fyrir 141. löggjafarþing (2012-2013, þingskj. 917, 541. mál) var, vegna athugasemda ESA (Eftirlitsstofnunar EFTA), notast við orðalagið EES-borgari og EFTA-borgari í stað þess að tala um EES-útlending og EFTA-útlending. Í þessu felst að ríkisborgari EFTA eða EES-ríkis telst ekki „útlendingur“ á Íslandi, en samkvæmt *Íslenskri orðabók* (2002) er útlendingur „maður í eða úr öðru landi“.

8 Dyflinnarreglugerðin er reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003/EB fra 18. februar 2003 um að koma a viðmiðunum og fyrirkomulagi við að akvarða hvaða aðildarríki beri abyrgð a meðferð umsoknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjanna. Upphaflega grundvallaðist samstarf Evrópuríkja í hælismálum á Dyflinnarsamningnum sem tók breytingum eftir að stór hluti Schengen-samkomulagsins var felldur inn í stofnsáttmála ESB með Amsterdamsáttmálanum árið 1999. Með því sammæltust ESB-ríkin um að hælismál væru sameiginlegt viðfangsefni þeirra og að m.a. þyrfti að dreifa álaginu sem af þeim hlytist, Sjá nánar Erna Kristín Blöndal 2010.

Ríkisborgarar í ríkjum innan ESB notast við vegabréf sem merkt eru Evrópusambandinu — og njóta réttinda sem ESB-borgarar — en enginn verður ríkisborgari ESB nema gegnum aðildarríki. Aðildarríki ESB og EFTA eru fullráða um reglur er lúta að veitingu ríkisborgararéttar og geta þær verið mismunandi milli ríkja (Dauvergne 2008: 18, 136, 154). Oft er ferlið auðveldara fólki sem hefur fé á milli handanna þótt ekkert annað Evrópuríki hafi (enn) gengið jafnlangt og Malta sem hyggst selja ríkisborgararétt einstaklingum utan ESB. Evrópusambandið fór fram á skýringar frá maltverskum stjórnvöldum og hafnaði því að hægt væri að setja verðmiða á evrópskan ríkisborgararétt. Auk þess sendi Evrópuþingið frá sér harðorða ályktun þar sem því er m.a. haldið fram að einhliða ákvörðun Möltu um sölu á ríkisborgararétti grafi undan hinu gagnkvæma trausti sem Evrópusambandið byggist á. Þrátt fyrir þrýsting frá ESB hefur Malta ekki fallið frá áformum sínum en brugðist við gagnrýninni með því að hækka verðið fyrir ríkisborgararétt úr 650.000 evrum í 1,15 milljónir (rúmar 180 milljónir íslenskra króna) og setja nú það skilyrði að hinir nýju ríkisborgarar verði að skuldbinda sig til að búa á Möltu í að minnsta kosti eitt ár (European Commission 2014; European Parliament 2014; Laurence 2014; Rettman 2013). ESB beitir þannig áhrifum sínum til að koma í veg fyrir að Malta haldi ferlinu áfram en getur ekki gripið fram fyrir hendurnar á stjórnvöldum þar frekar en annars staðar.

Þessir þættir eru sjaldgæft umræðuefni innan sambandsins sem beinir sjónum sínum heldur að „ólöglegum“ innflutningi fólks. Sú umræða lýtur að ytri landamærum Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna en þau voru dregin skýrt með Schengen-samkomulaginu sem Ísland og Noregur urðu formlegir aðilar að með samningi við Evrópusambandið árið 1999. Samhliða tóku ríkin upp samstarf um hælismál með Dyflinnarreglugerðinni sem kveður á um hvaða ríki skuli ábyrgt fyrir málsmeðferð hælisumsóknar. Hafi einstaklingur sótt um hæli í einu ríki en ferðast síðan til annars aðildarríkis og gerir slíkt hið sama skal hann sendur til baka til þess ríkis þar sem mál hans er þegar til meðferðar. Tilgangurinn með þessu er að koma annars vegar í veg fyrir að hælisleitandi sé sendur milli aðildarríkja án þess að nokkurt þeirra taki ábyrgð á honum og hins vegar að

hælisleitandi fái umsókn sína tekna fyrir í mörgum löndum. Löggjöf Schengen-ríkjanna hefur byggst á því að fullvíst sé að hælisleitandi fái réttláta málsmeðferð í því aðildarríki sem hann er sendur til (Dyflinnarreglugerðin 2003: 1.-3. gr.; Erna Kristín Blöndal 2010).

Sá galli er hins vegar á gjöf Njarðar að hælisleitendur skiptast ekki „jafnt“ niður á ríkin. Landfræðileg lega hefur mikil áhrif en aðrir þættir gegna einnig hlutverki, svo sem söguleg samskipti milli ríkja (t.a.m. milli nýlenduvelda og nýlendna), tungumálakunnátta hælisleitanda og etniskur fjölbreytileiki ríkisins. Þá getur „orðið á götunni“ haft áhrif, þ.e. hvar hælisleitendur telja líklegast að umsóknir þeirra verði tekin til greina (Hagstofa Evrópusambandsins 2012).

Dyflinnarsamstarfið hefur sætt gagnrýni og getur tæplega haldið áfram óbreytt, einkum eftir að Mannréttindadómstóll Evrópu komst að þeirri niðurstöðu í byrjun árs 2011 að bæði belgísk og grísk stjórnvöld hefðu gerst brotleg við Mannréttindasáttmála Evrópu þegar afganskur hælisleitandi var sendur til baka frá Belgíu til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar.⁹ Dómurinn staðfesti það sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Rauði krossinn, Amnesty International og fleiri mannréttindasamtök höfðu ítrekað vakið athygli á — að aðstæður hælisleitenda í Grikklandi væru óviðunandi og að önnur aðildarríki Schengen gætu ekki firrt sig ábyrgð á því. Talsverð umræða hafði átt sér stað innan Evrópusambandsins um þennan vanda og árið 2010 var sett á laggrinnar sérstök stuðningsskrifstofa í hælismálum (European Asylum Support Office) með það að markmiði að bæta samstarf um málefni hælisleitenda og „aðstoða aðildarríkin við að sinna evrópskum og

9 Sjá dóm Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 30696/09 í máli M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi, 2011. Dómurinn yfir Grikklandi laut að málsmeðferð og aðbúnaði hælisleitandans og taldi dómstóllinn litlar líkur á að umsóknir hælisleitenda í Grikklandi væru skodaðar gaumgæfilega. Með dóminum voru belgísk stjórnvöld jafnframt kölluð til ábyrgðar. Þá þegar hafði Mannréttindadómstóllinn beint þeim tilmælum til Noregs að endursenda ekki hælisleitanda til Grikklands á meðan beðið væri þessarar niðurstöðu í málinu gegn Belgíu og Grikklandi. Strax í kjölfarið gáfu íslensk stjórnvöld út að endursendingar til Grikklands yrðu stöðvaðar og fleiri ríki fylgdu á eftir („Sendingar hælisleitenda til Grikklands stöðvaðar að svo stöddu“ 2010).

alþjóðlegum skyldum sínum til að veita fólki sem þess þarfnast vernd“.¹⁰ En á sama tíma eyddu Grikkir milljónum evra í að reisa yfir tíu kílómetra langa girðingu til að takmarka „ólöglegan“ innflutning fólks frá Tyrklandi. Þeir sem þaðan koma hafa margir hverjir ferðast langan veg frá átakasvæðum í von um vernd eða betra líf. Á landamærunum eru mannréttindi fólks þverbrotin og hælisleitendum snúið við án þess að þeir fái að gera grein fyrir máli sínu. Önnur leið að svæðinu er yfir haf en þar hætta hælisleitendur ekki aðeins lífi sínu heldur geta þeir einnig mætt grísku landhelgisgæslunni sem reynir að snúa fólki við.¹¹ Þeir sem komast til Grikklands eiga á hættu að vera hnepttir í varðhald um lengri tíma þar sem aðbúnaður er ómannúðlegur og án þess að skýrt sé hve lengi þeim verður haldið þar eða fyrir hvaða sakir (Amnesty International 2013: 5-6, 17-23). Þótt hluti þeirra sem reynir að komast til Evrópu gegnum Grikkland eigi ekki rétt til alþjóðlegrar verndar þá er þar líka fólk sem þarf sannarlega á vernd halda en er vísað frá landamærunum þvert á alþjóðleg mannréttindalög.¹² Þetta er fólk sem

10 Þýðing höf. úr ensku: „... helping Member States fulfill their European and international obligations to give protection to people in need. EASO acts as a centre of expertise on asylum.“ (European Asylum Support Office [án ártals])

11 Mannréttindadómstóll Evrópu komst að þeirri niðurstöðu árið 2012 að Ítalía hefði gerst brotleg við Mannréttindasáttmála Evrópu með því að snúa við hópi fólks á flóttu frá Líbíu árið 2009. Dómstóllinn taldi m.a. að ítölskum stjórnvöldum hefði borið skylda til að kanna hvort lífi og frelsi fólksins væri stofnað í hættu í Líbíu, en Líbía hefur ekki fullgilt flóttamannasamninginn (sjá nánar dóm Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 27765/09 í máli Hirsi Jamaa o.fl. gegn Ítalíu).

12 Samkvæmt Flóttamannasamningnum og íslenskum útlendingalögum telst flóttamaður „... útlendingur sem er utan heimalands síns af ástæðuríkum ótta við að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar að tilteknum þjóðfélagshópi eða vegna stjórnmalaskoðana og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands; eða sá sem er ríkisfangslaus og er utan þess lands þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur vegna slíkra atburða og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta hverfa aftur þangað ...“ Ofsóknir eru nánar skilgreindar í lögnum sem athafnir sem fela í sér alvarleg brot á grundvallarmannréttindum, annað hvort í eðli sínu eða vegna þess að þær eru endurteknar. Skilgreining á hugtakinu flóttamaður er þannig þröng og á t.a.m. ekki við ef útlendingur sætir einhvers konar ofsóknum en heimaríki getur veitt honum vernd. Mörg ríki hafa leitt í lög svokallaða viðbótarvernd en með henni er vernd veitt einstaklingum sem falla ekki undir hina þröngu skilgreiningu flóttamannahugtaksins. Á Íslandi var viðbótarvernd lögfest með breytingarlögum nr. 115/2010 og

hefur oft og tíðum engar aðrar færar leiðir til að ferðast til Evrópu í leit að vernd. Línan sem þarna er dregin markar ekki aðeins landamæri Grikklands heldur Schengen-ríkjanna í heild sinni, þar á meðal Íslands.

Að ferðast til Íslands

Fyrir íslenska ferðamenn hafði aðild Íslands að Schengen í för með sér nokkurt hagræði. En það kann að horfa öðruvísi við fólki sem vill ferðast til Íslands frá ríkjum utan Schengen og þarf að hafa vegabréfsáritun. Vegna gagnkvæmra samninga þurfa ríkisborgarar um það bil fimmtíu ríkja utan EES, t.d. Bandaríkjanna, Ástralíu, Brasilíu og Argentínu, ekki að sækja sérstaklega um vegabréfsáritun til að koma sem ferðamenn inn á Schengen-svæðið. Ríkisborgarar annarra ríkja, þar á meðal Indlands og Kína sem eru fjölmennustu ríki heims, þurfa hins vegar vegabréfsáritun inn á svæðið og gildir hún almennt í allt að 90 daga. Sendiráð og ræðisskrifstofur annarra Schengen-ríkja sjá að meginstefnu til um útgáfu vegabréfsáritana fyrir Íslands hönd en komi upp vafamál eru þau send Útlendingastofnun til afgreiðslu. Ákvarðanir Útlendingastofnunar er síðan hægt að kæra til innanríkisráðuneytisins. Einstaklingar sem sækja um vegabréfsáritun til Íslands eiga að mæta í eigin persónu í það sendiráð sem fer með fyrirsvor og geta þurft að fara um langan veg, jafnvel milli landa í þeim tilgangi. Í stærsta landi heims, Rússlandi, er t.d. aðeins hægt að sækja um vegabréfsáritun í austurhluta landsins og íbúar í öðrum landshlutum þurfa því að leggja leið sína þangað vegna umsóknarinnar. Þar getur verið um að ræða mörg þúsund kílómetra ferðalag.

Í mars 2010 settu frönsk stjórnvöld það sem skilyrði fyrir endurnýjun samninga um fyrirsvor fyrir önnur ríki að sendiráð Frakka hefðu einnig heimild til að synja um útgáfu vegabréfsáritunar. Orðið var við þeirri kröfu og samþykkti Alþingi lög árið 2012 (nr.

einstaklingum í slíkri stöðu veitt sama vernd og öðrum flóttamönnum (sjá nánar lög nr. 96/2002 um útlendinga, 44. og 44. gr. a og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna 2008).

83/2012) sem kváðu á um heimild til að gera slíka samninga. Hefðu frönsk stjórnvöld hætt að fara með fyrirsvaer fyrir Íslands hönd hefði útgáfa vegabréfsáritana lagst af — að minnsta kosti tímabundið — í þrettán löndum af þeim sjötú þar sem hægt er að sækja um áritun. Núverandi fyrirkomulag þýðir hins vegar að synjun á vegabréfsáritun sem ætluð er til heimsóknar til Íslands er kæránleg til franskra yfirvalda, ekki íslenskra (*Alþt. 2011-2012, 140. lögb. A. 709. mál*).

Landamæri Íslands — líkt og annarra Schengen-landa — hafa þannig breyst frá því að vera landfræðileg landamæri í það að verða pólitísk landamæri sem dregin eru með alþjóðasamstarfi. Sumir geta farið umhugsunarlaust yfir þessi landamæri, en girðingin er reist gagnvart öðrum án þess að mikið fari fyrir því. Þeir sem hvorki komast lönd né strönd geta tæplega mótmælt þannig að í þeim heyrir, enda fer landamæragæsla Evrópu í raun fram í þeirra eigin heimalandi. Einstaklingurinn er ekki viðfangsefni landamæragæslunnar heldur hópurinn sem hann kann að tilheyra (*Guild og Bigo 2005: 234–235, 253–254*).

Með kröfu um að umsækjendur sýni fram á sjúkratryggingu og að þeir hafi næg fjárráð sér til framfærslu meðan á dvöl stendur er fátæku fólki markvisst haldið frá því að sækja um vegabréfsáritun til Evrópu (*Guild og Bigo 2005: 258*). Umsækjandi þarf jafnframt að leggja fram gögn sem staðfesta tilgang ferðar, t.d. bókun á gistingu og ferðum um landið, auk þess að fyrir liggi „upplýsingar sem gera kleift að meta ásetning umsækjanda um að fara frá yfirráðasvæði aðildarríkjanna áður en vegabréfsáritunin, sem sótt er um, rennur út“. Ef stjórnvald telur ástæðu til að „vefengja uppgefinn tilgang ferðar“ eða upplýsingar sem umsækjandi hefur gefið, skal — samkvæmt íslenskum lögum er byggjast á Schengen-samkomulaginu og reglugerð Evrópusambandsins — ekki veita vegabréfsáritun. Við matið er lítið til þjóðernis, félagslegrar stöðu viðkomandi útlendingis og hættu á að hann dvelji lengur á Schengen-svæðinu en honum er heimilt. Í reynd þýðir þetta að séu af einhverjum ástæðum taldar líkur á að útlendingur muni dvelja lengur í landinu er vegabréfsáritun synjað. Í handbók framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um meðferð vegabréfsumsóknna eru gefnar leiðbeiningar um mat á því hvort umsækjandi um vegabréfsáritun kunni að setjast að á

svæðinu. Meðal þess sem yfirvöldum ber að gera er að skilgreina hópa og einstaklinga sem talist gætu líklegir til að dvelja lengur á Schengen-svæðinu en vegabréfsáritun heimilar. Þótt taka eigi mið af efnahag umsækjenda (svo sem að atvinnulaus einstaklingur sé ólíklegri til að snúa heim), þá er einnig áréttað að umsækjandi sem sé vel launaður gæti ætlað að setjast að á Schengen-svæðinu af persónulegum ástæðum (European Commission 2011: 61-62; *Lög um útlendinga nr. 96/2002*, 6. gr.; Reglugerð ESB nr. 810/2009; „Umsókn um áritun ferðamanns“ [án ártals]).

Vegabréfsreglur Schengen-ríkjanna leiða til þess að einstaklingar frá löndum þar sem ástand er almennt slæmt, þeir sjálfir í veikri félagslegri stöðu eða aðstæður með þeim hætti að þeir hafi ekki augljósa ástæðu til að snúa til baka, fá að líkindum ekki vegabréfsáritun til að heimsækja Ísland. Það á einnig við um fólk sem á ættingja hér á landi og vill heimsækja þá, enda sé viðkomandi umsækjandi talinn líklegur til að óska verndar eða dvalarleyfis við komu til landsins eða meðan á dvöl stendur. Þetta leiðir jafnframt til þess að allir einstaklingar sem eru líklegir hælisleitendur geta ekki komið til Íslands eða annarra Schengen-landa nema með „ólögmætum“ hætti, t.d. með því að segja ósatt til um tilgang ferðar sinnar eða notast við fölsuð skilríki eða önnur óréttmæt gögn.

Á Íslandi varðar framvísun falsaðra gagna við lög og ekki er gerður greinarmunur á þeim sem gera það vegna leitar að vernd og hinum sem hafa annan tilgang. Hælisleitendur sem framvísa fölsuðum skilríkjum eða öðrum óréttmætum gögnum eru því iðulega dæmdir fyrir skjalafals (*Alm. hgl. nr. 19/1940*, 155. og 157. gr.) þótt Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna leggi bann við því að flóttafólki sé refsað vegna ólöglegrar komu.¹³

13 Hrefna Dögg Gunnarsdóttir (2012) fjallar ítarlega um 1. mgr. 31. gr. Flóttamannasamningsins um bann við refsingum vegna ólöglegrar komu og er niðurstaða hennar sú að breytinga þurfi við á íslenskum lögum til að tryggja réttindi flóttafólks. Ekki eigi að vera leyfilegt að refsa hælisleitendum fyrir að framvísa fölsuðum gögnum á flóttaleið sinni hvort sem tilgangurinn er að sækja um hæli á Íslandi eða annars staðar. Hins vegar beri viðkomandi að gefa sig tafarlaust fram hjá stjórnvöldum í því landi sem hann/hún hyggst sækja um hæli. Refsileysið eigi jafnframt ekki við um flóttamenn sem hlotið hafa vernd í öðru ríki. Í frumvarpi innanríkisráðherra, sem lagt var fyrir 141. lögjafarþing, voru lagðar

Leið hælisleitenda til Evrópu, þar á meðal til Íslands, er þynnum stráð og getur verið lífshættuleg. Það gerir að verkum að einungis þeir „hæfustu“ komast áfram, þeir sem hafa fjármuni og eru líkamlega og andlega hraustir eða búa yfir eiginleikum sem auðvelda þeim ferðalagið. Þetta kemur að einhverju leyti fram í samsetningu þess hóps sem óskar verndar á Íslandi, en hraustir karlar eru þar í miklum meirihluta.¹⁴

Lagabreytingar síðustu ára (einkum með breytingarlögum nr. 115/2010) hafa styrkt til muna réttarstöðu þess sístækkandi hóps sem óskar verndar á Íslandi. Framkvæmdavaldið hefur hins vegar reynst vanbúið til að takast á við þau verkefni sem því eru falin með lögum og á það bæði við um Útlendingastofnun og innanríkisráðuneytið sem tekur fyrir mál á kærustigi.¹⁵ Sem dæmi má nefna að fram til loka árs 2011 gerðu fjárlög ráð fyrir því að umönnun hælisleitenda væri greidd af rekstrarfé Útlendingastofnunar. Þegar hælisleitendum fjölgaði — og þar með málum á borði Útlendingastofnunar — hafði stofnunin fyrir vikið minna fjármagn milli handanna til rekstrar („Útlendingastofnun í fjárþröng“ 2012). Þótt þessi þáttur væri leiðréttur og fjárframlög aukin hefur enn ekki tekist að vinna bug á óhóflega löngum málsmeðferðartíma hælisumsókna. Ekki aðeins er hann ómannúðlegur gagnvart hælisleitendum heldur einnig kostnaðarsamur fyrir stjórnvöld sem standa straum af uppi-

til breytingar í þessa veru en íslensk stjórnvöld hafa sætt gagnrýni frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna vegna núverandi lagaframkvæmdar (*Alft. 2012–2013, 141. lögþ.* A. Þskj. 917, 541. mál; Innanríkisráðuneytið 2009, fylgiskjal IV).

14 Umsóknnum um hæli hefur fjölgað mjög hratt á síðustu árum og áratugum. Á árunum 1990–1997 voru umsóknir að jafnaði 4–5 á ári en árið 2012 voru þær 117 talsins. Þar af voru 77 karlar, 19 konur og 21 barn (yngri en 18 ára). Fræðast má nánar um fjölda hælisumsókna og afdrif þeirra í tölulegum samantektum Rauða krossins sem aðgengilegar eru á www.raudikrossinn.is, í ársskýrslum Útlendingastofnunar sem eru til fyrir árin 2001–2010 og í *Skýrslu nefndar um meðferð hælisumsókna* (2009).

15 Í maí 2014 samþykkti Alþingi breytingarlög (nr. 64/2014) þar sem kveðið er á um kærunefnd í útlendingamálum. Frá og með 1. janúar 2015 mun kærunefndin að meginstefnu til taka við kærum vegna ákvarðana Útlendingastofnunar. Hælisleitendur munu þá eiga þess kost að koma fyrir nefndina og tala máli sínu. Ítrekað hafði verið kallað eftir þessum breytingum, m.a. af hálfu Rauða kross Íslands og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna.

haldi hælisleitenda meðan á málsmeðferð stendur. Tillaga um laga-
lega kvöð á stjórnvöld um styttri málsmeðferðartíma hefur ekki náð
fram að ganga en með því móti yrði ábyrgð á töfum sett á herðar
stjórnvalda.¹⁶ Hér verður ekki fjallað ítarlegar um nauðsynlegar úr-
bætur á málsmeðferð hælisumsókna en vísað á skýrslu um meðferð
hælisumsókna, breytingarlög nr. 115/2010 og skýrslu starfshóps um
málefni útlandinga utan EES, auk frumvarpsins sem innanrík-
isráðherra lagði fram á 141. löggjafarþingi. Þó er rétt að víkja aðeins
að því sjónarmiði sem ratar ósjaldan inn í íslenska umræðu: að þeir
sem óski hælis á Íslandi „eigi bara að fá að vera“ — í nafni mannúðar
— óháð því hver niðurstaðan verður í máli þeirra.

Ef íslensk stjórnvöld tækju þá ákvörðun að heimila öllum hæl-
isleitendum dvöl á landinu og veita alþjóðlega vernd í ríkari mæli en
önnur ríki gæti það orðið afgerandi „tog-þáttur“ (*e. pull factor*)¹⁷ og
leitt til þess að fleiri legðu leið sína til landsins. Í hópi hælisleitenda
er fólk sem á rétt á og er sannanlega í þörf fyrir alþjóðlega vernd. Þar
á meðal er líka fólk í leit að betra lífi, t.d. vegna bágs efnahags heima
fyrir, en það eitt og sér skapar ekki rétt til alþjóðlegrar verndar. Í
þessum hópi kann einnig að vera fólk sem er á flótta undan réttvís-
inni. Að setja allt þetta fólk undir einn hatt gæti orðið til þess að
draga úr vægi alþjóðlegrar verndar. Jafnframt væri búinn til hvati
fyrir fólk til að leggja upp í ferðalög sem geta reynst erfið og jafn-
vel lífshættuleg. Það yrði því alltaf aðeins lítill hluti af því fólki, sem
þarfnast verndar, sem gæti fengið hana með þeim hætti, einkum
líkamlega og andlega heilbrigðir karlar sem jafnframt hafa eitthvert

16 Í frumvarpi til laga um útlandinga sem Ögmundur Jónasson innanríkisráðherra
lagði fram á 141. löggjafarþingi var gert ráð fyrir að hælisleitandi (umsækjandi um
alþjóðlega vernd) sem ekki fengi niðurstöðu í mál sitt innan 18 mánaða frá því að
umsókn var lögð fram gæti fengið dvalarleyfi af mannúðarástæðum óháð því
hvort hann ætti rétt á vernd eða ekki. Með því væri ábyrgð á löngum máls-
meðferðartíma sett á herðar stjórnvalda, að því gefnu að hælisleitandi bæri ekki
ábyrgð á töfunum sjálfur.

17 Togþættir (*e. pull factors*) vísa til atriða sem gera að verkum að fólk flyst til
ákveðinna landa en ekki annarra. Þetta getur líka átt við um þætti sem ýta undir
það að hælisleitendur óski verndar í einu landi umfram annað. Fráhrindandi
þættir (*e. push factors*) eru hins vegar atriði sem ýta undir að fólk fari frá ákveðn-
um löndum eða svæðum. Almenn fátækt getur t.d. verið fráhrindandi þáttur en
gott efnahagslíf togþáttur.

fé á milli handanna til að kosta ferðalög. Jafnframt er hætt við að aðrir hópar sitji eftir á átakasvæðum eða í flóttamannabúðum og komist hvergi.

Rauði krossinn hefur beint þeim tilmælum til ríkja Evrópusambandsins að gera undanþágur á reglum um vegabréfsáritanir fyrir fólk sem býr á átakasvæðum þar sem engin leið er að nálgast vegabréfsáritun. Jafnframt leggur Rauði krossinn til að Evrópusambandið skoði möguleika á að veita vegabréfsáritun fólki sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur þegar skilgreint sem flóttafólk en hlýtur ekki nægjanlega vernd á dvalarstað sínum. Einstaklingar í þeirri stöðu gætu þannig ferðast með lögmatum og hættulausum hætti til öruggra landa („Legal Avenues to Access International Protection in the EU“ 2013). Með því að veita þessum tillögum brautargengi og þrýsta af fullum þunga á um breytingar á evrópska hæliskerfinu gætu íslensk stjórnvöld lagt meira af mörkum í þágu þeirra sem þurfa að leggja á flótta frá ofsóknum og óöld.¹⁸ Enn fremur þurfa íslensk stjórnvöld að standa við stefnu sína um að taka á móti hópum kvótaflóttafólks á ári hverju. Sé hins vegar vilji til að opna Ísland fyrir fólki sem er í „leit að betra lífi“, þá er nær lagi að líta til löggjafar um dvalarleyfi og atvinnuleyfi útlendinga sem gerir fólki þá kleift að ferðast til Íslands án þess að stofna sér í hættu eða gerast brotlegt við lög.

Lögin marka stefnuna

Vilji einstaklingur utan EES setjast að á Íslandi má í grófum dráttum lýsa ferlinu með þessum hætti: Fyrst þarf viðkomandi að verða sér úti um dvalarleyfi sem veitir réttindi til búsetuleyfis en það veitir rétt til ótímabundinnar dvalar og hangir alla jafna saman við ótíma-

18 Í bókinni *Ríkisfang: Ekkert fjallar Sigríður Víðis Jónsdóttir* (2011) um átta fjölskyldur sem dvöldu við skelfilegar aðstæður í Al-Waleed flóttmannabúðunum í Írak eftir flótta frá stríðsástandi í Bagdad. Fjölskyldurnar fengu síðar vernd á Íslandi og í bókinni eru raktar aðstæður þeirra, flóttinn og síðan móttökurnar á Akranesi. Bókin dregur fram mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld leggi sitt af mörkum til lausnar á alþjóðlegum vanda fjölda fólks sem neyðist til að flýja stríð og ofsóknir.

bundið atvinnuleyfi. Ekki veita öll dvalarleyfi réttindi til búsetuleyfis.¹⁹ Til að fá dvalarleyfi þarf útlendingurinn að sýna fram á trygga framfærslu, sjúkratryggingu og húsnæði og samþykkja þar að auki að gangast undir læknisskoðun. Engin atvik mega finnast sem geta valdið því að honum verði meinud landgangi eða dvöl. Dvalarleyfið þarf viðkomandi að endurnýja reglulega þar til hann hefur dvalið á landinu á sama leyfi í fjögur ár og getur þá öðlast búsetuleyfi með því skilyrði að hafa setið íslenskunámskeið fyrir útlendinga og ekki notið framfærsluáðstoðar frá ríki eða sveitarfélagi eða gerst brotlegur við lög. Skipti útlendingur um dvalarleyfi vegna breyttra aðstæðna, t.d. ef hann gengur í hjúskap, fylgja réttindin honum ekki milli leyfa. Búsetuleyfi er eftirsóknarvert þar sem það veitir einstaklingi rétt til að búa á Íslandi og starfa án þess að þurfa sífellt að endurnýja dvalarleyfi sitt. Aukin heldur verður einstaklingur að uppfylla skilyrði búsetuleyfis til að geta sótt um íslenskan ríkisborgararétt. Búsetuleyfi fellur hins vegar úr gildi við langa samfellda dvöl erlendis en hægt er að fá undanþágu frá því (*Lög nr. 96/2002 um útlendinga*, 11. og 15. gr.; *Lög nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga*, 17. gr.; *Lög nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt*, 8. gr.).²⁰

Flokkar dvalar- og atvinnuleyfa — ásamt öðrum lagalegum kvöðum sem settar eru á umsækjendur um slík leyfi — marka stefnu

19 Dvalarleyfi sem veita réttindi til búsetuleyfis eru samkvæmt lögum um útlendinga nr. 96/2002: dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar (12. gr.), dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða (12. gr. f), dvalarleyfi sem flóttamaður og dvalarleyfi fyrir aðstandendur (13. gr.), nema að útlendingurinn sem aðstandandinn leiðir rétt sinn af sé ekki með dvalarleyfi sem myndar grundvöll til búsetuleyfis. Dæmi um dvalarleyfi, sem ekki geta verið grundvöllur búsetuleyfis, eru: dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli (12. gr. a), dvalarleyfi íþróttafólks (12. gr. b), dvalarleyfi vegna vistráðningar (12. gr. d) og dvalarleyfi vegna náms (12. gr. f).

20 Þegar lög um útlendinga voru sett árið 2002 var ekki kveðið á um sérstaka dvalarleyfaflokk (nema fyrir aðstandendur) sem gæfu til kynna á hvaða grundvelli útlendingum væri heimilud dvöl á Íslandi. Aðeins var fjallað um skilyrði dvalarleyfis. Lög um atvinnuréttindi útlendinga, sem sett voru sama ár, innihéldu hins vegar greinarbetri flokkun sem skýrði nánar tilgang atvinnuleyfis viðkomandi útlendingis. Árið 2008 voru dvalarleyfaflokkar færðir úr reglugerð um útlendinga í lög — samhliða breytingum sem gerðar voru á atvinnuréttindalögum — og varð þá betra samræmi milli lagabálkana (*Lög nr. 86/2008*).

íslenskra stjórnvalda í málefnum útlendinga og endurspeгла vilja löggjafans um það hverjir mega setjast að á Íslandi og hverjir ekki.²¹ Sú stefna felur í sér nokkra þætti sem rétt er að gaumgæfa.

Í fyrsta lagi bendir sú staðreynd að kveðið er á um rétt til dvalar og atvinnu í aðskildum lögum til þess að ekki sé litið á þessi réttindi sem samhangandi. Að réttur til að dvelja í landinu og réttur til þess að sjá fyrir sér með launuðu starfi séu aðskiljanlegir. Í öðru lagi má lesa úr lögnum að löggjafinn vilji síður að ófaglært fólk setjist að á Íslandi, en að hinir menntuðu og sérhæfðu skuli hafa til þess ríkari möguleika. Þetta kemur fram í mismunandi réttindastöðu fólks sem fær dvalarleyfi og atvinnuleyfi vegna „skorts á vinnuafli“ annars vegar og vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar hins vegar. Í báðum tilfellum manna einstaklingarnir stöður sem ekki fæst fólk til á Íslandi eða af EES-svæðinu og skal atvinnurekandi hafa leitað starfskrafta með aðstoð Vinnuálastofnunar.²² „Vinnuaflið“ sinnir venjulega störfum sem krefjast lítillar menntunar en „sérfræðingurinn“ er hins vegar háskólamenntaður eða býr yfir tiltekinni sérþekkingu. Sá fyrrnefndi getur að hámarki dvalið í tvö ár á Íslandi og skal síðan fara af landi brott og má ekki snúa aftur á sama leyfi fyrir en að minnsta kosti að tveimur árum liðnum. Dvalarleyfi sérfræðingsins er hins vegar hægt að endurnýja og veitir það jafnframt rétt til búsetuleyfis. Í stuttu máli: Sérfræðingurinn má vera, en „vinnuaflið“ á að fara.

Enginn dvalarleyfaflokkanna opnar á möguleika fólks „í leit að betra lífi“ til að setjast að á Íslandi nema það búi yfir sérfræðipækkingu sem ekki er fánleg á Evrópska efnahagssvæðinu. Fólk sem

21 Við setningu laga um útlendinga árið 2002 var litið til norrænnar löggjafar en einkum stuðst við norsku útlendingalögin sem þá voru í gildi og höfðu verið sett árið 1988. Þar að auki var m.a. tekið mið af almennri þróun sem orðið hafði á löggjöf og viðhorfum til málefna útlendinga, stjórnarskrárbreytingum frá árinu 1995 og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands (Innanríkisráðuneytið 2012: 13). Árið 2008 voru samþykkt ný heildarlög um útlendinga í Noregi og tóku þau gildi 1. janúar 2010. Því hafa orðið umtalsverðar breytingar á þeim lagaramma sem íslensku lögin tóku upphaflega mið af.

22 Skilyrðið nær einnig til Færeyja og EFTA-ríkjanna en Sviss er eitt þeirra ekki aðili að EES-samningnum. Leitað er starfsfólks með því að auglýsa í gegnum Evrópsku vinnumiðlunina (EURES).

hefur komið til landsins vegna íþróttaiðkunar eða íþróttþjálfunar hefur í einhverjum tilvikum sest að í landinu þótt það hafi ekki öðlast réttindi til búsetuleyfis. Dvalarleyfi þess er hægt að endurnýja til tveggja ára í senn og engin takmörk eru á því hversu oft það er hægt, svo framarlega sem skilyrði séu enn uppfyllt. Í einhverjum tilfellum hefur grundvöllur dvalar einstaklinga í þessari stöðu breyst og þar með dvalarleyfi þeirra en einnig eru dæmi um að Alþingi hafi veitt íþróttamönnum eða íþróttþjálfurum ríkisborgararétt með lögum (*Lög nr. 96/2002*, 12. gr., 12. gr. a og 12. gr.; *Lög nr. 97/2002*, 8. gr., 9. gr. og 10. gr.).

Í þriðja lagi nýtur fólk sem hér starfar eða stundar nám mismunandi réttinda til fjölskyldusameiningar eftir menntunar- eða sérþekkingarstigi. Makar og börn „vinnuafslins“ mega ekki flytjast til Íslands meðan á dvöl viðkomandi stendur, óháð því hvort framfærsla fjölskyldunnar er trygg eða ekki. Sérfræðingurinn getur hins vegar sameinast sinni nánustu fjölskyldu hér á landi og ættingjarnir byggja einnig upp rétt til búsetuleyfis. Sambærileg lína er dregin milli doktorsnema og annarra námsmanna þar sem hinir fyrrnefndu geta haft fjölskyldu sína hjá sér en ekki þeir síðarnefndu (*Lög nr. 96/2002*, 13. gr.; *Lög nr. 97/2002*, 12. gr.). Réttindi doktorsnema til fjölskyldusameiningar voru leidd í lög árið 2008 í tengslum við stefnumótun menntamálaráðherra og Háskóla Íslands um að auka rannsóknartengt nám við háskólann sem síðan var hluti af því markmiði HÍ að komast í hóp hundrað bestu háskóla í heimi. Sé litið á þetta frá sjónarhóli barna, svo sem stjórnvöldum ber að gera í samræmi við Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (2.-3. gr.), er börnum mismunað eftir menntun og stétt foreldra sinna. Börn þeirra útlendinga, sem hafa minni menntun og oft og tíðum minni efni, geta ekki dvalið með foreldrum sínum en börn sérhæfðari og menntaðri foreldra — og reyndar líka íþróttafólks og þjálfara — eru boðin velkomin. Þetta atriði, auk þeirra sem hér að framan eru nefnd, var tekið til skoðunar af starfshópi um málefni útlendinga utan EES. Lagðar voru til breytingar sem ekki náðu fram að ganga vegna þess að horfið var frá samstarfi innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis um að sameina lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga í ein heildarlög.

Að dvelja og vinna

Þegar lög um útlendinga og lög um atvinnuréttindi útlendinga voru sett árið 2002 gagnrýndu fjölmargir umsagnaraðilar þá tilhögun að kveða á um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga í tvennum aðskildum lögum. Undir þetta tóku bæði meiri- og minnihluti allsherjarnefndar og síðar nefnd sem skipuð var af dómismálaráðherra og félagsmálaráðherra árið 2005 (*Alpt. 2001-2002, 127. lögþ. A. þskj.* 1142 og 1173, 433. mál; Innanríkisráðuneytið 2012: 16-17). Sú nefnd lagði til að heildarlög yrðu sett og að framkvæmd laganna færðist á eina hendi, það er til dómismálaráðherra. Þetta náði ekki fram að ganga. Drög að frumvarpi komu aldrei til kasta Alþingis sem þó hafði kallað eftir heildstæðri löggjöf.

Í skýrslu nefndar um málefni útlendinga utan EES (Innanríkisráðuneytið 2012) — þar sem fjallað var bæði um dvalar- og atvinnuréttindi og um málefni hælisleitenda — var að nýju lagt til að sett yrðu ein heildarlög. Skýrslan var unnin í samstarfi innanríkisráðuneytisins, velferðarráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins í samráði við Útlendingastofnun og Vinnumálastofnun og með aðkomu fjölmargra umsagnaraðila. Í frumvarpinu, sem unnið var á grunni skýrslunnar og var lagt fyrir 141. löggjafarþing árið 2013, eru hins vegar aðeins lagðar til breytingar á útlendingalögnum. Af greinargerð með frumvarpinu má lesa að velferðarráðuneytið hafi talið nauðsynlegt að tryggja að vinnumarkaðssjónarmið hefðu áhrif við veitingu atvinnuleyfa og að svo yrði ekki nema með sjálfstæðri ákvörðun Vinnumálastofnunar sem undirstofnunar velferðarráðuneytisins. Málaflokkurinn yrði því ekki fluttur í heild sinni til innanríkisráðuneytisins, og velferðarráðherra hefði eftir sem áður aðkomu að lögnum. Þetta var á skjön við það sem náðst hafði sátt um á vettvangi nefndarinnar um málefni útlendinga utan EES.

Ekki hafa komið fram skýringar á viðsnúningi velferðarráðuneytisins. Þær er að líkindum að finna í andstöðu embættismanna — einkum af lífskjara- og vinnumálaskrifstofu ráðuneytisins, en fulltrúar í nefnd um málefni útlendinga utan EES höfðu ekki verið af því sviði — og Alþýðusambands Íslands svo sem nánar verður rakið síðar. Vegna þessarar breyttu afstöðu velferðarráðuneytisins

var ávinningur af frumvarpi til heildarlaga takmarkaður. Drög að frumvarpi sem lágu fyrir voru flókin og talsvert bar á milli innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis varðandi efnistöð. Að lokum var ákveðið að hverfa frá frumvarpi til einna heildarlaga en leggja fram frumvarp til nýrra útlendingalaga sem tæki á mikilvægum atriðum sem þörfnuðust breytinga. Rétt er að taka fram að tímaskortur einkenndi þessa vinnu, ekki síst vegna þess tíma sem fór í viðræður milli innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis eftir að tillögur höfðu verið lagðar fram í skýrslunni um málefni útlendinga utan EES. Þetta tafði mjög vinnuna og var frumvarpið ekki lagt fram fyrr en í janúar 2013. Það reyndist um seinan enda 141. lögjafarþing á kosningavetri og mörg mál lágu fyrir þinginu.

Af þeim umsögnum sem bárust allsherjar- og menntamálanefnd um frumvarp til heildarlaga um útlendinga var sú sem barst frá ASÍ neikvæðust. Flestir umsagnaraðilar fögnuðu heildarendurskoðun — og þeim sjónarmiðum sem lögð voru til grundvallar — og töldu breytingartillögur frumvarpsins til mikilla bóta. Þó gerðu margir athugasemdir við of knappan tíma til að skoða málið til hlítar. Sem dæmi má nefna að Vinnumálastofnun sagðist ekki geta veitt umsögn um efni frumvarpsins vegna tímaskorts og þess mats stofnunarinnar að samhliða yrði að fara fram heildarendurskoðun á lögum um atvinnuréttindi útlendinga. ASÍ lagði hins vegar til að afgangi frumvarpsins yrði frestað og má ráða af umsögninni að regluverkið í kringum dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga þarfnist ekki endilega breytinga. Þar segir: „Þá hefur Alþýðusambandið bent á að íslenskur vinnumarkaðurinn [sic] sé vel skipulagður og í öllum meginatriðum sátt um það fyrirkomulag sem hér ríkir og að því er fast fylgt eftir af stéttarfélagunum að réttindi allra sem hér starfa séu virt.“ (*Alþt. 2012-2013, 141. lögþ. A. Erindi nr. 141/1816 og nr. 141/1807, 541. mál*)

Ljóst var að ASÍ var óánægt með að hafa ekki átt fulltrúa í nefnd um mótnun stefnu í málefnum útlendinga utan EES. Jafnframt er staðhæft í umsögninni að ekki hefði verið gert ráð fyrir „raunverulegri aðkomu verkálýðshreyfingarinnar eða aðila vinnumarkaðarins að framkvæmd lögjafarinnar og þar vikið frá áratuga hefð í þessum efnum“ (*Alþt. 2012-2013, 141. lögþ. A. Erindi nr. 141/1807, 541.*

mál). Þá er því haldið fram að markmiðið með breytingartillögnum hafi verið að „auka umtalsvert þann fjölda útlendinga sem fá [sic] dvalarleyfi hér á landi með rétti til atvinnuþátttöku“.

Við þessar fullyrðingar er vert að staldra. Líkt og fram hefur komið var nefnd um málefni útlendinga utan EES skipuð fulltrúum þriggja ráðuneyta. Stofnanir, hagsmunasamtök og félagasamtök áttu ekki beina aðild en nefndinni var gert að leita sem víðast fanga við undirbúning að tillögugerð og eiga náð samráð við alla aðila sem hafa með málaflokkinn að gera. Hefðu öll samtök og stofnanir átt fulltrúa hefði nefndin orðið mjög fjölmenn og umfangsmikil enda var hlutverk hennar að fjalla bæði um dvalar- og atvinnuleyfi og um málefni hælisleitenda. Þótt færa megi rök fyrir því að vinnu- markaðssjónarmið eigi að hafa afgerandi áhrif þegar kemur að veitingu dvalarleyfa sem byggjast á atvinnuþátttöku er vandséð að verkalýðshreyfingin og samtök atvinnurekenda eigi að sitja fundi sem fjalla um málefni hælisleitenda svo dæmi sé tekið. Að sama skapi er Rauði kross Íslands með yfirgripsmikla þekkingu á flóttamannamálum en ætti ekki endilega að fjalla um dvalar- og atvinnuleyfi almennt.

Snemma í endurskoðunarferlinu lá fyrir að ekki næðist sátt um tillögur sem fælu í sér einhvers konar almenna opnun á möguleikum fyrir útlendinga utan EES að setjast að í landinu. Hins vegar varð samkomulag um tillögur sem miðuðu að því að gera fólki sem býr á Íslandi, hvort sem það er íslenskir ríkisborgarar eða ekki, kleift að sameinast sinni nánustu fjölskyldu á landinu. Tilgangurinn með þessu var að auka jöfnuð milli einstaklinga sem byggja rétt sinn á lögunum, fjölga dvalarleyfaflokkum til að skýrt væri af lagatextanum hvaða útlendingar hafa heimild til dvalar og að uppfylla skyldur Íslands gagnvart Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Innanríkisráðuneytið 2012: 9, 23).

Hefði verið talið varasamt að fleiri aðstandendur fólks sem býr á Íslandi fengju aðgang að íslenskum vinnu- markaði hefði mátt kveða á um að atvinnuleyfi fylgdi ekki sjálfkrafa öllum dvalarleyfum í ákveðnum flokkum heldur þyrfti að sækja sérstaklega um þau. Veiting slíks leyfis væri aftur háð samþykki Vinnu- málastofnunar og þar með verkalýðshreyfingarinnar. Þetta gæti t.a.m. átt við

um aðstandendur námsmanna sem fengju þá aðeins atvinnuheimild að aðstæður á vinnumarkaði leyfðu. Hins vegar er engin ástæða til að viðhalda stjórnsýslulegum útdúrum sem kveða á um að Vinnu-málastofnun verði að samþykkja atvinnuheimild til handa fólki sem á landinu dvelur til langs tíma af öðrum ástæðum en vegna atvinnuþátttöku, t.d. sem flóttamenn, nánustu ættingjar eða af mann-úðarástæðum.

Sé afstaða ASÍ gagnvart umbótum á útlendingalögum skoðuð í ljósi þróunar á afstöðu annarra evrópskra verkalýðsfélaga til innflytjendamála má greina sameiginlega þræði. Samkvæmt samanburðarrannsókn Pennix og Roosblad (2000: 186-187) á viðhorfum verkalýðshreyfinga í sjö Evrópulöndum²³ til innflytjendamála, hafa evrópsk verkalýðsfélög almennt ekki verið jákvæð gagnvart innflutningi fólks. Verkalýðsfélög hafa notað aðkomu sína að ákvarðanatöku til að reyna að hafa stjórn á ráðningu erlends vinnuafls, m.a. með því að fara fram á neitunarvald í einstaka málum. Í öllum löndunum nema Svíþjóð lögðu félögin einnig áherslu á að erlent vinnuafli kæmi aðeins til ríkjanna til skamms tíma og að draga mætti úr innflutningi þegar þyrfti. Einnig voru dæmi þess (Austurríki) að verkalýðsfélög skilgreindu það sem hlutverk sitt að „vernda innlenda verkamenn frá innflytjendum“ og beittu áhrifum sínum til þess. Ekkert verkalýðsfélaganna setti sig upp á móti takmarkandi löggjöf í útlendingamálum og mörg þeirra hafa beinlínis talað fyrir henni (Pennix og Roosblad 2000: 187–190).

Enn fremur hefur verkalýðsfélögum beggja vegna Atlantshafsins, sem þó eru rekin á mismunandi forsendum, ekki tekist að byggja brýr til innflytjenda á vinnumarkaði og hafa þau heldur átt þátt í að viðhalda, jafnvel endurgera, stigskiptingu valds á þeim vettvangi. Evrópskum verkalýðsfélögum hefur tekist betur en bandarískum við að ná til innflytjenda en engu að síður hefur forysta félaganna venjulega verið úr röðum launafólks sem er í hvað sterkastri stöðu á vinnumarkaði og er ekki einkennandi fyrir hinn almenna félagsmann (Lüthje og Scherrer 2001:142). Áhyggjur evrópskra

23 Rannsóknin náði til Sviss, Þýskalands, Austurríkis, Svíþjóðar, Hollands, Frakklands og Bretlands.

verkalýðsfélaga af innflutningi fólks hafa einkum lotið að mögulegum áhrifum sem fjölgun vinnandi handa kann að hafa á atvinnuleysi innlends launafólks og samningsstöðu hreyfinganna. Þarna hafa vegist á tvenns konar sjónarmið, annars vegar það að verkamenn allra landa skuli standa saman, enda eigi þeir sameiginlegra hagsmuna að gæta, og hins vegar að hagsmunir þjóðríkisins og þeirra sem innan landamæranna búa skuli settir í öndvegi.

Ekki hefur verið gerð rannsókn á viðhorfi íslensku verkalýðshreyfingarinnar til innflutnings fólks. Sú afstaða sem ASÍ lýsir í umsögn sinni við lagafrumvarpið ber þess þó skýr merki að sambandið telji ekki ráðlegt að opna á frekari möguleika fyrir útlendinga utan EES til að setjast að á Íslandi hvað sem líður þeim tengslum sem útlendingur kann að hafa við landið. ASÍ vísar m.a. til þess að atvinnuleysi sé enn mikið á Íslandi og hafi komið hart niður á útlendingum á síðustu árum. Útlendingum hafi þar af leiðandi fjölgað í hópi atvinnuleitenda og hætta sé á að slíkt ástand auki líkur á félagslegum undirboðum (*Alþt. 2012-2013, 141. lögþ.* A. Erindi nr. 141/1807, 541. mál). Samkvæmt lögum um starfskjör launafólks (nr. 55/1980, 1. gr.) er óheimilt að víkja frá kjarasamningum. Ætla mætti að vörn gegn undirboðum liggi einkum í þeim lögum og í varðstöðu og baráttu verkalýðshreyfingarinnar fyrir því að umsamin kjör séu í samræmi við almenn kjör á vinnumarkaði.²⁴

ASÍ átti — eitt verkalýðshreyfinga — sæti í nefndinni sem samdi frumvarp til laga um atvinnuréttindi útlendinga, en í því er skýrt kveðið á um að atvinnuleyfi skuli aðeins veitt tímabundið og þurfi að koma til endurnýjunar á hálf til tveggja ára fresti eða þar til viðkomandi öðlast rétt á óbundnu atvinnuleyfi. Slíkt leyfi er hins vegar, líkt og áður hefur komið fram, ekki veitt útlendingum nema þeir öðlist búsetuleyfi. Samkvæmt nógildandi lögum er sá möguleiki ekki fyrir hendi í tilfellum „vinnuafls“, þ.e. fólks sem kemur til

24 Við þetta má bæta að í greinargerð með frumvarpi til laga frá árinu 1974, þar sem fyrst er kveðið á um að óheimilt sé að víkja frá kjarasamningum, er vísað til þess að mikil eftirspurn húsmæðra eftir hlutastarfi eða ígripavinnu geti boðið heim hættu á að vinnuveitendur skammti naumari rétt en kjarasamningar kveða á um (*Alþt. 1973-1974, 94. lögþ.* A. Þingskj. 76, 70. mál).

landsins til að vinna störf sem kalla hvorki á menntun né áunna sérþekkingu en ekki fæst fólk til að sinna hérlandis eða á Evrópska efnahagssvæðinu.²⁵ Enn fremur fær útlendingur ekki atvinnuleyfi á Íslandi nema fyrir liggi umsögn frá stéttarfélagi eða landssamtökum launafólks (*Lög nr. 97/2002*, 7. gr.). Alla jafna er það ASÍ sem veitir slíka umsögn og hefur þannig beina aðkomu að veitingu atvinnuleyfa til einstaklinga. Lög um atvinnuréttindi útlendinga (35. gr.) kveða einnig á um að ASÍ skuli eiga sæti í samstarfsnefnd sem er kölluð saman vegna „almennra álitaefta varðandi útgáfu atvinnuleyfa“ og þegar beiðnir berast um atvinnuleyfi fyrir hópa útlendinga. Aðkoma sambandsins að málaflöknum er því umtalsverð og er ASÍ í lykilstöðu þegar kemur að því að knýja á um breytingar á regluverki í kringum atvinnu — og þar með einnig dvöl — útlendinga. Áhrifum sínum hefur sambandið beitt til að koma í veg fyrir breytingar sem gætu með einhverjum hætti dregið úr valdi verkalyðshreyfingarinnar í málaflöknum. Að mati ASÍ eiga vinnu- markaðssjónarmið að vera ráðandi þáttur við veitingu allra atvinnuleyfa, óháð því hvort útlendingur óskar þess að koma til Íslands gagnert til að starfa eða hvort viðkomandi kemur til landsins af öðrum ástæðum. Í tilfelli þeirra fyrrnefndu er eðlilegt að verkalyðshreyfingin eigi aðkomu að stefnumarkandi ákvörðunum en flytjist útlendingur til landsins til dvalar, sem ætla má að sé til langs tíma, hljóta réttindi til atvinnu að vera sjálfsögð án þess að sérstaka ákvörðun þurfi að taka þar um.

Ein af afleiðingum þessarar fyrirstöðu Alþýðusambandsins — og eftir atvikum velferðarráðuneytisins og Vinnumálastofnunar — er að ekki hefur tekist að setja ein heildarlög um dvöl og atvinnu útlendinga. Þegar útlendingalögin skortir svigrúm í einstaklings-

25 Til að gæta nauðsynlegs samræmis við lög um atvinnuréttindi útlendinga var í frumvarpinu til heildarlaga um útlendinga, sem lagt var fram árið 2013, ekki gert ráð fyrir að dvalarleyfi vegna skorts á vinnuafli og dvalarleyfi vegna starfs sem krefst sérfræðiþekkingar yrðu sameinuð í einn dvalarleyfisflokk og/eða réttarstaðan jöfnuð. Hins vegar var ákveðið að breyta heiti fyrrnefnda dvalarleyfisins þannig að fjallað væri um *skort á starfsfólki* fremur en *skort á vinnuafli*. Er þetta meðal þeirra atriða sem ASÍ leggst gegn í umsögn sinni um frumvarpið á þeim forsendum að breytt hugtakanotkun í útlendingalögum geti valdið „óþarfa ruglingi“ (*Alþt. 2012–2013*, 141. lögþ. A. Erindi nr. 141/1807).

málum má hins vegar finna glufu í lögum um ríkisborgararétt þar sem Alþingi getur gripið til sinna ráða.

Íslenskur ríkisborgararéttur

Eftir sjö ára samfellda búsetu á Íslandi getur útlendingur sótt um íslenskan ríkisborgararétt. Viðkomandi verður að uppfylla skilyrðin sem sett eru fyrir búsetuleyfi, hann þarf að geta séð fyrir sér og má ekki hafa þegið framfærslustyrk frá sveitarfélagi í þrjú ár áður en umsókn er lögð fram. Íslenskupróf þarf útlendingurinn að standast og má ekki hafa gerst uppvis að eða vera grunaður um refsiverða háttsemi. Þá skal umsækjandi um ríkisborgararétt vera „starfhæfur og vel kynntur“ og ber honum samkvæmt lögum frá árinu 1952 að leggja fram því til staðfestingar álit tveggja „valinkunnra íslenskra ríkisborgara“. Á sjö ára tímamarkinu eru nokkrar undanþágur, t.d. að makar íslenskra ríkisborgara geti sótt um ríkisborgararétt eftir þriggja ára samfellda búsetu og flóttafólk að fimm árum liðnum (*Lög nr. 100/1952*, 8. og 9. gr.).

Vald til þess að veita ríkisborgararétt liggur hjá Alþingi, en Útlendingastofnun (áður innanríkisráðuneytið) tekur við umsóknum fyrir þess hönd og veitir ríkisborgararétt svo framarlega sem öllum skilyrðum sé fullnægt. Ríkisborgararéttur verður að öðrum kosti ekki veittur með stjórnvaldsákvörðun. Hins vegar getur viðkomandi umsækjandi óskað eftir því að Alþingi taki umsókn hans til meðferðar. Umsóknin fer þá til allsherjarnefndar og þriggja manna undirnefnd á hennar vegum fer yfir allar umsóknir sem berast og gerir tillögu að frumvarpi. Að venju er slíkt frumvarp lagt fyrir Alþingi tvisvar á ári og fær þá tiltekinn fjöldi einstaklinga íslenskan ríkisborgararétt að lögum. Þingið hefur því svigrúm frá ströngu regluverkinu til að takast á við málefni einstaklinga (*Lög nr. 100/1952*, 6. og 7. gr.).

Meirihluti þeirra sem fær ríkisborgararétt frá Alþingi er fæddur í löndum utan EES þótt einnig séu dæmi um annað, þar á meðal fólk sem fætt var á Íslandi en öðlaðist ekki íslenskan ríkisborgararétt við fæðingu. Frá því að nágildandi útlendingalög urðu að lögum árið 2002 og fram til ársins 2009 veitti Alþingi, að tillögu allsherj-

arnefndar, að meðaltali 34 einstaklingum ríkisborgararétt á ári. Eftir að vinstristjórn tók við stjórnartaumum vorið 2009 og fram til vors árið 2013 urðu veitingar íslensks ríkisborgararéttar með lögum að meðaltali 64 á ári og flestar þingveturinn 2010–2011, eða 93. Þá voru yfir 90% umsókna sem bárust Alþingi samþykktar. Þingveturinn 2013–2014, eftir að ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks tók við stjórnartaumunum, voru veitingar ríkisborgararéttar samtals 47, en 92 umsóknir höfðu borist. Hlutfallið var því rúm 50%.²⁶

Í opinberum gögnum Alþingis kemur ekki fram hvaða sjónarmið búa að baki veitingum ríkisborgararéttar, enda um persónuupplýsingar að ræða. Breytingar sem gerðar voru á ríkisborgararéttarlögunum árið 2007 (*Lög nr. 81/2007*) takmörkuðu heimild framkvæmdavaldsins til að veita ríkisborgararétt með stjórnvaldsákvörðun og hafa að líkindum leitt til þess að fleiri umsóknir bárust Alþingi. Á þeim árum sem veitingarnar urðu flestar voru hugsanlega fleiri útlendingar í þeirri stöðu að uppfylla flest, en ekki öll, skilyrði þess að hljóta ríkisborgararétt og sanngjarnt teldist að nýta lagaheimild Alþingis til að veita undanþágur. Jafnframt getur það haft áhrif á fjölda umsókna ef hópur flóttamanna sækir um ríkisborgararétt en slík mál fara oft til Alþingis. En margt bendir samt til þess að þessi mikla fjölgun á veitingu ríkisborgararéttar í tíð vinstristjórnarinnar hafi verið vegna hugmyndafræðilegs stuðnings við slíkar ívilnanir. Þótt of snemmt sé að segja til um það kann sú breyting að vera að ganga til baka eftir að hægristjórn tók við völdum.

Dæmi eru um að ríkisborgararéttur hafi verið veittur í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar um einstaklingsmál, þar á meðal vorið 2013 þegar flóttakonur var veittur ríkisborgararéttur eftir umfjöllun ríkisútvarpsins um synjun á umsókn hennar á stjórnarsýslustigi og fyrir Alþingi (*Alþt. 141. lögb. 2012–2013*. A. 621. mál; „Synjað um ríkisborgararétt“ 2013). Í desember 2013 endurtók allsherjarnefnd leikinn og lagði fram breytingartillögu við eigið frumvarp um veitingu

26 Upplýsingar teknar saman af höfundi með gögnum af vefsíðu Alþingis, auk þess sem óskað var eftir viðbótarupplýsingum frá innanríkisráðuneytinu.

ríkisborgararéttar. Þetta gerðist einnig í kjölfar fjölmiðlaumfjöllunar þar sem fram kom að aðeins hluti palestínsks flóttafólks frá Írak hefði hlotið náð fyrir augum allsherjarnefndar (*Alþt.* 2013–2014 143. lögþ. A. 245. mál; sjá t.d. einnig Una Sighvatsdóttir 2013). Hér skal áréttað að heimild Alþingis til að víkja frá skilyrðum laga vegna ríkisborgararéttar er mjög vel nýtt í þágu flóttafólks sem hlotið hefur vernd á Íslandi. Almenn tætti flóttafólk ekki að þurfa að uppfylla hin ströngu skilyrði sem kveðið er á um í lögum til að öðlast ríkisborgarétt. Hins vegar voru dæmi um flóttafólk (a.m.k. frá Kólumbíu) sem þurfti að bíða lengur eftir ríkisborgararétti þrátt fyrir að hafa sótt til Alþingis. Mál þessa fólks virðast ekki hafa verið umtalsvert óvanalegrí en þau sem allsherjarnefnd afgreiddi með jákvæðum hætti. En þessi tilvik rötudu ekki í fjölmiðla.

Einnig er vert að nefna dæmi hælisleitanda sem hafði verið synjað um vernd en taldi sig ekki geta snúið aftur til heimalands síns af ótta við ofsóknir. Honum var veittur íslenskur ríkisborgararéttur eftir að hann fór inn í húsnæði Rauða kross Íslands og hótaði að kveikja í sér („Hótaði að kveikja í sér“ 2013; *Lög nr. 161/2011*).²⁷ Í grein í *Fréttablaðinu* fagnaði Toshiaki Toma (2011), prestur innflytjenda, málalýktunum en minnti jafnframt á að fleiri einstaklingar væru í samsvarandi stöðu. Vitnaði hann í annan hælisleitanda sem hafði verið synjað um vernd en dvalið á Íslandi í tíu ár. Sá óttaðist að gleymast og að eina leiðin til að mál hans fengi framgang væri að grípa til örþrifaráða á borð við það að kveikja í sér.

Fjölmiðlaumfjöllun um málefni einstaklinga sem eiga allt sitt undir lögum og reglum um útlendinga er mikilvægur þáttur í því að tryggja mannréttindi fólks og skapa umræðu um anga kerfisins og möguleika á úrbótum. Hins vegar skiptir einnig máli að slík umfjöllun sé vönduð og enn fremur með hvaða hætti unnið er úr þeirri gagnrýni sem sett er fram. Fjölmiðlaumfjöllun getur þannig ekki verið forsenda jákvæðrar afgreiðslu vafamála, enda kann að vera til-

27 Breytingar sem gerðar voru á lögum árið 2010 koma að einhverju leyti til móts við aðstæður eins og þær sem viðkomandi hælisleitandi var í og þegar hann hlaut ríkisborgarétt hafði hann þegar fengið dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða í samræmi við hin nýju lög (*Lög nr. 115/2010*).

viljanakennt hvaða mál rata í almenna umræðu. Catherine Dauvergne (1999) heldur því raunar fram að undanþágustefna í útlendingalöggjöf með vísan til mannúðar sé til þess fallin að draga úr réttlæti og jafnræði og skerpa á skilum milli „okkar“ og „hinna“. „Mannúðlegar“ ákvarðanir í einstaka málum byggist á því að „við“ sýnum hvað „við“ getum gefið „hinum“ en taki ekki á óréttlætinu eða rötum þess. Slík nálgun setji þannig ekki skilyrði sem beri að standa við í nafni réttlætis og eigi meira skylt við framlög til góðgerðamála þar sem „við“ gefum það sem „við“ erum tilbúin að gefa og þegar okkur langar (Dauvergne 1999). Hér má spyrja hvort sumar ríkisborgararéttarveitingar Alþingis hafi borið slík merki. Að minnsta kosti sýnir Alþingi með þessum hætti óánægju sína með lög sem það hefur sjálf sett en tekst ekki á við regluverkið heldur aðeins einstaka tilvik.

Engin lög í þessum málaflokki geta verið þannig úr garði gerð að aldrei reyni á mat á aðstæðum einstaklinga. Því er eðlilegt að svigrúm sé innan laganna líkt og á við um undanþáguheimild Alþingis og um ýmsa matskennda þætti við veitingu hælís eða dvalarleyfis af mannúðarástæðum. Löggjöfin á engu að síður að endurspeglu hina almennu reglu með eins tæmandi hætti og unnt er. Að öðrum kosti grafa undanþágurnar undan löggjöfinni og kerfinu sem er gert að framkvæma hana, jafnvel þótt réttmæt mannúðarsjónarmið búi að baki ákvörðununum.

Lokaorð

Af sjónarhóli jafnaðar og félagslegs réttlætis er erfitt að réttlæta heimsskipulag þar sem landamæri eru allt að því óyfirstíganleg fyrir fátækari hluta heimsins. Þessi staðreynd — í bland við ótta um eigin hagsmuni og vitneskju um hve breytingar geta reynst erfiðar í framkvæmd — hefur að einhverju leyti orðið til þess að ekki hefur verið tekist á við málefni útlendinga af nægilegri alvöru í stjórn mála-, fjölmiðla- og fræðilegri umræðu á Íslandi. Gagnrýni er að mestu leyti beint að framkvæmdavaldinu, einkum Útlendingastofnun, en hlutur löggjafarvaldsins — þar á meðal fjárveitingavaldsins — er látinn óátalinn. Alþingi sýnir óánægju sína með eigin lög í verki með

Því að veita ríkisborgararétt einstaklingum sem ekki uppfylla skilyrði laga og dæmi eru um að slíkt hafi verið gert í kjölfar (og vegna) fjölmiðlaumfjöllunar um einstaka mál. Þótt lagalegur sveigjanleiki sé nauðsynlegur til að geta tekið á ólíkum málum einstaklinga þá má hann ekki verða til þess að regluverkið — þar sem rætur óréttlætisins liggja — sé látið óhreyft.

Með skýrslu um málefni útlendinga utan EES, sem unnin var af innanríkisráðuneyti, velferðarráðuneyti og utanríkisráðuneyti að frumkvæði innanríkisráðherra, var gerð tilraun til að byggja upp sátt um setningu nýrra og réttlátari heildarlaga um útlendinga sem tækju bæði til dvalar og atvinnu. Breytt afstaða velferðarráðuneytisins — og skortur þar á pólitískri forystu — varð hins vegar til þess að ekki náðist samstaða um að leggja fram frumvarp til heildarlaga sem sameinaði lög um dvöl og atvinnu og færði framkvæmd laganna á eina hendi. Verkalýðshreyfingin (ASÍ) lagði sín lóð á vogarskálarnar til að koma í veg fyrir breytingar og er sú afstaða samhljóða þeirri sem ríkir meðal verkalýðsfélaga annars staðar í Evrópu. Þetta hefur hins vegar ekki hlotið opinbera umfjöllun sem er nauðsynleg til að þeir, sem gefa sig út fyrir að vera talsmenn félagslegs réttlætis og jöfnuðar, taki þátt í mótun framtíðarsýnar í málaflokknum fyrir opnum tjöldum fremur en að láta sér nægja að vera í andstöðu við gildandi lög eða hefja upp raustina þegar einstaklingsmál ber á góma.

Með nýjum heildarlögum væri hægt að uppræta það lögfesta misrétti sem er á milli útlendinga — sem dvelja á Íslandi — eftir menntunarstigi og stétt. Jafnframt væru dvalarleyfaflokkar endurskoðaðir svo ljóst mætti verða af laganna hljóðan hverjir hafa heimild til dvalar á Íslandi og hverjir ekki. Þessar tillögur fela ekki í sér byltingu heldur breytingar sem eru óhjákvæmilegar til að hægt sé að halda áfram að þróa málaflokkinn. Þær fela jafnframt ekki endilega í sér mikla fjölgun á einstaklingum sem hafa möguleika á að flytja til Íslands eins og sakir standa þótt vera kunni að fleiri útlendingar, sem á Íslandi búa til skemmri tíma, nýttu sér möguleika á að sameinast sínum nánustu ættingjum og/eða setjast að hér á landi. Það er skoðunar virði hvort fleiri ættingjar en þeir allra nánustu eigi að geta dvalið á Íslandi á grundvelli fjölskyldusameiningar og hvort

kveða megi á um dvalarleyfi til fólks „í leit að betra lífi“. Með því að jafna réttarstöðu þeirra sem koma til Íslands til starfa geta slíkir möguleikar opnast til framtíðar.

Mikið vatn hefur runnið til sjávar í málefnum hælisleitenda og flóttafólks á Íslandi á síðustu árum. Réttarstaða fólks í þessari stöðu er betri og fleiri einstaklingar geta átt möguleika á alþjóðlegri vernd en áður. Þar skortir þó enn mikið á, bæði að tekinn sé af vafi um að íslensk lög og framkvæmd á grundvelli þeirra standist Flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna með tilliti til framvísunar falsaðra gagna og að málsmeðferð sé skilvirk og réttlát að ásýnd jafnt sem í verki.

Núverandi heimsskipulag er fjarri því að standast kröfur og væntingar um félagslegt réttlæti og jöfnuð. Íslensk útlendingalög standast heldur ekki slíkar kröfur og munu ekki gera það í náninni framtíð. En það er hægt að gera þau betri og réttlátari. Þótt skrefin séu smá þarf að stíga þau til að komast áfram.

Heimildir

- Aagot V. Oskarsdóttir. 2006. „Dvalarleyfi maka á grundvelli 13. gr. laga nr. 96/2002, um utlendinga.“ *Tímarit logfræðinga* 56 1: 25–53.
- Abraham, David. 2010. „Doing Justice on Two Fronts: The Liberal Dilemma in Immigration.“ *Ethnic and Racial Studies* 33 (6): 968–985. [Greinin birtist fyrst árið 2007].
- Alþingistíðindi.*
- Amnesty International. 2013. *Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey*. London: Amnesty International. Sótt 15. september 2013 á <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/008/2013/en/d93b63ac-6c5d-4d0d-bd9f-ce2774c84ce7/eur250082013en.pdf>.
- Castles, Stephen og Mark J. Miller. 2009. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 4. útg. New York: Palgrave Macmillan.
- Cleave, Chris. 2009. *Býfluga*. Þýð. Ásdís Guðnadóttir. Reykjavík: Bjartur.
- Cole, Phillip. 2000. *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Dauvergne, Catherine. 1999. „Amorality and Humanitarianism in Immigration Law.“ *Osgoode Hall Law Journal* 37 (3): 597–623.
- Dauvergne, Catherine. 2008. *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Erna Kristín Blöndal. 2010. „Dyflinnarsamstarfið um ákvörðun ábyrgðar á umsókn um hæli og beiting 2. mgr. 3. gr. Dyflinnarreglugerðarinnar.“ *Tímarit lögfræðinga* 60 (4): 351–389.
- European Asylum Support Office. [Án ártals]. „What is EASO?“ Sótt 10. október 2013 á <http://easo.europa.eu/about-us/what-is-easo/>.
- European Commission. 2011. *Handbook for the Processing of Visa Applications and The Modification of Issued Visas: Consolidated version*. Sótt 10. janúar 2014 á <http://visa-free-europe.eu/wp-content/uploads/2012/03/Handbook-for-the-processing-of-visa-applications.pdf>.
- European Commission. 2014. „Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta’s Individual Investor Programme (IIP).“ 29. janúar. Sótt 3. febrúar 2014 á http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm?locale=en.
- European Parliament. 2014. „European Parliament Resolution of 16 January 2014 on EU Citizenship for Sale (2013/2995(RSP)).“ Sótt 23. janúar 2014 á <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.
- Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. 2008. *Handbók um réttarstöðu flóttamanna, malsmeðferð og skilyrði samkvæmt flóttamannasamningnum frá 1951 og bókun frá 1967 um réttarstöðu flóttamanna*. Þýð. Gestur Hrólfsson. Reykjavík: Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. [Fyrst gefin út í Genf 1979].
- Guðbjörg Ottósdóttir og Helena N. Wolimbwa. 2011. „Flóttabörn á Íslandi: Rannsókn á viðhorfum og reynslu flóttabarna.“ *Ritröð um rannsóknarverkefni á sviði félagsráðgjafar*, 4. hefti. Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Guild, Elspeth og Didier Bigo, ritstj. 2005. *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. England: Ashgate.
- Hagstofa Evrópusambandsins (Eurostat). 2012. „Asylum statistics.“ Sótt 10. október 2012 á http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics.
- Hagstofan. 2012. „Búferlaflutningar milli landa eftir kyni, löndum og ríkisfangi 1986–2012.“ Sótt 3. október 2013 á <http://hagstofan.is/Hagtolar/Mannfjoldi/Buferlaflutningar>.
- Hatton, T. og J. Williamson. 1998. *The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact*. Oxford: Oxford University Press.
- „Hótaði að kveikja í sér.“ 2013. *Ríkisútvarpið*, 5. ágúst. Sótt 10. október 2013 á <http://www.ruv.is/frett/hotadi-ad-kveikja-i-ser>.
- Hrefna Dögg Gunnarsdóttir. 2012. „Bann við refsingum samkvæmt 31. gr. flóttamannasamningsins og gildi þess í íslenskum rétti.“ Meistararitgerð í lögfræði við Háskóla Íslands.
- Innanríkisráðuneytið. 2009. *Skýrsla nefndar um meðferð hælisúmsókna*. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.

- Innanríkisráðuneytið. 2012. *Skýrsla nefndar um málefni útlendinga utan Evrópska efnabagssvæðisins*. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.
- Íris Björg Kristjánsdóttir. 2010. „Lög um útlendinga á Íslandi: Mannfræðirýni á lagaumhverfi innflytjenda frá 1920–2009.“ Meistararitgerð í mannfræði við Háskóla Íslands.
- Íris Ellenberger. 2003. „Stefna stjórnvalda í mállefnum innflytjenda á Íslandi 1944–2000.“ BA-ritgerð í sagnfræði við Háskóla Íslands.
- Íslensk orðabók. 2002. (Vefútgáfa — snara.is). Ritstj. Mörður Árnason. Reykjavík: Edda.
- Laurence, Peter. 2014. „EU Questions Malta on Passport Sale for Rich Foreigners.“ *BBC News*, 23. janúar. Sótt 23. janúar 2014 á <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-25858025>.
- „Legal Avenues to Access International Protection in the EU.“ 2013. [Tilmæli Rauða krossins og Rauða hálfmánans nr. 02/2013-00 til aðildarríkja Evrópusambandsins]. Sótt 11. október 2013 á http://redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2012/Migration/Position%20Paper_Legal%20Avenues_RCEU_27_02.2013.pdf.
- Lüthje, Boy og Christopher Scherrer. 2001. „Race, Multiculturalism, and Labour Organizing in the United States: Lessons for Europe.“ *Capital & Class* 25 (1): 141–171.
- Martin, Susan F, Sanjula Weerasinghe og Abbie Taylor, ritstj. 2014. *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*. New York: Routledge.
- Massey, Douglas D. o.fl. 2005. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
- Meyers, Eytan. 2000. „Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis.“ *International Migration Review* 34 (4): 1245–1282.
- Meyers, Eytan. 2004. *International Immigration Policy: A Theoretical Comparative Analysis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pennix, Rinus og Judith Roosblad, ritstj. 2000. *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960–1993*. New York: Berghahn.
- Portes, Alejandro og Josh Dewind, ritstj. 2007. *Rethinking Migration: New Theoretical and Empirical Perspectives*. Oxford: Berghahn.
- Rettman, Andrew. 2013. „Malta Free to Sell EU Citizenship, Commission Says.“ *EU Observer*, 14. nóvember. Sótt 17. nóvember 2013 á <http://euobserver.com/justice/122101>.
- „Sendingar hælisleitenda til Grikklands stöðvaðar að svo stöddu.“ 2010, 14. október. Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. Sótt 10. október 2013 á <http://www.innanrikisraduneyti.is/dmr/frettir/nr/7699>.
- Sigríður Víðis Jónsdóttir. 2011. *Ríkisfang: Ekkert*. Reykjavík: Forlagið.
- „Synjað um ríkisborgararétt.“ 2013. *Ríkisútvarp* 9. mars. Sótt 10. október 2013 á <http://www.ruv.is/frett/synjad-um-rikisborgararett>.
- Thoshiki Toma. 2011. „Lýsi þeim sem sitja í myrkri.“ *Fréttablaðið*, 22. desember. Sótt

15. október 2013 á <http://www.visir.is/lysi-theim-sem-sitja-i-myrkri/article/2011712229995>.
- „Um No Borders.“ 2013. Sótt 16. október 2013 á vefsíðu No Borders Iceland <http://nobordersiceland.org/posts/um-no-borders>.
- „Umsókn um áritun ferðamanns.“ [Án ártals]. *Útlendingastofnun*. Sótt 5. október 2013 á http://www.utl.is/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=34&lang=is.
- Una Sighvatsdóttir. 2013. „Fær ríkisborgararétt í fyrsta sinn á ævinni.“ *Mbl.is*, 19. desember. Sótt 24. janúar 2014 á http://www.mbl.is/frettir/innlent/2013/12/19/faer_rikisborgararett_i_fyrsta_sinn/.
- Unnur Dís Skaptadóttir. 2004. „Fjölmennning á ferð og flugi.“ *Rannsóknir í félagsvísindum* V. Ritstj. Úlfur Hauksson, 585–592. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Unnur Dís Skaptadóttir. 2009. „Aðlögunarferli í fjölmennningarlegu samfélagi.“ *Rannsóknir í félagsvísindum* X. Ritstj. Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir, 559–568. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- „Útlendingastofnun í fjárþróng.“ 2012. *Ríkisútværpið*, 20. febrúar. Sótt 15. september 2013 á <http://ruv.is/frett/utlendingastofnun-i-fjarthrong>.
- Zolberg, Aristide R. 1989. „The Next Waves: Migration Theory for a Changing World.“ *International Migration Review* 23 (3): 403–430.
- Zolberg, Aristide R. 1999. „Matters of State: Theorizing Immigration Policy.“ *The Handbook of International Migration: The American Experience*. Ritstj. Hirschman, Kasinitz og De Wind, 71–93. New York: Russel Sage.

Lög, reglugerðir, samningar og dómar

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 30696/09 í máli M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi. 2011, 21. janúar. Sótt 10. október 2013 í rafrænt dómasafn MDE á www.echr.coe.int.

Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 27765/09 í máli Hirsi Jamaa o.fl. gegn Ítalíu. 2012, 23. febrúar. Sótt 24. janúar 2014 í rafrænt dómasafn MDE á www.echr.coe.int.

Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna frá 1951 og bókun frá 1967 um réttarstöðu flóttamanna (*Convention and protocol relating to the status of refugees*). Sótt 10. október 2013 á <http://www.unhcr.se/is/um-okkur/flottamannasamningur-sth.html>.

Lög nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt.

Lög nr. 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.

Lög nr. 96/2002 um útlendinga.

Lög nr. 97/2002 um atvinnuréttindi útlendinga.

Lög nr. 81/2007 um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, með síðari breytingum.

SKÍRNIR FREKAR BRESKT PUND EN AFRÍSK STÚLKA 445

Lög nr. 86/2008 um breytingu á lögum um útlendinga nr. 96/2002

Lög nr. 115/2010 um breyting á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (hælimál).

Lög nr. 83/2012 um breytingu á lögum um útlendinga nr. 96/2002.

Reglugerð Evrópuþingsins og leiðtoga ráðs ESB (EC) nr. 810/2009 frá 13. júlí 2009 um vegabréfsáritanir (Visa Code).

Reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003/EB frá 18. febrúar 2003 um að koma a viðmiðunum og fyrirkomulagi við að akvarða hvaða aðildarríki beri abyrgð a meðferð umsagnar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjanna (Dyflinnarreglugerðin).

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmáli Sameinuðu þjóðanna) nr. 18 frá 20. nóvember 1989.

Samningur sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og Konungsríkið Norvegur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna (Schengen-samningurinn). 1999, 18. maí.