

Nefndarálit

um frv. til l. um útlendinga.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Björgu Thorarensen og Björn Friðfinnsson frá dómsmálaráðuneyti, Bjarneyju Friðriksdóttur og Kötlun Þorsteinsdóttur frá Alþjóðahúsi, Margréti Henriksdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Georg Kr. Lárusson og Jóhann Jóhannsson frá Útlendingaeftirlitinu, Magnús Norðdahl frá Alþýðusambandi Íslands, Heiðu Gestsdóttur frá Vinnumálastofnun, Ástu S. Helgadóttur frá félagsmálaráðuneyti, Ara Edwald frá Samtökum atvinnulífsins, Hörð Helgason frá Persónuvernd, Toshiki Toma, prest innflytjenda, Guðmund Þ. Guðmundsson frá biskupsstofu, Þóri Oddsson frá ríkislögreglustjóra, Guðjón Atlason frá Mannréttindasamtökum innflytjenda á Íslandi, Jóhann Benediktsson sýslumann, Tinnu Víðisdóttur og Halldór Guðjónsson frá sýslumanninum á Keflavíkurlflugvelli og Boga Nilsson ríkissaksóknara.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Alþjóðahúsi, Rauða krossi Íslands, Útlendingaeftirlitinu, Barnaheillum, ríkissaksóknara, Jafnréttisstofu, Fræðslumiðstöð Reykjavíkur, Lögmannafélagi Íslands, Landssambandi lögreglumanna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Siglingastofnun Íslands, Toshiki Toma, presti innflytjenda, fjölmeningarráði, lögreglustjóranum í Reykjavík, Mannréttindasamtökum innflytjenda á Íslandi, Persónuvernd, ríkislögreglustjóra, Sýslumannafélagi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, sýslumanninum á Keflavíkurlflugvelli, Háskóla Íslands og Flugleiðum.

Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á lögum um eftirlit með útlendingum frá 1965 og er ætlað að leysa þau af hólmi. Í því er að finna reglur um réttarstöðu útlendinga hér á landi, við komu þeirra, dvöl og brottför, og einnig er sérstakur kafli um útlendinga sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Jafnframt eru í frumvarpinu settar reglur sem tryggja eiga réttarvernd flóttamanna er leita hælis hér á landi og vernd þeirra gegn ofsóknum. Með frumvarpinu hefur verið tekið tillit til almennrar þróunar á löggjöf og viðhorfum til málefna útlendinga, breytinga á stjórnarskránni, skuldbindinga samkvæmt alþjóðasamningum og þróunar á sviði stjórnsýsluréttar og mannréttinda, auk þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi. Við samningu frumvarpsins var sérstaklega höfð hliðsjón af norrænni löggjöf enda hafa Norðurlöndin haft um langa hríð með sér samvinnu um útlendingamálefni og landamæraeftirlit.

Prentað upp.

Helstu nýmæli frumvarpsins eru þau í fyrsta lagi að finna má sérstakan kafla með ítarlegri ákvæðum en áður um vernd gegn ofsóknum og um flóttamenn, auk þess sem sett eru ákvæði um sameiginlega vernd vegna fjöldaflóttu. Þá er lagt til að við tilteknar aðstæður skuli útlendingi veitt réttarástoð með skipun talsmanns og að hann skuli njóta túlkþjónustu. Jafnframt er lagt til að kærheimildir verði rýmkaðar og settar verði reglur um framkvæmd ákvarðana sem teknar eru á grundvelli laganna. Lagt er til að veita megi útlendingi búsetuleyfi sem er ótímabundið dvalarleyfi. Þá er gert ráð fyrir að lögfestar verði heimildir um rannsóknarræði, svo sem að heimilt verði að taka ljósmyndir og fingraför af útlendingum og færa þau í fingrafarabanka. Þá eru reglur um komu- og brottfarareftirlit samræmdar Schengen-reglum. Einnig er í frumvarpinu að finna mun ítarlegri reglur um skilyrði þess að vísa megi útlendingi frá landi og úr landi. Enn fremur eru í frumvarpinu ákvæði um miðlun upplýsinga úr landi og ábyrgð á kostnaði við brottflutning. Þá er lagt til að unnt verði að veita bráðabirgðadvalarleyfi á meðan hælisbeiðni er til meðferðar eða ef endanleg synjun um hæli eða dvalarleyfi kemur ekki til framkvæmda að svo stöddu, en með því er útlendingi gert kleift að afla sér tekna með vinnu sér til framfærslu. Einnig er að finna reglur sem mæla fyrir um heimild Útlendingastofnunar og lögreglu til vinnslu persónuupplýsinga að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg framkvæmd laganna. Loks er lagt til að Útlendingaeftirlitið fái nýtt heiti, Útlendingastofnun.

Frumvarpið er endurflutt frá 126. löggjafarþingi með fáeinum breytingum. Sumar þeirra eru í samræmi við tillögur nefndarinnar en aðrar eru að framkvæði ráðuneytisins. Helst ber að nefna fyrrnefndar breytingar um útgáfu bráðabirgðadvalarleyfis og heimild til vinnslu persónuupplýsinga. Annað sem ber að nefna eru breytingar á ákvæðum um frávisun við komu til landsins og eftir komu til landsins. Þá skal nefna breytingar á 29. gr. frumvarpsins um rannsóknarræði. Þar eru gerðar breytingar á leitar- og handtökuheimild lögreglu og heimild hennar til gera rannsókn á erfðaeefni hefur verið felld brott. Þá hefur 15. gr. frumvarpsins um búsetuleyfi verið breytt í heimildarákvæði þannig að útlendingur á ekki lengur rétt á að fá útgefið búsetuleyfi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum heldur er heimilt að gefa slíkt leyfi út og eru gerðar breytingar á ákvæðum frumvarpsins því til samræmingar. Einnig hefur refsíákvæðum frumvarpsins verið breytt en aðrar breytingar lúta flestar að því að rýmka ákvörðunarvald stjórnvalda, svo sem við framkvæmd ákvörðunar. Nefndin tók til skoðunar þær margvíslegar athugasemdir sem henni bárust við frumvarpið í umsögnum og frá gestum nefndarinnar. Þau álitaefni sem vöknúðu við umfjöllun nefndarinnar voru að mestu leyti þau sömu og á síðasta þingi en nefndin telur rétt að ítreka eftirfarandi atriði:

Athugasemdir eru enn á ný gerðar af hálfu umsagnaraðila og gesta við fjölda þeirra heimilda sem ráðherra hefur í frumvarpinu til að setja nánari reglur í reglugerð og er því haldið fram að það feli í sér valdaframsal sem stangist á við stjórnarskrá. Samkvæmt meginreglum þjóðaréttar hefur útlendingur ekki rétt til að koma til annars lands, dveljast þar eða setjast þar að. Um það gilda lög hvers ríkis og alþjóðasamningar. Stjórnvöld verða því að hafa stjórn á og eftirlit með komu útlendinga til landsins og för þeirra úr landi og er það gert í samræmi við stefnu þeirra á hverjum tíma. Með því fyrirkomulagi sem er í frumvarpinu er verið að fylgja stjórnarskrá þar sem allar efnisreglur eru í frumvarpinu sjálfu. Hvað varðar nánari útfærslu og framkvæmd laganna hefur ráðherra ekki eingöngu heimild heldur líka skyldu til að kveða skýrt á um alla framkvæmd og útfærslu þeirra efnisreglna sem lögin kveða á um. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að Norðmenn hafa m.a. farið svipaða leið og valin er hér. Þá er vert að taka fram að þrátt fyrir fjölda ákvæða sem heimila setningu reglna er gert ráð fyrir að fjallað verði um þessi ákvæði í einni reglugerð. Þá leggur nefndin

áherslu á að reglugerðin sem ráðherra setur á grundvelli laganna verði ljós og öllum aðgengi-
leg. Rétt er að gera ráð fyrir þýðingu hennar á erlend tungumál og að tryggt verði að hún
liggi frammi á sem flestum stöðum, svo sem í opinberum stofnunum eins og sýslumanns-
embættum, auk þess sem hún verði birt á netinu.

Við umfjöllun nefndarinnar var aftur rædd sú leið sem Norðmenn hafa nýlega farið með
því að stofna kærunefnd en verksvið hennar er m.a. eftirlit með framkvæmd laganna og regl-
um á grundvelli þeirra auk þess að úrskurða í kærumálum sem rísa vegna þeirra. Meiri hlut-
inn telur enn ekki tímabært að taka afstöðu til þess hvort slíks sé þörf hér á landi enda muni
reynslan og framkvæmdin leiða það í ljós.

Samkvæmt 15. gr. frumvarpsins er nú heimilt að veita útlendingi búsetuleyfi að uppfyllt-
um ákveðnum skilyrðum. Er m.a. gerð sú krafa að umsækjandi slíks leyfis þurfi að hafa sótt
námskeið í íslensku fyrir útlendinga. Þá hefur ákvæðinu, eins og að framan greinir, verið
breytt í heimildarákvæði. Við umfjöllun nefndarinnar kom í ljós að andstaða við greinina
hefur ekki breyst og lýtur hún nú bæði að breytingunni í heimildarákvæði og að því að út-
lendingurinn eigi sjálfur að bera kostnaðinn af námskeiðinu. Meiri hlutinn telur að eðlilegt
sé að kostnaður af námskeiðunum verði greiddur af útlendingunum sjálfum þar sem íslensku-
kunnátta sé forsenda þess að þeir geti tekið virkan þátt í íslensku samfélagi. Mikilvægt sé að
útlendingur sem hyggst setjast að á Íslandi aðlagist íslensku samfélagi sem fyrst enda hljóti
það að vera hagsmunamál fyrir útlendinginn sjálfan sem og þjóðfélagið í heild. Þá leggur
meiri hlutinn áherslu á að tryggt verði nægilegt framboð af slíkum námskeiðum í landinu öllu
og að gjald fyrir það verði hóflegt. Enn fremur er lagt til að haft verði samráð við mennta-
málaráðuneytið og aðila vinnumarkaðarins um íslenskukennslu fyrir útlendinga.

Aftur fjallaði nefndin um réttarstöðu barna yngri en 18 ára sem kynnu að koma til landsins
án foreldra eða annarra forsjáraðila og þá einkum stöðu þeirra sem flóttamanna. Ekki hefur
reynt á slík ákvæði hér á landi en ef svo bæri undir bendir meiri hlutinn á að réttarstaða þeirra
yrði að sjálfsögðu sú sama og annarra flóttamanna og þeim tryggð sama vernd og öðrum á
grundvelli frumvarpsins og alþjóðasamninga. Í slíkum tilvikum mundi auk þess reyna á
skyldur barnaverndaryfirvalda samkvæmt þeim lögum sem um þau gilda.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sjúkratrygging sé skilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis. Í al-
mannatryggingalögum er ákveðinn sex mánaða biðtími þar til menn öðlast rétt samkvæmt
þeim. Meiri hlutinn telur eðlilegt að þessi krafa sé gerð um sjúkratryggingu, enda hljóta það
að vera hagsmunir útlendingans sjálfs að njóta verndar til jafns við ákvæði almannatrygg-
ingalaganna. Þessa kröfu er auk þess að finna í frumvarpi til laga um atvinnuréttindi útlend-
inga sem nú er til umfjöllunar hjá þinginu en þar er að finna ákvæði um að atvinnurekandi
skuli sjúkratryggja erlendan starfsmann sinn. Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðis- og
tryggingamálaráðuneyti bjóða íslensk tryggingafélög upp á sjúkratryggingar fyrir útlendinga
en meiri hlutinn telur rétt að benda á að ekki er skilyrði samkvæmt frumvarpinu að slíkar
tryggingar séu keyptar hér á landi heldur eingöngu að þær séu til staðar.

Hvað varðar rétt útlendinga sem falla undir EES-samninginn til dvalarleyfis tekur meiri
hlutinn fram að eðlilegt er að þeir leiti eftir leyfinu með umsókn eins og aðrir enda er það í
samræmi við viðteknar venjur í öðrum EES-löndum.

Þá telur meiri hlutinn rétt að sett verði heildstæð löggjöf um öll málefni er varða dvalar-
og atvinnuréttindi útlendinga og þau látin heyra undir eitt og sama ráðuneyti. Bendir meiri
hlutinn á að hagræði af slíku er augljóst fyrir útlendinga, atvinnurekendur, sveitarfélög og
stofnanir.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að við vinnslu persónuupplýsinga sé heimilt eftir þörfum að samkeyra upplýsingar Útlendingastofnunar og lögreglu. Í því sambandi áréttar meiri hlutinn að Útlendingastofnun ber ekki að fá aðrar upplýsingar frá lögreglunni en þær sem eingöngu tengjast umsækjendum um dvalarleyfi og aðeins þær upplýsingar sem eðli sínu samkvæmt geta haft þýðingu við afgreiðslu stofnunarinnar á slíkum málum. Þá á lögreglan ekki rétt á upplýsingum frá Útlendingastofnun nema nauðsynlegt sé vegna rannsóknar á tilteknu máli er varðar útlending eða eftirlit með útlendingum.

Enn fremur ræddi meiri hlutinn ábyrgð á kostnaði við flutning útlendinga úr landi. Í því sambandi áréttar meiri hlutinn að með frumvarpinu er ekki verið að leggja víðtækari skyldur á eigendur eða leigjendur skipa og loftfara en núgildandi löggjöf kveður á um heldur er verið að færa frávísun útlendinga til samræmis við viðteknar venjur og alþjóðlegar skuldbindingar af Íslands hálfu.

Loks telur meiri hlutinn rétt að geta þess að þeir útlendingar sem öðlast hafa réttindi samkvæmt lögum um eftirlit með útlendingum skulu halda öllum áunnum réttindum.

Mælir meiri hlutinn með **samþykkt** frumvarpsins með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali. Þær breytingar eru auk orðalagsbreytinga:

1. Lagt er til að dvalartími erlendis sem fellt getur niður búsetuleyfi skv. 15. gr. verði lengdur úr tólf mánuðum í átján mánuði.
2. Lagt er til að Flóttamannaráð Íslands geri tillögu um að heimila hópum flóttamanna komu til landsins sem ákvörðun stjórnvalda byggist á.

Ólafur Örn Haraldsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 4. apríl 2002.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir,
form., frsm.

Jónína Bjartmarz.

Katrín Fjeldsted.

Ásta Möller.

Kjartan Ólafsson.