

Tillaga til þingsályktunar

um heildarstefnumótun í málefnum útlendinga og innflytjenda.

Flm.: Guðrún Ögmundsdóttir, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Össur Skarphéðinsson, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Björgvín G. Sigurðsson, Einar Már Sigurðarson, Helgi Hjörvar, Jóhann Ársælsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Jón Gunnarsson, Katrín Júlíusdóttir, Kristján L. Möller, Lúðvík Bergvinsson, Margrét Frímansdóttir, Mörður Árnason, Rannveig Guðmundsdóttir, Valdimar L. Friðriksson, Þórunn Sveinbjarnardóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa heildstæða opinbera stefnu í málefnum útlendinga og innflytjenda.

Markmið stefnunnar skal vera að samræma og tryggja réttindi útlendinga og innflytjenda sem hingað koma vegna atvinnu, fjölskyldusameiningar eða sem flóttafólk.

Stefnumótunin skal unnin af sérstakri nefnd með aðild forsætisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, menntamálaráðuneytis og félagsmálaráðuneytis. Jafnframt eigi sæti í nefndinni fulltrúar sveitarfélaga, Rauða kross Íslands og Alþjóðahúss.

Umboð nefndarinnar verði með þeim hætti að hún geti skipað vinnuhópa um einstaka málaflokka sem komi til nánari skoðunar hjá nefndinni.

Á grundvelli slíkrar stefnumótunar verði ráðist í lagabreytingar sem nauðsynlegar þykja til að tryggja réttindi útlendinga og innflytjenda sem best, og gera málaflokkinn samhæfðari, gegnsærri og skilvirkari.

Nefndin ljúki störfum haustið 2007.

Greinargerð.

Mikilvægt er að mótuð sé skýr og heildstæð stefna í málefnum sem snúa að útlendingum og innflytjendum á Íslandi. Umræða um stöðu útlendinga á efalaust eftir að aukast verulega í takt við þá fjölgun orðið hefur á flutningum fólks til landsins á umliðnum árum og opnun Evrópu samfara aukinni þörf fyrir vinnuafli. Þá má ætla að í kjölfarið muni enn fleiri kjósa að setjast hér alfarið að og aðlagast samfélaginu.

Samkvæmt Hagstofu Íslands bjuggu hér 24.678 manns sem höfðu annað fæðingarland en Ísland um áramótin 2005–2006. Áramótin 1999–2000 voru íbúar landsins sem höfðu annað fæðingarland 14.927.

Í eftirfarandi töflu má sjá tölur um útlendinga eftir kjördæmi 2005:

Reykjavík/höfuðborgarsvæðið	1.995
Suðurlkjördæmi	1.973
Norðvesturkjördæmi	1.394
Norðausturkjördæmi	2.992
Samtals:	7.616 karlar
	6.162 konur

Af þessu má sjá að fjölgun er talsverð og því enn brýnna nú en nokkru sinni að fara heildstætt yfir málaflökkinn og skoða reglugerðir, réttindi, fræðslu, samstarf sveitarfélaga og ríkis, samstarf félagasamtaka við ríki og sveitarfélög og kortleggja þá þjónustu sem er í boði fyrir útlendinga. Sérstaklega þarf að skoða hvað á skortir til þess að hún gagnist þeim sem hún er ætluð og verði skilvirkari.

Nauðsynlegt er að þeir sem hér vilja setjast að og vinna viti hver staða þeirra er í upphafi og að yfirvöld hafi skýra stefnu um aðlögun þeirra að íslensku samfélagi og til hvers er af þeim ætlast ákveði þeir að setjast hér að um lengri eða skemmri tíma.

Verkefni nefndarinnar.

Samþætting sem lykilhugtak og hugmyndafræði er það sem ber að hafa í huga þegar heildarstefnumótun af þessu tagi er annars vegar. Hún tekur t.d. til þess að allir minnihlutahópar mætist og blandist samfélögum á þann hátt að þeir haldi að hluta í sína eigin menningu og haldi sínum sérkennum ásamt því að aðlagast íslensku þjóðfélagi og tileinka sér t.d. tungumálið, fá aðgang að allri þjónustu fyrir fjölskyldur sínar, svo sem í leikskóla og skóla og aðgang að íslenskum vinnumarkaði. Samþætting þarf einnig að taka til þátta eins og vinnustaða, búsetu, náms, skólagöngu og stuðnings.

Verkefni nefndarinnar við stefnumótunina eru m.a. eftirfarandi:

Lög og reglugerðir.

Mikilvægt er að farið verði heildstætt yfir lög um útlendinga, atvinnurétt og búsetu ásamt reglugerðum.

Markmið slíkrar yfirferðar er að gera samræma lög og tryggja að framsal valds verði sem minnst og margar þeirra valdheimilda sem nú eru í reglugerðum verði færðar inni í löggjöfina. Þetta er mikilvægt til þess að þeir sem löggin ná til skilji og átti sig á rétti sínum, og jafnframt að þeir sem vinna með löggin hafi góða heildarsýn.

Við slíka endurskoðun er m.a. nauðsynlegt að skoða eftirfarandi þætti:

- Brýnt er að innflytjendaráð fái stöð í lögum, þannig að það hafi skýra stöðu og að hlutverk þess sé skilgreint.
- Skoða þessi mál á Norðurlöndunum svo að við getum styrkt stöðu okkar og sótt fyrirmyndir þangað, enda hefur þessi málaflökkur sterka og skýra stöðu, bæði í lögum og stjórnsýslu. Sérstakar stofnanir þar sinna m.a. málsvarshlutverki útlendinga og innflytjenda.
- Mikil umræða spannst um það hvort löggin gengju lengra en þurfa þykir við setningu laga um útlendinga og í tengslum við síðari breytingar á þeim. Mikilvægt er að skoða ýmis ákvæði laganna með breytingar í huga. Hér eru nokkur atriði sem huga þarf að:
 - Íslenskukennsla verði tryggð og hún ókeypis fyrir viðkomandi. Hér þyrfti að útfæra í lögum hvernig kostnaði yrði háttáð, svo og að áréttu skyldu ríkisins í þessu efni.
 - 24 ára regluna svokölluðu þarf að skoða sérstaklega, en auðvelt er að færa rök fyrir því að hún takmarki persónufrelsi þeirra sem velja að ganga í hjónaband með erlendum ríkisborgara. Ákvæðið er mjög tálmandi og virðist stangast á við íslenska löggjöf um hjúskap. Jafnframt hafa komið fram verulegar efasemdir um að þetta lagaákvæði sé í samræmi við jafnræðisreglu stjórnarskrár þar sem það mismuni fólki eftir uppruna. Slíkur vafi er nægjanlegur til þess að þetta ákvæði verði skoðað sérstaklega.
 - Einnig hefur ákvæðið um dvalarleyfi vegna fjölskyldusameiningar verið afar umdeilt en í lögum er rætt um að einstaklingar þurfi að vera eldri en 66 ára til þess að ákvæðið hafi gildi. Hér er ekki um stóran hóp að ræða og því ekki mikil hætta því samfara

að þetta ákvæði sé hjáleidd inn á íslenskan vinnumarkað. Þeir sem ákvæðið nær fyrst og fremst yfir koma frá ríkjum utan Evrópu. Nauðsynlegt er að skoða stöðu þessa hóps sérstaklega í ljósi stækkunar Evrópusambandsins.

- Mikilvægt er að nefndir/vinnuhópar skoði sérstaklega með hvaða hætti hægt er að styrkja stöðu barna og kvenna í lögum. Nauðsynlegt er að líta til Norðurlandanna og þess hvað þar hefur verið best gert og taka það upp í íslenskri löggjöf.
- Nauðsynlegt er að skýr ákvæði séu í lögum um túlkajónustu. Á þetta við um opinberar stofnanir, og þá sérstaklega þegar upp koma sífjamál (skilnaðar- og forsjármál) Nægjanlegt er í þessu sambandi að benda á ákvæði um upplýsingar- og leiðbeiningarskyldu stjórnvalda í stjórnáskilum, en framkvæmdin hefur verið mismunandi og því mikilvægt að gefa túlkajónustu skýra lagastöð í lögum um útlendinga og innflytjendur.
- Mikilvægt er að skoða lög um almannatryggingar með tilliti til þess hvernig þau snerta þá sem hér hafa dvalið lengst og hvernig þeirra réttur verði best tryggður, t.d. vegna örorkubóta og slysa. Jafnframt þessu þarf að skoða hvernig lög um félagsþjónustu og almannatryggingar spila saman gagnvart þessum hópi.
- Skoða þarf breytingar vegna atvinnuleyfa þeirra sem koma frá ríkjum utan Evrópusambandsins, en þeir eru háðir atvinnuleyfum vinnuveitenda. Þessi hópur fer minnkandi eftir síðustu breytingar á Evrópusambandinu og því nauðsynlegt að endurskoða stöðu þessa hóps með tilliti til þessa.

Skoða þarf stöðu flóttamanna, þótt réttur þeirra sé á margan hátt vel tryggður í lögum og gott vinnulag, hafi skapast í tengslum við þá, einkum við móttöku hópa flóttamanna. Mikilvægt er að skoða sérstaklega þá sem hafa fengið dvalarleyfi af mannúðarástæðum og hvort jafnræði í þjónustu sé með þeim og öðrum flóttamönnum. Á Norðurlöndunum eru þessir tveir hópar jafnir í lögum og mikilvægt að við hér gerum slíkt hið sama.

Einnig þarf að skoða hvort ekki eigi að setja málaflökkinn á eina hendi í stað þess að hafa hann hjá tveimur ráðuneytum eins og nú er. Við slíka sameiningu er mikilvægt að undirstofnanir sem sinna málefnum útlendinga færast einnig með.

Með því að setja málaflökkinn á einn stað fæst betri heildarsýn sem auðveldar stofnunum að vinna saman að málaflöknum.

Menntamál.

Sérstaklega þarf að skoða mál sem varða menntun og upplýsingagjöf útlendinga. Hér á eftir fara atriði sem þarf að skoða:

- Íslenskunám verði aðgengilegt og henti öllum aldurshópum. Það verði ókeypis þannig að kostnaður geti aldrei aftrað neinum frá því að stunda slíkt nám. Upplýsingar um íslenskunám verði gefið út á viðkomandi móðurmáli.
- Skoða þarf sérstaklega hvernig hægt er að auðvelda innflytjendum að fá menntun sína og starfsréttindi viðurkennd hér á landi.
- Auka þarf áherslu í leik- og grunnskólum á kennslu um fordóma og hvernig megi koma í veg fyrir þá, auk þess sem efla þarf þekkingu á stöðu sértækum þörfum þeirra sem búa við fleiri en eitt tungumál.
- Grunn- og framhaldsskólar móti sérstaka stefnu um það hvernig þeir ætla að taka á móti nemendum af erlendum uppruna og hafa annað móðurmál en íslensku. Skólarnir nýti sér túlkajónustu og þá sérþekkingu sem hefur skapast t.d. hjá Miðstöð nýbúa.
- Tryggja þarf börnum móðurmálskennslu og leggja þarf áherslu á kennslu íslensku sem annars máls.

- Mikilvægt er að tryggja ungum börnum af erlendum uppruna leikskólavist sem gæti verið sérstaklega niðurgreidd ef svo færi að tryggt yrði í lögum um leikskóla að þessi börn fengju kennslu í báðum málunum
- Breyta þarf lögum til þess að próf sem lögð eru fyrir börn með íslensku sem annað mál verði ekki eins og próf fyrir börn sem hafa íslensku að fyrsta máli.
- Mikilvægt er að tvítyngt aðstoðarfólk sé ráðið til skólanna.
- Mikilvægt er að bjóða túlkaþjónustu í öllu foreldrarstarfi

Ýmsar skýrslur og úttektir hafa verið gerðar um þessi mál en slík gögn munu gagnast afar vel í vinnu af þessum toga.

Miðstöðvar/þjónusta/fræðsla.

Mikilvægt er að ríkið taki þátt í rekstri Alþjóðahúss í Reykjavík ásamt félagasamtökum og sveitarfélögum. Svo er hins vegar ekki, en ríkið kemur að rekstri Fjölmenningarseturs á Vestfjörðum. Þetta er nefnt hér til að ítreka og minna á að fleiri slík verkefni eru nauðsynleg á öðrum stöðum á landinu. Austfirðir eru hér nærtækasta dæmið, en þar starfar nú fjöldi útlendinga.

Það mundi jafnframt vera hlutverk nefndarinnar að koma með útfærðar tillögur í þessu efni og skoða fleiri staði í því augnamiði að sértæk þjónusta og aðstaða væri sem víðast um landið.

Mikilvægt er að útfæra hugmyndir um námskeiðahald, ráðgjöf og fræðslu til stofnana og einstaklinga, til atvinnurekenda og verkalýðshreyfingar ásamt því að koma á öflugra samstarfi þessara aðila.

Þá þarf að huga að sérhæfðri ráðgjöf og túlkaþjónustu ásamt kynningu á menningarlegum fjölbreytileika á hverju svæði fyrir sig.

Jafnframt þessu þarf að skoða mikilvægi lögfræðilegrar ráðgjafar við einstaklinga sem á þurfa að halda.

Skipun talsmanns.

Skoða þarf hvort ekki er tímabært að skipa sérstakan talsmann útlendinga. Meta þarf kosti þess og galla og líta til annarra þjóða með slíka skipan.

Mikilvægt er að í lögum sé rík leiðbeiningarskylda og almennt og gott aðgengi að lögfræðiaðstoð. Nauðsynlegt er að slík þjónusta sé ekki á kostnað viðkomandi. Mannréttinda-samtök og Alþjóðahús yrðu hafðar í ráðum um hvernig slíkri þjónustu væri best fyrir komið.

Staða kvenna og barna.

Nauðsynlegt er að útlendingar aðlagist samfélaginu og spornað verði við einangrun þeirra. Einkum getur það verið hlutskipti kvenna og barna þeirra að þau hafa takmörkuð tengsl utan heimilis. Því má ekki gleyma að veik félagsleg staða móður getur haft mikil áhrif á sjálfsmynd barna þeirra.

Sérstaklega þarf að huga að réttindum kvennanna. Skoða þarf lagalega og félagslega stöðu þeirra og vinna tillögur til úrbóta í samráði við samtök sem gerst þekkja til hópsins.

Skoða þarf hvernig lög um atvinnuréttindi og lög um útlendinga vinna hvor gegn öðrum í málefnum kvenna sem beittar eru ofbeldi. Í lögum um atvinnuréttindi útlendinga er ákvæði sem segir að kona geti fengið ótímabundið atvinnuleyfi eftir tvö ár hafi hún orðið fyrir ofbeldi af hálfu maka síns. Útlendingalögin gera ákvæðið hins vegar óvirkt því konan fær ekki ótímabundið atvinnuleyfi nema að hafa búsetuleyfi, en skilyrði fyrir því er þriggja ára dvöl

í landinu. Ef þessi ákvæði væru samræmd ættu konur sem beittar eru ofbeldi möguleika á ótímabundnu leyfi eftir tvö ár í landinu.

Flutningsmenn telja mikilvægt að um þetta mál verði skipaður sérstakur undirhópur í nefndum með þátttöku samtaka erlendra kvenna, Kvennaathvarfs og Alþjóðahúss.

Stöðu barna þarf einnig að skoða sérstaklega. Mikilvægt er að kanna þá þætti sem snúa að skólamálum, skráningu og öðru og lög og reglur með tilliti til Barnasáttmála SP. Nýleg dæmi um skólagöngu barna á landinu ætti að vera innlegg í vinnu um hvað betur mætti fara í löggjöfinni gagnvart börnum. Við eigum að vera fremst meðal jafningja í því að tryggja hag og velferð barna sem hingað koma með foreldrum sínum.

Undanfarið hafa mál þróast svo á Norðurlöndunum að þangað kemur fjöldi barna sem er forsjárlaus og er sérstaklega gert ráð fyrir þessum hópi í löggjöfinni þar. Þess verður heldur ekki langt að bíða að slíkt gerist hér á landi og því mikilvægt að við séum undir hana búin. Brýnt er því að skoða sérstaklega stöðu þessara barna. Kortleggja þarf samstarf milli sveitarfélaga, Barnaverndarstofu og Rauða krossins til að tryggja réttarstöðu og þjónustu við börnin eins vel og hægt er.

Skoða þarf stöðu ungmenna sem eru ekki með sjálfstætt búsetuleyfi þegar þau verða 18 ára. Stór hluti þessa hóps hættir í skóla því þau telja sig verða að sýna framfærslu til að fá dvalar- og búsetuleyfi, enda verður ekki annað ráðið af lögunum. Í framkvæmd er hins vegar tekið tillit til þess ef einstaklingur stundar nám og sýnir eðlilega námsframvindu og er þá búsetuleyfið framlengt. Mikilvægt er að lögin endurspegli raunveruleikann en svo er ekki nú.