Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1922
komudagur 11.3.2013

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar

Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 11. mars 2013

1302047SA TÞ
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. til laga um útlendinga - 541. mál 141. lþ.

Ofangreint frumvarp barst sambandinu til umsagnar með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, dags. 6. febrúar sl.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á gildandi lögum, nr. 96/2002. Unnið hefur verið að málinu um alllanga hríð og var nokkuð samráð haft við sambandið um ýmis efnisatriði þess. Önnur atriði komu hins vegar til skjalanna mjög seint í vinnunni og önnur tóku breytingum allt fram að framlagningu frumvarpsins. Verður af þeirri ástæðu að gera fyrirvara um að kostnaðarmat frumvarpsins skv. fylgiskjali I endurspegli með fullnægjandi hætti þau nýmæli sem lögð eru til.

Sambandið gerir alvarlega athugasemd við að frumvarp til svo umfangsmikillar heildarlöggjafar sé lagt fram jafn seint og raun ber vitni, án þess að því sé jafnframt lýst yfir að framlagningin sé til kynningar. Blasir við að málið mun alls ekki fá nægilega umfjöllun, hvorki af hendi þingsins né þeirra sem umsagnir gefa um málið. Kemur þetta raunar fram í þeim viðbrögðum sem þegar hafa borist til allsherjar- og menntamálanefndar, og má þar í dæmaskyni vísa til bréfs Vinnumálastofnunar dags. 28. febrúar sl., umsagnar Fjölmenningarseturs dags. s.d. og umsagnar Útlendingastofnunar dags. 4. mars sl.

Sambandið bendir einnig á að flýtimeðferð málsins og ófullnægjandi umfjöllun um áhrif frumvarpsins vinnur beint gegn yfirlýstu meginmarkmiði þess, sem er að skýra réttarstöðu útlendinga hér á landi. Augljóst er að ef réttindaákvæði fá ekki fullnægjandi rýni við meðferð löggjafans mun það leiða til óvissu í framkvæmd eftir gildistöku nýrra laga. Á það sérstaklega við um flókið samspil laganna við löggjöf á vinnumarkaði og á vettvangi velferðarþjónustu.

Einsýnt er því að mati sambandsins að frumvarpið verði ekki rætt til niðurstöðu á yfirstandandi löggjafarþingi. Miðast athugasemdir í umsögn þessari við að bent sé á atriði sem þarfnast nánari skoðunar. Jafnframt skal tekið fram að mörg ákvæði frumvarpsins eru til verulegra bóta.

Athugasemdir við einstaka kafla og greinar

Í 4. gr. frv. er vikið að hlutverki stjórnvalda við framkvæmd laganna og vísað beint til Útlendingastofnunar, Þjóðskrár og lögreglu. Í greinargerð kemur jafnframt fram að til stjórnvalda í skilningi 4. gr. teljist Vinnumálastofnun og

barnaverndarnefndir auk utanríkisþjónustunnar. Við þetta mætti bæta að félagsþjónusta sveitarfélaga kemur með margvíslegum hætti að stjórnvaldsákvörðunum í málefnum útlendinga, m.a. í samskiptum við Þjóðskrá um lögheimilisskráningar o.fl. Afmörkun á hlutverki stjórnvalda skv. greininni hefur því augljósan snertiflöt gagnvart sveitarfélögunum.

Mikilvægt er að mati sambandsins að skilgreint verði betur hvernig samskiptum einstakra stjórnvalda verði háttað og er þar sérstaklega bent á að skýrt komi fram hvernig gagnkvæmri upplýsingamiðlun verði háttað milli Þjóðskrár, Útlendingastofnunar, Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu sveitarfélaga auk annarra stjórnvalda, m.a. þegar um er að ræða EES- eða EFTA-borgara. Æskilegt væri að tekið yrði upp sjálfstætt ákvæði þessa efnis í II. kafla frumvarpsins, en að ákvæði um tilkynningarskyldu (sbr. 129. gr. frv.) verði látin einskorðast við aðra aðila en stjórnvöld. Þá þarf að koma fram í ákvæði um vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 18. gr. frv., að Þjóðskrá hafi sambærilegar heimildir og Útlendingastofnun, og að heimildir nái til þess að samkeyra skrár.

Í heimild til handa ráðherra innanríkismála til þess að setja reglugerð um samskipti stjórnvalda, sbr. 4. gr. í fyrirliggjandi frv., ætti að koma fram að reglugerðin sé sett að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, hvað varðar hlutverk sveitarfélaga á sviði félagsþjónustu og barnaverndar.

Í 6. – 9. gr. frv. koma fram nýmæli um kærunefnd útlendingamála. Sambandið er hlynnt því að hugað verði að sjálfstæðri úrskurðarnefnd á þessu málasviði en bendir á að ætla verður nefndinni nægjanlegan starfskraft og aðstöðu til þess að sinna starfi sínu. Með hliðsjón af málafjölda og málsmeðferð annarra úrskurðarnefnda (sbr. svör á 170. þingmáli yfirstandandi löggjafarþings) verður að telja raunhæft að útgjöld vegna nýrrar nefndar verði 28 m.kr. á ári, sbr. eins og lagt er upp með í fylgiskjali II með frv.

Á hinn bóginn verður ekki með nokkru móti séð að fækkun um tvö störf í innanríkisráðuneytinu samhliða lagabreytingum geti komið til frádráttar fyrirséðum kostnaðarauka. Út frá reynslu má draga í efa að störfum í ráðuneytinu muni fækka í reynd en fyrst og fremst verður síðan að líta til þess að nauðsynlegt er að styrkja Útlendingastofnun til þess að hún geti tekið við þeim auknu verkefnum sem frv. gerir ráð fyrir, auk þess að vinna upp fyrirliggjandi málahala.

Algerlega er horft framhjá þörf á styrkingu Útlendingastofnunar í kostnaðarmati fjármála- og efnahagsráðuneytisins og sætir það undrun í ljósi þess að frv. gerir ráð fyrir því að afleiðingar af langri málsmeðferð verði mun afdrifaríkari en verið hefur. Er þar vísað til 87. gr. frv. sem felur í sér að ótímabundið dvalarleyfi vegna mannúðarsjónarmiða verði veitt þeim útlendingum sem sótt hafa um alþjóðlega vernd og ekki fengið niðurstöðu í mál sitt innan 18 mánuða. Bent er á að í fylgiskjali II kemur fram að málsmeðferðartími við núverandi aðstæður hafi í sumum tilvikum verið allt að tvö til þrjú ár.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að rekstur móttökumiðstöðvar verði lögfestur og styður sambandið að svo verði gert. Ákvæði í þessa veru kynni þó að eiga betur heima í II. kafla (um stjórnsýslu og framkvæmd laganna) fremur en í 74.

gr. Þá er gerð athugasemd við að forsendur kostnaðarmats í fylgiskjali II eru langt í frá raunhæfar, þar sem einungis er gert ráð fyrir launakostnaði sem nemur þremur fastráðnum starfsmönnum.

Móttökumiðstöðin mun fyrirsjáanlega þurfa að starfa með vaktafyrirkomulagi og mönnun sem byggir á öryggissjónarmiðum. Af þeirri ástæðu er launakostnaður vegna hennar verulega vanáætlaður í frv. Einnig væri rétt að í kostnaðarmati vegna miðstöðvarinnar væru settar fram fjárhæðir á grundvelli greininga um mögulegan fjölda aðstoðarþega út frá ólíkum forsendum.

Þá þarf ráðuneytið að hafa tiltæka viðbragðsáætlun ef upp koma tilvik um stóra hópa sem samtímis leita verndar og aðstoðar, eins og dæmi eru um frá þessu ári. Eðlilegt er að vikið verði að slíkri áætlun í II. kafla frv.

Mikilvægt er einnig að ákvæði í nýjum lögum um móttökumiðstöð og tengda starfsemi byggi á samningum sem gerðir hafa verið við sveitarfélög um vistun hælisleitenda. Reykjanesbær hefur borið hitann og þungann af þjónustu við þennan hóp og þrátt fyrir að stefnt hafi verið að því að Reykjavíkurborg komi einnig að málum hafa samningar þar um enn ekki tekist milli borgarinnar og ráðuneytisins.

Mjög bagalegt er að samningsgerðin hafi dregist á langinn og í ljósi stöðunnar telur sambandið einsýnt að frumvarp til nýrra útlendingalaga styðji markvisst að slíkir samningar séu gerðir, og að ákvæði þar um verði tekið upp í II. kafla frv. Áríðandi er að ný lög styðji þá þróun að ráðuneytið geri þjónustusamninga við öll sveitarfélög um aðstoð við útlendinga, hvort sem um er að ræða hælisleitendur, útlendinga í ólöglegri dvöl eða fórnarlömb mansals.

27. gr. frv. virðist opna fyrir að ákvörðun Útlendingastofnunar um forgangsröðun umsókna sé kæranleg skv. heimild í 7. gr. frv. Sambandið geldur miklum varhug við að slíkt sé gefið til kynna enda væri það í andstöðu við þá meginreglu sem gilt hefur innan stjórnsýslu íslenskrar velferðarþjónustu að ákvarðanir um slíka forgangsröðun eru ekki kæranlegar, enda bindi þær ekki enda á mál.

Í 28. gr. frv. er kveðið á um að útlendingur skuli fá fræðslu um réttindi og skyldur í íslensku þjóðfélagi, þar á meðal um réttindi launafólks, jafnréttismál og samtök og stofnanir sem vinna að málefnum útlendinga. Ástæða er einnig til þess að tryggja að leiðbeiningarskylda stjórnvalda sé virk í þeim málum sem útlendingar reka, m.a. sifjamál hjá sýslumannsembættum landsins og vinnutengd mál hjá Vinnumálastofnun. Árétta mætti þetta með því að ákvæði um fræðslu vísi til 13. gr. frv. þar sem fjallað er um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Eðli málsins samkvæmt sú skylda einnig til þess að Útlendingastofnun leiðbeini um möguleika á því að máli verði skotið til kærunefndar.

Í 30. gr. frv. er fjallað um það grunnskilyrði dvalarleyfis að umsækjandi skuli sýna fram á að framfærsla hans sé trygg þann tíma sem hann sækir um að fá að dveljast hér á landi. Við þetta ákvæði eru gerðar tvær athugasemdir af hálfu sambandsins:

1) Hugtakið „ábyrgðaraðili" er alls ekki skilgreint nægjanlega vel né heldur á hvaða lagagrundvelli sá aðili undirgangist kvöð um framfærslu. Bent er á að slík skuldbinding á sér engan stað í öðrum lögum auk þess sem hæpið er að slík kvöð fái staðist gagnvart stjórnvöldum á grundvelli einkaréttarlegs gernings. Af þeim sökum myndi ákvörðun um fjölskyldusameiningu í mörgum tilvikum verða ávísun á opinber framfærslu- eða bótakerfi.

2) Sambandið telur ekki rökrétt að binda viðmið um lágmarksframfærslu við leiðbeinandi reglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Nokkur ár eru síðan velferðarráðuneytið hætti útgáfu slíkra leiðbeininga og er því þýðingarlaust að vitna til þeirra í lagatexta. Eðlilegt er hins vegar að innanríkisráðuneytið ákveði þessar fjárhæðir, eftir atvikum að teknu tilliti til neysluviðmiða sem gefin eru út af velferðarráðuneytinu.

Í 32. gr. er fjallað um búsetuleyfi, sem felur í sér rétt til ótímabundinnar dvalar hér á landi. Greinin skýtur styrkari stoð undir þá framkvæmd sem þróast hefur og er almennt til bóta. Sambandið gerir þó athugasemd við að Útlendingastofnun geti veitt undanþágur frá framfærsluskilyrði á grundvelli „sanngirnisástæðna". Hætt er við að svo opinn og óljós mælikvarði muni reyndast óframkvæmanlegur. Fremur er lagt til að hugað verði að því að stofnunin geti ráðstafað úr sjóði til þess að brúa bil gagnvart framfærslu þegar sérstaklega stendur á. Væri sú aðferð í betra samhengi við þá meginreglu að stjórnvald sem tekur slíka matskennda ákvörðun standi straum af fjárhagslegum afleiðingum hennar fremur en að öðrum aðilum.

Rétt er að hafa í huga að samkvæmt gildandi framkvæmd fá sveitarfélög endurgreidda þá fjárhagsaðstoð sem þau greiða einstaklingum fyrstu tvö árin eftir að þeir fá skráð lögheimili hér á landi. Ríkissjóður endurgreiðir einnig útlagðan kostnað vegna útlendinga í neyð.

Einstaklingar sem falla munu undir 32. gr. hafa verið búsettir hér á landi í a.m.k. fjögur ár og því mun það að óbreyttu koma í hlut þess sveitarfélags þar sem viðkomandi einstaklingur býr, að greiða framfærslureikninginn ákveði Útlendingastofnun að veita undanþágu á grundvelli sanngirnisástæðna.

Í 44. gr. er kveðið á um dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla við landið, og segir m.a. að í þessum tilvikum megi víkja frá kröfu um framfærslu. Sömu athugasemdir eru hér gerðar og varðandi 32. gr., þ.e. að „sérstök tengsl við landið", eins og þau eru sett fram, eru alltof óljós til þess að geta verið grundvöllur matskenndra ákvarðana. Óhjákvæmilegt er að löggjafinn lýsi þeim sjónarmiðum sem ákvarðanir af þessu tagi geta byggst á.

Einnig er ekki hægt að fallast á að undanþága frá framfærsluskilyrði sé veitt í þessum tilvikum, enda myndi hún a vera ávísun á útgjöld hjá öðrum aðilum. Útlendingur, sem átt hefur búsetu hér landi í meira en tvö ár, t.d. vegna náms sbr. 42. gr., og fær í framhaldi af því dvalarleyfi vegna sérstakra tengsla við landið, myndi fara yfir á framfærslu sveitarfélags nema gildandi framkvæmd um endurgreiðslu fjárhagsaðstoðar verði jafnframt breytt, sbr. hér að ofan.

VIII. kafli frv. fjallar um dvalarleyfi fyrir aðstandendur, þ.e. fjölskyldusameiningar. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu

kveða núgildandi lög á um það í einni grein, hver réttur til dvalar á Íslandi er í tilviki aðstandenda íslenskra ríkisborgara eða útlendinga sem hér dvelja. Í frv. verður þessi eina grein að heilum kafla með 13 greinum. Augljóst er að hér er lagt upp með stórfellda breytingu frá því sem verið hefur.

Heilt yfir er þessi kafli flókinn og mjög ógegnsætt hvernig hann verði framkvæmdur. Sambandið áréttar það sem sem fram kemur í fylgiskjali I með frumvarpinu um möguleg kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélög. Jafnframt er tekið undir þá afstöðu innflytjendaráðs að lagaákvæði, er snúa að jafn mikilvægri ákvörðun og útgáfu dvalarleyfa, þurfi að vera skýr. Benda má á reynslu Norðurlanda í þessu sambandi, þar sem heimildir til fjölskyldusameiningar hafa haft ríka tilhneigingu til þess að vinda upp á sig og skapa skjól fyrir misferli sem í mörgum tilvikum bitnar á þeim sem flytjast milli landa.

Í XIV. kafla frv. eru teknar saman sérreglur um EES- / EFTA-borgara. Þessar reglur hafa mikla þýðingu fyrir sveitarfélögin og gerir sambandið kröfu um að lagaákvæði þar að lútandi séu skýr og fyrirsjáanlegt hvernig framkvæmd þeirra verði háttað. Frumvarpið, eins og það er lagt fram, uppfyllir ekki þessa kröfu og er ljóst að ef XIV. kaflinn verður að lögum muni hljótast af því veruleg réttaróvissa gagnvart þeim stóru hópum EES-borgara sem hér dveljast.

Í 103. og 104. gr. frv. er komið inn á það skilyrði fyrir dvöl EES- eða EFTA-borgara að viðkomandi einstaklingur eða aðstandendur hans sé ekki ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar. Á skilyrðið reynir m.a. í 116. gr. frv. um takmarkanir á heimildum til brottvísunar. Ákvæðin eiga uppruna sinn í tilskipun nr. 2004/38/EB, sbr. 35. gr. gildandi laga um útlendinga eins og þeim var breytt með 4. gr. laga nr. 83/2012. Ástæða er til þess að vekja athygli á því að umrædd breytingalög voru samþykkt á Alþingi án þess að aflað væri umsagna um málið eða greint með lögskýringargögnum hvaða þýðingu þessi ákvæði tilskipunarinnar hefðu gagnvart fyrirkomulagi félagslegrar aðstoðar á Íslandi.

Sambandið gerir alvarlega athugasemd við að ekki skuli hafa verið bætt úr þessu við framlagningu frumvarpsins, en greinargerð með því er mjög ófullkomin um það hvað felist í hugtakinu. Er látið nægja að vísa til leiðbeininga sem gefnar voru út fyrir nokkrum árum síðan af Framkvæmdastjórn ESB. Að öðru leyti virðist sem frumvarpshöfundar hafi ætlað framkvæmdinni að mótast með setningu reglugerða, annars vegar af hálfu ráðherra innanríkismála og hins vegar þess ráðherra „er fer með málefni félagsþjónustu sveitarfélaga".

Eins og felst í síðarnefndu tilvísuninni hefur reglan um ósanngjarna byrði áhrif á fjárhagsaðstoð sem sveitarfélög veita á grundvelli laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Hitt má einnig vera ljóst að reglan snertir ekki síður aðra aðila sem mynda kerfi félagslegrar aðstoðar, sbr. m.a. lög um það efni, nr. 99/2007. Er augljóst að greina þarf áhrif reglunnar heildstætt áður en löggjafinn getur tekið afstöðu til þess með hvaða hætti hún verði tekin upp í endurskoðuð lög um útlendinga. Ákveði löggjafinn, að lokinni slíkri greiningu, að framselja mikið vald til ráðherra að útfæra regluna efnislega í stjórnvaldsfyrirmælum ætti að koma fram að við undirbúning slíkra fyrirmæla sé ávallt haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, enda sé um að

ræða mikilvæg verkefni sveitarfélaga í skilningi sveitarstjórnarlaga, sbr. 3. og 128. gr. laga nr. 138/2011.

Óljóst er af lestri ákvæða XIV. kafla frv. hvort og þá hvaða áhrif það hafi á rétt EES- eða EFTA-borgara til velferðarþjónustu, þ.m.t. fjárhagsaðstoðar, að hann hafi öðlast rétt til ótímabundinnar dvalar. Atriði af þessum toga þurfa hins vegar að vera alveg skýr sem og hvaða stjórnvöld muni fara með framkvæmd mála sem varða samspil réttinda. Sambandið leggur sérstaka áherslu á að hlutverk Þjóðskrár sem skráningarstjórnvalds verði skilgreint ítarlega í þessum kafla frv. Minnt er á að unnið hefur verið að endurskoðun laga um almannaskráningar, þar sem gert er ráð fyrir miklum samskiptum milli Þjóðskrár og sveitarfélaganna.

Samandregið

Eins og áður segir benda ofangreindar athugasemdir á atriði sem þarfnast nánari skoðunar við áframhaldandi meðferð málsins, en sambandið gengur út frá því að frumvarpið verði ekki rætt til niðurstöðu á þessu löggjafarþingi.

Mörg ákvæði frumvarpsins eru síðan til verulegra bóta auk þess sem fyrir liggur að fyllsta ástæða var til þess að fara í heildarendurskoðun á lögum um útlendinga. Óhjákvæmilegt er hins vegar að sú endurskoðun taki fullt mið af flóknu samspili laganna við löggjöf á vinnumarkaði og á vettvangi velferðarþjónustu.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri