

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 80/2016 (dvalarleyfi).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Valgerði Maríu Sigurðardóttur og Arnar Sigurð Hauksson frá dómsmálaráðuneyti, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Bergþóru Halldórsdóttur frá Samtökum iðnaðarins, Sögu Kjartansdóttur og Guðrúnu Margréti Guðmundsdóttur frá Alþýðusambandi Íslands og Veru Dögg Guðmundsdóttur, Brynjar Júlíus Pétursson og Öldu Karen Svavarsdóttur frá Útlendingastofnun.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins og Fjölbrotaskólanum í Breiðholti, auk minnisblaða frá dómsmálaráðuneyti.

Með frumvarpinu eru lagðar til rýmkaðar heimildir fyrir umsækjendur um dvalarleyfi, m.a. vegna starfa sem krefjast sérfræðiþekkingar, fyrir nýútskrifaða háskólanema á grundvelli sérþekkingar þeirra og fyrir doktorsnema. Einnig eru lagðar til rýmkaðar heimildir til að endurnýja dvalarleyfi vegna skorts á starfsfólki og lengja gildistíma dvalarleyfis fyrir íþróttafólk og fyrir sérhæfða starfsmenn á grundvelli samstarfs- eða þjónustusamnings. Heimilt verði að endurnýja dvalarleyfi þeirra sem dvelja hér á landi vegna vistráðninga samhliða auknu eftirliti. Heimild til fjölskyldusameiningar verði rýmkuð fyrir dvalarleyfishafa í námi og í sérhæfðum störfum eða störfum þar sem skortur er á starfsfólki auk þess sem réttur breskra ríkisborgara með dvalarleyfi til fjölskyldusameiningar er áréttaður.

Umfjöllun nefndarinnar.

Dvalarleyfi vegna atvinnuþátttöku.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um mikilvægi þess að bæta það kerfi sem gildir um atvinnuréttindi fólks frá löndum utan EES. Samstillt átak þurfi til að tryggja heilbrigðan vinnumarkað og þörf sé á skilvirku eftirliti og viðurlögum við brotum. Í frumvarpinu sé tekið á einhverjum þáttum en auknu frelsi þurfi að fylgja ábyrgð. Því þurfi heildstæða nálgun á atvinnuréttindi útlendinga sem fyrst. Í greinargerð með frumvarpinu og fyrir nefndinni kom fram að tillögur frumvarpsins eru byggðar á tillögum starfshóps um atvinnuréttindi útlendinga sem forsætisráðherra skipaði en að komið hafi í ljós að útfæra þurfi nánar hluta af tillögum starfshópsins, svo sem um sameiningu dvalar- og atvinnuleyfa hjá Útlendingastofnun, að atvinnuleyfi fylgi starfsmanni en ekki atvinnurekanda, nýtt ákvæði um dvalar- og atvinnuleyfi fyrir sjálfstætt starfandi einstaklinga og að vinna við frumvarp þess efnis hefjist þegar í stað. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að sú vinna dragist ekki þar sem nauðsynlegt er að auðvelda fólki að taka þátt í vinnumarkaðnum án þess að það sé of háð vinnuveitanda, takmarka biðtíma eftir leyfum og laða þannig hæft starfsfólk til landsins.

Dvalarleyfi vegna menntunar.

Nefndin fjallaði um þær heimildir sem lagðar eru til í frumvarpinu um endurnýjun eða framlengingu dvalarleyfis vegna náms en fyrir nefndinni komu fram ábendingar um hvort gera ætti kröfur til þeirra sem væru í námi um tiltekið nám, ákveðna framvindu eða að hafa lokið hluta náms. Samkvæmt gildandi 8. mgr. 65. gr. laga um útlendinga er heimilt að endurnýja dvalarleyfi útlendings sem lokið hefur háskólanámi hér á landi í allt að sex mánuði frá útskriftardegi til þess að leita atvinnu á grundvelli sérfræðipækkingar hans. Með 10. gr. frumvarpsins er lagt til að þessi tími verði lengdur í þrjú ár. Ákvæði gildandi laga gerir ekki kröfu um hvers konar háskólanám útlendingar þurfi að ljúka til að njóta þessa réttar. Í skýrslu starfshópsins um atvinnuréttindi útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins, sem tillagan byggist á, kemur fram að mikilvægt sé að lengja þennan tíma í því skyni að laða fleiri námsmenn hingað til lands og gera um leið íslenska háskóla eftirsóknarverðari og samkeppnishæfari kost á alþjóðavísu. Þá sé það ekki síður mikilvægt til þess að Ísland missi ekki úr landi vel menntað fólk, framtíðarsérfræðinga á hinum ýmsum sviðum, sem ríkið hefur kostað til fjármunum til að mennta. Að mati dómsmálaráðuneytisins voru ekki talin standa sérstök rök til þess að skilgreina ákvæðið með þrengri hætti en gert er í gildandi lögum og tekur nefndin undir þau sjónarmið.

Þá komu einnig fram ábendingar um að rýmka þyrfti heimildir til dvalarleyfa fyrir þá sem eru í námi í kvöldskóla og hafa fengið hluta af námi í heimalandi sínu metinn og geta ekki stundað fullt nám vegna skilyrða um undanfara, þ.e. að hafa lokið tilteknum fögum áður en byrjað er á öðrum. Fram kom að fullt nám er í lögunum skilgreint sem samfellt nám á háskólastigi, þ.m.t. nám á háskólastigi sem fer fram á vinnustöðum, eða annað það nám sem gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar og nám á háskólastigi. Þá kemur fram að sá sem sækir einstök námskeið teljist ekki stunda fullt nám. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að gildandi lögum um útlendinga segir að við mat á því hvort um fullt nám sé að ræða skuli að jafnaði miða við ECTS á önn eða samsvarandi. Nefndin telur nauðsynlegt að koma til móts við ábendingar um rýmkun dvalarleyfa þeirra sem eru í námi, sérstaklega í þeim greinum þar sem skortur er á starfsfólki, sem og í iðn- og starfsnámi og hvetur til að það verði gert í samstarfi við mennta- og barnamálaráðuneytið. Nefndin leggur til breytingu á 10. gr. frumvarpsins sem felur í sér heimild Útlendingastofnunar til að veita undanþágu frá skilyrði um fullt nám, svo sem vegna skipulags náms á grundvelli beiðni frá hlutaðeigandi skóla, þar sem skipulag náms og krafa um námsframvindu kann í einstaka tilfellum að valda því að ekki er unnt að uppfylla kröfu um fullt nám í skilningi laganna.

Dvalarleyfi vegna vistráðningar.

Með frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að framlengja dvalarleyfi vegna vistráðningar úr einu ári í tvö en þó aldrei lengur en hlutaðeigandi samningur um vistráðningu gerði ráð fyrir. Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að hætta geti verið á misnotkun þessarar dvalarheimildar sem ætlunin er að nýtist til menningarskipta. Einstaklingar sem eru vistráðnir eru háðir vistfjölskyldu sinni um búsetu og fæði auk þess sem slit á vistráðningarsamningi geti leitt til afturköllunar dvalarleyfis og geta þessir einstaklingar því verið í viðkvæmri stöðu.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að Útlendingastofnun verði veitt heimild til að fela sérstökum aðila eftirlit með vistráðningum sem nú er í höndum lögreglu. Fyrir nefndinni kom fram að eftirlit með vistráðningum sé til hagsbóta fyrir hinn vistráðna, geti dregið úr líkum á ófullnægjandi aðstæðum og sé einnig til þess fallið að einstaklingar láti vita af óeðlilegum aðstæðum. Auk eftirlitsins var bent á að bæta mætti réttarstöðu hinna vistráðna með því að

skilgreina hvað teljist til eðlilegra starfa í vistráðningu, t.d. hvað teljist til léttra heimilisstarfa. Einnig var bent á mikilvægi þess að tryggja þyrfti fjármögnun eftirlitsins, starfsfólk og úrræði þannig að unnt yrði að bregðast við og tryggja að unnt yrði að framfylgja eftirlitið þegar á þyrfti að halda en fyrir liggur að árlega eru veitt um 100 dvalarleyfi vegna vistráðninga. Nefndin telur mikilvægt að Útlendingastofnun verði skylt að fela sérstökum eftirlitsaðila að hafa eftirlit með vistráðningum í stað þess að vera það heimilt eins og lagt er til í frumvarpinu. Þá telur nefndin einnig mikilvægt að samhliða eftirlitinu verði hugað að fræðslu fyrir vistfjölskyldur og vistráðna um réttindi og skyldur. Nefndin telur einnig nauðsynlegt að ráðuneytið hugi að því hvort útfæra þurfi frekari heimild til gjaldtöku vegna leyfa til vistráðningar þannig að unnt verði að mæta kostnaði vegna eftirlitsins.

Dvalarleyfi vegna fjölskyldusameininga.

Með frumvarpinu eru lagðar til rýmkaðar reglur vegna fjölskyldusameininga en fyrir nefndinni komu fram ábendingar um hvort skoða þyrfti hversu víðtæk hún ætti að vera, þ.e. maki, börn, foreldrar. Þá var einnig bent á að ef aðstandendaleyfi sérfræðinga eru lengd um fjögur ár þá fá aðstandendur EES-borgara fimm ára leyfi en aðstandendur Íslendinga fá tveggja ára leyfi. Nefndin telur að gæta verði að samræmi og telur nauðsynlegt að ráðuneytið skoði þessi álitæfni heildstætt í fyrirhugaðri endurskoðun.

Frekari endurskoðun dvalarleyfa.

Nefndin leggur áherslu á að með frumvarpinu eru lagðar til ívilnandi heimildir fyrir umsækjendur um dvalarleyfi og dvalarleyfishafa hér á landi sem þurfa að koma til framkvæmda sem fyrst en leggur áherslu á nauðsyn þess að skoðaðar verði frekari breytingar á reglunum, m.a. til að tryggja heilbrigðan vinnumarkað og þar með réttindi einstaklinga.

Breytingartillögur.

Í 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 54. gr. laganna um að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um útlit og eiginleika dvalarleyfisskírteinis, sem og gjald fyrir endurútgáfu þess. Í ákvæði laganna er kveðið á um gjaldtöku fyrir endurútgáfu dvalarleyfisskírteinis með reglugerðarheimild. Í umsögn Útlendingastofnunar er bent á að í 36. tölul. 14. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, er kveðið á um gjald fyrir endurútgáfu dvalarleyfisskírteinis sem eru sérlög og gildi því væntanlega frammar ákvæðum reglugerðar um útlendinga. Í skýringum við greinina kemur fram nauðsyn þess að ráðherra verði heimilt að kveða á um eiginleika og útlit dvalarleyfisskírteinis svo bregðast megi við breyttum kröfum um sameiginlegt evrópskt útlit á dvalarleyfisskírteinum, svo sem varðandi öryggis- og útlitskröfur. Nefndin telur nægjanlegt að mæla fyrir um gjald fyrir endurútgáfu dvalarleyfisskírteinis í lögum um aukatekjur ríkissjóðs og leggur til breytingu þess efnis að einungis verði kveðið á um útlit og eiginleika dvalarleyfisskírteinis í reglugerð.

Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til smávægilega breytingar á 2. og 5. mgr. 57. gr. laganna. Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að það væri til einföldunar í tengslum við endurnýjun á dvalarleyfi að fella brott 2. mgr. í stað þess að fella brott áskilnað um að sækja um endurnýjun eigi síðar en fjórum vikum áður en dvalarleyfi fellur úr gildi. Dómsmálaráðuneytið féllst á breytinguna í ljósi þess að þá yrði stuðst við ákvæði 3. mgr. sömu greinar þar sem kveðið er á um að sé ekki sótt um endurnýjun dvalarleyfis innan gildistíma fyrra dvalarleyfis skal réttur til dvalar falla niður og fara með umsókn skv. 51. gr. sem kveður á um skyldu til að sækja um dvalarleyfi áður en komið er til landsins. Var talið að sú leið væri sanngjarnari og einfaldari í framkvæmd. Samhliða eru lagðar til breytingar á 103. gr. laganna

þannig að vísað verði til 3. mgr. 57. gr. laganna í stað 2. mgr. sem lagt er til að verði felld brott.

Breytingin sem lögð er til í 5. gr. frumvarpsins á 5. mgr. 57. gr. laganna um að fella út skilyrði um að sækja um nýtt leyfi eigi síðar en fjórum vikum áður en fyrra dvalarleyfi fellur úr gildi heldur sér auk þess sem sambærileg breyting er lögð til á 6. mgr. 58. gr. laganna.

Nefndin leggur til breytingu á 10. gr. frumvarpsins sem felur í sér heimild Útlendingastofnunar til að veita undanþágu frá skilyrði um fullt nám, svo sem vegna skipulags náms á grundvelli beiðni frá hlutaðeigandi skóla.

Nefndin leggur til að í stað þess að Útlendingastofnun sé heimilt að fela sérstökum eftirlitsaðila eftirlit með vistráðningum verði henni skylt að gera það.

Nefndin leggur einnig til nokkrar tæknilegar lagfæringar sem þarfnast ekki skýringa.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Orðin „sem og gjald fyrir endurútgáfu þess“ í 3. gr. falli brott.
2. 5. gr. orðist svo:
 - Eftirfarandi breytingar verða á 57. gr. laganna:
 - a. 2. mgr. fellur brott.
 - b. Orðin „eigi síðar en fjórum vikum“ í 5. mgr. falla brott.
3. Á eftir 5. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
 - Orðin „eigi síðar en fjórum vikum“ í 6. mgr. 58. gr. laganna falla brott.
4. 2. másl. c-liðar 7. gr. orðist svo: Heimilt er að veita slíkt dvalarleyfi án umsóknar og þarf þá ekki að uppfylla skilyrði b-liðar 1. mgr.
5. Við 10. gr. bætist nýr liður, a-liður, svohljóðandi: Við b-lið 2. mgr. 65. gr. laganna bætist: eða hefur fengið heimild til undanþágu frá skilyrði um fullt nám, svo sem vegna skipulags náms á grundvelli beiðni frá hlutaðeigandi skóla.
6. Fyrri efnismálsliður d-liðar 11. gr. orðist svo: Útlendingastofnun er skylt að fela sérstökum eftirlitsaðila að hafa eftirlit með vistráðningum, þ.m.t. að taka út aðstæður á heimili vistfjölskyldu, svo sem með óboðuðu eftirliti, með því að taka viðtöl við hinn vistráðna og vistfjölskyldu og sjá til þess að vistráðningarsamningur sé virtur í hvívetna, m.a. um hámarksvinnuframlag.
7. Efnismálsliður b-liðar 12. gr. orðist svo: Hið sama gildir um nánasta aðstandanda bresks ríkisborgara sem hefur dvalarleyfi á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða XI.
8. Á eftir 14. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
 - Í stað orðanna „2. mgr. 57. gr.“ í 1. og 4. mgr. 103. gr. laganna kemur: 3. mgr. 57. gr.
9. Við 17. gr.
 - a. Í stað orðanna „5. mgr. 8. gr. laganna“ í 1. tölul. komi: 6. mgr. 8. gr. laganna.
 - b. Í stað orðanna „ákvæðis þessa“ í 1. og 2. mgr. 8. tölul. komi: laga þessara.

Bergþór Ólason, Birgir Þórarinsson, Helga Vala Helgadóttir og Sigurjón Þórðarson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Birgir Þórarinsson og Helga Vala Helgadóttir rita undir álitid samkvæmt heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa. Sigmar Guðmundsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykkur álitid þessu.

Alþingi, 2. júní 2023.

Bryndís Haraldsdóttir,
form., frsm.

Arndís Anna Kristínardóttir
Gunnarsdóttir.

Birgir Þórarinsson.

Helga Vala Helgadóttir.

Jódís Skúladóttir.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Lilja Rannveig
Sigurgeirsdóttir.