

Nefndasvið Alþingis
Sigrún Brynja Einarsdóttir, nefndarritari.
Selma Hafliðadóttir, nefndarritari.
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2005.

Umsögn Laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum, 131. löggjafarþing 2004 - 2005, þskj. 48 - 48. mál og um frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, með síðari breytingum, 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 47 - 47. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreind frumvörp til skoðunar. Þar sem frumvörpin fjalla um skyld atriði lætur laganefnd í té sameiginlega umsögn um þau bæði.

1. Frumvarp frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum, 131. löggjafarþing 2004 - 2005, þskj. 48 - 48. mál

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002 er það almennt skilyrði þess að fá dvalarleyfi, að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði sé tryggt. Með d. lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að niðjar útlendinga, sem hafa náð 18 ára aldri, hafa flust til landsins undir 18 ára aldri og dvalið í landinu sem aðstandendur á grundvelli 13. gr. laganna geti hlotið dvalarleyfi gegn yfirlýsingu foreldra eða framfæranda um að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði sé tryggt. Með e. lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að ef sérstaklega standi á sé heimilt að sýna fram á framfærslu, sjúkratryggingu og húsnæði með félagslegri aðstoð ríkis eða sveitarfélags eða með öðrum fullnægjandi hætti.

Með 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að niðjar útlendings sem hafa flust til landsins undir 18 ára aldri og hafa dvalið í landinu sem aðstandendur á grundvelli 13. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002 geti hlotið búsetuleyfi við 18 ára aldur hafi foreldri eða framfæranda verið veitt búsetuleyfi. Þá er í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins lagt til að réttarstaða maka sem dvalið hafa í landinu á grundvelli 13. gr. laganna verði tryggð við skilnað með þeim hætti að veita megi hinum fráskilda maka búsetuleyfi hafi hjónaband, staðfest samvist eða skráð sambúð varað í a.m.k. 2 ár. Megi rekja skilnaðinn til ofbeldis hins makans er lagt til að víkja megi frá skilyrðinu um tímalengd hjónabands, staðfestrar samvistar eða skráðrar sambúðar.

2. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, með síðari breytingum, 131. löggjafarþing 2004–2005, þskj. 47 - 47. mál

Með 1. gr. og 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á hugtökunum atvinnuleyfi og tímabundið atvinnuleyfi sem leiði til þess að handhafi leyfisins verði ávallt útlendingurinn sjálfur en ekki atvinnurekandi hans.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að falla megi frá skilyrði um 2 ára tímalengd hjónabands, staðfestar samvistar eða skráðrar sambúðar við veitingu óbundins atvinnuleyfis til erlends maka eftir skilnað við íslenskan ríkisborgara, ef rekja má skilnað til ofbeldis gagnvart erlenda makanum.

3. Athugasemdir Laganevndar Lögmannafélags Íslands

Laganevnd minnir það að samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 skulu allir njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Sú friðhelgi verður ekki skert nema samkvæmt skilgreindum heimildum í lögum þar sem gætt er meðalhófs og ekki gengið lengra inn á svið friðhelginnar en þörf krefur til þess að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Sambærilegt ákvæði er einnig að finna í 8. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Löggjafinn hefur almenna heimild til þess að setja reglur um rétt útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, sbr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, en þau lagaákvæði verða að standast kröfur stjórnarskrárinnar að öðru leyti, m.a. áður nefndrar 71. gr. og 65. gr. hennar sem bannar mismunun. Þótt almennt verði ekki slegið föstu að réttur til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu eða jafnræðisreglur tryggi einstaklingum ótvíræðan rétt til að lifa fjölskyldulífi sínu í ákveðnu ríki, verður löggjöf sem ætlað er að skilgreina þau skilyrði sem uppfylla þarf í því skyni að standast kröfur stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála um friðhelgi einkalífs og jafnrétti.

Að lágmarkskröfum mannréttindaákvæða uppfylltum er það í meginatriðum pólitísk spurning hvernig nánar tiltekið skuli útfæra innflytjendalöggjöf. Laganevnd lögmannafélagsins tekur ekki afstöðu til slíkra álitaefna. Umsögn laganevndar er því takmörkuð við að benda á þau svið þar sem nefndin telur hugsanlegt að réttur til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu eða meginreglur íslensks réttar kalli á breytingar auk lagatæknilegra atriða.

Á grundvelli réttarins til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, tekur laganevnd Lögmannafélags Íslands undir þær breytingatillögur er lúta að því að tryggja réttarstöðu erlendra ungmenna við 18 ára aldur og gera þeim þannig kleift að búa áfram með fjölskyldu sinni á Íslandi. Á sama grundvelli tekur laganevnd undir það að mikilvægt sé að ótímabundinn dvalarréttur útlendinga sem eiga börn með íslenskan ríkisborgararétt sé tryggður með skýrum hætti, þrátt fyrir skilnað við íslenskan maka. Sambærileg sjónarmið eiga við um dvalarrétt þeirra fráskildu útlendinga sem eiga börn sem njóta dvalarréttar á Íslandi sem aðstandendur fyrrverandi makans á grundvelli 13. gr. laga um útlendinga eða ótímabundins dvalarréttar í formi búsetuleyfis.

Bent er á að 2. mgr. 2. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, vísar jafnt til maka íslenskra ríkisborgara og maka útlendinga og tryggja þeim búsetuleyfi við skilnað. Er orðalagið að þessu leyti í ósamræmi við orðalag 2. mgr. 11. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og frumvarp til laga um breytingu á þeim lögum, sem vísa einungis til maka íslenskra ríkisborgara og eiga að tryggja rétt þeirra til ótímabundins atvinnuleyfis. Einnig er bent á það að komi til skilnaðar heimilar ákvæði 2. mgr. 2. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, að erlendum maka útlendinga sem dvalið hefur hér á landi sem aðstandandi á grundvelli 13. gr. laganna, sé veitt ótímabundið búsetuleyfi þótt makinn sem hann upphaflega leiðir rétt sinn frá hafi sjálfur aðeins tímabundið dvalarleyfi. Ákvæðið getur þannig veitt útlendingi betri réttarstöðu við skilnað en verið hefði ef ekki hefði komið til skilnaðar.

Samkvæmt nógildandi lögum um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002 er það meginregla að atvinnuleyfi sé veitt vinnuveitanda en ekki viðkomandi einstaklingi. Laganefnd Lögmannafélags Íslands telur það fyrirkomulag ekki tryggja með fullnægjandi hætti réttarstöðu erlendra starfsmanna á Íslandi. Í vinnuréttarsambandi hefur vinnuveitandinn eðli máls samkvæmt mun sterkari stöðu en launþeginn, m.a. þar sem hann fer einhliða með ákvörðunarvald um stofnun og slit ráðningarsambands og framkvæmir einhliða túlkun kjarasamninga og ráðningarsamninga við launaútreikninga. Íslenskur vinnuréttur byggist á því að við þessar aðstæður sé nauðsynlegt að lög og réttarframkvæmd veiti ákveðið mótvægi við þessa ójöfnu stöðu og tryggi réttindi launþega. Þær aðstæður að vinnuveitandinn geti auk þeirra atriða sem áður voru nefnd einhliða haft sjálfan dvalarrétt útlendinga í landinu í hendi sér gera stöðu launþegans óhóflega veika í vinnuréttarsambandinu og skapa hættu á laga- og kjarasamningsbrotum, mismunun og misnotkun. Réttarstaðan samkvæmt nógildandi lögum um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002 löghelgar þá ójöfnu stöðu og gengur því þvert á viðtekna nálgun íslensks vinnuréttar. Laganefnd Lögmannafélags Íslands mælir því með því að lögum um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002 verði breytt á þann veg að handhafi atvinnuleyfis verði ávallt útlendingurinn sjálfur en ekki vinnuveitandi hans.

Að öðru leyti gerir Laganefnd Lögmannafélags Íslands ekki athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl. formaður