ÞJÓÐSKRÁ ÍSLANDS
REGISTERS ICELAND

Alþingi
Erindi nr. Þ 141/1815
komudagur 28.2.2013

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. febrúar 2013
Tilvísun ÞÍ: 2013020372/0.2.0

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga

Vísað er til erindis Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis þann 6. febrúar s.l. þar sem sent er til umsagnar frumvarp til laga um útlendinga (heildarlög, EES-reglur), 541. mál.

Þjóðskrá Íslands er að meginstefnu fylgjandi frumvarpinu og fagnar þeirri einföldun ákvæða sem um er að ræða í mörgum tilvikum. Þar sem Þjóðskrá Íslands gegnir veigamiklu hlutverki gagnvart EES- og EFTA borgurum hefði samráð við stofnunina mátt vera meira.

Hér á eftir fer umsögn Þjóðskrár Íslands um einstök ákvæði og kafla frumvarpsins.

Um 4. gr.
Í 2. mgr. segir að Þjóðskrá Íslands, ásamt öðrum stofnunum, annist framkvæmd laganna og í 3. mgr. er að finna reglugerðarheimild sem gerir ráð fyrir að setja skuli reglugerð um starfsvið einstakra stofnana. Þjóðskrá Íslands telur afar mikilvægt að slík reglugerð verði sett um þau verkefni sem Þjóðskrá Íslands fer með samkvæmt lögunum og varða skráningu útlendinga hér á landi. Í þjóðskrá, sem er ein af grunnskrám samfélagsins, eru skráðar grunnupplýsingar um einstaklinga og eru gerðar sömu kröfur til skráningar grunnupplýsinga um útlendinga og þá sem hér eru fæddir og uppaldir. Til grunnupplýsinga teljast upplýsingar um nafn, fæðingardag, fæðingarstað, lögheimili, þjóðerni, hjúskaparstöðu o.fl. Skráning einstaklings í þjóðskrá er tvíþætt. Annars vegar er um að ræða skráningu lögheimilis en föst búseta einstaklings tryggir honum ýmis félagsleg réttindi. Hins vegar er hluti af þjóðskránni svokölluð utangarðsskrá þar sem fram fer skráning þeirra einstaklinga sem ekki hafa fasta búsetu (lögheimili) á Íslandi. Skráningu á utangarðsskrá er ætlað að vera tímabundin og hefur skráning þar ekki í för með sér réttindasöfnun.

Um 18. gr.
Þjóðskrá Íslands telur að stofnunin þurfi einnig að hafa heimild til samkeyrslu og vinnslu persónuupplýsinga þar sem Þjóðskrá Íslands fer með stórt hlutverk varðandi skráningu EES- og EFTA borgara. Þjóðskrá Íslands berast mikið magn upplýsinga um atvinnuþátttöku og heimildir vantar til að geta samkeyrt skrár þeirra aðila sem nefndir eru í ákvæðinu, einkum Vinnumálastofnunar og Útlendingastofnunar. Einnig væri eðlilegt að Þjóðskrá Íslands hefði heimild eða skyldu til þess að afhenda

eftirlitsstjórnvaldi eða lögreglu upplýsingar sem kunna að gefa til kynna lögbrot á sama hátt og Útlendingastofnun hefur slíka skyldu samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins.

Um 28. gr.
Í ákvæðinu segir að dvalarleyfi verði ekki gefið út fyrr en útlendingur er kominn til landsins, hafi gengist undir læknisskoðun og gengið frá skráningu *heimilisfangs* hér á landi. Lagt er til að í stað orðsins „heimilisfangs“ verði orðið *„lögheimili“* notað en það er hugtak sem hefur merkingu í lögum um lögheimili og er það stutt því sjónarmiði að með útgáfu dvalarleyfis og skráningu í þjóðskrá hefur lögheimili einstaklings verið skráð. Það þarf því að vera ljóst að útgáfa dvalarleyfis feli þar með í sér að einstaklingur uppfylli skilyrði um að fá skráningu lögheimilis hér á landi. Lögheimili þarf að uppfylla ýmsar kröfur samkvæmt lögum um lögheimili, t.d. að vera viðurkennt íbúðarhúsnæði.

Um 29. gr.
Í a-lið 1. mgr. segir að eitt af grunnskilyrðum dvalarleyfis sé að húsnæði sé tryggt og vekur Þjóðskrá Íslands athygli á ákvæðum laga nr. 21/1990 um lögheimili þar sem fram kemur að lögheimili skuli vera í íbúðarhúsnæði.

Um 32. gr.
Í ákvæði um búsetuleyfi er fjallað um sambúð aðila. Mikilvægt er að skýrt komi fram að réttindi sem byggjast á sambúð eða samvist byggi á skráðri sambúð í þjóðskrá. Óheimilt er að skrá einstaklinga í sambúð sem eru þegar í hjúskap samkvæmt 11. gr. hjúskaparlaga og verður því einstaklingur ekki skráður í sambúð ef hann er skilinn að borð og sæng eða er með óupplýsta hjúskaparstöðu. Skráningu í sambúð fylgja réttindi og skyldur sem eru skilgreind í lögum og hugtakið „skráð sambúð“ er ekki þekkt víða. Einstaklingar sem hafa búið saman erlendis uppfylla ekki ávallt þau skilyrði sem gerð eru til sambúðarskráningar hérlendis né eru þeir upplýstir um hvaða lögformlegt gildi slík skráning hefur, t.a.m. gagnvart forsjá barna. Gögn sem staðfesta sambúð tveggja einstaklinga staðfesta ekki endilega að aðilar séu ógiftir.

Um 49. gr.
Þjóðskrá Íslands telur að það þyrfti að koma fram í ákvæðinu að forsenda fyrir heimild 1. mgr. sé að hjúskapur ábyrgðaraðila hafi áður verið skráður í þjóðskrá.

Í c-lið 2. mgr. segir að víkja megi frá skilyrði um að makar búi saman. Þetta þarf að skýra mun betur en ákvæðið er í hrópandi andstöðu við ákvæði lögheimilislaga nr. 21/1990 en meginregla þeirra laga er að hjón hafi sama lögheimili.

Um 51. gr.
Sambúð þarf að uppfylla skilyrði sambúðar samkvæmt lögheimilislögunum og aðilar þurfa að skrá sambúð sína í þjóðskrá. Framkvæmdin gæti verið á þann veg að einstaklingar fylli út beiðni um skráningu sambúðar um leið og gögn um dvalarleyfi eru lögð fram. Að öðru leyti er vísað til athugasemda við 32. gr. hér að framan.

Um 92. gr
Skýra þarf betur hvernig leiðbeiningar- og tilkynningarskyldu Útlendingastofnunar skuli háttað og hvert hlutverk Þjóðskrár Íslands skuli vera við skráningu lögheimilis í þjóðskrá í tengslum við frávísun eða brottvísun útlendings. Hefur brottvísun í för með að lögheimili sé sjálfkrafa breytt? Ber Þjóðskrá Íslands að skrá lögheimili einstaklings úr landi á grundvelli tilkynningar frá Útlendingastofnun burtséð frá því hvort viðkomandi sé raunverulega í landinu – og stundi jafnvel atvinnu? Ef svo er þá væri sú framkvæmd í andstöðu við meginreglur laga um lögheimili nr. 21/1991 þar sem gengið er út frá því að lögheimili manns skuli vera þar sem föst búseta hans er.

Um XV. kafla, sérreglur um EES- og EFTA borgara.
Eins þegar hefur komið fram er skráning einstaklings í þjóðskrá tvíþætt. Annars vegar er um að ræða skráningu lögheimilis og hins vegar er um að ræða skráningu þeirra einstaklinga sem ekki hafa fasta búsetu á Íslandi. Útgáfa kennitölu til erlends ríkisborgara er ávallt afleidd af nýskráningu í þjóðskrá eða utangarðskrá. Með skráningu í þjóðskrá og/eða utangarðsskrá er þannig ekki eingöngu verið að gefa út kennitölu heldur er fyrst og fremst verið að skrá réttindi viðkomandi einstaklings hér á landi auk þess sem staðfest er að umræddur einstaklingur sé sá sem hann segist vera. Nýskráning á utangarðsskrá felur í sér útgáfu á kennitölu sem er nákvæmlega eins og kennitala þeirra sem eru skráðir á þjóðskrá. Þar sem enginn greinarmunur er á kennitölu þeirra sem hafa rétt til að dvelja á Íslandi eða á tímabundinni skráningu aðseturs þá geta erlendir einstaklingar virkað í þjóðfélaginu í mörg ár án fullnægjandi skráningar og geta þannig farið á mis við ákveðin réttindi og réttindasöfnum.

Um 102. gr.
Vísað er til þess sem segir í athugasemdum við 32. gr. en forsenda fyrir skráningu í sambúð er að ákvæði lögheimilislaga nr. 21/1990 séu uppfyllt.

Um 103. gr.
Í fyrri hluta frumvarpsins kemur fram að miða skuli framfærslukröfur við leiðbeiningareglur um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Hvernig á að meta orðalagið „ósanngjörn byrði á kerfi félagslegrar aðstoðar“ og hvar á það mat að fara fram? Þjóðskrá Íslands telur orðalag 4. mgr. um heimild velferðarráðherra til þess að setja frekari fyrirmæli í reglugerð ekki nógu afdráttarlaust. Telja verður nauðsynlegt að sett verði reglugerð áður en mögulegt geti orðið að meta umrætt atriði.

Um 104. gr.
Skilyrði þess að gerast þjónustuveitandi eða þjónustuþiggjandi þar að skýra mun betur. Ákvæðið er sambærilegt við ákvæði gildandi laga en mat á því hvort einstaklingur geti starfað hér sem þjónustuveitandi eða þjónustuþiggjandi er vandkvæðum bundið. Sem dæmi má nefna hvort aðstoð við heimilisverk, án þess að um vistráðningu sé að ræða, geti flokkast sem þjónustustarfsemi í skilningi ákvæðisins? Tella verður rétt að vekja athygli á þessu einkum í ljósi aukinnar umræðu um mansal og hvers konar misnotkun gagnvart útlendingum.

Reglugerðarheimild er í lokagrein ákvæðisins en þar sem margt í ákvæðinu er óljóst er afar mikilvægt að ráðist verði tímanlega í gerð reglugerðar þar sem erfitt mun verða að framfylgja efni ákvæðisins án nánari skýringa.

Um 105. gr.
Varðandi 2. mgr. er rétt að vekja athygli á að skýra þyrfti nánar hver fylgist með því hvenær námsmaður lýkur námi? Hugsanlega fær viðkomandi atvinnu í kjölfarið og uppfyllir þá rétt til dvalar skv. a-lið 104. gr. Er þá gert ráð fyrir að viðkomandi breyti skráningu sinni á rétti til dvalar skv. 105. gr.?

Um 109. gr.
Það væri mjög til bóta að í ákvæðinu kæmi fram hvar skráning EES- eða EFTA borgara eigi að fara fram. Þjóðskrá Íslands tók við því hlutverki 1. ágúst 2008 en enn virðist sá misskilningur ríkja víða að hlutverk Þjóðskrár Íslands sé fyrst og fremst að búa til kennitölur en skráningarhlutverk stofnunarinnar er mun umfangsmeira.

Nánast samhljóða ákvæði er að finna í norsku lögunum um útlendinga en þar er skráningarvottorð gefið út af lögregluyfirvöldum en ekki skráningarstjórnvaldi. Skráning í þjóðskrá í Noregi byggir annars vegar á skráningarvottorði og öðrum kröfum sem gerðar eru til skráningar og koma fram í kafla laganna um EES-og EFTA borgara og lúta að kröfum um framfærslu, sjúkratryggingu o.fl.

Í þessu ákvæði þyrfti að vera skylda ekki heimild til þess að setja reglugerð um kröfur til þeirra gagna sem lögð eru fram með umsókn.

Í ákvæðinu segir ekki hver skuli vera útgefandi skráningarvottorðs en gengið er út frá að það sé Þjóðskrá Íslands. Þarna er ekki að finna lýsingu á flæði á milli stofnanna um upplýsingar. Tryggja þarf að Útlendingastofnun fái upplýsingar um hvaða EES- og EFTA borgarar eru hér á landi. Einnig þarf að tryggja að Þjóðskrá Íslands hafi upplýsingar um þá sem eru í endurkomubanni.

Að því er varðar gjaldtöku þá þarf að skýra nánar hvort innheimta er fyrir vinnslu umsóknar eða fyrir skráningarvottorðið sjálft.

Um 111. gr.
Varðandi orðalag 111. gr. vaknar sú spurning hvort krafa sé gerð um að einstaklingur beri umrætt vottorð/dvalarskírteini á sér? Við útgáfu á vottorði um ótímabundna dvöl/dvalarskírteini ætti erlendur ríkisborgari að uppfylla sömu skilyrði og gerð eru til íslenskra ríkisborgara þegar kemur að skráningu í þjóðskrá með tilliti til réttinda einstaklings, hagskýrslugerðar og áreiðanleika og tilgangs skrárinnar.

Um 114. gr.
Þjóðskrá Íslands hefur ekki aðgang að þeim upplýsingum sem taldar eru upp í ákvæðinu. Verður ekki séð af ákvæðinu að Þjóðskrá Íslands hafi það hlutverk að taka ákvörðun um frávísun. Staðreyndin er þó sú að oft koma EES- og EFTA borgarar beint til Þjóðskrár Íslands án viðkomu á öðrum stöðum.

Vísi Útlendingastofnun einstaklingi frá þarf að vera tryggt að upplýsingar um það berist Þjóðskrá Íslands. Einnig mætti skýra nánar hvaða stjórnsýslumeðferð þarf að fara fram áður.

Um 117. gr.
Afar erfitt verður að óbreyttu að koma í veg fyrir að EES- eða EFTA borgari í endurkomubanni komi í afgreiðslu Þjóðskrár Íslands og æski skráningar í þjóðskrá þar sem stofnunin hefur engar upplýsingar fyrirliggjandi um það hvaða einstaklingar eru í endurkomubanni.

Almennt um XVI. kafla, þvingunar- og rannsóknarúrræði
Þjóðskrá Íslands telur að ganga verði útfrá því að í þjóðskrá séu skráðar grunnupplýsingar um alla sem hafa skráð lögheimili sitt á Íslandi. Í því felst að gefa verður upplýsingar um hjúskaparstöðu en oft hefur verið erfitt að fá slíkar upplýsingar. Berist ekki upplýsingar um hjúskaparstöðu verður einstaklingur skráður með „óupplýsta hjúskaparstöðu“. Það hefur t.d. í för með sér að einstaklingur getur orðið af ýmsum lögbundnum réttindum og getur t.d. ekki skráð sig í sambúð eða gengið í hjúskap. Þjóðskrá Íslands ber að gefa út ýmis konar vottorð um skráningu einstaklinga í þjóðskrá. Það er því afar mikilvægt að skráning í þjóðskrá byggi á sem áreiðanlegustum gögnum.
Sömu kröfur um grunnupplýsingar eru gerðar til þeirra sem fæðast hér á landi sem eru skráðir í þjóðskrá og er það mikilvægt til þess að tryggja heilleika og áreiðanleika skráarinnar. Þjóðskrá er réttindaskrá og m.a. þessvegna er mikilvægt að tryggð sé í lögum ákvæði sem heimila Þjóðskrá Íslands að óska eftir gögnum. Hugsanlega ætti að gera greinarmun á réttindum/skyldum sem leiðir annars vegar af rétti til dvalar í landinu (dvalarleyfi) og hins vegar af skráningu í þjóðskrá viðkomandi lands, þ.e. á auðkenningu einstaklings og réttindaöflun Leitt hefur verið í ljós að mikið er um falsanir á vottorðum og öðrum gögnum sem eiga að sýna fram á auðkenni manna eða upplýsingar um réttindi og stöðu einstaklinga. Hérlendis er ekki til staðar sérfræðiþekking á mati á gögnum og skortur er á samræmi á milli stjórnvalda, einkum innanríkisráðuneytis, Útlendingastofnunar og Þjóðskrár Íslands sem eru stjórnvöld sem fá sambærileg gögn til mats.

Koma þarf fram í löggjöf, þ.m.t. reglugerðum um útlendinga hvaða kröfur stjórnvöld megi gera til framlagðra gagna. Þjóðskrá Íslands er oft í því hlutverki að þurfa að sannreyna tengsl aðstandenda. Ákvæði kaflans og úrræði þyrftu því að vera þannig útfærð að Þjóðskrá Íslands verði heimilt að beita ákvæðunum, t.d. vegna beiðna um skráningu aðstandanda þegar óvissa er um fjölskyldu- eða skyldleikatengsl eða þegar grunur leikur á að barn sé ekki barn þess aðila sem segist vera það. Einnig mætti íhuga hvort Þjóðskrá Íslands gæti haft heimild til þess að leita aðstoðar annarra, s.s. lögreglu eða Útlendingastofnunar í slíkum tilvikum.

Um 129. gr.
Huga þarf nánar að markmiði og tilgangi þeirrar skráningar sem lýst er í ákvæðinu. Einnig þarf að tryggja að Þjóðskrá Íslands berist einnig upplýsingar skv. 129.gr. eftir því sem við á, þ.e. þegar um er að ræða EES- og EFTA borgara.

Það mætti jafnframt huga að því hvort Þjóðskrá Íslands hafi heimild til þess að tilkynna Vinnumálastofnun ef grunur leikur á að EES- eða EFTA borgari stundi hér svarta vinnu, stundi bótasvik eða dvelji hér á landi án heimildar til dvalar.

F.h. Þjóðskrár Íslands

Ástríður Jóhannesdóttir
Lögfræðingur