

Alþingi
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. maí 2016

Tilvísun ÞÍ: 2016043157/5.0

Tilvísun sendanda:

Efni: Umsögn Þjóðskrár Íslands um frumvarp til laga um útlendinga

Vísað er til erindis Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis þann 22. apríl s.l. þar sem sent er til umsagnar frumvarp til laga um útlendinga, 728. mál.

Þjóðskrá Íslands er að meginstefnu fylgjandi frumvarpinu en finnst um margt óljóst hvert hlutverk Þjóðskrár Íslands og aðkoma skuli vera varðandi ákvarðanir um rétt EES- og EFTA borgara til dvalar hér á landi lengur en þrjá mánuði. Í III. kafla athugasemda við lagafrumvarpið kemur meðal annars fram að öll samskipti útlendinga við íslensk stjórnvöld á grundvelli laganna fari í gegnum eina stofnun, Útlendingastofnun. Þjóðskrá Íslands þykir óljóst hvað er átt við með þessu þar sem EES- og EFTA útlendingar eiga í flestum tilfellum einungis samskipti við Þjóðskrá Íslands þegar kemur að skráningu þeirra hér á landi. Þykir Þjóðskrá Íslands þetta vekja upp spurningar um hvert hlutverk stofnunarinnar varðandi framkvæmd laganna eigi að vera.

Í dag tekur Þjóðskrá Íslands ákvarðanir um rétt EES- og EFTA borgara til dvalar á Íslandi umfram 3 mánuði og ef skilyrði eru uppfyllt þá gefur stofnunin út skráningarvottorð (bréflæg staðfesting). Skráning EES- og EFTA borgara skv. lögum um útlendinga leiðir af sér skráningu í þjóðskrá á grundvelli lögheimilislaga. Allt eftirlit með EES- og EFTA borgurum er hins vegar í höndum Útlendingastofnunar og telur Þjóðskrá Íslands að það geti komið niður á skilvirkni t.a.m. í tilviki umsókna aðstandanda. Ennfremur hefur Þjóðskrá Íslands ekki sömu heimildir eða aðgang að upplýsingum til að meta á áreiðanlegan hátt hvort útlendingur sé sannarlega sá sem hann segist vera, að hann sé ekki í endurkomubanni o.s.frv., en þær upplýsingar eru haldnar hjá Útlendingastofnun. Ef ætlunin er að Þjóðskrá Íslands sinni áfram ákvarðanatöku um rétt EES- og EFTA borgara til dvalar umfram 3 mánuði er mjög brýnt að úr þessu verði bætt og að stofnunin fái ríkari heimildir í þessum efnunum.

Réttur til dvalar og réttur til skráningar í þjóðskrá eru atriði sem ekki verða lögð að jöfnu. Réttur til dvalar á Íslandi umfram 6 mánuði felur í sér að einstaklingi ber að skrá lögheimili sitt á Íslandi. Skráning til lögheimilis hér á landi felur í sér skráningu í þjóðskrá og á henni byggja réttindi og skyldur einstaklingsins. Í þjóðskrá, sem er ein af grunnskram samfélagsins, eru skráðar grunnupplýsingar um einstaklinga og eru gerðar sömu kröfur til skráningar grunnupplýsinga um útlendinga og þá sem eru fæddir og



uppaldir hér á landi. Til grunnupplýsinga teljast upplýsingar um nafn, fæðingardag, fæðingarstað, lögheimili, þjóðerni, hjúskaparstöðu o.fl. Grunnskráin þjóðskrá er þannig grundvöllur fyrir auðkenningu einstaklinga og réttindi og skyldur þeirra. Mikilvægt er að tryggja áreiðanleika þeirra upplýsinga sem skráðar eru í þjóðskrá á grundvelli laga um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962.

Ef ætlunin er að endurskoða aðkomu og hlutverk Þjóðskrár Íslands að því er varðar ákvarðanir um rétt EES- og EFTA borgara til dvalar hér á landi, bendir stofnunin á mikilvægi þess að rækilega sé tryggt að Þjóðskrá Íslands berist áfram upplýsingar sem nauðsynlegar eru til skráningar einstaklinga í þjóðskrá. Með því er t.d. átt við upplýsingar um að tiltekinn einstaklingur uppfylli skilyrði til dvalar og beri að skrá sig til lögheimilis á Íslandi eða úr landi ef svo á við. Það er þannig afar mikilvægt að skilja á milli réttar til dvalar og réttar til skráningar í þjóðskrá.

Vakin er athygli á að á Norðurlöndunum hefur móttökustöðum fyrir umsóknir EES- og EFTA borgara verið fækkað markvisst m.a. til þess að tryggja að sérhæfð þekking á erlendum gögnum sé til staðar, einkum ferðaskilríkjum m.a. til að tryggja að sá sem óskar skráningar í þjóðskrá sé sannanlega sá sem hann segist vera enda er skráin til grundvallar réttindum og skyldu einstaklings auk þess að vera grunn gagn við útgáfu ýmissa skilríkja. Hér á landi er tekið við umsóknum EES- og EFTA borgara á öllum skrifstofum sveitarfélaga, sýslumanna, lögregluembættum og skrifstofum Þjóðskrár Íslands.

Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á að öll samskipti Útlendingastofnunar og Þjóðskrár Íslands í tilvikum ríkisborgara utan EES og EFTA eru að öllu leyti rafræn. Einstaklingurinn þarf því ekki að fara á milli stofnananna til þess að ganga frá skráningu á lögheimili og þar með skráningu í þjóðskrá. Í þessu felst að þegar Útlendingastofnun gefur út dvalarleyfi þá berst Þjóðskrá Íslands rafræn beiðni frá stofnuninni um skráningu í þjóðskrá og þar með útgáfu kennitölu. Sama fyrirkomulag á við í tilvikum þegar dvalarleyfi rennur út eða er afturkallað þ.e. rafræn beiðni berst á milli upplýsingakerfa stofnanna.

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

Um 4. gr.

Í 4. gr. kemur fram að Þjóðskrá Íslands, ásamt öðrum stofnunum, annist framkvæmd laganna. Hlutverk stofnunarinnar er hins vegar ekki tilgreint í lögnum sjálfum. Í athugasemdum með frumvarpinu segir: „Þá sér Þjóðskrá Íslands um skráningu útlendinga og grunnupplýsinga um þá í þjóðskrá hér á landi. Stofnunin gegnir jafnframt sérstöku hlutverki varðandi skráningu EES- og EFTA-borgara, sbr. ákvæði XI. kafla frumvarpsins.“ Jafnframt kemur fram í ákvæðinu að ákveða skuli með reglugerð sem ráðherra setji, starfssvið einstakra stofnana sem annist framkvæmd laganna. Þjóðskrá Íslands telur afar mikilvægt að slík reglugerð verði sett um þau verkefni sem Þjóðskrá Íslands fer með samkvæmt lögnum og varða skráningu

Útlendinga hér á landi miðað við það að stofnunin taki áfram ákvarðanir um rétt til dvalar EES- og EFTA borgara

Í ákvæðinu er vísað í hlutverk Þjóðskrár Íslands varðandi skráningu erlendra ríkisborgara en ekki ákvörðunartöku um rétt til dvalar í tilvikum EES- og EFTA borgara sbr. þetta orðalag í athugasemdum með frumvarpinu: „*Stofnunin gegnir jafnframt sérstöku hlutverki varðandi skráningu EES- og EFTA-borgara.*“ Vísað er til umfjöllunar hér að ofan þar sem fjallað er um mikilvægi þess að gera greinarmun á ákvörðunum annars vegar um rétt til dvalar hvort heldur er um að ræða EES- og EFTA borgara eða aðra erlenda ríkisborgara og hins vegar skráningu í þjóðskrá sem byggir á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu og 2. gr. lögheimilislaga sem kveða á að hver sá sem dveljist á Íslandi umfram 6 mánuði skuli eiga lögheimili hér á landi.

Um 21. gr.

Í 21. gr. er fjallað um langtímavegabréfsáritun sem veita má þegar umsækjandi óskar eftir dvöl umfram 90 daga en tilgangur dvalar er ekki af ástæðu sem tilgreind er almennt í dvalarleyfisflokkum og ekki er ætlun umsækjanda að setjast að á landinu. Í athugasemdum með ákvæðinu segir: „*Ætli umsækjandi sér ekki að setjast að á Íslandi til framtíðar og ekki þiggja hér laun er þarflaust að búa til kennitölu fyrir viðkomandi og skrá hann í þjóðskrá. Mun þessi leið því vera til hagræðis bæði fyrir einstaklinginn og íslensk stjórnvöld.*“

Þjóðskrá Íslands telur að taka þurfi fram í athugasemdum að þessum einstaklingum sé ekki heimilt að skrá lögheimili sitt hér á landi þar sem ákvæði lögheimilislaga sem kveða á um að einstaklingar sem dvelji hér á landi lengur en 3 mánuði eigi rétt á skráningu lögheimilis. Einnig telur Þjóðskrá Íslands nauðsynlegt að tekin sé afstaða til þess hvort þessum einstaklingum sé heimilt að óska eftir útgáfu kennitölu þar sem það er reynsla stofnunarinnar að þeir sem dvelja hér á landi í einhvern tíma telja sig í flestum tilfellum hafa þörf fyrir útgáfu kennitölu. Er það mat Þjóðskrár Íslands að löggjafinn verði, í ljósi athugasemda með ákvæðinu, að taka afstöðu til þess hvort kennitöluútgáfa til þessara einstaklinga sé heimil óski þeir þess.

Um 57. gr.

Í 7. mgr. kemur fram að Útlendingastofnun taki ákvörðun um hvort fella skuli dvalarleyfi niður þegar leyfishafi hefur dvalist erlendis samfellt lengur en þrjá mánuði. Nauðsynlegt þykir að kveðið sé á um að Útlendingastofnun beri að upplýsa Þjóðskrár Íslands um niðurfelld dvalarleyfi og að kveðið sé á um hlutverk Þjóðskrár Íslands í ákvæðinu, t.a.m. að skrá beri lögheimili viðkomandi úr landi í samræmi við ákvörðun Útlendingastofnunar.

Þjóðskrár Íslands telur m.ö.o. nauðsynlegt að skýra betur í ákvæðinu hvernig leiðbeiningar- og tilkynningarskyldu Útlendingastofnunar skuli háttáð og hvert hlutverk Þjóðskrár Íslands skuli vera.

Um 60. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að útlendingur sem fengið hefur dvalarleyfi áður en hann kom til landsins skuli innan viku gefa sig fram við Útlendingastofnun eða embætti sýslumanns utan Reykjavíkur. Að mati stofnunarinnar þyrfti jafnframt að kveða á um



tilkynningarskyldu Útlendingastofnunar til Þjóðskrár Íslands svo unnt sé að skrá einstaklinginn í þjóðskrá með lögheimili á Íslandi svo hann njóti þeirra réttinda sem í slíkri skráningu felast.

Um XI. Kafli, sérreglur um EES- og EFTA útlendinga.

Ríkisborgarar EES- og EFTA ríkjanna þurfa ekki sérstakt dvalarleyfi á Íslandi en er gert að skrá sig til heimilis ef ætlunin er að dvelja hér lengur en í 3 mánuði en er heimilt að dvelja í allt að 6 mánuði án skráningar ef þeir eru í atvinnuleit.

Skráning einstaklings í þjóðskrárkerfið er 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 hvort sem um er að ræða skráningu í þjóðskrá eða utangarðsskrá (kerfiskennitöluskrá). Ekki er eingöngu verið að gefa út kennitölu heldur er fyrst og fremst verið að skrá réttindi 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 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 vegna tímabundinnar skráningar aðseturs þá geta erlendir einstaklingar „virkað“ í þjóðfélaginu í mörg ár án fullnægjandi skráningar og án þess að safna réttindum sem þeir eiga hugsanlega rétt á.

Um 80. gr.

Þjóðskrá Íslands telur rétt að vekja athygli á að í framkvæmd reynir á fleiri tilvik þar sem aðstandandi íslensks ríkisborgara óskar eftir skráningu hér á landi en þau sem fjallað er um í ákvæðinu. Sem dæmi mætti nefna afkomanda íslensks ríkisborgara, sem ekki hefur rétt til íslensks ríkisfangs skv. lögum nr. 100/1952 eða vegna annarra ástæðna hefur ekki íslenskt ríkisfang, sem kemur til landsins til dvalar hjá íslensku foreldri án þess að íslendingurinn hafi nýtt sér rétt til frjálsrar farar. Telur Þjóðskrá Íslands nauðsynlegt sé að skýrt komi fram hvort um sé að ræða tæmandi talningu þar sem ákvæðið gefur til kynna að aðstandandi íslensks ríkisborgara eigi ekki jafn ríkan rétt til að dvelja hér á landi og aðstandandi annars EES- eða EFTA- borgara.

Einnig bendir Þjóðskrá Íslands á að nánari skýringar skortir með ákvæðinu á því hvað felst í því skilyrði að íslendingur hafi nýtt rétt sinn til frjálsrar farar, hvort takmarkaður tími megi hafa liðið frá því að Íslendingurinn sneri aftur, þarf hann að hafa flutt lögheimili sitt til annars EES- eða EFTA-lands, o.s.frv. Telur Þjóðskrá Íslands nauðsynlegt að skýrt liggja fyrir hvernig túlka eigi þau skilyrði sem ákvæðið kveður á um.

Um 81. gr.

Í ákvæðinu er að finna reglur um heimild EES- og EFTA borgara til að koma til landsins og dvelja hér. Í ákvæðinu kemur fram að útlendingur, sem hvorki er ríkisborgari EES- eða EFTA ríkis né aðstandandi slíks borgara, megi koma til landsins án sérstaks leyfis til að veita þjónustu í allt að 90 starfsdaga á almanaksári sé hann sannanlega starfsmaður þjónustuveitanda á Evrópska efnahagssvæðinu eða í EFTA-

ríki. Hvorki er vikið að því í ákvæðinu sjálfu eða athugasemdum með ákvæðinu hvar viðkomandi eigi að óska eftir skráningu eða hvort einstaklingi í þessari aðstöðu beri að skrá sig.

Um 82. gr.

Að mati stofnunarinnar skortir á að kveðið sé á um hvaða stjórnvald á að staðfesta rétt aðstandenda EES- eða EFTA borgara sem ekki eru EES- eða EFTA ríkisborgarar.

Um 83. gr.

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að EES- eða EFTA borgari sem uppfyllir skilyrði 1. mgr. og er í atvinnuleit sé heimilt að dveljast á landinu í allt að sex mánuði frá komu til landsins. Þjóðskrá Íslands vekur athygli á að hvergi er haldin skrá yfir EES- og EFTA borgara sem koma til Íslands í atvinnuleit og því liggja engar upplýsingar fyrir um fjölda útlendinga sem eru hér á landi og í atvinnuleit. Í sumum þessara tilvika eru EES- og EFTA ríkisborgarar skráðir í utangarðsskrá, þ.e. án lögheimilis á Íslandi, en ekki er vitað hversu hátt hlutfallið er. Þessir einstaklingar njóta ekki þeirra réttinda sem þeir eiga rétt á þar sem þeir eru ekki skráðir til lögheimilis á Íslandi. Þjóðskrá Íslands telur mikilvægt að haldið sé betur utan um þennan hóp einstaklinga, t.d. með markvissri skráningu og leiðbeiningum. Til þess að þetta nái fram að ganga þá þyrfti Vinnumálastofnun að skrá virka atvinnuleitendur og leiðbeina þeim um réttindi og skyldur.

Um 89. gr.

Í ákvæðinu segir ekki hver skuli vera útgefandi skráningarvottorðs en í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að ákvæðið sé óbreytt frá fyrri lögum og gert sé ráð fyrir óbreyttu fyrirkomulagi við skráningu samkvæmt ákvæðinu, þ.e. að Þjóðskrá Íslands annist það hlutverk eins og hún hefur gert frá 1. ágúst 2008. Væri það til bóta að mati Þjóðskrár Íslands ef þetta hlutverk kæmi fram í ákvæðinu sjálfu.

Í ákvæðinu er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð frekari fyrirmæli m.a. um skyldu EES- eða EFTA borgara í atvinnuleit til þess að skrá sig fái hann atvinnu eftir að frestur skv. 1. mgr. greinarinnar rennur út. Þjóðskrá Íslands telur mjög mikilvægt að slík fyrirmæli séu sett í reglugerð sbr. umfjöllun um 83. gr. þar sem fjöldi EES- og EFTA borgara fara á mis við þau réttindi sem öllu jafna fylgir skráningu lögheimilis hér landi.

Í athugasemdum með ákvæðinu vantar „Ísland“ fyrir aftan heiti stofnunarinnar.

Um 92 og 93. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að Útlendingastofnun taki ákvörðun um hvort réttur til dvalar fellur niður. Bent er á að allar ákvarðanir um niðurfellingar á rétti til dvalar eða afturköllun á dvalarleyfi þarf að tilkynna til Þjóðskrár Íslands sem ber ábyrgð á skráningu lögheimila, en á því byggja réttindi og skyldur einstaklinga. Sama gildir um ákvæði í frumvarpinu sem taka til brottvísunar einstaklinga sem eru skráðir til lögheimilis á Íslandi í Þjóðskrá.



Um 96. gr.

Þjóðskrá Íslands tekur ákvörðun um hvort skilyrði til dvalar umfram 3 mánuði séu uppfyllt og gefur út „skráningarvottorð“. Þjóðskrá Íslands þarf því að hafa heimildir og upplýsingar til að geta sinnt hlutverki sínu, t.d. aðgengi að upplýsingum um hverjir eru í endurkomubanni svo unnt sé að tryggja að hann eða ættingi skv. ákvæðinu sé vísað frá Þjóðskrá Íslands til Útlendingastofnunar.

Um 108. gr.

Í greininni sem fjallar almennt um rannsókn og rannsóknarúrræði á grundvelli laganna er tekið á því að vafi kunni að vera um hvort útlendingur er sá sem hann segist vera og að meðan það liggja ekki ljóst fyrir sé útlendingnum skylt að veita atbeina sinn til að upplýsa það. Þá vaknar spurningin um hvort þessi ákvæði nái jafnframt til EES- og EFTA borgara? Vísað er til stjórnvalda skv. 2. mgr. 4. gr. sem geti gefið fyrirmæli um slíkt en eitt af þeim stjórnvöldum sem þar eru nefnd er Þjóðskrá Íslands. Það vekur almennt upp spurningar um hvers konar heimildir stofnunin hefur í því sambandi og hversu langt stofnunin getur gengið. Þyrfti stofnunin að hafa sambærilegar heimildir og Útlendingastofnun til þess að geta sannreynt að viðkomandi einstaklingur sé sá sem hann segist vera.

Um 119. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðherra geti sett reglur um að Þjóðskrá Íslands skuli tilkynna Útlendingastofnun um útlendinga sem skráðir eru í þjóðskrá, sbr. f. lið og hvaða upplýsingar skrárnar skuli hafa að geyma. Stofnunin bendir á að Útlendingastofnun hefur aðgang að þjóðskrá og hefur yfirlit yfir útlendinga sem skráðir eru hér á landi. Engir ríkisborgarar utan EES og EFTA eru skráðir nema fyrir atbeina Útlendingastofnunar en Þjóðskrá Íslands gegnir eins og áður segir sérstöku hlutverki við skráningu þeirra.

Að öðru leyti er stofnunin fylgjandi framlagningu frumvarps þessa.

F.h. Þjóðskrár Íslands

Inga Helga Sveinsd.

Inga Helga Sveinsdóttir
Lögfræðingur