

Nefndarálit

um frv. til l. um útlendinga.

Frá minni hluta allsherjarnefndar.

Fyrir liggur frumvarp til laga um málefni útlendinga. Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á gildandi lögum sem eru frá 1965, en þau hafa ekki sætt endurskoðun fyrr en nú. Því hefur verið talin mikil og knýjandi þörf á nýrri löggjöf í þessum málaflokki.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því að það var síðast til meðferðar, sumar hverjar til bóta og aðrar alls ekki. Í sumum tilfellum er um verulegar þrengingar að ræða, þar sem áður var talað um rétt útlendinga er einungis heimild í þessu frumvarpi. Hefur þetta verið gagnrýnt af flestum sem veitt hafa umsögn um frumvarpið.

Jafnframt hefur komið fram mikil og málefnaleg gagnrýni á frumvarpið frá þeim sem til málanna þekkja en er ekki tekið tillit til þeirra athugasemda nema að litlu leyti og er það miður. Eflaust væri mun minna um gagnrýni ef vinnulag við upphaflega gerð frumvarpsins hefði verið í samráði við þá sem málaflokkinn þekkja og vinna við hann. Slíkt hefði t.d. verið hægt að gera með skipan vinnunefndar sem unnið hefði að samningu frumvarpsins. Hér er rétt að benda á að slík vinnubrögð voru viðhöfð við vinnslu frumvarps um atvinnuréttindi útlendinga, svo og margra stærri frumvarpa eins og barnaverndarlaga sem nú eru til meðferðar í þinginu.

Minni hlutinn tekur sérstaklega fram að við samningu frumvarpsins var hvorki haft samráð við Mannréttindaskrifstofu Íslands, Amnesty International, Flóttamannaráð né aðra þá sem best þekkja til þessara mála. Slíkt hefði verið fagleg vinnubrögð og skilað sér í betra frumvarpi. Rétt er að geta þess sérstaklega að verulega umfangsmiklar athugasemdir og vel rökstuddar bárust frá Mannréttindaskrifstofu Íslands og Lögmannafélagi Íslands, svo og öðrum þeim sem að málaflokki koma.

Minni hlutinn harmar að um leið og lögin eru endurskoðuð sé ekki nýtt tækifæri til heildarstefnumótunar í málefnum útlendinga, t.d. með samræmdri löggjöf, en einnig liggur fyrir í þinginu frumvarp til laga um atvinnuréttindi útlendinga.

Að mati minni hlutans hefði því verið kjörið tækifæri til þess nú að móta heildarlöggjöf í málaflokki sem tæki til flestra mikilvægra þátta er varða stöðu útlendinga sem búa hér og þeirra sem hingað eiga eftir að koma.

Í umsögnum til nefndarinnar og í máli gestanna komu einkum fram ábendingar um nauðsyn þess að það yrði gert. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins segir m.a.: „Í athugasemdum um frumvarpið kemur fram að við samningu frumvarpsins hafi verið höfð hliðsjón af norrænni löggjöf og að verulegu leyti stuðst við norsku útlendingalögin. Þyki þau lög heppileg fyrirmynd þar sem Ísland og Noregur séu einu ríkin á Norðurlöndunum sem eigi aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) en ekki Evrópusambandinu (ESB), auk þess sem ríkin hafi hliðstæða stöðu gagnvart ESB innan Schengen-samstarfsins.“ Síðar segir jafnframt: „Því vekur athygli að vikið er í verulegum atriðum frá því sem tíðkast á hinum Norð-

urlöndunum varðandi afgreiðslu atvinnuleyfa fyrir útlendinga.“ Og enn segir: „Samtök atvinnulífsins telja það bæði skynsamlegt og hagkvæmt að útgáfa dvalar- og atvinnuleyfa útlendinga verði færð á eina hendi.“

Minni hlutinn gagnrýnir harðlega að tækifærið til þess að samhæfa, samræma og öðlast heildarsýn yfir þennan málaflokk sé ekki nýtt.

Í þessu sambandi bendir minni hlutinn á að Norðmenn, Danir, Svíar og Finnar búa allir við heildstæða löggjöf í málefnum útlendinga, ásamt því að þar hefur jafnframt verið mótuð heildstæð stefna af stjórnvöldum í málaflokknum fyrir hverja ríkisstjórn að vinna eftir á hverjum tíma. Slík stefnumótun hefur ekki farið fram af hálfu íslenskra stjórnvalda þrátt fyrir að bæði í frumvarpi til laga um útlendinga, frumvarpi til laga um atvinnuréttindi útlendinga og frumvarpi til laga um flóttamenn sé kveðið á um að tekið sé mið af stefnu stjórnvalda hverju sinni. Minni hlutinn auglýsir eftir slíkri stefnu frá stjórnvöldum nú.

Minni hlutinn er jafnframt sammála fjölmörgum umsagnaraðilum um frumvarpið í heild sinni en þar segir m.a.:

Alþýðusamband Íslands:

„Það er skoðun ASÍ að samræma þurfi aðkomu stjórnvalda að þessum málaflokki, annaðhvort með því að fella hann alfarið undir eitt ráðuneyti eða undir sameiginlega undirstofnun þeirra. ASÍ beinir því þeim eindregnu tilmælum til Alþingis að allur þessi málaflokkur verði hafður undir þegar endurskoðun laga á sér stað og að lagt verði í samræmda heildarendurskoðun allra þeirra laga sem við eiga. Markmið þeirrar endurskoðunar verði að tryggja þeim útlendingum sem hingað leita til atvinnuþátttöku eða dvalar um lengri eða skemmri tíma sómasamlega réttarstöðu sem á hverjum tíma sé í samræmi við ákvæði milliríkjasamninga og alþjóðlegra mannréttindasáttmála.“

Sá vandi sem við er að glíma og innbyrðis ósamræmi í löggjöf og stjórnsýslu í málefnum útlendinga endurspeglast m.a. í 8. gr. frumvarps til laga um atvinnuréttindi útlendinga þar sem óheimilt er að veita útlendingi atvinnuleyfi nema honum hafi fyrst verið veitt dvalarleyfi. Skv. 11. gr. frumvarps til laga um útlendinga þarf útlendingur sem hyggst ráða sig til vinnu hér á landi að sýna fram á að hann geti framfleytt sér, hafi sjúkratryggingu o.fl. og skv. 9. gr. getur hann ekki fengið dvalarleyfi nema hafa jafnframt atvinnuleyfi sem bannað er að veita honum nema hann hafi dvalarleyfi. Lög frá Alþingi Íslendinga er ekki hægt að afgreiða með þessum hætti.“

Mannréttindaskrifstofa Íslands:

„Það er mat undirritaðrar að frumvarp þetta þurfi enn þá nokkurrar endurskoðunar við áður en það verður að lögum. Sum ákvæði þess eru varasöm og bjóða heim mörgum hættum. Að vísu má segja að veldur hver á heldur þegar kemur að framkvæmdinni, en brýnt er að koma í veg fyrir að þeir fordómar sem þegar eru fyrir hendi í þjóðfélaginu fái færi til útbreiðslu á grundvelli laga sem Alþingi hefur sett.“

Auk athugasemda við frumvarpið vill MRSÍ sérstaklega benda á eftirfarandi atriði sem mikilvægt er að lögin kveði á um en er ekki að finna í frumvarpinu:

1. Í frumvarpinu er hvorki að finna skilgreiningu hugtaksins „útlendingur“ né flokkun útlendinga sem mismunandi stöðu hafa samkvæmt landslögum og alþjóðalögum. Væri gott að sjá slíka flokkun strax í upphafi frumvarpsins, bæði til þess að þegar megi ljóst vera til hverra það tekur og hvar ella skuli leita fanga.

Í greinargerð með frumvarpinu er hugtakið „útlendingur“ skýrt þannig að svo teljist „hver sá, sem ekki er íslenskur ríkisborgari samkvæmt lögum um íslenskan ríkisborgararétt“. Síðan er rakið að mismunandi reglur geti gilt um einstaka „flokka“ útlendinga. Taldir eru upp ýmsir

flokkar, en sú flokkun er ekki tæmandi. Fyrir þá sem ekki hafa greinargerðina við hendina væri gott að fá þessar upplýsingar í upphafi laganna sjálfra, bæði skilgreininguna og flokkun útlendinga, þar sem vísað væri bæði til kafla í lögnum sjálfum og annarra laga sem einnig fjalla sérstaklega um útlendinga. Þannig kæmust lögin nær því að teljast heildarlöggjöf um útlendinga sem þau verða ekki samkvæmt frumvarpinu eins og það liggur nú fyrir.

2. Ákvæði sem taki sérstaklega til erlendra barna (innan 18 ára) sem eru eða verða án foreldra/forráðamanna.

Sérstakar reglur þarf að hafa um meðferð mála þegar börn án foreldra eða annarra forráðamanna sækja um hæli og mælist MRSÍ til þess að slíkt ákvæði verði fellt inn í frumvarpið/lögin. Jafnframt er brýnt að setja reglur um það hvernig með skuli fara mál barna sem komið hafa til landsins ásamt foreldri/foreldrum eða forráðamönnum en verða af einhverjum ástæðum einstæðingar, t.d. vegna foreldramissis, skilnaðar foreldra eða brotthvarfs annarra eða beggja frá landinu.

3. Ákvæði sem tilgreini kröfur um menntun og þjálfun þeirra aðila sem fjalla um umsóknir um hæli.

MRSÍ mælist til þess að slíkt ákvæði verði tekið upp í frumvarpið/lögin og að kröfur þær sem gerðar verði til þessara aðila samræmist tilmælum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna.

4. Ákvæði um að útlendingur skuli njóta sömu réttinda og bera sömu skyldur og íslenskir ríkisborgarar meðan hann dvelst löglega hér á landi – nema annað leiði af gildandi réttarreglum.

Ákvæði um þetta mun hafa verið að finna í fyrri frumvörpum til laga um útlendinga en verið fellt niður. Það er álit MRSÍ að mikilvægt sé að kveða á um þetta sérstaklega.

Ákvæði er um að lögnum skuli beita í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins þegar tilgangur þeirra er að styrkja réttarstöðu útlendinga.

Ákvæði um þetta mun hafa verið að finna í fyrri frumvörpum til laga um útlendinga en verið fellt niður. Það er álit MRSÍ að mikilvægt sé að kveða á um þetta sérstaklega.

Útgáfa dvalarleyfa og útgáfa atvinnuleyfa haldast iðulega í hendur þegar útlendingar flytjast til landsins. MRSÍ telur æskilegt að ákvæði um atvinnuréttindi útlendinga verði fellt inn í frumvarp til laga um útlendinga og sömu stjórnvöldum verði falið að annast útgáfu dvalarleyfa og atvinnuleyfa eins og gert er í norsku útlendingalögnum. Ætti það að auðvelda alla framkvæmd og stefnumótun í málefnum útlendinga ef lög og reglur, sem gilda um dvalar- og atvinnuleyfi, væri að finna á sama stað og sömu stjórnvöld önnuðust veitingu leyfanna. Mundi það og auðvelda útlendingum öflun upplýsinga og leiðbeininga um réttarstöðu sína og umsóknir um tilskilin leyfi.

Þá bendir minni hlutinn á að aldrei hefur verið mikilvægara en nú að reyna að nýta sér reynslu annarra þjóða í málefnum útlendinga með því að taka það besta í þeirra löggjöf til þess að tryggja réttarstöðu útlendinga. Frumvarpið fjallar að mestu um útlendinga sem ekki eru frá öðrum Norðurlöndum eða frá Evrópska efnahagssvæðinu eða eins og stundum hefur verið sagt „sýnilega útlendinga“. Minni hlutinn telur því nauðsynlegt að viðurkennt sé það fjölmenningarlega samfélag sem er að finna hér á landi og nýttir kostir þess. Minni hlutinn leggur áherslu á nauðsyn þess að fræða fólk og uppræta fordóma í garð útlendinga, virða mannréttindi og tryggja þeim bestu möguleg réttindi sem völ er á. Jafnframt telur minni hlutinn mikilvægt að minna á þær alþjóðaskuldbindingar sem íslenska ríkið hefur tekist á herðar. Í því sambandi bendir minni hlutinn á umsögn Amnesty International en þar segir m.a.: „Mikilvægt er að lögin endurspegli alþjóðlega samninga sem gerðir hafa verið um réttindi

flóttamanna og viðbótarsamninga við þá. Uppfylla þarf allar kröfur sem alþjóðasamfélagið hefur sett er lúta að réttindum flóttamanna til hælis og réttlátrar málsmeðferðar. Nauðsynlegt er að skýrt sé kveðið á um málsmeðferð í lögnum sjálfum og horfið frá ákvæðum um reglugerðir sem dómsmálaráðherra setji.“ Undir þetta tekur minni hlutinn heils hugar og ítrekar að mikilvægt er að svona stór málaflokkur sé gegnsær og skýr, en svo er alls ekki með það frumvarp sem hér er til afgreiðslu.

Afar miklar umræður urðu í nefndinni um 15. gr. um búsetuleyfi, en þar hefur átt sér stað þrenging frá síðasta frumvarpi, en áður sagði: „Veita skal útlendingi búsetuleyfi“ en nú stendur: „Veita má útlendingi“. Í þessari grein er jafnframt ákvæði um íslenskunám útlendinga.

Við göngum út frá því sem grundvallarforsendu að flestir sem hér vilja búa og starfa kjósi að læra málið og því eigi ekki að binda þetta búseturéttinum. Miklu nær væri að tengja slíkt við umsókn um ríkisborgararétt þegar útlendingar kjósa að tilheyra okkur eins og hver annar sem er hér borinn og barnfæddur. Ekki er tekið undir það að slíkt eigi heima á báðum stöðum. Jafnframt er nauðsynlegt að taka það fram að ekki er um að ræða alla útlendinga. Hér á ákvæðið einungis við um útlendinga sem ekki eru frá Evrópska efnahagssvæðinu og norræna borgara þannig að sá hópur útlendinga sem þetta ákvæði tekur til er mjög afmarkaður og lagðar á hann ríkari skyldur en aðra útlendinga. Slík mismunun gengur ekki að mati minni hlutans.

Þetta atriði hefur verið harðlega gagnrýnt af mörgum en í umsögnum um þessa grein sem við teljum rétt að vísa í hér segir m.a.:

Fjölmeningarráð:

„Alvarleg athugasemd er gerð við liðinn þar sem krafist er þátttöku í íslenskunámskeiði. Hér er að okkar mati um greinilega mismunun að ræða þar sem ekki allir „útlendingar“ þurfa að sækja um búsetuleyfi. T.d. Norðurlandabúar, EES-borgarar og makar Íslendinga. Jafnvel þótt fjölmeningarráði sé fullkomlega ljóst að góð íslenskukunnátta sé lykill erlends fólks að íslensku samfélagi hlýtur það að vera val hvers og eins hvort hann sækir námskeið í tungumálinu eða ekki. Hins vegar ber að auka framboð á íslenskukennslu og gera fólki auðveldara og ódýrara að sækja slík námskeið. Einnig er gerð athugasemd við að í lögnum sé kveðið á um gjald fyrir námskeiðshald sem er lögbindið. Þannig er búseturéttur tengdur uppruna (auðveldara fyrir fólk úr ákveðnu málumhverfi að læra íslensku en öðru), lærdómsgetu og fyrri menntun og efnahag. Eins og fyrr segir gerir fjölmeningarráð alvarlega athugasemd við þennan lið frumvarpsins og trúir því að Ísland geri sig að athlægi í alþjóðasamhengi með slíku ákvæði.“

Toshiki Toma:

„Viðleitni til þess að skylda þátttöku í íslenskunámskeiði áður en búsetuleyfi er veitt er, að mínu mati, byggð á misskilningi um tilgang og hátt til að öðlast til tilgangs.

Í 15. gr. er kveðið á um það að þátttaka í íslenskunámskeiði skuli vera skilyrði til að veita erlendum ríkisborgara búsetuleyfi, og í rauninni lítur út fyrir að kunnátta í íslensku geti verið skilyrði búsetuleyfisins. Í athugasemdum frumvarpsins um þessa grein segir eftirfarandi: „Markmið með slíku námskeiði væri að veita útlendingi innsýn í tungumálið til að auðvelda honum að aðlagast íslensku þjóðfélagi. Eðlilegt er að gera kröfu til þess að sá sem leitar eftir búsetuleyfi hafi lokið slíku námskeiði. Á hinn bóginn þykir ekki ástæða til að gera sérstakar kröfur um námsárangur, til að mynda að sá sem lokið hefur námskeiði hafi náð góðum tókum á málinu eða tali það reiprennandi.“

Hér eru a.m.k. 4 punktar umhugsunarverðir.

Fyrst og fremst er þetta andstætt 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi, sem Ísland er samningsaðili að (undirritaður af Íslands hálfu í desember 1966 og fullgiltur í ágúst 1979): „Allir eru jafnir fyrir lögum og eiga rétt á sömu lagavernd án nokkurrar mismununar. Lögin skulu því í þessu skyni banna hvers konar mismunun og ábyrgjast öllum mönnum jafna og raunhæfa vernd gegn mismunun, svo sem vegna kynþáttar, litarháttar, ... tungu, ... þjóðernisuppruna ... eða annarra aðstæðna.“

„Að veita útlendingi innsýn í tungumálið“ gæti hugsanlega verið hvatning eða þjónusta við erlenda ríkisborgara. Engu að síður, verði það sett í lög sem skylda, væri það ekkert annað en aukaálag fyrir viðkomandi erlendan mann, og alls ekki „auðveldi honum að aðlagast íslensku þjóðfélagi“.

Það er ekki neitt „eðlilegt“ „að gera kröfu til“ tungumálakunnáttu erlends ríkisborgara í lögum til þess að veita honum búsetuleyfi. Þótt tilgangurinn sé réttur og skiljanlegur er óleyfilegt að setja þetta skilyrði í lög.

Þó að í athugasemdum segi um þessa skyldu: „þykir ekki ástæða til að gera sérstakar kröfur um námsárangur“, kemur það ekki fram í lögnum sjálfum.

Hins vegar gefur 5. mgr. 15. gr. dómsmálaráðherra rétt til að setja reglur um námskeið og þess vegna gæti íslenskukunnátta verið skilyrði í raun til að fá búsetuleyfi.“

Alþjóðahús:

„Skilyrði um íslenskunámskeið.

Alvarleg athugasemd er gerð við það að þátttaka í íslenskunámskeiði sé skilyrði búsetuleyfis. Hér er greinilega um að ræða mismunun á grundvelli þjóðernis því ekki þurfa allir „útlendingar“ að sækja um búsetuleyfi, t.d. Norðurlandabúar, EES-borgarar og makar Íslendinga. Einnig er gerð athugasemd við það að lögin kveði á um gjald fyrir námskeiðshald sem er lögbundið. Þannig er búseturéttur tengdur efnahag og uppruna, þ.e. það er auðveldara fyrir fólk úr ákveðnu málaumhverfi að læra íslensku en öðru. Fólksflutningar milli landa eru sífellt að færast í aukana og Alþjóðahúsi þykir það vera til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag að útlendingar flytji til landsins. Skilyrði þetta skerðir rétt útlendinga til að ráða högum sínum sjálfir og verður að telja þetta skilyrði andstætt nútímamannréttindasjónarmiðum.

Það skal tekið fram að skylda þessi er ekki í lögum nr. 100/1952, um íslenskan ríkisborgararétt.

Heimildarákvæði.

Athugasemd er gerð við það að 15. gr. sé heimildarákvæði. Vísast til sömu athugasemda og varðandi 11. gr. en hér eru enn ríkari ástæður til þess að um sé að ræða rétt en ekki heimild stjórnvalda til útgáfu búsetuleyfis þar sem útlendingur dvelur í landinu.“

Lögmannafélag Íslands:

„Frumvarpið gerir ráð fyrir þriggja ára samfelldri búsetu sem skilyrði fyrir veitingu búsetuleyfis. Laganefnd telur ástæðu vera til þess að veita leiðbeiningar í lagatextanum sjálfum um við hvað sé átt með samfelldri búsetu þannig að ekki leiki vafi á um réttarstöðu útlendinga sem þurfa vegna atvinnu eða einkaerinda að fara til skemmri og lengri dvalar til útlanda.

Í 1. mgr. 15. gr. er sett fram í einni setningu ákvæði um rétt útlendinga til búsetuleyfis ásamt skilyrðum þess réttar. Framsetningin með þessu móti er mjög óljós. Laganefnd mælir með því að kveðið verði á um rétt til búsetuleyfis að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum sem síðan yrðu talin upp hvert í sínum tölu- eða staflið.

Hvað varðar skilyrðið um að útlendingur hafi sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga telur laganefnd vægast sagt hæpið að skylda útlending til að sækja slíkt námskeið, hyggist hann æskja búsetuleyfis hér á landi. Flutningar fólks milli landa hafa sífellt aukist á undanförunum

árum um allan heim og sífellt fleiri þjóðfélög bera nú svokölluð fjölþjóðleg einkenni. Íslenskt þjóðfélag hefur ótvíráðan hag af því að útlendingar flytjist hingað og setjist hér að og ekki á að reisa óþarfar hindranir fyrir því að svo geti orðið. Ástæður þess að útlendingar flytjast hingað eru fjölmargar og þörf þeirra til að tileinka sér íslenska tungu mismikil þótt ætla megi að flestir þeirra sem ílendast til langframa læri í henni tiltekin grundvallaratriði. Hvernig sem því er farið verður það þó að vera hverjum og einum í sjálfvald sett hvort og þá að hvaða marki hann hyggst sækja námskeið í íslensku. Laganefnd fær ekki séð að íslenskri tungu stafi hættu af búsetu útlendinga hér á landi. Hins vegar beinist skylda til að sækja námskeið í erlendu tungumáli að persónu og sjálfsákvörðunarrétti útlendingansins. Þegar þessir hagsmunir eru vegnir og metnir telur laganefnd hagsmuni útlendingansins af að vera eigi skyldaður til tungumálanáms vera meiri, enda aðrar leiðir fyrir hendi til að styðja hagsmuni íslenskrar tungu. Loks vekur laganefnd athygli á því að ekkert sambærilegt skilyrði er að finna í lögum nr. 100/1952, um íslenskan ríkisborgararétt, og gengur frumvarpið því lengra en þau lög, sem felur vissulega í sér nokkur öfugmæli.“

Rauði kross Íslands:

„Álitsgjafi setur fram alvarlegar athugasemdir varðandi breytingu á greininni, en í henni er heimild til útgáfu leyfis veitt stjórnvaldi ef nánar tilgreind skilyrði eru uppfyllt. Í fyrra frumvarpi átti útlendingur rétt á slíku leyfi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og er með breytingunni stjórnvaldi falið vald til ákvörðunar um atriði sem kunni að verða tekin af geðþótta auk þess sem breytingin gengur þvert á tilgang laganna. Eftir breytinguna geta útlendingar ekki treyst á þennan rétt sér til handa þrátt fyrir að hafa uppfyllt skilyrði greinarinnar og er slíkur vafi óþolandi.“

Fræðslumiðstöð Reykjavíkur:

„Sú grein hefur breyst og orðalagi hnikað til þannig að ætla má að verið sé að þrengja möguleika fólks/vinnuafls til þess að fá búsetuleyfi. Áður stóð „rétt“ til að öðlast búsetuleyfi en því hefur verið breytt og nú stendur „veita má“ þannig að það er mun óskilgreindara og skapar e.t.v. óöryggi.“

Það virkar óljóst hvort búsetuleyfi komi til eftir þriggja ára dvöl eða sex ára dvöl. Þyrfti að skýra svo það valdi ekki misskilningi.

Enn gildir að það er dómsmálaráðherra en ekki menntamálaráðherra sem setur reglur um námskeið í íslensku fyrir útlendinga. Reglugerðin er eðlilega ekki komin út en hér vakna spurningar eins og hvað á fólk að kunna eða læra.

Engin ábyrgð er lögð á atvinnurekendur – þeim beri að gefa fólkinu svigrúm eða sjá til þess og gefa því tíma til þess að læra íslensku. Hvenær kann maður íslensku? Þeir sem hafa ensku sem dugar sem samskiptamál eru slakastir við að leggja sig fram um að læra íslensku.“

Mannréttindaskrifstofa Íslands:

„Ákvæðið um „rétt“ til búsetuleyfis, sem komið var inn í 15. gr. frumvarpsins (sbr. og 12. gr.), var nýmæli sem ástæða var til að fagna. Sú breyting að fella niður ákvæðið um „réttinn“ og setja þess í stað heimildarákvæði hlýtur því að valda verulegum vonbrigðum. Fer MRSÍ eindregið fram á að ákvæðið verði fært aftur til fyrra horfs.“

Þá er það mat MRSÍ að lögin verði að gera ráð fyrir því að veita megi búsetuleyfi, enda þótt þriggja ára samfelld búseta sé ekki fyrir hendi. Getur það verið heppilegt, t.d. gagnvart útlendingum sem hafa fengið útgefin dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins eða vegna þess að þeir falla undir 2. másl. 1. mgr. 45. gr. Er æskilegt að í frumvarpinu sjálfu verði fjallað um þau tilvik þar sem þetta kemur helst til greina.

Frumvarpið gerir ráð fyrir þriggja ára samfelldri búsetu. Æskilegt væri að sjá í frumvarpinu vísbendinga um við hvað sé átt með samfelldri búsetu. Hljóta t.d. ekki styttri ferðir til útlanda vegna atvinnu eða í einkaerindum og jafnvel til stuttrar námsdvalar að rúmast innan samfelldrar búsetu?

4. mgr. 15. gr. gerir ráð fyrir því að búsetuleyfi falli úr gildi þegar leyfishafi hefur verið búsettur eða dvalist erlendis samfelld lengur en tólf mánuði. Getur þetta komið sér illa fyrir útlendinga sem hafa lengi búið á Íslandi, þurfa hins vegar t.d. vegna starfs eða náms að vera erlendis um nokkurt skeið en hyggjast snúa aftur. Gerir frumvarpið enda ráð fyrir að heimila megi útlendingi lengri dvöl erlendis án þess að búsetuleyfið falli úr gildi sé um það sótt sérstaklega. Æskilegt væri að sjá í frumvarpinu sjálfu vísbendingar um þau tilvik þar sem þetta kemur helst til greina. Enn fremur að sá tími, sem útlendingur getur verið samfelld búsettur eða dvalið erlendis, verði lengdur úr tólf mánuðum í 24 mánuði eins og norsku útlendingalögin gera ráð fyrir.

Krafan um íslenskunám.

MRSÍ leggst eindregið gegn því skilyrði búsetuleyfis að útlendingur skuli hafa sótt námskeið í íslensku fyrir útlendinga.

Sjálfsgagt er að hvetja útlendinga til að læra íslensku og búa þeim góð skilyrði til þess, sérstaklega börnum og unglingum, en hæpið að skylda þá til þess. Íslenska er erfitt tungumál og verður ekki lærd á skömmum tíma; því yrði erfitt að finna kunnáttumörk til að miða við.

Reynslan hefur sýnt að þeir útlendingar, sem ekki hafa góða enskukunnáttu, læra íslensku mun fyrr en þeir sem nota ensku, enda hvetja Íslendingar sjálfir enskumælandi fólk óspart til að nota það mál fremur en íslensku. Gera má ráð fyrir að útlendingar, sem á annað borð hafa áhuga á að koma hingað til langdvalar, muni nýta sér íslenskunámskeið sem standa til boða hafi þeir til þess ráð og tíma.

Það er hins vegar mat MRSÍ að lögbundin þvingun verði til þess eins fallin að gera útlendinga fráhverfa íslenskri tungu. Brýnt er hins vegar að leggja mun meiri áherslu en nú er gert í skólakerfinu á að tryggja að börn og unglingar fái öfluga kennslu, bæði í íslensku og sínu eigin móðurmáli. Með því læra þau að skilja á milli tungumálanna og hafa af báðum nauðsynleg not – og þannig munu þau í framtíðinni gagnast íslensku samfélagi betur en ella. Væri rétt að þessu máli staðið mundi safnast hér á landi fjölbreytt tungumálamenning sem yrði landinu mikilvæg auðlind í hinum fjölbreytilegu samskiptum þjóða heims.“

Minni hlutinn mun ekki koma með breytingartillögur við frumvarpið þar sem það þýddi í raun að semja yrði nýtt frumvarp þar sem sameinað yrði í einn lagabálk bæði atvinnuréttindi og öll önnur almenn réttindi útlendinga. En slíkt er frumforsenda þess að heildarsýn sé í þessum mikilvæga málaflokki.

Þegar þetta frumvarp kom fyrst fram var mikið talað um að hér væri um að ræða frumvarp áþekkt lögum sem gilda í Noregi. Slíkt er að sjálfstöðu ekki því mörgu af því besta í norsku lögnum er sleppt hér og annað sett inn sem ekki er þar að finna.

Hér eru nokkur atriði sem talið er mikilvægt að hnykkja á vegna þessa umdeilda frumvarps.

- Allt of víðtækt valdaframsal til dómsmálaráðherra er í frumvarpinu og eru reglugerðarheimildir allt of margar sem gerir frumvarpið ógegnsett og erfitt að vinna eftir því fyrir þá sem kanna þurfa réttarstöðu útlendinga, hvað þá útlendinga sjálfa sem þurfa að átta sig á slíku.
- Rýmka þyrfti undanþágureglur vegna útgáfu og endurnýjunar dvalarleyfis eftir að útlendingur er kominn til landsins.

- Gagnrýnt er að krafa um að sjúkratrygging þurfi að vera fyrir hendi fyrir útgáfu dvalarleyfis þar sem ekki hefur verið gerður samningur við Tryggingastofnun ríkisins vegna útlendinga og iðgjöld tryggingafélaga eru allt of há, auk þess sem slík krafa er ekki gerð í öðrum norrænum lögum.
- Minni hlutinn telur rétt að vikka hefði átt skilgreiningu á nánustu aðstandendum útlendinga sem öðlast geta dvalarleyfi. Slíkt var ekki gert.
- Minni hlutinn hefur efasemdir um skyldu sem lögð er á útlendinga til að sækja íslenskunámskeið vegna búsetuleyfis þar sem slík krafa er ekki einu sinni gerð hvað varðar ríkisborgararétt. Jafnframt er hér aðeins um skyldu hluta útlendinga sem í landinu búa. Minnt er á fjölda umsagna sérfróðra aðila um þetta efni
- Minni hlutinn hefði kosið að stofnuð hefði verði kærunefnd í málefnum útlendinga en slík nefnd mundi styrkja réttarstöðu þeirra. Jafnframt hefði verið nauðsynlegt að við Útlendingastofnun starfaði sérstök stjórn sem tæki t.d. á málum vegna synjana og annarra kærumála sem upp geta komið. Slík er málsmeðferðin í norsku lögnum.
- Minni hlutinn hefði viljað sjá breytingar til að skýra frekar andmælarétt útlendinga og styrkja stöðu hans til að skýra máls sitt við málsmeðferð þegar ákvörðun er tekin í máli hans.
- Ekki er tekið sérstaklega á málefnum barna í frumvarpinu, en alls staðar á Norðurlöndunum hafa komið upp mörg mál þar sem börn eru send forsjárlaus á milli landa, og er þannig ástætt t.d. fyrir meira en 400 börnum í Noregi og Svíþjóð.

Í nefndarátliti meiri hlutans kemur fram að hann sjái ekki ástæðu til að taka það sérstaklega inn í frumvarpið, slík mál yrði að skoða í tengslum við barnaverndarlög. Rétt er að taka fram að ekki er tekið sérstaklega á vanda þessa hóps barna, en fyrir þinginu er nú til afgreiðslu nýtt barnaverndarlagafrumvarp. Mikilvægt er að settar séu sértækar reglur um það hvernig á að taka á slíkum málum sem upp geta komið. Mikilvægt er að kveða á um samstarf aðila vegna slíkra mála – hafa borð fyrir báru í jafnalvarlegum málum. Því telur minni hlutinn að á því hefði átt að taka í lögnum.

- Allt of víðtæk heimild er í 55. gr. frumvarpsins um vinnslu persónuupplýsinga. Nauðsynlegt hefði verið að gera breytingartillögu vegna orðalags greinarinnar. Slíkt var ekki gert en rætt um þetta sérstaklega í nefndarátliti sem er á engan hátt nægjanlegt að mati minni hlutans. Í umsögn Persónuverndar kemur m.a. fram eftirfarandi:

„Nýju ákvæði (55. gr.), um vinnslu persónuupplýsinga, hefur nú verið bætt í frumvarpið. Þar er m.a. kveðið á um heimild Útlendingastofnunar og lögreglu til vinnslu persónuupplýsinga, þar á meðal viðkvæmra, að því marki sem slík vinnsla geti talist nauðsynleg við framkvæmd laganna og að heimilt sé við vinnslu persónuupplýsinga að samkeyra upplýsingar Útlendingastofnunar og lögreglu eftir þörfum.

Fyrrgreint orðalag er að mati Persónuverndar of víðtækt og óskýrt. Minnt skal á að í raun hefur löggjafinn ekki alveg frjálssar hendur um það hvernig hann hagar lagasetningu um málefni sem varða meðferð persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs.

Persónuvernd vísar jafnframt í ákvæði stjórnarskrár og ýmsar alþjóðaskuldbindingar, svo og samninga sem Ísland er aðili að, og telur að þetta ákvæði standist ekki gagnvart þeim samningum.“

Í lok umsagnar Persónuverndar segir um þessa grein frumvarpsins:

„Með vísun til alls þess er að framan greinir er lagt til að umræddri frumvarpsgrein verði breytt þannig að tryggt verði að Útlendingastofnun fái ekki aðrar upplýsingar frá lögreglunni en eingöngu þær sem ótvírætt tengjast umsækjendum um dvalarleyfi og að-

eins þær upplýsingar sem eðli sínu samkvæmt geta haft þýðingu við afgreiðslu stofnunarinnar á þeim málum. Þá er að mati Persónuverndar óeðlilegt að lögreglan fái, án dómsúrskurðar, aðgang að skráum Útlendingastofnunar um málefni útlendinga, nema slíkur aðgangur sé nauðsynlegur gagnert vegna rannsókna á tilteknu máli er varðar útlending eða eftirlit með útlendingum. Samkvæmt framansögðu verður sá aðgangur að vera takmarkaður við viðkomandi útlending og þær upplýsingar um hann sem skipt geta máli varðandi viðkomandi rannsókn.“

Að öllu þessu framansögðu, og er þó ekki allt upp talið hvað varðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins, má ljóst vera að minni hlutinn getur ekki sætt sig við frumvarpið í þeirri mynd sem það er nú. Til þess að slíkt væri hægt hefði orðið að leggja mun meiri vinnu í það og taka hefði þurft meira tillit til fjölda þeirra ábendinga og tillagna sem nefndinni bárust, auk umræðna sem urðu með öllum þeim gestum sem komu á fund nefndarinnar.

Minni hlutinn getur ekki mælt með samþykkt frumvarpsins eins og það lítur út.

Ögmundur Jónasson sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er samþykkur áliti þessu.

Alþingi, 8. apríl 2002.

Guðrún Ögmundsdóttir,
frsm.

Lúðvík Bergvinsson.

Guðjón A. Kristjánsson.