

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um útlendinga, nr. 96 15. maí 2002, með síðari breytingu.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Rögnu Árnadóttur, Kristínu Kristinsdóttur og Stefán Eiríksson frá dómsmálaráðuneyti, Georg Kr. Lárusson frá Útlendingastofnun, Pál Hreinsson, Þórð Sveinsson og Sigrúnu Jóhannsdóttur frá Persónuvernd, Jóhann R. Benediktsson, sýslumann á Keflavíkurflugvelli, Steinar Adólfsson frá embætti ríkislögreglustjóra, Skúla Guðmundsson frá Hagstofu Íslands, Hrafnhildi Stefánsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Margréti Heinreksdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Maríu S. Gunnarsdóttur og Guðrúnu Hannesdóttur frá Menningar- og friðarsamtökum íslenskra kvenna, Toshiki Toma, prest innflytjenda, Svavar B. Jónsson frá Mannréttindasamtökum innflytjenda, Anh-Dao Tran og Tatjana Latinovic frá Samtökum kvenna af erlendum uppruna, Hope Knúttsson frá fjölmenningsarráði, Árna Gunnarsson frá Flóttamannaráði og Kötlum Þorsteinsdóttur og Einar Skúlason frá Alþjóðahúsi. Umsagnir bárust um málið frá fjölmenningsarráði og Samtökum kvenna af erlendum uppruna, Toshiki Toma, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Hagstofu Íslands, Mannréttindaskrifstofu innflytjenda á Íslandi, Flóttamannaráði Íslands, Ingibjörgu Hafstað fyrir hönd ýmissa félaga og einstaklinga, ríkislögreglustjóra, Sýslumannafélagi Íslands, Útlendingastofnun, lögreglustjóraembættinu í Reykjavík, sýslumanninum á Keflavíkurflugvelli, Rauða krossi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Persónuvernd, Menningar- og friðarsamtökum íslenskra kvenna, Lögmannafélagi Íslands, Andlegu þjóðarráði Bahá'ía á Íslandi, Rótum (félagi áhugafólks um menningarfjölbreytni), ríkissaksóknara, Alþýðusambandi Íslands, Kvennaathvarfinu, Alþjóðahúsi, kirkjuráði og Kvenréttindafélagi Íslands.

Með frumvarpinu er ætlunin að nýta aðlögunarheimildir samnings um stækkun Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins sem tekur gildi 1. maí 2004 þannig að frjáls för launafólks frá hinum nýju aðildarríkjum, að undanskildum Möltu og Kýpur, tekur ekki gildi fyrir en tveimur árum síðar, þ.e. 1. maí 2006. Þá er að finna í frumvarpinu tillögur til laga-breytinga sem eru tilkomnar vegna ábendinga frá þeim stofnunum og aðilum sem sjá að jafnaði um framkvæmd laganna. Þannig er lagt til að reynt verði að koma í veg fyrir að hjúskapur sem stofnað er til í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis geti orðið grundvöllur að útgáfu slíks leyfis. Gert er ráð fyrir því að ákveðnum aldurskilyrðum verði bætt inn í lögin, annars vegar því að maki skuli vera orðinn eldri en 24 ára til að geta fengið dvalarleyfi sem aðstandandi og hins vegar að ættmenni útlendinga eða maka að feðgatali sem eru á þeirra framfæri verði að hafa náð 67 ára aldri til að geta sótt um dvalarleyfi fyrir aðstandanda. Fyrri aldursmörkin byggjast að hluta til á verndarsjónarmiðum, að vernda þá sem minna mega sín gegn þrýstingi til að ganga í málamyndahjónaband en einnig að vernda þá sem búa við þá

**Prentað upp.**

menningarhefð að foreldrar ráðstafi börnum sínum í hjúskap. Seinni aldursmörkin miðast við að fólk geti alla jafna framfleytt sér á eigin vegum fram að 67 ára aldri. Í frumvarpinu er að finna heimild til handa Útlendingastofnun að krefjast rannsóknar á erfðæfni þegar vafi leikur á að umsækjendur um dvalarleyfi aðstandenda séu í raun ættmenni útlendinga. Jafnframt er lagt til að nógildandi leitarheimildir lögreglu verði útvíkkaðar þannig að þær nái einnig til þess þegar rökstuddur grunur leikur á að stofnað hafi verið til hjúskapar í þeim tilgangi einum að útlendingur fái dvalarleyfi hér á landi. Þá er lagt til í frumvarpinu að börn flóttamanna sem fæðst hafa eftir að foreldrar þeirra fá stöðu flóttamanna hér á landi fái sömu réttarstöðu. Einnig er lagt til að heimilt verði að veita EES-borgurum búsetuleyfi í samræmi við almennar reglur laganna, en samkvæmt nógildandi lögum geta þeir eingöngu fengið dvalarleyfi sem er ekki í samræmi við þá stefnu laganna að EES-útlendingar hafi rýmri rétt hér á landi en aðrir útlendingar. Loks er lagt til að refsíákvæðum laganna verði breytt. Bæði eru lagðar til orðalagsbreytingar og viðbætur við það sem telst vera refsiverð háttsemi. Þannig er lagt til að það verði gert refsivert að afla eða reyna að afla dvalarleyfis á grundvelli hjúskapar til málamynda og að hafa fölsuð vegabréf eða skilríki í fórum sínum.

Nefndin ræddi ákvæði frumvarpsins ítarlega á fundum sínum.

Töluvert var rætt um 24 ára regluna, þ.e. að erlendum maki íslensks ríkisborgara þurfi að vera orðinn 24 ára til að geta fengið dvalarleyfi sem aðstandandi, en eins og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu byggist hún á sambærilegri reglu í dönsku útlendingalögum. Meiri hluti nefndarinnar bendir á að eftir sem áður hefur viðkomandi útlendingur möguleika á því að sækja um dvalar- og atvinnuleyfi á eigin forsendum og hjúskapur með Íslendingi eða útlendingi búsettum hér á landi mundi í samræmi við framkvæmd laganna hingað til skipta verulegu máli við mat á því hvort veita ætti slíkt leyfi. Þá er með þessari reglu að sjálfsögðu ekki verið að breyta lögbundnum hjúskaparaldri hér á landi sem er 18 ár.

Með hinu aldurskilyrðinu sem sett er í frumvarpinu, 66 ára reglunni svokölluðu, er gert ráð fyrir að komið verði í veg fyrir að aðstandendur íslensks ríkisborgara noti dvalarleyfi aðstandenda sem hjáleid inn á íslenskan vinnumarkað. Það sama á við þessa reglu og 24 ára regluna sem áður var nefnd, að viðkomandi útlendingur getur að sjálfsögðu alltaf sótt um dvalar- og atvinnuleyfi á eigin forsendum og við mat á því hvort veita ætti slíkt leyfi yrði eftir sem áður litið til þeirra þátta sem tengja viðkomandi við landið, svo sem þess hvort hann ætti fjölskyldu hér á landi og hafi hugsanlega tryggingu fyrir framfærslu sinni og öðrum nauðsynlegum skilyrðum dvalarleyfis á grundvelli fjölskyldutengslanna.

Miklar umræður spunnust um ákvæði 7. gr. frumvarpsins. Í því er annars vegar gert ráð fyrir að lögregla hafi heimild til að leita á viðkomandi útlendingi, á heimili hans, herbergi eða hirslum samkvæmt reglum laga um meðferð opinberra mála eftir því sem við á þegar rökstuddur grunur leikur á að til hjúskapar hafi verið stofnað til málamynda eða ekki með vilja beggja. Hins vegar er gert ráð fyrir því að við ákvörðun um veitingu dvalarleyfis hafi Útlendingastofnun heimild til að krefjast þess að umsækjandi um dvalarleyfi fyrir aðstandendur skv. 1. mgr. 13. gr. laganna eða ættmenni hans gangist undir rannsókn á erfðæfni, og töku lífsýnis í því skyni, til að staðfesta að um skyldleika sé að ræða skv. 2. mgr. 13. gr. laganna.

Varðandi leitarheimildina bendir meiri hlutinn á að slík heimild hefur verið í lögum um útlendinga frá gildistöku þeirra 1. janúar 2003. Þannig hefur heimild skv. 3. mgr. 29. gr. laganna náð til þeirra tilvika þar sem rökstuddur grunur leikur á að útlendingur haldi eftir eða leyni upplýsingum um hver hann er eða haldi eftir eða leyni upplýsingum um fyrri dvalarstað. Með þeirri breytingu sem lögð er til í frumvarpinu er einungis verið að útvíkka heimildina þannig að hún nái einnig til tilvika þar sem rökstuddur grunur leikur á að stofnað hafi

verið til hjúskapar í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis. Meiri hlutinn leggur áherslu á að um leit á útlendingi eða á heimili hans eða hirslum fer ætíð eftir reglum laga um meðferð opinberra mála. Þannig þarf dómsúrskurður ávallt til að koma til að hægt sé að ráðast í slíka leit, nema samþykki viðkomandi liggja fyrir eða rannsóknarhagsmunir þoli ekki bið eftir úrskurði dómara. Til að gera þetta ákvæði algerlega afdráttarlaust leggur meiri hlutinn til breytingu þess efnis að við bætist að leit skuli ákveðin með úrskurði dómara nema sá sem í hlut á samþykki hana eða brýn hætta sé á að bið eftir úrskurði dómara valdi sakarspjöllum. Jafnframt leggur meiri hlutinn til að orðin „eftir því sem við á“ í 3. mgr. 29. gr. laganna falli brott, en þau vísa til þess að við leit skuli fara eftir reglum laga um meðferð opinberra mála. Um þetta vísast nánar til umfjöllunar um breytingartillögur við málið.

Varðandi þá heimild sem frumvarpið gerir ráð fyrir að Útlendingastofnun verði veitt til að krefjast rannsóknar á erfðaeefni og töku lífsýnis í því skyni tekur meiri hlutinn fram að hér er eingöngu um heimildarákvæði að ræða. Útlendingastofnun getur aldrei þvingað fram töku lífsýnis á grundvelli ákvæðisins og því er hverjum útlendingi frjálst að hafna því að gangast undir töku lífsýnis og rannsókn erfðaefnis í framhaldi af því. Rétt er að geta þess að rannsókn á erfðaeefni mun fyrst og fremst gagnast í þeim tilgangi að útiloka blóðskyldleika fólks. Meiri hlutinn telur rétt að gera ákvæði um þessa heimild Útlendingastofnunar skýrara en gert er ráð fyrir í frumvarpinu þannig að enginn vafi leiki á rétti útlendingis til að hafna því að gangast undir töku lífsýnis. Meiri hlutinn telur ákvæðið í þessari mynd geta verið í þágu umsækjanda þar sem honum er gert kleift að sýna fram á skyldleika þegar tiltæk gögn eru ófullnægjandi. Meiri hlutinn bendir einnig á að mikilvægt er að gera ráð fyrir þeim möguleika í framkvæmd að erfðaeefni gagnist ekki í þessum tilgangi þar sem upp geta komið tilvik þar sem um ættleiðingu, tæknifrjógungun o.s.frv. er að ræða. Meiri hlutinn telur æskilegt að sett verði ákvæði í reglugerð á grundvelli laganna um framkvæmd lífsýnatöku, varðveislu lífsýna, skiptingu kostnaðar við rannsóknir og önnur atriði þessu tengd.

Þau ákvæði frumvarpsins sem tengjast svokölluðum málamyndahjúskap hafa sætt töluverðri gagnrýni. Einkum hefur það verið gagnrýnt að í greinargerð við frumvarpið er það nefnt sem vísbending um að um málamyndahjúskap geti verið að ræða að aðilar hafi ekki búið saman fyrir stofnun hjúskapar, hjónin skilji ekki tungu hvors annars, mikill aldursmunur sé á þeim, þau þekki ekki til einstakra atriða eða atvika úr lífi hvors annars fyrir giftingu eða fyrri hjónabönd. Meiri hlutinn leggur áherslu á að þessi tilvik eru eingöngu nefnd í dæmaskyni, en þau tilvik þar sem grunur getur vaknað um málamyndahjúskap verða að sjálfsögðu aldrei tæmandi talin. Þá ítrekar meiri hlutinn að við mat á því hvort stofnað hafi verið til málamyndahjúskapar verður að sjálfsögðu alltaf litið til allra þátta sem máli skipta og það mundi t.d. ekki vekja grunsemdir ef menningar- eða trúarlegt siðgæði hjóna eða annars þeirra væri þannig að ekki þætti við hæfi að pör byggju saman fyrir stofnun hjúskapar. Meiri hlutinn telur hins vegar til bóta að nánar verði skilgreint hvað átt er við með hugtakinu málamyndahjúskapur, svo sem gerð er grein fyrir í umfjöllun um þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til á frumvarpinu.

Í 16. gr. frumvarpsins er í h-lið gert ráð fyrir því að það verði gert refsivert að hafa í vörslum sínum falsað vegabréf, falsað skilríki eða falsaða vegabréfsáritun. Ýmsir hafa lýst yfir áhyggjum sínum af því að þarna sé verið að veitast gegn flóttamönnum sem kunna að koma hingað til lands á fölsuðum vegabréfum. Hér er ekki um neitt slíkt að ræða, heldur er lagt til að þessu ákvæði verði bætt við lögum til að auðvelda baráttuna gegn mansali og því að verið sé að koma fólki milli landa á fölskum forsendum á annan hátt eins og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu. Meiri hlutinn bendir á að samkvæmt gildandi lögum er refsivert að framvísa fölsuðum vegabréfum, t.d. við landamæraeftirlit eða annað eftirlit lögreglu. Í þeim

tilvikum þar sem fölsuð vegabréf hafa fundist á fólki, án þess að hafa verið framvísað, hefur ekki verið unnt að refsfa viðkomandi fyrir að hafa fölsuð vegabréf í vörslum sínum. Dæmi eru um að fjöldi slíkra vegabréfa hafi fundist í förum sama einstaklings. Breytingunni er á engan hátt beint gegn pólitískum flóttamönnum, enda væri þá með sama hætti hægt að segja að gildandi ákvæði um það að notkun falsaðra vegabréfa sé refsiverð væri sama marki brennd. Flóttamenn hafa hvorki verið ákærðir né dæmdir hér á landi fyrir notkun falsaðra vegabréfa og er það skýrt í augum meiri hlutans að það sama verður uppi á teningnum hvað varðar vörslu þeirra. Ákvæði frumvarpsins er eingöngu beint gegn þeim sem stunda skipulegan innflutning á fólki, mansal og slík afbrot.

Við meðferð málsins í nefndinni bærust athugasemdir um að ákvæði frumvarpsins um vegabréf brytu í bága við skyldu ríkja samkvæmt ákvæðum Palermo-samningsins um aðgerðir gegn skipulegri alþjóðlegri glæpastarfsemi, en þar er kveðið á um að aðildarríki skuli vernda og aðstoða fórnarlömb mansals. Því var haldið fram í umsögnum að með lögfestingu ákvæða frumvarpsins yrðu slík fórnarlömb í raun látin sæta refsingu en ekki veitt vernd eins og vera bæri. Við skoðun nefndarinnar á réttmæti þessara athugasemda kom í ljós að Ísland hefur staðfest Palermo-samninginn, en ekki fullgilt hann. Þessir samningar hafa því ekki skuldbindingargildi fyrir íslenska ríkið eða þegna þess. Verði það gert er fyrirsjáanlegt að gera þurfi breytingar á íslenskri löggjöf, en í henni er nú þegar kveðið á um að ýmis háttsemi sem getur tengst smygli á fólki sé refsiverð, svo sem að framvísa fölsuðum vegabréfum á landamærum. Þessu þyrfti að breyta við fullgildingu samningsins. Sú breyting sem frumvarpið felur í sér breytir engu um þessa stöðu, þ.e. breytingar á löggjöfinni verða nauðsynlegar ef tekin verður ákvörðun um fullgildingu samningsins hvort sem frumvarpið sem nú liggur fyrir verður að lögum eða ekki. Hins vegar er ljóst eins og áður er rakið að ákvæði þessu er á engan hátt beint gegn þeim einstaklingum sem Palermo-samningurinn á að vernda.

Sérstaklega var rætt um bráðabirgðaákvæði frumvarpsins þar sem gildistöku tiltekinna ákvæða laganna varðandi EES-útlendinga er frestað um tvö ár gagnvart aðildarríkjum hinna nýju ríkja í Evrópusambandinu, að undanskildu ríkjunum Möltu og Kýpur. Ríkisborgarar þeirra aðildarríkja njóta því ekki ívilnana samkvæmt samningnum um stækkun Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins fyrr en 1. maí 2006. Nefndinni bærust ábendingar um að með mörgum ákvæðum frumvarpsins væri í raun verið að herða skilyrði fyrir dvalar- og atvinnuréttindum ríkisborgara hinna nýju aðildarríkja samningsins um stækkun Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins. Þetta væri í andstöðu við ákvæði samningsins sem kvæði á um að ekki mætti herða skilyrðin fyrir dvalar- og atvinnuréttindum frá því sem gildi á undirritunardegi hans. Í þessu sambandi bendir meiri hlutinn á að VI. kafla útlendingalaga hefur að geyma sérreglur um útlendinga sem falla undir EES-samninginn. Svo er einnig með reglugerðina um útlendinga. Ákvæði frumvarpsins miða ekki að því að gera neinar breytingar á kaflanum um EES-útlendinga, en í honum er m.a. að finna sérstök ákvæði um dvalarleyfi fyrir aðstandendur sem eru mun víðtækari en almennu ákvæðin. Að umsömdum aðlögunartíma liðnum, þ.e. 1. maí 2006, munu borgarar allra hinna nýju aðildarríkja EES falla undir ákvæði þessa kafla að öllu leyti, en frá og með 1. maí nk. falla þessir aðilar þó að mestu leyti undir VI. kafla útlendingalaga að frátöldu ákvæði a-liðar 36. gr. laganna og ákveðnum takmörkunum varðandi 35. gr. laganna, sbr. 17. gr. frumvarpsins.

Loks bendir meiri hlutinn á að tímabært sé að huga að því að útgáfa atvinnuleyfa verði færð frá Vinnuálastofnun til Útlendingastofnunar og telur að mikið hagræði yrði að því að færa þennan málaflökk á eina hendi. Ein af grundvallarforsendum þess að útlendingur geti fengið dvalarleyfi hér á landi er að hann geti sýnt fram á sjálfstæða framfærslu, en hún fæst að jafnaði með atvinnuþátttöku. Óheimilt er að gefa út dvalarleyfi á grundvelli atvinnu-

Þátttöku nema atvinnuleyfi liggi fyrir og sömuleiðis er óheimilt að gefa út atvinnuleyfi nema dvalarleyfi hafi verið gefið út. Það yrði því vera til mikillar einföldunar ef sama stofnunin hefði þessi mál með höndum. Lagalega er það örökrétt að tvær stofnanir hafi þessi verkefni með höndum, en þessi tvískipting á milli stofnana um útgáfu leyfa til dvalar annars vegar og atvinnu hins vegar þekkist hvergi í heiminum nema á Íslandi og í Finnlandi. Meiri hlutinn beinir því til hlutaðeigandi stjórnvalda að beita sér sem fyrst fyrir breytingum í þá veru sem hér hefur verið lýst.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er til-laga um í sérstöku þingskjali. Helstu breytingar eru þessar:

1. Lagt er til að hugtakið málamyndahjúskapur verði skilgreint í lagatextanum sjálfum sem hjúskapur sem stofnað er til í þeim tilgangi einum að afla dvalarleyfis og ákvæði 2. og 7. gr. þar sem fjallað er um málamyndahjúskap samræmd að þessu leyti.
2. Þá leggur meiri hlutinn til að við ákvæði 7. gr. frumvarpsins sem fjallar um heimild til leitar verði bætt ákvæði um að leit skuli ákveðin með úrskurði dómara nema sá sem í hlut á samþykki hana eða brún hætta sé að bið eftir úrskurði dómara valdi sakarspjöllum til að taka af allan vafa í þessum efnunum. Jafnframt leggur meiri hlutinn til að orðin „eftir því sem við á“ í 3. mgr. 29. gr. laganna falli brott, en þau vísa til þess að við leit skuli fara eftir reglum laga um meðferð opinberra mála. Meiri hlutinn telur rétt að skýra enn frekar meginreglu nágildandi laga að dómsúrskurð þurfi fyrir húsleit og leggur því til framangreindar breytingar.
3. Loks leggur meiri hlutinn til að orðalagi í 7. gr. frumvarpsins, sem fjallar um heimild Útlendingastofnunar til að krefjast þess að umsækjandi um dvalarleyfi eða ættmenni hans láti í té lífsýni til að staðfesta skyldleika, verði breytt þannig að ljóst sé að viðkomandi hafi ætíð heimild til að hafna því að gangast undir töku lífsýnis.

Jónína Bjartmarz skrifar undir álit þetta með fyrirvara sem hún mun gera grein fyrir við 2. umræðu málsins.

Kolbrún Halldórsdóttir sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og stendur ekki að áliti þessu.

Alþingi, 27. apríl 2004.

Bjarni Benediktsson,  
form., frsm.

Pétur H. Blöndal.

Jónína Bjartmarz,  
með fyrirvara.

Birgir Ármannsson.

Sigurður Kári Kristjánsson.