Alþingi
Erindi nr. Þ 127/903
komudagur 1. 3. 2002

Nefndarsvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund
150 Reykjavík

Rvk. 28.febrúar 2002

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga, 433 mál.

Samkvæmt bréfi dags. 13.febrúar 2002 er óskað eftir umsögn Alþjóðahúss um fumvarp til laga um útlendinga og um breytingu á lögum um eftirlit með útlendingum. Eftirfarandi eru athugasemdir Alþjóðahúss við frumvarpið.

Virðingarfyllst,

Katla Þorsteinsdóttir
Alþjóðahúsi ehf.

Athugasemdir Alþjóðahúss við frumvarp til laga um útlendinga.

Almennt

Alltof víðtækt framsal löggjafarvalds til framkvæmdavalds

Skv. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, skal með lögum skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dvalar og fyrir hvaða sakir hægt er að vísa þeim úr landi. Telur Alþjóðahús ákvæði frumvarpsins ekki í samræmi við áskilnað stjórnarskrárinnar að þessu leiti, lögin vera óskýr og reglurnar óaðgengilegar af þessum sökum, en það var einmitt eitt af því sem hefði átt að hafa að leiðarljósi með setningu nýrra laga.
Auk almennrar reglugerðarheimildar í 58. gr. eru reglugerðarheimildir sem lúta bæði að efnisreglum og málsmeðferðarreglum mjög víða í lögunum. Til þess að lögin samræmist ákvæði 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar telur Alþjóðahús að réttara væri að lögin sjálf innihéldu skýrari reglur. Sérstaklega er þetta mikilvægt varðandi efnisreglurnar sjálfar. Eins og frumvarpið er nú er réttur útlendinga til að koma til landsins og dvelja hér er í mörgum tilfellum alfarið háð skilyrðum sem dómsmálaráðherra hefur heimild til að setja samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Þetta er sérstaklega varhugavert þar sem lögin snerta í mörgum tilvikum grundvallarmannréttindi fólks.

Makar Íslendinga

Algerlega vantar í frumvarpið umfjöllun um maka Íslendinga og hver réttur þeirra er við skilnað, t.d. ef viðkomandi eiga barn saman. Vill Alþjóðahús benda að þessu tilefni á dóm Mannréttindadómstóls Evrópu frá 21. júní 1988 í máli nr. 10730/84 (Berrehab gegn Hollandi).

Lög um atvinnuréttindi útlendinga

Alþjóðahúsi þykir það mjög óheppileg tilhögun að sérstök lög fjalli um atvinnuréttindi útlendinga. Það hefði verið mun heppilegri tilhögun ef þessir tveir lagabálkar væru sameinaðir og framkvæmd þeirra felld undir sömu stjórnvöld þar sem veiting leyfa samkvæmt þessum reglum helst iðulega í hendur.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

3. gr. Framkvæmd laganna

Of víðtækt framsal löggjafarvalds
1. mgr. felur í sér of víðtækt framsal löggjafarvalds til dómsmálaráðherra. Nauðsynlegt að lögin sjálf innihaldi skýrar og ítarlegar reglur um heimild útlendinga til að koma til landsins og dvelja hér á landi sbr. 2. mgr. 66. stjórnarskrárinnar.

6. gr. Vegabréfsáritanir

Of víðtækt framsal löggjafarvalds
Hér vantar skýrar reglur um vegabréfsáritun.
Réttur útlendinga til að koma til landsins skv. þessari grein er háður því að þeir hafi vegabréfsáritun, nema annað sé ákveðið í reglum sem dómsmálaráðherra setur. Engar lögákveðnar reglur eru hins vegar í frumvarpinu um veitingu vegabréfsáritana heldur er dómsmálaráðherra falið að setja nánari reglur og Útlendingastofnun að taka ákvörðun um útgáfu vegabréfsáritunar. Þetta telur Alþjóðahús ganga í berhögg við 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.

7. gr. Áhafnir skipa og loftfara

Of víðtækt framsal löggjafarvalds til dómsmálaráðherra
Það gengur í berhögg við ákv. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar að dómsmálaráðherra sé falið vald til að setja reglur um landgönguleyfi og dvöl útlendinga, svo og fyrir hvaða sakri þeim er meinuð landganga. Samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu þurfa slíkar reglur að vera lögákveðnar.

10. gr. Útgáfa dvalarleyfis

Útgáfa dvalarleyfis áður en komið er til landsins
Skilyrðið um að dvalarleyfi sem veitt er í fyrsta sinn sé gefið út áður en útlendingur kemur til landsins þykir Alþjóðahúsi alltof þungbært. Ýmsar ástæður geta verið til þess að útlendingur sækir um dvalarleyfi og eru það óþarflega strangar kröfur að ef hann er staddur hér, þurfi hann að hverfa af landi brott meðan umsókn hans hlýtur afgreiðslu.
Þá er gerð athugasemd við orðalagið „ríkar sanngirnisástæður" og þykir þetta orðalag gefa stjórnvöldum alltof víðtæka heimild til mats.

11. gr. Skilyrði dvalarleyfis

Of víðtækt framsal löggjafarvalds til dómsmálaráðherra
Skilyrði dvalarleyfis er hér háð reglum sem dómsmálaráðherra setur. Í a-lið er skilyrði dvalarleyfis háð reglum dómsmálaráðherra og í b-lið er vísað til 1. mgr. 3. gr. sem kveður á um að dómsmálaráðherra setji nánari reglur um heimild útlendinga til að

koma til landsins og dvelja hér á landi, þrátt fyrir skýr fyrirmæli 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.

Dvalarleyfi af mannúðarástæðum
Útskýringu vantar á því hvað átt er við með „dvalarleyfi af mannúðarástæðum" sbr. 2. mgr. 11. gr. Algerlega vantar hér skýringu eða leiðbeiningarreglur og stjórnvöldum er þannig eftirlátið mjög víðtækt mat. Þá er það gagnrýni vert að um sé að ræða heimildarákvæði. Ef ríkar mannúðarástæður mæla með því að útlendingi sé veitt dvalarleyfi, þykir Alþjóðahúsi að það ætti að vera í þeim tilvikum skylda að veita dvalarleyfi.

Framfærsla
Útskýringu á því hvað felst í hugtakinu „framfærsla" sbr. a-lið 1. mgr. Er átt við ákveðna peningaupphæð á bankabók eða getur annars konar trygging fyrir framfærslu verið nægjanleg?

Sjúkratrygging
Athugasemd er gerð við það skilyrði dvalarleyfis að sjúkratrygging sé tryggð. Ef einstaklingur hefur átt lögheimili á Íslandi í 6 mánuði er hann sjúkratryggður skv. lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar. Hér er því verið að gera strangari kröfur, verið að binda í lög kröfu um að einstaklingur kaupi sér sjálfur tryggingu. Trygging þessi er dýr, iðgjald fyrir fullorðna einstaklinga kostar frá kr. 14.500 – 155.000 kr., auk þess sem sjálfsábyrgð er 50.000. kr. sem gerir það að verkum að einstaklingurinn er ekki tryggður fyrir læknisþjónustu og lyfjum sem nema lægri upphæð. Alþjóðahúsi þykir lögbinding slíkrar tryggingar ófær.

Heimildarákvæði
Athugasemd er gerð við það að 11. gr. sé heimildarákvæði. Alþjóðahúsi þykir það nauðsynlegt til að réttaröryggi sé tryggt að um væri að ræða rétt útlendings til dvalarleyfis ef hann uppfyllir þau skilyrði sem gerð eru í 11. gr.

13. gr. Dvalarleyfi fyrir aðstandendur

Framfærsla
Algerlega skortir í lögunum skilgreiningu á því hvað átt er við með „framfærslu".
Alþjóðahúsi þykir vafasamt að það standist ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu að synja nánustu aðstandendum um dvalarleyfi þótt ekki liggi fyrir ákveðin peningaupphæð á bankabók sem tryggi framfærslu eða jafnvel að framfærsla sé yfirhöfuð fyrirfram tryggð. Hér er um alltof víðtækt og opið ákvæði að ræða.

Börn eldri en 18 ára
Alþjóðahúsi þykir skorta á að lögin kveði á um börn eldri en 18 ára. Teljast þau ekki „nánustu aðstandendur "í skilningi laganna?

14. gr. Endurnýjun

Of víðtækt framsal löggjafarvalds til dómsmálaráðherra
Hér vísast til sömu athugasemda og um 11. gr. þar sem vísað er til þess ákvæðis varðandi skilyrði þau sem þurfa að vera uppfyllt til að dvalarleyfi megi endurnýja. Varðandi endurnýjun þykir Alþjóðahúsi enn frekari ástæða til að reglur séu ákveðnar með lögum, skýrar og aðgengilegar. Réttarstaða fólks sem þegar er á landinu á tímabundnu dvalarleyfi er að öðrum kosti mjög ótrygg.

15. gr. Búsetuleyfi

Samfelld búseta
Skýra þarf hvað átt er við með „samfelldri búsetu"

Skilyrði um íslenskunámskeið
Alvarleg athugasemd er gerð við það að þátttaka í íslenskunámskeiði sé skilyrði búsetuleyfis. Hér er um 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 námskeiðsishald 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 nútíma mannréttindasjónarmiðum.
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.

16. gr. Afturköllun

Almennar stjórnsýslureglur
Alþjóðahús telur heimildina í 16. gr. um að afturkalla megi dvalarleyfi ef það leiðir „að öðru leyti af almennum stjórnsýslureglum" mjög óskýra og allt of rúma. Hvaða tilfelli geta fallið hér undir?

Skilyrðum fyrir veitingu dvalarleyfis eða búsetuleyfis ekki lengur fullnægt
Afturköllun dvalar- eða búsetuleyfis getur verið mjög íþyngjandi fyrir útlending. Margar ástæður geta valdið því að skilyrði þau sem voru uppfyllt þegar hann kom hingað í fyrsta sinn eru ekki lengur fyrir hendi, t.d. breyting á fjölskylduaðstæðum. Getur það t.d. verið fullnægjandi ástæða til afturköllunar ef útlendingur skilur við íslenskan maka sinn?

17. gr. Tilkynningarskylda

Takmörkun á friðhelgi einkalífs
Skv. 3. mgr. 17. gr. getur dómsmálaráðherra sett reglur um að útlendingur sem ekki þarf dvalarleyfi skuli tilkynna lögreglunni um heimili sitt hér á landi og um vinnu sína eða starf. Þetta þykir Alþjóðahúsi of mikil takmörkun á friðhelgi einkalífs og stangast einnig á við meðalhófsreglu, þar sem mun skemmra væri gengið ef skyldan næði til þess að tilkynna aðseturskipti til Hagstofu. Alls ekki ætti að blanda lögreglu í málefni útlendinga nema þeir hafi framið eða séu grunaðir um að hafa framið refsiverðan verknað. Ákvæði þetta er til þess fallið að ýta undir fordóma.

18. gr. Frávísun við komu til landsins

Of víðtækt framsal löggjafarvalds til dómsmálaráðherra
Réttur útlendinga til að koma til landsins eru háðar reglum sem dómsmálaráðherra setur sbr. 1. mgr. 3. gr. , 5. gr. og 3.mgr. 6. gr. frumvarpsins. Skv. 18. gr. er heimilt að vísa útlendingi frá ef skilyrði þessara reglna eru ekki uppfyllt. Það er því dómsmálaráðherra sem enn hefur of víðtækt vald til að varna mönnum komu til landsins sbr. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.

20. gr. Brottvísun og 21. gr. Frávísun og brottvísun útlendings sem hefur búsetuleyfi ofl.

Refsirammi
Athugasemd er gerð við það að miðað sé við refsramma brots sbr. b-lið 1. mgr.20.gr. og b-lið 2. mgr. 21. gr. Réttara væri að miða við lend fangelsisdóms sem dæmdur hefur verið í viðkomandi refsimáli.

24. gr. Andmælaréttur

Tungumál
Athugasemd er gerð við það að í upptalningu 2. mgr. á þeim málum sem þar falla undir, séu ekki mál útlendinga sem sækja um dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða. Alþjóðahúsi þykir að taka ætti upp í ákvæðið skyldu til að kalla til túlk í þeim tilfellum að útlendingur geti ekki tjáð sig svo viðunandi sé, enda mikilvægt fyrir hann jafnt að koma á framfæri andmælum sínum og að fá svör við spurningum sínum til að gera sér grein fyrir réttarstöðu sinni.

25. gr. Leiðbeiningarskylda

Aðstoð lögmanns á eigin kostnað
Alþjóðahúsi þykir eðlilegt að allir hælisleitendur fái ókeypis aðstoð lögmanns þar sem það er afar ólíklegt að þeir hafi möguleika á því að leita lögmanns á eigin kostnað og til þess fallið að gera réttarúrræðið óvirkt og er það í ósamræmi við Mannréttindasáttmála Evrópu sem kveður á um skyldu ríkja til að tryggja borgurunum virk réttarúrræði.

30. gr. Kæruheimild

Athugasemd er gerð við það að ekki sé hægt að kæra allar ákvarðanir Útlendingastofnunar sbr. 1. mgr.

32. gr. Hvenær ákvörðun í málum um hlli eða vernd gegn ofsóknum getur komið til framkvæmda

Alþjóðahúsi þykir óljóst hvað átt er við með orðalaginu „augljóst að aðstæður séu ekki þannig" sbr. 1. mgr. Aðstæður geta breyst dag frá degi og því hæpið að tala um eitthvað augljóst þessum efnum. Alþjóðahúsi þykir réttara að þetta ákvæði kvæði á um flýtimeðferð í þeim tilfellum að Útlendingastofnun teldi „augljóst að aðstæður væru ekki þannig".
Alþjóðahúsi þykir að auk þeirra aðstæðna að ákvæði 1. mgr. 45. gr. eigi við, skuli þau tilvik að útlendingur sæki um dvalarleyfi vega ríkra mannúðarsjónarmiða falla undir 1. mgr.

34. gr. Réttaraðstoð

Athugasemd er gerð við það að skylda stjórnvalda til að skipa útlendingi talsmann sbr. 2. mgr. sé takmörkuð við kærustig. Mikilvægur grunnur eru lagðar í slíkum málum strax á fyrsta stigi og því mikilvægt að talsmaður sé með strax á fyrsta stjórnsýslustigi.

37. gr. Dvalarleyfi fyrir aðstandendur EES-útlendings,
38. gr. Áframhaldandi dvöl að loknu starfi og
40. gr. Endurnýjun dvalarleyfis

Of víðtækt framsal löggjafarvalds til dómsmálaráðherra
Varðandi öll þessi þrjú ákvæði, 37., 38.og 40. gr. telur Alþjóðahús að dómsmálaráðherra hafi nánast óskoraða heimild til að setja takmarkanir fyrir veitingu dvalarleyfis fyrir aðstandendur, framlengingu og endurnýjun. Þetta er að mati álitsgjafa ófært og í berhögg við ákvæði 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.

46. gr. Réttur til hælis

Athugasemd er gerð við f-lið 1.mgr. þar sem segir að synja megi um hæli vegna krefjandi þjóðarhagsmuna. Þetta ákvæði er mjög óskýrt og skortir algerlega skýringar á því hvað við er átt. Skýringa er heldur ekki að finna í athugasemdum með greininni.

52. gr. Sérákvæði vegna öryggis ríkissins o.fl.

Alþjóðahúsi þykir það ótæk regla að það sé á hendi Útlendingastofnunar að taka ákvörðun um að synja um útgáfu dvalar- eða búsetuleyfis vegna utanríkisstefnu

ríkisins, öryggi eða mikilvægra þjóðarhagsmuna. Er það t.d. á færi Útlendingastofnunar að túlka utanríkisstefnu ríkisins og taka ákvarðanir í samræmi við slíkt mat?

53. gr. Upplýsinga- og tilkynningaskylda útlendinga

Athugasemd er gerð við þetta ákvæði þar sem það felur í sér takmörkun á friðhelgi einkalífs og þykir óþarflega íþyngjandi fyrir einstaklinga. Ákvæðið felur í sér mismunun sbr. 2. mgr. þar sem greinarmunur er gerður á því hvort útlendingar koma frá norðurlöndunum eða öðrum löndum og stangast þannig á við ákvæði 65. gr. stjórnarskrár Íslands sbr. lög nr. 33/1944 og 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu sbr. lög nr. 62/1994.

56. gr. Ábyrgð á kostnaði

Ábyrgð eiganda fars eða loftfars
Skv. 2. mgr. er eigandi fars eða leigutaki, stjórnandi eða umboðsmaður fars sem útlendingur sem færður er úr landi hefur komið með, ábyrgur fyrir því að flytja útlending úr landi eða greiða kostnað við það. Alþjóðahús bendir á að viðkomandi aðilar hafa ekki sérþekkingu til að meta hvort viðkomandi einstaklingar eigi rétt á hæli og með þessu ákvæði getur lífi flóttafólks þannig verið beinlínis stefnt í hættu.

ALÞÝÐUSAMBAND ÍSLANDS
ICELANDIC FEDERATION OF LABOUR • LO I ISLAND

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/916
komudagur 27.2.2002

Allsherjarnefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund
150 Reykjavík

Reykjavík 25.febrúar 2002.

Alþýðusambandi Íslands (ASÍ) hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um útlendinga, 433. mál.

ASÍ gaf umsögn um fyrri gerð þessa frumvarps þann 15.1 2001. Það var og er skoðun ASÍ að taka þurfi til heildarendurskoðunar öll lög um málefni útlendinga. Þessum málaflokki hefur verið deilt milli þriggja ráðuneyta og nokkurra undirstofnana þeirra. Þetta kom mjög skýrt fram á fundi allsherjarnefndar með fulltrúum sambandsins o.fl. fyrr í dag.

Við höfum bent á, að brotalöm er í meðferð stjórnvalda á málefnum útlendinga. Það á við um komu þeirra til landsins og þau skilyrði sem uppfylla þarf við landtöku. Það á við um atvinnuþátttöku þeirra, tryggingar og velferð á vinnumarkaði þ.m.t. félagsleg undirboð sem ekki einasta skapa hluta þessa hóps verri kjör en íslensku launafólki en skekkir jafnframt samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja. Það á einnig og ekki síður við um samfélagslega aðlögun útlendinga sem hér koma til lengri dvalar eða ílendast í kjölfar tímabundinna atvinnuleyfa. Verulegur árangur hefur þó náðst ef frumvarp til laga um atvinnuréttindi útlendinga (204 mál) verður að lögum.

Það er skoðun ASÍ að samræma þurfi aðkomu stjórnvalda að þessum málaflokki, annað hvort 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. Samkvæmt 11.gr. frumvarps til laga um útlendinga þarf útlendingur sem hyggst ráða sig til vinnu hér á landi að sína fram á að hann geti framfærst sig, hafi sjúkratryggingu o.fl. og skv. 9.gr. getur hann ekki fengið dvalarleyfi nema

Grensásvegur 16A
P.O.Box 8720
IS-128 Reykjavík
Iceland

Tel.: +354 581 3044
Fax: +354 568 0093

E-mail: asi@asi.is
http://www.asi.is

hafi jafnframt atvinnuleyfi sem bannað er að veita honum nema hann hafi dvalarleyfi. Lög frá Alþingi Íslendinga er ekki hægt að afgreiða með þessum hætti.

ASÍ ítrekar því þá skoðun sína að taka þurfi til samræmdrar heildarendurskoðunar öll lög um málefni útlendinga og bæði skýra og styrkja stjórnsýslu í þessum mikilvæga málaflokki.

Frumvarp til laga um útlendinga felur í sér, þrátt fyrir þá annmarka sem bent hefur verið á, verulega bót frá því sem áður var m.a. hvað varðar réttarstöðu útlendinga, kæruleiðir og úrræði.

Vegna þeirrar umræðu sem fram fór í allsherjarnefnd fyrr í dag um atvinnuréttindi útlendinga fer hér á eftir hluti umsagnar ASÍ til félagsmálanefndar Alþingis:

Úr umsögn til félagsmálanefndar um 204 mál:

"Alþýðusamband Íslands tók þátt í störfum þeirrar nefndar sem frumvarp þetta samdi og stendur heilshugar að þeirri niðurstöðu sem þar fékkst. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því það kom fyrst fram á síðasta þingi. Þær breytingar sem gerðar hafa verið eru til bóta og hvetur ASÍ til þess að frumvarpið verði samþykkt óbreytt, með þeim réttarbótum sem þar er að finna.

.....

Í upphafi starfs þeirrar nefndar sem frumvarpið samdi lagði ASÍ fram mótaða stefnu í þessum málaflokki og margt úr henni náði fram að ganga í störfum nefndarinnar. Þar lagði Alþýðusamband Íslands m.a. áherslu á, að við endurskoðun laganna yrði litið til þeirrar reynslu, sem fengist hefði af framkvæmd eldri laga. Af þeirri reynslu mætti m.a. draga þann lærdóm, að nauðsynlegt er að bæta og lagfæra framkvæmd laganna og koma í lög nauðsynlegum stjórntækjum þannig að forðast mætti þau mistök, sem átt hefðu sér stað við fyrri framkvæmd. Taka þyrfti til gagngerrar endurskoðunar verklag fyrir og við útgáfu og atvinnuleyfa. Koma þyrfti á fót hlutlægum úrskurðaraðila, sem tekið gæti á ágreiningi vegna útgáfu leyfa og ágreiningi, sem upp kæmi meðan á notkun leyfanna stendur og leyst úr honum með skjótum hætti. ASÍ telur, að það sé sameiginlegt hagsmunamál aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda, að vel og tryggilega sé staðið að útgáfu atvinnuleyfa og öllu eftirliti með framkvæmd laganna. Þannig verði kjaralegir hagsmunir launafólks best varðir um leið og komið er í veg fyrir, að staða íslenskra fyrirtækja í samkeppni um verklegar framkvæmdir verði önnur og verri en þeirra, sem hingað sækja með erlent vinnuafl.

Þótt stefna ASÍ hafi í meginatriðum náð fram að ganga vill sambandið engu að síður halda henni til haga og kynna fyrir félagsmálanefnd Alþingis. Meginatriði í stefnu ASÍ eru eftirfarandi:

Skýr stefna stjórnvalda.

Stjórnvöld hafi á hverjum tíma skýra stefnu varðandi útgáfu atvinnuleyfa til útlendinga þar sem fram komi hvaða viðmiðum skuli fylgt og hvernig skuli standa að allri framkvæmd. Grunnurinn að slíkri framkvæmd verði lagður í löggjöf um atvinnuréttindi útlendinga.

Stefna stjórnvalda verði áfram grundvölluð á því í meginatriðum, að útgáfa atvinnuleyfa ráðist af því, að ekki sé nægur og hæfur mannafli fyrir í landinu. Tryggt verði, að þau atvinnuleyfi, sem gefin eru út hafi ekki áhrif á þau kjör, sem eru til staðar hvað þá að þau séu notuð til að skerða þau. Með þeim hætti verða kjör íslensks verkafólks og mannréttindi þeirra útlendinga sem hingað koma til starfa best tryggð.

Skýrar reglur um framkvæmd.

Skýrar reglur gildi um alla framkvæmd við útgáfu atvinnuleyfa og þar verði gætt hagsmuna þeirra sem fyrir eru á vinnumarkaði hvað varðar atvinnumöguleika, atvinnuöryggi, kjör og önnur réttindi. Innflutningur útlends vinnuafls verði þannig ekki til að skerða atvinnumöguleika þeirra sem fyrir eru, leiði til félagslegra undirboða á íslenskum vinnumarkaði eða skekki samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í beinni samkeppni við erlend fyrirtæki, sem hingað sækja í verk.

Umsagnarréttur verkalýðshreyfingarinnar.

ASÍ leggur mikla áherslu á, að verkalýðshreyfingin hafi umsagnarrétt um einstakar beiðnir um útgáfu atvinnuleyfa. Þessi umsagnarréttur hefur ekki hindrað framkvæmd laganna og almennt stuðlað að betri framkvæmd þeirra. Á það er jafnframt bent, að einungis er um að ræða umsagnarrétt meðan endanlegt ákvörðunarvald er í höndum stjórnvalda. Umsögn verkalýðshreyfingarinnar er unnin stjórnvöldum að kostnaðarlausu auk þess sem að einstök verkalýðsfélög og sambönd búa yfir mikilvægri þekkingu á aðstæðum á vinnumarkaði hverju sinni. Verkalýðsfélögin hafa beina og milliliðalausa þekkingu um t.d. skil iðgjalda, réttarbrot á starfsmönnum, hvort viðkomandi hafi losað sig við útlent launafólk úr starfi nýverið og sé nú að sækja um fyrir nýjan hóp o.s.frv. Mikið er leitað til félaganna af þessum hópi og þeim veitt þjónusta, sem aftur skilar bæði þekkingu og reynslu, sem ekki er til staðar hjá hinu opinbera. Jafnframt búa félögin oft að góðri þekkingu á verkefnastöðu fyrirtækjanna. Hvaða verkefnum sé að ljúka, hver séu að hefjast og hvort fyrirtækið hefur verið að segja upp starfsmönnum undanfarið. Jafnframt þekkja þau oft betur til þess en Vinnumálastofnun og önnur stjórnvöld hvort á hverjum tíma sé til hæfur mannskapur með tilskilda menntun og/eða réttindi og sem er til reiðu sé verkefnum til að dreifa. Ekki síður hafi verkalýðsfélögin glöggt yfirlit um hver séu hin raunverulegu kjör sinna félagsmanna.

Félagsleg undirboð – skökk samkeppnisaðstaða.

Mikilvægt er að taka af öll tvímæli um það, að atvinnuleyfisveiting vegna ráðningar útlendra starfsmanna, hvort heldur er til íslenskra fyrirtækja eða erlendra, byggi á því að greidd séu sömu laun og áskilin

sömu réttindi og gilda raunverulega í viðkomandi starfs- eða atvinnugrein hér á landi. Tryggt verði í framkvæmd, að þeir njóti sömu kjara og allra réttinda og þeir sem fyrir eru á vinnumarkaði og verði þannig gert mögulegt að lifa með fullri reisn meðan á dvöl þeirra stendur hér á landi.

Ekki er ásættanlegt, að í ráðningarsamningum sé miðað við og vitnað til þeirra lágmarkskjara, sem kunna að gilda og láta þar við sitja. Slíkt getur leitt af sér tvennt sem hvorutveggja er óviðunandi. Annars vegar félagsleg undirboð þar sem útlent vinnuafl á lágmarkskjörum væri notað til að þrýsta niður kjörum og réttindum, sem í gildi eru á vinnumarkaðinum og hins vegar, að þau fyrirtæki, sem bjóða kjör í samræmi við það sem gildir raunverulega í viðkomandi grein hefðu veikari samkeppnisstöðu en þau fyrirtæki, sem flyttu inn útlent vinnuafl á lágmarkskjörum.

Líta ber einnig til þeirrar staðreyndar, að stór verk eru í meira mæli en áður brotin upp í smærri verk. Þannig hafa litlum og meðalstórum íslenskum fyrirtækjum gefist tækifæri, sem ekki buðust áður til þess að bjóða í verk og verkhluta við stórframkvæmdir. Þessi fyrirtæki eru í beinni samkeppni við erlend fyrirtæki og útlent vinnuafl. Þau hafa mikla hagsmuni af því, að íslensk stjórnvöld standi þannig að málum að þau fyrirtæki, sem hér fá atvinnurekstrarleyfi og þau sem nota við verklegar framkvæmdir útlent vinnuafl sé í hvívetna gert skylt að starfa undir sömu skilyrðum og íslensk fyrirtæki. Þetta á m.a. við skyldur gagnvart launafólki og stjórnvöldum hvað varðar launakjör, aðbúnað, skatta og aðrar skyldur.

Ólögleg vinnumiðlun og fjárplógsstarfsemi.

Spornað verði við ólögmætri og leynilegri atvinnumiðlun, sem felst í því, að einstaklingar hér á landi eða erlendis gera útlendinga, sem hér koma til starfa að féþúfu. Mikilvægt er, að með þessu sé fylgst og gripið í taumana eftir því sem tilefni gefast til.

Skilyrðislaust ber að hafna atvinnuleyfisumsóknum sé rökstuddur grunur um að þær stafi úr slíkri starfsemi og jafnframt, að þeir aðilar verði kærðir, sem uppvísir verða að því að stunda slíka starfsemi.

Upplýsinga- og fræðslustarf.

Þeim útlendingum, sem koma til starfa hér á landi verði kynnt íslenskt samfélag og þær reglur og réttindi, sem gilda á íslenskum vinnumarkaði. Skipaður verði sérstakur samstarfshópur með fulltrúum þeirra opinberu stofnana, sem að málefnum útlendinga koma, verkalýðshreyfingarinnar, samtaka atvinnurekenda og annarra sem málið varðar t.d. Miðstöð nýbúa, samtök nýbúa og samtök sveitafélaga. Hópurinn hafi það verkefni, að fjalla sérstaklega um og vinna að því að auka og bæta upplýsingastreymi til útlendinga á íslenskum vinnumarkaði. Bæði með því að vinna efni og tryggja, að því sé miðlað til þeirra aðila, sem því er ætlað. Þá verði fjallað um hvernig megi samræma og bæta þjónustu við útlendinga, sem leita eftir upplýsingum og aðstoð af ýmsu tagi.

Gerð og efni ráðningarsamninga.

ASÍ telur að ráðningarsamningsform það, sem nú er í notkun þarfnist endurskoðunar. Markmiðið með ráðningarsamningum verði, að þar sé fjallað með skýrum hætti um mikilvægustu þætti ráðningarinnar og réttarstöðu samningsaðila. Þetta á m.a. við um launakjör, vinnutíma og ráðningartíma, ferðakostnað, húsnæði og uppihald og þess gætt, að ákvæði þessi séu sannanlega í samræmi við ákvæði íslenskra laga og kjarasamninga.

Ráðningarsamningarnir séu undirritaðir af báðum málsaðilum, atvinnurekanda og launamanni og samningurinn útbúinn með þeim hætti, að útlendingurinn hafi m.a tungumálaforsendur til að skilja efni samningsins.

Hvað varðar eftirlit með ráðningarsamningunum er nauðsynlegt að gerðar verði kröfur um skýra og skilmerkilega útfyllingu þeirra. Jafnframt verður að gera kröfu til þess að skyldur atvinnurekanda varðandi heimflutning starfsmanns, óháð því með hvaða hætti ráðningunni líkur séu afdráttarlausar. Sama gildir hvað varðar skyldur atvinnurekenda til að greiða starfsmanni umsamin laun meðan á ráðningu stendur. Þannig verði fyrirbyggt að atvinnurekendi flytji inn starfsfólk, sem verði nokkurra tekna til framfærslu um lengri eða skemmri tíma vegna t.d. vinnslustöðvunar í fiskvinnslufyrirtækjum eða annarra álíkra ástæðna.

Sjúkratryggingar – ferðakostnaður – tryggingafé.

ASÍ telur að tryggja verði, að atvinnurekendur beri ábyrgð á ferðakostnaði þeirra útlendinga, sem þeir ráða hér til vinnu. Jafnframt verði gert að skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfa, að auk annarra lög- og samningsbundinna trygginga, sjúkratryggi atvinnurekendur starfsmenn sína þar til þeir öðlast rétt til sjúkratrygginga hér á landi.

Í þessu sambandi má benda á þá aðferð, sem stjórnvöld í Evrópu hafa rætt um að taka upp og sem m.a. var kynnt á þingi Evrópusambands byggingamanna 4-5. nóvember 1999. Þar kom m.a. fram, að sum ríki eru farin að ræða um að taka upp "snjallkort" sem atvinnurekendum verði gert skylt að láta launamenn hafa. Á þessi kort á að skrá öll laun og launatengd gjöld viðkomandi launamanns. Í Belgíu er búið að taka upp svona kort í byggingaiðnaðinum fyrir alla erlenda farandverkamenn. Atvinnurekanda er gert skylt að panta svona kort áður en hann ræður útlendan launamann. Það er gert til þess að tryggja, að öll réttindi launamannsins séu í gildi. Ekki síðar en á fyrsta starfsdegi launamanns verður atvinnurekandinn síðan að greiða tryggingargjald (um 50 þúsund kr. fyrir hvern byrjaðan mánuð), sem ætlað er að standa til tryggingar útgjöldum samfélagsins vegna launamannsins, standi atvinnurekandinn ekki við skyldur sínar. Séu allar skyldur efndar er tryggingin endurgreidd.

Réttarstaða skiptinema og maka sem þegar hafa fengið dvalarleyfi.

Hvað varðar réttarstöðu skiptinema og maka einstaklinga sem njóta úrlendisréttar telur ASÍ að eðlilegt sé að horfa til sérstöðu þessa hóps en

leggur áherslu á að þær undanþágur sem gera þarf verði vel skilgreindar í lögum þannig að undanþáguheimildir verði ekki notaðar til þess að komast fram hjá öðrum ákvæðum laganna.

Kæruleiðir og eftirlit.

ASÍ telur að brýna nauðsyn beri til þess að inn í lög um atvinnuréttindi útlendinga verði felldar kæruheimildir. Mörg þeirra verka sem erlend fyrirtæki með útlent vinnuafl koma að hér á landi hafa stuttan verktíma. Komi upp ágreiningur um aðbúnað launafólks, kjör þess o.fl. líkt og kom upp fyrr á þessu ári (1999) er með öllu óviðunandi að ekki sé hægt að bregðast við með skjótum hætti.

ASÍ telur rétt að sett verði á fót úrskurðarnefnd með aðild aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda. Þangað megi skjóta hverjum þeim ágreiningi sem rísa kann um túlkun og framkvæmd atvinnurekstrarleyfanna og atvinnuleyfanna, kjör hins útlenda vinnuafls, aðbúnað þess o.fl. og meint brot gegn skyldum atvinnurekanda gagnvart stjórnvöldum. Um verði að ræða skjótvirka lausn þar sem með úrskurði megi m.a. fella úr gildi útgefin leyfi, stöðva notkun þeirra og gera kröfur um tafarlausar úrbætur. "

Við samningu frumvarps til laga um atvinnuréttindi útlendinga tókst góð sátt um mörg þeirra atriða sem hér hafa verið reifuð. Jafnframt samþykkti Vinnumálastofnun **"Stefnu við veitingu atvinnuleyfa 2002"** á fundi sínum þann 22.2 s.l. Þar er með farsælum hætti tekið á mörgum þeim atriðum sem ASÍ hefur bent á að betur mættu fara og unnið er að frekari lagfæringum í samræmi við fyrrgreinda samþykkt.

ASÍ áskilur sér allan rétt til þess að koma síðar á framfæri athugasemdum við einstakar greinar eða frumvarpið í heild, gefist tilefni til þess.

Virðingarfyllst,
f.h. Alþýðusambands Íslands

Magnús M. Norðdahl hrl.,
ASÍ – Vinnuréttarsvið.

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1226
komudagur 13.3.2002

Sæl Hildur.
Ætlaði að vera búin að senda þér póst til að segja þér að Barnaheill sjá sér ekki fært að senda inn umsögn um frumvarp til laga um útlendinga, heildarlög.
Undirrituð átti fund m.a. með Margréti, framkv.stjóra Mannréttindaskrifstofu Íslands, þar sem umræðuefnið var umfjöllun frumvarpsins um réttarstöðu barna í frumvarpinu.

Barnaheill vilja því benda á umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarpið.

Með kveðju,
Kristín

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1508
komudagur 26. 3. 2002

DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Arnarhvoli 150 Reykjavík
sími: 560 9010 bréfasími: 552 7340
netfang: postur@dkm.stjr.is
veffang: http://domsmalaraduneyti.is

Alþingi, nefndarsvið, formaður
allsherjarnefndar
Alþingishúsinu v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. mars 2002
Tilvísun: DKM01100057/054.1/BF/--

Vísað er til bréfs Flugleiða dags. 20.03.2002 til allsherjarnefndar, þar sem gerð er athugasemd við 18., 42. og 56. gr. frumvarps til laga um útlendinga sem nú er til meðferðar hjá háttvirtri allsherjarnefnd.

Skv. 2. mgr. 16. gr. núgildandi laga um eftirlit með útlendingum nr. 46/1965 er flutningsaðila gert skylt að annast alfarið um flutning farþega sem meinuð er landganga hér á landi, til þess staðar er hann koma frá. Þessi grein er mjög víðtæk og afdráttarlaus.

56. gr. frumvarpsins til útlendingalaga er lögfesting á gildandi framkvæmd hér á landi og í nágrannalöndum okkar um áratuga skeið. Með greininni ætlunin að setja núgildandi heimild 16. gr. laga um eftirlit með útlendingum nánari skorður ásamt því að lögfesta framkvæmd um flutning á fólki sem synjað er um landgöngu á Íslandi. Samsvarandi ákvæði eru í löggjöf nágrannalanda okkar. Þá er greinin í fullu samræmi við ICAO samninginn (Convention on International Civil Aviation) Annex 9., 10. útgáfa (1997) Í 3 kafla viðaukans, greinum 3.39 til og með 3.51 skuldbinda samningsríkin sig til að fylgja þeim reglum, sem efnislega eru mótaðar í 56. gr. frumvarpsins. Í greininni felst því ekki breyting frá núgildandi framkvæmd hér á landi, en hins vegar er þar um að ræða nánari útfærslu á hinni víðtæku heimild núgildandi 16.gr.

Hvað varðar athugasemdir Flugleiða við efnisinntak 42. gr. frumvarpsins, virðist gæta nokkurs misskilnings. Ákvæðinu er ætlað að takmarka og þrengja heimildir yfirvalda til þess að synja ríkisborgurum Schengen-ríkjanna landgöngu við ferðir yfir ytri landamæri Schengen svæðisins. Ákvæðinu er ekki ætlað að taka til ferða EES-borgara er þeir ferðast innan svæðisins.

Við gildistöku Schengen-samningsins þann 25. mars 2001 varð sú breyting á, að eingöngu er mögulegt við venjulegar kringumstæður , að synja um landgöngu eða vísa útlendingi frá er kemur til landsins yfir ytri landamæri Schengen svæðisins.

Af framansögðu má ljóst verða að tilvitnaðar greinar frumvarpsins, 18. gr., 42. gr. og 56. gr. hafa ekki í för með sér íþyngjandi afleiðingar fyrir flutningsaðila, sér í lagi ef litið er til gildandi laga, framkvæmdar þeirra til þessa dags og tilvitnaðs viðauka í alþjóðlegum sáttmála um allir flugrekendur verða að hlíta.

F. h. r.

Björn Friðfinnsson

/

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1530
komudagur 26. 3. 2002

Nefndarsvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Hildur Njarðvík, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. mars 2002

Flóttamannaráði hefur borist bréf allsherjarnefndar Alþingis, dags. 13. febrúar 2002, þar sem óskað er eftir að ráðið gefi álit sitt á frumvarpi til laga um útlendinga, heildarlög, en frumvarpið er endurflutt með nokkrum breytingum.

Flóttamannaráð vísar til fyrri umsagnar og ítrekar að ráðið fagnar tilkomu nýs frumvarps til laga um útlendinga enda rík ástæða til að setja ný lög um útlendinga, þar sem eldri lög um eftirlit með útlendingum er frá árinu 1965.

Flóttamannaráð telur mikilvægt að samræmi sé á milli frumvarps til laga um útlendinga og atvinnuréttindi útlendinga og þar sé til dæmis um sömu hugtakanotkun að ræða og ýmis önnur atriði.

Flóttamannaráð sér ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við frumvarpið og telur það vera til bóta fyrir réttarstöðu útlendinga sem koma hingað til lands.

Virðingarfyllst,
f.h. Flóttamannaráðs Íslands,

Ásta S. Helgadóttir, ritari

Nefndarsvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík.

26. mars 2002

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1578
komudagur 2.4.2002

Vísað er til bréfs forstjóra Flugleiða dags. 20. mars s.l. til Allsherjarnefndar Alþingis vegna frumvarps til laga um útlendinga, sem nú liggur fyrir Alþingi (433. mál) og fundar fulltrúa félagsins með nefndinni í gær.

Á fundinum lögðu fulltrúar Flugleiða áherslu á að félagið beri hvorki ábyrgð né heldur kostnað vegna brottvísunar útlendinga vegna atriða (sjá 18. gr.), sem ekki er á valid félagsins að kanna.

Félaginu barst í morgun afrit af bréfi Dóms- og Kirkjumálaráðuneytisins dags. 25. mars s.l. Þar kemur réttilega fram að í 2. mgr. 16. gr. núgildandi laga með útlendingum nr. 46/1965 er flutningsaðila gert skylt að annast alfarið um flutning farþega sem meinuð hefur verið landganga hér á landi, til þess staðar er hann kom frá. Þessi grein er afdráttarlaus og hefur framkvæmd hennar verið snurðulaus. Sami háttur tíðkast almennt í flugheiminum. Hún er einnig í fullu samræmi við leiðbeiningareglu ICAO samningsins (Convention on International Civil Aviation) Annex 9, 10 útgáfa (1997). Í þriðja kafla viðaukans grein 3.51 er skýrt kveðið á um þá leiðleiðbeiningarreglu að ábyrgð flugrekanda ljúki frá þeirri stund þegar einstaklingurinn er löglega samþykktur inn í landið.

Samkvæmt 56. grein frumvarpsins til laga um útlendinga sbr. 18. og 19. grein er gert ráð fyrir samkvæmt orðana hljóðan að ábyrgð flugrekanda verði mun víðtækari en í núgildandi lögum og alþjóðlegum samþykktum. Í frumvarpinu er t.d. í 18. grein heimildarákvæði að vísa útlendingi frá landi allt að sjö sólarhringum frá komu og í 19. gr. er heimildarákvæði um að vísa útlendingi frá landi eftir reglum 1. mgr. 18.gr. þótt sjö sólarhringa fresturinn sé liðinn. Þó verður meðferð máls að hefjast innan þriggja mánaða frá komu hans til landsins.

Það að ábyrgð flugrekanda á farþega ljúki ekki við löglega skráningu inn í landið gengur þvert á almenna framkvæmd nágrannaþjóða og þvert á leiðbeiningarreglu ICAO gr. 3.51. Hér er um verulega íþyngjandi ákvæði að ræða sem félagið getur ekki sætt sig við.

Félagið treystir því að tekið verði tillit til athugasemdanna og þannig verði um hnúta búið að ekki komi til frekari kostnaðar en samkvæmt gildandi lögum.

Virðingarfyllst,
Flugleiðir

Már Gunnarsson, forstöðumaður lögfræðideildar

Hjálagt: ICAO Annex 9, 10 útgáfa (1997). 3. kafli viðaukans, greinar 3.39 til og með 3.1. (Greinarnar sem vitnað var til í bréfi ráðuneytisins).

ICELANDAIR

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1401
komudagur 21.3.2002

Nefndarsvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. mars 2002
EXE.016.02

Flugleiðum barst í gær með tölvupósti frá Flugmálastjórn erindi þar sem athygli félagsins er vakin á frumvarpi til laga um útlendinga sem nú liggur fyrir Alþingi (433. mál). Félagið vill gera alvarlega athugasemd við 56. grein frumvarpsins þar sem flugrekendum er gert að bera kostnað af flutningi manna sem vísað er frá landinu (sjá 18. grein). Ljóst er að flugrekandi hefur engin tök á að afla nauðsynlegra upplýsinga sem geta varðað brottvísun úr landi, svo sem sakaskrá eða heilbrigðisvottorð farþega sinna. Af texta frumvarpsins má einnig ætla að flugrekandi sé gerður ábyrgir fyrir heimflutningi EES-borgara skv. 42. grein, án þess að hafa nokkra eftirlitsskyldu með farþegum á þessu svæði.

Það er mat forráðamanna Flugleiða að í óbreyttri mynd sé þetta frumvarp óásættanlegt. Ofangreindar greinar frumvarpsins valda íþyngjandi kostnaði hjá flugrekendum vegna atriða sem þeir geta með engu móti verið gerðir ábyrgir fyrir.

Virðingarfyllst,

Sigurður Helgason
forstjóri

Afrit: Sturla Böðvarsson, samgönguráðherra
Sólveig Pétursdóttur, dómsmálaráðherra
Halldór Ásgrímsson, utanríkisráðherra
Páll Pétursson, félagsmálaráðherra

Icelandair Head Office Reykjavík Airport, IS 101 Reykjavík, Iceland
Tel (354) 50 50 300, Fax (354) 50 50 350, Email pr@icelandair.is

Fræðslumiðstöð Reykjavíkur

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/983
komudagur 4.3.2002

• Fríkirkjuvegi 1
• ÍS-101 Reykjavík,
• Sími: (+354) 535 5000
• Fax: (+354) 535 5050
• Kt. 500796-2359
• Netfang: fmr@rvk.is

Alþingi
Hildur Njarðvík
nefndarritari
Alþingishús
150 REYKJAVÍK

1. mars 2002
2002020041
GGÓ/ts

Efni: Umsögn Fræðslumiðstöðvar Reykjavíkur um frumvarp til laga um útlendinga

Okkar forsendur
Börn innflytjenda (þeir sem ætla að setjast hér að) og útlendingar sem búa í Reykjavík (vinnuafl á faraldsfæti) eru skjólstæðingar okkar. Þau fá hér menntun og eiga hér sína barnæsku og fara að líta á sig sem Íslendinga og þróa ekki móðurmál sitt á sama hátt og íslensku þar sem þau nema á því tungumáli. Réttur þeirra til veru hér er ekki tryggður.

- Í frumvarpinu er sjónum fremur beint að útlendingum, hælisleitendum og flóttamönnum - hinum eiginlegu útlendingum og er það vel.
- Mun minni áhersla er á málefni innflytjenda og þar hefði þurft heilstæðari löggjöf.

Athugsemdir við 15. gr.

- 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 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 3 ja ára dvöl eða 6 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.

Niðurstaða
- Frumvarpið einkennist nokkuð mikið af reglugerðarheimildum – stefnu stjórnvalda hverju sinni. Heimildir skipta tugum.

- Það er ekki bætt úr því að flest (aðallega tvö) ráðuneyti hafa með málflokkinn að gera. Það gerir alla meðferð og þróun málaflokksins mun þyngri í vöfum og gæti tafið þróun.

- Dvalar- og atvinnuleyfisveitingar eru ekki sameinaðar undir einn hatt (gæti tafið framgang mála).

- Skýra þarf rétt forræðislausra erlendra barna - geta verið flóttamenn eða hælisleitendur. Það hefur komið fyrir að þessi börn missi foreldra, erlenda foreldrið flytji úr landi vegna skilnaðar, barnið er eftir hjá foreldri sem ekki er blóðforeldri eða barnið eða unglingurinn sé yfirgefinn. Hver er þá réttur þeirra?

Virðingarfyllst

Gerður G. Óskarsdóttir
fræðslustjóri

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1400
komudagur 21.3.2002

HÁSKÓLI ÍSLANDS
REKTOR

Nefndasvið Alþingis
b.t. Hildar Njarðvík
ritara allsherjarnefndar
Austurstræti 8 - 10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. mars 2002
Tilvísun: HÍ02020042/004

Vísað er til bréfs dags. 13. febrúar s.l. þar sem frumvarp til laga um útlendinga var sent til umsagnar Háskóla Íslands.

Eins og frumvarpið liggur fyrir er komið til móts við það sjónarmið sem Háskóli Íslands hefur lagt megináherslu á, að reglur um útlendinga geri íslenskum háskólum kleift að fá hingað til lands góða erlenda stúdenta sem hér vilja stunda nám. Jafnframt þarf að vera tryggt að erlendir stúdentar geti stundað undirbúningsnám í íslensku áður en þeir hefja eiginlegt háskólanám. Nú er tekið á þessu í 15. gr. frumvarpsins, að mestu í samræmi við fyrri umsagnir Háskólans.

Í skilyrðum dvalarleyfis skv. 11. gr. frumvarpsins er ekki tekið sérstakt tillit til erlendra stúdenta, enda er að mestu vísað til útfærslu í stjórnvaldsfyrirmælum. Rétt er þó að taka fram að slík skilyrði geta varðað erlenda stúdenta sérstaklega, m.a. með því að þeir þurfi að framvísa vottorði frá skóla sem hefur samþykkt að veita þeim inngöngu. Þessi framkvæmd styðst við alþjóðleg viðmið um svokölluð „letter of acceptance".

Virðingarfyllst

Páll Skúlason

Páll Skúlason,
háskólarektor

SUÐURGATA • 101 REYKJAVÍK • SÍMI: 525 4000 • BRÉFASÍMI: 552 1331 • HEIMASÍÐA: http://www.rhi.hi.is

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/888
komudagur 26. 2. 2002

Jafnréttisstofa

Nefndarsvið Alþingis,
b.t. Hildar Njarðvík
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Akureyri 19. febrúar 2002.

Með bréfi dags. 13. febrúar 2002 óskaði allsherjarnefnd eftir umsögn Jafnréttisstofu um frumvarp til laga um útlendinga.

Að mati Jafnréttisstofu er ekkert í umræddu frumvarpi sem er andstætt markmiðum laga nr. 96/2000, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla.

Virðingarfyllst,

Margrét María Sigurðardóttir hdl.

Jafnréttisstofa • Hvannavöllum 14 • 600 Akureyri
Sími: 460 6200 • Bréfsími: 460 6201 • Netfang: jafnretti@jafnretti.is • www.jafnretti.is

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/961
komudagur 1.3.2002

LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA

Reykjavík 28. febrúar 2002.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Varðar: **Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga.**

Stjórn Landssambands lögreglumanna þakkar tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við ofangreint frumvarp, en það var tekið til umfjöllunar á fundi stjórnar fyrr í dag.

Stjórnin vill koma á framfæri athugasemd við **29. grein frumvarpsins, rannsóknarúrræði**. Í upphaflegu frumvarpi var m.a. að finna heimild til lögreglu um töku DNA-sýnis í þágu rannsóknar til að færa sönnur á hver viðkomandi er. Í mörgum tilvikum má ælta að viðkomandi einstaklingur leggi sig fram um að leyna uppruna sínum, af hvaða sökum sem það svo er. Í ljósi þeirra möguleika sem nýttir eru í dag til fölsunar skilríkja verður að telja nauðsynlegt að slíkt heimildarákvæði sé fyrir hendi svo unnt sé að koma í veg fyrir, þegar svo ber undir, að brotamenn nái að hylja slóð sína og fá hér landvistarleyfi á fölskum forsendum.

Stjórnin gerir ekki athugasemdir við aðrar greinar frumvarpsins.

Virðingarfyllst,

Jónas Magnússon
formaður.

Landssamband lögreglumanna
stofnað 1. desember 1968
Grettisgata 89
105-Reykjavík
sími 354-525-8360
telefax 354-525-8369
E-mail ll@bsrb.is

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/988
komudagur 4.3.2002

Nefndasvið Alþingis
Hildur Njarðvík, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Reykjavík, 28. febrúar 2002.

Umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um útlendinga, þskj. 698 – 433. mál, 127. löggjafarþing 2001-2002.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til skoðunar og fylgja hér athugasemdir og ábendingar nefndarinnar.

Laganefnd hafði nær samhljóða frumvarp til laga um útlendinga til skoðunar á síðasta löggjafarþingi (þskj. 454 – 344. mál, 126. löggjafarþing) og gerði við það frumvarp veigamiklar athugasemdir. Í hinu nýja frumvarpi hefur einungis verið tekið tillit til örfárra af athugasemdum laganefndar og eru þar ekki með taldar þær, sem þyngst vógu. Það er mat laganefndar nú sem fyrr, að full þörf sé á heildarendurskoðun löggjafar um málefni útlendinga á Íslandi. Hins vegar telur laganefnd, að frumvarpið svari ekki þeirri þörf vegna margvíslegra annmarka, sem það er haldið. Áður en þetta frumvarp getur orðið að lögum er nauðsynlegt að gerðar verði á því mikilvægar lagfæringar bæði að því er varðar efnis- og formreglur. Þær lagfæringar, sem laganefnd leggur til, eru það miklar að vöxtum, að þær verða tæpast gerðar við þinglega meðferð þess. M.a. þyrfti að færa inn í frumvarpstextann margvíslegar efnisreglur, sem frumvarpið, eins og það er nú úr garði gert, gerir ráð fyrir að dómsmálaráðherra setji með reglugerð. Af þessum sökum getur laganefnd ekki mælt með lögfestingu frumvarpsins óbreyttu.

Framsal löggjafarvalds til dómsmálaráðherra

Meginathugasemd laganefndar við frumvarpið lýtur að því, að í frumvarpinu er á fjölmörgum stöðum ýmist gert ráð fyrir að dómsmálaráðherra setji reglur um tiltekin atriði, að hann hafi heimild til að setja reglur um tiltekin atriði eða honum er á annan hátt falið að kveða á um atriði almenns eðlis, fyrir utan hina almennu reglugerðarheimild, sem honum er veitt í 57. gr. frumvarpsins. Er bæði um að ræða efnisreglur og reglur um framkvæmd. Er um mjög veigamikil atriði að ræða i mörgum tilvikum, svo sem í eftirtöldum greinum frumvarpsins:

> 2. mgr. 5. gr., 2. mgr. 8. gr., 1. mgr. 11. gr., 6. mgr. 12. gr., 1. mgr. 29. gr., 2. mgr. 36. gr., 37. gr., 38. gr., 4. mgr. 48. gr. og 1. og 2. mgr. 54. gr.

Laganefnd minnir á ákvæði 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi, skuli skipað með lögum. Í athugasemdum við ákvæði þetta segir að með þessu sé fyrst og fremst lögð skylda á löggjafann að setja lög til að girða fyrir að framkvæmdavaldið hafi ákvörðunarvald um þessi efni án skýrra lögákveðinna skilyrða. Það er mat laganefndar, að í mörgum áður tilvitnaðra ákvæða frumvarpsins,

setji löggjafinn framkvæmdarvaldinu ekki skýr skilyrði fyrir ákvörðunarvaldi sínu, heldur sé framkvæmdarvaldinu falið að setja hinar efnislegu reglur og skilyrði.

Laganefnd telur, að löggjafinn verði að leggja skýrar línur fyrir framkvæmdavaldið til að fara eftir þegar það stjórnar flutningi útlendinga til landsins, t.d. þegar það setur reglur sem fela í sér skilyrði fyrir komu útlendinga til landsins og dvöl þeirra hér. Telur nefndin æskilegast að þetta verði gert í lögunum sjálfum og nauðsynlegt, að úr þessu verði bætt með endurskoðun fyrir frekari meðferð frumvarpsins á þingi.

Frávísun og brottvísun
Samkvæmt a-lið 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins má synja útlendingi um landgöngu ef hann fullnægir ekki reglum sem settar eru um vegabréf, vegabréfsáritun eða komu til landsins. Þar er m.a. átt við reglur skv. 1. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 6. gr., sem veitir dómsmálaráðherra heimild til að setja nánari reglur um heimild útlendinga til að koma til landsins. Réttur útlendinga til að koma til landsins, sbr. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, er í raun alfarið háður þessum skilyrðum sem dómsmálaráðherra hefur opna heimild til að setja. Um afstöðu laganefndar til þessa vísast til athugasemda um valdframsal til dómsmálaráðherra að framan.

Í e-lið 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins er að finna heimild til að synja útlendingi landgöngu og í b-lið 1. mgr. 20. gr. til að vísa útlendingi úr landi, ef hann hefur hlotið refsingu fyrir háttsemi sem varðað getur fangelsi lengur en þrjá mánuði. Fjölmörg lítt alvarleg brot geta varðað meira en þriggja mánaða fangelsi. Telur laganefnd æskilegt að miða frávísunar- og brottvísunarheimildina við hærri refsimörk en gert er í frumvarpinu.

Brottvísun felur skv. 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins í sér endurkomubann fyrir fullt og allt eða um tiltekinn tíma, en að jafnaði ekki skemur en þrjú ár. Samkvæmt athugasemdum við greinina í frumvarpinu myndi meginreglan vera að bannið gildi fyrir fullt og allt. Laganefnd telur slíka meginreglu allt of víðtæka. Í 1. mgr. 14. gr. laga um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965 er eingöngu um heimild að ræða til að ákveða endurkomubann ef ákvörðun hefur verið tekin um að vísa útlendingi úr landi. Laganefnd fær ekki séð, að fyrir hendi séu knýjandi rök fyrir því að réttaráhrif brottvísunar verði hert með þessu móti við þessa endurskoðun löggjafar um útlendinga.

Dvalarleyfi
Í 10. gr. frumvarpsins er það gert að skilyrði dvalarleyfis, sem veitt er í fyrsta sinn, að það hafi verið gefið út áður en komið er til landsins. Þessa reglu er ekki að finna í lögum um eftirlit með útlendingum, en sams konar reglu mun hafa verið fylgt í framkvæmd og mun hafa sætt gagnrýni. Getur hún verið útlendingum þungbær. Geta ýmsar ástæður réttlætt það að útlendingur sækir ekki um dvalarleyfi á Íslandi fyrr en eftir komu til landsins. Laganefnd bendir á, að ákvæðið þýðir í raun, að útlendingi, sem komið hefur með lögmætum hætti til landsins og hyggst sækja um dvalarleyfi, yrði gert að ferðast til næsta nágrannalands með tilheyrandi kostnaði og sækja um dvalarleyfi áður en hann kæmi til landsins á ný, til þess eins að uppfylla þetta formskilyrði. Laganefnd leggur það í mat Alþingis að meta, hvort hér sé um nauðsynlegt skilyrði að ræða.

Í 1. og 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild en ekki skyldu til að veita útlendingi dvalarleyfi, að fenginni umsókn, ef hann uppfyllir þau skilyrði sem ákvæð-

in tiltaka. Þannig tryggja þau ekki að útlendingur eigi rétt til dvalarleyfis þótt hann uppfylli almenn skilyrði laganna til þess. Laganefnd telur æskilegt, að réttarstaða útlendinga, sem sækja um dvalarleyfi, sé sem allra skýrust og að þeir eigi rétt til að fá útgefið dvalarleyfi að uppfylltum tæmandi töldum og skýrum skilyrðum. Sama gildir um endurnýjun dvalarleyfis samkvæmt 14. gr. frumvarpsins og er þar reyndar enn ríkari ástæða til að kveða á um skyldu en við veitingu dvalarleyfis í fyrsta sinn að því tilskildu að skilyrði séu uppfyllt.

Búsetuleyfi

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 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 útlendings 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 undanförnum árum um allan heim og sífellt fleiri þjóðfélög bera nú svokölluð fjölþjóðleg einkenni. Íslenskt þjóðfélag hefur ótvíræðan 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 flytjist hingað eru fjölmargar og þörf þeirra til að tileinka sér íslenska tungu mismikil, þótt ætla megi að flestir þeirra, sem ílendast til langframa læri i henni tiltekin grundvallaratriði. Hvernig sem því er farið verður það þó að vera hverjum og einum í sjálfsvald sett, hvort og þá að hvaða marki hann hyggst sækja námskeið í íslensku. Laganefnd fær ekki séð, að íslenskri tungu stafi hætta af búsetu útlendinga hér á landi. Hins vegar beinist skylda til að sækja námskeið í erlendu tungumáli að persónu og sjálfsákvörðunarrétti útlendingsins. Þegar þessir hagsmunir eru vegnir og metnir, telur laganefnd hagsmuni útlendingsins 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 rikisborgararétt og gengur frumvarpið því lengra en þau lög, sem felur vissulega í sér nokkur öfugmæli.

Málsmeðferðarreglur

Í 2. mgr. 24. gr. frumvarpsins er kveðið á um rétt útlendings til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á tungumáli sem hann getur tjáð sig á svo að viðunandi sé í máli vegna umsóknar um hæli eða máli þar sem ákvæði 45. gr. eiga við, svo og í máli er varðar synjun landgöngu eða brottvisun. Laganefnd telur að bæta ætti við þessa upptalningu mála málum þar sem útlendingur sækir um dvalarleyfi vegna rikra mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins og málum um afturköllun dvalarleyfis. Auk þess að tjá sjónarmið sín er útlendingi einnig mjög mikilvægt að geta við alla meðferð framangreindra mála spurt spurninga, fengið útskýringar og tilkynningar og kynnt sér gögn sem málið varða. Laganefnd telur því rétt að taka upp í frumvarpið ákvæði um rétt útlendings til túlks til að vera honum innan handar í þessum efnum, sé

nauðsyn á því, a.m.k. við allar fyrirtökur mála. Telur laganefnd þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að frumvarpsdrög gera ekki ráð fyrir að útlendingur eigi rétt á að fá skipaðan talsmann nema í vissum kærumálum.

Ákvæði 25. gr. frumvarpsins um leiðbeiningarskyldu er ætlað að ná til mála um synjun landgöngu, brottvísun eða afturköllun leyfis, svo og mála vegna umsóknar um hæli. Laganefnd telur æskilegt að ákvæðið taki einnig til allra mála þar sem útlendingur fer fram á dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 11. gr. eða ber að aðstæður séu þannig að ákvæði 1. mgr. 45. gr. eigi við.

Kæruheimild
Samkvæmt 30. gr. frumvarpsins má kæra ákvörðun lögreglunnar eða utanríkisþjónustunnar til Útlendingastofnunar og er niðurstaða stofnunarinnar ekki kæranleg til æðra stjórnvalds. Að öðru leyti má kæra ákvörðun til dómsmálaráðuneytisins. Bent er á, að slík tilhögun sé til þess fallin að leiða af sér misvísandi framkvæmd laganna hjá einstökum stjórnvaldshöfum. Rétt þykir að samræma og einfalda kæruheimildir, t.a.m. þannig að allar ákvarðanir Útlendingastofnunar megi kæra, einnig þegar stofnunin úrskurðar í kærumálum. Með því móti úrskurðaði einungis dómsmálaráðuneyti í málum sem æðsta stjórnvald, sem horfði til samræmdrar framkvæmdar laganna.

Laganefnd telur rétt að setja í frumvarpið ákvæði um að útlendingi skuli leiðbeint um kæruheimild þegar honum er kynnt ákvörðun eða úrskurður, en slíkt ákvæði er að finna í 2. mgr. 12. gr. a laga um eftirlit með útlendingum.

Frestunaráhrif kæru
Samkvæmt gildandi lögum um eftirlit með útlendingum frestar kæra kæranlegra ákvarðana fortakslaust framkvæmd ákvörðunar, sbr. 3. mgr. 12. gr. a laganna. Réttarstaða útlendinga er þrengd nokkuð að þessu leyti með ákvæðum 31. – 33. gr. frumvarpsins. Það er mat laganefndar, að eðli ákvarðana samkvæmt lögunum sé þannig, að rétt sé að kveðið verði á um það sem meginreglu, að kæra fresti framkvæmd ákvörðunar.

Gildissvið almennra reglna stjórnsýslulaga
Enda þótt laganefnd sé ljóst, að sérstakt eðli þeirra mála samkvæmt 3. mgr. 32. gr. frumvarpsins geri það að verkum að ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnsýslulaga um andmælarétt, um birtingu ákvörðunar, rökstuðning o.fl. og um stjórnsýslukæru gildi ekki um ákvarðanir skv. 1. og 2. mgr. 32. gr. frumvarpsins, telur nefndin engu að síður nauðsynlegt, að i greinina verði færð ákvæði er tryggi útlendingum tiltekna lágmarks réttarverud, þegar til málsmeðferðar kemur. Nefndin sér hins vegar ekki ástæðu til að útfæra slíkt ákvæði í þessari umsögn.

Skipun talsmanns
Fyrirvari 1. mgr. 34. frumvarpsins um að dómari skuli ekki skipa útlendingi talsmann þegar krafist er úrræða skv. 3. og 4. mgr. 33. gr. ef það muni hafa í för með sér sérstakt óhagræði eða töf, eða dómari telji ekki varhugavert að láta hjá líða að skipa réttargæslumann, styðst að mati laganefndar ekki við haldbær rök, enda mæla sjónarmið réttaröryggis jafnt með skipan talsmanns þegar um farbann er að ræða eins og við kröfu um gæsluvarðhald.

Í 2. mgr. 34. gr. frumvarpsins er útlendingi veittur réttur á að stjórnvald skipi honum talsmann vegna ákvarðana sem varða synjun landgöngu, brottvísun eða afturköllun leyfis og í máli vegna umsóknar um hæli. Er þetta nýmæli, sem laganefnd telur fela í sér réttarbót. Laganefnd telur hins vegar eðlilegt að sömu reglur gildi einnig um öll mál þar sem útlendingur fer fram á dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins eða ber að aðstæður séu þannig að ákvæði 1. mgr. 45. gr. frumvarpsins. eigi við. Þá er réttur útlendings skv. 2. mgr. 34. gr. frumvarpsins til að stjórnvald skipi honum talsmann takmarkaður við kæru ákvörðunar. Til að útlendingur geti notað fullnægjandi réttarverndar á öllum stjórnsýslustigum mælir laganefnd með því að rétturinn til aðstoðar talsmanns verði einnig látinn ná til mála fyrir lægri stjórnsýslustigum.

Samkvæmt 1. mgr. 34. gr. er einungis gert ráð fyrir því, að skipaður talsmaður sé lögmaður, þegar krafist er fyrir dómstólum gæslu á útlendingi, en í málum fyrir stjórnsýslunni er ekki tilskilið að talsmaður sé lögmaður. Laganefnd telur réttarvernd útlendinga ekki nægilega tryggða með þessu móti, þar sem ljóst er að réttarstaða útlendings í málum fyrir stjórnsýslu getur oltið á túlkun vandmeðfarinna ákvæða löggjafar, svo sem stjórnsýslulaga og löggjafar um útlendinga, sem ætla má að verði mikil að vöxtum, þegar horft er til frumvarpsins, sem er til skoðunar. Það er mat laganefndar að slík ráðgjöf talsmanns sé ekki á færi ólöglærðra og því verði miðað við það í 34. gr., að talsmaður verði í öllum tilvikum skipaður úr röðum lögmanna.

EES-útlendingar (VI. Kafli frumvarpsins)
Laganefnd bendir á, að það kunni að stríða gegn ákvæðum tilskipana EES, að dvalarleyfi EES-útlendings samkvæmt 1. mgr. 36. gr. og aðstandenda samkvæmt 37. gr. sé háð umsókn, heldur eigi að vera um að ræða rétt óháðan beinni umsókn.

Flóttamenn
Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. frumvarpsins má ákveða að flóttamaður sem fellur undir 1. gr. C-F í flóttamannasamningnum skuli ekki, að öllu leyti eða að hluta til, njóta réttinda og verndar samkvæmt ákvæðum VII. kafla, annarra en málsmeðferðarreglna. Ákvæði þetta er orðað sem undantekning frá meginreglu um að þessir flóttamenn skulu njóta réttinda og verndar samkvæmt ákvæðum kaflans en slík meginregla virðist ekki koma fram í frumvarpinu heldur segir í 1. mgr. 44. gr. frumvarpsins, að flóttamaður samkvæmt lögunum teljist vera útlendingur sem fellur undir 1. gr. A í flóttamannasamningnum. Samkvæmt þessu er óljóst, hver sé staða útlendinga samkvæmt 1. gr. C-F, meðan ekki hefur verið tekin ákvörðun á grundvelli 2. mgr. 44. gr. Bæta þarf úr þessari óvissu með því að láta frumvarpið kveða skýrt á um inntak skilgreiningar hugtaksins flóttamaður. Laganefnd leggur til að tekin verði upp í frumvarpið skilgreining flóttamannasamningsins á flóttamannahugtakinu, í stað þess að vísa til samningsins.

Samkvæmt 1. mgr. 47. gr. frumvarpsins hefur flóttamaður þá réttarstöðu sem leiðir af íslenskum lögum og flóttamannasamningnum eða öðrum þjóðréttarsamningum um flóttamenn. Laganefnd telur æskilegt að í lögunum sjálfum verði kveðið nánar á um inntak réttarstöðu flóttamanna í meginatriðum samkvæmt framangreindum heimildum í stað þess að skírskota með svo almennu móti til skilgreiningar í öðrum heimildum.

Samkvæmt 2. mgr. 47. gr. frumvarpsins má afturkalla hælisveitingu ef flóttamaður fellur ekki lengur undir flóttamannaskilgreininguna skv. 44. gr. frumvarpsins. Laga-

nefnd telur rétt, að skoðað verði hvort eigi sé rétt að binda þessa heimild til afturköllunar tímatakmörkunum, þar sem afturköllun að löngum tima liðnum getur verið flóttamanni þungbær, jafnvel þótt ástandið í heimalandi hafi batnað, enda kann hann að hafa fest hér rætur og gert ráðstafanir og tekið á sig skuldbindingar fram í tímann. Í þessu sambandi má reyndar ekki gleyma að flóttamaður ætti að öllu jöfnu rétt á að fá útgefið búsetuleyfi skv. 1. mgr. 15. gr. eftir þriggja ára samfellda dvöl hér en búsetuleyfið felur í sér rétt til ótímabundinnar dvalar.

Tilkynningarskylda
Samkvæmt 1. mgr. 54. gr. frumvarpsins getur dómsmálaráðherra sett reglur um skyldu ýmissa aðila, svo sem gistihúsaeigenda, stjórnenda skipa og loftfara, atvinnurekenda o.fl., til að halda skrár um útlendinga og láta Útlendingastofnun í té upplýsingar úr slíkum skrám.

Laganefnd telur þessa heimild til dómsmálaráðherra að setja reglur alltof víðtæka. Hún bindur það t.a.m. engum skilyrðum í hvaða tilvikum upplýsinga skuli aflað og þær sendar lögreglu eða Útlendingastofnun. Svo gæti farið, að reglur dómsmálaráðherra kvæðu á um að upplýsingar skyldu alltaf sendar, jafnvel án sérstaks tilefnis. Laganefnd telur nauðsynlegt, að öflun upplýsinganna og afhending þeirra til yfirvalda verði bundin skilyrði um að sérstakt tilefni þurfi að vera fyrir hendi.

Hvað einstaka stafliði 1. mgr. 54. gr. frumvarpsins varðar, bendir laganefnd sérstaklega á það, að skylda atvinnurekanda, sem ræður útlending í vinnu skv. d-lið og atvinnumiðlunar skv. e-lið, ætti ekki að vera skilyrðislaus, heldur vera bundin við tilteknar fyrirframákveðnar aðstæður og vera háð rökstuddri beiðni, en ekki gilda sjálfkrafa óháð beiðni.

Virðingarfyllst,
f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands

Jakob R. Möller, hrl.
formaður

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/989
komudagur 4. 3. 2002

LÖGREGLUSTJÓRINN Í REYKJAVÍK
Hverfisgötu 115 – Sími 569 9000 – Telefax 569 9099

ES/gij

Reykjavík, 4. mars 2002.

Með bréfi allsherjarnefndar Alþingis, dagsettu 13. f.m., barst þessu embætti á ný til umsagnar frumvarp til laga um útlendinga, heildarlög. Frumvarpinu fylgdi minnisblað frá dómsmálaráðuneytinu um breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá því það var síðast lagt fram o. fl.

1. Í 29. og 33.gr. frumvarpsins eru lögreglu veittar heimildir til þvingunarráðstafana gagnvart útlendingum og er vísað til laga um meðferð opinberra mála í því sambandi. Málsmeðferðin á því að vera hin sama og tíðkast um sakamál. Segja má að ef til þess kemur að talin verði þörf á gæsluvarðhaldi skv. þessum ákvæðum þá hafi viðkomandi útlendingur brotið gegn einhverju ákvæði laganna, en grundvöllur kröfu um gæsluvarðhald í slíku tilviki er samt ekki sá sami og ef um hefðbundið sakamál væri að ræða. Þetta er nefnt hér þar sem viðbúið er að dómstólar muni gera ríkar kröfur til þess að lögregla sýni fram á að aðrar og léttbærari aðgerðir komi ekki að sama gagni og gæsluvarðhald. Í dómi Hæstaréttar frá 11. október 1999 (máli nr. 413/1999) hafði héraðsdómur fallist á kröfu lögreglu um að útlendingur, sem ekkert var vitað um, sætti gæsluvarðhaldi meðan mál hans væri kannað á grundvelli 15.gr. laga um eftirlit með útlendingum nr. 45, 1965. Hæstiréttur felldi úrskurð héraðsdóms úr gildi með þeirri röksemd að ekki hefði verið nægilega sýnt fram á að þörf væri á gæslu varnaraðila á þessum grundvelli og að ekki væru til aðrar léttbærari aðgerðir til að tryggja návist hans. Ekki kemur fram í dóminum hvaða aðgerðir hefðu komið til álita, en t.d. má nefna farbann skv. 110.gr. laga um meðferð opinberra mála. Að mati lögreglu kemur farbann ekki að sama haldi og áður m.a. með tilliti til hvernig eftirliti er háttað með ferðum fólks innan Schengen-svæðisins. Búast má við að dómstólar tækju á kröfum lögreglu um gæsluvarðhald á grundvelli 29. og 33.gr. frumvarpsins með svipuðum hætti og í nefndum dómi og að lögreglu gæti reynst örðugt að tryggja nærveru útlendinga sem svo háttar til um sem segir í greinunum.

Í þessu sambandi má nefna að í 7.mgr. 33.gr. frumvarpsins segir að útlending megi "hvorki handtaka né úrskurða í gæsluvarðhald ef það með hliðsjón af eðli máls og atvikum að öðru leyti mundi fela í sér ósanngjarna ráðstöfun ...". Ákvæði á borð við þetta er til þess fallið að gera lögreglu enn örðugra fyrir en ella við að beita þessum þvingunarúrræðum. Hvorki kemur fram í frumvarpinu sjálfu né í athugasemdum með því hvað átt er við með orðalaginu "ósanngjörn ráðstöfun", en það kemur þó fyrir í nokkrum greinum frumvarpsins, og væri æskilegt að fram kæmi hvaða hugsun býr hér að baki.

Ekki kemur sérstaklega fram í athugasemdum við þessar greinar frumvarpsins við hvað hafi helst verið stuðst við samningu þeirra. Í almennum athugasemdum í I. kafla segir að stuðst hafi verið víð norsku útlendingalögin að verulegu leyti. Undirrituðum er ekki ljóst hvort 29. og 33.gr. frumvarpsins eru samhljóða samsvarandi ákvæðum í norrænni löggjöf og hvort dómstólar t.d. í Noregi gera sömu kröfur til lögreglu og Hæstaréttur gerði í framangreindum dómi. Hvatt er til þess að kannað verði hvernig löggjöf er háttað að þessu leyti á hinum Norðurlöndunum og hvernig til hefur tekist í framkvæmd.

2. Í 57.gr. frumvarpsins kemur tvívegis fyrir orðalagið "í máli samkvæmt lögunum". Við hvers konar "mál" er átt hér og hvenær er hægt að slá því föstu að um mál sé að ræða skv. lögunum? Æskilegt væri að viðhafa hér annað orðalag svo ekki fari milli mála hvað átt er við.

saksóknari

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1002
komudagur 5-3.2002

Athugasemdir við „Frumvarp til laga um útlendinga"

Til Allsherjarnefndar Alþingis

Úr Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands
65. gr. [Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.][1)]

Mannréttindasamtök innflytjenda á Íslandi og fjölskyldna þeirra
Pósthólf 9384
IS-129 Reykjavík

Athugasemdir

við frumvarp til laga um útlendinga

Mannréttindasamtök innflytjenda á Íslandi og fjölskyldna þeirra

Inngangur

Tilgangur okkar er að reyna að varpa ljósi á þá meinbugi , út frá sjónarhorni innflytjendafjölskyldna, sem eru á frumvarpinu til laga um útlendinga, sem hér eftir er kallað „frumvarpið". „Innflytjendafjölskyldur" eru þær fjölskyldur þar sem einn eða fleiri fjölskyldumeðlimir eru innflytjendur en við notum hugtakið „innflytjendur" (Immigrants) um þá einstaklinga sem hafa sest að á Íslandi eða eru á landinu í þeim tilgangi að setjast hér að. Það sem greinir innflytjendur frá öðrum hópum útlendinga á Íslandi er ætlan þeirra að setjast hér að eða sú staðreynd að þeir hafa þegar sest hér að og eru því hluti af íbúum þessa lands. Flestir hafa þessir innflytjendur tengsl við land og þjóð og á grundvelli þeirra tengsla sem eru fjölskyldubönd, förum við fram á greiðari aðgang að landinu en ella. Mikilvægt er að lögin viðurkenni og staðfesti að útlendingar eru ekki einn hópur fólks, heldur er um mismunandi hópa að ræða sem þarf að skilgreina sérstaklega, t.d; flóttamenn, hælisleitendur, EES þegna eða þegna ríkja með sérsamninga við Ísland, farandverkafólk (Overseas Contract Workers) og ekki síst innflytjendur. Innflytjendahópnum þarf síðan að skipta í þá einstaklinga sem hafa tengsl við landið, sérstaklega fjölskyldutengsl og þá einstaklinga sem vilja setjast hér að á öðrum forsendum. Nauðsynlegt er að okkar mati að skilgreina enn frekar innflytjendur og viljum við að fleiri ættingjar verði viðurkenndir sem náin skyldmenni og leggjum til að skipta ættingjum Íslendinga í einhverskonar gráður eða stig þar sem nánustu ættingar eru eins og nú er t.d. auk barna yfir 18 ára hvort sem þau eru á framfæri viðkomandi eða ekki, og í stig 2 sem þá væru til dæmis systkini. Við viljum einnig að ættingjar okkar náskyldir og fjarskyldari hafi greiðari aðgang að landinu en þeir sem algerlega eru óskyldir Íslandi. Í lögunum um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965 sem lögin í frumvarpinu eiga að leysa af, og lögunum um atvinnuréttindi útlendinga nr. 133/1994 er hvergi minnst á innflytjendur sem hafa í raun verið flokkaðir sem einskonar farandverkamenn sem er alls óásættanlegt. Mjög óheppilegt er að tvenn lög gildi um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga, undir tveimur ráðuneytum og mótmælum við því að svo sé og syrgjum um leið að ekki skuli vera notað

þetta tækifæri til að sameina þessi mál undir einn hatt. Nú er almennt viðurkennt að málefni innflytjenda eru ekki í eðli sínu lögreglumál og væri því eðlilegt að flokkurinn heyrði allur undir félagsmálaráðuneytið en þá væri landamæragæsla aðskilin sennilega. Innflytjendafjölskyldur hafa svo sannarlega fengið að kenna á því að finnast ekki í lögum og því óskum við þess að þessar athugasemdir okkar verði skoðaðar mjög gaumgæfilega og breytingar verði gerðar á frumvarpinu áður en það verður afgreitt frá þinginu.
Við viljum minna á að málefni innflytjenda eru viðkvæm og þau eru þess eðlis að sérstök ástæða er til að vanda alla löggjöf sem að þeim lýtur. Miklir hagsmunir eru í húfi fyrir innflytjendafjölskyldur er þær leggja sín mál í hendur stjórnvalda til afgreiðslu. Flestir hafa sterkar skoðanir á þessum málefnum og því er sérstök hætta fólgin í því að gefa framkvæmdavaldinu of lausan tauminn til þess að meta lögin. Mikil stífni og mótstaða þeirra stofnana sem að afgreiðslu málanna koma hefur komið illa niður á innflytjendafjölskyldum á undanförnum árum. Hefur óljósum reglum þá á stundum verið beitt út í ystu æsar til að koma í veg fyrir að skyldmenni okkar geti dvalist hjá okkur og/eða sest hér að. Nýjar reglur hafa svo allt í einu birst öllum að óvörum. Við erum kvíðin vegna þess hve mikið vald frumvarpið lætur í hendur framkæmdavaldinu en í tugum tilfella er framkvæmdavaldinu gert og/eða leyft að setja reglur um tiltekin atriði auk þess sem víða er mjög óljóst hvernig lögin munu verða í framkvæmd hvað varðar innflytjendafjölskyldur. Það er einmitt helsti galli núverandi laga, fyrir utan að taka ekki til innflytjenda sérstaklega, að framkvæmd þeirra er að mestu byggð á mati embættismanna og starfsfólks sem hefur mjög misgóðar forsendur til ákvarðanatöku, sem hefur jafnvel með líf og örlög fólks að gera. Það þarf ekki að tíunda hér hve hræðilegar afleiðingar slíkt getur á stundum haft í för með sér og við vonumst eftir skilningi á hversu þungt vægi þess áfalls er sem fjölskyldur verða fyrir þegar lögin vernda brot á þeim sem því miður getur gerst ef löggjöfin er ekki nægilega nákvæm og þröng. Álagið á fjölskyldur innflytjenda er mjög mikið á meðan á afgreiðslu umsókna stendur og dæmi eru um að fjölskyldur hafi hreínlega ekki staðist álagið. Í frumvarpinu er framkvæmdavaldinu því miður ætlað að setja reglur um mjög veigamikla og afdrifaríka þætti og vísast til umfjöllunar um greinar hér að neðan þar um. Mjög þarf einnig að skoða og skorða frekar hið of sveigjanlega vald sem (Útlendingaeftirlitið) Útlendingastofnun hefur til að úrskurða og setja sér vinnureglur. Við förum því fram á að vald framkvæmdavaldsins verði miklu takmarkaðra en fram kemur í frumvarpinu.

Við leggjum til að breytingar verði gerðar á frumvarpinu samkvæmt okkar athugasemdum og með sérumfjöllun um innflytjendur eða hreinlega að samin verði ný og vönduð innflytjendalöggjöf sem tekur tillit til allra þátta. Slíkt frumvarp er löngu orðið tímabært. Við teljum að ef frumvarpið eigi að standast kröfur stjórnarskrárinnar (2. mgr. 66. gr.) sé nauðsynlegt að taka sérstaklega til hvers hóps útlendinga fyrir sig. Einnig leggjum við til að dvalar- og atvinnumál innflytjenda, auk allra annarra mála innflytjenda, flytjist undir einn og sama hattinn og er það draumur okkar að sérstakur umboðsmaður innflytjenda verði settur sem fer með öll okkar mál á faglegum forsendum. Þá leggjum við til að óháðu eftirliti verði komið á til þess að tryggja að íslensk stjórnvöld brjóti ekki grundvallarmannréttindi á innflytjendum og öðrum þegnum sínum í innflytjendamálum. Það gengur hreinlega ekki að Útlendingaeftirlitið (Útlendingastofnun) vinni án þess að vera undir óháðu eftirliti. Stjórnvöld hljóta að hafa heyrt neyðaróp fólks sem þar hefur fengið það óþvegið svo vægt sé til orða tekið. Til okkar berst fjöldi slikra kvartana og sagna. Oft er engin leið fyrir fólk sem lendir i að vera beitt órétti að ná rétti sínum en það er háð duttlungum starfsfólksins hjá Útlendingaeftirlitinu sem miskunnarlaust sviptir það mannlegri reisn.
Við munum nú hér á eftir gera athugasemdir við frumvarpið, grein fyrir grein eftir því sem við nú teljum þörf á. Við erum tilbúin til viðræðna um frumvarpið og stöðu okkar gagnvart því hvenær sem óskað er og við vonumst að sjálfsögðu eftir samstarfi, skilningi og því að tillit sé tekið til okkar sjónarmiða.

Við lestur breytinga sem framkvæmdar voru á frumvarpinu frá síðasta þingi (126. löggjafarþingi) koma i ljós slæmar breytingar á frumvarpinu hvað viðkemur venjulegum innflytjendum, (með „venjulegum innflytjendum er átt við þá sem flytjast hingað t.d. af fjölskylduástæðum eða til að vinna, en ekki t.d. flóttamenn eða hælisleitendur) þótt nær ekkert sé fjallað um þennan hóp, sérstaklega, í frumvarpinu. Aðallega er þó um að ræða breytingar á orðalagi og þess háttar og lítið bitastætt. Það sem er jákvætt eru breytingar á gr. 29. 4. málsgrein (felld burt setningin; „...og gera rannsókn á erfðaefni."). Það kemur svo hins vegar í ljós að með breytingu á 15. gr. 1. mgr. (Búsetuleyfi) hefur verið unnið hreint skemmdarverk hvað varðar innflytjendur. Þetta var einmitt ljósasti punkturinn i frumvarpinu fyrir þennan hóp – þ.e. „rétti" til að öðlast Búsetuleyfi hefur nú verið breytt í geðþóttaákvörðunarlið með því að breyta oralaginu (og þar með stórlega forsendum að leyfinu) í: „Veita má...". Við mótmælum þessu og förum fram á að orðalagið verði fært aftur til fyrra horfs. Frekar væri þá að gefa

stjórnvöldum möguleika á að veita leyfið ekki ef um sérstakar rökstuddar ástæður sé að ræða.

I. KAFLI

1. grein
Mikilvægt er að skilgreina frekar og nákvæmar mismunandi hópa útlendinga og útfæra hvernig lögin taka til þeirra sérstaklega. Hér ætti að minnast á innflytjendur.

2. grein
Setningarhlutinn: „... í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni." á að okkar mati ekki heima hér og óskum við eftir að hann verði strikaður út. Við teljum að lögin eigi að vera þannig úr garði gerð að stjórnvöld eigi ekki auðvelt með að sveigja og beygja lögin eftir því hvernig vindar blása á stjórnarbásnum hverju sinni enda er þetta í andstöðu við það markmið laganna: „... að tryggja réttarstöðu útlendinga ..." sem fram kemur í sömu grein.

3. grein
Við óskum eftir að vald dómsmálaráðherra verði takmarkað hér eins og kostur er.

II. KAFLI

4. grein
Engar athugasemdir að svo stöddu.

5. grein
Engar athugasemdir að svo stöddu.

6. grein
Hér er á ferðinni mjög alvarleg aðför að réttindum innflytjenda í fjórðu málsgrein og mætti við fyrstu sýn ætla að um hrein mistök væri að ræða af hálfu þeirra sem semja svona lagað. Í það minnsta vonum við að svo sé og þetta verði leiðrétt strax. Málsgreinin segir: „*Vegabréfsáritun skal gilda fyrir eina eða fleiri komur til landsins og til allt að þriggja mánaða dvalar á nánar tilteknu tímabili*". Hér er aðeins veitt heimild til að gefa áritun til 3ja mánaða sem er allt of lítið. Amma íslensks barns má þá aðeins heimsækja

barnabarn sitt í 90 daga og svo skal hún flengd úr landi. Þetta er mismunun gagnvart barninu líka, ekki aðeins ömmunni. Hér er enginn sveigjanleiki gefinn t.d. vegna fjölskylduástæðna og við sem þekkjum starfshætti Útlendingaeftirlits vitum að þessu mun verða hart beitt i gegn okkur. Við vitum einnig að rök þeirra yfirmanna Útlendingaeftirlitsins og starfsmanna dómsmálaráðuneytisins sem sömdu frumvapið eru að „verið sé að færa lögin að Schengen" og „samræma vegabréfsáritanir vegna Schengen" og er það ekki í fyrsta sinn sem reynt er að misnota Schengen samninginn til að skerða réttindi innflytjenda. Hann er gjarnan notaður til að slá ryki í augu þeirra sem ekki þekkja hann nógu vel og er því mikilvægt að vera vel á varðbergi. Sannleikurinn er sá að í Schengen samningnum er beinlínis gert ráð fyrir að aðildarlöndin hafi sína eigin innflytjendalöggjöf og gefi áritanir í samræmi við hana en ekki Schengen en slíkar áritanir sem hafa lengri tímamörk en þrjá mánuði eru ekki Schengen áritanir heldur áritanir landsins sjálfs. Það eru einungis hinar sameiginlegu Schengen vegabréfaáritanir sem mega að hámarki vera 3 mánuðir. Hér er verið að reyna að þrengja að innflytjendum með því að gera innanríkislöggjöfina um vegabréfsáritun á Íslandi jafnstranga og Schengen áritun sem er fáheyrt með endemum.

Þetta ákvæði er því að okkar áliti óskiljanlega strangt. Það þýðir að eingöngu er hægt að fá vegabréfsáritun til Íslands til 3ja mánaða og svo ekki söguna meir. Þetta á eins og fyrr er sagt m.a. við um ættingja (og nána ættingja) Íslendinga og innflytjenda t.d. ömmur og afa, mömmur og pabba, einnig ef Íslendingur eða erlendur ibúi með t.d. Búsetuleyfi ætti 19 ára dóttur erlenda mætti hún bara heimsækja viðkomandi í 3 mánuði - þetta er ófært í þessari mynd. Ráðuneytið segir að þetta sé samkvæmt Schengen en svo er ekki og verður það nú rökstutt:
Það segir í Schengen samningnum að <u>hvert aðildarríki geti gefið út sínar eigin áritanir til lengri tíma og er gert ráð fyrir slíku</u>. Schengen samningurinn kveður aðeins á um að hin sameiginlega vegabréfsárítun sem gildir inn á og um allt Schengen svæðið sé að hámarki til 3ja mánaða. Takið eftir 18. greininni úr Schengen samningnum (er t.d. á bls.114 í frumvarpinu):

2. þáttur
Vegabréfsáritanir til langrar dvalar
18. gr.
Vegabréfsáritanir til lengri dvalar en þriggja mánaða eru áritanir viðkomandi lands sem einstakir samningsaðilar gefa út í samræmi við eigin löggjöf. Vegabréfsáritun af því tagi heimilar handhafa að fara í gegnum yfirráðasvæði hinna samningsaðilanna til þess að komast inn á yfir

ráðasvæði þess samningsaðila sem gaf vegabréfsáritunina út, nema hann uppfylli ekki komuskilyrðin sem um getur í a-, d- og e-lið 1. mgr. 5. gr. eða sé á skrá yfir þá sem synja á um komu hjá þeim samningsaðila sem ræður yfirráðasvæðinu sem hann óskar að fara í gegnum.

Þetta er helsta athugasemd okkar við 6. greinina. Þ.e. hví er ekki gert ráð fyrir áritunum til lengri tíma en 3ja mánaða sem þá eingöngu eru áritanir til Íslands en ekki hin sameiginlega Schengen áritun?

Í fimmtu málsgrein frumvarpsins segir enn fremur: „*Útlendingastofnun tekur ávörðun um umsókn um útgáfu vegabréfsáritana*". Hér gefa lögin Útlendingastofnun óskoraðan rétt til að ákvarða að eigin geðþótta um útgáfu vegabréfsáritana og hvergi í lögunum er að finna neinn rétt útlendinga til að fá útgefna vegabréfsáritun en einmitt í tilfellum innflytjendafjölskyldna ættu skyldmenni að hafa einhvern rétt til að fá vegabréfsáritun. Það ætti að a.m.k. að vera skráð í lögin að með umsókn ætti að fylgja útskýring á tengslum við Ísland og fjölskylduböndum og ef um synjun er að ræða þurfi stofnunin að rökstyðja það lagalega að synjunin sé réttmæt. Þetta ákvæði býður upp á mismunun og ætti að vera miklu betur skilgreint í lögum hvernig skuli fara með ákvarðanir um vegabréfsáritun. Hér er einnig þörf á óháðu eftirliti með starfsemi Útlendingastofnunar til að þegnum sé ekki mismunað á annarlegum forsendum.

7. grein
Engar athugasemdir að svo stöddu.

III. KAFLI

8. grein
Málsgreinina; „*Dómsmálaráðherra getur sett reglur um dvöl umfram þrjá mánuði ef það leiðir af þjóðréttarsamningi, svo og nánari reglur um hvernig reikna skuli dvalartíma*" ætti að fella niður og setja nákvæmari fyrirmæli í lögin sjálf um allt sem varðar dvalarleyfi og hvernig dvalartími skuli reiknaður.

9. grein
1. mgr. – Við minnum á að við leggjum til að dvalar- og atvinnuleyfaveiting verði sett undir einn og sama aðilann.
2. mgr. Samkvæmt þessari grein þarf útlendingur að sækja um dvalarleyfi ef hann vill vera hér lengur en 3 mánuði – dvalarleyfi = Residence permit. Það

er nauðsynlegt að breyta þessu ákvæði þannig að ættingjar Íslendinga geti heimsótt þá lengur en 90 daga (því það er ekki heimilt að veita lengri áritun samkvæmt 6. grein) án þess að gerast ibúi landsins – það er í raun út í hött að ætlast til slíks. Við leggjum því enn til að hægt sé að fá útgefnar áritanir til lengri tíma.

10.grein
Hér eru á ferðinni ákvæði sem eru mjög óljós og þarf að skýra betur og skrá í lögin.
1. mgr. segir að gefa skuli út dvalarleyfi áður en komið er til landsins. Svona hafa lögin um atvinnuréttindi útlendinga verið framkvæmd um nokkra hríð og vegna samskonar ákvæðis í þeim lögum hefur fólki verið gert að fara úr landi og koma aftur, sumir hafa farið til Færeyja í 3 daga, aðrir verið sendir til upprunalandsins. Þessi meðferð á fólki sem er niðurlægjandi og mismunandi hefur vakið mikla eftirtekt m.a. erlendis og henni hefur verið mótmælt harðlega, m.a. af okkur. Nú er ljóst að Útlendingastofnun mun fara að hafa í frammi samskonar háttsemi gagnvart útlendingum sem eru að flytjast til landsins og Vinnumálastofnun hefur haft hvað varðar þetta atriði og er það mikil afturför. Það er í sjálfu sér ágætt og nauðsynlegt að dvalarleyfi séu gefin út áður en komið er til landsins í flestum tilfellum, en af hverju þarf að rígbinda slíkt? Hví má ekki gefa út dvalarleyfi samkvæmt umsókn þótt útlendingurinn sé kominn til landsins? Þetta ákvæði er eingöngu til að gera útlendingum erfitt fyrir og niðurlægja þá og þeirra venslafólk hér á landi. Þetta kemur sérlega illa niður á innflytjendafjölskyldum því það er einmitt í þeirra tilfellum sem útlendingar koma fyrst til landsins og ákveða síðar að lengja dvöl eða setjast hér að. Einnig þarf að ganga úr skugga um að Útlendingastofnun gefi út dvalarleyfið sem ferðaskilríki og/eða staðfesti það í ferðaskilríki viðkomandi því ef framkvæmdin verður eins og nú er þá er ekkert sem kveður á um útgáfu skriflegrar staðfestingar Útlendingaeftirlitsins á því að sá útlendingur sem kemur til landsins með (munnlegt) loforð um dvalarleyfi að uppfylltum skilyrðum fái leyfið séu skilyrðin uppfyllt. Það verður að gefa út nýja tegund komuáritunar sem segir að viðomandi muni fá dvalarleyfi. Reynt hefur töluvert á þetta í framkvæmd núgildandi laga og eins og er allir koma inn í landið á 0-3ja mánaða vegabréfsáritun (ferðamannaáritun) en þeir sem eiga að fá dvalarleyfi hafa nú aðeins munnlegt loforð Útlendingaeftirlitsins og það er ekki nægilega tryggt. Innflytjandi sem kemur með loforð um dvalarleyfi hefur oft lagt mikið undir, t.d. sagt upp starfi eða gengið frá sínum málum i heimalandinu með þeim hætti að honum er tjón af gangi stjórnvöld hér á bak orða sinna með dvalarleyfið. Þetta atriði mun ekki nást

sátt um og munum við láta skoða hvort það standist alþjóðalög og samninga sem Ísland er aðili að verði það að lögum.

Þetta ákvæði kemur til dæmis í veg fyrir að ættingi eins og t.d. amma, barn yfir 18 ára og fleiri geti eftir að hafa verið i heimsókn í 3 mánuði sótt um og fengið dvalarleyfi til framlengingar á heimsóknartíma eða til að verða íbúar. Þessi lög girða algerlega fyrir að hægt sé að heimsækja ættingja sína á Íslandi lengur en 90 daga. Þetta verður að laga.

Það hefur einnig valdið fólki erfiðleikum við brottför frá heimalandinu að dvalarleyfið sé ekki staðfest í vegabréf viðkomandi eða í sérstakt ferðaskjal.

Réttlátt og réttmætt væri að málsgreinin hljóðaði einhvern veginn svona: „Dvalarleyfi má veita fyrir eða eftir komu til landsins samkvæmt umsókn þar um." Sé leyfið veitt skal skrifleg staðfesting á veittu dvalarleyfi sent umækjanda og skal leyfið stimplað og skráð í vegabréf viðkomandi eða í sérstakt ferðaskjal.

11. grein
Við mótmælum a lið greinarinnar. Í fyrsta lagi óskum við eftir að breyting verði á valdi dómsmálaráðherra í greininni um skilyrði dvalarleyfis og að þau verði nákvæmlega sett fram í lögunum.
Í annan stað mótmælum við því að framfærsla sé sett sem skilyrði til að fá dvalarleyfi og auk þess er einkennilegt að ekki skuli þá skilgreint í lögum hvað telst fullnægjandi framfærsla og hvernig á að sýna fram á hana? Er þá átt við lágmarksframfærslu samkvæmt hverju?? 69.000 kr á mánuði, eða? Má Útlendingastofnun túlka þetta að vild og jafnvel krefja fólk um launaseðla og eða peninga? Hér er um gríðarlegar takmarkanir að ræða sem ráðast m.a. gegn nákomnum ættingjum, m.a. börnum Íslendinga og innflytjenda og efumst við um að ákvæðið standist mannréttindasamninga og alþjóðalöggjöf og svo er það náttúrulega algerlega siðlaust. Að einstaklingur þurfi t.d. að geta lagt fram 69.000 kr á mánuði til að barn hans/hennar fái að dveljast hjá viðkomandi er hreint með ólíkindum og svona atriði verða að hverfa úr löggjöf ríkis sem vill ekki vera þekkt og dæmt af mannréttindabrotum og fasisma í löggjöf. Það vantar líka hvar og hver má leggja þetta fram, mega ættingjar ábyrgjast ættingja sína – og er það verjandi að fara fram á slíka vanvirðandi meðferð með lögum? Það er alls ekki nóg að hafa óskýrt og illa fram sett ákvæði í lok greinarinnar um að „*veita megi útlendingi dvalarleyfi, ef rík mannúðarsjónarmið standa til þess eða vegna sérstakra tengsla útlendingsins við landið*". Þetta er svo óskýrt að vonlaust

er að það muni koma innflytjendum að gagni og framkvæmdavaldið hefur hér leyfi til að framganga að eigin geðþótta fullkomlega í túlkun ákvæðisins. Hvað eru t.d. sérstök tengsl? Það á náttúrulega að fella þennan lið út algerlega, a.m.k. þar sem um ættingja Íslendinga og innflytjenda er að ræða.

Sama á við um húsnæði. Hvernig á fullnægja þessari skammarlegu grein og hverjir mega fullnægja henni. Mega ættingjar t.d. hérlendis sýna Útlendingastofnun húsakynni sín og heimili til að starfsmenn stofnunarinnar geti sannfærst um að gestur eða nýr íbúi muni geta verið þar? Hvað þarf t.d. stórt herbergi og þarf það að vera sér-herbergi o.s.frv? Má t.d. móðir búast við því að mega ekki fá barnið sitt hingað vegna þess að áliti starfsfólks Útlendingastofnunar er ekki fullnægt hvað þetta varðar. Eftir hverju á að vinna hér? Hver er tilgangurinn með þessari grein og hvernig á að framkvæma hana – þetta vantar.

Það er eðlilegt að farið sé fram á ferða- og sjúkratryggingu við þá sem koma til landsins og erum við ánægð með það ákvæði í sjálfu sér. Það sem hins vegar vantar er að hægt sé að tryggja hérlendis, t.d. í gegnum Tryggingastofnun, ættingja Íslendinga og innflytjenda sem eru að flytja til landsins – Slík trygging gæti þá verið hliðlæg tryggingum íslenskra borgara, helst hluti af okkar samtryggingakerfi og fáanleg á sanngjöruu verði.

Engar athugasemdir við b. og c. lið (nema að vald dómsm.ráðherra á að minnka í 1. mgr. 3. gr. eins og fyrr var skrifað).

12. grein
Engar athugasemdir.

13. grein
Við óskum eftir að krafa um að; framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði skuli tryggt áður en nánustu aðstandendur geti fengið dvalarleyfi verði strikuð út. Þetta er gróft brot gegn mannréttindum fólks – það að t.d. barn Íslendings (undir 18 meira að segja) geti ekki fengið dvalarleyfi á Íslandi (þ.e. heimild frá stjórnvöldum til að búa hjá foreldrum sínum) nema að framfærsla og slikt sé tryggt er svo gróft að það er ótrúlegt að við þurfum að vera að skrifa um þetta árið 2002 á Íslandi. „Ef þú hefur ekki svo og svo mikið úr að spila fjárhagslega mega börnin þín ekki búa hjá þér vegna þess að þú ert útlendingur (að t.d. uppruna eða að börnin eru það o.s.frv.).” Þetta eru skilaboðin til okkar frá þeim sem semja þetta frumvarp. Við óskum eftir breytingum á þessu.

Við mótmælum því að einungis þeir aðilar sem upp eru taldir teljist nánustu skyldmenni. Og svo telst enginn annar skyldur manni. Hvað með systur og bræður? Hvað með börn yfir 18 ára. Við mótmælum því að dómsmálaráðherra skuli fara með slíkt ofurvald að skilgreina hverjir teljast náin skyldmenni og leggjum til að skyldmenni og staða þeirra gagnvart lögunum verði útfærð nákvæmlega i lögunum og er þá tillaga okkar að skipta þeim í t.d. 3 gráður minnst – Við leggjum þá til að slík flokkun verði gerð faglega þar sem m.a. er tekið tillit til fjölskylduhátta þjóðar viðkomandi innflytjanda auk íslenskra venja. Góð hugmynd væri að ákveðnir ættingjar væru af gráðu 1, og fjarskyldari af gráðu 2 o.s.frv. Þá hefðu ættingjar af gráðu 2 ríkari rétt til dvalarleyfis en þeir sem engin fjölskyldutengsl hefðu. Við mótmælum líka setningunni: „...og á þeirra framfæri." aftast i 2. mgr. og óskum eftir að hún verði felld niður enda ósæmileg.
Í greinina vantar ákvæði tengd börnum innflytjenda en þar hefur pottur verið brotinn hingað til og hafa innflytjendur á stundum liðið illa fyrir það. Börnin ættu t.d. að fá óbundið dvalarleyfi um leið og foreldri fær slíkt þannig að ekki þurfi að sækja sérstaklega um dvalarleyfi fyrir börnin á hverju ári eins og verið hefur og ekki sé hægt að vísa börnum innflytjenda úr landi. Allt þetta þarf að útfæra nákvæmlega þannig að enginn vafi leiki á um stöðu barnanna gagnvart lögunum. Við viljum enn minna á hve mikilvægt er að faglega sé að öllum ákvarðanatökum staðið í þessu sambandi og sérstakur umboðsmaður eða innflytjenda þar sem fagfólk (menntaðir í uppeldis- sálar- og/eða félagsfræðum) stæði að afgreiðslum umsókna hlyti að teljast eðlilegt og réttmætt í okkar málum.

14. grein
1.mgr.
Á sama hátt óskum við eftir að nánustu skyldmenni Íslendings eða íbúa sem dvelst hér löglega séu undanþegnir því að þurfa að fullnægja skilyrðum 11. greinar og rök okkar fyrir þessu eru þau sömu og í athugasemdum okkar fyrir 13 grein.

15. grein
Það er óljóst í þessari grein hvort búsetuleyfi komi til eftir 3ja eða 6 ára dvöl? Ef búsetuleyfi er hugsað sem ígildi núverandi „Óbundins dvalarleyfis" og forsendur eru 3ja ára dvöl á „tímabundnu dvalarleyfi" er það gott. Ath! Þá er „tímabundið dvalarleyfi" ekki það sama og „takmarkað dvalarleyfi (temporary versus limited)." En ef um lengingu tímabilsins er að ræða til þess að öðlast viðvarandi „óbundið dvalarleyfi" er um skreðingu frá núverandi réttindum að ræða og mótmælum við ef svo er. Við teljum

reyndar að hér sé átt við 3 ár en ekki 6 en það þarf að orða lögin þannig að ekki valdi misskilningi og óskum við eftir lagfæringu á þessu. Skilgreiningu vantar á „dvalarleyfi sem ekki er háð takmörkunum" og þá væntanlega á „dvalarleyfi sem háð er takmörkunum" og hverjar slíkar takmarkanir eru og hvenær þeim er beitt. Hvað er nákvæmlega átt við hér? Er um að ræða dvalarleyfi sem af einhverjum sérstökum ástæðum er takmarkað eða er um að ræða venjulegt „tímabundið dvalarleyfi"?
Við bendum einnig á að samkvæmt núverandi lögum öðlast erlendur maki í hjónabandi með Íslendingi óbundið dvalarleyfi eftir 2ja ára búsetu í landinu í hjónabandinu og er því hlutur þeirra rýrari í frumvarpinu en nú er – Okkur finnst skjóta skökku við ef ný lög eiga að skerða núverandi réttindi innflytjenda og óskum því eftir endurskoðun á þessu atriði. Okkur þykir því ástæða til að leggja til að réttindi maka íslenskra ríkisborgara til búsetuleyfis verði lögfest fyrr en þessi grein frumvarpsins kveður á um og reyndar leggjum við til að makar íslenskra ríkisborgara öðlist leyfið strax við skráningu sambúðar eða við upphaf hjúskapar.
Í þriðju málsgrein stendur: „Útlendingastofnun tekur ákvörðun um búsetuleyfi." Við mótmælum þessu enda stangast það á við það sem stendur í 1. mgr: „...á samkvæmt umsókn rétt á að fá útgefið búsetuleyfi..." en að innflytjandi eigi rétt á leyfinu er lagabót og við lýsum yfir ánægju okkar með það atriði. Við leggjum til að 3. mgr. verði orðuð svona: „Útlendingastofnun gefur út Búsetuleyfi samkvæmt þessari grein."
Við mótmælum þeim áætlunum sem fram koma í 5. mgr. að þvinga innflytjendur til íslenskunáms. Þetta finnst okkur bæði niðurlægjandi og ómannúðleg meðferð. Af hverju má fólk ekki ráða því sjálft hvort það læri Íslensku eða ekki? Réttara væri að stjórnvöld sæju til þess að alltaf væri nóg framboð af íslenskunámskeiðum fyrir útlendinga og að aðgengi væri ávallt vel tryggt og ódýrt og utan vinnutíma. Eins væri frekar að stjórnvöld sæju til þess að atvinnurekendur, sérlega þeir sem reka stóra vinnustaði með mörgum erlendum starfsmönnum, sæju erlendu starfsfólki sínu fyrir námskeiðum í vinnunni. Verkalýðsfélögin gætu líka komið að þessu. En að þvinga fólk með lögum í slík námskeið er ekki viðeigandi og því mótmælum við þeim áætlunum og óskum eftir að 5. mgr verið strikuð út.

Það vantar algerlega að tala um skírteini til staðfestingar á dvalar- og Búsetuleyfi. Skírteini til staðfestingar á báðum þessum leyfum þarf reyndar að vera vel unnið og staðfestast í vegabréf viðkomandi eigi það að gagnast honum á landamærum annarra ríkja en Íslands. Á skírteini um óbundið dvalarleyfi sem nú er gefið út af Útlendingaeftirlitinu er ritað á ensku, „permanent residence" og reiknum við með að enska heitið muni verða það

sama um íslenska hugtakið „Búsetuleyfi". Við viljum leyfa okkur að benda á að okkur þykir mjög óeðlilegt að einstaklingur sem hefur „permanent residency" i landi, hafi ekki rétt til að vinna fyrir sér í því sama landi og við mótmælum því harðlega að svo sé. Eðlilegt væri að sá einstaklingur sem fær slíkt leyfi hafi einnig rétt til að sjá sér og sínum farborða með fullri þátttöku í atvinnulífinu. Atvinnuréttindi þurfa því að fylgja búsetuleyfinu. Hér sést enn og aftur nauðsyn þess að sameina dvalar- og atvinnuleyfisveitingarnar undir einn hatt og leggjum við enn til hugmyndina um umboðsmann innflytjenda. Nauðsynlegt er að í þessari grein frumvarpsins verði fjallað sérstaklega um réttindi barna innflytjenda í sambandi við búsetuleyfi.

Það vantar einnig í frumvarpið ákvæði um hvernig skipti úr núverandi „óbundnu dvalarleyfi" yfir í „búsetuleyfi" skuli fara fram. Mikill uggur er í innflytjendum vegna þessa og óskum við eftir því að lögin segi til um þetta. Mun sá einstaklingur sem hefur „óbundið dvalarleyfi" nú geta sótt sitt „búsetuleyfi" án þess að þurfa að leggja inn nýja umsókn og fara í gegnum ómælda erfiðleika eins og reynsla okkar er með afgreiðsluhætti og háttsemi Útlendingaeftirlitsins gagnvart innflytjendum. Er í raun verið að svipta þá sem nú hafa „óbundið dvalarleyfi" því leyfi og láta þá sækja um að nýju eða munu þeir fá „búsetuleyfið" vandræðalaust við framvísun á „óbundna dvalarleyfinu"? Mun núverandi „óbundið dvalar- og atvinnuleyfi" afram verða í gildi (það heitir jú „Permanent Residence Permit" á ensku og því ætti svo að vera.

Við mótmælum harðlega grundvallarbreytingu á 1. mgr. greinarinnar frá því frumvarpið var lagt fram á 126. löggjafarþingi. Í stað þess að útlendingur sem dvalist hefur hér löglega samkvæmt dvalarleyfi hafi „RÉTT" á búsetuleyfi stendur nú að „Veita megi útlendingi leyfið...". Við óskum eftir að þessu verði breytt í fyrra horf enda mjög íþyngjandi breyting.

16. grein

Hér er mótsögn í frumvarpinu þar sem ritað er í þriðju og fjórðu línu; „...eða ekki er lengur fullnægt skilyrðum fyrir veitingu dvalarleyfis eða búsetuleyfis..." Hvernig getur þetta verið? Er þá gert ráð fyrir að svipta fólk búsetuleyfinu ef t.d. framfærsla, sjúkratrygging eða húsnæði verður ófullnægjandi að áliti starfsfólks Útlendingastofnunar? Er þá ætlunin að hafa þetta búsetuleyfi gersamlega ótryggan pappír t.d. er atvinnuleysi eykst í samfélaginu og viðkomandi búsetuleyfishafi missir vinnuna? Þetta er svo sannarlega ómannúðleg og mjög mismunandi ráðstöfun. Er ætlunin að láta fólk halda að það sé á tryggum leyfum og svo er bara hægt að snara því úr

landi ef t.d. efnahagslegar og atvinnulegar forsendur breytast. Þetta stenst ekki það siðgæði sem íslensk stjórnvöld státa sig af á alþjóðlegum vettvangi og óskum við eftir breytingum sem eru þannig að „Búsetuleyfi" verði alvöru búsetuleyfi og þeir sem það hafa geti búið hér án þess að óttast stanslaust yfirvofandi aðgerðir stjórnvalda til að koma þeim úr landi vegna alls lags samfélagslegra þátta sem eru síbreytilegir.

Þessi grein frumvarpsins veitir Útlendingastofnun alltof rúma heimild til afturköllunar leyfa. Það verður að lögfesta sérstaklega þær ástæður sem varða afturköllun. Hér er um afturkallanir að ræða sem eru gríðarlega afdrifaríkar fyrir líf og örlög þeirra sem í hlut eiga og í tilfelli innflytjenda er hér velferð allrar fjölskyldunnar í húfi.

Leyfið ætti að vera algerlega viðvarandi og því sem næst óhagganlegt „permanent" og er það okkar tillaga að strika út fyrirvarana í þessari grein.

Orðalagið „...,gegn betri vitund,..." er óskýrt. Hver hefur hér sönnunarbyrði? Nú, þann 8. febrúar s.l. staðfesti dómsmálaráðuneytið úrskurð Útlendingaeftirlitsins um að vísa ófrískri eiginkonu erlends manns sem dvelst hér með dvalarleyfi úr landi vegna þess að við útfyllingu umsókna gætir misræmis um hjúskaparstöðu. Villurnar komust í umsóknirnar vegna þess að þriðji aðili fyllti þetta út og gætti ekki að sér. Hér telja stjórnvöld augljóslega að um viljandi rangar upplýsingar hafi verið að ræða, þ.e. ósannsögli, þrátt fyrir að ef í upphafi hefði verið farið rétt að hefði dvalarleyfi konunnar sennilega hlotið jákvæða afgreiðslu. Til hvers var hér logið og hví er svo harðri og íþyngjandi refsingu beitt þegar um augljósa handvömm 3ja aðila er að ræða? Þetta orðalag í lögunum mun auðvelda stjórnvöldum að reka fleiri úr landi á þennan hátt og mótmælum við þessu.

17. grein
Við mótmælum þessari ofurtilkynningaskyldu útlendings umfram tilkynningaskyldu annarra íbúa landsins. Er ekki nóg að gefa sig fram við landamæraeftirlit við komu?

IV. KAFLI

18. grein
7 sólarhringar eru of langur tími til að meina fólki landgöngu. Landgönguferlið ætti einungis að vara meðan á landgöngu stendur, þ.e. við

komu til landsins og eftir að fólk hefur farið í gegnum landamæraeftirlit ætti aðgerðin gegn fólki í lögunum að vera kölluð réttu nafni – þ.e. brottvísun.
Í d-lið greinarinnar þarf að undanskilja nánustu ættingja, t.d. börn innflytjenda kröfunni um nægileg fjárráð til dvalar og heimferðar.
Hvað er átt við með í e-lið: „...óttast að hann muni fremja..." Er nú farið að gera ráð fyrir því í lögum að fólk sé sekt áður en það fremur glæp? Hér er um grófa mismunun að ræða og við óskum eftir að þetta verði strikað út.
~~Við mótmælum g-lið enda er hann ómannúðlegur og siðlaus.~~
Í g-lið stendur; „...ef hætta er á..." en ætti að vera; „..ef læknir, faglega, metur hættu á...".

19. grein
Í fyrstu mgr. virðist sem sjö daga landgangan úr 18. grein sé gerð ómerk. Við teljum þetta ákvæði skaða innflytjendur því að landgönguferlið er gert of langt ~~og í raun takmarkalaust~~., til þriggja mánaða. Aðgerðir yfirvalda til synjunar landgöngu geta hafist löngu eftir að útlendingur er kominn til landsins og rýrir þetta lagalega stöðu útlendingsins þar sem réttarstaða hans er mun sterkari við brottvísun en landgöngu. ~~Við teljum að taka þurfi af allan vafa um hvenær landgöngu líkur og þá innan hvaða tímamarka aðgerðir stjórnvalda vegna hennar mega hefjast.~~ —Við leggjum til að tíminn verði styttur mikið, og helst niður í þann tíma sem landgönguferlið tekur í raun.

Okkur þykir því rétt að takmarka heimild til að framkvæma ákvörðun um synjun landgöngu þegar í stað við það að synjunin komi til við vegabréfaskoðun eða 24 klst. eftir raunverulega landgöngu svo ekki sé hægt að framkvæma ákvörðun um synjun þegar í stað á fólki sem þegar dvelst hér. Gefa þarf lengri frest í slíkum tilvikum. Hér ber að líta sérstaklega til innflytjendafjölskyldna svo að ættingjum þeirra verði ekki visað burt með slíkum hætti, svo fyrirvaralaust sem frumvarpið mælir með. Breytingar eru hér nauðsynlegar þvi það gengur ekki að frumvarpið heimili stjórnvöldum að hefja synjun landgöngu löngu eftir að raunveruleg landganga átti sér stað.

Mikilvægt er að hægt sé að kæra við synjun landgöngu, sérlega ef hægt er að synja landgöngu eftir að raunveruleg landganga á sér stað og hvað viðkemur innflytjendafjölskyldum þarf kæra alltaf að fresta framkvæmd ákvörðunar eða úrskurðar og góður tími þarf að gefast fyrir innflytjanda að hverfa af landi brott sé það endanleg ákvörðun að hann verði látinn fara.

20. grein
Í 2. mgr. greinarinnar er talað um málsatvik, tengsl útlendings við landið og ósanngjarna ráðstöfun gagnvart honum eða nánustu ættingjum hans. Þetta er gott en þarfnast nánari útfæringar með sérstöku tilliti til innflytjendafjölskyldna. Einnig vantar útskýringu á hvað telst „ósanngirni" og „tengsl við landið".

21. grein
Liður a í 2. mgr. felur m.a. í sér mismunun vegna þjóðernisuppruna sem er bannað með öðrum lögum (Stjórnarskrá Lýðveldisins Ísland (65. gr.) og þjóðréttarsamningar sem Ísland hefur fullgilt) og ætti því að fella niður eða breyta. Í greinina og reyndar í frumvarpið allt þarf vernd gegn brottvísun innflytjenda að vera miklu sterkari og skýrari m.t.t. fjölskyldu t.d.

22. grein
Útlendingastofnun hefur hér sem annars staðar of mikið vald. Nauðsynlegt er að Útlendingastofnun vinni undir eftirliti, bæði frá stjórnvöldum sjálfum og frá óháðum aðilum.

MÁLSMEÐFERÐ V. KAFLI

Við viljum koma hér að þeirri ósk okkar að komið verði á fót sérstakri nefnd til að úrskurða í kærumálum vegna ákvarðana Útlendingastofnunar (Útlendingaeftirlitsins). Slík nefnd verður að vera hlutlaus og alls ekki á neinn hátt undir áhrifum frá Útlendingaeftirliti, Vinnumálastofnun, verkalýðsfélögum, dómsmálaráðuneyti, Hagstofu, lögreglu né félagsmálaráðuneyti.

23. grein
engar athugasemdir.

24. grein
Við óskum eftir að úr annarri málsgrein verði strikað út eftirfarandi atriði: „...eftir því sem unnt er,...". Að okkar áliti ber stjórnvöldum skilyrðislaust að sjá um að útlendingur fái að tjá sig um mál gegn sér og ef það þarf túlk verður að finna túlk hvað sem tautar og raular.

25. – 28. grein.
Engar athugasemdir

29. grein
Við mótmælum valdi dómsmálaráðherra eins og það er ritað í 1.mgr.
~~Samkvæmt 3. mgr. virðist ekki þurfa dómsúrskurð til að leita á heimilum útlendinga og í hirslum eins og hjá öðru fólki? Við mótmælum þessu.~~
~~Í fjórðu mgr. er stjórnvöldum heimilt að taka sýni af erfðaefni einstaklings án leyfis hans, t.d. vegna þess að hann sækir um leyfi samkvæmt lögunum. Þessu fáheyrða mannréttindabroti mótmælum við harðlega og óskum eftir að greinin verði endurskrifuð með tilliti til grundvallarmannréttinda a.m.k.~~
Eins og reyndar stór hluti frumvarpsins lyktar þessi grein af því að litið er á útlendinga sem glæpamenn frá upphafi og að ósekju áður en nokkur glæpur hefur verið framinn. Við bendum á að hver einstaklingur á rétt á því að litið sé á hann sem einstakling en ekki að honum séu gefnir eiginleikar staðalmyndar fyrir hóp sem byggjast oftast á fordómum og fáfræði.
Við mótmælum því sem fram kemur í b. lið 4. mgr. að taka megi fingraför af útlendingi eingöngu vegna þess að hann/hún sækir um leyfi samkvæmt lögunum.

30. grein
Ekki er augljóst hvað við er átt með að segja að „Ákvörðun Útlendingastofnunar sem æðra stjórnvalds verði ekki kærð" ? Svo er sagt í næstu setningu að kæra megi til dómsmálaráðuneytisins. Er ekki rétt að alltaf er hægt að kæra úrskurði Útlendingastofnunar til æðra stjórnvalds? Það þarf að koma skýrt fram að ákvörðun Útlendingastofnunar sé alltaf hægt að kæra. Það er nauðsynlegt að alltaf sé hægt að kæra ákvörðun Útlendingastofnunar.

31. grein
Ef landgönguferlið er lengra en landgangan er í raun og veru og við tölum nú ekki um ef hún er 7 sólarhringar eða meira gengur ekki að ákvörðun um frávísun megi framkvæma þegar í stað. Það verður að vera hægt að kæra og vísast hér til umfjöllunar um 19. grein hér að ofan.

32. grein
Hér er Útlendingastofnun enn og aftur gefið ægivald yfir lífi fjölskyldna og einstaklinga þar sem ritað er í 1. mgr: „...þar sem <u>Útlendingastofnun telur augljóst</u> að aðstæður séu ekki þannig ..." Við mótmælum þessu valdi og bendum á hve auðvelt er starfsfólki stofnunarinnar að misnota slíkt,

33. grein
Hér er útlendingur enn talinn sekur áður en hann fremur glæp – þ.e. í 1. mgr. þar sem stendur: „...eða ~~yfirgnæfandi~~ líkur eru á að hann muni ekki gera það ...". Við mótmælum þessu.
Eins er að farið i 4. mgr. þar sem ritað er: „Við mat á þessu má taka tillit til almennrar reynslu af undankomu". Í 6. mgr. er eins að farið. Hér er mjög alvarlega vegið að réttindum einstaklinga og heimilt að fangelsa þá vegna einhverrar „almennrar reynslu" og ~~yfirgnæfandi~~ líkinda" Þetta er gróft mannréttindabrot og mismunun og mótmælum við því og krefjumst að þetta sé lagað.

Við óskum eftir að heimild verði veitt til að kæra ákvörðun um framkvæmd brottvísunar og frest útlendings til að hverfa af landi brott. Í tilfelli innflytjenda er hér um mjög mikilvægt atriði að ræða eðli málsins samkvæmt. Skilgreina þarf hvað átt er við með hugtakinu „ósanngjörn" ráðstöfun í 7. mgr.

34. grein
Við mótmælum því mannréttindabroti sem heimilt er að fremja með fyrirvaranum í 1.mgr. þar sem segir: „...nema það hafi í för með sér sérstakt óhagræði eða töf eða dómarinn telur ekki varhugavert að láta hjá líða að skipa talsmann."

VI. og VII. KAFLI
Engar athugasemdir við VI. og VII. kafla

VIII. KAFLI

52. grein
Við teljum að heimild til synjunar um dvalarleyfi og búsetuleyfi vegna utanríkisstefnu ríkisins vegi sérstaklega illa að innflytjendafjölskyldum og mótmælum við henni. Hér er stjórnvöldum fengið alltof mikið órökstutt svigrúm til framkvæmda sem geta mismunað útlendingum og skaðað innflytjendafjölskyldur beint. Lögin þurfa að fela í sér skýr lögákveðin skilyrði sem framkvæmdavaldinu beri að starfa eftir að þessu leyti, eins og stjórnarskráin gerir ráð fyrir. Við teljum að utanríkisstefna ríkisins geti ekki fallið undir slík skilyrði og óskum því eftir að utanríkisstefnan verði tekin burt úr greininni. Við mælumst svo til að sérstakt tillit verði tekið til innflytjendafjölskyldna í þessari grein og vald framkvæmdavaldsins verði takmarkað enn frekar til aðgerða gegn þeim á þeim grundvelli sem greinin

mælir fyrir um. Greinin veitir heimild til mismununar á grundvelli þjóðernisuppruna sem er bannað í öðrum lögum, m.a. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands (65.gr.) og í þjóðréttarsamningum sem Ísland hefur fullgilt.

53. grein
Þessi grein felur í sér mismunun innflytjenda og annarra íbúa landsins og mótmælum við því.

54. grein
Þetta eru nú svolítið ýkt atriði í tilfelli innflytjenda sem eru íbúar landsins og eins er í 53. grein reyndar líka og leggjum við til að tekið verði sérstakt tillit til innflytjenda hér og minni kröfur um tilkynningaskyldu verði settar til handa þeim. Á líka að tilkynna í e-lið um útlendinga sem leita að, eða fá atvinnu ef útlendingarnir eru með búsetuleyfi og óbundið atvinnuleyfi? Við óskum eftir breytingum á e-lið þannig að ef um útlending með búsetu- og atvinnuleyfi er að ræða sem er að sækja þjónustu til atvinnumiðlana þurfi þær ekki að tilkynna sérstaklega um það enda væri slíkt óþolandi mismunun. Við óskum eftir að í lið g verði skráð að Útlendingastofnun geti ekki krafist einkunna erlendra stúdenta í námi t.d. í þeim tílgangi að skoða námsframvindu á svipaðan hátt á LÍN gerir, en dæmi eru um slíkt af hálfu starfsfólks Útlendingaeftirlitsins.

55. grein
Engar athugasemdir.

~~55. grein~~ 56. grein
Í greinni er fjallað um ábyrgð á kostnaði sem hlýst af því að útlendingur þarf að fara úr landi. Það vantar algerlega að talað sé um innflytjendur sérstaklega og það verður að semja sérstaka grein um þetta. Samræmi þyrfti líka hér og í lögum um atvinnuréttindi útlendinga en þar er vandræðagrein um sama efni. Við bendum því enn einu sinni á að sameína þyrftí þessa lagabálka algerlega í einni löggjöf undir sama hatt.

~~56. grein~~ 57. grein
Okkur þykir 6 mánaða fangelsi vegna brota á lið a og b í 1. mgr. of hörð viðurlög, sérstaklega ef um er að ræða brot af gáleysi og förum við fram á vægari viðurlög. Í 2. mgr. lið b er það látið varða allt að 2ja ára fangelsi ef maður hefur milligöngu um vinnu eða húsnæði fyrir útlending. Sé þetta ákvæði túlkað samkvæmt orðanna hljóðan er stór hluti innflytjendafjölskyldna gerðar að glæpamönnum sem hægt er að stinga inn. Hvernig getur það verið réttlætanlegt að fangelsa mann, og það í 2 ár, fyrir að hafa milligöngu um húsnæði fyrir útlending, manneskju sem tilheyrir fjölskyldunni og dvelur jafnvel hér? Eða þá vinnu? Og það meira að segja af gáleysi. Þetta ákvæði verður að hverfa. Við teljum frumvarpið hér mjög gallað og refsigleðin er ótrúleg og okkur óskiljanleg. Við krefjumst hér breytinga. Við lýsum yfir ánægju okkar með liði; c, e og f í 2. mgr. þar sem tekið er á fólki sem í hagnaðarskyni beitir sér fyrir komu útlendinga til landsins – jafnvel með blekkingum.

Að lokum vonumst við til að þessar athugasemdir okkar verði teknar til umfjöllunar og að tillit verði tekið til þeirra áður en frumvarpið verður endanlega lagt fram og/eða samþykkt. Við erum innflytjendur á Íslandi, hópur fólks sem hefur borið skarðan hlut frá borði hingað til í lögunum. Við krefjumst þess að vera viðurkennd í lögum lands okkar, Íslands, því við erum ibúar þessa lands og lifum og störfum landi og þjóð til gagns og góðs. Við erum fjölskyldur, blandaðar fólki með íslensk og erlend ríkisföng. Við erum ekki krabbamein í samfélaginu, ógn eða skemmd sem þarf að uppræta, heldur erum við hluti nýs litrófs, boðberar þeirra tíma sem við lifum á og farmtíðarinnar i heimi aukinna samskipta og samgangna þjóða í millum. Hvort sem hverjum og einum þekkist betur eða verr erum við hér til frambúðar.

F.h. Mannréttindasamtaka innflytjenda á Íslandi og fjölskyldna þeirra.

Í Reykjavík í janúar ~~2001~~.2002.

Mannréttindasamtök innflytjenda
á Íslandi og fjölskyldna þeirra
Pósthólf 9384, 129 Reykjavík
Kt. 550699-2819

Guðjón Atlason

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Erindi nr. **Þ** 127/986
komudagur 1.3.2002

Allsherjarnefnd Alþingis
150 Reykjavík.

Hjálagðar eru umsagnir undirritaðrar fyrir hönd Mannréttindaskrifstofu Íslands (hér eftir MRSÍ) um frumvarp til laga um útlendinga, sem lagt hefur verið fram á Alþingi á ný með nokkrum breytingum frá framlagningu þess á 126. löggjafarþinginu 2000-2001.

Af hálfu MRSÍ hafa áður verið lagðar fram umsagnir um frumvarpið, þegar það var í smíðum, m.a. til dómsmálaráðherra þegar í október 1998, er MRSÍ og Rauði krossinn stóðu sameiginlega að umsögnum, sem samdar voru af reyndum lögfræðingi. Aftur var skilað athugasemdum MRSÍ í febrúar 2001.

Undirrituð hefur skoðað frumvarpið sjálfstætt og borið saman við það nýjustu breytingar. Er það, sem hér fylgir, skrifað með hliðsjón af fyrri umsögnum en þó breytt og bætt við eftir því sem talin var þörf á og tilefni til.

Meðfylgjandi umsagnir taka ekki til kafla VI og VII í frumvarpinu, þar sem annarsvegar er fjallað um útlendinga, er falla undir samninginn um evrópska efnahagssvæðið, hinsvegar um flóttamenn og þá, sem þurfa vernd gegn ofsóknum - að undanskilinni þó 45. gr. sem oft er vísað til í sambandi við ýmis ákvæði. Ástæðan er einfaldlega sú, að vegna anna við önnur verkefni vannst ekki tími til að bera þessa kafla nægilega rækilega saman við samningana sem þeir byggja á, þ.e. EES samninginn og Aþjóðasamninginn um stöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, sbr. viðauka frá 31. janúar 1967. Taldi undirrituð rétt að láta frá MRSÍ fara það efni, sem náðist að vinna fremur en ekkert enda þótt þessa tvo kafla yrði að skilja eftir ófullgerða.

Það er mat undirritaðrar, að frumvarp þetta þurfi ennþá nokkurar 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.

Laugavegi 7, 3rd floor, 101 Reykjavík, Iceland – Tel +354 552 2720 Fax +354 552 2721
Mobile +354 695 2720 Email: icehr@humanrights.is

Undirrituð telur rétt að minna sérstaklega á, að skv.1. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, (MSE) sem hefur verið lögleiddur á Íslandi, skulu aðildarríki hans tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi, sem skilgreind eru í I Kafla sáttmálans. Er sérstök ástæða til að minna á, að allar reglur 5. og 6. gr. samningsins eiga við um útlendinga sem hér dveljast, hvort sem þeir eru löglega í landinu eður ei. Með nýjustu breytingum á frumvarpinu hafa verið skafnir af því verstu vankantarnir, sem jöðruðu við brot á MSE, en ýmsu þyrfti þó enn að breyta til þess að Ísland geti talist til fyrirmyndar að því er varðar lagasetningu um mál og meðferð útlendinga.

Er það von undirritaðrar, að þingmenn gefi sér góðan tima til að yfirfara og ræða frumvarpið með hliðsjón af meðfylgjandi athugasemdum sem og öðrum er þeim berast.

Virðingarfyllst,

Reykjavík 28. febrúar, 2002,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Heinreksdóttir, frkv.stj.

ATHUGASEMDIR

Mannréttindaskrifstofu Íslands
um
frumvarp til laga um útlendinga

Mannréttindaskrifstofa Íslands – hér eftir **MRSÍ** - gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til laga um útlendinga sem ætlað er að koma í stað núgildandi laga um eftirlit með útlendingum nr. 45/1965 með síðari breytingum.

Í upphafi skal tekið fram, að MRSÍ taldi frumvarpið, sem lagt var fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi 2000 – 2001, fela í sér ýmis athyglisverð og þörf nýmæli og fagnaði tilkomu þeirra. Því er miður, að frá sumum þeirra hefur verið horfið og fram komið nýjar breytingar, sem telja verður til hins verra. Hvetur MRSÍ eindregið til þess að þær verði endurskoðaðar og tekið verði tillit til þeirra athugasemda sem hér fara á eftir. Aðrar framkomnar breytingar eru til bóta en betur má ef duga skal að mati MRSÍ.

A. Sérstök atriði sem vantar í frumvarpið:

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 lögunum sjálfum og annarra laga sem einnig fjalla sérstaklega um útlendinga. Þannig kæmust lögin nær því að teljast heildarlöggjöf um útlendinga, sem þau verða ekki skv. 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 brotthvars 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

5. Ákvæði um að lögunum skuli beita í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins þegar tilgangur þeirrar er að styrkja réttarstöðu útlendings.

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.

B. Sérstök athugasemd um atvinnuleyfi fyrir útlendinga.

Mannréttindaskrifstofa Íslands telur ástæðu til að gera sérstaka athugasemd um atvinnuleyfi fyrir útlendinga.

Útgáfa dvalarleyfa og útgáfa atvinnuleyfa haldast iðulega í hendur þegar útlendingar flytjast til landsins. MRSÍ telur æskilegt, að ákvæði um atvinnuréttindi útlendinga verði felld inn í frumvarpið til laga um útlendinga og sömu stjórnvöldum verði falið að annast útgáfu dvalarleyfa og atvinnuleyfa, eins og gert er í norsku útlendingalögunum. 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.

MRSÍ mælir eindregið með þeirri skipan við veitingu atvinnuleyfa, sem norsku útlendingalögin gera ráð fyrir, þ.e. að **tímabundið atvinnuleyfi sé almennt veitt útlendingi sjálfum en ekki tilteknum atvinnurekanda**, sbr. 8. gr. norsku útlendingalaganna. Atvinnuleyfið mætti hins vegar binda ákveðinni vinnu og ákveðnum vinnustað, ef það þætti heppilegt, og hafa um það samráð við stéttarfélög, sbr. 3. mgr. 7. gr. norsku útlendingalaganna.

Þetta myndi gefa svigrúm til að veita útlendingi „opið" atvinnuleyfi tímabundið þegar sérstaklega stendur á, t.d. þegar um er að ræða útlending sem fær dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins eða vegna þess að hann fellur undir 2. ml. 1. mgr. 45. gr. þess.[1] Ennfremur gætu útlendingar fengið „opið" atvinnuleyfi til að vinna hjá mismunandi atvinnurekendum í tilteknum starfsgreinum þar sem kunnáttumenn verða ekki fengnir innanlands eða atvinnuvegi landsins skortir vinnuafl.

MRSÍ telur einnig skynsamlegt að taka upp í frumvarpið samsvarandi reglu og er að finna í 4. mgr. 7. gr. norsku útlendingalaganna þess efnis, að veita megi útlendingi, sem hefur dvalarleyfi, opið leyfi til að vinna hlutastarf og í leyfum.

[1] Þeir útlendingar sem fá dvalarleyfi hér sem flóttamenn geta nú þegar fengið óbundið atvinnuleyfi skv. 3. mgr. 8. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga nr. 133/1994.

C. Athugasemdir um einstakar greinar frumvarpsins.

I. KAFLI

1.-2. gr. frumvarpsins.

Um 1. grein vísast til þess sem að ofan greinir um þörf skilgreiningar hugtaksins "útlendingur" og flokkunar eftir mismunandi réttarstöðu.

Í 1. mgr. 2. gr. frv. er tekið fram, að heimildir þær sem lögin veiti til eftirlits með útlendingum skuli vera "í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni". Enda þótt víst megi segja, að stjórnvöld geti hverju sinni gert þær breytingar á almennum lögum sem þeim þóknast, hafi þau fyrir þeim meirihuta á Alþingi – og þannig framkvæmt lög í samræmi við stefnu sína hverju sinni – telur MRSÍ harla vafasamt að hafa þetta orðalag i lögum þessum. Með því – og hinu taumlausa reglugerðarvaldi semfrumvarpið kveður á um og fjallað verður um í næsta kafla - fær framkvæmdavaldið allt of frjálsar hendur til að beita lögunum að eigin geðþótta, án þess að þingmenn eða aðrir fái rönd við reist.

3. gr. frumvarpsins.

Um vald dómsmálaráðherra til setningar reglugerða

a) Almennt reglugerðarvald skv. 57. gr. frv.

Í 57. gr. frumvarpsins er dómsmálaráðherra veitt almenn heimild til þess að setja nánari reglur um framkvæmd ákvæða þess. Jafnframt er í frumvarpinu fjöldi tilvika þar sem gert er ráð fyrir að dómsmálaráðherra setji reglur um tiltekin atriði, að hann hafi heimild til að setja reglur um tiltekin atriði eða honum er á annan hátt falið að kveða á um atriði almenns eðlis. Þetta á bæði við um efnisreglur og reglur um framkvæmd, er varða veigamikil atriði.

Löggjöf um málefni útlendinga varðar á margan hátt grundvallarmannréttindi og alþjóðlega sáttmála, sem er ætlað að vernda þau. Mælir það **gegn** mjög rúmu framsali löggjafarvalds á þessu sviði til handhafa framkvæmdavalds. Auk þess torveldar það bæði alþingismönnum og þeim aðilum, sem veitt er færi á að skila inn athugasemdum, að meta efnisatriði tillagna um nýja löggjöf á þessu sviði, ef mikið er um skírskotanir í reglur, sem hafa ekki enn verið settar.

Nauðsynlegt er að mikilvæg efnisatriði löggjafar um útlendinga sé aðgengileg í aðalatriðum í einum lagabálki en ekki dreifð í ýmsum stjórnvaldsreglum - sem auðveldara er að breyta þannig að lítið beri á en almennri löggjöf frá Alþingi. Þetta skiptir ekki aðeins máli fyrir útlendingana sjálfa og þá sem með mál þeirra fara heldur

einnig aðstandendur þeirra og alþjóðastofnanir, sem er ætlað að fylgjast með framkvæmd alþjóðasáttmála, er varða réttindi útlendinga í aðildarlöndum þeirra.

Að sjálfsögðu verður ekki hjá því komist að veita handhöfum framkvæmdavalds heimild til að setja reglur eða taka ákvarðanir um sum almenn efnisatriði er varða málefni útlendinga, m.a. með tilliti til reynslu, alþjóðasamninga eða samþykkta á viðkomandi sviði. Ætla má að reynsla næstu ára hérlendis muni miklu skipta fyrir mótun framtíðarlöggjafar um málefni útlendinga á Íslandi.

Engu að síður telur MRSÍ að reyna beri að fylla nánar út i ýmis ákvæði frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að dómsmálaráðherra setji eða megi setja reglur eða kveða á um tiltekin almenn atriði - og draga úr reglugerðarvaldinu. Bent er á ýmis dæmi er að þessu lúta í þeim athugasemdum sem hér fara á eftir.

MRSÍ vísar til 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir, að rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi, ***skuli skipað með lögum***. Í athugasemdum með frumvarpinu við ákvæði þetta segir, að með þessu sé fyrst og fremst lögð skylda á löggjafann að setja lög ***til að girða fyrir að framkvæmdavaldið hafi ákvörðunarvald um þessi efni án skýrra lögákveðinna skilyrða.*** Telur MRSÍ brýnt að eftir þessu sé farið.

b) Heimild skv. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. setur dómsmálaráðherra nánari reglur um heimild útlendinga til að koma til landsins og dvelja hér á landi. Þessar reglur og aðrar, sem ráðherra setur samkvæmt frumvarpinu, taka til meginskilyrðinna fyrir heimild útlendinga til að koma til landsins og dvelja hér, sbr. 5. gr. (skilyrði sem vegabréf þarf að fullnægja) 6. gr. (veiting vegabréfsáritana), 2. mgr. 7. gr. (landgönguleyfi útlendra sjómanna við dvöl skips í höfn), b-liður 1. mgr. 11. gr. (veiting dvalarleyfis) og 19. sbr. 18. gr. (synjun landgöngu).

Viðurkenna ber nauðsyn þess að stjórnvöld hafi stjórn á og eftirlit með flutningi útlendinga til landsins að því er varðar landgöngu og dvalarleyfi - enda er það í samræmi við þjóðarétt. Hins vegar telur MRSÍ, að lög verði að fela í sér skýr lögákveðin skilyrði sem framkvæmdavaldinu beri að starfa eftir að þessu leyti, eins og stjórnarskráin gerir ráð fyrir. Þessu er ábótavant í öllum ofangreindum tilvikum. Brýnt er að löggjafinn leggi ljósar línur fyrir framkvæmdavaldið að fara eftir þegar það stjórnar flutningi útlendinga til landsins, t.d. þegar það setur reglur, sem fela í sér skilyrði fyrir komu útlendinga til landsins og dvöl þeirra hér. Æskilegast er að þetta sé gert í lögunum sjálfum. Til málamiðlunar mætti fara þá leið, sem farin er í norsku útlendingalögunum, þ.e. að framkvæmdavaldinu verði falið að semja reglur um stjórn á flutningi útlendinga til landsins en löggjafarþingið verði að staðfesta þær meginreglur sem gilda um stjórnunina, sbr. 1. og 2. mgr. 5. gr. norsku útlendingalaganna.

II KAFLI

4. gr. frumvarpsins

Engar athugasemdir.

5. gr. frumvarpsins.

Engar athugasemdir.

6. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 6. gr. frv. þarf útlendingur að hafa vegabréfsáritun til að koma til landsins, nema annað sé ákveðið í reglum sem dómsmálaráðherra setur. Réttur útlendinga til að koma til landsins, sbr. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, er þannig almennt háður því að honum sé veitt vegabréfsáritun.

Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. er vegabréfsáritun takmörkuð til " allt að þriggja mánaða dvalar á nánar tilgreindu tímabili". Þessi þröngu lögbundnu tímamörk hljóta að vekja furðu enda þótt vel megi skilja nauðsyn þess að halda dvöl ferðamanna innan einhverra skikkanlegra marka. ***Leggur MRSI til að opnað verði fyrir meiri sveigjanleika í þessum efnum.***

Þetta er sérstaklega brýnt verði staðið við ákvæðið í 1. mgr. 10. gr. um að dvalarleyfi, sem veitt er í fyrsta sinn skuli hafa verið gefið út áður en komið er til landsins.

Í frv. sjálfu þyrftu einnig að vera skýrari lögákveðin skilyrði fyrir veitingu vegabréfsáritana. Með því að dómsmálaráðherra setji reglur þar um og Útlendingastofnun fái frjálsar hendur til ákvarðana um umsóknir um vegabréfsáritanir er þesum aðilum veitt of einhliða vald. Þá ætti að kveða á um rétt þeirra, sem synjað er um vegabréfsáritun, til að fá þá ákvörðun rökstudda.

7. gr. frumvarpsins.

Með vísan til þess sem að framan segir um vald dómsmálaráðherra skv. 1. mgr. 3. gr. og 6. gr. frv. ***er mælt með því að skýrum lögákveðnum skilyrðum verði bætt inn í frumvarpið um heimildina skv. 2. mgr. 7. gr. til að synja útlendum sjómönnum landgöngu.***

III KAFLI

8. gr. frumvarpsins.

Sjá aths. við 6. gr. og 10. gr.

9. gr. frumvarpsins.

Engar athugasemdir

10. gr. frumvarpsins.

Í athugasemdum við frumvarpið er ekki skýrt hvers vegna sett er í 10. gr. þess almenn regla um að dvalarleyfi sem veitt er í fyrsta sinn skuli hafa verið gefið út **áður** en komið er til landsins. Þessa reglu er **ekki** að finna í lögum um eftirlit með útlendingum. Hún mun koma sérstaklega illa við innflytjendur sem fá í heimsókn ættingja sína, sem hafa et.v. í upphafi aðeins haft í huga að dveljast með þeim í 3 mánuði en óska síðar að vera lengur og vilja þá gjarnan fá dvalarleyfi lengur.

Í 1. gr. segir að vísu, að frá meginreglunni í upphafi ákvæðisins megi víkja ef "ríkar sanngirnisástæður" mæli með því. ***Sanngirnisástæður eru teygjanlegt hugtak og þær yrðu algerlega háðar mati þeirra sem um fjalla, sem er óheppilegt og býður heim hentistefnu. Væri æskilegt að nefna í lögunum a.m.k. einhver leiðbeinandi dæmi um sanngirnisástæður, sem gætu réttlætt frávik frá almennu reglunni.***

Ýmsar ástæður legið til þess, að útlendingur sækir ekki um dvalarleyfi á Íslandi fyrr en **eftir** komu til landsins. Ýmist getur verið, að hann taki ekki ákvörðun um frekari dvöl fyrr en eftir komuna til landsins eða að hann hafi hreint ekki tök á því að sækja um og fá útgefið dvalarleyfi áður en hann ferðast til landsins. Þetta getur átt við hvern sem er; hvort sem hann hefur einhvers persónuleg tengsl hér á landi eða ekki.

Taka þyrfti tillit til hins mikla kostnaðar við að komast hingað til lands, sem veldur því að afar óhagkvæmt er fyrir fólk að þurfa að fara úr landi eingöngu til að afla sér dvalarleyfis, hafi það hug á frekari dvöl og uppfylli sett skilyrði. Venjulegt flugfargjald milli Íslands og landa utan Schengen svæðisins getur verið á við 1- 2 mánaða uppihald á Íslandi. Sá háttur sem á hefur verið hafður að skikka fólk úr landi, þó ekki sé lengra en til Færeyja, er með öllu óviðunandi og reyndar fáránlegur. Er brýnt að slíkt háttalag verði af lagt.

Hér þarf meiri sveigjanleika en setja mætti sem skilyrði fyrir hugsanlegri veitingu dvalarleyfis, að sótt sé um það ekki síðar en 2 vikum dvalartími ferðamanns rennur út.

Þá telur MRSÍ að sérstaklega ætti að taka fram í frumvarpinu, að leggja megi fram hér á landi umsókn um dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins

(mannúðarsjónarmið eða sérstök tengsl) eða vegna þess að fyrir hendi séu aðstæður 2. ml. 1. mgr. 45. gr. (hætta á lífláti eða ómannúðlegri meðferð).

11. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt a - og b - liðum 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins er dómsmálaráðherra veitt geysimikið vald til þess að ákvarða skilyrði dvalarleyfis með setningu reglna.

Hér skal ítrekað enn að MRSÍ telur afar hæpið – og vísar þar til 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinna - að réttur útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, skuli svo alfarið háður skilyrðum, sem dómsmálaráðherra hefur opna heimild til að setja, enda um að ræða "meginskilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis" að því er segir í athugasemdum við greinina í frv.

Að því er varðar ákvæði a liðar 1. mgr. 11. gr. um að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði skuli tryggð er út af fyrir sig skiljanlegt, að til þess sé ætlast að sá, sem óskar hér dvalarleyfis, geti séð fyrir sér sjálfur og þurfi ekki að leita aðstoðar félagsmálayfirvalda. Hinsvegar vantar einhverjar vísbendingar um til hvers sé ætlast í þessum efnum. Hvernig er þetta metið? Hver á að meta? Við hvaða fjárhæðir miðast "tryggð framfærsla"? Hverskonar húsnæði skal vera tryggt? Hvernig á útlendingurinn að sanna að þetta sé tryggt? Á að krefjast þess að einhverjir hér á landi gangist í ábyrgð fyrir útlendinginn?

Ákvæðið eins og það er nú vekur ótal spurningar og þar sem engar vísbendingar er að sjá um hver/hverjir skuli meta alla þá þætti, sem til greina koma, verður að visa því á bug í þessari mynd og gera þær kröfur, að það verði annaðhvort fellt út eða bætt inn reglum um hver skuli meta þetta og hverrar endurskoðunar það mat verði háð.

Í 2. mgr. 11. gr. er gert ráð fyrir því, að dómsmálaráðherra setji nánari reglur um heimild til að veita útlendingi dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla útlendings við landið.

MRSÍ telur brýnt, að í frumvarpinu sjálfu verði kveðið nánar á um skilyrði og beitingu heimildarinnar.

Má í því sambandi minna á, að þess eru ótrúlega fá dæmi, að "einstaklingum" hafi verið veitt hæli á Íslandi samkvæmt flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1951; yfirleitt hefur hæli eingöngu verið veitt hópum flóttamanna, sem hafa komið til landsins á vegum íslenskra stjórnvalda. Einstaklingum, sem sótt hafa um hæli sem flóttamenn, hefur á hinn bóginn stundum verið veitt dvalarleyfi á öðrum grundvelli, einkum mannúðarsjónarmiða. Ætla má því að nokkuð muni reyna á þessa heimild, verði hún að lögum og því mikilvægt, að hún sé nánar útfærð í sjálfu frumvarpinu.

Ákvæðið felur í sér heimild til útgáfu dvalarleyfis við þessar aðstæður en ekki skyldu, sbr. umfjöllun í næstu málsgrein. Heppilegra væri að mati MRSÍ - a.m.k. að því er varðar

dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða - að kveða á um "skyldu" til útgáfu leyfis við þær aðstæður en jafnframt mætti, ef þyrfti, binda leyfið tímamörkum og einhverjum sanngjörnum skilyrðum.

Í 1. og 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um **heimild** en **ekki skyldu** til að veita útlendingi dvalarleyfi, að fenginni umsókn, ef hann uppfyllir þau skilyrði sem ákvæðin tiltaka. Þau tryggja því **ekki**, að útlendingur **eigi rétt** á að stjórnvöld veiti honum dvalarleyfi þótt hann uppfylli almenn skilyrði laganna til þess. Þessi leið er farin enda þótt í frumvarpinu sé gert ráð fyrir opinni heimild dómsmálaráðherra til að setja reglur þar sem meginskilyrðin fyrir útgáfu dvalarleyfis komi fram og til að stjórna þannig útgáfu dvalarleyfa til útlendinga.

Er það mat MRSÍ, að í frumvarpinu þurfi að kveða á um það hvernig beita beri heimildinni, séu skilyrði uppfyllt fyrir dvalarleyfi, þ.e. hvenær þá beri að veita dvalarleyfi og hvenær synja beri um það.

12. gr. frumvarpsins.

Engar athugasemdir.

13. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um dvalarleyfisrétt nánustu aðstandenda útlendings, sem dvelur eða fær að dvelja löglega í landinu samkvæmt "...dvalarleyfi, sem ekki er háð takmörkunum eða búsetuleyfi". Erfitt kann að vera að útskýra í frumvarpinu hvað átt sé við með "*..dvalarleyfi sem ekki er háð takmörkunum*" en ***æskilegt væri að sjá þar einhverjar vísbendingar um hvað við er átt.***

MRSÍ telur að beita verði ***rúmri skýringu*** við túlkun ákvæða 71. gr. stjórnarskrárinnar og 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um friðhelgi og vernd fjölskyldu þegar fjallað er um réttindi maka og barna útlendinga til dvalarleyfa - ***því vart geti talist eðlilegt að halda hvort heldur er mökum eða foreldri og barni undir 21 árs aðskildum með því að synja um útgáfu dvalarleyfis enda þótt ofangreindum skilyrðum séu ekki fullnægt.***

Ýmis atvik, sem almennt geta valdið því, að útlendingi verði meinuð landganga hér á landi eða dvöl samkvæmt ákvæðum frumvarpsins, réttlæta ekki heldur slíkan aðskilnað allra nánustu ættingja, sbr. skírskotun 1. mgr. 13. gr. til c-liðar 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins. ***Teljist nauðsynlegt að takmarka heimild til sameiningar nánustu ættingja með svipuðum hætti og 1. mgr. 13. gr. frv. gerir ráð fyrir telur MRSÍ æskilegt að beitt verði vægari takmörkunum gagnvart maka og barni undir 21 árs.***
Spurning er hvort ekki mætti greina milli mismunandi flokka dvalarleyfis í þessu sambandi og veita þeim útlendingum sem hafa fengið útgefin dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 11. gr. frv. eða vegna þess að þeir falla undir 2. ml. 1. mgr. 45. gr. frv. sterkari

stöðu að þessu leyti enda eiga útlendingar í slíkri stöðu almennt óhægara um vik að flytjast frá landinu til að sameinast fjölskyldu sinni.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því, að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði skuli að jafnaði tryggt. Hér eiga við sömu sjónarmið og við a lið 1. mgr. 11. gr. Erfitt getur reynst fyrir útlending að **sanna** fyrirfram að tryggð sé framfærsla náins ættingja sem hyggst flytja til landsins.

Verði skilyrðinu um trygga framfærslu haldið í frumvarpinu er brýnt að mæla fyrir um viðmiðunarmörkin, hver skuli meta, á hvaða forsendum og með hvaða hætti- svo og um hvaða sönnunarkröfur séu gerðar.

14. gr. frumvarpsins.

1. mgr. 14. gr. frv. kveður á um **heimild** en **ekki skyldu** til að endurnýja dvalarleyfi útlendings, að fenginni umsókn, uppfylli hann þau skilyrði sem ákvæðið tiltekur. Er þetta sama leið og farin er í 1. og 2. mgr. 11. gr. frv. við útgáfu dvalarleyfis og vísast hér til athugasemdanna þar um. Það ætti að vera enn frekari ástæða til að mæla fyrir um **skyldu** til endurnýjunar dvalarleyfis að uppfylltum skilyrðum, að viðkomandi útlendingi hefur **áður** verið veitt dvalarleyfi hér á landi. ***Þá er það mat MRSÍ, að kveða þyrfti á um það í frumvarpinu, að endurnýjun dvalarleyfis geti átt sér stað " vegna ríkra mannúðarsjónarmiða eða vegna sérstakra tengsla útlendings við landið".***

15. gr. frumvarpsins.

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. frv. eða vegna þess að þeir falla undir 2. ml. 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 samfellt lengur en tólf mánuði. Getur þetta komið sér illa fyrir útlendinga, sem hafa lengi búið á Íslandi, þurfa hinsvegar 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. Ennfremur að sá tími, sem útlendingur getur verið samfellt 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.

Sjálfsagt 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 lærð 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 hinsvegar mat MRSÍ, að lögbundin þvingun verði til þess eins fallin að gera útlendinga fráhverfa íslenskri tungu. Brýnt er hinsvegar 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 mál staðið mundi safnast hér á landi fjölbreytt tungumálamenning sem yrði landinu mikilvæg auðlind í hinum fjölbreytilegu samskiptum þjóða heims.

16. gr. frumvarpsins.

Ákvörðun um afturköllun dvalar- eða búsetuleyfis útlendings getur verið afdrifarík fyrir hann. Því telur MRSÍ að heimildin í 16. gr. frv. til að afturkalla slík leyfi ***sé of almenn og rúm.*** Hér er og kveðið á um atriði, sem erfitt getur orðið að meta. Hvernig á t.d. að meta, að einhver hafi **"gegn betri vitund"** veitt rangar upplýsingar eða leynt atvikum, sem "hefðu getað haft" verulega þýðingu við leyfisveitinguna.

Þetta er lagt í vald Útlendingastofnunar en sú spurning hlýtur að vakna, hvaða hæfnis- og menntunarskilyrði þeir þurfi að uppfylla sem eiga að hafa slíkt mat með höndum svo og hvort eðlilegt geti talist að ákvarðanir stofnunarinnar í þessum efnum verði endanlegar.

Eftir því sem lengra er lesið í frumvarpinu verður sú spurning áleitin, hvort ekki sé þörf sjálfstæðs úrskurðaraðila, sem til megi vísa ákvörðunum Útlendingastofnunar. Ekki er með þessu verið að kasta rýrð á starfsfólk hennar; það er hinsvegar mannlegt og því kann að skjátlast eins og öðrum. Því er brýnt að unnt sé að tvífara yfir ákvarðanir sem þessa, - þar á meðal ákvarðanir um það sem síðan segir í ákvæðinu, að dvalar- eða búsetuleyfi megi afturkalla ef ekki er lengur fullnægt skilyrðum fyrir veitingu þeirra.

17. gr. frumvarpsins.

Skv. nýjustu breytingu á 3. mgr. 17. gr. frv. getur dómsmálaráðherra sett reglur um að útlendingur, sem **ekki** þarf dvalarleyfi hér á landi, skuli tilkynna "Útlendingastofnun eða sýslumönnum utan Reykjavíkur" (í stað "lögreglunni") um heimili sitt hér á landi og um vinnu sína eða starf.

MRSÍ telur þetta ákaflega vafasamt ákvæði svo ekki sé meira sagt og óþarft að takmarka friðhelgi einkalífs þannig að óþörfu. Hugsanlega mætti heimila slíka reglusetningu vegna einhverra sérstakra kringumstæðna en lögin þyrftu þá að kveða á um þær. Ella ætti venjuleg aðsetursskráning við komuna til landsins að duga - ástæðulaust er með öllu að koma fram við útlendinga sem hér dveljast eins og þeir séu væntanlegir afbrotamenn.

IV KAFLI

18. gr. frumvarpsins.

Skv. a-lið 1. mgr. 18. gr. frv. má vísa útlendingi frá við komu til landsins, ef hann fullnægir ekki reglum sem settar eru um komu til landsins. Þar er væntanlega m.a. átt við reglur settar af dómsmálaráðherra skv. 1. mgr. 3. gr. (Að framan hefur verið fundið að því, að réttur útlendinga til að koma til landsins skuli alfarið háður skilyrðum, sem dómsmálaráðherra hefur opna heimild til að setja á grundvelli 3. gr.- nokkuð sem ***MRSÍ telur andstætt 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar***, sbr. almennar athugasemdir hér að framan um hið taumlausa reglugerðarvald dómsmálaráðherra samkvæmt frumvarpinu).

Í d-lið 1. mgr. 18. gr. frv. er enn komið að hugtakinu "nægileg fjárráð" sem - eins og fyrr segir - getur verið býsna erfitt að meta. Hér sem áður vantar skýr viðmiðunarmörk og reglur um framkvæmd.

Í e-lið 1. mgr. 18. gr. frv. er að finna heimild til að synja útlendingi landgöngu ef hann hefur hlotið refsingu eins og greinir í b-lið 1. mgr. 20. gr. þess. Vísast hér til athugasemda um b-lið 1. mgr. 20. gr. að neðan. Rétt er þó að taka fram hér, að ***MRSÍ telur æskilegt, að í 1. mgr. 18. gr. verði miðað við tildæmda refsingu en ekki refsimörk***. Athuga ber, að í 18. gr. er ekki samskonar ákvæði og er í 2. mgr. 20. gr. þess efnis að ákvörðun megi ekki fela í sér ósanngjarna ráðstöfun gagnvart útlendingi eða nánustu

ættingjum hans. ***Er eindregið mælt með því að þessi varnagli verði settur inn í e-lið 1. mgr. 18. gr.***

Á g-lið 1. mgr. 18. gr. frv. mun orðin veruleg breyting.
Í stað þess að synja megi útlendingi landgöngu ef hann samkvæmt mati "þar til bærs heilbrigðisstarfsmanns" er augljóslega haldinn "alvarlegum geðtruflunum" mun komið orðalagið: "...ef hann samkvæmt mati læknis getur ekki ráðið persónulegum högum sínum sjálfur meðan á dvöl hér stendur eða getur með framkomu sinni valdið sér og öðrum tjóni" - auk þess að bætt er við sem frávísunarástæðu "eða hann er haldinn alvarlegum smitsjúkdómi".

Að mati MRSÍ er til bóta að nema brott orðið "geðtruflun" og viðbótin má svo sem teljast eðlileg, þar sem brýnt er að hindra að hingað til lands berist hættulegir smitsjúkdómar. Spurning er hinsvegar hversvegna þessa þarf að gæta fremur við útlendinga en Íslendinga; þeir fara víða, hafa samneyti við fólk víðsvegar að og geta því borið heim smitsjúkdóma eins og útlendingar. Er spurning hvort ekki ætti fremur að kveða á um svona nokkuð í sóttvarnarlögum og setja þar inn reglur sem gilda um alla jafnt.

Þá vantar, að kveðið sé á um hvernig staðið skuli að athugun á þessum atriðum. Er hugmyndin að taka fólk úr umferð og loka það inni meðan það sæti læknisrannsókn?

Þar sem um er að ræða frávísun útlendings við landgöngu er mikilvægt að skýrt sé kveðið á um ofangreind atriði ella býður heimildin heim hættu á handahófsákvörðunum og mismunun.

19. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. 18. gr. frv. sem lagt var fyrir 126. löggjafarþingið segir, að heimilt sé að vísa útlendingi frá landinu við komu til landsins eða allt að sjö sólarhringum frá komu hans til landsins.

Í 2. mgr. 18. gr. þess segir, að nægjanlegt sé að meðferð máls (til frávísunar) hefjist innan sjö sólarhringa frestsins.

Í 1. mgr. 19. gr. er svo kveðið á um að heimilt sé að vísa útlendingi frá landinu eftir reglum 1. mgr. 18. gr. þótt sjö sólarhringa fresturinn sé liðinn - sem virðist gera sjö daga frestinn samkvæmt 1. mgr. 18. gr. nánast marklausan. Þessu fylgir engin skýring, ekki orð um það hverskonar tilvik geti réttlætt frávísun að sjö daga frestinum liðnum.

Ekkert sagði áður um hversu lengi umfram sjö daga mætti vísa útlendingi frá landinu en tekið fram, að ákvæðið næði ekki til þeirra sem hefðu dvalarleyfi eða búsetuleyfi. Nú er upplýst, að við 19. gr. bætist nýr málsliður, þess efnis, að meðferð frávísunarmáls verði að hefjast innan þriggja mánaða frá komu útlendings til landsins, þ.e.a.s. hægt er að

draga það í allt að þremur mánuðum eftir að útlendingur kemur til landsins að ákveða endanlega hvort honum skuli hleypt inn í landið!!

Með þessu er verið að veikja réttarstöðu útlendinga verulega og með öllu óeðlilega. Vissulega geta hvenær sem er komið upp upplýsingar eða ástæður þess eðlis, að útlendingur hefði ekki fengið landvist hefði verið kunnugt um þær, en er þá ekki eðlilegra að með mál hans verði farið sem brottvísunarmál og réttarstaða hans verði í samræmi við það? Þar sem menn mega yfirleitt ekki dvelja hér á landi meira en í þrjá mánuði er hálf hlægilegt að hægt sé að synja þeim um "inngöngu" í landið allt til brottfarartíma! Hvar eiga menn að vera á meðan? Í haldi eða frjálsir ferða sinna?

20. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt b- og c-liðum 1. mgr. 20. gr. frv. er heimilt að vísa útlendingi úr landi ef hann hefur á síðustu fimm árum verið dæmdur erlendis til refsingar fyrir háttsemi, sem getur varðað meira en þriggja mánaða fangelsi að íslenskum lögum eða hefur verið dæmdur hér á landi til refsingar eða til að sæta öryggisráðstöfunum fyrir háttsemi sem getur varðað meira en þriggja mánaða fangelsi.

Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. á stjórnvald ekki að beita þessum heimildum til brottvísunar feli það í sér ósanngjarna ráðstöfun gagnvart útlendingi eða nánustu ættingjum hans. Þessi varnagli er góðra gjalda verður en tryggir samt ekki nægilega réttarstöðu útlendingsins - enda yrði þarna um frjálst mat stjórnvaldsins að ræða sem gæti boðið heim hættu á geðþóttaákvörðunum.

MRSÍ mælir eindregið með því, að brottvísunarheimildin verði miðuð við tildæmda refsingu en ekki við refsimörk þess brots sem dæmt er fyrir.

Ennfremur væri að mati MRSÍ ástæða til að miða heimildina við alvarleg brot, þótt reyndar megi segja að erfitt sé að setja mörk í þeim efnum. Þess þarf hinsvegar að gæta að brot, sem geta varðað meira en þriggja mánaða fangelsi, virðast ekki alltaf svo stórvægileg, að þau ættu að þurfa að leiða til þess að manni verði vísað af landi brott. Dæmi þess eru útlendingalögin sjálf sem mæla fyrir í 56. gr. um mjög harðar refsingar, svo sem að hvers konar brot gegn lögunum eða reglum, banni, boði eða skilyrðum, sem sett verði samkvæmt lögunum, *hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi, varði* sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum.

Brottvísun felur skv. 3. mgr. 20. gr. frv. í sér endurkomubann fyrir fullt og allt eða um tiltekinn tíma, en **að jafnaði ekki skemur en þrjú ár samkvæmt nýjustu breytingu.** (Í yfirliti því sem MRSÍ hefur borist yfir breytingar á frumvarpinu er enga skýringu að finna á því hversvegna árunum er fjölgað úr tveim í þrem) Samkvæmt athugasemdum við greinina í frumvarpinu myndi **meginreglan vera sú að bannið gildi fyrir fullt og allt.** ***MRSÍ telur slíka meginreglu allt of víðtæka.***

Í 1. mgr. 14. gr. laga um eftirlit með útlendingum er eingöngu um heimild að ræða til að ákveða endurkomubann ef ákvörðun hefur verið tekin um að vísa útlendingi úr landi. Skal það ákveðið um tiltekinn tíma eða fyrir fullt og allt og hefur Útlendingastofnun skv. 2. mgr. 14. gr. opna heimild til að fella niður bannið ef ástæður mæla með því.

Engin rök er að finna í greinargerðinni með 20. gr. fyrir því að herða svo mjög viðurlög fyrir brottvísun miðað við núgildandi lög og engar vísbendingar er þar að finna um að núverandi reglur hafi skapað vandamál að ráði.

Teljist nauðsynlegt að lögfesta sjálfkrafa endurkomubann við brottvísun ætti það að áliti MRSÍ að meginreglu "ekki að vera lengra" en þrjú (tvö) ár í stað þess að vera "að jafnaði" - eins og segir í frumvarpinu.

21. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. frv. er óheimilt að synja landgöngu eða vísa úr landi útlendingi, sem fæddur er hér á landi og hefur "átt hér fast heimili óslitið síðan".

Hér ætti að mati MRSÍ að gera undantekningar frá skilyrðinu um óslitið lögheimili, t.d. vegna tímabundinnar dvalar við framhaldsnám í öðru landi, tímabundinnar vinnu erlendis eða dvalar erlendis sem skiptinemi. Er fráleitt að mismuna þannig útlendingum sem ljóst er að hafa búið á landinu og vilja vera hér áfram - enda andstætt jafnræðisreglu Stjórnarskrárinnar og alþjóðasamninga sem Ísland hefur fullgilt.

Um synjunar – og brottvísunarástæðuna í b-lið 2. mgr. 21. gr. vísast til athugasemdanna um 20. gr. ***Telur MRSÍ að hér ætti einnig að miða við tildæmda refsingu en ekki refsimörk.***

Um fyrirvarann í 3. mgr. 21. gr. vísast til athugasemda við fyrirvarann í 20. gr.

22. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins undirbýr lögreglan mál sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um. Að mati MRSÍ væri æskilegt að stofna sérstaka deild lögreglunnar til að fjalla um mál útlendinga, deild þar sem fyrir gæti safnast reynsla og þekking rétt eins og ljóst er að muni gerast hjá Útlendingastofnun. Oft getur verið nauðsynlegt að afla gagna erlendis vegna mála útlendinga og hafa ýmis konar samskipti við erlend stjórnvöld. Þekking á íslenskum lögum og reglum og alþjóðlegum venjum og sáttmálum um málefni útlendinga er nauðsynleg lögreglunni engu síður en Útlendingastofnun. Mikilvægt er að slík reynsla og þekking safnist þannig að hún skili sér við undirbúning mála. Þyrfti að kveða sérstaklega á um menntunarkröfur þeirra lögreglumanna sem að málum útlendinga vinna og undirbúa þau fyrir ákvörðun af hálfu Útlendingastofnunar.

V KAFLI

23. gr. frumvarpsins.

Engar athugasemdir.

24. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. 24. gr. er kveðið á um rétt útlendings til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á tungumáli, sem hann getur tjáð sig á svo að viðunandi sé, í máli vegna umsóknar um hæli eða máli þar sem ákvæði 45. gr. eiga við, svo og í máli, er varðar synjun landgöngu eða brottvísun.

Að mati MRSÍ ætti að bæta við þessa upptalningu málum þar sem útlendingur sækir um dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins og málum um afturköllun dvalarleyfis.

Í frumvarpinu er tekið fram að þessi réttur skuli vera virtur *"eftir því sem unnt er"* sem óneitanlega veikir þennan mikilvæga rétt. ***Verður að mati MRSÍ að leggja áherslu á, að útlendingar fái í öllum ofangreindum málum tækifæri til að tjá sig svo að viðunandi sé.*** Auk þess að tjá sjónarmið sín er útlendingi einnig mjög mikilvægt að geta við alla meðferð framangreindra mála spurt spurninga, fengið útskýringar og tilkynningar og kynnt sér gögn sem málið varða.

Að mati MRSÍ þyrfti að taka upp í frumvarpið ákvæði um rétt útlendings til túlks til að vera honum innan handar sé þess þörf og því verði við komið, a.m.k. við allar fyrirtökur mála. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess, að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því, að útlendingur eigi rétt á að fá skipaðan talsmann nema í vissum kærumálum. ***Þá þyrfti að taka fram í frumvarpinu að skylt væri að benda útlendingi á rétt til að fá túlk sér til aðstoðar.***

25. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt þessu ákvæði er leiðbeiningarskyldunni aðeins ætlað að ná til mála um synjun landgöngu, brottvísun eða afturköllun leyfis, svo og mála vegna umsóknar um hæli.

Æskilegt væri, að mati MRSÍ, að ákvæðið tæki einnig til allra mála þar sem útlendingur fer fram á dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins eða ber, að aðstæður séu slíkar, að ákvæði 2. ml. 1. mgr. 45. gr. eigi við.

Ennfremur væri æskilegt að láta leiðbeiningarskylduna ná til þess að vekja athygli útlendings á því - í máli er varðar synjun landgöngu, brottvísun eða afturköllun leyfis -

að hann geti sótt um hæli, vernd samkvæmt 1. mgr. 45. gr. frumvarpsins að öðru leyti og um dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða samkvæmt 2. mgr. 11. gr. telji hann skilyrði úrræðanna vera fyrir hendi.

26. gr. frumvarpsins

Engar athugasemdir.

27. gr. frumvarpsins.

Engar athugasemdir.

28. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. frumvarpsins verður heimild skv. 1. mgr. 28. gr. um öflun sönnunargagna fyrir dómi *ekki beitt* við mál vegna frávísunar og fram kemur í greinargerðinni með frumvarpinu, að heimildin nái þá **ekki til máls sem er til meðferðar samtímis máli vegna frávísunar, t.d. beiðni um hæli**. Ástæðan er sögð nauðsyn þess að hraða meðferð máls vegna synjunar landgöngu.

MRSÍ bendir á, að samkvæmt heimildum 1. mgr. 18. gr. má vísa frá útlendingum, sem koma til landsins og sækja um hæli einstaklingsbundið eða um dvalarleyfi á þeirri forsendu, að þeir falli undir 2. ml. 1. mgr. 45. gr. eða 2. mgr. 11. gr. Oft hafa þessir útlendingar ekki vegabréf, vegabréfsáritanir eða tilskilin leyfi til dvalar eða vinnu, sbr. a- og c-lið 1. mgr. 18. gr. og geta oft ekki sýnt fram á, að þeir hafi tryggð nægileg fjárráð til dvalar hér á landi og til heimferðar, sbr. d-lið 1. mgr. 18. gr. Svo virðist sem slíkir útlendingar gætu verið útilokaðir frá því að beita hinni mikilvægu heimild 1. mgr. 28. gr. frv. og hlýtur MRSÍ að mæla eindregið gegn því að slík staða geti komið upp.

29. gr. frumvarpsins.

MRSÍ lýsir ánægju sinni yfir þeim mikilsverðu breytingum, sem orðið hafa á þessari grein frumvarpsins, þ.e.
a) að inn í 3. mgr. skuli komin krafa um að fara skuli að lögum um meðferð opinberra mála
b) að felld skuli hafa verið úr 4. mgr. heimildin til rannsóknar á erfðaefni útlendings.
c) að í 6. mgr. skuli gert ráð fyrir öðrum og vægari kostum en gæsluvarðhaldi áður en til þess úrræðis sé gripið.

30 gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 30. gr. frv. má kæra "ákvörðun lögreglunnar" svo og ákvörðun sendiráðs, fastanefndar eða ræðismanns skv. 5. mgr. 6. gr. (utanríkisþjónustunnar) til

Útlendingastofnunarinnar en ákvörðun hennar sem æðra stjórnvalds verður ekki kærð. Að öðru leyti má kæra ákvörðun til dómsmálaráðuneytisins.

Ekki segir í ákvæðinu hvaða "ákvörðun lögreglunnar" er um að ræða. Varla er þar um að ræða aðgerðirnar skv. 29. gr. því að þær eiga að lúta reglum um meðferð opinberra mála og því með öllu óeðlilegt að Útlendignastofnun hafi nokkuð um þær að segja. Þá er lögreglunnar ekki getið í 5. mgr. 6. gr. Virðist þetta því þurfa nánari skýringar við.

MRSÍ telur álitamál hvort ákvarðanir utanríkisþjónustunnar um vegabréfsáritanir eigi að vera kæranlegar til Útlendingastofnunar. Ástæðan er fyrst og fremst sú, að MRSÍ telur, að allar hennar ákvarðanir ætti fortakslaust að vera hægt að kæra.

Mælir MRSÍ eindregið með því, að í þessu ákvæði frumvarpsins verði kveðið á um að komið verði á fót sérstakri óháðri nefnd til að úrskurða um kærðar ákvarðanir Útlendingastofnunar.

Samstarf dómsmálaráðuneytis, Útlendingastofnunar og lögreglu er afar mikið og því væri það til þess fallið að tryggja hlutleysi að sjálfstæð kærunefnd úrskurðaði í kærumálum sem rísa kunna vegna ákvæða þessara laga. Hjá slíkri nefnd myndi ennfremur safnast saman mikilvæg reynsla og þekking.

Setja þyrfti í frumvarpið sérstakt ákvæði um að útlendingi skuli leiðbeint um kæruheimild þegar honum er kynnt ákvörðun eða úrskurður, en slíkt ákvæði er að finna í 2. mgr. 12. gr. a laga um eftirlit með útlendingum. Ætti annaðhvort að bæta ákvæði þar um í 30. gr. eða í 25. gr. um leiðbeiningaskylduna.

31. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. ml. 1. mgr. 31. gr. frumvarpsins **má** framkvæma ákvörðun um frávísun þegar í stað. Nauðsynlegt kann að vera að framkvæma slíkar ákvarðanir þegar í stað, t.d. strax við vegabréfaskoðun. Hins vegar ber að gæta þess, að frumvarpið gerir ráð fyrir því, að mál um synjun landgöngu megi hefja löngu eftir að raunveruleg landganga á sér stað. Virðist því eðlilegt að takmarka heimildina til að framkvæma ákvörðun um synjun landgöngu þegar í stað við þau tilvik þar sem ákvörðunin er tekin við framkvæmd vegabréfaskoðunar eða innan t.d. 24 stunda frá komu útlendings til landsins.

Í athugasemdum við 1. ml. 1. mgr. 31. gr. frumvarpsins segir að gæta beri þess, að útlendingi, sem vill kæra ákvörðun, sem á annað borð er heimilt að kæra, gefist tími til að leggja kæru sína fram. Væri æskilegt að taka þetta beinlínis fram í frumvarpinu sjálfu.

Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. a í núgildandi lögum um eftirlit með útlendingum frestast **ávallt** framkvæmd ákvörðunarinnar, ef útlendingur kærir til ráðherra ákvörðun eða úrskurð um að synja honum um dvalarleyfi, um brottfall eða afturköllun dvalarleyfis, um

að vísa honum úr landi eða um að synja honum um hæli - þ.e.a.s. svo framarlega sem ekki er áður búið að framfylgja brottvikningu úr landinu.

Frumvarpið gerir nú ráð fyrir því, að kæra ákvörðunar um afturköllun dvalar- og búsetuleyfis fresti ávallt framkvæmd ákvarðana en með vísun til 29. gr. stjórnsýslulaga verður almenna reglan sú, að svo verði ekki, þá mun fara eftir atvikum hvort kæra frestar framkvæmd ýmissa annarra ákvarðana.

Almenna regla stjórnsýslulaganna á illa við útlending sem yfirgefa þarf landið samkvæmt stjórnsýsluákvörðun. Þurfi hann að fara meðan kærumálið er til meðferðar er undir hælinn lagt hvort hann getur fylgt því eftir Íslandi, jafnvel þótt honum sé skipaður talsmaður eins og 34. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir í sumum kærumálum. Þótt kærumálið vinnist e.t.v seint um síðir er útlendingurinn e.t.v. ekki í aðstöðu til að snúa aftur til landsins. Getur málið því haft óheppilegar afleiðingar fyrir viðkomandi.

Þessi skipan mála gæti boðið heim hættu á geðþóttaákvörðunum þeirra, sem standa að baki ákvörðun um að útlendingi verði gert að yfirgefa landið eða a.m.k. grun um að þeir byggi á því að tilgangslaust verði fyrir útlendinginn að fylgja eftir kæru sinni, þegar honum hefur verið gert að yfirgefa landið.

Af þessum sökum leggst MRSÍ gegn því að unnt sé að framkvæma ákvörðun áður en hún er endanleg í öðrum málum en þeim sem minnst var á að ofan og varða synjun landgöngu innan 24 stunda.

Er enda ekki kunnugt um að það hafi skapað alvarleg vandamál að kæra fresti framkvæmd þeirra ákvarðana, sem eru kæranlegar samkvæmt lögum um eftirlit með útlendingum. Að minnsta kosti er engar vísbendingar þar um að finna í greinargerðinni með 31. gr. frumvarpsins. Verður að telja eðlilegt, að mál, sem ekki eru augljós, sæti skoðun á a.m.k. tveimur stjórnsýslustigum áður en framkvæmd er sú viðurhlutamikla ákvörðun að senda útlending úr landi, jafnvel þótt það kunni að taka nokkurn tíma.

Í 2. mgr. 31. gr. er kveðið á um, að synjun á umsókn um dvalarleyfi, sem sótt er um í fyrsta sinn, megi ekki framfylgja fyrr en viðkomandi útlendingur hefur fengið færi á að kæra hana *" og aldrei fyrr en liðnir eru tveir sólarhringar frá því að útlendingnum var tilkynnt um ákvörðunina"*. Þetta orðalag hlýtur að vekja spurningu sé höfð í huga 1. mgr. 10. gr. þar sem segir, að dvalarleyfi, sem veitt er í fyrsta sinn, skuli hafa verið útgefið *áður en viðkomandi einstaklingur kemur til landsins.*

Þýðir þetta, að útlendingur, sem er staddur erlendis, hefur sótt um dvalarleyfi og fengið synjun, verði að kæra innan tveggja sólarhringa eða er átt við útlending, sem er kominn til landsins og er staddur hér þegar hann sækir um dvalarleyfi? Reyndar má segja að í báðum tilvikum sé fresturinn of stuttur, en þó sérstaklega sé viðkomandi ennþá erlendis því þar geta aðstæður verið slíkar að erfitt sé að útbúa og senda kæru með svo skömmum fyrirvara. ***Virðist nauðsynlegt að skoða þetta ákvæði betur, haga orðalagi þannig að ekki valdi misskilningi – og lengja frestinn sem kveðið er á um.***

32. gr. frumvarpsins.

Beri útlendingur fyrir sig aðstæður, sem ákvæði 1. mgr. 45. gr. eiga við **má ekki** skv. 1. mgr. 32. gr. frumvarpsins framkvæma ákvörðun um að hann skuli yfirgefa landið fyrr en hún er endanleg.

Samkvæmt ákvæðinu gildir þetta þó ekki í málum *"þar sem Útlendingastofnunin telur augljóst, að aðstæður séu ekki þannig"* og í málum, þar sem útlendingurinn á umsókn um hæli til meðferðar í öðru landi eða slíkri umsókn hefur verið hafnað þar.

Fyrri liðurinn - þar sem Útlendingastofnun telur augljóst að aðstæður fallli ekki undir 1. mgr. 45. gr. - er að mati MRSÍ býsna varhugaverður. Telja verður í meira lagi vafasamt, að kæra fresti ekki framkvæmd í slíkum tilvikum. Verði haldið fast við þetta ákvæði verður að gera afar strangar kröfur til þekkingar þess starfsfólks stofnunarinnar sem hefur þetta mat með höndum.

Því má ekki gleyma, að þær ákvarðanir, sem um er að ræða, hefur Útlendingastofnunin sjálft tekið og hugsanleg hætta á því að mat hennar á forsendum verði ekki alltaf hlutlaust. Þegar um augljós mál er að ræða þyrfti meðferð í skilvirku kærukerfi ekki að taka langan tíma. Því ætti þessi skerðing á réttaröryggi ekki að vera nauðsynleg en hún gæti haft alvarlegar afleiðingar fyrir útlendinga í einstökum tilvikum.

Æskilegt væri að mati MRSÍ, að 1. mgr. 32. gr. næði einnig til mála þar sem útlendingur sækir um dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 11. gr.

Þá er að mati MRSÍ einnig álitamál, hvort nauðsynlegt er í málum, þar sem umsókn útlendingsins um hæli hefur verið hafnað í öðru landi, að gera undantekningu frá reglunni um að kæra fresti framkvæmd ákvörðunar. Athuga ber, að réttaröryggi er misgott eftir löndum og á það ekki að koma útlendingi í koll hér á landi, að hann hafi hlotið óréttmæta afgreiðslu í öðru landi. Eðlilegt er að setja hér sams konar fyrirvara um gildi erlendra ákvarðana að þessu leyti og gert er í 49. gr. frumvarpsins. Sé slík undantekning hinsvegar talin nauðsynleg er það álit MRSÍ, að hana þyrfti að binda við ákvarðanir teknar á tilteknum svæð þar sem réttaröryggi má treysta.

Sams konar sjónarmið geta átt við, ef útlendingur á umsókn um hæli til meðferðar í öðru landi, þ.e. hann getur haft réttmæta ástæðu til að ætla að réttaröryggi hans sé ekki tryggt þar, auk þess sem þá þyrfti að taka tillit til þess hvort sérstök tengsl útlendings við Ísland réttlæti, að honum verði veitt hæli hér - sem getur vitaskuld verið vandasamt úrlausnarefni.

MRSÍ hlýtur að leggjast eindregið gegn því sem segir í 3. mgr. 32. gr. um að ákvæði IV., V. og VII. kafla stjórnsýslulaga um andmælarétt, um birtingu ákvörðunar,

rökstuðning o.fl. og um stjórnsýslukæru gildi ekki um ákvarðanir skv. 1. og 2. mgr. 32. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu leiðir af þessu, að ákvörðun er unnt að taka munnlega og á grundvelli munnlegrar greinargerðar frá lögreglu. Slíkt háttalag verður að teljast varhugavert svo ekki sé meira sagt.

Leggst MRSÍ eindregið gegn því, að útlendingar verði sviptir almennum rétti samkvæmt stjórnsýslulögum vegna ákvarðana sem geta ráðið úrslitum í jafn alvarlegum málum og hér um ræðir enda býður það upp á geðþóttaákvarðanir og óeðlilega mismunum manna í milli.

33. gr. frumvarpsins.

Ekki verður annað sagt en að nýjasta breyting á 1. mgr. 33. gr. frumvarps stingi í augu. Gert var ráð fyrir að lögregla mætti færa útlending úr landi ef "yfirgnæfandi" líkur væru á því að hann færi ekki sjálfviljugur en nú er búið að taka út orðið "yfirgnæfandi" og "líkurnar" einar skulu duga.

Er þessi breyting vísbending um að Ísland sé að þróast í lögregluríki? Ástæða væri til að hafa hér um mörg orð en þar til annað kemur í ljós verður að gera ráð fyrir því að þessi breyting sé til komin af slysni.

Samkvæmt síðasta málslið 1. mgr. 33. gr. frumvarpsins verða ákvarðanir, sem varða framkvæmd ákvörðunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið, ekki kærðar sérstaklega. Málsgreinin gerir ráð fyrir því að veita megi útlendingi tiltekinn frest til að hverfa á brott. Lengd þessa frests getur skipt viðkomandi miklu máli. Því leggur MRSÍ til, að útlendingi verði veitt heimild til að kæra ákvörðun um frest hans til að yfirgefa landið enda ættu slík kærumál að vera fljótafgreidd í skilvirku kerfi.

Þá er komin inn í 1. mgr. 33. gr. ný setning svohljóðandi:
" Málshöfðun fyrir dómstólum til ógildingar endanlegri ákvörðun um að útlendingur skuli yfirgefa landið frestar ekki framkvæmd hennar. Þó getur dómsmálaráðherra tekið ákvörðun um að fresta framkvæmd hennar ef sýnt er fram á að verulega breyttar aðstæður hafi skapast frá því að ákvörðun var tekin".

Í lista yfir inn komnar breytingar á frumvarpinu, sem MRSÍ fékk sendan, er ekki að sjá neinar skýringar á þessu ákvæði. Leiða má líkum að því, að menn óttist að útlendingar muni reyna að vinna sér framlengingu dvalar með því að vísa málum sínum til dómstóla, þar sem þau geti verið að velkjast lengri tíma. ***Hér verður þó að búa betur um hnútana og tryggja að dómstólar vísi ekki málum útlendinga frá á þeirri forsendu að þeir hafi ekki lengur hagsmuna að gæta þar sem þeir séu farnir úr landi hvort sem er. Eigi að líta á Ísland sem réttarríki verður með einhverjum hætti að tryggja að menn geti leitað réttar síns.***

Sé ástæða til að ætla að viðkomandi útlendingur komi sér undan því að fara, sbr. 4. mgr. 33. gr. getur lögregan fyrirskipað honum að tilkynna sig, afhenda vegabréf (kennivottorð) og halda sig á ákveðnu svæði. Tilgangurinn er að tryggja framkvæmd ákvörðunar um brottvikningu. Þessar kvaðir mega ekki gilda nema í tvær vikur nema útlendingurinn samþykki eða dómari ákveði með úrskurði. Væri ekki eðlilegt að fara strax frá upphafi eftir reglum um meðferð opinberra mála um slíkt farbann þannig að atbeina dómara þurfi?

Í þessu ákvæði stingur sérstaklega i augu það sem segir um mat á líkum fyrir því að viðkomandi útlendingur komi sér undan að hverfa af landi brott – en þá megi **"taka tillit til almennrar reynslu af undankomu".**

Hér er greinilega á ferðinni sami hugsunarháttur og í 1. mgr. og verður að vænta þess að Alþingi taki fyrir hann með öllu.

34. gr. frumvarpsins.

Fram kemur í 1. mgr. 34. frumvarpsins að dómari skuli ekki skipa útlendingi talsmann úr hópi lögmanna (þegar krafist er úrræða skv. 3. og 4. mgr. 33. gr.) ***ef það muni hafa í för með sér sérstakt óhagræði eða töf eða dómari telji ekki varhugavert að láta hjá líða að skipa talsmann.*** Í fljótu bragði virðist þetta meinlaust ákvæði, en gæti verið varhugavert. Eðlilegast virðist að skipa ætíð talsmann þegar kemur til ákvörðunar dómstóla – og reyndar þyrftu útlendingar einnig að mati MRSÍ að njóta aðstoðar löglærðra talsmanna á öllum stjórnsýslustigum ef vel ætti að vera.

Mjög er til bóta nýmælið i 2. mgr. 34. gr. furmvarpsins um rétt útlendings á því að stjórnvald skipi honum talsmann þegar hann kærir ákvarðanir, sem varða synjun landgöngu, brottvísun eða afturköllun leyfis og í máli vegna umsóknar um hæli. Það þyrfti hinsvegar að gilda líka um mál þar sem útlendingur fer fram á dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða skv. 2. mgr. 11. gr. eða ber að aðstæður séu þannig að ákvæði 2. ml. 1. mgr. 45. gr. eigi við – og þennan rétt ætti ekki að takmarka við kærustigið.

Til þess að útlendingur geti notað fullnægjandi réttarverndar á öllum stjórnsýslustigum er honum nauðsynlegt að njóta þar aðstoðar talsmanns. Á fyrsta stjórnsýslustigi er grundvöllur málsins almennt mótaður með kröfum, málsástæðum og gögnum. Útlendingar þekkja almennt ekki íslensk lög og aðstæður og hafa oft ekki efni á að kaupa sér sjálfir aðstoð talsmanns. Því er þörfin fyrir að stjórnvald skipi útlendingi talsmann jafn rík á fyrsta stjórnsýslustigi og á kærustigi. ***MRSÍ telur þannig nauðsynlegt, að útlendingar njóti á öllum stjórnsýslustigum aðstoðar skipaðs talsmanns.***

Í norsku útlendingalögunum er rétturinn til skipaðs talsmanns ekki bundinn við kærumál. Telur álitsgjafi heppilegt að dómsmálaráðherra verði í lögunum falið að setja reglur um það, í samráði við LMFÍ, hve mikillar lögfræðiaðstoðar útlendingar skuli eiga rétt á á hverju stjórnsýslustigi, talið í klukkustundum og hvert gjaldið fyrir klukkustundina eigi

að vera. Vart þarf að taka fram að aðstoð skipaðs talsmanns á öllum stjórnsýslustigum er sérstaklega nauðsynleg í málum þar sem útlendingur sækir um hæli, skv. 1. mgr. 45. gr. og 2. mgr. 11. gr.

Í 2. mgr. 34. gr. er kveðið á um undantekningar frá rétti útlendings til að stjórnvald skipi honum talsmann við kæru ákvörðunar. Undantekningunum má skipta í tvo flokka.

a) Í fyrri flokknum er um að ræða brottvísun á þeim grundvelli, að útlendingurinn hafi afplánað refsingu, verið dæmdur til refsingar eða gert að sæta öryggisráðstöfunum eða öðrum ráðstöfunum hér á landi eða erlendis. Þarna er um að ræða vandasöm mál þar sem reynir á beitingu heimilda, sem eru háðar matskenndum skilyrðum, svo sem hvort ráðstöfun sé ósanngjörn gagnvart útlendingi eða nánustu ættingjum hans eða hvort háttsemin gefi til kynna að útlendingurinn muni fremja refsivert brot á ný. Vafasamt er að svipta þá útlendinga, sem þannig stendur á um, rétti til að njóta aðstoðar skipaðs talsmanns og leggst MRSÍ eindregið gegn því að svo verði gert.

b) Í seinni flokknum eru þau tilvik, þegar útlendingur, sem sótt hefur um hæli, kærir, að hann hafi einungis fengið dvalarleyfi skv. 2. mgr. 11. gr., þ.e. vegna ríkra mannúðarsjónarmiða eða sérstakra tengsla við landið. Slíkt dvalarleyfi veitir allt aðra réttarstöðu en hæli skv. VII. kafla frumvarpsins og því hefur útlendingurinn ríka lögvarða hagsmuni af því að kæra málið til æðra stjórnvalds. Þá reynir á flókin lagaleg atriði, m.a. á alþjóðasáttmála og venjur; því er að mati MRSÍ ekki heldur ástæðu til að svipta þessa einstaklinga rétti til að njóta aðstoðar skipaðs talsmanns.

VIII KAFLI

52. gr. frumvarpsins.

Í 52. gr. frumvarpsins er kveðið á um ýmsar ráðstafanir sem gera má ef nauðsynlegt þykir vegna utanríkisstefnu ríkisins, öryggis þess eða krefjandi þjóðarhagsmuna. Má á þeim forsendum meina mönnum landgöngu, synja um útgáfu dvalarleyfis og búsetuleyfis, setja takmarkanir eða skilyrði og loks framkvæma teknar ákvarðanir fyrr en greinir í 31. og 32. gr. frumvarpsins.

Hér er að mati MRSÍ ástæða til að staldra við og skoða betur.

Vissulega geta komið upp þær aðstæður, að til sérstakra ráðstafana þurfi að grípa til að takmarka komur útlendinga til landsins vegna öryggis ríkisins og krefjandi þjóðarhagsmuna. Því verður að una að grípa megi til skyndilega ráðstafana þegar svo ber undir. Þó ætti við slíkar kringumstæður að gera a.m.k. ráð fyrir undantekningum þegar útlendingar sækja um dvalarleyfi á grundvelli 2. mgr. 11. gr. frv. eða síðari hluta 1. mgr. 45. gr. frumvarpsins.

Hinsvegar er hæpið að "utanríkisstefna" ríkisins á hverjum tíma, alveg ótilgreint og ótakmarkað, geti orðið grundvöllur slíkra ráðstafana. Sitjandi ríkisstjórn á hverjum tíma ræður að sjálfsögðu utanríkisstefnu landsins en telji hún nauðsynlegt að gera einhverjar sérstakar og brýnar ráðstafanir í málum útlendinga til að framkvæma stefnu sína hlýtur hún - ríkisstjórn í lýðræðislegu þjóðfélagi - að þurfa að leggja þær fyrir Alþingi til umfjöllunar og samþykkis. ***Því kemur ekki til greina að mati MRSÍ að samþykkja þessa opnu heimild stjórnvalda til að skerða réttindi útlendinga. Hún er einfaldlega stórhættuleg.***

53. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. 53. gr. frumvarpsins um upplýsinga - og tilkynningarskyldu útlendinga segir, að útlendingi sé skylt að kröfu lögreglunnar að sýna skilríki og, ef þörf er á, veita upplýsingar svo ljóst sé hver hann er og um lögmæti dvalar hans í landinu. Í greinargerðinni með þessu ákvæði er bent á, að samkvæmt 4. mgr. 15. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 sé lögreglunni heimilt að krefjast þess að hver maður segir til nafns síns, kennitölu og heimilisfangs og sýni skilríki því til sönnunar. Ekkert er við því að segja.

Í 2. mgr. 53. gr. er hinsvegar ákvæði sem stingur mjög í augu og minnir helst á háttalag stjórnvalda í einræðisríkjum, sem sé að ráðherra geti ákveðið, að útlendingar skul ávallt **bera** vegabréf eða annað kennivottorð við dvöl hér á landi. Þetta er hreint út í hött – og ekki batnar ákvæðið við að Norðurlandabúar eru ekki háðir þessari skyldu. Það eitt út af fyrir sig er brot á jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Vitaskuld verður útlendingur – eins og allir aðrir - að geta sýnt skilríki eða sannað á sér deili, ef hann er grunaður um að hafa brotið lög eða háttalag hans gefur tilefni til afskipta lögreglumanna; þá geta þeir einfaldlega farið með honum þangað sem hann geymir skilríki sín eins og þeir myndu gera með Íslendinga sjálfa. En að útlendingar geti hvenær sem er átt von á því að verða stöðvaðir á götu og krafðir um vegabréf er út í hött. Reglan yrði þá líka að gilda um Íslendinga og Norðurlandabúa, því hvernig á að sjá út hverjir eru útlendingar og hverjir íslenskir borgarar? Með þessari heimild væri í reynd verið að ýta undir kynþáttamisrétti.

Er að mati MRSÍ brýnt að fella þetta ákvæði úr frumvarpinu.

54. gr. frumvarpsins.

Þessi grein frumvarpsins leiðir einnig hugann að háttalagi í lögregluríki.
Sum ákvæði hennar eiga við rök að styðjast og ekkert við þeim að segja svo sem b og c – liði um að stjórnendur skipa og flugvéla, sem koma frá útlöndum, afhendi lista yfir alla farþega og áhafnir. Ekkert nema gott um það að segja. Sömuleiðis má taka því að ativnnumíðlarar og þjóðskráin tilkynni Útlendingastofnun um útlendinga, sem þar skrá sig, skv. liðum e og f.

Önnur ákvæði eru vafasamari því að dómsmálaráðherra á hömlulaust - án nokkurra lögbundinna takmarkana eða skilyrða - að geta sett reglur um eftirfarandi:

Skv. 1. mgr. a – lið 54. gr:
Reglur, sem skylda landsmenn alla til að gerast uppljóstrarar fyrir lögregluna, tilkynna henni um útlendinga – ".... ef ástæða þykir til vegna öryggissjónarmiða eða sérstaks viðbúnaðar".!! Þeim, sem reka gististaði og tjaldstæði, kann reyndar einnig að verða gert að tilkynna lögreglunni um Íslendinga sem hjá þeim gista; jafnræðisreglan er þó alla vega ekki brotin í þeim hluta ákvæðisins.

Skv. 1. mgr. d - lið 54 gr.
Reglur, sem skylda alla sem fá útlendinga í þjónustu sína eða ráða útlending í launaða atvinnu til að tilkynna það til Útlendingastofnunar áður en vinnan hefst!

Skv. 1. mgr. g – lið 54. gr.
Reglur, sem skylda allar menntastofnanir til þess að segja til útlendinga með því að láta Útlendingastofnun í té skrá um erlenda námsmenn, að vísu þarf hún að biðja um skrána, en óbragð er að þessu engu að síður.

Skv. 1. mgr. h lið 54. gr.
Reglur, sem skylda starfsmenn félagsþjónustu og barnaverndanefnda sveitarfélaga til að brjóta þagnarskyldu sína gagnvart einstaklingum, sem þeir kunna að hafa afskipti af og segja til þeirra þegar lögreglan krefst. Aldeilis fráleitt.

Að mati MRSÍ eru þessi ákvæði gersamlega óviðunandi.

55. gr. frumvarpsins.

Í 55. gr. er kveðið á um ábyrgð af kostnaði sem hlýst af því að færa útlending úr landi og eftir atvikum af gæslu útlendings. Þar er að sjálfsögðu við vanda að etja, því að útlendingar, sem reka vildu mál vegna frávísunar, brottvísunar eða synjunar um um umsókn um dvalarleyfi eða hæli eru iðulega félitlir eða félausir. Þeir hafa almennt ekki skráð lögheimili hér á landi en án lögheimilisskráningar hafa þeir ekki aðgang að ýmsum réttindum, s.s. rétti til félagsþjónustu sveitarfélaga og félagslegrar aðstoðar eða aðgangi að heilbrigðisþjónustu og almannatryggingakerfinu. Geta þeir því ekki leitað eftir framfærslu frá íslenska velferðarkerfinu.

Í 16. gr. núgildandi laga um eftirlit með útlendingum er kveðið á um að allur kostnaður, sem leiðir af því, að útlendingi er meinuð landganga eða vísað úr landi, samkvæmt heimild í lögunum, þar á meðal kostnaður af fæði, húsnæði, nauðsynlegum fatnaði og gæslu, skuli greiðast af honum sjálfum ef fé hans hrekkur til, ella skuli það sem á vantar greiðast úr ríkissjóði.

Það er mat MRSÍ, að í frumvarp þetta þyrfti að taka sams konar ákvæði og bæta við málum þar sem sótt er um dvalarleyfi eða hæli í þeim tilvikum þar sem þau mál snúast ekki um synjun landgöngu eða brottvísun. Lögin þurfa að taka á þeim vanda sem

upp kemur, ef þeir útlendingar, sem dveljast hér á landi á meðan slík mál eru rekin, eiga ekki fé til að framfleyta sér.

Af sömu ástæðum þyrftu ákvæði frumvarpsins einnig að taka til kostnaðar, sem til stofnast á meðan mál er rekið, fram til þess að útlendingur getur skráð lögheimili sitt hér á landi, ef máli lyktar svo, að landgöngu er **ekki** synjað, brottvísun á sér **ekki** stað eða dvalarleyfi eða hæli **er veitt**.

Ákvæði frumvarpsins þyrftu einnig að kveða á um kostnaðarábyrgðina, þegar lyktir máls eru vísun úr landi, á tímabilinu frá því að máli lýkur þar til að útlendingur yfirgefur landið.

Í framkvæmd hefur kostnaður af dvöl útlendings á meðan framangreind mál eru rekin að miklu leyti lent á Rauða Krossi Íslands þrátt fyrir skýrt ákvæði 16. gr. laga um eftirlit með útlendingum. Eðlilegt verður að teljast, að kostnaðurinn greiðist af útlendingi ef fé hans hrekkur til, ella er óhjákvæmileg að það sem á vantar greiðist úr ríkissjóði. Orðalag frumvarpsins þyrfti að tryggja að ríkissjóður taki í reynd á sig þennan kostnað.

56. gr. frumvarpsins.

Óhætt er að segja að refsigleði sé hér mikil, einkum í a – lið 1. mgr. þar sem það varðar sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum ef maður af ásetningi **eða gáleysi** brýtur gegn lögunum eða reglum, banni, boði eða skilyrðum, sem sett eru samkvæmt þeim.

Að mati MRSÍ er hér of langt gengið.

Það ætti að vera hverjum manni ljóst, að útlendingi, sem er að aðlagast íslensku samfélagi, getur hæglega orðið á að brjóta af gáleysi lögin eða reglurnar, bann, boð eða skilyrði sem sett eru samkvæmt þeim lögum sem úr þessu frumvarpi verða. Sama er að segja um Íslendinga sjálfa, þeir eru vísir til að slysast til að brjóta slíkar reglur, bæði sakir þekkingarleysis – sem er þó víst aldrei afsökun – og vegna þess að mikið má vera ef lög sem af frumvarpi þessu spretta, verði því ekki breytt þeim mun meira, eiga ekki eftir að standa í mörgum og etja þeim í stríð við eigin samvisku.

Það er mat MRSÍ, að fella eigi niður einfalt gáleysi úr ákvæði 1. mgr. a og engin brot á lögunum eða reglum skv. þeim skuli varða refsingu nema fyrir liggi ásetningur eða stórfellt gáleysi enda eru ekki færð fram nein rök fyrir því í greinargerðinni með ákvæði þessu, að herða þurfi refsinæmið.

Vilji menn ekki falla frá því að refsa fyrir einföld gáleysisbrot þyrfti að kveða á um mun vægari refsingu og alls ekki meira en sektir. Til að takmarka áhrif refsinæmis, sem veltur á gáleysi mætti taka upp ákvæði eins og er að finna í 6. mgr. 47. gr. norsku útlendingalaganna; að ekki sé ákært fyrir brot gegn greininni nema almenningshagsmunir krefjist þess.

Í 4. mgr. 56. gr. er lögð refsiábyrgð á þann sem flytur útlendingur til landsins án þess að ganga úr skugga um að hann hafi fullnægjandi ferðaskilríki. MRSÍ telur of langt gengið með þessu ákvæði þar sem það er til þess fallið að torvelda óhæfilega komu þeirra útlendinga sem hingað leita til að sækja um hæli og vernd á grundvelli 2. ml. 1. mgr. 45. gr. eða dvalarleyfi vegna ríkra mannúðarsjónarmiða á grundvelli 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins.

Reykjavík, 28. febrúar, 2002,

F.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands,

Margrét Heinreksdóttir, frkvstj.

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/938
komudagur 27.2.2002

Alþingi
Allsherjarnefnd
150 REYKJAVÍK

Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 26. febrúar 2002
Tilvísun: 2002020093 SJ/--

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar Alþingis, dags. 13. febrúar 2002, þar sem óskað er umsagnar Persónuverndar um frumvarp til laga um útlendinga og frestur til þess veittur til 28. þ.m.

Mun vera um að ræða frumvarp sem var lagt fram á 126. löggjafarþingi, en hlaut ekki afgreiðslu. Er frumvarpið því endurflutt nú en með nokkrum breytingum.

Farið hefur verið yfir frumvarpið með hliðsjón af 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins, nr. 33/1944, lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 með áorðnum breytingum og tilskipun Evrópusambandsins nr. 95/46/EB um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga. Gerir stofnunin eftirfarandi athugasemdir:

I.
Athugasemd við 54. gr. frumvarpsins

Í umsögn Persónuverndar dags. 31. janúar 2001, um frumvarp til laga um útlendinga, er sent var stofnuninni til umsagnar á 126. löggjafarþingi, voru eftirfarandi athugasemdir gerðar við a-lið 1. mgr. 54. gr. frumvarpsins:

> "Í 54. gr. umræddra frumvarpsdraga er ákvæði sem ætlað er að veita dómsmálaráðherra vald til að setja reglur um að hver sá sem rekur gististað, hvers konar sem er, eða tjaldsvæði, skuli halda skrá yfir alla þá sem þar gista (íslenska og erlenda) og tilkynna lögreglu. Að mati Persónuverndar þurfa afar veigamikil rök að standa til svo víðtæks eftirlits með ferðum fólks en hvorki verður af umræddu ákvæði né greinargerð með því ráðið hver þau séu. Í sömu málsgrein er síðan ákvæði um að allir aðrir sem hýsa fólk (þ.e. aðrir en þeir sem reka gistihús og tjaldstæði) skuli veita Útlendingastofnun upplýsingar um útlendinga sem hjá þeim gista þyki ástæða til vegna öryggissjónarmiða eða sérstaks viðbúnaðar. Í greinargerð kemur fram að tilkynningaskyldan geti náð til íslenskra

ríkisborgara. Til slíkrar skráningar þurfa að standa veigamikil rök en ekkert kemur fram um hver skuli meta hvenær gild ástæða sé til slíkrar tilkynningar né dæmi tekin um gildar ástæður. Virðist mega ráða að lagt sé til að hverjum manni geti orðið skylt að senda Útlendingastofnun tilkynningu í hvert sinn sem hann skýtur skjólshúsi yfir vini sína og ættingja, erlenda og íslenska. Hér er þörf gleggri afmörkunar um markmið ákvæðisins og framkvæmd með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið rakin. Að minnsta kosti er þörf á að skýra mun nánar og skilgreina hvað falli undir öryggissjónarmið eða sérstakan viðbúnað."

Í frumvarpi til laga um útlendinga sem nú liggur fyrir Alþingi, er ákvæði a-liðar, 1. mgr. 54. gr. frumvarpsins enn óbreytt og ítrekar Persónuvernd því ofangreindar athugasemdir sínar, sérstaklega að ákvæðinu skuli ætlað að ná til íslenskra ríkisborgara. Leggur stofnunin til að tekið verði mið af orðalagi a- og b-liða 1. mgr. 45. gr. Samnings um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 14. júní 1985, milli ríkisstjórna ríkja Benelúx-efnahagssambandsins, Sambandslýðveldisins Þýskalands og Lýðveldisins Frakklands um afnám í áföngum á eftirliti á sameiginlegum landamærum. Hefur samningur þessi skuldbindingargildi fyrir Ísland vegna aðildar landsins að Schengen-samkomulaginu. Tilvitnað samningsákvæði nær *einungis* til útlendra næturgesta, þ.m.t. ríkisborgara hinna samningsaðilanna, en *ekki innlendra.* Þá er í ákvæðinu mælt fyrir um að geyma skuli útfyllt eyðublöð handa þar til bærum yfirvöldum og senda þeim *þegar þau telji það nauðsynlegt* til að koma í veg fyrir ógnanir, vegna meðferðar sakamáls eða til þess að upplýsa hvað hafi hent horfna menn eða fórnarlömb slysa.

II.
Athugasemd við 55. gr. frumvarpsins

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.*

Ofangreint orðalag er að mati Persónuverndar of víðtækt og óskýrt. Minnt skal á að í raun hefur löggjafinn ekki alveg frjálsar hendur um það, hvernig hann hagar lagasetningu um málefni sem varða meðferð persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs. Það skýrist m.a. af eftirfarandi:

Í fyrsta lagi ber að gæta ákvæða stjórnskipunarréttar. Í 1. mgr. 71. gr. íslensku stjórnarskrárinnar nr. 19/1944, eins og henni var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, segir að allir skuli njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í skýringum með stjórnarskrárákvæðinu er lögð á það sérstök áhersla að raunhæft svið þar sem líklegt sé að álitaefni vakni um hvort brotið hafi verið gegn friðhelgi einkalífs, sé skráning persónuupplýsinga um einstaklinga. Sé þar fyrst og fremst átt við, hversu langt megi ganga í skipulagðri skráningu á lífsháttum manna og högum og meðferð slíkra upplýsinga.

Stjórnarskrárákvæði þetta leggur m.a. ákveðnar skyldur á ríkið til lagasetningar. Sú skylda er í meginatriðum tvíþætt, þ.e. annars vegar skylda til þess að veita þessum réttindum manna vernd með ákvæðum refsilaga, sem gera brot annarra einstaklinga á þessum réttindum refsiverð, og hins vegar til þess að binda í löggjöf skýrar reglur um meðferð persónuupplýsinga. Við því hefur verið brugðist og eru nú gildandi almenn lög nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Til að þessi stjórnarskrárbundinn réttur til friðhelgi einkalífs hafi raunverulegt gildi verður að gera þá kröfu til löggjafans að hann virði þennan rétt við setningu

sérlaga, s.s. við setningu laga um málefni útlendinga.

Loks er boðið í 2. og 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar að fyrrgreind einkalífsréttindi verði ekki skert nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Gera verður þá kröfu að slíkar lagaheimildir séu *skýrar og afdráttarlausar, þannig að vafalaust sé nákvæmlega í hvaða tilvikum þeim verði beitt.*

Í öðru lagi ber að hafa í huga að löggjafinn er bundinn af alþjóðlegum skuldbindingum.

a) Samkvæmt 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur var á Íslandi með lögum nr. 62/1994, skal sérhver maður eiga rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta. Segir og að opinber stjórnvöld megi eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

Persónuvernd telur með svo ótakmörkuðum aðgangi sem gert er ráð fyrir í 55. gr. frumvarps til laga um útlendinga sé of langt seilst til ná þeim markmiðum sem tiltekin eru í tilvitnuðu ákvæði sáttmálans og hér eiga við, s.s. að tryggja þjóðaröryggi, almannaheill, firra glundroða eða glæpum.

b) Íslendingar hafa undirgengist fleiri þjóðréttarlegar reglur á þessu réttarsviði á undanförnum árum, þ. á m. tilskipun 95/46/EB, um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga, (DIRECTIVE 95/46/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of October 24 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data). Markmið tilskipunarinnar er að tryggja samræmdar reglur og samræmda persónuupplýsingavernd í öllum aðildarríkjum ESB. Þann 25. júní 1999 tók gildi ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar (ákvörðun nr. 83/99) um að fella tilskipun nr. 95/46/EB inn í EES-samninginn. Tilskipunin var síðan lögtekin með setningu laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Ákvörðun Íslands um að fella þessa tilskipun undir EES samninginn þýðir að lög um meðferð persónupplýsinga, hvort heldur er almenn lög eða sérlög, þurfa að vera í samræmi við efnisákvæði tilskipunarinnar. Þ.a.l. þurfa sérlög, líkt og útlendingalög þau sem hér eru til umfjöllunar, að vera í samræmi við umrædda tilskipun.

Í 7. gr. laga nr. 77/2000 er að finna ýmsar grundvallarreglur sem fylgja skal við vinnslu persónuupplýsinga. Í dæmaskyni má benda á að í 2. tl. þess ákvæðis er m.a. áskilið að ekki skuli safna meiri upplýsingum en nauðsyn krefur til að ná settu marki og í 3. tl. kemur fram að ekki skuli gagna lengra í vinnslu upplýsinga en þörf krefur. Lögreglu og Útlendingastofnun ber eins og öðrum ábyrgðaraðilum skráa með persónuupplýsingum, að haga meðferð persónuupplýsinga í samræmi við 7. gr. laga nr. 77/2000 sem lögtekur ákvæði 6. gr. framangreindrar tilskipunar nr. 95/46/EC. Útlendingalagafrumvarpið felur í sér heimildir til víðtæks eftirlits. Það er ekki erfitt að koma auga á hættuna sem stafar af of víðtæku eftirlit lögreglu með lífi borgaranna. Mikilvægt er, þegar mannréttindi eru skoðuð í EES samhengi, að hafa í huga að í aðfararorðum EES samningsins segir svo: [...] samningsaðilar eru sannfærðir um að Evrópskt efnahagssvæði muni stuðla að uppbyggingu Evrópu á grundvelli friðar, lýðræðis og mannréttinda.

Það er álit Persónuverndar að svo ótakmarkaður aðgangur sem gert er ráð fyrir í 55. gr. frumvarps til laga um útendinga uppfylli ekki skilyrði 7. gr. laga nr. 77/2000, sbr. 6. gr. tilskipunar nr. 95/46/EC.

...

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 aðeins 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 skrám Útlendingastofnunar um málefni útlendinga, nema slíkur aðgangur sé nauðsynlegur gagngert *vegna rannsóknar 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.

Virðingarfyllst

Sigrún Jóhannesdóttir
forstjóri

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1076
komudagur 8.3.2002

ATHUGASEMDIR

Rauða kross Íslands til
allsherjarnefndar Alþingis við
frumvarpi til laga um útlendinga
(127. löggjafarþing)

Með bréfi allsherjarnefndar Alþingis dags. 13. febrúar 2002 var Rauða krossi Íslands gefinn kostur á að gera athugasemdir við ofangreint frumvarp (fv.).
Áður hefur Rauði kross Íslands auk Mannréttindaskrifstofu Íslands komið að athugasemdum til dómsmálaráðuneytisins vegna frumvarpsdraga (fvd.) til laga um útlendinga, með bréfi dags. 30.09.1998, en frumvarp það var svo lagt fyrir Alþingi til kynningar á 123. löggjafarþingi vorið 1999, auk þess sem Rauði kross Íslands lagði fram athugasemdir með bréfi dags. 23.01.2001 vegna frumvarps til laga um útlendinga sem lagt var fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi.

Þær athugasemdir sem þá voru settar fram eiga að mörgu leyti enn við þar sem ekki hafa verið gerðar breytingar til samræmis við athugasemdir Rauða kross Íslands og vísast til þeirra, en athugasemdir þær sem settar eru nú fram snúa fyrst og fremst að þeim breytingum sem orðið hafa á frumvarpinu frá því frumvarpi sem lagt var fyrir 126. löggjafarþing. Álitsgjafi telur nauðsynlegt að ný löggjöf um málefni útlendinga, sérstaklega varðandi flóttamenn og réttarstöðu þeirra, nái fram að ganga og æskir þess að við meðferð málsins verði horft til þeirra athugasemda sem hér fylgja.

I. Almennar athugasemdir.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á fv. frá því að það var lagt fyrir Alþingi á 126. löggjafarþingi. Eru það annars vegar breytingatillögur meirihluta allsherjarnefndar sem teknar hafa verið inn í frumvarpið og hins vegar breytingar sem gerðar hafa verið af hálfu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Álitsgjafi telur nauðsynlegt að skýr ákvæði séu í lögunum er kveði á um lágmarksréttarstöðu útlendinga, en á því er verulegur skortur sbr. fyrri athugasemdir um þetta atriði. Í 2.mgr. 2.gr. fv., sem hefur verið breytt er þó nú kveðið á um að lögin hafi að geyma ákvæði um réttarstöðu útlendinga, en í eldra fv. var talað um að tryggja ætti réttaröryggi útlendinga. Er ákvæði þetta góðra gjalda vert en því miður eru önnur ákvæði fv. sem ætlað er að kveða á um réttarstöðuna því marki brennd að af lögunum verður ekki ráðið með vissu um hana þar sem reglugerðaheimild er mjög rúm og að mati álitsgjafa brot á ákvæðum stjórnarskrár Íslands, einkum 66.gr. Vísast sérstaklega um þetta atriði til II. kafla hér að neðan.

Þá hefur 3.mgr. 2.gr. fv. verið felld brott án viðhlítandi skýringa, sem að mati álitsgjafa er óþarft.

II. Reglugerðarheimild dómsmálaráðherra.

Um heimild dómsmálaráðherra til að setja nánari reglur varðandi framkvæmd ákvæða frumvarpsins (fv), auk hins almenna ákvæðis í 57.gr. fv., er að finna fjölda slíkra tilvika, og virðist ekki hafa verið komið á móts við fyrri athugasemdir álitsgjafa, þar sem hann telur slíkt framsal löggjafarvalds til handhafa framkvæmdavalds varhugavert og ganga gegn skýru ákvæði 66.gr. stjórnarskrárinnar.

III. Einstakar breytingar á greinum fv.

Um 2.gr. fv. er áður fjallað, en álitsgjafi ítrekar athugasemdir sínar varðandi 3.gr. fv. um víðtækt framsal löggjafans á atriðum sem koma eigi fram í lögunum sjálfum, þannig að ekki þurfi að efast um lögákveðin skilyrði sem útlendingar þurfi að uppfylla til að öðlast þann rétt sem lögin hafa að geyma.

11.gr. fv. Skilyrði dvalarleyfis.
Áréttuð eru tilmæli um að útlendingur sem uppfyllir ákvæðin eigi skilyrðislausan rétt til að öðlast dvalarleyfi. Þá lýsir álitsgjafi ánægju með 3.mgr. 11.gr. um bráðabirgðadvalarleyfi, en telur orka tvímælis um sviptingu þeirra réttinda sem um getur í IV., V. og VII. kafla stjórnsýslulaga, enda ekki ljóst hvaða tilgangi það þjónar. Kann þetta að leiða til vafa á réttmæti og lögmæti ákvarðana um efnið.

12.gr. fv. Sameiginleg vernd vegna fjöldaflótta.
2. og 3. mgr. greinarinnar hefur verið breytt á þann veg að leyfi sem gefin eru út á grundvelli greinarinnar mynda ekki lengur rétt til búsetuleyfis, heldur mynda heimild til útgáfu slíks leyfis. Er með umræddum breytingum stjórnvaldi falið vald til að ákveða hvort heimildinni verði beitt eður ei, sem rýrir réttarstöðu viðkomandi og í andstöðu við tilgang laganna sbr. 2.gr. fv.

Þá eru áréttuð tilmæli um að hugtakið fjöldaflótti verði skilgreint í lögunum og þá einnig kveðið á um í lögunum hvaða skilyrði þurfi nánar að vera fyrir hendi.
Að öðru leyti er vísað til fyrri athugasemda um greinina.

13. og 14. gr. fv. Dvalarleyfi fyrir aðstandendur og endurnýjun.
Síðari málsliður 1.mgr. 13.gr. hefur verið felldur brott þess efnis að framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði skyldi að jafnaði vera tryggt en í staðinn sett ákvæði um að þessi atriði skuli vera trygg. Var þannig ákveðið svigrúm fyrir stjórnvöld til að veita dvalarleyfi, sem ekki er nú, en erfitt kann að vera fyrir aðstandendur að sýna fram á þessi atriði svo efalaust sé. Er slíkt svigrúm nauðsynlegt þar sem aðstæður kunna að vera mjög ólíkar og í einstaka tilfellum nauðsynlegt að veita undanþágur, sem eftir atvikum kann að tímabinda.
Þá er í 2.mgr. 14. varðandi endurnýjun dvalarleyfis takmarkaður hámarks gildistími frá því sem áður var, án þess að séð verði hvaða rök búi þar undir.

15.gr. fv. Búsetuleyfi.
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 fv. 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 teknar 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.

19.gr. fv. Frávísun eftir komu til landsins.
Lagt er til að meðferð máls verði að hefjast innan mánaðar frá komu til landsins til að hægt sé að beita greininni, í stað þriggja mánaða. Var í upphafi lagt til að fresturinn yrði einn mánuður og telur álitsgjafi þann tíma nægan, enda hefur tímafrestur sá sem settur er í 18.gr. fv. í raun misst marks verði fresturinn svo langur sem nú er miðað við í fv.

20.gr. fv. Brottvísun.
Í 3.mgr. hefur tímabundið endurkomubann verið lengt úr "að jafnaði ekki skemur en tvö ár" í "að jafnaði ekki skemur en þrjú ár". Álitsgjafi telur óheppilegt að slíkt lágmark sé yfirleitt sett þar sem brot á lögunum kunni að vera svo smávægileg að þau geti með engu móti réttlætt svo langt endurkomubann. Standi vilji stjórnvalda til að kveða á um slíkt lágmark, þá skuli miða við tvö ár.

Álitsgjafi telur að boðaðar breytingar á 29.gr. og 33.gr. fv. séu til mikilla bóta og réttur útlendinga tryggður enn frekar vegna þeirra aðgerða sem þar er fjallað um.
Varðandi það skilyrði sem kveðið er á um í 33.gr. um frestun á framkvæmd ákvörðunar, bendir álitsgjafi á að nauðsynlegt kunni að vera að veita slíkan frest ef framkvæmdin væri kæranda mjög íþyngjandi og litlar sem engar líkur á að veita kæranda þau réttindi, sem hann hugsanlega kynni að ná fram með aðstoð dómstóla.

55.gr. fv. Vinnsla persónuupplýsinga
Álitsgjafi telur að meðferð persónuupplýsinga eigi að vera ströng og háð eftirliti. Fyrirhugað samkeyrslu upplýsinga telur álitsgjafi varhugaverða og þurfi að koma til leyfi Persónuverndar og þá einnig í hvaða tilvikum og með hvaða hætti slík samkeyrsla fari fram.

Álitsgjafi vonar að allsherjarnefnd taki ofangreindar ábendingar til skoðunar og að stjórnvöld reyni í hvívetna að verða við þeim, eftir því sem kostur er.
Fagnar álitsgjafi framkomnu frumvarpi sem mjög er tímabært.

Reykjavík, 8. mars 2002

Virðingarfyllst,

Sigrún Árnadóttir

Sigrún Árnadóttir, framkvæmdastjóri
Rauða kross Íslands.

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík, 27 febrúar 2002

Nefndasvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund
150 REYKJAVÍK

Umsögn um frumvarp til laga
um útlendinga

Alþingi - 127. löggjafarþing 2001-2002
Þskj. 698 – 433 mál

Ríkislögreglustjórinn hefur haft frumvarp til laga um útlendinga til skoðunar um nokkurt skeið. Að mati undirritaðs er frumvarpið vel og skilmerkilega samið og er mikill fengur að ítarlegri greinargerð sem fylgir frumvarpinu. Við umsögn þessa er að verulegu leyti stuðst við umsögn sem send var Alþingi hinn 6. febrúar 2001 þegar fyrra frumvarp var til meðferðar á 126. löggjafarþingi síðla árs 2001. Ennfremur hafa allar breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá 126. löggjafarþingi fram til þess er það nú er lagt fram á ný verið skoðaðar svo og þær sem unnar hafa verið í dómsmálaráðuneytinu á milli þinga. Ekki verða færðar fram athugasemdir við orðalag í einstökum greinum og ekki þykir ástæða til athugasemda þótt eitthvað sé um eyðuákvæði svo sem þegar visað er til hugtaka eins og EES-útlendingur eða flóttamaður svo dæmi sé tekið, enda er vísað til viðeigandi heimilda og skýringa í greinargerð og fylgiskjöl með frumvarpinu.

Eins og segir í greinargerð var höfð hliðsjón af norrænni löggjöf við samningu frumvarpsins og að verulegu leyti stuðst við norsku útlendingalögin. Tekið er undir það að heppilegt er að frumvarpið hafi tekið mið af löggjöf sem mikil reynsla er komin á og er þá sérstaklega litið til þess að Norðmenn hafa sett afar ítarlega reglugerð, sem hafa má til hliðsjónar þegar hafist verður handa við þá smíð. Í þessu sambandi þykir sérstök ástæða til að tilfæra hér kafla úr athugasemdum með frumvarpinu.

> "Í ýmsum greinum frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerð. Þau ákvæði er varða efnisreglur tilgreina að jafnaði það svið sem kveða skal á um í reglugerð. Meginreglur allar koma hins vegar fram í frumvarpsgreinunum en reglugerðarheimild varðar þá útfærslu tiltekinna reglna. Með þessu hafa stjórnvöld óvíræða heimild til að setja nauðsynlegar reglur samhliða því að afmarka glögglega efni slíkra reglna. Er stjórnvöldum þannig fengin skýrari staða til að framkvæma þær reglur sem fara á eftir í stað þess að ákvæði yrði að túlka á grundvelli lögskýringarreglna. Gert er ráð fyrir að samtímis gildistöku nýrra útlendingalaga verði sett heildarreglugerð um þessi efnisatriði og að öðru leyti um atriði sem varða framkvæmd laganna. Jafnframt er ljóst að framkvæmd málefna útlendinga að samþykktum nýjum útlendingalögum eins og frumvarpið liggur fyrir mun gera auknar kröfur til stjórnsýslu málaflokksins, hvort heldur er hjá lögreglunni, Útlendingastofnun eða ráðuneyti."

Þá er það mikilsvert að í frumvarpinu er nú mælt fyrir um að framkvæmd laganna skuli vera í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni, en í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins segir svo um þetta atriði:

> "Í þessari grein er tilgangi laganna lýst. Í 1. mgr. segir að lögunum sé ætlað að veita heimild til að halda uppi nauðsynlegu eftirliti með komu til landsins og för úr landi og með dvöl útlendinga hér á landi. Útlendingur á að þjóðarétti ekki rétt til að flytja inn í annað land til að setjast þar að. Um það fer þá eftir landslögum. Stjórnvöldum er þannig nauðsyn að hafa stjórn á og eftirlit með flutningi útlendinga til landsins. Skal þetta gert í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni. Stefna stjórnvalda mundi meðal annars koma fram í þeim reglum sem settar verða um framkvæmd laga um útlendinga. Stefnan getur varðað almennar takmarkanir á komu útlendinga til landsins. Hún getur einnig varðað takmarkanir á komu til landsins sérstaklega með hliðsjón af vinnuaflsþörf í landinu, svo og tekið mið af almennri stefnu í utanríkismálum eða af atriðum sem varða öryggi ríkisins."

Það er bæði rétt og skylt er að ræða nokkuð atriði sem reynir á við framkvæmd landamæraeftirlits, þegar hingað koma ferðamenn sem veita lögreglu tilefni til afskipta af þeirra högum. Þessum atriðum er einkum lýst í 29. gr. frumvarpsins sem fjallar um rannsóknarúrræði. Um þær aðgerðir sem þar eru heimilaðar eru eðli máls samkvæmt á stundum nokkuð skiptar skoðanir. Ekki verður þó undan því víkist að beita þeim úrræðum, svo sem frelsissviptingu, þegar skilyrði og tilefni eru til staðar, en óásættanlegt er með öllu að hér á landi séu á ferli menn, sem yfirvöld vita engin deili á og þeir sjálfir hafa ekki gefið um sig viðhlítandi upplýsingar, en það er þeim þó skylt að

gera samkvæmt 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins. Telst það vera andstætt þjóðfélagshagsmunum að í landinu sé búsettur fjöldi einstaklinga sem ekki er vitað hverjir eru, sbr. greinargerð. Sú breyting sem meiri hluti allsherjarnefndar lagði til á 126. löggjafarþingi við 3. mgr. 29. gr. að þar yrði vísað til laga um meðferð opinberra mála er eðlileg.

Af sama meiði er það, að fyrir hendi verða að vera annars konar vistunarúrræði sem tæpt er á í 5. mgr. 46. gr. frumvarpsins þess efnis, að útlendingur sem sækir um hæli skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt er til þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir um umsóknina.

Enginn skyldi fara í grafgötur með það að umsókn um hæli er einkar flókið ferli og oft mjög tafsamt og erfitt úrlausnar. Það skiptir því miklu máli að aðbúnaður umsækjenda sé sæmilegur á meðan beðið er niðurstöðu Útlendingastofnunar og að ávallt sé vitað hvar viðkomandi heldur sig á meðan mál hans er til meðferðar.

Eins og rakið er í II. kafla athugasemda með frumvarpinu var gildandi lögum um eftirlit með útlendingum breytt með lögum nr. 25/2000 og lögum nr. 7/2001 vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu og samstarfi á grundvelli Dyflinarsamningsins. Allnokkur reynsla er því komin á þá framkvæmd sem nú er verið að treysta enn frekar í sessi með frumvarpinu.

Þótt frumvarpið sé sniðið að norskri löggjöf þykir mega mina á að undirritaður lagði með umsögn sinni í fyrra, árið 2001, skýrslu um kynnisför til Danmerkur árið 1999. Tilgangur heimsóknarinnar var að fræðast um starfsemi lögreglunnar og meðferð hennar á málefnum útlendinga, einkum þeirra er leita hælis í Danmörku. Ekki þykja efni til að senda skýrsluna öðru sinni.

Að öðru leyti eru ekki athugasemdir við frumvarp þetta.

Fyrir RLS

Þórir Oddsson

vararíkislögreglustjóri

RÍKISSAKSÓKNARI

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/937
komudagur 27.2.2002

BN/jhb
B.220/02

Reykjavík 27. febrúar 2002.

Borist hefur til umsagnar frá allsherjarnefnd Alþingis frumvarp til laga um útlendinga.

Umsögn mín lýtur eingöngu að 57. gr., þ.e. refsiákvæði frumvarpsins, og endurtek ég í aðalatriðum umsögn mína dags. 18. janúar 2001 um 344. mál á 126. löggjafarþingi, en þar segir m.a.:

„Sett er fram ósk um að athugað verði gaumgæfilega hvort ekki megi tilgreina tæmandi í 1. mgr. 56. gr. (nú 1. mgr. 57. gr.) *þau brot, önnur en brot á reglum etc. sem sett eru samkvæmt lögunum, sem eiga að falla undir refsiramma 1. mgr. Verði það gert með sama hætti og gert er í 2. mgr. Refsiheimildir laganna yrðu þannig skýrari en ella allt í anda þeirrar grundvallarreglu að refsiheimildir eigi að vera lögbundnar og skýrar.*

Nefnt er til dæmis um verknað sem kann að vera rétt að mæla refsiverðan:

- *Maður kemur til landsins eða fer af landi brott án þess að gefa sig fram við vegabréfaeftirlitið (1. mgr. 4. gr.)*
- *Maður kemur til landsins þrátt fyrir að honum sé það óheimilt (3. mgr. 20.. gr. og 5. mgr. 43. gr.)*
- *Maður dvelur hér í landinu án dvalarleyfis (1. mgr. 8. gr.)*
- *Verknaðurinn sem lýst er í b. lið 1. mgr. 56. gr* (nú b. lið 1. mgr. 57. gr.).

Með þessu fyrirkomulagi tækju refsiákvæði laganna t.d. ekki til þeirrar óheimilu háttsemi opinbers starfsmanns sem lýst er í 27. gr. frumvarpsins, sbr. og 1. málslið 1. mgr. 45. gr.

Að gerðri breytingu samkvæmt framangreindu verður nauðsynlegt að bæta inn í refsiákvæðið sérstakri málsgrein þar sem kveðið er á um að í reglugerð og reglum sem settar verði samkvæmt lögunum megi mæla fyrir um refsingu fyrir brot á þeim. Þar gæti verið rétt að kveða á um annan refsiramma t.d. einungis sektir, en ella sektir eða fangelsi allt að sex mánuðum, eins og fram kemur í frumvarpsgreininni.

Bent er á að e. og f. liðir 2. mgr. 56. gr. mæla það refsivert að aðstoða útlending „í hagnaðarskyni" til að fremja þann ólögmæta verknað sem þar er lýst. Ályktá verður með hliðsjón af orðunum „í hagnaðarskyni" að refsilaust verði, að ákvæðinu óbreyttu, að aðstoða útlending til þeirra athafna, sem þar er lýst, ef það er ekki gert í

Póstfang: Hverfisgata 6, 150 Reykjavík | **Sími:** 530-1600 | **Bréfsími:** 530-1606 | **Kennitala:** 530175-0229

hagnaðarskyni. Búast má við að slík skipan myndi valda miklum sönnunarerfiðleikum í réfsimálum sem upp kunna að koma þar eð sanna verður auðgunartilgang þess sem aðstoðina veitir til þess að ná fram sakfellingu. Frá sjónarmiði ákæruvalds er óráðlegt að gera þessar kröfur í ákvæðunum."

Ekki þykir ástæða til að auka við fyrri umsögn.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1035
komudagur 7.3.2002

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Allsherjarnefnd Alþingis
b.t. Hildar Njarðvík
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 4. mars 2002

Sam 076/2002 ÞS/sp
Tilv.: 215,0

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 28. febrúar, var lagt fram bréf allsherjarnefndar Alþingis, dags. 13. febrúar 2002, þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um útlendinga, heildarlög.

Stjórnin leggst eindregið gegn því að dómsmálaráðherra verði heimilt að setja reglur sem kveða á um tilkynningaskyldu tjaldsvæða um gistingu útlendinga til lögreglu og útlendingaeftirlits sbr. 54. gr. Að öðru leyti voru ekki gerðar athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason

Þórður Skúlason
framkvæmdastjóri

Háaleitisbraut 11, pósthólf 8100, 128 Reykjavík, sími 515 4900, fax 515 4903, samband@samband.is, www.samband.is

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1020
komudagur 6.3.2002

SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Nefndasvið Alþingis

Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

JHM/ás Rvk. 05.02.2002

Efni: Frumvarp til laga um útlendinga á 127 löggjafarþingi 2001-2002.

Samtökum atvinnulífsins (SA) hafa borist til umsagnar frumvarp til laga um útlendinga. Frumvarpið er að stofni til frumvarp það sem lagt var fram á 126 löggjafarþingi 2000-2001, ásamt breytingum sem gerðar hafa verið á milli þinga af allsherjarnefnd og dómsmálaráðuneyti.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að 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 Norðurlöndum sem eigi aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) en ekki Evrópusambandinu (ESB), auk þess sem ríkin hafi hliðstæða stöðu gagnvart ESB innan Schengen samstarfsins.

Samtök atvinnulífsins taka undir framangreind sjónarmið og lýsa stuðningi við það að norræn löggjöf og þá einkum norsku útlendingalögin séu höfð til hliðsjónar við setningu laga um útlendinga.

Varðandi einstakar greinar frumvarpsins er gerð athugasemd við 13. gr. um dvalarleyfi fyrir aðstandendur. Lagt er til að efni greinarinnar verði breytt á þann veg að heimilt verði að veita nánar tilgreindum aðstandendum dvalarleyfi í stað þess að um óskoraðan rétt sé að ræða. Með smá lagfæringu á orðalagi 1. mgr. mætti ná þessari hugsun. Lagt er til að í stað orðanna: "eða búsetuleyfi eiga, að fenginni umsókn, rétt á dvalarleyfi," komi: "eða búsetuleyfi geta, að fenginni umsókn, fengið dvalarleyfi,"

Þá vekur það athygli að við gerð frumvarpsins er í verulegum atriðum vikið frá því sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum varðandi afgreiðslu atvinnuleyfa til útlendinga.

Á hinum norðurlöndunum er veiting dvalar- og atvinnuleyfa útlendinga á hendi þess aðila sem fer með málefni útlendinga, en hér á landi koma tveir aðilar að málinu. Útlendingaeftirlit veitir dvalarleyfi en Vinnumálastofnun í umboði félagsmálaráðherra veitir atvinnuleyfi. Ekki má veita útlendingi frá ríki utan EES svæðisins atvinnuleyfi nema viðkomandi hafi dvalarleyfi og leyfin verða að liggja fyrir áður en útlendingurinn

Aðsetur: Garðastræti 41, 101 Reykjavík
Póstfang: Pósthólf 520, 121 Reykjavík
Sími: 511 5000
Bréfsími: 511 5050
Netfang: sa@sa.is
Veffang: www.sa.is

kemur í fyrsta sinn til landsins. Veldur það óþarfa töfum á afgreiðslu mála að fjalla þurfi um umsókn í tveimur stofnunum í stað einnar eins og á hinum norðurlöndunum.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um útlendinga er tekið fram að miðað sé við óbreytt fyrirkomulag að því er varði rétt útlendinga til atvinnu og visað til þess að um það efni gildi sérstök löggjöf undir yfirstjórn félagsmálaráðherra, sbr. lög nr. 133/1994 um atvinnuréttindi útlendinga.

Engar frekari skýringar eru á þessari afstöðu þeirra sem unnu að gerð frumvarpsins. Þar sem einnig liggur fyrir Alþingi frumvarp að breytingum á lögum nr. 133/1994 væri tækifæri til að samræma afgreiðslu dvalar- og atvinnuleyfa við það sem tíðkast á hinum norðurlöndunum. Þó ekki væri til annars en spara tíma og fyrirhöfn við afgreiðslu dvalar- og atvinnuleyfa útlendinga.

Samtök atvinnulífsins telja það bæði skynsamlegt og hagkvæmt að útgáfa dvalar- og atvinnuleyfa útlendinga verði færð á eina hendi og telja eðlilegt að það verði á hendi útlendingaeftirlits á sama hátt og gerist í nágrannalöndum okkar.

Með framangreindum athugasemdum lýsa Samtök atvinnulífsins yfir stuðningi við að frumvarpið verði samþykkt.

Virðingarfyllst,

Jón H. Magnússon

SIGLINGASTOFNUN

Alþingi
Erindi nr. Þ 127 900
komudagur 1.3.2002

Alþingi
Hildur Njarðvík, ritari allsherjarnefndar
Við Austurvöll
150 Reykjavík

Kópavogi, 27.02.2002
Tilv. 023
HG/hj

Efni: Frumvarp til laga um útlendinga.

Siglingastofnun Íslands vísar til bréfs allsherjarnefndar Alþingis dags. 13. febrúar 2002, þar sem óskað er eftir umsögn Siglingastofnunar Íslands um frumvarp til laga um útlendinga.

Siglingastofnun Íslands hefur kynnt sér fyrrgreint lagafrumvarp og gerir ekki athugasemdir við efni frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
f.h. Siglingastofnunar Íslands

Hermann Guðjónsson,
forstjóri

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/1311
komudagur 15.3.2002

Athugasemdir sýslumannsembættisins á Keflavíkurflugvelli við frumvarp til laga um útlendinga, sem lagt var fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002.

Mjög margt er til bóta í þessu frumvarpi, en huga þarf nánar að öðru sem rík ástæða er til að breyta. ***Embættið telur að ýmsar breytingar í frumvarpinu, sérstaklega þær sem lúta að því að draga úr valdi lögreglustjóra á landamærum, séu lítt grundaðar og beri að endurskoða.***

Fagna ber aukinni mannréttindavernd og ýmsum ákvæðum sem kynnt eru í frumvarpinu. Margt er hins vegar að varast í frumvarpinu. Sérstaklega vantar að tekið sé tillit til þeirrar framkvæmdar sem er hér á landi. Hafa ber í huga að nánast öll frávísunarmál hér á landi (ekki brottvísanir) eru framkvæmd hjá þessu embætti. Eitt af mörgu sem embættið vill leggja áherslu á, er að gjalda ber varhug við því að gefa útlendingum kost á að misnota það kerfi sem alþjóðasamfélagið hefur sett á fót til að vernda flóttamenn. Íslenska ríkið mun þurfa að bera mjög vaxandi kostnað vegna ólöglegra útlendinga, og þá er ***ekki*** verið að tala um flóttamenn, og ber að varast að ganga lengra í þá átt að flækja málsmeðferð og auka kostnað en nauðsyn krefur. Það skal tekið skýrt fram að embættið leggur ríka áherslu á alla mannréttindavernd og það er ekki verið að hvetja á neinn hátt til þess að íslenska ríkið dragi þar lappirnar. Það er algengt í huga hins almenna borgara, að ekki er gerður nægilega skýr greinamunur á þeim sem raunverulega þurfa mannréttindavernd og hinna sem eingöngu eru í leit að betra lífi og beita ólöglegum aðferðum til að ná fram því markmiði.

Gjalda ber varhug við því að nema úr gildi ákvæði í núgildandi lögum sem gefa lögreglustjórum ríkar heimildir til að frávísa fólki á landamærum. Beita þarf hins vegar slíkum ákvæðum af varfærni og vitaskuld þarf að tryggja málefnalega málsmeðferð.

Við skoðun á frumvarpinu verður að hafa í huga að flóttamannvandi og straumur ólöglegra innflytjenda í Evrópu hefur enn ekki náð til Íslands. Það er aðeins spurning um tíma hvenær hann berst hingað. Á sama tíma og öll nágrannaríki okkar eru að finna leið til að stemma stigu við þessum vanda, þá er Ísland að hluta til, að veikja þá löggjöf sem í gildi er og veita útlendingum ríkari rétt en þeir áður höfðu. Þetta mun aðeins leiða til þess að komum ólöglegra útlendinga til landsins mun fjölga.

Raktar verða fyrst helstu athugasemdir embættisins, en síðar er gerð grein fyrir minni athugasemdum:

Frávísun og brottvísun

- **J. liður 18. gr.** Allsherjarregla. Þessi liður ætti skilyrðislaust að falla undir ákvörðunarvald lögreglustjóra, sbr. 10. tl. 1. mgr. laga nr. 45/1965 um eftirlit með

útlendingum, en ekki Útlendingastofnun. Hver er betur fær til þess en lögreglustjóri að meta hvort allsherjarvá er fyrir dyrum? Á hann að þurfa að rökstyðja mál sitt fyrir borgaralegri stofnun (Útlendingastofnun) um að slík vá sé fyrir dyrum? Lögreglustjóri byggir sinar ákvarðanir á upplýsingum frá t.d. erlendri lögreglu eða jafnvel leyniþjónustu annars ríkis. Yfirmenn lögreglu hjá RLS, Reykjavík og á Keflavíkurflugvelli eru t.d. með aðgang að NATO trúnaðarupplýsingum. Ekki verður séð að hægt sé að miðla slíkum upplýsingum til borgaralegrar stofunar. Sömu rök eiga við um c. og d. lið 1. mgr. 42. gr. Í þeirri grein kemur fram í athugasemdum við lagafrumvarpið að *„Heimildir eru þrengri en gilda um útlendinga almennt skv. 18. og 19. gr. Ákvæðið er í meginatriðum í samræmi við 26. gr. reglugerðar um EES-útlendinga."* Í reglugerðinni stendur m.a. í 28. gr.: *„ Ákvörðun um að meina EES-útlendingi landgöngu eða vísa honum úr landi með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaöryggis skal eingöngu byggð á framferði hlutaðeigandi útlendings og má því aðeins framkvæma að heimilt sé að grípa til úrræða gagnvart íslenskum ríkisborgara við sambærilegar aðstæður."* Samkvæmt þessu virðist ekki vera heimilt að meina Dana landgöngu á grundvelli allsherjarreglu aðeins vegna þess að hann er í Vítisenglum (sjá nánar hér að neðan umfjöllun um ákvæði sem embættið telur vanta).

- **3. mgr. 18. gr.** Hér missir lögreglustjóri þá heimild sem hann hefur í 4. mgr. 10. gr. nr. 45/1965, til að meta hvort framburður útlendings ***teljist sennilegur*** þegar sótt er um hæli hér á landi. Á síðasta ári var 21. útlendingi synjað um hælisumsóknarmeðferð hér á landi. Fastlega má búast við mun fleiri hælisumsóknum ef þessi heimild verður ekki lengur til staðar. Það er ekki verið að ganga á mannréttindi nokkurs manns með beitingu þessa ákvæðis. T.d. gerði Mannréttindaskrifstofa Íslands eða Rauði kross Íslands engar athugasemdir þegar þessar upplýsingar voru kynntar fyrir þeim í byrjun árs. Á síðasta ári var um að ræða einstaklinga sem voru t.d. frá Póllandi, Eystrasaltsríkjunum, Slóvakíu o. s. frv. Það er augljóst að þessum einstaklingum var ekki hætta búin í sínum heimaríkjum og flestir komu hingað frá Danmörku. Hvers vegna eigum við að setja þetta fólk inn á Rauða kross heimilið á dagpeninga meðan þeirra mál eru könnuð á meðan raunverulegir flóttamenn þurfa hjálp okkar? Kæruheimild vegna þessa ákvæðis er ekki til staðar i dag, en mælt er eindregið með því að slík heimild verði fyrir hendi til að Útlendingastofa geti þar með yfirfarið málsmeðferð lögreglustjóra. Slík kæruheimild myndi veita lögreglustjóra nauðsynlegt aðhald sem væntanlega leiddi til þess að ákvæðinu yrði beitt af varfærni.

- **Nauðsynlegt ákvæði sem vantar**. Það vantar málsgrein i nýja frumvarpið sem er sambærileg við 2. mgr. 10. gr. laga nr. 45/1965 en þar segir: *Heimilt er enn fremur að meina útlendingi landgöngu ef nauðsynlegt er talið af öðrum ástæðum en þeim sem í 1. mgr. segir (*1. mgr. 10. gr.). Ástæðan fyrir því er að nauðsynlegt er að hafa opna leið til þess að geta stöðvað för útlendinga af öðrum ástæðum en um getur í greininni og ef ríkar ástæður eru taldar vera fyrir hendi. Það geta komið upp atvik síðar sem ekki hefur verið hugsað út í núna.

Málsmeðferð

- ***Ákvörðun lögreglustjóra um frávísun skv. 1. mgr. 18. gr. á ekki að vera kæranleg, sbr. þó j. lið.*** Kæra má form ákvörðunar, þ.e.a.s. málsmeðferð, en efnislega niðurstöðu á ekki að vera hægt að kæra.
  Embættið á Keflavíkurflugvelli er t.d. eina embættið, að frátöldum einum sérfræðingi hjá ríkislögreglustjóra, sem er með sérmenntaða menn á sviði rannsóknar á fölsuðum vegabréfum. Tækjabúnaðurinn er sá fullkomnasti á landinu og vísar t.d. lögreglan í Reykjavík nánast öllum slíkum málum í dag til embættisins. Hvernig getur Útlendingastofnun, svo dæmi sé tekið, endurmetið ákvörðun embættisins á grundvelli a. liðar 1. mgr. 18. gr. um frávísun á grundvelli falsaðra skilríkja? Hvers vegna á, svo annað dæmi sé tekið, að vera hægt að kæra frávísun vegna þess að aðili er skráður í Schengen upplýsingakerfið?, sbr. i lið. 1. mgr. 18. gr. Hvað erum við að kalla yfir okkur?

- Með sömu rökum og hér að framan ber að skoða réttaraðstoðina í 2. mg. 34. gr. og leiðbeiningarskylduna í 25. gr. Kæra frestar ekki framkvæmd, sbr. 2. mgr. 30 gr. og 29. gr. stjórnsýslulaga, en viðkomandi á samt rétt á talsmanni. Hvers vegna er verið að veita manni t.d. með fölsuð skilríki rétt á talsmanni, sem í flestum tilfellum eru tveir, lögmaður ***og*** túlkur. Hvers vegna er verið að veita útlendingum svo ríkan rétt eins og hér greinir, sem er mun víðtækari en Íslendingar eiga rétt á í sínu eigin landi. Rétt er einnig að hafa í huga að í mörgum tilvikum er þetta fólk á ferð yfir ytri landamæri Schengen og er ekki á leið til Íslands. Ætlar íslenska ríkið að fara að borga allan málskostnað vegna þessa fólks? Hvað með t.d. 250 manna flugvél með þýskum fótboltabullum, sem er frávísað. Eiga þeir allir rétt á réttaraðstoð og túlki? Væntanlega á lögmaðurinn og túlkurinn rétt á að tala við sína skjólstæðinga. Hvernig í ósköpunum á að vera hægt að framkvæma slíkt? Gerir fólk sér grein fyrir þeirri skjalavinnu sem slíkt þýddi fyrir embættið og kostnaðinum fyrir ríkið?

Hér að neðan ýmsir aðrir þættir í frumvarpinu sem embættið telur að betur megi fara:

II. Kafli
Koma og brottför.

5. mgr. 6. gr.
Vegabréfsáritanir.

5. mgr. gefur ekki landamæraeftirliti heimild til að gefa út áritun á landamærum þó svo að það sé gert í raunveruleikanum. Er framkvæmdin í dag byggð á lögleysu? (það vantar reglugerð sbr. síðar). Allir eru sammála um að lögregla á landamærum eigi að hafa þessa heimild (Annars værum við í dag væntanlega ekki með þessa áritunarmiða frá Útlendingastofun) Hvers vegna er þá ekki heimildin sett í lögin? Hvers vegna er verið að flækja þessa hluti með þessum hætti? Búast má við fjölgun á þessum útgáfum, en auðvelt er að setja strangar reglur um þá útgáfu til að tryggja samræmi í farmkvæmd. Það er of þunglamalegt að leyfa ekki embættinu við sérstakar aðstæður útgáfu á landamærum, eins og dæmi hafa margoft sannað að þörf er á. *Dæmi:* Nýverið kom sérstakur gestur í boði

Borgarstjórans í Reykjavík til landsins, frú Varis Dirí. Umrædd kona kom frá New York en á lögheimili i Sómalíu og þurfti því vegabréfsáritun. Ekki náðist í neinn hjá Útlendingastofnun til að afgreiða málið og „afgreiddi" því sýslumannsembættið málið. Samkvæmt núgildandi lögum má dómsmálaráðherra setja í reglugerð heimild sem leyfir lögreglustjórum útgáfu á landamærum. Eðlilegt er að hafa slíka heimild í lögunum.

IV. Kafli
g-liður 1. mgr. 18. gr.

Þessi grein er óskýr. Er verið að tala um þá sem greinilega eru haldnir geðrænum sjúkdómi? Ef það er raunin þá verður það að vera sérfræðingur í geðsjúkdómum sem framkvæmir það mat hvort sem það er svo geðlæknir eða sálfræðingur. Í sambandi við alvarlega smitsjúkdóma þá yrði það að vera sóttvarnarlæknir. Svo virðist að samkvæmt frumvarpinu nægi að heimilislæknir gefi þessi vottorð.

6. mgr. 29. gr.
Rannsóknarúrræði.

Í greininni stendur: *"...ef slíkum fyrirmælum er ekki sinnt eða þau teljast ófullnægjandi..."* Hér þarf að bæta inn orðunum *„að upplýsingarnar"* komi í stað orðsins *„þau"*, annars verður þetta rökleysa.
Það þarf að bæta við í þessa grein að ef grunur leikur á að útlendingur sé hættulegur ***beri*** að handtaka hann og úrskurða í gæsluvarðhald.

Frelsissvipting í allt að 72 tíma

Í 37. gr. dönsku útlendingalaganna er heimild til að frelsissvipta menn í tengslum við frávísun eða brottvísun í allt að 72 tíma áður en þeir eru færðir fyrir dómara. Þrátt fyrir ákvæði 67. greinar stjórnarskrár okkar er þeirri spurningu varpað fram, hvort þetta lagaákvæði myndi ekki standast? Það er ekki verið að handtaka menn og því er spurt hvort að lagaheimild í útlendingalögum myndi ekki nægja? Þessu ákvæði er mikið beitt í nágrannaríkjum okkar og er t.d. maður þessa stundina í haldi í Danmörku sem kom frá Íslandi og sem á að senda til Kína. Afla þarf bráðabirgðaskilríkja i Danmörku sem mun taka lengri tíma en 24 klst.

Fölsuð skilríki undir höndum

Írar eru t.d. að setja ákvæði í sín lög að refsivert sé að hafa fölsuð skilríki undir höndum, þó svo að þau séu ekki notuð. Mikilvægt er að setja samsvarandi ákvæði í lög hérlendis. Til að komast hjá gagnrýni mannréttindasamtaka er hægt að hafa undantekningu frá þessari reglu þess efnis að ef menn fái meðferð sem flóttamenn gildi þetta ákvæði ekki.

VIII. Kafli
Ýmis ákvæði.

1. mgr. 56. gr.
Ábyrgð á kostnaði.

Í þessari málsgrein þarf að bæta við að lögreglu sé heimilt að leggja hald á fjármuni til þess að standa straum af kostnaði við að koma útlendingi úr landi. Þetta hefur verið gert í framkvæmd, því margoft er þetta fólk með verulega fjármuni á sér og því hæg

heimatökin hjá lögreglunni að leggja hald á þessa fjármuni. Hvers vegna á ríkissjóður að bera þennan kostnað þegar brotamennirnir eru með fullar hendur fjár?

2. mgr. 56. gr.

Ef útlendingi er frávísað frá landinu og ***flugfélagið krefst fylgdar*** skal það, að mati embættisins, bera allan kostnað sem af því hlýst, hvort sem er innan eða utan Schengensvæðisins. Hér er um að ræða „deilumál" embættisins við flugstjóra Flugleiða um mat á því hvort farþegi sé hættulegur eður ei. Flugstjórar virðast hafa sannmælst um að biðja alltaf um fylgd þegar verið er að frávísa eða brottvísa fólki án tillits til áhættumats. Ef lögreglu telur mann hættulegan er eðlilegt að lögreglan beri kostnað á fylgd en vandamálið byrjar þegar lögregla telur mann ekki hættulegan, en flugstjóri viðkomandi flugvélar krefst engu að síður fylgdar. Við þær aðstæður telur embættið að flugfélagið geti ekki krafið embættið um ferðakostnað. Sem málamiðlun getur embættið við slíkar aðstæður engu að síður greitt mannalaunin.

3. mgr. 56. gr.

Hér kemur fram að kostnaður greiðist úr ríkissjóði ef hann fæst ekki greiddur skv. 1. eða 2. mgr. Hér þarf að útfæra málsgreinina nánar. Það verður að vera tryggt að embætti sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli beri ekki þennan kostnað eitt og sér heldur væri nauðsynlegt að til væri sjóður sem greiddi þennan kostnað. Dómsmálaráðherra væri heimilt að setja í reglugerð nánari útfærslu á því hvernig greitt væri úr slíkum sjóði. Það má öllum vera ljóst að þessi útgjöld munu að öllu óbreyttu nema tugum milljóna innan nokkurra ára. Þessi kostnaður nemur í dag nokkrum milljónum króna en er ekki haldið saman sem sérstökum útgjaldalið hjá embættinu. Það verður hins vegar gert í fyrsta skiptið í ár.

5. mgr. 56. gr.

Þessi málsgrein er of fortakslaus. Ef tekið er upp t.d. tímabundið landamæraeftirlit, þá skal flugfélagið bera allan kostnað sem hlýst af því að flytja útlending sem frávísað hefur verið frá landinu. Þetta myndi einungis gilda að undangenginni tilkynningu um að landamæraeftirlit hafi tímabundið verið tekið upp sbr. 2. mgr. 2. gr. Schengensamningsins og 3. mgr. 57.gr. frumvarpsins.

Að lokum: Hver er munurinn á eftirtöldum hugtökum í frumvarpinu?

Allsherjaregla
Þjóðaröryggi
Öryggi ríkisins
Almannahagsmunir
Krefjandi þjóðarhagsmunir
Mikilvægir þjóðarhagsmunir
Almannaöryggi
Ógn gagnvart grundvallarþjóðfélagssjónarmiðum
Öryggissjónarmið

SÝSLUMANNAFÉLAG ÍSLANDS

Reykjavík, 27 febrúar 2002

Nefndasvið Alþingis
Þórshamri v/Templarasund
150 REYKJAVÍK

**Umsögn um frumvarp til laga
um útlendinga**

**Alþingi - 127. löggjafarþing 2001-2002
Þskj. 698 – 433 mál**

Undirrituðum sem stjórnarmanni í Sýslumannafélagi Íslands hefur verið falið f.h. félagsins að láta í té umsögn um frumvarp til laga um útlendinga. Umsögn þessi er samhljóða þeirri er undirritaður sendi f.h. Ríkislögreglustjórans. Að mati undirritaðs er frumvarpið vel og skilmerkilega samið og er mikill fengur að ítarlegri greinargerð sem fylgir frumvarpinu. Við umsögn þessa er að verulegu leyti stuðst við umsögn sem send var Alþingi hinn 6. febrúar 2001 þegar fyrra frumvarp var til meðferðar á 126. löggjafarþingi síðla árs 2001. Ennfremur hafa allar breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá 126. löggjafarþingi fram til þess er það nú er lagt fram á ný verið skoðaðar svo og þær sem unnar hafa verið í dómsmálaráðuneytinu á milli þinga. Ekki verða færðar fram athugasemdir við orðalag í einstökum greinum og ekki þykir ástæða til athugasemda þótt eitthvað sé um eyðuákvæði svo sem þegar vísað er til hugtaka eins og EES-útlendingur eða flóttamaður svo dæmi sé tekið, enda er vísað til viðeigandi heimilda og skýringa í greinargerð og fylgiskjöl með frumvarpinu.

Eins og segir í greinargerð var höfð hliðsjón af norrænni löggjöf við samningu frumvarpsins og að verulegu leyti stuðst við norsku útlendingalögin. Tekið er undir það að heppilegt er að frumvarpið hafi tekið mið af löggjöf sem mikil reynsla er komin á og er þá sérstaklega litið til þess að Norðmenn hafa sett afar ítarlega reglugerð, sem hafa

má til hliðsjónar þegar hafist verður handa við þá smíð. Í þessu sambandi þykir sérstök ástæða til að tilfæra hér kafla úr athugasemdum með frumvarpinu.

> "Í ýmsum greinum frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra setji nánari ákvæði í reglugerð. Þau ákvæði er varða efnisreglur tilgreina að jafnaði það svið sem kveða skal á um í reglugerð. Meginreglur allar koma hins vegar fram í frumvarpsgreinunum en reglugerðarheimild varðar þá útfærslu tiltekinna reglna. Með þessu hafa stjórnvöld óvíræða heimild til að setja nauðsynlegar reglur samhliða því að afmarka glögglega efni slíkra reglna. Er stjórnvöldum þannig fengin skýrari staða til að framkvæma þær reglur sem fara á eftir í stað þess að ákvæði yrði að túlka á grundvelli lögskýringarreglna. Gert er ráð fyrir að samtímis gildistöku nýrra útlendingalaga verði sett heildarreglugerð um þessi efnisatriði og að öðru leyti um atriði sem varða framkvæmd laganna. Jafnframt er ljóst að framkvæmd málefna útlendinga að samþykktum nýjum útlendingalögum eins og frumvarpið liggur fyrir mun gera auknar kröfur til stjórnsýslu málaflokksins, hvort heldur er hjá lögreglunni, Útlendingastofnun eða ráðuneyti."

Þá er það mikilsvert að í frumvarpinu er nú mælt fyrir um að framkvæmd laganna skuli vera í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni, en í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins segir svo um þetta atriði:

> "Í þessari grein er tilgangi laganna lýst. Í 1. mgr. segir að lögunum sé ætlað að veita heimild til að halda uppi nauðsynlegu eftirliti með komu til landsins og för úr landi og með dvöl útlendinga hér á landi. Útlendingur á að þjóðarétti ekki rétt til að flytja inn í annað land til að setjast þar að. Um það fer þá eftir landslögum. Stjórnvöldum er þannig nauðsyn að hafa stjórn á og eftirlit með flutningi útlendinga til landsins. Skal þetta gert í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni. Stefna stjórnvalda mundi meðal annars koma fram í þeim reglum sem settar verða um framkvæmd laga um útlendinga. Stefnan getur varðað almennar takmarkanir á komu útlendinga til landsins. Hún getur einnig varðað takmarkanir á komu til landsins sérstaklega með hliðsjón af vinnuaflsþörf í landinu, svo og tekið mið af almennri stefnu í utanríkismálum eða af atriðum sem varða öryggi ríkisins."

Það er bæði rétt og skylt er að ræða nokkuð atriði sem reynir á við framkvæmd landamæraeftirlits, þegar hingað koma ferðamenn sem veita lögreglu tilefni til afskipta af þeirra högum. Þessum atriðum er einkum lýst í 29. gr. frumvarpsins sem fjallar um rannsóknarúrræði. Um þær aðgerðir sem þar eru heimilaðar eru eðli máls samkvæmt á stundum nokkuð skiptar skoðanir. Ekki verður þó undan því vikist að beita þeim úrræðum, svo sem frelsissviptingu, þegar skilyrði og tilefni eru til staðar, en óásættanlegt er með öllu að hér á landi séu á ferli menn, sem yfirvöld vita engin deili á

og þeir sjálfir hafa ekki gefið um sig viðhlítandi upplýsingar, en það er þeim þó skylt að gera samkvæmt 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins. Telst það vera andstætt þjóðfélagshagsmunum að í landinu sé búsettur fjöldi einstaklinga sem ekki er vitað hverjir eru, sbr. greinargerð. Sú breyting sem meiri hluti allsherjarnefndar lagði til á 126. löggjafarþingi við 3. mgr. 29. gr. að þar yrði vísað til laga um meðferð opinberra mála er eðlileg.

Af sama meiði er það, að fyrir hendi verða að vera annars konar vistunarúrræði sem tæpt er á í 5. mgr. 46. gr. frumvarpsins þess efnis, að útlendingur sem sækir um hæli skuli dveljast í tilteknu sveitarfélagi og í húsnæði sem lagt er til þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir um umsóknina.

Enginn skyldi fara í grafgötur með það að umsókn um hæli er einkar flókið ferli og oft mjög tafsamt og erfitt úrlausnar. Það skiptir því miklu máli að aðbúnaður umsækjenda sé sæmilegur á meðan beðið er niðurstöðu Útlendingastofnunar og að ávallt sé vitað hvar viðkomandi heldur sig á meðan mál hans er til meðferðar.

Eins og rakið er í II. kafla athugasemda með frumvarpinu var gildandi lögum um eftirlit með útlendingum breytt með lögum nr. 25/2000 og lögum nr. 7/2001 vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu og samstarfi á grundvelli Dyflinarsamningsins. Allnokkur reynsla er því komin á þá framkvæmd sem nú er verið að treysta enn frekar í sessi með frumvarpinu.

Þótt frumvarpið sé sniðið að norskri löggjöf þykir mega mina á að undirritaður lagði með umsögn sinni í fyrra, árið 2001, skýrslu um kynnisför til Danmerkur árið 1999. Tilgangur heimsóknarinnar var að fræðast um starfsemi lögreglunnar og meðferð hennar á málefnum útlendinga, einkum þeirra er leita hælis í Danmörku. Ekki þykja efni til að senda skýrsluna öðru sinni.

Að öðru leyti eru ekki athugasemdir við frumvarp þetta.

Þórir Oddsson

Prestur innflytjenda

Alþingi
Erindi nr. Þ 127/917
komudagur 27. 2. 2002

Loftstofu, Austurstræti 20 P.hólf: 1706 121 Reykjavík
Sími: 869 6526 Netfang: toshiki@kirkjan.is

Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga

(Lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafaþingi 2001-2002.)

Allsherjarnefnd Alþingis.
Heiðruðu fulltrúar þjóðarinnar,

Ég undirritaður hef skoðað frumvarp til laga um útlendinga, samkvæmt skriflegri beiðni yðar 13. febrúar s.l.

Því miður sést engin breyting á meginatriði sem ég benti á í fyrri umsögn um viðkomandi frumvarp fyrir ári. Þess vegna þarf ég að endurtaka aðeins tvö atriði einu sinni enn, sem ég tel mikilvæg og alvarleg.
Ég óska þess innilega að viðkomandi málflutningsaðili endurskoði frumvarpið og lagi það svo að það megi fullnægja lýðræði og réttindum allra þegna þjóðfélagsins.

1. Grunnstefna lýðræðislegrar valdskiptinar í hættu.

Sjálfstæði þriggja meginvalda ríkisins, þ.e. löggjafar-, dóms- og framkvæmdarvalds, er afar mikilvægt í lýðræðisþjóð. Því kerfi er ætlað að hindra einræði og tryggja það að fullveldi þjóðarinnar standi á grunni réttinda allra borgara landsins.
Viðkomandi frumvarp virðist vera á móti hugmyndinni um sjálfstæði þessarar þriskiptingar ríkisvaldsins að eftirfarandi leyti:

a) Af þessum 59 greinum, sem eru heildarfrumvarpið, birtast ákvæði eins og "dómsmálaráðherra setur nánari reglur um ....." eða samsvarandi tjáning 32 sinnum.
   Það er skiljanlegt að slík ákvæði komi fyrir í öllum lögum, en 32 ákvæði af 59 greinum er að öllu leyti of oft.

b) M.a. er dómsmálaráðherra gefið vald til þess að ákveða skilyrði sem varða beint leyfi um dvöl erlends ríkisborgara í landinu, eins og sést í eftirfarandi greinum;
   - 2.mgr. 5.gr. varðandi vegabréf.
   - a-lið 11.gr. varðandi skilyrði dvalarleyfis.

Loftstofu, Austurstræti 20 P.hólf: 1706 121 Reykjavík
Sími: 869 6526 Netfang: toshiki@kirkjan.is

- 5.mgr.15. gr. varðandi tungmálakunnáttu og búsetuleyfi.
- 1.mgr. 29.gr. varðandi kröfur stjórnvalda til skyldu erlends ríkisborgara.
- 4.mgr. 48.gr. varðandi ferðaskírteini fyrir flóttamenn og vegabréf fyrir útlendinga.

Þetta vekur efa um hvort lögin geti staðist sem grunnregla á þessu gildissviði. Lög sem fela framkvæmdarmönnum löggjafavald eru ólýðræðisleg og fela í sér hættu á því að leiðast til einræðis.

c) Sömuleiðis er ruglað saman framkvæmdarvaldi og dómsvaldi í 3.mgr.4.gr. og 3.mgr.29.gr.
Í fyrri greininni er skip- eða flugstjórum gefið bæði hlutverk dómara og framkvæmdarmanns, og í síðarnefndri greininni er lögreglu falið hlutverk dómara.

2. Um íslenskunám

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

d) 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 kunátta 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 bóinn þykir ekki ástæða til að gera sérstakar kröfur um námsárangur, til að mynda að sá sem lokið hefur námskeiði hafi náð góðum tökum 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 stjórnmálaleg réttindi, sem Ísland er samningsaðili, (undirritað að Íslands hálfu desember í 1966 og fullgilt ágúst í 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 mismun svo sem vegna kynþáttar, litarháttar,..... tungu,.... þjóðernisuppruna..... eða annarra aðstæðna".
   - "Að veita útlendingi innsýn í tungmálið" 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 "auðvelda honum að aðlagast íslensku þjóðfélagi".
   Það er ekki neitt "eðlilegt" "að gera kröfu til" tungmálakunnáttu erlends ríkisborgara í lögum til þess að veita honum búsetuleyfi. Þótt tilgangurinn sé réttur og skiljanlegur, er óleyfilegt að setja þetta skilyrði í lög.

Loftstofu, Austurstræti 20 P.hólf: 1706 121 Reykjavík
Sími: 869 6526 Netfang: toshiki@kirkjan.is

- Þó að í athugasemdum segi um þessa skyldu: "þykir ekki ástæða til að gera sérstakar kröfur um námsárangur....", kemur það ekki fram í lögunum 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.

Ofangreind eru tvö megin atriði sem ég krefst þess að viðkomandi málflutnings-aðili endurskoði og lagfæri.
Að lokum óska ég þess aftur að viðkomand frumvarp verði endurskoðað áður en það verður lagt fyrir löggjafarþing.

Virðingarfyllst,

Reykajvík, 25. febrúar 2002

Prestur innflytjenda

Toshiki Toma

Toshiki Toma

Alþingi
Erindi nr. Þ
komudagur

ÚTLENDINGAEFTIRLITIÐ
DIRECTORATE OF IMMIGRATION
Borgartún 30 - 105 Reykjavík - SÍMI 510 5400 - SÍMBRÉF 562 3375 - NETFANG utl@utl.is

Alþingi
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 27. febrúar 2002
Tilvísun: 2002020054

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um útlendinga, lagt fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001-2002

Vísað er til bréfs Allsherjarnefndar Alþingis dags.13. febrúar 2002, þar sem óskað er umsagnar Útlendingaeftirlitsins um frumvarp til laga um útlendinga og frestur til þess veittur til 28. febrúar 2002.

Útlendingaeftirlitið vísar til fyrri umsagna um frumvarp þetta. Í þessari umsögn gerir Útlendingaeftirlitið athugasemdir við 13. og 29. gr. frumvarpsins en þau atriði er þar um ræðir varða fyrst og fremst fjölskyldusameiningu.
Útlendingaeftirlitið vill ítreka að verði frumvarp þetta að lögum er það mikil og nauðsynleg réttarbót, sem afar brýnt er að nái fram að ganga, svo Ísland verði ekki áfram eftirbátur annarra þjóða varðandi málefni útlendinga, réttindi og skyldur þeirra sem hingað koma, hér vilja búa og leita hér hælis.

13. gr. Dvalarleyfi fyrir aðstandendur.

13. gr. frumvarps til útlendingalaga hljóðar svo:
Nánustu aðstandendur íslensks ríkisborgara eða annars norræns ríkisborgara sem búsettur er hér á landi ***eða útlendings*** *sem dvelst eða fær að dveljast löglega í landinu samkvæmt dvalarleyfi sem ekki er háð takmörkunum eða búsetuleyfi* ***eiga,*** *að fenginni umsókn ,* ***rétt á dvalarleyfi****, enda liggi ekki fyrir atvik sem greinir í c–lið 1. mgr. 11. gr. auk þess sem framfærsla, sjúkratrygging og húsnæði skal vera tryggt, sbr. a-lið1. mgr. 11.gr.*
Nánustu aðstandendur í skilningi 1. mgr. eru maki, sambúðarmaki, niðjar yngri en 18 ára og á framfæri viðkomandi og ættmenni hans eða maka að feðgatali og á þeirra framfæri.
Dvalarleyfi aðstandanda skal að jafnaði gefið út til sama tíma og leyfi þess síðarnefnda, þó þannig að það gildi ekki lengur en leyfi hans.

Í greinargerð með 13. gr. eru áréttuð þau atriði er greinin sjálf tilgreinir þ.e. að nánustu aðstandendum skuli tryggður réttur til dvalar.

Það er að sjálfsögðu eðlileg meginregla að þeim útlendingum er flytjast til landsins gefist kostur á að búa hér ásamt fjölskyldu sinni. Með þessu ákvæði, verði það að lögum, er útlendingum sem eru, **nánustu aðstandendur**, eins og frumvarpsgreinin skilgreinir þá og íbúum Norðurlanda og EES ríkjanna tryggður réttur til dvalarleyfis hér á landi.

Það sem er fyrst og fremst athugunarvert, verði ákvæðið óbreytt að lögum, er að með því ákvæði skapast fortakslaus réttur til handa nánustu aðstandendum til dvalarleyfis. Í öðru lagi, rétturinn til að fá til sín nánustu aðstandendur, eins og þeir eru skilgreindir í 2. mgr. 13. gr., stofnast um leið og útlendingur hefur fengið útgefið dvalarleyfi er getur orðið grundvöllur búsetuleyfis. Samkvæmt þessari túlkun er nauðsynlegt að breyta frumvarpsgreininni í heimildarákvæði. Það getur vart verið vilji löggjafans að í öllum tilfellum skapist óskoraður réttur til svo víðtækrar fjölskyldusameiningar sem 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins greinir um leið og útlendingur hefur fengið útgefið dvalarleyfi, sem gerist um leið og viðkomandi kemur fyrst til landsins. Í þriðja lagi öðlast þeir sem falla undir skilgreininguna nánustu aðstandendur, dvalarréttindi til samræmis við leyfi þess aðila er þeir leiða rétt sinn af, sem kann að vera ótímabundinn ef viðkomandi er þegar dvelur hér hefur öðlast búsetuleyfi skv. 15. gr. frumvarpsins.

Skilyrði þess að réttur skapist, er að viðkomandi nánustu ættingjar hafi framfærslu eða sá sem fyrir er hér á landi geti staðið straum af framfærslu, sjúkratryggingum og húsnæði. Hér virðist vera um tæmandi talningu að ræða, þ.e. ekki verða sett frekari skilyrði fyrir útgáfu dvalarleyfis til þeirra aðila er hér um ræðir. Til þess að rétturinn skapist þarf aðeins einn fjölskyldumeðlimur að vera með löglega dvöl á Íslandi.

Nágrannaríki okkar styðjast að megin stofni til við samsvarandi heimildir en þó ber að athuga að Danir hyggjast nú miða við 7 ára búsetu áður en fjölskyldusameining getur átt sér stað. Hins vegar hafa flest ríki innan Schengen samstarfsins miðað við að um heimildarákvæði sé að ræða en ekki fortakslausan rétt til dvalarleyfis. Í núgildandi danskri löggjöf er sambærilegt ákvæði sem þó er heimildarákvæði en bundið átta matskenndum þáttum sem fyrst og fremst varða tengsl viðkomandi útlendings við landið, er óskar eftir því að fá til sín nánustu aðstandendur.

Eins og Útlendingaeftirlitið hefur áður áréttað er sundurgreining dvalarleyfis og réttar til atvinnuþátttöku, sem gildir hér á landi, ákaflega óheppileg. Ef ætlunin er að skipa þessum málum eins og lagt er til í frumvarpinu vaknar sú spurning hvort ekki sé eðlilegt og jafnvel nauðsynlegt m.a. út frá mannréttindasjónarmiðum að fólk sem hefur dvalarrétt á Íslandi njóti þess að fá tækifæri til að reyna að sjá sjálfu sér farborða með atvinnuþátttöku. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að viðkomandi aðilar leiða, í lang flestum tilfellum, rétt sinn af rétti annars útlendings sem hefur dvalar og atvinnuréttindi, og fær dvalarrétt til samræmis við þann aðila og ætti því að njóta sama réttar til atvinnuþáttöku.

Útlendingaeftirlitið telur nauðsynlegt að gera breytingu á framangreindri frumvarpsgrein þannig að um heimildarákvæði verði að ræða, gagnvart þeim útlendingum, sem ekki falla undir reglur EES samningsins.
Rétt er þó að ítreka að öll lagaákvæði og reglur um fjölskyldusameiningu eru ákaflega viðkvæm í meðförum og hafa verið uppspretta deilna í öllum nágrannalöndum okkar.

29. gr. Rannsóknarúrræði.

Í 4. mgr. 29. gr. frumvarpsins er fjallað um þær heimildir sem stjórnvöld hafa til að taka fingarför og ljósmyndir af útlendingum sem hingað koma að nánari skilyrðum uppfylltum. Athuga ber að í frumvarpi til laga um útlendinga er lagt var fram á 126. löggjafarþingi var heimild stjórnvalda víðtækari, þ.e. þar var gert ráð fyrir að til staðar væri heimild til að rannsaka erfðaefni útlendings þegar nánari skilyrðum væri fullnægt.

Það er skoðun Útlendingaeftirlisins að eðlilegt sé að heimild til að rannsóknar á erfðaefni sé til staðar. Reynsla nágrannaríkja okkar er sú að ákvæði sem þetta er nauðsynlegt þegar kemur að málum er varða fjölskyldusameiningu og hælisleitendur. Ljóst er að að í sumum ríkjum er erfitt að fá skjöl er sanna vensl og skyldleika fólks og hafa því nágrannaríki okkar tekið upp rannsóknir á erfðaefni til þess að auðvelda fjölskyldusameiningu, en ef ekki væri lagaheimild til að dreifa gæti fjölskyldusameining í mörgum tilfellum ekki átt sér stað. Það er jafnframt reynsla nágrannaríkja okkar að í ákveðnum tilvikum hafa meintir foreldrar (foreldri) dregið umsóknir til baka um fjölskyldusameiningu þegar fyrir hefur legið að rannsókn á erfðaefni verði gerð að skilyrði og þykir það ótvírætt benda til þess að ekki hafi verið um skyldleika að ræða í þeim tilvikum.

Það er álit Útlendingaeftirlitsins að nú þegar séu börn hérlendis sem eru ranglega "feðruð" eða ranglega "mæðruð". Hér á landi hafa komið upp tilvik þar sem meint foreldri hefur lagt fram "gilt fæðingarvottorð" en síðar hafa komið ábendingar þess efnis að efni vottorðsins sé ekki rétt og eftir viðtal Útlendingaeftirlitsins við viðkomandi hefur umsókn verið dregin til baka. Staða Útlendingaeftirlitsins í slíkum málum er ekki sterk þar sem vottorð er í raun gilt og eini möguleiki stofnunarinnar er að hafna framlögðum vottorðum frá viðkomandi ríki á grundvelli þess að fólk geti hæglega keypt fölsuð vottorð og þar með gert allar fyrirhugaðar fjölskyldusameiningar frá tilteknu ríki afar tortryggilegar. Slík afstaða er hins vegar óheppileg þar sem meirihluti umsókna um fjölskyldusameiningu byggir á raunverulegum venslum og skyldleika en ákvæði sem heimilaði rannsókn á erfðaefni væri til þess fallið að tryggja viðkomandi þann möguleika að fjölskyldusameining næði fram að ganga.

Í málum hælisleitenda er brýnt er að hafa heimild til að beita rannsóknum á erfðaefnum og þá sér í lagi þegar málum er svo háttað sem 4. gr. Dyflinarsamningsins mælir fyrir um og varða réttindi hælisleitenda sem leidd eru af skyldleika í viðkomandi landi. Þessi aðstaða getur átt við í þeim tilfellum er hælisleitendur koma hingað til lands og gefa upp skyldleika við flóttamenn í öðrum Evrópuríkjum eða hafa við skýrslugjöf í einu ríki lýst sig vera án skyldleika við nokkurn aðila þar í landi en lýsa skyldleika við aðila sem er með búsetu hérlendis. Í slíkum tilfellum er aðstaðan oft þannig að engum gögnum er til að dreifa er staðfesta framburð viðkomandi og væri þá eðlilegt að rannsókn á erfðaefni gæti farið fram.

Útlendingaeftirlitið hefur kannað hvernig þessum málum er háttað á Norðurlöndunum. Í ljós hefur komið að þar fara fram rannsóknir á erfðaefnum. Í Danmörku (40. gr. Útlendingalaga) og Finnlandi (18. gr. f. Útlendingalaga) er heimildin lögfest. Í Svíþjóð og Noregi eru framkvæmdar rannsóknir á erfðaefni án þess að bein lagaheimild standi til þess og byggir þá rannsóknin á samþykki viðkomandi. Í Svíþjóð eru DNA rannsóknir dýrar, og því hefur blóðflokkagreining, í sumum tilfellum, verið látin nægja. Í Danmörku fellur kostnaður við rannsókn á umsækjanda ef í

ljós kemur að rannsókn á erfðaefni leiðir í ljós að ekki er um skyldleika að ræða. Samkvæmt ákvæðum finnsku útlendingalöggjafarinnar fellur kostnaður á ríkið nema í þeim tilvikum þegar skyldleikar eru engir, þá hefur finnska ríkið heimild til að krefja umsækjanda um áfallinn kostnað. Tekið skal fram að Útlendingaeftirlitið telur að rannsókn á erfðaefni fari einungis fram í algerum undantekningartilfellum. Engu að síður er nauðsynlegt að þessi heimild sé fyrir hendi og þá sér í lagi þegar ekki reynist mögulegt fyrir umsækjanda að leggja fram fullnægjandi gögn er sanna fjölskyldutengsl.

Með vísan til ofanritaðs og ekki hvað síst til að tryggja réttindi útlendinga er æskja þess að fá til sín fjölskyldumeðlimi er eindregið lagt til að heimild til að beita rannsóknum á erfðaefni verði bætt að nýju inn í frumvarpið.

F.h. Útlendingaeftirlitsins,