



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um atvinnuréttindi útlendinga og lögum um útlendinga. FOR23030009.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	3. mars 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Forsætisráðherra skipaði starfshóp um atvinnuréttindi útlendinga utan Evrópska efnahagssvæðisins þann 23. nóvember 2022. Starf hópsins byggðist á stjórnarsáttmála ríkisstjórnarflokkanna og er lýst nánar í kafla B. Starfshópurinn hafði til hliðsjónar það starf sem unnið hefur verið á sviði útlendingamála í einstökum ráðuneytum og í öðrum starfshópum, auk þess að taka mið af framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2022-2025.

Starfshópurinn hélt 35 fundi frá 23. nóvember 2022 til 16. febrúar 2023 og fundaði með eftirtöldum aðilum: félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, menningar- og viðskiptaráðuneyti, utanríkisráðuneyti, Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, BHM, ASÍ, ríkislögreglustjóra, Fjölmenningssetri, Þjóðskrá, Hagstofnunni, Alvotech, hælisteymi Reykjavíkurborgar, KPMG, embætti landlæknis og samstarfsnefnd um atvinnumál útlendinga. Í sumum tilvikum fundaði starfshópurinn oftast en einu sinni með framangreindum aðilum. Hópurinn fékk margvíslegar tillögur, ábendingar og tölfræðigögn frá framangreindum ráðuneytum, stofnunum og samtökum. Þá samdi forsætisráðuneytið, f.h. starfshópsins, við KPMG, eftir örútbod, um gerð skýrslu um möguleika til aukinnar skilvirkni við útgáfu dvalar- og atvinnuleyfa og var þeirri skýrslu skilað þann 4. febrúar 2023.

Efni skýrslu starfshópsins er afmarkað við rýmkun atvinnuréttinda fólks frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins og atriði sem eru til þess fallin að auka skilvirkni í kerfinu. Utan þeirrar afmörkunar falla því ýmsir þættir sem geta stutt við farsæla inngildingu útlendinga í íslenskt samfélag. Í skýrslunni er ekki fjallað um dvalar- og atvinnuleyfi umsækjenda um alþjóðlega vernd.

Tillögur starfshópsins voru kynntar í ráðherranefnd um innflytjendur og flóttafólk þann 10. febrúar 2023 og var hópnum gert að bregðast við nokkrum spurningum og athugasemdum og skýra betur nokkur atriði. Endanlegri skýrslu var skilað til forsætisráðherra 16. febrúar 2023. Málið var síðan kynnt í ríkisstjórn Íslands 28. febrúar 2023. Forsætisráðuneytið mun í framhaldinu vinna að gerð lagafrumvarps um breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016 samhliða, til að rýmka reglur um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga í samvinnu við dómsmálaráðuneytið og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið.

Markmiðið með frumvarpinu er að stuðla að því sem fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarflokkanna, og lýst er í kafla B, og útfæra tillögur starfshópsins með þeim lagabreytingum sem taldar eru nauðsynlegar í því skyni.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Gerðar verði ýmsar breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, til þess að rýmka reglur um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga í því skyni að auka fjölbreytileika íslensks samfélags, gera Ísland að áhugaverðari og samkeppnishæfari kosti fyrir erlenda starfsmenn og nema og um leið skapa forsendur fyrir blómlegt efnahagslíf og sterkt velferðarsamfélag til framtíðar.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Til þess að unnt sé að bregðast við því sem fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarflokkanna og þeim tillögum sem fram koma í skýrslu starfshópsins um að rýmka dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga er nauðsynlegt að gera ýmsar breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016. Markmið það sem lýst er í kafla A.2. næst ekki að óbreyttum lögum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027, málaflokkur 29.7, kemur fram að markmið stjórnvalda er að jafna tækifæri innflytjenda til félagslegra þátttöku, virkni í íslensku samfélagi og vinna gegn atvinnuleysi innflytjenda. Þá kemur m.a. fram í stjórnarsáttmála Framsóknarflokksins, Sjálfstæðisflokksins og Vinstrihreyfingarinnar – Græns framboðs að þátttaka fólks af erlendum uppruna auki fjölbreytileika, efli íslenskt samfélag og menningu og sé ein forsenda fyrir vexti efnahagslífsins. Þá er þar kveðið á um að tryggja verði að innflytjendur sem hér vilja búa og starfa fái tækifæri til aðlögunar og geti nýtt hæfileika sína, þekkingu og reynslu. Ein af aðgerðunum í stjórnarsáttmálanum er að lög um útlendinga verði tekin til endurskoðunar með það að markmiði að rýmka ákvæði er varða útgáfu dvalarleyfa á grundvelli atvinnuþátttöku og auka skilvirkni með einföldun ferla.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmiðið er að stuðla að því sem fram kemur í gildandi stjórnarsáttmála með því að rýmka reglur um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga í því skyni að gera Ísland að eftirsóknarverðari og samkeppnishæfari kosti fyrir erlenda starfsmenn og nema, auka fjölbreytileika íslensks samfélags og um leið byggja undir áframhaldandi lífsgæði og velsæld til framtíðar. Þá er að því stefnt með breytingunni að styrkja stöðu innflytjenda á vinnumarkaði, t.a.m. með því að atvinnuleyfi fylgi starfsmanni en ekki vinnuveitanda, réttur til fjölskyldusameiningar verði rýmkaður og leyfistími lengdur.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Óbreytt ástand myndi leiða til þess að ekki verði hægt að uppfylla þau markmið sem fram koma í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarflokkanna, og lýst er í kafla B, og hrinda tillögum starfshópsins í framkvæmd með þeim lagabreytingum sem taldar eru nauðsynlegar.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þörf er á lagasetningu til að ná fram þeim markmiðum sem lýst er í kafla B

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Annað hvort að gera breytingar á tilteknum ákvæðum í lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, eða sameina lög in í einn lagabálk og setja ný heildarlög um útlendinga þar sem yrðu einnig að finna ákvæði um atvinnuréttindi útlendinga. Þar sem um brýnt mál er að ræða sem er mikilvægt að bregðast sem fyrst við með lagasetningu til að ná þeim markmiðum sem lýst er í þessu skjali er fyrri leiðin lögð til.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Í samræmi við þær tillögur sem fram koma í skýrslu starfshóps um atvinnuréttindi útlendinga er áformað að ráðast í tilteknar og afmarkaðar breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, til þess að rýmka reglur um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga í því skyni að ná markmiðum stjórnvalda um fjölbreyttara samfélag, aðgengilegri og samkeppnishæfari vinnumarkað og sterkara efnahagslíf.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Breytingar yrðu gerðar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, um að:

- tímabundið atvinnuleyfi fylgi starfsmanni, ekki atvinnurekanda (breyting á 1. mgr. 20. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga),
- tiltekin dvalarleyfi verði lengd (breyting á 2. mgr. 61. gr., 2. mgr. 63. gr. og 2. mgr. 64. gr. laga um útlendinga),
- fjölskyldusameiningar verði heimilaðar vegna fleiri dvalarleyfa (breyting á 1. mgr. 69. gr. laga um útlendinga),
- undanþága verði frá kröfu um tímabundið atvinnuleyfi fyrir maka sérfræðinga (breyting á 1. mgr. 22. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga),
- sjálfstæðum atvinnurekendum verði gefið færi á að fá atvinnuleyfi (breytingar á 2. mgr. 50. gr. laga um útlendinga, og 3. mgr. 6. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga, og mögulega öðrum ákvæðum laganna),
- lengri umþóttunartími fyrir sérfræðinga til atvinnuleitar í kjölfar atvinnumissis (breyting á 3. mgr. 61. gr. laga um útlendinga),
- aukin réttindi til handa erlendum háskólanemum í tengslum við atvinnuleit og framfærsluviðmið (breyting á 8. mgr. 65. gr. laga um útlendinga, og mögulega öðrum ákvæðum laganna),
- afgreiðslutíma dvalar- og atvinnuleyfa verði hraðað (breyting á 2. mgr. 52. gr. laga um útlendinga og 32. gr. laga um atvinnuréttindi útlendinga).

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Sú lagasetningarleið sem valin er gefur ekki tilefni til sérstaks mats á samræmi við ákvæði 66. gr. stjórnarskrár.

Ísland hefur gerst aðili að ýmsum þjóðréttarsamningum sem varða málefni útlendinga og réttarstöðu þeirra. Við samningu frumvarpsins verður tekið tillit til þessara alþjóðlegu skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna. Að mati ráðuneytisins þykir ekki tilefni til að ætla að efni frumvarpsins verði í ósamræmi við framangreindar skuldbindingar.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Litið er til þess að þeir aðilar sem skipa samstarfsnefnd um atvinnuréttindi útlendinga, skv. 35. gr. laga nr. 97/2002, teljist til hagsmunaaðila. Það er Vinnumálastofnun, Útlendingastofnun, Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Já. Samkvæmt 27. lið 2. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, með síðari breytingu, fer dómismálaráðuneyti með málefni útlendinga, að frátöldum atvinnuleyfum, sbr. x-lið 4. tölul. 3. gr. og þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, sbr. g-lið 2. tölul. 3. gr. Samkvæmt 2. lið 3. gr. forsetaúrskurðarins fer félags- og vinnumarkaðsráðuneyti með málefni innflytjenda og flóttafólks, sbr. g-lið, og þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd skv. 27. og 33. gr. laga um útlendinga og setningu reglugerða samkvæmt þeim ákvæðum, sbr. og 10. og 11. tölul. 1. mgr. 120. gr. laganna. Á fundi ríkisstjórnar Íslands 28. febrúar 2023 kom fram ákvörðun forsætisráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra og dómismálaráðherra að í ljósi samræmingahlutverks forsætisráðuneytisins yrði unnið að gerð lagafrumvarps í ráðuneytinu um breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002, og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, til að rýmka reglur um dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga í samvinnu við dómismálaráðuneytið og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Starfshópur um atvinnuréttindi útlendinga, sem lýst er hér að framan, hélt 35 fundi með fjölmörgum hagaðilum, þ.e. ráðuneytum, stofnunum, samtökum og fleiri aðilum. Hópurinn fékk margvíslegar tillögur og ábendingar frá þeim og tók mið af þeim í vinnu sinni eins og unnt var. Þá voru tilnefndir tengiliðir fjögurra ráðuneyta við starfshópinn, þ.e. frá dómismálaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og menningar- og viðskiptaráðuneyti, og fylgdust þau með starfi hópsins, sátu fundi með hagaðilum og komu með hugmyndir og ábendingar.

Fundaði hópurinn oftast en einu sinni með sumum hagaðilum og var m.a. haldinn fjölmennur fundur með samráðsnefnd um atvinnumál útlendinga þar sem helstu hagaðilar eiga sæti, þar sem tækifæri gafst á að koma með ábendingar og athugasemdir. Fengu hagaðilar t.a.m. skýrslu starfshópsins á vinnslustigi til umfjöllunar. Þá hefur málið verið kynnt í ráðherranefnd um innflytjendur og flóttafólk og í ríkisstjórn.

4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu verða sett í samráðsgátt og óskað eftir umsögnum frá helstu hagaðilum.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Ekki er gert ráð fyrir að lögfesting fyrirhugaðs frumvarps muni hafa nein teljandi áhrif á útgjöld eða afkomu ríkissjóðs.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Frumvarpið er unnið í forsætisráðuneytinu í samræmi við verklagsreglur. Stefnt er að framlagningu frumvarpsins á yfirstandandi vorþingi.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Við gildistöku munu viðeigandi stofnanir taka mið af breyttum efnisreglum við afgreiðslu mála og sinna leiðbeiningaskyldu í samræmi við það.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Stjórnsýsluferil umsókna sé skilvirkur og umsóknir afgreiddar innan hæfilegs tíma.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Umsóknarferill styttest.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Á næstu 12 mánuðum er fyrirhuguð kerfisbreyting við útgáfu atvinnuleyfa og dvalarleyfa og leyfin sameinuð í eina umsókn hjá Útlendingastofnun. Tækifæri gefst þá til að meta árangur af lagabreytingunni.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum