

**Stöðuskýrsla
vinnuhóps um samvinnu stjórnvalda
í málefnum útlendinga**

**Félags- og tryggingamálaráðuneytið
Janúar 2008**

Efnisyfirlit

1. Inngangur _____	3
2. Breytt verklag á skráningu útlendinga _____	4
Ríkisborgarar ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins _____	4
Ríkisborgarar ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins _____	4
3. Rafræn samskipti milli stjórnvalda _____	4
4. Breytt verklag skattyfirvalda _____	5
5. Eftirlit lögreglu með útlendingum _____	6
6. Vinnuvernd _____	7
7. Tryggingamál _____	8
8. Samantekt _____	8

1. Inngangur

Félagsmálaráðherra skipaði starfshóp í júní 2006 til að fara yfir málefni útlendinga á íslenskum vinnumarkaði. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar Alþýðusambands Íslands, Bandalags háskólamanna, Bandalags starfsmanna ríkis og bæja, dóms- og kirkjumálaráðuneytis, fjármálaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins auk fulltrúa félagsmálaráðuneytisins. Hlutverk starfshópsins var meðal annars að koma með tillögur til félagsmálaráðherra um hvernig bæta megi framkvæmdina innan stjórnkerfisins með það að markmiði að tryggja að útlendingar dvelji og starfi hér á landi með lögmætum hætti og að áreiðanlegar upplýsingar um útlendinga sem starfa hér á landi liggi fyrir hjá viðkomandi stjórnvöldum.

Í apríl 2007 skilaði starfshópurinn skýrslu til félagsmálaráðherra þar sem meðal annars kom fram að starfshópurinn teldi nauðsynlegt að efla samvinnu þeirra stjórnvalda sem koma að málefnum útlendinga hér á landi, svo sem lögreglu, skattyfirvalda, Tryggingastofnunar ríkisins, Útlendingastofnunar, Vinnuálastofnunar, Vinnueftirlits ríkisins og Þjóðskrár. Með aukinni samvinnu væri meðal annars átt við miðlun nauðsynlegra upplýsinga milli framangreindra stjórnvalda eftir því sem við gæti átt. Starfshópurinn lagði til ákveðnar tillögur að verklagi viðkomandi stjórnvalda með hliðsjón af aukinni samvinnu en lagði auk þess til að skipaður yrði vinnuhópur með fulltrúum fyrrnefndra stjórnvalda til að vinna að nánari útfærslu á fyrirkomulagi slíkrar samvinnu.

Í samræmi við tillögu starfshópsins skipaði félagsmálaráðherra vinnuhóp í lok ágúst 2007 með það að markmiði að efla samvinnu þeirra stjórnvalda sem koma að málefnum útlendinga á íslenskum vinnumarkaði og vinna að nánari útfærslu á fyrirkomulagi slíkrar samvinnu. Í vinnuhópnum eiga sæti fulltrúar frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti (Þjóðskrá), ríkislögreglustjóra, ríkisskattstjóra, Tryggingastofnun ríkisins, Útlendingastofnun, Vinnueftirliti ríkisins og Vinnuálastofnun auk félags- og tryggingamálaráðuneytis.

Starf vinnuhópsins hefur að mestu miðast við þær tillögur sem komu fram í skýrslu fyrri starfshóps frá því í apríl 2007 með það fyrir augum að einfalda stjórnsýsluna að því er varðar aðkomu að málefnum erlendra ríkisborgara sem koma hingað til lands til dvalar og eftir atvikum starfa.

Í þeirri skýrslu sem hér fer á eftir er leitast við að greina frá starfi vinnuhópsins fram til þessa en hópurinn fer fram á lengri starfstíma í því skyni að styrkja enn frekar samstarf einstakra stjórnvalda á þessu sviði ásamt því að fylgja eftir þeim breytingum á verklagi sem einstaka stofnanir hafa tekið upp.

2. Breytt verklag á skráningu útlendinga

Innan dóms- og kirkjumálaráðuneytis, Útlendingastofnunar og Þjóðskrár stendur yfir vinna við gerð tillagna um breytt verklag stjórnvalda á skráningu ríkisborgara ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins annars vegar og ríkisborgara ríkja utan svæðisins hins vegar við komu þeirra til landsins. Í þeirri vinnu hefur verið leitast við að horfa á stjórnkerfið í heild og reynt að finna leiðir til einföldunar, bæði fyrir stjórnvöld og einstaklingana sjálfa. Markmiðið hefur jafnframt verið að einföldun á einu kerfi leiði ekki til flóknari aðkomu annarra stofnana sem koma að málaflokknum. Þá hefur verið miðað við að komið verði í veg fyrir að erlendir ríkisborgarar fari á mis við réttindi sín hér á landi vegna hnökra innan stjórnkerfisins.

Ríkisborgarar ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins

Áfram er gert ráð fyrir að atvinnurekandi sækji um atvinnu- og dvalarleyfi til Útlendingastofnunar komi útlendingur til starfa hér á landi en komi útlendingur eingöngu til dvalar hér á landi sækji hann sjálfur um dvalarleyfi til Útlendingastofnunar. Í samræmi við tillögur sem fram komu í skýrslu fyrri starfshóps frá því í apríl 2007 hefur verið unnið að breytingum á verklagi þannig að Útlendingastofnun sækji um kennitölu til Þjóðskrár þegar fyrir liggur að dvalarleyfi, og eftir atvikum atvinnuleyfi, verði veitt í stað þess að atvinnurekandi eða tryggingafélag sækji um kennitölu áður en umsókn er lögð fram. Þar með er ekki gert ráð fyrir að sjúkratrygging vegna útlendinga liggi fyrir fyrr en að ljóst er að skilyrði fyrir veitingu dvalar- og atvinnuleyfis verði uppfyllt að öðru leyti. Er þar með tryggt að útlendingar verði ekki skráðir með kennitölu hjá Þjóðskrá nema þeir hafi fengið vilyrði stjórnvalda um heimild til dvalar, og eftir atvikum starfa, hér á landi (sjá nánari umfjöllun um sjúkratryggingu í 7. kafla).

Ríkisborgarar ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins

Vinna stendur enn yfir innan dóms- og kirkjumálaráðuneytis, Útlendingastofnunar og Þjóðskrár um nánari útfærslu á skráningu ríkisborgara ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins hér á landi sem hefði það markmið að leiða til aukinnar skilvirkni innan stjórnkerfisins að því er þann hóp varðar sérstaklega. Tillögur eru væntanlegar á fyrri hluta árs 2008.

3. Rafræn samskipti milli stjórnvalda

Vinnuhópurinn hefur lagt áherslu á að þær stofnanir sem koma að málefnum útlendinga komi sér upp virkum rafrænum samskiptum í því skyni að tryggja nauðsynlega miðlun upplýsinga milli einstakra stofnana, meðal annars til að efla eftirlit með að útlendingar dvelji hér og starfi löglega. Meðal þess sem vinnuhópurinn hefur lagt til er að rafræn samskipti milli skattfyrvalda, Vinnumálastofnunar og Útlendingastofnunar verði eflað en nánar er fjallað um þá útfærslu í 4. kafla.

Enn fremur hefur komið fram að við útgáfu dvalar- og atvinnuleyfisskírteina verði tæknin að þessu leyti nýtt enn frekar en nú er. Þess ber þó að geta að nú þegar er verklagið með þeim hætti að þegar öll gögn liggja fyrir eftir að ríkisborgari ríkis utan Evrópska efnahagssvæðisins er kominn til landsins þannig að Útlendingastofnun getur gefið út skírteini um dvalarleyfi, og eftir atvikum atvinnuleyfi, sendir Útlendingastofnun rafræn boð til Þjóðskrár um útgáfuna. Enn fremur er gert ráð fyrir að Útlendingastofnun sendi rafræn boð til ríkisskattstjóra um útgáfu dvalar- og atvinnuleyfis svo unnt verði að gefa út tímabundið skattkort til hlutaðeigandi útlendinga eftir því sem við á. Að mati vinnuhópsins er mikilvægt að stjórnvöld nýti sér með markvissum hætti það aðgengi sem þau hafa þegar að upplýsingum um erlenda ríkisborgara sem flytja til landsins hjá Þjóðskrá, meðal annars í því skyni að miðla upplýsingum til þeirra um réttindi þeirra og skyldur hér á landi. Er slíkt fyrirkomulag ekki síður til hægðarauka fyrir útlendingana sjálfa. Vegna ýmissa réttaráhrifa, svo sem afturköllunar réttinda, vottorða eða stöðvunar á greiðslum, á það sama við um upplýsingar um brottför útlendinga frá landinu.

4. Breytt verklag skattyfirvalda

Töluverð umræða hefur farið fram innan vinnuhópsins um aðkomu skattyfirvalda að málefnum útlendinga, þá sér í lagi varðandi útlendinga sem koma frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins þar sem þeir hafa takmarkaðar heimildir til að starfa hér á landi. Í þessu sambandi hefur vinnuhópurinn lagt á það áherslu að komið verði í veg fyrir misvísandi skilaboð frá stjórnvöldum en meðal annars hefur það valdið misskilningi bæði hjá útlendingum og atvinnurekendum að skattkort hafa verið gefin út ótímabundið á meðan dvalar- og atvinnuleyfi eru tímabundin. Er því lögð á það áhersla að skattyfirvöld gefi út tímabundin skattkort til ríkisborgara ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins sem hafi sama gildistíma og atvinnuleyfin. Jafnframt er mikilvægt að tímabundið skattkort verði bundið við þann atvinnurekanda sem atvinnuleyfi er skilyrt við. Þetta á þó ekki við um tímabundin skattkort erlendra maka íslenskra ríkisborgara en þeim er heimilt að ráða sig til starfa án sérstakra atvinnuleyfa. Gildistími skattkorta þeirra verði bundinn við gildistíma dvalarleyfis. Þá er mikilvægt að við útgáfu skattkorta liggi fyrir allar upplýsingar frá öðrum stjórnvöldum sem nauðsynlegar eru fyrir útgáfu skattkorta.

Þá hafa fulltrúar í vinnuhópnum verið sammála um mikilvægi þess að unnt sé að miðla upplýsingum lögreglu, skattyfirvalda, Vinnumálastofnunar, Útlendingastofnunar og Þjóðskrár sem nauðsynlegar eru í þágu eftirlits. Sem dæmi má nefna að oft má sjá af staðgreiðsluskrá einni saman að útlendingur er enn að störfum hér á landi án tilskilins atvinnuleyfis eða starfi hjá öðrum atvinnurekanda en atvinnuleyfi hans er skilyrt við. Gegna skattyfirvöld því þýðingarmiklu hlutverki við að koma á auknu eftirliti með því að útlendingar sem hér dvelja og starfa hafi til þess tilskilin leyfi.

Því hefur vinnuhópurinn lagt til að skattyfirvöld, Vinnumálastofnun og Útlendingastofnun auki enn frekar samstarf sitt frá því sem nú er, þar á meðal rafræn samskipti, en þess má geta að áralöng hefð er fyrir slíku samstarfi Þjóðskrár og skattyfirvalda. Er meðal annars lagt til að fram komi í staðgreiðsluskrá að útlendingur fái greidd laun frá nýjum launagreiðanda fái Vinnumálastofnun um það rafræna tilkynningu. Er þá gert ráð fyrir að Vinnumálastofnun kanni málið frekar, meðal annars hvort ástæða sé til að afturkalla atvinnuleyfi fyrir viðkomandi útlending. Sama gildir þegar fram kemur í staðgreiðsluskrá að útlendingur fær greidd laun eftir

að gildistími skattkorts rennur út en þá fái Útlendingastofnun og lögregla jafnframt rafræna tilkynningu um það þar sem það getur gefið vísbendingar um að útlendingurinn dveljist enn hér á landi enda þótt dvalar- og atvinnuleyfi hans séu runnin út. Geti þá þau stjórnvöld brugðist við og kannað málið frekar, til dæmis með því að vekja athygli útlendingsins á því að dvalarleyfi hans sé útrunnið. Mikilvægt er því að lagðar verði til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga og lögum um útlendinga í því skyni að tryggja enn frekar heimildir hlutaðeigandi stjórnvalda til að miðla upplýsingum þessara stofnana.

Skattyfirvöld hafa nú þegar hafið undirbúning á breyttu verklagi hvað varðar erlenda ríkisborgara sem hafa í hyggju að flytjast aftur úr landi eftir að hafa dvalist og starfað hérlandis í einhvern tíma. Felast breytingarnar í því að nú geta erlendir ríkisborgarar sem hyggjast flytja aftur úr landi óskað eftir uppgjöri á skattgreiðslum sínum hjá skattyfirvöldum áður en þeir flytja úr landi. Skattyfirvöld upplýsa síðan Þjóðskrá og önnur stjórnvöld um þá erlendu ríkisborgara sem flytjast úr landi í því skyni að auðvelda hverju stjórnvaldi fyrir sig að sinna skyldum sínum í tengslum við flutning erlendra ríkisborgara til og frá landinu. Þetta fyrirkomulag gerir meðal annars það að verkum að auðveldara er á hverjum tíma að fylgjast með fjölda þeirra erlendu ríkisborgara sem dvelja hér á landi og starfa eftir því sem við á.

5. Eftirlit lögreglu með útlendingum

Lögreglan fer með eftirlit með að útlendingar dvelji og starfi hér á landi á grundvelli tilskilinna dvalar- og atvinnuleyfa samkvæmt lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga. Tillögur hafa komið fram innan vinnuhópsins um að heimildir lögreglunnar til vinnustaðaeftirlits vegna starfa útlendinga verði gerðar skýrari á grundvelli laga um atvinnuréttindi útlendinga. Í því felst meðal annars að lögreglu verði veittur aðgangur að vinnustöðum atvinnurekenda í því skyni að auðvelda eftirlit með að atvinnurekendur og útlendingar sem starfa á innlendum vinnumarkaði fari að lögum. Enn fremur er mikilvægt að kveðið verði skýrar á um skyldur atvinnurekenda til að veita lögreglu aðgang að skjölum eða öðrum gögnum sem nauðsynleg eru til að sýna fram á að starfsmenn starfi löglega hjá hlutaðeigandi atvinnurekendum. Þá telur vinnuhópurinn mikilvægt að lögreglu verði heimilt að krefja útlendinga sem og aðra starfsmenn sem starfa eða hafa starfað með þeim á tilteknum tíma um nauðsynlegar upplýsingar í tengslum við eftirlitið. Mikilvægt er því að lagðar verði til breytingar á lögum um atvinnuréttindi útlendinga í því skyni að skýra heimildir lögreglu til eftirlits með að erlendir ríkisborgarar starfi löglega hér á landi.

6. Vinnuvernd

Í skýrslu fyrri starfshóps frá apríl 2007 kemur fram að starfshópurinn meti það nauðsynlegt að vinnuhópurinn fjalli um starfsaðstæður erlendra ríkisborgara á innlendum vinnumarkaði til að tryggja að þær séu í samræmi við lög og kjarasamninga. Vinnuhópurinn hefur fjallað um hvort ástæða sé til að auka eftirlit með að útlendingar á innlendum vinnumarkaði njóti sömu vinnuverndar og aðrir starfsmenn sem og hvort auka þurfi almenna fræðslu til atvinnurekenda sem hafa starfsmenn af ólíku þjóðerni í vinnu. Ástæðan er einkum sú að á vinnustöðum þar sem starfsmenn eru af mörgum þjóðernum þarf að gæta vel að því að vinnuvernd nái til allra starfsmanna en ekki einungis til þeirra sem skilja eða tala íslensku. Er því mikilvægt að vinnuverndarstarf atvinnurekenda sé vel lagað að breyttum aðstæðum á vinnustöðunum og það talið þýðingarmikið að eflid verði vitund atvinnurekenda um mikilvægi þess að tryggja vinnuvernd allra starfsmanna óháð þjóðerni í samræmi við lög og reglugerðir um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Á það bæði við um vinnuaðstæður á vinnustöðum sem og um þjálfun og fræðslu í forvarnaskyni.

Fulltrúi Vinnueftirlits ríkisins hefur upplýst vinnuhópinn um það starf sem unnið hefur verið hjá stofnuninni hvað varðar útlendinga á innlendum vinnumarkaði. Þar á meðal kom fram að Vinnueftirlitið stóð árið 2007 fyrir útgáfu á tveimur fræðslubæklingum á sviði vinnuverndar, *Vinnuvernd á Íslandi* og *Öryggi á byggingarvinnustað*, sem ætlaðir eru útlendingum sérstaklega. Bæklingarnir hafa verið gefnir út á nokkrum tungumálum, svo sem ensku, litháísku, pólsku og spænsku auk íslensku, og hefur þeim verið dreift við eftirlit og á námskeiðum stofnunarinnar. Þeir hafa enn fremur verið sendir hagsmunaaðilum á vinnumarkaði ásamt dreifibréfi þar sem hvatt er til kynningar á efni þeirra, meðal annars til erlendra starfsmanna.

Einnig hefur verið rætt um hugsanlega samvinnu milli Vinnueftirlits ríkisins og Vinnumálastofnunar en mikilvægt er að þessar stofnanir vinni vel saman komi upp grunur um að útlendingar á vinnustöðum njóti ekki þeirra réttinda og starfskjara sem lög og kjarasamningar kveða á um. Sérstaklega er mikilvægt fyrir Vinnueftirlit ríkisins að fá upplýsingar um vinnustaði þar sem erlendir starfsmenn eru við störf, meðal annars í ljósi þess að nýlegar upplýsingar frá Vinnueftirlitinu gefa til kynna að útlendingar koma við sögu í um þriðjungi tilkynntra vinnuslysa á Íslandi á sama tíma og áætlað er að þeir hafi einungis verið rúmlega 10% af þátttakendum á innlendum vinnumarkaði.

7. Tryggingamál

Ákvörðun Tryggingastofnunar ríkisins um tryggingaréttindi einstaklinga byggir að mestu á skráningu lögheimilis í þjóðskrá, sbr. lög um almannatryggingar. Þegar útlendingur kemur til Íslands gilda mismunandi reglur á sviði almannatrygginga eftir því hvort sá sem í hlut á kemur frá og er ríkisborgari ríkis innan Evrópska efnahagssvæðisins eða utan þess. Að því er varðar ríkisborgara ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins geta tryggingaréttindi enn fremur ráðist af staðfestingu á löglegri vinnu hér á landi og staðfestingu á áunnum trygginga-, búsetu- eða vinnutímabilum í öðru ríki innan svæðisins. Tryggingastofnun tekur til greina tímabil frá öðrum ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins meðal annars til að fullnægja skilyrðum almannatryggingalaga um sex mánaða búsetutíma áður en sjúkratrygging hér á landi tekur gildi. Vandkvæði hafa skapast þegar tryggingamál koma upp að því er varðar ríkisborgara ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins sem hafa ekki afhent Tryggingastofnun ríkisins framangreind gögn til að unnt sé að taka ákvörðun um tryggingavernd þeirra, en oft á tíðum reynast þeir ótryggðir í heimaríki og þar með teljast þeir ekki tryggðir samkvæmt lögum um almannatryggingar fyrr en sex mánuðum eftir að þeir eru skráðir í þjóðskrá. Að því er varðar ríkisborgara ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins er nauðsynlegt að þeir hafi fullnægjandi tryggingar þar til þeir teljast tryggðir samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Samkvæmt lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga er það skilyrði fyrir veitingu dvalar- og atvinnuleyfa að ríkisborgarar ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins séu sjúkratryggðir sérstaklega þann tíma sem þeir teljast ótryggðir samkvæmt lögum um almannatryggingar. Talið er mikilvægt að umræddar sjúkratryggingar séu keyptar þegar fyrir liggur að skilyrði fyrir veitingu dvalarleyfis, og eftir atvikum atvinnuleyfis, séu að öðru leyti uppfyllt þannig að tryggt sé að sjúkratryggingin sé í gildi fyrstu dvalarmánuði hins tryggða hér á landi og allt þar til sjúkratrygging almannatrygginga tekur gildi. Jafnframt hefur verið bent á að reglur sem gilda um tryggingafjárhæðir slíkra sjúkratrygginga þyrftu að vera í betra samræmi við raunverulegan kostnað vegna heilbrigðisþjónustu en nú er.

Þá hefur verið umræða um hvernig samstarfi Vinnuálastofnunar og Tryggingastofnunar ríkisins skuli betur háttáð að því er varðar miðlun upplýsinga um almannatryggingar og sjúkratryggingar erlendra starfsmanna á grundvelli laga nr. 45/2007, um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra.

8. Samantekt

Vinnuhópurinn sem félagsmálaráðherra skipaði í lok ágúst 2007 með það að markmiði að efla samvinnu þeirra stjórnvalda sem koma að málefnum útlendinga á innlendum vinnumarkaði og vinna að nánari útfærslu á fyrirkomulagi slíkrar samvinnu hefur unnið markvisst síðustu mánuði að því verkefni. Slík vinna er hins vegar flókin og umfangsmikil, ekki síst þegar kemur að því að breyta verklagi sem lengi hefur tíðkast auk þess sem skoða þarf hvort breyta þurfi lögum til að ná settum markmiðum. Að mati vinnuhópsins hefur mikið áunnist hvað varðar bætt samskipti milli stjórnvalda en jafnframt er lögð áhersla á að einstakar stofnanir setji sér verklagslegur til að greiða fyrir samstarfi við önnur stjórnvöld.

Engu síður telur vinnuhópurinn að ýmislegt megi fara betur og er góð samstaða innan hópsins þess efnis að halda áfram að vinna að enn betri samvinnu stjórnvalda með það fyrir augum að gera stjórnvöldum auðveldara fyrir að sinna hlutverki sínu í málefnum útlendinga sem og að einfalda samskipti erlendra ríkisborgara við íslensk stjórnvöld. Óskar vinnuhópurinn því eftir að fá að halda áfram starfi sínu til að fylgja eftir því breytta verklagi sem unnið er að á ýmsum sviðum innan stjórnsýslunnar sem og að fjalla nánar um einstök atriði, svo sem vinnuvernd og tryggingamál erlendra starfsmanna á innlendum vinnumarkaði.

Reykjavík, 28. janúar 2008

Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir, formaður

Eva S. Óskarsdóttir,
Útlendingastofnun

Grétar Þ. Kristinsson,
ríkisskattstjóri

Gissur Pétursson,
Vinnumálastofnun

Hildur Sverrisdóttir,
Tryggingastofnun ríkisins

Ragnheiður Böðvarsdóttir,
dóms- og kirkjumálaráðuneyti
(Útlendingastofnun)

Sigurgeir Sigmundsson,
ríkislögreglustjóri

Skúli Guðmundsson,
dóms- og kirkjumálaráðuneyti (Þjóðskrá)

Þórunn Sveinsdóttir,
Vinnueftirlit ríkisins

Bjarnheiður Gautadóttir, starfsmaður vinnuhópsins