148. löggjafarþing 2017–2018.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breyting á lögum nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum (dvalarleyfi vegna samninga við erlend ríki).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Við 32. tölul. 1. mgr. 14. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Eigi skal þó greiða fyrir dvalarleyfi skv. 66. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, leiði slík fríðindi af gildandi samningi við erlent ríki.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu að höfðu samráði við utanríkisráðuneytið.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarpsins er að auka möguleika íslenskra stjórnvalda til að ná samningum við önnur ríki um dvöl ríkisborgara þeirra hér á landi í þeim tilgangi að kynna sér Ísland og menningu þess.

Samkvæmt ákvæði 32. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, ber að greiða 15.000 kr. gjald fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi hér á landi. Íslenskum stjórnvöldum er heimilt að gera samning við erlent ríki um dvöl ríkisborgara þess hér á landi í þeim tilgangi að kynna sér landið og menningu þess, sbr. 66. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga. Með frumvarpinu er lagt til að þeir sem fá dvalarleyfi á grundvelli slíks samnings verði í ákveðnum tilfellum undanþegnir gjaldtöku fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi. Þar sem afgreiðslugjaldið er innheimt á grundvelli lögbundinnar gjaldtökuheimildar verður aðeins vikið frá gjaldskyldunni með breytingu á lögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í 66. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga, er kveðið á um heimild til að veita ríkisborgurum erlendra ríkja á aldursbilinu 18–26 ára dvalarleyfi hér á landi á grundvelli samnings sem íslensk stjórnvöld hafa gert við heimaland viðkomandi útlendings um dvöl ríkisborgara þess hér á landi í þeim tilgangi að kynna sér landið og menningu þess. Til að fá slík dvalarleyfi þarf viðkomandi útlendingur að uppfylla grunnskilyrði dvalarleyfis skv. 1. og 2. mgr. 55. gr. laganna, leyfið er veitt til tólf mánaða, óheimilt er að endurnýja það auk þess sem það getur ekki myndað grundvöll ótímabundins dvalarleyfis. Í athugasemdum við 66. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 80/2016 kemur efnislega fram að slíkum samningum sé einkum ætlað að veita ungu fólki á aldursbilinu 18–26 ára tækifæri til að auka víðsýni sína með því að gefa því kost á að kynna sér lífshætti og viðhorf annarra þjóða í leik og starfi. Tekið er fram að slíkir samningar séu þekktir í öðrum ríkjum, svo sem þar sem ungu fólki á tilteknu aldursbili er gefið færi á að dveljast að hámarki eitt ár í samningsríki og kynnast menningu, þjóð og störfum.

Í 2. mgr. 18. gr. laga nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, er kveðið á um að heimilt sé að veita útlendingum á aldrinum 18 til 26 ára tímabundin atvinnuleyfi hér á landi að hámarki til eins árs á grundvelli samninga íslenskra stjórnvalda við önnur ríki um störf ríkisborgara þeirra hér á landi í þeim tilgangi að kynna sér landið og menningu þess. Það er m.a. skilyrði að útlendingnum hafi ekki áður verið veitt atvinnuleyfi á grundvelli slíks samnings hér á landi og óheimilt er að framlengja atvinnuleyfið. Ákvæðin eiga rót sína að rekja til c-liðar 10. gr. laga nr. 78/2008, er m.a. breyttu lögum nr. 97/2002. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarps er varð að þeim lögum kemur m.a. fram að megintilgangur dvalar útlendinganna sé að kynna sér land og þjóð og jafnvel að stunda nám við erlenda skóla en þeim sé þó gert heimilt að starfa meðan á dvöl þeirra stendur. Bent er á að svo kunni að fara að útlendingur ráði sig til starfa mjög tímabundið hjá hverjum atvinnurekanda og starfi jafnvel á fleiri en einum stað á ferð sinni um landið og því sé ekki gert ráð fyrir að atvinnuleyfið verði skilyrt við einstaka atvinnurekendur.

Íslensk stjórnvöld hafa um nokkra hríð átt viðræður við ýmis ríki um gerð gagnkvæmra samninga samkvæmt framangreindum lagaákvæðum. Í þeim viðræðum hefur komið í ljós að í tilvikum sumra ríkja er það forsenda samningsgerðar að þeir útlendingar sem hér dvelja á grundvelli samnings þurfi ekki að bera kostnað af öflun dvalarleyfis. Til þess að stuðla að því að samningar náist við slík ríki er með frumvarpinu lagt til að þeir útlendingar sem hér munu fá dvalarleyfi á téðum grundvelli verði undanþegnir 15.000 kr. gjaldi sem almennt ber að greiða fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi. Undanþágan verður háð því skilyrði að kveðið sé á um hana í samningi sem íslensk stjórnvöld hafa gert við heimaland viðkomandi útlendings um dvöl ríkisborgara þess hér á landi. Að undanförnu hafa íslensk stjórnvöld átt í viðræðum við japönsk stjórnvöld um gerð samnings um leyfi til dvalar og atvinnu á meðan á ferðalagi stendur (e. Working Holiday Agreement). Utanríkisráðuneytið leiðir viðræðurnar fyrir Íslands hönd en nýtur dyggs stuðnings dómsmálaráðuneytisins, velferðarráðuneytisins, Útlendingastofnunar og Vinnumálastofnunar. Viðræðurnar eru á lokametrunum en telja verður ljóst að af undirritun og fullgildingu verður ekki af hálfu Japana nema skylda til greiðslu gjalds fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi verði felld niður. Rétt er að taka fram að Japanir hafa þegar gert slíka samninga við 16 ríki, þ. á m. Noreg, Bretland, Frakkland og Þýskaland. Á árinu 2012 leituðu íslensk stjórnvöld eftir viðræðum um gerð slíkra samninga við stjórnvöld í Ástralíu, Nýja-Sjálandi og Kanada. Ástralir töldu slíka samningsgerð ekki tímabæra að sinni en viðhorf Nýsjálendinga og Kanadamanna voru jákvæðari. Á síðasta ári komst hreyfing á viðræður við Kanadamenn og eru þær nú hafnar. Þá hafa stjórnvöld í Brasilíu einnig óskað eftir viðræðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Gjald álagt á grundvelli heimilda laga nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, er skattur, samanber t.d. álit umboðsmanns Alþingis frá 24. febrúar 2000, í máli nr. 2777/1999. Vegna þeirra krafna sem ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrár gera til skattlagningarákvæða laga var hugað sérstaklega að því að tilgreina inntak þeirra fríðinda sem kveðið er á um í frumvarpinu með vísan til samninga samkvæmt ákvæðum laga nr. 97/2002 og 80/2016.

Samkvæmt ákvæðum 1. málsl. 40. gr. og 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrár má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum og óheimilt er að fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Af 21. gr. sbr. 1. mgr. 13. gr. stjórnarskrár og 8. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 84/2017, leiðir að utanríkisráðherra er ætlað að gera samninga við önnur ríki. Slíka samninga getur hann þó ekki gert ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til. Með frumvarpinu er lagt til að Alþingi veiti fyrirfram samþykki sitt við því að gjald fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi verði fellt niður ef um það verður samið í samningi sem gerður er með stoð í 66. gr. laga nr. 80/2016 og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 97/2002. Verði frumvarpið samþykkt hefur Alþingi þannig gert stjórnvöldum skylt að fella gjaldið niður undir tilteknum og afmörkuðum kringumstæðum sem ráðast af niðurstöðu samninga sem gerðir eru á grundvelli laga og ákvæða 21. gr. stjórnarskrár. Af dómi Hæstaréttar Íslands frá 14. janúar 2010 (Hrd. nr. 166/2009) leiðir að slíkir samningar skuldbinda stjórnvöld frá fullgildingu þeirra.

Þar sem í frumvarpinu er óhjákvæmilega kveðið á um mismunandi meðferð umsækjenda um dvalarleyfi þegar að gjaldtöku kemur er rétt að benda á að í 2. málsl. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrár er kveðið á um að rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér skal skipað með lögum. Í hugtakinu *samningur* í 21. gr. stjórnarskrár felst hins vegar að til þess getur komið að samið verði um mismunandi réttindi. Verður því að telja að framangreindur mismunur sé málefnalegur.

Ekki er ástæða til að ætla að áformin varði ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu. Þar sem frumvarpið snýr aðeins að niðurfellingu gjalds fyrir dvalarleyfi er ekki gert ráð fyrir því að samþykkt þess kalli á breytingar á öðrum lögum.

Verði frumvarpið ekki samþykkt er hætt við að íslensk stjórnvöld geti ekki náð settum markmiðum við gerð samninga á grundvelli ákvæða 66. gr. laga nr. 80/2016 og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 97/2002. Tækifæri ungra Íslendinga á að kynna sér önnur lönd og menningu þeirra verða þar af leiðandi færri en ella.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst útlendinga og stjórnvöld í þeim ríkjum sem íslensk stjórnvöld munu gera samninga við á grundvelli ákvæða 66. gr. laga nr. 80/2016 og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 97/2002. Samþykkt frumvarpsins mun hugsanlega einnig hafa áhrif á innlenda atvinnurekendur og skóla.

[Hér verður fjallað um hvernig samráði var háttað.

Hvernig var samráði háttað við hagsmunaaðila og almenning ef slíkt samráð fór fram?

Faglegt samráð milli ráðuneyta. Hefur það farið fram og að hvaða marki?

Skýringar ef samráð hefur ekki átt sér stað.]

6. Mat á áhrifum.

Áhrif samþykktar frumvarpsins verða takmörkuð hvort sem litið er til áhrifa á almenning, fyrirtæki eða stjórnvöld. Fjárhagslegri byrði verður að ákveðnu leyti létt af útlendingum sem hingað koma á grundvelli einhverra þeirra samninga sem munu verða gerðir á grundvelli ákvæða 66. gr. laga nr. 80/2016 og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 97/2002. Í ljósi þess hve hóflegt gjald er tekið fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi verða áhrifin þó takmörkuð. Ekki er fyrirséð að samþykkt frumvarpsins hafi teljandi áhrif á Útlendingastofnun eða aðrar stjórnsýslustofnanir. Á þessum tímapunkti liggur ekki fyrir hve margir útlendingar muni hingað koma á grundvelli þeirra samninga sem gerðir verða. Algengt er að samið sé um takmarkaðan fjölda dvalarleyfa sem gefin eru út á grundvelli þeirra á ári hverju. Ætla má að íslensk stjórnvöld muni semja á svipuðum nótum og önnur ríki að teknu tilliti til íbúafjölda á Íslandi. Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu þykir líklegt að tíu til tuttugu útlendingar muni koma til landsins á grundvelli hvers samnings sem gerður verður. Bein áhrif á ríkissjóð í formi tapaðra skatttekna gætu því numið allt að 300 þús. kr. á ári hverju. Allsendis er þó óljóst að svo verði í tilviki allra samninga sem gerðir verða enda er það ekki alltaf forsenda þess að samningar náist að samið verði um niðurfellingu gjalds fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi. Það er hins vegar verulegum erfiðleikum bundið að áætla óbein áhrif samþykktarinnar en ætla má að þau verði í einhverjum mæli jákvæð fyrir íslenskt atvinnulíf en e.t.v. neikvæð leiði samþykktin til fjölgunar erlendra nema á Íslandi. Þó eru ákveðnar líkur á að þeir útlendingar sem hingað munu koma á grundvelli samninga við erlend ríki muni stunda hér einhverja atvinnu og greiða hér skatta. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að í fyrirliggjandi drögum að tvísköttunarsamningi við Japan er að finna grein þar sem kveðið er á um hvernig skattlagningu tekna námsmanna, þ. á m. starfsnema, sem dvelja í samningsríki skuli háttað. Helsti ávinningur Íslendinga af samþykkt frumvarpsins verður hins vegar sá að líkur munu aukast á því að íslenskum stjórnvöldum takist að gera gagnkvæma samninga við önnur ríki um leyfi íslenskra ungmenna til dvalar og atvinnu á meðan á ferðalagi stendur. Verði það reyndin munu íslensk ungmenni njóta þeirra réttinda sem slíkir samningar tryggja þeim. Það er hins vegar verulegum erfiðleikum háð að meta ágóða þeirra til fjár enda mun hann einkum felast í óefnislegum gæðum eins og aukinni víðsýni, tungumálakunnáttu, reynslu og þekkingu á öðrum menningarheimum.

[Hér verður fjallað um mat á áhrifum frumvarpsins á kynin (ef það reynist unnt)].

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt ákvæði 32. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 88/1991 skal greiða 15.000 kr. fyrir afgreiðslu umsóknar um dvalarleyfi. Lagt er til að nýjum málslið verði bætt við töluliðinn þar sem kveðið verði á um að þeim sem fá dvalarleyfi á grundvelli samninga sem íslensk stjórnvöld gera á grundvelli ákvæða 66. gr. laga nr. 80/2016 og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 97/2002 verði undanþegnir slíkri gjaldskyldu. Tvö viðbótarskilyrði verða hins vegar að vera uppfyllt svo að slík fríðindi fáist, þ.e. (1) að í þeim samningi sem liggur til grundvallar dvalarleyfinu hafi verið kveðið á um undanþágu frá greiðslu skv. 32. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 88/1991 og (2) að viðkomandi samningur sé í gildi eða hann hafi m.ö.o. verið fullgiltur af báðum samningsaðilum og gildistími hans sé ekki liðinn. Í 33.–37. tölul. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 88/1991 er einnig kveðið á um ýmis gjöld sem greiða ber fyrir ýmislegt er tengist dvalarleyfum en þau ákvæði eiga ekki við um dvalarleyfi á grundvelli samninga sem íslensk stjórnvöld gera á grundvelli ákvæða 66. gr. laga nr. 80/2016 og 2. mgr. 18. gr. laga nr. 97/2002.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.