



Alþingi
Erindi nr. P 133/1238
komudagur 27.2.2007

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. febrúar 2007.

**UMSÖGN MANNRÉTTINDASKRIFSTOFU ÍSLANDS UM FRUMVARP TIL LAGA UM
BREYTING Á LÖGUM UM ÍSLENSKAN RÍKISBORGARARÉTT, NR.100 23. DESEMBER
1952, MEÐ SÍÐARI BREYTINGUM, 464. MÁL, PRÓF Í ÍSLENSKU O.FL.**

Frumvarp þetta er til þess fallið að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um íslenskt ríkisfang. Því hlýtur Mannréttindaskrifstofa Íslands (MRSÍ) að fagna efni frumvarpsins og láta í ljós þá von að það nái fram að ganga ásamt því sem heitið er á stjórnvöld að gerast aðilar að samningum Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangslausu; samningi um að draga úr ríkisfangsleysi [Convention on the Reduction of Statelessness] sem samþykktur var 30. ágúst 1961 og samningi um réttarstöðu fólks án ríkisfangs [Convention on the Status of Stateless Persons], sem samþykktur var 28. september 1954.

Mannréttindaskrifstofa Íslands hefur farið yfir ofangreint lagafrumvarp með hliðsjón af mannréttindaákvæðum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, Evrópusamningi um ríkisfang sem fullgiltur var af Íslands hálfu 26. mars 2003, alþjóðasamningi Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem fullgiltur var af Íslands hálfu, með tilteknum fyrirvörum, hinn 22. ágúst 1979 og samningi um réttarstöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951.

Mannréttindaskrifstofan telur frumvarpið vel til þess fallið að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um íslenskan ríkisborgararétt. Skrifstofan telur þó nauðsynlegt að gera athugasemdir við nokkrar greinar frumvarpsins:

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR FRUMVARPSINS

1- 4. gr:

Engar athugasemdir.

2. mgr. a.-liðar 5.gr.:

Ákvæði þetta kveður á um að heimild dómsmálaráðherra til að veita ríkisborgararétt sé bundin við þau mál þar sem vafalaust er að umsækjandi uppfylli lögmaelt skilyrði. Mannréttindaskrifstofan vekur athygli á sérstökum aðstæðum flóttamanna og fólks sem veitt hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum í þessu samhengi. Flóttafólki og þeim sem fengið hafa mannúðarleyfi er oft illmögulegt að sanna með fullnægjandi hætti hver þau eru sbr. 1.tl. 1. mgr. c.-liðar 5.gr. en einnig getur fólk sem þurft



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

hefur að flýja heimaland sitt verið í þeirri aðstöðu að það þurfi að þiggja framfærslustyrk frá sveitarfélagi.

Mannréttindaskrifstofan leggur til að ráðherra verði heimilað að taka sérstakt tillit til aðstæðna þessa hóps þegar metið er hvort flóttafólk og fólk sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum uppfylli lögmælt skilyrði.

6.tl.1. mgr. b.-liðar 5. gr.:

Ákvæði þetta kveður á um að flóttamaður, sem fullnægir skilgreiningu í alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna sem gerður var 28. júlí 1951, þurfi einungis að hafi verið hér búsettur sem slíkur í fimm ár hér á landi til að fá heimild til að sækja um ríkisborgararétt. Umsækjendum er almennt gert að búa á Íslandi í sjö ár.

Mannréttindaskrifstofan leggur til að fólki sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum og þeim sem eru ríkisfangslausir verði einnig heimilað að sækja um ríkisborgararétt eftir fimm ára búsetu. Aðstæður þessara hópa er áþekkar þar sem fólk á þess sjaldnast eða ekki kost að snúa aftur til upprunalands síns; engin ástæða er til að veita ríkisfangslausum og fólki með dvalarleyfi af mannúðarástæðum lakari rétt en flóttafólki. Má í þessu samhengi benda á að í Noregi er ríkisfangslausu fólki heimilt að sækja um ríkisborgararétt eftir þriggja ára búsetu og í Svíþjóð eftir fjögur ára búsetu. Í Finnlandi er flóttafólki, ríkisfangslausum og þeim sem veitt er dvalarleyfi af mannúðarástæðum heimilt að sækja um ríkisborgararétt eftir fjögurra ára búsetu.¹

3. mgr. b.- liðar 5. gr.:

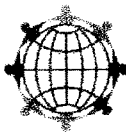
Hér er kveðið á um að umsækjandi skuli uppfylla skilyrði þess að fá búsetuleyfi útgefið af Útlendingastofnun og jafnframt hafa slíkt leyfi þegar sótt er um íslenskan ríkisborgararétt nema hann sé undanþeginn skyldu til að hafa dvalarleyfi hér á landi. Mannréttindaskrifstofa telur þetta ákvæði óþarft að frumvarpinu óbreyttu, þar sem sérstök skilyrði búsetuleyfis varðandi íslenskukunnáttu og framfærslustyrk er þegar að finna í frumvarpinu sem skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar sbr. 3. og 5.tl. 1. mgr. c.-liðar 5. gr.

1.tl. c.-liðar 5.gr.:

Hér er kveðið á um að það sé skilyrði veitingar ríkisborgararéttar að umsækjandi hafi sannað með fullnægjandi hætti hver hann sé.

Í athugasemdum við þetta ákvæði segir að taka þurfi tillit til flóttamanna og annarra þeirra sem ómögulegt er að sanni deili á sér með hefðbundnum hætti við beitingu

¹ Sjá t.d. 16.gr. norskra laga um ríkisborgararétt <http://www.udi.no/upload/English/StatsborgerlovenEngelsk.pdf> og 20.gr. finnskra laga um ríkisborgararétt <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030359.pdf>



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

ákvæðisins. Almennt verði hér byggt á vegabréfum, fæðingarvottorðum og öðrum skilríkjum en til greina geti komið að fingraför og myndir séu notaðar til þessa sé skilríkjum ekki til að dreifa.

Mannréttindaskrifstofan fagnar því að tekið verði tillit til flóttamanna og annarra sem eiga erfitt með að sanna á sér deili með hefðbundnum hætti, s.s. fólk sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Skrifstofan bendir þó á að hér á landi dvelst fólk sem getur ekki gert grein fyrir sér, hvorki með hefðbundnum – eða öðrum hætti. Fólk sem flýja þarf heimaland sitt og leita verndar í öðru landi er oft ómögulegt að útvega vottorð um uppruna frá fæðingarlandinu, ef slík vottorð hafa á annað borð verið gefin út. Mannréttindaskrifstofan leggur því til að bætt verði við ákvæðið heimild til undanþágu ef ekki tekst, þrátt fyrir viðleitni og samvinnu einstaklingsins, að sanna með fullnægjandi hætti hver hann sé.

3. tl. c.–liðar 5.gr.

Hér er kveðið á um að umsækjandi um ríkisborgararétt hafi staðist próf í íslensku samkvæmt kröfum sem dómsmálaráðherra setur í reglugerð. Þá segir að í reglugerð skuli jafnframt mælt fyrir um undanþágur frá þessu skilyrði fyrir þá sem telja verður ósanngjarnt að gera þessa kröfu til.

Í athugasemdum við þetta ákvæði segir að þeir sem undanþegnir verða þessu skilyrði hljóti einkum að vera þeir sem flust hafa til landsins nokkuð eftir miðjan aldur auk þeirra sem búa við einhverja fötlun sem gerir kröfu um góða íslenskukunnáttu óraunhæfa. Mannréttindaskrifstofan tekur undir þetta en leggur til að sérstakt tillit verði tekið til flóttafólks og þeirra sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum þar sem þessir einstaklingar hafi gjarnan þurft að þola miklar raunir sem geta skert getu þeirra til íslenskunáms. Þá ber einnig að taka tillit þeirra sem koma frá málsvæðum sem eru mjög ólík okkar og þeirra sem ekki eru ólæsir og skrifandi við komuna til Íslands. Þá má í þessu samhengi benda á að í finnskri löggjöf er sérstaklega kveðið á um tákn málskunnáttu. Þannig væri til bóta að íslenskt tákn máls skilgreindist sem jafngildi hefðbundinnar íslenskukunnáttu við mat á hvort umsækjandi uppfylli skilyrði laganna.

Mannréttindaskrifstofan leggst ekki gegn kröfu um íslenskukunnáttu en telur varhugavert að lögfesta slíkt ákvæði að svo stöddu, jafnvel þó því sé ætlað að taka gildi 2009. Mannréttindaskrifstofan fagnar auknum fjárframlögum stjórnvalda til íslenskukennslu en enn sem komið er framboð námskeiða, einkum á landsbyggðinni, takmarkað og þau kostnaðarsöm. Verði skilyrði um íslenskukunnáttu lögfest þá er brýnt að tryggt sé að framboð, aðgengi, gæði íslensku sé þannig háttáð við gildistöku að sanngjarnt sé að gera kröfu um skilgreinda íslenskukunnáttu við veitingu ríkisborgararéttar.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Þá vill skrifstofan leggja til að farið verði að dæmi Normanna en í Noregi er það er valkvætt hvort umsækjendur þreyta próf til að sýna fram á tungumálakunnáttu eða leggja fram sönnnum um að þeir hafi sótt tiltekinn fjölda námskeiða í málinu.

4. tl. c.-liðar 5.gr.:

Hér er kveðið á um það skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar að árangurslaust fjárnám hafi ekki verið gert hjá umsækjanda sl. þrjú ár, bú hans tekið til gjaldþrotaskipta eða hann í vanskilum með skattgreiðslur.

Mannréttindaskrifstofu er kunnugt um mál nokkurra einstaklinga þar sem vinnuveitendur hafa ekki skilað staðgreiðslu til ríkissjóðs þó hún hafi verið dregin af launum og launafólk þannig lent á vanskilaskrá. Mannréttindaskrifstofan leggur því til að hér verði veitt svigrúm til undantekninga.

5. tl. c.-liðar 5. gr.:

Hér er sá tími sem umsækjandi um ríkisborgararétt má ekki hafa þegið framfærslustyrk frá sveitarfélagi lengdur úr tveimur árum í þrjú ár.

Mannréttindaskrifstofan telur þrjú ár of langan tíma og leggur til að áfram verði miðað við tvö ár. Þá mælist skrifstofan til að bætt verði við ákvæðið heimild til að víkja frá skilyrði um að ekki hafi verið þeginn framfærslustyrkur. Hér má nefna, auk tilvika sem nefnd eru í greinargerð, tímabundna fjárhagserfiðleika s.s. vegna skilnaðar og sérstakar aðstæður flóttafólks og fólks sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Flóttafólk hefur oft þurft að þola hörmungar og kann að vera óvinnufært um lengri eða skemmri tíma. Meðal flóttafólks geta því verið einstaklingar sem neyðast því til að þiggja aðstoð vegna fötlunar, aldurs eða andlegra og líkamlegra afleiðinga ofsókna, s.s. þeir sem hafa verið beittir pyntingum. Þá er vakin athygli á því að einstaklingar sem veitt hefur verið dvalarleyfi af mannúðarástæðum njóta ekki sömu réttinda og flóttamenn. Aðstæður þeirra eru þó oftast sambærilegar aðstæðum flóttamanna og ekki óeðlilegt að þeir þurfi einhverja aðstoð, einkum í fyrstu.

Mannréttindaskrifstofan leggur áherslu á að tillit verði tekið til sérstakra aðstæðna flóttamanna og þeirra sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum við beitingu þessa ákvæðis.

6. tl. c.-liðar 5. gr.:

Hér er það gert að skilyrði veitingar ríkisborgararéttar að umsækjandi hafi ekki, héraendis eða erlendis, sætt sektum eða fangelsisrefsingu eða eigi ólokið máli í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi samkvæmt íslenskum lögum.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Mannréttindaskrifstofan leggur áherslu á að tryggt sé að ákvæði þetta brjóti ekki gegn flóttamönnum sem fengið hafa stöðu flóttamanns í smræmi við 1. gr. samnings um stöðu flóttamanna. Flóttafólk kann að hafa hlotið dóm eða vera ranglega sakað um refsivert athæfi af pólitískum, eða öðrum, ástæðum. Þá ber að athuga aðstæðum fólks sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum svipar til aðstæðna flóttafólks. Að auki skal þess getið að fórnarlömb mansals, sem oft hafa verið neydd til að stunda vændi eða refsivert athæfi af kúgurum sínum, hafa gjarnan verið dæmd til refsingar. Sérstakt tillit verður því að taka til ofangreindra hópa við beitingu ákvæðisins.

e-liður 1. mgr. 5. gr.

Hér er kveðið á um að hafi umsækjandi, sem veittur hefur verið íslenskur ríkisborgararéttur, gefið yfirvöldum rangar upplýsingar, sem til grundvallar lágu við ákvörðun um ríkisborgararétt, er dómsmálaráðherra heimilt að svipta viðkomandi umsækjanda ríkisborgararétti, enda verði hann ekki við það ríkisfangslaus.

Mannréttindaskrifstofan vekur athygli á því að einhverjir þeirra einstaklinga sem hingað koma gefa yfirvöldum rangar upplýsingar vegna þess að þeir flýja ofsóknir, óttast um líf sitt og vantreysta yfirvöldum. Brýnt er að tekið sé tillit til aðstæðna hverju sinni við beitingu þessa ákvæðis, einkum aðstæðna fórnarlamba mansals, flóttafólks og fólks sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum.

Sambærileg ákvæði þessu er að finna í löggjöf annarra Norðurlanda. Ekki verður séð að það brjóti í bága við alþjóðlega mannréttindasamninga, svo lengi sem viðkomandi verður ekki ríkisfangslaus. Mannréttindaskrifstofan telur hins vegar að ákvæðið brjóti í bága við 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands sem kveður á um að engan megi svipta íslenskum ríkisborgararétti.

Í Stjórnskipunarrétti, bók Gunnars G. Schram lagaprófessors, segir að þeir sem hafi fengið íslenskt ríkisfang „verða ekki sviptir því aftur þótt þeir brjóti af sér og heldur ekki þótt þeir hafi aflað þess með vísitandi röngum upplýsingum. Þegnflæming er óþekkt í héraendum lögum og er framandi íslenskri réttarvitund.“² Enn fremur segir að af 66. gr. megi „draga þá afdráttarlausu niðurstöðu að menn geta ekki unnið til þess að verða sviptir ríkisborgararétti, hvorki með refsiverðri háttsemi né öðrum hætti. Bindur þessi yfirlýsing jafnt hendur löggjafans og handhafa framkvæmdarvalds. Það myndi brjóta í bága við 1. mgr. 66. gr. að beita sviptingu ríkisborgararéttar sem refsiviðurlögum. Upphafsorð ákvæðisins er að „engan“ megi svipta þessum rétti. Eru því tekin af tvímæli um að vernd þessi gildir jafnt um þá sem hafa fæðst íslenskir ríkisborgarar og þá sem hafa öðlast ríkisborgararéttinn síðar, hvort heldur með þegnleiðingu eða eftir ákvæðum laganna um ríkisborgararétt.

² Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa, Háskólaútgáfan, Reykjavík (1999). Bls.106.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
THE ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTER

Aðeins ein undantekning er orðuð í 1. mgr. 66. gr. frá meginreglunni í upphafsorðum hennar. Er samkvæmt því heimilt að ákveða með lögum að maður missi íslenskan ríkisborgararétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki. Hér er þó aðeins um heimild að ræða til handa löggjafanum en ekki skyldu. ... Í 1. mgr. 66. gr. er gert að skilyrði fyrir missi íslensks ríkisborgararéttar að maður hafi sjálfur samþykkt að öðlast ríkisfang í öðru ríki.³

Í ljósi ofangreinds verður að telja vafasamt að ákvæði e.-liðar fái staðist að íslenskum rétti.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Guðrún D. Guðmundsdóttir, framkvæmdastjóri

³ Ibid. Bls. 482-483.