

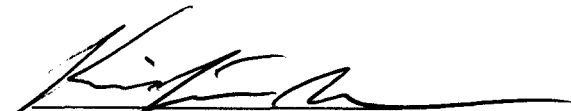
Alþingi
Erindi nr. Þ 133/846
komudagur 8.2.2007

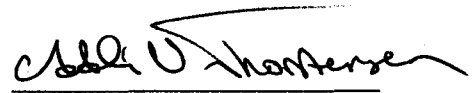
Allsherjarnefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. febrúar 2007

Með vísan til bréfs nefndarritara allsherjarnefndar dagsettu 31. janúar 2007 er meðfylgjandi umsögn Rauða kross Íslands vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100 23. desember 1952, með síðari breytingum.

Virðingarfyllt,
f.h. Rauða kross Íslands


Kristján Sturluson,
framkvæmdastjóri.


Atli Viðar Thorstensen,
verkefnisstjóri.

UMSÖGN RAUÐA KROSS ÍSLANDS

um

frumvarp til laga

um breyting á lögum um íslenskan ríkisborgararétt,
nr. 100 23. desember 1952, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007.)

I. Almennar athugasemdir

Rauði kross Íslands stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og hefur tekið að sér málsvarastarf í málefnum hælisleitenda og flóttamanna. Félagið sinnir í síauknum mæli málefnum innflytjenda. Þá veitir félagið sérstaka athygli þeim hópi einstaklinga sem eru ríkisfanglausir.

Í frumvarpinu er nokkur atriði sem Rauði kross Íslands vill draga athygli allsherjarnefndar að og lúta þau aðallega að flóttamönnum og umsækjendum sem hafa fengið dvalarleyfi af mannúðarástæðum auk þeirra umsækjenda sem eru ríkisfanglausir en eru búsettir á Íslandi. Athygli er vakin á því að í frumvarpinu virðist ekki vera tekið tillit til þeirra umsækjanda sem ekkert ríkisfang hafa – að minnsta kosti ekki beinum orðum. Þá er einnig vakin athygli á því að Ísland er ekki aðili að tveimur alþjóðasamningum Sameinuðu þjóðanna um ríkisfanglausa.¹

II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. – 4. gr.

Engar athugasemdir.

5. gr.

Ekki eru gerðar athugasemdir við að myndaður verði nýr kafli né við heiti hans. Í kaflanum eru fimm nýjar lagagreinar sem mynda 7.-11. gr. og fer umsögn Rauða kross Íslands um þær greinar hér að neðan.

¹ Alþjóðasamningarnir eru i) Convention on the Reduction of Statelessness, Adopted on 30 August 1961 by a conference of plenipotentiaries which met in 1959 and reconvened in 1961 in pursuance of General Assembly resolution 896 (IX) of 4 December 1954 og ii) Convention relating to the Status of Stateless Persons, Adopted on 28 September 1954 by a Conference of Plenipotentiaries convened by Economic and social Council resolution 526 A(XVII) of 26 April 1954.

5. gr. a-liður (7. gr.)

1. mgr.

Engar athugasemdir.

2. mgr.

Rauði kross Íslands beinir þeim tilmælum til allsherjarnefndar að dómsmálaráðherra verði heimilt að taka til greina sérstakar aðstæður flóttamanna og annarra umsækjanda sem hefur verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum þegar metið er hvort slíkir umsækjendur uppfylli skilyrði laga um veitingu ríkisborgararéttar, sbr. nánar hér að neðan varðandi þau tilvik þar sem flóttamönnum og öðrum þeim hefur verið veitt vernd er ómögulegt að gera grein fyrir sér með „fullnægjandi“ hætti. Einnig að dómsmálaráðherra verði heimilt að líta sérstaklega til aðstæðna ofangreinda umsækjanda í þeim tilfellum þegar viðkomandi hefur þegið opinberan framfærslustyrk. Sjá nánar í 5. tl. hér að neðan.

Rauði kross Íslands leggur til að við greinina bætist því ný setning á eftir fyrstu setningu 2. mgr. sem er svohljóðandi: Dómsmálaráðherra er þó heimilt að taka til greina aðstæður flóttamanna og annarra sem hefur verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum enda séu sanngjarnar ástæður fyrir því að þeir geti ekki að öllu leyti uppfyllt skilyrði laga um veitingu ríkisborgararéttar.

3. mgr.

Engar athugasemdir.

5. gr. b-liður (8. gr.)

Rauði kross Íslands beinir þeim tilmælum til allsherjarnefndar að umsækjendur sem hafa fengið dvalarleyfi af mannúðarástæðum á Íslandi og þeir umsækjendur sem eru ríkisfanglausir njóti sömu réttinda og flóttamenn sem fullnægja skilgreiningu í alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna sem gerður var 28. júlí 1951 hvað varðar umsóknir um íslenskan ríkisborgararétt. Samkvæmt því geti umsækjendur sem fengið hafa dvalarleyfi af mannúðarástæðum og umsækjendur sem séu ríkisfanglausir sótt um íslenskan ríkisborgararétt á sömu forsendum og flóttamenn eftir að hafa verið búsettir í landinu í fimm ár.²

Flóttamenn og einstaklingar sem fá dvalarleyfi af mannúðarástæðum eiga það yfirleitt sameiginlegt að þeir hafa orðið að yfirgefa heimaland sitt vegna þess að þeim var ekki vært þar. Þeir hafi því orðið að leita verndar í öðru landi og fengið slíka vernd hér á landi. Að mati Rauða kross Íslands eru einstaklingar sem hafa fengið hæli sem flóttamenn eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum í svipaðri aðstöðu og geta að öllu jöfnu ekki snúið til baka til síns heimalands – öfugt við útlending sem kemur til landsins af fúsum og frjálsum vilja og á þess kost að snúa til baka. Með vísan til þessa

² Samkvæmt sænskum lögum um ríkisborgararétt getur ríkisfanglaus einstaklingur sótt um og fengið sænskan ríkisborgararétt ef hann hefur verið búsettur í Svíþjóð í fjögur ár á undan að almennum skilyrðum uppfylltum, sbr. b-lið 4. tl. 11. gr. laganna.

þykir Rauða krossi Íslands ekki tilefni til að gera greinarmun á flóttamanni og umsækjanda sem hefur verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum á Íslandi. Vill félagið því beina þeim tilmælum til allsherjarnefndar að stytta úr sjö árum í fimm ár þann tíma sem einstaklingur sem hefur verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum þarf að vera búsettur á Íslandi til að geta sótt um íslenskan ríkisborgarétt.

Rauði kross Íslands leggur til að við greinina bætist tveir nýjir töluliðir. 7. tl. sem verði svohljóðandi: Umsækjandi sem hafi fengið dvalarleyfi af mannúðarástæðum hafi verið hér búsettur sem slíkur í fimm ár. Miðað verði við komudag til landsins. Við greinina bætist einnig 8. tl. sem verði svohljóðandi: Umsækjandi sem er ríkisfanglaus hafi verið búsettur hér í fimm ár.

5. gr. c-liður (9. gr.)

1. tl.

Rauði kross Íslands tekur undir athugasemdir með frumvarpinu um að taka verði tillit til flóttamanna og annarra þeirra sem ekki geta sannað deili á sér með hefðbundnum hætti við beitingu ákvæðisins. Auk flóttamanna má sérstaklega nefna umsækjanda sem hefur verið veitt dvalarleyfi af mannúðarástæðum en er ómögulegt er að sanna á sér deili.

Hér verður að hafa í hugfast að einstaklingar sem neyðast til að flýja heimaland sitt og leita verndar í öðru ríki kunna að vera í þeirri stöðu að þeim sé ómögulegt að útvega vegabréf og fæðingarvottorð frá upprunalandi sínu enda óvíst hvort að þeir hafi nokkurn tíman fengið slík skilríki og/eða vottorð útgefin í upprunalandi eða að slík skilríki eða vottorð hafi almennt verið gefin út þar.

2. tl.

Engar athugasemdir.

3. tl.

Hér er það nýmæli að gerð verði krafa um að umsækjandi hafi staðist próf í íslensku samkvæmt kröfum sem dómsmálaráðherra muni útfæra í reglugerð. Í athugasemdum með frumvarpinu um þennan tölulið segir að nauðsynlegt þygi og eðlilegt „að íslenskir ríkisborgarar hafi þá lágmarkskunnáttu á íslenska tungu að þeir geti átt samskipti við almenning og yfirvöld.“ Rauði kross Íslands leggst ekki gegn þessu sjónarmiði í sjálfu sér en vill beina þeim tilmælum til allsherjarnefndar að íhuga vandlega hvort að slíkt ákvæði sé endilega tímabært. Fram til þessa hefur aðgengi útlendinga að íslenskunámi verið ábótavant. Bæði hafa námskeið verið kostnaðarsöm og framboð ef til vill ekki nægjanlegt. Heildarstefnumótun í íslenskukennslu fyrir útlendinga hefur skort en nú má vænta breytinga í þeim efnunum ef marka má nýlega samþykkt ríkisstjórnarinnar um að leggja aukna fjármuni til málaflokksins. Enn er þó ekki ljóst hvernig skipulagi íslenskukennslu yfir útlendinga verður háttað í landinu.

Þá er einnig tekið fram að í athugasemdum með frumvarpinu að í reglugerð sem dómsmálaráðherra setji verði skilgreindir þeir sem undanþegnir verða þessu skilyrði og

hljóti þeir helst að koma til greina þeir sem hafa flust til landsins nokkuð eftir miðjan aldur auk þeirra sem búa við einhverskonar fötlun sem gerir kröfu um tiltekna íslenskukunnáttu óraunhæfa. Einnig þarf að hafa það í huga að umsækjendur úr hópi flóttamanna og hælisleitenda hafa oft þurft að yfirstíga mikla andlega og líkamlega erfiðleika og eiga að baki átakanlega reynslu sem veldur því að andleg og líkamleg heilsa hafi beðið skaða af og getan til tungumálanáms ef til vill laskast að hluta til eða miklu leyti.

Þá er mikilvægt að komið verði til móts við þá umsækjendur sem voru ólæsir við komuna til Íslands, bæði hvað varðar kennslu og hvernig íslenskukunnátta þeirra er metin við umsókn um ríkisborgararétt. Þá er einnig mikilvægt að hafa í huga að fólk á miserfitt með að læra tungumál og eru ástæður þess af ýmsum toga. Til dæmis skiptir bakgrunnur fólks máli sem og menntun. Þá getur einnig skipt miklu máli frá hvaða heimshluta og menningarsvæði fólk kemur.

4. tl.

Engar athugasemdir, sbr. þó 5. tl.

5. tl.

Í frumvarpinu er lagt til að sá tími sem umsækjandi skal hafa verið án framfærslustyrks sveitarfélags verði lengdur úr tveimur árum í þrjú ár fyrir umsókn um ríkisborgararétt. Gerir Rauði kross Íslands athugasemdir við ofangreint enda kunna að vera fyrir því ýmsar réttlætanager ástæður að umsækjandi þurfi að óska eftir framfærslu frá sveitarfélagi, sem oft kann að vera tímabundinn aðgerð.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur réttilega fram að upp geti komið tilvik þar sem umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt þurfi á opinberri framfærslu að halda. Í athugasemdum með frumvarpinu eru tiltekin tilvik vegna bágs efnahags þegar umsækjandi kemur til landsins eða vegna veikinda.

Lög og reglur um útlendinga kveða á um að umsækjandi um búsetuleyfi skuli í þrjú ár á undan ekki hafa þegið framfærslustyrk af sveitarfélagi. Hafi umsækjanda verið veitt búsetuleyfi þýðir það væntanlega að hann hafi ekki þegið framfærslustyrk af sveitarfélagi – nema í undantekningartilfellum. Umsækjendur um ríkisborgararétt hafa yfirleitt búsetuleyfi og því segir það sig sjálft að venjulega hefur sá sem sækir um ríkisborgararétt þegar fullnægt kröfum um búsetuleyfi. Þau tilvik þegar umsækjandi hefur komið til Íslands og notið opinberrar framfærslu vegna bágs efnahagsástands og sækir um ríkisborgararétt áður en búsetuleyfi er fengið verður að telja fátíð.

Að mati Rauða kross Íslands er ákvæðið helst til of strangt og tekur til að mynda ekki mið af aðstæðum þeirra flóttamanna sem hafa á eigin vegum komið til landsins og óskað eftir hæli og hafa fengið hæli sem flóttamenn eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Á það er bent að hvergi í íslenskum lögum, reglugerðum eða í opinberum verklagsreglum er þessum einstaklingum tryggð einhverskonar aðstoð

sambærilegri þeirri og svokallaðir „kvótaflóttamenn“ fá en það eru þeir flóttamenn sem koma til Íslands í boði íslenskra stjórnvalda.

Ofangreindir einstaklingar eiga það þó sameiginlegt að þeir hafa neyðst til að flýja heimaland sitt og leita sér skjóls í öðru landi. Líkt og „kvótaflóttamenn“ hafa þeir einstaklingar sem hafa fengið stöðu flóttamanns eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum eftir að hafa sjálfir sótt um hæli oft gengið í gegnum mjög erfiða og sársaukafulla lífsreynslu og gætu af þeim sökum átt erfiðar uppdráttar heldur en aðrir útlendingar sem flytjast hingað af fúsum og frjálsum vilja. Að auki tekur afgreiðsla hælismála oft langan tíma og geta í undantekningartilvikum liðið allt að tvö ár eða meira þangað til hælismál eru til lykta leidd. Hælisleitendur geta á þeim tíma ekki sótt um atvinnu- og dvalarleyfi til að sjá sjálfum sér fyrir framfærslu nema að uppfylltum nokkrum skilyrðum. Eitt af þeim skilyrðum er að framvísa skilríkjum eða sanna á annan hátt að ekki leiki vafi á því hver umsækjandi er sem margir hælisleitendur geta ekki.³ Það þarf vart að taka fram að hælisleitandi sem hefur ef til vill verið með mál sitt til afgreiðslu í eitt til tvö ár hjá stjórnvöldum áður en hann fær dvalarleyfi á Íslandi er ekki endilega vel í stakk búinn að takast skyndilega á við daglegt amstur eftir að hafa verið meira eða minna aðgerðarlaus í langan tíma. Punglyndi er t.d. algengur fylgifyrirkur langvarandi aðgerðarleysis.

Íslensk stjórnvöld hafa undanfarin ár boðið flóttamönnum til landsins í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, Rauða kross Íslands og sveitarfélög í landinu og hafa þau verkefni gengið mjög vel.⁴ Í vali á flóttafólki eru mannúðarsjónarmið höfð að leiðarljósi og hefur áherslan undanfarin ár verið á barnafjölskyldur sem eru í neyð og nú síðast á einstæðar mæður í neyð. Í hópi flóttamanna sem veljast til búsetu á Íslandi kunna að vera einstaklingar sem eru óvinnufærir af ýmsum ástæðum, s.s. vegna aldurs, fötlunar, andlegra og líkamlegra áverka s.s. vegna stríðsátaka og pyndinga eða vegna örorku svo nokkur dæmi séu tekin. Getur þetta einnig við þá einstaklinga sem leita hér hælis af sjálfdáðum og er veitt vernd hérlendis.

Er hér því um að ræða einstaklinga sem hafa hrakist að heiman vegna t.d. ofsókna eða stríðsátaka og eiga ekki kost á því að hverfa aftur til síns heimalands. Hluti þessara einstaklinga kann að vera óvinnufær og þeir því nauðbeygðir til að þiggja framfærslu frá sveitarfélagi, að minnsta kosti um stundarsakir. Einnig getur verið um að ræða flóttafólk á framhaldsskólaaldri sem þiggur framfærslu frá sveitarfélagi til að geta menntað sig. Ljóst er að ef þrengja á þetta skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar er hættu á að lagður verði steinn í götu flóttafólks og annarra sem hafa orðið að yfirgefa heimili sín og heimalönd gegn eigin vilja. Er því brýnt að ef 5. tl. 5. gr. c-liðar verður að lögum að ríkt tillit sé tekið til aðstæðna ofangreindra umsækjanda.

³ Sbr. 46. gr. reglugerðar um útlendinga nr. 53/2003.

⁴ Flóttamenn þeir sem Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna fer fram á að þjóðríki veiti öruggt skjól eru ekki taldir eiga afturkvæmt til síns heimalands að mati Flóttamannastofnunar SP og þeim er heldur ekki vært í því landi sem þeir hafa leitað hælis í. Af þeim ástæðum fer Flóttamannastofnun fram á að þeim sé veitt öruggt skjól í öðru ríki.

Þá tekur ákvæðið ekki til greina að atvinnuástand gæti verið erfitt á ákveðnu tímabili né tekur það til greina að einungis gæti verið um tímabundið úrræði að ræða á meðan að viðkomandi er á milli starfa eða í álíka aðstæðum.

Rauði kross Íslands leggur til að töluliðnum verði breytt og verði svohljóðandi: Umsækjandi geti framfleytt sér hérlendis og hafi ekki þegið framfærslustyrk frá sveitarfélagi síðastliðið eitt ár. Að öðru leyti verði töluliðurinn óbreyttur.

6. tl.

Rauði kross Íslands telur brýnt að tryggt sé að ákvæðið brjóti ekki gegn flóttamönnum sem kunna að hafa hlotið dóm í heimalandi fyrir tiltekin brot sem má telja af pólitískum toga eða önnur álíka brot enda séu meint brot ekki þess eðlis að umsækjandi sé útilokaður frá stöðu flóttamanns í skilningi 1. gr. F-liðar alþjóðasamnings um stöðu flóttamanna. Ekki eru gerðar athugasemdir að öðru leyti.

5. gr. d-liður (10. gr.)

Engar athugasemdir.

5. gr. e-liðar (11. gr.)

Samkvæmt 1. mgr. er dómsmálaráðherra heimilt að svipta einstakling íslenskum ríkisborgararétti sínum sem hann hefur fengið á grundvelli rangra upplýsinga sem veittar voru yfirvöldum enda hafi slíkar upplýsingar haft úrslitaáhrif á veitingu ríkisborgararéttarins. Þó megi ekki svipta einstakling íslenskum ríkisborgararétti verði viðkomandi við það ríkisfanglaus. Skv. 2. mgr. geta viðurlög verið sekt eða fangelsi allt að einu ári ef einstaklingur veitir íslenskum yfirvöldum rangar upplýsingar við umsókn um ríkisborgararétt.

Varðandi 1. mgr. þá Rauði kross Íslands telur að ákvæðið sé efnislega skiljanlegt og er það í samræmi við ákvæði laga í Noregi, Danmörku og Finnlandi. Þó ber að líta til þess að spurning er hvort nágildandi stjórnarskrá lýðveldisins heimili að slíkt ákvæði verði leitt í lög. Í 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar segir:

„[Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki. Útlendingi verður aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum.“

Gunnar G. Schram fyrrverandi lagaprófessor segir í riti sínu *Stjórnskipunarréttur* að „[þ]eir sem fengið hafa [íslenskt] ríkisfang með lögum, verði þegnleiddir, verða ekki sviptir því aftur þótt þeir brjóti af sér og heldur ekki þótt þeir hafi aflað þess með vísvitandi röngum upplýsingum. Þegnflæming er óþekkt í hérlendum lögum og er framandi íslenskri réttarvitund.“⁵

Í riti Gunnars segir ennfremur að af 66. gr. stjórnarskrárinnar megi

⁵ Sbr. Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa (Háskólaútgáfan: Reykjavík 1999), bls. 106.

„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 báða 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 þegngleiddingu eða eftir ákvæðum laganna um ríkisborgararétt. Aðeins ein undantekning er orðið 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.“⁶

Af ofangreindu má ráða að vafi getur leikið á hvort ákvæðið standist stjórnarskrá.

Varðandi 2. mgr. ákvæðisins vill Rauði kross Íslands upplýsa og árétta að þeir sem sækja um hæli sem flóttamenn eiga í mörgum tilfellum ekki annarra kosta vól en að leita til aðila sem sérhæfa sig í því að „aðstoða“ fólk við að komast inn í Evrópu eftir óhefðbundnum leiðum. Algengt er að flóttamenn geti ekki orðið sér úti um eigið vegabréf eða önnur skilríki og því síður fengið fyrirframgefið leyfi til að komast til tiltekins ríkis til að sækja um hæli sem flóttamaður. Því hafa flóttamenn stundum gripið til þess örþrifaráðs að leita til manna sem lofa „aðstoð“ við að komast til öruggs lands þar sem flóttamenn geti óskað hælís. Í því felst oft að flóttamönnum eru útveguð skilríki og útbúin ferðaáætlun á áfangastað sem „þjónustuaðilinn“ velur jafnvel. Þá geta mögulega komið upp tilvik þar sem slíkir aðilar „ráðleggja“ flóttafólki hvernig skuli koma fram við stjórnvöld og hvaða upplýsingar skuli veita stjórnvöldum. Slíkar „ráðleggingar“ geta komið sér miður vel fyrir flóttamenn. Til að mynda kann það vel að vera að flóttamönnum sé ráðlagt að gefa ekki upp sitt rétta nafn og því síður upplýsingar hvaðan þeir hafi fengið vegabréf til að ferðast á.

Það kann að vera að flóttafólki sé ráðlagt á þennan hátt vegna þess að þeir sem aðstoða við slíka flutninga óttast um eigin afdrif. Þetta getur hins vegar leitt til þess að flóttamenn og aðrir sem neyðst hafa til að flýja heimaland sitt þora ekki að gefa stjórnvöldum upp réttar persónuupplýsingar af ótta við að verða sendir til baka til upprunalslandsins þaðan sem þeir flýðu en einnig af ótta við hefndaraðgerðir „þjónustuaðila.“

Beinir Rauði kross Íslands þeim tilmælum til allsherjarnefndar að varðandi beitingu á 2. mgr. verði tekið tillit til flóttamanna og einstaklinga sem hafa fengið dvalarleyfi af mannúðarástæðum sem kunna að hafa gefið stjórnvöldum rangar eða villandi upplýsingar varðandi uppruna sinn enda séu fyrir því ástæður sem megi teljast eðlilegar eða skiljanlegar með hliðsjón af því sem að ofan er rætt og að slíkar upplýsingar hafi ekki haft úrslitaáhrif á hælisveitingu.

⁶ Sbr. Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, 2. útgáfa (Háskólaútgáfan: Reykjavík 1999), bls. 482-483.

6. gr.
Engar athugasemdir.

7. gr.
Engar athugasemdir.

8. gr.
Engar athugasemdir, þó sbr. umsögn og athugasemd varðandi 3. tl. c-liðar 5. gr. frumvarpsins.

