

Alþingi
Erindi nr. P 133/945
komudagur 13.2.2007



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 6. febrúar 2007.

Umsögn Alþjóðahússins ehf. um frumvarp til laga um breyting á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, 464. mál, próf í íslensku o.fl:

Alþjóðahúsið telur frumvarp þetta mjög til bóta og til þess fallið á margan hátt að skýra réttarstöðu þeirra sem sækja um ríkisborgararétt hér á landi. Þó skulu nokkrar athugasemdir gerðar við eftirfarandi ákvæði frumvarpsins:

1. 3. mgr. b.-liðar 5. gr:

Samkvæmt ákvæði þessu skal umsækjandi um ríkisborgararétt 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.

Hvað framangreint varðar sér Alþjóðahús ekki nauðsyn slíks ákvæðis, þar sem sérstök skilyrði búsetuleyfis, þ.e. varðandi íslenskukunnáttu og framfærslustyrk er að finna í frumvarpinu sem skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar. Að mati Alþjóðahúss mætti í raun fella niður það skilyrði fyrir búsetuleyfi að umsækjandi hafi sótt íslenskunámkeið og/eða staðist próf í íslensku, það væri þá aðeins skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar.

Að auki er það svo að samkvæmt lögum um útlendinga skulu leyfi til EES borgara að jafnaði gefin út til 5 ára í senn. Því er fæstum EES borgurum nauðsyn að afla sér búsetuleyfis.

Þá er spurning hvort svo heftur aðgangur að félagslegri fjárhagsaðstoð stæðist EES samninginn. EES borgari ætti ekki möguleika á búsetuleyfi nema hann hefði ekki fengið fjárhagsaðstoð frá félagsþjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sjá 36. gr. reglugerðar nr. 53/2003, um útlendinga. Hugsast gæti, þó EES samningurinn taki ekki til reglna um veitingu ríkisborgararéttar, að áskilnaður um búsetuleyfi jafnt og skilyrði um að umsækjandi hafi ekki fengið framfærslu frá félagsþjónustu samræmist ekki ákvæðum EES samningsins. Í dæmaskyni skal bent á 75. gr. reglugerðar um útlendinga en þar segir:

Eftirtaldir hafa rétt til að dveljast til frambúðar á yfirráðasvæði EES-ríkis:

„Launþegi sem við lok starfsævi sinnar hefur náð eftirlaunaaldri samkvæmt lögum þess aðildarríkis og hefur starfað í því ríki síðastliðna tólf mánuði hið minnsta og verið búsettur þar samfellt í meira en þrjú ár. Launþegi sem hættir starfi vegna þess að hann varð varanlega óvinnufær eftir að hafa verið búsettur í aðildarríki í meira en tvö ár samfellt. Engin skilyrði eru sett um búsetutíma hafi hann orðið óvinnufær

vegna vinnushyss eða atvinnusjúkdóms og eigi þar með rétt til lífeyris sem stofnun í aðildarríkinu er að hluta til eða að öllu leyti ábyrg fyrir.“

Til að hljóta full eftirlaun úr almannatryggingakerfinu hér á landi þarf einstaklingur að hafa búið hér í 40 ár og réttur til eftirlauna úr lífeyrissjóði fer sömuleiðis eftir því hversu lengi viðkomandi hefur greitt í sjóðinn. Eftirlauna- og lífeyrissjóðsrétt má flytja milli EES ríkja, en í mörgum tilvikum er um að ræða mun lægri greiðslur en tíðkast hér á landi. Því má telja fullvíst að a.m.k. einhver hluti þeirra einstaklinga sem falla undir ákvæði fyrsta málsliðar 75. gr. reglugerðarinnar, hafi þurft á fjárhagsaðstoð félagsþjónustunnar að halda sér til framfærslu og hafi því ekki möguleika á íslenskum ríkisborgararétti. Sama gildir um þá sem um greinir í öðrum málslið ákvæðisins, þ.e. þá sem orðið hafa óvinnufærir eftir að hafa verið búsettir hér í meira en tvö ár samfellt.

2. 6. tl. b-liðar 5. gr:

Samkvæmt ákvæðinu er búsetuskilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar uppfyllt ef umsækjandi er flóttamaður, sem fullnægir skilgreiningu í alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna sem gerður var 28. júlí 1951 og hefur verið búsettur hér sl. 5 ár. Alþjóðahús leggur til að ákvæðið hljómi fremur þannig: „Umsækjandi hefur fengið stöðu flóttamanns á Íslandi og hefur verið búsettur hér sem slíkur sl. 5 ár.“

Kvótaflóttamenn hljóta allir að eiga að njóta þeirra réttinda sem ákvæði þetta býður- ef ákvæðið stendur hins vegar óbreytt, gæti komið upp sú staða að einstaklingi eða hópi yrði veitt staða flóttamanna en félli/u ekki undir ákvæðið. Til dæmis má nefna konur sem hugsanlega yrði veitt hæli vegna kynbundins ofbeldis eða mansals.

Alþjóðahús leggur og til að við ákvæðið verði bætt áskilnaði um að sama skuli gilda um ríkisfangslausa og þá sem veitt hefur verið dvalarleyfi af mannúðarástæðum enda staða þeirra oftast mjög hliðstæð stöðu flóttamanna þó þeir af einhverjum sökum hafi ekki þótt uppfylla skilyrði Flóttamannasáttmálans.

3. 1. tl. c-liðar 5. gr:

Þar segir að umsækjandi um ríkisborgararétt skuli hafa sannað með fullnægjandi hætti hver hann sé.

Í athugasemdum með framangreindu ákvæði segir að taka þurfi tillit til flóttamanna og annarra þeirra sem ómögulegt sé að sanni deili á sér með hefðbundnum hætti við beitingu ákvæðisins. Til greina geti komið að fingraför og myndir séu notaðar til þessa, þ.e. þegar vegabréfi, fæðingarvottorði og öðrum skilríkjum sé ekki til að dreifa.

Telur Alþjóðahús ákvæði þetta mjög til bóta. Hins vegar dveljast hér á Íslandi einstaklingar sem hvorki hafa getað gert grein fyrir sér með hefðbundnum hætti, né með öðru móti. Í ljósi þessa telur Alþjóðahús að bæta mætti við ákvæðið áskilnaði um undanþágu frá ofangreindu skilyrði ef ekki tekst, þrátt fyrir viðleitni einstaklingsins og samvinnu við yfirvöld, að sanna með fullnægjandi hætti hver hann sé.

4. 3. tl. c-liðar 5. gr:

Hér er mælt fyrir um að umsækjandi um ríkisborgararétt skuli hafa staðist próf í íslensku samkvæmt kröfum sem dómsmálaráðherra setur í reglugerð. Þar segir enn fremur að í reglugerð skuli jafnframt kveðið á um undanþágur frá þessu skilyrði fyrir þá sem telja verði ósanngjarnt að gera þessar kröfur til.

Í athugasemdum með framangreindu ákvæði segir að einkum hljóti að koma til greina að undanþiggja þá skilyrði um íslenskukunnáttu, sem flust hafi til landsins eftir miðjan aldur auk þeirra sem búi við einhverja fötlun sem geri þessa kröfu óraunhæfa. Undir þetta tekur Alþjóðahús, en leggur til að jafnframt verði tekið tillit til þeirra sem koma frá gerólíku málsvæði sem og þeirra sem hvorki eru læsir eða skrifandi á eigið tungumál en hvorir tveggja eiga erfitt um vik við íslenskunámið.

Þá telur Alþjóðahúss vænlegra að í stað þess að umsækjendum verði gert að standast próf í íslensku þá eigi þeir fremur að uppfylla skilyrði um námskeiðssókn, eins og áskilið er í norskum lögum um ríkisborgararétt (valkvætt, próf eða námskeið) og á við um búsetuleyfi samkvæmt útlendingalögum. Sumir erlendir einstaklingar sem hér búa eru mjög einangraðir, fara jafnvel lítið úr húsi og læra aldrei íslensku. Væri íslenskunám skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar er þess frekar að vænta að þeir fái færi á að læra íslensku og þannig eiga þær jafnframt meiri von til þess að rjúfa einangrun sína og leita sér aðstoðar ef þarf.

Loks er fagnað frestun á gildistöku ákvæðisins til 1. janúar 2009, svo færi gefist til að byggja upp íslenskukennslu fyrir innflytjendur. Þó er lagt til að fyrir gildistöku ákvæðisins verði gengið úr skugga um að framboði, gæðum og aðgengi að íslenskukennslu sé þannig háttað að gera megi kröfur um tiltekna íslenskuþekkingu við veitingu ríkisborgararéttar.

5. 4. tl. c-liðar 5. gr:

Hér leggur Alþjóðahús til að veitt verði svigrúm til undantekninga. Á það skal bent að nokkuð er um það að til Alþjóðahúss leiti einstaklingar sem gert hefur verið að greiða skatta sína að nýju, af þeim sökum að vinnuveitandi þeirra hefur ekki skilað staðgreiðslu til ríkissjóðs, þó hún hafi verið dregin af launamanninum. Oft hafa þessir einstaklingar glatað launaseðlum sínum eða aldrei fengið þá í hendur og er þeim því ómögulegt að sanna að þeim beri ekki að tvígreiða staðgreiðslu. Eins og gefur að skilja er líklegt að láglaunamaður lendi í fjárhagserfiðleikum vegna ófyrirsjáanlegra útgjalda sem þessara.

Annað dæmi og alvarlegra varðar konur sem lent hafa í fjárhagserfiðleikum vegna skattskulda eiginmanna sinna. Til Alþjóðahúss hafa oft leitað erlendar konur sem alltaf hafa unnið sem launamenn og borgað skatta, en dregið er af launum þeirra og sæta þær jafnvel fjárnámi vegna skattskulda eiginmannanna. Samábyrgð hjóna á sköttum hvors annars er dæmi um lagaákvæði sem nánast eingöngu kemur niður á konum, lágtekjueinstaklingurinn lendir í því að greiða skatta hins hálaunaðri, sem oft og tíðum vinnur sjálfstætt og hirðir ekki um skattskyldu sína, meðan sá sem allt lendir á stendur við sitt. Telur Alþjóðahús ekki sanngjarnt að konum í þessari stöðu verði synjað um ríkisborgararétt.

Loks skal bent á önnur dæmi sem til Alþjóðahúss hafa komið; einstaklingar sem hafa lent í fjárhagsvanda og jafnvel á vanskilaskrá vegna þess að þeir hafa tekið á sig ábyrgð á lánum án þess að gera sér grein fyrir þýðingu slíkrar ábyrgðar og réttaráhrifum. Þá eru dæmi þess að einstaklingar hafa, án þess að vita það, verið skrifaðir fyrir eignum, t.d. bílum, en vanskil á greiðslum, t.d. kaupleigu, hafa leitt til þess að einstaklingarnir lenda í fjárhagsvanda. Þá má nefna eitt tilvik þar sem fyrirtæki leigði húsnæði í nafni eins starfsmanna sinna, sem bjó þar um tíma ásamt fleiri starfsmönnum. Löngu eftir að starfsmaðurinn yfirgaf húsnæðið, óvitandi um að hann væri skráður sem leigutaki, bárust rukkanir frá orku- og símafyrirtækjum m.a. og er starfsmaðurinn nú á vanskilaskrá vegna þessa.

6. 5. t. c-liðar 5. gr:

Hvað viðvíkur skilyrðum 5. t. c-liðar 5. gr., að virtum athugasemdum með ákvæðinu, leggur Alþjóðahús til að ekki einungis verði tekið tillit til veikinda og bágs efnahags vegna komu til landsins heldur einnig vegna tímabundinna fjárhagserfiðleika, s.s. aðstæðna einstæðra mæðra og kvenna við skilnað, þegar eiginmenn virða ekki framfærsluskyldu sína o.s.frv. Hafa ætti í huga, að þó einstaklingur hafi þegið styrk þýðir ekki að hann sé og verði þiggjandi. Því er að mati Alþjóðahúss of langt að líta tvö ár aftur í tímann.

Þá ber að geta þess að þeir sem dvalarleyfi fá af mannúðarástæðum njóta ekki sömu aðstoðar og flóttamenn. Aðstæður þeirra eru þó oftast mjög hliðstæðar aðstæðum flóttamanna og ekki óeðlilegt að þeir þurfi einhverja aðstoð, einkum í upphafi. Leggur Alþjóðahús því áherslu á að tillit verði tekið til aðstæðna þeirra við beitingu ákvæðis þessa.

Þá telur Alþjóðahús eðlilegt, að í ljósi þess að mælt er fyrir um heimildir dómsmálaráðuneytis til að afla skattframtala og annarra gagna frá skattfyrvöldum, að áskilið verði að um alla upplýsingaöflun og meðferð slíkra gagna verði farið að ákvæðum laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

7. e-liður 1. mgr. 5. gr:

Hér vill Alþjóðahús fyrir það fyrsta benda á að sumir þeirra sem hingað koma og sækja um hæli gefa rangar upplýsingar af þeirri ástæðu að þeir hafa sætt ofsóknum, telja lífi sínu ógnað og hræðast mjög að verða sendir til baka í sömu aðstæður. Enn fremur koma þeir oft úr miklu öngþveiti, jafnvel stríðsástandi og því má ætla að fyrir komi að þeir gefi rangar upplýsingar án þess að það sé ásetningur þeirra, þeir jafnvel vita ekki betur hvernig skráningum á t.d. búsetu er háttað.

Hliðstætt ákvæði um sviptingu ríkisborgararéttar er m.a. að finna í norskum lögum. Fljótt á litið er ekkert að þjóðarétti sem bannar sviptingu ríkisborgararéttar, a.m.k. verði viðkomandi ekki við það ríkisfangslaus. Hins vegar er álitamál hvort það standist að íslenskum lögum að svipta menn ríkisborgararétti sem einu sinni hafa fengið hann.

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.“

Í bók Gunnars G. Schram lagaprófessors, Stjórnskipunarréttur, bls. 106, segir að þeir sem hafi fengið íslenskt ríkisfang með lögum, „verið þegnleiddir, 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 hérlendum lögum og er framandi íslenski réttarvitund.“

Á bls. 482-483 segir síðan að af 66. gr. stjórnarskrárinnar 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. [482] 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 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.“

Í ljósi þessa verður að telja vafasamt að ákvæði e-liðar 1. mgr. 5. gr. fái staðist að íslenskum rétti.

Að sjálfsögðu er það svo að í flestum þeim tilvikum sem að ofan eru rakin geta viðkomandi einstaklingar vísað umsóknum sínum til umfjöllunar Alþingis, í samræmi við þá meginreglu sem hér gildir, að Alþingi eigi síðasta orðið í ákvörðunum um ríkisborgararétt. Hins vegar þykir Alþjóðahúsi rétt að vekja athygli á margvíslegum aðstæðum þeirra sem hingað hafa leitað, auk þess sem ekki er víst að umsækjendur, sem synjað hefur verið um íslenskan ríkisborgararétt, hafi uppburði í sér til að vísa umsókninni til Alþingis eða getu til að útskýra aðstæður sínar á fullnægjandi hátt. Ætla má hins vegar, í ljósi rannsóknarreglu stjórnsluréttar og þeirra heimilda sem dómsmálaráðuneytið hefur og frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðuneytinu verði veittar, að ráðuneytið geti lagt heildstætt mat á aðstæður umsækjenda séu undantekningarheimildir fyrir hendi.

Virðingarfyllt,



Margrét Steinarsdóttir
lögfræðingur Alþjóðahúss