

Minnisblað um 1. og 2. mgr. 4. gr. tillagna stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga er varða ríkisborgararétt.

Í 4. gr. tillagna stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga (hér eftir nefndar tillögur stjórnlagaráðs) er fjallað um ríkisborgararétt. Þar segir í 1. og 2. mgr.:

„Rétt til íslensks ríkisfangs öðlast þeir sem eiga foreldri með íslenskt ríkisfang. Ríkisborgararéttur verður að öðru leyti veittur samkvæmt lögum.

Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti.“

Ákvæði þessi fela í sér verulega breytingu á núverandi ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sem fjalla um ríkisborgararétt, sbr. 66. gr., en þar segir í 1. mgr.:

„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.“

1. Um 1. mgr. 4. gr. tillagna stjórnlagaráðs.

Helsta breytingin í tillögum stjórnlagaráðs er ákvæði 1. másl. 1. mgr. 4. gr., sem er nýmæli. Þar segir að þeir sem eiga foreldri með íslenskt ríkisfang öðlist rétt til íslensks ríkisfangs. Þessi réttur til að öðlast íslenskt ríkisfang virðist vera skilyrðislaus, en ekki er skilgreint nánar hvað felist í því að eiga þennan rétt til ríkisfangs. Ef ákvæðið er lesið samkvæmt orðanna hljóðan má álykta að sá sem á íslenskt foreldri við fæðingu eigi þá um leið rétt á að vera skráður sem íslenskur ríkisborgari. Ákvæðið gæti einnig verið túlkað þannig að fái foreldri íslenskt ríkisfang með lögum eða samkvæmt lögum öðlist barn þess einnig rétt til íslensks ríkisfangs. Slíkur réttur gengi mun framur þeim reglum sem í dag gilda um íslenskan ríkisborgararétt, þar sem barn gæti til að mynda verið búsett erlendis eða komið yfir 18 ára aldur. Ef ákvæðið ber að túlka þannig að réttindi til ríkisborgararéttar skapist við það að eiga íslenskt foreldri við fæðingu, og að þau réttindi verði nánar útfærð í lögum, er orðalag ákvæðisins ekki heldur nógu skýrt til að skilja megi það á þann veg.

Í athugasemdum stjórnlagaráðs um 1. másl. 1. mgr. 4. gr. segir m.a., að þar sé kveðið á um hvað þurfi til að öðlast íslenskan ríkisborgararétt, en núgildandi stjórnarskrá geymi ekkert ákvæði um hvernig fólk öðlist ríkisborgararétt. Ákvæðið sé í samræmi við þá íslensku og norrænu hefð að ríkisborgararéttur erfist frá foreldrum. Ekki sé talið rétt að kveða einnig á um að öll börn sem fæðist á landinu fái sjálfkrafa íslenskan ríkisborgararétt eins og tíðkast t.d. í Bandaríkjunum. Þá segir að ekki þygi heldur rétt að kveða á um að allir sem eigi íslenska foreldra fái íslenskan ríkisborgararétt. Slík útvíkkun geti leitt til mikillar fjölgunar íslenskra ríkisborgara, einkum á erlendri grundu.

Bent er á að síðastnefnd skýring í athugasemdunum, að ekki þygi rétt að kveða á um að allir sem eigi íslenska foreldra fái íslenskan ríkisborgararétt, virðist ekki vera í fullu samræmi við ákvæði 1. másl. 1. mgr. 4. gr. í tillögum stjórnlagaráðs. Þetta ákvæði í athugasemdunum virðist fremur benda til þess að tiltekin réttindi skapist við það að eiga foreldri með íslenskan ríkisborgararétt við fæðingu, en að ekki skapist skilyrðislaus réttur, svo sem lesa má af ákvæðinu eins og það er orðað í tillögu stjórnlagaráðs.

Með hliðsjón af framansögðu er vakin athygli á því að orðalag 1. másl. 1. mgr. 4. gr., sem skv. athugasemdum stjórnlagaráðs segir hvað þurfi til að öðlast íslenskan ríkisborgararétt, er til þess fallið að valda misskilningi á því hvað virðist eiga að felast í ákvæðinu ef litið er til athugasemda með því. Einstaklingur gæti þannig talið sig eiga stjórnarskrárvarinn rétt til íslensks ríkisborgararéttar, umfram það sem lög gera ráð fyrir í dag og umfram það sem telja má að ætlunin hafi verið að kveða á um í

stjórnarskrá. Þar að auki er ákvæðið ekki tæmandi hvað varðar nógildandi reglur um ríkisborgararétt og má því segja að tillagan sé slitin úr samhengi við lög um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952. Í lögnum er til að mynda kveðið á um hverjir geta öðlast íslenskt ríkisfang við fæðingu, sbr. 1. gr. og 2. gr. (sjá neðangreint um 2. gr.) Annars vegar er í 1. mgr. 1. gr. tilgreint í hvaða tilvikum íslenskur ríkisborgararéttur myndast við að eiga foreldri með íslenskt ríkisfang við fæðingu. Ekki er unnt að sjá annað en að tillaga stjórnlagaráðs gangi lengra en lögin í því efni, eins og hún er nú orðuð.

Hins vegar er í 2. mgr. 1. gr. annað ákvæði um hvenær ríkisborgararéttur getur myndast við fæðingu hér á landi, þar sem segir að barn, sem fundist hefur hér á landi teljist, þar til annað reynist sannara, vera íslenskur ríkisborgari. Tillaga stjórnlagaráðs tekur ekki til þessa ákvæðis. Þá eru í lögum um íslenskan ríkisborgararétt að auki fleiri reglur um hvernig unnt er að öðlast íslenskan ríkisborgararétt.

Það að tiltaka í stjórnarskrá eina grunnhugmynd um það hvernig réttur til íslensks ríkisfangs getur myndast, óháð fleiri reglum sem lög kveða á um að veiti rétt til ríkisfangs, getur verið villandi. Ákvæði 1. másl. 1. mgr. 4. gr., sem tekið er úr samhengi við löggjöf um ríkisborgararétt, getur verið til þess fallið að valda örðugleikum við túlkun á því hverjir eigi rétt á að öðlast íslenskan ríkisborgararétt fremur en að skýra þær reglur. Þá ber einnig að hafa í huga að svo fortakslaust ákvæði í stjórnarskrá kann að binda hendur löggjafans við frekari þróun á reglum um ríkisfang. Að mati undirritaðrar er ákjósanlegra að vísa til löggjafar hvað varðar nánari reglur um það hvernig réttur til ríkisfangs myndast og hvernig ríkisfang er staðfest. Sú leið hefur víða verið farin.

Tillaga stjórnlagaráðs, eins og hún er orðuð, getur einnig verið villandi gagnvart túlkun á ákvæði 2. mgr. 2. gr. ríkisborgaralaga, þar sem kveðið er á um hvernig ríkisborgararéttur er staðfestur þegar ógift kona, sem er erlendur ríkisborgari, eignast barn erlendis með karlmanni sem er íslenskur ríkisborgari. Í þessum tilvikum myndast réttur til íslensks ríkisborgararéttar ekki sjálfkrafa við fæðingu, heldur er það mat föður og jafnvel barnsins, hafi það náð 12 ára aldri, hvort óska eigi eftir staðfestingu á ríkisborgararétti þess. Að baki því geta m.a. legið sjónarmið um að barnið geti misst ríkisborgararétt í heimaríki sínu við það að hljóta ríkisfang í öðru ríki. Annað sjónarmið er að fara þarf vel yfir gögn um fæðingu barna erlendis og gildi þeirra áður en ríkisfang er staðfest. Er bent á að flest hinna Norðurlandanna eru með sambærilega reglu í lögum og hér á landi og í öllum tilvikum eru nákvæmar reglur um framlagningu og staðfestingu erlendra gagna.

Í stjórnarskrám hinna Norðurlandanna er ekki að finna sambærilegt ákvæði og er í 1. másl. 1. mgr. 4. gr. tillögu stjórnlagaráðs. Í stjórnarskrá Noregs og Svíþjóðar er ekkert ákvæði um hvernig fólk öðlast ríkisborgararétt og í dönsku stjórnarskránni er að hluta til ákvæði er svipar til þess íslenska eins og það er í dag, um að ríkisborgararéttur sé veittur samkvæmt lögum. Í finnsku stjórnarskránni er hins vegar að finna ákvæði um ríkisborgararétt, en þar er aftur á móti vísað til þess að ríkisborgararéttur verði til við fæðingu vegna ríkisfangs foreldra *eins og nánar er ákvarðað í lögum*. Er því í finnsku stjórnarskránni alfarið vísað til laga um það hvernig réttur til ríkisfangs myndast, en ekki tilgreind ein regla af mörgum.

Í ljósi framangreinds er í fyrsta lagi mælt með að fara svipaða leið og önnur norræn ríki og láta löggjöf um að ákvarða með hvaða hætti unnt er að öðlast íslenskan ríkisborgararétt, en tilgreina ekki einn af fleiri möguleikum í þeim efnum í stjórnarskrá.

Niðurstaða um ákvæði 1. mgr. 4. gr. í tillögum stjórnlagaráðs:

- a. Lagt er til að 1. mgr. 4. gr. í tillögum stjórnlagaráðs mæli fyrir um að ríkisborgararéttur verði ákvarðaður í lögum og orðist þannig:

„Menn öðlast íslenskan ríkisborgararétt eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.“

Tillaga a. er í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar.

- b. Önnur tillaga er að hafa það skýrt að ákvæði 1. málsl. 1. mgr. 4. gr., eins og hún nú er orðuð í tillögum stjórnlagaráðs, eigi við um þá sem *við fæðingu* eiga íslenskt foreldri og tengja þann rétt við nánari fyrirmæli í lögum.

Að tengja ákvæðið í tillögum stjórnlagaráðs við þá sem eiga við *fæðingu* íslenskt foreldri er meira í samræmi við það sem fram kemur í athugasemdum með tillögum stjórnlagaráðs.

Undirrituð telur hins vegar afar nauðsynlegt að vísa þá einnig til nánari fyrirmæla í lögum um þennan rétt. Annað gæti leitt til vandkvæða við túlkun ákvæðisins. Vegna mismunandi reglna um það hvernig ríkisfang er staðfest er útilokað að útfæra þær reglur í stjórnarskrá og því nauðsynlegt að tengja þær við löggjöf.

- c. Þriðja tillagan er að ákvæði 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar standi óbreytt.

2. Um 2. mgr. 4. gr. tillagna stjórnlagaráðs.

„Engan má svipta íslenskum ríkisborgararétti.“

Samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs er fellt brott eftirfarandi ákvæði í núgildandi stjórnarskrá:

„Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu ríkisfang í öðru ríki.“

Hér skal bent á að það er afar mikilvægt að þetta ákvæði, sem fellt er brott í tillögum stjórnlagaráðs, verði áfram í stjórnarskrá. Ef ákvæðið verður fellt niður er t.d. útilokað fyrir íslenskan ríkisborgara að óska eftir ríkisfangi í ríkjum sem gera það að skilyrði að maður afsali sér fyrra ríkisfangi við það að vera veittur nýr ríkisborgararéttur. Má þar nefna lönd eins og t.d. Danmörku og Noreg. Að fella niður ákvæðið gæti einnig gert íslenskum ríkisborgurum ókleift að sinna opinberri þjónustu í öðrum ríkjum, sem þeir hafa einnig ríkisborgararétt í, því í sumum tilvikum er ekki heimilt að vera með tvöfalt ríkisfang við þær aðstæður (þetta gæti t.d. átt við um herþjónustu og önnur skyld störf).

Vegna starfa undirritaðrar við málefni ríkisborgara um langa hríð get ég staðfest að til eru ótal dæmi um það að íslenskir borgarar nýta sér af ýmsum ástæðum þau mannréttindi sín að leysa sig undan íslensku ríkisfangi til þess að öðlast ríkisfang í öðru ríki. Verði ákvæðið fellt úr stjórnarskrá gætu íslenskir ríkisborgarar ekki lengur notið þessara sjálfsögðu mannréttinda.

Í ljósi þessa er eindregið mælt til þess að ákvæðið, um að heimilt sé að ákveða með lögum um missi íslensks ríkisfangs, verði áfram í stjórnarskrá, en það er jafnframt í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar að sambærilegt ákvæðið verði í stjórnarskrá.

Að auki er lagt til að orðalag ákvæðisins verði lítillega umorðað og að í 2. mgr. 4. gr. verði ákvæðið um bann við sviptingu ríkisfangs bundið við að sá sem *löglega* hefur öðlast íslenskt ríkisfang verði ekki sviptur því. Er þetta lagt til í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að stjórnarskrá banni að ríkisfang sé tekið af þeim sem gæti hafa öðlast ríkisfang, t.d. á grundvelli falsaðra gagna, eða með öðrum ólöglegum hætti.

Enn fremur er lagt til að í lok 2. mgr. 4. gr. verði bætt við texta um að einnig verði unnt að ákvarða um missi íslensks ríkisfangs með lögum ef maður er þá þegar með ríkisfang í öðru ríki., sbr. 12. gr. ríkisborgaralaga. Sambærilegt ákvæði er í lögum allra nágrannaríkja.

Niðurstaða um ákvæði 2. mgr. 4. gr. í tillögum stjórnlagaráðs:

Lagt er til að 2. mgr. 4. gr. í tillögum stjórnlagaráðs orðist svo:

„Hver sá sem löglega hefur öðlast íslenskan ríkisborgararétt verður ekki sviptur honum. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu eða á ríkisfang í öðru ríki.

3. Niðurstaða:

Í stað 1. og 2. mgr. 4. gr. tillagna stjórnlagaráðs er lagt til að komi ákvæði sem orðast svo:

a.

Menn öðlast íslenskan ríkisborgararétt eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum.

Hver sá sem löglega hefur öðlast íslenskan ríkisborgararétt verður ekki sviptur honum. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu eða á ríkisfang í öðru ríki.

Tillaga þessi er að hluta til í samræmi við tillögu stjórnlaganefndar. Þó eru lagðar til lítils háttar breytingar.

b.

Rétt til íslensks ríkisfang öðlast þeir sem við fæðingu eiga foreldri með íslenskt ríkisfang, eftir því sem nánar er mælt fyrir um í lögum. Ríkisborgararéttur verður að öðru leyti veittur samkvæmt lögum.

Hver sá sem löglega hefur öðlast íslenskan ríkisborgararétt verður ekki sviptur honum. Með lögum má þó ákveða að maður missi þann rétt ef hann öðlast með samþykki sínu eða á ríkisfang í öðru ríki.

c.

Þriðja tillagan er að ákvæði 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar standi óbreytt.

Að lokum vil ég geta þess að vegna samhengis virðist 3. mgr. 4. gr. í tillögum stjórnlagaráðs frekar eiga heima með efnisákvæðum 26. gr. tillagna stjórnlagaráðs.

26. september 2012

Fanney Óskarsdóttir, lögfræðingur í innanríkisráðuneytinu.

Við vinnslu þessa minnisblaðs var haft samráð við Skúla Guðmundsson, lögfræðing.

