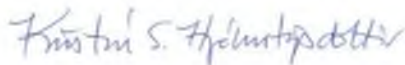


Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. maí 2017

Meðfylgjandi er umsögn Rauða krossins á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, með síðari breytingum (ríkisfangsleysi) - 146. löggjafarþing 2016-2017. Þingskjal 502 — 373. mál.

Virðingarfyllst,
f.h. Rauða krossins á Íslandi



Kristín S. Hjálmtýsdóttir,
Framkvæmdastjóri.



UMSÖGN RAUÐA KROSSINS Á ÍSLANDI

um

frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, með síðari breytingum (ríkisfangsleysi)

146. löggjafarþing 2016-2017.

Þingskjal 502 — 373. mál.

Rauði krossinn á Íslandi stendur vörð um mannréttindi og virðingu einstaklinga og vinnur að málefnum flóttamanna og hælisleitenda í samvinnu við stjórnvöld og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Við yfirferð frumvarpsins hefur Rauði krossinn haft til hliðsjónar grundvallarhugsjónir hreyfingarinnar um mannúð, sjálfstæði, óhlutdrægni og hlutleysi sem og stefnu Alþjóðahreyfingar Rauða krossins í málefnum sem tengjast flóttafólki, hælisleitendum og alþjóðlegum fólksflutningum. Þá hefur félagið mikla og langa reynslu af málefnum hælisleitenda og flóttamanna. Ábendingar og athugasemdir félagsins miða að úrbótum, þar sem hagsmunir stjórnvalda og þeirra einstaklinga sem í hlut eiga fara að öllu jöfnu saman.

Almennar athugasemdir

Meginatriði frumvarpsins telur Rauði krossinn fagnaðarefni, ekki síst vegna fullgildingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra manna¹ frá 1954 og samning um að draga úr ríkisfangsleysi frá 1961.²

Nokkrar umbætur voru gerðar með nýjum lögum um útlendinga nr. 80/2016, svo sem með skilgreiningu á ríkisfangsleysi, sérstakt dvalarleyfisákvæði fyrir ríkisfangslausa einstaklinga sem ekki teljast vera flóttamenn samkvæmt Flóttamannasamningnum frá 1951³ auk reglugerðarheimildar varðandi afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd fyrir ríkisfangslausan einstakling.

Með frumvarpi því sem hér er til umsagnar eru frekari úrbætur gerðar á íslenskri löggjöf til þess að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi við fæðingu auk þess sem möguleikar ríkisfangslausra einstaklinga hér á landi til þess að öðlast íslenskt ríkisfang eru auknir og einfaldaðir.

Þá telur Rauði krossinn rétt að fagna þeim breytingum er ætlað er að jafna stöðu barna íslenskra ríkisborgara óháð fæðingarstað og kyni foreldra.

Rétt þykir þó að vekja athygli allsherjar- og menntamálanefndar á tilteknum atriðum í frumvarpinu. Má þar helst nefna þau áhrif sem sjálfkrafa veiting ríkisfangs gæti mögulega haft á réttarstöðu viðkomandi í öðru ríki þar sem það gæti haft ríkisfang, eða átt rétt á ríkisfangi, einkum með tilliti til þarlandra reglna um tvöfalt ríkisfang. Þá telur Rauði krossinn ástæðu til það nefndin skoði sérstaklega tiltekin ákvæði í

¹ 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.

² 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

³ 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1966 Protocols.



Ijósi túlkunar með hliðsjón af ákvæðum annarra laga með það í huga hvort breytingarnar gætu leitt af sér mismunun.

Þá skal vakin athygli á því að þrátt fyrir nýlegar breytingar á lögum um útlendinga, þar sem m.a. er kveðið á um sérstaka tegund dvalarleyfis fyrir ríkisfangslausan einstakling sem ekki telst flóttamaður, er enn ekki að finna í lögum eða reglugerðum almennt formlegt ferli við mat á því hvort einstaklingur telst ríkisfangslaus eða ekki.⁴ Er hér um að ræða annað atriði sem athugasemdir voru gerðar við í skýrslu UNHCR um ríkisfangsleysi á Íslandi, þar sem enn er svigrúm til úrbóta.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 1. gr. gildandi laga um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952. Er breytingunum ætlað að jafna stöðu barna íslenskra ríkisborgara óháð því hvar barnið er fætt og óháð kyni foreldra. Í stað hugtakanna „móðir“ og „faðir“ er með frumvarpinu lagt til að notað verði orðið „foreldri“ og kveðið á um að barn sem á íslenskan ríkisborgara að foreldri fái sjálfkrafa íslenskt ríkisfang við fæðingu. Í framkvæmd er gert ráð fyrir að sá réttur sé virkjaður með skráningu hjá Þjóðskrá Íslands þó þetta komi ekki berum orðum fram í lögnum.

Áhrif íslensks ríkisfangs á ríkisfang í öðru landi

Rauði krossinn telur ástæðu til að velta þeirri spurningu upp hér hvaða áhrif íslensks ríkisfangs barnsins gæti haft á ríkisfang þess að öðru leyti, þ.e. hvort slík ríkisfangsveiting geti haft áhrif á rétt barnsins til ríkisfangs í öðru landi, svo sem því landi þar sem hitt foreldri hefur ríkisfang. Sem kunnugt er heimila ekki öll ríki einstaklingum að hafa fleiri en eitt ríkisfang og er hér bent á þann möguleika að barnið tapi ríkisfangi sínu annarstaðar með sjálfkrafa veitingu íslensks ríkisfangs, þó ekki sé víst að þetta verði vandamál í framkvæmd þar sem gert er ráð fyrir skráningu ríkisfangsins í Þjóðskrá til þess að það verði virkjað. Með því orðalagi sem lagt er til í frumvarpinu gætu hins vegar spurningar vaknað um raunverulega stöðu barns sem ekki hefur fengið ríkisfang sitt samkvæmt 1. gr. skráð í Þjóðskrá og hvort sú staða geti skert réttindi barnsins annarstaðar.

Hér er því spurning hvort réttara sé að kveða á um að barn öðlist rétt til íslensks ríkisfangs í stað þess að það öðlist íslenskt ríkisfang. Íslenskt ríkisfang er væntanlega almennt háð skráningu þess í Þjóðskrá, en rétt er þó að gera athugasemd við orðalag ákvæðisins að þessu leyti.

Skráning ríkisfangs og framlagning gagna

Þá er hvorki í ákvæðinu sjálfu né athugasemdum við ákvæðið tilgreint hvaða gögn þurfi að leggja fram við skráningu barnsins í Þjóðskrá, né heldur hvað gögnin þurfa að sýna fram á. Er einnig óljóst hvaða heimildir Þjóðskrá hefur nákvæmlega til þess að samþykkja eða hafna skráningu barns í Þjóðskrá, svo sem ef erlend kona er í hjúskap við fæðingu barnsins, eða ef heimaríki hins foreldris barnsins heimilar ekki tvöfalt ríkisfang. eru löggin óskýr varðandi réttarstöðu barnsins í slíkum tilvikum, jafnvel með hliðsjón af athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu.

⁴ Samkvæmt 15. tölul. 2. mgr. 120. gr. laga um útlendinga nr. 80/2016 er ráðherra heimilt að setja í reglugerð ákvæði um meðferð umsókna um viðurkenningu á ríkisfangsleysi, sbr. 39. gr. laganna, en hér virðist einungis um að ræða þau tilvik þegar einstaklingur óskar eftir dvalarleyfi á grundvelli 39. gr. laganna, en ekki almennt um mat á því hvort einstaklingur sé ríkisfangslaus, en ríkisfangsleysi hefur vitanlega mikil áhrif á stöðu einstaklinga óháð því hvort þeir sækja um dvalarleyfi á grundvelli ríkisfangsleysisins eða ekki.

Vald Þjóðskrár til þess að leggja mat á það hvort gögn teljist fullnægjandi, eða hvaða gögn skuli lögð fram er einungis nefnt í athugasemdum við ákvæðið, en ekki er kveðið á um það í lagaákvæðinu sjálfu samkvæmt frumvarpinu. Í 15. gr. laganna samkvæmt frumvarpinu, sbr. 8. gr. frumvarpsins, er gert ráð fyrir reglugerðarheimild sem kveða skuli á um þennan rétt Þjóðskrár, en þar sem löggin kveða ekki skýrt á um það er óljóst hverjar heimildir Þjóðskrár yrðu til dæmis áður en reglugerðin er sett.

Tilvísun til 2. mgr. 6. gr. barnalaga nr. 76/2003 – kyn foreldra

Hvað 2. mgr. laganna varðar er einnig óljóst við hvaða aðstæður ákvæðið á nákvæmlega við og hvaða aðstæðum ákvæðinu er ekki ætlað að ná yfir. Í lokamálslið ákvæðisins er vísað til 2. mgr. 6. gr. barnalaga, en ákvæði þetta kveður á um að kona sem samþykkt hefur að tæknifrjógungun fari fram á eiginkonu sinni, eða sambúðarkonu, samkvæmt ákvæðum laga um tæknifrjógungun, teljist foreldri barns sem þannig er getið. Virðist ákvæðið því ekki taka til þeirra aðstæðna sem falla undir 3. mgr. 6. gr. barnalaga, þ.e. þegar karlmaður sem samþykkt hefur að tæknifrjógungun fari fram á eiginkonu sinni, eða sambúðarkonu, samkvæmt ákvæðum laga um tæknifrjógungun telst faðir barns sem þannig er getið. Er það því í raun tilvísunin í lokamálslið 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins sem er óskýr.

Ákvæði 2. og 3. mgr. 6. gr. barnalaga virðist hér vera túlkað þannig að það eigi einungis við um tæknifrjógungunir hérlendis. Byggir sú lagatúlkun á tilvísuninni í lög um tæknifrjógungun, og á þeirri ályktun sem dregin er af 2. gr. þeirra laga að tæknifrjógungun má eingöngu framkvæma á heilbrigðisstofnun sem fengið hefur til þess leyfi ráðherra og undir eftirliti sérfræðinga í kvensjúkdómum og fæðingarhjálp.

Er því óljóst hverjir foreldrar barns, sem getið er við tæknifrjógungun erlendis, eru samkvæmt íslenskum lögum. Svo virðist sem ákvæði 2. mgr. 1. gr. í frumvarpi því sem hér er til umsagnar sé ætlað að brúa þetta bil með því að kveða á um rétt barns sem getið er við tæknifrjógungun erlendis til ríkisfangs, þar sem 1. mgr. sömu greinar verði ekki talin ná yfir þær aðstæður vegna tilvísunar 2. (og 3.) gr. barnalaga til laga um tæknifrjógungun.

Hér er um lagatæknilegt atriði að ræða, en Rauði krossinn telur ástæðu til að velta upp þeirri spurningu hvort ekki sé eðlilegra að foreldrar barns sem getið er við tæknifrjógungun erlendis séu skilgreindir í barnalögum, líkt og foreldrar í öðrum tilvikum. Þá ætti 1. gr. laganna samkvæmt frumvarpinu að ná yfir öll þau tilvik sem þeim er ætlað.

Skilyrði tæknifrjógungunar og framlagning gagna

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er enn fremur ekki skýrt um það hvaða skilyrði eru sett varðandi tæknifrjógungun erlendis. Í ákvæðinu kemur fram að Þjóðskrár skuli meta gildi framlagðra gagna foreldris, m.a. hvort tæknifrjógungun hafi verið gerð samkvæmt heimild þar til bærra stjórnvalda eða dómstóla, en hvergi kemur hins vegar fram hvaða gagna er krafist eða hvaða skilyrði þau skuli uppfylla, né heldur hverjar afleiðingar þess yrðu ef gögnin yrðu metin ófullnægjandi. Ef slíkt kæmi upp er réttarstaða barnsins óskýr samkvæmt ákvæðinu.

Að því virtu skal þó ítrekuð sú ábending að hugsanlega eigi ákvæði af þessu tagi betur heima í barnalögum. Hér skal einnig bent á vandann sem skapast við túlkun orðsins „foreldri“ í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, þar sem skilgreining barnalaga er ekki talin ná yfir foreldra barns sem getið er við tæknifrjógungun erlendis.

2. og 3. mgr. 6. gr. barnalaga nr. 76/2003

Í ákvæði 6. gr. barnalaga nr. 76/2003 með síðari breytingum gefur að líta skilgreiningu á því hverjir teljist foreldrar barns sem getið er við tæknifrjógungun, sem fyrr segir. Ákvæði 1.-3. mgr. 6. gr. er svohljóðandi:



■ 6. gr. [Foreldri barns við tæknifrjógungun.]¹⁾

- [Kona sem elur barn sem getið er við tæknifrjógungun telst móðir þess.
- Kona sem samþykkt hefur að tæknifrjógungun fari fram á eiginkonu sinni samkvæmt ákvæðum laga um tæknifrjógungun telst foreldri barns sem þannig er getið. Sama á við um konur sem skráð hafa sambúð sína í þjóðskrá.
- Maður sem samþykkt hefur að tæknifrjógungun fari fram á eiginkonu sinni samkvæmt ákvæðum laga um tæknifrjógungun telst faðir barns sem þannig er getið. Sama á við um mann og konu sem skráð hafa sambúð sína í þjóðskrá.

Sem fyrr segir er í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins sem hér er til umsagnar vísað til 2. mgr. 6. gr. barnalaga. Í ákvæðinu er hins vegar ekki vísað til 3. mgr. 6. gr. barnalaga, en ekki er ljóst af frumvarpinu eða athugasemdum við það hvers vegna svo sé, þar sem um sambærilegar aðstæður er að ræða í 2. og 3. mgr. 6. gr. barnalaga, að öðru leyti en varðar kyn foreldra barnsins. Yrði ákvæði 1. gr. frumvarpsins samþykkt óbreytt verður því ekki annað séð en að barn sem getið er við tæknifrjógungun erlendis fái íslenskt ríkisfang eingöngu ef báðir foreldrar barnsins eru kvenkyns (og sú sem ekki telst móðir barnsins samkvæmt 1. mgr. 6. gr. barnalaga er íslenskur ríkisborgari), en ekki ef faðir barnsins er íslenskur ríkisborgari en móðirin erlend.

Vakin er athygli nefndarinnar á möguleikanum á því að hér sé um að ræða mismunun barna eftir kyni foreldra, en ekki er að sjá af athugasemdum við frumvarpið að sú hafi verið ætlunin.

2. gr.

Með 2. gr. frumvarpsins er nýju ákvæði bætt við lög, 1. gr. a. Telur Rauði krossinn ákvæðið styrkja stöðu ríkisfangslausra og því ber vissulega að fagna. Ákvæðið er þó takmarkað með þeim hætti að gerð er krafa um þriggja ára búsetu á landinu, sem þýðir að barn er ríkisfangslaut í að minnsta kosti þrjú ár áður en því gefst kostur á íslensku ríkisfangi. Samkvæmt núgildandi lögum getur barn í þessari stöðu sótt um íslenskt ríkisfang eftir þriggja ára dvöl, en breytingin gengur út á að veita barni rétt til ríkisfangs, sem virkjaður er með tilkynningu til þjóðskrár, í stað þess að það eigi einungis möguleika á veitingu ríkisfangs samkvæmt umsókn.

Í skýrslu UNHCR um ríkisfangsleysi á Íslandi var gerð athugasemd við kröfu núgildandi ákvæðis um að ríkisfangslaut barn þurfi að vera orðið þriggja ára til þess að geta sótt um ríkisborgararétt, og það skilyrði ekki talið í samræmi við alþjóðleg viðmið. Verður því ekki annað séð en að sú athugasemd standi þrátt fyrir breytingu þá sem lögð er til í 2. gr. frumvarpsins sem hér er til umsagnar.

Lagt er til að orðin „og í að minnsta kosti þrjú ár þegar tilkynning er lögð fram“ í 2. mgr. ákvæðisins verði felld brott.

5. gr.

Hvað varðar breytingar á 3. gr. laganna sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins tekur Rauði krossinn undir athugasemdir er komu fram í umsögn Barnaverndarstofu um frumvarpið, þar sem athygli er vakin á stöðu fylgdarlausra barna sem koma til Íslands í leit að vernd. Eins og bent er á í umsögn Barnaverndarstofu er algengt að börn í þessari stöðu séu stálpuð þegar þau koma til Íslands og flest eru þau á aldrinum 15-17 ára. Sé ákvæðinu ætlað að styrkja stöðu fylgdarlausra barna sem hér fá alþjóðlega vernd er því ljóst að í þeirri mynd sem lagt er upp með í frumvarpinu myndi heimildin nýtast þeim fæstum.

Er því lagt til að orðin „áður en þau verða 18 ára“ í 2. mgr. 3. gr. laganna, eins og ákvæðið er orðað í frumvarpinu, verði felld brott.



8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 15. gr. laganna, sem kveður á um skyldu ráðherra til þess að setja reglugerð um þau gögn sem foreldri skv. 1. gr. ber að leggja fram til staðfestingar á fæðingu barns og um foreldri þess. Þá segir í ákvæðinu að gera skuli þeim sem óskar eftir skráningu í Þjóðskrá grein fyrir afleiðingum þess að viðkomandi neiti að gangast undir rannsókn á erfðaefni gert ljóst að það kunni að hafa áhrif á meðferð málsins, án þess að kveðið sé á um það hvaða áhrif það hefur.

Með ákvæðinu er Þjóðskrá þannig hvorki veitt bein heimild til þess að krefjast rannsókna á erfðaefni, heldur segir þar eingöngu að í reglugerð skuli slík heimild koma fram, né er tiltekið í lögnum nákvæmlega hvaða áhrif neitun foreldris á að gangast undir slíka rannsókn hefði. Þar sem um mikið inngríp í persónufrelsi fólks er að ræða með kröfu um rannsókn á erfðaefnum telur Rauði krossinn rétt að lög kveði skýrt á um slíkar heimildir stjórnvalda, um skilyrði slíkrar kröfu og um afleiðingar þess að einstaklingur neiti að gangast undir slíka rannsókn.

Lokaorð

Rauði krossinn vill koma því á framfæri að fulltrúar félagsins eru tilbúnir til að hitta allsherjarnefnd til þess að reifa ofangreindar athugasemdir, ábendingar og tillögur félagsins enn frekar.

