

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100 23. desember 1952, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hauk Guðmundsson, Bryndísi Helgadóttur og Hjalta Zophoníasson frá dómsmálaráðuneyti, Hildi Dungal frá Útlendingastofnun, Atla Viðar Thorstenssen og Kristján Sturluson frá Rauða krossi Íslands, Margréti Steinarsdóttur frá Alþjóðahúsi og Sabine Leskopf frá Samtökum kvenna af erlendum uppruna. Umsagnir bárust um málið frá Rauða krossi Íslands, Alþýðusambandi Íslands, Útlendingastofnun, Samtökum kvenna af erlendum uppruna, Íslandsdeild Amnesty International, Lögmannafélagi Íslands, Alþjóðahúsi, innflytjendaráði, umdæmisskrifstofu Sameinuðu þjóðanna fyrir flóttamenn á Balkanskaga og Norðurlöndum, Mannréttindaskrifstofu Íslands og Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja. Einnig bárust nefndinni gögn og minnisblöð frá dómsmálaráðuneyti.

Í frumvarpinu eru lagðar til töluverðar breytingar á lögunum. Helst ber þar að nefna að skilyrði sem útlendingur þarf að uppfylla til að geta öðlast íslenskt ríkisfang eru samræmd og tengd skilyrðum fyrir búsetuleyfi hér á land. Sú meginregla er áréttuð að valdheimildir til veitingar íslensku ríkisfangi eru að meginstefnu til hjá Alþingi. Þá eru lögð til nokkur ný skilyrði þess að veita megi íslenskt ríkisfang með stjórnvaldsákvörðun, hnykkt á skilyrðum sem hafa verið tíðkuð í framkvæmd og lagt til að sett verði nýtt ákvæði í lögum sem lýtur að því þegar umsækjandi veitir rangar upplýsingar. Loks er lagt til að lögunum verði skipt í kafla.

Nefndarmenn ræddu stöðu flóttamanna og fólks sem fengið hefur dvalarleyfi hér á landi af mannúðarástæðum sérstaklega í tengslum við ákvæði frumvarpsins. Þessum aðilum er oft illmögulegt að sanna með fullnægjandi hætti hverjir þeir séu, auk þess sem fólk sem hefur þurft að flýja heimaland sitt getur verið í þeirri aðstöðu að það þurfi að þiggja framfærslustyrk frá sveitarfélagi. Af þessum ástæðum velti nefndin því fyrir sér hvort bæta ætti við frumvarpið undanþáguheimild til handa dómsmálaráðherra um að taka sérstakt tillit til aðstæðna þessa hóps þegar metið væri hvort flóttamenn og fólk sem fengið hefur dvalarleyfi af mannúðarástæðum uppfyllti lögmalet skilyrði fyrir veitingu íslensks ríkisborgararéttar, eins og bent hafði verið á í nokkrum umsögnum um málið. Með hliðsjón af meginreglu frumvarpsins um að öll vafamál skuli fara fyrir Alþingi ákvað meiri hlutinn að ráðast ekki í þá breytingu.

Í 6. tölul. 1. mgr. b-liðar 5. gr. er gert ráð fyrir því að flóttamaður, sem fullnægir skilgreiningu í alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna sem gerður var 28. júlí 1951, hafi verið búsettur hér sem slíkur í fimm ár til að geta sótt um íslenskt ríkisfang. Meiri hlutinn telur eðlilegt að ákvæðið taki einnig til þeirra sem hafa fengið dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Hér er um að ræða fámennan hóp til viðbótar sem ætti færi á að sækja um réttinn eftir fimm ár í stað sjö

og eðlilegt að gera ekki greinarmun á þessum tveimur hópum enda að mörgu leyti sambærilegir. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á frumvarpinu hvað þetta varðar.

Nefndin tók til sérstakrar umræðu þau nýju skilyrði sem lagt er til að umsækjandi um íslenskan ríkisborgararétt uppfylli svo unnt sé að veita ríkisfangið með stjórnvaldsákvörðun og einkum þá meginreglu að umsækjendur skuli hafa sýnt fram á nokkra kunnáttu í íslensku. Meiri hlutinn bendir á að ekki eru gerðar kröfur um íslenskukunnáttu þeirra sem óska eftir dvalar- eða búsetuleyfi hér á landi, en telur eðlilegt að gerðar séu ríkari kröfur til þess að útlendingar sem óska eftir íslenskum ríkisborgararétti sýni fram á lágmarkskunnáttu í íslenskri tungu með hliðsjón af mikilvægi hennar fyrir aðlögun þeirra að samfélaginu. Meiri hlutinn leggur áherslu á að íslenskukennsla fyrir útlendinga verði byggð upp þannig að unnt verði að standa við tímatakörk í gildistökuákvæði frumvarpsins sem miða við að skyldan til að standast próf í íslensku taki gildi 1. janúar 2009. Jafnframt bendir meiri hlutinn á mikilvægi þess að framboð kennslunnar verði nægjanlegt og aðgengilegt öllum þeim sem hana vilja sækja.

Þá tók nefndin til umræðu ákvæði 1. mgr. e-liðar 5. gr. frumvarpsins sem kveður á um að hafi umsækjandi um íslenskan ríkisborgararétt gefið yfirvöldum rangar upplýsingar sem lágu til grundvallar við ákvörðun um ríkisborgararétt sé dómsmálaráðherra heimilt að svipta viðkomandi umsækjanda ríkisfangi, enda verði hann ekki ríkisfangslaus við það. Sambærileg ákvæði þessu er að finna í löggjöf annarra norrænna ríkja og verður ekki séð að það brjóti í bága við alþjóðlega mannréttindasáttmála, svo framarlega sem viðkomandi verður ekki ríkisfangslaus við sviptinguna. Hins vegar er nauðsynlegt að skoða ákvæðið með hliðsjón af 66. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands sem kveður á um að engan megi svipta íslenskum ríkisborgararétti. Meiri hlutinn telur vafa geta leikið á því að ákvæði frumvarpsins fái staðist með hliðsjón af ákvæði stjórnarskrárinnar. Í þessu sambandi vísar meiri hlutinn einnig til *Stjórnskipunarréttar* Gunnars G. Schram lagaprófessors þar sem fram kemur að þeir sem hafa fengið íslenskt ríkisfang verði ekki sviptir því aftur þótt þeir brjóti af sér og heldur ekki þótt þeir hafi aflað þess með vísvitandi röngum upplýsingum. Þar segir einnig að þegnflæming sé óþekkt í hérlendum lögum og framandi íslenskri réttarvitund. Með hliðsjón af framangreindu leggur meiri hlutinn til að ákvæðið falli brott, en eftir standi engu að síður ákvæði þess efnis að það að veita íslenskum yfirvöldum rangar upplýsingar við umsókn um ríkisborgararétt varði sektum eða fangelsi allt að einu ári.

Nefndin ræddi einnig hvort ástæða væri til að hverfa frá því fyrirkomulagi að heimila tvöfaldan ríkisborgararétt. Tvöfaldur ríkisborgararéttur var heimilaður með lögum nr. 9/2003 sem breyttu lögum nr. 100/1952. Þá var ekki gerð krafa til þess að útlendingur afsalaði sér fyrri ríkisborgararétti til að fá íslenska ríkisborgararéttinn. Bent hefur verið á að með mikilli fjölgun útlendinga sem vinna hér um ákveðinn tíma skapist möguleiki á því að nokkuð stór hópur öðlist íslenskan ríkisborgararétt án þess að hafa annað í huga en að njóta góðs af því hagræði sem felst í tvöföldum ríkisborgararétti. Ef hópur slíkra Íslendinga flytur aftur til upprunalandis síns munu þeir einstaklingar sem þar eiga í hlut allir njóta íslensks ríkisborgararéttar til dauðadags og auk þess sú kynslóð sem á eftir kemur til 22 ára aldurs. Sú staða gæti því komið upp að íslensk stjórnvöld yrðu í þeirri aðstöðu að þurfa að gæta réttar, t.d. mannréttinda, íslensks ríkisborgara sem staddur væri í öðru landi og undir lög þess lands seldur vegna þess að hann hefði íslenskan ríkisborgararétt. Meiri hlutinn telur ótímabært að ráðast í að gera breytingar varðandi þetta atriði að svo komnu máli, en telur rétt að umræðunni verði haldið áfram og málið skoðað ofan í kjölinn í náinni framtíð.

Nefndin tók til sérstakrar umræðu hvort ástæða væri til að breyta verklagi við meðferð ríkisborgararéttarumsókna sem lagðar eru fyrir Alþingi eftir gildistöku ákvæða frumvarpsins

Því hefur fram til þessa verið svo háttáð að þær umsóknir sem óskað hefur verið eftir þinglegri meðferð á hafa verið sendar til allsherjarnefndar sem hefur fjallað um þær í sérstakri undirnefnd. Síðan hefur undirnefndin gert tillögur um þá aðila sem veita ætti íslenskan ríkisborgararétt og nefndin lagt frumvarp þess efnis fram á Alþingi. Þar sem fjöldi þeirra mála þar sem óskað verður eftir meðferð Alþingis á umsóknum um íslenskan ríkisborgararétt mun væntanlega aukast töluvert við gildistöku ákvæða frumvarpsins telur meiri hlutinn rétt að íhuga hvort ekki sé ástæða til að breyta þingsköpum þannig að skipuð verði sérstök sérnefnd um ríkisborgaramál sem hafi það hlutverk að fjalla um þessar umsóknir.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er grein fyrir hér að framan og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Björgvin G. Sigurðsson og Kjartan Ólafsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 8. mars 2007.

Bjarni Benediktsson,
form., frsm.

Guðjón Ólafur Jónsson.

Birgir Ármannsson.

Sigurður Kári Kristjánsson.

Sigurjón Þórðarson.