

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt og barnalögum (ríkisfangsleysi).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur, Fanneyju Óskarsdóttur og Berglindi Báru Sigurjónsdóttur frá dómsmálaráðuneyti, Stellu Hallsdóttur frá umboðsmanni barna, Heiðu Björgu Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu, Margréti Steinarsdóttur frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Helgu Þórisdóttur og Þórð Sveinsson frá Persónuvernd, Ástríði Jóhannesdóttur frá Þjóðskrá Íslands, Kristjönu Fenger og Áslaugu Björk Ingólfssdóttur frá Rauða krossinum á Íslandi og Jórinni Írisi Sindradóttur, Sigurbjörgu Rut Hoffritz, Vilborgu Sif Valdimarsdóttur og Ester Ingu Sveinsdóttur frá Útlendingastofnun.

Umsagnir bárust frá Barnaheillum, Barnaverndarstofu, fjölskyldunefnd Mosfellsbæjar, Mannréttindaskrifstofu Íslands, Persónuvernd, Rauða krossinum á Íslandi, umboðsmanni barna og Útlendingastofnun.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um íslenskan ríkisborgararétt með hliðsjón af undirbúningi á fullgildingu tveggja samninga Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi, annars vegar samnings frá 1954 um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga og hins vegar samnings frá 1961 um að fækka ríkisfangslausum mönnum, en einnig með hliðsjón af tilmælum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um að fækka þeim sem hafa ekkert ríkisfang. Að auki eru lagðar til smávægilegar breytingar sem fyrst og fremst eru til hagræðingar við afgreiðslu mála sem og breytingar á barnalögum vegna tækniþróvanna sem gerðar eru erlendis.

Ríkisfang við fæðingu.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um nauðsyn þess að orðalag væri afdráttarlaust um það að barn öðlast sjálfkrafa ríkisfang við fæðingu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, sérstaklega í þeim tilvikum þegar ríki heimila ekki tvöfalt ríkisfang. Nefndin tekur fram að orðalagið „öðlast“ er í samræmi við núgildandi orðalag. Þá miðar breytingin að því að jafna rétt allra barna óháð fæðingarstað og óháð því hvort foreldrar hafi gengið í hjúskap. Nefndin telur þess vegna ekki æskilegt að sækja þurfi sérstaklega um ríkisfang enda þurfi að gera greinarmun á því hvort viðkomandi öðlist ríkisborgararétt sjálfkrafa, með tilkynningu eða með umsókn. Einnig áréttar nefndin að markmið frumvarpsins er m.a. að auðvelda þeim sem ekki hafa ríkisfang að öðlast ríkisborgararétt.

Fram komu ábendingar um að óljóst væri hverjir bæru ábyrgð á sönnun á ríkisfangi þegar barn myndist hér á landi og að um væri að ræða tvíþætta sönnun, annars vegar sönnun á ríkisfangi í upphafi og sönnun á ríkisfangi síðar. Þá væri óljóst hverjar afleiðingarnar yrðu ef annað ríkisfang sannaðist síðar, t.d. ef í ljós kæmi að barn væri ríkisborgari þriðja ríkis. Í ljósi þessa beinir nefndin því til ráðherra að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð.

Við meðferð málsins ræddi nefndin nokkuð um mismunandi reglur sem gilda um það hvort einstaklingur á heimtingu á ríkisborgarétti við fæðingu og hvort fyrirhugaðar breyt-

ingar ættu að gilda afturvirk og ná til þeirra sem fæddust 1952 eða síðar. Það er meginregla að lagasetning skuli ekki vera afturvirk, en lög sem bæta rétt fólks án þess að gengið sé á rétt annarra geta talist réttlætanagerleg svo lengi sem lagasetningin er almenn og brýna nauðsyn ber til. Nefndin tekur fram að jafnvel þótt slík afturvirk breyting geti falið í sér ívilnandi lagasetningu geta viðamiklar breytingar sem þessar haft áhrif á ótilgreindan hóp, og jafnvel náð til þeirra sem hafa afsalað sér íslensku ríkisfangi eða til manna sem eiga foreldra er vafi leikur á að hafi verið íslenskir ríkisborgarar. Slík útfærsla þarf þess vegna að taka mið af mismunandi lagaskilareglum sem í gildi eru og þarfnast ítarlegri skoðunar auk þess sem huga þarf að samspili við önnur ákvæði laga um íslenskan ríkisborgararétt eða við önnur lög, svo sem lög um útlendinga, nr. 80/2016. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að fram fari heildarendurskoðun laganna með það að markmiði að einfalda ferlið og rýmka skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar. Beinir nefndin því til ráðuneytisins að taka þetta álitamál til ítarlegrar skoðunar og gera tillögur að breytingu á lögum til að mæta þessu.

Ríkisfangsleysi frá fæðingu.

Fyrir nefndinni var rætt nokkuð um kröfu um þriggja ára samfellda dvöl ríkisfangslausra barna, sem eru fædd hér á landi, til að öðlast íslenskt ríkisfang með tilkynningu. Fram komu sjónarmið um að búsetuskilyrðið væri ekki í samræmi við alþjóðleg viðmið og að á þessum tíma væri réttarstaða barnanna ótrygg. Fyrir nefndinni kom fram að í sambærilegu ákvæði sænskra laga væri ekki tilgreindur sérstakur búsetutími. Í finnskum lögum er ekki tilgreindur búsetutími en þar er þó kveðið á um að barnið missi finnska ríkisfangið ef sannast áður en það verður fimm ára að það hafi annað ríkisfang. Í Noregi virðist ekki vera ákvæði um þetta efni og í Danmörku eru tiltekin skilyrði sem uppfylla þarf til að veita ríkisfangslausu barni sem fæðist í landinu ríkisborgararétt.

Samkvæmt skýrslu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi á Íslandi frá árinu 2014 kemur fram að frá og með 25. nóvember 2013 hafi níu ríkisfangslaus börn fæðst hér á landi. Svo virðist sem um sé að ræða fámennan en jafnframt viðkvæman hóp. Nefndinni var bent á að krafan um þriggja ára búsetutíma hefði lengi verið í lögnum og að UNHCR hefði ekki gert athugasemd við þessa kröfu. Þá tæki almennt nokkurn tíma að kanna hvort barn sem fæddist hér á landi væri ríkisfangslaut. Ef slík skráning væri gerð strax gæti hún jafnvel verið villandi eða óþörf ef í ljós kæmi síðar að barnið ætti rétt á öðru ríkisfangi. Nefndin leggur því ekki til breytingar á ákvæðinu en bendir ráðuneytinu á að fylgjast með framkvæmd þess og því hvort tilefni sé til að stytta tímamark búsetuskilyrða.

Ættleiðing með erlendri ákvörðun.

Við meðferð málsins var rætt hvort miða ætti aldursviðmið við annað af tvennu, annars vegar það að leita skuli eftir samþykki barns til að fá íslenskan ríkisborgararétt við ættleiðingu, og hins vegar það að hafa skuli samráð við barnið. Í frumvarpinu er miðað við að samþykki þurfi að liggja fyrir ef barn hefur náð 12 ára aldri en í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er ekki kveðið á um aldursviðmið heldur rétt barnsins til að tjá sig í samræmi við aldur og þroska. Nefndin telur mikilvægt að í þessu tilviki verði gætt samræmis við önnur lög. Í 6. gr. laga um ættleiðingar, nr. 130/1999, er miðað við 12 ára aldursviðmið, annars vegar að eigi megi ættleiða þann sem er 12 ára án samþykkis hans, en ef barn sem ættleiða á er yngra en 12 ára skal leita eftir afstöðu þess til fyrirhugaðrar ættleiðingar ef slíkt þykir gerlegt miðað við aldur þess og þroska. Að mati nefndarinnar er samræmi þannig tryggt og jafnframt er áhersla lögð á að tekið verði mið af vilja barns með tilliti til aldurs þess og þroska, sbr. 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Búsetuskilyrði fyrir ríkisfangslaus ungmenni eða þau sem hlotið hafa alþjóðlega vernd.

Í frumvarpinu eru lagðar til viðtækari heimildir fyrir ríkisfangslaus börn sem komið hafa hingað til lands ung að árum eða börn sem hlotið hafa alþjóðlega vernd þannig að eftir þriggja ára búsetu fyrir 18 ára aldur verði unnt að óska eftir ríkisborgararétti fram til 21 árs aldurs.

Fyrir nefndinni kom fram að krafa um búsetu barna til að öðlast ríkisborgararétt væri byggð á því sjónarmiði að miðað væri við að börn öðluðust fótfestu hér á landi. Við meðferð málsins var nokkuð rætt um stöðu fylgdarlausra ungmenna og kröfu um þriggja ára búsetu. Fram komu sjónarmið um að fylgdarlaus ungmenni væru yfirleitt á aldrinum 15–17 ára og jafnvel orðin 18 ára þegar þau fengu alþjóðlega vernd. Þannig gæti orðalag 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins útilokað fylgdarlaus ungmenni á aldrinum 16–17 ára. Þá væru þau yfirleitt á framfærslu sveitarfélaga. Um væri að ræða fámennan hóp en nefndinni var bent á mikilvægi þess að hópurinn gæti nýtt sér þann möguleika að sækja um ríkisborgararétt eftir að hann fengi alþjóðlega vernd með tilliti til stöðu ungmenna og aðlögunarhæfni þeirra.

Nefndin áréttar að markmið frumvarpsins er að auðvelda einstaklingum að öðlast íslenskt ríkisfang. Þannig nægi að senda skriflega tilkynningu þegar búsetuskilyrði eru uppfyllt í stað þess að senda umsókn um veitingu ríkisborgararéttar að uppfylltum frekari skilyrðum, þar á meðal skilyrði um framfærslu. Með þessum hætti eru almennar kröfur til veitingar ríkisborgararéttar mildaðar og hægt að taka tillit til þess ef einstaklingur hefur þegið framfærslu, t.d. vegna náms. Nefndin tekur undir það sjónarmið að börn skuli hafa náð einhverri fótfestu hér á landi áður en þau öðlist ríkisborgararétt en bendir á að staða fylgdarlausra ungmenna er önnur en þeirra ungmenna sem koma í fylgd með foreldrum eða ættingjum. Nefndin telur mikilvægt að tryggja að 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins nái jafnt yfir fylgdarlaus ungmenni óháð því á hvaða aldri þau eru. Nefndin leggur því til að fellt verði brott viðmið um 18 ára aldur þannig að ekki verði lengur skilyrði að uppfylla þriggja ára búsetuskilyrði fyrir 18 ára aldur. Þess í stað geti sá sem er ríkisfangslaus eða hefur hlotið alþjóðlega vernd lagt fram tilkynningu fyrir 21 árs aldur að uppfylltum skilyrðum um þriggja ára búsetu.

Á fundum nefndarinnar var bent á að 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins gæti leitt af sér ósamræmi í veitingu ríkisborgararéttar innan sömu fjölskyldu. Þannig gætu mismunandi reglur leitt til þess að fjölskyldumeðlimir öðluðust ríkisborgararétt á mismunandi tíma og að ólík ferli gætu gilt um veitingu ríkisborgararéttar. Upp gæti komið sú staða að systkini á ólíkum aldri í sömu fjölskyldu öðluðust ríkisborgararétt á mismunandi tímum annaðhvort með tilkynningu eða umsókn, en foreldrar þeirra þyrftu hins vegar að sækja um með almennum hætti að uppfylltum frekari skilyrðum. Nefndin tekur undir að slíkt ósamræmi í sömu fjölskyldu er óheppilegt. Nefndin telur mikilvægt að koma í veg fyrir slíkt ósamræmi til að fyrirbyggja tilvik þar sem barn, sem fær alþjóðlega vernd 17 ára, fellur ekki undir þessa reglu og þarf að uppfylla fleiri skilyrði með umsókn um ríkisborgararétt heldur en barn sem fær vernd 13 ára, fellur undir regluna og þarf einungis að leggja fram tilkynningu og uppfyllir þannig færri skilyrði um veitingu ríkisborgararéttar. Að mati nefndarinnar kemur framangreind breytingartillaga um brottfall 18 ára aldursviðmiðs í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins í veg fyrir nefnt ósamræmi og tryggir jafnræði barna í sömu fjölskyldu. Hins vegar beinir nefndin því til dómsmálaráðuneytisins að skoða hvort tilefni er til að samræma reglur þegar um fjölskyldur er að ræða.

Heimild Þjóðskrár Íslands.

Við meðferð málsins ræddi nefndin um heimild Þjóðskrár Íslands til að óska eftir því að sá sem í hlut á eða þeir sem í hlut eiga gangist undir rannsókn á erfðaeefni og töku á lífsýni til rannsóknar svo að staðfesta megi hvort skilyrði skráningar barns séu uppfyllt og hvort heimilt sé að innheimta áfallinn kostnað. Kemur það í hlut ráðherra að setja nánari ákvæði í reglugerð um þau gögn sem leggja beri fram til staðfestingar á fæðingu barns og foreldrum þess.

Við meðferð málsins var nefndinni bent á að ákvæðið heimilaði Þjóðskrá Íslands vinnslu á persónuupplýsingum og á það að um væri að ræða takmörkun á friðhelgi einkalífs. Einnig var rætt hvort ákvörðun um að beita slíkri heimild ætti að vera í höndum dómstóla í ljósi þess hve veigamiklar ástæður þyrftu að liggja að baki slíkri ákvörðun. Þá væri um að ræða kostnaðarsamar rannsóknir sem gætu leitt til þess að umsækjandi hætti við umsókn af fjárhags-ástæðum.

Nefndin bendir á að sambærilegt ákvæði er nú þegar í 112. gr. útlendingalaga, nr. 80/2016, þar sem kveðið er á um heimild til að rannsaka erfðaefni ef fyrirbyggjandi gögn eru ekki talin veita fullnægjandi sönnun fyrir skyldleika í málum sem varða fjölskyldusameiningu. Um er að ræða sérstaka lagaheimild sem aðeins má beita í undantekningartilvikum og þar sem gæta þarf meðalhófs. Heimildin er bundin við það að fyrirbyggjandi gögn séu ekki talin fullnægjandi. Að mati nefndarinnar ber ekki að beita heimildinni nema nauðsynlegt sé í þágu lögmætra markmiða. Nefndin leggur áherslu á að það hafi ekki áhrif á mál þess sem neitar að gangast undir slíkar rannsóknir ef viðkomandi hefur gilda ástæðu fyrir neitun sinni. Nefndin bendir á mikilvægi þess að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um þau gögn sem ber að leggja fram til staðfestingar á fæðingu barns og um foreldra þess.

Tæknifrjóvgun.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á barnalögum þess efnis að tæknifrjóvgun sem gerð hefur verið erlendis verði talin gild hér á landi ef Þjóðskrá Íslands samþykkir gögn þar að lútandi. Skal ráðherra setja nánari ákvæði um þau gögn í reglugerð. Nefndin áréttar að um er að ræða tæknifrjóvgun á eiginkonu eða sambúðarkonu sem fer fram með samþykki maka eða sambúðarmaka. Könnun Þjóðskrár Íslands lýtur m.a. að því hvort tæknifrjóvgun í viðkomandi máli hafi verið gerð samkvæmt heimild þar til bærra stjórnvalda eða dómstóla. Með hliðsjón af því áréttar nefndin að ákvæðið á ekki við um staðgöngumæðrun enda er staðgöngumæðrun óheimil hér á landi samkvæmt lögum um tæknifrjóvgun og notkun kynfrumna og fósturvísa manna til stofnfrumurannsókna, nr. 55/1996.

Að öllu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Orðin „áður en hann verður 18 ára“ í 2. mgr. 5. gr. falli brott.

Alþingi, 4. júní 2018.

Páll Magnússon,
form., frsm.

Andrés Ingi Jónsson.

Anna Kolbrún Árnadóttir.

Birgir Ármannsson.

Guðmundur Andri Thorsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Willum Þór Þórsson.

Þorsteinn Víglundsson.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir,
með fyrirvara.