



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólgata 7
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 28. febrúar 2019.

Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands (MRSÍ) um drög að frumvarpi til laga um breyting á lögum um íslenskan ríkisborgararétt.

Með framangreindum frumvarpsdrögum er lagt til að heimild Alþingis til veitingar ríkisborgararéttar með lögum verði felld niður og að það verði einungis á hendi Útlendingastofnunar að veita ríkisborgararétt að uppfylltum skilyrðum laga nr. 100/1952, um ríkisborgararétt.

Í athugasemdum með frumvarpsdrögunum segir að samhliða þeirri breytingu að færa afgreiðslu umsókna frá Alþingi til stjórnarsýslunnar sé nauðsynlegt að leggja til að heimildir til veitingar ríkisborgararéttar með stjórnvaldsákvörðun verði rýmkaðar svo tryggja megi sanngjarna meðferð mála. Ákvarðanir myndu aðeins sæta endurskoðun með kæru til kærunefndar útlendingamála en ekki verði unnt að leita til Alþingis. Tilfni þessarar breytingartillögu sé einkum það að afgreiðsla umsókna um íslenskan ríkisborgararétt hafi í auknum mæli færst til Alþingis og að mati ráðuneytisins og Útlendingastofnunar hafi framkvæmd laga um íslenskan ríkisborgararétt að ýmsu leyti gengið úr skordum og færst frá tilgangi laganna.

MRSÍ tekur undir það að breyta þarf því fyrirkomulagi sem valdið hefur því að svo margar umsóknir um íslenskan ríkisborgararétt fara nú beint til Alþingis. Hins vegar telur skrifstofan að gæta verði þeirra aðstæðna sem valdið hafa því að einstaklingar hafa ekki uppfyllt skilyrði laganna um veitingu ríkisborgararéttar og hafa því leitað til Alþingis. Eins og frumvarp þetta er orðað ber það ekki með sér nægar heimildir til undanþágu og svigrúm til mats á æðra stjórnarsýslustigi. Í dæmaskyni skulu rakin nokkur tilvik sem MRSÍ telur verða að taka tillit til svo enn megi einstaklingar sem einhverra hluta vegna munu jafnvel aldrei uppfylla skilyrði laganna, hafi raunverulegan möguleika á undanþágu svo sem nú er með vísan umsóknar um íslenskan ríkisborgararétt til Alþingis.

Eftirfarandi tilvik eru nefnd í dæmaskyni en ýmis önnur kynnu og að verðskulda undanþágu:

1. Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 9. gr. laganna er það skilyrði fyrir veitingu íslensks ríkisborgararéttar að umsækjandi um ríkisborgararétt hafi sannað með fullnægjandi hætti hver hann sé. Í frumvarpsdrögunum er því bætt við að heimilt sé að víkja frá þessu skilyrði þegar



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

sérstaklega standi á, t.d. þegar ósanngjarnt eða ómögulegt sé að ætlast til þess að umsækjandi framvísi fullnægjandi skilríkjum..

Í athugasemdum með framangreindu ákvæði núgildandi laga um ríkisborgararétt nr. 100/1952, 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.

MRSÍ bendir á að hér á Íslandi dvelja einstaklingar sem hvorki hafa getað gert grein fyrir sér með hefðbundnum hætti, né með öðru móti. Útlendingastofnun hefur hingað til túlkað skilyrði ákvæðisins þröngt og þrátt fyrir undanþáguheimild í frumvarpsdrögunum og kærueimild til kærunefndar útlendingamála óttast MRSÍ að í þessum tilvikum eigi einstaklingar, sem þó hafa leitast við að sanna hverjir þeir eru og unnið með yfirvöldum í því skyni, litla von um að öðlast íslenskan ríkisborgararétt, jafnvel þrátt fyrir ríkisfangsleysi.

2. Í 3. tl. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 100/1952 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.

Þrátt fyrir ofangreinda undanþáguheimild er MRSÍ kunnugt um tilvik þar sem einstaklingi með málgalla var synjað um undanþágu frá prófi í íslensku og féll viðkomandi tvisvar á slíku prófi. Þessi einstaklingur óskaði eftir því að Alþingi tæki umsókn sína um ríkisborgararétt til umfjöllunar og var honum í kjölfarið veitt undanþága. Ef heimild Alþingis hefði ekki komið til hefði umræddur einstaklingur aldrei haft möguleika á að fá íslenskan ríkisborgararétt því vandamálið var ekki vankunnátta í íslensku heldur málgalli sem olli því að erfitt var að skilja mál hans óháð því hvaða tungumál hann talaði.

MRSÍ telur enn fremur að við veitingu undanþága hafi ekki verið tekið nægt 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.

3. Hvað varðar 4. tl. 1. mgr. 9. gr. laganna skal á það skal bent að nokkuð er um það að til MRSÍ leiti einstaklingar sem gert hefur verið að greiða skatta sína að nýju. Ástæða þessa er sú 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.



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Annað dæmi og jafnvel alvarlegra varðar konur sem lent hafa í fjárhagserfiðleikum vegna skattaskulda eiginmanna sinna. Til MRSÍ 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 skattaskulda 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 MRSÍ ekki sanngjarnt að konur í þessari stöðu hafi ekki möguleika á að fá íslenskan ríkisborgararétt, sem mun verða raunin fái frumvarpsdrög þessi staðið óbreytt og heimild Alþingis til veitingar ríkisborgaréttar felld niður .

Einnig skal bent á að einstaklingar 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 hafi, án þess að vita það, verið skrifadír fyrir eignum, t.d. bílum, en vanskil á greiðslum, t.d. kaupleigu, hafa leitt til þess að einstaklingarnir lentu 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 lenti starfsmaðurinn á vanskilaskrá vegna þessa.

4. Hvað varðar breytingar á 2. málsl.5. tl. 9. gr. skv. 5. gr. frumvarpsdaganna, að virtum athugasemdum með ákvæðinu, telur MRSÍ hættu á að t.d. einstæðar mæður, konur í skilnaðarferli (þegar eiginmenn virða ekki framfærsluskyldu sína), einstaklingar sem veikjast skyndilega, flóttamenn, einstaklingar sem missa vinnuna og eiga ekki rétt á atvinnuleysisbótum o.s.frv., fái ekki ríkisborgararétt fyrr en mun seinna en ef þau gætu vísað umsókn sinni til Alþingis til umfjöllunar með tilliti til sanngirnisástæðna. Eins og áður greinir bera frumvarpsdrögin ekki með sér heimild til handa Útlendingastofnun eða kærunefnd útlendingamála til að taka tillit til slíkra aðstæðna. Að mati MRSÍ ætti að kveða skýrt á um undanþágur frá ákvæðinu í m.a. þeim tilvikum sem nefnd eru hér að framan.

Þess ber og að gæta að í framkvæmd hefur einstaklingum verið synjað um ríkisborgararétt ef skattframtöl bera með sér að þeir hafi verið undir lágmarks framfærsluviðmiðum á einhverjum tímamarki. Skýtur þetta mjög skökku við þar sem staðreyndin er sú að innflytjendur vinna láglaunastörf, oft er brotið á réttindum þeirra á vinnumarkaði og má í raun segja að verið sé að refsa þeim fyrir það. Þá skal og á það bent að margir innflytjendur eru mjög nægjusamir, gera langt í frá þær lífsstílskröfur sem hér þykja sjálfssagðar og geta því framfleytt sér á mun lægri fjárhæðum en almennt er um Íslendinga.

Þess gætir og þegar, að margir innflytjendur þora ekki að leita fjárhagsaðstoðar sem þeir hafa rétt á eins og aðrir, svo sem húsnæðisbóta, tómskundastyrkja, styrks til að kaupa hádegismat fyrir börn sín í skólanum og fleira af ótta við að það hafi áhrif á umsókn þeirra um ríkisborgararétt.

Enn fremur skal bent á þá sem framfleyta sér á eigin fé og fjárfestingum. Það er þegar þekkt framkvæmd hjá Útlendingastofnun að krefjast þess sérstaklega að fólk hafi framfleytt sér með tekjum sem aflað hefur verið í vinnu. Það eru hins vegar ýmsar ástæður fyrir því að fólk getur



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

ekki stundað vinnu, s.s. veikindi, umönnunarskylda o.þ.h., en það er samt ekki samfélaginu til byrði. Því eru engin rök fyrir því að tekjur af atvinnu einar teljist til tryggjar framfærslu.

5. Þá skal getið fyrirhugaðra breytinga á 6. tl. 9. gr. laganna og nýju ákvæði, 9. gr. a. Að mati MRSÍ er það jákvætt að endurtekin brot komi nú ekki alfarið í veg fyrir veitingu ríkisborgararéttar hjá Útlendingastofnun. Hins vegnar geldur skrifstofan varhuga við því að í athugasemdum með frumvarpsdrögum segir að fjöldi og alvarleiki brota geti leitt til höfunar án þess að þetta sé skýrt nánar.

Þá segir í 6. mgr. 9. gr. a:

„Ef umsækjandi hefur framið fleiri en eitt brot sem ekki heyrir undir síðustu mgr. reiknast biðtíminn frá því broti sem síðast var framið, en við tímann bætist biðtími sem gildir um hvert og eitt brot sem framið hefur verið þar á undan.“

Biðtími vegna fyrra brots bætist því við biðtíma vegna seinna brots óháð því hversu langur tími hefur liðið. Sem dæmi má nefna að hafi 3 ára fangelsisdómur verið afplánaður og 10 ára biðtíma eftir það lokið að ef við bætist til dæmis 150 þúsund króna sekt vegna umferðarlagabrots með biðtímann eitt ár bætast við hann 10 ár vegna hins fyrri dóms og hefst þá nýr 11 ára biðtími.

6. Í 4. gr. frumvarpsdraganna er lögð til sú breyting á 2. mgr. 8. gr. laganna að heimilt sé að víkja frá skilyrðum um fasta búsetu hafi búseta verið rofin í allt að tvö ár vegna náms erlendis. Í núgildandi lögum er heimildin þrjú ár. MRSÍ sér engar forsendur fyrir þrengingu ákvæðisins og bendir á að BA eða BS nám tekur þrjú ár og doktorsnám jafnvel lengur. Er því mjög verið að þrengja að möguleikum þeirra, sem hyggjast gera Ísland að framtíðarheimili sínu og vilja öðlast íslenskan ríkisborgarétt, til að stunda nám erlendis.

7. Varðandi búsetuskilyrði fyrir veitingu íslensks ríkisborgararéttar segir í 5. tl. 1. mgr. 8. gr. núgildandi laga að veita megi umsækjanda, sem verið hefur íslenskur ríkisborgari en hefur gerst erlendur ríkisborgari, íslenskan ríkisborgarétt hafi hann verið búsettur hér í eitt ár. Margir sem svo er ástatt um eru búsettir erlendis og hafa ekki tók á að flytja hingað til eins árs búsetu þó þeir vilji endurheimta íslenskan ríkisborgarétt sinn. Þessir einstaklingar hafa hingað til geta leitað til Alþingis eftir undanþágu frá þessari reglu sem verður ómögulegt verði ekki gerðar breytingar á frumvarpsdrögum, þar sem undanþáguheimildin var ekki færð til Útlendingastofnunar.

Í þeim tilvikum er að framan greinir gætu viðkomandi einstaklingar vísað umsóknum sínum til umfjöllunar Alþingis, í samræmi við þá meginreglu sem hér gildir, að Alþingi eigi síðasta orðið í ákvörðunum um ríkisborgarétt. Verði gerð breyting þar á telur MRSÍ nauðsyn bera til að breyta skilyrðum laga nr. 100/1952, um íslenskan ríkisborgarétt, svo einstaklingar sem líkt er ástatt fyrir og rakið hefur verið hér að framan eigi möguleika á veitingu íslensks ríkisborgararéttar. Rétt er að benda á að Evrópunefndin gegn kynþáttafordómum (ECRI) hefur lagt mikla áherslu á það við aðildarríki Evrópuráðsins að þau auðveldi innflytjendum að fá ríkisborgarétt til að auðvelda



MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

þeim þátttöku í stjórnmalalífi búseturíkisins og til að auka þeim öryggi, eins og t.d. að þurfa ekki að óttast brottvísun úr viðkomandi ríki.

Virðingarfyllt,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri