

**Umsögn No Borders Iceland um frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, með síðari breytingum (biðtími vegna refsinga o.fl.), þingskjal 273, 252. mál.**

No Borders Iceland barst þann 24. október sl. beiðni frá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis um umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um íslenskan ríkisborgararétt. Gerðar eru athugasemdir við a-, f- og g-liði 2. gr. frumvarpsins, þar sem lagðar eru til breytingar á 9. gr. laganna, um skilyrði til veitingu íslensks ríkisborgararéttar með stjórnvaldsákvörðun. Annars vegar er gerð athugasemd við ákvæði frumvarpsins sem varða sönnun umsækjanda á því hver hann er, þ.e. a- og g-liðir 2. gr. Hins vegar er gerð athugasemd við f-lið 2. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að bæta í löggin útilokunarákvæði sem myndi veita stjórnvöldum víðtæka og illa skilgreinda heimild til að synja umsækjanda um íslenskt ríkisfang telji þau viðkomandi ógna hagsmunum, öryggi eða utanríkisstefnu ríkisins. Verður nú gerð grein fyrir ástæðum athugasemda við hvern staflið.

**Athugasemd varðandi a-lið 2. gr.:** „1. tölul. orðast svo: Umsækjandi hafi sannað með fullnægjandi hætti hver hann sé. Komi í ljós að umsækjandi hafi dvalist hér á landi á grundvelli skilríkja sem reynast ekki hans eða upplýsinga sem reynast ekki réttar reiknast sá dvalartími ekki sem búseta samkvæmt 8. gr.“

Samkvæmt lögum um íslenskan ríkisborgararétt þarf umsækjandi að uppfylla skilyrði til að fá útgefið ótímabundið dvalarleyfi og hafa „haft það um nokkurt skeið“, eins og í greinargerð frumvarpsins segir, „áður en réttur til ríkisborgararéttar getur skapast.“ Til að fá útgefið dvalarleyfi þarf umsækjandi að sanna með fullnægjandi hætti hver hann sé. Áður en einstaklingur getur sótt um ríkisborgararétt hefur hann þannig sannað á sér deili með fullnægjandi hætti að mati stjórnvalda og fengið hér dvalarleyfi.

Með seinni málslið a-liðar 2. gr. frumvarpsins sem lagt er til að bæta við 1. tölul. 9. gr. laganna, skapast hætta á því að opnað sé fyrir möguleikann á því að endurmeta áður framkvæmda könnun á hver umsækjandi er. Þannig gætu komið upp tilvik þar sem hér hafi fólk dvalið í fleiri ár, uppfyllt öll lögbundin skilyrði til að búa hér, m.a. með því að sanna hver þau eru, framfleytt sér á löglegan hátt, lært tungumálið, greitt skatta, o.s.frv., en þegar þau sækja um ríkisborgararétt þá geti sama stjórnvald og veitti þeim dvalarleyfi endurmetið frásögn þeirra og framlögð gögn. Kæmist stjórnvaldið að gagnstæðri niðurstöðu yrði umsækjandi að byrja allt ferlið uppá nýtt, þar sem tíminn sem hann hefur búið hérna teldist ekki til búsetutíma. Það stefnir hagsmunum, réttaröryggi og væntingum sem einstaklingar geta með réttu treyst á í hættu.

Einnig er hér nauðsynlegt að minna á erfiða stöðu margra hópa sem hingað til lands koma til að bera þessa sönnunarbyrgði. Sérstaklega ríkisfangslaust fólk og fólk sem kemur hingað á flóttu og leitar hælís. Mörg þeirra hafa þurft að flýja án pappíra sem segja til um hver þau eru, en einnig tíðkast ekki alls staðar að gefa út löggild skjöl eins og eðlilegt er að eiga hér á landi.

Í þessu samhengi má einnig benda á og taka undir eftirfarandi í greinargerð með frumvarpinu, enda eins og að framan greinir nauðsynlegt í mörgum tilvikum:

„Huga mætti að heimild fyrir stofnunina til að veita undanþágu frá 1. tölul. 9. gr. varðandi kröfu um að umsækjandi sannaði með fullnægjandi hætti hver hann væri. Sérstaklega ætti það við um umsækjendur sem stöðu sinnar vegna gætu ekki sannað á sér deili.“

Með vísan til framangreinds er lagt til að framlögð tillaga a-liðar 2. gr. falli brott og verði ekki að lögum. Einnig er lagt til að heimild til að veita undanþágu frá 1. tölul. 9. gr. laganna verði bætt við lögin.

**Athugasemd varðandi g-lið 2. gr.:** „Við 9. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd 1. og 5. tölul. 1. mgr.“

Eins og gerð hefur verið grein fyrir er hér um að ræða málaflokk þar sem oft á í hlut fólk í viðkvæmri stöðu, og ákvarðanir um mikilvæg réttindi einstaklinga. Betur færi því á að löggjafinn kvæði með skýrari og nákvæmari hætti á um hvað ráðherra skuli setja reglugerð um.

**Athugasemd varðandi f-lið 2. gr.:** „Á eftir 6. tölul. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: Sá sem talinn er ógna mikilvægum þjóðarhagsmunum, öryggi ríkisins eða utanríkisstefnu þess á ekki rétt á íslenskum ríkisborgararétti.“

Eins og áður segir verður umsækjandi að hafa fengið og hafa haft ótímabundið dvalarleyfi í tiltekinn tíma áður en réttur til ríkisborgararéttar skapast. Meðal skilyrða til að öðlast ótímabundið dvalarleyfi er að ógna ekki öryggi ríkisins. Ekki verður séð hvernig einstaklingur sem ekki er talinn ógn við ríkið á meðan hann dvelur hér á landi samkvæmt útgefnu dvalarleyfi, verður allt í einu ógn við ríkið þegar hann sækir um ríkisborgararétt. Því verður ekki séð hver nauðsyn þessarar breytingar er, en um það er ekki fjallað í greinargerð.

Í greinargerð frumvarpsins er í raun varla fjallað um þetta ákvæði. Það eina sem kemur fram í greinargerðinni er að „Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um útlendinga og í norrænum rétti“ og að þetta sé „ákveðinn varnagli“. Þetta vekur upp þrjú álitæfni.

Í fyrsta lagi vekur þetta upp þá spurningu hvort þetta hafi einhverja þýðingu fyrst sambærilegt ákvæði er nú þegar í lögum um útlendinga. Er þetta óþarfi því ákvæðið í lögum um útlendinga nær til allra, eða eru einhverjir sem falla ekki undir útlendingalögin? Ef svo er, hverjir eru það?

Í öðru lagi skal á það minnt að þó að sambærilegt ákvæði megi finna í norrænum rétti þýðir það ekki að við þurfum að apa það eftir. Í ríkisborgararétti felast mikilvæg réttindi einstaklinga, m.a. kosningaréttur og þar með réttur til að taka að fullu þátt í samfélaginu og kjósa fulltrúa til löggjafarvalds sem taka afdrifaríkar ákvarðanir um réttindi og skyldur þeirra. Þar sem um mikilvæga hagsmuni og réttindi einstaklinga er að ræða er ekki nægilegt að rökstyðja mögulegar takmarkanir á rétti til ríkisfangs og þátttöku í samfélaginu með því að lög í erlendum ríkjum hafi að geyma sambærilegt ákvæði. Hvers vegna er lagt til að bæta umræddu ákvæði í lög um íslenskan ríkisborgararétt? Hver er nauðsynin og tilgangurinn?

Í þriðja lagi vakna upp spurningar um hvort frumvarpið sé í samræmi við grunngildi íslenska réttarríkisins.

Í inngangi greinargerðarinnar segir að með frumvarpinu sé stefnt að því að auka „gagnsæi laganna með því að bæta skýrleika nokkurra ákvæða sem mæla fyrir um skilyrði fyrir veitingu íslensks ríkisborgararéttar.“ Þá segir í athugasemdum um 2. gr.: „Í 9. gr. laganna eru ákvæði um skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar, önnur en búsetuskilyrði. Hér eru lagðar til nokkrar breytingar á greininni sem felast einkum í því að gera ákvæði laganna skýrari.“

Þrátt fyrir að frumvarpið stefni samkvæmt greinargerðinni að því gera ákvæði laganna um skilyrði til veitingu ríkisborgararéttar skýrari og gagnsæri, er f-liður 2. gr. frumvarpsins ekki í samræmi við það.

Í athugasemdum greinargerðar um ákvæðið segir að um sé að ræða varnagla „ef sérstakar ástæður eru taldar mæla gegn veitingu ríkisborgararéttar þrátt fyrir að umsækjandi uppfylli jafnvel öll almenn skilyrði laganna fyrir veitingu ríkisborgararéttar.“ Ekki er ljóst hvaða sérstöku ástæður er hér átt við.

Þá segir að Útlendingastofnun eða ráðuneyti afli álits utanríkisráðuneytisins áður en ákvörðun er tekin, ef álitamál vakna um hvort umsækjandi teljist ógna utanríkisstefnu ríkisins. Hvorki í lögnum né í frumvarpinu er nánar skýrt í hvaða tilvikum einstaklingur geti talist ógna mikilvægum þjóðarhagsmunum, öryggi ríkisins eða utanríkisstefnu þess. Í greinargerðinni er ekkert fjallað um þjóðarhagsmuni eða öryggi ríkisins, heldur aðeins utanríkisstefnu þess, en einnig er sérstaklega tekið fram að ekki sé hægt að slá föstu hvað felist í því og að það sé breytilegt frá einum tíma til annars. Þó eru nefnd nokkur dæmi, m.a. viðskiptahagsmunir erlendis.

Ekki verður séð í hvaða tilvikum gæti væri réttlætjanlegt að láta viðskiptahagsmuni ríkisins trompa grundvallarmannréttindi einstaklinga, hindra einstaklinga sem hafa búið á landinu í mörg ár og tekið þátt í samfélaginu í að öðlast ríkisborgararétt og þar með fullan þátttökurétt í öllum þáttum samfélagsins, koma í veg fyrir að hann geti kosið fulltrúa til Alþingis sem taka afdrifaríkar ákvarðanir um réttindi og skyldur hans, rétt eins og hér er um að ræða, og að koma í veg fyrir að viðkomandi geti lifað hér öruggu lífi, með stöðuga og tryggja réttarstöðu.

Að lokum er vert að undirstrika að það að framkvæmdarvaldinu sé fengin víðtæk og óljós heimild til að synja einstaklingi um ríkisfang sem uppfyllir öll lögbundin skilyrði laga til að öðlast ríkisborgararétt á grundvelli geðþóttamats sem byggir ekki á neinum lögum getur ekki talist í samræmi við grundvallargildi réttarríkisins, mannréttinda, mannúðar og jafnréttis, sem íslenska ríkið vill halda í heiðri.

Með vísan til þessa er lagt til að f-liður 2. gr. frumvarpsins falli brott.

Rán Þórisdóttir, f.h. No Borders Iceland

14. nóvember 2019