

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, með síðari breytingum.

Flm.: Vigdís Hauksdóttir.

1. gr.

6. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Síðari málsliður 2. mgr. og 3. mgr. 7. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í gildandi lögum um ríkisborgararétt, nr. 100/1952, er m.a. kveðið á um ríkisfangsveitingar til þeirra sem öðlast ekki íslenskt ríkisfang við fæðingu. Þar kemur fram að ríkisborgararéttur sé annars vegar veittur með lögum og hins vegar með stjórnvaldsákvörðun.

Með frumvarpi þessu er lagt til að felld verði brott valdheimild 6. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt þar sem kveðið er á um að Alþingi veiti ríkisborgararétt með lögum. Slík valdheimild verði til framtíðar stjórnvaldsákvörðun á hendi innanríkisráðherra. Innanríkisráðuneytið færi með þær valdheimildir sem tiltækar eru í undanþágum þegar veita þarf þeim ríkisfang sem öðlast ekki íslenskt ríkisfang við fæðingu. Innanríkisráðuneytið býr og yfir öllum upplýsingum um einstakling sem hyggst sækja um íslenskt ríkisfang í samvinnu við lögreglustjóra á dvalarstað umsækjanda og Útlendingastofnun og er því best í stakk búið að taka ákvörðun sem þessa.

Í lokamálslið 1. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að útlendingi verði aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum. Ákvæðið kom inn í stjórnarskrá með 4. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995. Fyrir setningu þeirra var kveðið á um að útlendingur gæti ekki fengið ríkisborgararétt nema með lögum. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að með orðalagsbreytingunni sé hinum almenna löggjafa veitt svigrúm til að setja almenn lög um veitingu íslensks ríkisborgararéttar og hefði hann því val um hvort farin yrði sú leið að setja sérstök lög um að veita tilteknum einstaklingum ríkisborgararétt eða fela stjórnvöldum að annast veitingu ríkisborgararéttar. Jafnframt var tekið fram að löggjafinn gæti einnig ákveðið að báðum aðferðum yrði beitt.

Með lögum nr. 62/1998, um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, var ráðherra veitt heimild til að veita útlendingi ríkisborgararétt án þess að umsókn væri lögð fyrir Alþingi. Í athugasemdum við frumvarpið er vísað til þess að í breytingunni fælist það fyrirkomulag sem vísað hefði verið til í athugasemdum með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, þ.e. að íslenskur ríkisborgararéttur yrði bæði veittur með lögum og samkvæmt almennri reglu í lögum um ríkisborgararétt.

Líkt og fram kemur í fylgiskjali með frumvarpi þessu nýtur einstaklingur ákveðinna réttinda á grundvelli ríkisborgararéttar síns jafnframt því sem hann ber ákveðnar skyldur gagnvart því ríki hvers ríkisfang hann ber. Sem dæmi má nefna stjórnámálaleg og félagsleg réttindi og landvistarrétt í viðkomandi ríki auk þess sem ríkisborgarar njóta diplómátskrar verndar frá því ríki. Þá er í fylgiskjalinu vísað til þess að meginreglan sé sú að menn öðlist ríkisborgararétt við fæðingu sem byggist fyrst og fremst á ríkisfangi foreldra og/eða fæðingarstað en undantekningar frá þessu séu t.d. ríkisfangsveitingar til ættleiddra barna og erlendra ríkisborgara á grundvelli búsetu.

Lagasetning Alþingis um ríkisborgararétt hefur lengst af gengið vel og hafa fjölmargir einstaklingar öðlast ríkisborgararétt með þeim hætti. Vinnuferlið hefur verið að dómsmálaráðuneytið (nú innanríkisráðuneyti) hefur gefið umsögn til Alþingis, eftir samráð við lögreglustjóra á dvalarstað umsækjanda og Útlendingastofnun. Í þessum umsögnum er lagt mat á hvort einstaklingur uppfylli skilyrði laga um ríkisborgararétt, m.a. hvort hann geti sannað hver hann er, hvort hann hafi brotaferil að baki, hvernig fjölskylduástæður hann búi við, hvort hann geti sýnt fram á framfærslu o.s.frv. Þeir þjóðkjörnu fulltrúar sem á Alþingi sitja hafa lengst af tekið tillit til þessara umsagna og farið að ráðgjöf ráðuneytisins. Nú hefur orðið breyting á og í a.m.k. tvígang hefur Alþingi, að tillögu meiri hluta allsherjarnefndar, gengið lengra en ráðuneytið ráðleggur. Til framtíðar getur slíkt skapað mikinn vanda fyrir íslenskt þjóðfélag í heimi þar sem ríkisborgararéttur, sá dýrmæti frumréttur, er ekki eins sjálfsgæddur og áður var. Geti einstaklingur ekki sannað ríkisfang sitt eru honum allar dyr lokaðar og í seinni tíð hafa hafist ólögleg viðskipti með þennan rétt. Því verða allir að vera á varðbergi í þessu mikilvæga máli og leggja allt af mörkum til að loka fyrir leiðir sem eru á gráu svæði.

Fylgiskjal.

Íris Lind Sæmundsdóttir lögfræðingur:

Um ríkisfangsveitingar Alþingis.

(Árshátíðarrit Orators 2011, bls. 30–31. Ritsjtj. Inga Skarphéðinsdóttir.)

Á grundvelli ríkisborgararéttar nýtur einstaklingur ákveðinna réttinda jafnframt því sem hann ber ákveðnar skyldur gagnvart því ríki hvers ríkisfang hann ber. Hér má nefna ýmis stjórnámálaleg og félagsleg réttindi, landsvistarrétt í viðkomandi ríki auk þess sem ríkisborgarar njóta diplómátskrar verndar frá því ríki á erlendri grundu.

Meginreglan er sú að einstaklingar öðlast ríkisborgararétt við fæðingu og er hann þá almennt tengdur ríkisfangi foreldra eða fæðingarstað. Helstu undantekningar frá þessu eru ríkisfangsveitingar til ættleiddra barna og erlendra ríkisborgara á grundvelli búsetu. Í gildandi lögum um ríkisborgararétt nr. 100/1952 er m.a. kveðið á um ríkisfangsveitingar til þeirra sem öðlast ekki íslenskt ríkisfang við fæðingu. Þar kemur fram að það sé annars vegar veitt með lögum og hins vegar með stjórnvaldsákvörðun.

Með 6. gr. áður nefndra laga hefur Alþingi fengið sjálfu sér það hlutverk að veita ríkisborgararétt með lögum og með 7. gr. þeirra er framkvæmdarvaldinu, þ.e. innanríkisráðherra, að auki heimilað að veita íslenskan ríkisborgararétt. Í 2. mgr. 7. gr. segir að heimild ráðherra sé bundin við þau mál þar sem vafalaust er að umsækjandi uppfylli lögmælt skilyrði en að ráðherra sé þó ávallt heimilt að vísa umsóknum um ríkisborgararétt til ákvörðunar Alþingis.

Af lögnum má ráða að meginreglan sé sú að Alþingi veitir íslenskan ríkisborgararétt og að innanríkisráðherra geri það einungis í undantekningartilvikum, eða þegar fyrirbyggjandi

gögn staðfesta með óyggjandi hætti að umsækjandi uppfylli skilyrði laganna. Þau skilyrði sem hér er vísað til er að finna í 8. og 9. gr. laganna. Í 8. gr. er að finna búsetuskilyrði og í 9. gr. er að finna önnur skilyrði, en skv. 1. mgr. beggja ákvæðanna gilda þau um ríkisfangsveitingar ráðherra. Í hvorugu ákvæðanna er tilgreint að Alþingi sé einnig gert að fara eftir þessum sömu skilyrðum þegar það veitir ríkisborgararétt, en líkt og fram kemur í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er alþingismaður eingöngu bundinn við sannfæringu sína. Alþingismennirnir 63 geta því hver og einn ákveðið upp á sitt einsdæmi til hvaða þátta þeir líta við ákvarðanatöku um hvort veita eigi umsækjanda íslenskan ríkisborgararétt með lögum eða ekki. Þar geta ráðið niðurstöðu málefnalegar ástæður, geðþótti, pólitískir hagsmunir, fjárhagslegir hagsmunir eða guð má vita hvað.

Í 2. gr. stjórnarskrárinnar er fjallað um þrískiptingu íslensks ríkisvalds. Þar segir m.a. að Alþingi og forseti Íslands fari saman með löggjafarvaldið, að forseti og önnur stjórnarvöld fari með framkvæmdarvaldið og að dómendur fari með dómsvaldið. Ákvæðið byggir á þeirri kenningu að hver handhafi fari með sína grein ríkisvaldsins sem hafi það að markmiði að tempra eða takmarka vald hins svo komið sé í veg fyrir að einn handhafi geti viðhaft ofríki eða kúgun gagnvart borgurunum.

Eðlilegt er að velta því upp hvort ákvörðun um ríkisfang eigi heima hjá löggjafanum en við mat á því verður einkum að líta til þess hvers konar ákvörðun um er að ræða. Ákvörðun um veitingu íslensks ríkisborgararéttar er ákvörðun sem beinist að tilteknum einstaklingi og veitir honum, líkt og fram hefur komið, ákveðin réttindi og leggur á hann skyldur hér á landi auk þess sem viðkomandi á tilkall til diplómátskrar verndar af hálfu íslenskra sendiskrifstofa erlendis. Ákvörðunin er bindandi bæði gagnvart viðkomandi einstaklingi og öðrum hér á landi sem erlendis enda verður enginn sviptur íslensku ríkisfangi líkt og fram kemur í 66. gr. stjórnarskrárinnar. Þó að um lagasetningu sé að ræða má í raun segja að í eðli sínu sé ákvörðun um veitingu ríkisborgararéttar bindandi og beinist að einstaklingi, en í framkvæmdarvaldinu felst einmitt m.a. vald til að taka slíkar ákvarðanir.

Alþingi er með lögum um íslenskan ríkisborgararétt veitt heimild til að fara með málefni sem í eðli sínu ætti frekar að vera á verksviði framkvæmdarvaldsins. Þó vissulega sé rétt að löggjafinn taki í sumum tilvikum þátt í meðferð framkvæmdarvaldsins þá má deila um hvort rétt sé að hann fari með ákvarðanir um tiltekna einstaklinga sem sækja um íslenskan ríkisborgararétt. Háværar raddir hafa verið uppi í samfélaginu um að valdhöfunum verði mörkuð skýrari skil og að skýrlega verði greint á milli þeirra þannig að þeir fari ekki með valdheimildir sem rétt væri að aðrir handhafar ríkisvaldsins færu með. Þátttaka Alþingis í meðferð framkvæmdarvalds er frávik frá meginreglunni í 2. gr. stjórnarskrárinnar um að það fari með löggjafarvaldið. Samkvæmt því ætti Alþingi aðeins að taka þátt í meðferð framkvæmdarvalds í hreinum undantekningartilvikum.

Um ríkisfangsveitingar eiga að gilda skýr og hlutlæg skilyrði og geðþótti á aldrei að geta ráðið því hvernig umsókn einstaklings um svo mikilvæg réttindi er meðhöndluð. Stjórnvöld eiga ávallt að fara eftir hlutlægum og skýrum skilyrðum við meðferð mála og þau eiga ekki í neinum tilvikum að geta tekið ákvarðanir um réttindi fólks byggðar á geðþóttu. Það er því kominn tími til að endurskoða lög nr. 100/1952 og afnema þær heimildir sem Alþingi fer með samkvæmt þeim til ríkisfangsveitinga og færa þær alfarið í hendur framkvæmdarvaldsins.