

Frumvarp til laga

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

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Barn öðlast íslenskt ríkisfang við fæðingu:

1. ef foreldri þess er íslenskur ríkisborgari,
2. ef foreldri þess er látið og var þá íslenskur ríkisborgari.

Barn sem fundist hefur hér á landi telst vera íslenskur ríkisborgari, þar til annað reynist sannara. Ef sannast eftir að barn hefur náð fimm ára aldri að það sé með erlent ríkisfang heldur það þó sínu íslenska ríkisfangi.

2. gr.

Á eftir 1. gr. laganna kemur ný grein, 1. gr. a, svohljóðandi:

Sá sem er fæddur hér á landi og hefur verið ríkisfangslaus frá fæðingu öðlast íslenskt ríkisfang með skriflegri tilkynningu til Útlendingastofnunar áður en hann nær 21 árs aldri. Tilkynning skal lögð fram af forsjármönnum hans hafi hann ekki náð 18 ára aldri.

Sá sem óskar að öðlast íslenskt ríkisfang skv. 1. mgr. skal hafa dvalist samfelld hér á landi frá fæðingu og í að minnsta kosti þrjú ár þegar tilkynning er lögð fram.

Ákvæði 1. og 2. mgr. eiga enn fremur við um þann sem fæðist um borð í skipi eða loftfari ef skipið siglir undir íslenskum fána eða loftfarið er skráð hér á landi.

3. gr.

2. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. a laganna:

- a. Í stað „12“ í 1. mgr. kemur: 18.
- b. Í stað 2. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ættleiði íslenskur ríkisborgari þegar hann er búsettur erlendis barn undir 18 ára aldri, með erlendri ákvörðun sem íslensk stjórnvöld viðurkenna, getur hann óskað eftir staðfestingu sýslumanns á ættleiðingunni þannig að hún hafi gildi hér á landi og réttaráhrif

samkvæmt lögum um ættleiðingar. Við staðfestingu sýslumanns öðlast barnið íslenskt ríkisfang.

Hafi barn náð 12 ára aldri og sé með erlent ríkisfang skal það veita samþykki sitt til að fá íslenskan ríkisborgararétt á grundvelli 2. mgr. Ef barn er yngra en 12 ára skal sýna fram á að hafi verið samráð við það ef slíkt þykir gerlegt miðað við aldur þess og þroska. Ekki skal krefjast samþykkis barns ef það er ófært um að veita það sökum andlegs vanþroska eða annars sambærilegs ástands.

5. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Útlendingur sem hefur haft fasta búsetu og dvalist hér á landi samfelld frá 13 ára aldri öðlast íslenskan ríkisborgararétt með því að tilkynna Útlendingastofnun skriflega þá ósk sína eftir að 18 ára aldri er náð en áður en hann verður 21 árs.

Sá sem er ríkisfangslaus eða hefur hlotið alþjóðlega vernd, og haft hefur fasta búsetu og dvalist hér á landi samfelld í að minnsta kosti þrjú ár áður en hann verður 18 ára, öðlast íslenskan ríkisborgararétt með því að tilkynna Útlendingastofnun skriflega þá ósk sína áður en hann verður 21 árs. Forsjármenn hans skulu leggja fram tilkynninguna sé hann yngri en 18 ára.

6. gr.

Við 1. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Umsækjandi, sem telst vera ríkisfangslaus samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga, hafi verið hér búsettur í fimm ár.

7. gr.

1. mgr. 10. gr. laganna fellur brott.

8. gr.

2. mgr. 15. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð eða nánari reglur um framkvæmd laga þessara.

9. gr.

Á eftir 15. gr. laganna kemur ný grein, 15. gr. a, svohljóðandi:

Þjóðskrá Íslands, sem tekur ákvörðun um skráningu barns skv. 1. gr. í Þjóðskrá, er heimilt, í því skyni að staðfesta að skilyrði þeirrar greinar séu uppfyllt, að óska eftir því að þeir sem í hlut eiga gangast undir rannsókn á erfðaeftni og töku lífsýnis til rannsóknar, ef fyrirbyggjandi gögn í því efni eru ekki talin fullnægjandi. Neiti sá sem óskar skráningar barns, án fullnægjandi ástæðu, að gangast undir slíkar rannsóknir skal honum gert ljóst að það kunni að hafa áhrif á meðferð máls.

Sá sem óskar skráningar barns skv. 1. gr. greiðir allan kostnað af þeim gögnum sem leggja þarf fram, þar á meðal fyrir þýðingu þeirra ef þurfa þykir, áður en Þjóðskrá Íslands tekur ákvörðun um skráningu barns í Þjóðskrá. Þjóðskrá Íslands er jafnframt heimilt að innheimta áfallinn kostnað við rannsókn á lífsýni sem tekið hefur verið og erfðaeftni.

Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um þau gögn sem ber að leggja fram til staðfestingar á fæðingu barns skv. 1. gr. og um foreldri þess.

10. gr.

17. gr. laganna orðast svo:

Ákvarðanir sýslumanns, Útlendingastofnunar og Þjóðskrár Íslands samkvæmt lögum þessum er hægt að kæra til ráðuneytisins. Um kærufrest og málsmeðferð að öðru leyti fer eftir ákvæðum VII. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

11. gr.

Ákvæði til bráðabirgða í lögunum fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, 4. og 5. mgr., svohljóðandi:

Heimilt er að beita ákvæðum 2. og 3. mgr. um þau tilvik þegar barn hefur verið getið við tæknifrjógungun erlendis. Þjóðskrá Íslands metur þá gildi framlagðra gagna foreldris, m.a. hvort tæknifrjógungun hafi verið gerð samkvæmt heimild þar til bærra stjórnvalda eða dómstóla. Skilyrði er að hjúskaparstaða foreldra uppfylli skilyrði 2. og 3. mgr. eftir því sem við á.

Sá sem óskar skráningar barns skv. 4. mgr. greiðir allan kostnað af þeim gögnum sem leggja þarf fram áður en Þjóðskrá Íslands tekur ákvörðun um skráningu barns í þjóðskrá, þar á meðal fyrir þýðingu gagna ef þurfa þykir.
- b. Í stað „4. mgr.“ í 5. mgr. kemur: 6. mgr.
- c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um þau gögn skv. 4. mgr. sem foreldri ber að leggja fram til staðfestingar á fæðingu barns, tæknifrjógungun og um foreldri þess.

13. gr.

Á eftir 1. másl. 1. mgr. 78. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Sama gildir um ákvörðun Þjóðskrár Íslands.

14. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2018.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Frumvarp sama efnis sem samið var í innanríkisráðuneytinu var áður flutt á 146. löggjafarþingi (373. mál) en náði ekki fram að ganga og er nú lagt fram lítillega breytt. Tilgangur frumvarpsins er fyrst og fremst að gera nokkrar úrbætur á lögum um íslenskan ríkisborgararétt með hliðsjón af undirbúningi fullgildingar tveggja samninga Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi, annars vegar samnings frá 1954 um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga og hins vegar samnings um að draga úr ríkisfangsleysi frá 1961. Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) og tekið mið af skýrslu hennar um ríkisfangsleysi á Íslandi, sem kom út í desember 2014. Í nýjum lögum um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum, er tekið mið af þessum samningum og gerðar breytingar sem lúta að fullgildingu samningsins frá 1954 um réttarstöðu ríkisfangslausra. Til að mögulegt verði að fullgilda framangreinda samninga er

nauðsynlegt að gera breytingar á lögum um íslenskan ríkisborgararétt. Að auki eru lagðar til smávægilegar breytingar sem fyrst og fremst eru til hagræðingar við afgreiðslu mála sem og breytingar á barnalögum, nr. 76/2003, með síðari breytingum, vegna tæknifrjógvanna sem gerðar eru erlendis.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er fyrst og fremst tillögur til breytinga á gildandi lögum svo fullgilda megi samning Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954 og samning frá 1961 um að draga úr ríkisfangsleysi. Hvatinn að þeirri vinnu er m.a. barátta Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna með það að leiðarljósi að eyða ríkisfangsleysi á heimsvísu. Hún hófst í nóvember 2014 og er ætlað að standa yfir í 10 ár. Markmið Flóttamannastofnunarinnar er að eyða ríkisfangsleysi í heiminum, leysa vandamál tengd ríkisfangsleysi, koma í veg fyrir að ríkisfangslausum fjölgi og taka upp verklag til að auðvelda að bera kennsl á ríkisfangslausa þjóðfélagshópa. Með tillögum um breytingar á lögum um íslenskan ríkisborgararétt er brugðist við tilmælum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um að draga úr ríkisfangsleysi. Markmið með lagasetningunni er að tryggja að lagaumhverfi og verklag á grundvelli þess sé í samræmi við alþjóðasamninga um ríkisfangsleysi.

Samningurinn frá 1961 um að draga úr ríkisfangsleysi kemur til fyllingar samningnum frá 1954 um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga. Saman mynda þessir tveir samningar grundvöll alþjóðlegs lagaramma til að takast á við ríkisfangsleysi. Fjöldi ríkisfangslausra einstaklinga, skortur á skráningum eða skert aðgengi að staðfestingu á ríkisfangi er vandi sem flest lönd heims glíma við og hefur áhrif hvort tveggja á einstaklinginn sjálfan sem og samfélagið sem viðkomandi dvelur í. Ríkisfangsleysi hefur margþætt áhrif á einstaklinga. Þannig getur það takmarkað eða komið í veg fyrir aðgengi að fæðingarvottorðum, persónuskilríkjum, menntun, heilbrigðisþjónustu, löglegri atvinnuþátttöku, eignarrétti, kosningaþátttöku og almennu ferðafrelsi og þar með möguleika einstaklingsins til að vera fullgildur þátttakandi í samfélaginu. Skilgreiningin á ríkisfangslausum einstaklingi kemur fram í 1. mgr. 1. gr. samnings um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954 og merkir „einstaklingur sem ekkert ríki telur til ríkisborgara sinna samkvæmt landslögum.“ Skilgreininguna er nú einnig að finna í 3. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, sbr. 1. mgr. 39. gr.

Samningurinn frá 1961 er leiðandi alþjóðlegur gerningur þar sem settar eru fram reglur um veitingu og afturköllun ríkisborgararéttar til þess að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi. Í samningnum er leitast við að finna jafnvægi milli réttinda einstaklinga og hagsmuna ríkja með því að setja almennar reglur um að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi en heimila jafnframt einhverjar undantekningar frá þeim reglum. Megináhersla er lögð á að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi við fæðingu með því að gera þá kröfu að ríki veiti þeim börnum ríkisfang sem fæðast á landsvæði þeirra eða börnum sem ríkisborgarar þeirra fæða erlendis sem yrðu að öðrum kosti ríkisfangslaus. Til að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi í þeim tilvikum geta ríki annaðhvort veitt börnum ríkisfang sjálfkrafa við fæðingu eða síðar í kjölfar umsóknar. Enn fremur er í samningnum leitast við að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi síðar á lífsleiðinni með því að leggja bann við afturköllun ríkisborgararéttar, annaðhvort á grundvelli missis, afsals eða sviptingar ríkisfangs þegar slíkt mundi leiða til ríkisfangsleysis. Þá eru ríkjum gefin fyrirmæli um að forðast ríkisfangsleysi í tengslum við framsal eða afsal landsvæða.

Í samningnum frá 1954 um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga eru m.a. settar fram hagnýtar lausnir fyrir ríki til þess að takast á við sértækar þarfir ríkisfangslausra einstaklinga sem tryggir öryggi þeirra og virðingu þar til leyst hefur verið úr stöðu þeirra. Er þar m.a. fjallað

um alþjóðlega vernd, þjónustu, umönnun og réttindi. Ný lög um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum, taka m.a. mið af ákvæðum þessa samnings og vísast nánar til þeirra laga.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í gildandi lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, eru ákvæði sem ætlað er að koma í veg fyrir ríkisfangsleysi og hafa áður verið gerðar breytingar á lögnum til að tryggja það enn frekar. Lagabreytingum þeim sem lagðar eru til í þessu frumvarpi er ætlað að færa íslenska löggjöf til samræmis við þær kröfur sem leiðir af fyrrnefndum samningum um ríkisfangsleysi sem ráðgert er að fullgilda. Til þess að það sé mögulegt er nauðsynlegt að gera tilteknar breytingar á löggjöfinni.

Helstu breytingar samkvæmt frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Lagt er til í 1. gr. frumvarpsins að barn öðlist íslenskt ríkisfang við fæðingu ef foreldri þess er íslenskur ríkisborgari, óháð því hvort barnið fæðist hér á landi eða erlendis, og óháð því hvort foreldrar barnsins hafi gengið í hjúskap.
2. Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði sem er í 1. mgr. 10. gr. laganna flytjist yfir í nýja 1. gr. a sem fjallar um börn fædd hér á landi sem eru ríkisfangslaus. Þá er í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna frá 1961 lagt til að heimild til að óska eftir íslenskum ríkisborgararétti í þeim tilvikum er ákvæðið tekur til verði fram til 21 árs aldurs.
Í samræmi við 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna frá 1961 er lagt til að í lögin komi nýtt ákvæði þess efnis að fæðing barns um borð í skipi eða loftfari jafngildi fæðingu hér á landi ef fánaríki skipsins er Ísland eða skráningarríki loftfars er íslenskt.
3. Lagt er til að 2. gr. laganna falli brott þar sem ákvæði þeirrar greinar munu heyra undir 1. gr.
4. Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. gr. a laganna er varða málsmeðferð þegar íslenskur ríkisborgari ættleiðir barn þegar hann er búsettur erlendis á grundvelli reglna í upprunaríki barnsins. Er lagt til að kjörforeldri snúi sér beint til sýslumanns sem fer með ættleiðingarmál hér á landi í stað Útlendingastofnunar og óski eftir staðfestingu á hinni erlendu ættleiðingu. Enn fremur er lögð til sú breyting á 1. og 2. mgr. að barn undir 18 ára aldri öðlist íslenskan ríkisborgararétt við ættleiðingu, sem viðurkennd er hér á landi, samkvæmt nánari skilyrðum ákvæðanna, ef kjörforeldri er íslenskur ríkisborgari en í dag miðast réttur til íslensks ríkisfangs í þessum tilvikum við barn undir 12 ára aldri. Byggist tillagan á því að jafna stöðu barna sem ættleidd eru af íslenskum ríkisborgurum.
5. Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 3. gr. laganna er varða heimild ungs fólks sem búið hefur hér á landi í tiltekinn tíma til að öðlast íslenskan ríkisborgararétt með tilkynningu, sem lögð er fram á tímabilinu frá 18 ára aldri til 20 ára aldurs. Er lögð til sú breyting að heimild þessi verði framlengd til 21 árs aldurs. Enn fremur er lagt til að heimildin miðist við skemmri búsetu hér á landi en nú er eða frá 13 ára aldri í stað 11 ára aldurs. Þá eru ný ákvæði í greininni um hvernig ungt fólk sem er án ríkisfangs eða hefur hlotið alþjóðlega vernd getur öðlast íslenskt ríkisfang fyrr en aðrir útlendingar, áður en þeir verða 21 árs, að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum um búsetu og dvöl í landinu.
6. Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að í 1. mgr. 8. gr. laganna verði bætt við nýju ákvæði sem heimili þeim sem teljast ríkisfangslausir samkvæmt ákvæðum útlendingalaga að sækja um íslenskan ríkisborgararétt eftir fimm ára búsetutíma hér á landi en almenna búsetureglan er sjö ár.
7. Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að í nýrri 15. gr. a verði ákvæði sem heimili Þjóðskrá Íslands að fara fram á að foreldri gangist undir rannsókn á erfðaeefni og töku lífsýnis í þeim tilgangi að staðfesta að skilyrði 1. gr. laganna séu uppfyllt. Þá er gert að skilyrði að sá sem

óskar skráningar beri allan kostnað af gögnum sem leggja þarf fram. Einnig er lagt til að ráðherra skuli með reglugerð setja nánari ákvæði um gögn sem leggja ber fram hjá Þjóðskrá Íslands þegar óskað er skráningar barns.

8. Í 10. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 17. gr. laganna til áréttingar um kæruleiðir til ráðuneytisins.
9. Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að breyting verði gerð á barnalögum þess efnis að tækni-frjóvgun sem gerð hefur verið erlendis geti gilt hér á landi ef gögn þar að lútandi eru metin gild af Þjóðskrá Íslands. Í skýringum við greinina kemur fram að gæta þurfi að því hvort um staðgöngumæðrun sé að ræða, sem er óheimil hér á landi samkvæmt lögum um tækni-frjóvgun, en með þessu lagafrumvarpi er ekki verið að gera breytingar á því ákvæði. Jafnframt er lagt til að ráðherra skuli með reglugerð setja nánari ákvæði um gögn sem leggja ber fram hjá Þjóðskrá Íslands við skráningu barns samkvæmt þessu ákvæði.
10. Að lokum er í 13. gr. áréttað um kæruleið á ákvörðunum Þjóðskrár Íslands til ráðuneytisins.

Um nánari skýringar vísast til skýringa við einstakar greinar frumvarpsins.

4. Samanburður við önnur lönd.

Við vinnslu frumvarpsins var litið til ríkisborgararéttarlöggjafar annars staðar á Norðurlöndum, en löggjöf Norðurlandanna á þessu sviði hefur verið nokkuð samræmd til margra ára. Önnur Norðurlönd hafa þegar fullgilt samninga Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi frá árunum 1954 og 1961. Undanfarin ár hafa sum landanna unnið að breytingum á sinni löggjöf, einkum hvað varðar ríkisborgararétt barns við fæðingu og möguleika ungs fólks sem náð hefur fótfestu í löndunum á barnsaldri til að öðlast ríkisfang. Til dæmis hafa Danmörk, Noregur og Svíþjóð breytt löggjöf sinni hvað varðar rétt barns til að öðlast ríkisfang við fæðingu á grundvelli ríkisfangs annars foreldris síns, óháð hjúskap foreldra eða fæðingarstað barns, en samþærilegt ákvæði er lagt til í 1. gr. þessa frumvarps. Í finnskri löggjöf er ákvæði um barn fætt um borð í skipi eða loftfari, sbr. ákvæði sem tekið er upp í 2. gr. frumvarpsins, og Norðmenn eru með ákvæði um að barn öðlist ríkisfang við ættleiðingu norsks kjörforeldris fari ættleiðing fram áður en barnið nær 18 ára aldri. Önnur Norðurlönd miða við ættleiðingu fram til 12 ára aldurs. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fara sömu leið og Noregur í þessum efnum með það að leiðarljósi að jafna stöðu barna sem ættleidd eru af íslenskum ríkisborgurum.

5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 66. gr. stjórnarskrárinnar segir að útlendingi verði aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum. Ákvæðið byggist á breytingu sem gerð var á stjórnarskránni með 4. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, en áður sagði í 68. gr. stjórnarskrárinnar að útlendingi yrði aðeins veittur ríkisborgararéttur „með lögum“. Með þessari breytingu var því lagt til að löggjafinn hefði svið til að setja almenn lög um veitingu ríkisborgararéttar, þar sem mætti setja almenn skilyrði fyrir því að öðlast íslenskt ríkisfang og fela stjórnvöldum að annast veitingu ríkisborgararéttar. Löggjafinn hefði því val um hvort farin yrði sú leið til að veita íslenskan ríkisborgararétt eða að setja sérstök lög um að veita tilteknum einstaklingum ríkisborgararétt, eða gæti jafnvel ákveðið að báðum aðferðum yrði beitt. Frumvarp þetta er til samræmis við framangreint ákvæði.

Einn megintilgangur frumvarpsins er að tryggja að íslensk löggjöf samrýmist alþjóðlegum skuldbindingum svo að kleift verði að undirgangast þær með fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá 1954 og samnings um að draga úr ríkisfangsleysi frá 1961. Við samningu frumvarpsins hefur einnig verið tekið tillit til þeirra

alþjóðlegu skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist og varða efni þessa frumvarps, svo sem samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálans), Evrópusamnings um ríkisborgararétt og mannréttindasáttmála Evrópu.

6. Samráð.

Undirbúningur frumvarpsins hefur verið á hendi dómsmálaráðuneytisins (áður innanríkisráðuneytis), en faglegt samráð hefur verið haft við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR), Útlendingastofnun, Þjóðskrá Íslands og sýslumanninn á höfuðborgarsvæðinu. Enn fremur var frumvarpið sent til umsagnar hlutaðeigandi aðila og kynnt á vef innanríkisráðuneytisins á sínum tíma og síðan birt til umsagnar á vef dómsmálaráðuneytisins.

Umsögn barst frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu sem gerði engar athugasemdir við frumvarpið. Einnig barst umsögn frá umboðsmanni barna sem ítrekaði fyrri umsögn embættisins frá því í apríl 2017, sem send var allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis vegna sambærilegs frumvarps sem lagt var fram á 146. lögjafarþingi. Í umsögninni var lýst yfir ánægju með þær breytingar sem lagðar voru til í fyrra frumvarpi um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt hvað varðar jafnræði barna þegar kemur að veitingu ríkisborgararéttar, svo sem að börn íslenskra karla njóti sama réttar til ríkisfangs og börn íslenskra kvenna. Enn fremur taldi umboðsmaður barna jákvætt að í 4. gr. frumvarpsins sé lagt til að barn sem náð hafi 12 ára aldri skuli veita samþykki sitt til að fá íslenskan ríkisborgararétt við ættleiðingu. Í samræmi við 12. gr. Barnasáttmálans telur umboðsmaður barna þó enn fremur mikilvægt að árétta í lögnum að yngri börn eigi einnig rétt á að tjá sig um slíka ákvörðun og að taka skuli réttmætt tillit til skoðana þeirra í samræmi við aldur og þroska. Í 4. gr. frumvarpsins er nú tekið mið af þessari ábendingu frá umboðsmanni barna. Umboðsmaður barna fagnar einnig ákvæði í 5. gr. frumvarpsins þar sem leitast er við að koma til móts við ungt fólk sem búið hefur hér á landi frá unga aldri. Hann veltir þó fyrir sér hvort ekki sé ástæða til að rýmka einnig heimild þeirra sem komið hafa til landsins sem fylgdarlaus börn í leit að alþjóðlegri vernd og miða við að þau geti fram til 21 árs aldur óskað eftir því að fá íslenskan ríkisborgararétt. Í samræmi við það leggur umboðsmaður til að breyting verði gerð á orðalagi 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins þannig að úr greininni verði felld orðin „áður en hann verður 18 ára“. Með því móti verði miðað við að barn sem kemur til landsins þegar það er yngra en 18 ára og hafi haft fasta búsetu og dvalist hér á landi í samfelld þrjú ár hafi möguleika á því að öðlast íslenskan ríkisborgararétt samkvæmt ákvæði þessarar greinar.

Þar sem ákvæði 5. gr. frumvarpsins miðar að því að auðvelda þeim að fá íslenskan ríkisborgararétt sem alist hafa upp hér á landi sem börn, og öðlast þannig tiltekna fótfestu í landinu áður en þau verða lögráða, er ekki talið í samræmi við tilgang þess ákvæðis að það geti einnig náð til þeirra sem komið hafa hingað til lands skömmu áður en lögræðisaldri er náð og búið hér á landi sem fullorðnir einstaklingar hluta af þeim búsetutíma sem áskilinn er í ákvæðinu.

7. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt mun það leiða til þess að færri verði skráðir ríkisfangslausir hér á landi sem hefur í för með sér jákvæð áhrif á þá sem um ræðir. Möguleikar þeirra á að verða fullgildir þátttakendur í samfélaginu aukast, svo sem með atvinnuþátttöku og aðgengi að menntun auk þess sem ferðafrelsi eykst. Þá munu fleiri öðlast íslenskan ríkisborgararétt við fæðingu en verið hefur. Tilteknir einstaklingar munu ekki lengur þurfa að óska eftir íslenskum ríkisborgararétti með tilkynningu til Útlendingastofnunar, sem greiða þarf fyrir. Frumvarpið hefur einnig í för með sér að þeir sem eru ríkisfangslausir geti öðlast íslenskan ríkisborgararétt eftir skemmri búsetutíma en almennt er krafist og að ungt fólk geti öðlast íslenskan ríkis-

borgararétt á einfaldari máta en í dag. Þá er með frumvarpinu reynt að draga úr hættu á því að einstaklingar séu ríkisfangslausir, en það mun ekki hafa aukinn kostnað í för með sér.

Helstu áhrif á opinbera stjórnsýslu, verði frumvarpið að lögum, verða þau að verkefni færast frá Útlendingastofnun til Þjóðskrár Íslands. Þá mun óverulegur fjöldi verkefna einnig færast frá Útlendingastofnun til sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Við breytinguna munu verkefni Þjóðskrár Íslands aukast óverulega en breytingarnar fela í sér einfaldari málsmeðferð og flýta fyrir skráningu réttinda barns. Þótt tilkynningum til Útlendingastofnunar, sem kosta 12.500 kr. í dag samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, muni fækka eitthvað er hér um óverulega fækkun að ræða á heildina litið.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð sem nokkru nemur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að breytingar verði gerðar á 1. gr. laganna sem fela m.a. í sér að ákvæði núgildandi 2. gr. verði felld brott þar sem efni þeirra verður tekið upp í 1. gr. laganna verði frumvarpið að lögum.

Í fyrsta lagi er lagt til að gerð verði orðalagsbreyting á 1. gr. laganna og að felld verði niður vísun til orðanna faðir og móðir en þess í stað notað orðið foreldri. Samkvæmt barnalögum nær orðið foreldri almennt yfir það réttarsamband sem orðin móðir og faðir fela í sér. Aftur á móti nær orðið foreldri enn fremur til konu sem samþykkt hefur að tæknifrjóvgun fari fram á eigin konu sinni eða sambúðarmaka, sbr. 2. mgr. 6. gr. barnalaga. Um foreldri barns gilda ákvæði barnalaga eftir því sem við á.

Í öðru lagi er lögð til breyting sem miðar að því að börn karla með íslenskt ríkisfang öðlist ríkisfang þeirra til jafns við börn íslenskra kvenna. Með þessari breytingu er verið að leiðrétta að fullu þann mun sem er á réttarstöðu barna til að öðlast íslenskt ríkisfang á grundvelli kynferðis íslensks foreldris. Með ákvæði 2. gr. núgildandi laga um íslenskan ríkisborgararétt, sbr. lög nr. 62/1998, var lögfest ákvæði þar sem leitast var við að veita körlum jafnan rétt til að láta íslenskt ríkisfang ganga til barns sem þeir eignuðust með erlendri konu sem var ógift. Barn sem íslenskur karlmaður eignast með erlendri konu hér á landi öðlast íslenskan ríkisborgararétt þegar það hefur verið fedrað samkvæmt ákvæðum barnalaga. Ef ógift kona, sem er erlendur ríkisborgari, eignast barn erlendis með karlmanni sem er íslenskur ríkisborgari öðlast barnið hins vegar ekki samkvæmt núgildandi lögum íslenskt ríkisfang nema faðirinn beri fram ósk þess efnis við Útlendingastofnun og leggi fram gögn sem metin eru fullnægjandi um barnið og faðerni þess. Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að barn öðlist íslenskt ríkisfang við fæðingu ef annað hvort foreldra þess er íslenskur ríkisborgari, óháð því hvort barn fæðist hér á landi eða erlendis. Verði frumvarpið að lögum breytist skráning barns sem fæðist erlendis af erlendri konu, sem ekki er í hjúskap með íslenskum föður, þannig að faðirinn yrði að leggja fram beiðni til Þjóðskrár Íslands um skráningu barnsins ef það á rétt á íslensku ríkisfangi. Er barn skráð íslenskur ríkisborgari þegar lögð hafa verið fram gögn sem Þjóðskrá Íslands metur fullnægjandi um barnið og foreldra þess. Hafi hin erlenda kona verið í hjúskap við fæðingu barnsins ber að hafa í huga að Þjóðskrá Íslands þarf að meta hvort það hafi áhrif á skráningu barnsins hvernig erlend stjórnvöld hafa afgreitt málið með hliðsjón af hjúskaparstöðu hinnar erlendu konu og búsetu foreldra, þar á meðal hvort afgreiðsla máls fari í bága við grundvallarreglur íslensks réttar. Sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu hefur í för með sér að í stað þess að íslenskur faðir barns þurfi að leggja fram gögn sín til mats hjá Útlendingastofnun, sem síðan sendir þau til skráningar hjá Þjóðskrá Íslands, getur hann snúið sér beint til þeirrar

stofnunar sem fer yfir gögnin og skráir barn með íslenskt ríkisfang í þjóðskrá ef gögn eru fullnægjandi. Þetta fyrirkomulag flýtir fyrir skráningu réttinda barnsins og einfaldar alla málsmeðferð. Þá þarf faðir barnsins ekki að greiða sérstaklega fyrir útgáfu ríkisfangsbréfs.

Í 2. mgr. 1. gr. og 3. mgr. 2. gr. gildandi laga um íslenskan ríkisborgararétt eru ákvæði sem vísa til foreldris barns sem getið er við tæknifrjógvun hér á landi, sbr. 1. og 2. másl. 2. mgr. 6. gr. barnalaga. Verði 1. gr. frumvarpsins að lögum mun orðið foreldri sem fyrr er getið taka til þessara ákvæða og verður því ekki þörf á að hafa þau áfram í lögum um ríkisborgararétt. Í því sambandi ber þó til þess að líta að í 2. mgr. 6. gr. barnalaga er um foreldri barns vísað til tæknifrjógvunar sem fram fer samkvæmt ákvæðum laga um tæknifrjógvun, nr. 55/1996. Samkvæmt 2. gr. þeirra laga má tæknifrjógvun eingöngu framkvæma á heilbrigðisstofnun sem fengið hefur til þess leyfi ráðherra og undir eftirliti sérfræðinga í kvensjúkdómum og fæðingarhjálp.

Þar sem upp geta komið þau tilvik að erlend kona, sem er í hjúskap eða sambúð með íslenskum manni eða íslenskri konu, fari í tæknifrjógvun erlendis með samþykki hins íslenska maka er í frumvarpinu lagt til að gerð verði breyting á barnalögum þess efnis að 2. og 3. mgr. 6. gr. barnalaga geti einnig átt við um tæknifrjógvun sem gerð hefur verið erlendis, ef fullnægt er skilyrðum um hjúskaparstöðu foreldra og framlagningu og gildi gagna. Sjá nánari umfjöllun í skýringum við 12. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er óbreytt frá gildandi lögum, en ákvæði 2. másl. er nýmæli. Þar er lagt til að lögfest verði að barn, sem fundist hefur hér á landi og verið skráð íslenskur ríkisborgari vegna skorts á upplýsingum um foreldra eða ríkisfang, haldi íslensku ríkisfangi sínu ef annað ríkisfang þess sannast ekki fyrr en eftir að það hefur náð fimm ára aldri. Ef sannast áður en barn verður fimm ára gamalt að það hafi ekki verið ríkisfangslaust við fæðingu ber að koma gögnum um það til Þjóðskrár Íslands. Stofnunin mun þá leiðrétta skráningu ríkisfangs barnsins frá fæðingu þess og tilkynna forsjármönnum um þá breytingu í þjóðskrá. Rétt er að áréttu að ákvæði um barn eiga við allt þar til það hefur náð 18 ára aldri.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin bætist ný grein er verði 1. gr. a og varðar þá sem fæðast hér á landi og fá ríkisfang frá hvorugu foreldri sínu. Ákvæði 1. mgr. er efnislega samþærilegt núgildandi 1. mgr. 10. gr. að öðru leyti en því að nú er lagt til að sá sem er ríkisfangslaus geti öðlast íslenskt ríkisfang með tilkynningu til Útlendingastofnunar í stað þess að leggja fram umsókn um ríkisborgararéttinn. Með tilkynningu á einstaklingur rétt á að öðlast ríkisborgararétt að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem lögin tilgreina, en ef leggja þarf fram umsókn er það ávallt háð mati stjórnvalds hvort veita skuli réttinn eða ekki. Í norrænni löggjöf hefur tilkynning verið notuð sem það form þegar menn eiga réttinn til ríkisfangs vísan að fullnægðum lagaskilyrðum og gögnum sem nauðsynleg eru til að styðja lagalegan rétt og er afgreiðsla þeirra því jafnan einfaldari en ef leggja þarf fram umsókn. Útlendingastofnun metur hvort einstaklingur telst vera ríkisfangslaus, m.a. með hliðsjón af handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi, sbr. einnig skýringar við 6. gr. frumvarpsins.

Með hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna frá 1961 er lagt til það nýmæli í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins að einstaklingur sem ákvæðið tekur til geti lagt fram tilkynningu um íslenskan ríkisborgararétt fram til 21 árs aldurs, í stað 18 ára aldurs, eins og lögin gera ráð fyrir í dag.

Ákvæði 3. mgr. er nýmæli og fjallar um þá sem fæðast um borð í íslensku skipi eða íslensku loftfari. Ákvæðið er lagt til í þeim tilgangi að koma til móts við 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna frá 1961 um ríkisfangsleysi en þar segir að til að ákvarða skyldu samningsríkja samkvæmt samningnum skuli litið svo á að fæðing barns um borð í skipi eða loftfari hafi átt sér stað

á landsvæði fánaríkis skipsins eða á landsvæði skráningarríkis loftfarsins eftir atvikum. Samsvarendi ákvæði er t.d. í finnskum og írskum lögum um ríkisborgararétt.

Ákvæði um skráningu íslenskra loftfara er að finna í 9. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998, og ákvæði um skip sem hafa rétt til að sigla undir þjóðfána Íslands er að finna í 2. gr. laga um skráningu skipa, nr. 115/1985.

Um 3. gr.

Með tillögu þeirri sem fram kemur í 1. gr. frumvarpsins um íslenskt ríkisfang barns við fæðingu verður ekki lengur þörf á ákvæði 2. gr. gildandi laga, þar sem fæðingarstaður barns eða hjúskapur foreldra mun ekki hafa þýðingu varðandi ríkisborgararétt barns heldur einungis það hvort foreldri þess er íslenskur ríkisborgari við fæðingu barnsins.

Ákvæði 4. mgr. 2. gr. gildandi laga, um að barn sem á íslenskan föður öðlist ríkisborgararétt við hjúskap foreldranna eftir fæðingu þess, getur þó átt við ef íslenskt ríkisfang barns, sem fæðist fyrir gildistöku ákvæðis 1. gr. frumvarpsins, hefur ekki verið skráð fyrir stofnun hjúskaparins á öðrum forsendum. Er gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands geti áfram breytt ríkisfangi barns á grundvelli hjúskapar foreldra ef upp koma slík tilvik. Þá mun ákvæði 2. mgr. 2. gr. um tilkynningu föður um íslenskan ríkisborgararétt barns, sem fætt er erlendis, til Útlendingastofnunar gilda áfram um börn fædd frá gildistöku þess ákvæðis, 1. október 1998, og fram að gildistöku þeirra breytinga sem hér eru lagðar til, verði þær að lögum, enda ræðst ríkisborgararéttur barns af þeim lögum sem voru í gildi við fæðingu þess.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. gr. a laganna en ákvæðið fjallar um íslenskt ríkisfang barna sem ættleidd eru af íslenskum ríkisborgara. Ákvæði 2. mgr. tekur til barna sem íslenskur ríkisborgari ættleiðir þegar hann er búsettur erlendis með erlendri ákvörðun sem íslensk stjórnvöld viðurkenna. Miðað er við að kjörforeldri sé búsett erlendis þegar ættleiðingin fer fram en kjörforeldri gæti verið flutt til landsins þegar óskað er eftir staðfestingu á ættleiðingunni. Óska þarf eftir staðfestingu á ættleiðingunni þannig að hún hafi gildi hér á landi og réttaráhrif samkvæmt ættleiðingalögum. Í stað þess að Útlendingastofnun staðfesti hina erlendu ættleiðingu er með frumvarpi þessu lagt til að hún verði hjá sýslumanni sem fer með ættleiðingarmál, enda þurfa íslensk stjórnvöld að kanna hvort þau viðurkenni ættleiðinguna. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu annast málefni ættleiðinga hér á landi og getur viðurkennt erlendar ættleiðingar. Ekki er talin þörf á aðkomu Útlendingastofnunar að veitingu ríkisborgararéttar í þessum tilvikum. Íslenskt kjörforeldri mun þá snúa sér til sýslumanns og óska eftir staðfestingu á erlendri ættleiðingu ef það vill óska eftir íslensku ríkisfangi fyrir barnið og ef hún er viðurkennd öðlast barnið íslenskt ríkisfang við þá staðfestingu. Um málsmeðferð slíkra erinda til sýslumanns er gert ráð fyrir að farið sé að reglum ættleiðingalaga, eftir því sem við getur átt. Þá er gert ráð fyrir að regla 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 238/2005 um ættleiðingar gildi um fylgiskjöl með umsókn um staðfestingu til sýslumanns og að 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar, sem fjallar um alþjóðlegar fjölskylduættleiðingar, gildi eins og við getur átt við meðferð erinda til sýslumanns um staðfestingu. Sýslumaður tilkynnir Þjóðskrá Íslands um þær staðfestingar sem gefnar eru út á grundvelli ákvæðisins. Í frumvarpinu er einnig áréttað í 10. gr. að ákvörðun sýslumanns um að hafna því að staðfesta ættleiðinguna sé kæránleg til ráðuneytisins.

Þá eru lagðar til þær breytingar að 1. og 2. mgr. eigi við um börn undir 18 ára aldri í stað 12 ára en samkvæmt framansögðu er breytingin til þess fallin að tryggja jafnræði þeirra barna sem ættleidd eru af íslenskum ríkisborgurum. Í Danmörku og Svíþjóð er miðað við 12 ára aldur en í Noregi voru gerðar breytingar árið 2005 þar sem sambærilegt ákvæði í norskum ríkisborgara-

lögum tekur nú til barna undir 18 ára aldri í stað 12 ára. Þeim sjónarmiðum hefur verið haldið uppi í norrænum rétti að börn 12 ára og eldri hafi það sterk tengsl við upprunaríki að taka þurfi tillit til sjónarmiða og vilja barnsins hvað varðar ríkisfang þess. Þá ber einnig að hafa til hliðsjónar ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (Barnasáttmálans), sem lögfestur var hér á landi með lögum nr. 19/2013, sem kveður á um að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang, m.a. í lagasetningu er varðar börn, sem og ákvæði 12. gr. samningsins um rétt barna til að láta skoðanir sínar í ljós í málum sem það varða í samræmi við aldur og þroska barnsins. Þykir því rétt að afla þurfi samþykkis barnsins, þegar óska þarf sérstaklega eftir skráningu ríkisfangs á grundvelli ættleiðingar, ef það hefur náð 12 ára aldri og hefur annað ríkisfang og að samráð sé haft við barn yngra en 12 ára í samræmi við aldur þess og þroska. Sem dæmi má nefna að barn kann að missa erlent ríkisfang við það að fá íslenskt ríkisfang vegna reglna í upprunaríki barnsins og þykir rétt að taka tillit til skoðana og vilja barnsins til þess.

Er því lagt til að við bætist ný málsgrein, 3. mgr., sem kveður á um að afla þurfi samþykkis barns sem náð hefur 12 ára aldri ef óskað er eftir ríkisfangi á grundvelli ættleiðingar og það er með ríkisfang í öðru landi. Felur það í sér ákveðið samræmi við ættleiðingalög sem kveða á um samþykki barns fyrir ættleiðingu, sem hefur náð 12 ára aldri, nema andlegum högum þess sé svo farið að það geti ekki gefið marktækt samþykki eða ef varhugavert þykir vegna hagsmuna þess að leita eftir því. Þó er ekki gert ráð fyrir að krafa sé um formlegt, skriflegt samþykki barns, heldur getur það falist í yfirlýsingu þess til viðeigandi stjórnvalda, svo sem félagsmálayfirvalda eða barnaverndarnefnda, enda barn í mörgum tilfellum búsett erlendis. Einnig getur komið til greina að barn undirriti samþykki sitt á umsóknareyðublað kjörforeldra um staðfestingu á ættleiðingunni, eins og framkvæmdin er við umsóknir um íslenskan ríkisborgararétt. Í 3. mgr. er einnig gert ráð fyrir að sýna skuli fram á að haft hafi verið samráð við barn yngra en 12 ára, eftir því sem þroski þess, aldur og aðstæður gefa tilefni til. Í þeim tilvikum kemur til greina að félagsmálayfírvöld eða aðrir sambærilegir aðilar ræði við barn og kanni afstöðu þess.

Um 5. gr.

Hér eru lagðar til breytingar á 3. gr. laganna um heimild ungs fólks sem búið hefur hér á landi í tiltekinn tíma frá barnsaldri til að öðlast íslenskan ríkisborgararétt með tilkynningu sem unnt er að leggja fram á tímabilinu frá 18 ára aldri til 20 ára aldurs. Í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna frá 1961 um að draga úr ríkisfangsleysi er í frumvarpinu lögð til sú breyting að heimild þessi verði framlengd til 21 árs aldurs. Til að koma til móts við ungt fólk sem búið hefur hér um nokkurn tíma er enn fremur lagt til að heimildin í 3. gr. miðist við skemmri búsetutíma en nú er og að tilkynning um ríkisborgararétt miðist við búsetu frá 13 ára aldri í stað 11 ára aldurs. Þannig getur ungmenni sem búið hefur hér frá unga aldri öðlast íslenskt ríkisfang eftir styttri búsetutíma en almennt er skilyrði fyrir umsókn um íslenskan ríkisborgararétt eða eftir fimm ára búsetu hér á landi.

Með hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna frá 1961 um að draga úr ríkisfangsleysi, samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og Evrópusamningi um ríkisborgararétt er hér lagt til að barn sem er ríkisfangslaust eða hefur hlotið alþjóðlega vernd geti óskað eftir íslensku ríkisfangi áður en það verður 21 árs og þurfi enn skemmri búsetutíma í landinu en þau börn sem 1. mgr. á við um eða að lágmarki þrjú ár. Ítrekað er að líkt og í 1. mgr. er hér verið að horfa til þeirra barna sem alist hafa upp hér á landi sem börn og búið í landinu í það langan tíma að þau hafi haft tækifæri til að mynda ákveðin tengsl við íslenskt samfélag áður en þau verða lögráða. Er þessum börnum þá veitt heimild til að óska eftir íslenskum ríkisborgararétti með tilkynningu í stað umsóknar.

Með ákvæðinu er m.a. litið til þess sem barni er fyrir bestu en eitt af því er að öðlast ríkisfang.

Um skilgreiningu á ríkisfangsleysi og alþjóðlegri vernd í þessu samhengi vísast til laga um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum. Þá ber einnig að hafa til hliðsjónar handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um það hverjir teljast geta verið ríkisfangslausir.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að nýtt ákvæði, er verði 7. tölul., bætist við 1. mgr. 8. gr. laganna er varðar umsókn ríkisfangslausra einstaklinga um íslenskan ríkisborgararétt. Er lagt til að þessir einstaklingar geti sótt um íslenskan ríkisborgararétt eftir fimm ára búsetu hér á landi en sambærilegt ákvæði er nú í lögnum um flóttamenn sem fullnægja skilgreiningu í alþjóðasamningi um stöðu flóttamanna sem gerður var 28. júlí 1951. Er þannig komið til móts við þá sem eru ríkisfangslausir með því að gera þeim kleift að sækja um íslenskan ríkisborgararétt eftir skemmri búsetu en almenna reglan kveður á um sem er sjö ár. Það er jafnframt í samræmi við tilmæli Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um að draga úr ríkisfangsleysi. Um skilgreiningu á ríkisfangslausum einstaklingi er í frumvarpinu vísað til laga um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum. Í 3. gr. þeirra laga, sbr. 1. másl. 1. mgr. 39. gr. laganna, er að finna skilgreiningu á ríkisfangslausum einstaklingi en þar segir að ríkisfangslaus einstaklingur sé sá sem ekkert ríki telur til ríkisborgara sinna samkvæmt landslögum, sbr. samning um réttarstöðu ríkisfangslausra einstaklinga frá árinu 1954. Þar sem skilgreining á ríkisfangslausum einstaklingi er tekin inn í lög um útlendinga í samræmi við framangreindan samning er talið rétt að vísa til þeirrar skilgreiningar en taka hana ekki beint inn í lög um íslenskan ríkisborgararétt. Rétt er að við afgreiðslu þessara mála verði einnig höfð til hliðsjónar handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi þar sem fram koma nánari skilgreinir á því hvaða einstaklingar teljast geta verið ríkisfangslausir.

Í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, sem varð að lögum nr. 81/2007, kemur fram um 5. gr. frumvarpsins, er varðar breytingar á 9. gr. laganna um að umsækjandi sanni með fullnægjandi hætti hver hann sé, að við beitingu ákvæðisins þurfi að taka tillit til flóttamanna og annarra þeirra sem ómögulegt er að sanni á sér deili með hefðbundnum hætti. Verður að gera ráð fyrir að í tilteknum tilvikum geti þetta einnig átt við um ríkisfangslausa einstaklinga, en Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna hefur einmitt mælt til þess að slakað verði á kröfum um skilríki ríkisfangslausra við umsókn um ríkisborgararétt. Sama á við um kröfur í 9. gr. laganna er varða framfærslu þessara einstaklinga og annarra sem eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu, sbr. lög um útlendinga, og hugsanlegt refsileysi vegna ólögleggrar komu eða falsaðra stolinna skilríkja, sbr. 32. gr. laga um útlendinga. Við mat á stöðu ríkisfangslausra einstaklinga og kröfum sem gerðar eru í lögnum um veitingu íslensks ríkisborgararéttar skal enn fremur tekið mið af handbók Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna um ríkisfangsleysi.

Um 7. gr.

Sjá skýringar við 2. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Hér er lagt til að lögfest verði almenn heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd laganna til viðbótar við heimild til að setja reglur um framkvæmd þeirra eins og segir í núgildandi ákvæði 2. mgr. 15. gr.

Um 9. gr.

Mikilvægt er að skýr lagarammi sé um það hvaða gögn Þjóðskrá Íslands getur óskað eftir að foreldri leggi fram svo ákvarða megi hvort barn verði skráð með íslenskt ríkisfang í þjóðskrá. Í sumum tilvikum getur verið þörf á að óska eftir að gögn séu staðfest á ákveðinn hátt af þar til bærum aðilum. Einnig er mikilvægt að hægt sé að krefjast staðfestingar á að sá sem óskar skráningar sé sannanlega foreldri barns með því að krefjast þess að hann gangist undir rannsókn á erfðaeftni og töku lífsýnis, sé talin þörf á því. Útlendingastofnun hefur haft heimild til að óska eftir þess háttar rannsókn hingað til, en í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu er mikilvægt að Þjóðskrá Íslands verði einnig veitt hliðstæð heimild. Hér er því lagt til að við lögin bætist ný grein, 15. gr. a, þar sem Þjóðskrá Íslands er veitt heimild til að fara fram á það, ef þörf er talin á, að sá sem í hlut á gangist undir rannsókn á lífsýni sem tekið hefur verið og á erfðaeftni, þ.e. DNA-rannsókn, í þeim tilgangi að sanna foreldratengsl. Neiti viðkomandi, án greinargóðrar ástæðu, að gangast undir slíkar rannsóknir skal honum gerð grein fyrir því að sú ákvörðun geti haft áhrif á meðferð máls, svo sem valdið töfum á afgreiðslu þess eða að Þjóðskrá Íslands komist að niðurstöðu á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

Í öðru lagi er tekið skýrt fram að sá sem óskar skráningar barns skv. 1. gr. skuli bera allan kostnað af þeim gögnum sem óskað er eftir, þar á meðal kostnað við t.d. DNA-rannsóknir.

Í þriðja lagi er lagt til að ráðherra skuli setja nánari ákvæði í reglugerð um gögn sem foreldri ber að leggja fram hjá Þjóðskrá Íslands til staðfestingar á fæðingu barns og foreldri þess.

Um 10. gr.

Í 17. gr. laganna er ákvæði um að heimilt sé að kæra til ráðuneytisins ákvarðanir Útlendingastofnunar samkvæmt lögnum. Til áréttingar er hér lagt til að bætt verði við samsvarandi ákvæði um ákvarðanir Þjóðskrár Íslands og sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt lögnum.

Um 11. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 12. gr.

Samkvæmt 2. og 3. mgr. 6. gr. barnalaga telst maki eða sambúðarmaki konu sem samþykkt hefur að tæknifrjóvgun fari fram á eiginkonu sinni eða sambúðarmaka samkvæmt ákvæðum laga um tæknifrjóvgun vera foreldri/faðir barns sem þannig er getið. Skv. 2. gr. laga um tæknifrjóvgun og notkun kynfrumna og fósturvísa manna til stofnfrumurannsókna, nr. 55/1996, má eingöngu framkvæma tæknifrjóvgun á heilbrigðisstofnun sem fengið hefur til þess leyfi ráðherra og undir eftirliti sérfræðinga í kvensjúkdómum og fæðingarhjálp. Þau tilvik geta komið upp að erlend kona sem er í hjúskap eða sambúð með íslenskum manni eða íslenskri konu fari í tæknifrjóvgun erlendis með samþykki hins íslenska maka (í þessum tilvikum er búsetan oftast erlendis). Því er hér lagt til að sú breyting verði gerð á 6. gr. barnalaga að 2. og 3. mgr. hennar geti einnig átt við um tæknifrjóvgun sem fram hefur farið erlendis. Verði sú breyting samþykkt getur íslenskt foreldri barns, sem getið er við tæknifrjóvgun erlendis, óskað þess að Þjóðskrá Íslands skrái ríkisfang barnsins í þjóðskrá. Þjóðskrá Íslands hafi þar með heimild til að meta gildi erlendra ákvarðana um tæknifrjóvganir í hverju máli fyrir sig. Er það talið í samræmi við meginmarkmið barnalaga að jafna stöðu barna og foreldra, sem var eitt höfuðmarkmið þeirra breytinga sem urðu á barnalögum árið 2010. Könnun Þjóðskrár Íslands á framlögðum gögnum um tæknifrjóvganir lýtur þá m.a. að því hvort tæknifrjóvgun hafi í viðkomandi máli verið gerð samkvæmt heimild þar til bærra stjórnvalda eða dómstóla. Einnig þarf að gæta að áreiðanleika gagna og því hvort tæknifrjóvgun erlendis gangi í berhöggi við grundvallarreglur íslensks réttar,

t.d. hvort mögulega hafi verið um staðgöngumæðrun að ræða, en samkvæmt lögum nr. 55/1996 er staðgöngumæðrun óheimil hér á landi. Það skal áréttað að ákvæði það sem fram kemur í þessu frumvarpi á ekki við um staðgöngumæðrun. Það er því skilyrði að foreldrar barns, sem getið er við tæknifrjövgun erlendis, hafi verið í hjúskap eða skráðri sambúð þegar tæknifrjövgun á eiginkonu eða sambúðarkonu fór fram. Ákvæðið tekur ekki til þess að tæknifrjövgun hafi farið fram á annarri konu en eiginkonu eða sambúðarkonu. Þó verður að gera ráð fyrir því að í sumum löndum er ekki um skráningu sambúðar að ræða og yrði því að taka tillit til þess við mat á gögnum hér á landi. Hliðstætt ákvæði og hér er lagt til um mat Þjóðskrár Íslands á erlendum gögnum er að finna í 9. gr. laga um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda, nr. 57/2012, þegar einstaklingur sem skráður er í þjóðskrá en býr í útlöndum eða hefur búíð þar hefur fengið leiðréttingu á kyni sínu vegna kynáttunarvanda eða nafnbreytingu í tengslum við það ferli.

Mikilvægt er að skýr lagarammi sé um það hvaða gögn Þjóðskrár Íslands getur óskað eftir að foreldri leggi fram svo ákvarða megi hvort barn sem getið er við tæknifrjövgun erlendis verði skráð með íslenskt ríkisfang í þjóðskrá. Til að meta gildi erlendra ákvarðana um tæknifrjövganir er enn fremur nauðsynlegt að fyrir liggi viðhlítandi gögn og upplýsingar um kröfur sem gerðar eru í viðkomandi landi um tæknifrjövgun. Er því lagt til í 12. gr. frumvarpsins að ráðherra skuli setja nánari ákvæði í reglugerð um þau gögn sem foreldri ber að leggja fram til staðfestingar á fæðingu barns, tæknifrjövgun og um foreldri barns. Þá er skýrt tekið fram að sá sem óskar skráningar greiði allan kostnað af þeim gögnum sem leggja ber fram.

Um 13. gr.

Hér er lögð til breyting á 1. mgr. 78. gr. barnalaga þar sem áréttað er að ákvarðanir Þjóðskrár Íslands séu kæránlegar til ráðuneytisins sem æðra stjórnvalds.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.