

150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, með síðari breytingum (biðtími vegna refsinga o.fl.).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „þrjú“ í 2. tölul. 1. mgr. kemur: fjögur.
- b. 4. málsl. 2. mgr. orðast svo: Heimilt er að víkja frá þessum skilyrðum hafi dvöl umsækjanda hér á landi verið rofin allt að einu ári samtals á þeim tíma sem hann verður að uppfylla skv. 1. mgr., en þó allt að tveimur árum svo sem vegna tímabundinnar atvinnu erlendis eða af öðrum óviðráðanlegum ástæðum eins og vegna veikinda sinna eða nákomins ættingja, en þó allt að þremur árum vegna náms erlendis. Dvöl erlendis vegna atvinnu maka eða forsjárforeldris, sem er íslenskur ríkisborgari, sem gegnir störfum erlendis á vegum íslenska ríkisins, eða er starfsmaður alþjóðastofnunar sem Ísland er aðili að, heyrir einnig hér undir.
- c. Við 2. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Búseta telst þó vera samfelld hér á landi dvelji umsækjandi ekki lengur en 90 daga samtals erlendis á hverju 12 mánaða tímabili. Ef samfelld dvöl erlendis á þessu tímabili er lengri dregst hún öll frá búsetutímanum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. 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.
- b. 2. tölul. fellur brott.
- c. Í stað orðsins „Námsmatsstofnun“ í 3. tölul. kemur: Menntamálastofnun.
- d. Í stað orðanna „Er umsækjanda skylt að sýna fram á að hann hafi“ í 2. málsl. 5. tölul. kemur: Enn fremur er umsækjanda skylt að sýna fram á að á sama tíma hafi hann.
- e. 6. tölul. orðast svo: Umsækjandi hafi ekki, hérlandis eða erlendis, sætt sektum eða fangelsisrefsingu eða eigi ólokið máli í refsivörslukerfinu þar sem hann er grunaður eða sakaður um refsiverða háttsemi samkvæmt íslenskum lögum. Frá þessu má þó víkja að liðnum biðtíma sem greinir í 9. gr. a.
- f. Á eftir 6. tölul. kemur nýr tölulíður, svohljóðandi: Sá sem talinn er ógna mikilvægum þjóðarhagsmunum, öryggi ríkisins eða utanríkisstefnu þess á ekki rétt á íslenskum ríkisborgararétti.

g. Við 9. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd 1. og 5. tölul.

3. gr.

Á eftir 9. gr. laganna kemur ný grein, 9. gr. a, svohljóðandi:

Hafi umsækjandi sætt sektum eða fangelsisrefsingu er heimilt að víkja frá skilyrðum 6. tölul. 9. gr. að liðnum biðtíma sem greinir í þessari töflu ef sekt hefur verið greidd að fullu eða refsing fullnustuð með öðrum hætti og aðrar upplýsingar um umsækjanda mæla ekki gegn því:

Refsing	Biðtími
Sekt lægri en 80.000 kr.	Enginn biðtími.
Sekt 80.000–200.000 kr.	Að liðnu einu ári frá því að brot var framið.
Sekt 200.001–300.000 kr.	Að liðnum tveimur árum frá því að brot var framið.
Sekt 300.001–1.000.000 kr.	Að liðnum þremur árum frá því að brot var framið.
Sekt hærri en 1.000.000 kr.	Að liðnum fimm árum frá því að brot var framið.
Fangelsi allt að 60 dagar.	Að liðnum sex árum frá því að refsing var afplánuð eða frá veitingu reynslulausnar.
Fangelsi allt að sex mánuðir.	Að liðnum átta árum frá því að refsing var afplánuð eða frá veitingu reynslulausnar.
Fangelsi allt að eitt ár.	Að liðnum níu árum frá því að refsing var afplánuð eða frá veitingu reynslulausnar.
Fangelsi allt að tvö ár.	Að liðnum 10 árum frá því að refsing var afplánuð eða frá veitingu reynslulausnar.
Fangelsi allt að fimm ár.	Að liðnum 12 árum frá því að refsing var afplánuð eða frá veitingu reynslulausnar.
Fangelsi allt að tíu ár.	Að liðnum 14 árum frá því að refsing var afplánuð eða frá veitingu reynslulausnar.
Fangelsi meira en tíu ár.	Að liðnum 25 árum frá því að refsing var afplánuð eða frá veitingu reynslulausnar.
Skilorðsbundinn dómur.	Að liðnum þremur árum frá því að skilorðstími er liðinn.
Ákvörðun refsingar frestað skilorðsbundið.	Að liðnum tveimur árum frá því að skilorðstími er liðinn.
Ákvörðun um skilorðsbundna ákærufrestun.	Að liðnu einu ári frá því að skilorðstími er liðinn.

Þegar talið er að refsing sé úttekin með gæsluvarðhaldi reiknast tíminn frá því að viðkomandi var látinn laus.

Ef hluti dóms er skilorðsbundinn hefst biðtími þegar afplánun lýkur og miðast hann við lengd óskilorðsbundna dómsins.

Ef umsækjandi hefur einungis sætt sektarrefsingu og samanlögð fjárhæð sekta er lægri en 200.001 kr. er heimilt að veita íslenskan ríkisborgararétt ef aðrar upplýsingar um umsækjanda mæla ekki gegn því, enda sé liðið a.m.k. eitt ár frá því að síðasta brot var framið.

Ef umsækjandi hefur framið fleiri en eitt brot sem ekki heyra undir 4. mgr. reiknast

biðtíminn frá því broti sem síðast var framið eða dómur fullnustaður, sbr. töflu 1. mgr., en með telst biðtími sem gildir um hvert og eitt brot sem framið hefur verið þar á undan eða eftirstöðvar hans sé hluti biðtímans liðinn.

Ef umsækjandi hefur verið dæmdur til að sæta öryggisgæslu á viðeigandi stofnun er biðtíminn 14 ár frá því að öryggisgæslu lýkur.

4. gr.

Í stað tölustafsins „7“ í 3. tölul. B-liðar 14. gr. laganna kemur: 3.

5. gr.

Á eftir 17. gr. laganna kemur ný grein er verður 18. gr., svohljóðandi:

Sá sem misst hefur íslenskt ríkisfang samkvæmt upphaflegum ákvæðum 7. gr. laga nr. 100/1952 en hefði haldið því ef greinin hefði verið fallin úr gildi á þeim tíma er hann missti íslenska ríkisfangið, getur óskað þess við Útlendingastofnun að öðlast ríkisfangið að nýju, enda uppfylli hann skilyrði 12. gr. og leggi fram fullnægjandi gögn að mati Útlendingastofnunar.

Sé viðkomandi háður forsjá annarra skal beiðni borin fram af forsjármanni.

Ef sá sem öðlast íslenskt ríkisfang samkvæmt þessu ákvæði á ógift börn yngri en 18 ára, sem hann hefur forsjá fyrir, öðlast þau einnig ríkisfangið. Hafi barnið náð 12 ára aldri og sé með erlent ríkisfang skal það veita samþykki sitt til að fá íslenskan ríkisborgararétt. Samþykkis skal þó ekki krafist ef barnið er ófært um að veita það sökum líkamlegrar eða andlegrar hömlunar eða annars sambærilegs ástands.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020. Um meðferð umsókna um íslenskan ríkisborgararétt sem lagðar eru fram á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 8. gr., og borist hafa Útlendingastofnun fyrir gildistöku laganna, fer um búsetutíma samkvæmt eldri lögum. Um aðrar umsóknir fer samkvæmt reglum þessara laga.

Greinargerð.

1. Inngangur

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og voru áform um gerð þess kynnt öðrum ráðuneytum. Frumvarp sama efnis var kynnt á samráðsgátt stjórnvalda í febrúar 2019 en var ekki lagt fram á Alþingi. Til viðbótar þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu var í fyrra frumvarpi lagt til að umsóknir um íslenskan ríkisborgararétt yrðu framvegis afgreiddar af stjórnvöldum í stað þess að afgreiðsla þeirra yrði í senn hjá Alþingi og stjórnvöldum eins og núgildandi lög gera ráð fyrir. Horfið hefur verið frá þeirri breytingatillögu í frumvarpi þessu.

Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við Útlendingastofnun. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna um biðtíma vegna sektarrefsinga sem telja má sanngjarnt vegna breyttra reglna um fjárhæðir sekta vegna umferðarlagabrota. Samhliða eru lagðar til nokkrar breytingar á biðtíma vegna fangelsisrefsinga. Einnig er stefnt að því að auka skilvirkni og gagnsæi laganna með því að bæta skýrleika nokkurra ákvæða sem mæla fyrir

um skilyrði fyrir veitingu íslensks ríkisborgararéttar. Til að koma til móts við fyrrum íslenska ríkisborgara sem misstu sitt íslenska ríkisfang við það að öðlast annað ríkisfang, áður en breyting varð á lögum um íslenskan ríkisborgararétt hinn 1. júlí 2003, er lagt til að bráðabirgðaákvæði sem áður var í lögnum um heimild til endurveitingar íslensks ríkisborgararéttar verði tekið upp í lögin á ný sem varanlegt ákvæði. Loks er lögð til breyting á búsetutíma norrænna ríkisborgara sem óskað geta eftir íslensku ríkisfangi á grundvelli norræns samnings um ríkisborgararétt.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Inngangur.

Samkvæmt gildandi lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, með síðari breytingum, er heimilt að veita íslenskan ríkisborgararétt með stjórnvaldsákvörðun að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Eitt af skilyrðunum er að umsækjandi hafi ekki sætt sektum eða fangelsisrefsingu eða eigi ólokið máli í refsivörslukerfinu, sbr. ákvæði 6. tölul. 9. gr. laganna. Þó er heimilt að víkja frá þessu skilyrði að liðnum tilteknum biðtíma ef brot eru ekki endurtekin, sekt hefur verið greidd að fullu eða refsing fullnustuð með öðrum hætti. Mælt er fyrir um biðtímann í lögnum eftir fjárhæð sektar eða lengd fangelsisrefsingar. Ef brot eru endurtekin hefur ekki verið unnt að veita ríkisborgararétt með stjórnvaldsákvörðun nema umsækjandi hafi einungis sætt sektarrefsingum sem samanlagt eru að fjárhæð undir 101.000 kr., en heimilt hefur verið að senda umsókn til Alþingis til ákvörðunar. Frá setningu þessa ákvæðis hafa meðal annars orðið hækkanir á sektum vegna umferðarlagabrota með hliðsjón af þróun verðlags. Breytingarnar hafa áhrif á framangreint ákvæði laga um íslenskan ríkisborgararétt og hefur biðtími eftir ríkisborgararétti lengst af þeim sökum. Að óbreyttum lögum munu breytingarnar ekki aðeins lengja biðtíma heldur leiða til þess að fleiri umsóknir verði sendar til ákvörðunar Alþingis, sem ella væri unnt að afgreiða á stjórnsýslustigi. Breytingar þessar gefa því sérstakt tilefni til endurskoðunar laganna svo koma megi í veg fyrir að lægstu sektarfjárhæðir valdi meiri bið eftir ríkisborgararétti en fyrirhugað var við setningu ákvæðis um biðtíma vegna refsinga.

Betur verður gerð grein fyrir áhrifum þessara breytinga á veitingu ríkisborgararéttar hér síðar í kaflanum.

Við undirbúning frumvarps þessa var haft samráð við Útlendingastofnun líkt og áður er getið, enda aðkoma stofnunarinnar að málaflokknum víðtæk. Var þess óskað að stofnunin veitti ráðuneytinu upplýsingar og ábendingar um helstu atriði sem hún teldi að huga þyrfti að

við breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt með hliðsjón af þeim annmörkum sem komið hefðu upp í framkvæmd. Taldi stofnunin að huga þyrfti að breytingum á 9. gr. laganna hvað varðar endurtekin brot sem leiða til sekta og lagði til að heimila veitingu ríkisborgararéttar þó að brot væru endurtekin en að biðtíminn yrði lengri í þeim tilvikum. Einnig mætti huga að því að hækka viðmið laganna um biðtíma ef samanlögð fjárhæð sekta væri lægri en 101.000 kr. Huglaust að heimild fyrir stofnunina til að veita undanþágu frá 1. tölul. 9. gr. varðandi kröfu um að umsækjandi sanni með fullnægjandi hætti hver hann sé. Sérstaklega ætti það við um umsækjendur sem stöðu sinnar vegna gætu ekki sannað á sér deili. Þá lagði stofnunin til að skilyrði 2. mgr. 8. gr. laganna um samfellda dvöl yrði gert skýrara svo að umsækjandi gæti betur gert sér grein fyrir hvers konar dvöl erlendis gæti leitt til synjunar á ríkisborgararétti. Lagt var til að búsetutími maka íslenskra ríkisborgara yrði lengdur úr þremur árum í fjögur ár þar sem sama búsetuskilyrði væri fyrir umsókn um ótímabundið dvalarleyfi eftir að ný lög um útlendinga öðluðust gildi. Stofnunin lagði einnig til að skilgreint yrði nánar hvað fælist í því að umsækjandi hefði framfært sig með löglegum hætti hér á landi og hvaða lágmarksframfærslustuðul skyldi miða við þegar lagt væri mat á hvort umsækjandi gæti sýnt fram á að hann gæti áfram framfleytt sér með fullnægjandi hætti. Þá benti stofnunin á að vert væri að endurskoða hvort nauðsynlegt væri að gera kröfu um að umsækjandi legði fram umsagnir tveggja íslenskra ríkisborgara með umsókn. Þær umsagnir hefðu haft mjög lítið vægi við afgreiðslu ríkisborgaramála. Útlendingastofnun lagði einnig til að tekið yrði upp í lögina á ný ákvæði um endurveitingu íslensks ríkisborgararéttar vegna þeirra einstaklinga sem misst hefðu hið íslenska ríkisfang samkvæmt upphaflegum ákvæðum 7. gr. laga nr. 100/1952, en hefðu haldið því hefði greinin verið fallin úr gildi á þeim tíma er viðkomandi missti íslenska ríkisfangið. Þá lagði stofnunin til að veiting ríkisborgararéttar með stjórnvaldsákvörðun yrði gerð að meginreglu.

Verður nú nánari grein gerð fyrir tilefni og nauðsyn helstu breytinga sem frumvarpið hefur í för með sér verði það að lögum.

2.2. Biðtími vegna refsinga.

Megintilgangur frumvarpsins er að gera úrbætur á ákvæðum 6. tölul. 9. gr. laganna um biðtíma vegna sektarrefsinga í kjölfar breytinga sem nýverið hafa verið gerðar á reglum um fjárhæðir sekta vegna umferðarlagabrota, sbr. nú síðast reglugerð nr. 288/2018, um sektir og önnur viðurlög vegna brota á umferðarlögum og reglum settum samkvæmt þeim. Samtímis eru lagðar til nokkrar breytingar á biðtíma vegna fangelsisrefsinga. Að óbreyttum lögum mun hækkan á sektarrefsingum hafa þau áhrif að biðtími eftir ríkisborgararétti lengist í sumum tilvikum. Í dag er t.d. enginn biðtími ef sekt er lægri en 50.000 kr., en verður eitt ár frá því brot var framið ef sekt er á bilinu 50.000 – 100.000 kr., og lengist í hlutfalli við hækkan sekta. Hækkan sektarrefsinga hefur þannig þau áhrif að sekt fyrir umferðarlagabrot sem fyrir umrædda breytingu á reglugerð, hafði ekki í för með sér biðtíma, þar sem refsing fyrir brot var undir 50.000 kr., getur orðið hærri og leiðir þ.a.l. til þess að biðtími verði a.m.k. eitt ár frá því brot var framið. Raskar það upphaflegum tilgangi ríkisborgaralaga um biðtíma vegna refsinga. Þá hafa kröfur laganna um að brot megi ekki vera endurtekin leitt til þess að margar umsóknir hafa verið lagðar fyrir Alþingi. Miða tillögur frumvarpsins að því að koma í veg fyrir að kröfur laganna um biðtíma verði ósanngjarnar.

2.3. Samræmi við lög um útlendinga.

Í öðru lagi eru lagðar til nokkrar breytingar á skilyrðum fyrir veitingu ríkisborgararéttar í þeim tilgangi að gera ákvæði laganna skýrari og auka skilvirkni. Þá miða sumar breytinganna að því að koma í veg fyrir misræmi milli laga um útlendinga og laga um íslenskan ríkisborgararétt, sem skapast hefur við setningu nýrra laga um útlendinga, nr. 80/2016. Útlendingastofnun hefur meðal annars bent á að í dag séu búsetuskilyrði hin sömu fyrir veitingu ótímabundins dvalarleyfis og fyrir ríkisborgararétti maka íslenskra ríkisborgara, eða þrjú ár, sem hefur leitt til þess að umsækjendur geta lagt fram umsóknir fyrir hvoru tveggja á sama tíma. Þykir ekki alls kostar í samræmi við tilgang ríkisborgaralaga að heimild til

ótímabundins dvalarleyfis og heimild til að óska eftir ríkisborgararétti verði til jafnhliða heldur miðist búsetuskilyrði ríkisborgaralaga við að viðkomandi hafi fengið ótímabundið dvalarleyfi og haft það um nokkurt skeið áður en réttur til ríkisborgararéttar getur skapast.

2.4. Endurveiting ríkisborgararéttar.

Til viðbótar þeim breytingatillögum sem að framan greinir er síðan lagt til að tekið verði upp í lögín ákvæði sem tvívegis hefur verið í lögnum til bráðabirgða. Ákvæðið snýr að heimild til að endurveita þeim íslenskan ríkisborgararétt sem misst hafa íslenskt ríkisfang sitt við það að sækja um annað ríkisfang áður en lögum um íslenskan ríkisborgararétt var breytt með lögum nr. 9/2003. Með þeim lögum var íslenskum ríkisborgurum heimilað að halda íslensku ríkisfangi þótt þeir öðluðust ríkisborgararétt í öðru ríki og var jafnframt samþykkt ákvæði til bráðabirgða sem var í gildi í fjögur ár, þess efnis að sá sem misst hefði íslenskt ríkisfang skv. 7. gr. laga nr. 100/1952, sem felld var úr lögnum með lögum nr. 9/2003, hefði heimild til þess að öðlast íslenska ríkisfangið að nýju, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, ef um það yrði sótt innan fjögurra ára frá gildistöku ákvæðisins. Þar sem einhverjir sem hefðu getað nýtt sér heimildina vissu ekki af henni leiddi það til þess að sumir þeirra óskuðu eftir að umsóknir þeirra um endurveitingu færu fyrir Alþingi. Heimildin var því tekin tímabundið upp í lögín á ný með lögum nr. 40/2012 og gildi hún til 1. júlí 2016. Þar eð reynslan sýnir enn að ýmsir hafa ekki vitað af þeim möguleika að óska eftir endurveitingu íslensks ríkisborgararéttar er hér lagt til að sambærilegt ákvæði verði tekið upp í lögín á ný en nú án þess að tilgreina lok gildistíma.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum um biðtíma vegna refsinga auk nokkurra breytinga á skilyrðum fyrir veitingu ríkisborgararéttar. Þá er lögð til breyting á búsetutíma norrænna ríkisborgara á grundvelli norræns samnings um ríkisborgararétt og lagt til að tekin verði upp í lögín á ný heimild til endurveitingar íslensks ríkisborgararéttar.

Helstu breytingar sem fram koma í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 8. gr. laganna. Miða þær einkum að því að tryggja samræmi milli útlendingalaga og ríkisborgaralaga. Með hliðsjón af því er lögð til sú breyting á 2. tölul. 1. mgr. 8. gr. að maki íslensks ríkisborgara, sem óskar eftir ríkisborgararétti, þurfi að hafa verið búsettur löglega hér á landi í fjögur ár í stað þriggja ára eins og núgildandi lög kveða á um. Ástæða þess er sú að eftir þriggja ára búsetu geta makar óskað eftir að fá útgefið ótímabundið dvalarleyfi hjá Útlendingastofnun. Með þessu ákvæði í nýjum lögum um útlendinga hefur samhengi milli þessara tveggja laga raskast þar sem unnt er að sækja um ríkisborgararétt á sama tíma og réttur myndast til ótímabundins dvalarleyfis en það er eitt af skilyrðum fyrir veitingu ríkisborgararéttar. Þykir það ekki í samræmi við tilgang ríkisborgaralaga. Þá eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 8. gr. um það hvernig dvalartími skuli reiknaður hafi umsækjandi dvalið erlendis í tiltekinn tíma áður en óskað er eftir ríkisborgararétti. Eru heimildir til dvalar erlendis að sumu leyti

rýmkaðar til að aðlaga ákvæði laganna að lögum um útlendinga en einnig til að gera ákvæði laganna gleggri.

2. Í 2. gr. og 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til nokkrar breytingar á 9. gr. laganna, þar á meðal að 6. tölul. greinarinnar verði skipt upp í tvær greinar til að auka skýrleika núverandi ákvæðis. Í 9. gr. verði áfram talin upp skilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar, önnur en búsetuskilyrði, en í 9. gr. a verði undantekningarákvæði og ákvæði um biðtíma vegna refsinga. Í 2. gr. eru lagðar til breytingar á ákvæði 1. tölul. um að umsækjandi þurfi að sanna með fullnægjandi hætti hver hann sé. Við þann tölulið bætist ákvæði um búsetu ef framvísað hefur verið röngum skilríkjum eða gefnar rangar upplýsingar við að sanna á sér deili. Þá er lagt til að ákvæði 2. tölul. um að umsækjandi leggi fram meðmæli tveggja valinkunnra manna með umsókn um ríkisborgararétt falli niður þar sem ákvæðið þykir ekki hafa þjónað tilgangi sínum nægjanlega vel. Lögð er til orðalagsbreyting á 5. tölul. um framfærsluskilyrði til að skilgreina nánar það tímabil sem umsækjandi skuli hafa framfært sig með löglegum hætti. Til viðbótar er lagt til að ráðherra setji reglugerð til að skýra frekar framkvæmd þessa ákvæðis og ákvæðis 1. tölul. um gögn til sönnunar á því hver umsækjandi er. Lagt er til nýtt ákvæði um að umsækjandi sem talinn er ógna mikilvægum þjóðarhagsmunum, öryggi ríkisins eða utanríkisstefnu þess eigi ekki rétt á íslenskum ríkisborgararétti.
3. Í 3. gr. er lagt til að ákvæði þau sem nú eru í 6. tölul. 9. gr. og fjalla um undanþágur frá ákvæðum um refsingar sem mælt er fyrir um í 1. málslíð 6. tölul. 9. gr., sbr. tillögu 2. gr. frumvarpsins, verði færð yfir í nýja grein er verði 9. gr. a. Til að gera ákvæði um undanþágur skýrari er hér lagt til að 9. gr. a verði skipt í málsgreinar. Nokkrar breytingar eru jafnframt lagðar til á ákvæðum um biðtíma vegna refsinga. Þar á meðal er það nýmæli að Útlendingastofnun geti heimilað veitingu ríkisborgararéttar þó að umsækjandi hafi endurtekið framið brot, en að biðtími muni lengjast með hverju broti. Þar sem hækkun hefur orðið á sektarrefsingum vegna umferðarlagabrota eru lagðar til breytingar á biðtíma til að koma í veg fyrir að biðtími fyrir smærri umferðarlagabrot falli undir ákvæði um lengri biðtíma en ráðgert var við setningu núgildandi ákvæðis. Til viðbótar eru lagðar til nokkrar breytingar á biðtíma vegna fangelsisrefsinga.
4. Í 4 gr. er lögð til sú breyting á 3. tölul. B-liðar 14. gr. laganna að norrænir ríkisborgarar, sem óska eftir íslenskum ríkisborgararétti á grundvelli norræns samnings um ríkisborgararétt, geti sent tilkynningu um ríkisborgararétt eftir að hafa átt lögheimili hér á landi í þrjú ár í stað sjö ára.
5. Í 5. gr. er síðan lagt til að tekið verði aftur upp í lögin ákvæði um heimild til að endurveita íslenskan ríkisborgararétt, þeim sem misstu sitt íslenska ríkisfang fyrir 1. júlí 2003, vegna ákvæða í eldri lögum. Bráðabirgðaákvæði þess efnis hefur tvívegis verið í lögnum frá því þeim var breytt með lögum nr. 9/2003 er íslenskum ríkisborgurum var heimilað að halda íslensku ríkisfangi þótt þeir öðluðust ríkisborgararétt í öðru ríki.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 66. gr. stjórnarskrárinnar segir að útlendingi verði aðeins veittur íslenskur ríkisborgararéttur samkvæmt lögum. Ákvæðið byggir á breytingu sem gerð var á stjórnarskránni með 4. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, en eldra ákvæði sem var í 68. gr. stjórnarskrárinnar kvað á um að útlendingi yrði aðeins veittur ríkisborgararéttur „með lögum“. Með þessari breytingu var þannig lagt til að löggjafinn hefði svigrúm 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 að veita íslenskan ríkisborgararétt með stjórnvaldsákvörðun, samkvæmt almennum lögum um 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.

5. Samráð.

Þar sem frumvarp þetta snertir að miklu leyti aðkomu Útlendingastofnunar að afgreiðslu umsókna um íslenskan ríkisborgararétt var við vinnslu þess haft samráð við stofnunina, sbr. nánar 2. kafla um tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Drög að fyrra frumvarpi til laga um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, sem áður er getið um og fól meðal annars í sér sambærilegar tillögur að breytingum á lögunum og hér eru lagðar til, voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Island.is (mál nr. S-49/2019) og almenningi gefinn kostur á að koma með athugasemdir og ábendingar. Var í almennum athugasemdum með því frumvarpi gerð grein fyrir þeim umsögnum sem bárust en flestar þeirra vörðuðu þann þátt frumvarpsins sem nú hefur verið felldur út.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarp það sem hér um ræðir er liður í að bæta gæði við vinnslu umsókna um íslenskan ríkisborgararétt og gera framkvæmdina markvissari. Helstu áhrif á opinbera stjórnsýslu, verði frumvarpið að lögum, verða þau að færri umsóknum um íslenskan ríkisborgararétt verður synjað hjá Útlendingastofnun vegna breytinga á biðtíma vegna refsinga og heimildar Útlendingastofnunar til að veita ríkisborgararétt þrátt fyrir að brot séu endurtekin. Að sama skapi leiða breytingarnar til þess að gera má ráð fyrir að færri umsóknum verði beint til Alþingis.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir því að það hafi í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð né sveitarfélög. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein eru lagðar til nokkrar breytingar á 8. gr. laganna sem kveður á um búsetuskilyrði fyrir veitingu ríkisborgararéttar.

Lagðar eru til breytingar á 2. tölul. 1. mgr. um búsetuskilyrði umsækjanda sem er í hjúskap með íslenskum ríkisborgara. Eitt af skilyrðum fyrir því að búsetuskilyrði ríkisborgaralaga séu uppfyllt er að umsækjandi hafi verið hér búsettur í þrjú ár og hafi fengið útgefið ótímabundið dvalarleyfi hjá Útlendingastofnun. Þar sem ný lög um útlendinga gera ráð fyrir að útlendingur geti öðlast ótímabundið dvalarleyfi eftir þriggja ára löglega búsetu hér á landi kemur upp sú staða að útlendingur sem á íslenskan maka getur sótt um ótímabundið dvalarleyfi og ríkisborgararétt á sama tíma. Þykir það ekki vera í samræmi við tilgang laga um ríkisborgararétt að heimildir þessar stofnist samtímis heldur hafa lögin miðað við að réttur til að óska eftir ríkisborgararétti verði mögulegur eftir að réttur til ótímabundins dvalarleyfis myndast. Til að samræma og tengja saman þau skilyrði sem útlendingar þurfa að uppfylla til að fá ótímabundið dvalarleyfi hér á landi og þau skilyrði sem þeir þurfa að uppfylla til að öðlast íslenskt ríkisfang er hér lagt til að umsækjandi sem er í hjúskap með íslenskum ríkisborgara hafi verið hér búsettur í fjögur ár.

Samkvæmt nýjum lögum um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, er hjónum heimilt að skrá lögheimili sitt hvort á sínum stað. Þrátt fyrir það er það ávallt mat Útlendingastofnunar hvort hjón sem þannig eru skráð séu samvistum í skilningi ríkisborgaralaga eða ekki, enda á umsækjandi sem er í hjúskap með íslenskum ríkisborgara og samvistum við hann rétt á ríkisborgararétti eftir skemmri búsetu hér á landi en almennur umsækjandi.

Lagðar eru til nokkrar breytingar á 2. mgr. sem miða að því að gera ákvæðið glegggra, en jafnframt eru lagðar til víðtækari heimildir til dvalar erlendis en nú eru. Ákvæði núgildandi 2. mgr. hefur ekki þótt nógu skýrt en einnig gætu reglur í lögum um útlendinga og lögum um íslenskan ríkisborgararétt, er varða heimild til dvalar erlendis, stangast á að einhverju leyti. Þá er litið til þess að þjóðfélags- og atvinnuhættir hafa breyst töluvert frá því að núverandi ákvæði tóku gildi þar sem fólk sækir í meira mæli atvinnu til útlanda og er jafnvel sent til vinnu utan lands af vinnuveitendum. Breytingin felur m.a. í sér að heimilt verður að dvelja erlendis í allt að eitt ár samtals án þess að tilgreina þurfi fyrir því sérstakar ástæður. Þá er heimild til dvalar erlendis vegna atvinnu eða af öðrum persónulegum ástæðum lengd úr einu ári í tvö ár, en nýmæli er að nefna sérstaklega að dvöl erlendis af persónulegum ástæðum geti verið vegna eigin veikinda. Heimild til dvalar erlendis vegna náms er áfram þrjú ár. Nýmæli er að taka fram að undir ákvæðið geti einnig heyrt dvöl erlendis, svo sem vegna atvinnu maka eða forsjárforeldris sem gegnir störfum erlendis á vegum íslenska ríkisins eða er starfsmaður alþjóðastofnunar sem Ísland er aðili að, en með því er tekið mið af 10. gr. laga um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018. Undanþágur 2. mgr. miðast við hámarksheimild til dvalar erlendis og ekki er heimilt að dvelja t.d. í tvö ár vegna atvinnu og þrjú ár vegna náms. Dvöl í allt að 90 daga á 12 mánaða tímabili telst þó ekki til undanþágutílvika.

Til að taka af allan vafa um hversu lengi megi dvelja erlendis án þess að dvölin dragist frá búsetutíma er lagt til það nýmæli að dvöl í allt að 90 daga á 12 mánaða tímabili teljist vera samfelld. Hún dregst því ekki frá búsetutíma. Til greina kemur að umsækjandi hafi farið í fleiri en eina ferð til útlanda sem að hámarki telja 90 daga samtals á 12 mánaða tímabili. Í framkvæmd hafa lögin verið túlkuð á þennan veg en lagt er til að reglan verði lögfest. Ef dvöl fer umfram 90 daga á 12 mánaða tímabili dregst hún hins vegar öll frá búsetutímanum, en

talning búsetutíma heldur þá áfram eftir komu til landsins, heyri dvöl erlendis undir aðrar undanþáguheimildir 2. mgr. 8. gr.

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.

Í a-lið eru lagðar til breytingar á 1. tölul. sem fjallar um það að umsækjandi sanni á sér deili með fullnægjandi hætti. Útlendingastofnun metur þau skilríki og gögn sem umsækjendur leggja fram og í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra kveði nánar á um í reglugerð hvaða skilyrði verði um framlagningu gagna.

Í b-lið er lagt til að ákvæði 2. tölul. falli brott. Umsagnir tveggja valinkunnra manna, eins og þær sem krafist hefur verið samkvæmt ákvæðinu, hafa haft mjög lítið vægi og bæta litlu sem engu við umsókn að mati Útlendingastofnunar. Þá er augljóst að erfitt er fyrir Útlendingastofnun að leggja mat á umsagnaraðila og ekki þykir rétt að setja óháða aðila í þá stöðu að leggja mat á umsækjendur um ríkisborgararétt enda hefur komið fyrir að það sem fram kemur í slíkum umsögnum stangist jafnvel á við það sem fram kemur í umsögn lögreglu.

Tillaga c-liðar helgast af því að Námsmatsstofnun hefur verið lögð niður en Menntamálastofnun sinnir nú sambærilegu hlutverki.

Í d-lið er lögð til breyting á 5. tölul. sem fjallar um það hvernig umsækjandi sýni fram á að hann geti framfleytt sér hérlendis. Er lagt til að áréttað verði í ákvæðinu að umsækjandi skuli sýna fram á að hann hafi framfært sig með löglegum hætti síðastliðin þrjú ár, en núgildandi ákvæði tekur ekki skýrt á því. Er tillaga frumvarpsins um árafjölda í samræmi við framkvæmdina í dag og til samræmis við ákvæði sama töluliðar um að umsækjandi megi ekki hafa þegið framfærslustyrk frá sveitarfélagi sl. þrjú ár. Þar sem 5. tölul. kveður á um að umsækjandi skuli sýna fram á að hann hafi framfært sig með löglegum hætti hér á landi þykir rétt að áréttað verði að með löglegri framfærslu er átt við þær greiðslur og það fé sem fram kemur á skattframtali umsækjanda eða maka hans.

Í e-lið eru lagðar til nokkrar breytingar á 6. tölul. sem fjallar um refsingar. Í fyrsta lagi er lagt til að síðari hluti hans verði fluttur í nýja grein er verði 9. gr. a, sbr. nánar 3. gr. frumvarpsins, er kveður á um undanþágur frá 6. tölul. 9. gr. og biðtíma vegna refsinga. Lögð er til sú breyting á 6. tölul. sem eftir stendur að frá ákvæðinu megi víkja að liðnum biðtíma enda þótt brot séu endurtekin.

Í f-lið er lagt til það nýmæli að umsækjandi eigi ekki rétt á íslenskum ríkisborgararétti ef hann er talinn ógna mikilvægum þjóðarhagsmunum, öryggi ríkisins eða utanríkisstefnu. Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um útlendinga og í norrænum rétti.

Í g-lið er lagt til að ráðherra skuli setja nánari ákvæði í reglugerð um kröfur um skilríki og önnur kennivottorð og um framfærslukröfur. Mikilvægt er að skýr ákvæði séu um það hvernig umsækjandi geti sannað á sér deili og framfært sig með löglegum hætti.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að við lögin bætist ný grein er verði 9. gr. a og kveði á um undanþágur frá ákvæðum 6. tölul. 9. gr. og um biðtíma vegna refsinga. Ákvæðin er nú að finna í 6. tölul. 9. gr. laganna en lagt er til að þau verði flutt yfir í nýja grein og henni verði skipt í nokkrar málsgreinar.

Sú breyting er lögð til á núgildandi ákvæði um undanþágur frá 6. tölul. 9. gr., sbr. 2. gr. frumvarpsins, að heimild verði til að veita ríkisborgararétt þó umsækjandi sé með endurtekin brot. Samkvæmt lögnum í dag hefur það verið heimilt ef umsækjandi hefur einungis sætt sektarrefsingu og samanlögð fjárhæð sekta er lægri en 101.000 kr. Mörg mál hafa verið lögð fyrir Alþingi þar sem Útlendingastofnun hefur á grundvelli laganna synjað um veitingu ríkisborgararéttar vegna endurtekinna brota. Er breytingin talin sanngjörn enda er jafnframt lagt til að biðtími lengist í hlutfalli við endurtekin brot, sbr. tillögu um 5. mgr. 9. gr. a.

Vegna breytinga sem orðið hafa á sektarrefsingum vegna umferðarlagabrota, með reglugerð nr. 288/2018 um sektir og önnur viðurlög vegna brota á umferðarlögum og reglum settum samkvæmt þeim, hefur sú breyting orðið á biðtíma eftir ríkisborgararétti, vegna smærri umferðarlagabrota, að hann hefur í sumum tilvikum lengst þar sem sektir hafa hækkað. Hefur það að nokkru leyti raskað þeim hugmyndum sem gengið var út frá um biðtíma þegar núgildandi ákvæði í lögum um íslenskan ríkisborgararétt um biðtíma voru lögfest, þar sem ekki var gert ráð fyrir að lægstu sektarfjárhæðir mundu valda langri bið eftir ríkisborgararétti. Hækkun sektarrefsinganna getur m.a. leitt til þess að í sumum tilvikum verði biðtími vegna sekta eitt ár, en skv. núgildandi lögum mundu sambærileg brot ekki leiða til biðtíma ef sektir hefðu ekki hækkað. Eru af þessum sökum lagðar til nokkrar breytingar á biðtíma vegna sektarrefsinga. Er t.d. lagt til að enginn biðtími verði vegna sektar sem er lægri en 80.000 kr., í stað 50.000 kr. eins og nú er kveðið á um. Til samræmis við það er lögð til breyting á biðtíma vegna sektarrefsinga allt að 300.000 kr.

Nokkrar breytingar eru einnig lagðar til á biðtíma vegna fangelsisrefsinga en núgildandi lög kveða á um sama biðtíma sé fangelsisrefsing meira en eitt ár. Frumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir mismunandi biðtíma vegna fangelsisrefsinga frá 60 dögum upp að tíu árum en sama biðtíma sé fangelsisrefsing meira en tíu ár.

Um 4. gr.

Breyting sú sem hér er lögð til á 3. tölul. B-liðar 14. gr. laganna byggist á samningi milli Norðurlandanna um ríkisborgararétt. Samkvæmt ákvæðinu er norrænum ríkisborgara heimilt að óska eftir íslenskum ríkisborgararétti með tilkynningu, sem er einfaldari og ódýrari leið til að öðlast ríkisborgararétt en ef óskað er eftir ríkisborgararétti á grundvelli 8. gr. með umsókn. Í samningi Norðurlandanna um ríkisborgararétt segir að beita megi þessu ákvæði hafi hinn norræni ríkisborgari átt hér lögheimili í 7 ár, en heimild er í samningnum að áskilja styttri búsetutíma. Sumar Norðurlandþjóðir hafa stýtt þann tíma sem þarf að búa í öðru norrænu ríki til þess að geta óskað eftir ríkisfangi með tilkynningu. Hér er lagt til að sama verði gert hér á landi og búsetutíminn stytur úr sjö árum í þrjú ár. Er gengið út frá því að tilkynnandi hafi verið hér búsettur síðustu þrjú ár áður en tilkynning er lögð fram.

Um 5. gr.

Lagt er til að endurvakið verði ákvæði sem tvívegis hefur verið til bráðabirgða ílögunum, frá 1. júlí 2003 til 1. júlí 2007 og frá 9. júní 2012 til 1. júlí 2016, um heimild til að endurveita íslenskan ríkisborgararétt þeim sem misst hafa íslenskt ríkisfang sitt við það að sækja um annað ríkisfang. Með lögum nr. 9/2003 var felld úr lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, ákvæði sem þá var í 7. gr. laganna um að sá sem öðlaðist erlent ríkisfang missti við það íslenska ríkisfangið. Á sama tíma var samþykkt bráðabirgðaákvæði um að heimilt væri að endurveita íslenska ríkisfangið að tilteknum skilyrðum uppfylltum, ef fólk hefði tapað því á grundvelli þágildandi 7. gr. Ýmsir nýttu sér bráðabirgðaákvæðið á þeim tíma sem það var í gildi en þar sem margir vissu ekki af þeim möguleika var bráðabirgðaákvæðið tekið aftur upp í lögin með lögum nr. 40/2012 og gildi það til 1. júlí 2016. Á þeim tíma sem ekki hefur verið heimild til slíkrar endurveitingar hafa þó nokkrir sem búsettir eru erlendis og voru íslenskir ríkisborgarar, en öðluðust erlendan ríkisborgararétt fyrir 1. júlí 2003, sótt um íslenskan ríkisborgararétt og óskað eftir undanþágu frá lögunum með því að umsókn þeirra fari fyrir Alþingi. Til að koma til móts við þá sem misstu ríkisfangið í tíð eldri laga er nú lagt til að ákvæðið takmarkist ekki við tiltekinn gildistíma, en sama leið hefur verið farin í Svíþjóð og Finnlandi. Sá sem óskar eftir að fá íslenskt ríkisfang að nýju verður að uppfylla skilyrði 12. gr. laganna um búsetu eða dvöl hér á landi, ef hann er ekki fæddur á Íslandi, eða geta sýnt fram á tengsl við landið sem heimila að hann geti haldið íslensku ríkisfangi að mati Útlendingastofnunar. Beiðni um að fá íslenskan ríkisborgararétt endurveittan verður að leggja fram á sérstöku eyðublaði.

Um 6. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. janúar 2020. Um umsóknir maka íslenskra ríkisborgara, sem lagðar eru fram á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 8. gr., og borist hafa Útlendingastofnun fyrir gildistökuna, er lagt til að búsetutími fari eftir eldri ákvæðum laganna þar sem þau ákvæði kveða á um skemmri búsetutíma. Um aðrar umsóknir sem eru til afgreiðslu hjá Útlendingastofnun eða eru í kærumeðferð fari samkvæmt nýjum reglum.