



Minnisblað

26. mars 2023

Til: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

Frá: Skrifstofunni

Efni: Samspil 2. mgr. 6. gr. laga nr. 100/1952 og 1. mgr. 51. gr. þingskapa.

Minnisblað þetta er tekið saman í tengslum við umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um ákvörðun dómsmálaráðherra vegna beiðna Alþingis um afhendingu gagna og upplýsinga skv. 51. gr. þingskapa. Á 33. fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 1. febrúar 2023, óskaði nefndin eftir því að skrifstofan kannaði „hvort 2. mgr. 6. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, gæti falið í sér sérreglu gagnvart 1. mgr. 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.“

Hlutverk Alþingis við veitingu ríkisborgararéttar.

Alþingi fer með forræði á veitingu ríkisborgararéttar og svo hefur verið frá gildistöku stjórnarskrár konungsríkisins Íslands, nr. 9/1920, sbr. 64. gr. hennar. Í skýringum við ákvæðið sagði að það þótti rétt að taka það beint fram að útlendingur gæti ekki öðlast ríkisborgararétt nema með lögum.¹ Með setningu Lýðveldisstjórnarskrárinnar árið 1944 var þessu ákvæði viðhaldið.

Í upphafi var það svo að umsóknir um ríkisborgararétt bárust bæði Stjórnarráðinu og þinginu, og jafnvel einstökum þingmönnum. Þingið beindi því þeim tilmælum til „ríkisstjórnarinnar“ að hún skyldi gefa út auglýsingu þar sem væri ákveðið fyrir hvaða tíma á árinu skyldi sótt um til ráðuneytisins um veitingu ríkisborgararéttar.² Eins og fram kom í umræðum þingmanna var með þessu komið í veg fyrir að verið væri að „smápeðra“ umsóknum frá ráðuneyti til þings á löngum tíma.³ Þá beindi þingið því einnig til ráðherra að útbúa eyðublöð um umsóknir um ríkisborgararétt, svo að umsækjendur myndu vita fyrir fram hvaða skýrslur þyrfti að gefa. Með því að slíkar umsóknir gengju fyrst til ráðherra gæti hann undirbúið málið og fengið nægilegar upplýsingar í hverju einstöku falli.⁴ Stjórnvöld tóku því við umsóknum, öfluðu upplýsinga og sendu áfram til þingsins.

¹ Þskj. 5 í 5. máli á 31. löggjafarþingi.

² Þskj. 504 í 130. máli á 33. löggjafarþingi.

³ Alþingistíðindi, B-deild, 78. löggjafarþing, 101. fundur, dalkur 1212.

⁴ Alþingistíðindi, B-deild, 35. löggjafarþing, 54. fundur, dalkur 1214.

Fram til ársins 1998 var ríkisborgararéttur aðeins veittur með lögum. Með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var löggjafanum veitt svigrúm til að fela stjórnvöldum að annast veitingu ríkisborgararéttar í stað þess að veita tilteknum einstaklingum ríkisborgararétt með lögum. Löggjafinn gæti þó ákveðið að beita báðum aðferðum.⁵ Með breytingum á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, sbr. lög nr. 62/1998, ákvað löggjafinn að dómsmálaráðherra yrði veitt heimild til að veita íslenskan ríkisborgararétt að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Áfram var þó gert ráð fyrir að Alþingi veitti ríkisborgararétt með lögum.

Með lögum um breytingu á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 81/2007, var hnykkt á þeirri meginreglu að valdheimildir til veitingar íslensks ríkisfangs séu að meginstefnu hjá Alþingi og undirstrikað forræði þingsins á málaflokknum með því að heimild ráðherra til veitingu ríkisborgararéttar var markaður skýrari rammi. Í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 81/2007 sagði að heimild ráðherra væri frávik frá meginreglunni um að Alþingi veitti ríkisborgararétt.⁶

Af þessu má sjá að Alþingi fer með forræði á veitingu ríkisborgararéttar. Af lögskýringargögnum má ráða að þingið hefur frá upphafi gert ráð fyrir að stjórnvöld taki á móti umsóknum um ríkisborgararétt og afli upplýsinga og gagna um þær og sendi þær svo áfram til þingsins til þinglegrar meðferðar.

Málsmeðferð skv. 6. gr. laga um veitingu ríkisborgararéttar.

Í 1. mgr. 6. gr. laga nr. 100/1952 segir að Alþingi veiti ríkisborgararétt með lögum. Í 2. mgr. ákvæðisins segir svo:

Áður en umsókn um ríkisborgararétt er lögð fyrir Alþingi skal Útlendingastofnun fá um hana umsögn lögreglustjóra á dvalarstað umsækjanda. Enn fremur skal Útlendingastofnun gefa umsögn um umsóknina.

Þegar lög nr. 100/1952 voru sett var mælt svo fyrir í 2. mgr. 6. gr. að áður en umsókn væri lögð fyrir Alþingi skyldi dómsmálaráðuneytið fá um þær umsagnir lögreglustjóra og sveitarstjórna á dvalarstað umsækjanda.

Í greinargerð frumvarpsins, sem varð að lögum nr. 100/1952, sagði um ákvæði 2. mgr. 6. gr. að með því væri bætt inn fyrirmælum „til stjórnvaldanna“ um, að fengnar skyldu umsagnir lögreglustjóra og sveitarstjórna, um umsóknir um ríkisborgararétt, áður en þær yrðu lagðar fyrir Alþingi.⁷ Með því var sú framkvæmd, að stjórnvöld sinntu

⁵ Þskj. 389 í 297. máli á 118. löggjafarþingi.

⁶ Þskj. 643 í 464. máli á 133. löggjafarþingi.

⁷ Þskj. 31 í 31. máli á 72. löggjafarþingi.

málsmeðferð umsókna um ríkisborgararétt, lögbundin. Í framsöguræðu dómsmálaráðherra kom jafnframt fram að „ætlazt [væri] til þess, að allnáinna upplýsinga [væri] aflað um umsækjendur um ríkisborgararétt áður en kemur til kasta Alþingis [...]“⁸ Ákvæðið byggði á þeirri framkvæmd sem komist hafði á um að sótt væri um veitingu íslensks ríkisborgararéttar með lögum til ráðuneytisins og vísað var til hér að framan. Ráðuneytið undirbjó málin, rannsakaði hagi umsækjenda og aflaði upplýsinga áður en málin gengu til þingsins.

Með 3. gr. laga nr. 145/2013 var verkefnið flutt frá dómsmálaráðuneytinu til Útlendingastofnunar og ákvæði 2. mgr. 6. gr. breytt til að endurspegla þann flutning. Það verkefni að taka á móti umsóknum um ríkisborgararétt til Alþingis, afla umsagna lögreglustjóra, veita umsagnir og í kjölfarið leggja umsóknir fyrir Alþingi var því fært til Útlendingastofnunar.

Fyrirkomulag við veitingu ríkisborgararéttar með lögum.

Að jafnaði hafa verið samþykkt árlega á Alþingi tvenn lög um veitingu ríkisborgararéttar en það verklag var tekið upp á 110. löggjafarþingi.⁹ Markmið þess var að auðvelda vinnu ráðuneytisins með því að dreifa vinnuálagi og koma til móts við hagsmuni umsækjenda með því að stytta biðtíma.¹⁰ Áður en umsóknir voru afhentar Alþingi tilkynnti Útlendingastofnun um frest til að leggja inn umsókn um íslenskan ríkisborgararétt fyrir Alþingi á vefsíðu stofnunarinnar í samræmi við það verklag sem þingið beindi til ráðuneytisins að taka upp á sínum tíma og gerð hefur verið grein fyrir.

Þegar Útlendingastofnun hefur sent umsóknir til þingsins hefur allsherjar- og menntamálanefnd, á grundvelli 1. tölul. 1. mgr. 13. gr. þingskapa, tekið þær til umfjöllunar. Löng hefð er fyrir því að nefndin feli þremur nefndarmönnum að mynda sérstaka undirnefnd til að fara yfir hverja og eina umsókn og fylgiskjöl. Er það gert á fundi sem boðaður hefur verið með fulltrúum Útlendingastofnunar. Þessir aðilar hafa áður farið yfir gögn málsins og veita nefndarmönnum frekari upplýsingar og skýringar eftir því sem þörf krefur. Að lokinni yfirferð umsókna leggja fulltrúar undirnefndarinnar tillögur sínar fyrir allsherjar- og menntamálanefnd sem leggur að endingu fram frumvarp til laga um veitingu ríkisborgararéttar.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins, dags. 1. júní 2021, var allsherjar- og menntamálanefnd tilkynnt að frá og með haustþingi 2021 myndi Útlendingastofnun taka upp það verklag sem tilkynnt var um í bréfi ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 30. október 2018, að umsagnarbeiðnir til Alþingis um umsóknir um íslenskan

⁸ Alþingistíðindi, B-deild, 72. löggjafarþing, 3. fundur, dálkur 241.

⁹ Þskj. 176 í 163. máli á 110. löggjafarþingi.

¹⁰ Þskj. 113, 110. mál, 111. löggjafarþing.

ríkisborgararétt myndu ekki njóta sérstaks forgangs heldur yrðu þær afgreiddar í tímaröð ásamt umsóknum um íslenskan ríkisborgararétt sem berast Útlendingastofnun til stjórnáráðgjafar meðferðar.

Ákvæði laga um veitingu ríkisborgararéttar eru rýr um málsmeðferð umsókna um ríkisborgararétt með lögum. Sú málsmeðferð sem viðhöfð var áður en dómsmálaráðuneytið tók þá ákvörðun að breyta verklaginu, þ.e. að auglýsa um frest til að sækja um um íslenskan ríkisborgararétt til Alþingis og að samþykkt séu árlega tvö lög um veitingu ríkisborgararéttar á ári er ekki að finna í lögum, heldur byggir hún á framkvæmd sem þróast hefur undanfarna áratugi að tilhlutan Alþingis. Ákvæði 6. gr. laga nr. 100/1952 mælir í raun aðeins fyrir að þegar Útlendingastofnun berst umsókn um veitingu ríkisborgararéttar með lögum ber henni að veita umsögn um hana og leita eftir umsögn lögreglustjóra.

Aðkomu Útlendingastofnunar að breytingum á málsmeðferð umsókna um veitingu ríkisborgararéttar með lögum ber að skoða í ljósi þess að Alþingi fer með forræði þessara mála. Tilgangur þess að Útlendingastofnun annist móttöku og vinnslu þessara umsókna er sem hefur verið frá upphafi, þ.e. að stjórnvöld undirbúi málin, rannsakaði hagi umsækjenda og afli upplýsinga áður en málin gangi til þingsins, svo að Alþingi geti gegnt því hlutverki sínu sem er að veita ríkisborgararétt með lögum.

Alþingi hefur ekki almennar yfirstjórnunar og eftirlitsheimildir með Útlendingastofnun. Breyti Útlendingastofnun framkvæmdinni einhliða hefur Alþingi því ekki þær yfirstjórnunarheimildir gagnvart stofnuninni sem ráðherra hefur. Alþingi getur því ekki í krafti þeirra heimilda gefið Útlendingastofnun fyrirmæli um hvernig hún hagar framkvæmdinni. Alþingi hefur þó til handa ákvæði 1. mgr. 51. gr. þingskapa til að kalla eftir þeim gögnum sem nauðsynlegar eru til að þingið geti gegnt hlutverkum sínum.

Ákvæði 1. mgr. 51. gr. þingskapa og 2. mgr. 6. gr. laga nr. 100/1952.

Meginhlutverk fastanefnda er að fjalla um þingmál sem til þeirra er vísað. Nefndirnar fjalla einnig um mál á málefnasviðum sínum sem þær taka upp að eigin frumkvæði. Við umfjöllun um mál, hvort sem um ræðir þingmál, mál sem lýtur að eftirlitshlutverki þingsins eða annars konar mál, þurfa þingnefndirnar jafnan að óska eftir upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum.

Í 1. mgr. 51. gr. þingskapa er mælt fyrir um heimild þingnefndar til að krefjast gagna frá stjórnvöldum eða að teknar verði saman upplýsingar „út af máli sem nefndin hefur til umfjöllunar.“ Ákvæðið kom í þingsköp með lögum nr. 84/2011 en með þeim var lögfest sú meginregla að Alþingi ætti aðgang að upplýsingum frá stjórnvöldum sem væru nauðsynlegar til að þingið gæti gegnt hlutverki sínum samkvæmt stjórnarskrá.

Af orðalagi ákvæðisins er ljóst að það tekur bæði til mála sem vísað er til nefnda og mála sem nefndir taka upp að eigin frumkvæði og er það sérstaklega áréttað í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 84/2011.¹¹ Nefndir geta því beitt ákvæðinu til upplýsingaöflunar í tengslum við þingmál og einnig mál sem þau taka upp að eigin frumkvæði. Gildissvið ákvæðisins er því mjög rúmt. Þá eru ekki gerðar ríkar kröfur til þess hvernig mál sem þingnefnd hefur til athugunar eru nánar afmörkuð eða um form þeirra.¹²

Telja verður að ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga um veitingu ríkisborgararéttar standi ekki í vegi fyrir því að nefnd kalli eftir þeim upplýsingum sem ákvæðið mælir fyrir um á grundvelli 1. mgr. 51. gr. þingskapa. Ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 100/1952 bindur ekki hendur Alþingis heldur „stjórnvaldanna“ sem þar eiga í hlut. Þá er 1. mgr. 51. gr. þingskapa liður í því að Alþingi geti framkvæmt þau störf sem stjórnarskrá fela því.

Niðurstaða.

Alþingi fer með forræði á veitingu ríkisborgararéttar með lögum. Samkvæmt ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 100/1952 undirbýr Útlendingastofnun málin, rannsakar hagi umsækjenda og veitir umsögn um þær ásamt því að afla umsagna lögreglustjóra á dvalarstað umsækjenda.

Ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 100/1952 binda ekki hendur Alþingis heldur stjórnvalda og fela þar með ekki í sér sérákvæði gagnvart 1. mgr. 51. gr. þingskapa. Þó ákvæði 51. gr. þingskapa hafi ekki verið hugsað til að nota í málum sem varða veitingu ríkisborgararéttar felur ákvæðið í sér þá meginreglu að Alþingi eigi aðgang að upplýsingum frá stjórnvöldum sem eru því nauðsynlegar til að þingið geti gegnt hlutverki sínu. Til þess að Alþingi geti afgreitt umsóknir um ríkisborgarétt með viðunandi hætti þarf það að fá þau gögn sem máli skipta. Fáist þau gögn ekki afhent með þeim hætti sem Alþingi óskar eftir getur það í ljósi þess að þingið fer með forræði á málaflokknum beitt 1. mgr. 51. gr. þingskapa til að skylda stjórnvöld til að verða við beiðnum Alþingis innan tiltekins frests. Ákvæðið hefur víðtækt gildissviðs og ekki eru gerðar ríkar kröfur til þess hvernig mál sem nefnd hefur til umfjöllunar er afmarkað.

¹¹ Þskj. 1014 í 596. máli á 139. löggjafarþingi.

¹² Þskj. 790 í 468. máli á 151. löggjafarþingi.