

Minnisblað til allsherjar- og menntamálanefndar

vegna umsagna um frumvarp til laga um landamæri

212. mál, 153. löggjafarþing 2022–2023

Frumvarp til laga um landamæri var upphaflega lagt fram á 152. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga og var því lagt fram endurflutt á 153. löggjafarþingi 27. september 2022. Á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 27. október sama ár var samþykkt með vísan til 51. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að óska eftir minnisblaði frá dómsmálaráðuneytinu vegna þeirra umsagna sem höfðu borist um frumvarpið.

Til allsherjar- og menntamálanefndar hafa alls borist sex umsagnir við frumvarpið, þrjár á 152. löggjafarþingi og þrjár á 153. löggjafarþingi. Umsagnirnar eru frá Isavia ohf., ríkislögreglustjóra, Persónuvernd, Rauða krossinum á Íslandi og tvær frá Landhelgisgæslu Íslands. Umfjölluninni er skipt eftir umsagnaraðilum og er fjallað um helstu athugasemdir hverrar umsagnar fyrir sig.

Umsögn Isavia ohf. frá 21. júní 2022.

Isavia ohf. gerir athugasemd við að í 2. tölul. 3. gr. sé vísað til viðauka við reglugerð um för yfir landamæri. Er tilvísunin hugsuð til nánari skýringar en í III. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/399 um setningu Sambandsreglna um för fólks yfir landamæri (Schengen-landamæraeglnar) er farið mjög ítarlega yfir heiti þeirra kennivottorða sem eru viðurkennd sem ferðaskilríki í stað vegabréfs við komu til Íslands og brottför. Að mati dómsmálaráðuneytisins er eðlilegt að vísa í viðaukann enda er þar að finna lista sem tekur reglulega breytingum. Dómsmálaráðuneytið telur því ekki tilefni til að bregðast við þessari athugasemd.

Einnig er gerð athugasemd við skilgreiningu á hugtakinu *landamæragæsla* í 6. tölul. 3. gr. Skilgreining á landamæragæslu (e. border surveillance) skv. 12. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/399 er eftirfarandi: *gæsla á landamærum á milli landamærastöðva og á landamærastöðvum utan ákveðins cfgreiðslutíma til varnar því að einstaklingar sniðgangi landamæraeftirlit*. Er skilgreining frumvarpsins á hugtakinu því í samræmi við skilgreiningu Schengen landamæraeglnanna. Ef landamærastöð er opin fer fram landamæraeftirlit og utan opnunartíma fer fram landamæragæsla.

Til að bregðast við þriðju athugasemd Isavia ohf. voru skýringar við 10. mgr. 10. gr. lagfærðar í greinargerð við frumvarpið á þann veg að skýrt kæmi fram að stjórnslulög, nr. 37/1993, gildi um málsmeðferð mála skv. 10. gr. með þeim undantekningum sem koma fram í 10. mgr.

Umsögn Ríkislögreglustjóra frá 22. júní 2022.

Í umsögn Ríkislögreglustjóra voru ekki gerðar neinar efnislegar athugasemdir við frumvarpið heldur aðeins áréttað mikilvægi þess að frumvarpið verði að lögum. Tekur dómsmálaráðuneytið undir það.

Umsagnir Landhelgisgæslunnar frá 12. júlí og 27. október 2022

Fyrri umsögn Landhelgisgæslunnar um frumvarpið barst allsherjar- og menntamálanefnd 12. júlí sl. Var umsögnin yfirfarin í dómsmálaráðuneytinu og hinn 6. september komu tveir starfsmenn Landhelgisgæslunnar á fund dómsmálaráðuneytisins þar sem umsögnin var tekin til umræðu. Í kjölfarið voru gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu. Var m.a. bætt við málslíð í ákvæði 4. og 9. gr. frumvarpsins sem segir að kveðið verði á um undanþágur frá þeim kröfum sem ákvæðin gera í reglugerð. Var einnig brugðist við athugasemd Landhelgisgæslunnar varðandi 17. gr. frumvarpsins og Landhelgisgæslunni bætt við sem stjórnvaldi sem lögreglu er heimilt að miðla farþegaupplýsingum til í þágu greiningarstarfs og eftirlits.

Í fyrri umsögn Landhelgisgæslunnar voru m.a. gerðar athugasemdir við 2. mgr. 11. gr. og 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins og var að mati dómsmálaráðuneytisins ekki tilefni til að bregðast við þeim athugasemdum. Gerði Landhelgisgæslan athugasemd við að hún væri ekki talin upp sem einn þeirra aðila sem hafa aðgang að ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu (ETIAS-kerfinu), sbr. 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Farið var yfir það atriði í upphafi frumvarpsgerðar í dómsmálaráðuneytinu en ekki var talin ástæða til að Landhelgisgæslan hefði aðgang að ETIAS-kerfinu þar sem hún sinnir ekki landamæraeftirliti. Varðandi athugasemd Landhelgisgæslunnar við 1. mgr. 18. gr. þá fjallar ákvæðið aðeins um þau tilvik þegar ríkisborgari þriðja ríkis lætur af starfi um borð í skipi eða loftfari. Er sambærilega reglu að finna í 17. gr. norsku landamæralaganna (n. Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)) en þar segir: *En utlending som*

fratrer sin stilling om bord på et sjefartøy, kan ikke forlate fartøyet før innreisekontrollen skal gjennomføres. Det samme gjelder en utlending som er blindpassasjer om bord i et sjefartøy. Politiet bestemmer hvor og når innreisekontrollen skal finne sted.

Í seinni umsögn Landhelgisgæslunnar, dags. 27. okt. sl., er í fyrsta lagi gerð athugasemd við að ekki sé kveðið á um sérreglur um komu og brottfarir skipa í frumvarpinu. Þessi athugasemd kom einnig fram í fyrri umsögn Landhelgisgæslunnar. Dómsmálaráðuneytið taldi ekki ástæðu til að bregðast við athugasemdinni vegna þess markmiðs með frumvarpinu að það innihéldi grunnreglur sem útfærðar yrðu í reglugerð. Var við samningu frumvarpsins leitast við að taka saman þær grunnreglur sem er að finna í gildandi lögum og reglugerðum og er að mati dómsmálaráðuneytisins ekki nauðsynlegt að kveðið sé sérstaklega á um komu og brottför skipa í frumvarpinu. Dómsmálaráðuneytið setur sig ekki á móti því að reglum um komu og brottför skipa verði bætt við frumvarpið en telur það ekki nauðsynlegt með vísan til fyrrnefndra skýringa. Reglan um tímalengd veiðiferða íslenskra fiskiskipa á uppruna sinn í 19. tölul. 1. mgr. 2. gr. og 3.2.7. gr. VI. viðauka reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/399 og telur dómsmálaráðuneytið því varhugavert að gera breytingar á 36 tíma reglunni, sem þar er kveðið á um.

Í öðru lagi gerir Landhelgisgæslan athugasemd við 16. gr. frumvarpsins. Athugasemd sama efnis var jafnframt tekin til skoðunar eftir að fyrri umsögn Landhelgisgæslunnar barst. Að mati dómsmálaráðuneytisins var ekki tilefni til að bregðast við athugasemdinni þar sem sú breyting á orðalagi, að orðunum „ytri landamærum“ yrði skipt út fyrir „á landamærastöðvum“, sem lögð var til myndi þrengja ákvæðið um of. Þó að landamæraeftirlit fari að jafnaði fram á skilgreindum landamærastöðvum getur þó komið til þess að það fari fram utan þeirra stöðva þar sem lögregla hefur færanlegan búnað til að sinna landamæraeftirliti. Þó að orðalag ákvæðisins sé vissulega nokkuð opið mun komu- og brottfararkerfið aðeins vera starfrækt þar sem landamæraeftirlit fer fram og mun ákvæðið ekki leggja neinar skyldur á Landhelgisgæsluna að starfrækja komu- og brottfararkerfið. Ekki er gert ráð fyrir að Landhelgisgæslan hafi aðgang að komu- og brottfararkerfinu þar sem Landhelgisgæslan sinnir ekki landamæraeftirliti, eins og réttilega er bent á í athugasemdinni.

Umsögn Persónuverndar frá 25. október 2022.

Persónuvernd gerir athugasemd við að ekki hafi verið tekið tillit til fyrri umsagna stofnunarinnar um frumvarpið, sem lúta að því að verði frumvarpið að lögum muni það fela í sér kostnaðarauka hjá stofnuninni sem ekki sé þó gert ráð fyrir að fjármagna. Dómsmálaráðuneytið áréttar að gert er ráð fyrir því að áætluð kostnaðaráhrif frumvarpsins rúmist innan heildarramma ráðuneytisins í gildandi fjármálaáætlun 2023–2027. Þá er rétt að líta til þess Persónuvernd er ekki fjármögnuð út frá einstökum verkefnum.

Umsögn Rauða kross Íslands (RKÍ) frá 25. október 2022.

Varðandi athugasemd RKÍ við 8. gr. frumvarpsins áréttar dómsmálaráðuneytið að sú breyting að lögregla, í stað Útlendingastofnunar, geti ef sérstaklega standi á undanþegið útlending þeirri skyldu að hafa vegabréf eða viðurkennt önnur skilríki en leiðir af almennum reglum mun ekki hafa nein áhrif á möguleika útlendinga til að sækja um alþjóðlega vernd við komuna til landsins.

RKÍ gerir einnig athugasemd við að með 10. mgr. 10. gr. frumvarpsins sé lagt til að ákvæði 13. gr. stjórnsýslulaga um andmælarétt gildi ekki um ákvörðun um synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar. Af umsögninni má ráða að samtökin telji almennt ekki heimilt að víkja frá ákvæðum stjórnsýslulaga með lögum frá Alþingi. Í íslenskum lögum eru þó fjölmörg ákvæði sem víkja til hliðar ákvæðum stjórnsýslulaga. Í lögum um útlendinga má t.d. vísa til 2. mgr. 25. gr. varðandi ákvörðun um sérstaklega viðkvæma stöðu umsækjanda um alþjóðlega vernd, 3. mgr. 43. gr. um komu kvótaflóttafólks og 6. mgr. 77. gr. um ákvörðun um bráðabirgðadvalarleyfi sem víkja til hliðar ákvæðum stjórnsýslulaga um andmælarétt, birtingu ákvörðunar og rökstuðning. Allar þessar ákvarðanir varða mjög mikilvæg persónuleg réttindi viðkomandi. Áréttað er að stjórnsýslulög hafa ekki ígildi stjórnskipunarlaga sem almenn lög geta ekki breytt. Löggjafanum er því heimilt að ákveða að tiltekin málsmeðferð lúti vægari skilyrðum en stjórnsýslulög mæla fyrir um, enda sé skýrt mælt fyrir um það í lögum.

Að mati dómsmálaráðuneytisins eru fullnægjandi rök að baki þeirri reglu að ekki verði veittur andmælaréttur á fyrsta stjórnsýslustigi þegar ákvörðun um synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar er tekin. Með frumvarpinu er verið að innleiða samevrópskt ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi á öllu Schengen-svæðinu sem gengur út á skjótvirka úrvinnslu umsókna umsækjanda í hag, þ.e. að hann fái afgreiðslu síns máls eins fljótt og auðið er enda geta miklir hagsmunir verið undir fyrir umsækjanda að fá

umsókn sinni svarað innan tímafrests. Ákvörðun um veitingu ferðaheimildar verður í langflestum tilvikum tekin á grundvelli rafræna umsóknarferlisins og er gert ráð fyrir að það sé aðeins í undantekningartilvikum sem umsóknir þarfnast frekari vinnslu af hálfu landsskrifstofa aðildarríkjanna. Í frumvarpinu og reglugerð Evrópusambandsins um ferðaheimildakerfið, sem verður innleidd hér á landi, verði frumvarpið óbreytt að lögum, er kveðið skýrt á um þær ástæður sem leiða til þess að umsókn um ferðaheimild er hafnað. Er tímafrestur til að taka ákvörðun um ferðaheimild innan 96 klst. frá því að sótt var um ferðaheimildina rafrænt. Ef landsskrifstofur telja að frekari gögn geti skorið úr um vafa um hvort veita eigi ferðaheimild er þeim heimilt að óska eftir þeim frá umsækjanda. Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir að nein samskipti eigi sér stað milli landsskrifstofanna og umsækjanda og eru ákvarðanir um synjun, ógildingu og afturköllun ferðaheimildar settar fram á stöðluðu formi/cyðublaði. Loks er gert ráð fyrir að allar þær upplýsingar sem skipta máli við ákvörðun um ferðaheimild komi fram í viðkomandi umsókn. Að þessu virtu miðar umrædd innleiðing við að þátttökuríkin verði með skjótvirka og sambærilega málsmeðferð við synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar, a.m.k. á fyrsta stigi ákvörðunartöku. Í þessu sambandi má nefna að nágrennaþjóðir okkar, Noregur og Danmörk, undanskilja ákvarðanir þessar að einhverju leyti stjórnsýslulögum af sömu ástæðum. Einstaklingar sem hljóta synjun á umsókn um ferðaheimild geta aftur á móti alltaf kært ákvörðunina til æðra stjórnvalds, sbr. 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins, og geta þar komið andmælum sínum á framfæri. Með þessu er andmælaréttur og réttaröryggi þeirra tryggt.

Varðandi athugasemd RKÍ við ákvæði 15. gr. frumvarpsins tekur dómsmálaráðuneytið undir að í greinargerð með ákvæðinu hefði með réttu átt að vera tilvísun í l-lið 1. tölul. 1. mgr. 25. gr. en ekki k-lið. Ákvæði núverandi k-liðar var bætt við frumvarpið skömmu áður en frumvarpið var endurflutt á 153. löggjafarþingi og við yfirferð hefur yfirsést að lagfæra þessa tilvísun. Um efni ákvæðisins vill dómsmálaráðuneytið koma á framfæri að um leið og einstaklingur lætur í ljós að viðkomandi sé hingað kominn í leit að alþjóðlegri vernd þá fer málið í viðeigandi farveg og viðkomandi ekki lengur gert að halda sig á ákveðnum stað.

Af athugasemd RKÍ við 25. gr. frumvarpsins, um breytingar á 106. gr. og 106. gr. a laga um útlendinga, má ráða að einu rök samtakanna fyrir því að leggjast gegn umræddum breytingum eru þau að það sé „ekki í verkahring lögreglunnar að meta heilsufar einstaklinga“. Í fyrsta lagi telur dómsmálaráðuneytið rétt að benda á að breytingin á 106. gr. laganna, sbr. 2. tölul. i-liðar 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins, kveður ekki á um að lögreglu verði falið að meta almannaheilbrigði. Athugasemd RKÍ lýtur því eingöngu að breytingunni á 106. gr. a laganna, sbr. j-lið 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi bendir dómsmálaráðuneytið á að ýmiss konar stjórnvöldum hefur verið falið með lögum að meta almannaheilbrigði, svo sem Útlendingastofnun með lögum um útlendinga, nr. 80/2016, Fjarskiptastofu með lögum um fjarskipti, nr. 70/2022, Samgöngustofu með lögum um loftferðir, nr. 80/2022, menningar- og viðskiptaráðherra með lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, og Lyfjastofnun með lyfjalögum, nr. 100/2020. Í umsögn RKÍ er hvergi vikið að því af hverju lögregla ætti ekki að geta metið umrætt hugtak frekar en önnur stjórnvöld. Í þriðja lagi bendir dómsmálaráðuneytið á að með d-lið 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins er einnig lagt til að lögreglu verði, í stað Útlendingastofnunar, heimilt að vísa frá EES-borgara á grundvelli m.a. almannaheilbrigðis. Í fjórða lagi er áréttað að í skýringum við ákvæðið er nánar skilgreint hvað átt sé við með almannaheilbrigði og þar vísað til skilgreiningar Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar og sóttvarnalaga, nr. 19/1997. Loks er ítrekað að sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu er Ísland skuldbundið til að innleiða umrædda frávísunarheimild í íslenskan rétt. Að öllu framangreindu virtu telur dómsmálaráðuneytið ekkert því til fyrirstöðu að lögreglu verði falið umrætt mat.

Varðandi athugasemd RKÍ við l-lið 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins, um breytingu á 114. gr. laga um útlendinga, ítrekar dómsmálaráðuneytið það sem áður greinir um 15. gr. frumvarpsins, þ.e. að þegar útlendingur sækir um alþjóðlega vernd við komu til landsins þá fer mál viðkomandi í hefðbundinn farveg, óháð því hvort hann uppfylli skilyrði fyrir komu til landsins eða ekki. Umrædd breyting mun því ekki hafa áhrif á það.