

140. löggjafarþing 2011–2012.
Þingskjal 1659 — 709. mál.
3. umræða.

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar 2004/38/EB og tilskipunar 2008/115/EB, fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana og réttaraðstoð við hælisleitendur).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið að nýju eftir að fram komu ábendingar um að í því gæti falist framsal valds sem væri á mörkum þess að rúmast innan stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Nefndin leitaði af því tilefni álit uttanríkismálanefndar á þeim þætti málsins og fylgir umbeðið álit sem fylgiskjal með álitinu þessu.

Meiri hlutinn tekur undir þær röksemdir sem fram koma í álitinu uttanríkismálanefndar og þá niðurstöðu nefndarinnar um að ólíklegt sé að frekari skoðun málsins leiddi til þeirrar niðurstöðu að hugsanlegt framsal stangaðist á við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands.

Meiri hlutinn leggur því til að frumvarpið verði **samþykkt**.

Alþingi, 19. júní 2012.

Skúli Helgason,
1. varaform., frsm.

Þráinn Bertelsson.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Þuríður Backman.

Margrét Tryggvadóttir.

Fylgiskjal.

Álit

á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar 2004/38/EB og tilskipunar 2008/115/EB, fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana og réttaraðstoð við hælisleitendur).

Frá meiri hluta uttanríkismálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið að beiðni allsherjar- og menntamálanefndar.

Í frumvarpinu er að finna ákvæði sem gera ráð fyrir því að gerðir verði samningar við erlend ríki þar sem þeim er veitt heimild til að synja um útgáfu vegabréfsáritunar fyrir Íslands hönd. Breytingin er lögð til í því skyni að tryggja fyrirvar vegna útgáfu vegabréfsáritana fyrir Íslands hönd í þeim ríkjum þar sem Frakkar hafa farið með fyrirvarið hingað

til, en til þessa hafa þeir eingöngu haft heimild til samþykktar en ekki synjunar. Við meðferð málsins í allsherjar- og menntamálanefndar komu fram þau sjónarmið að í fyrrgreindri heimild fælist framsal sem rúmaðist ekki innan stjórnarskrár. Af þeim sökum var málinu vísað til skoðunar utanríkisráðuneyfis sem hefur fengið á sinn fund Arndísi Önnu Gunnarsdóttur frá innanríkisráðuneyti.

Meiri hlutinn bendir á að heppilegast hefði verið að málið hefði borist fyrr til skoðunar hjá nefndinni. Meiri hlutinn telur þó að hafa verði eftirtalin atriði í huga við athugun málsins:

Ákvörðun um að veita erlendu ríki heimild til að synja um útgáfu vegabréfsáritunar fyrir Íslands hönd er afturkallanleg hvenær sem er. Hér er um að ræða stjórnslufyrirkomulag til hagræðis sem byggist á reglum Schengen-samningsins sem Ísland er aðili að og önnur lönd fylgja einnig, þar á meðal önnur ríki á Norðurlöndum sem hafa ákveðið að viðhafa sömu málsmeðferð í þessum efnum.

Umsækjandi um vegabréfsáritun hefur að auki ávallt möguleika á því að snúa sér beint til íslenskra stjórnvalda og óska eftir heimild til útgáfu vegabréfsáritunar með takmarkað gildissvæði skv. 25. gr. reglugerðar um vegabréfsáritanir, nr. 1160/2010, en þar segir að heimilt sé að gefa út vegabréfsáritun sem gildir einungis fyrir Ísland þegar það er talið nauðsynlegt af mannúðarástæðum, í þágu þjóðarhagsmuna eða vegna alþjóðlega skuldbindinga eða af ástæðum sem ræðisskrifstofa telur réttlætanager. Þessi tegund áritunar er þó eingöngu veitt í undantekningartilvikum þegar íslensk stjórnvöld vilja gefa út áritun með mjög stuttum fyrirvara eða þegar skilyrði vegabréfsáritunar (e. Visa Code sem Íslendingar eru aðilar að í gegnum Schengen-samninginn) eru öðru leyti ekki uppfyllt.

Þá er hér um fá og afmörkuð tilvik að ræða sem varða ekki íslenska ríkisborgara. Heimild til handa öðru ríki til að verða við umsókn um vegabréfsáritun til Íslands hefur auk þess verið í gildi samkvæmt lögum um útlendinga um allnokkurt skeið og felur þannig væntanlega einnig í sér framsalsheimild.

Loks bendir meiri hlutinn á að í álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir landsréttar og möguleika á innleiðingu reglugerða ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í EES-samninginn sem Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson lagaprófessorar unnu fyrir utanríkisráðuneytið, dags. 25. apríl 2012, eru tilgreind þau skilyrði sem til staðar þurfa að vera til að mögulegt framsal á borð við það sem hér um ræðir sé talið heimilt. Þar segir: „*Þegar metið er hvort eða að hvaða marki framsal ríkisvalds geti átt sér stað verður því einkum byggt á viðmiðunum sem notaðar eru í þjóðarétti og alþjóðlegum einkamálarétti (lagaskilárétti) til að afmarka vald ríkisins gagnvart valdi annarra ríkja eða alþjóðastofnana.*“ Viðmiðanirnar samkvæmt álitsgerðinni eru eftirtaldir:

– *Almennar forsendur.*

Í álitsgerðinni segir um þetta atriði að því séu takmörk sett hversu víðtækar og umfangsmiklar skyldur íslenska ríkið gæti tekið á sig gagnvart erlendum aðilum að óbreyttri stjórnarskrá og þær þurfi að vera vel skilgreindar, ella gætu mörk leyfilegs framsals ríkisvalds nálgast.

– *Hvar lögskiptin gerðust.*

Í álitsgerðinni kemur fram að vettvangur lögskipta skipti yfirleitt máli þegar skorið er úr um það hvers lands lög skuli gilda um tiltekið réttaratriði.

– *Hvaða hagsmuni lögskiptin vörðudu.*

Í álitsgerðinni er tekið sem dæmi um þetta atriði að erlendur ríkisborgari sem sækir um atvinnuleyfi hér á landi verði að hlíta niðurstöðu íslenskra stjórnvalda um það atriði nema frá þeirri reglu séu gerðar undantekningar í lögum og íslenskur ríkisborgari verði að setta sig við synjun atvinnuleyfis í því ríki þar sem hann sækir um atvinnuna.

– *Íþyngjandi ákvarðanir.*

Í álitserðinni segir um þetta atriði að máli skipti hvort viðkomandi ákvörðun teljist verulega íþyngjandi fyrir þann aðila sem í hlut á eða ekki. „Ýmsar frelsisskerðingar eða aðrar skerðingar grundvallarmannréttinda gagnvart íslenskum borgurum mega þannig ekki fara fram innan íslenska ríkisins nema ákvæðum íslenskrar stjórnarskrár og laga þar um sé fullnægt.“

– *Afmörkun framsalsheimilda, gagnkvæmni o.fl.*

Í álitserðinni kemur fram að valdframsal þarf að vera vel afmarkað.

– *Fullveldissjónarmið.*

Í álitserðinni kemur fram að við túlkun ákvæða stjórnarskrárinnar sem varða fullveldi íslenska ríkisins, sem séu gömul að stofni, verði að hafa í huga síaukna alþjóðlega samvinnu á öllum sviðum. Ísland sé þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi sem fullvalda ríki og staða þess þar þjóðréttarlega ótvíræð. Þessa þróun þurfi að hafa í huga við túlkun ákvæða stjórnarskrárinnar. „Því er eðlilegt að líta svo á að ákveðið svigrúm sé fyrir hendi til að túlka þessi ákvæði þannig að ekki þrenji um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaráðila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir jafnvel þó að stofn stjórnarskrárinnar sé gamall.“

– *Þáttur löggjafans.*

„... ekki óeðlilegt að löggjafinn sjálfur, hinn lýðræðislega kjörni meirihluti Alþingis, hafi visst svigrúm til að túlka stjórnarskrána með hliðsjón af tilteknum þjóðréttersamningum [...], í eins konar umboði stjórnarskrárgjafans.“

Að öllu framangreindu virtu og eðli málsins samkvæmt telur utanríkismálanefnd ólíklegt að frekari skoðun málsins leiddi til þeirrar niðurstöðu að hugsanlegt framsal stangaðist á við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Meiri hlutinn gerir því ekki athugasemdir við að málið verði afgreitt sem lög frá Alþingi. Nefndin hyggst ræða þessa heimild og beitingu hennar í tengslum við þá umræðu sem fyrirsjáanleg er á vettvangi nefndarinnar á næstu mánuðum um EES-samninginn, og ákvarðana sem á honum eru byggðar, og tengsl þeirra við stjórnarskrá.

Margrét Tryggvadóttir sat fundinn sem áheyrnarfulltrúi og er samþykkt álit þessu.

Alþingi, 19. júní 2012.

Árni Páll Árnason,
Mörður Árnason,
Bjarni Benediktsson,
Álfheiður Ingadóttir,
Þuríður Backman,
Skúli Helgason,
Illugi Gunnarsson.