

## Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998,  
með síðari breytingum (skyldur flugrekenda  
vegna COVID-19).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Frumvarpið var flutt af umhverfis- og samgöngunefnd að beiðni samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Við umfjöllun málsins hefur nefndin fengið á sinn fund Astríði Scheving Thorsteinsson og Ólaf Kr. Hjörleifsson frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Sigurð Kára Árnason frá heilbrigðisráðuneytinu, Birnu Ósk Einarsdóttur, Ara Guðjónsson og Jens Þórðarson frá Icelandair, Elínu Ósk Helgadóttur, aðjúnkt við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Davíð Þór Björgvinsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, og Ragnhildi Helgadóttur, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ákvæði til bráðabirgða sem heimili ráðherra, ef hætta er á að farsóttir berist til eða frá Íslandi og almannahæilbrigði krefst, að kveða á um tímabundnar skyldur flugrekenda/umráðanda loftfars í reglugerð til að krefja farþega um að framvísa nánar tilgreindu vottorði eða staðfestingu um heilbrigði eða að öðrum kosti að synja farþegum um flutning eða eftir atvikum flytja þá til baka til brottfararstaðar.

### Landvistarréttur íslenskra ríkisborgara (2. mgr. 66. gr. stjórnarskrár).

*Skylda til að synja um flutning (b-liður 1. mgr. 1. gr.).*

Skv. b-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er ráðherra heimilt að kveða á um skyldu flugrekenda til að synja farþega um flutning til Íslands geti hann ekki framvísað tilskildu vottorði eða staðfestingu. Í 1. umræðu um frumvarpið var því velt upp hvort ákvæðið stæðist í ljósi 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir m.a.: „Íslenskum ríkisborgara verður ekki meinað að koma til landsins né verður honum vísað úr landi.“ Við umfjöllun nefndarinnar um málið fékk hún m.a. á sinn fund sérfræðinga í stjórnskipunarrétti. Fyrir nefndinni hafa komið fram ólík sjónarmið um framangreint álitæfni. Ekki er fyrir að fara fordæmi í dómafrankvæmd um hvernig túlka beri ákvæðið í því ljósi sem hér er til skoðunar.

*Um 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.*

Ákvæði 2. mgr. 66. gr. var bætt við stjórnarskrána með stjórnarskipunarlögum, nr. 97/1995. Í athugasemdum við frumvarp til stjórnarskipunarlaga kom m.a. fram um ákvæðið að í því fælist einn helsti kjarni ríkisborgararéttar. Þótt reglan hefði ekki áður verið bundin í íslensku stjórnarskrána mætti telja vafalaust að hún hefði skipað flokk með óskráðum grundvallarreglum sem íslensk stjórnskipun byggðist á. Sambærileg ákvæði er m.a. að finna í 1. mgr. 3. gr. 4. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu og 4. mgr. 12. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnsmálaleg réttindi.

Ákvæðið er frábrugðið því sem við á um ýmis önnur réttindaákvæði stjórnarskrárinnar að því leyti að orðalag þess er fortakslaust. Þrátt fyrir það hefur ekki verið talið að ákvæðið

standi í vegi fyrir eðlilegum reglum um komur og brottfarir í ferðum milli landa, svo sem um skyldu til að framvísa vegabréfi, enda þótt þær kunni í einhverjum mæli að takmarka möguleika íslensks ríkisborgara á að ferðast til heimaríkis síns. Jafnframt hefur ákvæðið ekki verið talið koma í veg fyrir að íslensk stjórnvöld geti á grundvelli milliríkjasamnings framselt íslenskan ríkisborgara til annars ríkis sé hann grunaður um, eða hafi hann verið dæmdur fyrir, refsiverða háttsemi í því ríki. Þrátt fyrir orðalag ákvæðisins verður því ekki leiddur af því fortakslaus réttur íslenskra ríkisborgara til tafarlausrar heimfarar án tillits til aðstæðna að öðru leyti. Bendir nefndin m.a. á að skv. 4. mgr. 42. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998, er flugstjóra heimilt þegar nauðsyn ber til að synja viðtöku í loftfar eða vísa úr því flugverjum, farþegum eða varningi. Almennt hefur verið talið að slík nauðsyn geti m.a. tekið til þess að varna útbreiðslu farsóttar.

#### *Heimildir löggjafans.*

Meiri hlutinn telur að ákvæði stjórnarskrárinnar um að íslenskum ríkisborgara verði ekki meinað að koma til landsins geti ekki staðið í vegi fyrir því að löggjafinn setji reglur um komur til landsins sem nauðsynlegar eru til að tryggja öryggi almennings og minnka líkur á útbreiðslu lífshættulegs smitsjúkdóms þegar heimsfaraldur geisar. Löggjafinn gæti enda að meginreglum stjórnskipunarréttar um meðalhóf og grundvalli ákvarðanir sínar á málefnalegum sjónarmiðum við setningu slíkra reglna. Í því felst m.a. að reglur séu settar í lögmætum tilgangi og íþyngjandi inngripi sé stillt í eins mikið hóf og unnt er til að þeim tilgangi verði náð.

#### *Málefnaleg sjónarmið og lögmæti tilgangs.*

Meiri hlutinn vísar til þess að landsmenn hafa nú í rúmt ár glímt við kórónuveiruna og ýmsar sóttvarnarádstafanir verið gerðar sem sett hafa margvíslegar skorður á frelsi fólks til athafna. Með frumvarpinu eru, eins og fram hefur komið, lagðar vissar skyldur á flugrekendur, m.a. um að krefja farþega um tiltekin vottorð áður en farið er um borð í loftfar og synja farþega um flutning geti hann ekki framvísað vottorði. Þar að baki búa þau sjónarmið að brýnt sé að takmarka komur farþega sem eru smitaðir af COVID-19 og þar með draga úr líkum á því að smit berist inn í samfélagið gegnum landamærin með tilheyrandi heilsufarslegum og efnahagslegum afleiðingum. Slíkar rádstafanir eru að auki til þess fallnar að minnka álag á landamærum við skimun farþega en að óbreyttu er fyrir séð að með aukinni flugumferð verði miklar tafir á afgreiðslu komufarþega á Keflavíkurflugvelli með tilheyrandi hættu á stórum hópamyndunum og enn aukinni smithættu.

Að þessu virtu telur meiri hlutinn engum vafa undirorpið að málefnaleg sjónarmið og lögmætur tilgangur liggi að baki þeirri reglu sem er til umfjöllunar.

#### *Meðalhóf.*

Meðal skilyrða b-liðar 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er að skylda flugrekanda til að synja farþega um flutning framvísi hann ekki tilskildu vottorði eða staðfestingu sé tímabundin en ekki varanleg. Með því skilyrði er tryggt að þörfin fyrir slíkar skyldur sæti reglubundinni endurskoðun. Eins og rakið verður síðar leggur meiri hlutinn til breytingu á 1. mgr. frumvarpsins þessu til áréttingar. Hafa ber í huga að ákvörðun ráðherra um að beita heimildinni með setningu reglugerðar verður hverju sinni að vera byggð á meginreglum stjórnsluréttar, þar með talið sjónarmiðum um meðalhóf og málefnalegar forsendur, og hið sama á við þegar reglugerð sætir endurskoðun.

Meiri hlutinn bendir á að aðgengi að vottorðum sem frumvarpið varðar er almennt mjög gott á þeim svæðum þaðan sem flogið er beint til Íslands. Skylda flugrekenda samkvæmt frumvarpinu tekur einungis til beinna fluga til Íslands og á því ekki við um fyrri fluglegg í ferðalagi til Íslands sem krefst millilendingar. Telja verður að íslenskir ríkisborgarar eigi, með sama hætti og aðrir ferðamenn, hægt um vik með að útvega sér slíkt vottorð þótt það kunni að valda einhverjum töfum á heimferð. Líkt og framar greinir telur meiri hlutinn að orðalag 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar verði ekki túlkað sem svo að það veiti íslenskum ríkisborgara rétt til tafarlausrar heimfarar án tillits til aðstæðna að öðru leyti. Af því leiðir að tímabundið óhagræði sem farþegi kann að verða fyrir og leiðir af reglum stjórnvalda um komur til landsins verður ekki eitt og sér talið fela í sér brot gegn stjórnarskrárákvæðinu.

Frumvarpið kveður á um heimild til handa ráðherra að leggja á tilteknar skyldur. Meiri hlutinn bendir á að ráðherra er ávallt heimilt að ganga skemmra við setningu reglugerðar sem takmarkar ferðafrelsi en heimilt er samkvæmt frumvarpinu. Í því felst m.a. að ráðherra getur, að undangenginni rannsókn á aðgengi að viðeigandi þjónustu á ólíkum svæðum, ákveðið í reglugerð að skyldan taki eingöngu til flugferða hingað til lands frá svæðum þar sem unnt er að verða sér úti um þau vottorð sem ráðherra tilskilur. Má raunar ætla að nauðsynlegt sé að slík rannsókn fari fram og verði undirstaða reglugerðar ráðherra enda væri ella öllum farþegum, íslenskum sem erlendum ríkisborgurum, jafnerfitt um vik að uppfylla skilyrði til að ganga um borð í loftfar frá svæði þar sem ekki er unnt að afla tilskilins vottorðs.

Í heimild ráðherra til að ganga skemmra en ýrústu heimildum frumvarpsins nemur felst einnig að ráðherra getur kveðið á um að önnur gögn megi meta jafngild vottorði eða staðfestingu samkvæmt a-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Séu aðstæður íslensks ríkisborgara sem staddur er erlendis með þeim hætti að hann geti ekki orðið sér úti um tilskilið vottorð verður að meta á málefnalegum grundvelli hvort önnur gögn geti verið því jafngild. Kemur þannig til greina að til að mynda staðfesting, t.d. frá erlendum yfirvöldum, á að ekki sé mögulegt að gangast undir tilgreint próf sem uppfyllir skilyrði eða læknisvottorð sem staðfestir ástand sem veldur því að farþegi geti ekki gengist undir tilgreint próf verði metin nægileg. Þar sem borgaraþjónusta utanríkisráðuneytis veitir íslenskum borgurum í neyðartilvikum erlendis reglulega liðsinni hvetur meiri hlutinn til þess að við samningu reglugerðar eigi ráðherra samráð við utanríkisráðuneytið um mótun málefnalega viðmiða og nýti þannig þekkingu og reynslu borgaraþjónustunnar til að tryggja að íslenskur ríkisborgari eigi þess ávallt kost að komast til landsins.

Með hliðsjón af sóttvarnasjónarmiðum er brýnt að ákvæðið nái til allra komufarþega enda ljóst að draga mundi stórlega úr vægi þeirrar sóttvarnaaðgerðar sem frumvarpið mælir fyrir um ef íslenskir ríkisborgarar væru undanþegnir reglunni. Reynslan hefur sýnt að einungis þarf eitt smit til að hrinda af stað hópsýkingu eða jafnvel nýrri bylgju smita í samfélaginu. Telur meiri hlutinn þannig að ekki séu málefnaleg rök til að mismuna farþegum á grundvelli ríkisfangs með tilliti til frumvarpsins.

Telur meiri hlutinn í ljósi framangreinds að takmarkanir samkvæmt frumvarpinu séu ekki meira íþyngjandi en þörf er á svo að tilgangi þeirra sóttvarnaaðgerða sem frumvarpið felur í sér megi ná. Jafnframt er það mat meiri hlutans að þeim markmiðum verði ekki náð með öðrum og vægari aðgerðum en þar greinir.

#### *Niðurstaða.*

Að framansögðu virtu er það mat meiri hlutans að heimild ráðherra til þess að skylda flugrekendur tímabundið til að synja farþegum um flutning framvísi þeir ekki nánar tilgreindu vottorði eða staðfestingu, sbr. b-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins, verði ekki jafnað til þess að

stjórnvöld meini íslenskum ríkisborgara að koma til landsins í skilningi 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar.

### **Breytingartillögur nefndarinnar.**

*Tímabundnar skyldur (1. mgr. 1. gr.).*

Í 1. mgr. frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til að kveða á um tímabundnar skyldur flugrekenda til að tryggja sóttvarnir með reglugerð. Við umfjöllun nefndarinnar var bent á að með vísan til meðalhófssjónarmiða væri mikilvægt að tryggja að forsendur og nauðsyn reglugerðar ráðherra sættu sífelldri endurskoðun. Ákvæði frumvarpsins hefði gildistíma til 31. desember 2022 en engin mörk væru sett á gildistíma reglugerðar ráðherra sem honum væri heimilt að setja samkvæmt því. Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og leggur til breytingu þess efnis að ráðherra verði gert skylt að endurmeta þörf fyrir reglugerð samkvæmt ákvæðinu eigi sjaldnar en á fjögurra vikna fresti. Meiri hlutinn bendir á að gildi reglugerðar um skyldu flugrekenda til að synja farþega um flutning án tilskilins vottorðs er eðli málsins samkvæmt háð þeirri forsendu að í gildi sé skylda á hendur farþega um að framvísa slíku vottorði, sbr. reglugerð um sóttkví og einangrun og sýnatöku við landamæri Íslands vegna COVID-19, nr. 435/2021, þar sem kveðið er á um slíka skyldu í 4. gr. Sú reglugerð gildir til 31. maí 2021.

*Viðurkennd vottorð (a-liður 1. mgr. 1. gr.).*

Í a-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er fjallað um skyldu flugrekenda til að kanna hvort farþegi hafi fullnægt skyldu til forskráningar og hafi „tilskilið viðurkennt vottorð“ sem sýni fram á nánar tilgreinda þætti. Við umfjöllun nefndarinnar kom fram að ljóst þyrfti að vera til hvers væri ætlast af starfsfólki flugfélaga við athugun á þessum atriðum og bent á að það hefði til að mynda ekki þekkingu til að skera úr um hvort vottorð væri falsað. Meiri hlutinn áréttar að ekki er gert ráð fyrir að starfsfólk flugfélaga sannreyni gildi vottorða. Athugun þess miði einungis að þáttum á borð við hvort yfirborðsskoðun skjals beri með sér að um tilskilið vottorð sé að ræða, hvort nafn þess sem vottorð er stílað á samræmist nafni farþega og gildis- og útgáfutíma vottorðsins. Nánari efnisleg skoðun vottorða fer fram á landamærum í samræmi við reglugerðir sem settar eru á grunni sóttvarnalaga og laga um loftferðir og leiðbeiningar sóttvarnalæknis. Með hliðsjón af framangreindu telur meiri hlutinn ekki þörf á að kveða á um að flugrekendur kanni hvort vottorð sé „viðurkennt“ í a-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Leggur meiri hlutinn til að eingöngu verði fjallað um tilskilið vottorð í ákvæðinu líkt og gert er í b-lið sömu greinar.

*Skylda til að flytja farþega til baka og sektarheimild (c-liður 1. mgr. og 2. mgr. 1. gr.).*

Skv. c-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er ráðherra heimilt að kveða á um skyldu flugrekenda til að flytja farþega til baka til brottfararstaðar geti hann ekki framvísað tilskildu vottorði við komu til landsins. Ætla má að þeirri skyldu sé einkum ætlað að vera til varnaðar og stuðla að tryggari eftirfylgni við a- og b-lið ákvæðisins.

Skylda samkvæmt ákvæðinu er háð þeirri forsendu að til staðar sé heimild fyrir stjórnvöld til að vísa farþegum úr landi við komuna til landsins. Í þessu tilviki er sú heimild sótt í 8. mgr. 13. gr. sóttvarnalaga, sbr. 10. gr. laga nr. 2/2021, þar sem fram kemur að heimilt sé að vísa útlendingi sem ekki er búsettur hér á landi úr landi við komu til landsins, m.a. á þeim grundvelli að hann hafi ekki fylgt fyrirmælum með stoð í 2.–5. mgr. 13. gr. Þar undir fellur m.a. framvísun heilbrigðisskjala, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 13. gr. Ljóst er af orðalagi ákvæðisins að heimildin nær einungis til þess að vísa úr landi útlendingi sem ekki er búsettur hér á landi.

Því er óheimilt að vísa úr landi íslenskum ríkisborgurum sem og einstaklingum með dvalarleyfi hér á landi samkvæmt ákvæðinu. Er ákvæðið því í fullu samræmi við 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar um að íslenskum ríkisborgara verði ekki vísað úr landi.

Með c-lið 1. mgr. 1. gr. er lögð sú skylda á flugrekendur að flytja farþega til baka til brottfararstaðar. Kostnaður vegna slíks flutnings mundi falla á flugrekanda sem ætti endurkröfurétt á viðkomandi farþega. Við umfjöllun nefndarinnar kom fram að afar íþyngjandi væri fyrir flugrekanda sem sinnt hefur skyldu sinni skv. a-lið 1. mgr. til að kanna hvort farþegi er með tilskilið vottorð að vera gert að flytja farþega til baka til brottfararstaðar geti farþegi af einhverjum sökum ekki framvísað tilskildu vottorði við komuna til landsins. Ekki væri ljóst af ákvæðinu hvort skylda samkvæmt því virkjaðist í tilfellum þar sem farþegi hefði til að mynda framvísað fölsuðu vottorði. Þá væri ekki ljóst hvort flugrekanda sem gert yrði að flytja farþega til baka samkvæmt ákvæðinu yrði jafnframt gert að sæta sektum vegna sömu atvika.

Meiri hlutinn bendir á að frávísun og flutningur af landi brott á grundvelli sóttvarnalaga fer að öðru jöfnu fram á kostnað ríkisins. Meiri hlutinn telur ekki réttmætt að flugrekanda verði gert skylt að flytja, á eigin kostnað, farþega frá landi hafi flugrekandi sinnt skyldum sínum, m.a. um skoðun vottorða skv. a-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Þá telur meiri hlutinn að nægjanlega megi tryggja eftirfylgni flugrekenda við a- og b-lið með sektarheimild í 2. mgr. Leggur meiri hlutinn því til að c-liður 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins falli brott og að fjárhæðir sekta skv. 2. mgr. hækki þannig að þær geti í alvarlegustu tilfellum numið allt að 1 millj. kr. fyrir einstök brot vegna sérhvers farþega.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

Við 1. gr.

- a. C-liður 1. efnismgr. falli brott.
- b. Á eftir 1. efnismgr. komi ný málsgrein, svohljóðandi:  
Reglugerð skv. 1. mgr. skal sæta endurskoðun eigi sjaldnar en á fjögurra vikna fresti.
- c. Í stað orðanna „frá 100 þús. kr. til 500 þús. kr.“ í lokamálslið 2. efnismgr. komi: frá 200 þús. kr. til 1 millj. kr.

Alþingi, 29. apríl 2021.

Ari Trausti Guðmundsson,  
frsm.

Jón Gunnarsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Vilhjálmur Árnason.