

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 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Í frumvarpinu er lagt til að við lög um loftferðir, nr. 60/1998, bætist ákvæði til bráðabirgða sem heimili samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að setja reglugerð sem skyldar flugrekendur m.a. til að synja farþega um flutning til landsins ef hann framvísar ekki vottorði um ónæmisáðgerð gegn COVID-19, vottorði um að sýking sé afstaðin eða vottorði eða staðfestingu á neikvæðri niðurstöðu prófs gegn COVID-19. Ákvæðið falli úr gildi 31. desember 2022.

Frumvarpið á við um íslenska ríkisborgara sem erlenda. Verði það að lögum kann það að þýða að íslenskum ríkisborgurum verði synjað um að koma til landsins.

Í 66. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Íslenskum ríkisborgara verður ekki meinað að koma til landsins né verður honum vísað úr landi.“ Ákvæðið er fortakslaust og felur í sér að óheimilt sé að setja lög sem takmarka rétt Íslendinga til að koma til Íslands, heimaríkis síns. Stjórnarskráin setur löggjafanum því skýrar skorður um þennan rétt íslenskra ríkisborgara til heimkomu. Sambærilega reglu er að finna í 2. mgr. 3. gr. 4. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, þar sem segir: „Eigi má banna nokkrum manni að koma til þess ríkis sem hann er þegn í.“

Ákvæðið var fært inn í stjórnarskrána með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að framangreindum lögum segir um ákvæðið: „Þetta ákvæði frumvarpsins felur í raun í sér einn helsta kjarna þeirra réttinda sem fylgja því að gerast ríkisborgari ákveðins ríkis. Þótt regla þessa efnis hafi ekki áður verið bundin í íslensku stjórnarskrána má telja vafalaust að hún hafi skipað flokk með óskráðum grundvallarreglum sem íslensk stjórnskipun byggist á.“

Samkvæmt stjórnarskrá Íslands og mannréttindasáttmála Evrópu er rétturinn til að ferðast til heimaríkis án lögbundinna hindrana því í flokki þeirra grundvallarréttinda sem felast í ríkisborgararétti. Í ritinu *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi* eftir Björgu Thorarensen er fjallað frekar um þennan rétt íslenskra ríkisborgara. Þar segir:

„Löggjafanum er óheimilt að víkja frá fyrirmælum 2. mgr. 66. gr. og það sama gildir vitaskuld um handhafa framkvæmdarvalds. Því er óheimilt að skilyrða landvistarrétt íslenskra ríkisborgara með einhverjum hætti, þeir verða hvorki gerðir útlægir vegna refsiverðrar háttsemi né meinað að koma til landsins á þeim grundvelli svo dæmi séu tekin.“

Það telst ekki andstætt þessum rétti þótt íslenskir ríkisborgarar verði að hlíta lagareglum sem gilda um komu og brottför, t.d. að gefa sig fram við vegabréfaeftirlit og framvísa vegabréfi samkvæmt lögum nr. 136/1998 um vegabréf. [...] Hins vegar stæðist tæplega ákvæði stjórnarskrárinnar að meina íslenskum ríkisborgara að koma til landsins af þessum sökum, þótt það geti kostað hann ákveðið tímabundið óhagræði ef leita þarf staðfestingar á ríkisfangi hans með öðrum hætti.“

Af þessu má ráða að skylda til að framvísa vegabréfi felur ekki í sér að íslenskum ríkisborgara sé synjað um að koma til landsins. Framvísun vegabréfs er þannig fyrst og fremst sönnun á ríkisborgararétti. Því er hæpið að leggja að jöfnu skyldu til að framvísa vegabréfi sem sönnun á stjórnarskrárvörðum rétti til að koma til landsins og skyldu til að framvísa heilbrigðisvottorði sem getur leitt til þess að íslenskum ríkisborgara verði í reynd meinað að koma til landsins.

Fyrir nefndina komu sérfræðingar í stjórnskipunarrétti. Komu þar fram sjónarmið sem nefndin ætti að virða að mati 1. minni hluta, m.a. að ríkið megi ekki beita valdi til að koma í veg fyrir að farþegi sem hefur vegabréf sem staðfestir íslenskan ríkisborgararétt geti komið til landsins.

Í nefndaráliti meiri hluta nefndarinnar kemur fram sú afstaða að orðalag 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar verði ekki túlkað þannig að tímabundið óhagræði sem farþegi kann að verða fyrir, og leiðir af reglum stjórnvalda um komur til landsins, feli eitt og sér í sér brot gegn stjórnarskránni. Hins vegar geta þær aðstæður komið upp að íslenskur ríkisborgari sé í slíkum aðstæðum vegna heilsufars, fjárhagsörðugleika eða ótryggs samfélagsástands í því ríki þar sem hann er staddur að honum sé ekki fært að verða sér úti um þau vottorð sem meiri hluti nefndarinnar leggur til að honum verði skylt að framvísa.

Neyð íslenskra ríkisborgara getur verið slík að tryggja þurfi þeim örugga heimkomu svo fljótt sem verða má. Þá er til þess að líta að almennar sóttvarnaaðgerðir innan lands á borð við skimun við heimkomu og sóttkví við komu til landsins, eftir atvikum í sérstöku sóttvarnahúsi, eru að mati 1. minni hluta sterkar og ná fram því markmiði sem að er stefnt í þágu sóttvarna. Hætta er á því að með því að festa í lög slíkar takmarkanir sé farið gegn stjórnarskrárvörðum rétti íslenskra ríkisborgara til að koma til landsins þegar sterkar varnir í þágu sóttvarna eru fyllilega tryggðar.

Sóttvarnir eru aðgerð í þágu ríkra almannahagsmuna. Stjórnvöld hafa af þeirri ástæðu bæði rétt og skyldu til að verja líf og heilsu landsmanna. 1. minni hluti telur að sá réttur og sú skylda stjórnvalda sé bæði mikilvæg og skýr. Ekki er hins vegar hægt að virða að vettugi sjónarmið sérfræðinga í stjórnskipunarrétti sem hafa bent á fortakslausan rétt íslenskra ríkisborgara að þessu leyti.

Fyrsti minni hluti styður breytingartillögu meiri hlutans um að c-liður 1. mgr. 1. gr. falli brott og leggur auk þess til breytingu þess efnis að skylda skv. b-lið taki ekki til íslenskra ríkisborgara.

Að framansögðu virtu leggur 1. minni hluti til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við 1. gr. bætist ný efnismálgrein er verði 2. mgr., svohljóðandi:
Þrátt fyrir b-lið 1. mgr. tekur skylda til að synja farþega um flutning ekki til íslenskra ríkisborgara.

Andrés Ingi Jónsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur þessu álit.

Alþingi, 3. maí 2021.

Hanna Katrín Friðriksson,
frsm.

Guðjón S. Brjánsson.