

Frumvarp til laga

um landamæri.

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um landamærastrjórn og landamæravörslu. Lögin gilda enn fremur um heimild einstaklinga til farar yfir innri eða ytri landamæri Schengen-svæðisins við komu til landsins og brottför frá landinu. Um heimild útlendinga til dvalar hér á landi og rétt til alþjóðlegrar verndar gilda ákvæði laga um útlendinga.

Um komu erlendra ríkisskipa, ríkisloftfara eða loftfara sem skráð eru í erlendu ríki þar sem yfirlýstur tilgangur flugsins á íslensku yfirráðasvæði er í þágu erlends ríkis, svo og komu erlends liðsafla hingað til lands, fer samkvæmt ákvæðum sérlaga.

2. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að tryggja að landamærastrjórn og framkvæmd landamæravörslu sé örugg og skilvirk og til samræmis við lög, reglugerðir og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

3. gr.

Orðskýringar.

- Ferðaheimild:** Ákvörðun sem er gefin út til ríkisborgara þriðja ríkis sem er undanþeginn áritunarskyldu við komu yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins.
- Ferðaskilríki:** Gilt vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki í stað vegabréfs við komuna til landsins, sbr. viðauka við reglugerð um för yfir landamæri.
- För yfir landamæri:** Koma eða brottför einstaklings yfir innri eða ytri landamæri á landamæraströð.
- Innri landamæri:**
 - Sameiginleg landamæri Schengen-ríkja á landi, þar á meðal landamæri mörkuð af ám og vötnum.
 - Flugvöllir Schengen-ríkjanna fyrir flug innan svæðis.
 - Hafnir Schengen-ríkjanna sem notaðar eru við reglubundnar ferjusiglingar.

5. *Landamæraeftirlit*: Eftirlit á landamærastöð, í undantekningartilvikum milli landamærastöðva, til að heimila megi einstaklingi, ásamt samgöngutækjum og munum í hans vörslu, komu inn á yfirráðasvæði aðildarríkis Schengen eða för þaðan.
6. *Landamæragæsla*: Gæsla á landamærum á milli landamærastöðva og á landamærastöð utan ákveðins opnunartíma til varnar því að einstaklingur sniðgangi landamæraeftirlit.
7. *Landamærastjórn*: Innlend og alþjóðleg samhæfing og samvinna yfirvalda og stofnana sem vinna að því að tryggja öryggi landamæra og auðvelda frjáls viðskipti.
8. *Landamærastöð*: Staður sem hefur verið viðurkenndur af stjórnvöldum til farar yfir ytri landamæri.
9. *Landamæravarsla*: Starfsemi á landamærum í samræmi við lög þessi og reglugerðir settar samkvæmt þeim sem eingöngu fer fram vegna farar eða fyrirhugaðrar farar yfir landamæri og felur í sér landamæraeftirlit og landamæragæslu.
10. *Landamæravörður*: Opinber starfsmaður sem á eða við landamærastöð og landamæri framfylgir reglum um landamæraeftirlit og landamæragæslu í samræmi við lög þessi og lög um útlendinga.
11. *Laumufarþegi*: Einstaklingur sem felur sig um borð í skipi eða loftfari til að fá flutning án endurgjalds eða til að komast hjá eftirliti og er án tilskilinna leyfa og/eða án vitundar stjórnanda farartækis eða flutningsaðila.
12. *Persónubundið eftirlit*: Eftirlit með hverjum og einum einstaklingi við för um ytri landamæri þar sem honum ber að gera grein fyrir sér með viðurkenndum persónuskilríkjum.
13. *Ríkisborgari þriðja ríkis*: Útlendingur sem er ekki borgari ríkis sem tilheyrir Evrópska efnahagssvæðinu eða fellur undir stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu.
14. *Sameiginlegt auðkennasafn*: Safn sem geymir upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að staðfesta rétt deili á einstaklingum sem eiga persónuupplýsingar í upplýsingakerfum ESB, þ.m.t. auðkennisupplýsingar þeirra, ferðaskilríkjaupplýsingar og lífkennuupplýsingar, óháð því hvaða kerfi safnaði upplýsingunum í upphafi.
15. *Schengen-svæðið*: Svæði sem samanstendur af ríkjum Evrópu sem hafa opinberlega afnumið vegabréfaeftirlit og aðrar gerðir landamæraeftirlits við sameiginleg landamæri sín.
16. *Stutt dvöl*: Dvöl á Schengen-svæðinu í mest 90 daga á hverju 180 daga tímabili.
17. *Útlendingur*: Einstaklingur sem hefur ekki íslenskan ríkisborgararétt.
18. *Ytri landamæri*: Landamæri Schengen-rikjanna á landi og sjó, í ám, vötnum og höfnum, þar á meðal á flugvöllum sem ekki eru innri landamæri.

4. gr.

Landamæraeftirlit.

Lögregla ber ábyrgð á og annast landamæraeftirlit á Íslandi. Lögregla annast einnig virkt eftirlit með útlendingum innan lands.

Landamæraeftirlit fer fram á landamærastöðvum. Þó getur landamæraeftirlit farið fram utan landamærastöðva, t.d. í ófyrirsjáanlegum neyðartilvikum, og kveður ráðherra nánar á um þær undanþágur í reglugerð.

Lögregla getur falið öðrum opinberum starfsmanni að annast eftirlit með komu einstaklinga til landsins og með för þeirra úr landi á stöðum sem ráðherra ákveður, sbr. 1. mgr. 9. gr.

5. gr.

Landamæragæsla.

Lögregla ber ábyrgð á og annast landamæragæslu á landamærastöð og milli landamærastöðva. Landhelgisgæsla Íslands ber ábyrgð á og annast landamæragæslu á hafinu.

6. gr.

Aðstoð tollyfirvalda við landamæraeftirlit.

Tollyfirvöldum er heimilt að aðstoða lögreglu við landamæraeftirlit og beitingu lögregluvalds við landamærin í samræmi við lög þessi.

7. gr.

Samstarf.

Ríkislögreglustjóri, sem samhæfingaraðili í málefnum landamæra, skal tryggja að viðeigandi stjórnvöld og stofnanir eigi í gagnkvæmu samstarfi varðandi verkefni sem tengjast landamæraeftirlit, auk þess skal hann tryggja samstarf við aðra hlutaðeigandi aðila og þátttöku í alþjóðlegu samstarfi er varðar málefni landamæra.

Við framkvæmd landamæravörslu er ríkislögreglustjóra og öðrum lögreglustjórum, að fengnu samþykki ríkislögreglustjóra, heimilt að taka á móti erlendu starfsfólki á sviði landamæravörslu. Meðan á dvöl þess stendur starfar það undir stjórn og leiðsögn viðkomandi lögreglustjóra, eftir atvikum í samráði við hið erlenda lögregluvald. Í sama tilgangi er lögreglustjórum, að fengnu samþykki ríkislögreglustjóra, heimilt að senda starfsfólk tímabundið til starfa erlendis á sviði landamæravörslu.

II. KAFLI

För yfir landamæri og komu- og brottfarareftirlit.

8. gr.

Vegabréf.

Við komu til landsins skal einstaklingur hafa gilt vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki nema annað sé ákveðið í lögum þessum eða reglum sem ráðherra setur.

Lögregla getur, ef sérstaklega stendur á, undanþegið útlending þeirri skyldu að hafa vegabréf eða viðurkennt önnur skilríki en leiðir af almennum reglum.

9. gr.

För yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins.

Koma til landsins og för úr landi skal fara fram á stöðum og afgreiðslutímum sem ráðherra ákveður með reglugerð. Ráðherra kveður einnig á um undanþágur frá þeim kröfum í reglugerð.

Hver sá sem ferðast yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins skal sæta eftirliti landamæravarða og gefa sig fram á landamæraeftirlit fyrir komu- og brottfarareftirlit.

Einstaklingi er skylt að lúta eftirliti skv. 2. mgr. og nær það einnig til samgöngutækja og muna sem eru í vörslu þess sem fer yfir landamæri.

10. gr.

Ferðaheimild til farar yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins.

Ríkisborgari þriðja ríkis sem er undanþeginn áritunarskyldu skal hafa fengið útgefna ferðaheimild áður en hann ferðast yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins nema annað sé ákveðið í reglum sem ráðherra setur.

Ríkisborgari þriðja ríkis sem hefur dvalarleyfi gefið út af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu er undanþeginn skyldu til að hafa ferðaheimild.

Ferðaheimild er gefin út af miðlæga ferðaheimildakerfinu ef öllum skilyrðum fyrir útgáfu hennar er fullnægt. Ferðaheimild er gefin út af landsskrifstofu ferðaheimildakerfis ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu í þeim tilvikum þegar umsókn hefur verið beint til hennar frá miðlæga ferðaheimildakerfinu og öllum skilyrðum fyrir útgáfu hennar er fullnægt.

Íslensk landsskrifstofa ferðaheimildakerfisins skal afgreiða umsóknir um útgáfu ferðaheimildar sem berast henni frá miðlæga ferðaheimildakerfinu. Synja skal um ferðaheimild ef:

- a. umsækjandi hefur notað ferðaskilríki sem tilkynnt hefur verið um í Schengen-upplýsingakerfinu að hafi horfið, verið stolið, ólöglega seld eða ógild,
- b. vera umsækjanda á Schengen-svæðinu er talin hafa í för með sér öryggisáhættu,
- c. vera umsækjanda á Schengen-svæðinu er talin hafa í för með sér hættu á ólöglegum fólksflutningum,
- d. vera umsækjanda á Schengen-svæðinu er talin hafa í för með sér aukna faraldurshættu,
- e. umsækjandi er á skrá í Schengen-upplýsingakerfinu yfir óæskilega einstaklinga sem synja á um komu og dvöl,
- f. umsækjandi svarar ekki beiðni um viðbótarupplýsingar eða viðbótargögn innan við-eigandi frests,
- g. neikvætt álit á umsókn umsækjanda berst frá landsskrifstofu ferðaheimildakerfis annars ríkis.

Einnig skal synja um ferðaheimild ef rökstudd og veruleg ástæða er til þess, þegar umsókn er lögð fram, að efast um að gögn séu ósvikin, um áreiðanleika framburðar umsækjanda eða fylgiskjala sem hann leggur fram eða um að innihald þeirra sé rétt.

Ef ekki er talin ástæða til að synja umsókn skv. 4. eða 5. mgr. skal samþykkja hana og gefa út ferðaheimild til handa viðkomandi. Heimilt er að gefa út ferðaheimild með takmarkað gildissvæði af mannúðarástæðum, í þágu þjóðarhagsmuna eða vegna alþjóðlegra skuldbindinga, þó að skilyrði fyrir ferðaheimild séu ekki uppfyllt.

Ferðaheimild skal gilda í þrjú ár eða til loka gildistíma ferðaskilríkja sem skráð eru í umsókn um ferðaheimild, ef þau gilda skemur. Útgefin ferðaheimild veitir ekki sjálfkrafa rétt til komu eða dvalar á Schengen-svæðinu.

Ákvörðun um útgáfu eða synjun ferðaheimildar skal tilkynnt umsækjanda rafrænt innan 96 klst. frá því að umsókn var lögð fram. Innan sama frests skal tilkynna umsækjanda ef farið er fram á viðbótarupplýsingar eða viðbótargögn. Ákvörðun um útgáfu eða synjun ferðaheimildar vegna slíkra umsókna skal taka gildi eigi síðar en 96 klst. eftir að umsækjandi leggur fram viðbótarupplýsingar eða viðbótargögn.

Landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins er heimilt að afturkalla ferðaheimild ef ríkisborgari þriðja ríkis hefur við umsókn, gegn betri vitund, veitt rangar upplýsingar eða leynt atvikum sem hefðu getað haft verulega þýðingu við útgáfu ferðaheimildar eða ef ekki eru lengur uppfyllt skilyrði fyrir veitingu ferðaheimildar eða það leiðir að öðru leyti af almennum stjórnsýslureglum. Einnig er heimilt að ógilda ferðaheimild ef í ljós kemur að skilyrði fyrir útgáfu hennar voru ekki uppfyllt þegar hún var gefin út.

Ákvæði 13. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um andmælarétt gildir ekki um ákvörðun um synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar. Ekki þarf að undirrita ákvörðun um synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar með persónugreinanlegum hætti.

Starfsfólk landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins skal uppfylla skilyrði öryggisvottunar samkvæmt varnarmálalögum. Hið sama gildir um starfsfólk kærunefndar útlendingamála sem kemur að endurskoðun ákvarðana samkvæmt lögum þessum.

Ákvæði 3. og 4. mgr. 22. gr. gilda um meðferð mála samkvæmt þessari grein.

11. gr.

Ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi.

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á rekstri íslenska hluta ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfisins sem er ætlað að kanna hvort ríkisborgarar þriðju ríkja sem eru undanþegnir áritunarskyldu uppfylli skilyrði fyrir komu áður en þeir ferðast að ytri landamærum Schengen-svæðisins og hvort dvöl þeirra á Schengen-svæðinu gæti haft í för með sér öryggisáhættu, hættu á ólöglegum fólksflutningum eða aukna faraldurshættu.

Ríkislögreglustjóri skal tryggja að eftirfarandi aðilar hafi viðeigandi aðgang að ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu:

- a. landsskrifstofa ferðaheimildakerfisins,
- b. lögregla,
- c. Útlendingastofnun,
- d. miðlæg aðgangsstöð.

Ríkislögreglustjóri skal einnig tryggja að þar til bær yfirvöld hafi viðeigandi aðgang að nánar tilgreindum gögnum, svo sem auðkennisgögnum og gögnum um ferðaskjöl í ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu, sem geymd eru í sameiginlega auðkennasafninu, í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur.

Ríkislögreglustjóri skal starfrækja landsskrifstofu ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfisins sem ber m.a. ábyrgð á íslenskum hluta meðferðar umsókna um ferðaheimildir og ákvörðunartöku um útgáfu ferðaheimildar, synjun hennar eða veitingu neikvæðs álits á ferðaheimildarumsókn ef sjálfvirkt umsóknarferli hefur gefið ástæðu til handvirkrar vinnslu umsóknar. Landsskrifstofa ferðaheimildakerfisins ber einnig ábyrgð á að ógilda eða afturkalla útgefna ferðaheimild, sbr. 9. mgr. 10. gr.

12. gr.

För yfir innri landamæri Schengen-svæðisins.

Einstaklingi er heimilt að fara yfir innri landamæri Schengen-svæðisins án þess að landamæraeftirlit fari fram, án tillits til ríkisfangs.

För yfir innri landamæri Schengen-svæðisins er heimil utan viðurkenndra landamæra-stöðva. Þetta gildir þó ekki ef tekið er upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Ákvæði tollalaga gilda um för yfir innri landamæri Schengen-svæðisins.

13. gr.

Tímabundið eftirlit á innri landamærum.

Ráðherra er heimilt að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum vegna alvarlegrar ógnar við allsherjarreglu og þjóðaröryggi. Ákvörðun þess efnis skal tekin á grundvelli áhættumats frá ríkislögreglustjóra. Umfang og tímalengd innra eftirlits skal ekki vera meira en nauðsynlegt er til að bregðast við ógninni.

Þegar tímabundið eftirlit hefur verið tekið upp skv. 1. mgr. skal för yfir innri landamæri fara fram á landamæra-stöðvum og afgreiðslutímum sem ráðherra ákveður með reglugerð. Ákvæði 9. og 14. gr., 1. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 21. gr. eiga við eftir því sem við á.

14. gr.

Komu- og brottfarareftirlit.

Við komu- og brottfarareftirlit skal sannreyna hvort einstaklingur uppfylli, auk skilyrða fyrir komu og brottför samkvæmt lögum þessum, lögum um útlendinga og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra, eftirfarandi skilyrði:

- a. sé með gilt vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki,
- b. að vegabréfsáritun handhafa sé gild,
- c. að ferðaheimild handhafa sé gild.

Við komu- og brottfarareftirlit er heimilt að staðfesta auðkenni einstaklings á annan hátt eins og með lithimnuathugun, fingrafaraskoðun og andlitsgreiningu.

Við eftirlit með för fólks úr landi er lögreglu heimilt að vísa ríkisborgara þriðja ríkis úr landi og banna honum endurkomu samkvæmt skilyrðum laga um útlendinga, dvelji hann ólöglega á Schengen-svæðinu.

15. gr.

Úrræði sem heimilt er að beita til að útlendingur fái ekki inngöngu í landið.

Lögregla skal tryggja að útlendingur sem ekki uppfyllir skilyrði fyrir komu til landsins fái ekki inngöngu í landið. Hið sama á við þegar ekki liggur fyrir hvort útlendingur uppfylli skilyrði fyrir komu til landsins.

Í þeim tilgangi að tryggja að útlendingur fái ekki inngöngu í landið er lögreglu heimilt að skylda viðkomandi til þess að dvelja á ákveðnum stað samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga eða beita öðrum úrræðum samkvæmt ákvæðum sömu laga.

16. gr.

Komu- og brottfararkerfi.

Á ytri landamærum skal starfrækja komu- og brottfararkerfi sem skráir og geymir rafrænt upplýsingar um dagsetningu, tíma og stað komu og brottfarar ríkisborgara þriðju ríkja sem heimiluð hefur verið stutt dvöl á Schengen-svæðinu og reiknar út lengd heimilaðrar dvalar. Komu- og brottfararkerfið skráir einnig og geymir upplýsingar um þá sem synjað hefur verið um komu til stuttrar dvalar.

Stofna skal gagnaskrá í komu- og brottfararkerfinu og skrá eftirfarandi upplýsingar um ríkisborgara þriðja ríkis sem heimiluð hefur verið stutt dvöl á Schengen-svæðinu:

- a. kenninafn, eiginnafn eða eiginnöfn, fæðingardag og fæðingarár, ríkisfang, eitt eða fleiri, kyn,
- b. tegund og númer ferðaskilríkja, einna eða fleiri, og þriggja stafa kóða útgáfulands ferðaskilríkjanna,
- c. lokadagsetningu gildistíma ferðaskilríkjanna, einna eða fleiri,
- d. andlitsmynd,
- e. fingrafaraupplýsingar þegar um er að ræða ríkisborgara þriðja ríkis sem er undanþeginn áritunarskyldu.

Börn undir 12 ára aldri skulu undanþegin þeirri kvöð að láta taka fingraför sín skv. e-lið 2. mgr. og einstaklingar sem ekki er hægt að taka fingraför af vegna líkamlegra orsaka.

Við hverja komu og brottför ríkisborgara þriðja ríkis skal m.a. skrá í komu- og brottfararskrá eftirfarandi upplýsingar:

- a. dagsetningu og tímasetningu komu og brottfarar,
- b. landamærastöð komu og brottfarar.

Til viðbótar við skráningu skv. 4. mgr. skal við hverja komu ríkisborgara þriðja ríkis m.a. skrá í komu- og brottfararskrá eftirfarandi upplýsingar:

- a. yfirvald sem heimilaði komu,
- b. upplýsingar um stöðu viðkomandi ríkisborgara þriðja ríkis eftir atvikum,
- c. upplýsingar um vegabréfsáritun sé viðkomandi áritunarskyldur,
- d. upplýsingar um ferðaheimild sé viðkomandi undanþeginn áritunarskyldu.

Hafi ríkisborgara þriðja ríkis verið synjað um komu og engin gagnaskrá verið stofnuð um hann skal stofna gagnaskrá og skrá upplýsingar skv. a–c-lið 2. mgr. Sé viðkomandi undanþeginn áritunarskyldur skal einnig skrá upplýsingar um ferðaheimild hans. Skráning andlitsmynda og lífkennaupplýsinga skal vera í samræmi við nánari reglur í reglugerð ráðherra þar um.

Hafi ríkisborgara þriðja ríkis verið synjað um komu skal m.a. skrá í sérstaka skrá um synjun um komu eftirfarandi upplýsingar:

- a. dagsetningu og tíma synjunar komu,
- b. landamærastöð,
- c. yfirvald sem synjaði um komu,
- d. ástæðu synjunar,
- e. upplýsingar um vegabréfsáritun sé viðkomandi áritunarskyldur.

Ríkislögreglustjóri ber ábyrgð á rekstri íslenska hluta komu- og brottfararkerfisins og skal tryggja að eftirfarandi aðilar hafi viðeigandi aðgang að kerfinu:

- a. landsskrifstofa ferðaheimildakerfisins,
- b. lögregla,
- c. utanríkisráðuneytið og sendiskrifstofur,
- d. Útlendingastofnun,
- e. miðlæg aðgangsstöð.

Ríkislögreglustjóri skal einnig tryggja að þar til bær yfirvöld hafi viðeigandi aðgang að nánar tilgreindum gögnum, svo sem gögnum í komu- og brottfararkerfinu, sem geymd eru í sameiginlega auðkennasafninu, í samræmi við reglugerð sem ráðherra setur.

17. gr.

Skyldur flutningsaðila og heimild lögreglu til að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn.

Þegar ferðast er um ytri landamæri skulu stjórnendur skipa og loftfara kanna áður en farþegi stígur um borð hvort hann hafi:

- a. vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki og
- b. gilda vegabréfsáritun til landsins sé viðkomandi áritunarskyldur eða
- c. gilda ferðaheimild falli viðkomandi undir kröfu þar um.

Fyrirtækjum sem annast flutning farþega til og frá landinu er skylt að afhenda lögreglu upplýsingar um farþega og áhöfn. Sama skylda hvílir á stjórnendum, eigendum eða umráðamönnum fara á leið til og frá landinu, þar á meðal einkaloftfara og seglbáta. Skyldan nær einnig til upplýsinga um áætlaðan tíma komu og brottfarar.

Lögreglu er heimilt að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn við tollyfirvöld í þágu eftirlits og greiningarstarfs eða vegna rannsókna á ætluðum brotum, og við Landhelgisgæslu Íslands og önnur stjórnvöld að því marki sem nauðsynlegt er til að þau geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Lögreglu er einnig heimilt að miðla upplýsingum um farþega og áhöfn til erlendra yfirvalda að því marki sem nauðsynlegt er til að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja fyrir hryðjuverk eða önnur alvarleg afbrot. Um slíkar miðlanir fer að öðru leyti eftir ákvæðum III. kafla laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019.

18. gr.

Áhafnir skipa og loftfara.

Ríkisborgari þriðja ríkis sem lætur af starfi um borð í skipi eða loftfari má ekki fara frá borði fyrr en lögregla hefur ákveðið hvar komueftirlit skuli fara fram.

Ákvæði í lögum um útlendinga um stjórnvald í málum vegna frávísunar og um málskot gilda eftir því sem við á.

19. gr.

Laumufarþegar.

Laumufarþegi má ekki fara frá borði skips eða loftfars fyrr en lögregla hefur ákveðið hvar komueftirlit skuli fara fram. Tafarlaust skal tilkynna lögreglu um laumufarþega í skipi eða loftfari og skal það gert áður en komið er á flugvöll eða til hafnar ef unnt er. Sama á við um laumufarþega sem finnst í skipi eða loftfari sem er á leið frá landinu.

Ákvæði í lögum um útlendinga um stjórnvald í málum vegna frávísunar og um málskot gilda eftir því sem við á.

III. KAFLI

Vinnsla persónuupplýsinga.

20. gr.

Skráning og vinnsla persónuupplýsinga.

Landhelgisgæslu Íslands, lögreglu, tollyfirvöldum, ríkislögreglustjóra, Útlendingastofnun, kærufnd útlendingamála og utanríkisráðuneyti og sendiskrifstofum er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal þeirra sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg við framkvæmd laga þessara.

Yfirvöldum skv. 1. mgr. og öðrum þar til bærum stjórnvöldum er heimilt að skiptast á persónuupplýsingum, þar á meðal þeim sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem nauðsynlegt er til að þau geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu.

Um vinnslu og skráningu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi á grundvelli laga þessara fer samkvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Um aðra skráningu og vinnslu persónuupplýsinga á grundvelli laga þessara fer samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

IV. KAFLI

Refsiábyrgð og kærheimild.

21. gr.

Refsiábyrgð.

Eftirfarandi brot varða sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum:

1. Ef farið er um landamæri á öðrum stöðum og afgreiðslutímum en ráðherra ákveður, sbr. 1. mgr. 9. gr.
2. Ef farið er um landamæri á öðrum stöðum og afgreiðslutímum en ráðherra ákveður þegar tímabundið eftirlit hefur verið tekið upp á innri landamærum, sbr. 2. mgr. 13. gr.
3. Ef farið er frá borði skips eða loftfars áður en ákveðið hefur verið hvar komueftirlit skuli fara fram, sbr. 1. mgr. 18. gr. og 1. mgr. 19. gr.

Nú er útlendingur fluttur til landsins með skipi eða loftfari án þess að hafa fullnægjandi ferðaskilríki, vegabréfsáritun og/eða ferðaheimild, falli hann undir kröfu þar um, og stjórnandi skips eða loftfars hefur ekki gengið úr skugga um að hann beri gild ferðaskilríki, vegabréfsáritun og/eða ferðaheimild, sbr. 1. mgr. 17. gr., og skal þá gera stjórnanda farartækisins sekt.

Brot gegn skyldu til að veita upplýsingar skv. 2. mgr. 17. gr. varðar refsingu skv. 180. gr. a tollalaga, nr. 88/2005.

Þegar brot er framið í starfsemi lögaðila er heimilt að gera lögaðilanum sekt skv. II. kafla A almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Tilraun eða hlutdeild í brotum á lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í III. kafla almennra hegningarlaga.

22. gr.

Kæruheimild og aðgangur að gögnum.

Ríkisborgara þriðja ríkis er heimilt að kæra ákvörðun um synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar til kærunefndar útlendingamála innan 15 daga frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina.

Formanni eða varaformanni kærunefndar útlendingamála er heimilt að úrskurða einum í málum er varða ferðaheimildir.

Við meðferð mála er varða ferðaheimild er heimilt að halda gögnum og upplýsingum frá aðila máls ef slíkt telst nauðsynlegt með tilliti til almannahagsmuna, þjóðaröryggis, alþjóðasamskipta ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu eða annarra sérstakra ástæðna.

Takmarka má efni rökstuðnings að því leyti sem vísa þarf til gagna og upplýsinga sem haldið hefur verið frá aðila máls á grundvelli 3. mgr.

V. KAFLI

Gildistaka o.fl.

23. gr.

Reglugerðir.

Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

- a. framkvæmd landamæraeftirlits og landamærastöðvar á Íslandi, sbr. 4. gr.,
- b. framkvæmd landamæragæslu, sbr. 5. gr.,
- c. hvaða skilyrðum vegabréf eða annað kennivottorð þarf að fullnægja til að teljast gilt til komu til landsins og dvalar, sbr. 8. gr.,
- d. för yfir ytri landamæri, þar á meðal um skilyrði fyrir komu og synjun um komu ríkisborgara þriðju ríkja, um skilyrði fyrir komu- og brottfarareftirliti, um undanþágu frá þeim skilyrðum, þar á meðal fyrir ákveðna hópa fólks, og um tilslökun á landamæraeftirliti vegna óvenjulegra og ófyrirséðra aðstæðna, sbr. 9. gr.,
- e. upplýsingakerfi um ferðaheimild, þar á meðal um skilyrði fyrir veitingu ferðaheimildar og ástæður synjunar, ógildingar, afturköllunar eða um veitingu neikvæðs álits á umsókn um ferðaheimild, um skráningu og persónuvernd við skráningu, um ábyrgð á og aðgang að kerfinu, meðferð upplýsinga og um undanþágur frá skilyrðum 10. gr.,
- f. hlutverk og ábyrgð miðlægrar aðgangsstöðvar skv. d-lið 2. mgr. 11. gr. og e-lið 8. mgr. 16. gr.,
- g. skilgreiningu á lögbærum yfirvöldum skv. 3. mgr. 11. gr. og 9. mgr. 16. gr.; um aðgangsheimild þeirra, þar á meðal í hvaða tilgangi þar til bærum yfirvöldum er heimilt að fá aðgang að gögnum í auðkennasafninu, að hvaða gögnum og á grundvelli hvaða upplýsinga þau geti leitað í auðkennasafninu,
- h. komu- og brottfararkerfi, þar á meðal um skráningu, persónuvernd við skráningu og meðferð upplýsinga í því kerfi, um undanþágur frá skilyrðum 16. gr. og um ábyrgð á og aðgang að kerfinu,
- i. eftirlit með erlendum skipverjum, landgönguleyfi þeirra við dvöl skips í höfn og um heimild til að meina þeim landgöngu, sbr. 18. gr.,
- j. fyrirkomulag og fjárhæð sekta skv. 2. mgr. 21. gr.,

- k. um samvirgni upplýsingakerfa Evrópusambandsins, svo sem komu- og brottfararkerfisins, ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfisins, Schengen-upplýsingakerfisins, upplýsingakerfis um vegabréfsáritanir og fingrafaragrunns fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, ásamt samkeyrslu upplýsinga í þeim kerfum.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

- a. þjálfun landamæravarða, sbr. 3. mgr. 4. gr.,
- b. samstarf og þátttöku starfsfólks í verkefnum á landamærum, m.a. á vegum Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu, sbr. 2. mgr. 7. gr.,
- c. viðmið sem hafa ber til hliðsjónar þegar metið er hvort veita eigi undanþágu frá skyldu til að vera með vegabréf eða hvort viðurkenna eigi önnur skilríki, sbr. 2. mgr. 8. gr.,
- d. starfshætti og málsmeðferð landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins, sbr. 11. mgr. 10. gr. og 4. mgr. 11. gr.,
- e. för yfir innri landamæri og þá þætti sem afnám landamæraeftirlits hefur ekki áhrif á varðandi eftirlit innan Schengen-svæðisins, sbr. 12. gr.,
- f. skilyrði fyrir upptöku tímabundins eftirlits á innri landamærum, svo sem um hvað áhættumat ríkislögreglustjóra skal fela í sér og um málsmeðferð vegna fyrirsjáanlegra atburða og í aðkallandi tilvikum, sbr. 13. gr.,
- g. för yfir landamæri, komu- og brottfarareftirlit, skráningu upplýsinga og um skilyrði fyrir komu til landsins og undanþágur frá þeim skilyrðum, sbr. 14. gr.,
- h. umfang upplýsingaskyldu, afhendingu á upplýsingum til lögreglu, þar á meðal um form og tímasetningu og meðhöndlun á þeim skv. 2. mgr. 17. gr.,
- i. miðlun upplýsinga til tollyfirvalda, Landhelgisgæslu Íslands, annarra stofnana og erlendra aðila; þar skal m.a. kveðið á um fyrirkomulag upplýsingaskipta og meðhöndlun upplýsinganna, sbr. 3. mgr. 17. gr.,
- j. eftirlit með erlendri áhöfn loftfara og heimild til að meina henni landgöngu, sbr. 18. gr.,
- k. laumufarþega, sbr. 19. gr.,
- l. vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 20. gr.,
- m. kærueimild, aðgang að gögnum og málsmeðferð hjá kærunefnd útlendingamála, sbr. 11. mgr. 10. gr. og 22. gr.,
- n. þátttöku Íslands í sjóðum, stofnunum og verklegu samstarfi í tengslum við samvinnu á ytri landamærum á grundvelli skuldbindinga samkvæmt samningi um þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu.

24. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu 10. og 11. gr., að undanskilinni 3. mgr. 11. gr., c-liður 1. mgr. 14. gr., d-liður 5. mgr. 16. gr., 2. másl. 6. mgr. 16. gr., c-liður 1. mgr. 17. gr., refsheimild er snýr að skyldu flutningsaðila til að kanna ferðaheimild skv. 2. mgr. 21. gr., 22. gr. og 1. tölul. i-liðar 1. tölul. 25. gr. ekki öðlast gildi fyrr en reglugerð (ESB) 2018/1240 um að koma á fót evrópsku ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 1077/2011, (ESB) nr. 515/2014, (ESB) 2016/399, (ESB) 2016/1624 og (ESB) 2017/2226 kemur til framkvæmda skv. 96. gr. þeirrar gerðar.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal 16. gr., að undanskildum d-lið 5. mgr., 2. másl. 6. mgr. og 9. mgr. 16. gr., ekki öðlast gildi fyrr en reglugerð (ESB) 2017/2226 um að koma á fót komu- og brottfararkerfi til að skrá upplýsingar um komur og brottfarir og upplýsingar um synjanir

um komu ríkisborgara þriðju landa, sem fara yfir ytri landamæri aðildarríkjanna, og um að ákvarða skilyrði fyrir aðgangi að komu- og brottfararkerfinu í löggæslutilgangi og um breytingu á samningnum um framkvæmd Schengen-samkomulagsins og á reglugerðum (EB) nr. 767/2008 og (ESB) nr. 1077/2011 kemur til framkvæmda skv. 73. gr. þeirrar gerðar.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu 3. mgr. 11. gr. og 9. mgr. 16. gr. ekki öðlast gildi fyrr en reglugerð (ESB) 2019/817 um að koma á umgjörð samvirkni milli upplýsingakerfa ESB á sviði landamæra og vegabréfsáritana og um breytingu á reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 767/2008, (ESB) 2016/399, (ESB) 2017/2226, (ESB) 2018/1240, (ESB) 2018/1726 og (ESB) 2018/1861 og ákvörðunum ráðsins 2004/512/EB og 2008/633/DIM kemur til framkvæmda skv. 4. mgr. 79. gr. þeirrar gerðar.

Ráðherra skal birta auglýsingu í Stjórnartíðindum með minnst 10 daga fyrirvara um gildistöku ákvæða skv. 2., 3. og 4. mgr., um tímabil valkvæðrar notkunar ferðaheimildakerfisins, um tímabil þar sem krafan um gilda ferðaheimild á ekki við sem og um aðlögunartímabil komu- og brottfararkerfisins.

25. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um útlendinga, nr. 80/2016:*
 - a. Í stað 3. og 4. mgr. 18. gr. kemur ein ný málsgrein, svohljóðandi:

Að því leyti sem ekki er mælt fyrir um í lögum þessum fer um för yfir landamæri og landamæraeftirlit samkvæmt lögum um landamæri.
 - b. 19. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.
 - c. 22. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.
 - d. Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 94. gr. laganna:
 1. 1. másl. orðast svo: Lögreglustjóri tekur ákvörðun um frávísun skv. a-, b- og d-lið 1. mgr. en Útlendingastofnun skv. c-lið 1. mgr.
 2. 3. og 4. másl. falla brott.
 - e. Eftirfarandi breytingar verða á 98. gr. laganna:
 1. A-liður 1. mgr. fellur brott.
 2. 2. mgr. orðast svo:

Svo framarlega sem 102. gr. á ekki við skal vísa útlendingi úr landi sem dvelst ólöglega í landinu eða þegar tekin hefur verið ákvörðun sem bindur enda á heimild útlendingis til dvalar í landinu.
 3. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Útlendingi sem dvelst ólöglega í landinu og hefur gilt dvalarleyfi eða aðra heimild til dvalar í öðru aðildarríki Schengen skal aðeins vísað úr landi fari hann ekki til yfirráðasvæðis þess ríkis án tafar eftir að skorað hefur verið á hann að gera það eða ef brottvísun er nauðsynleg með vísan til allsherjarreglu eða öryggis ríkisins.
 - f. Eftirfarandi breytingar verða á 101. gr. laganna:
 1. Í stað 1. másl. 1. mgr. koma tveir nýir máslíðir, svohljóðandi: Í endanlegri ákvörðun um brottvísun felst skylda útlendingis til að yfirgefa Schengen-svæðið nema viðkomandi hafi heimild til dvalar í öðru aðildarríki Schengen. Auk þess fellur útgefið dvalarleyfi, atvinnuleyfi og ótímabundið dvalarleyfi útlendingis úr gildi.

2. Í stað 2. másl. 2. mgr. koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Endurkomubann skal að jafnaði ekki vara lengur en fimm ár og eigi skemur en tvö ár. Þó getur endurkomubann varað lengur en fimm ár eða verið varanlegt þegar útlendingur telst ógn við öryggi ríkisins, almannaöryggi eða allsherjarreglu. Við ákvörðun um lengd endurkomubanns skal litið til einstaklingsbundinna aðstæðna hverju sinni.
 3. Í stað 1. másl. 3. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Yfirgefi útlendingur Schengen-svæðið innan frests skv. 104. gr. fellur ákvörðun um endurkomubann úr gildi. Samkvæmt umsókn má fella úr gildi endurkomubann hafi aðstæður breyst frá því að ákvörðun um brottvísun var tekin en þó ekki fyrr en að tveimur árum liðnum frá því að endurkomubann tók gildi.
- g. Eftirfarandi breytingar verða á 104. gr. laganna:
 1. Á eftir orðunum „Að jafnaði skal“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: lögregla eða.
 2. Orðin „hafi ekki fengið ákvörðun um brottvísun“ í lokamálslið 7. mgr. falla brott.
 - h. Eftirfarandi breytingar verða á 105. gr. laganna:
 1. Tilvísunin „sbr. 19. gr.“ í b-lið 1. mgr. fellur brott.
 2. Í stað orðanna „m.a. er litið“ í 3. másl. 3. mgr. kemur: litið er.
 - i. Eftirfarandi breytingar verða á 106. gr. laganna:
 1. Á eftir orðinu „vegabréfsáritun“ í a-lið 1. mgr. kemur: ferðaheimild.
 2. Á eftir orðinu „þjóðaröryggis“ í k-lið 1. mgr. kemur: almannaheilbrigðis.
 3. 2. og 3. másl. 2. mgr. falla brott.
 - j. Tilvísunin „a–j-lið“ í 1. másl. 1. mgr. 106. gr. a laganna fellur brott.
 - k. Í stað orðanna „skv. 22. gr.“ í 5. mgr. 107. gr. kemur: skv. 18. eða 19. gr. laga um landamæri.
 1. Við 1. mgr. 114. gr. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: útlendingur uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins eða vafi leikur á því hvort útlendingur uppfylli skilyrði fyrir komu til landsins.
 - m. Eftirfarandi breytingar verða á 116. gr. laganna:
 1. 4. mgr. fellur brott.
 2. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Útlendingi verður þó ekki gerð refsing á þeim grundvelli einum að hann dveljist ólöglega hér á landi.
 - n. 5. og 8. tölul. 1. mgr. 120. gr. laganna falla brott.
2. *Lög um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Samstarfs í þágu friðar o.fl., nr. 72/2007:*
 - a. Í stað orðanna „sem dvelur á Íslandi“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: sem kemur til Íslands og dvelur hér á landi.
 - b. 10. gr. laganna orðast svo:
Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þ.m.t. um eftirtalin atriði:
 - a. komu og brottför erlends liðsafla og borgaralegra deilda hans skv. 2. gr. sem og aðra för slíks liðsafla yfir landamæri,
 - b. samskipta- og verkferla, svo og að heimila upplýsingagjöf til yfirvalda sendiríkis vegna lögreglu- og framsalsmála skv. 5. gr., að höfðu samráði við embætti ríkis-saksóknara,
 - c. heimilan vopnaburð skv. 3. mgr. 2. gr. að höfðu samráði við ríkislögreglustjóra,
 - d. málsmeðferð vegna upplýsingagjafar og staðfestingar á skattfrelsi og tollundun-þágum skv. 7. gr.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, var lagt fram á 152. löggjafarþingi (þskj. 764, 536. mál) en náði ekki fram að ganga. Er það nú endurflutt með smávægilegum breytingum og lagfæringum. Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði lög um landamæri sem mæli fyrir um grunnreglur sem gilda um för einstaklinga yfir landamæri. Sérstök lög um landamæri hafa ekki verið sett áður en hugmyndin er þó ekki ný og hefur m.a. verið horft til Noregs þar sem sambærileg lög tóku gildi í maí síðastliðnum (n. lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)).

Undanfarin ár hafa málefni landamæra tekið örum breytingum og leitt af sér fjölmargar áskoranir, m.a. vegna aukins eftirlits með löglegri umferð um landamæri. Á sama tíma og það er nauðsynlegt að virða afnám eftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins er ástæða til að styrkja framkvæmd landamæraeftirlits á sameiginlegum ytri landamærum svæðisins til að koma í veg fyrir óreglulega för fólks frá þriðju ríkjum og sjá fyrir mögulegar ógnir við allsherjarreglu og þjóðaröryggi aðildarríkja Schengen-samstarfsins. Þannig eru gerðar ríkar kröfur til íslenskra stjórnvalda vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu sem varðar bæði ytri og innri þætti, m.a. um samþætta landamæraastjórn. Mikilvægt er að tryggja samhæfða framkvæmd allra aðila með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum svo afgreiðsla og umferð um landamæri sé skilvirk og öryggi borgaranna sé sem best tryggt. Lögreglan ber ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits hér á landi en í því skyni að tryggja heildstæða og samræmda landamæraastjórn á Íslandi tók landamærasvið (áður deild) ríkislögreglustjóra til starfa hinn 1. janúar 2019. Hlutverk landamærasviðs er m.a. að styðja við lögregluembættin á Íslandi í verkefnum er varða landamæravörslu og bera ábyrgð á eftirliti og umsjón með því að Ísland uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar sínar er varða landamæraeftirlit og landamæragæslu.

Megintilgangur þessa frumvarps til laga um landamæri er að tryggja að landamæraeftirlit og landamæragæsla sé framkvæmd með öruggum og skilvirkum hætti og til samræmis við lög, reglugerðir og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Lög um landamæri þykja til þess fallin að kveða skýrt á um réttindi og skyldur bæði borgara og ríkisins þegar kemur að för einstaklinga yfir innri og ytri landamæri Íslands. Efni frumvarpsins tekur að miklu leyti mið af gildandi lögum og reglum um för einstaklinga yfir landamæri ásamt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/399 um setningu Sambandsreglna um för fólks yfir landamæri (Schengen-landamæraeignarreglurnar). Með frumvarpinu eru einnig innleidd ákveðin efnisákvæði reglugerða Evrópuþingsins og ráðsins um þróun og starfsemi komu- og brottfararkerfis fyrir Schengen-svæðið (reglugerð (ESB) 2017/2225 og reglugerð (ESB) 2017/2226), reglugerða um evrópskt ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi (reglugerð (ESB) 2018/1240 og reglugerð (ESB) 2018/1241) og reglugerða um samvirkni milli upplýsingakerfa ESB (reglugerð (ESB) 2019/817 og 2019/818). Framangreindar gerðir verða síðan innleiddar að fullu inn í íslenskan rétt með reglugerðum sem munu hafa lagastoð í þessum lögum, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Reglugerðirnar teljast þróun á Schengen-samstarfinu og er Ísland skuldbundið til að innleiða þær á grundvelli þess.

Til að tryggja faglega og hagkvæma innleiðingu hinna nýju upplýsingakerfa Schengen-samstarfsins ásamt uppfærslu á fyrirliggjandi kerfum skipaði dómsmálaráðherra stýrihóp (Smart Borders) en undir stýrihópnum starfar einnig samræmingarhópur (PMO) ásamt sjö verkefnahópum. Innleiðing upplýsingakerfanna kallar á gott skipulag þar sem þarf sérhæfða þekkingu og samstarf við innlenda og erlenda hagsmunaaðila. Allir tilnefndir hópar eru virkir

og funda reglulega. Verkefnahóparnir eru eftirfarandi: 1) fjármál, 2) lög og reglur, 3) samræming, 4) búnaðarkaup og innleiðing búnaðar, 5) ferlar, verklag og þjálfun, 6) uppsetning landskrifstofu ferðaheimildakerfisins og 7) uppfærsla á núverandi kerfum SISII/VIS/Eurodac. Fulltrúar verkefnahópanna koma frá dómsmálaráðuneytinu, Útlendingastofnun, Lögreglustjóranum á Suðurnesjum, ríkislögreglustjóra og Isavia. Landamærasvið ríkislögreglustjóra fer fyrir innleiðingu þessa verkefnis hér á landi og fer að mestu leyti með verkefnastjórnina.

Þörfin fyrir að setja lög um landamæri með skýrum reglum er snúa að landamæravörslu, eftirliti og skráningum í upplýsingakerfi sem og töku og vinnslu lífkennuupplýsinga er því aðkallandi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Líkt og að framan greinir er með frumvarpi þessu lagt til að lög um landamæri verði sett. Þær reglur sem nú er að finna í íslenskri löggjöf og gilda um för einstaklinga yfir landamæri er að mestu að finna í lögum um útlendinga, nr. 80/2016, og í reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Reglugerðin er sett með stoð í lögum um útlendinga og felur í sér innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri, áður reglugerð (EB) 562/2006, sem fjallað hefur verið um sem Schengen-landamæraegluarnar. Schengen-landamæraegluarnar gilda um alla þá sem ferðast yfir ytri landamæri Schengensvæðisins og um heimild til að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Þó að íslenskir ríkisborgarar geti borið skyldur samkvæmt lögum um útlendinga þykir með tilkomu frumvarps þessa rétt að mæla fyrir um skipulag landamæravörslu og réttindi og skyldur bæði íslenskra ríkisborgara og útlendinga við för yfir landamæri í lögum um landamæri, enda eiga ákvæðin mörg hver bæði við um íslenska ríkisborgara og erlenda. Því er óheppilegt að slík ákvæði sé eingöngu að finna í lögum um útlendinga.

Í öðru lagi þykir ekki fullnægjandi að kveða á um einstaka reglur sem gilda um för yfir landamæri einungis í reglugerð en þær geta talist nokkuð íþyngjandi fyrir einstaklinga. Landamæraeftirlit er t.d. í eðli sínu íþyngjandi fyrir einstakling og verður að telja reglur sem hefta för einstaklinga sem að öðru leyti á að vera frjáls verulega íþyngjandi. Sem dæmi má nefna að heimilt er að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum þó einstaklingum eigi almennt að vera heimilt að fara yfir innri landamæri án þess að persónubundið landamæraeftirlit fari fram. Um þessa heimild er nú eingöngu kveðið á um í reglugerð en talsvert hefur reynt á þessa heimild undanfarið vegna upptöku innra landamæraeftirlits vegna heimsfaraldurs COVID-19. Mikilvægt þykir að kveðið sé skýrt á um í lögum þær íþyngjandi reglur sem varða einstaklinga. Með frumvarpi þessu er ætlunin þó ekki að lögfesta allar reglur sem er að finna í reglugerð um för yfir landamæri heldur einungis þær sem mikilvægt verður að telja að kveðið sé skýrt á um í lögum.

Í þriðja lagi er frumvarpi þessu ekki síður ætlað að styrkja lagastoðina fyrir reglugerð um för yfir landamæri og öðrum reglugerðum sem þarf að innleiða á grundvelli laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum, og þess alþjóðlega samstarfs sem Ísland er þátttakandi í. Með Schengen-samstarfinu hafa til að mynda ítarlegar reglur verið settar um landamæraeftirlit og önnur málefni sem varða útlendinga og réttarstöðu þeirra. Ísland er skuldbundið til að innleiða reglurnar sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu. Þróun hér á landi í málefnum landamæra og landamæraeftirlits hefur því tekið mið af stefnu Schengen-samstarfsins og þróun þess. Þá hefur Ísland, bæði í beinum og óbeinum tengslum við Schengen-samstarfið, undirritað aðra samninga um samstarf við aðildarríki Evrópusambandsins á vettvangi dóms- og innanríkis-mála.

Á síðustu árum hefur Schengen-samstarfið vaxið og umfang þess aukist umtalsvert. Áherslan hefur verið á stefnumótun, upplýsingaskipti, nýtingu tækninýjunga og styrkingu landamæraeftirlits, m.a. með því að herða eftirlit á ytri landamærum Schengen-svæðisins og efla Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex). Farið var í þessar aðgerðir til að mæta þeim áskorunum sem Evrópa hefur staðið frammi fyrir með það að markmiði að tryggja öryggi á Schengen-svæðinu en árið 2015 markaði ákveðin tímamót í Evrópu vegna fordæmalausra ferða flóttamanna og farandfólks til álfunnar og aukinnar hryðjuverkaógnar. Komist var að þeirri niðurstöðu að bæta þyrfti fyrirliggjandi kerfi samstarfsins sem og að leggja þyrfti áherslu á sjálfvirknivæðingu landamæraeftirlits. Liður í því var að setja reglugerðir til breytingar á Schengen-upplýsingakerfinu (reglugerð (ESB) 2018/1860, 2018/2861 og 2018/1862) og hafa það að markmiði að efla samvinnu lögreglu og dómsyfirvalda aðildarríkjanna í sakamálum, efla notkun upplýsingakerfisins á landamærum við landamæraeftirlit og styrkja stefnu Evrópusambandsins um endursendingu ríkisborgara þriðju ríkja sem dvelja ólöglega á Schengen-svæðinu.

Ný lög um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, nr. 51/2021, voru samþykkt á Alþingi 11. maí 2021 til innleiðingar á framangreindum reglugerðum. Tvö ný upplýsingakerfi voru einnig kynnt til sögunnar á Schengen-vettvangnum, annars vegar kerfi um komur og brottfarir (e. Entry/Exit system, EES) og hins vegar kerfi um ferðaheimild (e. European Travel Information System, ETIAS) sem nefnd voru stuttlega í 1. kafla. Breytingar voru gerðar á reglugerð um upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir (Visa Information System, VIS) og breytingar eru einnig væntanlegar á reglugerð um fingrafaragrunn fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd (Eurodac). Þá hefur verið sett ný stofnreglugerð eu-LISA, reglugerð (ESB) 2018/1726 um starfsemi Evrópustofnunarinnar um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa á svæði frelsis, öryggis og réttlætis, en stofnunin annast rekstur miðlæga hluta Schengen-upplýsingakerfisins, vegabréfsáritanakerfisins, fingrafaragrunns fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd auk þess sem hún mun annast rekstur miðlæga hluta komu- og brottfararkerfisins og ferðaheimildakerfisins til Schengen-svæðisins. Innleiðing þeirra kerfa er eitt stærsta verkefnið sem aðildarríki Schengen-samstarfsins standa frammi fyrir nú og verður gerð nánari grein fyrir hér enda er frumvarpi þessu í fjórða lagi ætlað að tryggja lagastoð til innleiðingar á reglugerðum þeim er fjalla um kerfin og heimild ráðherra til að kveða nánar á um þau í reglugerðum.

Hinn 30. nóvember 2017 voru birtar í stjórnartíðindum ESB tvær reglugerðir um þróun og starfsemi komu- og brottfararkerfis fyrir Schengen-svæðið, nánar tiltekið reglugerð (ESB) 2017/2225 og reglugerð (ESB) 2017/2226, en upphaflegar hugmyndir um að setja á fót komu- og brottfararkerfi á Schengen-svæðinu má rekja aftur til ársins 2008. Kerfið verður sett upp á öllum ytri landamærastöðvum Schengen-svæðisins og heldur rafræna skráningu um komur og brottfarir ríkisborgara þriðju ríkja sem heimiluð hefur verið stutt dvöl á svæðinu en einnig þá sem synjað hefur verið um komu til stuttrar dvalar. Kerfið reiknar þannig sjálfvirkt út tímalengd dvalar ríkisborgara þriðju ríkja á Schengen-svæðinu og er ætlað að bæta frekar stjórnun ytri landamæra, koma í veg fyrir ólöglega fólksflutninga og auðvelda eftirlit með ferðum ríkisborgara þriðju ríkja til alls Schengen-svæðisins. Komu- og brottfararkerfið ætti, einkum og þegar við á, að stuðla að því að bera megi kennsl á einstaklinga sem uppfylla ekki, eða uppfylla ekki lengur, skilyrði um lengd heimilaðrar dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna.

Kerfið kemur til með að nútímavæða og einfalda landamæraeftirlit, m.a. með því að koma í stað þeirrar skyldu landamæravarða að stimpla vegabréf ríkisborgara þriðju ríkja um komur og brottfarir, og með því næst samhæfð yfirsýn allra Schengen-ríkja yfir þá sem dvelja á Schengen-svæðinu fram yfir heimilaða dvöl. Við komu ríkisborgara þriðja ríkis til stuttrar dvalar á Schengen-svæðinu verða skráðar lífkennaupplýsingar viðkomandi (andlitsmynd og

finngar) og upplýsingarnar færðar í miðlægan gagnagrunn. Sami háttur verður á þegar ríkisborgari þriðja ríkis fer út af Schengen-svæðinu og lífkennaupplýsingar bornar saman við miðlæga gagnagrunninn. Ef ríkisborgari þriðja ríkis fer um ytri landamærin innan þriggja ára frá því að lífkennaupplýsinganna var aflað er nægilegt að sannreyna fyrirbyggjandi upplýsingar þegar viðkomandi fer um landamæri á leið sinni inn á Schengen-svæðið. Ef um áritunarskylda einstaklinga er að ræða þá eru lífkennaupplýsingar sannprófaðar í upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir (VIS) í gegnum komu- og brottfararkerfið (EES).

Árið 2008 voru jafnframt settar fram hugmyndir um evrópskt ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi sem urðu að veruleika árið 2018, nánar tiltekið með reglugerðum (ESB) 2018/1240 og (ESB) 2018/1241, sem birtar voru í stjórnartíðindum ESB 12. september 2018. Með ETIAS ferðaheimildakerfinu er lagt upp með að ríkisborgarar þriðju ríkja sem undanþegnir eru áritunarskyldu, þ.e. sem ber ekki skylda til að hafa vegabréfsáritun, þurfi að hafa fengið útgefna ferðaheimild til að mega ferðast inn á Schengen-svæðið. Margir þekkja samþættingu ESTA-kerfi vegna ferða til Bandaríkjanna.

Með þessum reglum verður betur hægt að meta hvort öryggisáhætta, hætta á ólöglegum fólksflutningum eða aukin faraldurshætta stafi af komu þessara ríkisborgara þriðju ríkja innan Schengen-svæðisins. Um þessar mundir geta u.þ.b. 1,4 milljarðar manna frá um 60 löndum ferðast án vegabréfsáritunar til Schengen-ríkjanna. Í flestum tilvikum eru ekki til neinar upplýsingar um þessa einstaklinga þegar þeir koma að ytri landamærunum og taka því landamæraverðir ákvörðun um hvort einstaklingi verði hleypt inn á Schengen-svæðið yfir ytri landamærin eða hvort honum verði vísað frá án nokkurs undangengings eftirlits fyrir komu á landamærin. Ítarleg skoðun á heimild ríkisborgara þriðja ríkis sem er undanþeginn vegabréfsáritun til komu inn á Schengen-svæðið fer því nú aðeins fram á ytri landamærum og leiðir til frávisunar ef heimild fyrir komu er ekki til staðar. Þannig minnkar útgáfa ferðaheimilda líkurnar á því að einstaklingar, sem yrði að öllum líkindum vísað frá við komu, ferðist að ytri landamærum Schengen-svæðisins. Útgefin ferðaheimild mun þó ekki veita sjálfkrafa rétt til komu þar sem endanleg ákvörðun verður enn í höndum landamæravarða á landamærum hvers ríkis en þá að undangengnu frumefirliti ferðaheimildakerfisins. Hins vegar mun útgáfa ferðaheimildar vera jákvæð vísbending fyrir viðkomandi útlending um að fá inngöngu inn á Schengen-svæðið. Þannig er ferðaheimildakerfinu ætlað að stuðla að því að greiða fyrir landamæraeftirliti með því að draga úr komu einstaklinga á ytri landamæri sem ekki uppfylla skilyrði fyrir komu inn á Schengen-svæðið.

Umsækjandi um ferðaheimild mun sækja um ferðaheimildina í gegnum vefsvæði kerfisins eða í gegnum smáforrit og mun sjálfvirkt umsóknarferli taka u.þ.b. 10 mínútur. Talið er að a.m.k. 95% umsókna fái jákvætt svar innan nokkurra mínútna. Í þessu sjálfvirka ferli eru upplýsingar um umsækjanda bornar saman við fjölmörg önnur upplýsingakerfi og gagnagrunna ESB, t.d. SIS, VIS, EES, Eurodac, gögn Löggæslusamvinnustofnunar Evrópusambandsins (Europol) og Alþjóðasambands sakamálaögreglu (Interpol), SLTD, TDAWN sem og gátlista kerfisins og sértæka áhættuvísa. Þær umsóknir sem fá jákvæða niðurstöðu, eða svokallaðan smell, í sjálfvirka umsóknarferlinu verða metnar handvirkt af starfsfólki miðlægrar einingar kerfisins í þeim tilgangi að sannprófa hvort persónuupplýsingar umsækjanda samsvari persónuupplýsingum þess einstaklings sem leiddu til jákvæðrar niðurstöðu og verður sú niðurstaða grundvöllur að því hvort ferðaheimild skuli gefin út eða ekki. Leiki enn vafi á því hver umsækjandi er eftir samanburð upplýsinga úr mismunandi kerfum þá færast umsóknir yfir til landsskrifstofu þess ríkis sem færði inn eða lét í té upplýsingarnar sem leiddu til jákvæðrar niðurstöðu samkvæmt sérstökum reglum þar um. Ef samanburður hefur ekki leitt til jákvæðrar niðurstöðu en til staðar eru sérstakir áhættuvísar fær það ríki umsóknina sem

viðkomandi ætlar fyrst að dvelja í. Aðrir þættir geta líka verið ráðandi um það hvaða landskrifstofa fær umsókn til meðferðar. Á grundvelli mats sem landsskrifstofa ferðaheimildakerfisins framkvæmir er að lokum tekin ákvörðun um hvort ferðaheimild skuli gefin út eða ekki. Þannig mun engin synjun, ógilding eða afturköllun ferðaheimildar grundvallast eingöngu á sjálfvirkri vinnslu umsóknar.

Umsækjendum sem synjað verður um ferðaheimild verður heimilt að kæra ákvörðunina í því ríki sem tók ákvörðunina í samræmi við löggjöf viðkomandi ríkis. Samkvæmt framsögðu er hverju aðildarríki skylt að tilnefna lögbært yfirvald sem landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins og er henni ætlað að bera ábyrgð á meðferð umsókna um ferðaheimildir sem þangað berast og ákvörðunartöku vegna þeirra. Flest aðildarríkin hafa tekið þá ákvörðun að staðsetja landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins innan lögreglunnar en einhver ríki, t.d. Danmörk, hafa þó tekið ákvörðun að landsskrifstofan verði hjá útlendingayfirvöldum. Á Íslandi er gert ráð fyrir að landsskrifstofan verði innan embættis ríkislögreglustjóra, sbr. 4. mgr. 11. gr.

Tæknileg útfærsla beggja framangreindra kerfa, komu- og brottfararkerfisins annars vegar og evrópska kerfisins um ferðaheimild hins vegar eru nú, eins og áður segir í 1. kafla, í mótun hjá stjórnvöldum. Fyrirhugað var að kerfin yrðu tekin í gagnið árið 2022 og 2023, komu- og brottfararkerfið í september 2022 og ETIAS-ferðaheimildakerfið í maí 2023. Það hefur hins vegar ekki gengið eftir, m.a. vegna tæknilegra örðugleika sem komu upp, og hefur því verið tekin ákvörðun um að taka komu- og brottfararkerfið í gagnið í áföngum og hefst sú innleiðing um miðjan maí 2023. Er áætlað að ETIAS-ferðaheimildakerfið verði tekið í gagnið um miðjan nóvember sama ár.

Samhliða innleiðingu á EES- og ETIAS kerfunum er unnið að rekstrarsamhæfingu allra upplýsingakerfa Schengen-samstarfsins en tvær gerðir um rekstrarsamhæfingu upplýsingakerfa á Evrópuvísu á vettvangi dóms- og innanríkismála voru birtar í stjórnartíðindum ESB hinn 20. maí 2019, þ.e. reglugerð (ESB) 2019/817 varðandi upplýsingakerfi á vettvangi landmæra og útgáfu vegabréfsáritana og reglugerð (ESB) 2019/818 um upplýsingakerfi á vettvangi lögreglu- og dómsmálasamvinnu. Gerðirnar tvær miða að því að mæta þörfum notenda upplýsingakerfanna, að í kerfin séu skráðar áreiðanlegar og skýrar upplýsingar en um leið að gætt sé ítrustu persónuverndar við skráningu og notkun kerfanna. Rekstrarsamhæfing kerfanna lýtur að hugbúnaðarþróun sem á að tryggja að hægt verði að fletta upp í sameiginlegum gagnagrunnum Schengen-samstarfsins í gegnum eina gátt og bæta þannig notendaviðmót kerfanna til muna. Kerfin munu þannig tengjast og sem dæmi má nefna að þegar sótt er um ferðaheimild á netinu til að ferðast inn á Schengen-svæðið verður sjálfkrafa leitað að upplýsingum í öðrum upplýsingakerfum samstarfsins. Sé viðkomandi til að mynda skráður í Schengen-upplýsingakerfið með endurkomubann þá er það tilefni til synjunar á ferðaheimild til handa viðkomandi og kæmi skráningin upp við slíka leit.

Komu- og brottfararkerfið, ferðaheimildakerfið og rekstrarsamhæfing þeirra við núverandi kerfi eru þannig mikilvægur hluti af þeirri þróun sem á sér stað á vettvangi Schengen-samstarfsins og hafa þau verið til umræðu og í undirbúningi um langt skeið. Meginmarkmiðið er að auka gæði eftirlits innan svæðisins og ekki síður að efla sjálfvirknivæðingu landamæraeftirlits. Með þeim breytingum sem hafa verið gerðar og eru í bígerð á Schengen-vettvangnum er ljóst að öll lagaumgjörð þarf að vera skýr og með þeim hætti að Ísland standist þær skuldbindingar og gæðakröfur sem Schengen-samstarfið gerir.

Að því sögðu er einnig talið nauðsynlegt að gera breytingar á ákvæðum laga um útlendinga um brottvísanir í samræmi við athugasemdir frá eftirlitsnefnd Schengen svo fullnægja megi alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. eru þær breytingar lagðar til með frumvarpi þessu m.a.

til að tryggja að brottvísun á landamærum skv. 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins sé framkvæmd til samræmis við framangreinda tilskipun. Í byrjun árs 2017 gerði fasta eftirlitsnefndin á vettvangi Schengen-samstarfsins úttekt á þátttöku Íslands í samstarfinu. Komu hingað til lands erlendir sérfræðingar í sex hópum og fólst úttektin m.a. í vettvangsferðum nefndarinnar til ýmissa stofnana hér á landi. Voru úttektirnar bæði undirbúnar og óvæntar en jafnframt fékk nefndin kynningar á regluverki og framkvæmd einstakra þátta samstarfsins.

Úttekt sem þessari er ætlað að tryggja gagnkvæmt traust milli ríkjanna. Að úttekt lokinni barst dómsmálaráðuneytinu m.a. skýrsla vegna úttektar á þeim þáttum sem varða framkvæmd Íslands á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísun og endursendingum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Ísland er bundið af tilskipuninni og hefur hún verið innleidd í íslenskan rétt með lögum um útlendinga og reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra laga. Í skýrslunni er ítarlega farið yfir framkvæmd við endursendingar hér á landi auk þess sem helstu lög og reglugerðir er varða endursendingar eru raktar. Í júní sl. kom nefndin aftur til Íslands og framkvæmdi úttekt. Í kjölfar úttektarinnar ítrekaði nefndin fyrri athugasemdir. Ísland er skuldbundið til þess að bregðast við þessum athugasemdum, sem er gert með frumvarpi þessu.

Frumvarp til laga um landamæri er þannig þáttur í því að tryggja innleiðingu hinna nýju upplýsingakerfa en einnig að tryggja að landamærastjórn og landamæravarsla sé framkvæmd með öruggum og skilvirkum hætti og til samræmis við lög, reglugerðir og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Frumvarpið á að efla störf lögreglu við landamæravörslu og kveða skýrt á um heimildir og skyldur landamæravarda og réttindi og skyldur einstaklings sem ferðast um landamæri. Frumvarpið er þannig bæði hugsað sem þáttur í að treysta löggæslustofnanir sem og öryggi borgara og samfélagsins í heild. Því er ætlað að skýra ábyrgð, stuðla að samstarfi milli viðeigandi yfirvalda sem fara með málefni tengd landamærum og styðja baráttu gegn glæpum þvert á landamæri, ólöglegum og óreglulegum fólksflutningum og ógn við allsherjarreglu, þjóðaröryggi og almannaeilsu en skemmst er frá því að segja að landamæraeftirlit hefur verið mikilvægur liður í baráttunni gegn COVID-19 á tímum heimsfaraldurs.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Almenn um landamæri á Íslandi.

Á Íslandi eru landamæri á sjó og landamæri á lofti en augljóslega engin landamæri á landi sökum landfræðilegrar legu. Landamæri Íslands eru mörk þess landsvæðis og hafsins (12 sjómílna landhelgi) sem telst til íslenska ríkisins, hvort sem er á lofti eða sjó. Eftir að Ísland hóf þátttöku í Schengen-samstarfinu árið 2001 eru landamærin ýmist skilgreind sem innri eða ytri landamæri og þær reglur sem gilda um för yfir landamæri fara eftir því hvort um för yfir innri eða ytri landamæri er að ræða.

Með innri landamærum er átt við sameiginleg landamæri Schengen-ríkja á landi, þar á meðal landamæri mörkuð af ám og vötnum auk flugvalla Schengen-ríkjanna fyrir flug innan svæðis. Þá teljast hafnir Schengen-ríkjanna sem notaðar eru við reglubundnar ferjusiglingar einnig til innri landamæra. Almenn er einstaklingi heimilt að fara yfir innri landamæri án þess að landamæraeftirlit fari fram og þá án tillits til ríkisfangs.

Með ytri landamærum er átt við landamæri Schengen-ríkjanna á landi, sjó, ám, vötnum og höfnum, þar á meðal flugvöllum sem ekki eru innri landamæri. Sé farið yfir ytri landamæri hvílir hins vegar sú skylda á öllum einstaklingum við komu til landsins að gefa sig fram á landamærastöð eða við næsta lögregluþingvald. Með landamærastöð er átt við stað sem hefur

verið viðurkenndur af stjórnvöldum til farar yfir ytri landamæri, þ.e. stað á landamærum þar sem umferð til eða frá landi utan Schengen-samstarfsins er heimil. Sé farið um ytri landamæri skal einstaklingur ávallt sæta landamæraeftirliti og á það einnig við um för frá landi og fer þá fram brottfarareftirlit. Allir sem koma til landsins skulu hafa meðferðis gilt vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki eftir nánari reglum sem ráðherra setur. Sé ferðast um ytri landamæri má enn fremur áskilja vegabréfsáritun. Aðildarríki Schengen-samstarfsins skuldbinda sig til að fylgja sameiginlegri stefnu í málefnum er varða för fólks, sérstaklega með tilliti til reglna um vegabréfsáritanir og er í því skyni notast við samræmda vegabréfsáritun sem gildir á yfirráðasvæði allra samningsaðilanna, sbr. 9. og 10. gr. Schengen-samkomulagsins.

Strandlengja Íslands er alls 4.970 km að lengd. Ísland hefur skilgreint alls 30 hafnir sem landamæraastöðvar og alls fjóra flugvelli, sbr. viðauka I um landamæraastöðvar Íslands við reglugerð um för yfir landamæri. Regluleg umferð fer um ýmsar hafnir, auk þess sem áætlað er að um 96% af allri alþjóðlegri umferð til og frá landinu fari í gegnum Keflavíkurlugvöll. Flugvöllurinn er þannig helsta leiðin inn og út úr landinu.

Á landamærum fer fram landamæraavarsla vegna farar eða fyrirhugaðrar farar yfir landamæri og felur sú starfsemi í sér landamæraeftirlit og landamæragæslu. Landamæraeftirlit er eftirlit á viðurkenndri landamæraastöð sem felst í því að tryggja að einstaklingi, þ.m.t. samgöngutækjum og munum í vörslu hans, sé heimil för yfir landamæri. För manna yfir landamæri sætir eftirliti landamæraavarsla og er það lögregla sem ber ábyrgð á og annast landamæraeftirlit með för fólks. Tollstjóri fer með eftirlit með vöru og fer eftir ákvæðum tollalaga um slíkt eftirlit. Landamæragæsla er hins vegar sú gæsla sem fram fer á landamærum á milli landamæraastöðva og á landamæraastöð utan ákveðins opnunartíma til varnar því að einstaklingur sniðgangi landamæraeftirlit. Á flugvöllum og í höfnum á Íslandi ber lögregla ábyrgð á og annast framkvæmd landamæragæslu en Landhelgisgæsla Íslands sinnir því hlutverki á hafinu.

Meginregla er samkvæmt þjóðarrétti að ríki sjái um eftirlit og gæslu við landamæri sín. Aukin samvinna á því sviði undanfarin ár hefur gerbreytt skilgreiningu landamæra og framkvæmd landamæravörslu. Stórt skref á sviði alþjóðasamvinnu við landamæri og landamæraeftirlit var tekið með norræna vegabréfasamstarfinu árið 1957 en markmið samstarfsins var að gera Norðurlöndin að einu vegabréfasvæði með einum ytri landamærum. Með því lagðist vegabréfaskoðun við innri landamæri ríkjanna af en ríkin sáu eftir sem áður um gæslu á sínum ytri landamærum. Það fól í sér að þegar einstaklingur hafði einu sinni farið inn fyrir ytri landamæri eins þessara ríkja gat hann ferðast hindrunarlaust um þau öll án þess að sýna vegabréf. Auk þess gátu ríkisborgarar þessara landa ferðast að vild milli þeirra án þess að sýna vegabréf sín.

Ísland gerðist fullgildur aðili að samstarfinu þann 24. september 1965 með undirritun norræna vegabréfaeftirlitssamningsins milli Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar um afnám vegabréfsskoðunar við landamæri milli Norðurlandanna. Það var svo með þátttöku í Schengen-samstarfinu, en það samstarf sótti einmitt fyrirmynd sína m.a. í norræna vegabréfasamstarfið, að straumhvörf urðu í landamæravörslu og tilhögun landamæramála. Aðild Íslands að Schengen-samstarfinu byggist á samningi milli Evrópusambandsins annars vegar og Íslands og Noregs hins vegar um þátttöku síðarnefndu landanna í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna sem undirritaður var í Brussel 18. maí 1999. Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 26. maí 2000.

Ísland hóf fulla þátttöku í Schengen-samstarfinu hinn 25. mars 2001. Með fullri þátttöku er átt við að eftirlit á innri landamærum Íslands gagnvart öðrum löndum sem einnig eru þátttakendur í Schengen-samstarfinu var fellt niður. Var það gert með áþekktum hætti og með

Þátttöku í norræna vegabréfasamstarfinu en auk þess felur full þátttaka í Schengen-samstarfinu í sér aukið alþjóðlegt samstarf lögreglu. Tolleftirlit á landamærum lýtur að vöru en vara fer hins vegar um landamæri fyrir tilstuðlan einstaklinga. Eðli málsins samkvæmt er því vissulega eitthvert persónueftirlit óhjákvæmilegt til að sinna tolleftirliti. Með þátttöku í Schengen er einstaklingum því heimilt að ferðast innan Schengen-svæðisins án þess að sæta landamæraeftirliti á innri landamærum svæðisins nema tímabundið eftirlit á innri landamærum sé tekið upp. Rétt er þó að geta þess að þátttaka í samstarfinu hefur ekki áhrif á þá skyldu að þeir sem ferðast innan svæðisins hafi meðferðis gild persónuskilríki til að geta gert grein fyrir sér hvenær sem þess er krafist af yfirvöldum viðkomandi ríkis.

3.2. Meginatriði frumvarpsins.

Í frumvarpinu er kveðið á um þær meginreglur sem gilda um komu og för einstaklinga yfir landamæri Íslands. Með frumvarpinu er stefnt að því að styrkja lagastoð fyrir reglugerð um för yfir landamæri, reglugerðum sem ætla má að þurfi að setja á grundvelli laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum, m.a. vegna þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi, og innleiða ákveðin efnisákvæði Schengen-gerða um komu- og brottfararkerfi á ytri landamærum, sbr. reglugerð (ESB) 2017/2225 og (ESB) 2017/2226, ferðaheimildakerfi, sbr. reglugerð (ESB) 2018/1240 og (ESB) 2018/1241 og um samvirkni þeirra, þar á meðal við önnur upplýsingakerfi ESB, sbr. reglugerð (ESB) 2019/817 og (ESB) 2019/818. Í kjölfarið verða reglugerðirnar innleiddar að fullu inn í íslenskan rétt með reglugerðum sem munu hafa lagastoð í lögum þessum, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Frumvarpinu er einnig ætlað að styrkja framkvæmd á landamærum sem og auka gagnsæi með skýrum reglum sem gilda um heimildir og skyldur landamæravarda og réttindi og skyldur einstaklinga sem ferðast um landamæri.

Ákvæði frumvarpsins eru í grunninn byggð á reglugerð (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri (Schengen-landamæraeaglugunum) sem áður var reglugerð (ESB) 562/2006 og hefur verið innleidd í íslensk lög, sbr. fyrrnefnd lög um útlendinga og reglugerð um för yfir landamæri. Jafnframt má finna ýmsar reglur er varða landamæri í öðrum lögum eins og lögum um loftferðir, tollalögum, lögreglulögum og lögum um útlendinga þó upptalning sé ekki tæmandi. Sum þeirra ákvæða eru tekin upp í frumvarp þetta með breyttu sniði.

Með frumvarpinu er lagt upp með að lög um landamæri gildi almennt um alla sem ferðast um og yfir landamærin og nái þannig til bæði íslenskra ríkisborgara og útlendinga. Hins vegar má þar finna ýmis ákvæði sem gilda aðeins um útlendinga, t.d. 16. gr. frumvarpsins um skráningu ríkisborgara þriðju ríkja í komu- og brottfararkerfið. Umrætt kerfi á að setja upp á ytri landamærum og er ætlað að styrkja landamæraeftirlit og því þótti ákvæðið eiga betur heima í lögum um landamæri en lögum um útlendinga þó það varði sérstaklega skráningu ríkisborgara þriðju ríkja í kerfið. Hið sama á við um 10. gr. sem kveður á um skyldu ríkisborgara þriðju ríkja sem eru undanþegnir áritunarskyldu til að sækja um ferðaheimild áður en haldið er af stað í ferðalag um ytri landamæri Schengen. Slík heimild felur aðeins í sér vilyrði fyrir því að viðkomandi einstaklingur ferðist að ytri landamærum Schengen-svæðisins en ekki eiginlega heimild til dvalar hér á landi umfram t.d. dvöl annars staðar á Schengen-svæðinu. Ferðaheimildin er því frábrugðin t.d. vegabréfsáritun sem kveðið er á um í 20. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016. Lokaákvörðun um hvort einstaklingi er hleypt inn á svæðið er í höndum landamæravarda við komu, útgefin ferðaheimild veitir þannig ekki sjálfkrafa heimild til inngöngu á Schengen-svæðið. Vegna eðli ferðaheimildarinnar og þess að landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins verður komið fyrir hjá löggæsluaðilum var ákveðið að mæla fyrir um hana í lögum um landamæri frekar en lögum um útlendinga. Þá þótti einnig skýrast og einfaldast að hafa ákvæði um hin nýju Schengen-upplýsingakerfi í sömu lögnum.

Lög um útlendinga kveða hins vegar enn á um ákveðnar reglur sem hægt er að beita á landamærum eins og frávísunarheimildir, heimildir til handtöku, haldlagningu vegabréfa eða ferðaskilríkja o.fl. Ástæðan fyrir því er sú að lög um útlendinga kveða nokkuð ítarlega á um skyldur og réttindi útlendinga og í þeim eru jafnframt reglur er gilda um málsmeðferð í útlendingamálum. Einnig liggur fyrir að umfangsmikil vinna þyrfti að eiga sér stað ef endurskoða ætti öll ákvæði sem varða með einhverjum hætti landamærin og færa yfir í frumvarp þetta með tilheyrandi breytingum á öðrum ákvæðum laganna. Um þetta svipar frumvarpinu að miklu leyti til norsku landamæralaganna sem tóku nýlega gildi (n. lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven)). Við vinnslu þessa frumvarps var sérstaklega skoðað að færa frávísunarheimildir úr lögum um útlendinga og yfir í frumvarpið en ákveðið að hverfa frá því vegna þeirrar umfangsmiklu vinnu sem þyrfti að eiga sér stað, m.a. til að samræma framkvæmd frávíisana hér landi enn betur framkvæmd frávíisana á Schengen-svæðinu. Þegar fram líður og lög um útlendinga hafa sætt frekari endurskoðun kann að vera tilefni til að huga sérstaklega að því hvernig skörun þessara tvennra laga skuli vera háttáð að þessu leyti.

Frumvarpið skiptist í fimm eftirfarandi kafla:

I. Almenn ákvæði.

II. För yfir landamæri og komu- og brottfarareftirlit.

III. Vinnsla persónuupplýsinga.

IV. Refsiábyrgð og kæruehimild.

V. Gildistaka o.fl.

Í I. kafla er að finna ákvæði um gildissvið frumvarpsins, markmið þess, orðskýringar og ákvæði um ábyrgð á landamæraeftirliti og landamæragæslu og samstarf í málefnum landamæra. Í gildandi regluverki er einungis kveðið á um ábyrgð á landamæraeftirliti í reglugerð um för yfir landamæri en ekki sérstaklega á um ábyrgð landamæragæslu, þó leiða megi hana af ýmsum ákvæðum reglugerðarinnar. Við samningu frumvarps þessa var því ákveðið að lögfesta þá ábyrgð. Í I. kafla var jafnframt ákveðið að setja inn ákvæði sem heimilar tollyfirvöldum að aðstoða lögreglu við landamæraeftirlit og beitingu lögregluvalds til samræmis við lög þessi, verði frumvarpið óbreytt að lögum, enda getur aðstoðar þeirra verið þörf í ýmsum tilvikum. Jafnframt var ákveðið að kveða á um heimild til að taka móti erlendu starfsfólki á sviði landamæravörslu og jafnframt um heimild til að senda íslenskt starfsfólk tímabundið til starfa erlendis á sviði landamæravörslu, enda gagnkvæmt samstarf á þessu sviði þekkt. Þá er nýmæli í 7. gr. um ábyrgð ríkislögreglustjóra á því að tryggja að viðeigandi stjórnvöld og stofnanir er sinna málefnum er varða landamæri með einhverjum hætti eigi í nauðsynlegu samstarfi bæði sín á milli og við aðra hlutaðeigandi aðila. Jafnframt ber ríkislögreglustjóra að tryggja að Ísland taki þátt í alþjóðlegu samstarfi. Nýlega var landamærasvið embættis ríkislögreglustjóra sett á laggirnar sem mun m.a. sinna þessu samræmingarhlutverki.

Í II. kafla er kveðið á um reglur sem gilda um för fólks yfir innri og ytri landamæri Íslands sem og komu- og brottfarareftirlit. Nú eru helstu reglur í 18. gr., 19. gr., 22. gr., 2. mgr. 94. gr. og 2. mgr. 106. gr. laga um útlendinga, nr. 88/2016, og í reglugerð um för yfir landamæri. Með frumvarpi þessu var hins vegar markmiðið að taka þau ákvæði skilmerkilega saman í einn kafla þar sem kveðið verði á um þær meginreglur sem gilda um för yfir landamæri, til hagræðis fyrir einstaklinga sem lögin taka til, verði frumvarpið að lögum, og þeirra yfirvalda sem starfa á grundvelli þeirra. Að sama skapi er lagt til að framangreind ákvæði laga um útlendinga taki breytingum eða falli brott. Þannig er lagt til að kveðið verði á um skyldur og réttindi einstaklinga sem ferðast yfir landamærin og um heimildir og skyldur landamæravarða við eftirlit með komu og brottför fólks til og frá landinu. Í II. kafla er einnig lagt til að lagastoð verði styrkt fyrir 29.–33. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017, sem kveður á

um tímabundið eftirlit á innri landamærum en ákvæði þess efnis er í 13. gr. frumvarpsins. Þá er að finna nokkur nýmæli í kaflanum, svo sem fyrrnefnt ákvæði 10. gr. um skyldu ríkisborgara þriðju ríkja sem eru undanþegnir áritunarskyldu til að hafa ferðaheimild þegar ferðast er um ytri landamæri Íslands, 11. gr. um ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfið, 16. gr. um komu- og brottfararkerfið sem á að setja upp á ytri landamærum og 17. gr. um skyldur stjórnenda skipa og loftfara og miðlun upplýsinga, m.a. flutningsaðila til að senda farþegalista til lögreglunnar þegar ferðast er til og frá útlöndum. Svipað ákvæði og 2. mgr. 17. gr. var lögfest í tollalög árið 2019 og kveður á um skyldu eigenda, stjórnenda eða umráðamanna til að senda tolyfirvöldum farþegalista en með frumvarpi þessu er lagt til að sú skylda nái einnig til lögreglunnar sem sinnir hlutverki sínu til samræmis við 2. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Einnig má finna nýmæli í 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins sem kveður á um að flutningsaðilum beri skylda til að kanna ferðaheimild farþega sem fellur undir kvöð þar um áður en hann stígur um borð. Þar sem ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfið verður ekki tekið í notkun fyrr en í fyrsta lagi í maí 2023 kemur sú skylda þó ekki til framkvæmda fyrr en síðar og það sama á þá við um sektir sem skal setja á flutningsaðila ef þessari skyldu er ekki sinnt. Að lokum er í II. kafla kveðið á um áhafnir skipa og loftfara og laumufarþega en sambærilegt ákvæði er í gildandi 22. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, sem með frumvarpi þessu er lagt til að falli brott.

Í III. kafla er kveðið á um vinnslu persónuupplýsinga. Í IV. kafla er kveðið á um refsibýrgð ef brotið er gegn lögnum. Þar má helst nefna nýmæli sem kveður á um heimild til að sekta stjórnanda farartækis ef hann sinnir ekki skyldu sinni skv. 1. mgr. 17. gr. til að kanna hvort ríkisborgari þriðja ríkis sé með ferðaheimild falli hann undir kröfu þar um. Í IV. kafla er einnig að finna kærheimild vegna ákvarðana sem eru teknar um ferðaheimildir auk heimildar til að halda gögnum og upplýsingum frá aðila máls við meðferð mála er varða ferðaheimild að nánari skilyrðum uppfylltum.

Í V. kafla eru lagðar til heimildir til ráðherra til að setja reglugerð um nánari útfærslu laganna. Þar er einnig kveðið á um gildistöku en ýmis ákvæði er tengjast komu- og brottfarakerfinu og ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu taka ekki gildi strax, enda þurfa öll aðildarríki að taka kerfin í notkun á sama tíma. Sem fyrr segir er ekki stefnt á að kerfin taki gildi fyrr en vorið og haustið 2023. Til þess að það gangi eftir þarf m.a. að vera til staðar hug- og tækjabúnaður á öllum ytri landamærum Schengen, ákveðnar prófanir á kerfunum að hafa farið fram sem Evrópustofnunin um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa á svæði frelsis, öryggis og réttlætis hefur umsjón með í samstarfi við aðildarríkin og framkvæmdastjórn ESB tilkynnt um það þegar prófunum hefur verið lokið með fullnægjandi hætti. Hvort þessir tímafrestir haldist verður að koma í ljós en vegna þessarar óvissu er gert ráð fyrir að ráðherra birti auglýsingu í Stjórnartíðindum um gildistöku tiltekinna ákvæða sem varða nýju upplýsingakerfin með minnst 10 daga fyrirvara.

Að lokum eru í V. kafla lagðar til ákveðnar breytingar á lögum um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Samstarfs í þágu friðar o.fl., nr. 72/2007, annars vegar og lögum um útlendinga, nr. 80/2016, hins vegar. Breytingar á lögum um útlendinga eru m.a. gerðar til að bregðast við athugasemdum sem gerðar hafa verið við innleiðingu Íslands á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísun og endursendingum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna (brottvísunartilskipunin). Í skýrslu föstu eftirlitsnefndarinnar á vettvangi Schengen-samstarfsins frá árinu 2017 voru gerðar ýmsar athugasemdir við innleiðingu tilskipunarinnar, m.a. um að löggjöf og framkvæmd héraendis væri ekki í fullu samræmi við þær reglur sem Schengen-samstarfið gerir kröfu um. Þessar athugasemdir voru ítrekaðar í úttekt

sömu nefndar sem fór fram árið 2022. Sem aðili að Schengen-samstarfinu er Ísland skuldbundið til þess að bregðast við þessum athugasemdum og er það gert með frumvarpi þessu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpi þessu er, eins og fram hefur komið, ætlað að festa í ein lög helstu reglur sem gilda um för fólks yfir landamæri. Með frumvarpinu eru einnig innleidd upplýsingakerfi sem nýtast við landamæravörslu til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með þátttöku í Schengen-samstarfinu. Schengen-samstarfið hefur leitt til þess að Ísland hefur gert samninga við Evrópusambandið um nánara samstarf á ýmsum tengdum sviðum, ýmist í beinum tengslum við Schengen-samstarfið eða óbeint vegna þátttöku okkar í því, m.a. í málum sem varða landamæri og landamæraeftirlit. Samvinna og upplýsingaskipti þvert á landamæri eru lykilatriði í alþjóðlegu samstarfi í dóms- og innanríkismálum. Hvað varðar glæpi þvert á landamæri er samstarf hlutaðeigandi lögregluþyrvalda forsenda þess að rannsóknir og barátta gegn afbrotum skili árangri. Það sama á við um forvarnir gegn glæpum þvert á landamæri.

Landfræðileg lega Íslands er hagstæð þegar kemur að ýmiss konar ógn erlendis frá og þá hefur það ákveðna kosti að vera fámenn þjóð. Með aðild að Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (Europol), Evrópsku réttaraðstoðinni (Eurojust) og Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex) veitir Schengen-aðild Íslendingum meiri rétt til náns samstarfs við ESB-ríkin en EES-samningurinn. Þátttaka í samsettu nefndinni (COMIX) tryggir Íslendingum einnig meiri rétt til aðildar að stjórnmalalegum ákvörðunum með ESB-ríkjunum en EES-aðildin.¹ Auk Schengen á Ísland samstarf á ýmsum erlendum vettvangi, svo sem við alþjóðalögregluna og þá hafa Íslendingar lengi átt gott samstarf við önnur Norðurlönd á fjölmörgum sviðum. Þátttaka Íslands í Schengen ásamt öðrum Norðurlöndum hefur eflit norrænt samstarf á vettvangi löggæslu, m.a. til að takast á við skipulagða brotastarfsemi. Enn fremur hefur íslenska lögreglan í þeim efnum sótt margvíslega aðstoð til Löggæslusamvinnustofnunar Evrópusambandsins.

Við samningu frumvarpsins hefur verið gætt að stjórnarskrá og tekið tillit til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna. Hér verður í stuttu máli gerð grein fyrir helstu þjóðréttarsamningum sem Ísland er bundið af á þessu sviði sem og alþjóðlegu samstarfi sem Ísland tekur þátt í er viðkemur málefnum landamæra.

4.1.1. Norræni vegabréfasamningurinn.

Norðurlöndin hafa um langa hríð haft með sér samstarf um landamæraeftirlit sem byggist á tveimur meginstöðum. Þær eru annars vegar bókun frá 22. maí 1954 um að leysa ríkisborgara annarra Norðurlanda undan skyldu til að hafa í höndum vegabréf og dvalarleyfi við dvöl í öðru norrænu landi en heimalandi og hins vegar á norræna vegabréfaeftirlitssamningnum frá 12. júlí 1957.² Samningurinn er grundvöllur að frjálsri för fólks milli Norðurlandanna og felur í sér að ríkisborgarar Norðurlandanna eru undanþegnir vegabréfaskyldu auk þess sem útlendingar sem ekki eru norrænir ríkisborgarar geta ferðast frá einu landi til annars innan Norðurlandanna á viðurkenndum landamærastöðvum án þess að vera háðir vegabréfsskoðun.

¹ Björn Bjarnason (2006). *Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis*, bls. 84–85.

² Frumvarp til laga um útlendinga (Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013).

Hvert aðildarríki á að framkvæma vegabréfaskoðun hjá þeim sem koma inn í landið við norræn útmörk þess en ákveður jafnframt að hvaða marki vegabréfaskoðun skuli framkvæmd hjá þeim sem fara út úr landi við norræn útmörk, sbr. 2. gr. samningsins. Það felur í sér að landamæraeftirlit fer einungis fram við norræn útmörk ríkjanna og jafnframt að allir skuli sæta slíku eftirliti. Samkomulagið kveður þó á um að ríkjunum sé heimilt að framkvæma úrtaks- skoðun við innri landamæri sín auk þess sem þeim er heimilt að framkvæma landamæraeftirlit þegar það er talið nauðsynlegt til að koma í veg fyrir að menn fari ólöglega inn í ríki vegna mismunar á áritunarskyldu, sbr. 8. gr. samningsins. Með samningnum hafa ríkin skuldbundið sig til að hafa samstarf um sameiginlega vegabréfsskoðun á norrænum landamærum og þá jafnframt að vísa burt sérhverjum útlendingi sem uppfyllir ekki 6. gr. samningsins, til að mynda hefur ekki gilt vegabréf eða ferðaskilríki eða nauðsynleg leyfi. Með Norðurlöndunum er átt við Ísland, Danmörku (að Grænlandi og Færeyjum undanskildum), Finnland, Noreg (að Svalbarða og Jan Mayen undanskildum) og Svíþjóð.

Ísland undirritaði samning um þátttöku í Schengen-samstarfinu í desember 1996, samhliða Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Á þeim tíma var Schengen regluverkið enn utan ramma Evrópusambandsins. Á norrænum ráðherrafundi hinn 27. febrúar 1995 var ákveðið að það myndi best þjóna hagsmunum norræna vegabréfasamstarfsins ef öll Norðurlöndin myndu sækja um Schengen þátttöku samhliða.³ Ríkin gerðu því með sér samkomulag með undirritun viðauka við norræna vegabréfaeftirlitssamninginn 18. september 2000, þar sem kveðið er á um frávik frá samningnum að því leyti sem það er nauðsynlegt til að fullnægja skuldbinding- um sem hvíla á samningsríkjunum samkvæmt Schengen-samningnum, sbr. 2. gr. viðaukans. Með þátttöku í Schengen færðust hin norrænu útmörk til ytri landamæra Schengen-svæðisins og hvílir sú skylda á Norðurlöndunum að túlka ákvæði vegabréfaeftirlitssamningsins í samræmi við viðeigandi reglur sem settar hafa verið á grundvelli Schengen-samningsins og frekari þróun þeirra, sbr. I-lið 2. gr. viðaukans. Hér á eftir verður fjallað nánar um hvað felst í Schengen-samstarfinu en ljóst er að með þátttöku í samstarfinu urðu straumhvörf í landamæra- vörslu hér á landi.

4.1.2. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið.

Með lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, var samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið lögfestur. Á grundvelli samningsins njóta útlendingar sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjunum réttinda af ýmsu tagi hér á landi. Samningurinn hefur því mikil áhrif á réttar- stöðu þeirra útlendinga sem falla undir samninginn, nánar tiltekið EES-borgara.

Í 1. mgr. 1. gr. EES-samningsins segir að markmið hans sé að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði. Til að ná þessu markmiði felur samstarfið í sér sex þætti og er einn þeirra frjálsir fólksflutningar, sbr. b-lið 2. mgr. sömu greinar. Frjálsir fólksflutningar eru reyndar einn hluti af hinu fjórþætta frelsi Evrópusam- bandsins (ESB) en það tekur að auki til frjáls flæðis vöru, þjónustu og fjármagns. EES- samningurinn felur í sér að reglur ESB gilda um rétt launþega og sjálfstætt starfandi fólks til að flytja búferlum innan Evrópska efnahagssvæðisins og setjast að þar sem það getur hafið störf. Þessi réttur nær einnig til fjölskyldu viðkomandi, svo og þeirra sem látið hafa af störfum vegna aldurs og óska eftir að dvelja áfram þar sem þeir höfðu síðast stundað atvinnu. Þá nær

³ Skýrsla dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra um Schengen-samstarfið, þingskjal 821. Alþingistíðindi 1995-96, 120. löggjafarþing. A. Þingskjöl, bls. 3964-3985.

Þessi réttur einnig til námsmanna og fleiri. Ákvæði um þetta eru í 1.–3. kafla III. hluta samningsins og í V. og VIII. viðauka við samninginn.

4.1.3. Schengen-samningurinn.

4.1.3.1. Schengen-samstarfið.

Aðild Íslands að Schengen-samstarfinu byggist á samningi milli Evrópusambandsins annars vegar og Íslands og Noregs hins vegar um þátttöku síðargreindu landanna í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna sem undirritaður var í Brussel 18. maí 1999. Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 26. maí 2000. Í athugasemdum við þingsályktunartillögu þess efnis er ítarlega fjallað um Schengen-samstarfið. Framkvæmd samstarfsins á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndum hófst 25. mars 2001 svo sem áður er getið.

Schengen-samstarfið felst í grundvallaratriðum í tvennu. Annars vegar afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-ríkjanna og hins vegar mótvægisáðgerðum, sem felast einkum í samvinnu evrópskra lögregluliða, til að tryggja öryggi borgara á Schengen-svæðinu. Afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-ríkjanna er ætlað að greiða fyrir frjálsri för fólks innan Evrópusambandsins en frjáls för fólks er einn hluti fjórfrelsis innri markaðar Evrópusambandsins sem Ísland gerðist aðili að með EES-samningnum á árinu 2003.

Þróun síðustu ára hefur leitt til þess að mótvægisáðgerðirnar, þ.m.t. samvinna evrópskra lögregluliða, beinast nú sífellt meira að því að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi, ýmist beint eða óbeint.

4.1.3.2. Afnámi persónubundins eftirlits.

Með afnámi eftirlits á innri landamærum færast landamæri Schengen-ríkis í raun til ytri landamæra þess Schengen-ríkis sem á landamæri að þriðja ríki, þ.e. ríki sem ekki er þátttakandi í Schengen-samstarfinu. Nánar tiltekið eru ytri landamæri Íslands því í rauninni ekki einungis við strendur landsins heldur ná þau sem dæmi í austri alla leið til Rússlands sem á landamæri að Finnlandi og í suðri alla leið til Tyrklands og Norður-Afríku sem eiga landamæri að Grikklandi og Ítalíu. Áætlað er að rúmlega 800 milljónir einstaklinga ferðist um ytri landamæri Schengen-svæðisins árlega. Samkvæmt upplýsingum á vef Ferðamálastofu ferðudust þar af um tvær milljónir hingað til lands árin 2017–2019 en með hertum aðgerðum á landamærum á árinu 2020 fór sá fjöldi niður í tæplega hálfa milljón.

Persónubundið eftirlit er þegar hver og einn einstaklingur er stöðvaður við för sína yfir landamæri og honum gert að gera grein fyrir sér með viðurkenndum persónuskilríkjum. Með afnámi slíks persónubundins eftirlits á innri landamærum á einstaklingur að geta ferðast með t.d. skipi, loftfari eða bifreið yfir innri landamæri frá einu Schengen-ríki til annars án þess að sæta persónubundnu eftirliti. Einstaklingur sem ferðast um Schengen-svæðið verður samt sem áður ávallt að geta sannað á sér deili með gildum persónuskilríkjum, t.d. í þeim tilvikum er lögregla hefur afskipti af einstaklingi af einhverjum ástæðum. Gild íslensk persónuskilríki á erlendum vettvangi eru vegabréf. Þannig verður íslenskur ríkisborgari sem ferðast frá Íslandi til annars Schengen-ríkis ávallt að hafa vegabréf sitt meðferðis þótt honum sé ekki gert að sýna landamæravörðum það við för sína yfir innri landamæri. Enn fremur ber að nefna að flutningsaðilar, t.d. flugrekendur, hafa sumir hverjir sett það sem skilyrði fyrir innritun í flug að einstaklingur hafi meðferðis vegabréf enda bera slík félög ábyrgð á að farþegalistar séu réttir.

Rétt er að geta þess að frjáls för um innri landamæri svæðisins felur ekki í sér rétt til dvalar í viðkomandi landi til lengri tíma heldur er dvöl í landi byggð á reglum viðkomandi lands

og/eða reglum Evrópska efnahagssvæðisins. Almennt þarf því einstaklingur að skrá sig eða sækja um dvalarleyfi ef hann hyggst dvelja lengur en 90 daga í viðkomandi ríki.

4.1.3.3. Mótvægisáðgerðir.

Til þess að niðurfelling eftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins gangi upp og til að tryggja öryggi borgara innan svæðisins eru margvíslegar mótvægisáðgerðir nauðsynlegar.

Þær felast í fyrsta lagi í lögreglusamvinnu milli aðildarríkjanna, þar á meðal rekstri og notkun sameiginlegra gagnagrunna lögreglu eða svokallaðs Schengen-upplýsingakerfis (SIS). Um er að ræða samræmt, rafrænt upplýsingakerfi til notkunar fyrir löggæsluyfirvöld í öllum Schengen-ríkjunum og í kerfinu eru skráðar ákveðnar upplýsingar um einstaklinga og muni. Öllum Schengen-ríkjum ber að koma á fót svokallaðri SIRENE-skrifstofu innan lögreglunnar en SIRENE er skammstöfun fyrir *Supplementary Information Request at the National Entry*. Hlutverk SIRENE-skrifstofa er m.a. að miðla sín á milli viðbótarupplýsingum, greiða fyrir áðgerðum á grundvelli skráninga einstaklinga og muna í kerfinu og samhæfa og sannprófa gæði upplýsinga sem skráðar eru í kerfið. Um SIRENE-skrifstofurnar er gjarnan sagt að þær séu hinn mannlegi þáttur SIS-kerfisins. SIRENE-skrifstofa Íslands er hluti af alþjóðadeild embættis ríkislögreglustjóra.

Í öðru lagi fela mótvægisáðgerðir í sér samvinnu þátttökuríkjanna við eftirlit á ytri landamærum Schengen-svæðisins, í þriðja lagi samvinnu við útgáfu vegabréfsáritana m.a. með rekstri sameiginlegs tölvukerfis vegna umsókna um vegabréfsáritanir og útgefnar áritanir og í fjórða lagi er samvinna um réttarástoð í sakamálum. Í fimmta lagi felst í Schengensamstarfinu samstarf lögregluliða á ýmsum sviðum t.d. í fíkniefnamálum og baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Þá ber að nefna regluna um *ne bis in idem*, eða meginregluna um að einstaklingur verði ekki saksóttur eða refsað tvívegis fyrir sama afbrot á Schengensvæðinu.

4.1.4. Annað erlent samstarf.

4.1.4.1. Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex).

Í tengslum við þátttöku í Schengen hefur Ísland gengið frá þó nokkrum samningum um samstarf á tengdum sviðum. Má þar fyrst nefna aðildarsamning Íslands að Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu, eða Frontex, sem undirritaður var árið 2007. Helsta hlutverk stofnunarinnar er að stuðla að eflingu öryggis og varna á ytri landamærum Schengen-svæðisins. Í þessum tilgangi er á vegum stofnunarinnar unnin umfangsmikil áhættugreining og kortlagning á því hvar helstu veikleikar ytri landamæra Schengen-svæðisins liggja. Á grundvelli þessarar vinnu hefur stofnunin heimild til að skipuleggja og efna til sameiginlegra verkefna um eftirlit og aðstoð á helstu veikleikasvæðum ytri landamæra. Landhelgisgæsla Íslands hefur tekið þátt í slíkum verkefnum undanfarin ár.

Frá árinu 2005, er Frontex hóf störf sín, hefur margt breyst í Evrópu er varðar verkefni stofnunarinnar. Þegar stofnunin hóf starfsemi störfuðu þar um 40 einstaklingar. Nú starfa þar yfir 1.200 starfsmenn og fer ört fjölgandi. Hlutverk stofnunarinnar er einnig sífellt að aukast. Á árinu 2019 setti Evrópuþingið og ráðið reglugerð um stofnunina sem kveður á um aukin umsvif hennar og stærra hlutverk, m.a. heimild til að fjölga landamæra- og landhelgisgæsluliðum í 10.000 manns. Fyrir þann tíma höfðu einnig breytingar átt sér stað sem lögðu ríkari skyldu á Schengen-ríkin til að leggja fram mannafla, tæki og tól til stofnunarinnar en hún þótti fyrst of háð þátttöku aðildarríkjanna til að hrinda sameiginlegum verkefnum af stað. Hvað varðar tækjabúnað leggja aðildarríkin til mismunandi magn og mismunandi tæki og búnað sem skráð eru í tækjabanka stofnunarinnar. Að öðru leyti metur stofnunin hvort hagkvæmara

sé að kaupa eða leigja þau tæki sem til þarf við þau verkefni sem hún framkvæmir eftir greiningu, bæði hvað varðar landamæravörslu, endursendingar sem og ýmsa gagnagrunna. Frá árinu 2010 hefur Landhelgisgæsla Íslands tekið þátt í fjölmörgum verkefnum á vegum Frontex með því að leggja til varðskip og eftirlitsflugvél í sameiginlegum verkefnum undir formerkjum stofnunarinnar. Með því hefur Ísland til fjölda ára verið meðal virkustu ríkja í samstarfinu og framlag Íslands verið vel metið á þessum vettvangi.

Árlega eru gerðir tvíhliða samningar um þátttöku aðildarríkja Schengen um væntanleg verkefni fyrir komandi ár. Að þessum samningum hafa komið fulltrúar lögreglunnar og Landhelgisgæslunnar. Aðkoma lögreglunnar hefur falist í þátttöku í landamæraeftirliti í flugstöðvum og Ísland hefur tilnefnt tvo fulltrúa í svokallaðar hraðsveitir (RABIT) en Ísland er skuldbundið til að hafa tvo fulltrúa tæka hverju sinni til aðstoðar ef alvarlegt ástand myndast á ytri landamærum Schengen-ríkjanna. Þá hafa komið gestalandamæraverðir á vegum Frontex og starfað í flugstöð Leifs Eiríkssonar. Hverju aðildarríki ber einnig að tilnefna mannafla í svokallaðan mannauðsbanka. Þeir sem tilnefndir eru verða að uppfylla ákveðin skilyrði og hljóta þjálfun hjá Frontex. Ákveðnar kröfur eru gerðar um viðbrögð tilnefndra í mannauðsbankanum og lágmarkstímalengd viðkomandi í verkefnum. Frontex heldur fjölda námskeiða og æfinga sem öllum aðildarríkjum er boðin þátttaka í. Lögreglumenn af Suðurnesjum og höfuðborgarsvæðinu sem og starfsmenn frá Landhelgisgæslunni, hafa tekið virkan þátt í námskeiðum á vegum Frontex.

Frontex rekur m.a. öfluga áhættugreiningardeild og ýmsa gagnabanka. Stofnunin stendur að þróun tækja og búnaðar til að mæta þörfum sínum. Stofnunin er í samvinnu við ýmsar löggæslustofnanir bæði á Evrópu- og alþjóðavísu, kemur á kynnum milli starfsmanna ríkja í verkefnum sem og ákvörðunartöku. Þetta auðveldar Íslandi mjög að fá upplýsingar um einstaka aðila og hópa og getur flýtt fyrir afgreiðslu mála. Stofnunin veitir upplýsingar um þróun mála sem auðveldar aðildarríkjunum að bregðast við ýmsum landamæratengdum glæpum, svo sem ólöglegum ferðamönnum, smygli á fólki og mansali. Með því að senda starfsmenn í verkefni og taka við starfsmönnum, kynnast starfsmenn vinnubrögðum annarra ríkja og menningu.

Embætti ríkislögreglustjóra er landsskrifstofa Íslands varðandi Frontex, NFPOC (National Frontex Point of Contact). Dómsmálaráðuneytið skipar aðalmann og varamann til setu í stjórn Frontex.

4.1.4.2. Landamærasjóður.

Ísland undirbýr nú í þriðja sinn þátttöku í landamærasjóði, Border Management and Visa Instrument, með starfstímabilið 2021–2027. Áður hefur Ísland tekið þátt í tveimur forverum nýja sjóðsins, External Borders Fund 2007–2013 og Internal Security Fund 2014–2020.

Sjóðirnir eru hugsaðir sem sameiginlegir styrktarsjóðir Schengen-samstarfsins. Grunnhugmynd og gróft markmið sjóðanna er hin sameiginlega ábyrgð þáttökulandanna um varnir ytri landamæra svæðisins en að ábyrgðin hvíli ekki einungis á þeim löndum sem eiga landamæri að þriðju ríkjum heldur Schengen-ríkjunum öllum. Ísland er skuldbundið til þátttöku í sjóðnum og greiðir aðildargjöld en hefur kost á að sækja um styrki á móti til þeirra verkefna sem falla að reglum og markmiðum sjóðsins eins og Ísland hefur gert vegna fjölmargra verkefna á sviði landamæra og útgáfu áritana.

4.1.4.3. Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (Europol).

Europol (European Police Agency) er Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins. Stofnunin tók upphaflega til starfa árið 1994 en í núverandi mynd árið 1999. Hún hefur aðsetur

í Haag í Hollandi. Meginverkefni stofnunarinnar er miðlun og greining upplýsinga ásamt því að vera samstarfsvettvangur aðildarríkja um aðgerðir á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi og hryðjuverka. Ísland gerði samstarfssamning við Europol árið 2001 og fer ríkislögreglustjóri með samskipti við stofnunina samkvæmt samningnum. Samstarfsaðilar Löggæslusamvinnustofnunar Evrópusambandsins, þ.e. Europol, eru Evrópusambandslöndin 27 auk fjölda annarra ríkja og alþjóðastofnana. Á árinu 2020 störfuðu hjá stofnuninni um 1.300 manns, þar af um 250 tengifulltrúar við tengslaskrifstofur sem aðildarríkin hafa hjá aðalskrifstofu stofnunarinnar í Haag. Ísland hefur haft tengifulltrúa hjá Europol frá því 1. febrúar 2007. Europol sinnir eingöngu málum og verkefnum á sviði alvarlegrar og skipulagðrar glæpastarfsemi og hryðjuverka.

Europol heldur samevrópska gagnagrunna um þá brotastarfsemi sem stofnunin sinnir en upplýsingar í þeim grunnum eru sendar inn frá aðildar- og samstarfsríkjunum. Greiningarsérfræðingar vinna með þær upplýsingar til að samræma og finna sameiginlegar tengingar á milli ríkja sem síðan eru notaðar sem grunnur að sameiginlegum rannsóknum eða aðgerðum. Aðgangur að þessum grunnum hefur reynst Íslandi afar mikilvægur og oft á tíðum tengt íslenskar upplýsingar við erlendar sem hefur orðið grundvöllur sameiginlegra rannsókna.

Annað hvert ár gefur Europol út áhættumatsskýrsluna SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment). Í skýrslunni eru settar fram niðurstöður greininga á helstu ógnum sem samfélögum Evrópu stafa hættu af á sviði alvarlegrar glæpastarfsemi. Skýrslan lítur til komandi þriggja til fimm ára. Niðurstöður SOCTA eru síðan leiðandi um ákvarðanir Europol um forgangsverkefni á sviði rannsókna og aðgerða. Ísland hefur tekið virkan þátt í þessari sameiginlegu, stefnumiðuðu greiningu og lagt fram eigin upplýsingar í heildarmyndina. Sambærileg greining er gerð á sviði hryðjuverka og aðgerða öfgahópa í Evrópu. Á grundvelli SOCTA eru myndaðir vinnuhópar um þá málaflokka sem taldir eru helstu ógnirnar. Sem fullgilt aðildarríki með aðgerðasamning við Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins hefur Ísland fullan aðgang að þessum vinnuhópum og tekur virkan þátt í nokkrum þeirra. Ísland nýtur þannig þjónustu sérfræðinga þessara hópa við rannsóknir og aðgerðir sem falla undir málaflokk hvers hóps.

4.1.4.4. Samtök evrópskra lögreglumenntastofnana (CEPOL).

Fulltrúar Lögregluskóla ríkisins og Samtaka evrópskra lögreglumenntastofnana (CEPOL) undirrituðu hinn 27. júní árið 2006 aðildarsamkomulag Íslands að evrópska lögregluskólastarfinu. Lögregluskóli ríkisins var lagður niður árið 2016 þegar menntun lögreglumanna færðist á háskólastig. Á sama tíma var stofnað mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu innan embættis ríkislögreglustjóra, sem annast meðal annars starfsnám nema í lögreglufræðum. Þessi aðild þýðir að opnað er á nánara samstarf við evrópska lögregluskóla um þjálfun og upplýsingaskipti. Meginviðfangsefni CEPOL eru að efla samstarf og virkni lögregluliða, miðla upplýsingum um niðurstöður rannsókna og starfsvenjur og annast þjálfunarnámskeið fyrir háttsetta lögreglumenn. Viðfangsefnin tengjast jafnan baráttunni gegn afbrotum, svo sem afbrotum þvert á landamæri innan Evrópu, viðbúnaði gegn hryðjuverkum, ólöglegum innflytjendum, landamæravörslu, mansali og hvers konar alþjóðlegri glæpastarfsemi.

Lögregluskólinn á Íslandi og síðar mennta- og starfsþróunarsetur lögreglunnar varð með þessu virkur þátttakandi í starfi CEPOL og öðlaðist aðgang að rafrænu netkerfi CEPOL ásamt námsneti evrópskra lögregluliða. Með samkomulaginu var lögregluskólum landa utan Evrópusambandsins í fyrsta sinn veitt aðild að evrópska lögregluskólastarfinu en Noregur skrifaði undir samning á sama tíma og Ísland.

4.1.4.5. Samvinna um útgáfu vegabréfsáritana.

Frá því að Ísland varð aðili að Schengen-samstarfinu hafa sendiráð annarra Schengen-ríkja séð um að afgreiða umsóknir um vegabréfsáritanir til Íslands, að undanteknu sendiráði Íslands í Peking sem hefur gefið út vegabréfsáritanir síðan í júní 2007, sendiráði Íslands í Moskvu sem hóf útgáfu vegabréfsáritana í júní 2013 og í seinni tíð sendiráð Íslands í Nýju-Delí, London og Washington. Að öðru leyti hefur utanríkisþjónustan gert fyrirvarssamninga við önnur Schengen-ríki víðs vegar um heim. Þau sendiráð sem fara með fyrirvar fyrir Íslands hönd í áritunarmálum sjá um afgreiðslu umsókna fyrir íslensk stjórnvöld. Umsóknir um vegabréfsáritanir eru skráðar í upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir (VIS) sem gerir Schengen-ríkjunum kleift að skiptast á vegabréfsáritunargögnum. Kerfið tengir sendiskrifstofur í löndum utan Evrópusambandsins og allar landamærostöðvar á ytri landamærum Schengen-ríkjanna.

Hinn 7. júlí 2021 samþykkti Evrópuþingið og ráðið nýja reglugerð um VIS-kerfið, sbr. reglugerð (ESB) 2021/1134, sem felur m.a. í sér breytingar á eldri reglugerð. Á hún að koma til framkvæmda að mestu leyti í lok árs 2024. Helstu nýmæli hennar eru þau að auk upplýsinga um vegabréfsáritanir verða skráðar upplýsingar um dvalarleyfi og langtímavegabréfsáritanir í kerfið, öryggi kerfisins mun verða aukið með samvirkni við önnur upplýsingakerfi Schengen-samstarfsins og nánari ákvæði taka gildi um varðveislu lífkennaupplýsinga í kerfinu, einkum barna.

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið í nánu samstarfi við landamæradeild ríkislögreglustjóra og embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Í því samráðsferli var reglulega fundað með fulltrúum umræddra stjórnvalda. Að auki var þeim, ásamt þáverandi samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti, Landhelgisgæslu Íslands, tollgæslu, Útlendingastofnun, Persónuvernd og öllum lögregluembættum landsins, gefinn kostur á að skila inn skriflegum athugasemdum að drögum að frumvarpinu í maí 2021. Athugasemdir bárust frá Útlendingastofnun, Persónuvernd, lögreglustjóranum á Suðurnesjum og embætti ríkislögreglustjóra og var tekið tillit til þeirra, að því leyti sem unnt var, við gerð frumvarpsins.

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 22. desember 2021 og var hægt að skila inn umsögn til og með 12. janúar 2022, sbr. mál nr. S-222/2021. Umsögn barst frá embætti ríkislögreglustjóra, lögreglustjóranum á Suðurnesjum, Útlendingastofnun, Persónuvernd, kærunefnd útlendingamála, ISAVIA og Samtökum ferðaþjónustunnar.

Embætti ríkislögreglustjóra lagði til einstaka orðalagsbreytingar í frumvarpinu sem tekið var tillit til eins og unnt var, sem og til athugasemda ISAVIA og Samtaka ferðaþjónustunnar.

Persónuvernd lagði til að persónuupplýsingar sem vinna á með skv. 16. gr. frumvarpsins yrðu taldar upp með tæmandi hætti í ákvæðinu sjálfu og var brugðist við því. Stofnunin óskaði einnig eftir auknu fjárframlagi vegna aukinna verkefna stofnunarinnar í tengslum við innleiðingu nýju upplýsingakerfanna, ETIAS og EES, en um það vísast nánar til 6. kafla hér á eftir.

Embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum vísaði til fyrri samskipta við dómsmálaráðuneytið, en ráðuneytið og embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum hafa verið með til skoðunar laga-grundvöll vistunar vegna skoðunar á landamærum. Þeim breytingum sem gerðar eru með frumvarpinu á 114. gr. laga um útlendinga er ætlað að taka af vafa um það að í þeim tilvikum sem útlendingur uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins sé lögreglu heimilt að taka ákvörðun um að skylda útlending til þess að dveljast á tilteknum stað á grundvelli ákvæðisins.

Útlendingastofnun lagði til breytt orðalag í skýringum við e-lið 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins sem tekið var tillit til og benti stofnunin jafnframt á að umfjöllun um tilkomu breytinga á

brottvísunarákvæðum laga um útlendinga mætti bæta inn í greinargerð með frumvarpinu til að skýrt væri hvert markmiðið með breytingunum væri. Bætt var úr því með því að setja slíka umfjöllun í 2. kafla um tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Kærunefnd útlendingamála gerði athugasemdir við nokkur ákvæði frumvarpsins og benti m.a. á að æskilegt væri að mæla fyrir um afturköllunar- og ógildingarheimild í tengslum við ferðaheimildarákvæði 10. gr., setja reglugerðarheimild til að mæla nánar fyrir um miðlægar aðgangsstöðvar skv. 2. mgr. 11. gr. og 8. mgr. 16. gr. og kveða nánar á um réttaráhrif og málsmeðferð brottvísana á landamærum skv. 3. mgr. 14. gr., jafnframt um nánari málsmeðferð skv. 3. og 4. mgr. 22. gr. og hvernig meðferð máls skuli háttáð fyrir dómstólum með tilliti til gagna eða upplýsinga sem haldið hefur verið frá aðila máls ef úrskurður um synjun á ferðaheimild er kærð til dómstóla. Brugðist var við þessum athugasemdum nefndarinnar með því að setja inn afturköllunar- og ógildingarheimild í 9. mgr. 10. gr., reglugerðarheimild um miðlægar aðgangsstöðvar í f-lið 1. mgr. 23. gr. og skýra athugasemdir við 3. mgr. 14. gr. og 3. mgr. 22. gr. Kærunefndin gerði einnig athugasemdir við einstaka stafliði 1. tölul. 25. gr. er varða breytingar á brottvísunarákvæðum laga um útlendinga og var tekið tillit til þeirra að því leyti sem unnt var við gerð frumvarpsins.

Við nánari vinnslu frumvarpsins lagði utanríkisráðuneytið til orðalagsbreytingar í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins ásamt breytingum á lögum um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Samstarfs í þágu friðar o.fl., nr. 72/2007, til að taka af allan vafa um að frumvarp þetta gildi ekki um erlendan liðsafla sem sérlæg taka til. Með breytingum á fyrrnefndum lögum nr. 72/2007 er núverandi framkvæmd þeirra skýrð, þ.e. gert ljóst að þau gildi um komu og brottför erlends liðsafla en ekki einungis um dvöl þeirra hér á landi eins og núverandi orðalag þeirra gefur til kynna.

Líkt og áður hefur komið fram var frumvarp þetta lagt fram á 152. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Allsherjar- og menntamálanefnd bærust þrjár umsagnir um frumvarpið í júní og júlí 2022. Umsagnirnar voru frá ríkislögreglustjóra, Isavia ohf. og Landhelgisgæslunni. Til að bregðast við umsögn Isavia ohf. voru skýringar í greinargerð við 6., 7. og 8. tölul. 3. gr. og 10. mgr. 10. gr. frumvarpsins lagfærðar og gerðar skiljanlegri. Einnig voru gerðar breytingar á ákvæðum 4. og 9. gr. frumvarpsins þar sem bætt var við málslið sem segir að kveðið verði á um undanþágur frá þeim kröfum sem ákvæðin gera í reglugerð og voru þær breytingar í samræmi við athugasemdir Landhelgisgæslunnar. Að lokum var gerð breyting á 17. gr. þar sem stuðst var við þá tillögu sem kom fram í umsögninni varðandi það ákvæði. Aðrar athugasemdir umsagnaraðila voru ekki taldar gefa tilefni til breytinga.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið er sem fyrr greinir liður í því að styrkja reglur um komu og brottför yfir landamæri Íslands og innleiða nauðsynlegar breytingar vegna upplýsingakerfa um komu og brottfarir og ferðaheimild sem á að taka í notkun árið 2023. Innleiðingin er liður í alþjóðlegum skuldbindingum Íslands sem þátttakanda í Schengen-samstarfinu og er ætlað að auka öryggi almennra borgara og Schengen-svæðisins í heild, þ.m.t. styrkja baráttuna gegn skipulagðri brotastarfsemi.

Ekki er ástæða til að ætla annað en að ráðuneyti og önnur stjórnvöld séu í stakk búin til að takast á við þau verkefni sem felast í frumvarpinu. Með því er fest í lög ákvæðin framkvæmd sem hefur verið á landamærum sem og mæla fyrir um á einum stað grunnreglur er gilda um för einstaklinga yfir landamæri. Þá hefur undirbúningur verið góður fyrir innleiðingu upplýsingakerfanna tveggja, EES og ETIAS, sem frumvarpinu er ætlað að innleiða. Sá undirbúningur hófst hér á landi árið 2018. Vissulega er um viðamikið verkefni að ræða sem snýr m.a. að

landamæravörslu, löggæslu, Útlendingastofnun og flutningsaðilum og mun hafa áhrif á komu og brottför ríkisborgara þriðju ríkja sem fara um ytri landamæri Íslands en breytingunum er ætlað að styrkja landamæraeftirlit og sjálfvirknivæða það í meira mæli.

Þó að innleiðing upplýsingakerfanna í heild kalli á umfangsmiklar breytingar og samræmingu á gildandi reglum um komu og för einstaklinga yfir ytri landamæri er ávinningurinn af frumvarpi þessu skýrar reglur og aukið öryggi borgaranna. Lögin eru þannig bæði hugsuð sem þáttur í að treysta löggæslustofnanir og öryggi borgara og samfélagsins í heild en gildandi fyrirkomulag um að mæla eingöngu fyrir um þær reglur er lúta að för yfir landamæri í lögum um útlendinga og reglugerð um för yfir landamæri þykir ekki lengur fullnægjandi að þessu leyti.

Frumvarpið kveður á um réttindi og skyldur allra þeirra sem ferðast um landamæri Íslands óháð kyni en reglur um ferðaheimild og reglur um skráningu í komu- og brottfararkerfið eiga sérstaklega við um ríkisborgara þriðju ríkja. Verði frumvarpið að lögum er því ekki gert ráð fyrir að það hafi ólík áhrif á stöðu kynjanna.

Ekki þótti ástæða til að leggja mat á áhrif á persónuvernd einstaklinga, enda byggja persónuverndarákvæði frumvarpsins á persónuverndarreglum Evrópusambandsins.

Kostnaðaráhrif frumvarpsins og áherslur um verklag snerta að stærstum hluta ríkislögreglustjóra, dómsmálaráðuneytið og Persónuvernd og taka til sjö verkþátta. Í fyrsta lagi fjárfestingar í alþjóðakerfum (Schengen-upplýsingakerfi). Í öðru lagi rekstur á alþjóðakerfum. Í þriðja lagi þátttaka í nýjum innri öryggissjóði Schengen-samstarfsins. Í fjórða lagi aukin mönnunarþörf flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum. Í fimmta lagi stofnun nýrrar farþegaheimildardeildar, þ.e. landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins, en gert er ráð fyrir að hjá skrifstofunni starfi 6–7 starfsmenn og að rekstur skrifstofunnar verði alfarið fjármagnaður með fjárframlagi úr innri öryggissjóði. Í sjötta lagi rekstur nýrrar farþegaupplýsingadeildar. Í sjöunda lagi áhrif frumvarpsins á Persónuvernd sem felst í kostnaði við úttektir á komu- og brottfararkerfinu og ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu á þriggja ára fresti. Ekki er gert ráð fyrir að eftirlitshlutverk Persónuverndar muni breytast í verulegum atriðum og því gert ráð fyrir að kostnaður ef einhver er rúmist innan ramma málaflokksins.

Áætluð kostnaðaráhrif innleiðingar Schengen-upplýsingakerfa og tengdur kostnaður

Staða fjármögnunar (0=fjármagnað; +=ófjármagnað)	2023	2024	2025	2026	2027	Millj. kr. öll árin
Fjárfestingar í alþjóðakerfum	14	55	55	0	0	124
Rekstur alþjóðakerfa	70	151	151	151	151	674
Nýr innri öryggissjóður	105	105	105	105	105	525
Landamæravarsla	278	398	398	398	398	1.870
Persónuvernd	0	3	0	0	3	6
Rekstur á ETIAS landseiningu	0	0	0	0	0	0
Rekstur á farþegaupplýsingadeild	0	0	0	0	0	0
Ófjármagnað	467	712	709	654	657	3.199

Eins og fram kemur í töflunni er um mjög fjárfrek verkefni að ræða sem taka munu til sín stóran hluta útgjaldasvigrúms dómsmálaráðuneytisins í þeirri fjármálaáætlun sem verið er að vinna að fyrir árin 2023–2027. Þannig er gert ráð fyrir að verkefnið verði fjármögnuð að fullu

innan ramma fjármálaáætlunar 2023–2027. Þá kallar rekstrarform landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins á það að á móti tekjunum til fjármögnunar rekstrinum verði aflað útgjaldaheimilda sem komi til með breytingum á lögum um aukatekjur ríkissjóðs.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér fjárhagsáhrif á sveitarfélögin.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um gildissvið laganna, verði frumvarpið að lögum, nánar tiltekið um hvað lögin gilda og til hvers þau taka ekki.

Í 1. mgr. kemur fram að lögin skuli gilda um stjórn landamæra og landamæravörslu. Landamæravarsla felur í sér landamæraeftirlit og landamæragæslu. Þessi fjögur hugtök og munurinn á þeim eru skýrð í 3. gr. Landamæraeftirlit fer fram á landamærastöðvum, landamæragæsla á milli skilgreindra landamærastöðva og á landamærastöð utan ákveðins opnunartíma til varnar því að einstaklingur sniðgangi landamæraeftirlit og landamæravarsla er sú starfsemi sem fram fer á landamærum vegna farar eða fyrirhugaðrar farar yfir landamæri og felur í sér landamæraeftirlit og landamæragæslu. Jafnframt tekur frumvarpið til heimildar einstaklinga til farar um innri og ytri landamæri Schengen-svæðisins, nánar tiltekið við för einstaklings til og frá landinu. Lögum um landamæri er ætlað að tryggja rétt einstaklings til frjálstrar farar um innri landamæri en á sama tíma treysta þær heimildir sem lögreglan, landamæraverðir og flutningsaðilar hafa vegna farar einstaklinga um landamæri.

Með hugtakinu einstaklingur í 1. mgr. er bæði átt við íslenska og erlenda ríkisborgara. Lög um útlendinga geta hins vegar einnig gilt um komu og för erlendra ríkisborgara þar sem t.d. er mælt fyrir um skyldu þeirra sem eru áritunarskyldir til að sækja um vegabréfsáritun fyrir komu og dvöl hér á landi. Þá má einnig finna þar frávísunar- og brottvísunarheimildir sem gilda eingöngu um útlendinga. Um heimild útlendinga til dvalar hér á landi og rétt til alþjóðlegrar verndar gilda svo jafnframt lög um útlendinga.

Þykir rétt að taka fram hér að reglur frumvarpsins taka ekki til ábyrgðar og eftirlits tollyfirvalda á vörufælði um landamæri. Schengen-samstarfið kveður á um niðurfellingu persónubundins eftirlits á innri landamærum þáttökuríkja. Landamæraeftirlit er annars vegar eftirlit með fólki og hins vegar eftirlit með vörum. Hluti af Schengen-samkomulaginu fjallar um eftirlit með vöru en með 1. hluta viðauka A við Brussel-samninginn frá árinu 1999 var m.a. gerð undanþága frá því að ákvæði 4. mgr. 2. gr. og að V. þáttur Schengen-samkomulagsins um eftirlit með vöru myndu gilda á Íslandi. Samstarfið hefur því ekki áhrif á tolleftril á landamærum Íslands og er því fram haldið. Fyrir önnur aðildarríki Schengen hefur samkomulagið m.a. þær skyldur í för með sér að draga skuli eins og kostur er úr tíðni og umfangi eftirlits með vöru í tengslum við för fólks yfir innri landamæri, sbr. 124. gr. samkomulagsins. Litið er svo á að þær mótvægisáðgerðir sem felast í Schengen-samstarfinu komi þá í raun í stað reglubundins eftirlits með vöru. Er þetta fyrst og fremst með aukinni lögreglusamvinnu milli Schengen-ríkjanna. Undanþága Íslands varðandi eftirlit með vöru verður að teljast mikilvæg, einkum fyrir eftirlit með vörum líkt og fíkniefnum, vopnum og öðru slíku. Undanþágan skarast hins vegar einnig við niðurfellingu persónueftirlits enda fer og hreyfist vara yfir landamæri fyrir tilstuðlan fólks. Óhjákvæmilega er því eftirlit með fólki nauðsynlegur hluti af eftirliti með vöru og því er mikilvægt að skilvirkt samstarf sé á milli eftirlits með för fólks yfir landamæri sem og eftirliti með vöru.

Tollyfirvöld fara með eftirlit með vöru en fjallað er um þann hluta landamæraeftirlits í tollalögum, nr. 88/2005. Hlutverk tollyfirvalda er m.a. að hafa eftirlit með innflutningi, umflutningi og útflutningi á vörum, eftirlit með ferðum og flutningi fara og eftirlit með flutningi

fólks til og frá landinu, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 40. gr. tollalaga. Hlutverk tollyfirvalda er enn fremur að halda úti greiningarstarfi með áhættustjórnun við tollefirtlit og samstarfi við önnur stjórnvöld á því verkefnasviði, sbr. 6. og 8. tölul. sömu greinar. Í því felst m.a. að aðstoða lögreglu og ákærvald vegna brota á tollalögum, sbr. 45. gr. sömu laga.

Í 2. mgr. kemur fram að um komu erlendra ríkisskipa, ríkisloftfara eða loftfara sem skráð eru í erlendu ríki þar sem yfirlýstur tilgangur flugsins er í þágu erlends ríkis að íslensku yfirráðasvæði, svo og komu erlends liðsafla hingað til lands, fari samkvæmt ákvæðum sérlaga. Um komu framangreindra farartækja og erlends liðsafla gilda lög og lagakaflar sem eru á málefnasviði þess ráðherra sem fer með utanríkismál. Þannig er kveðið á um aðgang erlendra ríkisskipa að íslensku yfirráðasvæði í III. kafla A laga um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, og um aðgang erlendra ríkisloftfara að íslensku yfirráðasvæði í XII. kafla A laga um loftferðir, nr. 60/1998. Það hefur tíðkast allt frá árinu 1939 að utanríkisráðherra veiti erlendum ríkisloftförum heimild til að koma inn á íslensk yfirráðasvæði. Í ákvæðinu er tekið mið af frumvarpi til laga um loftferðir (þskj. 188 – 186. mál á 152. lögb.) varðandi loftför sem skráð eru í erlendu ríki þar sem yfirlýstur tilgangur flugsins er í þágu erlends ríkis. Um komu og dvöl erlends liðsafla gilda hér einkum lög um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins, nr. 72/2007, og lög um lagagildi varnarsamningsins, nr. 110/1951. Í þessum sérlögum eru m.a. lögfestar þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands í tengslum við komu erlends liðsafla hingað til lands.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er að finna markmiðsákvæði, nánar tiltekið að tryggja að landamærastjórn og landamæravarsla sé framkvæmd með öruggum og skilvirkum hætti og til samræmis við lög, reglugerðir og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Ísland tekur þátt í Schengen-samstarfinu sem er samstarf Evrópuríkja á sviði landamæraeftirlits og löggæslu sem byggist á Schengen-samningnum. Markmið samstarfsins er að auðvelda ferðir fólks innan Schengen-svæðisins með því að afnema persónueftirlit (vegabréfaskoðun) á innri landamærum þess en styrkja jafnframt eftirlitið á ytri landamærum svæðisins. Reglur sem gilda um landamæravörslu á ytri landamærum Íslands, þ.e. landamæraeftirlit og landamæragæslu, má því leiða af Schengen-samstarfinu og þátttöku Íslands í því. Sérstök lög um landamæri þykja til þess fallin að efla lögregluna við störf sín er kemur að landamæraeftirliti. Lögunum er m.a. ætlað að kveða skýrt á um heimildir og skyldur landamæravarða og réttindi og skyldur einstaklings sem ferðast um landamæri. Lagasetningin er þannig bæði hugsuð sem þáttur í að treysta löggæslustofnanir sem og öryggi borgara og samfélagsins í heild. Með þessu verði stuðlað að skýrari réttarheimildum er varða landamæri.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er að finna orðskýringar. Markmið orðskýringanna er að gera lögin aðgengilegri, verði frumvarpið óbreytt að lögum, og tryggja samræmda framkvæmd. Við skilgreiningu hugtakanna var litið til skilgreininga í lögum um útlendinga, nr. 80/2016, reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017, reglugerðar (ESB) 2017/2226 um að koma á fót komu- og brottfararkerfi (EES komu- og brottfararkerfinu), reglugerðar (ESB) 2018/1240 um að koma á fót evrópsku ferðaupplýsinga og ferðaheimildakerfi (ETIAS ferðaheimildakerfinu) og reglugerðar (ESB) 2019/817 um að koma á umgjörð samvirkni milli upplýsingakerfa ESB.

Í 1. tölul. er að finna nýtt hugtak, *ferðaheimild*. Ferðaheimild er ákvörðun sem er gefin út til ríkisborgara þriðja ríkis sem er undanþeginn kvöð um vegabréfsáritun við komu yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins. Ferðaheimild er gefin út í samræmi við reglugerð (ESB)

2018/1240 sem er að hluta til innleidd með 10. og 11 gr. ásamt fleiri greinum frumvarps þessa og verður nánar útfærð með reglugerð ráðherra. Ferðaheimild er skilyrði fyrir komu fyrrnefndra ríkisborgara þriðju ríkja inn á Schengen-svæðið til samræmis við 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/399. Ákvæði þeirrar reglugerðar hafa m.a. verið innleidd hér á landi með reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017.

Í 2. tölul. er hugtakið *ferðaskilríki* skilgreint. Ferðaskilríki er persónuskilríki sem er viðurkennt að gildi til ferðalaga um og yfir landamæri. Schengen-rikin hafa sett saman lista yfir þau skilríki sem teljast gild ferðaskilríki auk vegabréfa og útgefin eru af Schengen-ríkjunum. Önnur persónuskilríki sem teljast gild hér innan lands og einstaklingur getur notað til að sanna á sér deili, t.d. ökuskírteini, teljast ekki gild ferðaskilríki á erlendum vettvangi. Það er algengur misskilningur að Schengen-samstarfið gangi út á að einstaklingur geti ferðast milli Schengen-ríkja án vegabréfs. Einstaklingur sem ferðast um Schengen-svæðið verður ávallt að geta sannað á sér deili með viðurkenndum persónuskilríkjum, t.d. í þeim tilvikum er lögregla hefur afskipti af einstaklingi af einhverjum ástæðum. Slík afskipti þurfa ekki að eiga sér stað á landamærastöð, þau geta verið inni í landi af ýmsum ástæðum. Viðurkennd íslensk persónuskilríki á erlendum vettvangi eru vegabréf. Þannig ætti íslenskur ríkisborgari sem ferðast frá Íslandi til annars Schengen-ríkis ávallt að hafa vegabréf sitt meðferðis þó að honum sé ekki gert að sýna landamæravörðum það við för sína yfir innri landamæri. Enn fremur ber að nefna að flutningsaðilar, t.d. flugrekendur, hafa sumir hverjir sett það sem skilyrði fyrir innritun í flug að einstaklingur hafi meðferðis vegabréf. Samkvæmt norræna vegabréfasamningnum geta ríkisborgarar samningsríkjanna ferðast frá einu norrænu ríki til annars án vegabréfs. Undanþágan hefur ekki áhrif á skilríkjakröfur flugfélaga.

Í 4. og 18. tölul. eru hugtökin *innri* og *ytri landamæri* skilgreind. Með þátttöku Íslands í Schengen breyttust landamæri Íslands í „innri“ og „ytri“ landamæri. Með innri landamærum er átt við sameiginleg landamæri tveggja Schengen-ríkja, þar á meðal flugstöðvar og hafnir þaðan sem flogið eða siglt er milli tveggja Schengen-ríkja. Með ytri landamærum er átt við landamæri Schengen- ríkis að þriðja ríki, þ.e. að ríki sem ekki er þátttakandi í Schengen-samstarfinu. Með afnámi eftirlits á innri landamærum færast landamæri Schengen-ríkis í raun til ytri landamæra þess Schengen-ríkis sem á landamæri að þriðja ríki, þ.e. ríki sem ekki er þátttakandi í Schengen- samstarfinu. Nánar tiltekið eru ytri landamæri Íslands því í rauninni ekki einungis við stendur landsins heldur ná þau sem dæmi í austri alla leið til Rússlands sem á landamæri að Finnlandi og í suðri alla leið til Tyrklands og Norður-Afríku sem eiga landamæri að Grikklandi og Ítalíu. Þess ber að geta að landamærastöð getur verið bæði innri og ytri landamæri. Þannig er t.d. Keflavíkurflugvöllur hvort tveggja því þaðan er bæði flug innan Schengen og flug til þriðju ríkja.

Í 5., 6. og 9. tölul. eru hugtökin *landamæraeftirlit*, *landamæragæsla* og *landamæravarsla* skilgreind. Landamæravarsla er sú starfsemi sem fram fer á landamærum vegna farar eða fyrirhugaðrar farar yfir landamæri og felur í sér landamæraeftirlit og landamæragæslu. Landamæraeftirlit fer fram á landamærastöðvum og er í raun tvíþætt. Annars vegar eftirlit lögreglu og hins vegar eftirlit tollfyrivalda með för vöru yfir landamæri. Lög um landamæri gilda einungis um hið fyrrnefnda en tollalög, nr. 88/2005, um hið síðarnefnda. Landamæragæsla fer fram til varnar því að einstaklingur sniðgangi landamæraeftirlit og fer fram á milli skilgreindra landamærastöðva, óháð opnunartíma þeirra, og á landamærastöðvum utan ákveðins opnunartíma. Þegar landamærastöð er opin fer fram landamæraeftirlit.

Í 7. tölul. er ný skilgreining og er hún á hugtakinu *landamærastjórn*. Landamærastjórn er víðtækara hugtak en landamæravarsla. Markmiðið með landamærastjórn er opin, vel stýrð og örugg landamæri og felst hún í samhæfingu og samvinnu viðeigandi yfirvalda og stofnana,

bæði innlendra og erlendra, sem vinna að því að tryggja öryggi landamæra og auðvelda frjáls viðskipti.

Í 8. tölul. er fjallað um *landamærastöð*. Getur þetta átt við um hafnir, flugvelli og landamærastöð á landi sem staðsett er á landamærum gagnvart þriðja ríki.

Í 10. tölul. er skilgreint hugtakið *landamæravörður*. Landamæraverðir eru opinberir starfsmenn lögreglu, þeir sinna landamæravörslu á ábyrgð lögreglu og skulu hljóta viðeigandi þjálfun til starfsins á vegum mennta- og þróunarseturs lögreglunnar (MSL).

Í 11. tölul. er ný skilgreining og er hún á hugtakinu *laumufarþegi*. Er með laumufarþega átt við einstaklinga sem laumast um borð í skip eða loftfar til að fá flutning án endurgjalds eða til að komast hjá eftirliti og viðkomandi er án tilskilinna leyfa og/eða án vitundar stjórnanda farartækisins eða flutningsaðila. Markmið einstaklingsins er að komast yfir landamæri án þess að uppfylla skilyrði í lögum og reglugerðum fyrir komu.

Í 12. tölul. er að finna skilgreiningu á *persónubundnu eftirliti*. Með persónubundnu eftirliti er nánar tiltekið átt við þegar hver og einn einstaklingur er stöðvaður af landamæraverði við för yfir landamæri og viðkomandi gert að gera grein fyrir sér með viðurkenndum ferðaskilríkjum. Með tilkomu Schengen var persónubundið eftirlit afnumið á innri landamærum Schengen-ríkjanna. Það þýðir að einstaklingur sem ferðast frá einu Schengen-ríki til annars sætir ekki reglubundnum afskiptum landamæravarðar við för um innri landamæri. Persónubundið eftirlit fer því almennt einungis fram á ytri landamærum nema tímabundið eftirlit á innri landamærum sé tekið upp. Á Íslandi þýðir þetta að einstaklingur sem t.d. fer með flugi til og frá þriðja ríki, þ.e. ríki sem ekki er þátttakandi í Schengen-samstarfinu, sætir persónubundnu eftirliti landamæravarðar við bæði komu og brottför. Öllum sem ferðast um ytri landamæri ber að sæta slíku eftirliti.

Í 13. tölul. er að finna skilgreiningu á *ríkisborgara þriðja ríkis*. Með ríkisborgara þriðja ríkis er átt við útlending sem er ekki borgari ríkis sem tilheyrir Evrópska efnahagssvæðinu eða fellur undir stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu. Hugtakið þekkist vel í almennri orðnotkun sem og framkvæmd bæði hér á landi og erlendis. Í lögum um útlendinga er hugtakið ríkisborgari þriðja ríkis hins vegar ekki notað heldur er fjallað um slíkan einstakling sem útlending sem fellur ekki undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu eða útlending sem er hvorki EES- né EFTA-borgari. Skv. 17. tölul. er *útlendingur* einstaklingur sem hefur ekki íslenskan ríkisborgararétt og er sú skilgreining fengin úr lögum um útlendinga. Með lögum þessum, verði frumvarpið óbreytt að lögum, er lagt til að hugtakið ríkisborgari þriðja ríkis verði notað um framangreindan hóp einstaklinga. Bæði þykir sú hugtakanotkun einfaldari og skýrari heldur en það sem lagt var upp með er lög um útlendinga voru sett, auk þess sem hún er í samræmi við almenna orðnotkun og orðnotkun á Evrópuvettvangi, t.d. í ESB-gerðum sem Íslandi ber að innleiða á grundvelli Schengen-samstarfsins. Stefnt er að því að styðjast meira við framangreint hugtak við framtíðarlaga-setningu og verður skoðað að breyta hugtakanotkun í gildandi regluverki til samræmingar, m.a. í lögum um útlendinga.

Í 14. tölul. er nýtt hugtak sem er *sameiginlegt auðkennasafn*. Hugtakið byggist á skilgreiningu í reglugerð (ESB) 2019/817 um að koma á umgjörð samvirkni milli upplýsingakerfa ESB á sviði lögreglu- og dómsmálasamstarfs, mála er varða alþjóðlega vernd og fólksflutninga.

Í 15. tölul. er að finna skilgreiningu á *Schengen-svæðinu*. Nú nær Schengen-svæðið til allra aðildarríkja Evrópusambandsins nema Írlands og Kýpur. Sem stendur beita ESB-aðildarríkin Búlgaría, Rúmenía og Króatía aðeins sumum ákvæðum Schengen-samningsins, en þar til þau beita Schengen-samningnum að fullu verður vegabréfaeftirlit áfram við innri landamæri. Auk framangreindra landa eru Ísland, Noregur, Sviss og Liechtenstein einnig Schengen-ríki.

Í 16. tölul. er *stutt dvöl* skilgreind sem dvöl á Schengen-svæðinu mest 90 daga á hverju 180 daga tímabili. Til að dvelja umfram 90 daga þarf ríkisborgari þriðja ríkis almennt sérstaka heimild sem byggist t.d. á dvalarleyfi, langtímavegabréfsáritun eða gagnkvæmu samkomulagi/samningum tiltekinna ríkja um lengri dvöl í þeim sérstöku ríkjum og eru það yfirleitt tvíhliða samningar.

Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringar.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er kveðið á um ábyrgð og framkvæmd landamæraeftirlits en um slíka ábyrgð er nú fjallað um í 1. og 6. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Með ákvæði þessu er lagt til að festa í lög framangreinda ábyrgð lögreglu, landamæravarða og/eða annarra opinberra starfsmanna sem lögregla felur heimild til að sinna landamæraeftirliti.

Í 1. mgr. er kveðið á um að lögregla beri ábyrgð á og annist landamæraeftirlit á Íslandi. Landamæraeftirlit fer fram á landamæraastöðvum skv. 2. mgr. Í viðauka I við reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017, er listi yfir landamæraastöðvar á Íslandi sem nú eru fjórir flugvellir; á Akureyri, Egilsstöðum, í Keflavík og Reykjavík og 30 hafnir víðs vegar um landið. Tilgangur með landamæraeftirliti er að kanna hvort einstaklingur, þ.m.t. samgöngutæki og munir í hans vörslu, uppfylli skilyrði fyrir för yfir landamæri. Þrátt fyrir almennu regluna geta komið upp aðstæður þar sem sinna þarf landamæraeftirliti utan viðurkenndra landamæraastöðva, t.d. vegna ófyrirsjáanlegra neyðartilvika. Í 2. mgr. 4. gr. reglugerðar 866/2017 um för yfir landamæri, með síðari breytingum, er kveðið á um þær aðstæður sem geta orðið til þess að veitt verði undanþága frá ákvæðinu.

Eftirlit fer einnig fram innan lands og þykir því rétt að kveða á um í ákvæði þessu þá ábyrgð lögreglu að sinna virku eftirliti með útlendingum innan lands, með vísan til alþjóðlegra skuldbindinga á alþjóðavettvangi. Auk alþjóðlegrar samvinnu lögreglu í gegnum Schengen-upplýsingakerfið, til að sporna gegn afbrotum og efla lögreglusamvinnu milli ríkja, gerir Schengen-samningurinn ráð fyrir auknu sameiginlegu eftirliti lögreglu innan svæðisins. Í baráttunni gegn aukinni alþjóðavæðingu skipulagðrar glæpastarfsemi hafa yfirvöld lögreglu og dómsmála, með gildistöku Schengen-samningsins, öðlast möguleika á stórauðum samvinnu landa á milli. Virkt eftirlit með útlendingum innan lands felur einkum í sér að kanna skilríki útlendinga og hvort hann dvelji löglega á Schengen-svæðinu þegar lögregla hefur afskipti af útlendingi af einhverjum ástæðum t.d. eins og við hefðbundið umferðareftirlit eða vinnustaðaeftirlit. Lögregla hefur ákveðnar valdheimildir samkvæmt lögreglulögum og þá hefur hún jafnframt ýmsar heimildir samkvæmt lögum um útlendinga, t.d. til að skylda útlending til að sinna reglulegri tilkynningarskyldu um veru sína hér á landi eða til að dveljast á ákveðnum stað í nánar tilgreindum tilvikum. Þá bera útlendingar ákveðnar skyldur samkvæmt sömu lögum, t.d. til að geta gert grein fyrir sér fyrir lögreglu.

Í 3. mgr. er kveðið á um að lögregla geti falið öðrum opinberum starfsmönnum að annast eftirlit með komu til lands og för úr landi á stöðum sem ráðherra ákveður, sbr. 1. mgr. 9. gr. Nauðsynlegt er að hafa slíka heimild í lögum. Þeir opinberu starfsmenn sem falið er eftirlit með komu til og frá landinu eru starfsmenn lögreglu og eftirlitið framkvæmt á ábyrgð lögreglu. Í framkvæmd er það þannig að lögregla felur opinberum starfsmönnum, landamæravörðum, ákveðið eftirlit, þ.e. eftirlit sem hver og einn hefur fengið þjálfun til að gegna. Ráðherra er heimilt að mæla fyrir um reglur sem eiga að gilda um þjálfun landamæravarða, sbr. a-lið 2. mgr. 23. gr.

Um 5. gr.

Í 5. gr. sem byggist á 13. gr. reglugerðar (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri er kveðið á um ábyrgð landamæragæslu.

Samkvæmt greininni ber lögregla ábyrgð á landamæragæslu á landi, þ.e. á milli landamærastöðva en einnig á landamærastöðvum, þ.e. flugvöllum og höfnum utan ákvedins opnartíma til varnar því að einstaklingur sniðgangi landamæraeftirlit. Landhelgisgæsla Íslands sinnir því hlutverki á hafinu. Landamæragæsla þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að hindra að farið sé yfir landamærin í heimildarleysi, að berjast gegn afbrotastarfsemi sem nær yfir landamærin og grípa til ráðstafana gagnvart þeim sem hafa farið yfir landamærin með ólög-mætum hætti. Þar sem Ísland á ekki landamæri að öðru ríki hefur ekki reynt mikið á að einstaklingar reyni að komast yfir landamærin með ólög-mætum hætti.

Í 1. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 52/2006, er hlutverk hennar skýrt. Þar segir að Landhelgisgæsla Íslands sinni öryggisgæslu og björgun á hafi úti, fari með löggæslu á hafinu og gegni öðrum verkefnum samkvæmt ákvæðum laganna, ákvæðum reglugerða á grundvelli þeirra og öðrum lögbundnum fyrirmælum. Landamæragæsla er eitt af hlutverkum Landhelgisgæslunnar og er henni m.a. sinnt með skipum og loftförum gæslunnar. Hlutverk hennar endurspeglast einnig í reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017, m.a. í 18. gr. sem kveður á um að stjórnandi skips skuli tilkynna gæslunni um áætlaða komu og brottför yfir ytri landamæri Íslands.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er kveðið á um að tollyfirvöldum sé heimilt að aðstoða lögreglu við landamæraeftirlit og beitingu löggæsluvalds við landamærin samhliða störfum sínum við framkvæmd tolleftirlits, t.d. með því að taka afrit af vegabréfum, skilríkjum og öðrum gögnum ferðamanna þegar þörf þykir. Tollyfirvöldum getur þannig verið heimilt að hafa afskipti af farþeganum sjálfum og ekki eingöngu vegna tollskoðunar vöru. Tollyfirvöld, löglærðir fulltrúar þeirra og tollverðir fara með lögregluvald á sínu starfssviði og þegar þeir annast eða aðstoða við löggæslu skv. 4. tölul. 9. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996.

Um 7. gr.

Í 7. gr. er kveðið á um ábyrgð ríkislögreglustjóra á því að tryggja að viðeigandi stjórnvöld og stofnanir er sinna málefnum er varða landamæri með einhverjum hætti eigi í nauðsynlegu samstarfi bæði sín á milli og við aðra hlutaðeigandi aðila. Jafnframt ber ríkislögreglustjóra að tryggja að Ísland taki þátt í alþjóðlegu samstarfi er varðar málefni landamæra, sbr. 1. mgr. Í 17. gr. Schengen-landamærareglanna, reglugerð (ESB) 2016/399, er kveðið á um að aðildarríki Schengen aðstoði hvert annað og hafi með sér náið samstarf með árangursríka landamæra-vörslu í huga. Í ljósi niðurstöðu Schengen-úttektar árið 2017 er mikilvægt að tryggja að miðlægt stjórnvald beri ábyrgð á málaflokknum hér á landi. Með tilkomu landamærasviðs ríkislögreglustjóra sem tók til starfa hinn 1. janúar 2019 hafa verkefni tengd landamærum verið færð frá dómsmálaráðuneytinu til ríkislögreglustjóra. Í reglugerð nr. 325/2021, um starfsemi, hlutverk og ábyrgð embættis ríkislögreglustjóra, sbr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, segir í 1. mgr. 27. gr. að landamærasvið ríkislögreglustjóra sé samhfæfingaraðili í málefnum landamæra og ætlað að tryggja heildstæða og samræmda nálgun við framkvæmd landamæra-vörslu ásamt því að styðja við lögregluembætti í tengdum verkefnum. Skv. 2. mgr. sama ákvæðis ber landamærasvið ábyrgð á eftirliti og umsjón með því að Ísland uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar sínar er varða landamæraeftirlit, með því m.a. að framkvæma gæðaúttektir og gefa út leiðbeiningar og fyrirmæli.

Í 2. mgr. 7. gr. er kveðið á um samstarf við erlenda aðila á sviði landamæramála. Landamæravarsla hér á landi tekur sífellt breytingum og hefur þróast ört, ekki síst vegna aðildar Íslands að Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu. Til að íslensk lögreglufyrirvöld sem starfa á landamærum geti á virkan hátt tekið þátt í hinu evrópska samstarfi, svo sem alþjóðlegri baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi, er nauðsynlegt að lögreglufyrirvöld sem fara með landamæraeftirlit og landamæragæslu eigi gagnkvæmt samstarf við erlend lögreglu- og landamærayfirvöld og eins alþjóðastofnanir. Um er að ræða sambærilegt ákvæði og í 11. gr. a lögreglulaga, nr. 90/1996, og lýtur að sömu sjónarmiðum. Gert er ráð fyrir að þessum tveimur ákvæðum yrði beitt saman, kæmi til samstarfs af því tagi sem hér er lýst en nauðsynlegt er að kveða skýrt á um samstarf af þessu tagi í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Þykir nauðsynlegt að kveða á um þessa heimild í lögum um landamæri þar sem hér er um að ræða heildstæða löggjöf um það efni, þótt einnig væri unnt að beita 11. gr. a lögreglulaga í framkvæmd.

Ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að Landhelgisgæsla Íslands eigi í samstarfi við Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex) á grundvelli laga nr. 52/2006, um Landhelgisgæslu Íslands.

Um 8. gr.

Í 8. gr. er að finna skyldu einstaklinga til að hafa vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki við komu til landsins, nema annað sé ákveðið í reglum sem ráðherra setur. Undanþága frá vegabréfaskyldu getur leitt af samningum við önnur ríki, sbr. samkomulag Norðurlandanna frá 1954 um það efni. Kveðið er á um þessa skyldu í 19. gr. laga um útlendinga en með frumvarpi þessu er lagt til að það ákvæði falli brott og að eingöngu verði kveðið á um skylduna í þessu ákvæði. Framangreind skylda gildir enda bæði um íslenska ríkisborgara og útlendinga.

Í 2. mgr. er vísað til heimildar lögreglu til að veita útlendingi undanþágu frá þeirri skyldu að hafa vegabréf eða til að viðurkenna önnur skilríki en leiðir af almennum reglum. Samkvæmt gildandi 2. másl. 1. mgr. 19. gr. laga um útlendinga hefur sú heimild verið hjá Útlendingastofnun en með frumvarpi þessu er lagt til að heimildin falli brott og hún verði falin lögreglu með ákvæði þessu, enda er það lögregla sem ber ábyrgð á og framkvæmir landamæraeftirlit skv. 4. gr. frumvarpsins. Það felur m.a. í sér að kanna hvort öll skilyrði fyrir komu eru uppfyllt til samræmis við reglur þar um. Lögregla tekur einnig ákvörðun um frávisun á landamærum ef skilyrði fyrir komu eru ekki uppfyllt og því þykir það samræmast hlutverki lögreglu betur en Útlendingastofnunar að ákvarða hvort veita skuli undanþágu frá þeirri skyldu að hafa vegabréf eða að viðurkenna önnur skilríki. Slíka undanþágu má veita fyrir fram en má einnig veita við komu til landsins. Ákvörðun um slíka undanþágu verður að byggjast á mati á aðstæðum hverju sinni.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er fjallað um för yfir ytri landamæri Íslands og þau skilyrði og íhlutun sem einstaklingar sem ferðast yfir ytri landamæri þurfa að sæta hér á landi.

Í 1. mgr. segir að koma til landsins og för úr landi skuli fara fram á stöðum og afgreiðslutímum sem ráðherra ákveður með reglugerð. Þetta ákvæði er efnislega samhljóða 1. másl. 2. mgr. 18. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, sem lagt er til að falli brott með frumvarpi þessu en upphaflega byggist hún á 1. mgr. 3. gr. Schengen-samningsins. Ráðherra skal einnig kveða á um undanþágur frá þeim reglum í reglugerð. Í 2. mgr. er kveðið á um þá meginreglu að allir sem ferðist yfir ytri landamæri Íslands skuli þegar í stað gefa sig fram á landamærastöð eða

við næsta lögregluþingarmálfund til þess að sæta komu- og brottfarareftirliti, þ.e. landamæraeftirliti. Þetta er kveðið á um í 1. mgr. 18. gr. laga um útlendinga sem lagt er til að falli brott með frumvarpi þessu. Sama skylda hvílir á þeim sem kemur til landsins og þeim sem fer af landi brott. Þessi skylda á einnig bæði við um útlendinga og íslenska ríkisborgara. Ákvæði 2. mgr. tekur mið af ákvæðum reglugerðar (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri þar sem gert er ráð fyrir eftirliti á landamærum bæði við komu og brottför af Schengen-svæðinu. Eftirlitinu ber að haga í samræmi við þau ákvæði, sjá m.a. 7. gr. reglugerðarinnar, en í grófum dráttum má segja að það feli í sér athugun á því hvort fullnægt sé skilyrðum fyrir komu og brottför af Schengen-svæðinu. Þessi könnun á m.a. að taka tillit til þess hvort fyrir hendi sé eitthvert þeirra atriða sem leiða á til þess að útlendingi verði vísað frá við komu til landsins, sbr. ákvæði 94. og 106. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016. Eftirlit samkvæmt þessari grein á við um ytri landamæri Schengen-svæðisins og gildir því gagnvart þeim sem koma frá ríkjum eða ferðast til ríkja sem ekki taka þátt í Schengen-samstarfinu. Eftirlitið á því ekki við um þá sem ferðast um innri landamæri nema tímabundið landamæraeftirlit sé tekið upp á innri landamærum, sbr. 12. og 13. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 3. mgr. er einstaklingi skylt að lúta eftirliti skv. 2. mgr. Eftirlitið nær einnig til samgöngutækja og muna sem eru í vörslu þess sem fer yfir landamæri. Með slíku eftirliti er verið að kanna hvort skilyrði fyrir komu og för yfir landamæri eru uppfyllt.

Um 10. gr.

Ákvæði 10. gr. sem er nýmæli kveður á um ferðaheimild fyrir ríkisborgara þriðju ríkja sem eru undanþegnin áritunarskyldu. Ákvæðinu er ætlað að innleiða tiltekin ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1240 um að koma á fót evrópsku ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi (ETIAS-ferðaheimildakerfinu). Reglugerðin verður síðan að fullu innleidd með íslenskri reglugerð sem sett verður á grundvelli laga þessara, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Með reglugerðinni er lögð skylda á ríkisborgara þriðju ríkja, sem falla ekki undir kvöð um vegabréfsáritun og vilja ferðast inn á Schengen-svæðið, að hafa til þess gilda ferðaheimild, sem sótt er um áður en viðkomandi ferðast um ytri landamæri Schengen-svæðisins. ETIAS-ferðaheimildakerfið, sem stendur fyrir *European Travel Information and Authorisation System*, samanstendur af upplýsingakerfi (ETIAS), miðlægrri einingu sem staðsett er innan Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu og landsskrifstofu í hverju aðildarríki. Kerfinu er ætlað að nútímavæða og einfalda landamæraeftirlit og koma í veg fyrir að ríkisborgari þriðja ríkis leggi af stað í ferðalag til Schengen-svæðisins en fái svo ekki heimild til landgöngu.

Í 1. mgr. er kveðið á um þá meginreglu að ríkisborgari þriðja ríkis sem er undanþeginn áritunarskyldu þurfi ferðaheimild þegar ferðast er yfir ytri landamærin, nema ráðherra ákveði annað í reglum. Skilyrði um ferðaheimild gildir hvort sem viðkomandi einstaklingur ætlar í framhaldinu að dvelja hér á landi þann tíma sem honum er heimilt, dvelja hér á landi hluta þess tíma sem honum er heimilt eða halda ferð sinni áfram um Schengen-svæðið. Þá gildir hún að meginstefnu til um alla ríkisborgara þriðju ríkja sem eru undanþegnin áritunarskyldu og ferðast yfir ytri landamæri, einnig um aðstandendur ríkisborgara EES eða ríkisborgara þriðja ríkis sem hafa jafngildan rétt til fjálsrar farar og EES-borgarar samkvæmt samningi milli EES og aðildarríkja þess og þriðja ríkis og eru ekki handhafar dvalarskírteinis eða dvalarleyfis en eru undanþegnin áritunarskyldu. Nú eru 62 lönd sem eru ekki í Evrópusambandinu (eða aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu) en þurfa þó ekki vegabréfsáritun inn á Schengen-svæðið. Ríkisborgurum þessara þriðju ríkja hefur hingað til verið heimilt að ferðast til landa á Schengen-svæðinu, þ.m.t.

Íslands, í viðskipta- eða ferðaskyni í allt að 90 daga á 180 daga tímabili. Á Schengen-vettvangnum hefur hins vegar lengi staðið til að koma upp kerfi til að auka yfirsýn yfir þá einstaklinga sem ferðast inn á Schengen-svæðið, sérstaklega þá sem mega ferðast án vegabréfsáritunar, og þar með auka gæði landamæraeftirlits og öryggi á svæðinu í heild sinni. Úr varð að setja skyldi á fót ETIAS-ferðaheimildakerfið eins og nánar er fjallað um í 2. kafla.

Ferðaheimild felur í sér heimild fyrir handhafa hennar til að koma inn á Schengen-svæðið og dveljast þar í að hámarki 90 daga á 180 daga tímabili. Ferðaheimildin er þó háð almennum takmörkunum sem gilda um rétt til að koma til landsins og dvelja á landinu, þar á meðal reglum um frávisun. Auk þeirra frávisunarheimilda sem nú þegar eru í lögum um útlendinga er lagt til með frumvarpi þessu, nánar tiltekið í 1. tölul. h-liðar 1. tölul. 25. gr. er felur m.a. í sér breytingu á a-lið 106. gr. laga um útlendinga, að hægt verði að vísa ríkisborgara þriðja ríkis frá landi, ferðist hann um ytri landamæri Íslands án ferðaheimildar, falli hann undir kröfu þar um. Einnig er lögð ábyrgð á flutningsaðila að sjá til þess að ríkisborgari þriðja ríkis sem fer um borð í skip eða loftfar sé með ferðaheimild, falli hann undir kröfu þar um, sbr. c-lið 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins. Viðkomandi þarf því að sækja um ferðaheimildina og fá hana veitta áður en lagt er af stað inn á Schengen-svæðið til að uppfylla skilyrði fyrir komu til Íslands.

Í 2. mgr. er lagt til að ríkisborgari þriðja ríkis sem hefur dvalarleyfi útgefið af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu verði undanþeginn skyldu til ferðaheimildar. Þetta markast af því að einstaklingur með slíkt leyfi getur ferðast frjálst um yfirráðasvæði hinna Schengen-ríkjanna í allt að 90 daga, sbr. 1. mgr. 21. gr. Schengen-samningsins og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 399/2016, um för yfir landamæri. Í 1. gr. samningsins kemur fram að með dvalarleyfi er átt við leyfi sem þátttökuríki gefur út og veitir rétt til dvalar á yfirráðasvæði þess.

Í 3. mgr. lagt til að ferðaheimild verði gefin út af miðlæga ETIAS-ferðaheimildakerfinu ef öllum skilyrðum fyrir útgáfu hennar er fullnægt. Í stuttu máli er umsóknarferlið þannig að umsækjandi sækir um ferðaheimildina á vefsíðu eða í gegnum smáforrit og greiðir fyrir rafrænt í evrum. Umsækjandi skráir inn ákveðnar upplýsingar um sig sem eru sendar í miðlægan grunn ferðaheimildakerfisins og ef ekkert er athugavert við umsóknina á umsækjandi að fá tilkynningu um jákvætt svar innan nokkurra mínútna. Eins og kemur fram í 2. kafla um tilefni og nauðsyn lagasetningar er reiknað með að um 95% af umsóknum um ferðaheimild verði samþykktar sjálfvirkt af miðlæga ferðaheimildakerfinu án aðkomu miðlægrar skrifstofu ferðaheimildakerfisins eða landsskrifstofa Schengen-ríkjanna. Landsskrifstofum Schengen-ríkjanna er þó einnig heimilt að gefa út ferðaheimild, uppfylli viðkomandi skilyrði fyrir útgáfu, í þeim tilvikum þegar umsókn hefur verið beint til landsskrifstofu í handvirka vinnslu vegna þess að vafi er á um hvort skilyrðum fyrir útgáfu hennar sé fullnægt. Ferill umsókna verður m.a. sá að upplýsingar úr umsóknarskrá og ferðaskilríkjum umsækjanda verða keyrðar saman við önnur viðeigandi upplýsingakerfi, svo sem Schengen-upplýsingakerfið, komu- og brottfararkerfið, upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir, Evrópska fingrafararkerfið og gögn úr upplýsingagrunnum Löggæslusamvinnustofnunar Evrópusambandsins eða Alþjóðasambands sakamálaöreglu. Einnig er hægt að bera persónuupplýsingar í umsóknarskrá saman við gátlista ferðaheimildakerfisins og sértæka áhættuvísa. Þær umsóknir sem fá jákvæða niðurstöðu í sjálfvirka umsóknarferlinu verða metnar handvirkt af miðlægri einingu kerfisins í þeim tilgangi að sannprófa hvort persónuupplýsingar umsækjanda samsvari persónuupplýsingum þess einstaklings sem leiddu til jákvæðrar niðurstöðu og verður sú niðurstaða grundvöllur að því hvort ferðaheimild skuli gefin út eða ekki. Leiki enn vafi á umsækjanda eftir samanburð miðlægu einingarinnar þá færast umsóknin almennt yfir til landsskrifstofu þess ríkis sem færði

inn eða lét í té upplýsingarnar sem leiddu til jákvæðrar niðurstöðu samkvæmt sérstökum reglum þar um. Hins vegar geta aðrir þættir einnig verið ráðandi um hvaða landsskrifstofa fær umsókn til meðferðar. Ísland kemur þannig aldrei að gjaldtökunni né í raun að umsóknarferlinu nema umsóknin verði send landsskrifstofu Íslands í handvirka vinnslu.

Í 4. mgr. er áréttað að íslenska landsskrifstofan skuli afgreiða umsóknir um útgáfu ferðaheimildar sem henni berast frá miðlæga ferðaheimildakerfinu. Skv. 4. mgr. 11. gr. skal ríkislögreglustjóri starfrækja landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins hér á landi. Í 4. mgr. 10. gr. eru einnig taldar upp í sjö staflidum þær ástæður sem leiða til synjunar á ferðaheimildarumsókn. eru þær í fullu samræmi við 7. mgr. 28. gr. og 37. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Skiptast þær í að vera hlutlægar ástæður, þ.e. a-, e-, f- og g-liður, og huglægar ástæður, b- c- og d-liður. Skv. 36. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 er gerð sú krafa að til staðar þurfi að vera áþreifanlegar vísbendingar eða gildar ástæður, byggðar á áþreifanlegum vísbendingum, til að heimilt sé að synja umsókn um ferðaheimild á huglægum grunni, þ.e. þegar metið er að vera umsækjanda á Schengen-svæðinu sé talin hafa för með sér öryggisáhættu, hættu á ólöglegum fólksflutningum, eða aukna faraldurshættu. Í 3. gr. reglugerðar 2018/1240 er öryggisáhætta skilgreind sem hættu á ógn við allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskipti í einhverju aðildarríkjanna. Hætta á ólöglegum fólksflutningum er skilgreind sem hættu á að ríkisborgari þriðja ríkis uppfylli ekki skilyrði fyrir komu og dvöl sem eru sett fram í 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/399, þ.e. Schengen-landamæraegrunum. Ákvæði þeirrar reglugerðar hafa m.a. verið innleidd í reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Þá er aukin faraldurshætta skilgreind sem hver sá sjúkdómur sem getur valdið farsótt, eins og skilgreint er í alþjóðaheilbrigðisreglugerðum Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar eða Sóttvarnastofnunar Evrópu, sem og aðrir smitsjúkdómar og smitnæmir sníklasjúkdómar, falli þeir undir verndarákvæði sem gilda um ríkisborgara aðildarríkjanna. Í sömu reglugerð er gert ráð fyrir að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins muni skilgreina nánar framangreind hugtök, m.a. á grundvelli tölfraðilegra upplýsinga sem ETIAS-kerfið og EES-kerfið eiga að taka saman.

Í 5. mgr. er til viðbótar þeim ástæðum sem taldar eru upp í staflidum 4. mgr. lögð til heimild fyrir landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins að synja umsókn vegna ástæðna er varða umsóknina sjálfa eða háttarni umsækjanda. Ákvæðið er í fullu samræmi við 2. mgr. 37. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240.

Ef ekki er talin ástæða til að synja umsókn skv. 4. eða 5. mgr. skal skv. 6. mgr. samþykkja hana og gefa út ferðaheimild til handa viðkomandi. Hins vegar er einnig mælt fyrir um í 6. mgr. að víkja megi frá framangreindu í undantekningartilvikum þar sem kveðið er á um að heimilt sé að gefa út ferðaheimild með takmarkað gildissvæði af mannúðarástæðum, í þágu þjóðarhagsmuna eða vegna alþjóðlegra skuldbindinga, þó að skilyrði fyrir ferðaheimild séu ekki uppfyllt og byggist sú undanþága á 44. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Þessi hugtök eru ekki nánar skilgreind í reglugerðinni. Beiting þessarar undanþáguheimildar skal byggjast á mati á aðstæðum hverju sinni.

Í 7. mgr. er kveðið á um gildistíma ferðaheimildarinnar, sbr. 5. mgr. 36. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Þar kemur fram að hún gildir í þrjú ár eða til loka gildistíma ferðaskilríkja sem skráð eru í umsókn um ferðaheimild, ef þau gilda skemur. Ferðaheimild getur þannig ekki gilt umfram gildistíma ferðaskilríkja viðkomandi einstaklings sem er skráður í umsókn um ferðaheimild. Þrátt fyrir að ferðaheimild megi gefa út til allt að þriggja ára felur hún aðeins í sér heimild fyrir handhafa hennar til að koma inn á Schengen-svæðið, þ.m.t. til Íslands, og dveljast þar að hámarki í 90 daga á 180 daga tímabili. Heimiluð dvöl ríkisborgara þriðja ríkis á Schengen-svæðinu sem er undanþeginn áritunarskyldu er því áfram að hámarki 90 dagar á hverjum 180 dögum. Með allt að þriggja ára gildistíma ferðaheimildar þarf viðkomandi þó

ekki að sækja um ferðaheimild í hvert skipti sem hann hyggst ferðast inn á Schengen-svæðið. Í 7. mgr. ákvæðisins kemur einnig fram að útgefin ferðaheimild veitir hvorki sjálfkrafa rétt til komu eða dvalar á Íslandi né á Schengen-svæðinu í heild sinni. Þetta þykir rétt að áréttta enda er það endanleg ákvörðun landamæravarða hvort útlendingi er veitt innganga í landið eða til áframhaldandi farar um landamæri, til samræmis við reglur sem gilda hverju sinni um för yfir landamæri.

Í 8. mgr. er kveðið á um afgreiðslutíma umsókna en meginreglan er sú að tilkynna þarf umsækjanda um útgáfu eða synjun umsóknar innan 96 klst. frá því að gögn eru lögð fram. Sá tími getur lengst ef óskað er eftir viðbótargögnum, sbr. 32. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Gert er ráð fyrir að tilkynning skv. 8. mgr. berist rafrænt í gegnum ferðaheimildakerfið. Samkvæmt framangreindri reglugerð er ríkjum heimilt að bjóða einstaklingum upp á viðtöl eftir að óskað hefur verið eftir viðbótargögnum eða viðbótarupplýsingum og verulegar efasemdir eru til staðar um þau eftir móttöku og vinnslu þeirra. Um viðtölin og staðsetningu þeirra gilda þá ákveðnar reglur sem fara þarf eftir og mæti viðkomandi ekki í boðað viðtal er það ástæða til synjunar ferðaheimildarumsóknar. Hins vegar er tekið skýrt fram í gerðinni að viðtöl ættu einvörðungu að vera framkvæmd sem síðasta úrræði í undantekningartilfellum. Ákveðið var að innleiða ekki þessa valkvæðu heimild með frumvarpinu enda á þessu stigi m.a. alls óvíst hversu mörg viðtöl áætlað er að þyrfti að boða til og þá þyrfti einnig að gera ráðstafanir til að ræðisskrifstofur yrðu í stakk búnað til að taka á móti umsækjendum með tilheyrandi kostnaði og umfangi. Þegar landsskrifstofa ferðaheimildakerfisins verður tekin til starfa og reynsla komin á vinnslu þessara umsókna getur hins vegar verið tilefni til þess að taka þetta sérstaklega til skoðunar.

Í 9. mgr. er gert ráð fyrir að íslensku landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins verði heimilt að afturkalla ferðaheimild ef ríkisborgari þriðja ríkis hefur við umsókn, gegn betri vitund, veitt rangar upplýsingar eða leynt atvikum sem hefðu getað haft verulega þýðingu við útgáfu ferðaheimildarinnar eða ekki er lengur fullnægt skilyrðum fyrir veitingu ferðaheimildar eða það leiðir að öðru leyti af almennum stjórnsýslureglum. Meta verður hverju sinni hvort heimild þessi skuli nýtt. Ríkisborgari þriðja ríkis sem aflað hefur ferðaheimildar á grundvelli rangra upplýsinga eða hefur leynt atvikum við útgáfu ferðaheimildar skal vera eins settur og ef ferðaheimild hefði ekki verið gefin út. Að sama skapi er heimilt að ógilda ferðaheimild ef í ljós kemur að skilyrði fyrir útgáfu hennar voru ekki uppfyllt þegar hún var gefin út.

Stjórnsýslulög, nr. 37/1993, með síðari breytingum, gilda um málsmeðferð mála skv. 10. gr. með þeim undantekningum sem koma fram í 10. mgr. um skertan andmælarétt og undanþágu frá kröfum um persónugreinanlegar undirskriftir, og 12. mgr. sem vísar í 3. og 4. mgr. 22. gr. Eins og fram kemur í 8. mgr. er úrvinnslutíma umsókna um ferðaheimild markaður stuttur tími og eru hagsmunir einstaklingsins þar hafðir að leiðarljósi, þ.e. að hann fái afgreiðslu síns máls eins fljótt og auðið er. Skv. 38. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 er gert ráð fyrir að notast skuli við staðlað eyðublað sem framkvæmdastjórn ESB samþykkir við synjun, ógildingu og afturköllun ferðaheimildar, þar sem m.a. skal koma fram að synjað hafi verið umsókn um ferðaheimild, hún ógilt eða afturkölluð, númer umsóknar, heiti landsskrifstofunnar er tók ákvörðun og yfirlýsing um ástæðurnar fyrir ákvörðun, sem m.a. eru taldar upp í 37. gr. gerðarinnar en það ákvæði hefur verið innleitt með 4. mgr. Tilkynna skuli einstaklingi um ákvörðunina með tölvupóstþjónustu ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfisins. Með því er gert ráð fyrir sambærilegri málsmeðferð Schengen-ríkjanna sem ber að innleiða ferðaheimildar- og ferðaupplýsingakerfið á umsóknum þessum, a.m.k. á fyrsta stigi ákvörðunartöku. Ítrekað er hins vegar að í ákvörðun verði að leiðbeina einstaklingi um kærueimild og kærufrest. Með því að veita heimild til að kæra ákvarðanir þessar til æðra stjórnvalds eins og kveðið

er á um í 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins er stuðlað að auknu réttaröryggi. Af framangreindum ástæðum og til að tryggja skilvirkni þessara mála er réttur til andmæla skv. 13. gr. stjórnslulaga takmarkaður skv. 10. mgr. Einstaklingur á enda alltaf rétt á því að koma andmælum sínum að hjá æðra stjórnvaldi. Til að gæta að tímafresti má þess einnig geta að stjórnvaldi á fyrsta stjórnslustigi er ekki skylt samkvæmt stjórnslulögum að veita rökstuðning samhliða ákvörðun en aðili máls á aftur á móti ávallt rétt á því að ákvörðun verði rökstudd skriflega eftir á, sbr. 21. gr. stjórnslulaga.

Auk þess er í 10. mgr. kveðið á um að ákvarðanir landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins séu undanþegnar kröfum um persónugreinanlegar undirskriftir. Ákvarðanir landsskrifstofunnar ber að vinna á samræmdu rafrænu eyðublaði útgefnu af framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Endanleg útgáfa þessa staðlaða eyðublaðs liggur ekki fyrir og því ekki öruggt að hægt verði fyrir uppfylla þær almennu kröfur sem gerðar eru við undirritun stjórnvaldsákvarðana, m.a. að undirritun sé persónugreinanleg.

Samkvæmt 11. mgr. þarf starfsfólk landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins og kærunefndar útlendingamála að uppfylla skilyrði öryggisvottunar. Vegna eðlis þeirra gagna sem unnið verður með við meðferð ferðaheimildaumsókna er nauðsynlegt að fyllsta öryggis sé gætt við meðferð viðkvæmra gagna og upplýsinga. Þannig er við mat á öryggisáhættu, sbr. b-lið 4. mgr. 10. gr., fyrirséð að unnið verði með gögn og upplýsingar frá innlendum og erlendum löggæsluáðilum þar sem kann að vera áskilnaður um að trúnaður ríki um bæði efni og tilvist þeirra. Þetta geta m.a. verið upplýsingar frá greiningardeild ríkislögreglustjóra og gögn frá Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (Europol) og Alþjóðasambandi sakamálaögreglu (Interpol) ásamt erlendum leyniþjónustum.

Að lokum er í 12. mgr. tekið fram að ákvæði 3. og 4. mgr. 22. gr. gildi um meðferð mála skv. 10. gr. en af því leiðir að heimilt er að halda tilteknum gögnum og upplýsingum frá aðila máls og takmarka efni rökstuðnings með samsvarandi hætti. Um þetta vísast nánar til skýringa við 3. og 4. mgr. 22. gr. Það er ekki einsdæmi hér á landi að undanskilja að einhverju leyti meginreglur stjórnslulaga stjórnslulumeðferð og þá má þess geta að nágrannaþjóðir okkar, Noregur og Danmörk, hyggjast einnig undanskilja ákvarðanir þessar að einhverju leyti stjórnslulögum af svipuðum ástæðum. Mikilvægt er hins vegar í þessu tilliti að einstaklingar sem sækja um ferðaheimild eiga alltaf rétt á að kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds, sbr. 1. mgr. 22. gr. Vönduð stjórnslulumeðferð skal ávallt vera í fyrirrúmi og réttaröryggi einstaklingsins sem best tryggt.

Um 11. gr.

Í 11. gr. er fjallað nánar um ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfið. Kerfið samanstendur m.a. af miðlægu kerfi og svokölluðum samræmdum landsbundnum skilfleti í hverju aðildarríki sem byggist á sameiginlegum tæknilegum forskriftum sem eru nákvæmlega eins fyrir öll aðildarríkin og gerir miðlæga ferðaheimildakerfinu kleift að tengjast landsbundnum landmæragrunnvirkjum aðildarríkjanna með öruggum hætti, sbr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Hvert aðildarríki mun þannig hafa sinn eigin landsbundna skilflöt (National Uniform Interface (NUI)) sem verður tengdur miðlæga kerfinu í gegnum örugga og dulkóðaða samskiptainnviði. Evrópustofnunin um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa á svæði frelsis, öryggis og réttlætis (eu-LISA) annast rekstur miðlæga hluta ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfisins og hýsir kerfið. Evrópustofnunin mun einnig þróa skilflötinn/viðmótið. Það er hins vegar hlutverk aðildarríkjanna að reka og bera ábyrgð á tengingu hins landsbundna skilflatar við ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfið sem og á fleiru er varðar rekstur kerfisins eins og aðgangsheimild lögbærra yfirvalda að kerfinu skv. 3. mgr., skipulagi, stjórnun,

starfrækslu og viðhaldi landsskrifstofa ETIAS-ferðaheimildakerfisins, sbr. 4. mgr., og færa inn upplýsingar á svokallaðan gátlista ETIAS-ferðaheimildakerfisins sem fjallað er um í 34. gr. fyrrnefndrar reglugerðar. Í 1. mgr. 11. gr. er kveðið á um að þessi ábyrgð, þ.e. ábyrgð á rekstri íslenska hluta ferðaheimildakerfisins sé á höndum ríkislögreglustjóra.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu ríkislögreglustjóra sem ábyrgðaraðila íslenska hluta ferðaheimildakerfisins til að tryggja viðeigandi aðilum aðgang að gögnum í kerfinu. Ákvæðið er byggt á 13. og 50. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Þannig er óhjákvæmilegt að starfsmenn landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins hafi tilskildar heimildir til aðgangs að upplýsingakerfinu. Lögregla skal hafa aðgang að kerfinu sem landamærayfirvald í því skyni að fá uppgæfna stöðu ferðaheimildar ferðamanns sem staddur er á landamærastöð á ytri landamærum og að viðeigandi gögnum. Landamæraverðir sem starfsmenn lögreglu hafa einnig þennan aðgang. Útlendingastofnun sem innflytjendayfirvald skal einnig hafa aðgang að kerfinu í þeim tilgangi að fá uppgæfna ferðaheimildarstöðu ferðamanns sem er staddur á landinu og tiltekin gögn þar um. Þar sem lögregla hefur jafnframt eftirlit með útlendingum sem staddir eru á landinu getur lögregla haft sömu heimildir í þessum tilgangi og Útlendingastofnun. Þá er gert ráð fyrir að bæði þessi yfirvöld hafi aðgang að tilteknum gögnum í kerfinu þegar nauðsyn krefur vegna endursendingar ríkisborgara þriðja ríkis. Lögregla á jafnframt rétt á að óska eftir að fá að fletta upp í gögnum sem skráð eru í ferðaheimildakerfið til að koma í veg fyrir, koma upp um og rannsaka hryðjuverk eða annan alvarlegan, refsiverðan verknað í samræmi við skilgreint hlutverk hennar samkvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Lögreglan þarf þó að leggja inn rökstudda beiðni til óháðs aðila til að öðlast aðgang að gögnum í upplýsingakerfinu. Í því skyni skal tilnefna svokallaða miðlæga aðgangsstöð sem ríkislögreglustjóri skal tryggja að hafi aðgang að kerfinu og skal hún sannprófa hvort skilyrðum sé fullnægt fyrir því að lögreglan fái aðgang að upplýsingum úr kerfinu í þeim tilgangi sem tilgreindur er hér að framan. Miðlægu aðgangsstöðvarnar starfa þannig óháð tilnefndum yfirvöldum og bera ábyrgð á að tryggja að aðgangsskilyrðin sem sett eru fram í reglugerð (ESB) 2018/1240 séu uppfyllt í einu og öllu. Aðgangur flutningsaðila mun verða í gegnum svokallaða flutningsaðilagátt sem takmarkast við sendingu leitarfyrirspurna til ferðaheimildakerfisins sem Evrópustofnunin um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa á svæði frelsis, öryggis og réttlætis mun bera ábyrgð á og veita aðgang að. Um nánari skilyrði fyrir aðgangi að ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu og um miðlægar aðgangsstöðvar skal ráðherra mæla fyrir um í reglugerð, sbr. e- og f-lið 1. mgr. 23. gr.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ríkislögreglustjóri skuli einnig tryggja þar til bærum yfirvöldum aðgang að nánar tilteknum gögnum í sameiginlega auðkennasafninu, svo sem auðkennisgögnum og gögnum um ferðaskjöl í ferðaheimildakerfinu sem eru geymd í sameiginlega auðkennasafninu. Sameiginlega auðkennasafnið er skilgreint í 14. tölul. 3. gr. Í grunninn geymir sameiginlega auðkennasafnið upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að staðfesta rétt deili á einstaklingum sem eiga persónuupplýsingar í ferðaheimildakerfinu eða öðrum upplýsingakerfum ESB, þ.m.t. auðkennisupplýsingar þeirra, ferðaskilríkjaupplýsingar og lífkennaupplýsingar, óháð því hvaða kerfi safnaði upplýsingunum í upphafi. Auðkennisgögn eru gögn sem eru nánar tilgreind í a–c-lið 2. mgr. 17. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Ráðherra skal útfæra þetta ákvæði nánar í reglugerð og skilgreina hvaða yfirvöld það eru sem geta fengið aðgang samkvæmt ákvæðinu, í hvaða tilgangi og að hvaða gögnum, sbr. g-lið 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins. Við setningu þeirra reglna skal byggja á 20., 21. og 22. gr. reglugerðar (ESB) 2019/817 en ákvæði þetta er sett til innleiðingar á þeim sem þarf svo að útfæra nánar í reglugerð. Í þeim ákvæðum er m.a. gert ráð fyrir að lögregluyfirvöld geti fengið aðgang að auðkennasafninu í nánar tilgreindum tilvikum og tilgangi, m.a. til að kanna auðkenni einstaklings

með lífkennaupplýsingum, upplýsingum úr ferðaskilríkjum eða upplýsingum sem viðkomandi veitir lögreglu. Ákveðin yfirvöld eiga líka að geta fengið aðgang í því skyni að rannsaka fjölauðkenni að ákveðnum skilyrðum uppfylltum sem og lögbær yfirvöld í þeim tilgangi að koma í veg fyrir, koma upp um og rannsaka hryðjuverk eða annan refsiverðan verknað, samkvæmt nánari skilyrðum þar um.

Í 4. mgr. er kveðið á um landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins. Lagt er til að ríkislögreglustjóri skuli starfrækja landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins sem ber m.a. ábyrgð á meðferð umsókna um ferðaheimildir og ákvörðunartöku um útgáfu ferðaheimildar eða synjun hennar ef sjálfvirkt umsóknarferli hefur gefið ástæðu til handvirkar vinnslu umsóknar. Þótt áður hafi verið synjað um ferðaheimild skal það ekki leiða til þess að nýrri umsókn verði synjað sjálfkrafa. Ný umsókn skal metin á grundvelli allra fyrirliggjandi gagna. Þá er landsskrifstofunni einnig heimilt að ógilda útgefna ferðaheimild ef það kemur í ljós eftir veitingu hennar að skilyrði fyrir ferðaheimild voru ekki uppfyllt eða afturkalla útgefna ferðaheimild þegar grundvöllur fyrir útgáfu hennar er ekki lengur til staðar. Á það einkum við ef kemur í ljós að koma ríkisborgara þriðja ríkis hafi í för með sér öryggisáhættu, hættu á ólöglegum fólksflutningum eða aukna faraldurshættu. Framangreint eru einnig ástæður fyrir synjun umsóknar, sbr. 4. mgr. 10. gr., þó að þær séu ekki tæmandi taldar. Meginmarkmið með ferðaheimildakerfinu er að tryggja öryggi á Íslandi og á Schengen-svæðinu í heild og gerir það yfirvöldum kleift að meta hvort hætta stafi af veru ríkisborgara frá þriðju ríkjum sem eru undanþegnin áritunarskyldu inni á svæðinu.

Auk þess er það verkefni landsskrifstofunnar að gefa út rökstutt álit á umsókn um ferðaheimild ef Íslandi ber skylda til að taka þátt í samráðsferli við mat á ferðaheimildarumsókn, sbr. 28. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240. Umsókn um ferðaheimild getur leitt til þess að jákvæð niðurstaða komi frá fleiru en einu landi. Við slíka aðstöðu er það verkefni miðlægrar ETIAS-landsskrifstofu, staðsettrar hjá Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu, að ákveða hvaða landsskrifstofa sé ábyrgðaraðili fyrir meðferð tiltekinnar umsóknar. Er það einnig skylda þeirrar landsskrifstofu að hefja samráðsferli við landsskrifstofur þeirra ríkja eða Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins sem hafa látið í té upplýsingar sem hafa leitt til jákvæðrar niðurstöðu. Þannig getur komið til að íslenska landsskrifstofan þurfi að gefa út álit sitt á ferðaheimildarumsókn sem er á ábyrgð annars lands. Skv. 7. mgr. 28. gr. reglugerðar ESB (2018/1240) ber landsskrifstofu að synja ferðaheimildarumsókn ef borist hefur neikvætt álit frá annarri landsskrifstofu eftir samráðsferli, sbr. g-lið 4. mgr. 10. gr. frumvarpsins.

Um 12. gr.

Í 12. gr. er fjallað um för yfir innri landamæri Schengen-svæðisins. Með afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-ríkjanna geta einstaklingar ferðast frá einu Schengen-ríki til annars án þess að sæta eftirliti landamæravarða. Einstaklingar þurfa þó ávallt að bera gild persónuskilríki til að geta sannað á sér deili ef á reynir. Á Íslandi eru vegabréf einu gildu persónuskilríkin sem hægt er að framvísa erlendis.

Í 1. mgr. er lagt til að einstaklingi sé heimilt að fara yfir innri landamæri Schengen-svæðisins án þess að landamæraeftirlit fari fram, án tillits til ríkisfangs viðkomandi. Þannig getur einstaklingur farið hvar sem er yfir innri landamæri aðildarríkjanna án þess að sæta landamæraeftirliti og er það óháð ríkisfangi hans. Það er hins vegar ekki þar með sagt að ekkert eftirlit fari fram þar sem afnám landamæraeftirlits hefur ekki áhrif á:

- a. framkvæmd lögregluvalds, annars en landamæraeftirlits,
- b. öryggiseftirlit og flugvernd,
- c. skyldu til að bera skilríki og

d. tilkynningarskyldu ríkisborgara þriðja ríkis samkvæmt lögum um útlendinga og reglugerðum með stoð í þeim.

Mælt er fyrir um þessi skilyrði í gildandi 28. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Við þetta má einnig bæta að þó að einstaklingi sé heimilt að fara yfir innri landamæri án þess að landamæraeftirlit fari fram þá er ekki þar með sagt að viðkomandi sé endilega heimilud koma til landsins. Sem dæmi má nefna ef viðkomandi ætti að hafa gilt dvalarleyfi eða er með endurkomubann í gildi.

Í 2. mgr. er lagt til að undir venjulegum kringumstæðum sé heimilt að fara yfir innri landamæri Schengen-svæðisins utan viðurkenndra landamærastöðva, svo sem flugvalla, hafna eða veghliða. Hins vegar á sú regla ekki við ef tekið hefur verið upp tímabundið eftirlit á innri landamærum, þá hér á landi í samræmi við 13. gr. Í þeim tilvikum skal aðeins fara yfir innri landamæri á viðurkenndum landamærastöðvum og fer landamæraeftirlit þá fram í samræmi við þær reglur er eiga við um eftirlit á ytri landamærum.

Um 13. gr.

Í 13. gr. er kveðið á um heimild til upptöku tímabundins landamæraeftirlits á innri landamærum. Með því að leggja til að ákvæði um heimild þess efnis verði sett í lög um landamæri er styrktur grundvöllur sömu heimildar sem er nú aðeins að finna í reglugerð um för yfir landamæri, sbr. 29.–33. gr. Í reglum byggðum á Schengen-samstarfinu hefur frá upphafi verið ákvæði sem heimilar tímabundna upptöku eftirlits á innri landamærum þátttökuríkja í ákveðnum tilvikum. Ákvæðin eru nú í 25.–35. gr. reglugerðar (ESB) 2016/399. Brottfall eftirlits á innri landamærum var hins vegar ein meginforsenda Schengen-samstarfsins en vegna aukins straums fólks í leit að alþjóðlegri vernd og aukinnar öryggisógnar vegna endurtekinnna hryðjuverkaárása er nauðsynlegt fyrir aðildarríki samstarfsins að hafa svigrúm til að meta nauðsynlegar ráðstafanir sem gera þarf vegna ógnar við almannaoöryggi og allsherjarreglu í viðkomandi ríki. Hafa þannig nokkur aðildarríki samstarfsins viðhaldið eftirliti á innri landamærum vegna langvarandi öryggis- og hryðjuverkaógnar. Skemmst er að minnast upptöku landamæraeftirlits á innri landamærum í fjölmörgum aðildarríkjum í því skyni að stemma stigu við útbreiðslu heimsfaraldurs COVID-19. Ísland var þar engin undantekning, á þessum grundvelli var tvívegis tekið upp landamæraeftirlit í þeim tilgangi hér á landi, sem var svo nokkrum sinnum framlengt.

Í 1. mgr. er kveðið á um að ákvörðun um upptöku landamæraeftirlits á innri landamærum sé í höndum ráðherra, hér dómsmálaráðherra, sem byggja skal ákvörðun sína á áhættumati frá greiningardeild ríkislögreglustjóra, enda sé allsherjarreglu og þjóðaröryggi ríkisins ógnað. Mikilvægt er að umfang og tímalengd eftirlits á innri landamærum sé ekki meira en nauðsynlegt er til að bregðast við ógninni og byggist það á mati hverju sinni.

Samkvæmt 2. mgr. skal för yfir innri landamæri fara fram á landamærastöðvum og afgreiðslutímum sem ráðherra ákveður með reglugerð, ef tímabundið eftirlit hefur verið tekið upp skv. 1. mgr. Reglur um ytri landamæri og um komu- og brottfarareftirlit og skyldur flutningsaðila geta átt við eftir því sem við á.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um komu- og brottfarareftirlit.

Í 1. mgr. er kveðið á um að við komu- og brottfarareftirlit skuli tryggja að einstaklingur sé með gilt vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki, að handhafi vegabréfsáritunar hafi gilda vegabréfsáritun, að handhafi ferðaheimildar hafi gilda ferðaheimild og að öðru leyti séu skilyrði fyrir komu og brottför uppfyllt samkvæmt lögnum,

lögum um útlendinga og reglugerðum settra á grundvelli þeirra. Ákvæði þetta byggist á Schengen-landamæraeglunum sem og á 80. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 um ferðaheimildakerfið sem kveður á um breytingar á 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri. Í 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu einstaklinga til að hafa meðferðis við komu til landsins gilt vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki og í 20. gr. laga um útlendinga er kveðið á um skyldu þeirra sem falla undir kvöð um vegabréfsáritun til að hafa slíka áritun við komu til landsins. Í 5. gr. reglugerðar um för yfir landamæri er svo kveðið nánar á um skilyrði fyrir komu til landsins. Með tilkomu ferðaheimildakerfisins verður eitt af skilyrðum fyrir komu ríkisborgara þriðju ríkja til landsins sem ekki eru áritunarskyldir að hafa gilda ferðaheimild. Það er hlutverk landamæravarða að sjá til þess að viðkomandi einstaklingur uppfylli skilyrði fyrir komu og brottför frá landinu og einstaklingsins að geta gert grein fyrir sér og lögmæti dvalar sinnar að kröfu landamæravarðar skv. 1. mgr.

Í 2. mgr. er kveðið á um að einnig sé heimilt við komu- og brottfarareftirlit að framkvæma annars konar staðfestingu á auðkenni einstaklings eins og lithimnuathugun, fingrafaraskoðun og andlitsgreiningu. Í framkvæmd eru staðfestingar á auðkennum einstaklinga m.a. framkvæmdar til að sannreyna lögmæti ferðaskilríkja og ferðaheimilda með skilríkjarannsóknnum, með sjálfvirkum landamærahlíðum, við uppflettingu í gagnagrunnum til að sannreyna heimild til frjálsrar farar og í öðrum upplýsingagrunnum sem lögregla og aðrar innlendar opinberar og erlendar stofnanir starfrækja og landamæravarðum er heimilt og/eða skylt að nota lögum samkvæmt.

Í reglubundinni úttekt árið 2017 á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu var lagt til að íslensk stjórnvöld tryggðu að lögreglu væri heimilt við eftirlit með för fólks úr landi að vísa ríkisborgara þriðja ríkis í ólögmætri dvöl úr landi þegar ástæða þætti til, ásamt því að ákvarða viðkomandi endurkomubann að undangengnu einstaklingsbundnu mati. Því er lagt til í 3. mgr. að lögreglu verði heimilt að vísa brott ríkisborgara þriðja ríkis og banna honum endurkomu, komi í ljós við eftirlit með för úr landi að viðkomandi hafi dvalist ólöglega á Schengen-svæðinu. Samhliða eru lagðar til breytingar á tilteknum ákvæðum laga um útlendinga, sbr. 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins til að tryggja að framkvæmd brottvísana sé í samræmi við brottvísunartilskipunina, sbr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB. Útlendingur telst dveljast ólöglega á Schengen-svæðinu hafi hann dvalist lengur en vegabréfsáritun segir til um, sé þess krafist að hann hafi slíka áritun við landgöngu, eða dvalist hér á landi lengur en 90 daga á hverju 180 daga tímabili, sbr. 49. gr. laga um útlendinga.

Við töku ákvörðunar um brottvísun skal fylgja málsmeðferð laga um útlendinga og stjórnvísulaga. Viðkomandi á til að mynda rétt á að andmæla ákvörðun og leita sér aðstoðar lögmans á eigin kostnað. Réttur til að tjá sig skriflega er þó ekki fyrir hendi þegar útlendingi ber að tjá sig munnlega við starfsmenn landamæraeftirlits eða lögreglu, sbr. 2. másl. 1. mgr. 12. gr. laga um útlendinga. Viðkomandi skal einnig almennt veittur frestur til að yfirgefa landið sjálfviljugur og skal þá að jafnaði miða við 7 daga frest nema ákvæði a–f-liðar 2. mgr. 104. gr. laga um útlendinga eigi við. Samkvæmt þeim breytingum sem lagðar eru til í 3. tölul. f-liðar 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins á 101. gr. laga um útlendinga fellur endurkomubann úr gildi fari viðkomandi innan veitts frests. Leitast skal við að einstaklingur nái bókaðri för sinni af landinu en til að koma í veg fyrir þær aðstæður að ríkisborgari þriðja ríkis missi mögulega af bókaðri brottför sinni, t.d. flugi, er lögreglu heimilt að taka ákvörðun um brottvísun í fjarveru hans. Skal þá tilkynna viðkomandi um hugsanlega brottvísun hans með endurkomubanni en veita honum samfara þeirri tilkynningu frest til að andmæla. Einnig skal óska eftir

Því að einstaklingur gefi upp heimilisfang, dvalarstað og/eda aðrar upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að geta náð í viðkomandi eftir brottför hans af landinu og til að geta birt honum niðurstöðu þess brottvísunarmáls sem er hafið. Gæta þarf að málsmeðferðarreglum sem um brottvísanir gilda í þessum tilvikum líkt og þegar ákvörðun um brottvísun er tekin á staðnum. Tilgangur með ákvörðun um brottvísun á landamærum er að binda enda á dvöl viðkomandi. Þó að ríkisborgari þriðja ríkis sé á leið úr landi getur hin ólögmæta dvöl og brottvísunar-ákvörðun haft þýðingu fyrir viðkomandi, jafnvel þótt endurkomubann taki ekki gildi gagnvart honum, enda kann hann að verða skráður í viðeigandi upplýsingakerfi eins og Schengen-upplýsingakerfið (SIS), sbr. III. kafla laga um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, nr. 51/2021.

Um 15. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um úrræði sem lögreglu er heimilt að beita til að tryggja að útlendingur fái ekki inngöngu í landið.

Ákvæðið er sett til innleiðingar á 4. mgr. 14. gr. reglugerðar (ESB) 2016/399 (Schengen-landamærareglurnar) en í því segir að landamæraverðir skuli sjá til þess að útlendingi sem tekin hefur verið ákvörðun um að frávísa fái ekki inngöngu í landið. Í ákvæðinu er einnig vísað til þeirra úrræða sem lögregla hefur samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga til þess að tryggja framkvæmd ákvörðunar um frávísun. Þá er í ákvæðinu vísað til sömu úrræða sem geta átt við ef vafi leikur á því hvort útlendingur uppfylli skilyrði fyrir komu til landsins, t.d. vegna þess að ekki liggur fyrir hver viðkomandi er eða aðrar upplýsingar skortir. Almennt má gera ráð fyrir að skoðun lögreglu taki nokkrar klukkustundir áður en tekin er ákvörðun um hvort útlendingi verði veitt innganga í landið eða vísað frá. Í ákveðnum tilvikum kann það hins vegar að taka lengri tíma.

Hinn 27. október 2021 gaf umboðsmaður Alþingis út skýrslu í kjölfar heimsóknar embættisins til lögreglustjórans á Suðurnesjum en umboðsmaður fer með OPCAT-efirlit með stöðum þar sem frelsissviptir dvelja. Í skýrslunni kom fram að eitt af þeim álitaefnum sem umboðsmaður hafi tekið til athugunar í kjölfar heimsóknarinnar hafi verið lagagrundvöllur vistunar vegna skoðunar á landamærum. Með frumvarpi þessu, sbr. k-lið 1. tölul. 25. gr, er einnig brugðist við þeim ábendingum sem fram koma í skýrslu umboðsmanns og varða lagaumgjörð vistunarinnar. Þannig er lögreglu heimilað, með breytingu á 114. gr. laga um útlendinga, sbr. k-lið 1. tölul. 25. frumvarpsins, að taka ákvörðun um það að skylda útlending til þess að dveljast á tilteknum stað, í þeim tilvikum sem útlendingur uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins eða þegar vafi leikur á því hvort hann uppfylli skilyrðin. Í þessum tilvikum á því ekki að handtaka einstaklinga eða fara fram á gæsluvarðhald nema fyrir liggi að krafa um að viðkomandi dveljist á ákveðnum stað teljist ekki nægjanleg til að ná því markmiði sem að er stefnt, sbr. 1. mgr. 115. gr. gildandi laga um útlendinga.

Til þess að tryggja framkvæmd ákvörðunar um frávísun eða á meðan mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar er þannig gert ráð fyrir að lögregla hafi heimild til þess að skylda útlending til þess að dveljast á tilteknum stað á grundvelli 114. gr. laga um útlendinga. Skal þá miða við að útlendingur sé undir eftirliti og að jafnaði á eða við landamærastöð, til þess að uppfylla skilyrði ákvæðisins. Rétt er að geta þess að í 114. gr. laga um útlendinga er jafnframt kveðið á um að heimilt sé að skylda útlending til að sinna reglulegri tilkynningarskyldu um veru sína hér á landi. Alla jafna er ekki gert ráð fyrir að hægt sé að skylda útlending til að sinna tilkynningarskyldu í þeim tilvikum sem greinir hér að framan, enda ber lögreglu að tryggja að viðkomandi fái ekki inngöngu í landið.

Í samræmi við 3. mgr. 114. gr. laga um útlendinga, sem kveður á um að viðkomandi eigi rétt á að fá úr því skorið fyrir dómstólum hvort skilyrði fyrir ákvörðun um að dveljast á

ákveðnum stað séu til staðar og hvort grundvöllur sé fyrir að framfylgja ákvörðuninni, skal lögregla leiðbeina útlendingi sem hefur verið skyldaður til þess að dveljast á ákveðnum stað um þann rétt sinn. Framangreint á eingöngu við um ákvörðun lögreglu um að dveljast á ákveðnum stað en ekki ákvörðun lögreglu um frávisun en samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga frestar málshöfðun fyrir dómstólum til ógildingar á ákvörðun um frávisun ekki framkvæmd hennar. Gert er ráð fyrir að í framhaldi af setningu laga þessara, verði frumvarpið óbreytt að lögum, verði sett reglugerð á grundvelli heimildar í 6. mgr. 114. gr. laga um útlendinga sem útfæri nánar framangreinda heimild lögreglu á grundvelli þessa ákvæðis, ásamt nánari reglum um framkvæmd og fyrirkomulag ofangreinds úrræðis.

Samkvæmt 115. gr. laga um útlendinga er lögreglu heimilt að handtaka útlending og færa í gæsluvarðhald, m.a. í þeim tilgangi að tryggja framkvæmd ákvörðunar um að útlendingur skuli yfirgefa landið og þegar mál sem getur leitt til slíkrar ákvörðunar er til meðferðar eða þegar viðkomandi hefur ekki sinnt kröfu um skyldu til að dvelja á ákveðnum stað skv. 114. gr. sömu laga og mál hans er enn til meðferðar hjá stjórnvöldum. Sá sem hefur verið handtekinn á grundvelli framangreinds ákvæðis laga um útlendinga á rétt á því að bera lögmæti frelsissviptingarinnar undir dómstóla, sbr. 4. mgr. 67. gr. stjórnarskrárinnar. Þá gilda lög um meðferð sakamála um handtöku og gæsluvarðhald á grundvelli 115. gr. laga um útlendinga, sbr. 6. mgr. sama ákvæðis. Í 2. mgr. 115. gr. laga um útlendinga kemur fram að ekki skuli beita handtöku og gæsluvarðhaldi ef tilkynningarskylda eða krafa um að dveljast á ákveðnum stað skv. 114. gr. er talin nægjanleg til að ná því markmiði sem að er stefnt. Í þeim tilvikum þegar mat lögreglu er að hægt sé að beita vægara úrræði og skylda útlending til að dveljast á ákveðnum stað skal það gert.

Um 16. gr.

Í 16. gr. er kveðið á um komu- og brottfararkerfi sem skal starfrækja á ytri landamærum. Með ákvæði þessu er verið að innleiða tiltekin ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/2226 frá 30. nóvember 2017 um að koma á fót komu- og brottfararkerfi til að skrá upplýsingar um komur og brottfarir og upplýsingar um synjanir um komu ríkisborgara þriðju ríkja, sem fara yfir ytri landamæri aðildarríkjanna, og um að ákvarða skilyrði fyrir aðgangi að komu- og brottfararkerfinu í löggæslutilgangi og um breytingu á samningnum um framkvæmd Schengen-samkomulagsins og á reglugerðum (EB) nr. 767/2008 og (ESB) nr. 1077/2011. Reglugerðin verður síðan að fullu innleidd með íslenskri reglugerð sem sett verður á grundvelli laga þessara, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Eins og staðan er nú er stefnt á að kerfið verði tekið í notkun í maí 2023 og er því ætlað að efla skilvirkni landamæraeftirlits á ytri landamærum með því að reikna út og fylgjast með lengd heimilaðrar dvalar við komu og brottför ríkisborgara þriðju ríkja sem heimiluð hefur verið stutt dvöl á Schengen-svæðinu, koma í veg fyrir ólöglega fólksflutninga og auðvelda eftirlit með ferðum ríkisborgara þriðju ríkja til alls Schengen-svæðisins.

Skilgreining á stuttri dvöl er heimild til dvalar á Schengen-svæðinu í 90 daga á hverju 180 daga tímabili, sbr. 16. tölul. 3. gr. Hins vegar eru í gildi frá því fyrir gildistöku Schengen-samningsins tvíhliða samningar hinna ýmsu Schengen-ríkja við þriðju ríki um heimild til lengri dvalar en 90 daga og þá yfirleitt um aukalega þrjá mánuði eða 90 daga. Þessi heimild um lengri dvöl er í samræmi við nýlegar breytingar á 2. mgr. 20. gr. Schengen-samningsins í samræmi við gildistöku reglugerðar (ESB) 2017/2226 um komu- og brottfararkerfið, sbr. 60. gr. þeirrar gerðar Til að virkja heimild til lengri dvalar samkvæmt tvíhliða samningi þarf viðkomandi ríkisborgari að óska eftir því við viðeigandi stjórnvöld við komu til landsins eða

í síðasta lagi á 90. degi á 180 daga tímabilinu, með undantekningum þó. Ef heimild til umframdvalar er veitt þá þarf að skrá slíka heimild einstaklingsins í komu- og brottfararkerfið svo ekki komi til að kerfið skrái viðkomandi í ólöglega dvöl. Einstaklingi sem fær heimild til lengri dvalar er aðeins heimilt að dvelja á yfirráðasvæði viðkomandi ríkis sem heimildina veitir og að tímanum loknum yfirgefa Schengen-svæðið frá því ríki en mögulega með heimild til gegnumferðar um önnur Schengen-ríki. Þannig er ekki heimilt að ferðast til annars Schengen-ríkis eftir dvöl samkvæmt þessari heimild og ekki er heimilt að virkja sambærilegan tvíhliða samning við annað Schengen-ríki eftir að hafa nýtt slíka heimild í öðru Schengen-ríki. Ísland er með tvíhliða samninga um lengri dvöl en 90 daga við Kanada, Ástralíu, Nýja-Sjáland, Brasilíu, Chile, Ísrael, Japan, Malasíu, Mexíkó og Suður-Kóreu. Skv. h-lið 1. mgr. 23. gr. er ráðherra skylt að setja reglugerð um komu- og brottfararkerfið þar sem m.a. skal kveða á um skráningar í kerfið. Gert er ráð fyrir að nánar verði kveðið á um framangreint í reglugerð.

Í 1. mgr. er kveðið á um að starfrækja skuli komu- og brottfararkerfi á ytri landamærum sem skuli skrá og geyma rafrænar upplýsingar um dagsetningu, tíma og stað komu og brottfara ríkisborgara þriðju ríkja sem heimiluð hefur verið stutt dvöl á Schengen-svæðinu og þurfa að sæta landamæraeftirliti og þá sem synjað hefur verið um komu til stuttrar dvalar. Upplýsingar eru geymdar tímabundið. Ísland hefur bæði innri og ytri landamæri og því þarf að starfrækja kerfið hér á landi. Komu- og brottfararkerfið gildir þannig um ríkisborgara þriðju ríkja hvort sem þeir eru áritunarskyldir eða undanþegnir áritunarskyldu en einnig um ríkisborgara þriðju ríkja sem eru aðstandendur ríkisborgara EES/EFTA, sbr. tilskipun 2004/38/EB, eða ríkisborgara þriðja ríkis, sem hefur jafngildan rétt til frjálstrar farar og EES/EFTA-borgarar samkvæmt samningi milli EES/EFTA og aðildarríkja þess og þriðja ríkis og loks þeirra sem eru ekki handhafar dvalarskírteinis samkvæmt tilskipun 2004/38/EB eða dvalarleyfis samkvæmt reglugerð nr. 1030/2002/EB. Kerfinu er ætlað að sannreyna að ákvæði um heimilað dvalartímabil á yfirráðasvæði aðildarríkjanna séu virt, þ.e. að einstaklingar dvelji ekki á Schengen-svæðinu lengur en þeim er heimilt. Kerfið mun reikna út lengd heimilaðrar dvalar einstaklinga og innihalda sjálfvirka reiknivél sem tekur tillit til þess hve oft er dvalið á yfirráðasvæði aðildarríkja sem starfrækja komu- og brottfararkerfið til að reikna út hvort farið hefur verið yfir samanlagt hámark sem nemur 90 dögum á hverju 180 daga tímabili. Allar framlengingar á heimilaðri dvöl ætti að taka með í útreikninginn á þessu samanlagða hámarki við næstu komu viðkomandi til yfirráðasvæðis aðildarríkjanna. Kerfið mun því koma í stað þeirrar skyldu að stimpla vegabréf ríkisborgara þriðju ríkja sem gildir í öllum aðildarríkjunum. Um stimplun vegabréfa er nú mælt fyrir um í reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017, og mun hún taka breytingum, verði frumvarp þetta óbreytt að lögum.

Í 2.–7. mgr. er kveðið á um hvaða persónuupplýsingar og upplýsingar skuli skrá í komu- og brottfararkerfið, þ.m.t. þær sem geta talist viðkvæmar sem og undanþágur frá skráningu. Byggjast málsgreinarnar á 16.–18. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226, sem gera ráð fyrir að landamærayfirvöld sjái um skráninguna. Skv. 2. mgr. á skráning andlitsmynda við um alla ríkisborgara þriðju ríkja sem koma til stuttrar dvalar, hvort sem þeir eru áritunarskyldir eða undanþegnir áritunarskyldu. Um andlitsmyndir er kveðið á um í 15. gr. fyrrnefndrar reglugerðar. Hins vegar skal einungis skrá fingraför sérhvers ríkisborgara þriðja ríkis sem er undanþeginn áritunarskyldu, ef það er líkamlega hægt, til að hægt sé að sannprófa deili á honum og bera kennsl á hann af nákvæmi. Eins til að tryggja að hann sé ekki þegar skráður undir öðru nafni eða hafi önnur ferðaskilríki og tryggja að næg gögn séu fyrir hendi til að ná megi markmiðum komu- og brottfararkerfisins við allar aðstæður. Skv. c-lið 1. mgr. 17. gr. fyrrnefndrar reglugerðar skal taka fingrafaraupplýsingar af fingrum hægri handar, ef þeir eru fyrir hendi,

en annars samsvarandi fingrafaraupplýsingar af fingrum vinstri handar og skulu fingrafaraupplýsingarnar vera í nægilegri upplausn og af nægilegum gæðum til að þær megi nota til sjálfvirkrar lífkennamátunar. Gögnin eru síðar notuð til að staðfesta deili á ríkisborgurum þriðju ríkja sem áður hafa verið skráðir í komu- og brottfararkerfið nema gagnaskrá yfir viðkomandi einstakling hafi verið eytt. Fingraför ríkisborgara þriðju ríkja sem eru handhafar vegabréfsáritunar skal bera saman við upplýsingakerfið um vegabréfsáritanir (VIS) en við umsókn um vegabréfsáritun eru fingraför einstaklinga tekin og skráð í upplýsingakerfið um vegabréfsáritanir ásamt umsóknargögnum. Fingrafaragögn ríkisborgara þriðju ríkja sem eru áritunarskyldir ættu því að liggja fyrir í VIS-kerfinu við komu inn á Schengen-svæðið.

Þessi tvö kerfi, upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir og komu- og brottfararkerfið, munu tengjast en einnig munu þau tengjast fleiri Schengen-upplýsingakerfum eins og Schengen-upplýsingakerfinu (SIS), ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu (ETIAS) og upplýsingakerfi um fingrafaragrunn fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd (Eurodac). Samvirkni kerfanna mun gera landamærayfirvöldum kleift að sannprófa gildi vegabréfsáritana og deili á handhafa vegabréfsáritunar með því að leita beint í upplýsingakerfinu um vegabréfsáritanir með fingraförum á landamærum þar sem komu- og brottfararkerfið er starfrækt. Jafnframt mun samvirknin gera landamærayfirvöldum kleift að sannprófa deili á ríkisborgurum þriðju ríkja sem eru undanþegnir áritunarskyldu í upplýsingakerfinu um vegabréfsáritanir með því að nota fingraför. Landamærayfirvöld sem nota komu- og brottfararkerfið munu einnig geta flett upp í upplýsingakerfinu um vegabréfsáritanir og sækja vegabréfsáritunartengd gögn til að búa til eða uppfæra komu- og brottfararskráningar eða skráningar á synjun um komu.

Þrátt fyrir þau áhrif sem notkun lífkenna hefur á einkalíf ferðamanna verður hún að teljast réttlætunleg af tveimur ástæðum. Í fyrsta lagi eru lífkenni áreiðanleg aðferð við að bera kennsl á ríkisborgara þriðju ríkja sem staddir eru á yfirráðasvæði aðildarríkjanna án ferðaskilríkja eða annarra persónuskilríkja en það er algengt meðal ólöglegra innflytjenda. Í öðru lagi má með lífkennum fá áreiðanlegri samsvörun upplýsinga um komur og brottfarir ferðamanna sem ferðast með heildarlegum ásetningi. Með því að nota andlitsmyndir ásamt fingrafaraupplýsingum má draga úr heildarfjölda fingrafara sem þarf að skrá en ná jafnframt sömu niðurstöðu að því er varðar nákvæmni í kennslagreiningunni. Í einhverjum tilvikum kann að vera líkamelega ómögulegt að taka fingraför einstaklinga og þá skal ekki taka fingrafaraupplýsingar barna yngri en 12 ára skv. 3. mgr. Er þessi undanþága til samræmis við 3. og 4. mgr. 17. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226.

Í 4., 5. og 7. mgr. er kveðið á um skráningu tiltekinna upplýsinga í komu- og brottfararskrá annars vegar og skrá um synjun um komu hins vegar. Meðal gagna sem á að skrá við komu og/eða synjun um komu eru upplýsingar um vegabréfsáritun sé viðkomandi einstaklingur áritunarskyldur og er þar m.a. átt við númer vegabréfsáritunarmiða, tegund vegabréfsáritunar og lokadag hámarkslengdar dvalar sem vegabréfsáritun heimilar þar sem við á. Sé viðkomandi ekki áritunarskyldur ber að skrá við komu í komu- og brottfararskrá upplýsingar um ferðaheimild viðkomandi og er þar m.a. átt við númer ferðaheimildarumsóknar, upplýsingar um gildistíma ferðaheimildar og ef ferðaheimild gildir aðeins fyrir takmarkað svæði ber að skrá upplýsingar um það/þau aðildarríki sem ferðaheimildin gildir til. Komu- og brottfararskrá og skrá um synjun um komu skal svo vera tengd við gagnaskrárnar sem kveðið er á um í 2. og 6. mgr. ákvæðisins. Í h-lið 1. mgr. 23. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra mæli nánar fyrir um þessar skráningar í komu- og brottfararkerfið, sem eru ekki taldar upp með tæmandi hætti hér, en um þær er fjallað ítarlega í 16.–18. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226.

Í 8. mgr. er kveðið á um að ríkislögreglustjóri skuli bera ábyrgð á rekstri íslenska hluta komu- og brottfararkerfisins. Er þar m.a. átt við ábyrgð á skipulagi, stjórnun, starfrækslu og

viðhaldi hins landsbundna landamæragrunnvirkis og tengingu þess við komu- og brottfararkerfið en um nánari umfjöllun um uppbyggingu og rekstur kerfisins má vísa til sambærilegrar skýringar við 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins um ferðaheimildakerfið. Í 8. mgr. er einnig kveðið á um þá ábyrgð ríkislögreglustjóra að tryggja þeim aðilum sem taldir eru upp í a–e-lið viðeigandi aðgang að kerfinu. Málsgreinin byggist á 9. og 38. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226. Landsskrifstofa ferðaheimildakerfisins skal samkvæmt ákvæðinu hafa viðeigandi aðgang að kerfinu en samkvæmt reglugerðinni á hún einungis að hafa aðgang að skrifvörðu sniði. Lögregla sem landamærayfirvald hefur tilteknað heimildir samkvæmt reglugerð (ESB) 2017/2226, m.a. til að stofna gagnaskrá og færa inn og uppfæra upplýsingar um ríkisborgara þriðju ríkja sem og að nota komu- og brottfararkerfið til að fletta upp í upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir og sækja gögn sem því tengjast. Enn fremur að sannprófa gildi vegabréfsáritunar ásamt því að sannprófa deili á ríkisborgurum þriðju ríkja sem eru undanþegnir áritunarskyldu með því að nota fingraför. Landamæraverðir sem starfsmenn lögreglu skulu einnig hafa þennan aðgang. Lögregla á jafnframt rétt á að óska eftir að fá að fletta upp í gögnum sem skráð eru í kerfið til að koma í veg fyrir, koma upp um og rannsaka hryðjuverk eða annan alvarlegan, refsiverðan verknað, í samræmi við skilgreint hlutverk hennar samkvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Lögreglan þarf þó að leggja inn rökstudda beiðni til óháðs aðila til að öðlast aðgang að gögnum í ETIAS-kerfinu. Í því skyni skal tilnefna svokallaða miðlæga aðgangsstöð sem ríkislögreglustjóri skal tryggja að hafi aðgang að kerfinu og skal hún sannprófa hvort skilyrðum sé fullnægt fyrir því að lögreglan fái aðgang að upplýsingum úr kerfinu í þeim tilgangi sem tilgreindur er hér að framan. Miðlæga aðgangsstöðvarnar starfa þannig óháð tilnefndum yfirvöldum og bera ábyrgð á að tryggja, með óháðum hætti, að aðgangsskilyrðin sem sett eru fram í reglugerð (ESB) 2017/2226 séu uppfyllt í einu og öllu. Skv. f-lið 1. mgr. 23. gr. skal ráðherra mæla nánar fyrir um hlutverk og ábyrgð miðlægra aðgangsstöðva í reglugerð.

Útlendingastofnun sem innflytjendayfirvald skal hafa aðgang að tilteknum upplýsingum í því skyni að kanna eða sannreyna hvort skilyrði fyrir komu og dvöl séu uppfyllt og leiði leitin í ljós að gögn um viðkomandi útlending sé að finna í kerfinu þá hefur stofnunin ákveðnar heimildir, m.a. til að bera saman andlitsmyndir, sannprófa fingraför, nota sjálfvirku reiknivélina og leita í komu- og brottfararskráningum sem henni kunna að tengjast. Þar sem lögregla hefur jafnframt eftirlit með útlendingum sem staddir eru á landinu getur lögregla haft sömu heimildir í þessum tilgangi og Útlendingastofnun. Þá skulu lögregla og Útlendingastofnun hafa aðgang til að leita á grundvelli fingrafaraupplýsinga og einnig með andlitsmynd í þeim tilgangi að bera kennsl á ríkisborgara þriðja ríkis sem kann að hafa áður verið skráður inn í kerfið undir öðru nafni eða sem uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir komu inn á Schengensvæðið eða til að dvelja þar. Einnig skal Útlendingastofnun ásamt utanríkisráðuneyti og sendiskrifstofum sem fara með útgáfu vegabréfsáritana hafa tilteknað heimildir til að fletta upp í komu- og brottfararkerfinu úr upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir vegna umsókna um vegabréfsáritanir og töku ákvarðana vegna þeirra og færa upplýsingar í kerfið sem tengjast vegabréfsáritun, t.d. þegar áritun er ógilt eða framlengd. Framangreindum yfirvöldum að landskrifstofunni undanskilinni skal einnig vera tryggður aðgangur að kerfinu í samræmi við 25. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226.

Rétt er að nefna að flutningsaðilar munu einnig hafa aðgang að svokallaðri vefgátt komu- og brottfararkerfisins sem Evrópustofnuninni um rekstur stórra upplýsingatækniherfa á svæði frelsis, öryggis og réttlætis er ætlað að tryggja og veita aðgang að.

Að lokum er í 9. mgr. kveðið á um að ríkislögreglustjóri skuli tryggja þar til bærum yfirvöldum aðgang að nánar tilgreindum gögnum í sameiginlega auðkennasafninu, m.a. að gögnum komu- og brottfararkerfisins sem eru geymd í sameiginlega auðkennasafninu. Sameiginlega auðkennasafnið er skilgreint í 14. tölul. 3. gr. Um nánari umfjöllun um ákvæði þetta vísast til skýringa við ákvæði 3. mgr. 11. gr. sem er sambærilegt ákvæði þessu og kveður á um skyldu ríkislögreglustjóra til að tryggja þar til bærum yfirvöldum líkt og í málsgrein þessari aðgang að nánar tilgreindum gögnum í sameiginlega auðkennasafninu. Ráðherra skal mæla fyrir um hvaða yfirvöld það eru sem geta fengið aðgang samkvæmt þessu ákvæði, í hvaða tilgangi og að hvaða gögnum, sbr. g-lið 1. mgr. 23. gr., og við setningu þeirra reglna skal byggja á 20., 21. og 22. gr. reglugerðar (ESB) 2019/817. Um nánari skilyrði fyrir aðgangi að komu- og brottfararkerfinu að öðru leyti skal ráðherra mæla fyrir um í reglugerð, sbr. h-lið 1. mgr. 23. gr. Þá skal ráðherra einnig mæla nánar fyrir um samvirkni upplýsingakerfa og samkeyrslu upplýsinga í þeim kerfum, sbr. k-lið 1. mgr. 23. gr.

Um 17. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um skyldur flutningsaðila og stjórnenda fara sem ferðast til og frá landamærunum. Einnig er kveðið á um heimild lögreglu til að miðla upplýsingum. Markmið ákvæðisins er að kveða skýrt á um þær skyldur sem á þessa aðila eru lagðar, hvort heldur þegar þeir koma frá útlöndum eða fara til útlanda. Að auki er kveðið á um skyldur flutningsaðila og stjórnenda fara í öðrum lögum, t.d. tollalögum, lögum um útlendinga og loftferðalögum.

Í 1. mgr. er kveðið á um þá skyldu stjórnenda skipa og loftfara að kanna áður en farþegi stígur um borð hvort hann hafi vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki, hvort þeir farþegar sem eru áritunarskyldir hafi gilda vegabréfsáritun til landsins og þeir sem falla undir kröfu um ferðaheimild hafi slíka heimild og að hún sé gild. Eins og kveðið er á um í ákvæðinu á þessi skylda flutningsaðila einungis við þegar farið er um ytri landamæri enda gildir almennt reglan um frjálsa för fólks þegar það er komið inn á Schengen-svæðið. Í gildandi 1. og 2. mgr. 26. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017, er kveðið á um framangreinda skyldu flutningsaðila að undanskilinni skyldunni til að kanna hvort handhafi ferðaheimildar hafi gilda ferðaheimild áður en gengið er um borð. Sú skylda er innleidd með ákvæði þessu og byggist á 1. og 2. mgr. 45. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 um að koma á fót evrópsku ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi (ETIAS-ferðaheimildakerfinu). Samkvæmt reglugerðinni munu flutningsaðilar hafa leitaradgang í ETIAS-ferðaheimildakerfinu. Í 1. og 2. mgr. 45. gr. segir að flutningsaðilar skuli, áður en farþegi fer um borð, senda leitarfyrirspurn til ferðaheimildakerfisins til að sannprófa hvort ríkisborgarar þriðju ríkja sem falla undir kröfuna um ferðaheimild hafi gilda ferðaheimild. Ferðaheimild getur hafa verið gefin út með takmarkað gildissvið í samræmi við 44. gr. reglugerðarinnar og skal því taka tillit til þess í hvaða aðildarríki eða -ríkjum heimildin gildir. Flutningsaðilum verður hins vegar ekki skylt að sannprófa hvort farþegi er með gilda ferðaheimild þegar um er að ræða gegnumferð um flugvöll. Með komu- og brottfararkerfinu er einnig lögð skylda á flutningsaðila að sannprófa í gegnum sérstaka vefgátt hvort ríkisborgarar þriðju ríkja, sem eru handhafar vegabréfsáritunar til stuttrar dvalar sem gefin er út fyrir eina eða tvær komur, hafi þegar nýtt þann fjölda koma sem vegabréfsáritun þeirra heimilar, sbr. 3. mgr. 13. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226. Vegabréfsáritun skal ekki teljast gild ef viðkomandi er á þeim tímapunkti óheimilt að ferðast á grundvelli hennar inn á Schengen-svæðið.

Í 2. mgr. er lögfest sérstakt ákvæði um afhendingu á upplýsingum um farþega og áhöfn til eftirlits og greiningar í því skyni að lögregla geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu, einkum með

vísan til 2. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Hlutverk lögreglu er m.a. að sinna eftirliti og greiningu á landamærum, svo sem við að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka og saksækja fyrir afbrot. Aukinheldur hefur lögregla ríkar eftirlitsskyldur samkvæmt öðrum lögum svo sem við að koma í veg fyrir að aðilar sem sæta farbanni á grundvelli laga um meðferð sakamála eða tilkynningarskyldu á grundvelli laga um útlendinga yfirgefi landið, hafa eftirlit með eftirlýstum aðilum, aðilum í endurkomubanni og að koma í veg fyrir að ólögráða börn ferðist án samþykkis forsjáraðila til samræmis við ákvæði barnalaga. Heimild lögreglu til að afla upplýsinga um farþega og áhöfn frá flutningsaðilum til eftirlits, greiningar og rannsóknar á ætluðum brotum gegn tollalögum og öðrum lögum var fyrst lögfest með 26. gr. laga nr. 124/2015, um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005. Fyrir þá breytingu var kveðið á um heimild lögreglu til upplýsinga um farþega og áhafnir í 23. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, sbr. b-lið 1. mgr. 54. gr. laga um útlendinga, nr. 96/2002. Með lögum nr. 75/2019 um breytingu á lögreglulögum, nr. 90/1996, var lögfest heimild lögreglu í samræmi við áður nefnt ákvæði tollalaga. Heimild tollyfirvalda var nánar útfærð í reglugerð nr. 1072/2019, um upplýsingagjöf um farþega og áhöfn. Í því skyni að skýra betur ábyrgð lögreglu á landamæraeftirliti og að lögregla geti uppfyllt skilyrði samkvæmt lögreglulögum þykir nú rétt að kveða sérstaklega á um þessa skyldu flutningsaðila til afhendingar á upplýsingum um farþega og áhöfn til lögreglu í lögum um landamæri, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Með því að kveða á um þá skyldu er þó ekki verið að breyta núverandi framkvæmd þar sem tollyfirvöld standa fyrir söfnun á upplýsingunum og miðla til lögreglu og þá verður það áfram í höndum tollyfirvalda að setja á stjórnvaldssektir ef svo ber undir, sbr. 180. gr. a tollalaga. Þykir þessi tilhögun, að kveða sérstaklega á um heimild lögreglu til upplýsinganna, samrýmast 27. gr. reglugerðar um ríkislög-reglustjóra, nr. 325/2021, þar sem mælt er fyrir um að ríkislögreglustjóri starfræki farþega-upplýsingadeild í samstarfi við viðeigandi stjórnvöld sem annast söfnun, vinnslu og miðlun á farþegaupplýsingum í löggæslutilgangi. Skv. 2. mgr. nær skylda flugrekenda og fyrirtækja þó ekki einungis til upplýsinga um farþega og áhöfn heldur einnig til upplýsinga um áætlaðan tíma komu og brottfarar.

Ákvæði 3. mgr. svipar til 42. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, og kveður á um að lögreglu sé heimilt að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn við tollyfirvöld í þágu eftirlits og greiningarstarfs eða vegna rannsókna á ætluðum brotum. Þeim er einnig heimilt að miðla upplýsingum um farþega og áhöfn til Landhelgisgæslu Íslands og annarra stjórnvalda svo þau geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Miðlun upplýsinga til annarra stjórnvalda er sniðinn þröngur stakkur, nauðsyn er skilyrði fyrir miðluninni þannig að stjórnvaldið geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og hún þarf alltaf að vera í samræmi við lög. Í málsgreininni er einnig kveðið á um að heimilt sé að miðla þeim til erlendra yfirvalda að því marki sem nauðsynlegt er til að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja fyrir hryðjuverk eða önnur alvarleg afbrot. Um nánari umfjöllun um miðlun upplýsinganna vísast til skýringa við 37. gr. frumvarps til laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi (þskj. 932, 555. mál á 149. lögþ.) sem fól m.a. í sér breytingu á 42. gr. lögreglulaga.

Um 18. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um áhafnir skipa og loftfara. Gildandi 22. gr. laga um útlendinga mælir fyrir um áhafnir skipa og loftfara og laumufarþega en lagt er til með frumvarpi þessu að sú grein verði felld brott og mælt fyrir um hana í frumvarpi þessu í tveimur greinum, þ.e. ákvæði þessu og 19. gr.

Samkvæmt 1. mgr. er ríkisborgara þriðja ríkis sem lætur af starfi um borð í skipi eða loftfari ekki heimilt að fara frá borði fyrr en ákveðið hefur verið hvar komueftirlit skuli fara fram. Er

hér átt við áhafnar meðlim sem hættir í áhöfn og vill fara í land. Lögð er til breyting á orðalagi frá því sem er nú að finna í gildandi 22. gr. laga um útlendinga en þar er kveðið á um að viðkomandi sé ekki heimilt að ganga á land án leyfis lögreglunnar. Orðið leyfi gefur til kynna að lögregla eða landamæraverðir taki sérstaka ákvörðun um leyfi til landgöngu sem er ekki. Í framkvæmd er það svo að kannað er hvort skilyrði fyrir komu séu fyrir hendi og ef viðkomandi er ekki heimiluð landganga skal honum almennt vísað frá samkvæmt reglum þar um. Eftirlit með áhöfn er því tengt eftirliti með komu en ekki sérstöku leyfi eins og núverandi orðalag gefur til kynna. Í athugasemdum við 22. gr. frumvarps til laga um útlendinga segir að ábyrgð á þessu hvíli á skipstjóra eða umboðsmanni útgerðar sem tilkynnir lögreglunni um fyrirhugaða afskráningu og leitar heimildar til landgöngu. Í loftfari hvílir sú ábyrgð á flugstjóra. Ákvæði laga um útlendinga um stjórnvald í málum vegna synjunar landgöngu og um málskot gilda eftir því sem við á, sbr. 2. mgr.

Um 19. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um laumufarþega.

Samkvæmt 1. mgr. má laumufarþegi ekki fara frá borði skips eða loftfars fyrr en ákveðið hefur verið hvar komueftirlit skuli fara fram. Lögð er til sama breyting á orðalagi hvað varðar komueftirlit og í 18. gr. Skv. 11. tölul. 3. gr. er með laumufarþega átt við einstakling sem laumast um borð í skip eða loftfar án tilskilinna leyfa og/eða án vitundar stjórnanda farartækisins eða flutningsaðila með það að markmiði að komast yfir landamæri án þess að uppfylla skilyrði laga og reglugerða fyrir komu. Í 21. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017, er ákvæði um laumufarþega. Þar er þó einungis kveðið á um laumufarþega í skipi en ekki loftfari. Til að taka af allan vafa er í 1. mgr. fjallað um laumufarþega bæði í skipi og loftfari þannig að ákvæðið nái ekki eingöngu til skipaflutninga heldur einnig til flugsamgangna enda ekki loku fyrir það skotið að laumufarþegi geti farið með flugi.

Tafarlaust skal tilkynna lögreglu um laumufarþega í skipi og loftfari og skal það gert áður en komið er á flugvöll eða til hafnar ef unnt er. Um slíka skyldu er einnig mælt fyrir um í 21. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Við bætist hins vegar samkvæmt ákvæði þessu að sama eigi við um laumufarþega sem finnast í skipi eða loftfari sem er á leið frá landinu. Ákvæði 1. mgr. gildir jafnt um íslensk sem erlend skip og loftför.

Samkvæmt 2. mgr. skulu ákvæði laga um útlendinga um stjórnvald í málum vegna synjunar landgöngu og um málskot gilda eftir því sem við á.

Um 20. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um vinnslu persónuupplýsinga.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um heimild yfirvalda sem fara með málefni landamæra til vinnslu persónuupplýsinga, þar á meðal þeirra sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg við framkvæmd laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Þau yfirvöld eru Landhelgisgæsla Íslands, lögreglan, töllyfirvöld, ríkislögreglustjóri, Útlendingastofnun, kærunefnd útlendingamála og utanríkisráðuneyti og sendiskrifstofur. Lífkennaupplýsingar, þ.e. fingraför og andlitsmyndir, teljast viðkvæmar persónuupplýsingar, sbr. e-lið 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Þessi heimild til vinnslu persónuupplýsinga tekur mið af 1. mgr. 5. gr. sömu laga en þar er gert ráð fyrir að ákvæði annarra laga mæli fyrir um heimild til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Það skal áréttað sérstaklega að vinnsla persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu er einungis heimil að því marki sem nauðsynlegt er með hliðsjón af lögbundnu hlutverki stjórnvalda og stofnana og eftir því sem slík vinnsla telst nauðsynleg við framkvæmd laganna.

Í 2. mgr. er lagt til að yfírvöldum skv. 1. mgr. og öðrum þar til bærum stjórnvöldum verði heimilt að skiptast á persónuupplýsingum, þar á meðal þeim sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem nauðsynlegt er, til að þau geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Upplýsingaskiptin verða þannig ávallt að vera nauðsynleg til að yfírvöld skv. 1. mgr. eða viðkomandi samstarfsaðili geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu.

Í 3. mgr. er svo kveðið á um að vinnsla og skráning persónuupplýsinga í löggæslutilgangi á grundvelli laga þessara, verði frumvarpið óbreytt að lögum, fari samkvæmt lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Um aðra skráningu og vinnslu persónuupplýsinga fari samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Um 21. gr.

Í ákvæðinu kemur fram hvaða háttsemi skuli vera refsiverð og hver sé refsiramma. Bæði íslenskir ríkisborgarar og erlendir geta bakað sér refsíabyrgð skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. en einungis ríkisborgarar þriðju ríkja fyrir brot gegn 3. tölul. sömu málsgreinar. Brot skv. 1. mgr. geta varðað sektum eða fangelsi og er refsihámark 6 mánuðir.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu til að gera stjórnanda skips eða loftfars sekt ef útlendingur er fluttur til landsins án þess að hafa fullnægjandi ferðaskilríki, vegabréfsáritun og/eða ferðaheimild, falli hann undir kröfu þar um. Í þessu felst að sá sem annast flutning verður að kanna og fullvissa sig um að farþegi hafi gild ferðaskilríki, vegabréfsáritun og/eða ferðaheimild áður en hann er fluttur hingað til lands. Ef slíkt brot er framið í starfsemi lögaðila fer um refsíabyrgð eftir 4. mgr. Sambærileg refsíheimild er í 4. mgr. 116. gr. laga um útlendinga vegna brots á skyldu til að kanna hvort útlendingur er með fullnægjandi ferðaskilríki. Lagt er til með frumvarpi þessu að hún falli brott og verði færð yfir í ákvæði þetta. Auk þess verði mælt fyrir um skyldu til að sekta ef ekki er kannað hvort ríkisborgari þriðja ríkis er með gilda ferðaheimild eða vegabréfsáritun.

Sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu er Ísland skuldbundið til að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að sekta flutningsaðila og stjórnendur fara sem uppfylla ekki skyldur sem á þá eru lagðar samkvæmt Schengen-samningnum og afleiddum gerðum. Nauðsynlegt þykir að lögregla beiti sektum í fyrrnefndum tilvikum og sú nauðsyn helgast m.a. af því markmiði að sporna gegn ólöglegum fólksflutningum með skilvirkari hætti og að styrkja landamæraeftirlit. Eins og ákvæðið gefur til kynna veldur það eitt að flutningsaðili uppfyllir ekki skyldu sína skv. 1. mgr. 17. gr. því að heimilt er að sekta viðkomandi, þ.e. ekki þarf að vera um ítrekuð brot að ræða. Ákveðnar refsileysisástæður geta þó verið til staðar og má t.d. nefna að ekki ber að refsa flutningsaðila þegar tæknilega reynist ómögulegt fyrir hann að fá aðgang að gögnum í flutningsaðilagáttinni, sbr. 2. mgr. 46. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240, eða þegar flutningsaðilar sæta þegar viðurlögum sem kveðið er á um í samræmi við 2. mgr. 26. gr. samningsins um framkvæmd Schengen-samkomulagsins og 4. gr. tilskipunar 2001/51/EB vegna sama ríkisborgara þriðja lands, sbr. 6. mgr. 45. gr. fyrrnefndrar reglugerðar.

Um nánara fyrirkomulag sekta og viðmið fyrir fjárhæðir sekta skal ráðherra mæla fyrir um í reglugerð, sbr. j-lið 1. mgr. 23. gr. Við setningu þeirrar reglugerðar skal byggja á tilskipun 2001/51/EB sem kveður á um viðbót við 26. gr. Schengen-samningsins. Með ákvæði þessu er fullnægt skuldbindingu Íslands skv. 26. gr. Schengen-samningsins og 5. og 6. mgr. 45. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1240 frá 12. september 2018 um að koma á fót evrópsku ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi.

Í 3. mgr. er kveðið á um að brot flutningsaðila á 2. mgr. 17. gr. laganna fari skv. 180. gr. a tollalaga enda felur brot gegn skyldu til að veita upplýsingar skv. 2. mgr. 17. gr. einnig alltaf í sér brot á tollalögum.

Samkvæmt 4. mgr. er heimilt að leggja sekt á lögaðila ef brot er framið í starfsemi lögaðilans, t.d. eiganda skips eða loftfars. Um slíka refsíabyrgð fer eftir reglum II. kafla A almennra hegningarlaga.

Í 5. mgr. er loks tekið fram að refsa skuli fyrir tilraun eða hlutdeild í broti eftir því sem segir í reglum III. kafla almennra hegningarlaga.

Um 22. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um kærueimild og aðgang að gögnum.

Í 1. mgr. er kveðið á um almenna kærueimild ákvörðunar um ferðaheimild til kærunefndar útlendingamála. Kærufrestur er 15 dagar frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina.

Með 2. mgr. er formanni eða varaformanni einum veitt heimild til þess að úrskurða í málum er varða ferðaheimild en sambærileg heimild er í 2. mgr. 8. gr. laga um útlendinga sem veitir formanni eða varaformanni m.a. heimild til að úrskurða einum í málum er varða vegabréfsáritanir. Það mat sem liggur til grundvallar ákvörðun um ferðaheimild sem er kæránleg til kærunefndarinnar er nokkuð sambærilegt því mati sem þarf að eiga sér stað við ákvörðun um vegabréfsáritanir. Því er lagt til í ákvæði þessu að veita framangreindum aðilum einnig heimild til að úrskurða í þessum málum.

Í 3. mgr. er kveðið á um takmarkanir á aðgangi aðila máls að gögnum og upplýsingum um hann sjálfan ef slíkt telst nauðsynlegt með tilliti til almannahagsmuna, þjóðaröryggis, alþjóðasamskipta ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu eða annarra sérstakra ástæðna. Skv. 3. mgr. 20. gr. gilda ýmist ákvæði persónuverndarlaga, nr. 90/2018, eða laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019, eftir því í hvaða tilgangi tiltekkin vinnsla persónuupplýsinga fer fram. Skv. 2. mgr. 56. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 er tekið fram að um vinnslu landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins við mat af hálfu landamærayfirvalda og af hálfu innflytjendayfirvalda skuli GDPR reglugerð (ESB) 2016/679 gilda. Að sama skapi skuli tilskipun (ESB) 2016/680 gilda þegar vinnsla landsskrifstofu á persónuupplýsingum er innt af hendi af lögbærum yfirvöldum sem meta umsóknir í löggæslutilgangi, þ.e. í þeim tilgangi að koma í veg fyrir, koma upp um eða rannsaka hryðjuverk eða annan alvarlegan, refsiverðan verknað.

Eitt af hlutverkum landsskrifstofunnar er að meta umsókn um ferðaheimild með tilliti til öryggisáhættu sem er skilgreind í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 sem hættu á ógn við allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskipti einhvers aðildarríkis. Er þannig sú tiltekna vinnsla landsskrifstofunnar á persónuupplýsingum unnin í löggæslutilgangi með það að markmiði að koma í veg fyrir mögulega öryggisógn. Þegar slík vinnsla fer fram gilda ákvæði IV. kafla laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, nr. 75/2019, um réttindi hins skráða og takmarkanir á þeim. Í lögum nr. 75/2019 er í 3. mgr. 13. gr. m.a. kveðið á um takmarkaðan rétt skráðs aðila til að fá aðgang að upplýsingum um sig. Þannig er heimilt skv. 3. mgr. 13. gr. laganna að synja skráðum aðila um beiðni um aðgang að upplýsingum um sig ef það er vegna rannsóknar sakamáls, málsmeðferðar eða annarrar starfsemi hjá lögbæru yfirvaldi í löggæslutilgangi, í þágu þjóðar- eða almannaöryggis eða til að vernda hagsmuni annars en hins skráða.

Vinnsla landsskrifstofu á persónuupplýsingum við mat á ferðaheimildarumsókn með tilliti til öryggisáhættu verður m.a. unnin með samanburði á upplýsingum úr ferðaheimildarumsókn við aðrar upplýsingar og gögn frá bæði innlendum og erlendum löggæsluaðilum. Þau gögn kunna að vera bundin áskilnaði um trúnað. Um ákveðin gögn geta einnig gilt sérstakar reglur sem takmarka aðgang hins skráða að upplýsingum um sig, sbr. t.d. 6. mgr. 54. gr. laga um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, nr. 51/2021. Eru slíkar takmarkanir grundvallarforsenda

fyrir því að löggæslufirvöld geti sinnt hlutverki sínu enda ljóst að óskoraður eða rýmri réttur einstaklinga til upplýsinga myndi torvelda mjög allt löggæslustarf í landinu. Aðrar sérstakar ástæður geta einnig komið til skv. 3. mgr. 22. gr. en eins og orðalag þess gefur til kynna er það aðeins í undantekningartilvikum sem takmarka ætti rétt aðila að gögnum máls vegna hagsmuna sem taldir eru upp í ákvæðinu.

Ákvarðanir landsskrifstofu falla undir gildissvið stjórnslulaga, nr. 37/1993, og gilda þau um meðferð mála landsskrifstofunnar með þeim undantekningum sem koma fram í 10. og 12. mgr. 10. gr. og 3. og 4. mgr. 22. gr. Í stjórnslulögunum er að sama skapi kveðið á um takmörkun á upplýsingarétti í 17. gr. Þar segir að þegar sérstaklega stendur á sé stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun rikari almanna- eða einkahagsmunum. Ef aðgangur aðila að þeim upplýsingum og gögnum sem landsskrifstofan vinnur með yrði ótakmarkaður myndi það óneitanlega hafa það í för með sér að þau myndu missa vægi sitt auk þess að þau gætu leitt í ljós atriði sem eiga að fara leynt, t.d. viðkvæmar starfsaðferðir. Þessar takmarkanir á upplýsingarétti gilda á öllum stigum málsins enda er tilgangur þeirra almennt að vernda viðkvæma löggæslustarfsemi og þær myndu missa marks ef gildissvið þeirra væri einvörðungu bundið við málsmeðferð á fyrsta málsmeðferðarstigi, þ.e. aðeins hjá landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins en ekki við kærumeðferð. Til að taka af allan vafa þykir rétt að áréttu að heimild 3. mgr. til að halda gögnum og upplýsingum frá aðila máls í nánar tilgreindum tilvikum nær einnig til upplýsinga um hverja þá sem kunna að veita þær upplýsingar sem takmarka á aðgang að eða halda eftir. Þá er ekki skylt að taka fram í ákvörðun landsskrifstofu ferðaheimildakerfisins eða úrskurði kærunefndar að rökstuðningur hafi verið takmarkaður eða gögnum haldið frá aðila máls.

Þegar endanleg niðurstaða fæst í stjórnslumál kann sá sem ákvörðun beinist að að hafa lögvarða hagsmuni af því að höfða mál fyrir dómi til ógildingar á ákvörðun stjórnvaldsins. Við meðferð dómsmáls af því tagi kunna að koma upp álitæfni um aðgang að þeim gögnum sem hin umþrætta stjórnvaldsákvörðun byggist á. Í því sambandi verður að hafa í huga að aðilum máls er nauðsynlegt að færa sönnur á sinn málalíbúnað eftir því sem málsmeðferðarreglur laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, áskilja. Þannig getur dómari að meginreglu til að mynda ekki fallist á þann málalíbúnað sem gagnaðili dómsmáls andmælir nema að málalíbúnaðurinn sé studdur viðhlítandi gögnum en almennar reglur um sönnun og sönnunargögn eru í 2. þætti þeirra laga. Þar má sérstaklega geta að skv. 1. mgr. 44. gr. laganna sker dómari úr því hverju sinni eftir mati á þeim gögnum sem hafa komið fram í máli hvort staðhæfing um umdeild atvik telst sönnuð, enda bindi fyrirmæli laga hann ekki sérstaklega um mat í þessum efnunum. Þá má einnig geta þess að um skjöl og önnur sýnileg sönnunargögn fer sem endranær eftir X. kafla laganna, þar á meðal um undantekningar frá almennum reglum. Á þeim grunni kunna þau gögn sem ákvörðun stjórnvalds byggist á að vera háð leynd með sama hætti fyrir dómi og við meðferð stjórnslumálsins.

Í 4. mgr. er kveðið á um heimild til að takmarka efni rökstuðnings að því leyti sem vísa þarf til gagna eða upplýsinga sem haldið hefur verið frá aðila máls. Gera má ráð fyrir að 3. og 4. mgr. ákvæðisins ættu einna helst við þegar um er að ræða ákvarðanir sem varða öryggisáhættu.

Um 23. gr.

Til skýrleika er í greininni hafður sá háttur á að tilgreina í einni grein öll ákvæði þar sem ráðherra er skylt eða heimilt að setja reglugerð. Í 1. mgr. er yfirlit yfir reglur sem ráðherra er skylt að setja í reglugerð og í 2. mgr. er yfirlit yfir þau atriði sem ráðherra er heimilt að setja

reglugerð um. Hér á eftir verða nokkrar þessara skyldna og heimilda til að setja reglugerð útskýrðar nánar, eða þar sem þörf þykir.

Í c-lið 1. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglur um hvaða skilyrðum vegabréf eða annað kennivottorð þurfi að fullnægja til að teljast gilt til ferðar til landsins og dvalar. Helstu kröfur sem gerðar eru til vegabréfs eru að það sé gefið út af þar til bæru yfirvaldi í því ríki þar sem handhafinn er ríkisborgari, að það veiti handhafa þess rétt til að koma aftur til útgáfuríkisins eða þriðja ríkis og að það hafi að geyma fullnægjandi upplýsingar svo að greina megi hver handhafi þess er. Þá þarf vegabréf að bera með sér að það sé í gildi. Ýmis önnur ferðaskilríki eru viðurkennd sem ferðaskilríki í stað vegabréfs, svo sem kennivottorð gefin út af ýmsum ríkjum á meginlandi Evrópu. Samkvæmt EES-samningnum er skylt að viðurkenna slík kennivottorð gefin út í aðildarríkjunum. Hér koma einnig til álita önnur skilríki, t.d. ferðaskírteini fyrir sjómenn (sjóferðabækur) o.fl. Um lista viðurkenndra ferðaskilríkja vísast til viðauka við reglugerð nr. 866/2017, um för yfir landamæri.

Í e-lið 1. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglur um upplýsingakerfi um ferðaheimild. Er gert ráð fyrir því að reglurnar kveði m.a. á um heimildir fyrir aðgangi að kerfinu og ástæðum synjunar, ógildingar og afturköllunar eða um veitingu neikvæðs álits á umsókn um ferðaheimild. Einnig er gert ráð fyrir að reglurnar kveði á um skráningu og uppflettingu í kerfinu, þar á meðal í gátlista ferðaheimildakerfisins, undanþágur frá skilyrðum til skráningar, öryggi og persónuvernd við skráningu, meðferð upplýsinga sem og nánar á um ábyrgð á og aðgang að kerfinu. Til að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt Schengen-samningnum ber að innleiða að fullu í íslenskan rétt reglugerð (ESB) 2018/1240 um ferðaheimildar- og ferðaupplýsingakerfið sem kveður nánar á um framangreint.

Í g-lið 1. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglur um þau lögbæru yfirvöld sem ríkislögreglustjóra ber að tryggja að hafi aðgang að sameiginlega auðkennasafninu skv. 3. mgr. 11. gr. og 9. mgr. 16. gr. í þeim tilgangi að geta nálgast gögn. Gert er ráð fyrir að í reglunum verði aðgangur að safninu skilgreindur nánar, svo sem í hvaða tilgangi lögbæru yfirvöldin geti fengið aðgang að auðkennasafninu, að hvaða gögnum og á grundvelli hvaða upplýsinga þau geti leitað í því. Við setningu þeirra reglna skal byggja á ákvæðum 20., 21. og 22. gr. reglugerðar (ESB) 2019/817 um samvirkni upplýsingakerfa enda er 3. mgr. 11. gr. og 9. mgr. 16. gr. sett til innleiðingar á þeim ákvæðum.

Í h-lið 1. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglur um komu- og brottfararkerfið. Er gert ráð fyrir því að reglurnar kveði m.a. nánar á um ábyrgð á kerfinu, þ.e. íslenska hluta þess, heimildir fyrir aðgangi að kerfinu, þar á meðal um þau yfirvöld sem skulu hafa aðgang að kerfinu og í hvaða tilgangi þeim sé heimill aðgangur. Enn fremur um skráningu og uppflettingu í kerfinu, þar á meðal nánari upplýsingar um þær persónuupplýsingar sem beri að skrá í kerfið, undanþágur frá skilyrðum til skráningar og öryggi og persónuvernd við skráningu og meðferð upplýsinga. Það sama á við hér og um ferðaheimildakerfið skv. e-lið 1. mgr. hér að framan að Ísland er skuldbundið til að innleiða að fullu reglugerð (ESB) 2017/2226 um komu- og brottfararkerfið í íslenskan rétt, sem kveður nánar á um framangreint.

Í i-lið 1. mgr. er gert ráð fyrir sérstökum reglum um landgönguleyfi útlendra sjómanna við dvöl skips í höfn og um heimild til að meina þeim landgöngu. Á grundvelli gildandi laga um útlendinga er í gildi reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Felur hún í sér ákvæði um almenna heimild áhafna til landgöngu meðan skip er í höfn, þó þannig að lögregla getur meinað þeim landgöngu ef nauðsyn ber til, auk þess sem heimild er til eftirlits þegar ástæða þykir.

Í kjölfar úttektar á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við að ekki væri kveðið á um fjárhæðir sekta í íslensku regluverki, sbr. 4. mgr. 116. gr. laga um

útlendinga. Nú hefur refsheimild 4. mgr. 116. gr. verið færð yfir í frumvarp þetta, sbr. 2. mgr. 21. gr., og því lagt til í j-lið 1. mgr. að ráðherra mæli fyrir um fyrirkomulag og fjárhæð sekta í reglugerð. Við setningu þeirrar reglugerðar skal byggja á tilskipun 2001/51/EB sem kveður á um viðbót við 26. gr. Schengen-samningsins og um viðmið til ákvörðunar fjárhæðar sekta.

Í k-lið 1. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglur um samvirkni Schengen-upplýsingakerfa, ásamt samkeyrslu upplýsinga í þeim kerfum. Evrópusambandið hefur samþykkt reglugerðir um samvirkni upplýsingakerfa, sbr. reglugerð (ESB) 2019/817 og (ESB) 2019/818, sem Ísland er skuldbundið til að innleiða á grundvelli Schengen-samningsins. Nú taka reglugerðirnar til komu- og brottfararkerfisins (EES), ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfisins (ETIAS), Schengen-upplýsingakerfisins (SIS), upplýsingakerfis um vegabréfsáritanir (VIS) og evrópska fingrafaragrunnsins (Eurodac). Sjötta kerfið sem er hluti af samvirkninni er ECRIS-TCN sakaskrákerfið en það hefur ekki verið tekið upp á Íslandi.

Með samvirkni milli framangreindra upplýsingakerfa koma kerfin hvert öðru til fyllingar, m.a. í því skyni að bæta skilvirkni og efla eftirlit á ytri landamærum. Til að ná þessu markmiði verður komið á fót evrópski leitargátt (ESP), sameiginlegu lífkennamatunarkerfi (BMS), sameiginlegu auðkennasafni (CIR) og fjölaufkennaskynjara (MID). Persónuupplýsingar sem geymdar eru í þessum Schengen-upplýsingakerfum kunna að varða sömu einstaklinga en undir mismunandi eða ófullnægjandi auðkennum. Samvirkni milli upplýsingakerfanna ætti að stuðla að því að staðfesta nákvæm deili á einstaklingum sem eiga persónuupplýsingar í þessum kerfum, þ.m.t. auðkennisupplýsingar, ferðaskilríkjaupplýsingar og lífkennaupplýsingar, óháð því hvaða kerfi safnaði upplýsingunum í upphafi. Aðeins þær persónuupplýsingar sem eru algerlega nauðsynlegar til að framkvæma nákvæmt auðkenniseftirlit skal geyma í sameiginlega auðkennasafninu. Þannig er ný vinnsluáðgerð, sem felur í sér geymslu upplýsinga í sameiginlegu auðkennasafni í stað þess að geyma þær í hverju einstöku kerfi, nauðsynleg til að auka nákvæmni staðfestingar á sjálfvirkum samanburði og pörun upplýsinga. Geymsla persónuupplýsinga í sameiginlega auðkennasafninu kemur þó ekki í veg fyrir vinnslu upplýsinga í hverju kerfi fyrir sig. Sameiginlega auðkennasafninu er þannig ætlað að auðvelda aðgang lögreglu að Schengen-upplýsingakerfunum sem er ekki komið á fót í þeim eina tilgangi að koma í veg fyrir, koma upp um eða rannsaka alvarleg afbrot.

Í a-lið 2. mgr. er lögð til heimild handa ráðherra til að setja reglur um þjálfun landamæravarða. Við vinnslu þeirrar reglugerðar skal hafa til hliðsjónar kjarnanámsskrá mennta- og starfsþróunarseturs lögreglunnar (MSL) og námskrá Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (CCC), þar sem mælt er fyrir um ákveðin skilyrði sem landamæraverðir þurfa að uppfylla til að sinna landamæraeftirliti og landamæragæslu á Schengen-svæðinu.

Í b-lið 2. mgr. er ráðherra heimilað að setja reglur um samstarf og þátttöku í verkefnum á landamærum, m.a. á vegum Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex). Byggist reglugerðarheimildin á 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins er varðar þetta gagnkvæma samstarf. Um er að ræða nýja heimild til handa ráðherra og á við um íslenskt starfsfólk sem tekur þátt í aðgerðum á erlendri grundu sem og erlent starfsfólk sem kemur hingað til lands í þessum tilgangi. Hvað varðar sérstaklega svokölluð stöðulið Frontex þá er þeim ætlað að styrkja ytri landamæri Schengen-svæðisins og aðstoða aðildarríkin í verkefnum eins og landamæraeftirliti og landamæragæslu, leit og björgunarstarfsemi og í baráttu gegn glæpum þvert á landamæri, þ.m.t. smygli á fólki, skjalfölsun og hryðjuverkum.

Samkvæmt e-lið 2. mgr. er ráðherra heimilt að kveða nánar á um för yfir innri landamæri og þá þætti sem afnám landamæraeftirlits hefur ekki áhrif á varðandi eftirlit innan Schengen-svæðisins, sbr. 12. gr. Slíkt ákvæði er nú þegar í 28. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr.

866/2017, sem kveður á um að afnám landamæraeftirlits hafi ekki áhrif á a) framkvæmd lögregluvalds, annars en landamæraeftirlits, b) öryggiseftirlit og flugvernd, c) skyldu til að bera skilríki og d) tilkynningarskyldu útlendinga sem hvorki er EES- né EFTA-borgari, samkvæmt lögum um útlendinga og reglugerðum með stoð í þeim.

Í f-lið 2. mgr. er heimild til handa ráðherra til að setja reglugerð um nánari skilyrði þess að taka meggi upp tímabundið eftirlit á innri landamærum, m.a. um hvaða þættir þurfa að koma fram í áhættumati ríkislögreglustjóra skv. 13. gr. en um það er nú fjallað í 2. mgr. 29. gr. reglugerðar um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Þá skal einnig í reglugerð fjallað um nánari skilyrði málsmeðferðar vegna fyrirsjáanlegra atburða en einnig vegna aðkallandi tilvika. Skilyrði þess efnis er þegar að finna í 30. og 31. gr. reglugerðar um för yfir landamæri.

Í k-lið er kveðið á um heimild fyrir ráðherra til að setja nánari reglur um laumufarþega skv. 19. gr. Felst í þeirri heimild m.a. heimild til að kveða á um skyldur stjórnanda skips eða loftfars þegar kemur að laumufarþegum.

Í l-lið er kveðið á um heimild ráðherra til að kveða nánar á um vinnslu persónuupplýsinga skv. 20. gr. Felst í þeirri heimild m.a. heimild til að kveða á um skráningu, meðferð, notkun, varðveislu, eyðingu og miðlun persónuupplýsinga.

Í m-lið er ráðherra heimilað að setja reglur um kærueheimild, aðgang að gögnum máls og málsmeðferð hjá kærunefnd útlendingamála, sbr. 11. mgr. 10. gr. og 22. gr., þar á meðal reglur um hvernig skuli fara með gögn sem á að takmarka aðgang að og hvernig og hvaða gögn eigi að berast kærunefndinni frá landsskrifstofunni vegna kæru, svo sem að greint sé frá því hvaða upplýsingar sæta takmörkunum. Þó að kærunefndin eigi rétt á gögnum máls á hún ekki rétt á að fá aðgang að ferðaheimildakerfinu sem slíku. Það grundvallast á reglugerð (ESB) 2018/1240 um ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfið.

Í n-lið 2. mgr. er ráðherra heimilað að setja reglur um þátttöku í sjóðum, stofnunum og verklegu samstarfi í tengslum við samvinnu á landamærum á grundvelli Schengen-samstarfsins, nánar tiltekið á grundvelli samnings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og konungsveldið Noregur gerðu með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, birtingu og þróun Schengen-gerða. Ákvæðið er nánast samhljóða gildandi 4. mgr. 18. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, en með frumvarpi þessu er lagt til að heimildin í lögum um útlendinga falli brott og að mælt verði fyrir um hana í ákvæði þessu. Í athugasemdum sem fylgdu greininni er hún var sett í lög um útlendinga segir að með Schengen-samningnum hafi eftirlit með ferðum manna yfir innri landamæri samningsríkjanna fallið niður en eftirlitið á ytri landamærum ríkjanna styrkt. Þátttaka í sameiginlegum verkefnum á þessu sviði væri Íslandi mikilvæg og þyki þess vegna rétt að heimila ráðherra að setja nánari reglur um það hvernig samstarfinu skyldi háttað í framkvæmd, þ.e. þegar það kalli ekki á að gerðar séu breytingar á lögum.

Helsta hlutverk Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu er að stuðla að eflingu öryggis og varna á ytri landamærum Schengen-svæðisins og hefur hlutverk hennar sífellt verið að aukast frá stofnun hennar árið 2004. Á árinu 2019 var sett ný reglugerð um stofnunina, reglugerð (ESB) 2019/1896 um evrópsku landamæra- og strandgæslustofnunina (Frontex), sem kveður á um aukin umsvif hennar og stærra hlutverk, m.a. um eigið stöðulið með allt að 10.000 landamæra- og landhelgisgæsluliðum, sem aðildarríkjum er ætlað að taka þátt í, þar á meðal Íslandi sem hefur undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar um að tilnefna aðila í stöðuliðið. Þessari heimild svipar að mörgu leyti til nýs ákvæðis í 11. gr. a lögreglulaga, nr. 90/1996, en samkvæmt greinargerð með frumvarpi til breytinga á lögreglulögum var það ákvæði sett svo að unnt væri að fullgilda svonefnt Prüm-samkomulag og innleiða efni samningsins hér á landi. Það felur í sér samning um þátttöku Íslands við að efla evrópskt lögreglusamstarf þvert

á landamæri, einkum í baráttunni gegn hryðjuverkum og glæpastarfsemi. Þannig voru þar m.a. settar fram heimildir til að taka á móti erlendu lögregluliði og fela því lögregluvald. Jafnframt heimild til að senda íslenska lögreglumenn til starfa erlendis. Á sama hátt er þannig nauðsynlegt að heimild sé til staðar til að setja reglugerð um þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist vegna stöðuliðs Frontex en einnig vegna samstarfs Ísland við önnur ríki á sviði landamæravörslu.

Um 24. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildistöku. Eins og fram kemur í greinargerð og skýringum við tiltekin ákvæði verða komu- og brottfararkerfið og ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfið ekki tekin til notkunar strax og því miðast gildistaka þeirra ákvæða sem talin eru upp í 2.–4. mgr. 24. gr. við það þegar gerðirnar um kerfin og eftir atvikum um samvirkni þeirra koma til framkvæmda samkvæmt gildistöku- og beitingarákvæði þeirra.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins stefnir á að komu- og brottfararkerfið verði tekið til notkunar vorið 2023 en ferðaheimildakerfið um haustið sama ár. Lagt er upp með að öll aðildarríkin taki kerfin í notkun á sama tíma. Til þess að það gangi eftir þarf m.a. að vera til staðar hug- og tækjabúnaður á öllum ytri landamærum Schengen, ákveðnar prófanir á kerfunum að hafa farið fram sem Evrópustofnunin um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa á svæði frelsis, öryggis og réttlætis hefur umsjón með í samstarfi við aðildarríkin og framkvæmdastjórn ESB tilkynnt um það þegar prófunum hefur verið lokið með fullnægjandi hætti.

Framkvæmdastjórn ESB mun tilkynna um það hvaða dag kerfin verða tekin í notkun og er því gert ráð fyrir í ákvæði þessu að ráðherra skuli birta auglýsingu í Stjórnartíðindum um gildistöku ákvæðanna að þessu leyti með minnst 10 daga fyrirvara. Gildistaka sem miðast við birtingu auglýsingar ráðherra í Stjórnartíðindum er til samræmis við 1. mgr. 1. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað og þekkist í lagasetningu, þá sérstaklega við innleiðingu samninga. Má sem dæmi nefna gildistökuákvæði laga um handtöku og afhendingu manna til og frá Íslandi vegna refsiverðra verknaða á grundvelli handtökuskipunar, nr. 51/2016. Einnig er gert ráð fyrir að ráðherra mæli fyrir um í auglýsingu í Stjórnartíðindum um tímabil valkvæðrar notkunar ferðaheimildakerfisins og þess tímabils sem krafan um ferðaheimild á ekki við, sbr. 83. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240, og jafnframt um aðlögunartímabil komu- og brottfararkerfisins, sbr. 22. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226 um komu- og brottfararkerfið. Í þessum ákvæðum er mælt fyrir um ákveðið umbreytingartímabil og umbreytingarráðstafanir eftir að kerfin taka til starfa. Í 83. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1240 er t.d. gert ráð fyrir að í sex mánuði frá þeim degi sem ferðaheimildakerfið tekur til starfa skuli notkun kerfisins vera valkvæð og krafa um gilda ferðaheimild eigi ekki við. Framkvæmdastjórn ESB getur í samræmi við 89. gr. reglugerðarinnar ákveðið að framlengja þetta tímabil um allt að sex mánuði og er heimilt að endurnýja það einu sinni. Í 22. gr. reglugerðar (ESB) 2017/2226 er einnig sem dæmi gert ráð fyrir að lögbær yfirvöld skuli á 180 daga tímabili eftir að komu- og brottfararkerfið er tekið í notkun, taka tillit til dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna næstu 180 daga á undan komu eða brottför með því að kanna stimpla í ferðaskilríkjum auk komu- og brottfararupplýsinga sem skráðar eru í komu- og brottfararkerfið. Þá er einnig í 22. gr. kveðið á um þau tilvik þegar ríkisborgari þriðja ríkis kemur inn á yfirráðasvæði aðildarríkjanna áður en komu- og brottfararkerfið er tekið í notkun en fer þaðan eftir að það er tekið í notkun. Þetta þýðir að jafnvel þegar ákvæðin taka gildi þá verður ákveðið tímabil þar sem þeim verður ekki beitt eða ekki beitt að fullu.

Um 25. gr.

Lagðar eru til breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, sbr. 1. tölul. ákvæðisins ásamt breytingum á lögum um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Samstarfs í þágu friðar o.fl., nr. 72/2007, sbr. 2. tölul. ákvæðisins.

Um 1. tölul. Í a-lið er lögð til breyting á 18. gr. laganna. Í stað 3. og 4. mgr. kemur ein ný málsgrein sem kveður á um að um reglur um för yfir landamæri og landamæraeftirlit fari samkvæmt lögum um landamæri, að því leyti sem ekki sé mælt fyrir um slíkar reglur í lögum um útlendinga, enda er með frumvarpi þessu verið að taka þar saman helstu reglur er um það gilda. Rétt er að nefna að ýmsar fleiri reglur um för yfir landamæri má finna í öðrum lagabálkum, t.d. loftferðalögum og tollalögum. Ákvæði 3. mgr., sem fellur brott, kveður á um heimild til handa ráðherra til að setja nánari reglur um för yfir landamæri sem og reglur um skyldu stjórnanda skips eða loftfars til að ganga úr skugga um að farþegar hafi gild ferðaskilríki. Lagt er til með frumvarpi þessu að þær reglugerðarheimildir komi inn í lög um landamæri, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Í 4. mgr. 18. gr. laganna, sem fellur brott, er kveðið á um heimild ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um þátttöku Íslands í sjóðum, stofnunum og verklegu samstarfi í tengslum við samvinnu á ytri landamærum á grundvelli skuldbindinga samkvæmt Schengen-samningnum. Með frumvarpinu eru enda lagðar til ýmsar heimildir til handa ráðherra til að útfæra nánar tiltekna reglur í reglugerð, m.a. um samvinnu á ytri landamærum og þykir því æskilegt að sú heimild verði framvegis í lögum um landamæri.

Í b-lið er lagt til að 19. gr. laganna falli brott ásamt fyrirsögn. Greinin kveður á um skyldu einstaklinga til að hafa gilt vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki við komu til landsins, nema annað sé ákveðið í lögum eða reglum sem ráðherra setur. Rétt þykir að kveðið verði á um skyldu þessa og heimild til undanþágu í frumvarpi til laga um landamæri enda gildir hún um alla sem ferðast til landsins, jafnt Íslendinga sem útlendinga. Með frumvarpinu er einnig lagt til að lögregla, í stað Útlendingastofnunar, geti ef sérstaklega stendur á undanþegið útlending þeirri skyldu að hafa vegabréf eða viðurkennt önnur skilríki en leiðir af almennum reglum, sbr. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Byggist sú tillaga á því að lögregla ber ábyrgð á og framkvæmir landamæraeftirlit, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Það er hlutverk lögreglu og landamæravarða, sem henni er heimilt að fela eftirlit með komu einstaklinga til landsins og með för þeirra úr landi, að kanna hvort öll skilyrði fyrir komu til landsins eru uppfyllt til samræmis við reglur þar um og vísa útlendingi frá landi ef hann uppfyllir ekki skilyrðin. Samræmist það hlutverki lögreglu betur en Útlendingastofnunar að geta þá jafnframt veitt undanþágu frá þeirri skyldu að hafa vegabréf eða viðurkennt önnur skilríki.

Í c-lið er lagt til að 22. gr. laganna falli brott ásamt fyrirsögn. Greinin kveður á um að útlendingur sem lætur af starfi um borð í skipi eða loftfari, eða er laumufarþegi, megi ekki ganga hér á land án leyfis lögreglunnar og heimildir ráðherra til að kveða á um nánari reglur þar um í reglugerð. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sambærileg grein verði í lögum um landamæri, verði frumvarpið óbreytt að lögum. Nánar tiltekið verði ítarlegar kveðið á um efni 22. gr. í tveimur ákvæðum frumvarpsins, þ.e. 18. og 19. gr.

Í d-lið er annars vegar lagt til að lögreglu verði heimilt að vísa frá EES-borgara á grundvelli d-liðar 1. mgr. 94. gr. sem kveður á um heimild til frávísunar á grundvelli allsherjarreglu, almannaöryggis eða almannaheilbrigðis. Að sama skapi falli sú heimild Útlendingastofnunar niður skv. 1. másl. 2. mgr. 94. gr. Breytingunni er ætlað að stuðla að skilvirkni í málum sem fallið geta undir d-lið 1. mgr. 94. gr. laganna en hún kemur ekki í veg fyrir að Útlendingastofnun geti tekið ákvarðanir á grundvelli sama liðar skv. 3. mgr. ákvæðisins, þ.e. þegar meðferð máls skv. 1. mgr. hefur ekki hafist innan sjö sólarhringa eins og þar er kveðið á um.

Hins vegar er lagt til að 3. og 4. málsl. 2. mgr. 94. gr. falli brott þar sem réttara þykir að kveða á um það í lögum um landamæri, nánar tiltekið í 15. gr., verði frumvarpið óbreytt að lögum, að lögreglu sé skylt að tryggja að útlendingur sem uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins fái ekki inngöngu í landið.

Í e-lið eru lagðar til breytingar á 98. gr. laga um útlendinga sem fjallar um brottvísun ríkisborgara þriðju ríkja án dvalarleyfis. Í kjölfar reglubundinnar úttektar árið 2017 á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við fyrirkomulag brottvísunar-ákvæðana. Í brottvísunartilskipuninni, sbr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/115/EB, er gert ráð fyrir því að ríkisborgara þriðja ríkis verði gert að yfirgefa Schengen-svæðið dveljist hann þar án heimildar en fái þó almennt frest til sjálfviljugrar brottfarar eftir að tekin hefur verið ákvörðun um að honum beri að yfirgefa svæðið. Forsenda ákvörðunar um að ríkisborgara þriðja ríkis beri að yfirgefa svæðið samkvæmt brottvísunartilskipuninni er því hin ólögmaeta dvöl. Í íslenskum lögum er þessu öfugt farið, þ.e. dveljist útlendingur hér án þess að honum sé það heimilt skal veita honum frest til sjálfviljugrar brottfarar en að frestinum liðnum er fyrst heimilt að vísa viðkomandi brott, hafi hann ekki yfirgefið landið innan veitts frests. Forsenda brottvísunarákvörðunar er því sú að útlendingur dveljist hér á landi án heimildar og hafi ekki horfið á brott innan veitts frests. Því er lagt til í 2. tölul. e-liðar að 2. mgr. 98. gr. laganna verði breytt þannig að lög um útlendinga verði í samræmi við brottvísunartilskipunina og kveðið skýrt á um að stjórnvöld skuli vísa brott útlendingum sem dveljast hér á landi án heimildar. Þannig skuli útlendingum sem dveljast hér á landi án heimildar vísað brott og í kjölfarið veittur frestur til að yfirgefa landið sjálfviljugir.

Þeir hópar sem telja má að breyting á ákvæðinu hafi mest áhrif á eru einstaklingar í ólögmaetri dvöl, einstaklingar sem hefur verið synjað um endurnýjun dvalarleyfis, einstaklingar sem hafa heimild til að dveljast á landinu á meðan umsókn um dvalarleyfi er til vinnslu en er synjað og umsækjendur um alþjóðlega vernd sem hefur verið synjað. Vert er þó að vekja athygli á því að samhliða þessari breytingu er lögð til breyting á 101. gr. laganna þannig að ákvörðun um endurkomubann skuli falla úr gildi yfirgefi útlendingur landið innan veitts frests. Réttarstaða þessara einstaklinga ætti því ekki að breytast verulega.

Ákvarðanir þar sem synjað er um heimild til dvalar á landinu, svo sem með synjun á umsókn um dvalarleyfi eða alþjóðlega vernd, fela að öllu jöfnu í sér að viðkomandi hafi ekki lengur heimild til dvalar. Frá því geta þó verið nokkrar undantekningar svo sem þegar viðkomandi útlendingur nýtur áritanafrelsis og er heimilt að dvelja sem ferðamaður að lokinni synjun á endurnýjun dvalarleyfis. Það á þó ekki við þegar ríkisborgari þriðja ríkis hefur sótt um alþjóðlega vernd og hlotið endanlega synjun á umsókn sinni, enda er talið að í slíkri umsókn felist áform hans um að dveljast á landinu í meira en 90 daga, sbr. 3. mgr. 43. gr. reglugerðar nr. 540/2017, um útlendinga.

Í 3. tölul. e-liðar má finna nýja reglu varðandi brottvísun útlendinga sem hafa dvalarleyfi í öðru Schengen-ríki. Það ákvæði felur í sér innleiðingu á 6. gr. brottvísunartilskipunarinnar sem kveður á um að ekki er heimilt að vísa brott einstaklingi nema að undangenginni áskorun eða kröfu til viðkomandi um að yfirgefa landið sem hefur ekki verið sinnt, eða ef brottvísun er nauðsynleg með vísan til allsherjarreglu eða öryggis ríkisins. Ef útlendingur hefur gilda heimild til dvalar í öðru aðildarríki Schengen skal hann fluttur þangað, sbr. 5. mgr. 104. gr. laga um útlendinga.

Í f-lið eru lagðar til breytingar á 101. gr. laga um útlendinga er fjallar um endurkomubann. Í kjölfar úttektar á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við efni 101. gr. laganna. Annars vegar var gerð athugasemd við að lög um útlendinga mæltu ekki nægilega skýrt fyrir um þau réttaráhrif brottvísunarákvæðana að útlendingi bæri að yfirgefa

allt Schengen-svæðið en ekki aðeins Ísland. Því er lagt til í 1. tölul. að í stað fyrri málsliðar 1. mgr. 101. gr. laganna komi tveir nýir málsliðir sem mæli skýrt fyrir um þau réttaráhrif, að undanskildum þeim tilvikum þegar viðkomandi hefur heimild til dvalar í öðru aðildarríki Schengen. Hafi viðkomandi slíka heimild getur hann fengið endurkomubann sem gildir eingöngu fyrir Ísland en ekki allt Schengen-svæðið.

Einnig var gerð athugasemd við skort á viðmiðunum um lengd endurkomubanns. Því eru í 2. tölul. lagðar til breytingar á 2. mgr. 101. gr. laganna svo að þau samræmist brottvísunartilskipuninni. Lagt er til í 3. tölul. að í stað 1. másl. 3. mgr. 101. gr. laganna komi tveir nýir málsliðir þar sem mælt verði fyrir um að ákvörðun um endurkomubann falli niður yfirgefi útlendingur Schengen-svæðið innan þess frests sem honum er veittur til að yfirgefa landið sjálfviljugur. Það þykir eðlileg ráðstöfun í ljósi meðalhófs. Jafnframt er lagt til í sama lið að ekki verði heimilt að fella niður endurkomubann fyrr en að tveimur árum liðnum frá því að endurkomubann tók gildi til samræmis við síðari málslið 3. mgr. 101. gr. laganna.

Í g-lið er annars vegar lagt til að lögreglu verði einnig heimilt að veita einstaklingi frest til að yfirgefa landið sjálfviljugur líkt og Útlendingastofnun, þar sem lögreglu skal vera heimilt skv. 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins að vísa brott ríkisborgurum við eftirlit með för þeirra úr landi, séu þeir í ólögumætri dvöl á Schengen-svæðinu. Hins vegar er lagt til að fallið verði frá því skilyrði laganna að umsækjandi um alþjóðlega vernd megi ekki hafa fengið ákvörðun um brottvísun til þess að hann geti fengið fjárhagsaðstoð eða ferðastyrk við heimför. Er það í samræmi við aðrar breytingar í frumvarpi þessu sem ætlaðar eru að tryggja fullnægjandi innleiðingu brottvísunartilskipunarinnar.

Í 1. tölul. h-liðar er lagt til að tilvísun í 19. gr. laganna í b-lið 1. mgr. 105. gr. verði felld brott þar sem ákvæði 19. gr. fellur brott verði frumvarp þetta að lögum. Í 2. tölul. h-liðar er lagt til að í 3. mgr. 105. gr. verði lögfest hlutlæg viðmið fyrir lögreglu til að styðjast við þegar meta þarf hvort hætta sé á að útlendingur komi sér undan framkvæmd ákvörðunar. Í úttekt föstu eftirlitsnefndarinnar á vettvangi Schengen-samstarfsins á innleiðingu Íslands á brottvísunartilskipuninni, sem fram fór árið 2022, var gerð athugasemd við að atriði í upptalningu þessa ákvæðis væru ekki tæmandi talin, þ.e. að heimilt væri að líta til annarra atriða en þeirra sem þar kæmu fram. Því er lagt til að ákvæðinu verði breytt í samræmi við athugasemd nefndarinnar.

Í 1. tölul. i-liðar er lagt til að auk heimildar til að vísa útlendingi frá landi sem fullnægir ekki reglum sem settar eru um vegabréf, vegabréfsáritun eða komu til landsins skv. a-lið 1. mgr. 106. gr. laga um útlendinga, verði einnig heimilt að vísa útlendingi frá landi sem fullnægir ekki reglum sem settar eru um ferðaheimild. Reglur um ferðaheimild eru í 10. gr. frumvarps þessa og kveða á um þá skyldu að ríkisborgarar þriðju ríkja sem eru undanþegnir áritunarskyldu hafi gilda ferðaheimild þegar ferðast er yfir ytri landamæri Íslands. Reglurnar byggjast á reglugerð (ESB) 2018/1240 um að koma á fót evrópsku ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi (ETIAS) á Schengen-svæðinu sem Ísland er skuldbundið til að innleiða á grundvelli Schengen-samstarfsins og er heimildin sem hér er lögð til byggð á 80. gr. hennar og felur í sér breytingar á Schengen-landamærareglunum, þ.e. reglugerð (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri.

Í 2. tölul. i-liðar er lagt til að auk heimildar til að vísa útlendingi frá landi vegna allsherjarreglu, þjóðaröryggis eða alþjóðasamskipta ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu skv. k-lið 1. mgr. 106. gr. laga um útlendinga verði einnig heimilt að vísa útlendingi frá landi vegna almannaheilbrigðis. Um er að ræða innleiðingu á e-lið 1. mgr. 6. gr. reglugerðar (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri (Schengen-landamærareglurnar). Ákvæðið kveður á um að eitt af skilyrðum fyrir komu útlendings til landsins, sem hvorki telst

EES- eða EFTA-borgari, er að hann teljist ekki ógn við almannaheilbrigði. Séu komuskilyrði ekki uppfyllt er heimilt að vísa útlendingi frá landi skv. 14. gr. sömu reglugerðar. Með ógn við almannaheilbrigði er átt við hvern þann sjúkdóm sem getur valdið farsótt eins og skilgreint er í alþjóðaheilbrigðisreglugerðinni af Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni sem og aðrir smit-sjúkdómar og smitandi sjúkdómar af völdum snikjudýra í samræmi við ákvæði laga um sótt-varnir. Sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu er Ísland skuldbundið til að innleiða þessa frávísunarheimild í íslenskan rétt og er brugðist við því hér.

Að lokum er í 3. tölul. i-liðar lagt til að 2. og 3. másl. 2. mgr. 106. gr. falli brott þar sem réttara þykir að kveða á um þau atriði í lögum um landamæri, nánar tiltekið í 15. gr., verði frumvarpið óbreytt að lögum, að lögreglu sé skylt að tryggja að útlendingur sem uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins fái ekki inngöngu í landið.

Í j-lið er lagt til að lögreglu verði heimil frávísun á grundvelli allra stafliða 1. mgr. 106. gr. a laga um útlendinga. Lögreglu hefur verið heimil frávísun á grundvelli allra liða að k-lið undanskildum sem kveður á um heimild til frávísunar á grundvelli allsherjarreglu, þjóðar-öryggis eða alþjóðasamskipta ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Breytingunni er ætlað að stuðla að skilvirkni í málum sem fallið geta undir k-lið 1. mgr. 106. gr. laganna. Breytingin kemur ekki í veg fyrir að Útlendingastofnun geti tekið ákvarðanir á grundvelli liðarins í samræmi við 2. másl. 1. mgr. 106. gr. a laganna.

Með frumvarpi þessu er lagt til að 22. gr. útlendingalaga verði færð í 18. og 19. gr. þessa frumvarps. Er vegna þess í k-lið lagt til að tilvísun í 22. gr. útlendingalaga verði breytt í tilvísun í 18. eða 19. gr. laga um landamæri.

Í l-lið er lagt til að lögreglu verði heimilt að beita 114. gr. í þeim tilvikum þegar útlendingur uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins eða þegar vafi leikur á því hvort skilyrði fyrir komu útlendingis til landsins eru uppfyllt. Þessi breyting er gerð til þess að taka af allan vafa um það að í þessum tilvikum sé hægt að beita vægara úrræði en handtöku og gæsluvarðhaldi.

Í m-lið eru lagðar til breytingar á 116. gr. Í 1. tölul. m-liðar er lagt til að 4. mgr. 116. gr. falli brott og skylda stjórnanda skips eða loftfars til að ganga úr skugga um að útlendingur ferðist með gild ferðaskilríki sem og viðurlög við broti á þeirri skyldu verði innleidd í lög um landamæri, nánar tiltekið í 1. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 21. gr. Í 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um frekari skyldur stjórnanda skips og loftfara, þar á meðal til að ganga úr skugga um að farþegi sem fellur undir kvöð um ferðaheimild hafi slíka heimild þegar hann ferðast. Þykir það auka skýrleika að mæla fyrir um þessar skyldur á einum stað og þá eru þær einnig í beinum tengslum við för yfir landamæri.

Í kjölfar úttektar á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu voru gerðar athugasemdir við að ekki væri nægilega skýrt að útlendingi yrði ekki gerð refsing á þeim grundvelli einum að hann dveldist ólöglega hér á landi þrátt fyrir að í framkvæmd hefði útlendingi ekki verið gerð refsing á þeim grundvelli. Því er lagt til í 2. tölul. m-liðar að við 116. gr. laganna bætist ný málsgrein sem taki af allan vafa þar um.

Í n-lið er lagt til að 5. og 8. tölul. 1. mgr. 120. gr. falli brott. Í 5. tölul. er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð um skilyrði vegabréfa og annarra kennivottorða skv. 19. gr. og í 8. tölul. segir að ráðherra setji reglugerð um landgönguleyfi útlendra sjómanna, sbr. 22. gr. Lagt er til að þær heimildir verði framvegis í lögum um landamæri.

Um 2. tölul. Með 2. tölul. eru lagðar til ákveðnar breytingar á ákvæðum laga um réttarstöðu liðsafla aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins og Samstarfs í þágu friðar o.fl., nr. 72/2007. Þeim er fyrst og fremst ætlað að taka af allan vafa um að lögin gildi ekki einungis um dvöl erlends liðsafla hér á landi heldur einnig komu og brottför erlends liðsafla. Þannig er lagt til að gildisviði laganna verði breytt þannig að þar verði skýrar kveðið á um að ákvæði laganna gildi um

erlendan liðsafla sem kemur til Íslands og dvelur hér á landi á grundvelli þeirra alþjóðasamninga sem tilgreindir eru í 1. gr. laganna. Í framkvæmd hefur verið litið svo á að dvöl á Íslandi nái jafnframt yfir komu erlends liðsafla til landsins. Rétt er að framangreint komi skýrt fram í lögnum, enda hefur framkvæmdin verið sú að erlendir liðsafla sem kemur hingað til lands fer ekki í gegnum hefðbundið landamæraeftirlit.

Jafnframt er lagt til að reglugerðarheimild laganna verði útfærð á skýrari hátt með fjórum staflaðum sem tilgreina ákveðnar reglugerðarheimildir með beinni tilvísun í viðeigandi lagaákvæði. Er þannig m.a. lagt til að utanríkisráðherra verði heimilt að setja reglugerð um komu og brottför erlends liðsafla og för erlends liðsafla yfir landamæri sem og önnur atriði sem fjallað er um í lögum nr. 72/2007.