

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um frumvarp til laga um landamæri.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Rögnu Bjarnadóttur, Kristínu Unu Pétursdóttur og Gunnlaug Geirsson frá dómsmálaráðuneyti ásamt Veru Dögg Guðmundsdóttur frá Útlendingastofnun, Jón Pétur Jónsson, Hilmar Kristjánsson og Evu Sigrúnu Óskarsdóttur frá embætti ríkislögreglustjóra, Georg Kr. Lárusson, Auðun F. Kristinsson og Guðríði M. Kristjánsdóttur frá Landhelgisgæslu Íslands, Atla Viðar Thorstensen og Áslaugu Björnsdóttur frá Rauða krossinum á Íslandi og Þórð Sveinsson og Steinunni Birnu Magnúsdóttur frá Persónuvernd.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Landhelgisgæslu Íslands, Persónuvernd og Rauða krossinum á Íslandi auk erindis með athugasemd og minnisblaðs dómsmálaráðuneytis. Þá lágu jafnframt til grundvallar umfjöllun málsins umsagnir sem bárust á 152. löggjafarþingi frá Ísavia ohf., Landhelgisgæslu Íslands og embætti ríkislögreglustjóra sem nefndin hafði til hliðsjónar við meðferð málsins.

#### Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný heildarlög um landamæri þar sem mælt verði fyrir um meginreglur sem gilda um för einstaklinga yfir landamæri. Ákvæði frumvarpsins byggjast á reglugerð (ESB) 2016/399 um för fólks yfir landamæri eða Schengen-landamæra-reglunum en nú er sambærilegar reglur að finna í lögum um útlendinga, nr. 80/2016, og reglugerð um för yfir landamæri, nr. 866/2017. Auk þess eru með frumvarpinu teknar upp nýjar reglur vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu sem varða komu- og brottfararkerfi á ytri landamærum, sbr. reglugerð Evrópuþingsins- og ráðsins um þróun og starfsemi komu- og brottfarakerfis fyrir Schengen-svæðið (ESB) 2017/2225 og (ESB) 2017/2226, reglugerðir um evrópskt ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi, sbr. reglugerðir (ESB) 2018/1240 og (ESB) 2018/1241 og reglugerðir um samvirkni þeirra, þar á meðal við önnur upplýsingakerfi ESB, sbr. reglugerðir (ESB) 2019/817 og (ESB) 2019/818.

Tilgangur frumvarpsins er að tryggja lagagrundvöll vegna landamæraeftirlits og landamæragæslu til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Frumvarpið gildir almennt um alla sem ferðast yfir landamærin, bæði íslenska ríkisborgara sem og útlendinga, þó að tiltekin ákvæði frumvarpsins varði ekki íslenska ríkisborgara.

Þá er með frumvarpinu mælt fyrir um tilteknar breytingar á lögum um útlendinga, nr. 80/2016, um brottvísanir, til samræmis við athugasemdir föstu eftirlitsnefndarinnar á vettvangi Schengen-samstarfsins, um þætti 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, en Ísland er skuldbundið til að bregðast við þessum athugasemdum.

### Umfjöllun nefndarinnar.

Við umfjöllun nefndarinnar um málið kom fram mikilvægi þess að frumvarpið verði að lögum í ljósi þeirra breytinga sem það felur í sér og Ísland er skuldbundið til að taka upp á grundvelli Schengen-samstarfsins varðandi nýtt komu- og brottfararkerfi sem heldur utan um skráningu ríkisborgara þriðju ríkja og á að setja upp á ytri landamærum Schengen-svæðisins sem og evrópskt ferðaheimildakerfi sem skyldar ríkisborgara þriðju ríkja, sem eru undanþegnir áritunarskyldu, til að sækja um ferðaheimild áður en haldið er af stað í ferðalag um ytri landamæri Schengen-svæðisins. Þegar hefur mikil vinna átt sér stað til að undirbúa þessa nýju framkvæmd og mikilvægt er því að tryggja skýran lagagrundvöll til að Ísland standist þær skuldbindingar og gæðakröfur sem felast í þátttöku í Schengen-samstarfinu. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er nú stefnt að því að kerfin verði tekin í gagnið árið 2023, samtímis í öllum ríkjum innan Schengen-samstarfsins.

Meiri hluti nefndarinnar tekur undir þessi sjónarmið enda grundvallaratriði að skýrar reglur gildi um för einstaklinga yfir innri og ytri landamæri Íslands og til bóta að mæla fyrir um þær reglur í nýjum heildarlögum um landamæri. Það sé til samræmis við 2. másl. 2. mgr. 66. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, þar sem segir að með lögum skuli skipað rétti útlendinga til að koma til landsins og dveljast hér, svo og fyrir hverjar sakir sé hægt að vísa þeim úr landi.

### Samræmi við stjórnarskrá.

Líkt og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu er landamæraeftirlit í eðli sínu íþyngjandi fyrir einstaklinga. Reglur sem hefta för einstaklings sem er að öðru leyti frjáls geta verið verulega íþyngjandi auk þess sem landamæraeftirlit getur falið í sér vinnslu persónuupplýsinga og töku og vinnslu lífkennaupplýsinga.

Á sviði þjóðaréttar hefur ríkt sú meginregla að ríki sjái um eftirlit og gæslu við landamæri sín en aukin samvinna á því sviði undanfarin ár hefur breytt skilgreiningu landamæra og framkvæmd landamæravörslu. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að við samningu frumvarpsins hafi verið gætt að stjórnarskrá og tekið tillit til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands þannig að sem best samræmi verði milli laga og þjóðréttarreglna. Í frumvarpinu er þó ekki fjallað ítarlega um hvernig gætt var að stjórnarskrá við samningu þess, t.d. með hliðsjón af ákvæði 67. gr. stjórnarskrár um persónufrelsi og 71. gr. hennar um friðhelgi einkalífs. Meiri hluti nefndarinnar bendir á að þessi réttindi eru ekki takmarkalaus en skýra lagaheimild þarf til skerðingar á þeim auk þess sem markmið skerðingar þarf að vera réttmætt og gæta þarf meðalhófs til að ná því markmiði. Þá þarf að gæta að ákvæðum 2. gr. samningsviðauka nr. 4 við mannréttindasáttmála Evrópu sem fjallar um ferðafrelsi, sbr. 1. gr. laga um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994. Meiri hluti nefndarinnar telur ákvæði frumvarpsins í samræmi við framangreint.

### Áhrif á stöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd.

Fyrir nefndinni var fjallað um áhrif frumvarpsins á stöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd en til að sækja um alþjóðlega vernd á Íslandi þarf einstaklingur að vera staddur við eða innan landamæra Íslands. Hægt er að leggja fram umsókn um alþjóðlega vernd, m.a. hjá lögreglunni í flugstöð Leifs Eiríkssonar við komuna til landsins eða á lögreglustöð. Fyrir nefndinni kom fram að verði frumvarpið að lögum á það ekki að hafa áhrif á heimild til að leggja fram umsókn um alþjóðlega vernd á grundvelli laga um útlendinga, nr. 80/2016. Mál umsækjenda um alþjóðlega vernd við komu til landsins munu áfram fara í hefðbundinn farveg, óháð því hvort umsækjandi uppfylli skilyrði fyrir komu til landsins eða ekki. Þá bendir

nefndin á að skv. 1. mgr. 32. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, er mælt fyrir um refsileysi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd sem koma ólöglega hingað til lands eða dvelja hér á landi án heimildar í samræmi við alþjóðasamning um stöðu flóttamanna.

Í umsögn frá Rauða krossinum á Íslandi um frumvarpið er því m.a. velt upp hvort að með 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins sé verið að lögfasta heimild lögreglu til að frelsissvipta einstaklinga sem eru umsækjendur um alþjóðlega vernd, en 15. gr. frumvarpsins fjallar um úrræði sem heimilt er að beita til að útlendingur fái ekki inngöngu í landið. Þar segir að lögregla skuli tryggja að útlendingur sem uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins, eða ekki liggur fyrir hvort viðkomandi uppfylli skilyrðin, fái ekki inngöngu í landið og er lögreglu heimilt að skylda viðkomandi til þess að dvelja á ákveðnum stað samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga eða beita öðrum úrræðum á grundvelli þeirra laga. Meiri hluti nefndarinnar bendir á, líkt og kemur fram í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins, að þegar einstaklingur gefur sig fram við stjórnvöld og lætur vita að viðkomandi sé í leit að alþjóðlegri vernd þá skal fara með mál hans samkvæmt reglum um málsmeðferð umsókna um alþjóðlega vernd og viðkomandi verður þá ekki gert að halda sig á ákveðnum stað og ákvæðið feli því ekki í sér frelsis-skerðingu fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Við meðferð málsins í nefndinni kom jafnframt fram ábending frá Rauða krossinum á Íslandi um 8. gr. frumvarpsins sem felur í sér að lögregla geti undanþegið útlending þeirri skyldu að hafa vegabréf eða önnur viðurkennd ferðaskilríki við komuna til landsins og jafnframt tekið ákvörðun um frávisun á landamærunum ef skilyrði fyrir komu eru ekki uppfyllt. Samkvæmt gildandi lögum hefur Útlendingastofnun farið með þessa heimild og komu fram sjónarmið um að þessi breyting gæti haft áhrif á möguleika til að sækja um alþjóðlega vernd hér á landi, t.d. ef einstaklingar eru án skilríkja. Meiri hluti nefndarinnar undirstrikar að þessi breyting er gerð með hliðsjón af hlutverki lögreglu við landamæraeftirlit samkvæmt frumvarpinu en mun ekki hafa áhrif á möguleika einstaklinga til að óska eftir alþjóðlegri vernd hér á landi.

*Undanþága frá 13. gr. stjórnsýslulaga um andmælarétt vegna ákvarðana um synjun, ógildingingu eða afturköllun ferðaheimildar skv. 10. gr. frumvarpsins.*

Við meðferð málsins í nefndinni var rætt um 10. mgr. 10. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um að ákvæði 13. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um andmælarétt gildi ekki um ákvörðun um synjun, ógildingingu eða afturköllun ferðaheimildar. Meginregla andmælaréttar stjórnsýslulaga er að aðili máls eigi þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því enda liggja ekki fyrir í gögnum máls afstaða hans eða augljóslega sé óþarft að hann tjái sig. Þegar aðila er hins vegar ókunnugt um að ný gögn og upplýsingar hafa bæst við í máli hans og telja verður að upplýsingarnar séu honum í óhag og hafi verulega þýðingu við úrlausn málsins er almennt óheimilt að taka ákvörðun í málinu fyrir en honum hefur verið gefinn kostur á að kynna sér upplýsingarnar og tjá sig um þær.

Fram komu sjónarmið í umsögn frá Rauða krossinum á Íslandi um að veigamikil rök þurfi til að víkja frá lágmarkskröfum stjórnsýslulaga og takmarka andmælarétt einstaklinga skv. 13. gr. stjórnsýslulaga. Þannig séu frekari kröfur gerðar til þess að andmælaréttur sé virtur í málum sem varða mikilvæg persónuleg réttindi, sem m.a. getur verið ferðaheimild útlendinga og möguleikar á að sækja um alþjóðlega vernd. Þá þurfi að tryggja að einstaklingur geti fengið efnislega umfjöllun um mál sitt á tveimur stjórnsýslustigum, en með því að takmarka andmælarétt er dregið úr möguleikum einstaklings á að tjá sig um ný gögn sem kunna að liggja fyrir í máli hans sem lokið getur með íþyngjandi ákvörðun stjórnvalds.

Meiri hluti nefndarinnar bendir á að útgáfa ferðaheimilda á grundvelli 10. gr. frumvarpsins byggist á miðlægu ferðaheimildakerfi og ferðaheimild er gefin út ef öllum skilyrðum fyrir útgáfu ferðaheimildar er fullnægt. Í undantekningartilvikum er umsókn beint til landsskrifstofu aðildarríkis að Schengen-samstarfinu sem eftir atvikum gefur út ferðaheimild eða synjar um ferðaheimild ef um er að ræða ástæður á grundvelli 4. eða 5. mgr. 10. gr. frumvarpsins. Ástæður sem geta leitt til synjunar geta verið hlutlægar og huglægar.

Líkt og kemur fram í 8. mgr. 10. gr. frumvarpsins skal ákvörðun um útgáfu eða synjun ferðaheimildar 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. Það er því ljóst að ætlunin er að tryggja skilvirka og skjóta afgreiðslu umsókna enda getur það varðað mikilvæga hagsmuni umsækjenda að fá hraða afgreiðslu umsókna um ferðaheimild.

Meiri hluti nefndarinnar tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins þar sem er vísað til þess að lög geta kveðið á um heimild til að víkja frá ákvæðum stjórnisýslulaga enda sé skýrt kveðið á um slíkar undanþágur. Fari umsókn um ferðaheimild til landsskrifstofu er ekki gert ráð fyrir samskiptum við umsækjanda nema þörf sé á frekari gögnum frá viðkomandi. Synji, ógildi eða afturkalli landsskrifstofa ferðaheimild er einstaklingi tilkynnt um ákvörðunina á stöðluðu formi með tölvupóstþjónustu ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfisins. Meðal þess sem skal koma fram er yfirlýsing um ástæður ákvörðunar og leiðbeiningar um kærheimild og kærufrest en skv. 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins er heimilt að kæra ákvörðun um synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar til kærunefndar útlendingamála innan 15 daga frá því að tilkynnt var um ákvörðunina. Andmælaréttur er fyrir hendi við meðferð kærumáls fyrir kærunefnd útlendingamála.

Um er að ræða samræmt ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfi fyrir öll aðildarríki Schengen-samstarfsins og stærstur hluti umsókna um ferðaheimild kemur aldrei til afgreiðslu hjá landsskrifstofum aðildarríkjanna. Því telur meiri hluti nefndarinnar að málefnaleg sjónarmið liggja til grundvallar því að heimila undanþágu frá andmælarétti samkvæmt ákvæði stjórnisýslulaga, þ.e. að tryggja skilvirka stjórnisýslu og hraða afgreiðslu mála, og undirstrikar að slíkar takmarkanir eru ekki gerðar á málsmeðferð fyrir æðra stjórnvaldi.

#### *Sérreglur um för skipa yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins.*

Fyrir nefndinni og í umsögn Landhelgisgæslu Íslands kom fram að í frumvarpinu sé ekki að finna sérreglur um komu og brottfarir skipa sem Landhelgisgæslan telur nauðsynlegt að kveða skýrt á um í lögum. Ákvæði þess efnis er þegar að finna í reglugerð um för yfir landamæri nr. 866/2017, með stoð í lögum um útlendinga. Vísað er til þess að það hafi valdið misskilningi þegar skip sem koma til landsins frá öðru ríki innan Schengen-samstarfsins telja sig ekki vera að fara yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins.

Fram kemur í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins að markmið frumvarpsins sé að mæla fyrir um grunnreglur sem eru útfærðar nánar í reglugerð og ekki nauðsynlegt að kveða sérstaklega á um komu og brottför skipa í frumvarpinu. Meðal ábendinga frá Landhelgisgæslu Íslands er jafnframt að rýmka megi undanþágu um tímalengd veiðiferða íslenskra fiskiskipa eða taka út tilvísun til 36 klst. sem dómsmálaráðuneytið bendir á að eigi uppruna sinn í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/399 og því er varhugavert að gera slíkar breytingar. Mikilvægt sé að gæta að samræmi hvað þetta varðar enda er um að ræða reglur sem varða för yfir ytri landamæri og byggja á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Líkt og

tilgreint er skv. 18. tölul. 3. gr. frumvarpsins taka ytri landamæri m.a. til landamæra Schengen-ríkisjanna á sjó. Meiri hluti nefndarinnar telur rétt að beina því til dómsmálaráðuneytisins að taka tilgreindar ábendingar til nánari skoðunar í samráði við Landhelgisgæslu Íslands. Þá vísar meiri hlutinn til þess sem kemur fram í umsögninni sem og minnisblaði dómsmálaráðuneytisins um að Landhelgisgæsla Íslands sinni landamæragæslu á hafi en landamæraeftirlit sé í höndum lögreglu og það sé skýrt að komu- og brottfararkerfið verður starfrækt þar sem landamæraeftirlit fer fram, sem er að jafnaði á landamærastöðvum, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

### **Breytingartillögur.**

#### *Lengd endurkomubanns.*

Við umfjöllun nefndarinnar um málið barst ábending frá dómsmálaráðuneytinu vegna athugasemda við úttekt föstu eftirlitsnefndarinnar á vettvangi Schengen-samstarfsins um innleiðingu og framkvæmd íslenskra stjórnvalda 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 aðildarríkisjanna (brottvísunartilskipunin). Vegna þátttöku í Schengen-samstarfinu er Ísland bundið af tilskipuninni. Í drögum að skýrslu vegna úttektar eftirlitsnefndarinnar í maí 2022 er gerð athugasemd við það að endurkomubann geti verið varanlegt skv. 2. mgr. 101. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, en þar segir: „Brottvísun felur í sér bann við komu til landsins síðar. Endurkomubannið getur verið varanlegt eða tímabundið en skal að jafnaði ekki gilda skemur en tvö ár.“ Slíkt ákvæði telst ekki vera til samræmis við ákvæði tilskipunarinnar og túlkun Evrópudómstólsins. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 101. gr. laga um útlendinga og með hliðsjón af athugasemdum við gildandi lagaákvæði leggur ráðuneytið til breytingu á 2. másl. 2. tölul. f-liðar 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins um að orðin „eða verið varanlegt“ falli brott. Leggur meiri hluti nefndarinnar því til breytingu á frumvarpinu þess efnis.

Þá leggur meiri hluti nefndarinnar jafnframt til breytingar á frumvarpinu sem eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði samþykkt með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „aðildarríkis Schengen“ í 5. tölul. 3. gr. komi: ríkis sem er þátttakandi í Schengen-samstarfinu.
2. Í stað orðsins „utanríkisráðuneytið“ í c-lið 8. mgr. 16. gr. komi: ráðuneyti sem fer með utanríkismál.
3. Í stað orðsins „utanríkisráðuneyti“ í 1. mgr. 20. gr. komi: ráðuneyti sem fer með utanríkismál.
4. Við 1. tölul. 25. gr.
  - a. Á eftir orðunum „mælt fyrir um“ í a-lið komi: annað.
  - b. Í stað orðanna „aðildarríki Schengen“ í 3. tölul. e-liðar og 1. tölul. f-liðar komi: ríki sem er þátttakandi í Schengen-samstarfinu.
  - c. Orðin „eða verið varanlegt“ í 2. másl. 2. tölul. f-liðar falli brott.

Bergþór Ólason var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Sigmar Guðmundsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykkur álitni þessu.

Alþingi, 22. nóvember 2022.

Bryndís Haraldsdóttir,  
form., frsm.

Birgir Þórarinsson.

Eyjólfur Ármannsson.

Helga Vala Helgadóttir.

Jódís Skúladóttir.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.