

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um eftirlit með útlendingum, nr. 45 12. maí 1965, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Útlendingur sem kemur til landsins skal, nema annað sé ákveðið í reglum sem dómsmálaráðherra setur, hafa vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki.

Útlendingur þarf að hafa vegabréfsáritun til að mega koma til landsins nema annað sé ákveðið í reglum sem dómsmálaráðherra setur. Þetta gildir ekki um útlending með dvalarleyfi útgefið af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Sama á einnig við um útlending með bráðabirgðadvalarleyfi útgefið af þátttökuríki í samstarfinu, enda hafi hann einnig ferðaskilríki útgefið af sama ríki.

Vegabréfsáritun útgefin af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu hefur gildi hér á landi ef það kemur fram í árituninni.

Dómsmálaráðherra getur sett reglur um skyldu til að hafa vegabréfsáritun þegar farið er um flugvöll.

Samkvæmt reglum sem dómsmálaráðherra setur má gefa út sérstök ferðaskilríki handa útlendingi sem ekki getur með öðrum hætti aflað sér vegabréfs eða annars kennivottorðs.

2. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Hver sá sem kemur til landsins skal þegar í stað gefa sig fram við vegabréfaeftirlitið eða næsta lögreglufyrirvald. Einnig skal hver sá sem fer af landi brott gefa sig fram við vegabréfaeftirlitið eða næsta lögreglufyrirvald. Þetta gildir þó ekki um för yfir innri landamæri Schengen-svæðisins.

Koma til landsins og för úr landi skal fara fram á stöðum og afgreiðslutímum sem dómsmálaráðherra hefur ákveðið með auglýsingu. Með leyfi hlutaðeigandi lögreglustjóra má víkja frá þessu. Einnig er heimilt að fara yfir innri landamæri Schengen-svæðisins utan viðurkenndra landamærastöðva.

Í reglum sem dómsmálaráðherra setur skal nánar kveðið á um landamæraeftirlit og heimild til að víkja frá ákvæðum 1. og 2. mgr. um för yfir innri landamæri Schengen-svæðisins.

3. gr.

Við 3. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Dómsmálaráðherra getur sett reglur um skyldu stjórnanda loftfars sem kemur til landsins eða fer þaðan, svo og stjórnanda skips sem siglir yfir mörk landhelginnar á leið til eða frá íslenskri höfn, til að láta lögreglunni í té skrá um farþega og áhöfn.

4. gr.

Við 4. gr. laganna, sbr. lög nr. 133/1993, bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Heimilt er að semja við önnur ríki sem taka þátt í Schengen-samstarfinu um að sendiráð þeirra eða ræðismenn gefi út vegabréfsáritun.

5. gr.

2. og 3. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Útlendingum með dvalarleyfi útgefið af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu er óheimilt án sérstaks leyfis að dvelja hér lengur en þrjú mánuði. Sama á við um útlending með bráðabirgðadvalarleyfi útgefið af þátttökuríki í samstarfinu, enda hafi hann einnig ferðaskilríki útgefið af sama ríki.

Öðrum útlendingum en greinir í 1. og 2. mgr. er óheimilt án sérstaks leyfis að dvelja hér lengur en þrjú mánuði á sex mánaða tímabili frá þeim degi þegar þeir komu fyrst til landsins eða ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Dómsmálaráðherra getur sett reglur um að útlendingar megi dvelja hér lengur ef um það hefur verið samið við önnur ríki.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætast þrjú nýir töluliðir, svohljóðandi:

8. Ef hann getur ekki framvísað gögnum til staðfestingar á tilgangi dvalar og aðstæðum meðan á dvöl stendur.
9. Ef hann er skráður í Schengen-upplýsingakerfið í því skyni að honum verði meinuð landganga.
10. Ef hann telst geta ógnað allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskiptum ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Dómsmálaráðherra getur sett reglur um undanþágu frá ákvæðum 1. mgr. að því er varðar útlending sem hefur dvalarleyfi eða vegabréfsáritun útgefna af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu.

7. gr.

16. gr. laganna orðast svo:

Útlendingur sem færður er úr landi samkvæmt lögnum skal greiða kostnað af brottför sinni. Útlendingurinn skal einnig greiða kostnað af gæslu eða fylgd með honum úr landi þegar þörf er á slíkum ráðstöfunum vegna þess að útlendingurinn fer ekki úr landi af sjálfsgáðum. Krafan er aðfararhæf og hún getur að auki verið grundvöllur þess að útlendingi verði síðar meinuð landganga. Lögreglunni er heimilt að leggja hald á farseðla sem finnast í fórum útlendingis til notkunar við brottför.

Nú er útlendingi, sem komið hefur til landsins með skipi eða loftfari, meinuð landganga skv. 10. gr. og skal þá eigandi farsins eða leigutaki, og á þeirra vegum stjórnandi þess eða umboðsmaður hér á landi, annaðhvort taka útlendinginn um borð á ný eða flytja hann úr landi á annan hátt eða greiða kostnað sem hið opinbera hefur af því að færa útlendinginn úr landi. Á sama hátt er þeim skylt að taka fylgdarmenn um borð og greiða kostnað af fylgd með útlendingnum úr landi ef lögreglan telur þess þörf.

Kostnaður við að færa útlending úr landi sem ekki fæst greiddur skv. 1. eða 2. mgr. greiðist úr ríkissjóði.

Ábyrgð skv. 2. mgr. og 2. mgr. 3. gr. gildir ekki þegar skip eða loftfar hefur komið frá ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. Í stað 4. og 5. tölul. 2. mgr. koma þrír nýir töluliðir, svohljóðandi:
 4. Kemur til landsins eða fer úr landi utan landamærastöðva eða afgreiðslutíma þeirra.
 5. Hjálpar útlendingi til að dvelja ólöglega hér á landi eða aðstoðar hann í hagnaðarskyni við að dvelja ólöglega í ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu.
 6. Hjálpar útlendingi við að koma ólöglega til landsins eða aðstoðar hann í hagnaðarskyni við að komast ólöglega til annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu.
- b. 6. tölul. 2. mgr. verður 7. tölul.
- c. Við bætist ný málsgrein, sem verður 3. mgr., svohljóðandi:

Nú er útlendingur fluttur til landsins án þess að hafa fullnægjandi ferðaskilríki og er þá heimilt að gera eiganda flutningsfars, leigutaka eða stjórnanda þess sekt. Þegar brot er framið í starfsemi lögaðila má gera honum sekt skv. II. kafla A almennra hegningarlaga.

9. gr.

Við 19. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Íslenskum stjórnvöldum er heimilt að veita erlendum stjórnvöldum upplýsingar um útlendinga vegna beiðni um dvalarleyfi, vegabréfsáritun eða hæli að því marki sem nauðsynlegt er til að fullnægja skuldbindingum Íslands vegna þátttöku í Schengen-samstarfinu.

Dómsmálaráðherra getur sett nánari reglur um hvaða upplýsingar skulu veittar skv. 2. mgr. og um skilyrði sem þarf að fullnægja til að upplýsingar verði veittar.

10. gr.

Dómsmálaráðherra ákveður hvenær lög þessi öðlast gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um eftirlit með útlendingum, nr. 45/1965, sem nauðsynlegar eru vegna fyrirhugaðrar þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Frumvarpið var samið í dómsmálaráðuneytinu og er það eitt af fleiri lagafrumvörpum sem flutt eru af þessu tilefni.

Kjarni Schengen-samstarfsins felst í því að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri þátttökuríkjanna og fella niður persónueftirlit með einstaklingum á ferð á milli ríkjanna. Schengen-samstarfið tekur einnig til annarra málefna á sviði útlendingalöggjafar og má þar helst nefna samræmingu á persónueftirliti á ytri landamærum þátttökuríkjanna, samvinnu um vegabréfsáritanir, sem meðal annars felur í sér að samræmd áritun gildir á öllu Schengen-svæðinu, og sameiginlegar reglur um vissa þætti málsmeðferðar vegna beiðni um hæli. Frumvarp þetta miðar að því að samræma lög um eftirlit með útlendingum þessum þáttum samstarfsins að öðru leyti en varðar reglur um hælisúmsóknir.

II. Sameiginlegar reglur Schengen-ríkjanna á sviði útlendingalöggjafar.

Í Schengen-samstarfinu gilda ítarlegar reglur um landamæraeftirlit og önnur málefni á sviði útlendingalöggjafar. Þessi ákvæði er einkum að finna í II. bálki (2.–38. gr.) samningsins um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 14. júní 1985 (hér eftir nefndur Schengen-samningurinn eða samningurinn), en sá bálkur ber heitið „Afnám eftirlits á innri landamærum og för fólks”. Bálkurinn skiptist í sjö kafla og verður hér gerð grein fyrir efni hans í grófum dráttum. Þessi hluti samningsins er birtur sem fylgiskjal I með frumvarpinu að undanskildum 7. kafla bálksins sem gildir ekki gagnvart Íslandi. Auk Schengen-samningsins hafa ýmsar aðrar Schengen-gerðir þýðingu varðandi málefni á sviði útlendingalöggjafar og verður gerð grein fyrir þeim á viðeigandi stöðum í frumvarpinu.

Um 1. kafla – farið yfir innri landamæri.

Samkvæmt 2. gr. samningsins er heimilt að fara yfir innri landamæri ríkjanna hvar sem er án þess að persónueftirliti sé framfylgt. Þegar allsherjarregla og þjóðaröryggi krefst þess getur ríki þó ákveðið, að höfðu samráði við önnur þátttökuríki, að taka tímabundið upp landamæraeftirlit á innri landamærum í samræmi við tilefni. Ef bregðast þarf við af þessum sökum án tafar skal gripið til nauðsynlegra ráðstafana og öðrum þátttökuríkjum tilkynnt um þær svo fljótt sem unnt er.

Þótt fella beri niður persónueftirlit á innri landamærum hefur samningurinn hvorki áhrif á heimildir ríkja til löggæslu innan eigin landamæra né skyldu einstaklinga til að hafa meðferðis og framvísa leyfum og skilríkjum í samræmi við reglur hlutaðeigandi ríkis.

Um 2. kafla – farið yfir ytri landamæri.

Þegar farið er yfir ytri landamæri skal það gert á landamærastöðvum og á ákveðnum afgangslutímum. Skuldbinda þátttökuríkin sig til að taka upp viðurlög ef farið er í heimildarleysi yfir ytri landamæri utan landamærastöðva og afgangslutíma þeirra, sbr. 3. gr. samningsins.

Samkvæmt 4. gr. samningsins skulu flugfarþegar, sem koma til þátttökuríkis frá þriðja ríki, sæta persónueftirliti og eftirliti með handfarangri áður en þeir skipta yfir í innansvæðisflug. Einnig skulu farþegar, sem koma með flugi innan Schengen-svæðisins, sæta sama eftirliti við brottför úr flöghöfn þaðan sem flogið er til þriðja ríkis.

Í 1. mgr. 5. gr. samningsins er að finna heimild til að veita útlendingi leyfi til að koma inn og dvelja á Schengen-svæðinu í allt að þrjú mánuði ef hann hefur gilt skilríki sem veitir heimild til að fara yfir landamæri og gilda vegabréfsáritun ef þess er krafist. Einnig þarf útlendingur að geta lagt fram viðhlítandi gögn til staðfestingar á tilgangi dvalar og að hann hafi nægjanleg fjárráð til að geta séð fyrir sér meðan á dvöl stendur. Enn fremur þarf útlendingur að geta greitt fargjald til heimaríkis eða þriðja ríkis þar sem honum hefur verið tryggður aðgangur. Loks má útlendingur ekki koma inn á Schengen-svæðið ef hann er á skrá yfir þá sem synja á um komu eða af honum stafar ógnun við allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskipti einhvers þátttökuríkjanna. Ef útlendingur fullnægir ekki þeim skilyrðum sem hér hafa verið rakin skal honum synjað um komu inn á Schengen-svæðið nema þátttökuríki telji nauðsynlegt að víkja frá þessum skilyrðum af mannúðarástæðum eða vegna þjóðarhagsmuna eða alþjóðlegra skuldbindinga. Í þeim tilvikum er heimild til komu inn á Schengen-svæðið bundin við hlutaðeigandi ríki og skal öðrum þátttökuríkjum tilkynnt um slíka ákvörðun, sbr. 2. mgr. 5. gr. Í 3. mgr. segir síðan að útlendingi, sem hefur dvalarleyfi eða vegabréfsáritun til endurkomu sem þátttökuríki hefur gefið út, eða hvort tveggja ef það á við, skuli

heimilað að fara um annað þátttökuríki, sem komið er til frá þriðja ríki, nema það ríki hafi lýst viðkomandi útlending óæskilegan.

Á ytri landamærum skal persónueftirliti framfylgt af þar til bærum yfirvöldum samkvæmt samræmdum reglum og innlendra löggjöf með sameiginlega hagsmuni allra þátttökuríkjanna að leiðarljósi. Við eftirlitið skulu ekki aðeins ferðaskilríki sannprófuð heldur ber einnig að rannsaka atriði sem geta falið í sér ógnun við þjóðaröryggi og allsherjarreglu þátttökuríkjanna. Við komu skulu allir sæta eftirliti með ferðaskilríkjum, en eftirlit með útlendingum skal vera ítarlegra. Allir útlendingar skulu einnig sæta eftirliti við brottför. Þegar sérstakar aðstæður hamla eftirliti skal forgangsraðað og þá skal eftirlit með komu hafa forgang fram yfir eftirlit með brottför, sbr. 6. gr. samningsins.

Í 7. gr. samningsins segir að þátttökuríkin skuli aðstoða hvert annað og hafa nána og stöðuga samvinnu við að halda uppi öflugu eftirliti. Skulu þau meðal annars skiptast á mikilvægum upplýsingum um annað en nafngreinda einstaklinga, nema til þess standi heimild, og samræma fyrirmæli til þeirra yfirvalda sem sinna eftirliti og stuðla að samræmdri þjálfun eftirlitsmanna.

Um 3. kafla – vegabréfsáritanir.

Samkvæmt 9. gr. samningsins skuldbinda þátttökuríkin sig til að fylgja sameiginlegri stefnu í málefnum sem varða för fólks og þá sérstaklega með tilliti til reglna um vegabréfsáritanir.

Taka skal upp samræmda vegabréfsáritun sem gildir á öllu Schengen-svæðinu og má gefa út slíka áritun til dvalar í allt að þrjú mánuði, sbr. 10. gr. samningsins. Vegabréfsáritun gildir fyrir eina eða fleiri komur inn á svæðið, en hvorki samanlagður né samfelldur dvalartími má vera lengri en þrjú mánuðir á hálfis árs tímabili miðað við þann dag þegar fyrst er komið inn á svæðið. Einnig er heimilt að gefa út vegabréfsáritun vegna gegnumferðar sem veitir handhafa heimild til þess að fara einu sinni, tvisvar eða oftár í undantekningartilvikum um Schengen-svæðið til þriðja ríkis, enda taki gegnumferðin að hámarki fimm daga, sbr. 11. gr. samningsins.

Vegabréfsáritun skal gefin út af sendiráðum eða ræðisskrifstofum þátttökuríkjanna. Það ríki, sem för er heitið til, skal gefa út vegabréfsáritun. Þegar ákvörðunarstaður verður ekki ákveðinn fyrir fram skal áritun gefin út af því þátttökuríki sem fyrst er komið til, sbr. 12. gr. samningsins.

Samkvæmt 13. gr. samningsins skal ekki setja vegabréfsáritun í ferðaskilríki sem fallin eru úr gildi. Þau skulu einnig hafa lengri gildistíma en vegabréfsáritunin og skal tekið tillit til þess hve lengi má fresta því að nota áritunina. Enn fremur skal gildistími ferðaskilríkja vera nægilega langur til að útlendingur geti snúið aftur til heimaríkis eða þriðja ríkis. Þá skal ekki setja vegabréfsáritun í ferðaskilríki sem ekki gilda hjá neinu þátttökuríki. Ef ferðaskilríki gildir aðeins hjá einu eða nokkrum þátttökuríkjum skal áritunin takmörkuð við það eða þau ríki, sbr. 14. gr. samningsins.

Vegabréfsáritun má að meginreglu ekki gefa út nema útlendingur fullnægi skilyrðum fyrir komu inn á Schengen-svæðið, sbr. 15. gr. samningsins. Þó getur þátttökuríki vikið frá þessu af mannúðarástæðum eða vegna þjóðarhagsmuna eða alþjóðlegra skuldbindinga, en þá takmarkast vegabréfsáritunin við yfirráðasvæði viðkomandi þátttökuríkis og skal það gera öðrum ríkjum grein fyrir þessari ákvörðun, sbr. 16. gr. samningsins.

Samkvæmt 18. gr. samningsins skulu vegabréfsáritanir til lengri dvalar en þriggja mánaða gefnar út í samræmi við löggjöf hvers þátttökuríkis. Slík vegabréfsáritun felur í sér heimild

fyrir útlending til gegnumferðar um önnur þátttökuríki til þess ríkis sem gaf út áritunina nema hann fullnægi ekki skilyrðum fyrir komu inn á Schengen-svæðið eða sé á skrá yfir óæskilega útlendinga hjá því þátttökuríki sem farið er um.

Um 4. kafla – skilyrði fyrir för útlendinga.

Útlendingur, sem er handhafi samræmdrar vegabréfsáritunar á Schengen-svæðinu og hefur komið löglega inn á svæðið, getur ferðast frjálst um yfirráðavæði allra þátttökuríkja meðan vegabréfsáritunin er í gildi að því tilskildu að hann fullnægi komuskilyrðum, sbr. 19. gr. samningsins. Þeir útlendingar sem eru undanþegnir skyldu til að afla vegabréfsáritunar geta hins vegar ferðast frjálst um þátttökuríkin í allt að þrjá mánuði á sex mánaða tímabili frá því að þeir komu fyrst inn á svæðið ef þeir fullnægja skilyrðum fyrir komu, sbr. 20. gr. samningsins. Þá er útlendingum með gild ferðaskilríki og dvalarleyfi, sem gefið er út af þátttökuríki, heimilt að ferðast um yfirráðasvæði annarra þátttökuríkja í þrjá mánuði, enda fullnægi þeir skilyrðum fyrir komu og séu ekki á innlendri skrá viðkomandi þátttökuríkis um óæskilega útlendinga, sbr. 21. gr. samningsins.

Samkvæmt 22. gr. samningsins er útlendingi, sem kemur löglega til Schengen-ríkis, skylt að tilkynna sig hjá þar til bærum yfirvöldum eftir þeim reglum sem gilda í viðkomandi ríki. Slík tilkynningarskylda getur verið við komu eða innan þriggja virkra daga frá komu. Þessi skylda tekur einnig til útlendinga sem búsettir eru í einu af þátttökuríkjunum og ferðast til annars þátttökuríkis. Undantekningar frá þessum reglum um tilkynningarskyldu ákveður hvert þátttökuríki fyrir sig.

Útlendingur, sem fullnægir ekki lengur skilyrðum fyrir stuttri dvöl í þátttökuríki, skal tafarlaust yfirgefa Schengen-svæðið. Hafi viðkomandi útlendingur dvalarleyfi eða bráðabirgðadvalarleyfi útgefið af öðru þátttökuríki skal hann tafarlaust fara til þess ef hann yfirgefur ekki svæðið. Ef útlendingur fer ekki sjálfviljugur úr landi eða ælta má að hann muni ekki fara úr landi, eða hann verður að yfirgefa landið tafarlaust vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu, skal í samræmi við lög viðkomandi þátttökuríkis vísa honum úr landi til heimarríkis hans eða annars ríkis sem veitir honum viðtöku. Þetta hefur ekki áhrif á rétt þátttökuríkja til að beita eigin löggjöf um hæli eða reglum Genfarsamningsins um réttarstöðu flóttamanna frá 28. júlí 1951, sbr. 23. gr. Schengen-samningsins.

Um 5. kafla – dvalarleyfi og skráning þegar synja á um komu.

Þegar til stendur að gefa út dvalarleyfi til útlendinga sem er á skrá yfir þá sem meina á komu inn á Schengen-svæðið skal viðkomandi þátttökuríki fyrir fram hafa samráð við það þátttökuríki sem stendur að þeirri skráningu og taka tillit til hagsmuna þess. Í þessum tilvikum skal dvalarleyfi ekki veitt nema ríkar ástæður mæli með, svo sem mannúðarástæður eða ástæður sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum. Ef dvalarleyfi er gefið út skal það ríki, sem skráð hefur útlendinginn óæskilegan á Schengen-svæðinu, afturkalla þá skráningu en getur þess í stað fært hann á landsskrá yfir útlendinga sem meina ber landgöngu.

Ef útlendingur, sem hefur undir höndum gilt dvalarleyfi útgefið af þátttökuríki, er á skrá yfir þá sem meina á komu á svæðið skal það ríki sem skráð hefur viðkomandi útlending hafa samráð við það ríki sem gaf út dvalarleyfið um hvort fullnægjandi ástæður séu til að afturkalla dvalarleyfið. Verði leyfi ekki afturkallað skal ríki, sem skráði útlendinginn óæskilegan á Schengen-svæðinu, afturkalla skráninguna en getur fært hann á landsskrá yfir útlendinga sem meina ber landgöngu.

Um 6. kafla – viðbótarráðstafanir.

Með fyrirvara um þær skuldbindingar sem leiðir af Genfarsamningnum um réttarstöðu flóttamanna skuldbinda þátttökuríkin sig til að lögfasta reglur um að sá sem í atvinnuskyni flytur útlending sem synjað er um komu inn á Schengen-svæðið að ytri landamærum beri ábyrgð á honum og skuli flytja hann til baka ef þess er krafist. Einnig skuldbinda þátttökuríkin sig til að mæla fyrir um viðurlög á hendur þeim sem í atvinnuskyni flytur útlending til svæðisins frá þriðja ríki án þess að hann hafi viðhlítandi ferðaskilríki undir höndum, sbr. 26. gr. samningsins. Þá skuldbinda ríkin sig til að taka upp viðeigandi viðurlög gegn þeim sem í hagnaðarskyni aðstoðar eða reynir að aðstoða útlending við að komast til þátttökuríkis eða dvelja þar í andstöðu við lög hlutaðeigandi ríkis, sbr. 27. gr. samningsins.

Um 7. kafla – ábyrgð á meðferð beiðna um hæli.

Í þessum kafla er fjallað um hvaða þátttökuríki ber ábyrgð á meðferð beiðni um hæli sem lögð er fram á Schengen-svæðinu. Með samningi milli aðildarríkja Evrópusambandsins um sama efni, sem undirritaður var í Dyflinni 15. júní 1990, hefur þessi kafla Schengen-samningsins verið leystur af hólmi. Því er tekið fram í 1. hluta viðauka A við samstarfssamning milli Evrópusambandsins annars vegar og Noregs og Íslands hins vegar, sem undirritaður var í Brussel 18. maí 1999, að ákvæði kaflans gildi ekki gagnvart Íslandi og Noregi. Þess í stað er gert ráð fyrir því í 7. gr. Brussel-samningsins að sérstaklega verði samið milli Evrópusambandsins og landanna tveggja um ábyrgð á meðferð hælisbeiðna og er slíkt samkomulag forsenda fyrir þátttöku Íslands og Noregs í Schengen-samstarfinu. Reiknað er með að slíkur samningur tengist Dyflinnarsamningnum eða fyrirhugaðri löggjöf Evrópusambandsins um sama efni. Meðan þetta málefni hefur ekki verið til lykta leitt þykir ekki rétt að leggja til að lögfestar verði reglur um málsmeðferð vegna umsókna um hæli.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt 1. mgr. skal útlendingur sem kemur til landsins hafa meðferðis vegabréf eða annað kennivottorð sem viðurkennt er sem ferðaskilríki nema annað sé ákveðið í reglum sem dómsmálaráðherra setur. Í 1. mgr. 1. gr. gildandi laga er að finna heimild til að mæla fyrir um þessa skyldu með reglugerð, en rétt þykir að kveða á um hana í lögum.

Í 2. mgr. er lagt til að lögfest verði sú meginregla að útlendingur þurfi að hafa vegabréfsáritun til að mega koma til landsins nema annað sé ákveðið í reglum sem dómsmálaráðherra setur. Þetta er afdráttarlausara en ákvæði gildandi laga. Þar segir í 2. mgr. 1. gr. að dómsmálaráðherra geti kveðið á um hvort í vegabréfi skuli vera áritun um heimild til að koma til landsins. Áritunarskylda er því ekki fyrir hendi nema það hafi verið ákveðið sérstaklega. Lagt er til að þeir útlendingar sem hafa dvalarleyfi útgefið af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu verði undanþegnir áritunarskyldu. Þetta tekur mið af því að útlendingur með slíkt leyfi getur ferðast frjálst um Schengen-svæðið í allt að þrjú mánuði, sbr. 1. mgr. 21. gr. Schengen-samningsins. Í 1. gr. samningsins kemur fram að með dvalarleyfi sé átt við leyfi sem þátttökuríki gefur út og veitir rétt til dvalar á yfirráðasvæði þess. Með dvalarleyfi sé hins vegar ekki átt við bráðabirgðaleyfi til dvalar á yfirráðasvæði þátttökuríkis á meðan beiðni um hæli eða umsókn um dvalarleyfi er til meðferðar. Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. samningsins hafa útlendingar með slíkt bráðabirgðaleyfi og ferðaskilríki útgefið af sama ríki sömu heimild til að ferðast um Schengen-svæðið og útlendingur með dvalarleyfi. Því er lagt til að útlendingar með þessi leyfi verði einnig undanþegnir áritunarskyldu.

Lagt er til í 3. mgr. að vegabréfsáritun útgefin af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu hafi gildi hér á landi. Með þessu verður fullnægt skuldbindingum skv. 9. og 10. gr. Schengen-samningsins um samræmda vegabréfsáritun og sameiginlega stefnu ríkjanna í þeim málum. Til að vegabréfsáritun útgefin af öðru ríki hafi gildi hér á landi verður það að koma fram í sjálfri árituninni. Í 16. gr. Schengen-samningsins er gert ráð fyrir að þátttökuríki geti gefið út vegabréfsáritun sem gildir eingöngu fyrir viðkomandi ríki. Áritun af því tagi hefði því ekki gildi hér á landi.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að dómismálaráðherra geti sett reglur um skyldu til að hafa vegabréfsáritun þegar farið er um flugvöll. Slíkar reglur yrðu meðal annars að taka mið af b-lið 1. mgr. 11. gr. Schengen-samningsins þar sem fjallað er um þessar áritanir. Varðandi tilhögun við útgáfu vegabréfsáritana hafa verið gefin út sameiginleg fyrirmæli til sendiráða og ræðisskrifstofa, en þar kemur fram í lið 2.1.1 í I. hluta að vegabréfsáritun til farar um flugvöll heimili útlendingi, sem sætir slíkri áritunarskyldu, að fara um gegnumfararsvæði flughafnar vegna millilendingar eða þegar skipt er um vél á alþjóðlegri flugleið með viðkomu á tveimur stöðum. Áritunin er bundin við þetta svæði flughafnarinnar og því má viðkomandi ekki yfirgefa það og fara inn á landsvæði ríkisins.

Í 5. mgr. er að finna ákvæði samhljóða 3. mgr. 1. gr. gildandi laga.

Um 2. gr.

Í 2. gr. gildandi laga eru ákvæði um landamæraeftirlit. Með frumvarpsgreininni eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á þeim reglum svo að eftirlitið verði í samræmi við kröfur Schengen-samstarfsins.

Samkvæmt 1. mgr. skal hver sá sem kemur til landsins þegar í stað gefa sig fram við vegabréfaeftirlitið eða næsta lögregluþingvald. Sama skylda hvílir einnig á þeim sem fer af landi brott. Þetta á jafnt við um útlendinga og íslenska ríkisborgara. Ákvæðið tekur mið af 6. gr. Schengen-samningsins sem gerir ráð fyrir landamæraeftirliti bæði við komu og brottför af Schengen-svæðinu. Landamæraeftirliti ber að haga í samræmi við þá grein samningsins en í grófum dráttum má segja að eftirlitið feli í sér athugun á því hvort fullnægt sé skilyrðum fyrir komu og brottför af Schengen-svæðinu. Þessi könnun á meðal annars að taka til þess hvort fyrir hendi sé eitthvert þeirra atriða sem leiða á til þess að útlendingi verði meinud landganga, sbr. 10. gr. laganna. Landamæraeftirlit samkvæmt þessari grein á við um ytri landamæri Schengen-svæðisins og gildir því gagnvart þeim sem koma frá ríkjum sem ekki taka þátt í því samstarfi. Í ákvæðinu er beinlínis tekið fram að þetta gildi ekki um för yfir innri landamæri Schengen-svæðisins og er hér fylgt ákvæðum 2. gr. samningsins um að persónueftirliti skuli ekki framfylgt við för yfir innri landamæri. Með innri landamærum er átt við sameiginleg landamæri þátttökuríkjanna á landi, svo og flughafnir fyrir innansvæðisflug og hafnir fyrir reglubundnar ferjusiglingar sem eru eingöngu á milli hafna á yfirráðasvæðum þátttökuríkjanna án viðkomu í höfnum sem eru utan þessara yfirráðasvæða, sbr. 1. gr. samningsins. Afnáam persónueftirlits á innri landamærum hefur hins vegar engin áhrif á tollgæslu þar sem 4. mgr. 2. gr. samningsins um eftirlit með vörum gildir ekki gagnvart Íslandi og Noregi, sbr. 1. hluta viðauka A við Brussel-samninginn frá 18. maí 1999.

Í 2. mgr. segir að koma til landsins og för úr landi skuli fara fram á stöðum og afgreiðslutímum sem dómismálaráðherra hefur ákveðið með auglýsingu. Þetta ákvæði er efnislega samhljóða 1. mgr. 3. gr. Schengen-samningsins. Í gildi er auglýsing um komu- og brottfararstaði, nr. 276/1987, sem gefin var út skv. 17. gr. reglugerðar um eftirlit með útlendingum, nr. 148/1965, og 3. gr. reglugerðar um íslensk vegabréf, nr. 169/1987, sbr. nú 2. gr. reglugerðar

nr. 270/1999. Með þessu ákvæði frumvarpsins verður traustari lagastoð skotið undir þá tilhögun. Lagt er til að víkja megi frá reglum um landamærastöðvar og afgreiðslutíma með leyfi hlutaðeigandi lögreglustjóra. Einnig er gert ráð fyrir í samræmi við 1. mgr. 2. gr. Schengen-samningsins að fara megi yfir innri landamæri svæðisins utan viðurkenndra landamærastöðva. Sú heimild breytir hins vegar engu um tollgæslu á landamærum svo sem áður er getið.

Samkvæmt 3. mgr. setur dómsmálaráðherra nánari reglur um landamæraeftirlit og um heimild til að víkja frá ákvæðum 1. og 2. mgr. Hér er meðal annars höfð hliðsjón af 2. mgr. 2. gr. Schengen-samningsins, sem felur í sér heimild til að taka upp tímabundið persónu- eftirlit á innri landamærum vegna allsherjarreglu eða þjóðaröryggis.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að dómsmálaráðherra geti sett reglur um skyldu stjórnanda loftfars, sem kemur til landsins eða fer þaðan, svo og stjórnanda skips sem siglir yfir mörk landhelginnar á leið til eða frá íslenskri höfn, til að láta í té skrá um farþega og áhöfn. Um landhelgi er vísað til 1. gr. laga um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979. Þessi heimild er lögð til vegna fyrirmæla í sameiginlegri handbók sem gefin hefur verið út um landamæraeftirlit á Schengen-svæðinu.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að heimilt verði að semja við önnur ríki sem taka þátt í Schengen-samstarfinu um að sendiráð þeirra eða ræðismenn gefi út vegabréfsáritun fyrir hönd íslenskra stjórnvalda. Gert er ráð fyrir þessari tilhögun í Schengen-samstarfinu og er nánari reglur þar að lútandi að finna í lið 1.1.2 í II. hluta í sameiginlegum fyrirmælum til sendiráða og ræðis- skrifstofa.

Samkvæmt Schengen-samstarfinu mega eingöngu sendiráð og útsendir ræðismenn gefa út vegabréfsáritun. Því mun falla niður heimild kjörræðismanna til að gefa út áritun. Til að bæta þjónustu við þá sem hingað ætla er heppilegt að unnt verði að nýta sendiráð og ræðis- menn annarra þátttökuríkja í samstarfinu.

Um 5. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. Schengen-samningsins hefur útlendingur með gilt dvalarleyfi, sem gefið er út af þátttökuríki, heimild til að ferðast frjálst um Schengen-svæðið í allt að þrjá mánuði, enda fullnægi hann skilyrðum fyrir komu og sé ekki á innlendra skrá yfir þá sem synjað verður um komu. Sama á við um útlending með bráðabirgðadvalarleyfi og ferðaskilríki útgefið af sama ríki, sbr. 2. mgr. 21. gr. samningsins. Með fyrri efnismálgreininni er lagt til að lögunum verði breytt til samræmis við þetta ákvæði samningsins.

Í 2. mgr. 5. gr. laganna er að finna heimild fyrir útlending, sem undanþeginn er skyldu til að afla sér vegabréfsáritunar, til að dvelja hér á landi í allt að þrjá mánuði frá því að komið er til Íslands eða annarra Norðurlanda. Til að fullnægja skuldbindingum skv. 1. mgr. 20. gr. Schengen-samningsins er með síðari efnismálgreininni lagt til að lögunum verði breytt þannig að dvalartíminn reiknist frá komu inn á Schengen-svæðið. Einnig er lagt til í samræmi við samninginn að heimild til dvalar verði bundin við sex mánaða tímabil frá því að komið er fyrst inn á svæðið. Þá er gert ráð fyrir að dómsmálaráðherra geti sett reglur um að útlendingar megi dvelja hér lengur en þrjá mánuði ef um það hefur verið samið við önnur ríki. Þessi heimild tekur mið af 2. mgr. 20. gr. samningsins.

Um 6. gr.

Um a-lið.

Hér er lagt til að þrír nýir töluliðir bætist við 10. gr. laganna um það hverjum beri að meina landgöngu. Þetta er nauðsynlegt til að samræmi verði milli laganna og 5. gr. Schengen-samningsins. Í fyrsta lagi er lagt til að í 8. tölul. verði kveðið á um að útlendingi skuli meinuð landganga ef hann getur ekki framvísað gögnum til staðfestingar á tilgangi dvalar og aðstæðum meðan á dvöl stendur. Samhljóða áskilnaður er gerður í c-lið 5. gr. samningsins. Hvaða kröfur verða gerðar í þessum efnum verður að meta í hverju tilviki fyrir sig. Við það mat ber að hafa hliðsjón af sameiginlegri handbók sem gefin hefur verið út um landamæraeftirlit á Schengen-svæðinu. Í öðru lagi er lagt til að í 9. tölul. verði ákvæði um að útlendingi skuli meinuð landganga ef hann hefur verið skráður í Schengen-upplýsingakerfið með það fyrir augum. Þennan áskilnað leiðir af d-lið 5. gr. samningsins. Loks er í þriðja lagi lagt til að í 10. tölul. verði mælt fyrir um að útlendingi verði synjað um landgöngu ef hann telst geta ógnað allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskiptum ríkisins eða annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Þetta ákvæði er samhljóða e-lið 5. gr. samningsins.

Um b-lið.

Lagt er til að í nýri 7. mgr. 10. gr. laganna verði að finna heimild til að setja reglur sem víkja frá skilyrðum 1. mgr. þegar í hlut eiga útlendingar sem hafa dvalarleyfi eða vegabréfsáritun útgefna af ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Á grundvelli þessarar heimildar verður unnt að fullnægja skuldbindingum skv. 3. mgr. 5. gr. og 18. gr. samningsins um heimild útlendinga til gegnumferðar á leið til annarra ríkja sem taka þátt í samstarfinu.

Um 7. gr.

Í greininni er mælt fyrir um hver beri ábyrgð á kostnaði sem hlýst af því að útlendingur verður að fara úr landi. Ákvæðið kemur í stað 16. gr. gildandi laga.

Samkvæmt 1. mgr. skal útlendingur, sem færður er úr landi, greiða kostnað af brottför sinni. Útlendingur skal einnig greiða kostnað við gæslu eða fylgd með honum úr landi þegar þörf er á slíkum ráðstöfunum vegna þess að hann fer ekki úr landi af sjálfsdáðum. Lagt er til að slík krafa verði aðfararhæf og geti að auki verið grundvöllur þess að útlendingi verði síðar synjað um landgöngu. Þá er lögð til heimild fyrir lögreglu til að leggja hald á farseðla sem finnast í forum útlendinga til notkunar við brottför.

Í 2. mgr. eru ákvæði um ábyrgð eiganda skips eða loftfars eða leigutaka farsins, svo og stjórnanda fars eða umboðsmanns. Ef útlendingi sem komið hefur með fari er meinuð landganga ber flytjanda að taka útlendinginn aftur um borð, flytja hann úr landi með öðrum hætti eða greiða kostnað sem hið opinbera hefur af því að færa útlendinginn úr landi. Að auki er skylt að taka fylgdarmenn um borð og greiða kostnað af fylgd með útlendingi úr landi ef lögreglan telur þess þörf. Viðkomandi útlendingi ber að greiða allan þennan kostnað skv. 1. mgr. en ábyrgð samkvæmt þessu ákvæði er til vara. Með þeirri ábyrgð sem hér er lögð á flytjanda er fullnægt skuldbindingu skv. 1. mgr. 26. gr. samningsins.

Þegar útlendingur greiðir ekki kostnað við að fara úr landi skv. 1. mgr. og ekki fæst greiðsla frá flytjanda skv. 2. mgr. verður ríkissjóður að standa straum af þessum kostnaði, sbr. 3. mgr.

Í 4. mgr. eru flytjendur undanþegnir ábyrgð skv. 2. mgr. greinarinnar og 2. mgr. 3. gr. þegar skip eða loftfar hefur komið frá ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Telja verður í ósamræmi við reglur Schengen-samstarfsins um afnám persónueftirlits á innri landamærum að leggja slíka ábyrgð á flytjendur við þessar aðstæður.

Um 8. gr.

Lagðar eru til nauðsynlegrar breytingar á refsíákvæðum í 17. gr. laganna til samræmis við ákvæði Schengen-samningsins.

Um a-lið.

Lagt er til að 4. tölul. verði breytt þannig að kveðið verði á um refsinemi þess að koma til landsins eða fara úr landi utan landamærastöðva eða afgreiðslutíma þeirra, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Hér er fylgt 2. mgr. 3. gr. samningsins um að tekin skuli upp viðurlög við slíku broti. Einnig eru lagðar til viðeigandi breytingar á 5. tölul. til samræmis við 1. mgr. 27. gr. samningsins. Samkvæmt greininni verður refsivert að hjálpa útlendingi til að dvelja hér á landi eða aðstoða hann við að dvelja ólöglega í ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Þegar útlendingur er aðstoðaður við að dvelja ólöglega í öðru ríki er þó áskilið að það sé gert í hagnaðarskyni en það á ekki við ef dvalist er ólöglega hér á landi. Þá er lagt til að í nýjum 6. tölul. verði sambærilegt ákvæði og í 5. tölul. þegar útlendingi er hjálpað við að koma ólöglega til landsins eða hann aðstoðaður í hagnaðarskyni við að komast ólöglega til annars ríkis sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu. Þetta ákvæði tekur einnig mið af 1. mgr. 27. gr. samningsins.

Um c-lið.

Hér er lögð til refsheimild vegna þeirrar háttsemi að flytja útlending til landsins án þess að hann hafi fullnægjandi ferðaskilríki. Einnig verður lögaðila gerð refsing ef slíkt brot er framið í starfsemi hans. Í þessu felst að flytjandi verður að kanna og fullvissa sig um að útlendingur hafi ferðaskilríki áður en hann er fluttur hingað. Þetta ákvæði er í samræmi við 2. mgr. 26. gr. samningsins.

Um 9. gr.

Með greininni er lagt til að íslenskum sjórnvöldum verði heimilt að veita erlendum stjórnvöldum upplýsingar um útlendinga vegna beiðni um dvalarleyfi, vegabréfsáritun eða hæli að því marki sem nauðsynlegt er til að fullnægja skuldbindingum sem leiðir af þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Einnig er lagt til að dómsmálaráðherra geti sett nánari reglur um miðlun þessara upplýsinga og um skilyrði sem þarf að fullnægja til að upplýsingar verði veittar. Það skal sérstaklega áréttað að þessi heimild er ekki viðtækari en leiðir af þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem Ísland gengst undir með þátttöku í Schengen-samstarfinu.

Í Schengen-samstarfinu er í ákveðnum tilvikum gert ráð fyrir upplýsingagjöf milli þátttökuríkja um málefni sem varða útlendinga. Skv. 16. gr. samningsins skal ríki, sem gefur út vegabréfsáritun til útlendings af mannúðarástæðum eða vegna þjóðarhagsmuna eða alþjóðlegra skuldbindinga, þótt hann fullnægi ekki skilyrðum fyrir komu inn á Schengensvæðið, gera öðrum ríkjum grein fyrir þeirri ákvörðun. Í slíkri tilkynningu þarf að veita upplýsingar um viðkomandi útlending, svo sem nafn, fæðingardag, þjóðerni, útgáfudag og útgáfustað áritunar og ástæður fyrir útgáfu hennar. Nánari reglur um miðlun upplýsinga vegna vegabréfsáritana er að finna í 14. viðauka við sameiginleg fyrirmæli til sendiráða og ræðis-skrifstofa. Þá er gert ráð fyrir að upplýsingum um útlendinga verði miðlað milli þátttökuríkja vegna útgáfu dvalarleyfis til útlendings sem er skráður í Schengen-upplýsingakerfið til að honum verði meinuð koma á svæðið, sbr. 25. gr. samningsins. Eftir því sem samstarf þátttökuríkja þróast má gera ráð fyrir að teknar verði ákvarðanir um frekari upplýsingagjöf milli ríkja um málefni sem varða útlendinga.

Um 10. gr.

Fyrirhugað er að Norðurlöndin hefji þátttöku í Schengen-samstarfinu haustið 2000. Eftir því hvernig undirbúningi miðar gæti þó verið nauðsynlegt að fresta þátttökunni. Því er lagt til að ráðherra ákveði hvenær lögin öðlist gildi.

Fylgiskjal I.

Úr samningi um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 14. júní 1985.

II. BÁLKUR

Afnám eftirlits á innri landamærum og för fólks

1. KAFLI

Farið yfir innri landamæri

2. gr.

1. Fara má yfir innri landamærin hvar sem er án þess að persónueftirliti sé framfylgt.
2. Þegar allsherjarregla eða þjóðaröryggi krefst þess getur samningsaðili þó ákveðið, að höfðu samráði við aðra samningsaðila, að taka tímabundið upp landamæraeftirlit á innri landamærum í samræmi við tilefni. Ef allsherjarregla eða þjóðaröryggi krefst þess að brugðist verði við án tafar skal viðkomandi samningsaðili grípa til nauðsynlegra ráðstafana og tilkynna hinum samningsaðilunum um þær eins fljótt og unnt er.
3. Afnám persónueftirlits á innri landamærum skal hvorki hafa áhrif á beitingu ákvæða 22. gr. né framkvæmd lögregluvalds þar til bærra yfirvalda samkvæmt löggjöf hvers samningsaðila, á gervöllu yfirráðasvæði hans né þær skyldur, sem kveðið er á um í löggjöf hans, til að eiga, hafa meðferðis og framvísa leyfum og skilríkjum.
4. Eftirliti með vörum skal framfylgt í samræmi við viðeigandi ákvæði þessa samnings.¹

2. KAFLI

Farið yfir ytri landamæri

3. gr.

1. Meginreglan er sú að aðeins má fara yfir ytri landamærin á landamærastöðvum og á ákveðnum afgreiðslutímum. Framkvæmdanefndin setur frekari ákvæði um þetta og einnig um undantekningar og reglur um staðbundna landamæraumferð, svo og reglur um sérstaka flokka skipasiglinga eins og skemmtisiglingar og strandveiðar.
2. Samningsaðilarnir skuldbinda sig til að taka upp viðurlög við því að fara í heimildarleysi yfir ytri landamærin utan landamærastöðvanna eða utan ákveðins afgreiðslutíma.

¹ Samkvæmt 1. hluta viðauka A við Brussel-samninginn gildir ákvæðið ekki fyrir Ísland og Noreg.

4. gr.²

1. Samningsaðilarnir skulu tryggja að frá og með árinu 1993 þurfi farþegar, sem koma með flugi frá þriðja ríki, að sæta persónueftirliti og eftirliti með handfarangri við komu í flughöfn úr flugi frá viðkomandi þriðja ríki áður en þeir skipta yfir í innansvæðisflug. Farþegar, sem koma með innansvæðisflugi og skipta yfir í flug til þriðja ríkis, sæta persónueftirliti og eftirliti með handfarangri við brottför úr flughöfn þaðan sem flogið er til viðkomandi þriðja ríkis.

2. Samningsaðilarnir skulu grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að eftirliti sé framfylgt í samræmi við ákvæði 1. mgr.

3. Ákvæði 1. og 2. mgr. hafa ekki áhrif á eftirlit með skráðum farangri; það fer annaðhvort fram í þeirri flughöfn, sem er lokaákvörðunarstaður, eða þeirri sem er upprunalegur brottfararstaður.

4. Fram að þeim tíma, sem kveðið er á um í 1. mgr., skal litið á flughafnir fyrir innansvæðisflug sem ytri landamæri þrátt fyrir skilgreininguna á innri landamærum.

5. gr.

1. Útlendingur getur fengið leyfi til að koma inn og dvelja í allt að þrjá mánuði á yfirráðasvæði samningsaðilanna ef hann uppfyllir eftirfarandi skilyrði:

- a) hann þarf að hafa ein eða fleiri gild skilríki samkvæmt ákvörðun framkvæmdaneftardarinnar sem veita heimild til að fara yfir landamærin;
- b) hann þarf að hafa gilda vegabréfsáritun ef þess er krafist;
- c) honum ber eftir atvikum að framvísa skjölum til staðfestingar á tilgangi dvalar og aðstæðum, meðan á dvölinni stendur, og að hann geti séð fyrir sér, meðan á fyrirhugaðri dvöl stendur, og greitt fyrir ferð til baka til upprunalandsins eða í gegnum þriðja ríki þar sem honum hefur verið tryggður aðgangur eða sýna fram á að hann sé í aðstöðu til að sjá fyrir sér á löglegan hátt;
- d) hann má ekki vera á skrá yfir þá sem synja á um komu;
- e) hann má ekki teljast geta verið ógnun við allsherjarreglu, þjóðaröryggi eða alþjóðasamskipti neins samningsaðilanna.

2. Útlendingi, sem uppfyllir ekki öll framangreind skilyrði, skal synja um komu inn á yfirráðasvæði samningsaðilanna, nema samningsaðili telji nauðsynlegt að víkja frá þessari meginreglu af manúðarástæðum, vegna þjóðarhagsmuna eða alþjóðlegra skuldbindinga. Í þeim tilvikum verður aðgangur takmarkaður við yfirráðasvæði viðkomandi samningsaðila og skal hinum samningsaðilunum tilkynnt um þetta.

Þessar reglur hafa ekki áhrif á beitingu sérstakra ákvæða um rétt til hælís eða þeirra ákvæða sem mælt er fyrir um í 18. gr.

3. Útlendingi, sem hefur dvalarleyfi eða vegabréfsáritun fyrir ferð til baka, sem einn samningsaðilanna hefur gefið út, eða hvor veggja skilríkin ef þess er krafist, skal heimilað að fara í gegn, nema hann sé á landsskrá yfir þá sem synja á um komu hjá þeim samningsaðila þar sem hann óskar að koma yfir ytri landamærin.

² Samkvæmt 1. hluta viðauka A við Brussel-samninginn gildir ákvæðið ekki fyrir Ísland og Noreg, að því er tekur til eftirlits með farangri.

6. gr.

1. Ferðir yfir ytri landamærin skulu vera undir eftirliti þar til bærra yfirvalda. Því skal framfylgt eftir samræmdum meginreglum, innan valdsviðs hvers ríkis og í samræmi við innlenda löggjöf og með tilliti til hagsmuna allra samningsaðilanna á yfirráðasvæðum þeirra.

2. Hinar samræmdu meginreglur, sem um getur í 1. mgr., eru:

- f) Til þess að önnur skilyrði fyrir komu, dvöl, vinnu og brottför séu uppfyllt skal persónu- eftirlit ekki aðeins taka til sannprófunar ferðaskilríkja heldur einnig til rannsóknar á og varna gegn ógnunum við þjóðaröryggi og allsherjarreglu samningsaðilanna. Eftirlitið skal einnig taka til ökutækja fólks, sem fer yfir landamærin, og þeirra hluta sem það hefur meðferðis. Eftirlitinu skal framfylgt í samræmi við innlenda löggjöf hvers samningsaðila, sérstaklega þau ákvæði sem varða leit.
- g) Allir skulu að minnsta kosti einu sinni sæta eftirliti sem gerir kleift að staðfesta hverjir þeir eru á grundvelli ferðaskilríkja sem þeir framvísa.
- h) Útlendingar skulu sæta ítarlegu eftirliti við komu samkvæmt a- lið.
- i) Við brottför skal því eftirliti framfylgt sem er nauðsynlegt til að tryggja hagsmuni allra samningsaðilanna samkvæmt lögum um útlendinga og er tilgangurinn með því rannsókn á og varnir gegn ógnunum við þjóðaröryggi og allsherjarreglu samningsaðilanna. Allir útlendingar skulu sæta slíku eftirliti.
- j) Ef ekki er hægt að framfylgja slíku eftirliti af sérstökum ástæðum verður að raða í forgangsröð. Þá gildir sú meginregla að eftirlit við komu hefur forgang fram yfir eftirlit við brottför.

3. Þar til bær yfirvöld skulu halda uppi eftirliti með færanlegum einingum á ytri landamærunum á milli landamærastöðva; hið sama skal gilda um landamærastöðvar utan venjulegs afgreiðslutíma. Þetta eftirlit skal fara þannig fram að það hvetji ekki fólk til þess að komast hjá eftirliti á landamærastöðvunum. Framkvæmdanefndin kveður nánar á um tilhögun eftirlitsins ef svo ber undir.

4. Samningsaðilarnir skuldbinda sig til að hafa yfir að ráða nægilegum fjölda hæfra starfsmanna til að sinna eftirliti á ytri landamærunum.

5. Halda skal uppi sams konar eftirliti alls staðar á ytri landamærunum.

7. gr.

Samningsaðilarnir skulu aðstoða hver annan og hafa nána og stöðuga samvinnu við að halda uppi öflugum eftirliti. Þeir skulu einkum skiptast á öllum mikilvægum upplýsingum sem máli skipta, að undanskildum upplýsingum um nafngreinda einstaklinga, nema þessi samningur kveði á um annað, og á sama hátt skulu þeir samræma, eftir því sem unnt er, fyrirmæli til þeirra yfirvalda sem sinna eftirliti auk þess að stuðla að því að þjálfun eftirlitsmanna, þar með talin framhaldsþjálfun, verði samræmd. Slík samvinna getur falist í gagnkvæmum skiptum á tengifulltrúum.

8. gr.

Framkvæmdanefndin skal taka nauðsynlegar ákvarðanir um einstök hagnýt atriði er varða framkvæmd eftirlits á landamærunum.

3. KAFLI Vegabréfsáritanir

1. þáttur

Vegabréfsáritanir til stuttrar dvalar

9. gr.

1. Samningsaðilarnir skuldbinda sig til þess að fylgja sameiginlegri stefnu í því sem varðar för fólks, sérstaklega með tilliti til reglna um vegabréfsáritanir. Með þetta í huga skulu þeir veita hver öðrum gagnkvæma aðstoð. Samningsaðilarnir skuldbinda sig einhuga til að samræma enn frekar stefnuna í málum sem varða vegabréfsáritanir.

2. Sameiginlegum reglum samningsaðilanna um vegabréfsáritanir fyrir ríkisborgara frá þriðju ríkjum, sem gilda við undirritun þessa samnings eða verða teknar upp síðar, verður aðeins breytt með samþykki allra samningsaðilanna. Í undantekningartilvikum getur samningsaðili vikið frá sameiginlegum reglum um vegabréfsáritanir gagnvart þriðja ríki þegar brýn þörf er á skjótri ákvörðun með tilliti til innlendarar stefnu þess aðila. Sá aðili skal hafa samráð við hina samningsaðilana fyrir fram og taka tillit til hagsmuna þeirra þegar ákvörðun er tekin og taka tillit til þeirra afleiðinga sem hún hefur í för með sér.

10. gr.

1. Taka skal upp samræmda vegabréfsáritun sem gildir á yfirráðasvæði allra samningsaðilanna. Þessa vegabréfsáritun má gefa út til dvalar í allt að þrjá mánuði; sjá þó nánar ákvæði 11. gr. um gildistíma.

2. Þangað til vegabréfsáritun af þessu tagi hefur verið tekin upp skulu samningsaðilarnir viðurkenna vegabréfsáritanir hinna landanna svo framarlega sem þær eru gefnar út á grundvelli sameiginlegra skilyrða og viðmiðana samkvæmt viðkomandi ákvæðum þessa kafla.³

3. Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. áskilur hver samningsaðili sér rétt til að takmarka gildissvæði vegabréfsáritunarinnar á grundvelli sameiginlegs fyrirkomulags samkvæmt viðkomandi ákvæðum þessa kafla.

11. gr.

1. Vegabréfsáritunin, sem kveðið er á um í 10. gr., getur verið:

- a) vegabréfsáritun sem gildir fyrir eina eða fleiri komur inn á svæðið, en hvorki samfelldur né samanlagður dvalartími nokkurra heimsókna í röð má vera lengri en þrír mánuðir á hálfis árs tímabili miðað við þann dag sem fyrst er komið inn á svæðið;
- b) vegabréfsáritun vegna gegnumferðar sem veitir handhafa heimild til þess að fara einu sinni, tvisvar eða oftár í undantekningartilvikum um yfirráðasvæði samningsaðilanna yfir á yfirráðasvæði þriðja ríkis, enda taki gegnumferðin að hámarki fimm daga.

2. Ákvæði 1. mgr. skulu ekki koma í veg fyrir að samningsaðili geti, ef með þarf, gefið út á framangreindu hálfis árs tímabili nýja vegabréfsáritun sem gildir eingöngu á yfirráðasvæði þess aðila.

12. gr.

1. Samræmda vegabréfsáritunin, sem kveðið er á um í 1. mgr. 10. gr., skal gefin út af sendiráðum eða ræðisskrifstofum samningsaðilanna og, þar sem við á, af þeim yfirvöldum samningsaðilanna sem tilgreind eru í 17. gr.

³ Samkvæmt 1. hluta viðauka A við Brussel-samninginn gildir ákvæðið ekki fyrir Ísland og Noreg.

2. Meginreglan er sú að þar til bær samningsaðili til útgáfu slíkrar vegabréfsáritunar er samningsaðilinn þar sem aðalákvörðunarstaður ferðarinnar er. Ef ekki er hægt að fastákveða þennan ákvörðunarstað er meginreglan sú að vegabréfsáritun er gefin út af sendiráði eða ræðisskrifstofu þess samningsaðila sem fyrst er komið inn til.

3. Framkvæmdanefndin kveður nánar á um framkvæmdina og einkum þær viðmiðanir sem verða notaðar við að úrskurða hver teljist aðalákvörðunarstaður ferðarinnar.

13. gr.

1. Ekki má setja vegabréfsáritun í ferðaskilríki sem eru fallin úr gildi.

2. Ferðaskilríki skulu hafa lengri gildistíma en vegabréfsáritunin og þá skal tekið tillit til þess hve lengi má fresta því að nota vegabréfsáritunina. Vegabréfsáritun skal taka til ferðar útlendingis til baka til upprunalands síns eða komu inn í þriðja ríki.

14. gr.

1. Ekki má setja vegabréfsáritun í ferðaskilríki sem gilda ekki hjá neinum samningsaðila. Ef ferðaskilríkin gilda aðeins hjá einum samningsaðila eða nokkrum samningsaðilum skal vegabréfsáritunin, sem sett er í þau, takmörkuð við þann eða þá samningsaðila.

2. Ef ferðaskilríki eru ekki tekin gild hjá einum eða fleiri samningsaðilum má gefa út leyfi sem kemur í stað vegabréfsáritunar.

15. gr.

Meginreglan er sú að aðeins má gefa út vegabréfsáritanirnar, sem um getur í 10. gr., til handa útlendingi sem uppfyllir komuskilyrðin sem kveðið er á um í a-, c-, d- og e-lið 1. mgr. 5. gr.

16. gr.

Telji samningsaðili nauðsynlegt að víkja frá meginreglunni, sem mælt er fyrir um í 15. gr., af einhverri þeirra ástæðna sem kveðið er á um í 2. mgr. 5. gr., og gefa út vegabréfsáritun til handa útlendingi sem uppfyllir ekki öll komuskilyrðin sem um getur í 1. mgr. 5. gr., gildir vegabréfsáritunin aðeins á yfirráðasvæði þess samningsaðila og skal hann gera hinum samningsaðilunum grein fyrir þessu.

17. gr.

1. Framkvæmdanefndin skal setja sameiginlegar reglur um meðferð umsókna um vegabréfsáritun, fylgjast með því að þær séu notaðar rétt og laga þær að nýjum aðstæðum og tilvikum.

2. Framkvæmdanefndin skal einnig ákveða í hvaða tilvikum útgáfa vegabréfsáritunar er háð samráði við miðlægt yfirvald þess samningsaðila, sem fékk umsóknina til meðferðar, og, ef við á, við miðlæg yfirvöld hinna samningsaðilanna.

3. Framkvæmdanefndin skal jafnframt taka nauðsynlegar ákvarðanir um eftirfarandi at-
riði:

- a) ferðaskilríki sem mega bera vegabréfsáritun;
- b) þá aðila sem eru þar til bærir að gefa út vegabréfsáritanir;
- c) skilyrði fyrir útgáfu vegabréfsáritana á landamærum;
- d) útlit, efni og gildistíma vegabréfsáritana og gjald sem skal innheimt fyrir útgáfu þeirra;

- e) skilyrði fyrir framlengingu eða synjun um vegabréfsáritanirnar, sem um getur í c- og d-lið, með tilliti til hagsmuna allra sammingsaðilanna;
- f) takmarkanir á gildissvæði vegabréfsáritana;
- g) meginreglur sem gilda um gerð sameiginlegrar skrár yfir þá sem synja á um komu, sbr. þó ákvæði 96. gr.

2. þáttur

Vegabréfsáritanir til langrar dvalar

18. gr.

Vegabréfsáritanir til lengri dvalar en þriggja mánaða eru áritanir viðkomandi lands sem einstakir sammingsaðilar gefa út í samræmi við eigin löggjöf. Vegabréfsáritun af því tagi heimilar handhafa að fara í gegnum yferráðasvæði hinna sammingsaðilanna til þess að komast inn á yferráðasvæði þess sammingsaðila sem gaf vegabréfsáritunina út, nema hann uppfylli ekki komuskilyrðin sem um getur í a-, d- og e-lið 1. mgr. 5. gr. eða sé á skrá yfir þá sem synja á um komu hjá þeim sammingsaðila sem ræður yferráðasvæðinu sem hann óskar að fara í gegnum.

4. KAFLI

Skilyrði fyrir för útlendinga

19. gr.

1. Útlendingar, sem eru handhafar samræmdrar vegabréfsáritunar og hafa komið löglega inn á yferráðasvæði eins sammingsaðila, hafa frelsi til að fara um yferráðasvæði allra sammingsaðilanna á meðan vegabréfsáritunin er í gildi, að því tilskildu að þeir uppfylli komuskilyrðin sem um getur í a-, c-, d- og e-lið 1. mgr. 5. gr.

2. Þangað til samræmd vegabréfsáritun verður tekin upp hafa útlendingar, sem eru handhafar vegabréfsáritunar sem er gefin út af einum sammingsaðilanna og hafa komið löglega inn á yferráðasvæði eins sammingsaðila, frelsi til að fara um yferráðasvæði allra sammingsaðilanna á meðan vegabréfsáritunin er í gildi í allt að þrjú mánuði frá þeim degi sem þeir komu fyrst inn á svæðið, að því tilskildu að þeir uppfylli komuskilyrðin sem um getur í a-, c-, d- og e-lið 1. mgr. 5. gr.⁴

3. Ekki skal beita ákvæðum 1. og 2. mgr. um vegabréfsáritanir sem hafa takmarkað gildissvæði í samræmi við ákvæði 3. kafla þessa bálks.

4. Ákvæði þessarar greinar gilda með fyrirvara um ákvæði 22. gr.

20. gr.

1. Útlendingar, sem falla ekki undir kvöð um vegabréfsáritun, hafa frelsi til að fara um yferráðasvæði sammingsaðilanna í allt að þrjú mánuði á sex mánaða tímabili frá þeim degi sem þeir komu fyrst inn á svæðið, að því tilskildu að þeir uppfylli komuskilyrðin sem um getur í a-, c-, d- og e-lið 1. mgr. 5. gr.

2. Ákvæði 1. mgr. hafa ekki áhrif á rétt hvers sammingsaðila um sig til að heimila á yferráðasvæði sínu að útlendingur dvelji lengur en þrjú mánuði í undantekningartilvikum eða vegna framkvæmdar tvíhliða samkomulags sem gert hefur verið áður en þessi samningur öðlast gildi.

3. Ákvæði þessarar greinar gilda með fyrirvara um ákvæði 22. gr.

⁴ Samkvæmt 1. hluta viðauka A við Brussel-samninginn gildir ákvæðið ekki fyrir Ísland og Noreg.

21. gr.

1. Útlendingar, sem eru handhafar gilds dvalarleyfis, sem er gefið út af einum samningsaðilanna, og gildra ferðaskilríkja, hafa frelsi til að fara um yfirráðasvæði hinna samningsaðilanna í allt að þrjú mánuði, að því tilskildu að þeir uppfylli komuskilyrðin, sem um getur í a-, c- og e-lið 1. mgr. 5. gr., og séu ekki á innlendri skrá viðkomandi samningsaðila yfir þá sem synja á um komu.

2. Ákvæði 1. mgr. gilda einnig um útlendinga sem eru handhafar bráðabirgðadvalarleyfis, sem er gefið út af einum samningsaðilanna, og ferðaskilríkja sem eru gefin út af sama samningsaðila.

3. Samningsaðilarnir skulu senda framkvæmdanefndinni skrá yfir þau skjöl sem þeir gefa út sem dvalarleyfi eða bráðabirgðadvalarleyfi og sem ferðaskilríki í skilningi þessarar greinar.

4. Ákvæði þessarar greinar gilda með fyrirvara um ákvæði 22. gr.

22. gr.

1. Útlendingum, sem hafa komið löglega inn á yfirráðasvæði eins samningsaðilanna, er skylt að tilkynna sig hjá þar til bærum yfirvöldum á yfirráðasvæði þess samningsaðila, sem komið er til, í samræmi við þau skilyrði sem hver samningsaðili um sig setur. Hver samningsaðili um sig getur valið um hvort tilkynningin á sér stað við komu eða innan þriggja virkra daga frá komudegi inn á yfirráðasvæði viðkomandi samningsaðila.

2. Útlendingar, sem eru búsettir á yfirráðasvæði eins samningsaðila og ferðast inn á yfirráðasvæði annars samningsaðila, falla undir tilkynningarskyldu skv. 1. mgr.

3. Hver samningsaðili um sig skal ákveða undantekningar frá 1. og 2. mgr. og tilkynna framkvæmdanefndinni um þær.

23. gr.

1. Útlendingar, sem uppfylla ekki eða uppfylla ekki lengur þau skilyrði fyrir stuttri dvöl sem gilda á yfirráðasvæði eins samningsaðila, skulu fylgja þeirri meginreglu að yfirgefa tafarlaust yfirráðasvæði samningsaðilanna.

2. Ef útlendingur er handhafi gilds dvalarleyfis eða bráðabirgðadvalarleyfis sem annar samningsaðili hefur gefið út skal hann fara tafarlaust yfir á yfirráðasvæði þess samningsaðila.

3. Fari viðkomandi útlendingur ekki sjálfviljugur úr landi, eða ef ætla má að hann muni ekki fara úr landi, eða verði útlendingur að fara tafarlaust úr landi vegna þjóðaröryggis eða allsherjarreglu skal vísa honum brott af yfirráðasvæði samningsaðilans, þar sem hann var handtekinn, í samræmi við innlend lög þess samningsaðila. Ef brottvísun er óheimil samkvæmt þessum lögum má viðkomandi samningsaðili heimila útlendingnum dvöl á yfirráðasvæði sínu.

4. Viðkomandi útlendingi má vísa brott af yfirráðasvæði þess ríkis til upprunals síns eða til einhvers annars lands sem hann má koma til, einkum samkvæmt viðeigandi ákvæðum samninga um endurviðtöku sem samningsaðilarnir hafa samþykkt.

5. Ákvæði 4. mgr. hafa ekki áhrif á innlend ákvæði um rétt til hælís, ákvæði Genfarsamningsins frá 28. júlí 1951 um réttarstöðu flóttamanna, eins og honum var breytt með New York-bókuninni frá 31. janúar 1967, né ákvæði 2. mgr. þessarar greinar né 1. mgr. 33. gr. þessa samnings.

24. gr.

Með fyrirvara um viðeigandi hagnýtar viðmiðanir og fyrirkomulag, sem framkvæmda- nefndin ákveður, skulu samningsaðilarnir jafna sín á milli þann mismun á kostnaði sem getur leitt af brottvísunarskyldu eins og kveðið er á um í 23. gr. þegar viðkomandi útlendingur getur ekki staðið straum af kostnaði við brottvísunina.

5. KAFLI

Dvalarleyfi og skráning þegar synja á um komu

25. gr.

1. Hafi samningsaðili í hyggju að veita útlendingi, sem er á skrá yfir þá sem synja á um komu, dvalarleyfi er haft samráð fyrir fram við þann samningsaðila sem skráði hann og skal taka tillit til hagsmuna þess aðila; dvalarleyfi skal aðeins veitt þegar um þungvægar ástæður er að ræða, sérstaklega mannúðarástæður eða ástæður sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum.

Ef dvalarleyfi er gefið út skal samningsaðilinn, sem skráði viðkomandi útlending, afturkalla skráninguna en er þó heimilt að hafa hann á sinni landsskrá.

2. Komi í ljós að útlendingur, sem hefur undir höndum gilt dvalarleyfi útgefið af einum samningsaðilanna, hefur verið skráður sem einstaklingur sem synja á um komu skal samningsaðilinn, sem skráði hann, hafa samráð við samningsaðilann, sem gaf út dvalarleyfið, um það hvort fullnægjandi ástæður eru til þess að afturkalla dvalarleyfið.

Ef dvalarleyfið er ekki afturkallað skal samningsaðilinn, sem skráði hann, afturkalla skráninguna en er þó heimilt að hafa hann á sinni landsskrá.

6. KAFLI

Viðbótarráðstafanir

26. gr.

1. Með fyrirvara um þær skuldbindingar, sem leiðir af Genfarsamningnum frá 28. júlí 1951 um réttarstöðu flóttamanna, eins og honum var breytt með New York-bókuninni frá 31. janúar 1967, skuldbinda samningsaðilarnir sig til að taka upp eftirfarandi reglur í innlenda löggjöf:

- a) Ef útlendingi er synjað um komu inn á yfirráðasvæði eins samningsaðilanna skal flutningsaðilinn, sem flutti hann að ytri landamærunum, hvort sem það var loft-, sjó- eða landleiðis, taka tafarlaust á sig ábyrgð á viðkomandi. Að kröfu þeirra yfirvalda, sem annast landamæraeftirlit, skal flutningsaðilinn flytja útlendinginn til baka til þess þriðja ríkis, sem hann kom frá, til þess þriðja ríkis, sem gaf út ferðaskilríkin sem hann notaði á ferðalaginu, eða til einhvers annars þriðja ríkis sem tryggir honum aðgang.
- b) Flutningsaðilanum ber skylda til að grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana til að fullvissa sig um að útlendingur, sem er fluttur loft- eða sjóleiðis, hafi undir höndum nauðsynleg ferðaskilríki til komu inn á yfirráðasvæði samningsaðilanna.

2. Með fyrirvara um þær skuldbindingar, sem leiðir af Genfarsamningnum frá 28. júlí 1951 um réttarstöðu flóttamanna, eins og honum var breytt með New York-bókuninni frá 31. janúar 1967, skuldbinda samningsaðilarnir sig til að taka upp viðurlög, hver í samræmi við eigin stjórnskipunarlög, gagnvart þeim flutningsaðilum sem flytja útlendinga, sem hafa ekki nauðsynleg ferðaskilríki undir höndum, loft- eða sjóleiðis frá þriðja ríki inn á yfirráðasvæði samningsaðilanna.

3. Ákvæði b-liðar 1. mgr. og 2. mgr. skulu einnig gilda um flutningsaðila sem annast alþjóðlega hópflutninga fólks í langferðabifreiðum, að undanskildum ferðum yfir landamæri.

27. gr.

1. Samningsaðilarnir skuldbinda sig til að taka upp viðeigandi viðurlög gagnvart öllum þeim sem í hagnaðarskygni hjálpa eða reyna að hjálpa útlendingi við að komast inn á yfirráðasvæði eins samningsaðila eða dvelja þar í andstöðu við lög þess aðila um komu og dvöl útlendinga.

2. Fáir samningsaðili upplýsingar um málsatvik, eins og um getur í 1. mgr., sem stríða gegn löggjöf annars samningsaðila skal hann upplýsa þann síðarnefnda um málsatvik.

3. Hafi löggjöf eins samningsaðila verið brotin, og hann farið þess á leit við annan samningsaðila að hefja lögsókn vegna málsatvikanna sem um getur í 1. mgr., skulu þar til bær yfirvöld gefa út opinbera tilkynningu eða staðfestingu á því hvaða lagaákvæði hafa verið brotin.

7. KAFLI⁵

Ábyrgð á meðferð beiðna um hæli

...

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um eftirlit með útlendingum, nr. 45/1965.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 45/1965, um eftirlit með útlendingum, vegna fyrirhugaðrar þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Ekki verður séð að frumvarpið muni hafa teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs verði það óbreytt að lögum.

⁵ Samkvæmt 1. hluta viðauka A við Brussel-samninginn gildir kaflinn ekki fyrir Ísland og Noreg.