

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um landamæri.

Frá 1. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Allsherjar- og menntamálanefnd hefur haft frumvarp dómsmálaráðherra um landamæri til umfjöllunar síðan 10. október. Málið kom einnig til óruttur umfjöllunar á vorþingi 2022 en varð ekki afgreitt úr nefnd þar sem of stutt var til þingloka og málið umfangsmikið. Um er að ræða ný heildarlög um landamæri þar sem mælt er fyrir um grunnreglur sem gilda um för einstaklinga yfir landamæri. Sérstök lög um landamæri hafa ekki verið sett áður og því mikilvægt að vandað sé til verka þegar kemur að fyrstu lagasetningu þess efnis. Lýsa verður áhyggjum yfir þeim stutta tíma sem nefndin hefur fengið til vinnslu og afgreiðslu málsins. Heildartími til þess var tæplega einn og hálfur mánuður auk þess sem málið var einungis til efnislegrar umræðu á fjórum fundum nefndarinnar. Þar sem um er að ræða ný heildarlög og flókna innleiðingu á gerðum tengdum Schengen-samstarfinu hefði verið ákjósanlegra að gefa rýmri tíma til umræðu og umfjöllunar áður en málið yrði afgreitt.

#### Vönduð lagasetning og innleiðing gerða.

Megintilgangi frumvarpsins er þannig lýst í greinargerð með því að það eigi 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“. Samkvæmt því er fram kemur í inngangskafla greinargerðar byggist efni frumvarpsins á 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-landamærareglurnar), auk þess sem frumvarpið felur í sér innleiðingu ákveðinna efnisákvæða reglugerða Evrópuþingsins og ráðsins. Eru þar nefndar sex mismunandi reglugerðir sem lögin eiga að innleiða að hluta. Í framhaldinu verði þessar gerðir innleiddar í íslenskan rétt með reglugerðum sem munu hafa stöð í lögum, þ.e. ef frumvarpið verður óbreytt að lögum.

Að mati 1. minni hluta er ekki nægilega skýrt í frumvarpinu hvaða reglur Íslandi ber skylda til að taka upp vegna aðildar að Schengen-samningnum og hverjar ekki. Af því leiðir að erfitt er að taka afstöðu gagnvart einstökum greinum og leggja til breytingar á þeim þar sem ekki er skýrt hvaða ákvæði leiðir beinlínis af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands og hverjum þeirra er unnt að breyta til að stuðla að betri framkvæmd, þjónustu og réttaröryggi fyrir fólk sem ferðast milli landa. Voru svör ráðuneytisins við spurningum um þessi atriði afar óskýr við meðferð málsins í nefndinni.

#### Vegabréf og ferðaskilríki.

Með frumvarpinu er lagt til að felld verði brott 19. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, um skyldu einstaklings til að hafa gilt vegabréf eða ferðaskilríki við komu til landsins. Þá skyldu er þess í stað að finna í 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Í 2. mgr. 8. gr. er lögreglunni

fengin heimild til að veita undanþágu frá þeirri skyldu að hafa vegabréf eða til að viðurkenna önnur skilríki en leiðir af almennum reglum. Sú heimild var áður hjá Útlendingastofnun. Er það talið eðlilegt enda sé það lögregla sem beri ábyrgð á og framkvæmi landamæraeftirlit skv. 4. gr. frumvarpsins.

Í umsögn Rauða kross Íslands eru reifaðar áhyggjur af því að breytingin kunni að gera það að verkum að fólki á flótta verði gert erfiðara fyrir að sækja um alþjóðlega vernd hér á landi. Dómsmálaráðuneyti fullyrti í minnisblaði sínu til allsherjar- og menntamálanefndar 9. nóvember 2022 að breytingin hefði ekki nein áhrif á möguleika útlendinga til að sækja um alþjóðlega vernd við komu til landsins. Ráðuneytið tók ekki afstöðu til þeirra áhyggna sem lýst er í umsögn Rauða krossins og rökstuddi fullyrðinguna ekki. Að mati 1. minni hluta er afar óheppilegt að áhrif þessarar breytingar hafi ekki verið könnuð nánar svo að tryggja megi að réttindi fólks á flótta verði ekki skert við samþykkt frumvarpsins.

### **Svipting andmælaréttar.**

Í 10. mgr. 10. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ákvæði 13. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, gildi ekki um ákvörðun um synjun, ógildingu eða afturköllun ferðaheimildar. Um rökstuðning fyrir þessari undantekningu frá meginreglu stjórnsluréttar um andmælarétt segir í greinargerð með frumvarpinu að hún byggist annars vegar á því að einstaklingur hafi kærheimild og hafi rétt á að koma andmælum sínum að hjá æðra stjórnvaldi og hins vegar að undantekningunni sé ætlað að tryggja skilvirkni í slíkum málum.

Fyrsti minni hluti getur ekki tekið undir nauðsyn þess að gera undantekningu frá einni mikilvægustu meginreglu stjórnsluréttar, þeirri um rétt borgaranna til að andmæla íþyngjandi ákvörðunum af hálfu stjórnvalda. Ekki verður fallist á að andmælaréttur og réttaröryggi verði tryggt með kærheimildinni einni og réttinum til að færa fram andmæli á æðra stjórnslustigi, enda liggur gjarnan mjög á ferðaheimild einstaklinga og kann bið eftir málsmeðferð á æðra stjórnslustigi að spilla þeim hagsmunum sem í húfi eru. Fólk ferðast af ýmsum ástæðum og má ímynda sér fjölmörg dæmi þar sem synjun á lægra stjórnslustigi hefði verulega neikvæð áhrif á hagsmuni einstaklings á ferðalagi sem ekki fást verndaðir með kærheimildinni einni, t.d. þegar fólk ferðast vegna viðburða, vegna veikra ástvina eða vegna umsókna um alþjóðlega vernd.

Jafnvel þótt slík breyting hefði í för með sér aukna skilvirkni verður það ekki talin ásættanleg fórn að gera það á kostnað réttinda umsækjanda með þessum hætti. Ákvæði 13. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, felur í sér þá meginreglu að málsaðili fái að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því. Þær undantekningar sem gerðar eru á þessari meginreglu í málsmeðferð stjórnvalda snúa jafnan að því þegar slík undantekning er í hag þeim einstaklingi sem ákvörðunin snýr að. Hér er aftur á móti um að ræða mjög mikilvæg persónuleg réttindi, þ.e. ferðaheimild einstaklings. Afnáam þessa réttar felur í sér mikla skerðingu á réttindum borgaranna sem 1. minni hluti telur óásættanlega. Líkt og fram kemur í athugasemdum Rauða kross Íslands fela stjórnslulög í sér lágmarkskröfur til stjórnslu. eru sett ströng skilyrði fyrir því að víkja frá þeim kröfum og skulu allar slíkar undantekningar túlkaðar þröngt.

Eins og bent er á í umsögn Rauða kross Íslands er þessi meginregla áréttuð í 12. gr. laga um útlendinga, nr. 80/2016, en samkvæmt henni skal útlendingur eiga þess kost að tjá sig um efni máls skriflega eða munnlega áður en ákvörðun er tekin í máli hans, enda komi ekki fram í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft að mati viðkomandi stjórnvalds. Áréttað er að ferðaheimild útlendinga getur varðað gríðarlega mikilvæg persónuleg réttindi einstaklings, svo sem möguleika hans á að sækja um alþjóðlega vernd.

Eftirfarandi kom fram í minnisblaði dómsmálaráðuneytis til allsherjar- og menntamálanefndar 9. nóvember 2022, m.a. sem svar við umsögn Rauða krossins: „Af umsögninni má ráða að samtökin telji almennt ekki heimilt að víkja frá ákvæðum stjórnslulaga með lögum frá Alþingi. Í íslenskum lögum eru þó fjölmörg ákvæði sem víkja til hliðar ákvæðum stjórnslulaga. Í lögum um útlendinga má t.d. vísa til 2. mgr. 25. gr. varðandi ákvörðun um sérstaklega viðkvæma stöðu umsækjenda um alþjóðlega vernd, 3. mgr. 43. gr. um komu kvótaflóttafólks og 6. mgr. 77. gr. um ákvörðun um bráðabirgðadvalarleyfi sem víkja til hliðar ákvæðum stjórnslulaga um andmælarétt, birtingu ákvörðunar og rökstuðning. Allar þessar ákvarðanir varða mjög mikilvæg persónuleg réttindi viðkomandi. Áréttað er að stjórnslulög hafa ekki ígildi stjórnskipunarlaganna sem almenn lög geta ekki breytt. Löggjafanum er því heimilt að ákveða að tiltekin málsmeðferð lúti vægari skilyrðum en stjórnslulög mæla fyrir um, enda sé skýrt mælt fyrir um það í lögum.“

Athygli vekur að öll þau ákvæði sem ráðuneytið bendir á í dæmaskyni um lög sem firra fólk borgaralegum réttindum samkvæmt stjórnslulögum eru úr lögum sem varða meðferð og réttindi útlendinga hér á landi. Það er ekki nýdæmi að talið sé eðlilegt að firra útlendinga réttindum í málsmeðferð sem aðrir borgarar geta gengið að vísu. Hefur það verið gagnrýnt þótt lítið hafi reynt á réttmæti þess eða lögmæti fyrir dómi. Rétt er í því samhengi að minna á vilja löggjafans við setningu stjórnslulaga, nr. 37/1993, þar sem fram kom eftirfarandi (þskj. 505 á 116. löggjafarþingi): „Á það skal lögð áhersla að með frumvarpinu eru gerðar lágmarkskröfur til stjórnslunnar, en ráð er fyrir því gert að á einstökum stjórnslusviðum verði gerðar strangari kröfur.“ Af þessu má ráða að ætlun löggjafans var sú að kveða á um lágmark réttinda fyrir borgarana í samskiptum sínum við stjórnsluna, en ekki einungis viðmið sem mætti víkja frá eftir hentisemi stjórnvalda.

#### **Brottvísun og bann við endurkomu.**

Með 14. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á lagaumgjörð brottvísana og bann við endurkomu til landsins. Samkvæmt núgildandi lögum fer Útlendingastofnun með það hlutverk, sbr. XII. kafla laga um útlendinga, nr. 80/2016. Með 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins er hins vegar lagt til að við eftirlit með för fólks úr landi sé lögreglu heimilt að vísa ríkisborgara þriðja ríkis úr landi og banna honum endurkomu samkvæmt skilyrðum laga um útlendinga dvelji hann ólöglega á Schengen-svæðinu. Rétt er að hafa áhyggjur af slíku nýmæli, enda er ákvörðun um brottvísun og bann við endurkomu afar íþyngjandi gagnvart þeim sem sætir henni. Að fela lögreglu það hlutverk án þess að kveðið sé á um nauðsynlega réttarvernd fyrir umsækjanda, svo sem rétt til lögmannaástoðar, er áhyggjuefni, ekki síst í ljósi þess að ekkert virkt eftirlit er fyrir hendi hér á landi með störfum lögreglu, allra síst þegar kemur að störfum hennar tengdum komu og dvöl útlendinga hér á landi. Að sama skapi er það óheppilegt að ekki hafi verið gefinn frekari tími til vinnslu málsins í nefndinni þar sem hefði mátt kanna þennan þátt betur og gera viðeigandi breytingar.

#### **Frelssvipting útlendinga.**

Í 15. gr. er fjallað um þau úrræði sem lögreglu er heimilt að beita til að tryggja að útlendingur fái ekki inngöngu í landið. Í 2. mgr. er lögreglu veitt heimild til að skylda viðkomandi til þess að dvelja á ákveðnum stað samkvæmt ákvæðum laga um útlendinga eða beita öðrum úrræðum samkvæmt ákvæðum sömu laga. Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að nauðsynlegt kunni að vera til að tryggja framkvæmd ákvörðunar um frávísun að lögregla hafi heimild til að skylda útlending til að dveljast á tilteknum stað. Setning ákvæðisins feli í sér viðbrögð við skýrslu umboðsmanns Alþingis frá 27. október 2021, sem kom í kjölfar

heimsóknar umboðsmanns til lögreglustjórans á Suðurnesjum í svokölluðu OPCAT-eftirliti, þ.e. eftirliti með frelsissviptum einstaklingum. Meðal þeirra álitafna sem umboðsmaður fjallaði um var lagagrundvöllur slíkrar frelsissviptingar. Frumvarpið er því að þessu leyti viðbragð við skýrslu umboðsmanns. Er þannig lagt til bæði að lögfesta áður nefnda 2. mgr. 15. gr. en einnig að gerð verði breyting á 114. gr. laga um útlendinga, sbr. l-lið 1. tölul. 25. gr. frumvarpsins, þess efnis að heimilt verði að taka ákvörðun um að skylda útlending til að dveljast á tilteknum stað í þeim tilvikum er útlendingur uppfyllir ekki skilyrði fyrir komu til landsins eða þegar vafi leikur á því hvort hann uppfylli skilyrðin.

Að mati 1. minni hluta er það alltaf áhyggjuefni þegar lögfestar eru frekari heimildir til að skerða frelsi einstaklinga sem hafa ekki unnið sér neitt til saka. Það veldur vonbrigðum að allsherjar- og menntamálanefnd hafi ekki gefið sér rýmri tíma til að skoða áhrif þess að lögfesta ákvæðið áður en frumvarpið var afgreitt úr nefnd til 2. umræðu. Ekki virðist á því tekið hvernig tryggja megi að umsækjendur um alþjóðlega vernd séu ekki frelsissviptir að ósekju. Dómsmálaráðuneyti lýsti í því sambandi eftirfarandi afstöðu sinni í minnisblaði 9. nóvember 2022: „Um efni ákvæðisins vill dómsmálaráðuneytið koma á framfæri að um leið og einstaklingur lætur í ljós að viðkomandi sé hingað kominn í leit að alþjóðlegri vernd þá fer málið í viðeigandi farveg og viðkomandi ekki lengur gert að halda sig á ákveðnum stað.“

Hið eina sem liggur fyrir um þetta er afstaða ráðuneytisins. Þannig er engin trygging fyrir því að umsækjendur um alþjóðlega vernd sæti ekki frelsissviptingu að óþörfu, sérstaklega í ljósi þess að ekkert virkt eftirlit er með störfum lögreglu og störf hennar lítt gagnsæ, ekki síst á landamærum.

Að allsherjar- og menntamálanefnd afgreiði frumvarpið án þess að kanna þennan þátt betur er að mati 1. minni hluta ekki til þess fallið að stuðla að vandaðri lagasetningu og réttaröryggi borgaranna. Fyrsti minni hluti telur rétt að fresta lögfestingu slíkra heimilda uns áhrif þeirra verða fullkönnuð.

Að framansögðu virtu telur 1. minni hluti málið vanbúið til afgreiðslu og mun því sitja hjá við afgreiðslu þess.

Alþingi, 23. nóvember 2022.

Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir.