

Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
Reykjavík

Hafnarfirði 12. janúar 2022.

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi um landamæri

Vísað er til draga að frumvarpi til laga um landamæri sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 22. desember sl. Isavia ohf. óskar eftir að koma að eftirfarandi athugasemdum við efni frumvarpsins.

I. Nokkrar almennar athugasemdir

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði lög um landamæri sem mæli fyrir um ákveðnar grunnreglur sem gilda um för einstaklinga yfir landamæri en sérstök lög um landamæri hafa ekki verið sett áður. Hingað til hefur verið byggt á reglugerð um för yfir landamæri sem sett eru á grundvelli laga um útlendinga.

Fram kemur í frumvarpinu að á sama tíma og það sé nauðsynlegt að virða afnám eftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins sé ástæða til að styrkja framkvæmd landamæraeftirlits á sameiginlegum ytri landamærum svæðisins. Af frumvarpinu verður samt ráðið að gert er ráð fyrir kröfu um skilríki á innri landamærum sem ekki samræmist umfjöllun frumvarpsins t.d. í grein 1.2.3. í 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu.

Í 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldur flutningsaðila og heimild lögreglu til að safna og skiptast á upplýsingum um farþega og áhöfn. Þá er kveðið á um skyldu stjórnanda skips og loftfars til að ganga úr skugga um að skráður farþegi sé sá sem hann segist vera án sérstakrar tilgreiningar á því hvort um ytri eða inni landamæri sé að ræða. Ljóst er að skráður farþegi getur ekki sýnt fram á að hann sé sá sem hann segist vera með öðrum hætti en að leggja fram skilríki.

Í 17 gr. er ekki fyrirvari vegna ákvæðis 13. gr. um tímabundið eftirlit. Þannig má ráða að skylda farþega til að sýna fram á að hann sé sá sem hann segist vera ekki bundin við sérstakar ástæður samkvæmt ákvæðinu.

Í umfjöllun í greinargerð um 17. gr. kemur fram að í ákvæðinu sé kveðið á um skyldur flutningsaðila og stjórnenda fara, sem ferðast til og frá landamærunum. 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. Um skyldur flutningsaðila og stjórnenda fara má einnig finna í öðrum lögum, s.s. tollalögum, lögum um útlendinga og loftferðalögum. Af síðastnefnda ákvæðinu má þó ráða að því verði aðeins beitt þ.e. óskað eftir því að gengið sé úr skugga um að farþegi sé sá sem hann segist vera „ef hættustig er hækkað vegna ógnar við allsherjarreglu.“¹

Þá segir í umfjöllun í greinargerð um 1. mgr. 17. gr. að kveðið sé á um þá skyldu stjórnenda skipa og loftfara að ganga úr skugga um að skráður farþegi sé sá sem hann segist vera. Sú skylda gildir bæði um ferðalög um

¹ Sjá 6. mgr. 70. gr. loftferðalaga.

innri landamæri sem og ytri landamæri. Í 2. málsl. 1. mgr. segir að sé ferðast um ytri landamæri skal 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. Síðan er í framhaldinu vísað til þess að heimiluð sé undantekning á því skilyrði, þar sem ráðherra er heimilt skv. g-lið 2. mgr. 23. gr. að mæla fyrir um að skyldan gildi einnig á innri landamærum, í tengslum við það þegar tímabundið eftirlit er tekið upp hér á landi.

Af umfjölluninni mætti ráða að gerður sé greinarmunur á meðferðinni eftir því hvort um er að ræða för yfir innri eða ytri landamæri án þess að ljóst sé í hverju munurinn felist þ.e. á því að kalla eftir skilríki eða ganga úr skugga um það að farþeginn sé sá sem hann segist vera. Félagið telur a.m.k. að ekki sé fullt samræmi í frumvarpstextanum.

Bent er á að skylda til að sýna skilríki við för yfir innri landamæri sé frávik frá meginreglunni og því verði aðeins beitt ef um óvenjulegar aðstæður sé að ræða og þá samkvæmt sérstakri ákvörðun. Þetta á að endurspeglast í frumvarpstextanum. Ef það er skilningur frumvarpshöfunda að svo sé væri þörf á að árétta um þann skilning á þessu þ.e. að krafa um skilríki eigi einungis við um ytri landamæri nema tekið sé upp tímabundið eftirlit á innri landamærum skv. 13. gr.

Félagið leggur áherslu á að ekki sé gengið lengra í kröfum til flugrekenda sem hingað fljúga um framvísun farþega á skilríki eða sönnun hana á því að hann sé sá sem hann segist vera en gerðar eru til flugrekenda annarstaðar á Schengen svæðinu.

Félagið fagnar því að skýrt er samkvæmt frumvarpinu að flutningsaðilum verði ekki gert skylt að sannprófa hvort farþegi sé með gilda ferðaheimild þegar um er að ræða skiptifarþega um flugvöll.

II. Nokkrar almennar ábendingar við einstaka greinar

1. Velta má fyrir sér hvort heiti frumvarpsins endurspegli efni þess? *Lög um landamæraeftirlit.*
2. Formlegt heiti á flugvél er loftfar. Í frumvarpinu er ýmist notað flugvél eða loftfar. Samræma þetta og nota loftfar í öllum tilvikum.
3. Heppilegt að nota orðið flugrekandi frekar en flugfélag sem er ekki til sem skilgreint hugtak.
4. Innansvæðisflug er ambögulegt stofnanamál, leggjum til *flug innan svæðis*.
5. Óþarfi að fjalla um landamæri afmörkuð af ám og vötnum þar sem því er ekki til að dreifa hér og lögin gilda um komu og brottför frá landinu.
6. Á nokkrum stöðum í frumvarpinu er vísað til flughafna þegar eðlilegra væri að vísa til flugvallar. Leggja verður út frá því að með flughöfn sé átt við flugstöð sem væri eðlilegri orðanotkun. Samræma orðalag að þessu leyti.
7. Notkun á *Ísland* í texta þegar verið er að fjalla um landið þar sem lögin gilda og umfjöllun frumvarpsins varðar er óþarft og virkar óþarflega hástemmt.
8. Notkun s.s. í lagatexta. Forðast það, ekki viðurkennd skammstöfun nota t.d. eða þ.m.t.
9. Leggjum til að millilending eða skiptifarþegi sé notað frekar en *gegnumumferð*.

10. Í 6. tl. 3.gr. er vísað til *Landamæragæslu* sem gæslu á landamærum á milli landamærastöðva og á landamærastöð *utan ákveðins opnunartíma* til varnar því að einstaklingur sniðgangi landamæraeftirlit. Er þetta eftirlit bara hugsað utan opnunartíma? Fella út þessa takmörkun.
 11. Í 16. tl. 3. gr. er vísað til reglugerðar um för yfir landamæri. Ekki er eðlilegt að lög sem eiga m.a. að vera lagastoð fyrir reglugerð um för yfir landamæri vísi til reglugerðarinnar eins og gert er. Fella út *eins og um getur í reglugerð um för yfir landamæri*.
 12. Í stað orðanna inni í landi í 1.mgr. 4. gr. komi á *landinu*.
 13. Sameina 4 og 5. gr. (samhljóða) og fella út 2. mgr. 5 gr. enda er hún óþörf.
 14. Í 2. mgr. 7. gr. vísað til 11. gr. lögreglulaga 90/1996. Forðast að vísa til ákveðinna ákvæða laga, nota frekar almenna tilvísun *í samræmi við heimildir lögreglulaga*, eins og víða er gert í frumvarpinu.
 15. Í 1. mgr. 10. gr. vegabréfaáritunarskylda. Stofnanamál. Skylda til vegabréfsáritunar.
 16. Í 5. mgr. 10. gr. vísað til verulegrar ástæðu? hver er munurinn á ástæðu og verulegri ástæðu?
 17. Í síðari málslið 9. mgr. 10. gr. er vísað til þess að ekki þarf að undirrita ákvörðun um synjun, ógildingu **og** afturköllun ferðaheimildar með persónugreinanlegum hætti. Ætla má að heppilegra sé að hafa *eða* í stað *og*.
 18. Sleppa tilvísun til númers varnarmálalaga í 10. mgr. 10. gr. þ.e. að tilgreindir hópar skuli uppfylla skilyrði öryggisvottunar samkvæmt varnarmálalögum.
 19. Umorða 2. málsl. 1. mgr. 16. gr. *Komu- og brottfararkerfið skráir einnig og geymir upplýsingar um þá sem synjað hefur verið um komu til stuttrar dvalar og ef-ákvörðun hefur verið tekin um að afturkalla eða ógilda heimild til stuttrar dvalar*.
 20. Eftirfarandi 3. málsl. 1. mgr. 16. gr. *Kerfinu er ætlað að koma í veg fyrir óreglulegan innflutning fólks og auðvelda stjórnun á straumi innflytjenda, til alls Schengen-svæðisins*, er einskonar markmiðsákvæði og ætti að vera sjálfstæð 1. mgr. 16. gr. eða fyrsti málsliður 1. mgr.
 21. Umorða 2. mgr. 16. gr. þannig: *Í komu- og brottfararkerfið skal skrá persónuupplýsingar sem nánar verður kveðið á um í reglugerð og stafræna andlitsmynd ríkisborgara þriðja ríkis sem kemur til stuttrar dvalar á Schengen-svæðinu. Þar að auki skal skrá fjögur fingraför ríkisborgara þriðja ríkis sem er undanþeginn vegabréfsáritunarskyldu. Fingraför og andlitsmyndir skal síðar nota 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. Lagt til að bætt verði við; Nánar skal kveðið á um hvaða persónugreinanlegar- og lífkennauplýsingar skuli skrá í reglugerð sem ráðherra setur*.
- Fjallað er einnig um þetta í f. lið 23. gr. en þar skortir að telja upp a.m.k. í dæmaskyni helstu upplýsingar sem máli skiptir.
22. Í 17. gr. er kveðið á um skyldur stjórnenda skipa og loftfara að ganga úr skugga um að skráður farþegi sé sá sem hann segist vera. Þarna sýnist lengra gengið en í dag þar sem þetta gildir ekki innan Schengen. Áréttu að þetta eigi bara við um ytri landamæri nema tekið sé upp tímabundið eftirlit á innri landamærum skv. 13. gr.

23. Í 2.mgr. 17. gr. vísað til fara sem ferðast til og frá landinu. Væntanleg átt við för á leið til eða frá landinu. För *ferðast* ekki. Eða notast við orðin skip og loftför þ.m.t. einkaloftför og seglskip.
24. Sleppa tilvísun til númeris lögreglulaga í 3. mgr. 17. gr.
25. Forðast notkun skástrika og/eða, annaðhvort á alltaf við. sbr. 2. mgr. 21. gr. þar sem eða á við.
26. Sleppa tilvísun til númeris tollalaga í 3. mgr. 21. gr.
27. Ekki verður séð að munur sé á heimildum ráðherra skv. 1. mgr. 23. gr. eða 2. mgr. 23. gr. mætti vera samfelld upptalning og heppilegt væri ef upptalningin væri í sömu röð og greinar frumvarpsins.
28. Spurning hvort m. liður 2. mgr. 23. gr. ætti ekki frekar heima í lögum nr. 51/2021.
29. Sleppa tilvísun til númeris lögreglulaga í n. lið 2. mgr. 23. gr.

Félagið áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllt,
fh. Isavia ohf.

Karl Alvarsson
yfirlögfræðingur