

Skýrsla innanríkisráðherra um Schengen samstarfið júní 2012

Með bréfi forseta alþingis dags. 6. desember 2011 var innanríkisráðherra send beiðni um skýrslu, á þingskjali nr. 430 frá Bjarna Benediktssyni o.fl., um Schengen samstarfið með vísan til 54. gr. stjórnarskrárinnar og 53. gr. laga um þingsköp alþingis. Ákvæði 2. mgr. 53. gr. laga um þingsköp alþingis kveður á um að ljúka skuli skýrslugerðinni innan 10 vikna og skuli skýrslan þá prentuð og útbýtt meðal þingmanna á fundi. Beiðist er velvirðingar á þeim drætti sem orðið hefur á skilum umbeðinnar skýrslu.

Í beiðni alþingis var þess óskað að í skýrslunni yrði varpað ljósi á:

1. Kosti og galla Schengen samstarfsins
2. Áhrif á framkvæmd landamæravörslu og eftirlit með alþjóðlegum glæpamönnum
3. Áhrif vegna stækkunar Schengen svæðisins
4. Sérstakar hættur sem ráðherra telji að huga verði að
5. Kostnað vegna þátttöku í samstarfinu og samanburð við kostnað vegna landamæravörslu íslenska ríkisins stæði það utan Schengen

Þann 25. mars 2011 voru 10 ár liðin frá því Ísland hóf fulla þátttöku í Schengen samstarfinu. Með fullri þátttöku er átt við að eftirlit á innri landamærum Íslands, gagnvart öðrum löndum sem einnig eru þátttakendur í Schengen samstarfinu, var fellt niður eftir áralangan undirbúning af ýmsu tagi og um leið hófst samvinna íslenskrar lögreglu við evrópsk lögreglulið með magvíslegum hætti.

Á þessum 10 árum hefur Schengen samstarfið vaxið og umfang þess aukist umtalsvert. Þróun hér á landi í málefnum landamæra og landamæraeftirlits hefur tekið mið af stefnu Schengen samstarfsins og þróun þess. Þá hefur Ísland, bæði í beinum og óbeinum tengslum við Schengen samstarfið, undirritað aðra samninga um samstarf við aðildarríki Evrópusambandsins, á vettvangi dóms- og innanríkismála.

Í fyrri hluta skýrslu þessarar verður gerð grein fyrir Schengen samstarfinu markmiðum þess og framkvæmd. Í seinni hluta skýrslunnar verður sérstaklega fjallað um þau atriði sem tilgreind eru í beiðni forseta alþingis.

Fyrri hluti

Schengen samstarfið

1. Tvö meginatriði Schengen samstarfsins.

Schengen samstarfið, felst í grundvallaratriðum í tvennu. Annars vegar afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen landanna og hins vegar mótvægisáðgerðum, sem felst einkum í samvinnu evrópskra lögregluliða, til að tryggja öryggi borgara á Schengen svæðinu.

Afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen ríkjanna er ætlað að greiða fyrir frjálsri för fólks innan Evrópusambandsins, en frjáls för fólks er eitt af fjórfrelsum innri markaðar Evrópusambandsins sem Ísland gerðist aðili að með EES-samningnum á árinu 2003.

Þróun síðustu ára hefur leitt til þess að mótvægisáðgerðirnar þ.m.t. samvinna evrópskra lögregluliða beinast nú sífellt meira að því að sporna við skipulagðri glæpastarfsemi, ýmist með beinum eða óbeinum hætti.

1.1. Afnám persónubundins eftirlits.

Með afnámi eftirlits á innri landamærum færast landamæri Schengen lands í raun til ytri landamæra þess Schengen lands sem á landamæri að þriðja ríki, þ.e. ríki sem ekki er þátttakandi í Schengen samstarfinu. Nánar tiltekið, ytri landamæri Íslands eru því í rauninni ekki einungis við strendur landsins, heldur ná þau sem dæmi í austri alla leið Rússlands sem á landamæri að Finnlandi, og í suðri alla leið Tyrklands og Norður Afríku sem eiga landamæri að Grikklandi og Ítalíu. Áætlað er að rúmlega 700 milljón einstaklingar ferðist um ytri landamæri Schengen svæðisins árlega, en þar af eru rétt rúmar 2 milljónir sem ferðast um ytri landamæri Íslands.¹

Persónubundið eftirlit er þegar hver og einn einstaklingur er stöðvaður við för sína yfir landamæri og honum gert að gera grein fyrir sér með viðurkenndum persónuskilríkjum. Með afnámi slíks persónubundins eftirlits á innri landamærum á einstaklingur að geta ferðast með t.d. skipi, flugvél eða bifreið yfir innri landamæri frá einu Schengen land til annars án þess að sæta persónubundnu eftirliti.

Það er algengur misskilningur að Schengen samstarfið gangi út á að einstaklingur geti ferðast milli þátttökulanda án vegabréfs. Einstaklingur sem ferðast um Schengen svæðið verður ávallt að geta sannað á sér deili með gildum persónuskilríkjum, til dæmis í þeim tilvikum er lögregla hefur afskipti af einstaklingi af einhverjum ástæðum. Gild íslensk persónuskilríki á erlendum vettvangi eru vegabréf. Þannig verður Íslendingur sem ferðast frá Íslandi til annars Schengen lands ávallt að hafa vegabréf sitt meðferðis, þó honum sé ekki gert að sýna landamæravörðum það við för sína yfir innri landamæri. Ennfremur ber að nefna að flytjendur, til dæmis flugfélög, hafa sum hver sett það sem skilyrði fyrir innritun í flug að einstaklingur hafi meðferðis vegabréf.

¹ Embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum, Jón Pétur Jónsson, munnleg kynning á ráðstefnu innanríkisráðuneytis um Schengen samstarfið, október 2011.

1.2. Mótvægisáðgerðir – Öryggi borgaranna

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

Þær felast í fyrsta lagi í **lögreglusamvinnu** milli aðildarlandanna, þar á meðal rekstri og notkun sameiginlegra gagnagrunna lögreglu eða svokallaðs Schengen upplýsingakerfisins (SIS). Um er að ræða samræmt, rafrænt upplýsingakerfi til notkunar fyrir löggæsluyfirvöld í öllum Schengen löndunum, og í kerfinu eru skráðar ákveðnar upplýsingar um einstaklinga og vörur. Öllum Schengen löndum ber að koma á fót svokallaðri SIRENE skrifstofu innan lögreglunnar, en SIRENE er skammstöfun fyrir *Supplementary Information Request at the National Entry*. Hlutverk SIRENE skrifstofa eru upplýsingaskipti lögreglu milli Schengen landanna til viðbótar upplýsingum úr SIS. Um SIRENE skrifstofurnar er gjarnan sagt að þær séu hinn mannlegi þáttur SIS kerfisins. SIRENE skrifstofa Íslands er hluti af alþjóðadeild embættis ríkislögreglustjóra. Undanfarin ár hefur verið í þróun önnur kynslóð Schengen upplýsingakerfisins, eða SIS II. Verkefnið hefur dregist á langinn, en áætluð gangsetning þess er fyrri hluta árs 2013. Markmiðið með SIS II er að innleiða nýjungar til samræmis við framþróun sem átt hefur sér stað í tæknimálum frá árinu 1995, er SIS var upphaflega gangsett, auk þess sem umsvif og notkunarmöguleikar margfaldast.

Í öðru lagi fela mótvægisáðgerðir í sér **samvinnu þáttökulandanna við eftirlit á ytri landamærum** Schengen svæðisins, í þriðja lagi **samvinnu við útgáfu vegabréfsáritana** m.a. með rekstri sameiginlegs tölvukerfis vegna umsókna um vegabréfsáritana og útgefna áritanir og í fjórða lagi er samvinna um **réttaraðstoð í sakamálum**. Í fimmta lagi felst í Schengen samstarfinu **samstarf lögregluliða á ýmsum sviðum s.s. í fíkniefnamálum og baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi**. Þá ber að nefna regluna um *Ne bis in Idem*, eða meginregluna um að einstaklingur verður ekki saksóttur eða refsað tvívegis fyrir sama afbrot á Schengen svæðinu.

2. Aðdragandi og upphaf Schengen

Hugmyndafræðina á bak við Schengen samstarfið og hina frjálsu óhindruðu för einstaklinga yfir innri landamæri, má rekja allt aftur til ársins 1957, er Rómarsáttmálinn var undirritaður í Evrópu í kjölfar síðari heimstyrjaldarinnar. Rómarsáttmálinn markaði upphaf Evrópubandalagsins, en markmiðið með sáttmálanum var evrópskur samruni og að stuðla að langvarandi frið í Evrópu.² Grunnurinn að sáttmálanum er fjórfrelsið svokallaða, nánar tiltekið frjálsir fjármagnsflutningar, frjálst vöruflæði, frjálst flæði þjónustu og frjáls för fólks. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið, eða EES-samningurinn, sem tók gildi hér á landi þann 1. janúar 1994, sbr. 5. gr. laga nr. 2/1993, er grundvallaðar á sama fjórfrelsi, og heimilar Íslandi þátttöku í innri markaði Evrópu. Með Einingalögum Evrópubandalaganna frá 1986,³ var reynt að stuðla enn frekar að frjálsri för einstaklinga, sem á þessum tíma var bundin við frjálsa för vinnuafls. Ekki náðist samstaða milli allra aðildarríkjanna um hversu langt skyldi ganga í þessum málum. Þau ríkjanna sem lengst vildu ganga voru Belgía, Frakkland, Holland, Lúxemborg og Þýskaland. Ríkin fimm gripu því til þess ráðs að stofna Schengen samstarfsins með það að leiðarljósi að hin aðildarríki Evrópubandalagsins gætu síðar gerst aðilar að því.

Schengen samstarfið byggir sem fyrr segir á tveimur grundvallarmarkmiðunum; frjálsri för fólks og mótvægisáðgerðum í formi aukinnar samvinnu til þess m.a. að sporna við skipulagðri glæpastarfsemi. Upphaflega var hugtakið um frjáls för fólks bundin við frjálsa för vinnuafls, sem hér á landi grundvallaðist á EES-samningnum. Í tímans rás hefur túlkun hugtaksins um

² Paul Craig & Gráinne De Búrca: *EU Law, Text, Cases and Materials*, fourth edition, Oxford University Press, New York, 2008, bls. 3.

³ Einingalögin heita á frummáli „*The Single European Act*“.

frjálsa för breyst og rýmkað og er nú tvíþætt; annars vegar túlkun í hinum hefðbundna skilningi og hins vegar réttur einstaklings til ferðalaga án persónubundis eftirlits á innri landamærum. Hin frjálsa, óhindraða för yfir landamæri, sem felst í Schengen samstarfinu er þannig talin bein afleiðing af EES-samningnum, og þróun hans.⁴

2.1. Schengen samkomulagið

Árið 1985 var Schengen samkomulagið undirritað, milli ríkisstjórna Þýskalands, Frakklands og Benelúxlandanna þriggja, nánar tiltekið Belgíu, Hollands og Lúxemborgar. Schengen samstarfið dregur nafn sitt af litlum bæ í Lúxemborg sem liggur við bakka Mósélárinnar, á landamærum Frakklands og Þýskalands, en þar var samkomulagið, milli ríkisstjórna Þýskalands, Frakklands og Benelúxlandanna þriggja, nánar tiltekið Belgíu, Hollands og Lúxemborgar, undirritað árið 1985.

Í þingsályktunartillögu um fullgildingu samnings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og konungsríkið Noregur gerðu með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna segir m.a. eftirfarandi um Schengen samkomulagið:

„Með Schengen-samkomulaginu voru skilgreind almenn markmið um að koma á í áföngum frjálsri för einstaklinga yfir innri landamæri aðildarríkjanna. Nánar tiltekið kveður samkomulagið á um að aðildarríkin skuli með tilteknum hætti einfalda eftirlit með för fólks á sameiginlegum landamærum. Enn fremur kveður samkomulagið á um að aðildarríkin styrki samstarf sitt í baráttunni gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi.“

Samkomulagið, sem í heild sinni er einungis 33 greinar, felur í sér pólitíska viljayfirlýsingu landanna fimm og er einskonar leiðarvísir að öðrum ítarlegri samningi, sem undirritaður var árið 1990, einnig í bænum Schengen, nánar tiltekið samningur um framkvæmd Schengen-samkomulagsins um afnám í áföngum á eftirliti á sameiginlegum landamærum. nánar tiltekið Schengen samningurinn.

2.2. Samningurinn um framkvæmd Schengen

Schengen samningurinn frá 1990 afmarkar efnissvið samstarfsins og kveður á um ítarlegar reglur og aðgerðir til afnáms persónueftirlits á innri landamærum Schengen landanna, þ.e. á landamærum á lofti, sjó og landi.⁵

Schengen samningurinn frá 1990 er alls 142 greinar og skiptist efni hans í átta bálka, sbr. eftirfarandi:

- I. bálkur (1. gr.) kveður á um hugtakaskilgreiningar sem skýra sig sjálfar.
- II. bálkur (2.–38. gr.) fjallar um afnám eftirlits á innri landamærum og för fólks.

Bálknum er skipt í sjö kafla.

- 1. KAFLI – Farið yfir innri landamæri.
- 2. KAFLI – Farið yfir ytri landamæri.
- 3. KAFLI – Vegabréfsáritanir.

⁴ Jafnvel má ganga svo langt að telja hina frjálsu óhindruðu för Schengen óaðskiljanlegan hluta af fjórfrelsi EES-samningsins. Er þetta m.a. rökstutt með því að fjórfrelsið gangi í raun ekki fyllilega upp án frelsis til óhindraðrar farar yfir landamæri. Með Amsterdamsáttmála Evrópusambandsins árið 1999 var Schengen fært undir hatt ESB og er nú óaðskiljanlegur hluti af reglum sambandsins. Að þessu sögðu, sem og með tilliti til þess að hin EFTA ríkin tvö, ásamt Sviss, eru aðilar að Schengen samstarfinu, verður að telja líklegt að úrsögn úr Schengen samstarfinu komi til með að hafa áhrif á EES-samstarfið. Upplýsingar af heimasíðu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins:

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_schengen_en.htm

⁵ Thomas Wahl and Sarah Schultz: The Enlargement of the Schengen Area, Euclid, issue 3-4/2007, Max Planck Society for the Advancement of Science, Amtsgericht Berlin Charlottenburg, Germany, bls. 67

- 1. þáttur – Vegabréfsáritanir til stuttrar dvalar.
 - 2. þáttur – Vegabréfsáritanir til langrar dvalar.
- 4. *KAFLI* – Skilyrði fyrir för útlendinga.
- 5. *KAFLI* – Dvalarleyfi og skráning þegar synja á um komu.
- 6. *KAFLI* – Viðbótarráðstafanir.
- 7. *KAFLI* – Ábyrgð á meðferð beiðna um hæli.
- III. bólkur (39.–91. gr.) fjallar um lögreglu og öryggi. Bálknum og er skipt í sjö kafla.
 - 1. *KAFLI* – Lögreglusamvinna.
 - 2. *KAFLI* – Gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum.
 - 3. *KAFLI* – Beiting reglunnar um „ne bis in idem“.
 - 4. *KAFLI* – Framsal.
 - 5. *KAFLI* – Flutningur á fullnustu refsíðoma.
 - 6. *KAFLI* – Fíkniefni.
 - 7. *KAFLI* – Skotvopn og skotfæri.
- IV. bólkur (92.–119. gr.) fjallar um Schengen-upplýsingakerfið. Bálknum er skipt í fjóra kafla.
 - 1. *KAFLI* – Uppsetning Schengen upplýsingakerfisins.
 - 2. *KAFLI* – Rekstur og hagnýting Schengen upplýsingakerfisins.
 - 3. *KAFLI* – Vernd persónuupplýsinga og öryggi upplýsinga í Schengen upplýsingakerfinu.
 - 4. *KAFLI* – Skipting kostnaðar við Schengen upplýsingakerfið.
- V. bólkur (120.–125. gr.) fjallar um flutninga og vöruflæði. Gagnvart Evrópusambandsríkjunum hefur bólkurinn vikið fyrir reglum innri markaðarins. Tekið er fram í viðauka A við Brussel-samninginn að bólkurinn gildi ekki gagnvart Íslandi og Noregi, enda kveður EES-samningurinn á um beitingu reglna innri markaðar EB gagnvart Íslandi og Noregi. Með hliðsjón af þessu er ekki gerð frekari grein fyrir þessum ákvæðum samningsins hér á eftir.
- VI. bólkur (126.–130. gr.) fjallar um vernd persónuupplýsinga.
- VII. bólkur (131.–133. gr.) fjallar um framkvæmdanefnd samningsins.
- VIII. bólkur (134.–142. gr.) hefur að geyma lokaákvæði samningsins.

Í þingsályktunartillögu um fullgildinguna samnings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og konungsríkið Noregur gerðu með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna, sem lögð var fram á 125. löggjafarþingi árið 1999-2000, nánar tiltekið á bls. 3-18, má finna ítarlega reifun á efni Schengen samningsins. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á samningnum frá upphafi þátttöku Íslands og vert er að nefna eru setning nýrra heildstæðra reglna um för yfir landamæri, eða Schengen Borders Code ásamt nýjum reglum um framkvæmd útgáfu vegabréfsáritana, eða Visa Code. Sú þróun hefur átt sér stað, allt frá árinu 1999 er Schengen samstarfið var fært undir hatt Evrópusambandsins, að ákvæði Schengen samningsins eru uppfærð og framsett sem hefðbundin löggjöf sambandsins; í stað milliríkjasamnings, sem Schengen samningurinn er upphaflega, eru settar tilskipanir, rammagerðir og reglugerðir.

2.3. Innleiðing Schengen í regluverk Evrópusambandsins

Árið 1999 var Schengen samstarfið fært undir hatt Evrópusambandsins með Amsterdam sáttmálanum og eru Schengen reglurnar því nú hluti af regluverki sambandsins. Amsterdam sáttmálinn fól í sér breytingar á Maastricht-sáttmálanum frá 1993 um Evrópusambandið og stofnsáttmálum Evrópubandalaganna og tilteknum gerðum sem tengjast þeim, þar með fylgdi

bókun sem felldi Schengen samstarfið undir laga- og stofnanaramma Evrópusambandsins. Amsterdam sáttmálinn markaði upphaf svæðisfrelsis, öryggis og réttlætis í Evrópu.⁶ Gerðar voru umfangsmiklar breytingar á stöðakerfi sambandsins þess efnis að málefni tengd frjálsri för færðust undan þriðju stöð yfir í fyrstu stöð. Þetta voru málefni vegabréfsáritana, haelis, fólksflutninga og dómsmála í einkamálum. Breytingarnar höfðu þar af leiðandi áhrif á Schengen samstarfið, en undir það fellur m.a. málsmeðferð nýrra gerða er lúta að vegabréfsáritunum. Frjáls för varð með þessu hluti af lögum Bandalagsins og þeim nánu lagatengslum og stofnanatengslum sem málefni fyrrum fyrstu stöðar fólu í sér.

Auk þessa er í Amsterdam sáttmálanum ákvæði þess efnis að öll ríki sem óska aðildar að Evrópusambandinu beri að innleiða reglur Schengen samstarfsins. Þannig stækkar Schengen svæðið samhliða Evrópusambandinu. Á því ber hinsvegar að gera greinamun að réttur einstaklinga til búsetu og atvinnu á svæðinu er bundinn við reglur EES-samningsins. Schengen samstarfið lýtur einungis að för einstaklinga yfir landamæri og skammtímadvalar, ekki rétti til langtímadvalar eða búsetu í ríkjum samstarfsins.

Að þessu sögðu hafði Amsterdamsáttmálinn umtalsverð áhrif á Schengen samstarfið og framtíðarþróun þess.

3. Ísland og Schengen

3.1. Aðdragandi og ástæður þátttöku

Ísland undirritaði samning um þátttöku í Schengen samstarfinu í desember 1996, samhliða Danmörku, Finlandi, Noregi og Svíþjóð. Á þeim tíma var Schengen regluverkið enn utan ramma Evrópusambandsins. Á norrænum ráðherrafundi þann 27. febrúar 1995 var ákveðið að það myndi best þjóna hagsmunum Norræna vegabréfasamstarfsins ef öll Norðurlöndin sæktu um Schengen þátttöku samhliða.⁷ Ákvörðun íslenskra stjórnvalda um að sækja um þátttöku í Schengen var formlega tekin þann 9. apríl 1996. Ástæðurnar að baki þeirri ákvörðun voru fyrst og fremst þær að Danmörk, Finland og Svíþjóð, sem þá voru orðin aðildarríki Evrópusambandsins, höfðu sótt um Schengen aðild. Löndin þrjú höfðu öll gert þann fyrirvara við umsókn sína að Norræna vegabréfasamstarfið, sem á rætur sínar að rekja til samkomulags frá 1957, myndi áframhaldið.

Minna þekktar praktískar ástæður fyrir því að Ísland ákvað sækja um þátttöku í Schengen samstarfinu eru tvær. Í fyrsta lagi, er með vísan til sögulegra og landfræðilegra sjónarmiða nánast ómögulegt að setja upp landamæraeftirlit milli Noregs og Svíþjóðar. Þannig var í raun ekki í stöðunni að Svíþjóð hæfi þátttöku í Schengen án Noregs. Þetta hafði að sjálfsögðu áhrif á ákvarðanatöku Íslands í þessum efnum, Ísland myndi standa eitt á báti. Meðal Norðurlandanna hefur í áratugi ríkt gagnkvæmt traust og á því trausti grundvallast nán samvinna landanna í mörgum málum.

Í öðru lagi var, samhliða þingsályktunartillögu um fullgildingu Schengen samkomulagsins á Íslandi, lagt fram álit þriggja lagaprófessora, þeirra Stefáns Más Stefánssonar, Davíðs Þórs Björgvinssonar og Viðars Más Matthíassonar. Í álitinu kemur fram sú niðurstaða prófessorana þriggja að kysi íslenska ríkisstjórnin að hafna umsókn um þátttöku í Schengen, og láta Ísland þannig standa eitt og sér, myndi sú ákvörðun stefna umfangi og gæðum alþjóðlegs samstarfs Íslands við önnur ríki í hættu, þá sérstaklega meðal lögreglu- og dómsmálafyrivalda á Norðurlöndunum og í Evrópu. Sem rökstuðningur fyrir þessari niðurstöðu prófessorana er bent á að þau ríki sem þegar taka þátt í Schengen samstarfinu muni ekki hafa möguleika á að viðhalda sérstöku samstarfi við Ísland, utan Schengen. Þetta myndi tvímælalaust vera skref

⁶ Svæðið heitir á frummáli „*Area of Freedom, Security and Justice*.“

⁷ Skýrsla dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkismálaráðherra um Schengen samstarfið, þingskjal 821. Alþingistíðindi 1995-96, 120. löggafarþing. A. Þingskjöl, bls. 3964-3985.

aftur ábak fyrir íslensku lögregluna sem í auknum mæli reiðir sig á alþjóðlega samvinnu við störf sín. Þetta álit lagaprófessorana þriggja var lagt fyrir á 125. löggjafarþingi, nánar tiltekið 1999-2000.⁸

Í þingsályktunartillögu um fullgildingu samnings sem ráð Evrópusambandsins og Lýðveldið Ísland og konungsríkið Noregur gerðu með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna, sem lögð var fram á 125. löggjafarþingi árið 1999-2000, segir m.a. eftirfarandi:

„Með Schengen-samstarfinu er leitast við að styrkja baráttu samstarfsríkjanna gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi. Er markmiðið að koma í veg fyrir að afnám persónueftirlits á innri landamærum auðveldi afbrotamönnum starfsemi sína. Þróunin hefur hins vegar leitt í ljós að burtséð frá fyrirkomulagi persónueftirlits að þessu leyti er brýn þörf fyrir alþjóðlega lögreglusamvinnu til að berjast gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi.

Íslendingar hafa orðið áþreifanlega varir við það að undanfögnu að skipulögð afbrotastarfsemi, sem kemur í kjölfar aukinnar fíkniefnaneyslu, virðist ekki ætla að láta Ísland ósnert. Reynsla annarra þjóða sýnir að í kjölfarið má reikna með annars konar skipulagðri afbrotastarfsemi, svo sem peningabætti, vændi og skipulögðu smygli á fólki. Hvarvetna í heiminum er þekkt að skipulögð afbrotastarfsemi virðir ekki landamæri á sama hátt og réttarvörslukerfin. Afbrotahringir nýta sér lögsögumörk markvisst til að komast undan armi laganna í heimi sem verður stöðugt minni fyrir áhrif nútímasamskipta og -samgangna. Viðurkennt er að eina leiðin til að bregðast við þessu er að stórauка alþjóðlega lögreglusamvinnu.

Þátttaka í Schengen-samstarfinu styrkir stöðu lögreglunnar í baráttunni gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi þar sem komið hefur verið á fót beinum samskiptum milli lögregluyfirvalda samstarfsríkjanna auk þess sem ríkin hafa komið sér saman um fyrirkomulag lögreglusamvinnu yfir landamæri. Aðgangur lögreglu að Schengen-upplýsingakerfinu er þar einn mikilvægasti þátturinn. Einnig ber að hafa í huga að gagnkvæm réttaraðstoð á þessu sviði á milli samstarfsríkjanna hefur verið einfölduð, m.a. með beinum samskiptum viðkomandi yfirvalda.“

SIRENE skrifstofa Íslands er hluti af alþjóðadeild embættis ríkislögreglustjóra, en SIRENE skrifstofan annast upplýsingaskipti lögreglu milli Schengen landanna til viðbótar upplýsingum úr SIS. Alþjóðadeild ríkislögreglustjóra var stofnuð þann 1. júlí 1997. Fram til þess tíma var þátttaka íslenskrar lögreglu í alþjóðlegu lögreglusamstarfi í raun lítil, og var þá í fyrsta skipti skilgreint í lögum að ríkislögreglustjóri skyldi reka alþjóðadeild sem sinni alþjóðlegum lögreglusamskiptum, sbr. d. liður 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

3.2. Brusselsamningurinn um aðild Íslands og Noregs

Í framhaldið af Amsterdam sáttmálanum árið 1999, og þeirri breytingu að Schengen reglurnar færðust undir hatt Evrópusambandsins, þurfti að semja að nýju við Ísland og Noreg um þátttöku þeirra í Schengen samstarfinu, þar sem löndin tvö voru ekki þá, né eru nú, aðildarríki Evrópusambandsins. Það var gert með hinum svokallaða Brusselsamningi árið 1999. Samningurinn kveður á um reglur um þátttöku Íslands og Noregs í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna.

Brussel samningurinn er um margt merkilegur. Eitt af mikilvægustu ákvæðum samningins er 3. gr. sem kveður á um stofnun samsettu nefndarinnar (COMIX) en samsetta nefndin er skipuð fulltrúum Íslands og Noregs, þeim sem eiga sæti í ráði Evrópusambandsins, nánar

⁸ Nefndarálit, um tillögu til þingsályktunar um fullgildingu samnings sem ráð Evrópusambandsins og Lýðveldið Ísland og konungsríkið Noregur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna, þingskjal 784. Alþingistíðindi 1999-2000, 125. löggjafarþing. A. Þingskjöl, bls. 4154-4157.

tiltekið öll aðildarríki sambandsins, og fulltrúum framkvæmdastjórnarinnar. Verkefni samsettu nefndarinnar er að fjalla um þau mál sem eru í undirbúningi hverju sinni á gildissviði Schengen. Má þar helst nefna tillögur að nýjum Schengen gerðum, eftirlit með Schengen samstarfinu, samræmd beyting Schengen gerða og tæknilegar útfærslur. Nefndin fundar bæði á vettvangi ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar.

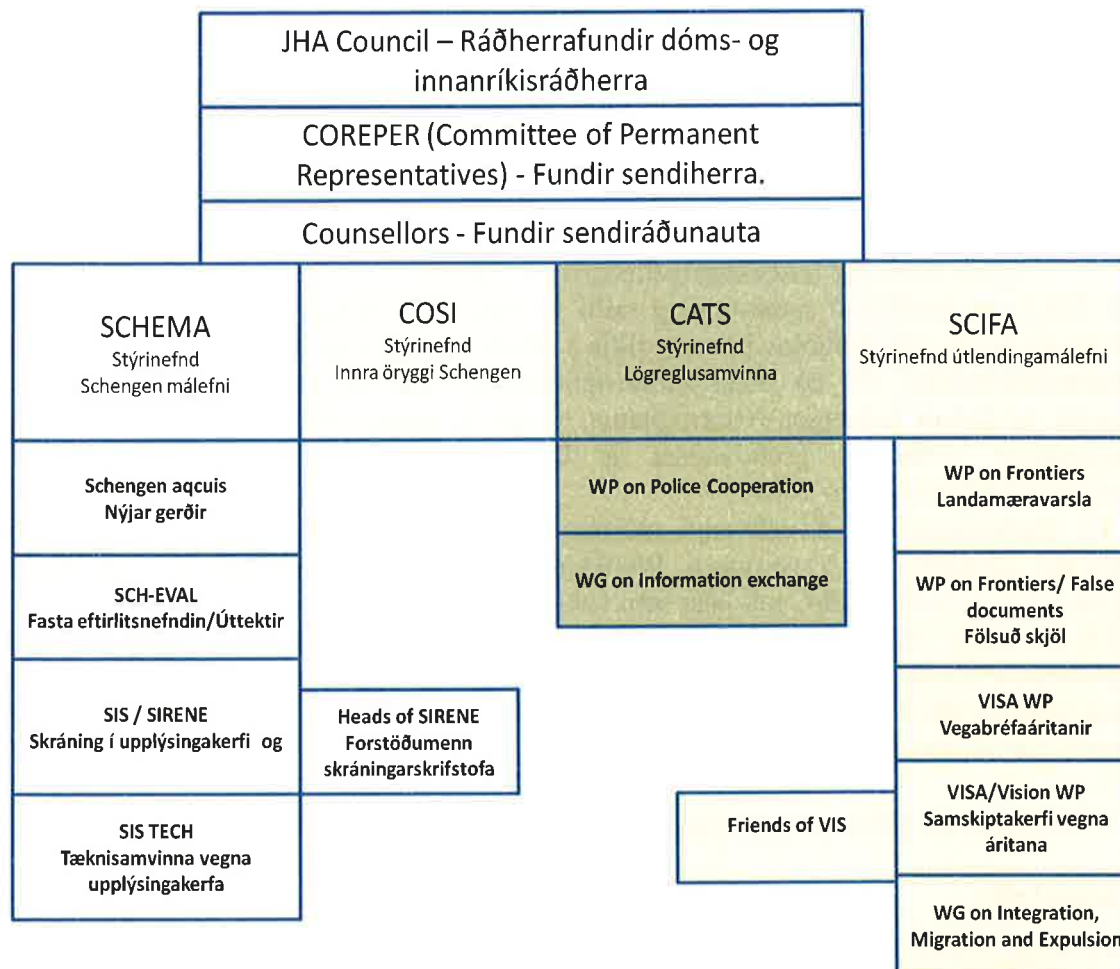
3.3. Þátttaka Íslands í nefndastarfi

3.3.1 Samsetta nefnd ráðsins

Um þessar mundir eru alls 32 nefndir á vettvangi Schengen sem funda reglulega.

Samsetta nefndin endurspeglar nefndaskipan Evrópusambandsins á þessu sviði, allt frá vettvangi sérfræðinga í undirnefndum upp í vettvang ráðherra. Fulltrúar Íslands sitja þannig við sama borð og fulltrúar aðildarríkja Evrópusambandsins við mótun og umræður Schengen gerða frá upphafi, og innanríkisráðherra situr ráðherrafundi í samsettu nefndinni er málefni Schengen eru til umræðu. Fulltrúar Íslands eru flestir hverjir frá innanríkisráðuneytinu og/eða undirstofnunum þess, en hvaða fulltrúi sækir fund fer eftir umræðuefni fundar hverju sinni. Málaflokkum samsettu nefndarinnar er skipt í fjóra flokka, sem starfa undir svokölluðum stýrinefndum. Þær eru í fyrsta lagi málefni Schengen (SCHEMA), í öðru lagi lögreglusamvinnu (CATS), í þriðja lagi innra öryggi Schengen svæðisins (COSI) og í fjórða lagi málefni fólksflutninga, landamæra og hælís (SCIFA).

Yfirlitsmynd nefnda ráðsins er fundu á vettvangi samsettu nefndarinnar



Með samsettu nefndinni birtist grundvallarmunur Schengen samstarfsins og EES-samningsins. Á vettvangi Schengen hafa íslensk stjórnvöld, í gegnum samsettu nefndina, jafnan aðgang að lagamótun nýrra Schengen-gerða, og aðildarríki Evrópusambandsins. Það er ekki fyrr en kosið er um samþykkt gerðar að Ísland víkur af fundi. Þessu er öfugt farið á vettvangi EES-samstarfsins, en þar eiga íslensk stjórnvöld ekki aðgangi að mótun nýrrar löggjöfar. Þannig á Ísland, frá því ný Schengen tillaga er lögð fram, rétt á að vera viðstatt, andmæla og koma á framfæri athugasemdum, á öllum stigum umræðna. Hagsmunagæsla fyrir Íslands hönd á vettvangi Schengen er þar að leiðandi umtalsvert auðveldari en á vettvangi EES.

Síðla árs 2007 tóku Ísland og Noregur þá ákvörðun að gefa eftir embætti forseta samsettu nefndarinnar á vettvangi sendiherra og ráðherra, sbr. 2. málslíður 5. mgr. 3. gr. Brusselsamningsins, en forsæti nefndanna var til skiptis, til sex mánaða í senn, hjá fulltrúa Evrópusambandsins annars vegar og fulltrúa Íslands eða Noregs hinsvegar. Ástæðan fyrir þessari ákvörðun var sú að í framkvæmd voru sendiherrar og ráðherrar Evrópusambandsins farnir að fundu utan samsettu nefndarinnar um efnisleg atriði og umræður, og kalla fulltrúa Íslands og Noregs einungis til fundar til að tilkynna um niðurstöðu mála. Með því að gefa eftir forsætið fengu fulltrúar Íslands og Noregs fullan aðgang að nefndarfundum bæði sendiherra

og ráðherra á meðan efnislegar umræður eiga sér stað. Verður þetta að teljast til hagsbóta fyrir Ísland.

Hvaða gerðir eru ræddar á vettvangi samsettu nefndarinnar veltur á því hvort ný tillaga að gerð telst þróun á Schengen réttarreglunum. Umræður og ákvarðanir um það eru teknar utan samsettu nefndarinnar. Sem viðmið er byggt á því að efni gerðar sé grundvallaratriði varðandi frjálsa för fólks á hinu innra landamæralausa svæði. Í þeim tilvikum er vafi er uppi um hvort gerð telst þróun á Schengen veita bæði lagapjónusta ráðsins og lagapjónusta framkvæmdastjórnarinnar oftast nær álit sitt.

3.3.2. Nefndir framkvæmdastjórnarinnar

Árið 2011 var undirritað samkomulag milli Evrópusambandsins og Íslands, Liechtenstein, Noregs og Sviss um þátttöku þessara ríkja í starfi nefnda sem aðstoða framkvæmd stjórn Evrópusambandsins við að beita framkvæmdavaldi sínu að því er varðar framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-réttarreglanna. Fram til ársins 2011 hafði þátttaka Íslands í fyrrgreindum nefndum grundvallast á bréfaskiptinum sem gengið var frá við framkvæmdastjórnina árið 2001.

Til aðgreiningar fer á vettvangi ráðsins fram mótun nýrrar löggjafar og eftirlit með Schengen samstarfinu. Á vettvangi framkvæmdastjórnarinnar er fundað um innleiðingu, beitingu og túlkun löggjafar, auk þess sem tæknileg atriði og útfærslur eru rædd.

Ísland tekur nú á grundvelli samningsins frá 2011 þátt í starfi þeirra nefnda framkvæmdastjórnarinnar sem settar hafa verið á laggirnar vegna gerða sem teljast vera þróun á Schengen-gerðum. Ísland hefur sömu réttindi á fundum þessara nefnda og á fundum samsettu nefndarinnar í ráðinu.

Yfirlitsmynd Schengen nefnda er fundu á vettvangi framkvæmdastjórnarinnar

Tækninefndir

<i>ICONET</i>	Fjallar um samskiptakerfi á sviði innflytjendamála.
<i>SIS/VIS</i>	Ræðir um tæknilegar og lagalegar hliðar á aðgangsstýringu að upplýsingakerfunum SIS og VIS.
<i>SIS II</i>	Nefnd tæknimanna sem ræðir framkvæmd stækkunar SIS.
<i>SIS Project Managers</i>	Fundir verkefnisstjóra SIS.
<i>VIS Project Managers</i>	Fundir verkefnisstjóra VIS.
<i>VIS mails</i>	Annast tæknilegar og praktískar útfærslur á boðskiptakerfi VIS.
<i>Vision</i>	Heldur utan um kerfi sem sett var upp vegna samráðs í áritanamálum. VIS upplýsingakerfið mun leysa Vision kerfið af hólmi.

Aðrar nefndir

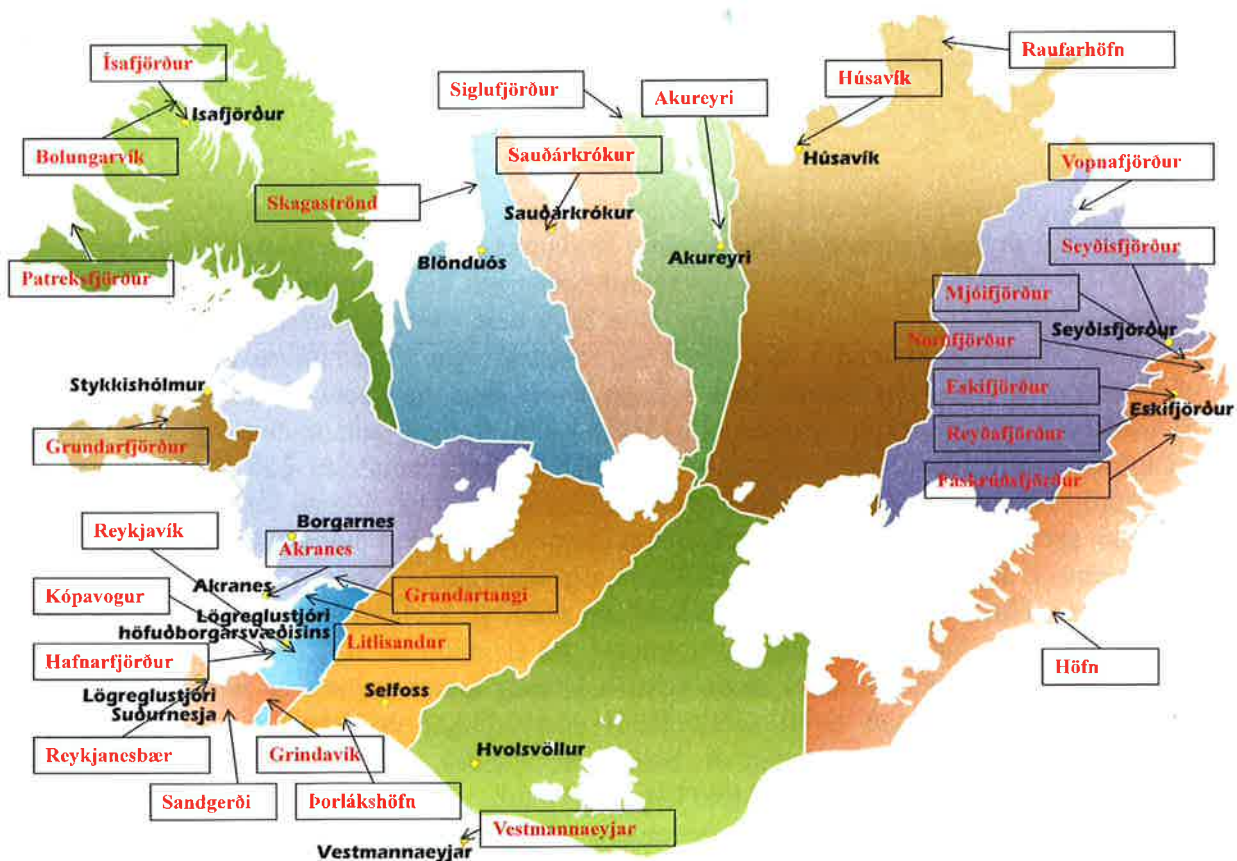
<i>Article 6 committee</i>	Fjallar um samræmda öryggisstaðla fyrir vegabréfsáritanir og dvalarleyfiskort sem útgefín eru af Schengen ríkjunum. Fjallar jafnframt um samræmda tæknilega staðla vegna útgáfu á vegabréfum sem innihalda lífkenni.
<i>SOLID</i>	Fjallar um veitingu styrkja úr fjórum sjóðum Evrópusambandsins, flóttamannasjóði, brottvísanasjóði, aðlögunarsjóði og landamærasjóði. Ísland tekur einungis þátt í síðastnefnda sjóðnum.
<i>Visa Committee</i>	Nefnd um vegabréfsáritanir.
<i>Immigration and Asylum Committee</i>	Fjallar um málefni innflytjenda og hælisleitenda.

4. Dagleg framkvæmd Schengen samstarfsins á Íslandi

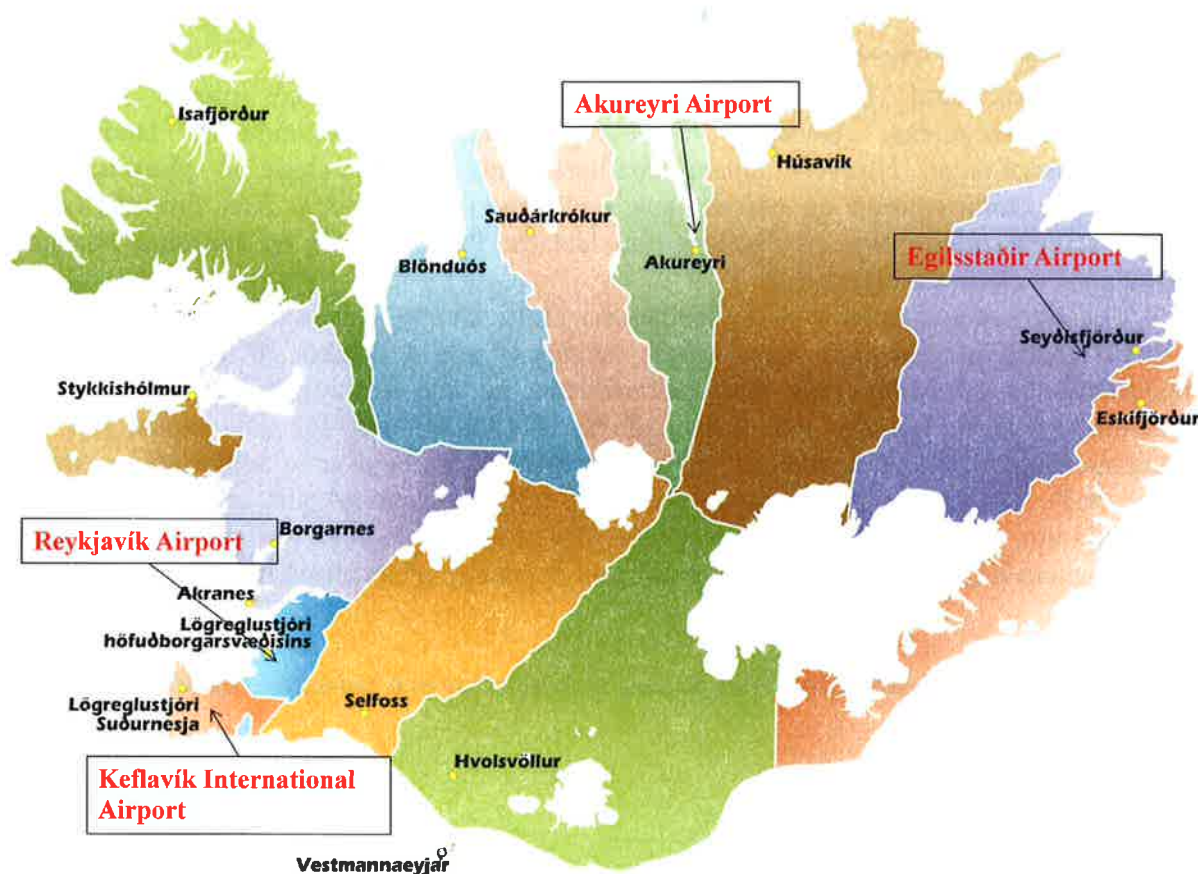
Dagleg framkvæmd Schengen samstarfsins á Íslandi er að mestu í höndum innanríkisráðuneytisins, embætti ríkislögreglustjóra, lögregluumdæma landsins og Útlendingastofnunar. Hlutverk innanríkisráðuneytisins lýtur aðallega að yfirumsjón með samstarfinu, samræmingu og eftirliti, auk innleiðingu nýrra gerða. Auk fyrrnefndra aðila koma utanríkisráðuneytið, Landhelgisgæsla Íslands, Persónuvernd og Þjóðskrá Íslands að ákveðnum verkefnum Schengen.

Á Íslandi eru landamæri á sjó og landamæri á lofti, en augljóslega engin landamæri á landi sökum landfræðilegrar legu. Strandlengja Íslands er alls 4.970 km að lengd. Ísland hefur skilgreint alls 29 hafnir sem landamærastöðvar, og alls 4 flugvelli, sbr. viðauki I um landamærastöðvar Íslands, við reglugerð nr. 1212/2007 um för yfir landamæri. Með landamærastöð er átt við landamæri þar sem umferð til/frá landi utan Schengen samstarfsins getur farið um. Það er þó einungis á höfnum höfuðborgarsvæðisins sem slík umferð fer reglulega um, auk þess sem áætlað er að um 95% af allri alþjóðlegri umferð til og frá landinu fari í gegnum Keflavíkurlugvöll. Flugvöllurinn er þannig helsta hliðið inn og út úr landinu.

Yfirlitsmynd hafna Íslands sem skilgreindar eru landamærastöðvar



Yfirlitsmynd flugvalla Íslands sem skilgreindir eru landamærastöðvar



Lögregla ber ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar um för yfir landamæri. Dagleg framkvæmd Schengen samningsins hjá lögreglu hvílir að mestu á alþjóðadeild ríkislögreglustjóra. Hún felur m.a. í sér að starfsmenn deildarinnar lesa yfir allar 95. gr. skráningar í SIS (eftirlýstir einstaklingar til handtöku og framsals). Við yfirlesturinn er fyrst og fremst haft í huga hvort brot það sem skráningin byggir á sé framsalshæft að íslenskum lögum nr. 13/1984 um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum. Ef svo er ekki tilkynnir viðkomandi starfsmaður um það til skráningarlands (flöggun). Í þeim tilfellum sem skráður einstaklingur finnst hér á landi sér alþjóðadeild um að tilkynna skráningarlandi og innanríkisráðuneytinu sem síðan annast hinn formlega hluta framsalsins í samvinnu við ríkissaksóknara og lögreglu. Talsvert af fyrirspurnum um einstaklinga, ökutæki o.fl. berst alþjóðadeild um SIRENE kerfið á grundvelli 39. gr. Schengen samningsins sem fjallar um lögreglusamvinnu. Þá er ótalið að alþjóðadeild annast yfirlestur yfir farþega og áhafnalista allra skipa sem til Íslands koma annarra en íslenskra fiskiskipa. Við yfirlestur er kannað hvort viðkomandi einstaklingar eru skráðir í SIS, annaðhvort eftirlýstir eða óheimil innganga á Schengen svæðið. Niðurstöður eru svo sendar lögreglustjóra í því umdæmi sem skipið kemur að landi.

Alþjóðadeildin veitir lögregluumdæmunum aðstoð við uppflettingar í SIS og enn fremur er leitað upplýsinga um útlendinga sem lögregla af einhverjum ástæðum hefur afskipti af.

Meðal efnis Schengen samstarfsins eru samræmdar reglur og framkvæmd um útgáfu vegabréfsáritana. Útlendingastofnun er ábyrgðaraðili og helsti notandi VIS kerfisins. VIS

kerfið er samræmt tölvukerfi fyrir umsóknir um, og útgefnar vegabréfsáritanir inn á Schengen svæðið. Undanfari VIS kerfisins, sem gangsett var í október 2011, var svokallað VISION kerfi. Með VIS kerfinu eru opnaðir möguleikarnir á lífkennatöku í tengslum við umsóknir og útgáfu vegabréfsáritana. VIS kerfið er talið mikilvægur hlekkur í að auka öryggi borgara á Schengen svæðinu. Ísland hefur í miklum mæli nýtt sér svokallað fyrirsvar Schengen ríkjanna við útgáfu vegabréfsáritana á erlendri grundu.

Landhelgisgæsla Íslands ber ábyrgð á vöktun og eftirliti á hafi. Þjóðskrá Íslands, sem annast útgáfu vegabréfa hér á landi, hefur samráð við Schengen ríkin á fundum í Brussel, varðandi tækni- og öryggisstaðla í vegabréfum og öðrum ferðaskilríkjum. Að öðru leyti fer lögreglan á Íslandi, hver í sínu umdæmi, með landamæraeftirlit.

5. Umfang og þróun Schengen samstarfsins

5.1 Þátttökulönd

Aðildarlönd Schengen svæðisins eru í dag 26, þar af 22 lönd Evrópusambandsins.⁹ Auk Íslands, sem ekki er aðildarríki Evrópusambandsins, eru Noregur, Sviss og nú síðast Liechtenstein fullir þátttakendur í Schengen samstarfinu. Fyrirsjáanlegt er að svæðið stækki enn frekar á næstu árum með aðild Búlgaríu og Rúmeníu, líklega undir lok ársins 2012, auk Kýpur. Bretland og Írland eru ekki þátttakendur í Schengen samstarfinu, en þess ber að geta að löndin tvö taka sem aðildarríki Evrópusambandsins þátt í samvinnu sambandsins á vettvangi dóms- og innanríkismála. Þannig hafa Bretar og Írar aðgang að lögreglusamvinnu sambandsins, þrátt fyrir að vera utan Schengen. Danmörk hefur ákveðna sérstöðu innan Schengen samstarfsins sem felur í raun í sér að hver og ein Schengen gerð þarf sérstakt samþykki Danmörku, þ.e. hvort á gerðina er fallist og hún innleidd í löggjöf þeirra.¹⁰

⁹ Stækkun Schengen svæðisins hefur verið með eftirfarandi hætti, frá árinu 1985 er Þýskaland, Frakkland og Benelúx löndin þrjú hófu samstarf; 1990: Ítalía; 1991: Spánn og Portúgal; 1992: Grikkland; 1995: Austurríki; 1996: Norðurlöndin 5; 2007: Eistland, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland; 2008: Sviss; 2011: Liechtenstein. Upplýsingar af heimasíðu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins: *Justice, freedom and security*:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/

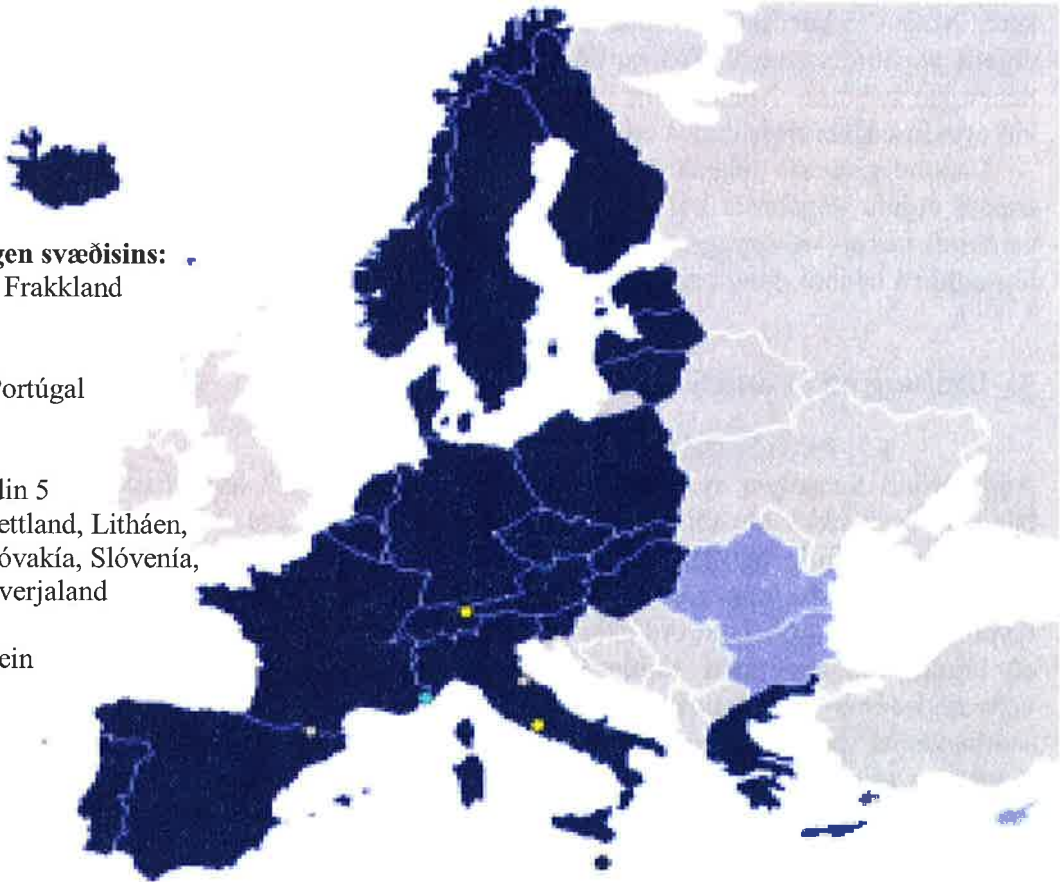
¹⁰ Upplýsingar af heimasíðu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins: *Justice, freedom and security*:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/

Yfirlitsmynd þátttökulanda Schengen svæðisins

Stækkun Schengen svæðisins:

1985: Þýskaland, Frakkland og Benelúx
1990: Ítalía
1991: Spánn og Portúgal
1992: Grikkland
1995: Austurríki
1996: Norðurlöndin 5
2007: Eistland, Lettland, Litháen, Malta, Póland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland
2008: Sviss
2011: Liechteinstein



5.2 . Þróun síðastliðinna 10 ára

Frá því Schengen samkomulagið var undirritað árið 1985, og Schengen samningurinn árið 1990 hafa tæplega 200 Schengen-gerðir bæst við samstarfið, sem fela ýmist í sér viðbætur og breytingar á samningunum frá 1985 og 1990. Reglurnar allar mynda hið svokallaða *Schengen acquis*, eða Schengen réttarreglurnar.

Full þátttaka Íslands í Schengen hófst í mars 2001. Óhætt er að fullyrða að veruleg breyting hefur orðið á Schengen samstarfinu á síðastliðnum tíu árum. Fyrst má þar nefna stækkun svæðisins úr 15 löndum í 26. Íbúafjöldi svæðisins er í dag yfir 500 milljónir. Á sama tíma hefur SIS gagnabankinn stækkað gríðarlega og inniheldur nú um það bil 32 milljónir skráninga sem fjölga um 3% í mánuði hverjum. Að sama skapi hefur svokölluðum smellum (*hits*) í SIS kerfinu fjölgað.

Þá má nefna þá þróun sem felst í rýmkun hugtaksins um frjálsa för einstaklinga. Upphaflega var hugtakið um frjáls för fólks bundin við frjálsa för vinnuafis, sem hér á landi grundvallaðist á EES-samningnum. Í tímans rás hefur túlkun hugtaksins um frjálsa för breyst og rýmkað og er nú tvíþætt; annars vegar túlkun í hinum hefðbundna skilningi og hins vegar réttur einstaklings til ferðalaga án persónubundis eftirlits á innri landamærum. Hin frjálsa, óhindraða för yfir landamæri, sem felst í Schengen samstarfinu er þannig talin bein afleiðing EES-samningsins, og þróun hans.

Áhrifamesta þróun síðastliðinna ára gagnvart Schengen samstarfinu er þó án efa aukin tíðni skipulagðrar glæpastarfsemi í Evrópu og varnir gegn henni. Líkt og fram kemur í upphafi skýrslunnar hefur þróunin verið sú að mótvægisáðgerðir Schengen samstarfsins

snúast sífellt meira um baráttuna við skipulagða glæpastarfsemi með beinum eða óbeinum hætti. Undanfarin misseri hefur orðið pólitísk vakning hvað innra öryggi Schengen svæðisins varðar, og aðgerðir til að auka samstöðu ríkjanna mótaðar. Sem dæmi um nýjustu stuðningságerðirnar til að stuðla að innra öryggi Schengen svæðisins er stofnun innri öryggissjóðs. Ennfremur má nefna COSI nefndina svokölluðu, sem sett var á laggirnar með Lissabon sáttmálanum árið 2009, en nefndin fjallar um málefni innra öryggis á Schengen svæðinu.

Með Lissabon sáttmálanum árið 2009 urðu umtalsverðar og áhrifamiklar breytingar á innviðum Evrópusambandsins, sem áhrif hafa á málsmeðferð og ákvarðanatöku nýrra Schengen gerða.

5.3 Lissabon sáttmálinn

Árið 2009 tók gildi nýr stofnsáttmáli Evrópusambandsins, hinn svokallaði Lissabon sáttmáli. Með honum voru gerðar umtalsverðar breytingar á skipulagi sambandsins. Hið svokallaða þriggja stoða kerfi, sem sett var upp með Maastrichtsáttmálanum árið 1993 var fellt niður. Að meginstefnu til heyra því öll málefni Evrópusambandsins nú undir sömu málsmeðferðina, sem er samákvörðunarferli ráðs og þings við setningu nýrra reglna að fengnu meirihlutasamþykki aðildarríkjanna. Til skýrgreiningar má skoða eftirfarandi töflu vegna helstu breytinga fyrra fyrirkomulags og þess fyrirkomulags sem nú gildir eftir Lissabon:

	Fyrir Lissabon	Eftir Lissabon
1.	Sameiginlegar afstöður, rammagerðir, ákvarðanir og samningar	Reglugerðir, tilskipanir og ákvarðanir
2.	Samhljóða samþykki fyrir nýjum reglum	Meirihluta samþykki/aukinn meirihluti
3.	Samráð ráðs og þings við reglusetningu	Samákvörðunarferli ráðs og þings
4.	Valdsvið Evrópudómstóls bundið yfirlýsingu aðildarríkja / valdsvið að hluta	Fullt valdsvið Evrópudómstólsins, þó ekki á Íslandi

Í stuttu máli má segja að Lissabon sáttmálinn treysti innviði Evrópusambandsins og auki áhrif ráðs og Evrópuþings á kostnað framkvæmdastjórnarinnar. Markmiðið var að auka gagnsæji og lýðræði með aukinni aðkomu Evrópuþingsins að ákvarðanatökum. Þá eflir samningurinn sambandið verulega á sviði utanríkismála, leggur grunninn að sameiginlegri utanríkisþjónustu ESB og innleiðir embætti utanríkismálastjóra, í stað talsmanns í utanríkis- og öryggismálum.¹¹

Ísland hefur ekki fulltrúa eða aðgengi að Evrópuþinginu, hvorki í gegnum Schengen samstarfið né annað alþjóðlegt samstarf. Því gefur það augaleið að aukin aðkoma þingsins að ákvarðanatöku nýrra Schengen reglna hefur áhrif á hagsmuni Íslands. Ennfremur hefur áhrif að einungis er þörf á samþykki meirihluta aðildarríkja til að nýjar gerðir taki gildi. Færri gerðir stoppa því í meðförum ráðsins líkt og áður var er þriggja stoða kerfið var í gildi, en undir þriðju stoð þurfti samhljóða samþykki allra landa Evrópusambandsins fyrir nýrri gerð svo að ef einungis eitt land setti sig á móti gerð náði hún ekki í gegn.

6. Önnur samvinna

Schengen samstarfið hefur opnað á frekara samstarf á mörgum vettvöngum, og leitt til þess að Ísland hefur gert samninga við Evrópusambandið um nánara samstarf á tengdum sviðum, ýmist í beinum tengslum við Schengen samstarfið eða óbeint vegna þátttöku okkar í því.

¹¹ Spurning um Lissabon sáttmálana, svar á Evrópuvefnum: <http://evropuvefur.is/svar.php?id=60032>

Með aðild að Europol, Eurojust og Landamærastofnun Evrópu, þar sem Íslendingur situr í stjórn, veitir Schengen aðild Íslendingum meiri rétt til náins samstarfs við ESB-ríkin en EES-samningurinn. Þátttaka í samsettu nefndinni tryggir Íslendingum einnig meiri rétt til aðildar að stjórnámálalegum ákvörðunum með ESB-ríkjunum en EES-aðildin.¹²

6.1. Landamærastofnun

Í tengslum við þátttöku í Schengen hefur Ísland gengið frá þónokkrum samningum um samstarf á tengdum vettvöngum. Má þar fyrst nefna aðildarsamning okkar að landamærastofnun, eða Frontex, sem undirritaður var árið 2007. Helsta hlutverk stofnunarinnar er að stuðla að eflingu öryggis og varna á ytri landamærum Schengen svæðisins. Í þessum tilgangi er á vegum stofnunarinnar unnin umfangsmikil áhættugreining og kortlagning á því hvar helstu veikleikar ytri landamæra Schengen svæðisins liggja. Á grundvelli þessarar vinnu hefur stofnunin heimild til að skipuleggja og efna til sameiginlegra verkefna um eftirlit og aðstoð á helstu veikleikasvæðum ytri landamæra. Landhelgisgæsla Íslands hefur tekið þátt í slíkum verkefnum undanfarin ár. Frá árinu 2005, er landamærastofnun hóf störf sín, hefur margt breyst í Evrópu er varðar verkefni stofnunarinnar. Þegar stofnunin hóf starfsemi voru um 40 einstaklingar í vinnu þar. Nú eru þar rúmlega 300 starfsmenn. Hlutverk stofnunarinnar er sífellt að aukast. Nýverið voru samþykktar breytingar á stofnreglugerð Frontex, sem kveða á um aukin umsvif stofnunarinnar og stærra hlutverk. Breytingunum er einna helst ætlað að bæta úr tveimur annmörkum sem hafa sýnt sig í störfum stofnunarinnar undanfarin 5 ár. Í fyrsta lagi þykir stofnunin of háð þátttöku aðildarríkjanna til að hrinda sameiginlegum verkefnum af stað. Þátttaka ríkjanna í verkefnum hefur verið misgóð, bæði eftir löndum sem og eftir verkefnum. Í öðru lagi hefur framlagning tækja og búnaðar til verkefnanna verið of lítil. Þetta hefur leitt til hindrana á árangri stofnunarinnar. Nýju breytingarnar leggja ríkari skyldur á Schengen ríkin til að leggja fram mannafla, tæki og tól til starfsemi Frontex.

Hvað varðar tækjabúnað, leggja aðildarríkin til mismunandi magn og mismunandi tæki og búnað sem skráð eru í tækjabanka stofnunarinnar. Að öðru leyti metur stofnunin hvort hagkvæmara sé að kaupa eða leigja þau tæki sem til þarf við þau verkefni sem hún framkvæmir eftir greiningu, bæði hvað varðar landamæravörslu, endursendingar sem og ýmsa gagnagrunna. Í þessu sambandi má nefna að LHG, leigir Frontex bæði tæki og mannafla og hefur unnið frábært starf. Þess má geta að verkefni Frontex hafa bjargað langflestu fólki á sjó í heiminum.

Á hverju hausti eru gerðir tvíhliða samningar um þátttöku aðilarríkja Schengen um væntanleg verkefni fyrir komandi ár. Að þessum samningum hafa komið fulltrúar lögreglu og Landhelgisgæslunnar. Aðkoma lögreglunnar hefur falist í þátttöku í landamæraeftirliti í flughöfnum og einu sinni í verkefni hraðsveitar Frontex (RABIT). Þá hafa komið á undanförunum árum gestalandamæraverðir á vegum FRONTEx og starfað í flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Hverju aðildarríki ber að tilnefna mannafla í svokallaðan mannauðsbanka. Þeir sem tilnefnir eru verða að uppfylla ákveðin skilyrði og verða að fara í þjálfun hjá Frontex. Ákveðnar kröfur eru gerðar til viðbragða tilnefndra í mannauðsbankanum sem og lágmarkstímalengd viðkomandi í verkefnum.

Frontex heldur fjölda námskeiða og æfinga sem öllum aðildarríkjum er boðin þátttaka í. Lögreglumenn af Suðurnesjum og af höfuðborgarsvæðinu sem og frá Llandhelgisgæslunni, hafa tekið virkan þátt í námskeiðum á vegum Frontex.

Frontex rekur m.a. öfluga áhættugreiningadeild sem og ýmsa gagnabanka. Stofnunin stendur að þróun tækja og búnaðar til að mæta þörfum sínum. Stofnunin er í samvinnu við

¹² Björn Bjarnason (2006). *Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis*, bls. 84-85.

ýmsar löggæslustofnanir bæði í Evrópu og á alþjóðavísu, kemur á kynnum milli starfsmanna ríkja í verkefnum sem og ákvarðanatöku. Þetta auðveldar Íslandi mjög að fá upplýsingar um einstaka aðila sem og hópa. Stofnunin veitir upplýsingar um þróun mála sem auðveldar aðildarríkjunum að bregðast við ýmsum landamæratengdum glæpum svo sem ólöglegum ferðamönnum, smygli á fólki og mansali. Þá sparar það mikla vinnu að landamæraverðir kynnist og geti þá haft talsamband við viðkomandi og þannig fengið upplýsingar og lokið máli eftir atvikum en þurfa ekki að fara í tímafrekar formlegar fyrirspurnir. Með því að senda starfsmenn í verkefni og taka við starfsmönnum, leiðir þar af að starfsmenn kynnast vinnubrögðum annarra og mismunandi menningu.

Hins vegar eru gallarnir þeir að löggæslustofnanir á Ísland hafa takmarkaðan mannafla til að sinna þessu samstarfi á vettvangi Evrópusambandsins sem verður æ umfangsmeira með hverju árinu sem líður.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum er aðalmaður Íslands í stjórnasetu Frontex. Þá er lögreglustjórinn á Suðurnesjum tengliður við Frontex, NFPOC (National Frontex Point of Contact).

6.2. Landamærasjóður

Árið 2010 undirritaði Ísland samning um þátttöku í landamærasjóði, sem er sameiginlegur sjóður Schengen samstarfsins, stofnsettur 2007, með það hlutverk að styrkja eftirlit og öryggi á ytri landamærum svæðisins. Grunnhugmyndin með sjóðnum er hin sameiginlega ábyrgð þátttökulandanna um varnar ytri landamæra svæðisins, en að ábyrgðin hvíli ekki einungis á þeim löndum sem eiga landamæri að þriðju ríkjum, heldur Schengen löndunum öllum. Hægt er að sækja um styrki úr sjóðnum vegna ýmissa verkefni sem Ísland hefur nýtt sér.

6.3. Europol

Europol, eða *European Police Agency*, er löggæslustofnun Evrópusambandsins. Stofnunin tók upphaflega til starfa árið 1994, en í núverandi mynd árið 1999. Europol hefur aðsetur í Haag í Hollandi. Meginverkefni stofnunarinnar er miðlun og greining upplýsinga ásamt því að vera samstarfsvettvangur aðildarlanda um aðgerðir á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi og hryðjuverka. Ísland gerði samstarfssamning við Europol árið 2001, og fer ríkislögreglustjóri með samskipti við stofnunina samkvæmt samningnum. Samstarfsaðilar Europol eru Evrópusambandslöndin 27 auk 24 annarra ríkja og alþjóðastofnana. Hjá stofnunni starfa um 600 manns, þar af eru u.þ.b. 110 tengifulltrúar við um 40 tengslaskrifstofur sem aðildarlöndin hafa hjá aðalskrifstofu stofnunarinnar í Haag. Ísland hefur haft tengifulltrúa hjá Europol frá því 1. febrúar 2007. Europol sinnir eingöngu málum og verkefnum á sviði alvarlegrar og skipulagðrar glæpastarfsemi svo og hryðjuverka.

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

Annað hvert ár gefur Europol út hættumatsskýrsluna SOCTA (*Serious and Organiser Crime Threat Assessment*). Í skýrslunni eru settar fram niðurstöður greininga á helstu ógnum sem samfélögum Evrópu stafa hættu af á sviði alvarlegrar glæpastarfsemi. Skýrslan lítur til komandi þriggja til fimm ára. Niðurstöður SOCTA eru síðan leiðandi um ákvarðanir Europol um forgangsverkefni á sviði rannsókna og aðgerða. Ísland hefur tekið virkan þátt í þessari sameiginlegu, stefnumiðuðu greiningu og lagt fram eigin upplýsingar í heildarmyndina.

Sambærileg greining er gerð á sviði hryðjuverka og aðgerða öfgahópa í Evrópu. Á grundvelli SOCTA eru myndaðir vinnuhópar um þá málaflokka sem taldir eru helstu ógnirnar. Í dag eru 23 slíkir vinnuhópar starfandi. Sem fullgilt aðildarland, með aðgerðasamning (*Operational Agreement*) við Europol, hefur Ísland fullan aðgang að þessum vinnuhópum og tekur virkan þátt í nokkrum þeirra. Íslandi nýtur þannig ókeypis þjónustu sérfræðinga þessara hópa við rannsóknir og aðgerðir sem falla undir málaflokk hvers hóps. Í dag tekur Ísland formlegan og fullan þátt í eftirfarandi vinnuhópum:

1. Glæpastarfsemi mótorhjóláhópa í Evrópu.
2. Glæpastarfsemi hópa frá Austur-Evrprópu (sérstaklega Eystrasaltslöndunum).
3. Peningaþvætti og fjármunabrot tengt því.
4. Framleiðsla og dreifing „*synthetic drugs*“ (amfetamín og ecstasy).

Starfandi tengifulltrúi Íslands hjá Europol sinnir í reynd móttöku og framsendingu réttarbeiðna frá Íslandi til annarra ríkja, sem hefur oft á tíðum reynst tímafrek aðgerð og verið dragbítur á rannsóknar- og ákæruverkefni. Hann getur nýtt sér sambýli við fulltrúa annarra ríkja í sama húsi í Haag og þannig undirbúið framsendinguna, fundið rétta móttakendur í gegnum aðrar tengslaskrifstofur hjá stofnuninni og fylgt réttarbeiðnunum eftir, sem hefur flýtt verulega fyrir og einfaldað framkvæmd réttarbeiðna Íslands um allan heim.

Óhætt er að fullyrða að öll barátta íslenskra lögreglufirvalda við skipulagða glæpastarfsemi á Íslandi sé unnin í nánú samstarfi við tengslaskrifstofu Íslands hjá Europol og sérfræðingahópa stofnunarinnar, sem hafa beinan aðgang að upplýsingum frá öllum samstarfsríkjum og stofnunum. Lykillinn er aðgangur að hinni sameiginlegu yfirsýn upplýsinga frá öllum aðildarlöndunum, sem eingöngu er mögulegur með þátttöku í Europol og Schengen.¹³

6.4. Eurojust

Hinn 2. desember 2005 undirritaði dómsmálaráðherra fyrir Íslands hönd samstarfssamning við Evrópsk réttaraðstoðina, Eurojust, sem hefur aðsetur í Haag. Eurojust er ætlað að styðja við rannsókn og saksókn mála sem varða alvarlega fjölbjóðlega brotastarfsemi. Meginhlutverk stofnunarinnar er að efla samvinnu og auðvelda samræmingu aðgerða ákæranda og lögreglufirvalda þegar mál varða fleiri en eitt aðildarríki. Ríkissaksóknari annast samskipti við Eurojust af Íslands hálfu. Starfsemi Eurojust er stjórnað af stjórnarnefnd (college) sem er skipuð fulltrúa frá hverju aðildarríki Evrópusambandsins. Nefndarmenn eru ákærendur og er þeim ætlað að auðvelda samráð og upplýsingaskipti milli yfirvalda í aðildarríkjunum og greiða þannig fyrir rannsókn og saksókn mála. Gert er ráð fyrir því að íslenskur saksóknari vinni með stjórnarnefndinni að málum sem kunna að koma upp og varða Ísland.¹⁴

6.5. European Judicial Network

European Judicial Network (EJN) er heiti samstarfs dómsmálayfirvalda Evrópusambandsríkja, með skrifstofu í Haag, sem felur í sér að tilnefndir eru tengiliðir, ákærendur í aðildarríkjunum, til að auðvelda samskipti við meðferð sakamála sem teygja sig til fleiri landa.¹⁵

¹³ Arnar Jensson, fulltrúi Íslands í Europol, Haag.

¹⁴ Ársskýrsla embættis ríkissaksóknara fyrir árið 2008.

¹⁵ Ársskýrsla embættis ríkissaksóknara fyrir árið 2008.

6.6. Cepol

Fulltrúar Lögregluskóla ríkisins og evrópska lögregluskólustarfsins (CEPOL) undirrituðu þann 27. júní árið 2006 aðildarsamkomulag Íslands að evrópska lögregluskólustarfinu. Fyrir Lögregluskóla ríkisins þýðir þessi aðild að opnað er á nánara samstarf við evrópska lögregluskóla um þjálfun og upplýsingaskipti. Meginviðfangsefni CEPOL eru að efla samstarf og virkni lögregluliða, miðla upplýsingum um niðurstöður rannsókna og starfsvenjur og annast þjálfunarnámskeið fyrir háttsetta lögreglumenn. Viðfangsefnin tengjast jafnan baráttunni gegn afbrotum, s.s. afbrotum yfir landamæri innan Evrópu, viðnámi gegn hryðjuverkum, ólöglegum innflytjendum, landamæravörslu, mansali og hvers konar alþjóðlegri glæpastarfsemi.

Lögregluskólinn á Íslandi varð með þessu virkur þátttakendur í starfi CEPOL og öðlaðist aðgang að rafrænu netkerfi CEPOL ásamt námsneti evrópskra lögregluliða. Með samkomulaginu var Lögregluskóla lands utan Evrópusambandsins í fyrsta sinn veitt aðild að evrópska lögregluskólustarfinu, en Noregur skrifaði undir samning á sama tíma og Ísland.¹⁶ Árið 2007 var fyrsta CEPOL námskeiðið haldið hér á landi. Þann 9. desember 2010 var undirritaður endurbættur samstarfssamningur milli Lögregluskóla ríkisins og CEPOL. Samningurinn gerir skólanum mögulegt að skipuleggja námskeið og halda á Íslandi, án aðkomu annarra evrópskra lögregluskóla.¹⁷

Frá því Ísland hóf þátttöku í CEPOL hefur nokkur fjöldi námskeiða verið sóttur af íslenskum lögreglumönnum; Árið 2006 sóttu 3 námskeið, alls 12 árið 2007, alls 5 árið 2008, alls 1 árið 2009, alls 9 árið 2010 og alls 12 árið 2011. Samtals eru þetta 42 lögreglumenn sem er á milli 6 og 7% af lögreglunni, en auðvitað miklu stærra hlutfall af hópi stjórnenda, sem er almennt markhópurinn á CEPOL-námskeiðum.

6.7. Dublin og Eurodac

Ísland er aðili að Dyflinnarsamningnum um meðferð haelisbeiðna vegna þátttöku í Schengen samstarfinu. Samkvæmt þeim samningi skal meðferð haelisbeiðnar fara fram í því landi þar sem útlendingur kom fyrst til, í því landi sem gaf út vegabréfsáritun honum til handa, þar sem hann lagði fyrst fram haelisumsókn o.fl. Dyflinnarsamstarfið gengur út á samstarf vegna umsókna um haeli á Schengen svæðinu, nánar tiltekið er markmiðið með samstarfinu að koma í veg fyrir að einstaklingur ferðist milli Schengen landanna, án persónubundins eftirlits á innri landamærum, og sæki um haeli í hverju landi. Meðal ákvæða samstarfsins eru ákvæði um *Eurodac*, sem er miðlægt fingrafarakerfi sem sett var upp á grundvelli Dyflinnarsamningsins um meðferð haelisbeiðna. Kerfið auðveldar þátttökuríkjunum að bera kennsl á þá einstaklinga sem þegar hafa sótt um haeli í öðru þátttökuríki. Vandkvæðin við framkvæmd Dyflinnarsamningsins hafa einmitt verið erfiðleikar við að sanna að viðkomandi einstaklingur hefði t.d. sótt um haeli í öðru landi. Eurodac kerfið geymir fingraför allra haelisumsækjenda og einfaldar til mikilla muna alla ákvarðanatöku um það hvar fjalla eigi um haelisbeiðni samkvæmt Dyflinnarsamningnum.¹⁸ Þannig er Dyflinnarsamstarfinu m.a. ætlað að tryggja að aðeins sé fjallað um umsókn um pólitískt haeli í einu aðildarríki samstarfsins og þannig komið í veg tvíverknað. Frá því þátttakan í Dyflinnarsamstarfinu hófst hafa íslensk stjórnvöld vísað stærstum hluta haelisumsækjenda til baka til annarra aðildarríkja sem fjalla eiga um umsóknir þeirra.

¹⁶ http://logregla.is/displayer.asp?cat_id=309&module_id=220&element_id=7526

¹⁷ http://logregla.is/displayer.asp?cat_id=309&module_id=220&element_id=16585

¹⁸ <http://www.innanrikisraduneyti.is/dmr/frettir/nr/700>

6.8. Evrópska handtökuskipunin

Rammagerð um evrópsku handtökuskipunina hefur verið í gildi innan Evrópusambandsins frá árinu 2002. Markmiðið með rammagerðinni var að færa ákvarðanir um framsal frá stjórnámálamönnum til dómstóla. Aðalbreytingin með handtökuskipuninni felst í því að handtökuskipun sem gefin er út í einu aðildarríki ESB skal framfylgja, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og á grundvelli gagnkvæmrar viðurkenningar, í því aðildarríki sem viðkomandi eftirlýstur einstaklingur finnst í. Handtökuskipunin felur meðal annars í sér að skilyrði um tvöfalt refsinsæmi er afnumið, en með afnámi þess skilyrðis þarf verknaður aðeins að vera refsiverður í því ríki sem óskar framsals. Að auki skuldbinda ríkin sig til að framselja eigin ríkisborgara milli landa. Evrópska handtökuskipunin felur þannig í sér einfaldari og skilvirkari reglur við handtöku og afhendingu sakamanna milli aðildarríkja, og kemur í stað núverandi kerfis um framsal.

Árið 2007 skrifaði Ísland, ásamt Noregi, undir samning um þátttöku í evrópsku handtökuskipuninni. Um þessar mundir er unnið að gerð frumvarps til innleiðingar á umræddum samningi. Þátttaka í evrópsku handtökuskipuninni er möguleg vegna þátttöku Íslands í Schengen sem veitir okkur aðgengi að Schengen upplýsingakerfinu. Í upplýsingakerfið eru m.a. skráðar upplýsingar um eftirlýsta einstaklinga á grundvelli evrópskrar handtökuskipunar. Reglurnar um evrópsku handtökuskipunina leysa í raun af hólmi ákvæði 59.-66. gr. Schengen samningsins frá 1990, ásamt síðari breytingum, er lúta að framsali sakamanna.

6.9. Samvinna á sviði sakamála

Í desember 2003 undirritaði Ísland samning við Evrópusambandið um beitingu tiltekinna ákvæða samnings frá 29. maí 2000 um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum milli aðildarríkja Evrópusambandsins og bókunar við hann frá 2001. Ákvæði samningsins eru til fyllingar ákvæðum 48.-54. gr. Schengen samningsins frá 1990. Þátttaka Íslands í samningnum frá árinu 2000 gefur íslenskum lögregluþingvöldum aukna möguleika á nánara og skilvirkara samstarfi við lögregluþingvöld í aðildarríkjum Evrópusambandsins að því er varðar rannsókn sakamála. Samningurinn einfaldar samstarfið á þessu sviði frá því sem áður var.¹⁹

6.10. Prüm

Í nóvember 2009 undirritaði Ísland samning við Evrópusambandið um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri, einkum í baráttunni gegn hryðjuverkum og glæpastarfsemi. Samningurinn, sem jafnan er kallaður Prüm samningurinn, felur m.a. í sér gagnkvæman uppfletti aðgang aðildarríkja Evrópusambandsins, Íslands og Noregs að fingrafara- og erfðaefnisskrám lögreglu, sem og að ökutækjaskrá. Með samningnum eru ákvæði tveggja gerða Evrópusambandsins tekin upp á Íslandi og með þessu samstarfi eru lögreglu veittar nýjar og auknar heimildir í baráttunni gegn glæpastarfsemi yfir landamæri. Með samstarfinu er stigið mikilvægt framfaraskref í alþjóðlegu lögreglusamstarfi. Undirbúningur stendur nú yfir í aðildarríkjum Evrópusambandsins, og Íslandi og Noregi, en tæknilegar útfærslur fyrir samstarfið eru þónokkrar og kostnaðarsamar. Óvíst er hvenær Ísland verður tæknilega tilbúið til að skiptast á upplýsingum úr gagnabönkum í samræmi við ákvæði samningsins.²⁰

¹⁹ <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/2039>

²⁰ <http://www.innanrikisraduneyti.is/dmr/frettir/nr/6955>

Seinni hluti

Sérstök athugunarefni

7. Kostir og gallar Schengen samstarfsins

Helsti kostur Schengen samstarfsins fyrir einstaklinginn er tvímælaust sá að geta ferðast víðsvegar um Evrópu án reglubundins persónueftirlits, laus við tafir og annað umstang sem fylgir vegabréfaskoðun á landamærum. Í þessu felst traust stjórnvalda á einstaklinginn og er með þessu tryggð hin frjálsa för einstaklinga um yfirráðasvæði samstarfsríkjanna. Í þessu felst kjarni Schengen samstarfsins. Á sama tíma takmarkar þetta fyrirkomulag augljóslega töluvert möguleika löggæsluaðila til að hafa eftirlit með fólki sem kemur til landsins frá aðildarríkjum Schengen samstarfsins og hefur þetta því jafnframt verið álitinn stærsti gallinn við Schengen samstarfið.

Til að veða upp þennan galla sem Schengen aðild hefur í för með sér eru mótvægisáðgerðir af ýmsu tagi og þátttaka í þeim, þar á meðal viðamikilli lögreglusamvinnu. Þessar mótvægisáðgerðir og möguleikarnir sem þær veita teljast einnig til kosta samstarfsins.

7.1. Áhrif Schengen á landamæravörslu og eftirlit með alþjóðlegri glæpastarfsemi

Við ákvörðun um inngöngu í Schengen varð bylting hér á landi hvað varðar alþjóðlegt lögreglusamstarf. Við undirbúning að inngöngunni var gert gríðarlegt átak hvað varðaði fræðslu um Schengen samstarfið og framkvæmd þess. Í aðdraganda Schengen þátttökunnar var farið í fræðsluáttak í samstarfi við lögregluskólann þar sem um það bil 650 lögreglu- og tollgæslumenn fengu fræðslu um hvernig staðið skyldi að framkvæmd Schengen. Þarna voru menn fræddir um möguleika Schengen samstarfsins hvað varðar lögreglusamvinnu og Schengen upplýsingakerfið og notkun þess kynnt rækilega. Þessu til viðbótar sóttu þeir einstaklingar sem ráðnir höfðu verið til starfa á SIRENE skrifstofu, námskeið sem haldin voru erlendis í ýmsum þeirra ríkja sem þegar voru þátttakendur í Schengen. Með þessu skapaðist mikil þekking hjá almennri löggæslu hér á landi og einnig sérfræðiþekking hjá þeim starfsmönnum sem ráðnir voru til starfa á SIRENE skrifstofu.

Það má fullyrða að með tilkomu Schengen og SIS upplýsingakerfisins hafi skapast áður óþekktir möguleikar fyrir lögregluna til að hafa eftirlit með erlendum ríkisborgurum hér á landi. Í fyrsta skipti var hinum almenna lögreglumanni gert kleyft að leita að brotamönnum í gangabanka án milligöngu t.d. alþjóðadeildar eins og áður hafði tíðkast. Þessi möguleiki var enn auðveldaður þegar Schengen upplýsingakerfið tengdist lögreglukerfinu (LÖKE) þannig að lögreglumenn þurfa ekki annað en haka við til þess að kerfið leiti í báðum gagnabönkum samtímis. Gagnsemi SIS kerfisins hefur sannað gildi sitt svo ekki verður um villst á undanförunum árum þar sem eftir tilkomu Schengen hafa margfalt fleiri eftirlýstir einstaklingar fundist hér á landi og verið framseldir en áður var.

Schengen samstarfið býður einnig upp á samvinnu þátttökulandanna í fikniefnamálum. Nefna má að SIS (Schengen upplýsingakerfið) býður uppá ýmsa möguleika sem nýtast gegn fikniefnabrotum og má þar t.d. nefna að unnt er að skrá grunaða menn í SIS undir 97. gr. (*discreet surveillance*). Þessi möguleiki hefur einungis verið nýttur í örfáum tilfellum hér á landi.

En hvað felst raunverulega í landamæraeftirliti? Huktakið er skilgreint í 11. tölulið 3. gr. reglugerðar nr. 1212/2007 um för yfir landamæri „Eftirlit á landamærastöð sem felst í að skoða hvort einstaklingur, þ. á m. samgöngutæki og hlutir í vörslu hans, uppfylli skilyrði fyrir komu eða för yfir landamæri.“ Einstaklingur er stöðvaður við för yfir landamæri ríkis og vegabréf hans er skoðað. Litið er til þjóðernis einstaklings og tilgangs ferðarlagsins. Allir sæta slíkri skoðun, sömu meðferðinni, einstaka einstaklingar frekara eftirliti, á grundvelli dómgreindrar landamæravarðar. En hvað segir vegabréf einstaklings landamæraverði? Í raun ekki neitt nema landamæravörðurinn hafi gagnagrunn til að fletta einstaklingi upp í eða til að bera upplýsingar saman við og afla frekari upplýsinga um einstakling. Með þátttöku í Schengen öðlast Ísland aðgang að slíkum gagnagrunni til frekari upplýsingaöflunar, en á sama tíma er persónubundið eftirlit á innri landamærum fellt niður. Íslenska lögreglan notar svokallað G-kerfi við eftirlit með ferðalögum um innri landamæri. G-kerfið er hugbúnaður sem ber saman farþegalista flutningsaðila við sérstakan gagnagrunn lögreglu.

7.2.1. Tollaeftirlit á landamærum

Schengen samstarfið kveður á um niðurfellingu persónubundins eftirlits á innri landamærum þátttökuríkja. Samstarfið hefur hinsvegar ekki áhrif á tollaeftirlit á landamærum og er því framhaldið.

Ísland er eitt tollaumdæmi og hefur verið frá 1. janúar 2009. Á Íslandi starfa um þessar mundir 105 tollverðir um landið, þar af flestir í Reykjavík (alls 55) og í Keflavík (alls 40). Tollaftirlit á landamærum lýtur að vöru. Vara fer hinsvegar um landamæri fyrir tilstuðlan einstaklinga. Því er vissulega eitthvert persónueftirlit óhjákvæmilegt til að sinna tollaftirliti. Með 1. hluta viðauka A við Brusselsamninginn frá árinu 1999 var m.a. gerð undanþága frá því að ákvæði 4. mgr. 2. gr. Schengen samkomulagsins um eftirlit með vöru myndu gilda á Íslandi. Þessi undanþága verður að teljast mikilvæg, einkum fyrir eftirlit með hává vöru líkt og fíkniefnum, vopnum og öðru slíku.

7.2.2. Landamæraeftirlit inni í landi – heimildir lögreglu

Með niðurfellingu persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen svæðisins færast eftirlit með einstaklingum sem ferðast frá einu Schengen landi til annars inn fyrir landamæri ríkjanna. Framkvæmd lögregluvalds á innri landamærum er lögregluftirlit sem hefur það að markmiði að stemma stigu við ólögætum komum eða brottförum einstaklinga til eða frá landinu um innri landamærin. Erlendir ríkisborgari, hvort sem er Schengen borgari eða þriðju ríkis borgari, verður ávallt að bera með sér gild persónuskilríki til að geta sannað á sér deili, en lögregla getur, á grundvelli almennra og sértækra eftirlitsheimilda sinna, gert útlendingi sem staddur er hér á landi að gera grein fyrir sér og veita upplýsingar svo ljóst sé hvort dvöl hans hér á landi sé lögæt. Þannig skal áfnám persónueftirlits á innri landamærum hvorki hafa áhrif á framkvæmd lögregluvalds þar til bærra yfirvalda, samkvæmt löggjöf hvers samningsaðila á gjörvöllu yfirráðasvæði hans, né þær skyldur sem kveðið er á um í löggjöf hans. Þetta felur m.a. í sér kröfu til útlendinga um að eiga, hafa meðferðis og framvísa leyfum og skilríkum, sbr. 1. og 2. mgr. 28 gr. reglugerðar nr. 1212/2007. Með niðurfellingu persónubundins eftirlits á innri landamærum verður þessi heimild lögreglu mun mikilvægari.

Virgni útlendinga í afbrotum á Íslandi hefur aukist verulega á undanförunum árum. Birtingarmyndin er aukið álag á lögreglu, réttarkerfið, Fangelsismálastofnun, Útlendingastofnun og aðrar tengdar stofnanir. Skipulögð glæpastarfsemi með þátttöku útlendinga er orðin staðreynd í okkar samfélagi í dag. Sú áleitna spurning er uppi þess efnis hvort stjórnsýslan hafi sofið á verðinum og ekki brugðist við nægilega kröftuglega við þegar augljós merki komu fram um þá þróun sem hér hefur verið lýst. Áherslur lögreglu og forgangsröðun er breytileg á hverjum tíma en bregðast verður við þróuninni með þeim

aðferðum og heimildum sem til eru til þess að sporna við þessari þróun eins og frekast er unnt.²¹

Einn af grunnþáttum við framkvæmd lögregluvalds á innri landamærum er öflun gagna úr upplýsingakerfum, greining þeirra og úrvinnsla. Til grundvallar nefndri vinnu er lögð krafa ríkislögreglustjóra skv. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007 varðandi komu fólks og brottför frá landinu. Upplýsingar sem fengnar eru með nefndri vinnu eru lagðar til grundvallar skilvirku eftirliti og hugsanlegum afskiptum af fólki. Við framkvæmd eftirlits með útlendingum, skoðar lögregla skilríki hjá útlendingi, persónuskilríki, ferðaskilríki og e.a. farseðla, með það að markmiði að kanna hvort þau séu í lagi, hvort aðili sé sá sem skilríkin bera með sér og hvort hann sé hér í lögmætum tilgangi. Lögregla metur svo í framhaldinu hvort kanna eigi mál viðkomandi nánar eða hætta afskiptum. Rétt er að taka fram að Útlendingastofnun hefur engar eftirlitsheimildir gagnvart útlendingum sem hér dvelja umfram það sem skráningarkerfi stofnunarinnar býður upp á.²²

Það hefur löngum verið ljóst að mikilvægt er að eftirliti með dvöl og komu útlendinga verði fundinn fastari grundvöllur innan núverandi skipulags útlendingamála. Ástæðan er til að nýta heimildir stjórnvalda til að bregðast við hvers kyns brotastarfsemi útlendinga á hverjum tíma. Á grundvelli löggæsluáætlunar og árangursstjórnunarsamninga lögregluembætta, þar sem embættin gera ársáætlanir um áherslur á hverju starfsári fyrir sig, væri mögulegt að gera málaflokkki um útlendingamál hærra undir höfði í áherslum lögreglu í starfi. Ekki er síður mikilvægt að hvert lögreglulið setji sér mælanleg markmið í eftirliti með dvöl útlendinga hér á landi og æskilegt er að slík markmið yrðu sett inn í ársáætlanir lögregluembættanna.²³

7.2.3. Áhrif EES - stækkun Schengen svæðisins

Um dvöl EES/EFTA-ríkisborgara hér á landi annars vegar, og dvöl þriðju ríkisborgara hér á landi hinsvegar gilda mjög ólíkar reglur, sbr. lög um útlendinga nr. 96/2002. Skilyrði þess að þriðju ríkis borgari geti dvalist hér á landi langdvölum eru dvalarleyfi, útgefið af Útlendingastofnun. Sem ferðamenn geta þriðju ríkisborgarar ýmist komið hingað til lands á grundvelli vegabréfsáritunar nema einstaklingur sé frá þriðja ríki sem hefur í gildi samning við Ísland um undanþágu frá slíku skilyrði.

Skilyrði dvalar EES/EFTA-ríkisborgara eru einfaldari, en við skráningu EES-borgara hjá þjóðskrá verður langtímadvöl lögmæt. Þá hafa þessir borgarar, líkt og Íslendingar í öðrum EES-löndum, rétt á dvelja hér á landi í allt að þrjú mánuði án sérstaks leyfis eða í allt að sex mánuði séu þeir í atvinnuleit. Við gildistöku reglugerðar nr. 2004/38/EC um frjálsa för rýmkaði túlkun á rétti EES-ríkisborgara til búsetu og langtímadvalar til muna.

Í skýrslu vinnuhóps dómsmála- og mannréttindaráðherra frá árinu 2010 er fjallað um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi. Meðal tillagna hópsins voru að endurskoða skráningu EES/EFTA-borgara í landinu og að kanna möguleikan á því að skrá umrædda einstaklinga í skráningarkerfi útlendingastofnunar. Núverandi fyrirkomulag, sem felur í sér að EES-ríkisborgarar skrá sig aðeins hjá þjóðskrá hefur leitt til þess að yfirsýn yfir fjölda þeirra hefur glatast, sem leiðir til þess að eftirlit lögreglu verður erfiðara.²⁴

²¹ Skýrsla vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga, bls. 15. Leiðrétt eintak útg. í febrúar 2010.

²² Skýrsla vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga, bls. 5-6. Leiðrétt eintak útg. í febrúar 2010.

²³ Skýrsla vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga, bls. 17. Leiðrétt eintak útg. í febrúar 2010.

²⁴ Skýrsla vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga, bls. 18-19. Leiðrétt eintak útg. í febrúar 2010.

Þann 15. mars 2011 var tala erlendra ríkisborgara hér á landi skráð 19.371, samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands. Fjöldi erlendra ríkisborgara hér á landi hefur dregist saman undanfarin 4 ár, en þann 1. janúar 2008 var fjöldi erlendra ríkisborgara hér á landi alls 22.236. Undanfarin 15 ár hefur orðið mikil aukning erlendra ríkisborara sem búsettir eru hér á landi, þá sérstaklega á árabílinu 2005-2008. Á þessum árum, meðan á góðærinu stóð, var mikill skortur á ódýru vinnuafli hér á landi.

Fjöldi erlendra ríkisborgara búsettir á Íslandi frá árinu 1996

2.

Ár	Fjöldi erlendra ríkisborgara
1996	3.775
1997	4.128
1998	4.644
1999	5.554
2000	6.291
2001	7.790
2002	8.817
2003	9.120
2004	9.066
2005	9.604
2006	12.721
2007	17.505
2008	22.236
2009	22.983
2010	20.117
2011	19.371

Hér á landi eru stærstu hópar innflytjenda af pólskum og litháískum uppruna. Bæði Pólland og Litháen urðu EES-ríki árið 2004, og fullir þátttakendur í Schengen samstarfinu árið 2007. Borgarar þessara landa komu í upphafi Schengen aðildar Íslands árið 2001 allmikið við sögu lögreglu bæði vegna afbrota en ekki síður vegna ólöglegrar atvinnustarfsemi. Það síðarnefnda hefur lagst af með inngöngu landanna í Schengen en hins vegar hefur málum þar sem eftirlýstir borgarar þessara ríkja finnast hér og eru framseldir til heimalands fjölgað til muna. Ástæðan eru skráningar í SIS og yfirferð starfsmanna alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra yfir þessar skráningar sem kallast 95. gr skráningar. Tvímælalaust væri um stór skref afturábak að ræða ef íslensk lögregla hefði ekki lengur aðgang að SIS. Sama gildir um aðgang að Eurodac²⁵ sem væntanlega legðist af við útgöngu úr Schengen og myndi torvela til mikilla muna kannanir á því hvort hælisleitendur hefðu áður komið við sögu í Evrópulöndum. Nefna má nýlegt dæmi um gagnsemi SIS en svissnesk yfirvöld fundu þá tvo Pólverja sem brotist höfðu inn í úraverslun á Laugavegi á síðasta ári og stolið þar úrum að andvirði 50 milljóna íslenskra króna. Þessir einstaklingar voru skráðir í SIS af íslenskum lögreglu yfirvöldum vegna þessa. Líklegt er að þeir verði framseldir í náinni framtíð og þurfi að svara til saka fyrir afbrot sín hér.

Meirihluti útlendinga sem búsettir eru hér á landi dveljast hér í lögmætri dvöl, í lögmætum tilgangi. Að því sögðu þarf að leggja áhersla á greiningar og vinnslu tölfraeðiupplýsinga sem gera það að verkum að lögregla geti lagt áherslu á þá útlendinga sem raunverulega eru í

²⁵ Eurodac er samræmdur fingrafaragagnagrunnur Schengen landanna, byggður á Dublin samstarfinu, þar sem fingraför allra hælisleitenda eru skráð.

afbrotum en ekki óskilgreindan hóp útlendinga sem er hér í löglegri dvöl og ekki í brotastarfsemi.²⁶

Ljóst er að til að bæta úr þessu eru aðgerðir nauðsynlegar. Með vísan til framangreinds þyrfti að tryggja að lögreglan nýtti betur þá kosti sem felast í Schengen samstarfinu, auk þess sem æskilegt væri að öll lögreglulið settu sér markmið í ársáætlunum og sértækum aðgerðum með komu og dvöl útlendinga hér á landi. Nauðsynlegt er einnig að endurskoða í heild sinni áherslur lögreglu í útlendingamálum. Lögregla heldur bæði uppi almennu eftirliti með útlendingum í þeim tilgangi að unnt sé að sannreyna hver viðkomandi er og kanna með lögumætti dvalar hans hér á landi sem og sértæku eftirliti með útlendingum sem rökstuddur grunur leikur á að tengist skipulagðri glæpastarfsemi. Í síðarnefndum tilvikum aflar lögregla upplýsinga um einstaklingana og brotastarfsemi þeirra með það að markmiði að afla gagna til að unnt sé að fara fram á brottvísun/frávísun þeirra frá landinu. Lögregla heldur uppi sérstöku eftirliti í samvinnu við þar til bærar stofnanir t.d. á vinnustöðum með það að markmiði að stemma stigu við ólöglegri atvinnu útlendinga í landinu.²⁷

7.2.3. Skipulögð glæpastarfsemi

Skipulögð glæpastarfsemi er vaxandi vandamál í Evrópu. Slík starfsemi býr ekki við nein landamæri í nútímasamfélagi. Aukið aðgengi að tækni og fjármagni skipulagðra glæpasamtaka valda því að starfsemin verður auðveldlega alþjóðleg. Þannig nær starfsemi og virkni skipulagðrar glæpastarfsemi yfir landamæri ríkja, burtséð frá því hvort breytingar séu gerðar á framkvæmd landamæraeftirlits.²⁸

Með aðild að Schengen samstarfinu fékk Ísland m.a. aðgang að Schengen upplýsingakerfinu, sem er eitt mesta afrek á vettvangi evrópskrar samvinnu í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Ennfremur opnuðust Íslandi möguleikar á frekari samstarfi, m.a. með aðild að Europol, Eurojust og Landamærastofnun Evrópu, þar sem Íslendingur situr í stjórn. Schengen hefur þannig veitt Íslendingum meiri rétt til náins samstarfs við ESB-ríkin en EES-samningurinn.²⁹

Greiningadeild ríkislögreglustjóra tók til starfa árið 2007, samkvæmt heimild í b. lið 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sbr. 1. gr. laga nr. 46/2006. Greiningardeildin rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Stofnunar deildarinnar var þannig liður í því að bregðast við aukinni skipulagðri glæpastarfsemi og til að tryggja öryggi borgara.

Með hnattvæðingu fylgja nýjar og breyttar ógnir fyrir samfélög, en einnig tækifæri. Stjórnvöld, fyrirtæki, samtök, sveitarfélög og einstök ríki standa andspænis þessum ógnum og tækifærum.³⁰ Birtingarmyndir skipulagðrar glæpastarfsemi í Evrópu eru ótalmargar. Auk glæpagengja á við mótorhjólagerði, þjófnaðargengi og annað slíkt, er mansal, smygl á fólki og vöru, ólöglegur fólksflutningur, fíkniefnaflutningur, vopnaflutningur og svona mætti lengi telja. Því miður þrífst umfangsmikil skipulögð glæpastarfsemi í ólöglegum fólksflutningi yfir landamæri. Birtingarmyndir á Íslandi eru einna helst mansal, vændi og innflutningur og framleiðsla fíkniefna. Þá gefur fíkniefnasmygl af sér annarskonar starfsemi eins og t.d. peningabætti, vændi, fjárkúgun og fleira.

²⁶ Skýrsla vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga, bls. 20. Leiðrétt eintak útg. í febrúar 2010.

²⁷ Skýrsla vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga, bls. 17-18. Leiðrétt eintak útg. í febrúar 2010.

²⁸ OSCE, *Europol's role in combating criminal networks involved in smuggling of migrants and illegal migration. CRIMES AGAINST PERSONS UNIT FILE NO: DMS#367181* (Vín: OSCE, 2009).

²⁹ Björn Bjarnason (2006). Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis, bls. 84-85.

³⁰ Utanríkisráðuneytið, EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga. Skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins – Staða-horfur-tillögur (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2004).

Ekki er hægt að greina bein tengsl milli inngöngu Íslands í Schengen samstarfið og þeirri aukningu í skipulagðri brotastarfsemi sem orðið hefur hér á landi undanfarin ár. Sem dæmi má taka standa Bretar frammi fyrir mikilli aukningu slíkrar glæpastarfsemi ásamt mikilli aukningu útlendinga í landinu, þrátt fyrir að standa utan Schengen samstarfsins. Íslensk stjórnvöld, og þá aðallega lögreglan þurfa að hafa kost á því að nýta þær heimildir sem settar hafa verið í íslenskum lögum auk þeirra verkfæra sem Schengen útvegar.

7.2.4. Heimildir Schengen

Í ákvæðum Schengen reglnanna er gert ráð fyrir því að í ákveðnum tilvikum sé þátttökuríkjunum heimilt að endurupptaka tímabundið eftirlit á innri landamærum sínum. Í ákvæðunum er gerður greinamunur á tímabundinni upptöku eftirlits vegna fyrirsjáanlegra tilvika og ófyrirsjáanlegra tilvika. Sem dæmi um hið fyrrnefnda eru þegar stórir leiðtogafundir eru áætlaðir í Schengen landi. Sem öryggisráðstafanir endurupptekur umrætt land eftirlit á innri landamærum. Þetta á einnig við um þegar stórmót í íþróttum eiga sér stað.

Sem dæmi um ófyrirsjáanleg tilvik má nefna hryðjuverkaárásina í Noregi nú síðastliðið sumar en í kjölfar hennar tóku norsk stjórnvöld ákvörðun um tímabundna endurupptöku eftirlits á sameiginlegum landamærum Noregs og Svíþjóðar. Ísland hefur nokkrum sinnum nýtt þessa heimild og tímabundið tekið upp eftirlit á innri landamærum, nánar tiltekið á Keflavíkurlflugvelli, vegna komu Hells Angels meðlima hingað til lands. Áhættumat eða sérstök ástæða hefur ávallt legið til grundvallar ákvörðun um tímabundna endurupptöku eftirlits á innri landamærum. Hönnun á Flugstöð Leifs Eiríkssonar gerir ekki ráð fyrir því að allir farþegar sem eru að koma eða fara frá landinu sæti landamæraeftirliti, en af þeim sökum er framkvæmdin bæði mannaflsrek og kostnaðarsöm. Í IV. kafla reglugerðar um för yfir landamæri nr. 1212/2007 er fjallað um þær aðstæður þar sem heimilt er að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Lagaákvæði eru skýr varðandi þau skilyrði sem þarf að uppfylla til þess að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Í þau skipti sem heimildarákvæðinu hefur verið beitt þá hefur framkvæmdin gengið hnökralaust fyrir sig og því telur vinnuhópurinn ekki ástæðu til þess að gera sérstakar tilögur um þessa framkvæmd.³¹

Íslensk stjórnvöld hafa ekki sætt gagnrýni fyrir þessar aðgerðir á vettvangi Schengen samstarfsins, en þess ber raunar að geta umrædd heimild Schengen reglnanna hefur hingað til ekki sætt gagnrýni eða þótt misnotuð af þátttökuríkjum Schengen.

Í september 2011 lagði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram nýjar tillögur til útfærslu á þessum ákvæðum Schengen reglnanna, sem hluti af reglupakka um eflingu öryggis á Schengen svæðinu. Í tillögunum var gert ráð fyrir auknu hlutverki framkvæmdastjórnarinnar við ákvarðanatöku um tímabundna upptöku eftirlits á innri landamærum, og hlutu tillögunar umtalsverða gagnrýni, einmitt vegna hins aukna hlutverks framkvæmdastjórnarinnar. Að lokinni fyrstu yfirferð yfir tillögunar er niðurstaðan sú að vilji ríkjanna stendur ekki til þess að færa ákvörðunarvaldið í þessum málum til framkvæmdastjórnarinnar. Verður það því áfram á valdsviði hvers og eins ríkis að taka ákvörðun um tímabundna upptöku eftirlits á innri landamærum sínum. Ennfremur verður eftirlit með Schengen samstarfinu áfram í höndum ríkjanna sjálfra, en ekki framkvæmdastjórnarinnar, eins og lagt var til í tillögum hennar. Þessi niðurstaða kemur sér vel fyrir hagsmuni Íslands og stöðu þess innan Schengen samstarfsins.

7.2.5. Framtíðarsýn / Smart Borders

Um þónokkurt skeið hafa verið til umræðu á vettvangi Schengen samstarfsins hugmyndir um að stjórna ytri landamærum Schengen svæðisins á skilvirkari og samræmdari hátt. Með þetta

³¹ Skýrsla vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytis um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga, bls. 15-16. Leiðrétt eintak útg. í febrúar 2010.

að leiðarljósi ber að fylgja tækninýjungum til að mæta áskorunum við landamæraeftirlit og leggja kapp við styrkingu *smart borders*. Umræddar aðgerðir koma einnig til með að treysta trúna á Schengen. Að stuðla að eðlilegri og hraðvirkri umferð yfir landamæri fyrir ferðamenn, ásamt því að gæta þó fyllsta öryggis, er áskorun fyrir mörg Schengen lönd. Á hverju ári eru í kringum 700 milljón einstaklingar sem ferðast yfir ytri landamæri Schengen svæðisins, bæði borgarar Schengen sem og þriðju ríkis borgarar.

Nýir möguleikar hafa opnast með þróun á tækni til landamæraeftirlits, og hefur þessi tæknipróun verið í stöðugri skoðun hjá Evrópusambandinu allt frá árinu 2008 er framkvæmdastjórnin lagði fram orðsendingu um undirbúning á næstu skrefum varðandi landamæraeftirlit innan Evrópusambandsins. Vinna er nú hafin við gerð *smart borders*.

Kjarninn í *smart borders* er þróun og uppsetning á svokölluðu *Entry/Exit* kerfi og *Registered Travel Program*. Hið fyrrnefnda yrði svarið við því viðvarandi vandamáli sem fylgir einstaklingum í ólögumætri dvöl vegna þess að þeir hafa dvalist of lengi á Schengen svæðinu (*overstayers*). Þessi hópur fólks er stærsti hópur óreglulegra útlendinga innan Schengen. *Entry/Exit* kerfið myndi geyma skrá um tíma og stað innkomu einstaklings á svæðið auk lengdar dvalarinnar. Í þeim tilvikum er einstaklingur dvelur lengur en heimilt er myndi viðvörðun eða tilkynning send þar til gerðum stjórnvöldum sem myndu grípa til nauðsynlegra aðgerða. Síðarnefnda kerfið, *Registered Travel Program*, felst í því að ákveðinn hópur einstaklinga sem ferðast mjög reglulega frá þriðju ríkjum til Schengen svæðisins myndu sæta einfaldara eftirliti á ytri landamærunum. Einfalda eftirlitið væru þá sjálfvirk hlið og áður en einstaklingur gæti notið þessara friðinda yrði hann að sæta einskonar forskoðun (*pre-screening*).

Með þessum tveimur tækninýjungum myndi nást betri yfirsýn yfir ólöglega og óreglulega útlendinga á Schengen svæðinu, en á sama tíma myndi aðgangur ferðamanna til svæðisins sem ferðast í góðri trú auðveldast. Núverandi reglur um framangreint er að finna í *Schengen Borders Code*³². Reglurnar þykja að mörgu leiti ósveigjanlegar og sem dæmi má nefna að sömu reglur gilda um alla ferðamenn, sama hvaða hætta stafar af þeim (eða fullkunnugt er að engin hætta stafar af einstaklinga þar sem hann ferðast kannski daglega vegna vinnu yfir ytri landamæri). Sérstaklega þarf að huga að tæknilegum atriðum og þróun þeirra vegna framangreindra kerfa. Þá þarf að leggja áherslu á persónuvernd vegna skráðra upplýsinga, auk almennra sjónarmiða um gagnavernd. Loks þarf að huga að kostnaðarþættinum við þróun kerfanna sem gæti reynst umtalsverður, sbr. reynsla okkar að þróun bæði VIS³³ og SIS II³⁴.

Framangreindar tækninýjunar myndu vafalaust auka öryggi borgara á Schengen svæðinu og stuðla að öruggara eftirliti á ytri landamærum svæðisins.

7.2. Sérstakar hættur sem ráðherra telur að huga verði að.

Á evrópskum vettvangi eru helst nefndar fjórar áskoranir sem Schengen samstarfið sætir nú. Í fyrsta lagi þarf að fylgja atburðunum í Lapedusa eftir, en eins og kunnugt er komu tugir þúsunda flóttamanna frá Lýbíu og Túnis til ítölsku eyjunnar Lampedusa í vor og síðastliðið sumar. Vænlegast til árangurs er líklega að Schengen löndin standi saman í verki til að takast á við þessa áskorun, frekar en að berjast innbyrðist og varpa ábyrgðinni á hvert annað. Í öðru lagi hefur stækkun Schengen svæðisins, nánar tiltekið fyrirsjáanleg aðild Búlgaríu og Rúmeníu verið nefnd sem áskorun. Sú áskorun felst þó að mestu leyti í pólitísku andrúmslofti

³² Schengen Borders Code var innleiddur á Íslandi með reglugerð 1212/2007 um för yfir landamæri.

³³ VIS eða Visa Information System er sameiginlegt kerfi Schengen landanna til útgáfu vegabréfsáritana. VIS kerfið var gangsett í nóvember 2011.

³⁴ SIS II er önnur kynslóð Schengen upplýsingakerfisins. Kerfið er samræmt kerfi Schengen landanna og hafa lögregluþyrirvöld, útlendingayfirvöld og landamæraverðir aðgang að kerfinu. Önnur kynslóð SIS hefur verið í þróun í rúm 10 ár. Áætluð gangsetning SIS II er síðla árs 2012 / í upphafi árs 2013.

innan Evrópu frekar en því að Búlgaría og Rúmenía uppfylli ekki skilyrði Schengen reglnanna. Í þriðja lagi þarf að fylgja eftir þróun Frontex og tryggja að hlutverk stofnunarinnar nýtist sem best og loks er nefnd áskorunin um þróunar annarrar kynslóðar Schengen upplýsingakerfisins (SIS II), og gangsetning þess. Út frá samvinnu lögreglu og öryggi inn á Schengen svæðinu verður að segja að SIS II mun fyrirsjáanlega reynast afar gagnlegt tæki.

Af þessum fjórum áskorunum eru varla hægt að segja að sýnilegra áhrifa muni gæta hér á landi. Jú, íslenska lögreglan mun vafalaust hafa ágóða af gangsetningu SIS II. Áhrifa vegna þátttöku Búlgaríu og Rúmeníu er ekki hægt að beintengja Schengen samstarfinu, því Búlgarar og Rúmenar hafa rétt til að ferðast og dveljast hér á landi á grundvelli EES-samningsins, þar sem þau eru aðildarríki Evrópusambandsins.

Þegar rætt er um kosti og galla Schengen samstarfsins hér á landi er nauðsynlegt að hafa í huga fjölmarga þætti sem tengjast samstarfinu beint og óbeint. Má þar t.d. nefna Dyflinnar reglugerðinu og Eurodac, Frontex, samning um evrópsku handtökuskipunina, samning um lögreglusamvinnu að ógleymdu samstarfi Norðurlanda um vegabréfalaust svæði. Vert er einnig að nefna EES-samninginn en ýmsar reglugerðir honum tengdar eru gildandi hér á landi og má þar nefna reglugerð EC/38/2004 um frjálsta för borgara evrópska efnahagssvæðisins.

Sjálfsgagt er að vega og meta hvort ágóðinn af þátttöku í Schengen samstarfinu vegi þyngra en ókostirnir sem stafa af hinni frjálsri för. Grundvöllurinn af slíku hagsmunamati er upplýst umræða.

Með slíkri opnun á landinu sem felst í niðurfellingu eftirlits á innri landamærum verður hinsvegar að grípa til ýmissa annarra aðgerða til að tryggja öryggi borgara, þar á meðal aukins útlendingaeftirlits lögreglu inni í landi og skilvirks millilandasamstarfs.

Í umræðunni er gjarnan nefnt að Ísland eigi að hætta í Schengen samstarfinu. Yrði það gert myndu m.a. eftirfarandi atriði breytast. Setja þyrfti upp landamæraeftirlit vegna alls flugs til og frá landinu á Keflavíkurflugvelli, og væntanlega ráða fleiri lögregluþjóna til að sinna landamæraeftirlitinu. Aðgangur að Schengen upplýsingakerfinu myndi lokast, en það þýðir að þegar einstaklingur birtist á landamærum okkar, yrði vegabréf hans vissulega skoðað en ekki væri mögulegt að fletta honum upp í SIS kerfinu til að sjá hvort einstaklingurinn er eftirlýstur á Schengen svæðinu eða ekki.

Réttindi EES-borgara til búsetu og dvalar hér á landi myndi hinsvegar ekki breytast. Þannig myndi fjöldi útlendinga hér á landi ólíklega breytast. Aðgengi Íslands að evrópskri lögreglusamvinnu myndi dragast umtalsvert saman, og væri mjög líklega stefnt í hættu. Þessi sjónarmið hafa legið fyrir frá upphafi, eða frá árinu 1999 er Ísland sótti um þátttöku í Schengen samstarfinu, sbr. áður nefnt álit lagaprófessorana þriggja er lauk með þeim orðum að slík einangrun yrði áfall fyrir íslensku lögregluna sem yrði í auknum mæli að beina kröftum sínum að alþjóðlegri afbrotastarfsemi. Nú eru liðin rúm 11 ár og eiga þessi sjónarmið prófessorana þriggja nú við sem aldrei fyrr. Upptaka landamæraeftirlits og úrsögn úr Schengen þýddi að lögreglan hér hefði ekki lengur aðgang að SIS til uppflettingar og þyrfti því að styðjast eingöngu við gangabanka Interpol sem er mun takmarkaðri. Þessu til viðbótar þarf að hafa í huga að glæpamenn eru ekki „sérmerktir“ né heldur vegabréf þeirra og því ekki sjálfgefið að þeir finnist við landamæraeftirlit. Þar að auki er glæpamönnum ekki óheimilt að ferðast ef þeir eru ekki eftirlýstir eða sæta öðrum sértækum þvingunum. Ekki er vítað um mörg tilvik þar sem glæpamenn voru stöðvaðir á landamærum fyrir inngöngu Íslands í Schengen.

Rétt er að nefna í þessu samhengi að núverandi eftirlit með þeim sem koma til landsins er býsna mikið þar sem landamæradeildin á Keflavíkurflugvelli fær farþegalista þeirra flugvéla sem hingað koma og starfsmenn þar geta samkeyrt farþegalistana við gagnabanka áður en viðkomandi flugfar lendir hér. Þessi möguleiki yrði til muna takmarkaðri eftir að lögregla hefði ekki lengur aðgang að SIS.

Þróun undanfarinna ára hefur verið aukin millilandaglæpastarfsemi, þar á meðal fíkniefnainnflutningur, skipulögð glæpastarfsemi, mansal, glæpir tengdir bankahruninu og svona mætti áfram telja. Það er líklegt að sú þróun komi því miður til með að halda áfram. Glæpir yfir landamæri munu halda áfram að eiga sér stað þó Ísland hætti í Schengen, en rannsókn og samvinna við erlend lögregluþyrnd vegna þessara glæpa myndi fyrirsjáanlega dragast saman, verða erfiðari og óskilvirkari því ólíklegt er að ríki Evrópusambandsins kæmu upp sérstöku samvinnukerfi við Ísland ef við værum utan Schengen.

Úrsögn úr Schengen myndi jafnframt þýða upptöku landamæraeftirlits gagnvart Norðurlöndum og þar með vætanlega úrsögn úr Norræna vegabréfasamningnum. Spurning er hvaða önnur áhrif fylgdu í kjölfarið varðandi samstarf við Norðurlönd en það hefur verið afar náið um langa hríð. Þá myndi úrsögn úr Schengen samstarfinu loka á þá greiðu og skilvirku lögreglusamvinnu sem Ísland hefur nú aðgengi að, auk þess sem EES samstarfið kæmist fyrirsjáanlega í uppnam vegna úrsagnarinnar.

Til þess að samstarf á við Schengen samstarfið gangi upp verða öll þátttökuríkin að deila ábyrgðinni sem fylgir þessu opna svæði 26 landa og sýna samstöðu í verki þegar kemur að stjórnun ytri landamæra svæðisins og tryggja öryggi borgaranna.

Með því að fella niður persónubundið eftirlit á innri landamærum Schengen svæðisins missa sum verkfæri vissulega mátt. Dæmi um slík verkfæri eru farbann og endurkomubann á einstaklinga. Einstaklingur sem sætir farbanni á augljóslega hægara um vik við ferðalög um innri landamæri Schengen svæðisins þar sem persónubundið eftirlit er ekki til staðar, heldur en um ytri landamæri. Hinsvegar er hægt að eftirlýsa einstakling í Schengen upplýsingakerfinu og þannig má finna hann í öðru landi og framselja eða afhenda hann á grundvelli samstarfssamninga þar um. Brot á farbönum og endurkomubönum er hinsvegar ekki umfangsmikið vandamál hér á landi. Til að sporna við þessum vanda eru til leiðir. Sem dæmi má nefna rafræn ökklabönd, sem myndu gera lögreglu kleift að fylgjast með ferðum viðkomandi einstaklings.

Kjósi Ísland að eiga áfram aðild að Schengen yrði helsta áskorunin að halda í við samstarfið og aukinn vöxt þess. Sníða þyrfti íslenska lögreglu og stjórnvöld að samstarfinu til þess að nýta verkfæri þess sem best. Hins vegar fylgja aðildinni einnig ókostir, talsverður tilkostnaður og skorður við sjálfstæðum ákvörðunum íslenskra stjórnvalda. Mikilvægt er að stöðugt fari fram endurmat á kostum þess og göllum að eiga aðild að þessu samstarfi og þá einnig hvernig á málum er haldið á meðan við erum innan Schengen. Í því samhengi þarf m.a. að huga að því á hvern hátt hægt er að halda kostnaði í lágmarki en jafnframt gæta að öryggi íslensks samfélags.

7.3. Kostnaður Schengen samstarfsins

Schengen samstarfið er umfangsmikið. Kostnaður vegna samstarfsins er grundvallaður á sérstökum fjárlagaliðum í fjárlögum á ári hverju, sem ráðstafað til innanríkisráðuneytis.³⁵ Þessum fjárhæðum er varið í þróun, beitingu og framkvæmd Schengen samstarfsins á Íslandi, þar á meðal rekstur og þróun tölvukerfa Schengen samstarfsins, en þar má nefna Schengen upplýsingakerfið, auk þróun annarar kynslóðar kerfisins, sameiginlegt kerfi til útgáfu vegabréfsáritana og Eurodac sem er fingrafaragagnagrunnur vegna hælisumsækjenda á Schengen svæðinu. Þá fellur kostnaður vegna reksturs SIRENE skrifstofunnar undir fjárlagaliðinn, árlegar greiðslur til landamæraeftirlits (FRONTEX), árlegar greiðslur til landamærasjóðs, ferðakostnaður vegna fundarsóknar á Schengen fundi samsettu nefndarinnar svo eitthvað sé nefnt.

³⁵ Fjárlagaliður 06-397 Schengen samstarf: 2011 = 108,9 millj.kr., 2010 = 122,3 millj.kr., 2009 = 106,1 millj.kr., 2008 = 94,5 millj.kr., 2007 = 133,5 millj.kr. Upplýsingar af heimasíðu fjármálaráðuneytis; http://www.fjarmalaraduneyti.is/log_og_reglugerdir/log/fjarlog/

Fjárlagaliður 06-397 – Schengen-samstarf:

2012 = 112,1 millj.kr.

2011 = 108,9 millj.kr.

2010 = 122,3 millj.kr.

2009 = 106,1 millj.kr.

2008 = 94,5 millj.kr.

2007 = 133,5 millj.kr.

Oft er spurt hver kostnaðurinn af Schengen sé miðað við kostina af samstarfinu þ.e. hvort kostnaðurinn svari kostunum. Slíkt hagsmunamat hefur aldrei verið gert svo kunnugt sé, hvorki í upphafi né síðar. Schengen samstarfið hefur frá upphafi snúist um evrópska samvinnu og ómögulegt væri raunar að framkvæma slíkt mat, samstarfið snýst meira um hugmyndafræðina og samstöðu landa innan Evrópu.

Í tilefni skýrslu þessarar sendi innanríkisráðuneytinu embætti ríkislögreglustjóra og embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum fyrirspurn um áætlaðan kostnað af Schengen hjá embættunum, og óskaði eftir hugmyndum um kostnað væri Ísland utan Schengen. Var fyrirspurninni beint til þessara tveggja embætta með hliðsjón af því af starfi alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra og rekstri Keflavíkurflugvallar á Suðurnesjum.

Þau svör bárust frá ríkislögreglustjóra að kostnaður embættisins vegna Schengen samstarfsins fælist einkum í rekstri alþjóðadeildarinnar og að ætla mætt að um 70% af starfsemi deildarinnar sé tilkominn vegna Schengen samstarfsins. Áætlaður rekstrarkostnaður deildarinnar fyrir árið 2012 eru alls 97 m.kr. Ætla má að kostnaður deildarinnar vegna Schengen, m.v. 70%, því er 68 m.kr. Þessi kostnaður greiðist sem fyrr segir af úthlutuðum fjárheimildum í samræmi við fjárlög hvers árs. Einnig nefndi ríkislögreglustjóri kostnað vegna tölvumála sem samsvarar 20 m.kr., en í þeirri tölu eru hlutdeild í gagnalínukostnaði meðtalin. Alls er áætlaður kostnaður vegna Schengen hjá RLS um 88 m.kr vegna ársins 2012.

Varðandi mögulegan kostnað við að standa utan Schengen var að mati ríkislögreglustjóra erfitt að spá fyrir um hann. Í því samhengi nefndi ríkislögreglustjóri að ekki væru endilega sambærilegar forsendur fyrir og eftir Schengen. Þar á meðal gæti ferðamynstur og fjöldi hælisleitenda verið með öðrum hætti nú en við inngöngu í Schengen samstarfið. Ætla má að umfang alþjóðadeildar yrði óbreytt jafnvel mætti ætla að mannaflapörf yrði meiri þar sem ekki væri aðgangur að gagnabrunnum Schengen og upplýsinga þyrfti að afla með fyrirspurnum til erlendra aðila. Hugsanlegt væri einhver hagræðing í tölvu- og hugbúnaðarkostnaði en ekki er hægt að fullyrða neitt um það því eftir sem áður þarf að halda utanum þá sem hafa réttmætan dvalarrétt hér á landi.

Frá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum bárust upplýsingar um annarsvegar hver áætlaður kostnaður gæti verið ef eftirlit í Leifsstöð yrði með sama hætti og áður en Ísland gekk í Schengen, þ.e. að persónubundið eftirlit yrði tekið upp að nýju gagnvart fólki sem kæmi til landsins og færi frá því. Hinsvegar bárust upplýsingar um hvaða tengsl og gagnabanka mætti telja að Ísland myndi missa aðgengi að ef Ísland segði sig frá Schengen samstarfinu.

Sem svar við fyrrnefndri spurningu sendi lögreglustjórinn á Suðurnesjum þær upplýsingar að kostnaður við rekstur flugstöðvardeildar nam 242.500 m.kr. á árinu 2011. Þessi kostnaður tekur til alls rekstrar flugstöðvardeildar en ekki eingöngu kostnaðar við landamæravörsluna. Taka verður tillit til þess að ýmis verkefni falla til vegna eðlis starfseminnar á alþjóðaflugvelli og að þau verkefni hafa áhrif á allar deildir embættisins en nákvæm kostnaðarskipting liggur ekki fyrir.

Heildarfarþega fjöldi sem fór um Keflavíkurflugvöll á árinu 2011 var 2.112.017. Af heildarfjölda farþega komu til landsins samtals 835.078 farþegar en frá landinu fóru samtals

864.496 farþegar. Skiptifarþegar voru 396.267 talsins. Heildarfjöldi farþega sem ferðuðust um „innri landamærin“ var því samtals 1.699.574 farþegar samanborið við 987.577 farþega sem fóru um ytri landamærin og sættu landamæraeftirliti samkvæmt Schengen reglum.

Miðað við ofangreindar forsendur myndi landamæraeftirlit verða talsvert umfangsmeira verkefni ef tekið yrði upp eftirlit með fólki sem kæmi til landsins eða færi frá því og eftirlitið yrði með sama hætti í Leifsstöð og var áður en Ísland gerðist aðili að Schengen samstarfinu. Rétt er að taka fram að til þess að hægt yrði að taka upp landamæraeftirlit í flugstöðinni eins og var áður en Ísland gerðist aðili að Schengen samstarfinu þyrfti að ráðast í viðamiklar breytingar á innviðum flugstöðvarinnar. Á þessu stigi er ekki hægt að segja til um þann kostnað sem af því hlytist.

Sem svar við síðarnefndri spurningu sendi lögreglustjórinn á Suðurnesjum upplýsingar um að lista gagnagrunna, upplýsingaveitur og tengslanet sem embættið telur að Ísland myndi missa aðgengi að ef til úrsagnar úr Schengen samstarfinu kæmi.

Að mati lögreglustjórans á Suðurnesjum hefur Schengen samstarfið haft jákvæð áhrif á þróun starfsaðferða á landamærum á Íslandi en þær mótast mjög af kröfum er leiða af samstarfinu. Segja má að samstarfið hafi mótað menningu landarmæramálefna á Íslandi í nokkuð víðum skilningi. Í því sambandi er t.d. fróðlegt að skoðar þróun íslenskra vegabréfa og áritana þar sem þessi skjöl hafa tekið stakkaskiptum frá því um aldamótin síðustu; að einhverju leyti má segja að Schengen samstarfið hafi gert kröfur um og mótað þær breytingar sem orðið hafa.

Í heild sinni hefur samstarfið við Evrópuríkin gefið af sér miklar upplýsingar og þekkingu. Samstarfið er þó viðamikilið og gerir ríkar kröfur. Vegna mannfæðar á flugstöðvardeildin í erfiðleikum með að taka þátt í samstarfinu; að halda utan um upplýsingarnar sem berast, svara fyrirspurnum sem af vettvangi samstarfsins koma og sinna þeim verkefnum er tengjast samstarfinu (Frontex, WP on Frontiers/False Docs, FADO).



