



Ríkislögreglustjórinn

Mat ríkislögreglustjóra á Schengen-samstarfinu

Apríl 2016

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	3
2	Saga Schengen-samstarfsins og aðild Íslands	3
3	Samvinna tengd Schengen.....	7
4	Kostir, ókostir, frelsi og öryggi	10
5	Helstu kostir Schengen fyrir íslenska löggæslu og öryggishagsmuni	11
6	Helstu ókostir Schengen fyrir íslenska löggæslu og öryggishagsmuni	14
7	Viðbúnaðargeta Íslands	16
7.1	Viðbúnaðargeta innan Schengen-samstarfsins.....	16
7.2	Viðbúnaðargeta utan Schengen-samstarfsins.....	20
7.3	Tollaeftirlit	23
8	SVÓT-greining	25
9	Flóttamannavandinn í Evrópu	26
10	Aukið álag á löggæslu og landamæri.....	30
11	Fyrirsjáanlegar breytingar á Schengen-samstarfinu.....	32

1 Inngangur

Skýrsla þessi er gerð að beiðni innanríkisráðherra. Tilfni hennar er fordæmalaus straumur flóttamanna og annarra útlendinga, þ.e. ríkisborgara annarra ríkja en þeirra sem taka þátt í Schengen-samstarfinu, til Evrópu á undanförunum misserum. Þessi straumur fólks til Evrópu hefur sett verulegan þrýsting á Schengen-samstarfið um frjálsa för yfir landamæri innan Evrópu. Þá hefur viðbúnaðarstig verið hækkað á sama tíma víðs vegar um Evrópu vegna aukinnar hryðjuverkaógnar og einstök Schengen-ríki hafa tekið upp landamæraeftirlit innan svæðisins tímabundið.

Í beiðni innanríkisráðherra er þess óskað að gerð verði grein fyrir helstu áskorunum sem Íslendingar standa frammi fyrir varðandi löggæsluþátt samstarfsins. Sömuleiðis að hugað verði að þýðingu Schengen-samstarfsins fyrir íslenska löggæslu og greindir verði kostir og gallar samstarfsins fyrir lögregluna og öryggishagsmuni þjóðarinnar. Jafnframt verði gerður samanburður á viðbúnaðargetu lögreglunnar miðað við áframhaldandi þátttöku Íslands í Schengen og hins vegar eftir mögulega úrsögn úr samstarfinu. Að lokum er farið fram á að lagt verði mat á mikilvægi lögreglusamvinnu á Schengen-svæðinu og aðgengi íslensku lögreglunnar að upplýsingum sem samstarfið veitir. Kaflaskipting skýrslunnar tekur mið af þessum óskum.

Jafnframt er í skýrslunni greind sú staða sem skapast hefur á Schengen-svæðinu vegna hins fordæmalausra straums flóttamanna til álfunnar og fjallað um mögulega framtíðarþróun samstarfsins.

Í tengslum við gerð skýrslunnar var efnt til samráðs við lögregluna á höfuðborgarsvæðinu, lögregluna á Suðurnesjum, embætti tollstjóra, Landhelgisgæslu og Útlendingastofnun. Einnig var stuðst við efni útgefið af Alþingi, innanríkisráðuneyti og ríkislögreglustjóra um málefni Schengen auk annarra opinna heimilda.

2 Saga Schengen-samstarfsins og aðild Íslands

Schengen-samningurinn fjallar um frjálsa för fólks um innri landamæri aðildarríkja hans og samræmt eftirlit á ytri landamærum samningssvæðisins. Ísland varð fullgildur aðili að Schengen-samstarfinu árið 2001.

Rætur samstarfsins má rekja til Rómarsáttmálans (1957). Þar er kveðið á um þær fjórar meginstoðir sem Evrópusambandið (ESB) hvílir á, þ.e. frjálst flæði fjármagns, vöru, þjónustu

og fólks. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) frá 1994 byggir einnig á fjórfrelsinu. Segja má að þau réttindi sem fólk hefur til frjálsrar og óhindraðrar farar yfir landamæri, samkvæmt grunnþáttum ESB og EES um frjálst flæði fólks, séu þannig formgerð með Schengen-samstarfinu.

Schengen-samstarfið dregur nafn sitt af samkomulagi sem var undirritað í bænum Schengen í Lúxemborg (1985). Upphaflega voru fimm ríki aðilar að samstarfinu; Belgía, Frakkland, Holland, Lúxemborg og Þýskaland. Samningur ríkjanna kvað á um að fella skyldi niður eftirlit á sameiginlegum innri landamærum samningssvæðisins.

Núgildandi Schengen-samningur var undirritaður í Schengen árið 1990 og í honum eru reglur samstarfsins útfærðar nánar. Frá þeim tíma eru fullgildir þátttakendur í Schengen-samstarfinu orðnir tuttugu og sex talsins; EES-ríkin og aðildarríki ESB að undanskildum Bretlandi¹, Búlgaríu, Írlandi, Króatíu, Kýpur og Rúmeníu.

Þegar Danmörk (1994), Finnland og Svíþjóð (1995) sóttu um aðild að Schengen-samstarfinu settu ríkin þann fyrirvara að norræna vegabréfasambandið og ferða- og vegabréfafrelsi innan Norðurlandanna héldist í gildi. Samningar náðust og Ísland og Noregur undirrituðu samstarfssamning við Schengen-ríkin í Lúxemborg árið 1996 (Lúxemborgar-samningurinn).

Í Amsterdam-sáttmálanum (1997) var Schengen-samstarfið felld undir laga- og stofnanaramma Evrópusambandsins með sérstakri bókun (Schengen-bókunin). Í henni var mælt fyrir um að samstarf við Ísland og Noreg yrði áfram á grunni Lúxemborgar-samningsins en sérstakan samning bæri að gera um samstarfið.

Í desember 1998 náðust samningar þar sem fallist var á kröfur Íslendinga um að áhrif þeirra á mótun nýrra Schengen-reglna yrðu með sambærilegum hætti og samkvæmt Lúxemborgar-samningnum; Ísland og Noregur tækju fullan þátt í framkvæmd og mótun Schengen-reglna á öllum stigum utan þátttöku í atkvæðagreiðslum og að ekki yrði komið á eftirlitsvaldi alþjóðlegra stofnana með framkvæmd Íslands á samningnum nema Ísland ætti aðild að slíkum stofnunum. Skrifað var undir samning um þátttöku Íslands í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna árið 1999 (Brussel-samningurinn).

¹Bretland hefur frá árinu 2015 haft takmarkaðan aðgang að gagnagrunnum Schengen sbr. Council Implementing Decision (EU) 2015/215 of 10 february 2015 on the putting into effect of the provisions of the Schengen acquis on data protection and on the provisional putting into effect of parts of the provisions of the Schengen acquis on the Schengen Information System for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Árið 2000 var samþykkt þingsályktun þar sem Alþingi ályktaði að heimila ríkisstjórninni að fullgilda samninginn fyrir Íslands hönd og tók hann gildi að lokinni þeirri fullgildingu árið 2001.

Af þessari stuttu samantekt um sögu Schengen-samstarfsins og aðild Íslands sést að stigin hafa verið mörg skref í átt að þeirri skipan mála sem nú er í gildi. Íslensk stjórnvöld hafa allt frá upphafi metið það svo að hagsmunum þjóðarinnar væri betur borgið með þátttöku á þessum samstarfsvettvangi og hefur þeirri afstöðu fylgt aðlögun laga og reglna sem og verulegur kostnaður. Aðild Íslands að EES var veigamikill þáttur í þeirri ákvörðun íslenskra stjórnvalda að taka þátt í Schengen-samstarfinu. Annar áhrifavaldur var sá að ljóst þótti að hin Norðurlöndin myndu sækja um aðild að Schengen-samstarfinu og Ísland myndi þannig eitt Norðurlanda standa utan þess.

Þingsályktunartillögum (Þskj. 240 — 206. mál) um fullgildingu Schengen-samkomulagsins sem lögð var fyrir á 125. löggjafarþingi 1999-2000 fylgdi ítarleg greinargerð þar sem þrír lagaprófessorar, þeir Stefán Már Stefánsson, Davíð Þór Björgvinsson og Viðar Már Matthíasson, komust að þeirri niðurstöðu að samstarfssamningurinn um aðild Íslands að Schengen-samstarfinu bryti ekki í bága við íslensku stjórnarskrána.

Í álitsgerð þeirra var m.a. fjallað um áhrif aðildar hinna Norðurlandanna á frelsi til ferða án vegabréfs og samvinnu Norðurlanda á sviði lögreglu- og tollamála:

„Aðild Danmerkur að samstarfinu hefði leitt til þess að ytri landamæri Schengensvæðisins hefðu legið í gegnum Norðurlöndin. Af því leiddi að Norræna vegabréfasambandið hefði ekki getað verið í gildi áfram þar sem ekki var unnt að samræma reglur þess reglum Schengensamstarfsins. Mat Norðurlandanna var það að þau vildu ekki una því að frelsi til ferða án vegabréfs á milli þeirra þyrfti að ljúka með þessum hætti auk þess sem Norðurlöndin höfðu haft með sér verulegt samstarf á sviði lögreglu- og tollamála, réttaraðstoðar og á fleiri sviðum sem kynnu að vera í hættu ef Danmörk gerðist aðili að Schengensamstarfinu. Af þessum ástæðum lýstu forsætisráðherrar Norðurlandanna því yfir á fundi í Reykjavík 27. febrúar 1995, að það þjónaði best hagsmunum Norræna vegabréfasambandsins, að Norðurlöndin hefðu sameiginlega jákvæða afstöðu til þátttöku í Schengensamstarfinu. Í framhaldi af því settu norrænu ESB ríkin þann fyrirvara í aðildarumsóknnum sínum að lausn fyndist á stöðu Íslands og Noregs.“

Segja má að kjarni Schengen-samstarfsins sé annars vegar að auðvelda frjálsa för einstaklinga um innri landamæri samstarfsríkjanna og hins vegar að styrkja baráttu samstarfsríkjanna gegn alþjóðlegri brotastarfsemi. Í álitserð lagaprófessoranna er efni samningsins lýst svo:

„Aðaltilgangurinn með Schengensamningnum er að skapa skilyrði til þess að afnema allt eftirlit með ferðum manna yfir landamæri innan Schengensvæðisins. Í því felst jafnframt að taka verður upp sameiginlegar reglur varðandi eftirlit við ytri landamæri svæðisins. Schengensamstarfið er þannig liður í því að náð verði áformum þeim sem keppt er að með hinum innri markaði ESB í samræmi við 7. gr. A í Rómarsamningnum. Schengensamkomulagið leiðir óhjákvæmilega til þess að taka verður upp hert eftirlit á ytri landamærum Schengenríkjanna. Þetta hefur aftur haft í för með sér vandamál gagnvart þeim ESB ríkjum sem ekki eru aðilar að Schengen. Af þeim sökum m.a. hefur framkvæmdastjórn ESB fylgst náið með þróun mála innan Schengen með það í huga að samstarfið mætti víkka út til allra ESB ríkjanna og fella það inn í þann lagagrundvöll sem þar gildir.

Í samræmi við framangreint fjallar Schengensamningurinn um frjálsa för fólks um innri landamæri aðildarríkjanna og afnám eftirlits með einstaklingum við innri landamæri svo og um samræmt eftirlit á ytri landamærum samningssvæðisins.

Í samningnum er einnig fjallað um samvinnu um vegabréfsáritanir, þar á meðal um sameiginlegan lágmarkslista yfir þau ríki sem krafist er vegabréfsáritunar frá. Samningurinn fjallar ennfrémur um samræmda vegabréfsáritun sem gildir almennt fyrir öll aðildarríkin, reglur um víska þætti í málsmeðferð varðandi beiðni um hæli og flóttamenn, sameiginlegan upplýsingabanka um óæskilega útlendinga, eftirlýsta einstaklinga o.fl. Loks eru ákvæði í samningnum um samvinnu á sviði lögreglumála, þar á meðal í fíkniefnamálum, og um gagnkvæma réttaraðstoð og fleiri atriði.

Að því er varðar þann kafla samningsins sem fjallar um vöruflutninga er þess að geta að honum er ekki beitt þar sem litið er svo á að nýjar reglur ESB um frjálsa vöruflutninga, svo og um tollasamstarf og samstarf um skatta og önnur gjöld, hafi yfirtekið ákvæði kaflans að langmestu leyti, sbr. ákvæði 134. gr., þar sem segir að ákvæði samningsins skuli aðeins gilda að svo miklu leyti sem þau eru í samræmi við bandalagsrétt. Í 6. gr. samstarfssamningsins við Ísland og Noreg er sérstaklega tekið fram að samstarfssamningurinn taki ekki til ákvæða V. þáttar Schengensamningsins um frjálsa vöruflutninga. Því má ætla að EES-samningnum sé ætlað að taka til frjálsra vöruflutninga. Ennfremur er þess að geta að Ísland mun ekki taka þátt í tollasamstarfi Schengenríkjanna.“

3 Samvinna tengd Schengen

Í þessum kafla er stuttlega fjallað aðild Íslands að fagstofnunum og samningum sem tengjast Schengen-samstarfinu. Tekið skal fram að um er að ræða samninga og fyrirkomulag sem *tengjast* Schengen og Evrópusambandinu en engan veginn er unnt að fullyrða að allir þessir samningar myndu sjálfkrafa falla niður við úrsögn úr Schengen. Þetta á við um beina samninga við ESB og í öðrum tilvikum væri ef til vill unnt að semja um áframhaldandi samstarf í einhverju formi. Þannig hafa bresk stjórnvöld samið um takmarkaðan aðgang að Schengen-upplýsingakerfinu (hér eftir SIS-kerfið), þrátt fyrir að standa að öðru leyti utan Schengen samstarfsins, og mörg ríki utan Evrópu hafa gert samstarfssamninga við Evrópulögregluna (Europol) eins og vikið er að á bls. 21.

Í tengslum við Schengen-samstarfið hefur Ísland gert samstarfssamninga við Evrópusambandið s.s. Evrópsku réttaraðstoðina (Eurojust), Evrópulögregluna (Europol) og Evrópska lögregluskólann (Cepol). Ísland á einnig aðild að Landamærastofnun Evrópu (Frontex) og Landamærasjóði ESB. Ísland hefur sömuleiðis samið við ESB um gagnkvæma réttaraðstoð og framsal sakamanna. Loks tengist Schengen-samstarfinu einnig svonefndur Dyflinnar-samningur sem kveður á um samstarf um meðferð hælisumsókna.

Upplýsingatæknistofnun Evrópusambandsins á sviði innri öryggismála (eu-LISA)

Upplýsingatæknistofnun Evrópusambandsins á sviði innri öryggismála (European Agency for the Operational Management of large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice - skammstafað eu-LISA) annast rekstur þriggja helstu upplýsingakerfa Schengen-samstarfsins (VIS, SIS II og Eurodac). Þessi kerfi halda utan um vegabréfsáritanir, hælisbeiðnir og upplýsingamiðlun vegna lögreglurannsókna á afbrotum sem ná yfir landamæri. Höfuðstöðvar stofnunarinnar eru í Tallinn í Eistlandi en miðstöð sjálfrar starfseminnar er í Strasbourg í Frakklandi. Íslendingar taka þátt í starfsemi stofnunarinnar.

Evrópska réttaraðstoðin (Eurojust)

Eurojust (2002) er samstarfsvettvangur Evrópusamstarfsins sem miðar að því að styðja við rannsóknir og saksóknir alvarlega mála sem tengjast alþjóðlegri brotastarfsemi (gagnkvæm réttaraðstoð í alvarlegum málum er varða tvö eða fleiri aðildarríki ESB). Meginhlutverk stofnunarinnar er að efla samvinnu og samræmingu saksóknar- og lögregluyfirvalda yfir landamæri. Ísland gerðist aðili að samstarfinu 2005 og annast embætti ríkissaksóknara samskiptin við Evrópsku réttaraðstoðina. Höfuðstöðvar Eurojust eru í Haag.

Evrópulögreglan (Europol)

Kveðið var á um stofnun Evrópulögreglunnar í Maastricht-samningnum árið 1992 og tók hún formlega til starfa 1994. Aðalverkefni Evrópulögreglunnar er greining og miðlun upplýsinga auk þess stuðla að samvinnu viðkomandi stofnana innan aðildarríkjanna í því skyni að berjast gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum. Samstarfssamningur á milli Íslands og Europol var undirritaður árið 2001. Íslenskur tengifulltrúi hefur starfað við stofnunina frá árinu 2007. Ríkislögrelustjóri fer með samskipti við Europol.

Evrópski lögregluskólinn (Cepol)

Samkomulag um aðild Íslands að Evrópska lögregluskólanum var undirritað árið 2006. Með samkomulaginu öðlaðist Lögregluskóli ríkisins tækifæri til nánara samstarfs við evrópska lögregluskóla varðandi þjálfun, menntun og skipti á upplýsingum. Meginviðfangsefni Evrópska lögregluskólans eru að efla samstarf og getu lögregluliða, miðla upplýsingum og annast þjálfunarnámskeið.

Landamærastofnun Evrópu (Frontex)

Landamærastofnun Evrópu var stofnuð 2004 en tók til starfa 2005. Aðildarsamningur Íslands við stofnunina var undirritaður árið 2007. Markmið Landamærastofnunarinnar er að efla öryggi og varnir á ytri landamærum Schengen-svæðisins. Hún fer fyrir samvinnu aðildarríkjanna á sviði landamæravörslu. Meðal helstu verkefna stofnunarinnar er samhæfing landamæravörslu s.s. með aðstoð við þjálfun/menntun landamæravarða, framkvæmd áhættugreiningar og að aðstoða aðildarríki ef sérstakar aðstæður skapast vegna álags á einstaka hluta ytri landamæra. Slíkar aðstæður hafa nú skapast í Grikklandi og á Ítalíu vegna fjölda flóttamanna sem þangað hefur leitað. Frontex býður upp á fjölda námskeiða og æfinga fyrir aðildarríkin.

Landamærasjóður ESB (External Borders Fund)

Evrópusambandið setti upp sérstakan ytri-landamærasjóð árið 2006. Ísland gerðist þátttakandi í Landamærasjóðnum árið 2010. Honum er ætlað að efla stjórnun, eftirlit og öryggi ytri landamæra Schengen-svæðisins og hefur Ísland tekið virkan þátt í þessu samstarfi.

Evrópska handtökuskipunin (European Arrest Warrant)

Evrópska handtökuskipunin gekk í gildi að fullu innan Evrópusambandsins árið 2005 og ári síðar skrifuðu Íslendingar ásamt Norðmönnum undir samning um þátttöku í henni. Markmið hennar er að færa ákvarðanir um framsal sakamanna frá stjórnámálamönnum til dómstóla. Hún felur í sér að handtökuskipun sem gefin er út í einu aðildarríki ESB skal framfylgja, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og á grundvelli gagnkvæmrar viðurkenningar, í því aðildarríki þar sem viðkomandi eftirlýstur einstaklingur finnst. Evrópska handtökuskipunin hefur ekki enn verið lögfest á Íslandi en frumvarp þess efnis liggur fyrir Alþingi.

Gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum

Ísland hefur verið aðili að samningi ESB um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum frá árinu 2003. Aðildin gefur íslenskum lögregluþingvöldum aukin tækifæri til samstarfs við lögregluþingvöld í aðildarríkjum ESB við rannsókn sakamála. Samningurinn gerir íslenskum lögregluþingvöldum kleift að hafa bein og milliliðalaus samskipti við lögregluþingvöld í aðildarríkjum ESB auk þess sem kveðið er á um viðkvæmar/leynilegar rannsóknaraðferðir.

Dyflinnar-reglugerðin um meðferð hælisumsókna

Schengen-samstarfinu tengist einnig hin svokallaða Dyflinnar-reglugerð (áður Dyflinnar-samningur) um meðferð hælisumsókna. Henni er m.a. ætlað að tryggja að aðeins sé fjallað um umsókn um pólitískt hæli (hælisbeiðni) í einu aðildarríki samstarfsins þ.e. því landi sem hælisleitandinn kom fyrst til. Með reglugerðinni er m.a. reynt að koma í veg fyrir að sótt sé um hæli í fleiri löndum en einu. Frá því þátttakan í Dyflinnar-reglugerðinni hófst hafa íslensk stjórnvöld vísað stærstum hluta hælisumsækjenda til baka til annarra aðildarríkja sem fjalla eiga um umsóknir þeirra. Í Dyflinnar-samningnum felst einnig þátttaka í sameiginlegum fingrafaragrunni (Eurodac), sem auðveldar stjórnvöldum að bera kennsl á þá sem þegar hafa sótt um hæli í öðrum aðildarríkjum.

Prüm-samstarfið

Ísland undirritaði svokallaðan Prüm-samning við Evrópusambandið árið 2009. Samningurinn kveður á um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri, einkum í baráttunni gegn hryðjuverkum. Samningurinn felur í sér uppflettiaðgang lögreglu að fingrafara- og erfðaefnisskrám aðildarríkjanna auk ökutækjaskráa. Með þessum samningi eru lögreglu veittar auknar heimildir í baráttunni gegn alþjóðlegri brotastarfsemi. Enn á eftir að gera nauðsynlegar lagabreytingar á Íslandi vegna samningsins. Íslendingar hafa ekki fjárfest í

þeim lausnum sem gera lögreglu kleift að nýta uppflættaðganginn og er þetta kerfi því í reynd ekki virkt hér á landi.

4 Kostir, ókostir, frelsi og öryggi

Schengen-samstarfið er tvíþætt í eðli sínu og má í einfölduðu máli segja að það feli í sér frjálsa för innan samningssvæðisins og viðbrögð við þeirri skipan mála á vettvangi löggæslu og öryggismála. Í greinargerð íslensku lagaprófessoranna sem nefnd var hér að framan segir:

„Aðaltilgangurinn með Schengensamningnum er að skapa skilyrði til þess að afnema allt eftirlit með ferðum manna yfir landamæri innan Schengensvæðisins. ... Schengensamstarfið er þannig liður í því að náð verði áformum þeim sem keppt er að með hinum innri markaði ESB í samræmi við 7. gr. A í Rómarsamningnum.“

Af þessu leiðir að ráðstafanir sem gerðar hafa verið á vettvangi Schengen með tilliti til löggæslu og öryggishagsmuna koma til af hinni frjálsu för sem er megintilgangur samningsins. Þetta þýðir að sjónarhorn þess sem leitast við að greina kosti og galla þessa samstarfs frá sjónarhóli löggæslu og öryggishagsmuna er bundið við þá stoð samstarfsins sem til er komin til að veða upp á móti þeim veikleikum sem fylgja aðaltilgangi samningsins. Sjónarhornið er með öðrum orðum afmarkað og miðað við tiltekna hagsmuni. Með þessari nálgun er því ekki horft til kosta/styrkleika á borð við efnahagslegan ábata svo ekki sé minnst á gildi frjálsrar farar almennings og samstarfs ríkja Evrópu á öðrum sviðum en löggæslu. Þetta á sérstaklega við um þá SVÓT-greiningu sem þessari skýrslu fylgir.

Innanríkisráðuneytið vann árið 2012 skýrslu um Schengen-samstarfið fyrir ráðherra, með áherslu á kosti þess og galla, áhrif á framkvæmd landamæravörslu o.fl. Kostir og gallar samstarfsins hafa ekki tekið eðlisbreytingum á þeim tæpu fjórum árum sem liðin eru frá gerð þeirrar skýrslu. Á hinn bóginn hafa atburðir undanfarinna missera og þá einkum mikill straumur flóttamanna frá stríðshrjádum ríkjum Mið-Austurlanda orðið til þess að varpa ljósi á helstu ókosti og veikleika þeirra stoða sem þetta samstarf hvílir á.

Mat á kostum og ókostum Schengen-samstarfsins er margvíslegum annmörkum háð, m.a. þeim að ekki er ávallt um eðlislíka, skýra og mælanlega þætti að ræða sem er unnt að veða saman. Nokkrir helstu kostir samstarfsins lúta t.a.m. að frjálsri för, þægindum og hagræði í tengslum við ferðalög. Þetta eru kostir, huglæg gæði, sem nýtast einkum almenningi en snerta í raun grundvöll mannréttinda, hið frjálsa samfélag og afstöðu ríkisvaldsins til

einstaklingsins. Schengen-samstarfið hvílir á pólitískri ákvörðun um að auðvelda frjálsa för innan Evrópu. Ákvörðun ríkja um þátttöku í því er pólitísk og felur í sér þátttöku í fjölþjóðlegri samvinnu á grundvelli hagsmuna sem taldir eru sameiginlegir. Loks tengjast samstarfinu miklir efnahagslegir hagsmunir þátttökuríkja ekki síst á sviði vöruflutninga á meginlandinu.

Schengen-samstarfið kveður á um frjálsa för innan samningssvæðisins án sýnilegs persónueftirlits og hefur í för með sér aukin þægindi þar eð hefðbundin vegabréfaskoðun fer almennt ekki fram. Ekki er að efa að þetta hefur m.a. í för með sér aukin umsvif í ferðaþjónustu á meginlandinu og því má líta svo á að efnahagslegir hagsmunir henni tengdir séu verulegir. Mikilvægi ferðaþjónustu hefur aukist í íslenskum þjóðarbúskap á síðustu árum. Schengen-samstarfið er engan veginn forsenda aukinnar ferðaþjónustu á Íslandi en víst má telja að það auðveldar ferðalög innan Evrópu og getur þannig stutt við þá atvinnugrein hérlendis.

Frá sjónarhóli löggæslu skapar greið og eftirlitslaus för fólks innan Schengen-svæðisins tiltekna áhættu, hún fylgir frelsinu. Innan Schengen-samstarfsins er reynt að bregðast við þeirri áhættu sem hin frjálsa og eftirlitslausa för skapar. Þær ráðstafanir, svo sem eftirlit á ytri landamærum, skila tilteknum árangri og eru miðaðar við ástand mála á hverjum tíma. Því er það svo að þróun innan Evrópu varpar ljósi á kosti/styrkleika og ókosti/veikleika Schengen-samstarfsins miðað við ríkjandi aðstæður hverju sinni. Sjálft eðli samstarfsins og þar með kostir þess og ókostir er hins vegar hið sama og þegar til þess var stofnað.

Þegar þess er freistað að leggja mat á kosti/styrkleika og ókosti/veikleika Schengen-þáttökunnar er mikilvægt að þessi atriði séu höfð til hliðsjónar ásamt þeirri staðreynd að hin þekktu togstreita frelsis og öryggis er til staðar; borgarar lýðræðisríkja eiga í senn rétt til frelsis og öryggis.

5 Helstu kostir Schengen fyrir íslenska löggæslu og öryggishagsmuni

Schengen-samningurinn er ein af grunnstoðum samvinnu Evrópuríkja. Schengen-samstarfið hefur í för með sér samræmt lagaumhverfi hvað varðar landamæraeftirlit og fleira. Þannig er þátttaka í Schengen mikilvægur liður í því alþjóðlega samstarfi sem Íslendingar taka þátt í og farið hefur ört vaxandi á síðustu áratugum. Lög og framkvæmd landamæralöggæslu eru í samræmi við viðmið og starfshætti annarra þjóða. Í þessu efni er vert að hafa í huga að sú

ákvörðun að leita eftir aðild að Schengen-samstarfinu var ekki síst tekin með tilliti til norrænnar samvinnu.

Mikilvægur liður í öllum áætlunum varðandi Schengen var sú hugsun að um leið og á eftirliti á innri landamærum þátttökuríkja yrði afnumið yrði lögreglusamstarf eflt til muna, haldið yrði uppi traustri gæslu á ytri landamærum svæðisins og eftirlit innanlands aukið með markvissum aðgerðum einkum með tilliti til glæpastarfsemi svo sem fíkniefnaviðskipta og ólöglegra fólksflutninga. Miðlun og móttaka upplýsinga lögregluliða er ein af grunnstoðum þessa samstarfs. Í þessu skyni var komið á fót upplýsingakerfum (SIS, Schengen Information System og VIS, Visa Information System) sem aðildarríkin öll eiga aðild að. Ísland hefur aðgang til uppflættinga og skráninga í miðlægum gagnagrunni SIS-kerfisins. Þar skrá aðildarríkin eftirlýsta, týnda eða horfna einstaklinga, einstaklinga sem er óheimil innganga á Schengen-svæðið, stolna/týnda muni og skilríki, svo eitthvað sé nefnt.

Jafnframt er unnt, áður en flugvél/skip kemur að landi, að samkeyra áhafna- og farþegalista við SIS-gagnagrunninn. Sömuleiðis geta lögregla og tollgæsla leitað upplýsinga um tiltekinn einstakling í SIS-kerfinu við komu hans eða ef höfð eru afskipti af viðkomandi á landamærum. Iðulega hefur komið til þess á undanförunum árum að eftirlýstir menn hafa fundist hér á landi við uppflættingu í SIS-kerfinu (sjá mynd á bls. 18 „Smellir á erlendar skráningar“ - 26.gr).

Rekstur upplýsingakerfa Schengen felur því einnig í sér tæknisamvinnu sem m.a. hefur í för með sér þjálfun mannafla. Hjá lögreglunni á Suðurnesjum starfa skilríkjasérfræðingar sem að mestu hafa hlotið sérhæfða þjálfun á grundvelli Schengen-samstarfsins.

Þá er þess að geta að aðild að Schengen felur í sér hagræði og talsverðan sparnað fyrir íslenska ríkið með tilliti til vegabréfsáritana. Hvað þær varðar er vert að hafa í huga að Ísland notfærir sér sendiráð og aðalræðisskrifstofur aðildarríkja Schengen til útgáfu vegabréfsáritana, í alls 86 löndum. Aðeins tvö íslensk sendiráð geta nú veitt vegabréfsáritanir til Íslands. Ísland hefur skráninga- og uppflættingaágang í miðlæga gagnagrunninn VIS (Visa Information System), skrá yfir útgáfu áritana og dvöl áritanaskyldra einstaklinga. Kerfið gagnast við að bera kennsl á hælisleitendur og til ákvörðunar um hvort annað ríki beri ábyrgð á hælisumsókn samkvæmt Dyflinnar-reglugerðinni. Unnt er að fletta þeim sem sækja um dvalarleyfi og vegabréfsáritanir upp í miðlæga SIS-gagnagrunninum m.t.t. hvort viðkomandi séu skráðir í endurkomubann og lögmætis skilríkja þeirra. Þeir sem eru með dvalarleyfi á Íslandi hafa ferðafrelsi innan Schengen-landanna.

Innan löggæslunnar er sú skoðun almenn að í rannsóknum sakamála sem ná yfir landamæri sé hagur af lögreglusamvinnu innan Schengen augljós. Aðildin sé því mikilvæg með tilliti til alþjóðlegrar skipulagðrar brotastarfsemi sem fram fer yfir landamæri og þar með á Íslandi. Að auki skapar Schengen-aðildin tækifæri á sviði hryðjuverkavarna vegna þess samstarfs sem fram fer á þeim vettvangi. Almennt er litið svo á að hryðjuverkaógn sé viðvarandi og vaxandi í Evrópu og er þá vísað til mats helstu löggæslustofnana álfunnar, óhæfuverka íslamista í Frakklandi og Belgíu 2015 og 2016 og hótana um frekari fjöldamorð. Í því efni er vert að minnast þess að hryðjuverkasamtökin Ríki íslams (ISIS/ISIL/ Daesh) hafa lýst því yfir að þau hyggest nýta sér flóttamannastraum frá Mið-Austurlöndum til að koma vígamönnum sínum til Evrópu. Fyrirliggjandi upplýsingar eru á þann veg að þetta hafi samtökin þegar gert í tengslum við fjöldamorðin í París og Brussel. Sú skoðun er almenn innan löggæslustofnana í Evrópu að hryðjuverkaógninni verði einkum mætt með auknu samstarfi, sérstaklega bættri miðlun upplýsinga.

Hvað umfang ógnar og áhættu varðar er vísað í fyrirliggjandi skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi og hryðjuverkaógn á Íslandi frá árinu 2015 sem og áhættumat og greiningu vegna komu flóttafólks og aukins álags á landamærum Íslands frá sama ári. Með tilliti til skipulagðrar brotastarfsemi, aukinnar hryðjuverkaógnar og áhættu vegna komu flóttafólks/hælisleitenda telst það ótvírætt kostur að íslenska lögreglan hafi aðgang að sameiginlegum gagnagrunni þar sem leita má eftirlýstra manna, bíla, tækja, skilríkja o.s.frv.

Líkt og rakið hefur verið felur Schengen-aðildin í sér aukna lögreglusamvinnu og aðgang að miðlægum gagnagrunnum og samskiptakerfum. Með tilliti til stóraukins álags á landamærum vegna fjölgunar ferðamanna og aukinna umsvifa í Flugstöð Leifs Eiríkssonar má segja að umfang hefðbundinnar löggæslu sé hlutfallslega minna en áður var m.a. með tilliti til húsnæðis, búnaðar og mannafla.

Mat embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum er að þar sem ekki sé haldið úti kostnaðarsömu vegabréfaeftirliti á landamærum geti lögregla einbeitt sér að því að bera kennsl á brotamenn og aðra óæskilega aðila sem kunna að vera á ferð í stað þess að sérhver farþegi sæti tímafreku eftirliti. Þannig skapist aukið svigrúm til að kanna erindi erlendra ferðamanna sem afskipti eru höfð af; athuga hvort viðkomandi eru eftirlýstir o.s.frv. Brotamenn frá öðrum Schengen-ríkjum eigi því erfiðara en ella að dveljast hér á landi.

Það er mat embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum að Schengen-samstarfið stuðli að styrkari landamæragæslu og auknu öryggi íslensks samfélags. Mörg tækifæri og mikilvæg fylgi Schengen-aðildinni með tilliti til menntunar og fræðslu lögreglumanna. Mikilvægt sé að lögreglumenn öðlist færni í þeim verkefnum sem persónueftirlit á landamærum kalli á. Þetta eigi einkum við um nám skilríkjasérfræðinga á vettvangi Frontex, þátttöku í vinnuhópum, aðgang að gagnagrunnum og aðra upplýsingamiðlun. Frekari sóknarmöguleikar felist í að nýta námskeið á vegum Frontex í menntun og þjálfun lögreglumanna.

Á hinn bóginn myndi úrsögn úr Schengen á engan hátt tryggja að glæpamenn yrðu stöðvaðir á landamærum við hefðbundið eftirlit. Eftir sem áður kynnu viðkomandi að hafa tiltæk fölsuð skilríki. Aukning í alþjóðlegri brotastarfsemi yfir landamæri sýnist einnig óháð Schengen-samstarfinu þar sem hún eykst einnig í ríkjum sem standa utan samningsins.

6 Helstu ókostir Schengen fyrir íslenska löggæslu og öryggishagsmuni

Líkt og sagði hér að framan felast ókostir/veikleikar samstarfsins fyrir íslenska löggæslu og öryggishagsmuni í sjálfu eðli þess; eftirlitslausu flæði fólks milli landa innan Schengen-svæðisins. Þetta fyrirkomulag leiðir af sér að jafnan er í landi hverju mikill fjöldi fólks sem ekki hefur sætt eftirliti á landamærum. Þessi staðreynd hefur margvísleg áhrif á störf lögreglu og getur torvelað rannsóknir á ýmsa vegu. Þá er dvöl erlendra ríkisborgara í hverju landi sett skilyrði samkvæmt lögum sem kallar á eftirfylgni af hálfu lögreglu. Reynslan sýnir að hér á landi er sú eftirfylgni ekki sem skyldi, m.a. sökum fjárskorts. Raunin virðist hin sama erlendis líkt og t.a.m. hefur komið í ljós við rannsóknir á hryðjuverkum í Belgíu og Frakklandi. Þeir menn sem þar voru að verki fóru frjálssir ferða sinna landa á milli innan Evrópu og virðast hafa komist frá Sírylandi yfir ytri landamæri Schengen án vitneskju yfirvalda.

Við blasir að eftirlitslaus för fólks innan Schengen-svæðisins auðveldar glæpahópum að auka umsvif sín og stunda afbrot yfir landamæri. Segja má að samstarfinu fylgi aukin tækifæri fyrir skipulagða glæpahópa að stækka „aðgerðasvæði“ sín og á það ekki síst við um sérhæfða hópa þ.e. þá sem búa yfir mikilli þekkingu og reynslu á tilteknum sviðum afbrota. Dæmi um slík afbrot á Íslandi eru rán í verslun úrsmiðsins Michelsen við Laugaveg í Reykjavík í október 2011, skipulögð innbrot erlendra glæpahópa og greiðslukortasvik.

Horfa má til svæðisins alls með tilliti til þeirrar áhættu sem fylgir frjálssri för og umsvifum skipulagðra glæpahópa og hryðjuverkamanna. Á hinn bóginn ber að hafa í huga að aðstæður

á Schengen-svæðinu eru ólíkar og efnahagslegt bolmagn þátttökuríkjana mismunandi sem og lífskjör öll. Ein af forsendum Schengen-samstarfsins var sú að eftirlit yrði aukið innanlands þ.e. að tryggð væri öflug löggæsla í hverju þátttökuríki, til að veða upp á móti þeirri áhættu sem frjálsri för fylgdi. Innan íslensku lögreglunnar er sú skoðun ríkjandi að þetta hafi ekki verið gert með fullnægjandi hætti. Auknar fjárveitingar til lögreglu vegna þarfar á auknu eftirliti innanlands hafi ekki fylgt aðild Íslands að Schengen. Einnig hafi fjöldi lögreglumanna ekki haldist í hendur við gífurlega fjölgun ferðamanna með tilheyrandi auknu álagi og áhættu með tilliti til löggæslu og öryggishagsmuna. Hvað eftirlit á ytri landamærum varðar á þessi lýsing augljóslega einkum við um Keflavíkurflugvöll, búnað og tæki þar m.a. í ljósi þeirrar áherslu sem lögð er á aukna sjálfvirkni við landamæravörslu innan Schengen (e. smart borders). Jafnframt benda fyrirbyggjandi upplýsingar til þess að efla megi eftirlit innanlands með tilliti til dvalarleyfa og markvissari vinnubragða lögregluliða varðandi uppflettingar í SIS-kerfinu. Almennt er að sögn lögreglu ófullnægjandi eftirliti haldið uppi með því að útlendingar hér á landi séu í lögmætri dvöl. Þetta á m.a. við um tilvik þar sem útlendingur hefur hlotið dvalarleyfi en því er ekki fylgt eftir hvort viðkomandi hafi gerst brotlegur við lög og þar með fyrirgert rétti sínum til dvalar í landinu. Ástæður þess eru skýrar, þ.e. fjárskortur og mannekla lögreglu.

Í þessu samhengi er þó vert að benda á að ríkislögreglustjóri fyrirskipaði í kjölfar hryðjuverkanna í Brussel í marsmánuði 2016 að lögreglumönnum bæri að fletta upp öllum þeim í upplýsingakerfum Schengen og Interpol sem höfð væru afskipti af innanlands og á landamærum. Þessi ákvörðun ríkislögreglustjóra er til marks um að brugðist hefur verið við veikleika sem felst í ómarkvissri notkun á þeim upplýsingakerfum sem lögregla hefur aðgang að.

Auk framangreinds telst það ókostur að ófullnægjandi eftirlit á ytri landamærum Schengen skapar áhættu innan svæðisins. Þetta hefur berlega komið í ljós á síðustu misserum þar eð mikill fjöldi flóttamanna hefur komið inn á Schengen-svæðið án skráningar af nokkrum toga og eftirlitslaust með öllu. Þessari þróun fylgir augljóslega mikil áhætta ekki síst með tilliti til þess að hryðjuverkahópar geta nýtt sömu leiðir til að komast yfir ytri landamæri Schengen. Óskráðir einstaklingar sem komið hafa ólöglega inn á Schengen-svæðið eru í viðvarandi hættu hvað varðar hvers kyns misneytingu t.a.m. á sviði vinnumansals eða kynlífsþrælkunar. Líkt og alkunna er eiga flóttamenn og hælisleitendur oft allt sitt undir glæpahópum/smyglurum er þeir ákveða að flýja heimaslóðir. Sú aðstoð skapar iðulega fjárhagslegar skuldbindingar gagnvart þeim sem aðstoðina veittu. Slíkar skuldbindingar hafa

oft í för með sér misneytingu af ýmsu tagi og ógnir gagnvart flóttamönnum og jafnvel ættingjum viðkomandi í heimalandinu.

Straumur flóttamanna til Evrópu og vaxandi hryðjuverkaógn í álfunni hefur skapað áður óþekktan vanda innan Schengen-svæðisins. Sjaldan hefur reynt svo mjög á mannafla og getu lögreglu og öryggisstofnana í Evrópu. Þekktar eru áhyggjur og fullyrðingar ýmissa ráðamanna á sviði öryggismála, t.a.m. Atlantshafsbandalagsins, NATO, þess efnis að flóttamannastraumurinn skapi mikla ógn í Evrópu með tilliti til hryðjuverka þar sem vitað sé að hryðjuverkasamtök nýti sér hann til að koma liðsmönnum sínum inn í álfuna. Vitað er að vígamenn frá Evrópuríkjum sem barist hafa með hryðjuverkasamtökum í Mið-Austurlöndum hafa snúið aftur heim. Tiltækar upplýsingar eru á þá leið að um hundruð og jafnvel þúsundir manna sé að ræða. Bandaríska fyrirtækið The Soufan Group sem sérhæfir sig í alþjóðlegum öryggismálum áætla að um 5.000 manns frá ríkjum Vestur-Evrópu hafi haldið til Síurlands og Íraks til að berjast undir fána Ríkis íslam. Sama fyrirtæki áætla að um 20 – 30% þessa fjölda snúi heim. Samkvæmt þessu má því áætla að um 1.000 til 1.600 vígamenn hafi snúið aftur til Vestur-Evrópu. Taka ber fram að um ágiskun er að ræða sem byggir á takmörkuðum upplýsingum. Hið sama er að segja um þann fjölda róttækra íslamista sem er að finna í ríkjum Evrópu en hafa ekki haldið til átakasvæða í Mið-Austurlöndum. Loks bætast við þennan fjölda þeir sem eru málstaðnum hliðhollir og/eða eru tilbúnir til að aðstoða hryðjuverkamenn með einhverju móti.

Öryggisógnir Schengen koma til vegna ónógra varna á ytri landamærum svæðisins og eftirlitslausrar farar yfir innri landamæri auk þess sem eftirlit innanlands hefur ekki verið aukið í samræmi við grunnhugsun sammingsins. Þessir ókostir/veikleikar hafa verið til staðar frá upphafi samstarfsins en ekki hefur reynt á þá áður sem nú. Það framsal á landamæragæslu sem felst í samstarfinu gerir að verkum að gæsla tiltekinna öryggishagsmuna Íslendinga, sem annarra þjóða Schengen, er undir öðrum komin við afar krefjandi aðstæður.

7 Viðbúnaðargeta Íslands

7.1 Viðbúnaðargeta innan Schengen-samstarfsins

Á höfuðborgarsvæðinu sinnir lágmarksmannafla landamæragæslu þar sem vegabréfaskoðun fer ekki fram á innri landamærum samkvæmt ákvæðum Schengen-sammingsins. Lögreglan vinnur áhættugreiningar en fylgist ekki með komum og brottförum allra flugvéla og skipa. Þess ber þó að geta að nokkuð millilandaflug fer í gegnum Reykjavíkflugvöll, auk þess sem

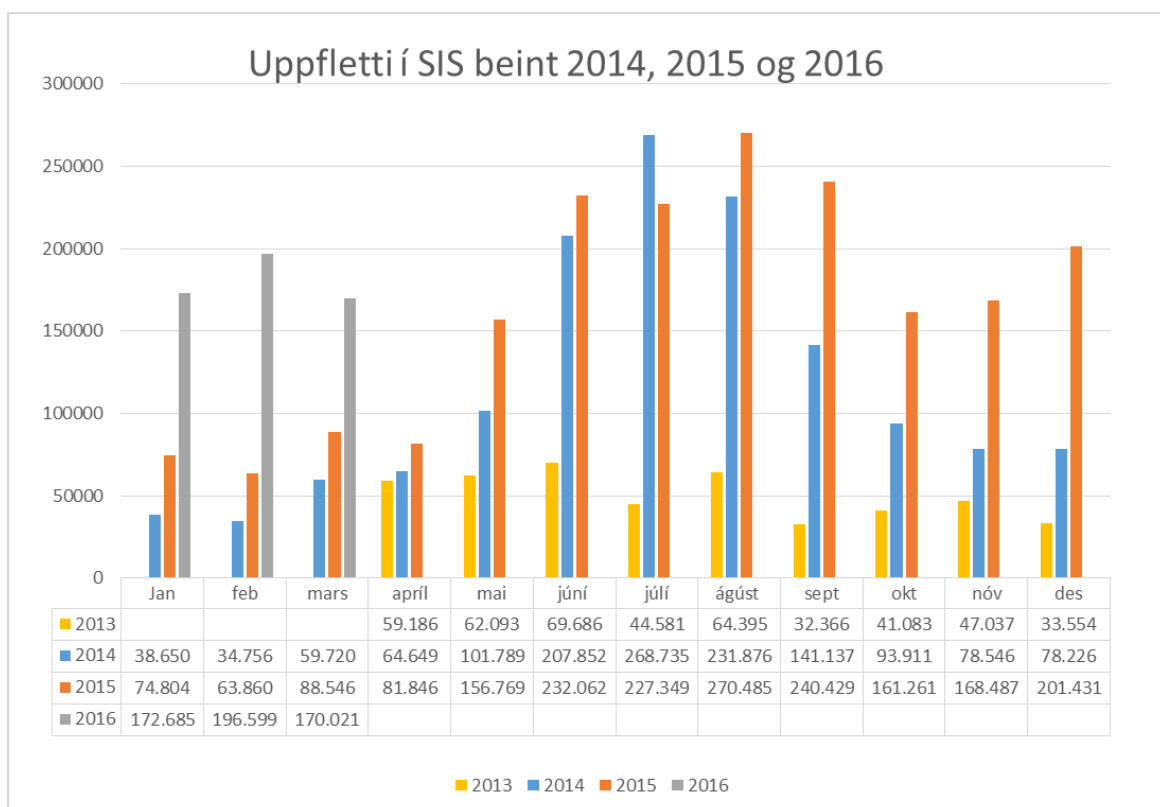
verulegur fjöldi skemmtiferðaskipa kemur til hafnar í Reykjavík á hverju ári. Viðbúnaðargeta fer eftir mannafla á vakt hverju sinni.

Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu upplýsir að við mat á mikilvægi aðgangs lögreglu að SIS-kerfinu og lögreglusamvinnu beri að horfa til annars vegar sjálfan aðganginn og hins vegar notkunina. Reyndin sé sú að lögreglumenn hafi ekki nýtt sér aðganginn markvisst. Notkun á gagnagrunnum hafi því verið í lágmarki en ekki sé unnt að tilgreina ástæður þessa með óyggjandi hætti. Kennsla í Lögregluskóla ríkisins hafi undanfarin fjögur ár verið miðuð við þetta verklag varðandi notkun á SIS-kerfinu en það virðist ekki hafa skilað sér í daglegum störfum lögreglu. Hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu hafa komið tíu til 20 „smellir“ á ári upp í SIS-kerfinu. (Með „smelli“ er átt við að leit í gagnagrunninum skili niðurstöðu).

Samkvæmt upplýsingum frá Lögreglustjóranum á Suðurnesjum gáfu uppflettingar í SIS-kerfinu alls af sér 22 „SIS-smelli“ og 11 „Interpol-smelli“ árið 2015.

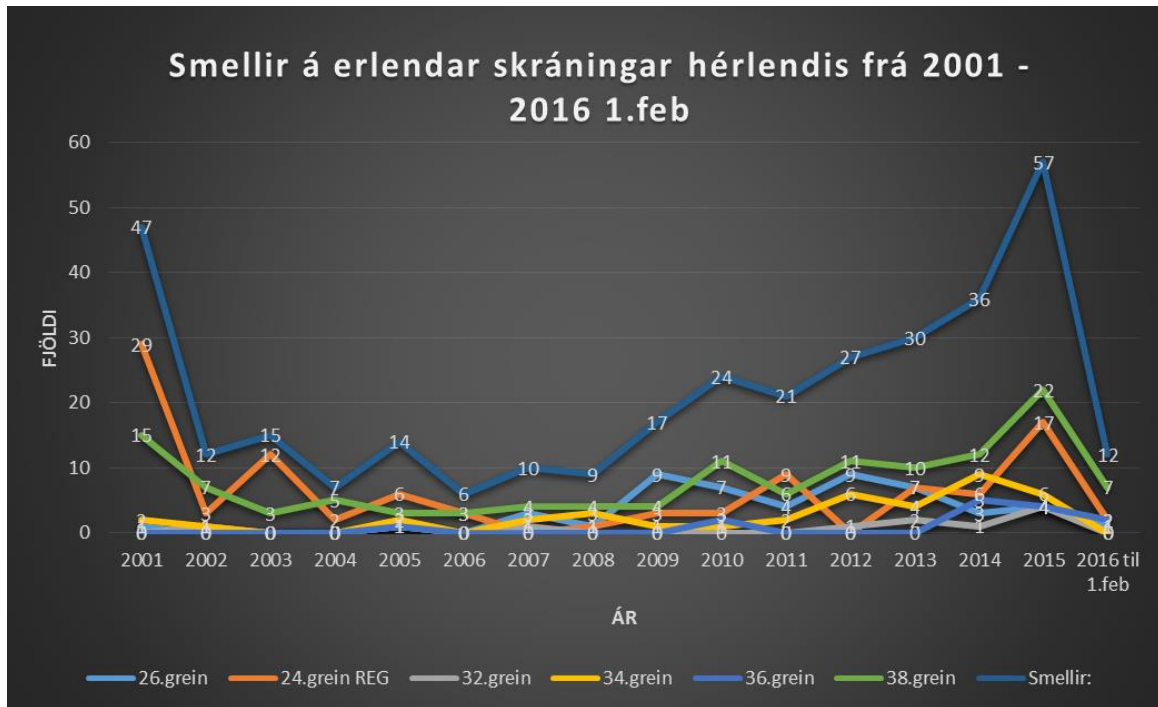
Alþjóðadeild ríkislögreglustjóra fer með hlutverk SIRENE-skrifstofu (e. Supplementary Information Request at the National Entries) vegna Schengen-samstarfsins. Alþjóðadeild sinnir landamæravörslu með því að fletta áhafna- og farþegalistum skipa sem koma til landsins upp í SIS-kerfinu.

Myndirnar hér á eftir eru frá alþjóðadeild ríkislögreglustjóra og sýna notkun SIS-kerfisins og hvernig hún hefur þróast á síðustu árum. Frá 2014 til 2016 hefur uppflettingum, þ.e.a.s. tilvikum leitar í Schengen-gagnagrunninum, hér á landi fjölgað verulega. Ætla má að



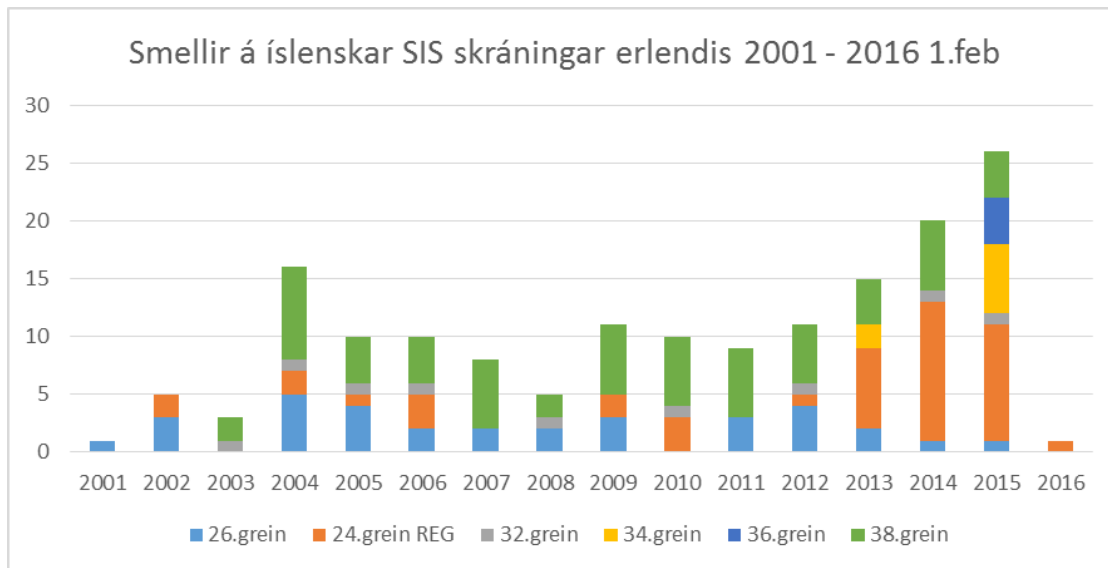
uppflettingum fari enn fjölgandi á árinu 2016 ekki síst í ljósi þess að í kjölfar hryðjuverkanna í Brussel fyrirskipaði ríkislögreglustjóri að lögreglumönnum bæri að fletta upp öllum þeim í upplýsingakerfum Schengen og Interpol sem höfð væru afskipti af.

Myndin hér að neðan sýnir „smelli“ á erlendar skráningar hérlendis. Með „smelli“ er átt við að leit í Schengen-gagnagrunninum skili niðurstöðu og sýnir myndin því fjölda þeirra tilvika.



Á myndinni má sjá að tilvikum („smellum“) fer fjölgandi. Fjöldinn á fyrsta mánuði ársins 2016 gefur til kynna að sú þróun haldi áfram. Greinarnar sem auðkenndar eru á myndinni er að finna í Schengen-samningnum.

Myndin að neðan sýnir fjölda tilvika þar sem leit erlendis í gagnagrunninum hefur skilað niðurstöðu vegna skráningar sem færð var í hann hér á landi.



Útlendingastofnun notfærir sér fyrirvar annarra aðildarríkja Schengen vegna útgáfu vegabréfsáritana. Aðeins tvö íslensk sendiráð, í Moskvu og Peking, veita vegabréfsáritanir til Íslands. Sendiráð og aðalræðisskrifstofur annarra aðildarríkja veita áritanir í 86 löndum. Einnig annast ræðisskrifstofur annarra ríkja áritanir í Rússlandi og Kína sökum fólksfjölda og stærðar landanna. Í þessu fyrirkomulagi felst verulegt hagræði og sparnaður fyrir íslenska ríkið. Hið sama á við um þann fjölda fólks sem til Íslands ferðast frá ríkjum utan Schengen-svæðisins.

Allir sem sækja um áritun til Schengen-lands eru skráðir í miðlægan gagnagrunn VIS (e. Visa Information System). Því er unnt að fletta upp í þeirri skrá þegar kannað er hvort dvöl áritanaskyldra einstaklinga í landinu sé lögmæt. Innan Schengen er fyrir hendi sá möguleiki að bera saman fingraför hælisleitenda við fingraför í VIS-kerfinu. Sænsk stjórnvöld hafa notað þessa aðferð með góðum árangri til að bera kennsl á hælisleitendur sem e.t.v. hafa ekki gert grein fyrir sér. Þeim hælisleitendum sem ekki hafa skilríki er ávallt flett upp í VIS-kerfinu til að kanna hvort þeim hafi verið veitt áritun af einhverju aðildarríkja EES. Þetta skiptir máli til að kanna hvaða aðildarríki beri ábyrgð á hælisumsókn samkvæmt Dyflinnar-reglugerðinni.

Þegar umsóknir um dvalarleyfi og vegabréfsáritanir eru skráðar í kerfi Útlendingastofnunar er viðkomandi jafnan flett upp í SIS-kerfinu. Þetta er öryggisatriði vegna einstaklinga sem eru í endurkomubanni á Schengen-svæðinu. Ef ekki væri aðgangur að þessu kerfi, gætu skráðir einstaklingar e.t.v. komist til landsins þrátt fyrir að teljast óæskilegir t.d. vegna fyrri afbrota.

Schengen-ríkin hafa samræmdar reglur um útlit og öryggi skilríkja sem staðfesta dvalarleyfi í löndunum. Ísland hefur ekki mætt núverandi lágmarkskröfum vegna kostnaðar við búnað og skírteini.

Landhelgisgæslan nýtir sér einungis eitt úrræði/notkunarmöguleika sem í boði er m.t.t. Schengen-samstarfsins, þ.e. svokallað EUROSUR-kerfi. Það kerfi er enn í þróun og nokkuð í land að það verði tilbúið. Í framtíðinni er stefnt að því að þangað verði hægt að sækja og/eða setja inn upplýsingar er tengjast; skipaumferð, leit og björgun á hafinu, fiskveiðum o.s.frv. Vinnustöð hefur verið sett upp í stjórnstöð Landhelgisgæslunnar og hefur einum starfsmanni verið falin umsjón með þessu verkefni.

Að lokinni innleiðingu EUROSUR-kerfisins verður ávinningur af því m.t.t. þeirra verkefna sem Landhelgisgæslan sinnir daglega, s.s. löggæslu á hafinu, fiskveiðieftirliti, leit og björgun og almennum öryggismálum innan íslensku efnahagslögsögunnar og íslenska leitar- og björgunarsvæðisins.

Vegna þátttöku Landhelgisgæslunnar í landamæraeftirliti Frontex á Miðjarðarhafi og undan ströndum Norðvestur-Afríku hefur stofnunin fengið aðgang að ýmsum kerfum sem varða aðgerðir á þessum svæðum eða þær aðgerðir sem skip og flugvél Landhelgisgæslunnar taka þátt í hverju sinni. Þau kerfi nýtast því ekki íslenskum stjórnvöldum eða stofnunum á beinan hátt í tengslum við Schengen-samstarfið.

Landhelgisgæslan hefur ýmsa aðra möguleika á að afla upplýsinga um skipaumferð á Norður-Atlantshafi. Áætlað er að EUROSUR-kerfið „flaggi“ (viðvörðun/ábending) þeim skipum og bátum sem Schengen-ríkin gætu haft áhuga á að gefa nánari gætur. Kerfið mun að mati stofnunarinnar nýtast til að gera eftirlit markvissara í framtíðinni.

7.2 Viðbúnaðargeta utan Schengen-samstarfsins

Í skýrslu innanríkisráðherra um Schengen-samstarfið til Alþingis frá júnímánuði 2012 er þess freistað að leggja mat á hverjar afleiðingarnar yrðu ef Ísland segði sig úr því. Helstu afleiðingarnar sem nefndar eru í skýrslunni yrðu að:

- Setja þyrfti upp landamæraeftirlit vegna alls flugs til og frá Keflavíkurflugvelli og þar af leiðandi ráða fleiri lögreglumenn til að sinna landamæraeftirlitinu.
- Aðgangur að SIS-kerfinu myndi lokast.

- Aðgengi Íslands að evrópskri lögreglusamvinnu myndi dragast umtalsvert saman og væri mjög líklega stefnt í hættu.
- Úrsögn úr Schengen myndi hafa í för með sér upptöku landamæraeftirlits gagnvart Norðurlöndum og þar með líklega úrsögn úr Norræna vegabréfasamningnum.
- Úrsögn úr samstarfinu myndi loka á þá lögreglusamvinnu Schengen-ríkja sem Ísland hefur nú aðgengi að og almennt er talin skilvirk.
- Huga þyrfti sérstaklega að áhrifum úrsagnar á EES-samstarfið, sem samkvæmt skýrslu innanríkisráðherra kæmist fyrirjáanlega í uppnám.

Ekki er hægt að fullyrða að þær afleiðingar sem nefndar eru í skýrslu innanríkisráðherra séu óhjákvæmilegar. Um er að ræða breytingar sem tengjast Schengen og Evrópusambandinu og því ekki hægt að gefa sér niðurstöður fyrirfram án umræðu og samninga. Þannig hafa bresk stjórnvöld samið um takmarkaðan aðgang að SIS-kerfinu og mörg ríki utan Evrópu hafa gert samstarfssamninga við Evrópulögregluna (Europol).

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum telur að yrði aðild Íslands að Schengen-samstarfinu slitið yrðu afleiðingarnar einkum þær að Íslendingar myndu sæta auknu landamæraeftirliti í Evrópu. Skertur réttur til frjálstrar farar hefði fyrst og fremst óþægindi í för með sér fyrir íslenska ferðamenn á ytri landamærum Schengen. Einnig þyrfti að breyta fyrirkomulagi eftirlits hér á landi þannig að það tæki til allra Schengen-borgara sem fara yfir íslensk landamæri. Sá fjöldi er nú um 40% þeirra ferðamanna sem sækja Ísland heim. Fjölga þyrfti lögreglumönnum og eftir atvikum landamæravörðum verulega með tilheyrandi kostnaði. Helsti ókostur fyrir ferðaþjónustu yrði sá að lágmarks landamæraeftirlit tæki mun lengri tíma en nú. Aðgangur að SIS-kerfinu hyrfi mögulega að einhverju eða öllu leyti.

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu telur að viðbúnaðargetu lögreglu yrði verulega áfátt stæði Ísland utan Schengen. Lögregluliðið ráði hvorki yfir mannafla, tækjum né aðstöðu til að hefja þá vegabréfaskoðun við komur og brottfarir sem þeirri ákvörðun myndi fylgja. Slíkt myndi því fela í sér stórátak með tilliti til þjálfunar mannafla í vegabréfaskoðun og útbúa þyrfti aðstöðu á Reykjavíkurlflugvelli og líklegast færanlega aðstöðu vegna vegabréfaeftirlits í skipum o.fl. Stæði Ísland utan Schengen myndi því kostnaður lögreglu á höfuðborgarsvæðinu vegna þess viðbúnaðar sem því fylgdi aukast, fjölga þyrfti lögreglumönnum og festa kaup á tækjum og búnaði.

Nefna má sem dæmi að yrði vegabréfaeftirlit tekið upp á Reykjavíkurlflugvelli vegna farþegaflugs til og frá Færeyjum og Grænlandi yrði sú skipan mála verulega íþyngjandi í daglegum rekstri höfuðborgarlögreglu. Grænlandsflug er tvisvar til fjórum sinnum í viku eftir veðri. Á sumrin er Færeyjaflug tvisvar í viku frá Reykjavík og Grænlandsflug daglega (allt upp í fjögur skipti á dag). Á veturna er flogið til Færeyja frá Keflavík. Einn til tveir lögreglumenn hið minnsta þyrftu að mæta í allar brottfarir og komur farþegaflugs til og frá Reykjavíkurlflugvelli. Það hefði augljóslega í för með sér aukinn kostnað auk þjálfunar lögreglumanna í vegabréfaskoðun og uppbyggingar aðstöðu á Reykjavíkurlflugvelli til vegabréfaskoðunar og landamæraeftirlits sem fyrr var nefnd.

Aðild að Schengen-samstarfinu er ekki grundvallarforsenda löggæslusamvinnu á vettvangi Evrópulögreglunnar. Líkt og áður hefur komið fram hefur Ísland gert samstarfssamning við Europol. Hið sama hafa fjölmörg ríki bæði innan og utan Evrópu gert. Má þar nefna að Ástralía, Kólumbía, Kanada, Sviss og Bandaríkin hafa gert slíka samninga. Að auki hafa Úkraína, Rússland, Tyrkland og Bosnía-Herzegóvína gert svokallaða „strategic agreement“ samninga við Europol. Þá er þess að geta að Bretar eru aðilar að Evrópulögreglunni þótt ekki taki þeir þátt í Schengen-samstarfinu.

Aðild að Schengen er heldur ekki forsenda norrænnar lögreglusamvinnu. Tollgæsla og lögregla starfa saman á vettvangi Politi og Told í Norden (PTN). Í gildi eru norræna handtökuskipunin og norræni lögreglusamvinnusamningurinn sem Ísland undirritaði fyrst 1972 og hefur verið endurnýjaður reglulega. Samningnum er ætlað að greiða fyrir upplýsingaskiptum á milli Norðurlandanna og lýtur sérstaklega að samstarfi á sviði fíkniefnamála, sameiginlegum rannsóknarteymum og þátttöku lögreglu í rannsókn í öðru landi.

Loks er ógetið þess samstarfs sem fram fer á vettvangi Alþjóðalögreglunnar (Interpol), sem ekki er háð Schengen-aðild. Tvíhliða lögreglusamstarf svo sem við Bandaríkin myndi einnig standa óhaggað.

Útlendingastofnun metur það svo að hætti Ísland þátttöku í Schengen-samstarfinu þyrfti að endurskoða alla samninga um afnám áritanaskyldu og koma upp einhvers konar kerfi fyrir áritanir til landsins. Alþjóðaflugmálastofnunin (ICAO) hefur gefið út leiðbeiningar fyrir áritanir og mælir sterklega með tölvulesanlegum áritunum með lífkennum og líklegt er að slíkar áritanir verði skylda, líkt og gildir um vegabréf með lífkennum. Ef fela ætti ræðismönnum Íslands erlendis að veita áritanir til Íslands og koma upp heildstæðu og

samtengdu kerfi áritunarútgáfu yrði kostnaður gríðarlegur sökum hönnunar kerfis, uppsetningar þess og kaupa á búnaði fyrir skrifstofurnar (tölvur/myndavélar/fingrafaraskannar).

Ferðafrelsi er innan landa Schengen-samstarfsins, bæði fyrir ríkisborgara og þá sem eru þar með dvalarleyfi. Vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) yrði ferðafrelsi borgara EES-landa að öllum líkindum óbreytt en vera kann að semja þyrfti sérstaklega við Schengen-þjóðir um áritanir þriðjaríkisborgara með dvalarstöðu á Íslandi.

Samkvæmt skýrslu innanríkisráðuneytisins um Schengen-samstarfið frá 2012 myndu réttindi EES-borgara til búsetu og dvalar hér á landi ekki breytast þótt Ísland segði sig úr því enda eru þau réttindi hluti af fjórfrelsi EES-samningsins. Fjöldi útlendinga hér á landi myndi því að öllum líkindum ekki breytast svo nokkru nemi. Hins vegar hefðu íslensk löggæslufirvöld ekki lengur sambærilegan aðgang að SIS-kerfinu, eins og fram hefur komið, og hefðu því ekki sömu upplýsingar um eftirlýsta brotamenn. Hugsanlega gætu íslensk stjórnvöld þó samið um aðgang að upplýsingakerfum Schengen á sama hátt og Bretar hafa t.a.m. gert. Um slíkt verður þó ekkert fullyrt.

Ef Ísland sliti samstarfinu myndi árlegur kostnaður við Schengen-aðild Íslands falla niður en hann er á fjárlagalið í fjárlögum (06-397 Schengen-samstarf) og nam 127.4 milljónum á fjárlögum ársins 2016. Íslendingar myndu þá að öllum líkindum taka upp svipað landamæraeftirlit og tíðkaðist í Flugstöð Leifs Eiríkssonar áður en Ísland gerðist aðili að Schengen. Líkur eru á að slíkt landamæraeftirlit yrði töluvert umfangsmeira og mannfrekara þar sem um væri að ræða persónubundið eftirlit með hverjum og einum sem kæmi til landsins eða færi frá því. Auk þess er talið líklegt að verulegar breytingar yrði að gera á innviðum flugstöðvarinnar til að mæta nýju skipulagi.

7.3 Tollaeftirlit

Aðild Íslands að Schengen hefur ekki haft veruleg áhrif á það tollaeftirlit sem haldið er uppi hér á landi. Í greinargerð þriggja lagaprófessora sem tengdist fullgildingu Schengen-samningsins og sagt var frá í upphafi skýrslunnar segir:

„Í 6. gr. samstarfssamningsins við Ísland og Noreg er sérstaklega tekið fram að samstarfssamningurinn taki ekki til ákvæða V. þáttar Schengensamningsins um frjálsla vöruflutninga. Því má ætla að EES-samningnum sé ætlað að taka til frjálstra vöruflutninga. Ennfremur er þess að geta að Ísland mun ekki taka þátt í tollasamstarfi Schengenríkjanna.“

Það er mat tollstjóra að það hafi kosti og galla að vera innan Schengen. Það hvort Ísland er innan eða utan Schengen hafi ekki úrslitaáhrif fyrir hlutverk tollstjóra varðandi tollefirtlit á landamærum. Nauðsynlegt sé að huga að öðrum þáttum svo sem mannafla til að fylgja málum eftir, tækjabúnaði og regluverki t.a.m. heimildum til úrvinnslu upplýsinga. Breytingar á núverandi fyrirkomulagi myndu kalla á frekari greiningar á áhrifum á verkefni tollgæslu. Úrsögn úr Schengen gæti haft áhrif á tækifæri til þjálfunar og menntunar. Nefna má að tollstjóri hefur sent hundapjálfa embættisins á námskeið hjá Frontex.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti tollstjóra myndi það ekki breyta lagalegum heimildum tollgæslu til leitar á öllum farþegum gengi Ísland úr Schengen og tekið yrði upp vegabréfaeftirlit gagnvart farþegum frá innri landamærum. Skoðun á vegabréfi gæti hins vegar haft þau áhrif að auðveldara myndi reynast að finna farþega sem ákveðið hefði verið að hafa afskipti af á grundvelli greiningar.

Sem fyrr segir breytti Schengen-aðildin engu um eftirlit tollgæslu gagnvart farþegum á innri og ytri landamærum með tilliti til vörueftirlits. Ef upp koma mál hjá tollgæslu eða grunur leikur á ólögmætu athæfi farþega á innri eða ytri landamærum Schengen er haft samband við lögreglu. Ábendingar geta lotið að grunsemdum um þjófnað, fölsuðum skilríkjum, hælisleitendum, eftirlýsingum (handtökubeiðnir) o.s.frv. Nefna má að á árinu 2015 voru á annað hundrað ábendinga sendar til lögreglu af þessu tagi og þar af voru nánast allar ábendingar vegna farþega frá innri landamærum Schengen.

Varðandi þau úrræði sem nýst gætu við eftirlit telur tollstjóri að helst beri að nefna SIS-kerfið vegna uppflettinga á skráðum einstaklingum. Tollgæsla hefur ekki nýtt SIS-kerfið á síðustu árum en gerði það áður fyrr. Verið er að skoða möguleikann á að nýta upplýsingakerfið, t.a.m. til uppflettinga á notuðum ökutækjum sem koma til tollafgreiðslu með það fyrir augum að kanna hvort mögulega er um stolin ökutæki að ræða.

Tollstjóri skoðaði sérstaklega tilraunir til innflutnings á fíkniefnum til Íslands árið 2015. Um var að ræða alls 175 mál. Ef eingöngu er horft til alvarlegra brota sem erlendir ríkisborgarar frömdu voru málin alls 18 og snertu 20 einstaklinga. Lögregla fletti þessum 20 aðilum upp í SIS-kerfinu og fyrir liggur að enginn þeirra var skráður í kerfið á þeim tíma þegar tilraun til innflutnings fíkniefna fór fram hér á landi.

Að sögn tollstjóra yrði SIS-kerfið, miðað við núverandi þekkingu tollgæslu á því, fyrst og fremst notað sem styrking við aðra greiningu sem hefði þegar átt sér stað á farþega í tengslum

við vörueftirlit. Ef horft er til reynslu tollgæslu undanfarin ár, með þá könnun sem fór fram á alvarlegri fíkniefnabrotum árið 2015 til hliðsjónar, má draga þá ályktun að afar fátítt sé að skráðir afbrotamenn innan Schengen-svæðisins reyni sjálfir að smygla miklu magni fíkniefna til landsins. Þetta kann að benda til þess að óskráð „burðardýr“ séu einkum nýtt til að smygla fíkniefnum til landsins.

Af þessu má ráða að SIS-kerfið gæti reynst viðbót við það eftirlit sem tollgæsla heldur uppi en hefði ekki úrslitaáhrif við val tollgæslu á farþegum til skoðunar.

Tollstjóri telur æskilegt að því sé haldið til haga að aðgengi að upplýsingum er nauðsynlegt verkfæri en það eitt og sér er ekki „töfralausn“. Sem dæmi nefnir tollstjóri að 1. janúar sl. hafi tekið gildi ný löggjöf um bætt aðgengi að farþegalistum sbr. lög nr. 124/2015. Tollstjóri telur líklegt að aðgengi að farþegalistum muni batna til muna við nýja löggjöf en það kemur aðeins að takmörkuðu gagni ef viðkomandi ferðast um á röngum skilríkjum svo dæmi sé nefnt. Slík ólögleg notkun skilríkja (falsanir eða notkun á skilríkjum annarra) getur verið af þeim toga að jafnvel vegabréfaskoðun leiðir það ekki í ljós.

8 SVÓT-greining

Hér fer á eftir greining á styrkleikum, veikleikum, ógnum og tækifærum sem fylgja þátttöku Íslands í Schengen frá sjónarhorni löggæslu og öryggis.

SVÓT- greining

Styrkleikar	Veikleikar
<ul style="list-style-type: none"> • Samræmt lagaumhverfi • Hagræði og sparnaður við útgáfu vegabréfsáritana • Alþjóðlegt samstarf lögreglu • Þátttaka annarra Norðurlanda • Schengen-upplýsingakerfi (SIS, VIS) • Upplýsingamiðlun/ -móttaka • Tækjakostur/tæknileg samvinna • Aukið samstarf löggæslustofnana 	<ul style="list-style-type: none"> • Mikill fjöldi óskráðra á Schengen-svæðinu • Fjöldi fólks jafnan í landinu sem hefur ekki sætt eftirliti á landamærum • Skortur á fjármagni til að sinna eftirliti innanlands • Takmörkuð nýting á SIS-kerfinu hjá lögreglu • Tilviljanakenndar uppflettingar ESB-borgara í SIS-kerfinu á landamærum • Skortur á eftirfylgni vegna dvalarleyfa • Takmarkaður tækjakostur með tilliti til sjálfvirkrar landamæraafgreiðslu

Þátttaka Íslands í Schengen með tilliti til löggæslu og öryggis

Ógnir	Tækifæri
<ul style="list-style-type: none"> • Hryðjuverk • Ófullnægjandi eftirlit á ytri landamærum Schengen víða í álfunni • Ólíkar aðstæður/forsendur/hagsmunir Schengen-ríkja m.t.t. gæslu á ytri landamærum • Vaxandi fjöldi óskráðra einstaklinga innan Schengen-svæðisins • Opin landamæri auðvelda ferðalög og umsvif glæpamanna/skipulagðra glæpasamtaka • Lítið eftirlit á innri landamærum 	<ul style="list-style-type: none"> • Alþjóðasamstarf • Verkefni erlendis (Landhelgisgæslan) • Aukið og bætt upplýsingastreymi í tengslum við landamæralöggæslu • Þjálfun og reynsla starfsmanna • Þátttaka í þróun landamæragæslu (t.d. smart borders) • Aðgangur að þekkingu og tækni

9 Flóttamannavandinn í Evrópu

Árið 2015 jókst mjög straumur flóttamanna til ríkja Evrópusambandsins einkum frá ríkjum Mið-Austurlanda þar sem langvinn átök hafa kallað hörmungar og eyðileggingu yfir íbúana. Flestir flóttamanna komu í gegnum Tyrkland frá Sírlandi, Írak og Afganistan. Fjöldi hælisleitenda kom einnig frá Kósóvó, Albaníu og Pakistan. Enn aðrir komu sjóleiðina frá Norður-Afríku t.d. frá Nígeríu, Sómalíu, Súdan og Erítreu. Til marks um hve margir flóttamenn komu til Evrópu á liðnu ári má nefna að talið er að rúm milljón þeirra hafi komið til Þýskalands. Þangað heldur langstærsti hluti þess flóttafólks sem til Evrópu kemur.

Stjórnvöld ýmissa ríkja Evrópusambandsins hafa hert lög og reglur í þeim tilgangi að draga úr fjölda flóttamanna og hælisleitenda. Sum ríki álfunnar hafa tekið upp eftirlit á innri landamærum og þannig vikið frá Schengen-reglum, tímabundið hið minnsta, líkt og heimild er fyrir í Schengen-samningnum. Á meðal þeirra ríkja sem gripið hafa til slíkra ráðstafana eru Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Þýskaland og enn önnur hafa reist girðingar og tálmanir til að koma í veg fyrir að flóttamenn streymi inn í landið s.s. Austurríki, Ungverjaland og Slóvenía auk Makedóníu (sem raunar er ekki Schengen-ríki).

Stjórnvöld Austurríkis, Svíþjóðar og Finnlands hafa skýrt frá því að þau muni vísa tugum þúsunda flóttamanna úr landi á næstu árum. Stjórnvöld víða í álfunni hyggjast fjölga þeim ríkjum sem skilgreind eru sem „örugg ríki“ og þannig greiða fyrir að flóttamenn séu sendir aftur til síns heimalands. Þau ríki teljast „örugg“ þar sem grundvallarmannréttindi eru virt og ekki telst fyrir hendi hætta gagnvart hælisleitanda. Þannig kunna ríki á borð við Marokkó, Alsír, Túnis og fleiri að verða flokkuð sem „örugg ríki“. Einnig verður unnið að því að gera ferlið við flutning hælisleitenda úr landi skilvirkara. Reglur um rétt flóttamanna/hælisleitenda til að fá til sín fjölskyldumeðlimi hafa verið hertar t.d. í Danmörku og Svíþjóð og þær tímabundið afnumdar í Þýskalandi. Önnur úrræði sem beitt hefur verið eru að greiða hælisleitendum ákveðna fjárupphæð samþykki þeir að flýta brottför og auglýsingar í upprunalöndum hælisleitenda um að þeim sé óheimilt að leita hælis í viðkomandi landi og þeim verði brottvísað.

Stjórnvöld í Evrópu hafa einnig átt í viðræðum við ríkisstjórn Tyrklands um að draga úr straumi flóttamanna og tryggja ytri landamæri Schengen við strendur Grikklands. Í marsmánuði 2016 tókst samkomulag á milli ríkja ESB og Tyrklands sem felur í sér að Tyrkir taka við öllu nýju flóttafólki sem til grísku eyjanna kemur. Evrópusambandið ber kostnað sem af þessu hlýst og er gert ráð fyrir að hann verði alls sex milljarðar evra. Fyrir hvern þann sírlenska flóttamann sem Tyrkir taka við mun Evrópusambandið taka við öðrum sírlenskum

flóttamanni frá Tyrklandi í staðinn. Samkomulagið kveður einnig á um að tyrkneskum ríkisborgurum verði kleift að ferðast til Schengen-ríkja án vegabréfsáritunar í síðasta lagi í lok júní á þessu ári. Þá er gert ráð fyrir því að samkomulag þetta tengist umsókn Tyrklands um aðild að Evrópusambandinu. Auk þess geymir það ákvæði um að ESB leitist ásamt Tyrkjum við að bæta lífskjör og auka öryggi almennings og flóttafólks í Sýrlandi.

Þegar þetta er ritað hefur ekki verið gengið fyllilega frá öllum liðum þessa samkomulags og kann það að taka vikur ef ekki mánuði. Ljóst er að mörg ágreiningsefni og álitamál á eftir að leiða til lykta. Þannig flækir afstaða Kýpverja stöðu mála gagnvart aðildarumsókn Tyrklands að Evrópusambandinu. Andstaða er í álfunni við að leysa Tyrki undan áritunarskyldu gagnvart Schengen, nokkur ríki Austur-Evrópu hafa lýst því yfir að þau muni ekki taka við flóttafólki o.fl.

Samkomulagið felur í sér að ESB hefur í meginatriðum fallist á nálgun Angelu Merkel, kanslara Þýskalands, sem stýrði viðræðum við Tyrki fyrir hönd sambandsins. Ein mikilvægasta forsenda samkomulagsins er sú að unnt reynist að tryggja landamærin á milli Tyrklands og Grikklands sem í raun felur í sér að allir flóttamenn verða stöðvaðir í Tyrklandi og eingöngu Sýrlendingar sem hlotið hafa tilskilið samþykki geta gert sér vonir um að fá hæli í Evrópu.

Skili samkomulagið tilætluðum árangri hefði þessi lausn mála þann kost að varðveita þann árangur sem náðst hefur í evrópskri samvinnu svo sem Schengen-samstarfið og samevrópska hæliskerfið (e. Common European Asylum System).

Schengen-samstarfið er mikilvægt fyrir efnahag Evrópu. Þýskaland, stærsta hagkerfi álfunnar, á svo dæmi sé tekið landamæri að nýu ESB-ríkjum. Um tveir þriðju hlutar þýsks útflutnings fara til annarra landa Schengen-svæðisins. Flutningabílar flytja stóran hluta þessa varnings á áfangastað. Ljóst er að hert landamæragæsla og/eða upptaka landamæragæslu innan Schengen, varanlega eða til lengri tíma, hefði neikvæð efnahagsáhrif í Þýskalandi þar sem hún hefði t.a.m. marktæk áhrif á flutningstíma vöru á milli landa. Sömu hagsmunir gilda um önnur Schengen-ríki sem þátt taka í tollahluta samstarfsins.

Annar ávinningur af samningnum við Tyrki er gagnvart ESB í heild sinni. Þrátt fyrir að Schengen-samstarfið sé hvorki hluti innri markaðar Evrópu né forsenda fyrir honum er það hluti af heildarmynd ESB og yrði verulega dregið úr Schengen-samstarfinu eða því slitið myndi það væntanlega hafa áhrif á pólitíska samheldni sambandsins. Í fjármálakreppu

evrusvæðisins 2008, sem reyndar var mun umfangsmeiri vandi í efnahagslegu tilliti heldur en móttaka flóttafólksins frá Sýrlandi, komu fram ákveðin viðhorf og tilhneiging innan sumra ríkja Evrópusambandsins til að efla þjóðríkið á kostnað evrópskrar samvinnu. Slík viðhorf kunna að eflast bíði Schengen-samstarfið skipbrot.

Gallar á samkomulaginu við Tyrki og áformum Evrópusambandsins eru þó allnokkrir. Erfitt verður að framfylgja þessari lausn innan Evrópusambandsins. Til marks um það samþykktu ríkisstjórnir allra Evrópusambandsríkja að undanskildum ríkisstjórnnum Tékklands, Slóvakíu, Ungverjalands og Rúmeníu í septembermánuði 2015 að skipta á milli sín móttöku um 160.000 flóttamanna. Í byrjun janúarmánaðar 2016 tilkynntu embættismenn Evrópusambandsins að 272 Sýrlendingar og Erítreibúar hefðu verið formlega fluttir frá Grikklandi og Ítalíu til annarra ríkja álfunnar. Þetta samsvarar 0.17% af þeim 160.000 sem lofað hafði verið hæli og um 0.03% af þeirri milljón flóttamanna sem talið er að hafi komið til Evrópu sjóleiðis árið 2015. Í lok marsmánaðar höfðu 937 flóttamenn verið fluttir frá Grikklandi samkvæmt áætlun þessari. Hægagangurinn hefur sætt gagnrýni frá upphafi og fulltrúi í framkvæmdastjórn ESB hefur sakað aðildarríkin um „skort á pólitískum vilja“ til að leysa vandann.

Líklegt er að samkomulagið við Tyrki leiði til fækkunar flóttamanna í gegnum Tyrkland og raunar hafa þegar komið fram vísbendingar um að sú hafi orðið raunin. Samkomulagið gæti jafnframt haft letjandi áhrif á innflytjendur frá ríkjum sem skilgreind verða sem „örugg ríki“ svo sem Túnis og Marokkó þar sem þeir geta búist við að komast ekki lengra en til Tyrklands. Lokist leið flóttamanna til Evrópu í gegnum Grikkland og Balkan-skaga er líklegt að annarra leiða verði leitað. Þá er trúlegt að innflytjendur frá Norður-Afríku taki á ný að fara á bátum yfir Miðjarðarhaf líkt og gerðist árið 2014. Þannig kann samkomulag við Tyrki að auka á ný þrýstinginn á ytri landamæri Schengen í Suður-Evrópu og á það einkum við Spán og Ítalíu.

Verði leið flóttafólks til Evrópu enn torveldari má ætla að afleiðingarnar verði margvíslegar. Hafa ber í huga að flóttamannastraumur síðustu ára til álfunnar hefur ekki verið bundinn við Tyrkland. Æ betur hefur komið í ljós að skipulögð glæpasamtök eru mjög umfangsmikil á þessu sviði og hagnast verulega á neyð flóttafólks. Skipulögð glæpasamtök/smyglarar munu sjálfsagt halda starfsemi sinni áfram og bjóða nýjar leiðir t.d. um Austur-Evrópu eða yfir torfær landssvæði þar sem eftirlit er lítið. Það myndi gera ferðir flóttafólksins enn hættulegri og dýrari. Almennt verður því ályktað að flóttamannavandi Evrópuríkja muni ekki hverfa þótt

úr honum kunnri að draga nokkuð á næstu misserum haldi samkomulag Tyrklands og Evrópusambandsins. Lífskjör innan Evrópusambandsins eru almennt góð og flóttamenn hafa ávallt kosið að leita þar skjóls.

10 Aukið álag á löggæslu og landamæri

Stóraukinn fjöldi ferðamanna til Íslands hefur haft í för með sér verulegt álag á löggæslu og landamæravörslu. Spár um fjölda ferðamanna til Íslands árið 2018 gera ráð fyrir að um tvær milljónir ferðamanna muni sækja landið heim. Árið 2010 töldu bjartsýnustu spár að árið 2018 myndi ein milljón ferðamanna koma til Íslands. Þessar spár sýna tvennt; í fyrsta lagi hversu erfitt er að spá fyrir um fjölda ferðamanna og í annan stað, með tilliti til þjóðarhagsmuna og alþjóðlegra skuldbindinga, að brýnt er að skilvirkt kerfi sé til staðar sem getur tekist á við þann fjölda ferðamanna sem til Íslands kemur. Langtímaspár Alþjóðasambands flugfélaga (e. International Air Transport Association, IATA) gera ráð fyrir að árlegur heildarfjöldi farþega í heiminum verði um sjö milljarðar árið 2034 og innan Evrópu verði flugfarþegar 1,4 milljarðar árið 2034. Þetta eru um tvöfalt fleiri ferðamenn en komu til flugvalla í Evrópu árið 2015. Reynist þessar spár réttar er því líklegt að ferðamönnum til Íslands muni fjölga verulega á næstu áratugum.

Á vettvangi Evrópusambandsins hefur á síðustu árum verið unnið að því að nýta í auknum mæli tækni við eftirlit á landamærum (e. smart borders). Fjölgun ferðamanna kallar augljóslega á viðbrögð því ella er hætt við að tafir og önnur óþægindi muni á endanum koma í veg fyrir frekari vöxt með tilheyrandi áhrifum fyrir hagkerfi og viðskiptalíf Evrópu. Hið sama á við um Ísland, óhjákvæmilegt verður að horfa til aukinnar áherslu á sjálfvirkni við eftirlit á ytri landamærum.

Gangi spár um fjölgun ferðamanna til Íslands eftir er líklegt að mæta þurfi þeirri þróun með aukinni áherslu á sjálfvirkni. Áherslu Evrópusambandsins á tæknilegar lausnir ber að skilja í þessu ljósi.

Samkvæmt upplýsingum sem Ferðamálastofa hefur birt um fjölda ferðamanna í janúarmánuði 2016 kom stærstur hluti erlendra ferðamanna til Íslands frá löndum utan Schengen-svæðisins. Lætur nærri að um 60% erlendra ferðamanna hafi í þeim mánuði komið frá löndum utan Schengen. Hér er einkum um að ræða Breta, Bandaríkjamenn, Kínverja, Japana og Kanadamenn. Með öðrum orðum voru einungis um 40% erlendra ferðamanna frá öðrum Schengen-ríkjum í janúar 2016.

Væri samstarfinu slitið eða það lagt til hliðar myndu áhrifin því verða takmörkuð gagnvart þeim mikla fjölda erlendra ferðamanna sem til landsins koma frá löndum utan Schengen. Yrði Schengen-samstarfinu slitið myndu allir þeir erlendu ferðamenn sem til landsins koma, rúmlega 1,2 milljónir manna miðað við árið 2015, sæta vegabréfaskoðun. Af þeim kemur sem fyrr sagði umtalsverður hluti frá löndum utan Schengen og sætir það fólk því þegar vegabréfaskoðun. Þess er að geta að mikill fjöldi ferðamanna fer um Keflavíkurflugvöll án þess að koma inn í landið. Í spá ISAVIA fyrir árið 2016 er gert ráð fyrir að rúmlega 6.2 milljónir manna fari um Keflavíkurflugvöll.

Langstærstur hluti þeirra flóttamanna og hælisleitenda sem leggur í för til Íslands kemur með flugvélum og lendir á Keflavíkurflugvelli. Horft til síðustu mánaða verður ekki betur séð en íslenska lögreglan standi frammi fyrir verulegum áskorunum á sviði landamæragæslu; hælisleitendum frá Mið-Austurlöndum og Balkanskaga fer ört fjölgandi. Í Mið-Austurlöndum flýr fólk stríðsátök en frá löndum Balkanskaga kemur fólk sem leitast við að flýja bág kjör. Við þetta bætist aukin hryðjuverkaógn í Evrópu og áður hefur verið vikið að þeim umskiptum sem átt hafa sér stað í ferðaþjónustu.

Samkvæmt upplýsingum frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum leituðu 50 manns hælís á Íslandi í janúarmánuði 2016. Af þeim gáfu 18 manns sig fram á Keflavíkurflugvelli en 31 hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu. Slíkur fjöldi hælisleitenda hefur aldrei sést áður í janúarmánuði hér á landi. Nefna má til samanburðar að í janúarmánuði 2015 leituðu alls 14 manns hælís á Íslandi þar af fjórir á Keflavíkurflugvelli. Horft til þessara mánaða lætur nærri að fjöldinn hafi fjórfaldast.

Albanir voru í janúar 2016 fjölmennastir hælisleitenda, 15 af 50 á landinu öllu. Írakar eru næst fjölmennastir, 12 talsins og þar á eftir Makedóníumenn og Sýrlendingar, átta af hvoru þjóðerni.

Af þeim 50 sem sóttu um hæli á Íslandi í janúar voru 27 með skilríki sín í lagi, 15 án nokkurra skilríkja, fjórir með fölsuð skilríki og fjórir á annan hátt í ólöglegri dvöl. Flestir hælisleitenda, eða 17 af 50, ferðuðust frá Þýskalandi til Íslands, næstflestir frá Noregi, eða 14 af 50. Fölsunarmál á Keflavíkurflugvelli voru sex í janúarmánuði 2016 en náðu ekki þeim fjölda fyrr en í apríl árið 2015. Níu einstaklingar án skilríkja komu við sögu í janúarmánuði á Keflavíkurflugvelli. Í átta tilfellum komu þeir frá Ósló.

Samtals komu því 15 manns með fölsuð skilríki eða engin skilríki í Flugstöð Leifs Eiríkssonar í janúar 2016. Þar af stefndu fjórir áfram til Kanada. Átta af þessum 15 ferðuðust til Íslands með Norwegian-flugfélaginu, sex með Icelandair og einn með Air Berlin.

11 Mögulegar breytingar á Schengen-samstarfinu

Flóttamannavandinn hefur reynst Evrópusambandinu mikil áraun og bætist við önnur erfið úrlausnarefni sem sambandið hefur átt við að glíma á síðustu árum. Mjög hefur reynt á Schengen-samkomulagið að undanfögnu. Því hefur víða verið vikið til hliðar tímabundið, eins og rakið var hér að framan, og innan aðildarríkjanna heyrast efasemdir um það haldi velli. Aukin hryðjuverkaógn í álfunni er síðan enn ein áskorunin sem þetta samstarf stendur frammi fyrir.

Schengen-samkomulagið er mjög mikilvægur þáttur í allri þeirri samvinnu sem efnt hefur verið til í nafni hins evrópska samruna. Þótt vissulega þekkist þess dæmi að aðildarríki Evrópusambandsins taki ekki þátt í Schengen-samstarfinu, t.d. Bretland, Írland, er það engu að síður svo að samstarf þetta er nátengt hugsjóninni um sameinaða Evrópu. Að baki þeirri hugsjón býr mikil „pólítísk fjárfesting“. Þessa staðreynd ber að hafa hugfasta þegar þess er freistað að leggja mat á framtíð Schengen-samstarfsins.

Þótt Schengen-samstarfið eigi augljóslega við mikla erfiðleika að stríða verður til skemmi tíma litið ekki séð að því verði slitið. Svo afgerandi ákvörðun myndi hafa mikil áhrif á alla samvinnu aðildarríkja Evrópusambandsins.

Setja má fram nokkrar sviðsmyndir um hugsanlegar breytingar á Schengen-samstarfinu og er þá horft til lengri tíma. Í ljósi samkomulags ESB og Tyrklands og þeirrar forystu sem Þjóðverjar hafa tekið við lausn flóttamannavandans telst líklegra en hitt að Schengen-samstarfið haldi velli. Á því verða þó sennilega breytingar, til marks um það má t.d. nefna áform um að losa Tyrki undan áritunarskyldu og efla gæslu á ytri landamærum. Slíkt fæli þó ekki í sér eðlisbreytingu á samstarfinu.

Breytingar á Dyflinnar-reglugerðinni hafa komið til tals sem lausn á þeim vanda sem flóttamannastraumurinn skapar. Grunnreglan er sú að flóttamönnum er skylt að sækja um hæli í fyrsta landi sem þeir koma til. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur kynnt áætlun um úrbætur á gildandi reglum um hælismeðferð. Til álita þykir koma að fella reglugerðina úr gildi í heild sinni og fela Evrópusambandinu ákvörðunarvald um skiptingu

flóttamanna milli aðildarríkja að teknu tilliti til efnahagsstyrks og getu viðkomandi ríkis til að veita þeim viðtöku. Hinn möguleikinn felur í sér að meginreglum Dyflinnar-reglugerðarinnar verði viðhaldið en komið verði á „leiðréttingarkerfi“. Þannig verði gerlegt að taka við fjölda flóttamanna á neyðartímum með því að skipta þeim á milli aðildarríkja og draga þannig úr álagi fyrstu viðtökuríkja. Breytingar á Dyflinnar-reglugerðinni gætu augljóslega snert íslenska hagsmuni.

Sá möguleiki er fyrir hendi að Schengen-samstarfið verði, formlega eða óformlega, að hluta eða í heild „lagt til hliðar“ um ótiltekinn tíma. Raunar má segja að þessi leið hafi að hluta til þegar verið farin með því móti að aðildarríki Schengen hafa sum hver nýtt sér ákvæði 2. greinar 1. kafla samningsins sem kveður á um að aðildarríki sé heimilt um tiltekinn tíma að taka upp landamæravörslu á innri landamærum vegna sérstakra aðstæðna svo sem ógna við þjóðaröryggi. Þá er sem fyrr segir engan veginn tryggt að samningur ESB við Tyrki skili tilætluðum árangri.

Slíkur millileikur, þ.e. að „leggja til hliðar“ Schengen-samstarfið um tiltekinn tíma, gæti þjónað margvíslegum hagsmunum og með því móti gæfist t.a.m. ráðrúm til að bíða þess að frekar skýrist hver framtíð átakanna verður í Mið-Austurlöndum og hvort möguleiki skapist á pólitísku samkomulagi um framtíð Sýrlands. Slíkt samkomulag myndi trúlega draga verulega úr straumi flóttamanna og gæti jafnvel skapað forsendur fyrir því að fólk gæti snúið heim úr flóttamannabúðum í nágrennaríkjum.

Þá er ótalinn sá möguleiki að Schengen-svæðinu verði skipt upp í minni svæði þannig að t.a.m. Norðurlönd með þátttöku Íslands myndi eitt svæði, Frakkland, Lúxemborg, Belgía, Holland, Þýskaland og Austurríki myndi sérstakt svæði og ESB-ríkin í Mið- og Austur-Evrópu enn eitt Schengen-svæði. Sérfræðingar hafa sumir hverjir lýst yfir áhyggjum af þeim möguleika að álfan klofni á ný í vestur- og austurhluta. Nokkur ríki í Mið- og Austur-Evrópu hafa ítrekað lýst sig andvíg því að taka við flóttafólki frá Mið-Austurlöndum og kann sú afstaða fyrr frekar en síðar á kalla á raunverulegan klofning Schengen-svæðisins og þar með Evrópu.

Margvíslegar sviðsmyndir koma því til greina þegar horft er til framtíðar Schengen-samstarfsins. Áréttað skal að gríðarlega miklir pólitískir og efnahagslegir hagsmunir eru tengdir því fyrirkomulagi sem Schengen-samkomulagið tryggir. Endalok Schengen gætu veikt enn frekar þau hagkerfi Evrópu sem verst standa. Frönsk hugveita, Strategie, hefur áætlað að framleiðni innan Evrópusambandsins myndi minnka um 0,8% innan áratugar yrði

Schengen-samstarfinu slitið. Um helmingur þessa samdráttar kæmi til af fækkun ferðamanna innan álfunnar þar sem styttri ferðum fólks yfir landamæri myndi fækka. Varanlegt landamæraeftirlit myndi fela í sér ígildi 3% skatts á viðskipti innan álfunnar og leiða til 10-20% samdráttar í viðskiptum fram til ársins 2026.

Framtíð Schengen er til lengri tíma litið mikilli óvissu háð. Hún mótast af flóknum breytum, einkum af pólitískri þróun í álfunni, innan Evrópusambandsins og í einstökum aðildarríkjum þess. Í aprílmánuði 2016 var þjóðaratkvæðagreiðsla haldin í Hollandi þar sem felldur var samstarfssamningur ESB og Úkraínu sem 27 aðildarríki ESB höfðu áður samþykkt. Holland var eitt sex stofnríkja Evrópusamvinnunnar og þykir þetta til marks um vaxandi efasemdir meðal borgara margra ríkja Evrópu um þróun sambandsins. Í júnímánuði 2016 munu Bretar ganga til þjóðaratkvæðis um úrsögn úr Evrópusambandinu og hugsanlega verður efnt til slíkra atkvæðagreiðslna í fleiri ríkjum ESB. Horft til framtíðar verður ekki útilokað að ríkjum ESB fækki og þar með breytist ytri landamæri Schengen. Slík umskipti myndu þó líklega eiga sér langan aðdraganda.

Þá eru ótalin möguleg áhrif viðvarandi og vaxandi hryðjuverkaógnar í álfunni á samstarf Schengen-ríkjanna.

Hvað Ísland varðar er ljóst að fjölgun ferðamanna, hælisleitenda og flóttamanna kallar á viðbrögð af hálfu löggæslunnar og stjórnvalda, m.a. með tilliti til landamæravörslu, óháð þróun Schengen-samstarfsins. Frá sjónarhóli löggæslunnar kallar áframhaldandi þátttaka á ýmsar úrbætur á sviði öryggismála í samræmi við ákvæði Schengen-samningsins, svo sem bættu eftirfylgni með útgefnum dvalarleyfum og farþegalistagreiningu.