



Landsáætlun um samþætta landamærastjórnun 2024-2028

Útgefandi:

Dómsmálaráðuneytið

Landsáætlun um samþætta landamærostjórnun 2024-2028

September 2024

dmr@dmr.is

www.stjornarradid.is

©2024 Dómsmálaráðuneytið

ISBN [Færa inn ISBN-númer]

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	3
Inngangur	7
1. Landsáætlun um samþætta landamærastjórnun	10
Lagagrundvöllur	10
Meginmarkmið og framtíðarsýn	10
Vinna við áætlunina og eftirfylgni.....	11
15 grundvallarþættir samþættrar landamærastjórnunar.....	12
Önnur stefnumarkandi skjöl.....	12
2. Landamærastjórnun á Íslandi	14
Stjórnskipulag	14
Áskoranir.....	15
3. Grundvallarþættir samþættrar landamærastjórnunar	17
3.1 Landamæravarsla.....	17
Landamæraeftirlit.....	17
Landamærastöðvar.....	18
Flugvellir	18
Hafnir.....	19
Aðgerðir gegn afbrotum sem ná þvert á landamæri	20
Stefnumiðuð markmið:	21
Aðgerðir til að bera kennsl á einstaklinga í viðkvæmri stöðu.....	21
Stefnumiðuð markmið:	22
Viðbragsáætlun vegna yfirálags á landamærum.....	22
Stefnumiðuð markmið:	23
3.2 Leit og björgun.....	24
Stefnumiðuð markmið:	25
3.3 Samstarf milli stofnana innanlands.....	25

Stefnumiðuð markmið:	26
3.4 Aðgerðir innan svæðis	26
Stefnumiðuð markmið:	28
3.5 Framkvæmd fylgda og heimferða útlendinga	28
Stefnumiðuð markmið:	30
3.6 Áhættugreining	30
Stefnumiðuð markmið:	32
3.7 Snjalllandamæri og nýjasta upplýsingatækni	32
Stefnumiðuð markmið:	33
3.8 Menntun og þjálfun	33
Stefnumiðuð markmið:	34
3.9 Grundvallarmannréttindi	35
Stefnumiðuð markmið:	35
3.10 Gæðastjórnun og gæðæftirlit	35
Stefnumiðuð markmið:	36
3.11 Rannsóknir og nýsköpun	36
Stefnumiðuð markmið:	37
3.12 Samstarf við aðildarríki Schengen, stofnanir og samvinna við FRONTEX	38
Stefnumiðuð markmið:	39
3.13 Samstarf milli stofnana Evrópusambandsins	39
3.14 Samvinna við þriðju ríki	39
Stefnumiðuð markmið:	40
3.15 Fjármögnun verkefna og nýting styrkja	40
Stefnumiðuð markmið:	41

Skammstafanir og skilgreiningar

DMR	Dómsmálaráðuneytið
EIBM	Evrópsk samþætt landamærastjórnun (e. European Integrated Border Management)
ETIAS	ETIAS ferðaheimildakerfi
EUROSUR	Evrópska landamæragæslukerfið (e. European Border Surveillance System)
Frontex	Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu
IBM	Samþætt landamærastjórnun (e. Integrated Border Management)
LHG	Landhelgisgæslan
RLS	Ríkislögreglustjóri
SIS	Schengen-upplýsingakerfið (e. Schengen Information System)
ÚTL	Útlendingastofnun
Þriðju ríki	Ríki sem tilheyra ekki Evrópska efnahagssvæðinu eða Schengen samstarfin

Inngangur

Dómsmálaráðuneytið setur stjórnvöldum landsáætlun um samþætta landamærastjórnun til fimm ára, 2024-2028, sem miðar að því að tryggja að landamærastjórnun og framkvæmd landamæravörslu sé örugg og skilvirk og til samræmis við lög, reglugerðir og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Meginmarkmið landsáætlunarinnar er að tryggja allsherjarreglu og almannaöryggi jafnt á ytri sem á innri landamærum Íslands. Áætlunin byggir á grunngildum Schengen samstarfsins og henni er ætlað að styrkja burði íslenskra stjórnvalda til að takast á við margþætt verkefni á sviði landamærastjórnunar.

Árið 2019 var fyrsta stefna íslenskra stjórnvalda í málefnum landamæra sett fram fyrir tímabilið 2019-2023. Má segja að stefnan hafi markað upphaf nýrra tíma og framfara í landamæramálefnum hér á landi. Í aðgerðaráætlun sem fylgdi stefnunni var aukinn kraftur settur í framþróun, úrbætur og tæknilausnir, en settar voru fram 40 aðgerðir í eftirfarandi flokkum; 1) menntun og þjálfun, 2) nýsköpun, 3) tækni, 4) samstarfi og 5) áhættugreiningu. Á stefnutímabilinu var lokið við 32 aðgerðir af þeim 40 sem lagt var upp með en átta aðgerðir eru enn í vinnslu, þar af eru fimm aðgerðir sífelli verkefni sem snúa að samstarfi hagaðila, verkferlum og samhæfingu og þrjár aðgerðir varða tæknilega framþróun. Í nýrri landsáætlun verður unnið áfram að þeim aðgerðum sem ekki náðist að fullklára en með uppfærðum áherslum í takt við þá þróun sem orðið hefur síðan.

Á síðastliðnum árum hafa löggæslustofnanir og aðrar lykilstofnanir sem koma að málefnum landamæra staðið frammi fyrir margvíslegum áskorunum tengdum auknum fjölda ferðamanna en árið 2023 voru ferðamenn um sexfalt fleiri en íbúar landsins telja. Þá hefur vaxandi hryðjuverkaógn innan Evrópu og skipulögð brotastarfsemi þvert á landamæri haft ýmiss konar áhrif á löggæslu hér á landi og innlendir brotahópar tengjast í sífellt meira mæli starfsemi brotahópa erlendis. Landamærin eru því mikilvægur hlekkur í að draga úr ólöglegri starfsemi, bæði varðandi ólöglegar ferðir einstaklinga sem og smygl á vörum yfir landamæri og hagnýtingu viðkvæmra hópa. Þá hefur verið mikil aukning í komu umsækjanda um alþjóðlega vernd hingað til lands á undanförunum árum og fjöldi verkefna því tengdu á landamærum eins og fyrsta móttaka, greining og skráning. Einnig hafði Covid-19 heimsfaraldurinn gífurlega mikil áhrif á málefni landamæra, bæði vegna upptöku innra landamæraeftirlits og breytilegum ferðatakmarkunum til landsins. Áskoranirnar á landamærum hafa því verið af fjölbreyttum toga og er mikilvægt að horfa fram á við og marka stefnu til lengri tíma til að mæta þeim áskorunum sem felast í stöðugt breyttri heimsmynd.

Á undanförunum árum hefur sú þróun einnig átt sér stað að málefni landamæra annars vegar og málefni útlendinga hins vegar hafa orðið meira samofin en áður en margir sameiginlegir snertifletir eru á milli þessara tveggja málaflokka. Þrátt fyrir það er verkefnum og ábyrgð í þessum tveimur málaflokkum skýrlega skipt milli ólíkra stjórnvalda. Landsáætlun stjórnvalda í málefnum landamæra hefur bein áhrif á málefni útlendinga hér á landi og er jafnframt forsenda þess að nauðsynleg framþróun og áframhaldandi árangur náist á báðum sviðum. Það er mikilvægt fyrir íslenskt samfélag að geta tekið á móti þeim sem hingað vilja koma til skemmri eða lengri tíma með öruggum og markvissum hætti og því þarf að tryggja aukna samhæfingu milli lykilstofnana á þessu málefnasviði.

Ísland er þátttakandi í Schengen samstarfinu, en kjarninn í því miðar að því að tryggja áreiðanlega, hagkvæma, skilvirka og örugga umferð um landamæri. Ríki samstarfsins vinna saman að því markmiði að greiða för þeirra sem er heimilt að ferðast innan Schengen-svæðisins og um leið er unnið að því að tryggja öryggi borgara á Schengen-svæðinu. Til að þessu markmiði sé náð þarf hvert ríki að tryggja getu sína til þess að sinna nauðsynlegri landamærastrjórnun.

Við mótun landsáætlunarinnar var sérstaða Íslands höfð að leiðarljósi og þær áskoranir sem eiga við í landamæramálefnum hér á landi. Schengen-ríkin hafa misjafna landfræðilega legu og áskoranir ríkjanna geta því verið ólíkar. Fjarlægð Íslands við næstu nágrannaríki, ásamt langri strandlengju og óhagstæðum veðuraðstæðum stóran hluta ársins gera það að verkum, að áhættuþættir íslensku landamæra eru um margt ólíkir öðrum Schengen-ríkjum.

Evrópuþingið og ráðherraráðið samþykkti á vor- og sumarmánuðum 2024 nýtt verndar- og fólksflutningssamkomulag ESB (e. Pact on Migration and Asylum) sem Schengen-ríkjunum er gert að innleiða eða eftir atvikum aðlaga að sinni löggjöf og regluverki á næstu tveimur árum. Gera má ráð fyrir að reglurnar hafi töluverð áhrif á málefni landamæra, m.a. á framkvæmd á ytri landamærum, framkvæmd heimferða og fylgda útlendinga úr landi, og aukinni ábyrgðardreifingu umsókna um vernd milli ríkja. Um er að ræða afar umfangsmiklar breytingar sem hafa fjölbætt markmið. Annars vegar eru þættir sem snúa að skuldbindingum Íslands vegna Schengen samstarfsins varðandi eftirlit með einstaklingum í ólögumætri för innan Schengen-svæðisins. Hins vegar er um að ræða breytingar á regluverki og fyrirkomulagi í tengslum við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þær reglugerðir sem heyra undir útlendinga- og verndarmál falla utan skuldbindinga Íslands en engu að síður er nauðsynlegt að íslensk stjórnvöld skoði hvort taka eigi upp einstaka reglur umfram skuldbindingar í þeim tilgangi að tryggja að reglur Íslands samræmist meira regluverki ESB í verndarmálum.

Í samræmi við innleiðingaráætlun ESB ber Íslandi að gefa út landsáætlun (e. national implementation plan) sem kveður á um innleiðingarferil hælispakkans á Íslandi þar sem gert er ráð fyrir grunnrýni á gerðunum, greiningu á nauðsynlegum lagabreytingum, mat á kerfislegum breytingum, auk innviða og kostnaðargreiningu. Í október nk. hefst formleg vinna við innleiðinguna og verða sérfræðingar viðeigandi stjórnvalda tilnefndir í vinnuhópa undir forsvari dómsmálaráðuneytisins.

Í áætlun þessari er gerð grein fyrir þeim grundvallaratriðum sem landsáætlun um samþætta landamærastjórnun skal byggja á samkvæmt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist og leiða af Schengen samstarfinu. Áætlunin er nánar útfærð annars vegar með markmiðum og hins vegar með aðgerðum sem settar eru fram í sérstakri aðgerðaráætlun í viðauka við áætlunina og er ætlað að bregðast við helstu áskorunum sem málaflokkurinn stendur andspænis og tryggja að markmið áætlunarinnar nái fram að ganga.

Áherslur samþættrar landamærastjórnunar taka mið af mikilvægi samvinnu og samhæfingar ásamt virku alþjóðlegu samstarfi og því að grundvallarmannréttindi séu virt. Vegna þess hve umfangsmikill málaflokkurinn er tekur stefnumótunin aðeins til þeirra þátta sem taldir eru mikilvægastir fyrir frekari þróun hans og endurspeglar landsáætlunin því ekki öll þau verkefni sem mismunandi embætti og stofnanir á landsvísu standa frammi fyrir á hverjum tíma. Þá tekur áætlunin jafnframt mið af almennri stefnumörkun í löggæslu-, jafnréttis- og varnarmálum.

1. Landsáætlun um samþætta landamærastjórnun

Lagagrundvöllur

Landsáætlun þessari er ætlað að tryggja samþætta landamærastjórnun hér á landi sem miðar að því að samhæfa framkvæmd allra þeirra stjórnvalda sem koma að landamæramálefnum og tryggja náð samstarf þeirra með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum.

Samkvæmt 2. gr. laga um landamæri er markmið laganna að tryggja að landamærastjórnun og framkvæmd landamæravörslu sé örugg og skilvirk og til samræmis við lög, reglugerðir og þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist þ.m.t. þátttöku í Schengen samstarfinu. Er áætlun þessari ætlað að tryggja að landamærastjórnun og framkvæmd landamæravörslu samræmist því markmiði.

Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópusambandsins (Frontex) gegnir því hlutverki að tryggja samþætta evrópska landamærastjórnun (e. European Integrated Border Management (EIBM)) á ytri landamærum Schengen-svæðisins í samræmi við grundvallarmannréttindi og að auka skilvirkni stefnu Evrópusambandsins um framkvæmd fylgda og heimferða. Hverju Schengen-ríki ber að móta og innleiða áætlun um samþætta landamærastjórnun á grundvelli 6. mgr. 8. gr. Frontex reglugerðar Schengen samstarfsins.

Meginmarkmið og framtíðarsýn

Það er hlutverk íslenskra stjórnvalda að tryggja að landamærastjórnun sé framkvæmd á faglegan, skilvirkan og umfram allt lögmætan hátt hér á landi. Landsáætlunin er liður í því að styrkja burði stjórnvalda til lengri tíma litið til að takast á við þau verkefni sem samþætt landamærastjórnun felur í sér með því að auka samþættingu og samstarf stofnana bæði innanlands og erlendis. Forvirk og öflug samvinna og reglulegt samráð eru forsenda árangurs til framtíðar.

Landamærastjórnun byggir á eftirfarandi meginmarkmiðum í samræmi við markmið Evrópusambandsins í málaflokknum og eru þau höfð að leiðarljósi í allri framkvæmd í landamæramálefnum hér á landi:

- Að tryggja eftir fremsta megni örugga og skilvirka framkvæmd á landamærum og að unnið sé að því að greiða götu fólks í löglegri för.
- Að byggja á markvissri samvinnu allra hagaðila landamæramálefna hér á landi og erlendis með reglulegum upplýsingaskiptum.

- Að byggja á samvinnu við aðildarríki Schengen samstarfsins og þriðju ríki með áherslu á að koma í veg fyrir skipulagða brotastarfsemi þvert á landamæri og innan svæðis.
- Að tryggja grundvallarmannréttindi.
- Að tryggja á skilvirkan og öruggan hátt heimferðir þeirra sem dvelja hér á landi í ólögumætri dvöl.
- Að tryggja rétta notkun á tækniþúnaði og upplýsingakerfum.

Meginmarkmiðin endurspeglast í stefnumiðuðum markmiðum og aðgerðum sem hagaðilar hafa unnið að í sameiningu við gerð þessarar áætlunar. Þá er einnig horft til svokallaðs fjögurra stiga aðgangsstjórnunarlíkans (e. four-tier access control model) Frontex við gerð áætlunarinnar en það afmarkar þau svið sem aðgerðirnar eiga við:

- Ráðstafanir í þriðju ríkjum, sem eru upphafs- eða gegnumferðarríki einstaklinga í óreglulegum ferðum.
- Ráðstafanir með þriðju nágrannaríkjum, þar með talið samvinna vegna landamæraeftirlits og upplýsingamiðlun.
- Ráðstafanir á ytri landamærum, þar með talið landamæraeftirlit og eftirlit með skipulagðri brotastarfsemi byggt á áhættugreiningu.
- Ráðstafanir innan Schengen-svæðisins, þar með talið lögregluftirlit og brottvísun.

Vinna við áætlunina, eftirfylgni og ábyrgð

Dómsmálaráðherra fól embætti ríkislögreglustjóra að vinna drög að landsáætlun stjórnvalda í málefnum landamæra 2024-2028 í samráði við lykilhagaðila. Settur var á laggirnar stýrihópur hjá ríkislögreglustjóra sem hafði yfirumsjón með gerð áætlunarinnar en landamæradeild ríkislögreglustjóra, sem er samhæfingaraðili í málefnum landamæra, gegndi hlutverki samræmingaraðila við gerð hennar. Fulltrúar landamæradeildar hafa jafnframt verið þátttakendur í vinnuhópi stjórnarborðs Frontex um evrópska samþætta landamærastjórnun (EIBM). Verklag við gerð landsáætlunarinnar og efnistöð hennar voru kynnt lögreglustjórum og rædd í lögregluráði auk þess sem fundir voru haldnir með öðrum lykilhagaðilum. Þátttakendur í vinnu við áætlunina komu frá embætti ríkislögreglustjóra, lögregluembættunum, Útlendingastofnun, Skattinum, Landhelgisgæslunni og dómsmálaráðuneyti.

Landamæradeild ríkislögreglustjóra ber ábyrgð á og fer með hlutverk samhæfingaraðila á framkvæmd, endurskoðun og uppfærslu áætlunarinnar til dómsmálaráðuneytisins. Þrátt fyrir að landsáætlunin sé mótuð til fimm ára í senn skal endurskoða hana annað hvert ár eða oftar ef þörf krefur, t.d. vegna stærri breytinga á regluverki. Þá ber landamæradeild ríkislögreglustjóra einnig ábyrgð á eftirfylgni og vinnu við aðgerðaráætlun. Taka skal stöðuna á aðgerðaráætlun á

sex mánaða fresti og setja fram tillögur að uppfærslum í samráði við stýrihóp í málefnum landamæra, þar sem sitja forsvarsmenn allra lykilstofnana í málefnum landamæra. Stýrihópurinn styður við það að markmið landsáætlunarinnar nái fram að ganga. Framkvæmdahópur starfar undir stýrihópi en honum er ætlað að styðja sérstaklega við endurskoðun, eftirfylgni og framkvæmd aðgerðaráætlunar.

15 grundvallarþættir samþættrar landamæra stjórnnunar

Landsáætlun um samþætta landamæra stjórnnun byggir á þeim aðstæðum og áskorunum sem hvert Schengen-ríki stendur frammi fyrir. Þó er mikilvægt að áætlunin innihaldi 15 skilgreinda þætti sem byggja á 3. gr. Frontex-reglugerðarinnar. Stefnuóttun fyrir hvern þessara 15 þátta er að finna í kafla 4, en þeir eru eftirfarandi:

1. Landamæra varsla.
2. Leit og björgun.
3. Áhættugreining.
4. Samstarf við aðildarríki Schengen og stofnanir innan Evrópusambandsins með aðkomu og í samvinnu við Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex).
5. Samstarf milli stofnana ESB.
6. Samstarf við þriðju ríki.
7. Samstarf við stofnanir innanlands.
8. Aðgerðir innan svæðis.
9. Framkvæmd fylgda og heimferða útlendinga.
10. Þróun og notkun á nýjustu tækni, þ. á m. innleiðing nýrra Schengen-upplýsingakerfa.
11. Gæðastjórnnun og gæðaeftirlit.
12. Fjármögnun verkefna og nýting styrkja sem Evrópusambandið leggur til í málaflokknum.
13. Menntun og þjálfun.
14. Grundvallarmannréttindi.
15. Rannsóknir og nýsköpun.

Önnur stefnumarkandi skjöl

Við gerð áætlunarinnar voru ýmis fyrirliggjandi skjöl höfð til hliðsjónar sem saman mynda ramma fyrir málaflokkinn, en fjallað er um þau í 8. gr. Frontex-reglugerðarinnar. Helstu skjölin eru hér upptalin:

- **Stefnumarkandi skjal**¹ framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins um þær áherslur sem eiga að endurspeglast í landsáætlunum

¹ Policy document developing a **multiannual strategic policy for European integrated border management** in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0303>

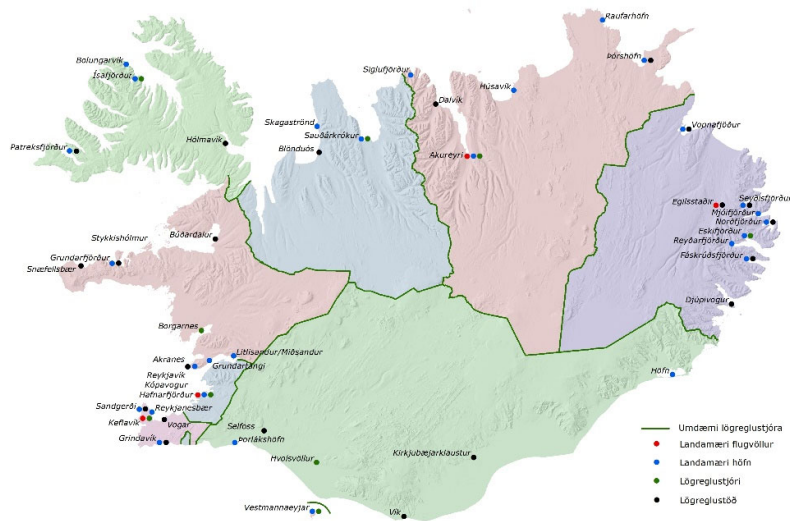
aðildarríkjanna og eru grundvöllur innleiðingar samþættrar landamærastjórnunar á hverju fimm ára tímabili.

- **Tækni- og aðgerðaáætlun Frontex**² um samþætta landamærastjórnun sem eru leiðbeiningar til aðildarríkjanna um stefnumiðuð markmið og önnur framkvæmdaatriði. Áætlunin inniheldur aðgerðir sem eiga við aðildarríkin og Frontex.
- **Schengen-réttarreglurnar** (e. Schengen acquis).
- **Mannauðs- og tækjaáætlun Íslands**. Áætlunin verður endurskoðuð og uppfærð eftir þörfum eftir innleiðingu landsáætlunarinnar.
- Niðurstöður úr **Schengen-úttekt** á ytri landamærum Íslands sem framkvæmd var í júní árið 2022 og aðgerðaráætlun.
- **Árlegt veikleikamat Frontex** á landamærum Íslands og aðgerðaáætlun.
- Niðurstöður úr **Schengen-þemaúttekt** á stefnum stjórnsvalda sem framkvæmd var árin 2019 og 2020.

² Tækni- og aðgerðaráætlun Frontex var samþykkt af stjórnarborði Frontex með ákvörðun 30/2023 þann 20. september 2023.

2. Landamærastjórnun á Íslandi

Landamæri Íslands eru mörk þess landssvæðis og hafs sem afmarkast af 12 sjómílna landhelgi sem telst til íslenska ríkisins hvort sem er í lofti eða á sjó. Á Íslandi eru fjórir skilgreindir flugvellir og 30 skilgreindar hafnir sem hafa hlutverk landamærastöðva. Lögregla ber daglega ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits.



Stjórnskipulag

Dómsmálaráðherra er æðsti yfirmaður lögreglunnar í landinu og ber því ábyrgð á málaflokki landamæra. Hlutverk dómsmálaráðuneytisins í málafloknum lýtur helst að stefnumótun, gerð lagafrumvarpa og setningu reglna, einkum varðandi innleiðingu Schengen-réttarreglnanna, yfirumsjón með þátttöku í Schengen samstarfinu og samræmingu og eftirliti.

Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra, sbr. 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Samkvæmt 4. og 7. gr. laga um landamæri nr. 136/2022, og í samræmi við hlutverk lögreglu og ríkislögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum nr. 90/1996 ber lögregla ábyrgð á og annast landamæraeftirlit á Íslandi. Lögregla annast einnig virkt eftirlit með útlendingum innan lands. Innan embættis ríkislögreglustjóra er starfrækt alþjóða- og landamærasvið með fjórar deildir; landamæradeild, farþegaupplýsingadeild, alþjóðadeild og heimferða- og fylgdadeild (áður stoðdeild). Allar þessar deildir sinna umfangsmiklum störfum sem tilheyra að langmestu leyti Schengen samstarfinu og öðru alþjóðlegu samstarfi á sviði löggæslu, en skv. 27. gr. reglugerðar um starfsemi, hlutverk og ábyrgð embættis ríkislögreglustjóra er landamæradeild samhæfingaraðili í málefnum landamæra og ber ábyrgð á því að Ísland uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar sínar er varða landamæraeftirlit.

Lögregluembættin bera ábyrgð á framkvæmd landamæraeftirlits hvert í sínu umdæmi. Misjafnt er hversu umfangsmikil verkefni landamæra eru milli embættanna. Verkefni hjá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum í tengslum við Keflavíkurflugvöll eru sérlega umfangsmikil þar sem um 95% af allri flugumferð til og frá landinu eru á þeirra ábyrgð. Eins hjá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu þar sem flest skemmtiferðaskip á ferð til og frá landinu hafa viðkomu, en þar er einnig Reykjavíkurflugvöllur þar sem talsvert er um komu einkaflugvéla, sem og móttökumiðstöð umsækjenda um alþjóðlega vernd. Í þessum embættum hefur því orðið til mikil sérþekking á málefnum landamæra en auk þess gegna lögregluembættin á Norðurlandi eystra og Austurlandi mikilvægu og sívaxandi hlutverki hvort tveggja vegna flugs og skipaumferðar.

Önnur stjórnvöld sem eiga nána aðkomu að málaflökki landamæra eru Landhelgisgæslan, Útlendingastofnun og Skatturinn. Skýr verkaskipting milli stjórnvalda er bundin í lög, samstarfssamninga og/eða verklagsreglur.

- o *Landhelgisgæslan* (LHG) starfar samkvæmt lögum um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006 og ber ábyrgð á og annast landamæragæslu á hafinu. Samkvæmt 6. gr. laganna fara tilteknir starfsmenn LHG með lögregluvald þegar þeir annast eða aðstoða við löggæslu samkvæmt lögnum í efnahagslögsögu Íslands. Við löggæslustörf fara starfsmenn m.a. eftir lögreglulögum.
- o *Skatturinn* fer með eftirlit með vörum samkvæmt ákvæðum tollalaga nr. 88/2005. Tollyfirvöldum er skv. 153. gr. tollalaga og 6. gr. landamæralaga heimilt að aðstoða lögreglu við landamæraeftirlit og beitingu lögregluvalds við landamærin í samræmi við lögín.
- o *Útlendingastofnun* annast, ásamt lögreglu og fleirum, framkvæmd laga um útlendinga nr. 80/2016. Útlendingastofnun ber m.a. ábyrgð á útgáfu vegabréfsáritana, ákvarðanatöku vegna dvalarleyfisumsókna, umsókna um alþjóðlega vernd og annast aðstoð við sjálfviljuga heimför.

Önnur stjórnvöld með tengingu við málaflökkin eru utanríkisráðuneyti og sendiskrifstofur, m.a. varðandi áritanamál, kærunefnd útlendingamála, Persónuvernd og Samgöngustofa. Jafnframt er náið samstarf við Isavia, hafnaryfirvöld og eftir atvikum við flugfélög og umboðsmenn skipa.

Áskoranir

Aukinn farþegaþjöldi og breytt landslag í ferðum farþegaflýgjenda til Íslands hefur leitt af sér stóruaukin verkefni við eftirlit með farþegaumferð um landamærin. Álag hefur því aukist verulega hvað varðar landamæraeftirlit og löggæslu, en einnig í tengslum við innleiðingu á nýjum Schengen-upplýsingakerfum, afgreiðslu á umsóknum um alþjóðlega vernd, afgreiðslu dvalarleyfa og útgáfu vegabréfsáritana.

Fjöldi þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi hefur margfaldast á stuttum tíma, en árið 2022 sóttu 4.516 einstaklingar um alþjóðlega vernd og 4.155 einstaklingar árið 2023 samanborið við um 800-1.100 einstaklinga á ári milli 2016

og 2021. Fjöldi umsókna fyrstu sex mánuði ársins 2024 benda þó til þess að umsóknum fari aftur fækkandi. Árið 2023 voru umsækjendur um vernd frá Venesúela fjölmennastir hópurinn en eftir að kærunefnd útlendinga staðfesti í september 2023 ákvörðun Útlendingastofnunar um synjun á alþjóðlegri vernd til ríkisborgara Venesúela hefur verulega dregið úr þeim umsóknum.

Umsóknum um vegabréfsáritanir fækkaði verulega á meðan Covid-19 faraldurinn geisaði, en fjölgaði á ný þegar honum lauk og voru útgefnar áritanir fyrir Íslands hönd voru samtals 20.927 árið 2023 samanborið við 18.510 árið 2019. Fátt bendir til annars en að umfangið muni aukast enn frekar.

Með ETIAS ferðaheimildakerfinu, sem er gert ráð fyrir að verði innleitt árið 2025, mun skylda leggjast á ríkisborgara þriðju ríkja sem undanþegnir eru áritunarskyldu inn á Schengen-svæðið til að sækja um sérstaka ferðaheimild áður en þeir ferðast að ytri landamærum svæðisins.

Einnig eru í bígerð mun ríkari kröfur um búnað og ferla til að framkvæma landamæraeftirlit með snjallvæðingu landamæra Schengen samstarfsins.

Þá er ónefnd skipulögð brotastarfsemi yfir landamærin sem fer vaxandi og tengjast innlendir brotahópar í sífelld meira mæli starfsemi brotahópa erlendis. Landamærin eru að verða mikilvægari hlekkur í ólöglegri starfsemi, bæði varðandi ólöglegar ferðir einstaklinga sem og smygl á vörum yfir landamæri og hagnýtingu viðkvæmra hópa.

Borið hefur á því að þegar nýjar ferðarleiðir yfir ytri landamæri milli Íslands og þriðju ríkja hafa verið opnaðar hafi skort samráð milli hagaðila og upplýsingagjafar til löggæsluaðila. Úr því þarf að bæta svo löggæsluaðilar hafi tækifæri til að meta áhættu og hugsanlega ógn varðandi óreglulega fólksflutninga og brotastarfsemi, komið að athugasemdum og gert viðeigandi ráðstafanir í samstarfi við flugfélögin ef þurfa þykir.

3. Grundvallarþættir samþættrar landamærastjórnunar

Í kaflanum er farið yfir 15 grundvallarþætti samþættrar landamærastjórnunar, eins og þeir eru skilgreindir í Frontex reglugerðinni, og sett fram stefnumótandi markmið fyrir hvern þátt á áætlunartímabilinu.

3.1 Landamæravarsla

Landamæravarsla er sú starfsemi sem fram fer á landamærum í samræmi við gildandi löggjöf vegna farar eða fyrirhugaðrar farar yfir landamæri, hvort sem er á sjó, á landi eða í lofti. Landamæravarsla felur í sér tvo þætti, annars vegar *landamæraeftirlit*, sem framkvæmt er á landamærastöð, og hins vegar *landamæragæslu*, sem fer fram á svæðum þar á milli. Landamæravarsla á Schengen-svæðinu nær fyrst og fremst til ytri landamæra svæðisins en á einnig við innri landamærin sé tekið upp tímabundið eftirlit.

Landamæraeftirlit

Allflestir farþegar sem ferðast yfir landamærin uppfylla skilyrði sem gilda fyrir komu eða brottför. Þannig miðast framkvæmd lögreglu á landamærastöð að miklu leyti við það að greiða fyrir reglubundinni för farþega yfir landamæri. Annað meginhlutverk lögreglu á landamærum er að koma í veg fyrir óreglulegar ferðir fólks yfir landamærin og tryggja þar með öryggi borgara innan svæðisins. Til að tryggja það er mikilvægt að hafa nægilegan mannskap sem hlotið hefur viðeigandi menntun og þjálfun til að sinna landamæraeftirliti í samræmi við skilvirkt verklag, en á sama tíma er nauðsynlegt að hafa fullnægjandi innviði og búnað til að sinna eftirlitinu. Umfangsmiklar breytingar eru fyrirhugaðar á framkvæmd landamæraeftirlits á Schengen-svæðinu með innleiðingu á svokölluðum snjall-landamærum frá hausti 2024, gangi áætlanir eftir. Með komu- og brottfararkerfi (e. Entry/Exit System (EES)) eykst sjálfvirknivæðing til muna og stimplun í vegabréf verður hætt. Skráning um komu og brottfarir verður rafræn og samræmd innan Schengen-svæðisins og verður því einfaldara að fylgjast með því að einstaklingar dvelji ekki lengur inni á svæðinu en þeir hafa heimild til. Komu- og brottfararkerfið mun ná til ferða einstaklinga frá þriðju ríkjum sem ætla sér að dvelja á svæðinu í allt að 90 daga og verða tekin af þeim fingraför og andlitsmynd. Þá verður með tilkomu ETIAS-ferðaheimildakerfisins forskráning þriðja ríkis borgara sem eru undanþegnir áritunarskyldu, t.d. farþega frá Bretlandi, Bandaríkjunum og Kanada, gerð að skilyrði fyrir komu og verður m.a. skylda flutningsaðila að kanna hvort farþegar hafi fengið útgefna ferðaheimild fyrir brottför. Að lokum er gert ráð fyrir samvirkni allra upplýsingakerfa Evrópusambandsins (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS, Europol ásamt ECRIS (upplýsingakerfi evrópskra sakaskráa fyrir ríkisborgara þriðju ríkja, sem EFTA-ríkin eru þó ekki aðilar að)) svo að kerfin og gögn þeirra komi hvert öðru til fyllingar. Við samvirkni upplýsingakerfanna verður komið á fót leitargátt (e. European

search portal), sameiginlegu lífkennamatunarkerfi (e. shared biometric matching service), sameiginlegu auðkennasafni (e. common identity repository) og fjölaufkennaskynjara (e. multiple-identity detector). Við notkun allra upplýsingakerfa samstarfsins er mikið lagt upp úr því að grundvallarréttindi einstaklinga séu virt, þ.á m. rétturinn til persónuverndar.

Landamærastöðvar

Hér á landi eru fjórir flugvællir og 30 hafnir skilgreindar sem landamærastöðvar, sbr. viðauki 1 við reglugerð um för yfir landamæri nr. 866/2017.

Flugvællir

Flugvællir sem skilgreindir eru sem alþjóðaflugvællir og viðurkenndar landamærastöðvar hér á landi eru Keflavíkurlugvöllur, Reykjavíkurlugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur.

Stærstur hluti af allri umferð fólks til og frá landinu, um 95%, fer um Keflavíkurlugvöll en auk þess er flugvöllurinn vinsæll skiptiflugvöllur fyrir farþega sem ferðast milli Evrópu og Norður-Ameríku. Mesti fjöldi farþega frá upphafi sem farið hefur í gegnum Keflavíkurlugvöll var árið 2018 en þá var fjöldinn rúmlega 9,8 milljónir farþega. Á árunum 2020 til 2022 fækkaði farþegum verulega þegar takmarkanir urðu á flugsamgöngum vegna Covid-19. Fjölgun farþega frá 2022 hefur verið hröð og er nú reiknað með að farþegafjöldi sem fer um Keflavíkurlugvöll árið 2024 verði 8,5 milljónir farþega og þar af komi tæplega 2,4 milljónir erlendra ferðamanna til landsins um flugvöllinn. Vægi Keflavíkurlugvallar sem skiptiflugvallar hefur aukist undanfarin ár og er flugvöllurinn í fimmta sæti yfir flugvælli í Evrópu þegar er litið er til umfangs í farþegaflutningum til og frá Evrópu og N-Ameríku.

Uppbyggingaráform á Keflavíkurlugvælli eru sífellt í endurskoðun og gera farþegaspár fyrir komandi ár ráð fyrir umtalsverðri fjölgun á farþegum sem fara um flugvöllinn, auk þess sem áform eru um að hefja flug til og frá Afríku og Asíu sem mun hafa talsverð áhrif á framkvæmd landamæraeftirlits á Keflavíkurlugvælli. Fjöldi flugfélaga sem halda uppi áætlunarflugi um Keflavíkurlugvöll hefur vaxið undanfarin ár og sama á við um fjölda áfangastaða. Flugtengd starfsemi er ávallt háð margvíslegum óvissuþáttum og verða áætlanir að taka mið af þeim raunveruleika. Mikilvægt er að í uppbyggingaráformum á Keflavíkurlugvælli sé tekið tillit til þarfa og þeirra úrræða sem fylgja verkefnum á landamærum og tryggt að aðstaða lögreglu og tollgæslu á landamærastöðvum tryggji það að íslensk stjórnvöld geti uppfyllt innlendar og alþjóðlegar skuldbindingar við framkvæmd landamæravörslu.

Reykjavíkurlugvöllur er varaflugvöllur fyrir Keflavíkurlugvöll en þó reynir afar sjaldan á það hlutverk hans. Talsvert umfang er á millilandaflugi einkaflugvéla um Reykjavíkurlugvöll, aðallega er um að ræða ferjuflug þar sem verið er að ferja minni flugvélar milli Evrópu og Ameríku um Grænland og Kanada. Þá er talsverð umferð einkapota til og frá landinu um Reykjavíkurlugvöll og hefur verið sett upp sérstök landamærastöð þar, með búnaði til landamæraeftirlits þar sem

einkaflugvélar eru afgreiddar. Frá Reykjavíkflugvelli er aðeins erlent áætlunarflug til og frá Grænlandi en ekkert skipulagt landamæraeftirlit er viðhaft vegna þeirra ferða. Það kann hins vegar að breytast gangi áætlanir grænlenkra yfirvalda eftir hvað varðar stækkun og gerð flugvalla sem taka á móti farþegum frá ytri landamærum Schengen-svæðisins.

Aukning hefur verið í millilandaflugi til og frá Akureyrarflugvelli og reynir verulega á alla innviði flugvallarins sem og á lögreglu og tollgæslu. Unnið er að stækkun flugstöðvar og flughlaðs og því nokkuð um bráðabirgðalausnir varðandi afgreiðsluáðstöðu landamæraeftirlits vegna framkvæmda. Talsvert umfang er á einkaflugi sem fer um Akureyrarflugvöll og á leiguflugi til Grænlands.

Um Egilsstaðaflugvöll er ekki reglubundið áætlunarflug til útlanda en Egilsstaðaflugvöllur gegnir ásamt Reykjavík- og Akureyrarflugvelli mikilvægu hlutverki sem varaflugvöllur fyrir Keflavíkflugvöll. Kemur það fyrir að flugför í millilandaflugi lendi á þeim flugvöllum þegar aðstæður eru með þeim hætti að ekki er hægt að lenda á Keflavíkflugvelli. Slík tilvik hafa ekki verið mörg á síðustu árum en geta þó ávallt komið upp vegna t.d. veðurs og náttúruhamfara.

Mikilvægt er að bæta eftirlit með ferðum einkaloftafara sem fara um landamærastöðvar og er þá sérstaklega horft til þess hvaða upplýsinga er aflað, með hvaða hætti þær eru móttekna og að eftirlitið verði ítarlegra.

Hafnir

Skilgreindar landamærahafnir hér á landi eru 30 talsins og er umferð um þær misjafnlega mikil og af mismunandi toga. Umræða milli stjórnvalda hefur átt sér stað varðandi fjölda landamærahafna sem og vöntun á samræmingu milli skilgreindra landamærahafna og tollhafna. Þá er nauðsynlegt að taka til skoðunar að endurskilgreina fjölda hafna sem teljast til landamærastöðva í því skyni að fækka þeim og beina umferð um þær hafnir þar sem fullnægjandi innviðir og mannafla eru til staðar til að framkvæma landamæraeftirlit með öruggum og skilvirkum hætti.

Lögreglan stendur frammi fyrir miklum áskorunum hvað varðar framkvæmd landamæraeftirlits í höfnum landsins. Ræður þar mestu í þróun að seinustu ár hafa skipafélögin byggt á nýju viðskiptalíkani þar sem Ísland (og þar að mestu Reykjavík) er skilgreint sem fyrsta koma eða síðasta brottför við för yfir ytri landamæri Schengen samstarfsins. Nýja viðskiptalíkanið kallar þannig á stóraukin verkefni við framkvæmd landamæraeftirlits. Það má að mestu leyti rekja til útgöngu Breta úr Evrópusambandinu auk annarra þátta þar sem skipafélög hafa séð hag sinn í að breyta ferð skipa. Helstu uppskipunarhafnir landsins eru Faxaflóahafnir og þangað koma skemmtiferðaskip í um 90% tilvika í fyrstu höfn og þarf því landamæraeftirlit að fara þar fram. Þá hefur jafnframt orðið mikil aukning í afgreiðslu á skiptifarþegum, en þeir fara í gegnum hefðbundið landamæraeftirlit ólíkt þeim farþegum sem stoppa einungis dagpart. Árið 2019 komu þangað 100 skemmtiferðaskip en áætlað er að 270 skemmtiferðaskip komi árið 2024. Þá hefur skiptifarþegum fjölgað úr nokkur

Þúsundum árið 2019 í rúmlega 100 þúsund farþega sem gert er ráð fyrir árið 2025. Eðli umferðar um hafnir landsins hefur því breyst töluvert og sé ráðið af fyrirætlunum hafnaryfirvalda mun þetta halda áfram á sömu leið næstu misserin. Þessar áskoranir kalla enn fremur á breytta nálgun hvað varðar áætlanir um innleiðingu á nýjum kerfum Schengen samstarfsins, þá sérstaklega nýtt komu- og brottfarakerfi, en unnið er að byggingu nýrrar farþegamiðstöðvar á Skarfabakka í Sundahöfn þar sem gert er ráð fyrir fyrirsjáanlegri aukningu á komu farþegaskipa næstu árin.

Talsverð umsvif eru á Seyðisfirði í tengslum við vikulegar ferjusiglingar frá Danmörku með viðkomu í Þórshöfn í Færeyjum, en tæplega 19 þúsund farþegar komu með ferjunni árið 2023. Færeyjar eru ekki aðilar að Schengen samstarfinu og því er óljóst hvaða áhrif innleiðing snjall-landamæra Schengen samstarfsins kemur til með að hafa á landamæraeftirlit á Seyðisfirði. Komum skemmtiferðaskipa hefur einnig fjölgað, sérstaklega til Ísafjarðar og Akureyrar. Þá eru talsverð umsvif í tengslum við fraktsiglingar en þar má nefna sérstaklega Grundartanga, Helguvík, Akureyri, Reyðarfjörð, Þorlákshöfn og Grindavík. Ferðum einkaskúta hefur einnig fjölgað til landsins.

Stefnumiðuð markmið:

1. Styrkja reglubundið landamæraeftirlit á landamærastöðvum m.t.t. mönnunar, menntunar og þjálfunar, aðstöðu og búnaðar.

Aðgerðir gegn afbrotum sem ná þvert á landamæri

Áhyggjur af umsvifum skipulagðra brotahópa sem starfa þvert á landamæri hafa vaxið á Íslandi. Afbrotaumhverfi skipulagðra brotahópa er síkvikt og aðlögunarhæfni þeirra mikil. Því er mikilvægt að stuðla að öflugri samvinnu löggæsluaðila við að uppræta þess konar brotastarfsemi. Stór liður í þeirri vinnu er greiningarstarf, en tryggja þarf að á hverjum tíma sé til staðar uppfært mat á þeim ógnum sem stafa af brotahópnum. Landamærin mynda mikilvægan hlekk í baráttunni gegn skipulagðri brotastarfsemi, m.a. með öflugri farþegagreiningu sem og virku eftirliti við landamærastöðvar.

Stýrihópur um skipulagða brotastarfsemi hefur verið starfandi í núverandi mynd frá miðju ári 2023 og er hlutverk hans að samhæfa aðgerðir í málaflokknum. Einn liður í aðgerðum gegn skipulagðri brotastarfsemi er upplýsingamiðja sem starfrækt er hjá ríkislögreglustjóra, en hún hefur það megin hlutverk að viðhalda virku samstarfi milli lykilembættu er sinna rannsóknum á sviði skipulagðrar brotastarfsemi. Þetta virka samstarf snýr að flæði, vörslu og greiningu upplýsinga til að tryggja að ákvarðanir stýrihóps séu byggðar á bestu fánlegu upplýsingum.

Nauðsynlegt er að tryggja að allir löggæsluaðilar sem koma að landamæraeftirliti, -vörslu eða greiningu á landamærum séu meðvitaður um þær ógnir sem stafa af skipulögðum brotahópum, með það fyrir augum að efla bæði fyrirbyggjandi aðgerðir, eftirlit og viðbrögð. Það verður einkum gert með öflugri samstarfi allra löggæsluaðila og virkri miðlun upplýsinga.

Stefnumiðuð markmið:

2. Efla viðbragð gegn skipulögðum brotahópum sem vinna þvert á landamæri.

3. Efla frumgreiningu lögreglu og upplýsingaöflun á landamærum vegna einstaklinga í óreglulegri för

Aðgerðir til að bera kennsl á einstaklinga í viðkvæmri stöðu

Mikilvægt er að auka sérstækar aðgerðir til að landamæraverðir hafi þekkingu til að bera kennsl á einstaklinga í viðkvæmri stöðu við komuna til landsins og vísa þeim í viðeigandi úrræði. Oft er um að ræða einstaklinga sem óska eftir alþjóðlegri vernd, fylgdarlaus börn eða aðra einstaklinga í viðkvæmri stöðu sem eiga frekar hættu á því að verða fórnarlömb mansals eða annarrar skipulagðrar glæpastarfsemi.

Einstaklingar í sérstaklega viðkvæmri stöðu eru skilgreindir í útlendingalögum og teljast þeir sem vegna tiltekinna persónulegra eiginleika eða aðstæðna hafa sérþarfir sem taka þarf tillit til við meðferð máls eða geta ekki að fullu eða með engu móti nýtt sér rétt eða uppfyllt skyldur sem kveðið er á um í lögum þessum án aðstoðar eða sérstaks tillits, t.d. fylgdarlaus börn, fatlað fólk, fólk með geðraskanir eða geðfötlun, aldrað fólk, þungaðar konur, einstæðir foreldrar með ung börn, fórnarlömb mansals, alvarlega veikir einstaklingar og einstaklingar sem hafa orðið fyrir pyndingum, kynfæralímlestingum, nauðgun eða öðru alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi.

Meirihluti umsókna um alþjóðlega vernd eru lagðar fram á Keflavíkurflugvelli þar sem umsókn er frumskráð. Við fullvinnslu umsókna, sem fram fer í móttökumiðstöð Domus í Reykjavík, eru tekin fingraför og myndir af umsækjendum auk fyrstu skýrslu vegna umsóknarinnar. Við þessi fyrstu samskipti koma fram ýmsar mikilvægar upplýsingar sem geta gefið vísbendingar um hvort einstaklingur sé í viðkvæmri stöðu. Horfa skal sérstaklega til barna og þá einkum þegar þau eru í för með einstaklingum sem ekki eru forsjáraðilar þeirra. Í niðurstöðu CAT eftirlitsskýrslu Sameinuðu Þjóðanna³ frá 2022 var bent á að Ísland þyrfti að taka upp heildstæða nálgun við móttöku á fylgdarlausum börnum sem sækja hér um alþjóðlega vernd og tryggja viðunandi móttökur og umönnun þeirra.⁴ Þá er mikilvægt að lögregla skimi fyrir hvers kyns brotum og skipulagðri brotastarfsemi s.s. mansali og stríðsglæpum.

Eftir því sem umsækjendum um vernd hefur fjölgað, hefur það reynst áskorun fyrir lögreglu að tryggja fullnægjandi skimun og frumgreiningu upplýsinga, s.s. staðfestingu á auðkenni. Núverandi fyrirkomulag býður upp á þá hættu að

³ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) / á íslensku Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

⁴ athugasemd 24

einstaka umsækjendur skili sér ekki frá Keflavíkurflugvelli á Domus og því sé ekki hægt að fylgja þeim eftir í gegnum kerfið. Þörf er á að breyta verklagi um móttöku og fyrstu skráningu umsækjenda um alþjóðlega vernd svo tryggja megi fullnægjandi yfirsýn og eftirfylgni innan kerfisins. Þá er mikilvægt að starfsfólk sem kemur að ferlinu á öllum stigum fái viðeigandi þjálfun til að bera kennsl á viðkvæma hópa og þekkingu á þeim úrræðum sem þessum einstaklingum stendur til boða. Er nauðsynlegt að þar sé tekið tillit til niðurstöðu GREVIO⁵ skýrslu frá árinu 2022 um kynbundnar hælisumsóknir og athugasemdar í CAT skýrslunni⁶ um mansal á landamærum og varðar hvatningu til áframhaldandi sérþjálfunar lögreglu, landamæravarða, starfsmanna Útlendingastofnunar, saksóknara, heilbrigðisstarfsfólks og annarra viðeigandi aðila til að bera kennsl á þolendur mansals með sérstakri áherslu á einstaklinga í viðkvæmri stöðu.

Stefnumiðuð markmið:

4. Bæta þekkingu og verklag til að bera kennsl á einstaklinga í viðkvæmri stöðu.

Viðbragðsáætlun vegna yfirálags á landamærum

Viðbragðsáætlun vegna yfirálags á landamærum var gefin út af ríkislögreglustjóra og tók formlega gildi þann 17. desember 2020. Markmiðið með viðbragðsáætluninni var að vera til leiðbeininga og stuðnings ef upp kæmu aðstæður þar sem skyndileg aukning yrði á komum einstaklinga sem óska eftir alþjóðlegri vernd á Íslandi. Áætlunin hefur það að markmiði að tryggja getu og boðleiðir stjórnvalda til þess að sinna grunnþörfum, þjónustu og málsmeðferð einstaklinga sem koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd, við þær aðstæður sem verða við komu mikils fjölda einstaklinga á skömmum tíma.

Nokkur reynsla kom á virkni viðbragðsáætlunarinnar árin 2022 og 2023, en þau ár var fordæmalaus aukning í komum umsækjenda um alþjóðlega vernd. Í þeirri vinnu varð ljóst hversu mikilvægt tæki viðbragðsáætlun er í slíkum atburðum. Þó sýndi það sig einnig að viðbragðsáætlunin tók ekki á öllum þeim þáttum sem bregðast þurfti við og má draga lærdóm af því. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að hefja vinnu við gerð nýrrar viðbragðsáætlunar sem tekur á öllum nauðsynlegum þáttum og tryggja innleiðingu hennar í nánu samstarfi viðbragðsaðila. Þá þarf að tryggja að við virkjun viðbragðsáætlunarinnar hafi stjórnvöld fullnægjandi heimildir og fjármagn til að bregðast við aðstæðum hverju sinni með aðgerðum sem eru til þess fallnar að ná markmiðum áætlunarinnar.

⁵ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) sem fer með eftirlitshlutverk samkvæmt Ístanbul samningnum frá 2011 sem tekur heildstætt á baráttunni gegn ofbeldi á konum. 60. gr.

⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) / á íslensku Samningur gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Athugasemd 22.

Stefnumiðuð markmið:

5. Uppfæra og efla innleiðingu viðbragðsáætlunar vegna yfirálags á landamærum.

Landamæragæsla

Landamæragæsla er sú gæsla sem fram fer á landamærum á milli landamærastöðva og á landamærastöð utan ákveðins opnunartíma til varnar því að einstaklingar sniðgangi landamæraeftirlit. Landfræðileg lega Íslands er hagfelld hvað varðar landamæragæslu og því eru ekki sömu áskoranir hér á landi og á meginlandi Evrópu. Næsti nágranni Íslands til vesturs er Grænland sem er í um 280 km fjarlægð en til meginlands Evrópu er styst til Noregs eða um 970 km. Fiskveiðilögsagan er 200 sjómílur og nær yfir 752.000 km².

Landhelgisgæsla Íslands fer með löggæslu á hafinu, sbr. 4. gr. laga nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands. Stjórnstöð Landhelgisgæslunnar gegnir lykilhlutverki í eftirliti með sjófarendum og haftengdri starfsemi og þar með talið landamæragæslu. Í stjórnstöðinni er ávallt fyrir hendi stöðumynd af starfsvæði Landhelgisgæslunnar þar sem má sjá alla skipaumferð, ógnir, hættur og björgunareiningar. Þá er vöktun samræmnds landamæraeftirlits Schengen ríkjanna í landssamræmingarmiðstöð (e. National Coordination Center) liður í starfsemi stjórnstöðvarinnar. Landhelgisgæslan hefur verið að leggja aukna áherslu á að auka landamæragæslu með tæknilausnum sem Siglinga- og öryggisstofnun Evrópu (e. European Maritime Safety Agency (EMSA)) leggur í té, t.d. með gervihnattamyndum. Þá eru fyrir hendi samstarfsamningar Landhelgisgæslunnar við ríkislögreglustjóra, lögregluembættin og Skattinn um gagnkvæman stuðning í aðgerðum. Mikilvægt er að tryggja virka samvinnu Landhelgisgæslunnar og embættis ríkislögreglustjóra með það fyrir augum að efla greiningu á sviði löggæslu og öryggis á sjó. Við það eykst hæfni starfsmanna Landhelgisgæslunnar til að greina óæskilega starfsemi auk samlegðaráhrifa. Fyrirhugað að er bæta tveimur aðgerðarbátum við þann flota sem fyrir er og auka þar með viðbragsgetu við ótilkynntri umferð við landið. Einnig er verið að skoða kosti þess að setja upp radar- og myndavélakerfi, en með því væri hægt að auka getu eftirlits við strendur landsins og minnka líkur á komum ótilkynntra skipa til hafna. Samfara því yrði skipeftirlitskerfi stjórnstöðvar og eininga LHG uppfært til að geta mótekið upplýsingar frá radar- og myndavélakerfum.

Stefnumiðuð markmið:

6. Efla samstarf milli stofnanna við landamæragæslu, vegna greininga á sviði löggæslu öryggis á sjó.

7. Efla viðbragðsgetu Landhelgisgæslunnar vegna ótilkynntrar umferðar við landið.

3.2 Leit og björgun

Leitar- og björgunarsvæði Íslands vegna sjófarenda og loftfara afmarkast af þjóðréttarlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist og tilkynntar hafa verið til Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) og Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO), sbr. reglugerð nr. 71/2011 um stjórnun leitar- og björgunaraðgerða á leitar- og björgunarsvæði Íslands vegna sjófarenda og loftfara. Landhelgisgæslan sem er borgaraleg löggæslustofnun ber ábyrgð á eftirliti og lög- og öryggisgæslu á svæði sem nær yfir 752.000 ferkílómetra og fer með yfirstjórn leitar og björgunar á svæði sem þekur um 1,9 milljónir ferkílómetra, nær tvöfalt stærra en efnahagslögsaga Íslands.

Landhelgisgæslan hefur yfir að ráða tveimur varðskipum, en eitt skip er gert út hverju sinni. Þá hefur stofnunin yfir að ráða einni eftirlitsflugvél og þremur björgunarþyrlum. Slysavarnarfélagið Landsbjörg gegnir einnig mikilvægu hlutverki við leit og björgun og hefur yfir að ráða m.a. smærri björgunarbátum sem staðsettir eru á mikilvægum stöðum á landinu. Á síðastliðnum árum hefur verið unnið að endurnýjun á skipunum sem eykur björgunargetu umtalsvert.

Leitar- og björgunarþjónusta Landhelgisgæslunnar nær til sjófarenda og loftfara, bæði innan íslensku efnahagslögsögunnar og á alþjóðlegum hafsvæðum sem eru á ábyrgð Íslands, auk þess sem stofnunin gegnir mikilvægu hlutverki við leit og björgun á landi. Þá starfrækir Landhelgisgæslan björgunarstjórnstöð vegna leitar og björgunar sjófarenda (JRCC-Ísland). Skipaumferð um leitar- og björgunarsvæðið hefur aukist verulega á undanförunum árum en má þar sérstaklega nefna fjölda skemmtiferðaskipa sem hefur sem hefur margfaldast á síðustu árum en einnig hefur umferð skúta og skemmtibáta aukist umtalsvert. Hafsvæðið við Ísland er talið það eitt það erfiðasta í veröldinni vegna veðurfars, ölduhæðar, myrkurs og víðáttu og því afar mikilvægt að Landhelgisgæslan sé búin öflugun tækjum og vel þjálfuðum mannafla.

Landhelgisgæslan er í daglegu samstarfi við Dani, Norðmenn, Breta, Færeyinga og Kanadamenn sem bera ábyrgð á þeim svæðum er liggja að íslensku leitar- og björgunarsvæði. Unnið er eftir skilgreindum verkferlum með Dönum varðandi eftirlit, leit, björgun, æfingar og samvinnu. Þetta alþjóðlega samstarf byggist á þjálfun, upplýsingaskiptum og gagnkvæmum stuðningi ríkjanna og styrkir Landhelgisgæsluna í verkefnum sínum.

Landhelgisgæsla Íslands hefur gegnt mikilvægu hlutverki í sameiginlegum verkefnum á vegum Frontex og hefur þannig bæði lagt til skip og flugvél í

verkefnum á vegum stofnunarinnar. Landhelgisgæslan hefur í þessum verkefnum komið að fjölmörgum björgunaraðgerðum, bæði með tækjaeiningar og starfsmenn sem hafa starfað sem tengiliðafulltrúar Frontex í aðgerðastjórnstöðvum í viðkomandi gestaríki. Í björgunaraðgerðum starfa þær einingar samkvæmt aðgerðaáætlun og flytjast undir stjórn björgunarstjórnstöðvar í viðkomandi landi sem ber ábyrgð á því hafsvæði þar sem björgunaraðgerðir fara fram. Framlag Íslands hefur verið einkar vel metið á þessum vettvangi og er markmið að halda því góða samstarfi áfram.

Stefnumiðuð markmið:

8. Efla eftirlitsgetu Landhelgisgæslunnar.

3.3 Samstarf milli stofnana innanlands

Kjarni landsáætlunarinnar er að leiða saman öll þau stjórnvöld sem eru ábyrg fyrir landamærastjórnun og afleiddum verkefnum. Stjórnun íslensku landamæra er unnin í samstarfi lögreglu, Landhelgisgæslu og Skattsins en auk þess er Útlendingastofnun mikilvægur samstarfsaðili. Mikilvægt er að styrkja samstarfið bæði hvað varðar stefnumótun og aðgerðargetu. Með markvissara samstarfi má efla getu og þekkingu milli stofnana og um leið samnýta krafta þar sem því verður komið við.

Í kjölfar Schengen úttekta árið 2017 um landamæravörslu og samþætta landamærastjórnun ákvað dómismálaráðherra að skipa stýrihóp um málefni landamæra. Stýrihópurinn skipa forstöðumenn lykilstofnana í landamæramálefnum. Markmiðið með stofnun stýrihópsins var að bregðast við þeim verulegu annmörkum sem úttektin leiddi í ljós, tryggja að þátttaka Íslands í Schengen samstarfinu sé öflug og áreiðanleg og að íslensk stjórnvöld standi við skuldbindingar sínar innan þess. Stýrihópurinn hefur verið mikilvægur bakhjarl landamæradeildar ríkislögreglustjóra sem fer með samræmingu og samhæfingu í málaflokknum. Unnið er að því að uppfæra markmið og hlutverk stýrihópsins þar sem áhersla er lögð á það að stýrihópurinn hafi aukið hlutverk við eftirfylgni með landsáætlun stjórnvalda í málefnum landamæra. Einnig er gert ráð fyrir því að hver og einn fulltrúi í stýrihópnum tilnefni fulltrúa til starfa í framkvæmdahóp sem starfar þá í umboði stýrihópsins. Vonir standa til að þannig sé hægt að styðja enn betur við aðgerðamiðað samstarf og um leið styrkja alla framkvæmd á landamærum.

Í Schengen úttekt, árið 2022, kom fram að tryggja mætti samvinnu þessara hagaðila enn betur. Til skoðunar er hvort gera þurfi nýja samstarfsamninga eða endurskoða eldri samninga. Í úttektinni bárust einnig athugasemdir um samstarf á vettvangi EUROSUR-kerfisins, en kerfið er samræmt eftirlitskerfi Schengen-ríkjanna. Stofnað hefur verið til sértæks samráðsvettvangs lögreglu, Landhelgisgæslu og Skattsins um verkefnið, en mikilvægt er að halda því áfram

og efla samstarfið enn frekar. EUROSUR er starfrækt innan landssamræmingarmiðstöðvar (e. National Coordination Center, NCC), sem staðsett er í stjórnstöð Landhelgisgæslunnar. Æskilegt væri að auka beina aðkomu lögreglu að samræmingarmiðstöðinni en það myndi um leið styrkja sameiginlega stöðumynd af landamærunum á landsvísu.

Einn af þeim þáttum þar sem samlegðaráhrif eru mikil, er menntun og þjálfun, en unnið hefur verið að því að veita starfsmönnum Landhelgisgæslu og tollgæslu aðgang að námskeiðum lögreglu um landamæratengd málefni. Er stefnt á að auka enn frekar við samvinnu í menntunarmálum sem mun tryggja að framkvæmd allra stjórnvalda á landamæraeftirliti sé byggð á sama grunni.

Loks má nefna að farsælt samstarf hefur verið hjá tollgæslu og lögreglu í tengslum við rekstur farþegaupplýsingadeildar (PIU), sem stofnuð var 2021 og staðsett er hjá ríkislögreglustjóra.

Stefnumiðuð markmið:

9. Efla samstarf á milli stofnana.

10. Auka faglegt samstarf milli hagaðila með stofnun framkvæmdarhóps undir stýrihópi um málefni landamæra.

11. Styrkja samstarf og samvinnu milli stofnana um EUROSUR.

12. Efla samstarf í landssamræmingarmiðstöð (NCC).

3.4 Aðgerðir innan svæðis

Í stað persónubundins eftirlits á innri landamærum viðhafa stjórnvöld Schengen-ríkjanna mótvægisáðgerðir innan svæðisins sem hafa það að meginmarkmiði að uppræta ólögmæta dvöl sem og að vinna gegn skipulagðri brotastarfsemi. Auk þess styður virkt eftirlit innan svæðis við eftirlit á landamærum. Til að ná þessu fram þarf að efla samvinnu allra sem koma að málefnum landamæra á Íslandi. Lögregla ber ábyrgð á eftirliti með útlendingum hér á landi, sbr. ákvæði lögreglulaga nr. 90/1996 og útlendingalaga nr. 80/2016, í þeim tilgangi að sannreyna auðkenni útlendinga, kanna lögmæti dvalar og sporna gegn hagnýtingu fólks í viðkvæmri stöðu. Til þess að ná umræddum markmiðum þarf lögreglan sem og aðrir sem gegna eftirlitshlutverki er varða málefni landamæra hér á landi að vinna sameiginlega að markmiðunum. Þá er dómsmálaráðherra heimilt að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum vegna alvarlegrar ógnar við allsherjarreglu eða þjóðaröryggi í samræmi við ákvæði laga nr. 136/2022 um landamæri. Umfang og tímalengd slíks eftirlits skal þó ekki vera meira en nauðsynlegt er til að bregðast við ógninni. Ákvörðun um tímabundna upptöku eftirlits á innri landamærum skal tekin á grundvelli áhættumats frá ríkislögreglustjóra.

Lögregla ber ábyrgð á að rannsaka mál þar sem rökstuddur grunur leikur á skipulagðri brotastarfsemi og aflar upplýsinga um hugsanlega brotastarfsemi byggða m.a. á áhættugreiningu. Eftirlit með útlendingum í því skyni getur bæði verið sértækt og almennt, t.d. í formi vinnustaðaeftirlits í þeim tilgangi að uppræta ólöglega atvinnuþátttöku og eftirlit vegna gruns um mansals. Þar er samvinna lögreglu, Útlendingastofnunar og Vinnumálastofnunar nauðsynleg svo ná megi árangri á þessum vettvangi.

Auka skal almenna þekkingu og færni lögreglu, Útlendingastofnunar og Þjóðskrár á greiningu falsaðra skilríkja. Fölsuð skilríki tengjast iðulega skipulagðri brotastarfsemi eins og mansali og peningabætti og rökstuddur grunur er um að hér á landi sé nokkur fjöldi ríkisborgara þriðju ríkja á grundvelli falsaðra skilríkja sem EES/EFTA-borgarar. Í þessu tilliti er vert að skoða hvort ástæða sé til að fækka þeim lögreglustöðvum sem staðfest geta lögmæti skilríkja en slík staðfesting hjá Þjóðskrá eða á næstu lögreglustöð er skilyrði fyrir því að hægt sé að sækja um rétt til að dvelja hér lengur en í sex mánuði og fá skráningu í Þjóðskrá. Þá mætti nýta betur fyrirbyggjandi gagnagrunna við skoðun skilríkja svo sem SIS, IFADO og virkja almenna vitund löggæsluaðila og annarra eftirlitsaðila á málefnum útlendinga með það að leiðarljósi að efla eftirlit með lögmætri dvöl í landinu. Samhliða því að málum vegna ólögmætrar dvalar, falsaðra skilríkja, mansals og skipulagðrar glæpastarfsemi fjölgar verður rannsókn þeirra sífellt flóknari og tímafrekari. Því verða verkferlar málaflokksins kortlagðir og endurbættir.

Breytingar samfara innleiðingu nýs komu- og brottfararkerfis mun koma til með að hafa veruleg áhrif á framkvæmd bæði landamæraeftirlits og eftirlits innan svæðis. Það mun jafnframt bæta aðgerðagetu löggæsluyfirvalda aðildarríkja við rannsóknir alvarlegra afbrota og hryðjuverka. Ný upplýsingatæknikerfi munu samhliða auka gæði landamæraeftirlits og eftirlit innan svæðis. Í þessu felast mikil tækifæri til úrbóta. Nauðsynlegt er að formfesta með hvaða hætti upplýsingar úr kerfunum verða nýttar, þ. á m. hverjir mega nýta þær. Eins þarf að tryggja þjálfun og þekkingu lögreglu á nýjum kerfum og auka almenna þekkingu á núverandi löggæslu og eftirlitskerfum með áherslu á mikilvægi nákvæmra og rétttra skráninga.

Við innleiðingu komu- og brottfararkerfisins má gera ráð fyrir töluverðri aukningu frávísana og brottvísana bæði á landamærum og innan svæðis. Afar mikilvægt er að öll lögregluembættin séu vel undir þetta búin og að ferlar, reglur og veikleikar verði rýndir með það að markmiði að bæta úr helstu ágöllum kerfisins.

Tryggt verður að heimildir stjórnvalda til þess að bregðast við hvers kyns brotastarfsemi útlendinga á hverjum tíma séu nýttar til fulls með því að formfesta samstarf helstu löggæsluaðila sem sinna þessum málaflokki. Leita verður að leiðum til að auka skilvirkni við eftirfylgni mála útlendinga jafnt í stjórnsýslunni sem réttarvörslukerfinu og efla lögbundið eftirlit með einstaklingum í ólögmætri dvöl almennt með það að markmiði að flýta málsmeðferð og tryggja að úrræðum

Útlendingalaga á borð við frávísun og brottvísun sé beitt tímanlega. Í því skyni verður sérstaklega hugað að beitingu sektarúrræða vegna ólögmætrar dvalar.

Samstarf og sameiginleg ábyrgð er grundvöllur þess að árangur náist í baráttunni gegn ólögmætri dvöl og skipulagðri brotastarfsemi innan svæði. Með aukinni samvinnu, fræðslu, miðlun upplýsinga, eftirliti, greiningu og ekki síst forvörnum og almennri vitundarvakningu allra hagaðila um tengsl skipulagðrar glæpastarfsemi við landamæramálefni er hægt að bæta hæfni hvers yfirvalds til að sinna verkefnum sínum á skilvirkan og faglegan hátt.

Stefnumiðuð markmið:

13. Auka eftirlit með ólögmætri dvöl innan svæðis og efla eftirlit og viðbrögð á innri landamærum í því skyni að tryggja öryggi og gæta allsherjarreglu.

14. Efla upplýsingamiðlun og fræðslu milli löggæsluaðila og annarra hagaðila innan svæðis.

15. Auka nýtingu landsdekkandi stöðumyndar í EUROSUR til þess að sporna við glæpum þvert á landamæri.

16. Tryggja skilvirkni reglna og verkferla varðandi frávísanir og brottvísanir.

3.5 Framkvæmd fylgda og heimferða útlendinga

Fylgdir og heimferðir eru mikilvægur þáttur í hvort tveggja útlendinga- og landamæramálefnum. Þær fela í sér að þeir útlendingar sem hafa ekki heimild til dvalar á Íslandi samkvæmt endanlegri ákvörðun stjórnvalda, lúti niðurstöðu stjórnvalda og fari aftur til síns heimaríkis eða annars ríkis þar sem viðkomandi hefur heimild til dvalar.

Samhliða fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd hefur fjölgað í hópi þeirra sem þurfa að yfirgefa landið að málsmeðferð lokinni. Stjórnvöld hafa lagt aukna áherslu á að hvetja fólk til að yfirgefa landið sjálfviljugt, m.a. með breytingum á reglugerð um enduraðlögunarstyrki. Þá hefur Útlendingastofnun fjölgað sérfræðingum sem annast aðstoð við sjálfviljuga heimför og hefur nú verið stofnað sérstakt teymi innan stofnunarinnar sem annast þessi verkefni. Af þessu hefur hlotist góður árangur og fjöldi þeirra sem snúið hafa aftur til síns heima sjálfviljugir farið úr tæplega 100 árið 2022 í rúmlega 550 árið 2023. Fyrstu 8 mánuði ársins 2024 fóru svo um 950 einstaklingar sjálfviljugir úr landi.

Við framkvæmd heimferða er það áhersla stjórnvalda að gæta meðalhófs í hvívetna svo tryggja megi að sjálfsákvörðunarréttur útlendinga sem ber að yfirgefa landið sé virtur og gefið eins mikið vægi og kostur er. Með því að beita sem minnstum þvingunum við heimferðir er stuðlað að því að takmarka neikvæða afleiðingar brottvísunar frá Íslandi og einstaklingum gert mögulegt að hefja líf sitt að nýju í sínu heima- eða dvalarlandi. Því eru þeir útlendingar sem ber að

yfirgefa landið ávallt hvattir til að sýna sem mesta samvinnu og að yfirgefa landið sjálfviljugir. Aðgerðir stjórnvalda taka mið af framkomu og háttsemi þeirra sem ber að yfirgefa landið. Eftir því sem útlendingur sýnir meiri samvinnu því minna þurfa stjórnvöld að grípa inn í. Þessi framkvæmd leiðir sömuleiðis til aukinnar skilvirkni og minni kostnaðar fyrir íslenska ríkið.

Neiti útlendingur sem ekki hefur heimild til dvalar að yfirgefa landið sjálfviljugur er það í höndum ríkislögreglustjóra að fylgja viðkomandi úr landi til heimaríkis eða þess ríkis sem viðkomandi hefur heimild til dvalar í. Heimferða- og fylgdadeild embættis ríkislögreglustjóra ber ábyrgð á að framfylgja þvinguðum fylgdum og vinnur í nánú samstarfi við önnur yfirvöld, s.s. félagsmálayfirvöld, Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun, önnur lögregluembætti, barnaverndaryfirvöld, auk félagasamtaka á borð við Rauða krossinn. Í kjölfar mikillar fjölgunar á málum sem biðu framkvæmdar var ákveðið að fjölga starfsfólki í deildinni, bæði lögreglumönnum og eins öðru starfsfólki. Frá þeim tíma hafa afköst deildarinnar aukist jafnt og þétt og voru framkvæmdar fylgdir fyrstu 8 mánuði ársins 2024 samtals 192, samanborið við 85 á sama tímabili árið á undan.

Stjórnvöld standa frammi fyrir ýmsum áskorunum þegar kemur að framkvæmdum fylgda og heimferða. Helst ber að nefna samstarf við önnur ríki vegna öflunar ferðaskilríkja en í sumum tilvikum hefur gengið treglega að afla slíkra gagna. Önnur Evrópuríki glíma við sambærilegar áskoranir. Aukin áhersla er því á að bæta þessi mál, byggja upp tengsl við erlend sendiráð og auka samstarf við Norðurlönd. Þá hefur borið á því að fólk láti sig hverfa fyrir brottför og haldi til á landinu án þess að láta ná í sig. Mikilvægt er að tryggja viðunandi vistunarúrræði fyrir einstaklinga sem bíða fylgdar til heima- eða dvalarríkis, en einnig þá sem hefur verið brottvísað eða frávísað. Í dómsmálaráðuneytinu er í vinnslu lagafrumvarp um brottfararúrræði sem er ætlað að mæta þeim vanda sem blasir við þegar fólk neitar að vinna með stjórnvöldum, m.a. varðandi öflun ferðaskilríkja og undirbúning heimfarar og er á landinu í ólögumatri dvöl.

Öll framkvæmd fylgda er gerð með grundvallarmannréttindi einstaklinga í huga og fá starfsmenn reglulega þjálfun þar um til að tryggja réttindi einstaklinga í fylgd. Þegar um er að ræða leiguflug sem Frontex greiðir fyrir þar sem stærri hópum er fylgt úr landi, hvort sem það eru séríslensk flug eða sameiginleg flug með öðrum löndum, er sérstakur eftirlitsfulltrúi frá Frontex með í för. Sérstök verklög eru til staðar vegna barna og fólks í sérstaklega viðkvæmri stöðu. Við gerð verklags hefur m.a. verið samtal við fulltrúa frá Barna- og fjölskyldustofu, barnaverndarþjónustum, réttindagæslu fatlaðra og Öryrkjabandalaginu. Ef einstaklingur telur að brotið hafi verið á grundvallarréttindum sínum við flutning er viðkomandi heimilt að tilkynna það til nefndar um eftirlit með lögreglu.

Utánríkisráðuneytið ber ábyrgð á gerð tvíhliða samninga vegna endurvíðtöku þriðju ríkja á einstaklingum sem dvelja ólöglega hér á landi. Mikil fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd á Íslandi hefur leitt til þess að nú er ríkari þörf

en áður um að slíkir samningar séu fyrir hendi. Til skoðunar er að hefja viðræður við fleiri ríki á næstu mánuðum um sambærilega samninga. Náð samstarf er milli Íslenskra stjórnvalda og Frontex vegna fylgda og heimferða. Þá hefur embætti ríkislögreglustjóra nýtt sér samvinnu við Frontex vegna sameiginlegra ferða aðildarríkjanna til þriðju ríkja en einnig koma greiðslur vegna farmiða fyrir ferðir út fyrir Schengen svæðið frá Frontex. Áhersla er á að nýta þennan sameiginlega vettvang meira á næstu árum auk samvinnu við önnur aðildarríki.

Með notkun á FAR kerfi FRONTEX fær Ísland talsvert af farseðlakaupum út fyrir Schengen svæðið greitt en heimferða-og fylgdadeild RLS hefur notað kerfið til farseðlakaupa í nokkur ár og Útlendingastofnun nýtir það einnig eins og kostur er við sjálfviljuga heimför til Venesúela. Auk þess endurgreiðir Frontex dagpeninga lögreglumanna í slíkum ferðum. Annar þáttur þar sem Ísland nýtur styrkja eða endurgreiðslu útlagðs kostnaðar frá Frontex er varðandi leiguflug, ýmist sem Ísland skipuleggur (e. National Return Operation) eða sameiginleg flug tveggja eða fleiri landa (e. Joint Return Operation).

Stefnumiðuð markmið:

17. Efla samstarf og samvinnu stofnana sem bera ábyrgð á framkvæmd sjálfviljugra heimferða og þvingaðra fylgda.

18. Tryggja brottfararúrræði fyrir þá sem bíða fylgdar til heima- eða gistiríkis, sem og þeirra sem bíða frávísunar eða brottvísunar.

19. Efla samvinnu við önnur aðildarríki og aðra hagsmunaaðila varðandi fylgdir, einkum Frontex.

20. Styrkja undirbúning og samvinnu hagaðila og auka hlutfall þeirra sem þiggja aðstoð við sjálfviljuga heimför.

21. Stytta tíma frá endanlegri synjun um alþjóðlega vernd fram að brottför.

22. Efla þjálfun nýrra starfsmanna sem og símenntun.

23. Efla formlega bakvarðasveit lögreglumanna sem veita stuðning við fylgdir úr landi.

3.6 Áhættugreining

Áhættugreining er mikilvægur þáttur landsáætlunarinnar og vinnur þvert á aðra þætti hennar enda er mikilvægt að öll stjórnun landamæra sé framkvæmd á grundvelli upplýsingamiðaðrar ákvarðanatöku. Þannig má á skilvirkan hátt bregðast við þeim áskorunum sem til staðar eru en einnig tryggja að takmarkaður mannauður nýtist sem best þar sem áhættan er mest.

Samkvæmt skilgreiningu Frontex miðar áhættugreining á landamærum að því að greina þær ógnir sem stöðja að landamærunum og gætu haft áhrif á innra öryggi landsins. Áhættugreining tekur einnig tillit til þeirra veikleika sem eru til staðar í

og við landamærin sem og mögulegum afleiðingum, skyldu ógnir raungerast. Markmið áhættugreiningar er að veita löggæsluaðilum stöðumynd af helstu ógnum sem bregðast þarf við á landamærunum og um leið draga úr neikvæðum afleiðingum þeirra.

Áhættugreiningarsniðmát Frontex, CIRAM⁷, hefur verið innleitt í starf lögreglu og annarra samstarfsstofnana á landamærum. Starfsmenn hafa sótt námskeið, bæði innanlands sem og á vettvangi Frontex, og þannig hefur þekking á aðferðafræðinni aukist. Mikilvægt er að halda áfram að styrkja vinnu með CIRAM og tryggja enn frekari innleiðingu þess. Þá skal áhættugreining verða hluti af grunnnámi í landamærafræðum. Einnig er mikilvægt að tryggja sífellda þjálfun starfsfólks sem sinnir greiningu og þeirra sem taka nýir við greiningarverkefnum. Áhættugreiningu á málefnum landamæra skal vinna bæði í stefnumiðuðum tilgangi fyrir landamæravörslu á landsvísu, sem og aðgerðamiðuðum tilgangi í tengslum við framkvæmd landamæraeftirlits á hverri landamærastöð. Landamæradeild ríkislögreglustjóra vinnur ársfjórðungslega áhættumatsskýrslu landamæra byggða á CIRAM áhættugreiningasniðmátinu og styðst að stórum hluta við áhættumatsskýrslur frá öllum lögregluembættum í landinu, tollgæslu og Landhelgisgæslunni auk annars efnis.

Veikleikamati Frontex er ætlað að benda á helstu veikleika í landamærastjórnun hvers lands. Mikilvægt starf hefur verið unnið í því að bæta gagnasöfnun fyrir íslenska veikleikamatið og þannig styrkja þann grunn sem greiningin byggir á. Sú vinna mun skila sér áfram í frekari vinnu til að tryggja aðgang að betri gögnum. Góð áhættugreining byggir á áreiðanlegum gögnum og nauðsynlegt er að tryggja gæði þeirra skráninga sem nýtast við greiningarvinnu.

Greiningarstarf hefur verið eflt á sjólandamærum og er afar þarft að halda þeirri vinnu áfram. Stöðug skipaumferð í kringum landið ásamt sífelldri aukningu í komum skemmtiferðaskipa kallar á aukna áherslu á greiningu á sjólandamærum. Sú greining krefst aðkomu þeirra embætta sem sinna landamæragæslu í höfnum, tollgæslu sem sinnir eftirliti með flutningi vöru um hafnir og loks Landhelgisgæslu sem sinnir eftirliti á hafi.

⁷ Common Integrated Risk Analysis Model

Í kjölfar stofnunar sameiginlegrar farþegaupplýsingadeildar lögreglu og tollgæsluárið hefur verið lögð áhersla á aukin gæði og aðgengi gagna til styrkingar á greiningu farþegaupplýsinga. Farþegaupplýsingadeildin móttekur um 100% farþegaupplýsinga fyrir komu og brottför til og frá Íslandi utan Schengen svæðisins og um 93% farþegaupplýsinga fyrir komu og brottför til og frá Íslandi innan Schengen svæðisins á loftlandamærum.

Stefnumiðuð markmið:

24. Tryggja aukin gæði og aðgengi gagna.

25. Efla samstarf um greiningu á sjólandamærum.

26. Formfesta notkun áhættugreiningarsniðmáts Frontex hjá embættum og milli stofnana.

3.7 Snjalllandamæri og nýjasta upplýsingatækni

Mikil þróun hefur átt sér stað á þeim tæknilegu lausnum sem nýta má við landamærastjórnun og er fyrir séð að sú þróun muni halda áfram á komandi árum. Með innleiðingu á nýjum upplýsingakerfum ESB og uppþærslu á eldri kerfum er ætlunin að bæta skilvirkni og árangur landamæraeftirlits á ytri landamærum og stuðla að því að koma megi í veg fyrir óreglulega fólksflutninga og minnka líkur á auðkennasvikum. Ein stærsta áskorun íslenskrar löggæslu verður að innleiða þær breytingar sem fram undan eru í tækniumhverfi Schengen samstarfsins og að tryggja órofinn rekstur þess.

Unnið er að undirbúningi á uppsetningu og innleiðingu á komu- og brottfararkerfi og er nú áætlað að kerfið verði innleitt á haustmánuðum 2024. Kerfinu fylgja miklar fjárfestingar í búnaði fyrir flugvelli og hafnir og um leið hefur þurft að aðlaga mannvirki að nýjum kröfum kerfisins. Frá árinu 2017 hafa verið í notkun á Keflavíkurflugvelli sjálfvirk landamærahlið, en við innleiðingu á nýjum komu- og brottfarakerfum mun sjálfvirkni landamæra verða innleidd enn frekar og sjálfvirkum hliðum mun fjölga. Verða þá auk sjálfvirku landamærahliðanna svokallaðar sjálfsafgreiðslustöðvar þar sem farþegar frá þriðju ríkjum munu sjálfir framkvæma forskráningu á landamæraeftirliti í komu- og brottfararkerfinu. Innan Schengen samstarfsins er unnið að enn frekari þróun í forskráningum farþega, meðal annars með þróun á snjallforriti, og þannig horft til þess að bæta þjónustu enn frekar.

Vegabréfsáritunarkerfið (VIS) er sameiginlegt vegabréfsáritunarkerfi fyrir Schengen-svæðið. Fer Útlendingastofnun fyrir umsýslu kerfisins. Veigamiklar breytingar hafa verið samþykktar á regluverki VIS sem kalla á samsvarandi uppfærslu á innlendum tölvukerfum og sömuleiðis breytinga á stjórnkerfinu í kringum kerfið. Stefnt er að innleiðingu á svokölluðu „VIS recast“ sem umbreytir tengingum vegabréfsáritanakerfisins við önnur Schengen-upplýsingakerfi, en gert er ráð fyrir að þær breytingar komi í framkvæmd í lok árs 2026.

Unnið er að eflingu á Eurodac kerfinu við framkvæmd landamæraeftirlits, en í kerfið eru skráð fingraför umsækjenda um alþjóðlega vernd og þau geymd miðlægt til að athuga hvort sami aðili hafi sótt um vernd í fleiru en einu landi. Við framkvæmd ítarlegs landamæraeftirlits er hægt að samkeyra fingraför sem tekin eru á landamærum við gagnagrunninn til aðstoðar við auðkenningu á aðila.

Stefnt er að innleiðingu á ferðaupplýsinga- og ferðaheimildakerfinu ETIAS um mitt ár 2025. Nauðsynlegt er vegna innleiðingar á kerfinu að setja á laggirnar sérstaka ETIAS landseiningu sem verður staðsett hjá ríkislögreglustjóra. Með innleiðingu á ABIS lífkennakerfi lögreglu sem fyrirhugað er að verði komið í gagnið árið 2025, verður Ísland tæknilega tilbúið til að verða fullur þátttakandi í Prüm-samstarfinu er varðar sjálfvirka upplýsingamiðlun vegna lögreglusamvinnu.

Stefnumiðuð markmið:

27. Tryggja faglega innleiðingu og rekstur nýrra upplýsingatæknikerfa á landamærum.

3.8 Menntun og þjálfun

Menntun lögreglumanna og landamæravarða sem snýr að landamæravörslu er lykilþáttur í faglegri löggæslu. Mikilvægt er að hún svari kalli tímans hverju sinni og sé sambærileg við menntun í öðrum Schengen-ríkjum.

Til að tryggja skilvirkt eftirlit með öryggi farþega í forgrunni, þurfa allir þeir aðilar sem hafa aðkomu að landamæravörslu að öðlast tilhlýðilega menntun og þjálfun. Mikilvægt er að Ísland uppfylli kröfur sem leiða af Schengen samstarfinu á sviði menntunar og þjálfunar og þá sérstaklega með tilliti til 16. gr. Schengen-réttarreglnanna, en þar kemur fram að aðildarríki skulu tryggja að landamæraverðir séu sérhæfðir og vel þjálfaðir samkvæmt kjarnanámskrá Frontex.

Framfarir hafa orðið á menntunar- og þjálfunarmálum í landamæramálefnum á Íslandi. Þá má helst nefna innleiðingu landsáætlunar um menntun og þjálfun lögreglumanna, landamæravarða og starfsmanna Landhelgisgæslunnar á sviði landamæramálefna, en áætlunin byggir á kjarnanámskrá Frontex (e. Common Core Curriculum (CCC)) sem og þeim hæfnisviðmiðunum sem þar eru sett. Gagnvirkur kennsluvefur Mennta- og starfsþróunarseturs lögreglunnar (MSL)

hefur verið nýttur með góðum árangri og hafa rúmlega 500 aðilar farið í gegnum vendinám í landamæramálum. Í bígerð er að semja sér námsskrár fyrir allar þær stofnanir sem sinna landamæravörslu og tryggja áframhaldandi aðhald í menntun og þjálfun. Þá er mikilvægt að uppfæra til skemmri og lengri tíma landsáætlun fyrir menntun og þjálfun.

Grunnnám lögreglumanna fer fram í Háskólanum á Akureyri en starfsnám lögreglunema fer fram í Mennta- og starfsþróunarsetri lögreglunnar (MSL). Í samstarfi við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum eru landamæramálefni nú orðin hluti af grunnnámi lögreglunema. Stefnt er að því að byggja frekar á samstarfi og reynslu MSL og halda námskeið á sviði landamæramálefna með reglubundnum hætti fyrir þá sem sinna þessum málefnum, hagaðila og aðra sem þurfa sértækari þjálfun á afmörkuðum sviðum. Í því skyni verður samstarfi vegna kennslu, grunnþjálfunar og starfsnáms löggæsluaðila á landamærum, fundinn formfastur farvegur. Áhersla verður lögð á nálgast verkefnið með „þjálfun þjálfaranna“ hugarfari, með það að markmiði að nýta mannauð og þekkingu sem þegar er til í kerfinu með kerfisbundnum hætti.

Þegar eru virkar tengingar við erlenda samstarfsaðila varðandi þjálfun og menntun í landamæramálefnum. Samstarf við önnur Norðurlönd hefur verið virkt um nokkuð skeið. Þá er Frontex mikilvægur samstarfsaðili. Bæði þegar kemur að þátttöku á námskeiðum sem stofnunin stendur fyrir og á grundvelli sameiginlegu kjarnanámskrárinnar tekur Ísland þátt í tengslaneti landsbundinna þjálfunarstjóra (e. National Training Coordinator). Stefnt er að því að viðhalda og auka frekar þetta samstarf, en víkka einnig út samstarf til fleiri ríkja eins og Kanada og Bretlands í sérstökum málaflokkum á borð við áhættugreiningu.

Það er sérstaklega mikilvægt fyrir íslenska hagsmuni að notast við nýjustu tækni við uppbyggingu á miðlun kennsluefnis til íslenskra löggæsluaðila þar sem afar fámennur hópur löggæsluaðila starfar beint við landamæramálefni í dreifðum byggðum landsins.

Stefnumiðuð markmið:

28. Tryggja heildstætt og samfellt nám í landamæramálefnum á landsvísu sem aðgengilegt er öllum þeim sem sinna landamæramálefnum.

29. Byggja upp öflugt þjálfarateymi landamæramálefna á landsvísu.

30. Styrkja samstarf við erlendar stofnanir og ríki.

31. Tryggja þróun sérhæfðra námskeiða í landamæramálefnum.

3.9 Grundvallarmannréttindi

Markmið landamærastjórnunar er að tryggja örugg og skilvirk landamæri þar sem grundvallarmannréttindi einstaklinga eru virt í allri framkvæmd. Í því felst að komið sé fram við einstaklinga af virðingu, óháð stöðu þeirra, og að allir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber lögum samkvæmt. Það er þó óumflýjanlegt að jafnvægi þurfi að ríkja á milli þess að tryggja grundvallarmannréttindi annars vegar og öryggi ríkisins hins vegar.

Grundvallarmannréttindi eru því mikilvægur þáttur í landamærastjórnun og skal tryggja í öllum þáttum landsáætlunarinnar. Með því eru jafnframt endurspegladar þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist og ber því að haga löggjöf, stjórn- og dómsýslu þannig að grundvallarréttindi séu tryggð. Þá skal öll dagleg framkvæmd landamæramálefna, þjálfun, leiðbeiningar, handbækur og annað taka mið af virðingu fyrir grundvallarréttindum einstaklinga í hvívetna.

Í landsáætlun um menntun og þjálfun í landamæramálefnum kemur fram að varsla landamæra byggja á því að virða grundvallarmannréttindi samhliða því að tryggja öryggi og uppfylla alþjóðaskuldbindingar. Markmið landsáætlunar er að tryggja að grunnnám landamæravarða taki með fullnægjandi hætti á þeim þáttum sem snúa að grundvallarréttindum og að framhaldsmenntun taki ávallt til þátta sem eykur þekkingu og skilning landamæravarða á grundvallarréttindum. Hluti af skyldunámskeið fyrir landamæraverði, „Inngangur að landamærafræðum“, tekur mið af kjarnanámskrá Frontex um grundvallarréttindi. Þá hafa fulltrúar frá lögregluembættum sótt nám í grundvallarréttindum á vegum Frontex og er þeim ætlað að taka að sér áframhaldandi miðlun og þjálfun innan síns embættis.

Stefnumiðuð markmið:

32. Efla samráð og setja á upplýsingavettvang fyrir fulltrúa allra lögregluembætta og annarra yfirvalda í landamæramálefnum varðandi grundvallarmannréttindi.

3.10 Gæðastjórnun og gæðaeftirlit

Í því umfangsmikla starfi sem felst í Schengen samstarfinu, er mikilvægt að til staðar sé virkt eftirlit með þeim skuldbindingum sem samstarfið setur. Gæðaeftirlit með samstarfinu er annars vegar á vegum Framkvæmdastjórnar ESB og hins vegar innra eftirlit ríkjanna sjálfra sem tryggir gæði framkvæmdarinnar. Í öllum þáttum gæðaeftirlits er lögð áhersla á að grundvallarréttindi einstaklinga séu virt.

Mikilvægasta gæðaeftirlit Schengen samstarfsins eru svokallaðar Schengen-úttektir Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem framkvæmdar eru með reglubundnum hætti í öllum Schengen-ríkjunum í samræmi við reglur þar um. Gæðaeftirlit er jafnframt falið í því að skipuleggja eftirfylgni með landsáætlun stjórnvalda í málefnum landamæra sem og aðgerðaráætlun sem henni fylgir. Þá

er veikleikamat Frontex mikilvægt tæki til að leggja mat á getu Schengen-ríkjanna til að framkvæma öll verkefni landamærastjórnunar og takast á við áskoranir sem upp geta komið á ytri landamærunum, t.d. skyndilega aukningu í komu einstaklinga yfir landamærin.

Einnig er framkvæmt innra eftirlit í málefnum landamæra hér á landi, í samræmi við 1. mgr. 3. gr. Frontex reglugerðarinnar, með svokölluð landsgæðakerfi. Aðferðarfræði landsgæðaúttekta byggir á sama grunni og Schengen-úttektarfyrirkomulagið sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins notar við framkvæmd úttekta í aðildarríkjum Schengen samstarfsins. Markmið landsgæðaúttekta er að tryggja, eftir því sem kostur er, skipulögð og samræmd vinnubrögð og jafnræði við framkvæmd landamæramálaefna á Íslandi, greina frávik og gefa út leiðbeiningar og fyrirmæli eftir þörfum. Úttektir skal gera á a.m.k. tveggja ára fresti og er niðurstöðum þeirra miðlað til Frontex. Í stefnumótun landamæramálaefna er mikilvægt að taka mið af niðurstöðum Schengen-úttekta, ásamt niðurstöðum úr landsgæðakerfi og veikleikamati Frontex og mögulega öðrum þáttum sem eiga að tryggja innleiðingu skuldbindandi reglna ESB. Þá skal mótun áherslu og stefnumála forgangsraða við umsókna í landamærasjóð BMVI taka mið af niðurstöðum úr öllu gæðaeftirliti sem framkvæmt er.

Ísland hefur tekið þátt í Schengen-úttektarnámskeiðum þar sem íslenskir sérfræðingar hafa lært að framkvæma Schengen-úttektir á sínu sérsviði. Þeir sérfræðingar sem uppfylla kröfur um þekkingu og reynslu að námskeiði loknu geta því gefið kost á sér í sérfræðingahóp (e. pool of experts) til þátttöku í úttektum í hinum Schengen-ríkjunum ásamt framkvæmdastjórn ESB og Frontex. Þá hefur verið sóst eftir að hafa sömu sérfræðinga í landsgæðaúttektum innanlands til að benda á það sem betur má fara en einnig til að miðla þekkingu.

Stefnumiðuð markmið:

33. Þjálfra fleiri sérfræðinga sem uppfylla kröfur um þekkingu og reynslu til þátttöku í Schengen-úttektum.

34. Þróa verklagsreglur um eftirfylgni með niðurstöðum allra Schengen-úttekta.

35. Þróa áfram og uppfæra verklagsreglur um landsgæðakerfi.

3.11 Rannsóknir og nýsköpun

Nýsköpun og öflugir tæknilegir innviðir er eitt af áhersluatriðum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar. Í stefnu ríkislögreglustjóra er áhersla á að nýta nýjustu tækni á hverjum tíma og íslenska lögreglan leggur áherslu á að vera framsækin, fagleg og tæknimiðuð í störfum sínum. Með breytingum á umhverfi landamæravörslu skapast áskoranir en jafnframt tækifæri til að nýta tækni og

gögn til betri og nákvæmari landamærostjórnunar þar sem byggt er á reynslumiðuðum aðferðum, með rannsóknir og nýsköpun til grundvallar. Hröð þróun er í tæknilausnum og mikilvægt að taka þátt í þeirri vegferð. Með auknum rannsóknum og nýsköpun er horft til samstarfs við innlendar og erlendar stofnanir, háskóla, sprotafyrirtæki og aðra sem koma að rannsóknum og nýsköpun á sviði löggæslu og þá sérstaklega landamæravörslu.

Áhersla er á markvisst samstarf með hugbúnaðarfyrirtækjum á Íslandi sem og fyrirtækjum erlendis er varðar þróun á nýjustu tækni. Má þar nefna að Frontex og Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) gegna m.a. mikilvægu hlutverki í því að leiða saman einkaaðila sem eru leiðandi í þróun á nýjustu tækni tengdri landamæravörslu og skapa þannig upplýsingavettvang sem er mikilvægt að fylgjast vel með og eftir atvikum taka þátt í. Liður í því er m.a. tilraunaverkefni Landhelgisgæslunnar og Siglingaöryggisstofnunar Evrópu (ESMA) sem felst í prófun dróna við eftirlitsstörf á hafsvæðinu við Ísland. Þá hefur Ísland unnið náið með Noregi m.a. með þátttöku á vinnustofum við innleiðingu á nýjustu tækni við landamæravörslu.

Umfangsmiklar breytingar eru fram undan með innleiðingu á nýrri tækni við landamærostjórnun sem kalla á öflugt samstarf hagsmunaaðila innanlands. Haldið verður áfram góðu samstarfi við Isavia sem er mikilvægur samstarfsaðili á þessum vettvangi. Með tilkomu nýrra landamæraakerfa hafa komið upp margvíslegar áskoranir og fyrirséðar eru ýmsar áskoranir vegna eftirlits og afgreiðslu á landamærum.

Horft hefur verið til gagnamiðaðrar ákvarðanatöku við landamæragæslu. Þar skiptir aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum lykilmáli. Áhersla er lögð á að bæta aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum auk þess að vinna eftir bestu getu að því að tryggja gæði þeirra gagna sem unnið er með. Hafin er þróun á nýju smáforriti sem leitar þvert á alla gagnagrunna lögreglu, og í framtíðinni einnig í alþjóðlegum grunnum, þegar leitarupplýsingar eru slegnar inn. Með nýju lífkennakerfi, sem nú er unnið að því að setja upp, verður jafnframt hægt að innleiða leit byggða á fingraförum í stað nafns. Áfram verður unnið að því að nýta gögn til að styðja við landamærostjórnun, forgangsraða eftirliti og vinna með áhættuvísa í rauntíma.

Lögð verður áhersla á þróun kennsluefnis og tækni fyrir þjálfun, fræðslu og notkunar í landamæramálefnum m.a. áframhaldandi þróun í notkun á kennsluvef, áframhaldandi þróun á upptökum fyrirlestra og kennsluefnis og þróun kennslu í sýndarveruleika. Leitast eftir áframhaldandi og frekara samstarfs við Norðurlöndin vegna þessa og verður farið í frekari þróun á þjálfun fyrir Landhelgisgæsluna vegna vöktunar á báta- og skipaumferð.

Stefnumiðuð markmið:

36. Efla nýsköpun og rannsóknir á sviði landamæramála.

3.12 Samstarf við aðildarríki Schengen, stofnanir og samvinna við FRONTEX

Sú þekking og reynsla sem hlýst af samstarfi við nágrannalönd og evrópskar stofnanir á sviði landamæramálefna hefur reynst Íslandi afar gagnleg og eftir málaflökkinn. Mikilvægt er að tryggja áfram þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi og nýta sem best þau tækifæri sem bjóðast á sviði Frontex. Samhliða auknu samstarfi er nauðsynlegt að Ísland haldi á lofti sérstöðu sinni. Í ljósi smæðar og legu landsins og árstímabundins farþegafjölda verðum við að forgangsraða verkefnum og vera raunsæ og setja skýr mörk hvar áherslur okkar og hagsmunir liggja.

Íslandi, sem þátttakanda í Schengen samstarfinu, ber að leggja til skilgreint framlag í stöðulið Frontex (e. standing corps) sem hefur það hlutverk að aðstoða við landamæravörslu, bæði í Schengen-ríkjum og öðrum samstarfsríkjum. Ísland hefur verið virkur þátttakandi í verkefnum á vegum stöðuliðsins, bæði með móttöku á erlendum landamæravörðum og lögreglumönnum sem hafa komið hingað til tímabundinna starfa á Keflavíkflugvelli og við Faxaflóahafnir, en einnig hafa lögreglumenn og starfsmenn Landhelgisgæslunnar farið til tímabundinna starfa erlendis og sinnt þar landamæraeftirliti og -gæslu. Haustið 2024 sendir Ísland svo í fyrsta skipti landamæravörð í verkefni á vegum stöðuliðsins. Ísland var fyrsta aðildarríkið sem veitti erlendum landamæravörðum og lögreglumönnum aðgang að nauðsynlegum upplýsingakerfum á landamærastöðvum, svo tryggt væri að þeir gætu sinnt öllum starfsskyldum sínum til jafns við íslenska lögreglumenn og landamæraverði og tóku í kjölfarið fleiri ríki upp sama verklag. Stærsta framlag Íslands til stöðuliðsins hefur þó verið flugvél Landhelgisgæslunnar, TF SIF, ásamt áhöfn, en flugvélin er útbúin margvíslegum tækjabúnaði sem nýtist vel til landamæravörslu og við leit að fólki.

Stefnt er að því að efla enn frekar þátttöku Ísland í verkefnum stöðuliðs Frontex á næstu árum svo að standa megi við alþjóðlegar skuldbindingar. Eftirspurn eftir stöðuliðum erlendis frá til starfa hér á landi hefur verið meira en framboðið, og er því helsta áskorunin að fá íslenska starfsmenn til þátttöku í verkefnum erlendis. Það verður því að teljast mikilvægt að kynna stöðuliðsverkefnið betur og þau tækifæri sem felast í þátttökunni. Þannig er markmiðið að hægt sé að skipuleggja þátttöku Íslands með hæfilegum fyrirvara og að þátttaka í stöðuliði Frontex verði talið eftirsóknarvert tækifæri í framtíðinni.

Aðildarríkjum Schengen samstarfsins er heimilt að tilnefna tengilið (e. liaison officer) til að vera í höfuðstöðvum stofnunarinnar í Varsjá, í samræmi við stjórnarákvörðun frá 24. janúar 2023. Tilnefning tengslafulltrúa myndi gagnast íslenskum stjórnvöldum, m.a. varðandi heimferða- og fylgdarmál, með því að ná beinni tengingu við deildir Frontex og fulltrúa annarra aðildarríkja og þannig nýta betur alla þá aðstoð og samvinnu sem í boði er. Einnig gæti tengslafulltrúinn náð

að sinna fundarsókn í þeim fjölmörgu vinnuhópum og nefndum sem Frontex stýrir.

Stefnumiðuð markmið:

37. Tryggja þátttöku Íslands í stöðuliði Frontex í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

38. Efla enn frekar samband íslenskra stjórnvalda og aðkomu að Frontex.

3.13 Samstarf milli stofnana Evrópusambandsins

Samstarf milli stofnana Evrópusambandsins er stór þáttur evrópskrar samþættrar landamæra­stjórnunar, en er aðeins óbeinn hluti af stefnum Schengen-ríkjanna. Aðild Íslands og annarra Schengen-ríkja að starfsemi þeirra stofnana sem um ræðir og þátttaka í verkefnum á þeirra vegum hefur þó veruleg áhrif þar sem stofnanirnar yrðu ekki starfræktar án aðkomu aðildarríkjanna á einn eða annan hátt.

Helstu stofnanir Evrópusambandsins sem hér um ræðir eru Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex), Löggæslusamvinnustofnun Evrópusambandsins (Europol), Löggæslumenntastofnun Evrópusambandsins (CEPOL), Stofnun Evrópusambandsins um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa á svæði frelsis, öryggis og réttlætis (eu-LISA), Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA), Fiskveiðieftirlitsstofnun Evrópusambandsins (EFCA) og Hælisstofnun Evrópusambandsins (EUAA). Einnig fellur hér undir Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins vegna þróunar á evrópsku stöðumyndinni (e. European Situational Picture), og reksturs sjóða, t.d. samþætta landamærasjóðnum (BMVI).

Ísland er ekki aðili að Evrópusambandinu og á því ekki aðild að öllum framangreindum stofnunum. Ísland er hins vegar aðili að EES-samningnum og Schengen samstarfinu sem veitir Íslandi tiltekinn rétt til samstarfs við þessar stofnanir og aðildarríki Evrópusambandsins. Sé horft til framtíðar má gera ráð fyrir að samstarfið við framangreindar stofnanir muni aukast enn frekar í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur með stækkun Schengen-svæðisins, auknum kröfum á aðildarríkin og öryggisógnum í þeirri síbreytilegu heimsmynd sem við lifum í.

3.14 Samvinna við þriðju ríki

Samvinna við þriðju ríki eru okkur mikilvæg og í sumum tilvikum nauðsynleg til að tryggja skilvirgni. Þriðju ríki teljast öll þau ríki sem ekki tilheyra Evrópska efnahagssvæðinu eða Schengen samstarfinu. Þar sem Ísland á ekki bein landamæri að þriðju ríkjum þá hefur samstarf í landamæramálefnum fyrst og fremst verið við þriðju ríki þar sem flutningur fólks yfir landamæri hefur verið hvað mestur, þ.e. til og frá Bandaríkjunum, Kanada og nú Bretlandi. Undanfarin ár hefur embætti ríkislögreglustjóra fundað reglulega með fulltrúum sendiráða

þessara ríkja varðandi landamæramálefni og önnur tengd mál. Ekki hefur verið talið nauðsynlegt að formgera samstarfið með sérstökum samningum en aukin samskipti og tengslamyndun hafa þó löngu sannað tilgang sinn.

Ísland á ekki aðild að samningum ESB við þriðju ríki en mikilvægir tvíhliða samningar hafa verið gerðir við þriðju ríki um endurviðtökur. Þeir fela það m.a. í sér að samningsríkin skuldbinda sig til að taka aftur við ríkisborgurum sínum og öðrum einstaklingum með tilgreind tengsl við ríkið, sem ekki uppfylla, eða uppfylla ekki lengur, skilyrði sem gilda samkvæmt lögum samningsríkisins um viðveru eða búsetu á yfirráðasvæði þess. Endurviðtökusamningar eru í gildi við Albaníu, Georgíu, Marokkó, Rússland og Úkraínu og áform eru um gerð samninga við nokkur ríki til viðbótar á næstunni, m.a. Írak, Nígeríu og Venesúela. Unnið verður áfram að því að tryggja samninga við önnur þriðju ríki í þeim tilgangi að koma ríkisborgurum þeirra ríkja sem dvelja hér ólöglega til síns heima með fljótlegum og skilvirkum hætti. Þá verða samskipti við þriðju ríki eflað m.a. vegna öflunar ferðaskilríkja fyrir þá einstaklinga sem dvelja hér án skilríkja. Nú þegar beint flug er á milli Íslands og nýrra áfangastaða í þriðju ríkjum þá er einnig nauðsynlegt að efla sérstaklega tengsl við þau ríki í þeim tilgangi að koma í veg fyrir óreglulegar ferðir einstaklinga.

Stefnumiðuð markmið:

39. Tryggja tvíhliða samninga við þriðju ríki í þeim tilgangi að tryggja á sem bestan hátt skilvirkni heimferða og fylgda.

40. Bæta og stofna til samskipta við landamærayfirvöld nýrra áfangastaða í þriðju ríkjum.

3.15 Fjármögnun verkefna og nýting styrkja

Landamæraravarsla á Íslandi er að mestu leyti fjármögnuð úr ríkissjóði en auk þess er Ísland aðili að landamærasjóðum Evrópusambandsins sem embætti, stofnanir og aðrir er gegna hlutverki í landamæravörslu geta sótt um fjármagn til. Verður með auknum og markvissari hætti sótt í landamærasjóði Evrópu til að tryggja farsæla innleiðingu aðgerða landsáætlunarinnar. Landsáætlun Íslands byggir á sambærilegum áhersluatriðum og evrópsku landamærasjóðirnir en tilgangur sjóðanna er að styrkja landamærastjórnun og sameiginlega hagsmuni við að tryggja innri og ytri landamæri Schengen.

Samstarf á milli hagaðila verður styrkt á tímabilinu með það að markmiði að auka samanlagða getu og hæfni til að sækja fjármagn úr sjóðum sem við eiga og auka líkur á aðgangi að fjármagni til landamærastjórnunar á Íslandi og farsælli innleiðingu, skilum og uppgjöri verkefna.

Ábyrgð og umsýsla með evrópsku landamærasjóðunum, þ.m.t. Innri öryggissjóðnum (Internal Security Fund- ISF) og Samþætta landamærasjóðnum (Integrated Border Management Fund - BMVI) liggur hjá dómsmálaráðuneytinu.

Ísland er ekki aðili af evrópska hælís- og fólksflutningasjóðnum (Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF) eins og aðildarríki Evrópusambandsins.

Dómsmálaráðuneytið hefur sett á laggirnar eftirlitsnefnd með sjóðunum sem hefur því hlutverki að gegna að leiðbeina styrkþegum og þeim sem hyggjast sækja um fjármagn í sjóðina. Eftirlit með styrkveitingum úr sjóðnum er á höndum vöktunarnefndar sjóðsins.

Áhersla Íslands á síðastliðnu sjóðstímabili var á þróun og rekstur EUROSUR, að taka í notkun nýjustu tækni og búnað á landamærum, viðhald á núverandi upplýsingatæknikerfum og mæta þeim annmörkum sem koma fram í úttektum á Schengen samstarfinu. Fyrir liggur að komu- og brottfararkerfið verði styrkt af sjóðnum, en til viðbótar við þá upphæð sem Ísland hefur þegar fengið úr sjóðnum er Íslandi úthlutað 6.4 M€ í komu- og brottfararkerfið.

Landsáætlun um styrkveitingar úr Innri öryggisjóði liggur fyrir en hún er endurskoðuð með tilliti til ytri og innri þátta og tilmæla frá Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem byggja meðal annars á Schengen úttektum og veikleikamati Frontex.

Stefnumiðað markmið:

41. Tryggja verklag vegna umsókna í sjóði.

Listi yfir löggjöf og önnur gögn sem koma fram í landsáætluninni:

- Lög um landamæri nr. 136/2022
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2022136.html>
- Lög um útlendinga nr. 80/2016
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016080.html>
- Lögreglulög nr. 90/1996
<https://www.althingi.is/lagas/nuna/1996090.html>
- Reglugerð um för yfir landamæri nr. 866/2017
<https://island.is/reglugerdir/nr/0866-2017>
- Reglugerð um starfsemi, hlutverk, og ábyrgð embættis ríkislögreglustjóra, nr. 325/2021
<https://island.is/reglugerdir/nr/0325-2021>
- Verklagsreglur um Landsgæðakerfi, dags. 21. október 2021.
- Verklagsreglur um menntun, þjálfun og störf landamærarvarda, dags. 21. október 2021.
- Landsáætlun um menntun og þjálfun í landamæramálefnum, óútgefin.
- Viðbragðsáætlun vegna yfirálags á landamærum, dags. 15. desember 2020.
- Mannauðs- og tækjaáætlun Íslands, dags. júní 2022.

