

Október 2019



# Stefna stjórnvalda í málefnum landamæra 2019-2023

Landsáætlun um  
sambætta landamæra-  
stjórn

**Útgefandi:**

Dómsmálaráðuneytið

Október 2019

[dmr@dmr.is](mailto:dmr@dmr.is)

[www.stjornarradid.is](http://www.stjornarradid.is)

# Efnisyfirlit

<b>Samantekt</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inngangur – staðbundnir þættir og einkenni landamæra Íslands</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Landsáætlun um samþætta landamærastjórn</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Landamæravarsla</b> .....	<b>10</b>
3.2 Landamæragæsla.....	11
3.3 Landamæraeftirlit.....	12
3.3.1 Flugvellir.....	12
3.3.2 Landamæri á sjó.....	13
3.4 Aðgerðir gegn afbrotum sem ná yfir landamæri.....	14
3.5 Umsóknir um alþjóðlega vernd.....	15
<b>4. Leit og björgun</b> .....	<b>16</b>
<b>5. Áhættugreiningar</b> .....	<b>18</b>
<b>6. Samstarf við aðildarríki Schengen og stofnanir innan Evrópusambandsins með aðkomu og í samvinnu við Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex)</b> .....	<b>20</b>
<b>7. Samstarf milli stofnanna innanlands</b> .....	<b>23</b>
<b>8. Samstarf við þriðju ríki</b> .....	<b>25</b>
<b>9. Aðgerðir innan svæðis sem miða að því að sporna gegn ólögmætri för fólks yfir landamæri, ólögmætri dvöl fólks á Schengen svæðinu og aðgerðir gegn afbrotum sem ná þvert á landamæri</b> .....	<b>26</b>
<b>10. Framkvæmd brottvísana og frávísana útlandinga í ólögmætri dvöl þegar endanleg ákvörðun hefur verið tekin af stjórnvöldum</b> .....	<b>29</b>
<b>11. Notkun á nýjustu tækni, þ. á m. umfangsmiklum upplýsingakerfum</b> .....	<b>31</b>
11.1 Entry/Exit kerfið, ETIAS kerfið og samhæfing kerfa.....	32
11.2 Breytingar á núverandi kerfum Schengen samstarfsins.....	32
11.3 Lífkennakerfi lögreglu (ABIS).....	32
11.4 Farþegalistakerfi.....	33
11.5 Sjálfvirknivæðing landamæraeftirlits og ný tækni.....	33
<b>12. Gæðastjórnun og gæðaeftirlit</b> .....	<b>35</b>
<b>13. Fjármögnun verkefna og nýting styrkja</b> .....	<b>37</b>
<b>14. Þverfaglegir áherslupættir</b> .....	<b>39</b>
14.1 Grundvallarmannréttindi.....	39
14.2 Menntun og þjálfun.....	40
14.3 Rannsóknir og nýsköpun.....	41

## Samantekt

Stefnu þessari er ætlað að afmarka umfang og skilgreina verkefni þeirra stjórnvalda sem koma að málefnum landamæra. Er þar bæði átt við stefnumótun, skipulag verkefna og framkvæmd þeirra. Stefnunni er jafnframt ætlað að innleiða samþætta landamærastjórn hér á landi en Íslandi er skylt að innleiða sérstaka áætlun um samþætta landamærastjórn á grundvelli Schengen samstarfsins. Byggir sú skylda á 3. gr. reglugerðar nr. EU 2016/1624 um Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex). Megin inntak áætlunar um samþætta landamærastjórn sbr. 4. gr. reglugerðarinnar er að samhæfa framkvæmd þeirra aðila sem koma að þessum málaflokki, auka samstarf, efla aðgerðir til að sporna við afbrotum innan svæðis og þvert á landamæri og nýta betur þá tækni sem er fyrir hendi auk annarra þátta. Kaflasskipting stefnunnar tekur mið af framangreindum markmiðum. Með því að gera helstu markmiðum skil næst heildstæð mynd af málaflokki. Slík yfirferð og greining hefur jafnframt það markmið að styrkja burði íslenskra stjórnvalda til að takast á við þau verkefni og tryggja allsherjarreglu og almannaoöryggi.

Við mótun stefnunnar var sérstaða Íslands höfð að leiðarljósi. Ísland er eyríki sem er landfræðilega fjarri meginlandi Evrópu. Íslendingar eru fámenn þjóð og þarf í öllum aðgerðum að huga mjög að hagkvæmni og skilvirkni.

Samhliða stefnunni er lögð fram aðgerðaáætlun til 5 ára til að hrinda markmiðum stefnunnar í framkvæmd. Landsáætlun í málefnum landamæra er ætlað að tryggja virkni, samræmingu og hagkvæmni í nýtingu starfskrafta og fjármuna sem varið er til málaflokksins.

Tillögur að aðgerðum í aðgerðaáætluninni eru sömuleiðis unnar með sérstöðu Íslands í huga og lúta m.a. að eflingu löggæslu í landinu sem tryggir öryggi borgaranna. Landsáætlunin og aðgerðaáætlunin eru til þess fallnar að treysta almannaoöryggi hér á landi með skipulagðri áhættugreiningu á umferð um landamærin og vöktun lögsögunnar.

Stefna þessi er unnin af embætti ríkislögreglustjóra, að beiðni dómsmálaráðuneytisins, í samvinnu við önnur lögregluembætti, utanríkisráðuneyti, Útlendingastofnun, Landhelgisgæslu Íslands og Tollstjóra. Auk þess var stefnan lögð fyrir stýrihóp forstöðumanna stofnana í málefnum landamæra sem hafa veigamiklu hlutverki að gegna í þessum málaflokki.

### **Framtíðarsýn og markmið stjórnvalda í málefnum landamæra.**

Til lengri tíma litið er stefnan í málefnum landamæra að styrkja burði íslenskra stjórnvalda 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.

Markmið stjórnvalda í málefnum landamæra er að tryggja allsherjarreglu og almannaöryggi gagnvart ógnum með markvissum og samhæfðum aðgerðum stjórnvalda við framkvæmd landamæraeftirlits og landamæragæslu.

## 1. Inngangur – staðbundnir þættir og einkenni landamæra Íslands.

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. Þær reglur sem gilda um för yfir landamæri fara eftir því hvort um för yfir innri eða ytri landamæri er að ræða en þær reglur má finna í reglugerð nr. 866/2017 um för yfir landamæri sem eru sameiginlegar reglur Schengen ríkjanna um umferð um landamæri. Strandlengja Íslands er 4.970 km að lengd. Ísland hefur skilgreint 30 hafnir sem landamærastöðvar og alls 4 flugvelli.

Framkvæmd og skipulag landamæramálefna í hverju ríki fyrir sig eru mótuð og taka mið af nokkrum grundvallarþáttum, m.a. landfræðilegri legu, aðkomuleiðum, efnahag og þrýsti- og togkröftum (e. *push and pull factors*). Veigamestu breytingar á landamæravörslu hér á landi seinustu misseri voru þegar Ísland hóf þátttöku í Schengen-samstarfinu 25. mars árið 2001 samhliða Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Frá árinu 2001 hefur Schengen-samstarfið vaxið og breyst umtalsvert. Þátttökuríkjum hefur ekki einungis fjölgað, sem gerir Schengen-svæðið mun stærra en upphaflega, heldur hefur regluverkið í kringum samstarfið stækkað og verður sífellt umfangsmeira. Þetta á ekki hvað síst við um þróun mála undanfarin 3 ár í kjölfar þeirrar gríðarlegu aukningar sem varð á straumi flóttamanna til Evrópu á árinu 2015 og aukinnar öryggisógnar vegna endurtekinnna hryðjuverkaárása í þátttökuríkjum samstarfsins. Þessum áskorunum hefur þurft að mæta með breytingum á gildandi löggjöf sem og með setningu nýrra reglna um fjölmörg atriði.<sup>1</sup>

Fjölgun erlendra ferðamanna sem koma til landsins samfara auknu millilandaflugi og fjölgunar á komum farþega með skemmtiferðaskipum hefur verið ein mesta áskorun löggæslunnar sem og samfélagsins í heild. Hefur vöxturinn frá árinu 2013 verið án fordæma á alla mælikvarða. Þeir mælikvarðar sem mæla álag á landmærum Íslands sýna að aukið álag hefur fylgt bættum samgöngum til landsins. Vísbendingar eru um að tilvikum hafi fjölgað á liðnum árum er tengjast glæpum sem ná yfir landamæri, t.d. smygli á fólki, mansali og innflutningi fíkniefna. Þá hefur tilvikum fjölgað þar sem einstaklingar sem fara um landamærin framvísa fölsuðum skilríkjum, skilríkjum annars manns eða eru án ferðaskilríkja. Auk þess hefur fjöldi þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd margfaldast á stuttum tíma. Fyrirliggjandi farþegaspár fyrir 2019 gera ráð fyrir því að í fyrsta skipti frá árinu 2011 muni ferðamönnum sem koma til landsins fækka

<sup>1</sup> Sjá nánar um samstarfið og verkefnið í skýrslu dómsmálaráðherra um Schengen samstarfið sem lögð var fram á 149. löggjafarþingi 2018-2019; <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9a9b9c79-3431-11e9-9436-005056bc4d74>

en auk þess er gert ráð fyrir því að farþegum sem fara um Keflavíkurlflugvöll, svokölluðum skiptifarþegum, fækki einnig á milli ára.

Samfara framangreindri þróun hafa íslensk stjórnvöld staðið frammi fyrir stórauknum verkefnum vegna eftirlits með löglegri umferð um landamæri (fólk og vörur) og dvöl í landinu. Hefur álag aukist verulega á Útlendingastofnun í tengslum við afgreiðslu á umsóknum um alþjóðlega vernd, afgreiðslu dvalarleyfa og útgáfu vegabréfsáritana. Umsóknum um vegabréfaáritanir hefur jafnframt fjölgað verulega í sendiráðum fyrirsvarsríkja fyrir útgáfu áritana fyrir hönd Íslands sem og í sendiráðum Íslands í Peking og Moskvu. Til að mæta þeim áskorunum hefur Utanríkisráðuneytið m.a. sett á laggirnar sérstaka deild sem er ætlað að fjarvinna umsóknir um áritanir með því að innleiða rafrænt umsóknarferli með það að markmiði að létta álagi á öðrum ríkjum sem hafa verið í fyrirsvari fyrir Ísland við útgáfu áritana.

Þær öru breytingar sem orðið hafa á undanförunum árum hafa leitt af sér fjölmargar áskoranir. Þá liggur fyrir að þær breytingar, sem leiða af þátttöku Íslands í Schengen samstarfinu og varða bæði ytri og innri þætti, gera ríkari kröfur til íslenskra stjórnvalda en áður. Stefnu Íslands um samþætta landamærastjórn er ætlað að mæta þeim áskorunum með markvissum aðgerðum. Áætlunin er samtvinnuð öðrum þáttum löggæslu- og öryggismála, bæði er varðar innri og ytri þætti.

Þegar kemur að málefnum landamæra eru fjölmargar stofnanir og aðilar sem bera ábyrgð á málaflokknum, en lögreglan ber ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 866/2017 um för yfir landamæri. Mikilvægt er að tryggja samhæfða framkvæmd allra þessara aðila með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum svo afgreiðsla og umferð um landamæri sé skilvirk, öryggi borgaranna sé sem best tryggt og um leið traust borgaranna á stjórnvöld. Slík samhæfing er megin inntak samþættrar landamærastjórnar (e. *Integrated Border Management*) eins og hún er skilgreind samkvæmt reglum Schengen samstarfsins.

Stefnu þessari er ætlað að innleiða hér á landi samþætta landamærastjórn sem miðar að því að bæta þverfaglega þekkingu, innleiða samhæfða framkvæmd og stuðla að samstarfi allra hlutaðeigandi ábyrgðaraðila í málefnum landamæra. Landamæradeild ríkislögreglustjóra, sem sett var á laggirnar 1. janúar 2019, mun gegna hlutverki samræmingaraðila við innleiðingu stefnunnar fyrir hönd dómsmálaráðuneytisins, auk þess sem fulltrúi deildarinnar hefur verið tilnefndur til setu í nefnd háttsettra embættismanna í ráðgefandi vinnuhópi á vegum Frontex um innleiðingu á evrópsku stefnunni um samþætta landamærastjórn (e. *High Level Working Group (HL-IBM- WG9)*).

## 2. Landsáætlun um samþætta landamærastjórn.

Undirbúningsvinna stefnu þessarar skiptist í þrjá meginþætti. Í fyrsta lagi var gerð stöðuskýrsla um málefni landamæra sem byggir m.a. á áhættugreiningarskýrslu greiningardeildar frá árinu 2017. Í öðru lagi var áætlun Evrópusambandsins og Frontex um samþætta landamærastjórnun greind með hliðsjón af sérstöðu Íslands. Í þriðja lagi fór fram greining og yfirferð á þeim athugasemdum sem Ísland fékk í kjölfar Schengen úttektar sem fram fór hér á landi í febrúar og mars 2017. Niðurstaða landamærahluta úttektarinnar var að alvarlegir veikleikar væru taldir vera við skipulag og framkvæmd landamæravörslu á Íslandi en veikleikamat Frontex var að megin stefnu samhljóða niðurstöðum úttektarinnar. Alls voru úttektarþættirnir sex en í stefnunni verður einungis vikið að þeim þætti sem lýtur að landamærum. Stefna þessi og aðgerðaráætlun munu því að miklu leyti endurspeglar þær aðgerðir sem stjórnvöld munu fara í og hafa þegar ráðist í til að mæta þeim athugasemdum sem fram komu í úttektinni.

Reglugerð nr. EU 2016/1624 um nýja Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex) tók gildi 6. október 2016 (hér eftir nefnd Frontex reglugerðin) en með gerðinni er í fyrsta skipti kveðið á um lagalega skyldu Schengen ríkjanna til að innleiða áætlun um samþætta landamærastjórn. Reglugerðin leysti af hólmi eldri reglugerð um Landamærastofnun Evrópu (Frontex) sem starfað hefur í umboði og samvinnu við Schengen ríki á ytri landamærum svæðisins frá árinu 2004. Með reglugerðinni er gert ráð fyrir frekari samræmingu á landamæraeftirliti og sameiginlegri ábyrgð stofnunarinnar og aðildarríkjanna. Þá fékk stofnunin víðtækara hlutverk og valdheimildir. Reglugerðin var sett sem liður í aðgerðum Evrópusambandsins sem tryggja eiga öryggi landmæra og sem viðbrögð við flóttamannakrísunni og aukinni öryggisógn vegna hryðjuverka í Evrópu. Reglugerðin telst þróun á Schengen samstarfinu og er þannig skuldbindandi fyrir Ísland.

Í reglugerðinni er að finna fyrirmæli um til hvaða atriða ríkin beri að líta við gerð áætlunar um samþætta landamærastjórn en Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt fram stefnumarkandi skjal þar sem lagðar eru fram þær áherslur sem eiga að endurspeglast í landsáætlunum samstarfsríkjanna.<sup>2</sup> Auk þess gaf Frontex út evrópska tækni- og aðgerðamiðaða áætlun um samþætta landamærastjórn þann 27. mars 2019 sem ríkin þurfa einnig að taka mið af. Samþætt áætlun Evrópusambandsins byggir á fjögurra stiga stjórnunarlíkani sem samanstendur af eftirfarandi fjórum þáttum; aðgerðum í

---

<sup>2</sup> (Communication 14.03. 2018 COM (2018) 250 Final) Sjá; [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314\\_annex-6-progress-report-european-agenda-migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-6-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf)



þriðju ríkjum, samstarf við nærliggjandi lönd, landamæravörslu og aðgerðum innan Schengen svæðisins, þ.m.t brott- og frávísanir útlendinga í ólögmati dvöl.

Áætlun eða stefna um samþætta landamærastjórn á að byggja á sérstökum aðstæðum og áskorunum í hverju ríki fyrir sig en slík áætlun á jafnframt að innihalda eftirfarandi þætti sem byggja á 4 gr. nefndrar reglugerðar:

- a) Landamæravarsla.
- b) Leit og björgun.
- c) Áhættugreining.
- d) Samstarf við aðildarríki Schengen og stofnanir innan Evrópusambandsins með aðkomu og í samvinnu við Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex).
- e) Samstarf við stofnanir innanlands.
- f) Samstarf við þriðju ríki.
- g) Aðgerðir innan svæðis sem miða að því að sporna við ólögmati för fólks yfir landamæri, ólögmati dvöl fólks á Schengen svæðinu og aðgerðir gegn afbrotum sem ná þvert á landamæri.
- h) Framkvæmd brottvísana og frávísana útlendinga í ólögmati dvöl þegar endanleg ákvörðun hefur verið tekin af stjórnvöldum.
- i) Þróun og notkun á nýjustu tækni, þ. á m. innleiðing nýrra Schengen upplýsingakerfa.
- j) Gæðastjórnun og gæðaeftirlit.
- k) Fjármögnun verkefna og nýting styrkja sem Evrópusambandið leggur til í málaflokknum.

Auk þess eru þrjú áhersluatriði sem varða þverfaglega þætti en þeir eru eftirfarandi, alþjóðleg vernd, menntun og þjálfun og rannsóknir og nýsköpun. Kaflaskipting stefnunnar mun jafnframt taka mið af þessum áhersluatriðum.

### 3. Landamæravarsla.

Markmið stjórnvalda er að tryggja allsherjarreglu og almannaöryggi gagnvart ögnum með markvissum og samhæfðum aðgerðum við framkvæmd landamæravörslu á ytri landamærum og með markvissum aðgerðum innan svæðis. Það er mikilvægt að aðgerðir stjórnvalda í baráttunni gegn smygli á fólki, mansali, skipulagðri brotastarfsemi þvert á landamæri og hryðjuverkaógn séu samhæfðar og skilvirkar til að tryggja öryggi landamæra sem og öryggi innan svæðisins. Á sama tíma þarf sérstaklega að huga að þeim einstaklingum sem eru í viðkvæmri stöðu og tryggja að grundvallar mannréttindi séu virt í hvívetna.

Landamæravarsla er sú starfsemi sem fram fer á landamærum vegna farar eða fyrirhugaðrar farar yfir landamærin og felur í sér landamæraeftirlit og landamæragæslu. Nánar verður vikið að landamæraeftirliti og landamæragæslu í kafla 3.1. og 3.2.

Fjölgun ferðamanna síðustu ár hefur valdið auknu álagi við landamæravörslu, bæði vegna flugs og komu skemmtiferðaskipa. Árið 2018 fjölgaði farþegum um 12% en heildarfarþegafjöldi var um 9,8 milljónir. Þrátt fyrir að farþegaspá fyrir árið 2019 geri ráð fyrir 25,6% fækkun farþega er ljóst að stjórnvöld standa frammi fyrir krefjandi verkefni til að mæta þeim kröfum sem gerðar eru á vettvangi Schengen samstarfsins. Á síðustu árum hefur einnig orðið aukning í þeim fjölda sem ferðast til landsins og fellur undir óhefðbundna fólksflutninga sem og umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þessi þróun hefur leitt til þess að fyrstu skref hafa verið stigin við gerð viðbúnaðaráætlunar til að bregðast við skyndilegri fjölgun einstaklinga sem falla undir óreglulega fólksflutninga. Þeirri vinnu er ekki lokið en lögregla vinnur nú að slíkri áætlanagerð í samvinnu við Útlendingastofnun.

Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði dómsmálaráðherra, sbr. 4. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og hefur m.a. því hlutverki að gegna skv. 5. gr. laganna að samræma störf lögreglu, þ. á m. í landamæramálum og eftirliti með útlendingum. Hvert lögregluembætti ber þó ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits í sínu umdæmi, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 866/2017 um för yfir landamæri. Landamæravarsla er á höndum lögreglu og Landhelgisgæslu Íslands en Tollstjóri fer með eftirlit með vöru. Landamæravarsla og tollaeftirlit eru mikilvægur og órjúfanlegur hluti af öryggismálum þjóðarinnar.

Í Schengen úttektum 2017 var bent á alvarlega veikleika í stjórnskipulagi málaflokksins í heild og því mikilvægt að huga betur að samræmingu innan málaflokksins með það að markmiði að tryggja áreiðanlega, hagkvæma, skilvirka og örugga umferð um landamærin.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
-----	--------

1.	Tryggja heildstæða og samræmda nálgun við landamæravörslu, m.a. með því að setja á fót landamæradeild hjá embætti ríkislögreglustjóra og tryggja starfsemi hennar.
2.	Tryggja að fyrir liggi viðbragðsáætlun til að bregðast við skyndilegri fjölgun einstaklinga sem falla undir óreglulega fólksflutninga.

### 3.2 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 landsins er hagfelld hvað varðar landamæragæslu. 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 sjómílnur og nær yfir 752.000 km<sup>2</sup>.

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. Auk þess er stjórnstöðin miðstöð leitar og björgunar á hafinu við Ísland vegna sjóslysa og loftfara. Stjórnstöðin sinnir þjónustu við sjófarendur, fjareftirliti, fiskveiðieftirliti, landamæraeftirliti og samhæfingu tækja Landhelgisgæslunnar. Í stjórnstöðinni er ávallt fyrir hendi stöðumynd af starfsvæði Landhelgisgæslunnar þar sem má sjá alla skipaumferð, ógnir, hættur og björgunareiningar. Vaktstöð siglinga er starfrækt innan stjórnstöðvarinnar en það fyrirkomulag tryggir samþættingu vöktunar og viðbragðs í samræmi við alþjóðlegar reglur um leit og björgun vegna skipa og loftfara og skilvirk viðbrögð við slysum. Þá er vöktun samræmds landamæraeftirlits Schengen ríkjanna (e. *National Coordination Center*) liður í starfsemi stjórnstöðvarinnar. Landhelgisgæslan hefur að undanfögnu lagt 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 Tollstjóra um gagnkvæman stuðningi í aðgerðum. Tryggja verður virka samvinnu Landhelgisgæslunnar og greiningardeildar 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.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
3.	Eftirlit/landamæragæsla með gervitunglum verður aukið með þátttöku í verkefnum á vegum Frontex og EMSA.

4.	Greina möguleika á því að setja upp færanlegar eftirlitsstöðvar á landi með skipaumferð.
5.	Þjálfun fyrir starfsmenn Landhelgisgæslunnar sem sinna landamæragæslu verður aukin. Þjálfunin mun byggja á landsáætlun sem tekur mið af kjarnanámskrá Frontex.

### 3.3 Landamæraeftirlit.

Landamæraeftirlit er það eftirlit sem fram fer á viðurkenndum landamærastöðvum sem felst í að skoða hvort einstaklingur og hlutir í vörslu hans, þ. á m. samgöngutæki, uppfylli skilyrði fyrir komu eða för yfir landamæri. Lögð er áhersla á skilvirkt landamæraeftirlit án þess að öryggi sé stefnt í hættu. Liður í því er að fjölga löggæslumönnum sem starfa við landamæraeftirlit, bæta þjálfun og menntun, efla greiningarstarf og farþegalistagreiningu og auka sjálfvirknivæðingu landamæraeftirlits en ein helsta áskorunin sem Ísland stendur frammi fyrir er án efa innleiðing nýrra tölvu- og gagnakerfa Schengen samstarfsins sem og uppfærsla á fyrirliggjandi kerfum þess.

#### 3.3.1 Flugvellir.

Fjórir flugvellir eru skilgreindir sem alþjóðaflugvellir og viðurkenndar landamærastöðvar hér á landi en það eru Keflavíkurlugvöllur, Reykjavíkurlugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Talsvert umfang er á millilandaflugi um Reykjavíkurlugvöll en sú umferð er að mestu leyti bundin við reglubundið áætlunarflug til Færeyja og Grænlands. Auk þess er talsvert umfang í einkaflugi sem fer um flugvöllinn. Á haustmánuðum 2017 hófst áætlunarflug frá nokkrum flugvöllum í Bretlandi til Akureyrarflugvallar og reyndi verulega á alla innviði á Akureyrarflugvelli sem og á lögreglu og tollgæslu þó að ekki hafi verið um mörg flug að ræða. Auk þess er töluvert umfang á einkaflugi sem fer um Akureyrarflugvöll og á leiguflugi til Grænlands. Um Egilsstaðaflugvöll er ekki reglubundið áætlunarflug en Egilsstaðaflugvöllur gegnir ásamt Reykjavíkurlugvelli og Akureyrarflugvelli mikilvægu hlutverki sem varaflugvöllur fyrir Keflavíkurlugvöll. Talsvert er um það að flugför í millilandaflugi lendi á þeim flugvöllum þegar aðstæður eru með þeim hætti að ekki er hægt að lenda á Keflavíkurlugvelli. Slíkum tilvikum fjölga með ári hverju samfara vexti í millilandaflugi um Keflavíkurlugvöll. Umferð farþega sem fara um Keflavíkurlugvöll hefur frá árinu 2011 aukist ár frá ári. Mesta aukingin var á milli árána 2016 og 2017 en þá fjölgaði farþegum sem fóru um ytri landamærin um 44% milli ára.

Um 96% af allri umferð fólks til og frá landinu fer um Keflavíkurlugvöll en auk þess er flugvöllurinn skiptiflugvöllur fyrir farþega sem fara til og frá Evrópu til Norður-Ameríku. Vægi Keflavíkurlugvallar sem skiptiflugvallar hefur aukist undanfarin ár og er nú svo komið að flugvöllurinn er í fimmta sæti yfir flugvelli í Evrópu þegar er litið er til umfangs í farþegaflutningum til og frá Evrópu og N-

Ameríku. Í farþegaspá ISAVIA er gert ráð fyrir að fækkun verði í fjölda farþega á árinu 2019 í fyrsta skipti frá árinu 2011.

Fyrirhuguð uppbyggingaráform á Keflavíkurflugvelli eru sífellt í endurskoðun en þrátt fyrir spár um minni farþegafjölda 2019 gera farþegaspár fyrir næstu 10 ár ráð fyrir umtalsverði aukningu á farþegum sem fara um flugvöllinn. Fjöldi flugfélaga sem halda uppi áætlunarflugi um Keflavíkurflugvöll hefur aukist undanfarin ár en þó hafa nokkur flugfélög farið af markaði vegna erfiðleika í rekstri. Flugtengd starfsemi er ávallt háð margvíslegum óvissuþáttum og verða áætlanir að taka mið af þeim raunveruleika.

### 3.3.2 Landamæri á sjó.

Í viðauka 1 við reglugerð um för yfir landamæri nr. 866/2017 eru 30 hafnir skilgreindar sem landamærastöðvar hér á landi. Umferð um hafnir landsins er mismikil en aðal uppskipunarhafnir landsins eru Faxaflóahafnir og komur skemmtiferðaskipa í fyrstu höfn er í yfir 90% tilvika hjá Faxaflóahöfnum þar sem landamæraeftirlit fer fram. Auk þess eru talsverð umsvif á Seyðisfirði í tengslum við vikulegar ferjusiglingar frá Danmörku en rúmlega 12 þúsund farþegar koma með ferjunni á ári hverju. 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. Gerðar eru ríkari kröfur um búnað til að framkvæma landamæraeftirlit á næstu misserum með innleiðingu á nýjum kerfum Schengen samstarfsins og er í því ljósi mikilvægt að Ísland hugi betur að því hvaða hafnir verði skilgreindar sem landamærastöðvar. Ísland tilkynnir Evrópusambandinu hvaða landamærastöðvar eru hér á landi og þar með á hvaða stöðum landamæraeftirlit fer fram.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
6.	Að tryggja aukin gæði og skilvirkni með frekari sjálfvirknivæðingu landamæraeftirlits, þ. á m. að tryggja innleiðingu á nýjum Schengen kerfum á borð við Entry/Exit og ETIAS.
7.	Að tryggja innleiðingu á landsáætlun um menntun og þjálfun landamæravarða sem tekur mið af kjarnanámskrá Frontex og viðurkenndum hæfnisviðmiðunum.
8.	Að innleiða áhættugreiningarsniðmát Frontex sem tekur til staðbundinna og svæðisbundinna þátta og landsins alls.
9.	Að efla samkeyrslu og mynsturgreiningu á farþegalistaupplýsingum og bæta tækjabúnað á því sviði.

10.	Að tryggja heildstæða og samræmda nálgun við landamæravörslu með því að setja og innleiða verklagsreglur um framkvæmd landamæraeftirlits og eftirlit innan svæðis.
-----	--

### 3.4 Aðgerðir gegn afbrotum sem ná yfir landamæri.

Markmiðið er að tryggja lögmæta umferð um landamæri og koma í veg fyrir og greina hvers kyns brotastarfsemi sem fer fram þvert á landamæri, m.a. með því að sporna gegn smygli á fólki, mansali og annarri brotastarfsemi. Sérstök áhersla er lögð á það við landamæraeftirlit að greina þá einstaklinga sem eru í viðkvæmri stöðu. Með það að markmiði hefur handbók Frontex um viðkvæma hópa (e. VEGA) verið þýdd á íslensku og kynnt fyrir landamæravörðum<sup>3</sup>. Auk þess er mikilvægt að þeir sem sinna landamæraeftirliti séu þjálfaðir og menntaðir til að greina slíka hópa.

Ríkislögreglustjóri, lögregluumdæmi landsins, Landhelgisgæslan og Tollstjóri gegna saman mikilvægu hlutverki í að sporna við afbrotum sem ná yfir landamæri. Í lögum um fyrrgreinda aðila er skýrt kveðið á um hlutverk þeirra en lögreglu ber m.a. að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins. Lögregla ber jafnframt ábyrgð á rannsóknnum sakamála. Greining á stöðumynd á grundvelli áhættumats er mikilvægt tæki fyrir löggæsluaðila svo hægt sé að beina áherslum þangað sem þeirra er mest þörf. Þá er alþjóðlegt samstarf lögreglu við erlend lögreglulið og löggæslustofnanir á borð við Europol og Frontex einkar mikilvægt til þess að sporna við afbrotum þvert á landamæri. Loks er forskoðun og greining á farþegalistum flugfara og áhafna- og farþegalistum skipa liður í því að sporna við afbrotum og auðvelda rannsóknir brota sem ná yfir landamæri.

Meðal aðgerða sem unnið er með er að tryggja að löggæsluaðilar sem starfa á landamærum þekki áhættuvísa, s.s. um „erlenda vígamenn“ í tengslum við hættu á hryðjuverkum en auk þess hefur ríkislögreglustjóri gefið út sérstakar leiðbeiningar/fyrirmæli sem kveða á um viðbrögð/rannsókn þegar grunur vaknar um tengsl einstaklinga eða hópa við hryðjuverkastarfsemi.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
11.	Efla menntun og þjálfun í að greina og koma í veg fyrir afbrot þvert á landamæri, m.a. að greina einstaklinga í viðkvæmri stöðu.

<sup>3</sup> [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/VEGA\\_children/VEGA\\_Children\\_Handbook.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/VEGA_children/VEGA_Children_Handbook.pdf)

### 3.5 Umsóknir um alþjóðlega vernd.

Markmið íslenskra stjórnvalda er að tryggja mannúðlega og skilvirka meðferð umsókna um alþjóðlega vernd og að hún sé í samræmi við löggjöf og alþjóðasamninga. Lögreglan ber ábyrgð á upphaflegri skráningu á umsóknum um alþjóðlega vernd. Í því felst að skrá umsóknina í landskerfi lögreglu, töku ljósmynda og fingrafara, uppfléttingu í gagnagrunnum lögreglunnar auk fyrstu greiningar á einstaklingum með áherslu á einstaklingsbundið hættumat og greiningu á því hvort einstaklingurinn sé í viðkvæmri stöðu. Að skráningu og frumathugun lögreglu lokinni tekur Útlendingastofnun við afgreiðslu umsóknar um alþjóðlega vernd en vinnur auk þess að mati á því hvort einstaklingurinn kunnir að vera í viðkvæmri stöðu eða vera hættulegur sjálfum sér eða öðrum. Lögreglan og Útlendingastofnun vinna náið saman ásamt öðrum stofnunum og félagasamtökum sem koma að umsóknum um alþjóðlega vernd og mikilvægt er að efla samstarf þessara aðila. Mikilvægt er að greina frá hvaða löndum umsækjendur eru, ferðaleiðir þeirra og hvort þeir séu í viðkvæmri stöðu. Þá er mikilvægt að efla samstarf við Frontex varðandi slíkar greiningar.

Lögð er áhersla á að greina með skilvirkum hætti hverjir það eru sem uppfylla skilyrði þess að hljóta alþjóðlega vernd hér á landi sem og að tryggja skilvirka framkvæmd brottvísana og frávísana þeirra einstaklinga sem hafa fengið synjun á slíka umsókn.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerðir
12.	Að efla frekar samstarf lögreglu og Útlendingastofnunar við móttöku umsókna og úrvinnslu mála þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd.

## 4. Leit og björgun.

Markmiðið er að halda uppi öflugum eftirliti og löggæslu ásamt björgunar- og leitarþjónustu til að tryggja öryggi og vernda auðlindir í hafinu við Ísland auk þess að styðja við almannaoöryggi á landi.

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 þremur varðskipum en einungis tvö þeirra eru gerð út. Þá hefur stofnunin yfir að ráða einni eftirlitsflugvél og þremur björgunarþyrlum. Slysavarnarfélagið Landsbjörg eru landssamtök björgunarsveita og slysavarnardeilda á Íslandi. Félagið telur yfir 18 þúsund sjálfbodaliða og hefur yfir að ráða m.a. smærri björgunarbátum sem staðsettir eru á mikilvægum stöðum á landinu. Við leit og björgun gegna þessi samtök sjálfbodaliða mikilvægu hlutverki. Landhelgisgæslan ber ábyrgð á leitar- og björgunarsvæði vegna sjófarenda og fer með yfirstjórn aðgerða. Þá starfrækir Landhelgisgæslan björgunarstjórnstöð vegna leitar og björgunar sjófarenda (MRCC-Ísland).

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. Skipaumferð um leitar- og björgunarsvæðið hefur aukist verulega á undanförunum árum en má þar sérstaklega nefna fjölda skemmtiferðaskipa sem hefur tífaldast á sl. 20 árum. Hafsvæðið við Ísland er talið 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 Dönnum 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.

**Stefnumiðaðar aðgerðir.**

Nr.	Aðgerð
13.	Efla björgunargetu Landhelgisgæslunnar með kaupum á þremur nýjum þyrlum og fjölga þyrluáhöfnum úr fimm í sex.
14.	Uppfæra eftirlitsbúnað í TF-SIF.

## 5. Áhættugreiningar

Markmiðið með því að koma á skilvirku kerfi við áhættugreiningu er að leggja grunn að viðbúnaði löggæslu sem uppfyllir öryggis- og þjónustustig við gæslu landamæra og eftirlit innan svæðis.

Markviss áhættugreining er forsenda þess að unnt sé að leggja mat á áhættuþætti, áætlanir og framtíðarhorfur (ógnir og tækifæri) í málefnum landamæra. Mat á áhættu er byggt á ógn sem metin er með tilliti til umfangs/stærðar og líkum á að ógn rætist. Áhættustigið er metið út frá ógn/umfangi, veikleikum og afleiddum áhrifum.

Með áhættumati greiningardeildar ríkislögreglustjóra um landamæravörslu frá 14. mars 2013 var tekið fyrsta skref í áttina að því að innleiða áhættulíkan Frontex (CIRAM). CIRAM stendur fyrir *Common Intergrated Risk Analysis Model* og er samræmt áhættulíkan til greiningarvinnu fyrir öll Schengen ríkin. Áhættumatið var uppfært árið 2017 en markmiðið er að slíkt áhættumat sé gert árlega. Mikilvægur liður í upplýsingaöflun fyrir lands- og staðbundið áhættumat er mánaðarleg tölfraeðiskýrsla flugstöðvardeildar. Tölfraeðiskýrslan varpar ljósi á fjölda mála sem tengjast óreglulegum fólksflutningum og að hluta til ástandsins innan svæðis. Í samráði við hagsmunaaðila verður unnið að því að þróa frekar upplýsingaöflun þannig að hún nái yfir víðtækara svið.

Í Schengen úttektum 2017 var bent á að efla þyrfti áhættugreiningar og innleiða fyrrgreint CIRAM sniðmát hjá lögreglu með fullnægjandi hætti. Það er því markmið að koma á fót sérstöku tengiliðaneti greiningaraðilaBa (*risk analysis functional group*), í samstarfi við lögregluembættin, Landhelgisgæslu, Útlendingastofnun og Tollstjóra. Þá þarf að þróa frekar skilgreinda upplýsingaöflun löggæsluaðila og úrvinnslu samkvæmt CIRAM sniðmátinu sem tekur til staðbundinna og svæðisbundna þátta og alls landsins.

Markmiðið er að árlega verði unnið áhættumat á landsvísu fyrir lögregluumdæmin og starfsvæði Landhelgisgæslunnar. Jafnframt verður unnið að því að auka sérfræðiþekkingu og almenna vitund löggæslumanna á áhættugreiningu með sérstaka áherslu á CIRAM módelið.

Mikilvægur þáttur er upplýsingamiðlun og upplýsingaskipti við löggæsluaðila innanlands og við stofnanir erlendis og þá sérstaklega Frontex í gegnum FRAN tengiliðanetið og Europol. Auk þess er samstarf Norðurlandanna mikilvægt í þessu samhengi.

Þá er mikilvægt að virkja betur svokallað EUROSUR verkefni en það er samstarfsverkefni lögreglu og Landhelgisgæslu sem miðar að því að varpa upp rauntímastöðumynd í málefnum landamæra. Í fyrrgreindri Schengen úttekt var enn fremur bent á að innleiða þyrfti EUROSUR með fullnægjandi hætti og huga að heildarskipulagi verkefnisins.

Í reglugerð nr. 404/2007 um greiningardeild ríkislögreglustjóra er kveðið á um samstarf lögregluembættanna, Landhelgisgæslu, Tollgæslu og eftir atvikum Útlendingastofnunar. Markmiðið er að styrkja samstarf á þessu sviði með því að koma á sérstöku greiningarsamstarfi á sviði landamæravörslu og þannig koma á virku samráðsferli og gagnkvæmum upplýsingaskiptum. Gert er ráð fyrir að sérstakur CIRAM fulltrúi greiningardeildar ríkislögreglustjóra muni leiða þá vinnu.

**Stefnumiðaðar aðgerðir.**

Nr.	Aðgerð
15.	Efla starfsemi ríkislögreglustjóra á vettvangi áhættugreiningar og innleiða áhættugreiningarsniðmát Frontex með aðkomu lögregluembættanna, Landhelgisgæslu Íslands, Tollstjóra og Útlendingastofnunar. Árlega verður unnið áhættumat í málefnum landamæra sem og ógnarmat fyrir starfsvæði Landhelgisgæslunnar.
16.	Tryggja innleiðingu á EUROSUR verkefninu, þ. á m. þróa frekari notkun á Eurosúr við gerð rauntímastöðumyndar og við gerð áhættumats.

## 6. Samstarf við aðildarríki Schengen og stofnanir innan Evrópusambandsins með aðkomu og í samvinnu við Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex).

Markmiðið er að Ísland taki virkan þátt í þeirri samvinnu sem fram fer á vettvangi Schengen samstarfsins og við aðildarríki þess og nýti þau verkfæri sem erlent samstarf býður upp á, einkum á vettvangi Frontex.

Starfsemi Frontex er afar mikilvæg fyrir fámenna þjóð eins og Ísland en á þeim vettvangi er m.a. boðið upp á verðmæta fræðslustarfsemi og þjálfun sem starfsmenn lögreglu og Landhelgisgæslu hafa sótt. Þá er samstarf við Frontex á sviði brottvísana og frávísana afar mikilvægt fyrir íslenska hagsmuni enda hefur stofnunin lagt til aðstoð við framkvæmd slíkra ákvarðana í fjölda tilvika.

Starfsemi stofnunarinnar er umfangsmikil og kallar á margs konar umsýslu, þátttöku í tengiliðahópum, vinnuhópum, upplýsingasöfnun og miðlun, þátttöku í sameiginlegum aðgerðum, framlag í mannauðsbanka, gerð veikleikamats o.fl. Á sama tíma og ávinningur Íslands af þátttöku í starfsemi stofnunarinnar er mikill, þá fylgir því að sama skapi mikil áskorun fyrir fámenna þjóð og því er mikilvægt að samstarf og framlag Íslands sé vel skilgreint hverju sinni.

Allt frá stofnun Frontex hefur embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum gegnt lykilhlutverki í Frontex samstarfinu og er lögreglustjóri embættisins fulltrúi Íslands í stjórnarborði stofnunarinnar. Þá sinnir embættið tengiliðahlutverki við Frontex og tekur þátt í árlegum viðræðum ásamt Landhelgisgæslunni við stofnunina þar sem framlög ríkjanna eru rædd og yfirfarin. Markmiðið er að ný landamæradeild veiti embættinu stuðning í þessum verkefnum en fulltrúi deildarinnar er tilnefndur sem varamaður í stjórnarborði stofnunarinnar. Í ljósi aukins umfangs þeirra verkefna sem tengjast samstarfinu er mikilvægt að skilgreina aðkomu og framlag Íslands á þessum vettvangi og er því gert ráð fyrir endurskoðun á skipulagi verkefnisins hér innanlands en nú þegar hefur t.a.m. menntun og fræðsla verið færð til Mennta- og starfsþróunarseturs lögreglunnar. Mikilvægt er að nýta þá þjálfun sem fram fer á vettvangi stofnunarinnar til fulls en þess má geta að hún fer að meginstefnu fram án endurgjalds.

Frá árinu 2010 hefur Landhelgisgæslan tekið þátt í fjölmörgum verkefnum á vegum Frontex með því að leggja til varðskip og eftirlitsflugvél í sameiginlegum verkefnum undir merkjum stofnunarinnar. Með því hefur Ísland til fjölda ára verið meðal virkustu ríkjanna í samstarfinu og framlag Íslands hefur verið vel metið á þessum vettvangi. Auk þess hefur lögreglan verið virk í sameiginlegum aðgerðum hvað varðar brottvísanir og frávísanir á vegum stofnunarinnar. Þá er eftirlitsflugvélin TF-SIF og varðskipið Týr tilnefnd í tækjabanka Frontex.

Afar fámennur hópur löggæslumanna á Íslandi uppfyllir kröfur til þátttöku í sameiginlegum verkefnum á vegum Frontex og er það megin ástæðan fyrir því að þátttaka löggæslumanna hefur ekki verið meiri en raun ber vitni. Ísland hefur tilnefnt tvo fulltrúa í svokallaðar hraðsveitir en Ísland er skuldbundið til að hafa tvo fulltrúa tiltæka hverju sinni til aðstoðar ef alvarlegt ástand myndast á ytri landamærum Schengen svæðisins. Markmiðið er að fjölga tilnefningum í mannauðsbanka Frontex og þannig tryggja að Ísland hafi ávallt tvö stöðugildi tiltæk með vísan til þessa. Þá ber að hafa í huga að tillaga að nýrri reglugerð um aukið hlutverk Frontex er nú til lokaumræðu á vettvangi Schengen samstarfsins en verði sú tillaga samþykkt er gert ráð fyrir auknu framlagi ríkjanna til stofnunarinnar. Má þar t.d. nefna að skv. nýjustu drögum ber Íslandi t.d. að tilnefna fulltrúa sem mun starfa í fullu starfi í höfuðstöðvum stofnunarinnar í Varsjá auk þess sem gert er ráð fyrir að allt að fimm starfsmenn verði tilnefndir í skammtímaverkefni á vegum stofnunarinnar.

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum hefur tekið á móti gestalandamæravörðum á undanförunum árum sem starfað hafa tímabundið á Keflavíkflugvelli en auk þess hefur embættið sent lögreglumenn til tímabundinna starfa á öðrum flugvöllum. Þá hefur stoðdeild ríkislögreglustjóra tekið þátt í framkvæmd fjölda sameiginlegra brottvísana og frávísana og meðal annars verið í hlutverki skipuleggjanda í nokkrum aðgerðum. Reynsla af móttöku gestalandamæravarða er mikilvægur liður í því að efla getu Íslands til þess að taka á móti fjölda gestalandamæravarða komi til þess í framtíðinni en markmiðið er að skapa umgjörð um slík verkefni enda getur ávinningur verið umtalsverður. Þá þarf Ísland einnig að vera í stakk búið til þess að taka á móti gestalandamæravörðum ef t.a.m. hætta steðjar að ytri landamærum Schengen svæðisins á Íslandi og nauðsynlegt þykir að fá aðstoð frá öðrum samstarfsríkjum og Frontex.

Landhelgisgæslan vinnur náðið með nágrannaríkjum, svo sem á vettvangi Nordic Coast Guard Cooperation, Arctic Coast Guard Forum, North-Atlantic Coast Guard Forum og European Coast Guard Function Forum. Þá eru í gildi tvíhliða samstarfssamningar við Norðmenn og Dani á sviði leitar, björgunar, löggæslu og eftirlits.

Samstarf á milli Norðurlandanna er öflugt á mörgum sviðum sem hafa snertifleti við landamæravörslu. Má í því sambandi nefna Politi og Toll í Norden (PTN) sem er samstarf lögreglu- og tollayfirvalda. Auk þess má nefna óformlegt samstarf helstu flugvalla á Norðurlöndum sem kallast Nordic Airport Police Information Exchange. Efla þarf upplýsingamiðlun vegna gerðs veikleikamats Frontex og úrvinnslu með niðurstöður veikleikamatsins á þessum vettvangi.

Löggæsluyfirvöld hafa á undanförunum árum staðið fyrir aukinni þátttöku í Europol samstarfinu með starfandi tengiliðafulltrúa í höfuðstöðvum Europol og með aukinni þátttöku í verkefnahópum sem starfa undir merkjum stofnunarinnar. Schengen samstarfið kallar á víðtæka hagsmunagæslu sem varðar þróun á nýjum Schengen gerðum. Á þeim vettvangi er unnið náið með fulltrúum Norðurlandanna og sérstaklega Noregi sem hefur sambærilega stöðu og Ísland innan Schengen

samstarfsins. Þá hefur virku samstarfi verið komið á meðal Norðurlandanna vegna innleiðingar á nýjum upplýsingakerfum Schengen samstarfsins. Eu-LISA er mikilvægur samstarfsaðili við rekstur og þróun á Schengen kerfum en fulltrúi Íslands situr í stjórn stofnunarinnar. Þá hefur Landhelgisgæslan unnið í nánu samstarfi við EMSA og EFCA en meðal verkefna sem unnið hefur verið er að bæta gæði við eftirlit á hafsvæðinu við Ísland með reglulegum gervihnattamyndum sem EMSA leggur til. Þá er einnig unnið að tilraunaverkefni með fjarstýrt flýgildi í samstarfi við EMSA o.fl. Ísland er ekki aðili að stuðningsskrifstofu Evrópu í málum er varðar alþjóðlega vernd (EASO) og þá hefur Ísland ekki tekið þátt í svokölluðum hot spots verkefnum Evrópusambandsins sem fram fara á skilgreindum álagssvæðum en ástæðan fyrir því er fyrst og fremst skortur á fjármagni og mannafla.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
17.	Þróa frekar skipulag og umsýslu Frontex verkefna á Íslandi.
18.	Tryggja nauðsynlega umgjörð vegna þátttöku íslenskra starfsmanna í sameiginlegum verkefnum á vegum Frontex.
19.	Styrkja upplýsingaöflun og -miðlun vegna gerðs veikleikamats Frontex og úrvinnslu með niðurstöður veikleikamatsins.

## 7. Samstarf milli stofnana innanlands.

Markmiðið er að efla og bæta samstarf á milli þeirra stofnana innanlands sem gegna mikilvægu hlutverki við landamæravörslu í því skyni að auka skilvirkni og hagkvæmni.

Ríkislögreglustjóri, lögregluembættin, Tollstjóri og Landhelgisgæslan eru lykilaðilar þegar kemur að málefnum landamæra. Lögð er sérstök áhersla á samstarf á sviði upplýsingaskipta, rannsókna á brotum sem ná yfir landamæri, áhættugreiningu, auknu samstarfi við greiningu á farþegalistaupplýsingum, þjálfun og þróun á búnaði. Efla þarf með markvissum hætti samstarf á þessum sviðum. Auk þess er lögð áhersla á að efla samstarf og upplýsingaskipti á milli lögreglu og Útlendingastofnunar. Liður í því er að stuðla að aukinni rekstrarsamhæfingu kerfa þessara stofnanna. Ófullkomin og takmörkuð upplýsingakerfi þar sem rekstrarsamhæfing er takmörkuð gerir það að verkum að heildaryfirsýn í málaflöknum skortir.

Í lok árs 2017 skipaði dómsmálaráðherra stýrihóp æðstu stjórnenda stofnana sem gegna lykilhlutverki í málefnum landamæra. Markmiðið með stýrihópnum var að koma á sameiginlegum vettvangi til að ræða málefni sem tengjast samþættri landamæra stjórn og tryggja áreiðanlega, hagkvæma og skilvirka aðkomu íslenskra stjórnvalda að landamæramálefnum. Markmiðið er að settir verði á laggimar formlegir vinnuhópar sem er ætlað að fylgja eftir ákvörðunum stýrihópsins sem og fylgja eftir stefnu þessari.

Landhelgisgæslan, ríkislögreglustjóri og lögregluumdæmi ásamt Tollstjóra hafa gert samstarfsamninga um gagnkvæma aðstoð í verkefnum sem meðal annars hafa snertifleti við landamæravörslu. Þá er kveðið á um gagnkvæm upplýsingaskipti og samstarf í lögreglulögum nr. 90/1996 og tollalögum nr. 88/2005 sem heimila m.a. náð samstarf á ákveðnum sviðum. Stoðdeild ríkislögreglustjóra framkvæmir brottvísanir og frávísanir en önnur lögregluembætti leggja til mannafla í slík verkefni þegar óskað er eftir því.

Lögreglan á Suðurnesjum og Landhelgisgæslan hafa unnið sameiginlega að innleiðingu á reglugerð nr. EB 1052/2013 um samræmt kerfi á sviði landamæragæslu (Eurosur). Hlutverk Landhelgisgæslunnar er umsjón með landssamræmingarstöð fyrir Eurosur, fylgjast með ástandsmynd og bregðast við fyrirspurnum frá samstarfsríkjum en hlutverk lögreglustjórans á Suðurnesjum er að skrá atvik samkvæmt nánari skilgreiningu sem kveðið er á um í verklagsreglum. Unnið er að því að endurskoða með hvaða hætti skipulag og umsýslu Eurosur er háttað hér á landi.

### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerðir

20.	Þróa frekar skipulag og umsýslu Eurosur.
21.	Efla frekar og formgera samstarf lykilaðila sem hafa með landamæramálefni að gera með upplýsingaskiptum og miðlun.
22.	Þróa frekar samstarf lögreglu og tollgæslu við gæslu landamæranna m.a. með auknu samstarfi við samkeyrslu og mynsturgreiningu á farþegalistum.



## 8. Samstarf við þriðju ríki.

Markmiðið er að sporna við ólöglegri för manna um landamærin, berjast gegn afbrotum þvert á landamæri og tryggja skilvirka framkvæmd brottvísana og frávísana þeirra þriðju ríkisborgara sem eru í ólögumætri dvöl. Þannig verði stuðlað að öryggi á landamærum Íslands með nánun samstarfi við alþjóðastofnanir og þau þriðju ríki þar sem skipa- og flugumferð er reglubundin í fólks- og vöruflutningum til og frá landinu. Slíkt samstarf á viðkvæmum sviðum löggæslumála krefst einnig gagnkvæms trúnaðar og milliliðalausra samskipta stofnana.

Á undanförunum árum hefur aðkomuleiðum fjölgað frá þriðju ríkjum til Íslands, sérstaklega frá Bandaríkjunum og Kanada. Ísland hefur um árabil verið aðili að hinu svokallaða Visa Waiver Program Bandaríkjanna (VWP), en í því felst að íslenskir ríkisborgarar geta ferðast til Bandaríkjanna og dvalist þar í allt að 90 daga án sérstakrar vegabréfsáritunar. Rétturinn er gagnkvæmur og þannig geta bandarískir ríkisborgarar ferðast hingað til lands til styttri dvalar án vegabréfsáritunar. Bandaríkin framkvæma reglulegar úttektir á því hvernig ríki sem njóta vegabréfsáritanafrælsis til Bandaríkjanna uppfylla þau skilyrði sem bandarísk stjórnvöld hafa sett en skilyrðin lúta m.a. landamæramálum, útlendingamálum og öryggismálum almennt.

Fyrir liggja samstarfssamningar lögreglu við Bandaríkjamenn um m.a. varnir gegn hryðjuverkaógn en sá samningur tryggir löggæsluáðilum aðgang að gagnagrunni um grunaða og þekkta hryðjuverkamenn. Þá hefur einnig verið undirritaður samningur um gagnkvæma lögreglu- og réttaraðstoð í málum sem tengjast alvarlegum glæpum, þar með talið hryðjuverkum.

Íslensk stjórnvöld hafa átt í viðræðum við bandarísk stjórnvöld varðandi nánara samstarf á sviði landamæramálefna en auk þess er stefnt að því að hefja viðræður við kanadísk stjórnvöld um sama málefni. Þá er mikilvægt að nýta alþjóðlegt samstarf stofnana á borð við alþjóðalögregluna (Interpol) til fulls og auka nýtingu á sameiginlegum gagnagrunnum Schengen samstarfsins.

### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
23.	Þróa frekar samstarf við bandarísk og kanadísk yfirvöld sem og önnur þriðju ríki á vettvangi landamæramálefna.

## 9. Aðgerðir innan svæðis sem miða að því að sporna gegn ólögmætri för fólks yfir landamæri, ólögmætri dvöl fólks á Schengen svæðinu og aðgerðir gegn afbrotum sem ná þvert á landamæri.

Markmið aðgerða innan svæðis er að halda uppi eftirliti með komu og dvöl fólks í því skyni að sporna gegn ólögmætri för yfir landamæri, ólögmætri dvöl innan svæðis og ólögmætri starfsemi og afbrotum. Auk þess er það markmið aðgerða innan svæðis að sporna gegn hagnýtingu fólks í viðkvæmri stöðu og ólöglegri atvinnuþátttöku auk annarrar brotastarfsemi.

Lögreglan ber ábyrgð á framkvæmd landamæraeftirlits og eftirliti með lögmætri dvöl í landinu sbr. ákvæði lögreglulaga nr. 90/1996 og útlendingalaga nr. 80/2016 sem og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra laga. Slíkt eftirlit fer t.a.m. fram með hefðbundnum afskiptum lögreglu eftir því sem efni standa til, almennu eftirliti og/eða á grundvelli áhættugreiningar. Þá ber lögreglu að vinna að uppljóstran brota og stöðva ólögmæta háttsemi. Lögregla á í mikilvægu samstarfi við aðrar stofnanir sem gegna eftirlitshlutverki hér á landi til að vinna að fyrrgreindum markmiðum.

Sem dæmi má nefna að lögregla, Ríkisskattstjóri, Vinnuálastofnun og stéttarfélag sinna virku eftirliti með atvinnuþátttöku útlendinga á vinnustöðum sem m.a. beinist að því að uppræta ólöglega atvinnuþátttöku. Þá er samstarf lögreglu og Tollstjóra mikilvægt með sérstöðu Íslands í huga þar sem tollaeftirliti er haldið uppi á innri landamærum ólíkt því sem er í öðrum Schengen ríkjum. Vara flyst fyrir tilstuðlan fólks en af þeim sökum hefur Tollstjóri afskipti af fjölda einstaklinga sem koma til landsins. Ef grunur leikur á því að einstaklingur uppfylli ekki skilyrði fyrir komu til landsins þá er lögreglan kölluð til. Landhelgisgæsla sinnir landamæraeftirliti á hafi og er þannig einnig mikilvægur samstarfsaðili lögreglu. Markmiðið er að auka samstarf þessara aðila auk þess að huga að þjálfun þeirra og bæta sameiginlegar áhættugreiningar þessara aðila.

Ísland hefur til langs tíma ekki verið undir miklum þrýstingi óreglulegra fólksflutninga á ytri landamærum samanborið við flest önnur samstarfsríki Schengen. Samfara betra aðgengi að landinu hefur þó slíkur þrýstingur aukist um landamæri Íslands, þá sérstaklega við brottför um ytri landamærin og för um innri landamærin. Þá er átt við einstaklinga sem reyna að fara með ólögmætum hætti út af Schengen svæðinu með framvísun falsaðra ferðaskilríkja eða framvísa skilríki annars manns. Ódýr fargjöld til Bandaríkjanna, Kanada og Bretlands hafa þar m.a. verið áhrifaþættir. Þá eru uppi vísbendingar um að bætt efnahagsástand dragi til sín ólöglegt vinnuafn frá þriðju ríkjum sem starfi hér til lengri eða skemmri tíma. Fyrir liggur mikil aukning á tilkynningum frá bankastofnunum og

Þjóðskrá um fölsuð skilríki sem þriðja ríkis borgarar framvísa í blekkingarskyni til þess að fá aðgengi að vinnumarkaðinum og/eða til þess að geta stundað hér bankaviðskipti. Fölsun skilríkja er oft liður í tilraunum til peningabættis, smygls á fólki og mansali eða annarri skipulagðri brotastarfsemi. Í mörgum tilvikum er sjálf útgáfa slíkra skilríkja skipulögð brotastarfsemi. Mikilvægt er að lögreglan upplýsi brot af þessu tagi og því er nauðsynlegt að fyrir hendi sé nauðsynleg sérfræðipækning á greiningu á fölsuðum skilríkjum. Efla þarf samstarf, sérfræðipækningu og tækjabúnað á þessu sviði. Efla þarf samstarf löggæsluaðila og annarra stofnana, t.d. Útlendingastofnunar, um eftirlit með lögmætri dvöl í landinu. Þá þarf að efla enn frekar samstarf lögregluembættta auk þess sem tryggja verður að nauðsynleg þekking sé fyrir hendi á rannsóknnum og úrlausnum flókinna mála, svo sem mansali, smygli á fólki og rannsóknnum á ferðaskilríkjum sem krefjast sérfræðikunnáttu. Hið aukna álag sem hefur orðið samfara aukinni misnotkun á ferðaskilríkjum hefur leitt til þess að geta löggæslunnar innan núverandi skipulags ræður illa við þá þróun. Því er mikilvægt að bæta búnað, auka þjálfun og styrkja rannsóknir á ferðaskilríkjum hjá lögreglu.

Mikilvægt er að efla skipulagt eftirlit á vinnustöðum með ólöglegri atvinnuþáttöku en nú þegar er starfandi sérstakur hópur sem samanstendur af fulltrúum lögreglu, Ríkisskattstjóra og Vinnumálastofnunar á Suð-Vesturlandi sem fer í slíkar eftirlitsferðir. Mikilvægt er að útfæra slíkt samstarf nánar og koma á slíku samstarfi á landsvísu. Stefnt er að því að styrkja samstarf þessara aðila enn frekar m.a. með öflugri áhættugreiningu sem nýtist við forgangsröðun löggæslu og annara stofnanna á þessu sviði.

Liður í því að efla eftirlit með lögmætri dvöl útlendinga í landinu er að bæta tækjabúnað, nýta innlenda og erlenda gagnagrunna til uppflettingar og kanna lögmæti skilríkja. Má í því sambandi nefna tölvubúnað sem hægt er að nýta á vettvangi til uppflettingar í gagnagrunnum t.d. SIS, VIS, Interpol, Europol, Eurodac og lögreglukerfinu. Þá þarf að tryggja lagagrundvöll löggæsluaðila fyrir notkun og miðlun við erlenda og innlenda samstarfsaðila í samræmi við reglur um persónuvernd. Enn fremur er mikilvægt að útbúa og innleiða samræmdar reglur um framkvæmd landamæraeftirlits og eftirlit innan svæðis.

Þess skal getið að dómsmálaráðherra er heimilt að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum, sem síðasta úrræði, vegna alvarlegrar ógnar við allsherjarreglu eða þjóðaröryggi í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 866/2017 um för yfir 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. Mikilvægt er að áhættugreiningar séu gerðar reglulega og að viðbragðsáætlanir séu til staðar og uppfærðar eftir því sem við á, m.a. með tilliti til mannafla og tækjabúnaðar.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
-----	--------

24.	Setja og innleiða verklagsreglur um samræmda framkvæmd landamæraeftirlits og eftirlit innan svæðis.
25.	Efla eftirlit með lögmætri dvöl útlendinga í landinu með því að auka og formgera samstarf eftirlitsaðila.
26.	Bæta búnað, auka þjálfun og styrkja rannsóknir á ferðaskilríkjum hjá lögreglu.

## 10. Framkvæmd brottvísana og frávísana útlendinga í ólögmati dvöl þegar endanleg ákvörðun hefur verið tekin af stjórnvöldum.

Markmiðið er að stuðla að skilvirkri framkvæmd brottvísana og frávísana þeirra einstaklinga sem hafa fengið frávísunar- eða brottvísunarúrskurð sem er aðfararhæfur, þ.e. þegar endanleg ákvörðun um frávísun- eða brottvísun liggur fyrir og viðtökuríki hefur veitt heimild til endurviðtöku.

Ríkislögreglustjóri annast framkvæmd brottvísana og frávísana og aðstoðar lögregluembættin við framkvæmd frávísana. Með stofnun stoðdeildar ríkislögreglustjóra var stigið mikilvægt skref með það að markmiði að efla skilvirkni við framkvæmd frávísana og brottvísana. Þessi áherslubreyting hefur meðal annars leitt af sér að lögregluembættin eru virkari í því að beita frávísunum. Lögregluembætti leggja til mannafla þegar þess er óskað af hálfu stoðdeildar ríkislögreglustjóra í verkefni sem tengjast framkvæmd frávísana og brottvísana en u.þ.b. 120 lögreglumenn hafa fengið þjálfun hjá stoðdeildinni í slík verkefni samkvæmt námskröfum Frontex. Skilvirk framkvæmd brottvísana og frávísana er mikilvægur liður í því að uppfylla þær skyldur sem lagðar eru til grundvallar í Schengen samstarfinu.

Samráðshópur umsækjenda um alþjóðlega vernd er starfræktur undir stjórn dómsmálaráðuneytisins. Samráðshópurinn skipa auk fulltrúa frá dómsmálaráðuneyti, fulltrúar frá Útlendingastofnun, stoðdeild ríkislögreglustjóra, kærunefnd útlendingamála, lögregluembættum og Rauða krossi Íslands. Á þeim vettvangi er m.a. varpað ljósi á stöðu einstaklinga sem hafa verið brottvísað eða frávísað og lærdómur dregin af niðurstöðu mála og unnið markvisst að því að bæta málsmeðferð þegar það á við. Forgangsröðun um brottvísun og frávísun byggir meðal annars á þeim upplýsingum ásamt fyrirliggjandi áhættumati. Þá hefur að frumkvæði samráðshópsins verið unnið að því að greina stöðu einstaklinga sem hafa horfið í kerfinu.

Heimildir eru til staðar til að vista einstakling sem bíður frávísunar eða brottvísunar en vistunarúrræðin eru takmörkuð fyrir utan það að vista einstakling í fangaklefa lögreglu. Vinnuhópur hefur verið að störfum undir stjórn dómsmálaráðuneytisins þar sem unnið er að því að skoða möguleika þess að koma upp lokuðu vistunarúrræði en niðurstaða þeirrar vinnu liggur ekki fyrir.

Utánríkisráðuneytið ber ábyrgð á gerð tvíhliðasamninga vegna endurviðtöku þriðju ríkja á einstaklingum sem dvelja ólöglega hér á landi en mikil fjölgun einstaklinga um alþjóðlega vernd á Íslandi hefur gert ríkari kröfu en áður um að slíkir samningar séu fyrir hendi. Ríkislögreglustjóri og Útlendingastofnun hafa lagt aukna áherslu á að slíkir samningar séu gerðir og þá með sérstaka áherslu á

Þau ríki þar sem krafa um áritun inn á Schengen svæðið er aflétt. Þá hefur utanríkisráðuneytið lagt aukna áherslu á gerð endurvíðtökusamninga í samráði við hagsmunaaðila. Mikilvægt er að tryggja upplýsingaflæði á milli þessara aðila þegar kemur að forgangs röðun um gerð slíkra samninga. Stoðdeild ríkislögreglustjóra vinnur náið með sendiráðum við útvegum á ferðaskilríkjum og skipulagi ferða. Þá tekur stoðdeild virkan þátt í samstarfi á vettvangi Frontex þar sem sérstakt tengiliðanet og vinnuhópar, t.d. PRAN og EURINT, hafa verið settir á laggirnar til þess að styðja aðildarríkin við framkvæmd brottvísana og frávísana.

Samstarf við Frontex á sviði brottvísana og frávísana er afar mikilvægt fyrir íslenska hagsmunum. Ríkislögreglustjóri hefur tekið þátt í fjölmörgum aðgerðum sem hafa verið skipulagðar af Frontex en með því hefur náðst að létta álag sem skapast hefur innan lögreglu. Það sama á við um fyrirhugaðan stuðning Frontex við flutning á þeim einstaklingum sem óskað hafa eftir aðstoð við sjálfviljuga heimför. Samstarf við flytjendur er mikilvægt í þessu tilliti en reynslan af samstarfi við flytjendur er jafnan góð þegar brott- og frávísanir eru framkvæmdar undir merkjum Frontex.

Fulltrúi frá Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur sinnt hlutverki eftirlitsaðila í verkefnum stoðdeildar ríkislögreglustjóra í sameiginlegum aðgerðum sem Frontex stendur fyrir. Hlutverk eftirlitsaðila er að fylgjast með því að farið sé eftir verklagsreglum og að grundvallarmannréttindi séu virt í hvívetna.

#### **Stefnumiðaðar aðgerðir.**

Nr.	Aðgerð
27.	Vinna að því að koma upp vistarúræðum fyrir einstaklinga sem bíða frávísunar eða brottvísunar.

## 11. Notkun á nýjustu tækni, þ. á m. umfangsmiklum upplýsingakerfum.

Markmiðið er að hámarka nýtingu og samvinnslu núverandi upplýsingakerfa, bæði til uppflettingar og skráninga, og tryggja þannig skilvirka og hagkvæma innleiðingu á nýjustu tækni við alla þætti landamæravörslu. Markmiðið er að tryggja öruggari og skilvirkari framkvæmd landamæraeftirlits á ytri landamærum og styrkja löggæsluyfirvöld í baráttunni gegn alvarlegum glæpum og hryðjuverkastarfsemi.

Áætlað er að styrkja sérstaklega þau upplýsingakerfi sem nú þegar eru starfrækt á vettvangi Schengen samstarfsins og tryggja innleiðingu þeirra kerfa sem innleidd verða á næstu árum. Þá er enn fremur áætlað að innleiða hér á landi farþegalistakerfi (*API-PNR*) í samstarfi við Tollstjóra sem og að innleiða nýtt lífkennakerfi lögreglu (*ABIS*).

Árið 2015 markaði ákveðin tímamót í Evrópu vegna fordæmalauss flæðis flóttamanna og aukinnar hryðjuverkaógnar í álfunni. Á vettvangi Schengen samstarfsins var farið í margar aðgerðir til að mæta þessum áskorunum, s.s. með styrkingu Frontex, auknu eftirliti á ytri landamærum ofl. Í apríl 2016 gaf framkvæmdarstjórn ESB út skýrslu um styrkari og snjallari upplýsingakerfi vegna landamæra- og öryggismála (*Communication on Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security*)<sup>4</sup>. Í skýrslunni er fjallað um leiðir til að styrkja stjórnun ytri landamæra Schengen svæðisins og þannig innra öryggi svæðisins með því að efla tækni- og öryggismál. Skýrslunni var fylgt eftir með því að skipa nefnd háttsettra embættismanna til að útfæra tillöguna nánar (*High Level Expert Group on Interoperability*) sem gaf út lokaskýrslu í maí 2017<sup>5</sup>. Niðurstaða þeirra var að bæta þyrfti verulega virkni fyrirliggjandi kerfa, búa til ný kerfi og tryggja samhæfingu þeirra. Tvö ný grundvallar kerfi samstarfsins voru kynnt til sögunnar, þ.e. nýtt kerfi um komu- og brottfarir (*Entry/Exit*) og nýtt kerfi um heimild til ferðar (*ETIAS*) en auk þess voru veigamiklar breytingar samþykktar á fyrirliggjandi kerfum samstarfsins. Jafnframt var ákveðið að útvíkka hlutverk eu-LISA og fela stofnuninni þróun og rekstur þessara nýju kerfa.

Samhliða innleiðingu á nýjum kerfum og bættu nýtingu þeirra kerfa sem fyrir eru er nauðsynlegt að huga að almennum tækni- og hugbúnaðarmálum lögreglu, sjálfvirknivæðingu og högun landskerfa með tilliti til þeirra breytinga.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication\\_on\\_stronger\\_and\\_smart\\_borders\\_20160406\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf)

<sup>5</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>

Ein helsta áskorun sem Ísland stendur frammi fyrir í málefnum landamæra er án efa innleiðing nýrra tölvu- og gagnakerfa Schengen samstarfsins, uppfærsla á fyrirliggjandi kerfum þess og innleiðing annarra kerfa lögreglu sem og sú sjálfvirknivæðing sem fylgir þeim verkefnum. Áskoranir eru margvíslegar og lúta m.a. að lagalegri umgjörð, tækni, framkvæmd og, ekki síst, fjármögnun.

## 11.1 Entry/Exit kerfið, ETIAS kerfið og samhæfing kerfa.

Ísland er skuldbundið til að innleiða tvö ný kerfi, þ.e. upplýsingakerfi vegna komu og brottfara inn á Schengen svæðið (Entry/Exit), sem áætlað er að verði tekið í gagnið á síðasta ársfjórðungi 2021 sem og upplýsingakerfi um heimild til ferðar (ETIAS) sem verður innleitt 12 mánuðum síðar. Um upplýsingakerfi um skráningu komu- og brottfara á Schengen-svæðið (Entry/Exit System) er fjallað í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2017/2226. Megin tilgangurinn með kerfinu er að auka gæði landamæraeftirlits og reikna sjálfvirk út tímalengd dvalar útlendinga á Schengen-svæðinu. Um upplýsingakerfi um forskráningu og heimild til ferðar inn á Schengen-svæðið (ETIAS) er fjallað í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2018/1240. Kerfið felur í sér forskoðun ferðamanna sem fer fram áður en þeir koma á ytri landamæri Schengen svæðisins og tekur til borgara þriðju ríkja sem undanþegnir eru vegabréfsáritanaskyldu. Með slíkri forskoðun er bæði greitt fyrir landamæraeftirliti auk þess sem forskoðunin takmarkar líkur á því að ferðamaður sæti frávísun á landamærum. Kerfið á að bæta þann skort á upplýsingum sem er til staðar vegna ferðamanna sem njóta vegabréfsáritunarfrælsis til ferðalaga inn á Schengen-svæðið. Reglugerðirnar teljast þróun á Schengen samstarfinu og er Ísland þannig skuldbundið til að innleiða umræddar reglugerðir. Þá liggur fyrir samþykkt reglugerð sem lýtur að rekstrarsamhæfingu nýrra og fyrirliggjandi kerfa samstarfsins.

## 11.2 Breytingar á núverandi kerfum Schengen samstarfsins.

Með breytingum á reglugerðum Evrópusambandsins um SIS, VIS og EURODAC upplýsingakerfin var ákveðið að miðlægu kerfin sem eru í rekstri hjá eu-LISA munu taka miklum breytingum. Þetta leiðir til þess að breyta þarf kerfum viðkomandi aðildarlanda auk þess sem tryggja þarf virkni þeirra og samþættingu við önnur kerfi s.s. lögreglukerfið.

## 11.3 Lífkennakerfi lögreglu (ABIS).

Helstu breytingar á kerfum Schengen samstarfsins lúta að aukinni notkun lífkennaupplýsinga en fyrir liggur að notkun lífkennaupplýsinga muni gegna lykilhlutverki við þróun á nýrri tækni við landamæraeftirlit og lögreglurannsóknir sem ná yfir landamæri. Grundvallar forsenda fyrir því að Ísland geti innleitt nýju Schengen upplýsingakerfin og uppfært þau sem fyrir eru er að lögreglan innleiði lífkennakerfi (*ABIS – automated biometric identification system*) en lögreglan býr ekki yfir slíku kerfi í dag. Innleiðing á lífkennakerfi hjá lögreglu mun enn fremur styrkja almenna aðgerðagetu lögreglu við rannsóknir brota sem og samstarf við



erlendar löggæslustofnanir. ABIS er sjálfvirkt lífkennakerfi þar sem hægt er að skrá og vinna með vettvangsför og fingraför en kerfið getur unnið sjálfvirkt að samanburði þeirra. Slíkt kerfi mun þannig ekki einungis nýtast við landamæravörslu heldur mun gjörbylta rannsóknum sakamála þar sem lífkenni koma við sögu.

## 11.4 Farþegalistakerfi.

Farþegalistakerfi er upplýsingakerfi sem vinnur með farþegaupplýsingar og er notað til greininga á móti öðrum þekktum gagnasöfnum eða atferli. Farþegalistagreining miðar að því að tryggja örugga og lögmæta umferð um landamærin með áhættugreiningu og samkeyrslu við löggæslugagnagrunna. Ýmis konar ávinningur er af öflugu farþegalistagreiningarkerfi. Samfélagslegur ávinningur felst m.a. í því að auknir möguleikar eru á því að för eftirlýstra aðila sé stöðvuð og að upp komist um stórfelld brot, s.s. fíkniefnainnflutning og mansal. Fjárhagslegur ávinningur getur t.d. falist í því að stöðva för fólks sem ferðast á fölsuðum skilríkjum og þeim kostnaði sem því getur fylgt. Innleiðing farþegalistakerfis styður þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur tekið sér á hendur m.a. vegna Schengen samstarfsins og áritunarfrelsisáttamáls við Bandaríkin. Vert er að taka fram að gerðar voru athugasemdir við farþegagreiningar lögreglu í þeim úttektum sem Ísland sætti á árinu 2017 á vettvangi fyrrgreinds samstarfs. Starfshópur um innleiðingu á farþegalistakerfi hefur verið starfandi um nokkurt skeið en í starfshópnum sitja fulltrúar tollstjóra, ríkislögreglustjóra, lögreglustjórans á Suðurnesjum og dómismálaráðuneytis.

## 11.5 Sjálfvirknivæðing landamæraeftirlits og ný tækni.

Sjálfvirknivæðing landamæraeftirlitsins hóf innreið sína á Keflavíkurflugvelli um mitt ár 2017 þegar sett voru upp 12 sjálfvirk landamærahlíð. Verkefnið var samstarfsverkefni lögreglustjórans á Suðurnesjum, Isavia og ríkislögreglustjóra. Heimild til þess að nota sjálfvirku hliðin hafa þeir sem eru 18 ára eða eldri, eru ríkisborgarar innan Evrópska efnahagsvæðisins og eru handhafar lífkennavegabréfs. Á næstu árum er stefnt að því að fjölga sjálfvirkum landamærahlíðum ásamt því að skoða möguleika á því að setja upp sjálfsafgreiðslustöðvar fyrir þriðja ríkis borgara. Þá hefur verið settur upp hugbúnaður hjá Þjóðskrá sem tryggir samvottun upprunavottorða vegabréfa á landamærastöðvum. Auk þess er stefnt að því að endurnýja allan búnað á landamærastöðvum sem tryggir lestur lífkennaupplýsinga, samvottun upprunavottorða og mynstursgreiningu á öryggisatriðum skilríkja. Þá er gert ráð fyrir því að öll lögregluumdæmin verði með færanlegan búnað fyrir landamæraeftirlit og eftirlit innan svæðis. Með þessum aðgerðum er tryggt að framkvæmd landamæraeftirlits standist þær kröfur sem leiða af Schengen samstarfinu.

Margvíslegar tæknilausnir eru til staðar til þess að bæta landamæragæslu en vinna þarf markvisst að því að meta hvaða lausnir þjóna hagsmunum Íslands best við þá innleiðingu. Fyrir liggur að breyta þarf hluta af uppsetningu á

viðmóti/högun landskerfa með uppsetningu á vefþjónustu sem miðlar upplýsingum frá Schengen kerfum í landskerfin og til notenda. Vinna er hafin við greiningu á bestu tæknilausnum í þessu skyni. Þá kann að vera nauðsynlegt að endurskoða uppbyggingu á umsýslu, rekstri, og þróun á Schengen kerfum á landsvísu þannig að tryggt verði að Schengen kerfin séu ávallt uppfærð/þróuð til samræmis við þær kröfur ásamt því að tryggja innleiðingu á breytingum.

**Stefnumiðaðar aðgerðir.**

Nr.	Aðgerð
28.	Styrkja umsýslu, rekstur og þróun á Schengen kerfum á landsvísu þannig að tryggt verði að öll framkvæmd uppfylli kröfur Schengen samstarfsins.
29.	Nútímavæða allan hug- og tækjabúnað með áherslu á að innleiða nýjustu og bestu tækni við landamæravörslu.
30.	Tryggja innleiðingu á Entry/Exit kerfinu, ETIAS kerfinu, uppfæra fyrirliggjandi kerfi Schengen samstarfsins og tryggja rekstrarsamhæfingu kerfanna.
31.	Tryggja innleiðingu á farþegalistagreiningarkerfi og lífkennakerfi lögreglu.

## 12. Gæðastjórnun og gæðaeftirlit.

Markmiðið er að koma á landsgæðakerfi í landamæramálefnum sem tryggir skilvirka og samræmda nálgun þeirra sem hafa hlutverki að gegna í málefnum landamæra. Áætlað er slík nálgun byggja m.a. á Schengen úttektar aðferðafræðinni. Þá er markmiðið að auka þátttöku íslenskra starfsmanna í Schengen úttektum og styrkja umgjörð varðandi upplýsingagjöf til Frontex vegna veikleikamats sem unnið er árlega fyrir Ísland.

Schengen úttektir eru tæki til að fylgjast með því hvernig regluverkinu er framfylgt í Schengen ríkjunum. Úttektirnar eiga m.a. að tryggja skilvirka, samræmda og gagnsæja beitingu Schengen reglna og tryggja gagnkvæmt traust ríkjanna. Schengen úttektir fara reglulega fram en síðustu úttektir hér á landi voru framkvæmdar í byrjun árs 2017. Úttektirnar ná yfir framkvæmd landamæraeftirlits og samþættrar landamærastjórnunar, lögreglusamvinnu, framkvæmd brottvísana og frávísana útlendinga í ólögmati dvöl, Schengen upplýsingakerfisins (SIS), áritunar útgáfu og persónuvernd. Í úttektarskýrslunni sem fjallar sérstaklega um landamæravörslu og samþætta landamærastjórnun er bent á alvarlega veikleika í stjórnskipulagi málaflokksins, að mannafla skorti til þess að framkvæmdin uppfylli gæðakröfur, að búnaður uppfylli ekki kröfur, áhættugreining sé ekki samkvæmt þeim stöðlum sem á að vinna eftir og hið sama eigi við um farþegalistagreiningu og að þjálfun og menntun starfsmanna uppfylli ekki lágmarkskröfur. Rétt er að taka fram að þessi upptalning er ekki tæmandi. Úttektirnar eiga það allar sameiginlegt að þjálfun og menntun starfsmanna er talin ábótavant. Í ljósi niðurstöðu Schengen úttektanna er afar brýnt að hraðað verði innleiðingu á landsgæðakerfi eins og kostur er.

Frá gildistöku reglugerðar um Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex) hefur verið unnið veikleikamat samkvæmt ákveðnum skilgreindum mælikvörðum sem taka sérstaklega til getu viðkomandi ríkis til að vinna samkvæmt skilgreindum kröfum Schengen samstarfsins. Veikleikamat Íslands fyrir árið 2018 er í meginatriðum samhljóða niðurstöðum Schengen úttekta sem fram fóru sama ár.

Schengen úttektirnar eru mikilvægt gæðastjórnunartæki og veikleikamatið greinir aðgerðagetu til að takast á við áskoranir og umfang. Mikilvægt er að vinna markvisst með niðurstöður úttektanna og veikleikamatsins. Settar hafa verið fram aðgerðaráætlanir í öllum úttektarþáttum. Aðgerðaráætlanir eru uppfærðar á þriggja mánaða fresti eða þar til öllum aðgerðum er lokið.

Þátttaka í Schengen úttektum í öðrum samstarfsríkjum er mikilvægur þáttur í því að efla þekkingu og gæði í landamæramálefnum en stefnt er að virkri þátttöku í öllum úttektarþáttunum ásamt því að styrkja upplýsingaöflun og miðlun við gerð veikleikamats í samráði við tengiliðafulltrúa Frontex fyrir Ísland.

Sérfræðingar frá Íslandi hafa á undanförunum árum tekið þátt í nokkrum Schengen úttektum en m.a. var sérfræðingur frá ríkislögreglustjóra í hlutverki leiðandi

sérfræðings í úttekt á framkvæmd brottvísana og frávísana, en það er í fyrsta skipti sem sérfræðingur frá Íslandi sinnir því hlutverki í Schengen úttekt. Unnið er að því með markvissum hætti að fjölga löggæslumönnum til að taka þátt í námskeiðum sem haldin eru af Frontex og CEPOL sem miða að því að þjálfva starfsfólk til þátttöku í Schengen úttektum. Landsgæðakerfið mun byggja á þátttöku þeirra sem hafa hlotið þjálfun á þessu sviði en einnig hefur það verið til skoðunar að byggja upp samstarf með Norðurlöndum með gagnkvæmum starfsmannaskiptum og þátttöku í gæðaúttektum á Norðurlöndum.

**Stefnumiðaðar aðgerðir.**

Nr.	Aðgerð
32.	Koma á landsgæðakerfi í landamæramálefnum
33.	Auka þjálfun og þátttöku sérfræðinga í Schengen úttektum í samstarfsríkjunum
34.	Auka gæði upplýsinga við gerð veikleikamats Frontex.

### 13. Fjármögnun verkefna og nýting styrkja.

Markmiðið er að stuðla að hagkvæmri nýtingu fjármuna í málefnum landamæra þannig að þeir fjármunir og styrkir sem úthlutað er til málaflokksins verði nýttir í skilgreind forgangsverkefni miðað við stefnu þessa, sem og aðrar áherslur stjórnvalda í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Það fjármagn sem notað er til halda uppi landamæravörslu er fengið úr ríkissjóði en einnig er Ísland aðili að Innri öryggissjóði ESB, þar sem hægt er að sækja um styrki til verkefna sem lúta að landamæramálum. Innri öryggissjóður (*Sjóðurinn um innra öryggi – Landamæri og vegabréfsáritani*) er stærsta afsprengi samstöðukerfis ESB sem Ísland hagnast á og tekur þátt í. Sjóðurinn er starfræktur á tímabilinu 2014-2020 og var Íslandi upphaflega úthlutað 5.3 M€ en fékk til viðbótar úthlutað 1.2 M€ á miðju sjóðstímabili. Sjóðurinn er staðsettur í dómsmálaráðuneytinu og að áætlanagerð og forgangsroðun verkefna koma sérfræðingar í ráðuneytinu og undirstofnunum. Eftirlit með styrkveitingum úr sjóðnum er á höndum vöktunarnefndar sjóðsins. Undirritun samnings Íslands og Evrópusambandsins um fulla aðild Íslands að sjóðnum var ekki lokið fyrr en á fyrsta ársfjórðungi 2018. Það hefur orðið þess valdandi að fjárstreymi úr sjóðnum í verkefni hefur verið takmarkað og í einhverjum tilvikum hamlandi. Styrkþegum hefur gengið erfiðlega að tryggja 25% mótframlag við styrkveitingar úr sjóðum í verkefni. Til að gera styrkveitingar úr sjóðnum skilvirkari þarf að huga að mótframlagi í verkefni eins og reglur sjóðsins gera kröfu til.

Áhersla Íslands á núverandi sjóðstímabili hefur verið 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 Entry/Exit kerfið verði styrkt af sjóðnum, en til viðbótar við þá upphæð sem Ísland hefur þegar fengið úr sjóðnum er Íslandi úthlutað 6.4 M€ í Entry/Exit kerfið.

Landsáætlun um styrkveitingar úr Innri öryggissjóði 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.

Byrjað er að undirbúa nýtt sjóðstímabil, en nýr sjóður tekur til starfa 2021 og starfar til 2027.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
35.	Þróa aðferðir í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál sem tryggir forgangsroðun verkefna og úthlutun á mótframlagi ríkisins við úthlutun styrkveitinga úr Innri öryggissjóði.



## 14. Þverfaglegir áherslupættir.

### 14.1 Grundvallarmannréttindi.

Markmiðið er að tryggja að störf löggæsluaðila við vörslu landamæranna byggi á því að virða grundvallarmannréttindi samhliða því að tryggja öryggi og uppfylla alþjóðaskuldbindingar. Áhersla er lögð á að þeir sem starfa við vörslu landamæranna starfi samkvæmt þessum markmiðum.

Íslenskt samfélag og stjórnskipan byggir á virðingu fyrir mannréttindum, frelsi einstaklingsins, trúfrelsi og jafnrétti. Vernd mannréttinda er tryggð í Stjórnarskrá Íslands og þá hefur Ísland einnig undirgengist skuldbindingar á því sviði í margvíslegum alþjóðasáttmálum. Markmiðið við landamærastjórn er að tryggja örugg landamæri án þess að skerða mannréttindi og grundvallarfrelsi í lýðræðissamfélagi. Öryggi og virðing fyrir grundvallarmannréttindum eru ekki gagnstæð markmið heldur stefna þau þvert á móti bæði að sama marki.

Sérstök áhersla er lögð á að greina þá einstaklinga sem eru í viðkvæmri stöðu og þá sem leggja fram beiðni um alþjóðlega vernd eða ætla má að séu í þörf fyrir slíka vernd. Í þeim tilvikum sem um er að ræða fylgdarlaus börn veita barnaverndaryfirvöld sveitarfélaganna aðstoð, t.d. með því að greina þarfir viðkomandi og veita aðstoð í samræmi við það. Fylgdarlaus börn eru viðkvæmur hópur sem gæta þarf sérstaklega að og því eru aðstæður þeirra skoðaðar sérstaklega í hverju máli fyrir sig. Unnið er að því bæta og efla samstarf stofnana og félagasamtaka á þessu sviði, m.a. til að bæta búsetu- og móttökuúrræði Útlendingastofnunar þannig að þau verði fullnægjandi fyrir börn ásamt því að koma á ákveðnara verklagi til að tryggja og skýra hlutverk hvernar stofnunar fyrir sig. Þá gegnir Mannréttindaskrifstofa Íslands eftirlitsskyldu í sameiginlegum aðgerðum hvað varðar brottvísanir og frávísanir á vegum Frontex, líkt og að framan greinir.

Í grunnnámi í lögreglufræðum er m.a. lögð áhersla á persónufrelsi, fjölbreytileika, mannréttindi og siðferði. Einnig er lögð sérstök áhersla á menntun og þjálfun landamæravarða í málefnum sem varða sérstaklega mannréttindi og siðferði. Við innleiðingu á kjarnanámskrá í landsáætlun fyrir löggæsluaðila sem starfa við landamæravörslu verður lögð áhersla á mannréttindi. Tryggja þarf að menntun og þjálfun hlutaðeigandi aðila í grundvallar mannréttindum endurspeglar í landsáætlun um menntun og þjálfun landamæravarða og þeirra sem hafa mikilvægu hlutverki að gegna á þessum vettvangi.

Við framkvæmd landamæravörslu hafa löggæsluaðilar valdbeitingarheimildir sem leiða af lögum og reglum. Það getur reynst óhjákvæmilegt fyrir löggæsluyfirvöld að skerða frelsi einstaklings við framkvæmd landamæravörslu og því þarf að tryggja að framkvæmdin sé í samræmi við lög og reglur og að fyrir hendi sé virkt eftirlit með því að heimildum sé ekki misbeitt.

Sérstök nefnd um eftirlit með lögreglu tók til starfa 1. janúar 2017 en nefndin er sjálfstæð og óháð stjórnarsýslunefnd. Eitt af meginhlutverkum nefndarinnar er að taka við tilkynningum frá borgurum sem varða ætlaða refsiverða háttsemi starfsmanns lögreglu, starfsaðferðir lögreglu eða framkomu starfsmanns lögreglu. Nefndin kemur erindum í viðeigandi farveg, hvort heldur sem er hjá héraðssaksóknara/ríkissaksóknara, viðkomandi lögreglustjóra eða ríkislögreglustjóra. Þessum embættum ber jafnframt að tilkynna nefndinni um kærur og kvartanir sem berast embættunum beint frá borgurum og tilkynna nefndinni um niðurstöðu mála þegar þær liggja fyrir. Með því verður tryggt að erindi borgarans verði tekið til viðeigandi skoðunar og meðferðar.

Þegar einstaklingur telur á sér brotið getur hann enn fremur leitað til umboðsmanns Alþingis sem hefur eftirlit með stjórnarsýslu ríkisins, þ. á m. að grundvallarmannréttindi séu virt.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
36.	Áhersla á að grundvallarmannréttindi endurspeglast í landsáætlun um menntun og þjálfun landamæravarða og annara hlutaðeigandi aðila.

## 14.2 Menntun og þjálfun.

Markmiðið í menntunar- og þjálfunarmálum lögreglunnar er að tryggja að lögreglan geti á hverjum tíma tekist á við mikilvægustu verkefni sín; að tryggja réttaröryggi borgaranna og grundvallarhagsmuni ríkisins. Mikilvægt er að lögreglan hafi góða þekkingu á þeim kröfum og leggi sig fram í hvívetna við vandasöm störf. Menntun lögreglumanna er lykilþáttur í bættri löggæslu. Mikilvægt er að hún svari kalli tímans hverju sinni um almannaöryggi og sé sambærileg við menntun lögreglu í öðrum Evrópuríkjum.

Þegar kemur að málefnum landamæra eru fjölmargar stofnanir og aðilar sem bera ábyrgð á þeim málaflokki en það er lögregla sem ber ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 866/2017 um för yfir landamæri. Mikilvægt er að tryggja samhæfða framkvæmd allra þessara aðila með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum svo afgreiðsla og umferð um landamæri sé skilvirk, öryggi borgaranna sé sem best tryggt og um leið traust borgaranna á stjórnvöld. Til að ná því markmiði þurfa allir þeir aðilar sem hafa aðkomu að landamæravörslu að öðlast tilhlýðilega menntun og þjálfun.

Markmiðið er að taka með festu á menntunar- og þjálfunarmálum í landamæramálefnum en það var sá þáttur sem kom einna verst út í Schengen úttektum sem fram fóru á Íslandi 2017. Markmiðið er að setja upp landsáætlun um menntun og þjálfun lögreglumanna, landamæravarða og starfsmanna landhelgisgæslunnar á sviði landamæramálefna. Landsáætlunin mun byggja á



starfsgreiningum þeirra starfa sem snúa að landamæravörslu og kjarnanámskrá Frontex (*Common Core Curriculum*) sem og þeim hæfnisviðmiðunum sem hún byggir á (*Sectoral Qualification Framework*)<sup>6</sup>. Einnig verður tekið mið af staðbundnum þáttum hér á landi auk þess sem hún mun byggja á þeim almennum kröfum sem leiða af Schengen samstarfinu og innlendri löggjöf.

Grunnnám lögreglumanna fer fram í Háskólanum á Akureyri en starfsnám lögreglunema fer fram í mennta- og starfsþróunarsetri lögreglunnar (MSL). Áætlað er að menntasetrið muni hafa forgöngu um nýtt fyrirkomulag í menntunar- og þjálfunarmálum á þessu sviði en verkefnið verður unnið í nánu samstarfi við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum, sem hefur reglulega haldið námskeið fyrir verðandi landamæraverði sem byggir að hluta til á kjarnanámskrá Frontex fyrir landamæraverði. Auk þess verður það gert í samstarfi við önnur lögregluembætti sem og Háskólann á Akureyri. Gert er ráð fyrir aðkomu Frontex við innleiðinguna en áætlað er að fengnir verði sérfræðingar á vegum stofnunarinnar til ráðgjafar. Frontex er mikilvægur samstarfsaðili þegar kemur að þátttöku á námskeiðum sem stofnunin stendur fyrir.

Gert ráð fyrir því að taka í notkun nýjustu tækni við að miðla kennsluefni á gagnvirkum kennsluvef MSL. Það er sérstaklega mikilvægt fyrir íslenska hagsmuni að notast við nýjustu tækni við uppbyggingu á miðlun kennsluefnis til íslenskra löggæslumanna þar sem afar fámennur hópur löggæslumanna starfar beint við landamæramálefni í dreifðum byggðum landsins.

#### Stefnumiðaðar aðgerðir.

Nr.	Aðgerð
37.	Tryggja innleiðingu á landsáætlun um menntun og þjálfun í landamæramálefnum sem tekur mið af kjarnanámskrá Frontex og þeim hæfnisviðmiðunum sem hún byggir á. Lögð verði áhersla á að innleiða nýjustu tækni við miðlun og kennslu til að mæta íslenskum aðstæðum.

### 14.3 Rannsóknir og nýsköpun.

Markmiðið með rannsóknum og nýsköpun er að taka þátt í þróun á nýjustu tækni við landamæra stjórningu, þá sérstaklega við landamæraeftirlit og landamæragæslu.

Þær umfangsmiklu breytingar sem eru fram undan með innleiðingu á nýrri tækni við landamæravörslu kalla á öflugt samstarf hagsmunaaðila. Liður í því er m.a. tilraunaverkefni Landhelgisgæslunnar og EMSA sem gengur út á það að prófa fjarstýrð flýgildi við eftirlitsstörf á hafsvæðinu við Ísland. Unnið er að því að

<sup>6</sup> <https://frontex.europa.eu/training/educational-standards/>

styrkja samstarf við Isavia sem er mikilvægur samstarfsaðili á þessum vettvangi. Auk þess er stefnt að markvissu samstarfi með hugbúnaðarfyrirtækjum á Íslandi sem og fyrirtækjum erlendis er varðar þróun á nýjustu tækni.

Embætti ríkislögreglustjóra, lögreglustjórinn á Suðurnesjum og Isavia vinna að því að setja upp tilraunaverkefni með sjálfsafgreiðslustöðvar fyrir landamæraeftirlit á Keflavíkurflugvelli í samstarfi við kanadíska fyrirtækið YVR. Tilgangurinn með verkefninu er að prófa sjálfsafgreiðslustöðvar við íslenskar aðstæður og þróa frekar sjálfvirknivæðingu við landamæraeftirlit í því skyni að undirbúa innleiðingu á inn- og útskráningarkerfi (EES).

Frontex og 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. Þá hefur Ísland unnið náið með Noregi m.a. með þátttöku á vinnustofum við innleiðingu á nýjustu tækni við landamæravörslu.

#### **Stefnumiðaðar aðgerðir.**

Nr.	Aðgerð
38.	Byggja upp öflugt samstarf við hagsmunaaðila sem stuðlar að þróun og nýsköpun.
39.	Prófa sjálfsafgreiðslustöðvar í samstarfi við leiðandi aðila á því sviði.
40.	Prófa fjarstýrð flýgildi í samstarfi við EMSA.

