

Björn Bjarnason

Schengensamstarf í þágu frelsis og öryggis

Hinn 9. apríl 2006 voru rétt 10 ár liðin, frá því að ríkisstjórnin ákvað, að Ísland sækti um aðild að Schengensamstarfinu. Upphaf samstarfsins er rakið til 14. júní 1985¹. Þá rituðu fulltrúar Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands undir landamærasamstarf. Schengen er smábær í Lúxemborg við Mósél-ána, þar sem hún rennur inn í Frakkland en handan við ána er Þýskaland. Markmið samstarfsins er að auðvelda för manna um innri landamæri aðildarríkja þess og samhæfa gæslu ytri landamæra.

Spurningu um aðild Íslands að Schengensamstarfinu þurfti að svara, eftir að þrjú Norðurlandanna voru gengin í Evrópusambandið (ESB). Danmörk sótti um aðild að Schengensamstarfinu í maí 1994. Sama gerðu Finnland og Svíþjóð í júní 1995. Ríkin þrjú settu þann fyrirvara í umsóknir sínar, að unnt yrði að viðhalda norræna vegabréfasambandinu, sem heimilaði Norðurlandabúum að ferðast milli landa sinna án vegabréfs.

Í fyrirvaranum fólst, að fullnægjandi lausn myndist fyrir Ísland og Noreg. Norðmenn höfnuðu aðild að ESB í þjóðaratkvæðagreiðslu í annað sinn árið 1994 og án fyrirvara norrænu ríkjanna þriggja hefði Schengenaðild Svía getað leitt til þess, að landamæravarsla kæmi til sögunnar milli Noregs og Svíþjóðar. Íslendingar eiga ekki sameiginleg landamæri að neinu Norðurlandanna og hefðu þess vegna getað valið sömu leið og tvær eyþjóðir innan ESB, Bretar og Írar, sem ákváðu að standa utan Schengensamstarfsins.

Schengensamstarfið hefur sérstöðu að því leyti, að það hefur opnað þjóðum utan ESB landamæralausa leið innan samningssvæðisins, sem nær hins vegar ekki enn til allra ESB-landanna. Eftir að samið hafði verið um aðild Íslands og Noregs að Schengensamstarfinu, tók stjórnkerfi Evrópusambandsins breytingum, sem segja má, að hafi innlimað Schengensamninginn í stjórnkerfi sambandsins með afleiðingum fyrir framkvæmd hans, sem hér verður lýst.

Ríkisstjórnin tók ákvörðun um að sækja um aðild að Schengensamstarfinu 9. apríl 1996, þar sem Þorsteinn Pálsson, þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra, þurfti umboð og veganesti til fundar með framkvæmdanefnd Schengensamstarfsins 18. apríl 1996. Hinn 12. apríl 1996 lagði hann ítarlega skýrslu² um málið fyrir alþingi og var hún rædd, áður en til fundarins með framkvæmdanefndinni kom, en á honum var ákveðið, að frá og með 1. maí 1996 fengju Norðurlöndin áheyrnaraðild að Schengensamstarfinu.

Hinn 19. desember 1996 var skrifað undir svonefndan Lúxemborgarsamning Íslands við 13 Schengenríki, sem tryggði fulltrúum Íslands aðgang að öllum þáttum Schengensamstarfsins með málfrelsi og tillögurétti. Eins og nánar verður rakið hér

¹ Á vefsíðunni <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/schengen/nr/548> má finna grundvallarsamninga sem snerta Schengensamstarfið.

² <http://www.althingi.is/altext/120/s/0821.html>

síðar var síðan ritað að nýju undir svipaðan samning, Brusselsamninginn svonefnda, hinn 18. maí 1999, og tók hann mið af breytingum á innra skipulagi ESB eftir gildistöku Amsterdamsáttmálans.

Hinn 25. mars 2001 hafði verið gengið frá öllum hnútum vegna aðildar Íslands og annarra að Schengensamstarfinu og þá hófst formleg framkvæmd þess með þátttöku 15 Evrópuríkja. Í tilkynningu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins af því tilefni sagði:

„Hægt er að ferðast um á Schengen svæðinu án þess að framvísa vegabréfum á landamærum. Þess er hins vegar krafist að þeir sem ferðast á svæðinu hafi meðferðis gild persónuskilríki til að þeir geti sannað á sér deili hvenær sem krafist er. Því er mikilvægt að íslenskir ferðamenn hafi ávallt vegabréf sitt meðferðis þar sem engin önnur raunveruleg persónuskilríki eru gefin út hér á landi. Einnig ber að hafa í huga að flugfélög geta krafist þess að ferðamenn framvísi vegabréfum áður en gengið er um borð í flugvél.“³

Rúmu ári áður en framkvæmd Schengensamstarfsins hófst, hafði alþingi samþykkt að heimila fullgildingu aðildarsamningsins, það er hinn 22. mars 2000. Tillöggunni⁴ um fullgildingu fylgdi álitargerð þriggja lagaprófessora um, að aðild að samningnum bryti ekki í bága við stjórnarskrána. Utanríkismálanefnd alþingis kannaði undirbúning hér á landi vegna framkvæmdarinnar, þar á meðal í Leifsstöð og í höfnum landsins, auk þess sem hugað var að áhrifum á ferðapjónustuna. Í áliti meirihluta nefndarinnar segir meðal annars:

„Meiri hlutinn telur einnig að ef kosið yrði að standa utan Schengen-samstarfsins væri sú hættu fyrir hendi að það hefði áhrif til verri vegar á þá þætti alþjóðasamstarfs sem varða lögreglusamstarf og réttaraðstoð innan Norðurlandanna og almennt í Evrópu. Rökin að baki þessu viðhorfi eru að ríkin sem taka þátt í Schengen, þar með talin Norðurlöndin, sjá sér ekki hag í því eða hafi ekki bolmagn til að viðhalda sérstöku samstarfi við Ísland sem væri umfram það sem fælist í lágmarksréttindum Íslands samkvæmt alþjóðasamningum. Þetta væri áfall fyrir íslenska lögreglu sem í auknum mæli þarf að beina kröftum sínum að alþjóðlegri afbrotastarfsemi.“⁵

Af þessu má ráða, að tvö megingjónarmið hafi ráðið ákvörðunum íslenskra stjórnvalda um aðild að Schengensamstarfinu, það er vegabréfasamstarfið við Norðurlöndin og alþjóðlegt lögreglusamstarf.

Hinn 26. október 2004 var ritað undir samning um aðild Sviss að Schengensamstarfinu og samþykktu 55% Svisslendinga hana í þjóðaratkvæðagreiðslu 5. júní 2005. Með samningnum verður Sviss þátttakandi í samstarfinu með sama hætti og Ísland og Noregur að því er varðar undirbúning löggjafar, en full þátttaka með sameiginlegum ytri landamærum er ekki áætluð fyrr en á árinu 2007.⁶

Undanfarin ár hef ég kynnst þróun þessa samstarfs af sjónarhóli dóms- og kirkjumálaráðherra. Jafnframt hef ég fengið nasasjón af starfsháttum Evrópusambandsins og þróun samstarfsins innan þess. Íslendingar hafa ekki gefið

³ <http://www3.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/522>

⁴ <http://www.althingi.is/altext/125/s/0240.html>

⁵ <http://www.althingi.is/altext/125/s/0784.html>

⁶ <http://www3.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/927>

Þessum þætti í samstarfi sínu við Evrópuríkin nægilegan gaum. Varð mér þetta betur ljóst, eftir að við tókum að ræða þessa vídd í Evrópusamstarfinu á vettvangi Evrópunefndar, sem skipuð var árið 2004 til að ræða samstarf við ESB þ.m.t. einstaka þætti Schengensamstarfsins. Nefndin hefur á hinn bóginn lagt sérstaka áherslu á að ræða þennan samstarfsvettvang Íslands og ESB og meðal annars farið í heimsókn til EUROPOL, Evrópulögreglunnar, og EUROPOL, evrópsku réttaraðastofninnar, samstarfsvettvangs í þágu ákærvalds, í Haag til að kynna sér starfsemi þessara stofnana.

Hér verða reifuð nokkur atriði Schengensamstarfsins. Málefni sem varða öryggi borgara í Evrópu, baráttu gegn hryðjuverkum og skipulagðri alþjóðlegri glæpastarfsemi, innflytjendamálefni og málefni flóttamanna eru snar þáttur í samstarfinu. Þetta er ekki fræðileg háskólaritgerð heldur grein rituð í dagsins önn af virkum þátttakanda. Kunni einhvers staðar að skorta vísan til heimilda, stafar það af því, að höfundur hefur ekki aðra heimild en vitneskju frá fyrstu hendi um málið.

Mikilvægt er halda vel utan um þá þekkingu og reynslu, sem mótast af þátttöku í Schengensamstarfinu. Stuðli þessi samantekt að því, er tilganginum náð.

Skipulag Evrópusambandsins

Samstarf Íslands og Evrópusambandsins um sameiginleg landamæri er ekki hluti þess stjórnkerfis, sem gildir um samstarfið á evrópska efnahagssvæðinu (EES). Til að átta sig á því, hvernig hinum formlegu tengslum Íslands og ESB er háttað er nauðsynlegt að huga að stjórnarháttum Evrópusambandsins eins og þeir voru mótaðir með Maastrichtsáttmálanum, sem tók gildi 1. nóvember 1993. Samkvæmt sáttmálanum grundvallast samstarf ESB eftir það á þremur stöðum:

Fyrsta stoð nær til innri markaðar ESB og þar er að finna hið yfirþjóðlega vald, það er bindandi ákvarðanir, sem eru teknar fyrir aðildarríkin með atkvæðagreiðslu, auk þess sem framkvæmdastjórn ESB hefur í sumum tilvikum beina heimild til að setja lög. Dómstóll ESB hefur og úrskurðarvald.⁷

Önnur stoð nær til samstarfs um utanríkis-, öryggis- og varnarmál. Með Amsterdamsáttmálanum frá 1997 varð til embætti háttsetts erindreka til að sinna þessum málaflokki í nafni ESB. Evrópsk öryggisstefna (European Security Strategy) var samþykkt 12. desember 2003.

Þriðja stoð nær til samstarfs aðildarríkjanna á sviði innanríkismála. Einkenni þessa samstarfs er, að þar er um að ræða hefðbundið milliríkjasamstarf og hefur framkvæmdastjórn ESB því engin bein völd gagnvart aðildarríkjunum á þessum sviðum. Framkvæmdastjórnin tekur hins vegar beinan þátt í samstarfinu.⁸

Maastrichtsáttmálinn sætti gagnrýni fyrir of mikið vægi þriðju stoðar samkvæmt honum og var þrýst á, að þriðju stoðar málefni byrðu hluti af fyrstu stoð. Með Amsterdamsáttmálanum frá 1997 var komið til móts við þessa gagnrýni og ákveðið,

⁷ Högni Snjólfur Kristjánsson, *Hvert fara landamæraverðirnir?*, Úlfjótur 2 1999, bls. 180-81.

⁸ *Ibid.*

að samstarf ESB-ríkjanna á sviði innanríkismála hefði að markmiði að skapa þar svæði frelsis, öryggis og réttlætis. Skyldi samstarfinu skipt milli fyrstu og þriðju stoðar með ákveðnum frávikum að því er varðar stofnanareglur ESB, en þar er dregið úr yfirþjóðlegu valdi samkvæmt starfsreglum fyrstu stoðar.⁹

Frjáls för fólks hafði verið hluti þriðju stoðar samkvæmt Schengenreglum en samkvæmt Amsterdamsáttmálanum fluttist sá málaflokkur nú undir fyrstu stoð. Undir fyrstu stoð heyrir nú einnig málefni hælisleitenda, flóttamanna og einstakir þættir innflytjendamála, sem áður voru Schengenverkefni. Í EES-samningnum er vikið að frjálsri för fólks eins og öðrum þáttum innri markaðar ESB. Nýjar reglur ESB um frjálsa för frá árinu 2004 vekja upp þá spurningu, hvort allar ESB-reglur um frjálsa för falli fortakslaut undir EES-samninginn. Um þessar mundir er það til skoðunar hjá þeim, sem fara með framkvæmd EES-samningsins, hvernig túlka beri samninginn að þessu leyti.

Við færslu þessara þátta undir fyrstu stoð ESB breyttust réttarheimildir, sem beita verður við að hrinda þeim í framkvæmd. Það er ekki lengur litið á samstarf ríkjanna sem hefðbundið milliríkjasamstarf í þessum málaflokkum heldur gilda um afgreiðslu þeirra stofnanareglur ESB, reglugerðir og tilskipanir, sem eru beint bindandi fyrir aðildarríkin.¹⁰

Samkvæmt Amsterdamsáttmálanum var lögreglusamvinnu og réttaraðstoð á sviði refsímála haldið áfram innan þriðju stoðar. Framkvæðisréttur framkvæmdastjórnarinnar í þessum málaflokkum var ákveðinn og mælt fyrir um samráð við Evrópuþingið, auk þess sem Evrópudómstólnum var veitt skilyrt lögsaga.¹¹

Í þeim þætti Amsterdamsáttmálans, sem snýr að Schengen, er sérstaklega fjallað um stöðu Íslands og Noregs. Þar segir, að ríkin verði áfram hluti af framkvæmd og frekari þróun Schengengerða. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir sérstökum samningum við ríkin um frekari útfærslu þessa samstarfs innan sambandsins.

Skipulag Schengensamstarfsins

Vegna breytinganna innan ESB var nauðsynlegt að breyta Lúxemborgarsamningnum frá 1996 og hinn 18. maí 1999 var ritað undir Brusselsamninginn, sem leiðir Schengenþátttöku Íslands út fyrir hið hefðbundna samstarf ESB-ríkja á stofnanagrunni þeirra. Komið var á laggirnar sérstöku pólitísku stjórnkerfi, sem byggist á sömu meginreglum og gildir innan ESB, það er að mál þróast stig af stigi, þar til þau koma til kasta sendiherra (COREPER) og loks ráðherra (Council) en í Schengenmálefnum verður til *samsett nefnd* (Mixed Committee), það er nefnd á öllum stigum málsmeðferðar, sem er samsett af fulltrúum ESB-ríkja og Schengenríkja utan ESB. Innan samsettu nefndarinnar getur fulltrúi Íslands skýrt sjónarmið sín en hann hefur ekki aðgang að formlegri ákvörðun, hún verður aðeins tekin í ráðherraráði ESB (Council) og þess vegna nauðsynlegt að flytja tillögu að nýju þar, sem lögð hefur verið fram í samsettu nefndinni.

⁹ *Ibid.*, bls. 184.

¹⁰ *Ibid.* bls. 185.

¹¹ *Ibid.* bls. 186

Eftir að samsetta nefndin hefur fjallað um Schengengerð er hún lögð fyrir ríkisstjórn Íslands, sem tekur ákvörðun um, hvort gerðin sé bindandi fyrir Ísland og jafnframt er lagt mat á, hvort breyta þurfi íslenskum lögum eða reglum vegna hennar. Þegar ríkisstjórn og íslensk stjórnvöld hafa fjallað um gerðina og tekið ákvörðun sína, er ráðherraráði ESB tilkynnt sérstaklega, að Ísland hafi fallist á gerðina og þá fyrst er hún bindandi fyrir Ísland.

Schengensamstarf Íslands er eins og áður sagði byggt á Brusselsamningnum frá 18. maí 1999 og hafa stofnanir evrópska efnahagssvæðisins ekki neitt eftirlit með Schengenreglunum og koma ekki heldur að dómsvaldi í ágreiningsmálum. Ísland er þannig samningsbundið Evrópusambandinu á tvennan hátt, með samningnum um evrópska efnahagssvæðið og Schengensamningnum og ólíkir stjórnarhættir gilda um framkvæmd þessara samninga.

Við aðild Íslands að Brusselsamningnum um Schengensamstarfið vöknudú spurningar um, hvort það samrýmdist stjórnarskránni að gangast undir ákvæði hans. Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, fól eins og áður sagði þremur lagaprófessorum (Stefáni Mhá Stefánssyni, Viðari Mhá Matthíassyni og Davíð Þór Björgvinssyni) að semja álitserð um það, hvort drög að samningnum væru samrýmanleg ákvæðum stjórnarskrárinnar. Þeir sömdu einnig aðra álitserð¹² að ósk ráðherrans, þegar samningurinn lá endanlega fyrir og áður en lögð var fyrir alþingi tillaga til þingsályktunar um að heimila ríkisstjórninni að fullgilda samninginn.

Davíð Þór Björgvinsson, sem nú er dómari við mannréttindadómstól Evrópu í Strassborg, viku að niðurstöðu þeirra þremmenninga í álitserð frá 30. október 2004. Þar segir:

„Umræður um stjórnskipulegt gildi EES-samningsins og niðurstöður þeirra, sem og að nokkru umræður um Schengensamninginn, bera með sér að litið hefur verið svo á í íslenskri réttarframkvæmd að löggjafinn geti framselt ríkisvald til alþjóðastofnana, án þess að í stjórnarskránni sé að finna ákvæði, sem heimilar það sérstaklega. Þótt þannig sé heimilt að framselja einstakar valdheimildir sem eru hluti af fullveldinu með alþjóðlegum stofnunum, er ekki litið svo á að fullveldinu sé þar með afsalað og þaðan af síður réttinum til fullveldis. Af þessari ástæðu m. a. er skilvirkara í lögfræðilegri umræðu að ræða þetta álitamál út frá mögulegum heimildum til að fela alþjóðlegum stofnunum meðferð einstakra valdheimilda sem annars væru á hendi ríkisins, fremur en að gera fullveldishugtakið að megininntaki slíkrar umræðu.“¹³

Þessi hagsýnu raunsæisrök við lögfræðilega túlkun á samstarfi Íslands við Evrópusambandið hafa orðið ofan á við meðferð mála á alþingi, en fyrir þingmönnum hafa einnig verið kynnt bókstafsbundnari lögfræðileg sjónarmið. Við túlkun á ákvæðum stjórnarskrárinnar við þessar aðstæður skiptir miklu, að ólík sjónarmið séu kynnt löggjafanum og rædd á vettvangi hans. Sú framkvæmd er í meira samræmi við þrískiptingu valdsins en vaxandi viðleitni dómstóla, ekki síst alþjóðadómstóla, til að taka sér fyrir hendur einskonar löggjafarhlutverk við túlkun sína á alþjóðasamningum.

¹² <http://www.althingi.is/altxt/125/s/0240.html>

¹³ Davíð Þór Björgvinsson: *Lögfræðileg álitserð vegna breytinga á samkeppnislögum vegna reglugerðar ráðs (EB) nr. 1/2003/EB, haustið 2004, bls. 34 (fylgiskjal með frumvarpi <http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/131/s/0921.html&leito=Schengen#word1>).*

Við framkvæmd Schengensamstarfsins er nauðsynlegt að leysa úr álitaefnum um það, hvort viðfangsefni skuli teljast hluti af Schengensamstarfinu eða ekki. Úrskurðarvald um þetta er í höndum lagaþjónustu ráðherraráðs Evrópusambandsins. Almennt má segja, að lögfræðiráðgjafar ráðherraráðsins hallist að þröngri túlkun í þessu efni, einkum að því er varðar lögreglusamvinnu. Þeir hneigjast til þess að segja mál frekar utan Schengensamstarfsins en innan þess og því sé það alfarið á valdsviði ESB-ríkja að ráða málum til lykta án samráðs við önnur Schengenríki, þótt niðurstaðan kunní að hafa óbein ef ekki bein áhrif á samstarfið. Túlkun þeirra virðist rýmri varðandi landamærasamvinnu og hún byggist á því meginsjónarmiði, að allar ráðstafanir til að tryggja landamæralausa för innan svæðisins séu Schengenmál.¹⁴

Þessi afstaða lagaþjónustunnar leiðir stundum til óvissu og jafnvel spennu í samstarfinu, sérstaklega ef mál eru talin falla utan Schengensamstarfsins í andstöðu við Schengenríki utan ESB. Á hinn bóginn er einnig unnt að líta á þetta sem ákveðna varðstöðu um fullveldi Schengenríkja utan ESB, það er að lagaskrifstofa ESB sé ekki að þröngva upp á ríkin einhverju í nafni Schengenaðildar þeirra, sem ekki er ótvírætt og með skýrum rökum hluti samstarfsins.

Með aðild Svisslendinga að lagasamstarfinu innan Schengen hefur þess gætt, að þeir hallist að þröngri túlkun á því, hvað falli undir Schengen, og nálgist því mál á annan veg en fulltrúar Íslands og Noregs og lagaþjónustu ráðherraráðs ESB. Þar til Svisslendingar slógust í hóp Schengenþjóða, tíðkaðist, að ríkin utan ESB töluðu einni röddu.

Almennt má segja, að við framkvæmd samninga Íslands og Evrópusambandsins hafi sömu sjónarmið ráðið hjá íslenskum stjórnvöldum og hjá lögfræðingum við túlkun á fullveldishugtaki stjórnarskrárinnar, það er hagsýn raunsæissjónarmið.

Íslendingar hafa ákveðið að standa utan Evrópusambandsins og er almenn stjórnmalaleg (og lögfræðileg) samstaða um, að aðild komi ekki til álita að óbreyttri stjórnarskrá. Á hinn bóginn hafa stjórnmalamenn og lögfræðingar hvað eftir annað rætt, hvort ný skref til samstarfs við Evrópusambandið séu stærri en stjórnarskráin leyfir. Hún hefur til þessa ekki staðið í vegi fyrir þátttöku Íslands í þessu fjölþætta alþjóðasamstarfi.

Ráðherrafundir samsettu nefndarinnar

Dómsmálaráðherrar og/eða innanríkisráðherrar sitja í samsettu nefndinni og hittast fjórum sinnum á ári. Dagskrá ráðherrafunda ESB tekur mið af áhersluatriðum forsætisríkis ESB hverju sinni. Fundir samsettu nefndarinnar eru misjafnlega langir eftir umræðuefni. Stundum eru þeir aðeins í nokkrar mínútur um hrein formsatriði en þeir geta líka staðið í klukkustundir með líflegum umræðum.

Sú regla gildir, að seinni hluta hvers árs, situr ráðherra Schengenríkis utan ESB í forsæti samsettu nefndarinnar, en þessi ríki eru nú þrjú: Ísland, Noregur og Sviss.

¹⁴ Þessa niðurstöðu dreg ég af viðræðum við þá embættismenn, sem hafa tekið þátt í að framkvæma Schengensamninginn á undanförunum árum.

Síðari hluta ársins 2005 kom það í minn hlut að stjórna þessum fundum og var samvinna við forsætisríki ESB á þessum tíma, Bretland, mjög góð.

Til undirbúnings samstarfsins um forystu Íslands í samsettu nefndinni sendu Bretar fulltrúa sína til Íslands í september 2005 til að ræða um þau málefni, sem líklegt væri, að bæri hæst á fundum samsettu nefndarinnar og hvernig best yrði staðið að afgreiðslu þeirra. Fyrir báða ráðherra fundi samsettu nefndarinnar, í Lúxemborg í október og í Brussel í desember, efndu sérfróðir fulltrúar Breta til fundar með mér og öðrum fulltrúum Íslands á fundi samsettu nefndarinnar til að ræða einstök mál á dagskrá fundarins.

Þegar mál eru komin á ráðherrastig innan Evrópusambandsins hafa sérfræðingar, sendifulltrúar og sendiherrar rætt þau á fjölmörgum fundum og skjöl eru almennt lögð fram á þann veg, að augljóst er, um hvað hefur náðst samkomulag og við hvaða atriði einstök ríki hafa fyrirvara. Umræður á ráðherrafundunum snúast almennt um þessa fyrirvara í því skyni að ná lokasamkomulagi um þann texta, sem til umræðu er hverju sinni.

Ráðherrafundur 1. desember 2005 var til dæmis langur vegna þess, hve mörgum ráðherrum þótti nauðsynlegt að segja álit sitt á annarri kynslóð Schengen upplýsingakerfisins (SIS II). Stækkun þess kerfis helst í hendur við stækkun Schengensvæðisins á þann veg, að ríkin 10, sem gerðust aðilar að ESB 1. maí 2004, verði virkir þátttakendur í Schengen.

Á ráðherrafundi samsettu nefndarinnar hinn 21. febrúar 2006 urðu miklar umræður um hækkun á gjaldi fyrir vegabréfsáritanir inn á Schengensvæðið, þegar þær verða með lífkennum. Deildu ráðherrar frá nýju ESB-ríkjunum harkalega á tillögu Frakka um hækkun á þessu gjaldi. Var ákveðið á fundinum, að skjóta málinu til utanríkisráðherrafundar ESB (General Affairs og External Relations Council) hinn 27. febrúar 2006.

Við þessa afgreiðslu vaknaði sú spurning hjá íslensku sendinefndinni, hvort Schengensamningurinn gerði ekki ráð fyrir því, að fulltrúar Schengenríkja utan ESB ættu rétt til að sitja alla fundi um Schengenmálefni, það er samsetta nefndin væri ekki bundin við þátttöku dómsmálaráðherra og/eða innanríkisráðherra.¹⁵ Leitaði sendinefndin eftir því við Norðmenn og Svisslendinga, hvort þeir vildu standa með henni að tilmælum til ráðherraráðs um þátttöku í utanríkisráðherrafundinum. Svisslendingar voru fúsir til samstarfs.

Niðurstaða fundar með embættismanni ráðherraráðs ESB var, að hér væri um einstakt tilvik að ræða og það haggði á engan hátt við því grundvallarsjónarmiði, að Schengenmálefni yrðu aðeins til lykta leidd á vettvangi dóms- og innanríkisráðherra. Eina ástæðan fyrir því, að málið yrði á dagskrá hjá utanríkisráðherrunum, væri krafa Ungverja, sem byggðist á formlegum heimildum þeirra til að krefjast þess, að mál yrði sett á dagskrá utanríkisráðherrafundarins og hefðu Ungverjar með því viljað skapa sér frest í málinu. Skrifstofa ráðherraráðsins teldi afdráttarlaust, að málið yrði ekki tekið frá dóms- og innanríkisráðherrunum og

¹⁵ Í 2. mgr. 4. gr. Brusselsamningsins frá 1999 er rætt um „vettvang ráðherra í samsettu nefndinni“ en ekki tekið fram, að þetta sé bundið við einhverja sérstaka ráðherra.

yrði samsetta nefndin upplýst nákvæmlega um það, sem gerðist á fundi utanríkisráðherranna, en þeir myndu ekki móta neina ákvörðun í málinu.¹⁶

Það var með öðrum orðum vísað til sérstöðu málsins en ekki til þess, að ekki væri unnt að halda samsetta fundi með öðrum ráðherrum en dóms- og innanríkisráðherrum.

Raunhæft viðfangsefni

Um sama leyti og ráðherrar Schengenríkjanna ræddu nýja upplýsingakerfið á fundi sínum í Brussel í desember 2005 og veltu fyrir sér, hvort ástæða væri til þess að breyta enn lagaákvæðum vegna tilkomu þess, var allsherjarnefnd alþingis að ræða um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, nr. 16 14. apríl 2000¹⁷, með síðari breytingum, sem ég lagði fram haustið 2005. Með frumvarpinu¹⁸, sem var samþykkt sem lög¹⁹ frá alþingi hinn 9. desember 2005, er búið í haginn fyrir hið nýja upplýsingakerfi hér á landi.

Rökstuðningur fyrir frumvarpinu og meðferð þess á alþingi er dæmigert viðfangsefni, sem löggjafarvaldið þarf að sinna vegna Schengenaðildarinnar. Ég reifa það þess vegna hér til að lýsa, hvernig staðið er að afgreiðslu slíkra mála, þegar þau krefjast lagabreytingar.

Í greinargerð með frumvarpinu segir meðal annars:

„Með frumvarpi þessu, sem er samið í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu, er lagt til að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á lögum um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi í samræmi við fjórar gerðir Evrópusambandsins. Tvær þeirra, reglugerð (EC) nr. 871/2004, frá 29. apríl 2004, birt í stjórnartíðindum EB 30. apríl 2004 (hér eftir kölluð reglugerð nr. 871/2004) og ákvörðun 2005/211/JHA frá 24. febrúar 2005, birt í stjórnartíðindum EB 15. mars 2005 (hér eftir kölluð ákvörðun 2005/211) kveða á um nokkrar efnisbreytingar á Schengen-samningnum, meðal annars vegna baráttunnar gegn hryðjuverkum. Sú þriðja, ákvörðun 2005/451/JHA, frá 13. júní 2005, hefur að geyma gildistökuákvæði reglugerðar nr. 871/2004). Hin fjórða, reglugerð (EC) nr. 1160/2005, frá 6. júlí 2005, birt í stjórnartíðindum EB 22. júlí sama ár (hér eftir kölluð reglugerð nr. 1160/2005) kveður á um breytingu á Schengen-samningnum vegna heimildar yfirvalda í aðildarríkjunum, er sjá um skráningu ökutækja, til aðgangs að ákveðnum upplýsingum úr kerfinu.

Breytingarnar á Schengen-samningnum sem framangreindar gerðir hafa í för með sér felast einkum í að fjölgað er tegundum upplýsinga sem hægt er að skrá inn í Schengen-upplýsingakerfið, miðlun nauðsynlegra viðbótarupplýsinga í tengslum við skráningu í kerfið er auðvelduð og fleirum er veittur aðgangur að því en áður. Að sama skapi eru ákvæði um eyðingu upplýsinga einfölduð, sérstök ákvæði sett um eyðingu viðbótarupplýsinga og eftirlit með aðgangi að kerfinu hert.

¹⁶ Frásögn embættismanna í sendiráði Íslands í Brussel af fundi 23. febrúar 2006 með Ivan Bizjak, skrifstofustjóra dóms- og innanríkismála, hjá ráðherraráði ESB.

¹⁷ <http://www3.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/schengen/log-og-reglugerdir/nr/526>

¹⁸ <http://www.althingi.is/altxt/132/s/0189.html>

¹⁹ <http://www.althingi.is/thingskjal.php4?nlthing=132&nthingskjalnr=0628>

Með samningi Íslands og Noregs við ráð Evrópusambandsins sem undirritaður var í Brussel 18. maí 1999 gerðust Íslendingar aðilar að Schengen-samstarfinu sem miðar að því að fella niður landamæraeftirlit á innri landamærum Schengen-svæðisins. Schengen-upplýsingakerfið er hluti af Schengen-samningnum og er nauðsynlegt tæki til að tryggja almannaoöruggi og allsherjarreglu þegar eftirlit er ekki lengur á innri landamærum. Upplýsingakerfið greinist annars vegar í staðbundinn hluta kerfisins sem starfræktur er í hverju þátttökuríkja og hins vegar miðlægan hluta þess sem staðsettur er í Strassborg í Frakklandi. Vegna stækkunar Evrópusambandsins stendur nú fyrir dyrum stækkun á Schengen-upplýsingakerfinu. Fyrirhugað er að breytingar vegna stækkunarinnar taki gildi á árinu 2007. Þó voru nokkrar breytingar sem auðvelt var að framkvæma fyrir hina fyrirhuguðu stækkun og ekki talið æskilegt að bíða með. Áðurnefndar gerðir taka til þeirra breytinga.

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á gildandi lögum um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi í því skyni að laga lögina að umræddum gerðum að því leyti sem þær varða staðbundna hluta kerfisins. Helstu breytingarnar eru í fyrsta lagi að fjölgað er tegundum þess sem hægt er að skrá í kerfið. Með breytingunum bætast við fleiri tegundir farartækja og hluta, t.d. skip, bátar, loftför, atvinnutæki og gámar, og einnig fleiri tegundir skjala, svo sem ferðaskilríki, dvalarleyfi, hlutabréf og skuldabréf.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir miðlun sérstakra viðbótarupplýsinga í tengslum við skráningu í kerfið. Slíkar upplýsingar eru ekki skráðar í kerfið sjálft heldur geta verið til í skráum hjá þar til bærum yfirvöldum í hverju aðildarríki. Þær geta reynst nauðsynlegar þegar einstaklingur eða hlutur sem skráður hefur verið í kerfið finnst svo að hægt sé að grípa til viðeigandi aðgerða. Mikilvægt er að upplýsingar sem eru gefnar eða þegnar með slíkri lögreglusamvinnu standi ekki í skráum móttökuríkis lengur en nauðsyn krefur og er sérstaklega kveðið á um hvenær beri að eyða þeim.

Í þriðja lagi verði fleirum bætt í hóp þeirra er hafa beinlínuaðgang að upplýsingakerfinu. Gerðirnar kveða á um að heimilt sé að veita dómsmálayfirvöldum í aðildarríkjum beinlínuaðgang, þar með talið þeim sem fara með saksókn. Í samræmi við það er lagt til að ríkissaksóknari fái slíka heimild. Þá er einnig í einni gerðanna kveðið á um að þeim yfirvöldum sem sjá um skráningu bifreiða verði heimilaður beinlínuaðgangur að kerfinu. Sá aðgangur er þó takmarkaður við þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að kanna hvort ökutækjum hefur verið stolið, þau seld ólöglega eða þau hafi horfið. Ákvæðið er tilkomið til að sporna við skipulögðum bíljófnuðum, en sú starfsemi teygir sig yfir landamæri og því nauðsynlegt að samvinna milli aðildarríkja sé skilvirk. Lagt er til að Umferðarstofa fái slíka heimild.

Í fjórða lagi verði þeim sem sjá um útgáfu vegabréfa og skilríkja veittur rýmri aðgangur að upplýsingum í kerfinu sem tengjast störfum þeirra.

Loks er í frumvarpinu gert ráð fyrir að reglur sem gilda um tímamörk eyðingar gagna verði einfaldaðar.“

Allsherjarnefnd alþingis tók málið til meðferðar og hinn 6. desember 2005 sendi hún frá sér álit²⁰ á því.

²⁰ <http://www.althingi.is/alttext/132/s/0531.html>

Nefndin lagði til nokkrar breytingar á frumvarpinu. Í fyrsta lagi yrði kveðið skýrt á um það í hvaða skyni Umferðarstofu væri heimilt að nota aðganginn að upplýsingakerfinu, þ.e. til að kanna hvort ökutæki sem óskað væri skráningar á hefði verið stolið, selt ólöglega eða horfið.

Í öðru lagi vildi nefndin að upplýsingum um hluti sem skráðar væru á grundvelli 7. gr. laganna yrði eytt innan fimm ára frá skráningu en öllum öðrum upplýsingum en skráðar eru á grundvelli 6. og 7. gr. laganna yrði eytt innan tíu ára frá skráningu.

Nefndin ræddi nokkuð um þær breytingar sem lagðar eru til í 1. efnismgr. 1. gr. frumvarpsins, en þar er bætt við tveimur nýjum skáningaratriðum, annars vegar að skrá megi hvort viðkomandi er vopnaður, ofbeldishneigður eða á flótta og hins vegar að stafi skráning af beiðni um að eftirlýstur maður verði handtekinn eða framseldur þá skuli skrá tegund brots. Í athugasemdum með greininni kemur fram að skrá skuli hvort viðkomandi sé á flótta undan réttvísinni. Nefndinni bárust athugasemdir þar sem því sjónarmiði var hreyft að taka þyrfti af tvímæli um að frumvarpið tæki ekki til flóttamanna. Nefndin taldi ekki ástæðu til að gera efnislegar breytingar á frumvarpinu en áréttaði þann skilning að hér væri ekki átt við flóttamenn, enda væri það hugtak skýrt og afmarkað samkvæmt lögum um útlendinga og alþjóðlegum sáttmálum.

Þá ræddi nefndin einnig um ákvæði 6. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir að heimilt sé að skrá viðbótarupplýsingar um einstaklinga og hluti sem verða til við upplýsingaskipti á grundvelli 9. gr. laganna og er heimilt að veita þar til bærum yfirvöldum í öðru Schengen- ríki. Nefndin lagði áherslu á að upplýsingarnar yrðu að vera í samræmi við þann tilgang sem kerfinu væri ætlað að ná yfir og að þær mætti einungis geyma í samræmi við tilgang skráningarinnar og aldrei lengur en í eitt ár.

Sameiginlegar aðgerðir

Schengensamstarfið hefur leitt til þess, að eftirlit á innri landamærum aðildarríkjanna hefur verið afnumið en þau hafa sameinast um gæslu ytri landamæra sinna. Til að sinna þessu sameiginlega verkefni hafa ríkin komið á fót sameiginlegum eftirlitskerfum á borð við upplýsingakerfið (SIS Schengen Information System). Ríkin hafa einnig orðið sammála um samræmdar vegabréfsáritanir, reglur um útgáfu þeirra, vegabréfsáritanaskyldu íbúa einstakra landa o. s. frv. Þá hefur verið unnið að samstarfi lögreglu og samvinnu um réttaraðstoð, það er samvinnu saksóknara.

Rekstur hins sameiginlega miðlæga gagnabanka – Schengen upplýsingakerfisins (SIS) – er kjarni lögreglusamstarfs Schengenríkjanna. Landamæravarsla er hér í höndum lögreglu og hefur hún aðgang að gagnabankanum til að sækja gögn. Þá hefur útlendingastofnun einnig aðgang að bankanum til að leita upplýsinga í þeim málum, sem þar eru til meðferðar.

Til að tryggja að allar upplýsingar í gagnabanka Schengen séu réttar og í samræmi við reglur, rekur hvert aðildarlandanna svokallaða SIRENE skrifstofu (Supplementary Information Request on National Entry). Starfsmenn hennar fara yfir og leggja mat á allar upplýsingar, sem leggjast eiga inn í bankann. Skrifstofan er miðlægur þjónustuaðili lögregluembætta í viðkomandi landi og gagnvart öðrum Schengenlöndum, þegar dreifa skal upplýsingum í gegnum gagnabankann. Ef t.d.

franska lögreglan lýsir eftir peningafalsara í SIS kerfinu og sá finnst á Íslandi, þá munu SIRENE skrifstofur þessara tveggja landa sjá um dreifingu allra þeirra upplýsinga, sem nauðsynlegar eru á milli landanna og varða handtökuna og væntanlegt framsal hins handtekna til Frakklands. SIRENE skrifstofan á Íslandi hefur aðsetur hjá alþjóðadeild ríkislögreglustjóra.²¹

Schengenaðildin kallar á sameiginlegar reglur um skráningu og meðferð hælisleitenda og er tekið á þeim málum í lögum um útlendinga og reglugerð á grundvelli þeirra laga. Í kynningu á reglum um þetta segir dóms- og kirkjumálaráðuneytið:

„Ítarleg ákvæði eru í reglugerðinni [um útlendinga frá 23. janúar 2003] um rannsóknarræði lögreglu og heimildir hennar við eftirlit með útlendingum. Þar er t.d. að finna skýr ákvæði um skyldu útlendinga til að gera grein fyrir sjálfum sér og heimildir lögreglu í þeim efnum, heimildir til töku ljósmynda og fingrafara af útlendingi, fingrafaraskrá o.fl. Sérstök ákvæði eru jafnframt um Eurodac, en það er miðlægt fingrafarakerfi sem sett var upp á grundvelli Dyflinnar samningsins um meðferð hælisleitenda. Ísland er aðili að þeim samningi vegna þátttöku í Schengen samstarfinu. Samkvæmt þeim samningi skal meðferð hælisleitenda fara fram í því landi þar sem útlendingur kom fyrst til, í því landi sem gaf út vegabréfsáritun honum til handa, þar sem hann lagði fyrst fram hælisumsókn o.fl. Vandkvæðin við framkvæmd Dyflinnar samningsins hafa verið erfiðleikar við að sanna að viðkomandi einstaklingur hefði t.d. sótt um hæli í öðru landi. Eurodac kerfið geymir fingraför allra hælisumsækjenda og á því eftir að einfalda til mikilla muna alla ákvarðanatöku um það hvar fjalla eigi um hælisleitni skv. Dyflinnar samningnum.“²²

Hér er með öðrum orðum vikið að tveimur mikilvægum sameiginlegum stjórnþækjum Schengensamstarfsins: Dyflinnarsamningnum frá 15. júní 1990 (nú Dyflinnarreglugerðinni²³) og EURODAC kerfinu.

Alþjóðadeild ríkislögreglustjóra rannsakar feril og reynir að bera kennsl á útlendinga með margs konar samskiptum við erlend yfirvöld og stofnanir, svo sem með fyrirspurnum, m.a. rafrænt í miðlægan gagnagrunn EURODAC. Þá svarar deildin fyrirspurnum að utan um hælisleitendur sem sótt hafa um hæli í aðildarríkjum Schengen-samningsins.²⁴

Persónuvernd veitti dóms- og kirkjumálaráðuneytinu umsögn um reglugerð um útlendinga snemma árs 2003 og fjallaði þar meðal annars um skráningu í EURODAC kerfið með þessum orðum:

„Í XI. kafla reglugerðardraganna er fjallað um rannsóknarræði Útlendingastofnunar og lögreglu. Er þar meðal annars veitt heimild til töku fingrafara af útlendingum, sbr. 65.–68. gr. Í 4. mgr. 68. gr. er kveðið á um fræðsluskyldu við útlending sem fingraför eru tekin af í samræmi við reglur um Eurodac, þ.e. gagnagrunn sem

²¹ <http://www3.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/logregla/upplýsingar/nr/525>

²² <http://www3.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/700>

²³ Dyflinnarsamningurinn var leystur af hólmi með reglugerð ráðsins (EB) nr. 343/2003 frá 18. febrúar 2003 (svonefnd Dyflinnarreglugerð), sem birt er með auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 14 30. maí 2003. Dyflinnarsamningurinn var birtur sem fylgiskjal með frumvarpi til laga um útlendinga, 127. lþ. 2001-2002, þskj.698, 433. mál.

²⁴ http://logreglan.is/displayer.asp?cat_id=866#Alþjóðasamskipti

Evrópubandalagsríki, Ísland og Noregur senda í fingrafaraupplýsingar um útlendinga, en þessi fræðsluskylda byggist á 1. mgr. 18. gr. Evrópubandalagsreglugerðar 00/2725/EB sem Íslandi ber skylda til að fara eftir samkvæmt samningi við Evrópubandalagið frá 19. janúar 2001. Í drögum að reglugerð um útlendinga er hins vegar ekki kveðið á um neina slíka fræðsluskyldu við útlendinga þegar fingraför eru tekin af þeim án þess að það sé skylt samkvæmt Eurodac-reglum. Telja verður hins vegar brýnt að með skýrum hætti komi fram að ávallt þegar tekin eru fingraför af útlendingum skuli þeir fræddir um hver beri ábyrgð á vinnslunni, tilgang hennar o.s.frv. Hafa verður í huga að fyrir mörgum kann það að vera viðkvæmt að tekin séu af þeim fingraför, enda hefur hingað til einkum tíðkast að nota fingraför við rannsókn sakamála. Þá er mikilvægt að samræmdar reglur gildi um þetta atriði svo að framkvæmd við töku fingrafara verði ekki að ástæðulausu mismunandi eftir því hvert tilefni hennar er.²⁵

Þessi varúð við töku fingrafara, söfnun þeirra í gagnabanka og notkun þeirra kemur æ meira til álita vegna umræðna um ný vegabréf fyrir íbúa á Schengensvæðinu og samhæft skráningarkerfi vegabréfsáritana, VIS-kerfið (Visa Information System).

Í nýjum vegabréfum, sem koma til sögunnar árið 2006, eiga að vera tvö lífkenni, það er ljósmynd og fingraför.²⁶ Fulltrúar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins taka þátt í fundum sérfræðinga Schengenríkja vegna kerfa í tengslum við útgáfu hinna nýju vegabréfa og aflestur lífkenna í þeim. Á þessum fundum hafa íslensku fulltrúarnir leitast við að einfalda kerfin í því skyni að draga úr kostnaði við þau og bæta notendaviðmót, án þess að dregið sé úr öryggiskröfum við meðferð persónuupplýsinga.

VIS-kerfið er hannað með það í huga að bæta aðferðir við afgreiðslu vegabréfsáritana og notkun þeirra á Schengensvæðinu. Ætlunin er að kerfið, sem einnig byggist á tveimur lífkennum, mynd og fingraförum, komi til sögunnar á árinu 2007 og taka fulltrúar dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þátt í umræðum um tæknilega útfærslu á þessu nýja kerfi, sem er flókin. Þar vakna einnig lögfræðilegar og stjórnmalalegar spurningar um stjórnun á flæði upplýsinga milli VIS og SIS II kerfanna og slíka hluti.

Við útgáfu vegabréfa eða vegabréfsáritana er verið að ræða um búnað og verklagsreglur hjá sýslumönnum hér á landi og í sendiráðum Íslands erlendis, þar sem einstaklingar afhenda rafræna mynd og láta taka af sér fingraför við undirritun skjala hjá viðkomandi embættum.

Þegar hugað er að vegabréfsáritunum til Schengenríkjanna árið 2007 er talið að um 20 milljónir beiðnir um áritun berist á ári og um 70 milljónir fingrafara verði skráð í VIS-gagnabankann á fimm ára tímabili. Aðgangur að slíkum upplýsingum er í senn mikilvægur og viðkvæmur, enda er lögð rík áhersla á það við allan undirbúning vegna þessa kerfis, að rækilega sé hugað að kröfum persónuverndar og er það ekki síst Evrópuþingið, sem lætur þau mál til sín taka.

Hitt er síðan sérstakt úrlausnarefni, hvort á að verða flæði upplýsinga milli SIS II, VIS og EURODAC og hver hafi aðgang að þeim miklu gögnum.

²⁵ <http://www.personuvernd.is/tolvunefnd.nsf/pages/D38E819C3273A1220025705A004ED67C>

²⁶ <http://www.althingi.is/altext/132/s/0900.html>

Stofnanir tengdar Schengen

EUROPOL, Evrópulögreglan, er löggæslustofnun Evrópu með aðsetur í Haag. Hlutverk hennar er að stuðla að samvinnu ríkja og stofnana þeirra í baráttunni gegn hryðjuverkum og skipulagðri alþjóðlegri glæpastarfsemi.

EUROPOL má rekja til Maastrichtsáttmálans frá 1992 en starfsemi undir merkjum stofnunarinnar hófst í janúar 1994. ESB-ríkin staðfestu samning sín á milli um EUROPOL og tók hann gildi 1. október 1998. Ráðherraráð ESB bauð Íslandi að gera samstarfssamning við EUROPOL síðla árs 1999 og samþykkti ríkisstjórnin í október það ár, að ganga til samningaviðræðna um þetta samstarf.

Þegar málið var kynnt í ríkisstjórninni var á það minnt, að einn af meginþáttum Schengensamstarfsins væri að styrkja öryggi aðildarríkjanna með nánari lögreglusamvinnu. Ætla mætti, að EUROPOL yrði í auknum mæli samstarfsvettvangur í þágu Schengen auk þess sem hlutverk EUROPOL gagnvart ólöglegum innflytjendum mundi leiða til samstarfs í þeim efnum þar, að lokum væri rætt um nán tengsl EUROPOL, SIS og SIRENE.

Samstarfssamningur Íslands og EUROPOL var undirritaður 28. júní 2001 og er markmið hans að auka samvinnu aðildarríkja ESB fyrir milligöngu EUROPOL og Íslands í baráttunni gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi, einkum með skiptum á upplýsingum um einstök mál. Nú er til umræðu, hvort ríkislögreglustjóri eigi að senda mann til starfa í höfuðstöðvum EUROPOL í Haag.

EUROJUST, evrópska réttaraðstoðin, er samstarfsvettvangur í þágu ákærvalds í ríkjum ESB, sem komið var á fót árið 2002 en markmið samstarfsins er að greiða fyrir gagnkvæmri réttaraðstoð í sakamálum og vinna með skilvirkum hætti gegn alvarlegum afbrotum, sem teygja sig til tveggja eða fleiri aðildarríkja sambandsins með því að samhæfa rannsókn og saksókn vegna slíkra mála. Höfuðstöðvar EUROJUST eru í Haag.

Starfsemi EUROJUST er stjórnað af stjórnarnefnd sem er skipuð fulltrúa frá hverju aðildarríki Evrópusambandsins. Eru nefndarmenn ýmist dómarar, saksóknarar eða háttsettir lögreglumenn í heimalandi sínu. Stjórnarnefndinni er ætlað að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta milli yfirvalda í aðildarríkjunum og greiða þannig samvinnu um rannsókn og saksókn mála. Er stofnuninni heimilt að óska eftir upplýsingum frá yfirvöldum í aðildarríkjunum um tiltekin atriði er varða rannsókn eða saksókn. Stofnunin getur hins vegar ekki tekið ákvarðanir um rannsókn eða saksókn mála, heldur er ákvörðunarvald í þeim efnum eftir sem áður í höndum réttbærra yfirvalda í aðildarríkjunum.

Hinn 2. desember 2005 var skrifað²⁷ undir samstarfssamning Íslands og EUROJUST²⁸. Af Íslands hálfu mun embætti ríkissaksóknara annast samskiptin. Í samningnum, sem byggist á Schengensamvinnunni, felst m.a. að íslenskur

²⁷ <http://domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/1245>

²⁸ <http://domsmalaraduneyti.is/utgefid-efni/yomislegt/nr/1244>

sendisaksóknari vinni með stjórnarnefnd EUROJUST að málum sem upp kunna að koma og varða Ísland.

Ég stjórnaði fundi ráðherra í samsettu nefndinni um málefni Schengen fimmtudaginn 27. nóvember 2003. Aðalmálið á dagskrá fundarins var tillaga framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um að setja á fót Evrópska landamærastofnun. Tillagan byggði á Schengengerðum, þannig að Ísland og Noregur urðu aðilar að stofnuninni.

Stofnunin tók til starfa í Varsjá með stjórnarfundum undir lok maí 2005 en Ísland á fulltrúa í stjórn hennar, Jóhann Benediktsson, sýslumann á Keflavíkurflugvelli.

Nokkrar umræður voru um hve víðtækan atkvæðisrétt fulltrúar Íslands og Noregs skyldu hafa í stjórn stofnunarinnar. Ræddi ég þann þátt málsins meðal annars við Franco Frattini, sem fer með Schengenmálefni í framkvæmdastjórn ESB, á fundi í mars árið 2005. Þótti mér niðurstaðan, sem náðist að lokum, þrengri en hann vildi. Utanríkisdeild (DG RELEX) framkvæmdastjórnar ESB vildi þrengja að Íslandi og Noregi með þeim rökum, að óhugsandi væri, að ríki utan ESB hefðu atkvæðisrétt í stofnun ESB. Líklegt er, að þarna hafi utanríkisdeildin látið viðhorf frá EES-vettvangi ráða, en þar er haldið fast í þá reglu, að enginn atkvæðisréttur fylgi þátttöku í stofnunum, t.d. í samstarfi um flugsamgöngur. Lokaniðurstaða náðist ekki fyrr en óskir Íslands og Noregs höfðu verið ræddar sérstaklega á fundi sendiherra ESB-ríkjanna (COREPER), þar sem lagahjónustan og fjölmörg ríki studdu málstað Íslands og Noregs.

Niðurstaðan byggist að meginefni á því, að atkvæðisrétturinn miðist við, að um sé að ræða málefni, sem varða ríkin sérstaklega. Þá vildi ESB, að Ísland og Noregur rituðu undir sérstaka yfirlýsingu um að þátttaka þeirra í þessari stjórn ætti rót í hinu sérstaka sambandi þeirra við ESB vegna þátttökunnar í Schengensamstarfinu og hún hefði hvorki lagalegt né stjórnómálaglegt fordæmisgildi vegna samninga ríkjanna og ESB á öðrum sviðum eða um samninga ESB við önnur þriðju ríki um þátttöku í stofnunum ESB. Ísland getur þannig öðlast samskonar rétt í stjórn annarra stofnana, sem tengjast Schengensamstarfinu.

Landamærastofnunin fer hvorki með lagasetningarvald né ber ábyrgð á framkvæmd landamæravörslu. Hlutverk hennar er að leiða samvinnu aðildarríkjanna á sviði landamæravörslu. Nánar tiltekið eru verkefni stofnunarinnar að: samhæfa samvinnu landamæravarða; aðstoða ríkin við þjálfun landamæravarða; framkvæma áhættugreiningu; fylgja eftir hvers kyns rannsóknum í þágu landamæragslu; aðstoða ríki við sérstakar aðstæður vegna álags á einstaka hluta ytri landamæra; aðstoða ríkin við að framkvæma brottvísanir sameiginlega.

Árið 2000 ákvað ráðherraráð ESB að stofna CEPOL, evrópska lögregluskólann, með aðsetur í Bretlandi. Lögregluskóla ríkisins stendur til boða að gera samstarfssamning við skólann og er það til athugunar.

Samningar í tengslum við Schengensamstarfið

ESB-ríki hafa undanfarin ár unnið að því að einfalda framsal sakamanna sín á milli. Til einföldunar má segja, að markmiðið sé að færa ákvarðanir um framsal úr höndum

stjórnámálanna í hendur dómara. Evrópska handtökuskipunin (European Arrest Warrant)²⁹ fjallar um þetta efni en hún var samþykkt af ráðherrum ESB í júní 2002.

Handtökuskipunin felur meðal annars í sér, að skilyrði um tvöfalt refsinemi er afnumið auk þess sem ríkin skuldbinda sig til að framselja eigin ríkisborgara milli landa. Í skilyrðinu um tvöfalt refsinemi felst að verknaður, sem liggur til grundvallar framsalskröfu þarf að vera refsiverður bæði í því ríki, sem krefst framsals, og framsalsríkinu. Með afnámi þess skilyrðis felst þar af leiðandi, að verknaður þarf einungis að vera refsiverður í því ríki, sem óskar framsals. Meginbreytingin með evrópsku handtökuskipuninni felst þó í því að handtökuskipun, sem gefin er út í einu aðildarríki ESB, skal framfylgja, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, á grundvelli gagnkvæmrar viðurkenningar í því aðildarríki, þar sem viðkomandi (eftirlýstur einstaklingur) finnst.

Í upphaflegri tillögu framkvæmdastjórnar ESB að evrópsku handtökuskipuninni var gert ráð fyrir, að hún yrði hluti af þróun Schengenreglna, og hefði Ísland orðið að taka hana upp á þeim grunni. Frá þessu var fallið vegna áhuga tveggja ESB-ríkja utan Schengen, Bretlands og Írlands, á að tengjast handtökuskipuninni, en þar með var aðild Íslands og Noregs útilokuð. Schengensamstarfið gerir á hinn bóginn ráð fyrir framsalsreglum og þess vegna var óhjákvæmilegt að tengja Ísland og Noreg handtökuskipuninni með samningi.

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar var gengið til þessara samningaviðræðna af Íslands hálfu á þeim grunni að gera ætti tvenns konar fyrirvara, annars vegar ætti ekki að framselja íslenska ríkisborgara og hins vegar ætti ekki að afnema skilyrðið um tvöfalt refsinemi. Norðmenn settu engin slík skilyrði í þessum samningaviðræðum en þeim lauk með samkomulagi í lok apríl 2006.

Árið 2000 var gerður samningur milli Íslands og Noregs annars vegar og Evrópusambandsins hins vegar um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum³⁰ og síðan viðbótarbókun við hann árið 2001.³¹ Samhliða því sem rætt var við ESB á árinu 2003 um samning vegna evrópsku handtökuskipunarinnar hófust viðræður milli ofangreindra aðila um frekara samstarf um gagnkvæma réttaraðstoð. Hinn 19. desember 2003 var undirritaður samningur milli Íslands og Noregs annars vegar og Evrópusambandsins hins vegar um beitingu þeirra ákvæða samningsins og bókunar hans sem fyrirnefnd ríki höfðu ekki þegar innleitt í gegnum Schengen samstarfið. Hinn 28. mars 2006 lagði ég fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13 17. apríl 1984, með síðari breytingum.³² Með frumvarpinu eru lagðar til nauðsynlegar lagabreytingar vegna þátttöku Íslands í fyrirnefndum samningum.

Aðild Íslands að samningi ESB um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum gefur íslenskum lögregluþingum tækifæri til náins samstarfs við lögregluþingum í aðildarríkjum ESB við rannsókn sakamála. Íslensk lögregluþing geta haft bein og millilíðalaus samskipti við lögregluþingum í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Þá er kveðið með skýrum hætti á um viðkvæmar rannsóknaraðferðir, t. d. hleranir.

²⁹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/key_issues/european_arrest_warrant/eaw_1204_en.pdf

³⁰ <http://brunnur.stjr.is/servlet/stjrtid/C/2001/17.pdf>

³¹ <http://brunnur.stjr.is/servlet/stjrtid/C/2002/13.pdf>

³² <http://www.althingi.is/altext/132/s/0977.html>

Við gerð samningsins vildi ESB komast hjá sérstöku samráðsferli á grunni samningsins en Ísland og Noregur vildu vettvang til að samningsaðilar gætu skipst á skoðunum um framkvæmd og þróun samningsins. Samningsaðilar eru ásáttir um, að eitt eða fleiri ríki geti óskað eftir samráði um framkvæmd samningsins og það skuli fara fram innan þess ramma, sem þegar hefur verið markaður um samstarfi ríkjanna, þ.e. í samsettu nefndinni á grunni Schengensamstarfsins.

Lokaorð

Evrópusambandið hefur mótað stefnu um enn nánara samstarf ríkjanna á sviði laga og réttar í því skyni að efla öryggi borgara sinna. Hryðjuverkastarfsemi og alþjóðleg glæpastarfsemi knýja á um meiri samvinnu ríkja á þessu sviði en áður. Ísland tengist þessu samstarfi á þann veg, sem hér hefur verið lýst.

Ríkisstjórn Íslands hefur mótað sér nokkra sérstöðu varðandi framsal sakamanna bæði gagnvart evrópsku handtökuskipuninni og einnig gagnvart nýjum framsalssamningi milli Norðurlandanna. Þessi sérstaða er almennt viðurkennd af öðrum.

Með aðild að EUROPOL, EUROJUST og Landamærastofnun Evrópu, þar sem Íslendingur situr í stjórn, veitir Schengenaðild Íslendingum meiri rétt til náins samstarfs við ESB-ríkin en samningurinn um EES.

Þátttakan í samsettu nefndinni tryggir Íslendingum einnig meiri rétt til aðildar að stjórn málagögum ákvörðunum með ESB-ríkjum en EES-aðildin.

Við framkvæmd Schengensamstarfsins eiga Íslendingar ekki aðild að fjölþjóðlegu samstarfi eins og á vettvangi EFTA við framkvæmd EES-samningsins. Á vettvangi EES er lögð áhersla á, að EFTA-ríki tali einum rómi til að þau nái fram sjónarmiðum sínum, hið sama gildir ekki í Schengensamstarfinu. Meginþungi samstarfsins hvílir á sérstökum fulltrúa dóms- og kirkjumálaráðuneytisins í sendiráði Íslands í Brussel og starfsmönnum utanríkisráðuneytisins þar.

Eftir að hafa unnið að framkvæmd Schengensamstarfsins í þrjú ár, fylgst með þróun þess og heimsótt EUROPOL og EUROJUST er ég sannfærður um, að samstarfið hefur vaxandi gildi til að tryggja öryggi almennra borgara í aðildarríkjum og efla stofnanir einstakra aðildarríkja í baráttu þeirra gegn skipulagðri, alþjóðlegri glæpastarfsemi og hryðjuverkum. Upphaflegt markmið samstarfsins var að auðvelda borgurum aðildarríkjanna að ferðast án vegabréfa en nú snýst samstarfið að verulegu leyti um að gæta ytri landamæra Schengensvæðisins og að berjast gegn afbrotamönnum, sem láta að sér kveða í mörgum löndum. Þess vegna er þetta samstarf í þágu frelsis og öryggis.³³

³³ Greinin birtist upphaflega árið 2006 í *Bifröst - Riti lagadeildar Háskólans á Bifröst*.