



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

# **Stjórnmálafræðideild**

## **MA-ritgerð í alþjóðasamskiptum**

Landamæraeftirlit eftir inngöngu Íslands í  
Schengen: Áhrif á skipulagða  
glæpastarfsemi og baráttu gegn henni

**Puríður B. Ægisdóttir**

**Júní 2010**

Leiðbeinandi: Silja Bára Ómarsdóttir

Nemandi: Þuríður B. Ægisdóttir

Kennitala: 190869-5209

## Útdráttur

Í ritgerðinni er fjallað um breytingar á framkvæmd landamæraeftirlits eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Spurt er hvort þær breytingar hafi aukið umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka á Íslandi og hvort aðild Íslands að Schengen samstarfinu dragi úr getu íslenskra stórvalda til að berjast gegn þeim.

Aðild Íslands að Schengen samstarfinu gengur út á frjálsa för einstaklinga yfir landamæri aðildaríkja. Rétturinn til dvalar hér á landi er grundvallaður á EES samningnum og því erfitt að horfa til aðildar Íslands að Schengen samstarfinu þegar fjallað er um aukin umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka á Íslandi.

Með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið öðluðust íslensk yfirvöld aðgang að öflugum upplýsingabanka Schengen samstarfsins svo og alþjóðlegu samstarfi. Á móti var lagt niður persónueftirlit á landamærum aðildaríkja Schengen samstarfsins. Það alþjóðlega samstarf sem Ísland fékk aðgang að er að mati viðmælenda höfundar styrkur í baráttunni við alþjóðlega skipulagða glæpastarfsemi sem nú á sér stað og án hennar væri Ísland berskjaldað gagnvart skipulagðri glæpastarfsemi.

## **Abstract**

This essay addresses administrative changes in border control following Iceland's entry into the Schengen Treaty. The question is whether those changes lead to increased activities among international, organised criminal groups in Iceland and if Iceland's membership to the Schengen Treaty reduces Icelandic authorities' capacity to fight against them.

The purpose of Iceland's membership to the Schengen treaty is unrestrained travel for individuals across the borders of the member states. The right for sojourn in Iceland is based on the EEA treaty; therefore, it is hard to take Iceland's membership to the Schengen treaty into account when discussing increased activities among international, organised criminal groups in Iceland.

The Icelandic authorities got admission to an extensive information bank and international liaison with Iceland's entry to the Schengen treaty. At the same time personal surveillance on the borders of the member states was discontinued. According to the author's interlocutors, the international liaison Iceland gained access to, gives strength in the fight against international organised crime. Without it Iceland would be exposed to organised crime.

## **Formáli**

Ritgerðin er 30 eininga lokaritgerð í meistaranámi í alþjóðasamskiptum við Háskóla Íslands. Hugmyndin að efni ritgerðarinnar vaknaði á fyrri hluta árs 2009 og hófust eiginleg skrif hennar í upphafi árs 2010 og lauk í apríl sama ár.

Leiðbeinandi við gerð ritgerðarinnar var Silja Bára Ómarsdóttir, aðjúnkt við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands og vil ég koma á framfæri þakklæti fyrir frábæra aðstoð og gott samstarf.

Ég vill einnig þakka viðmælendum svo og þeim er veittu aðrar upplýsingar varðandi skrif ritgerðarinnar. Ég vill sérstaklega þakka Sigríði Björk Guðjónsdóttur lögreglustjóra á Suðurnesjum fyrir velvild í minn garð á meðan á skrifum stóð svo og yfirmönnum mínum í almennri deild lögreglunnar á Suðurnesjum.

Að lokum vil ég einnig koma á framfæri þakklæti til Karenar Halldórsdóttur, Nönnu Guðnýjar Sigurðardóttur og Soffíu Ingu Axelsdóttur fyrir yfirlestur og góðar ábendingar um það sem betur mátti fara.

## Efnisyfirlit

Útdráttur.....	3
Abstract.....	4
Formáli.....	5
Efnisyfirlit.....	6
Inngangur.....	9
Aðferðafræði.....	13
1. Kenninganet.....	14
1.1. Hnattvæðing.....	14
1.2. Nýfrjálslýnd stofnanahyggja.....	16
1.3. Samrunakenningar.....	17
1.4. Virknihyggja.....	18
1.5. Nývirknihyggja.....	18
1.6. Samantekt.....	19
2. Alþjóðlegt öryggi.....	21
2.1. Öryggi og varnir ríkja.....	24
3. Alþjóðleg skipulögð glæpastarfsemi.....	26
3.1. Þróun skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi.....	32
3.2. Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi.....	39
3.3. Mansal.....	42
3.4. Fíkniefni.....	44
3.5. Samantekt.....	46

4. Innganga Íslands í Schengen samstarfið .....	49
4.1. Ástæður fyrir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið.....	52
5. Aðild Íslands að Evrópska efnahagsvæðinu, EES.....	55
6. Upplýsingakerfi Schengen ríkjanna.....	58
6.1. Upplýsingakerfi Schengen ríkjanna (SIS).....	58
6.2. Upplýsingabanki umsækjenda vegabréfsáritunar innan Schengen....	61
6.3. Visa upplýsingakerfið (VIS).....	61
6.4. FADO, (False and Authentic Documents Online).....	62
6.5. Þrím samningurinn.....	62
6.6. Eurodac.....	63
6.7. Ný stofnun Evrópusambandsins.....	64
7. Stofnanabundið samstarf .....	65
7.1. Landamærastofnun Evrópu (Frontex) .....	65
7.2. Interpol.....	66
7.3. Europol, (European Law Enforcement Agency).....	67
7.4. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) .....	68
7.5. Alþjóðlegt samstarf lögreglu vegna Schengen samstarfsins.....	70
8. Kostir aðildar að Schengen samstarfinu.....	72
9. Eftirlit með útlendingum.....	78
9.1. Persónueftirlit á landamærum .....	83
9.2. Hælisleitendur .....	86
9.3. Erlendir ríkisborgarar í afplánun í íslenskum fangelsum.....	86

9.4. Upplýsingar um afbrot einstaklinga með erlent ríkisfang.....	88
Niðurstöður.....	90
Heimildaskrá.....	101
Viðtalaskrá.....	111
Viðauki I.....	113



## Inngangur

„Ég hef oft orðað það svo að með þátttökunni séum við orðin meðlimir í nýju varnarbandalagi, varnarbandalagi gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi“. Svo er haft eftir þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra, Sólveigu Pétursdóttur í viðtali við Morgunblaðið 22. mars 2001 er hún var spurð út í þátttöku Íslands í Schengen samstarfið.<sup>1</sup> Þann 25. mars sama ár varð Ísland þátttakandi í samstarfi með fjórtán öðrum Evrópuríkjum sem kennt er við bæinn Schengen í Luxembourg.<sup>2</sup> Orð ráðherrans eiga vel við þær spurningar sem leitast er við að svara í þessari ritgerð og því tilvalið að hefja umræðuna með þessum orðum.

Innganga Íslands í Schengen samstarfið hefur á undanförunum mánuðum verið nokkuð til umræðu í fjölmiðlum og þá iðulega í tengslum við skipulagða glæpastarfsemi. Ávinningur af inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hefur verið dregin í efa og jafnvel talið að hægt sé að horfa til aðildar Íslands í samstarfið þegar kemur að því að skýra þróun skipulagðrar glæpastarfsemi hér á landi.

Ein af þeim ástæðum sem varð tilefni þessarar ritgerðar er sú umræða sem átt hefur sér stað í tengslum við veru Íslands í Schengen samstarfinu og sú þróun er orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi. Starf höfundar hafði ekki síður áhrif á val viðfangsefnis en höfundur hefur verið starfandi í lögreglunni í hátt á annan áratug. Á þeim tíma hafa orðið miklar breytingar á starfsumhverfi lögreglumanna á Íslandi. Höfundur var starfandi lögreglumaður í lögreglunni á Keflavíkurflugvelli er Ísland gekk í Schengen samstarfið og hefur því starfað í því umhverfi sem hér er fjallað um. Allt frá upphafi inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hefur höfundur haft áhuga á viðfangsefninu bæði Schengen samstarfinu og skipulagðri glæpastarfsemi. Í lok árs 2009 kom höfundur að verkefni innan lögreglunnar á Suðurnesjum varðandi eftirlit með útlendingum og við vinnslu þess var endanleg ákvörðun tekin um efni ritgerðar. Það hefur vakið athygli höfundar að svo virðist sem viðkomandi efni hafi lítið verið skoðað og í raun ekki til nein samantekt um það efni sem hér er fjallað um. Sú uppgötvun

---

<sup>1</sup>Mbl.is, „Varnarbandalag gegn brotastarfsemi,“ *mbl.is*, 22. mars 2001.  
[http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=595950](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=595950) (sótt 25. janúar 2010)

<sup>2</sup> Utanríkisráðuneytið, „Almennar upplýsingar um Schengen,“  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/schengen/nr/9> (sótt 13. apríl 2010)

hafði ennfremur áhrif á val efnis, enda telur höfundur fulla þörf á því að skoða og fjalla um svo mikilvægt og alvarlegt málefni sem skipulögð glæpastarfsemi er.

Sú breyting er varð á persónueftirliti á landamærum eftir aðild Íslands að Schengen samstarfinu er hér til umfjöllunar. Með aðild var persónueftirlit á landamærum lagt niður gagnvart öðrum Schengen ríkjum. Hugsanlegar afleiðingar þess á skipulagða glæpastarfsemi eru ekki ljósar en þróun slíkrar starfsemi hefur nokkuð verið til umfjöllunar í samfélaginu á síðustu árum. Breytingin á skipulagðri glæpastarfsemi er sú að hún er orðin víðtækari og betur skipulögð en áður. Nýir aðilar hafa látið til sín taka á þessum vettvangi og ofbeldi hefur farið vaxandi. Ábendingar er borist hafa lögreglu benda til þess að vopnaburður meðal aðila er tengjast slíkri starfsemi er orðinn algengari. Erlendir glæpahópar hafa verið að eflast og innlendir hópar myndast, bæði í samstarfi eða samkeppni um afbrotamarkaðinn.<sup>3</sup>

Það liggur fyrir að íslensk yfirvöld standa frammi fyrir stækkandi vandamáli. Hlutdeild Schengen aðildar Íslands í þeirri stækkun er hins vegar ekki ljós. Hafa verður í huga að fleiri þættir hafa getað haft áhrif á þá þróun sem orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi eins og t.d. hnattvæðing og EES samningurinn svo eitthvað sé nefnt.

Þegar horft er til þeirrar þróunar sem orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi í ljósi þeirra breytinga er urðu á framkvæmd landamæraeftirlits þá er mikilvægt að hafa í huga að slík skipulögð starfsemi býr í rauninni ekki við nein landamæri í nútímasamfélagi. Sú tækni og aðgengi þeirra er starfa innan skipulagðrar starfsemi að fjármagni hefur leitt það af sér að skipulögð glæpasamtök eru orðin alþjóðleg. Virkni þeirra nær yfir landamæri ríkja.<sup>4</sup>

Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi getur verið snúin enda oft um flókna starfsemi og víðtæka að ræða. Með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið öðluðust íslensk stjórnvöld aðgang að upplýsingakerfum á vegum samstarfsins

---

<sup>3</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>4</sup> OSCE, *Europol's role in combating criminal networks involved in smuggling of migrants and illegal migration. CRIMES AGAINST PERSONS UNIT FILE NO: DMS#367181* (Vín: OSCE, 2009).

ásamt aðgangi að alþjóðlegri samvinnu sem byggð er á Schengen samstarfinu.<sup>5</sup> Við skrif ritgerðarinnar var tekið viðtal við aðila er starfa innan löggæslunnar á Íslandi. Einn viðmælanda orðaði það svo að meðaðildinni að Schengen samstarfinu öðluðust Íslendingar rétt til dýpra samstarfs við Evrópusambandsríkin en EES samningurinn getur veitt.<sup>6</sup>

Þeir aðilar er höfundur ræddi við voru sammála um það að helsti ávinningur aðildar Íslands að Schengen samstarfinu séu þau tæki og tól sem yfirvöld fengu aðgang að ásamt því að komast í samfélag þjóða til að takast á við það sameiginlega verkefni þjóðanna að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

Þeir ókostir sem fylgja aðild Íslands að Schengen samstarfinu, þ.e. hin frjálsa för einstaklinga milli innri landamæra Schengen ríkjanna eru íslenskum yfirvöldum fullkunnugt um. Íslensk yfirvöld líta svo á að þær upplýsingar og hið alþjóðlega samstarf sem fékkst með aðildinni að Schengen samstarfinu vegi að þeirra mati þyngra en ókostir frjálsrar farar milli aðildarríkjana.

Ritgerðin er byggð upp þannig að í 1. kafla verður fjallað um þær kenningar í alþjóðasamskiptum og samrunakenningar er tengjast samruna ríkja og samstarfi þeirra á milli. Í 2. kafla er fjallað um alþjóðlegt öryggi og öryggi og varnir ríkja. Í 3. kafla er alþjóðleg skipulögð glæpastarfsemi til umfjöllunar, þróun hennar, baráttan gegn henni ásamt aðkomu slíkrar starfsemi á mansal og fíkniefni. Í 4. kafla er að finna umfjöllun um inngöngu Íslands í Schengen samstarfið og ástæðuna fyrir aðild Íslands. Í 5. kafla er komið að umfjöllun um aðild Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu, EES. Í 6. kafla verður upplýsingakerfum Schengen ríkjanna gerð skil. Rætt verður um SIS upplýsingakerfið, Upplýsingabanka umsækjanda vegabréfsáritunar innan Schengen, Visa-upplýsingakerfið (VIS), False and Authentic Documents Online, (FADO), Prüm samninginn, EURODAC og nýja stofnun Evrópusambandsins. Í 7. kafla verður til umfjöllunar landamærastofnun Evrópu (Frontex), Interpol, Europol, öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) ásamt því að alþjóðlegu samstarfi lögreglu vegna

---

<sup>5</sup> Dómsmála- og mannréttindaráðherra, svar við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

<sup>6</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

Schengen samstarfsins eru gerð skil. Í 12. kafla eru kostir aðildar ræddir og að lokum er í 13. kafla fjallað um eftirlit með útlendingum, persónueftirlit á landamærum, hælisleitendur, erlenda ríkisborgara í afplánun í íslenskum fangelsum og í lok þess kafla eru upplýsingar um afbrot einstaklinga með erlent ríkisfang skoðaðar. Að lokum eru niðurstöður ritgerðarinnar kynntar og leitast við að draga saman svör við rannsóknarspurningu ritgerðarinnar sem kynnt var hér að ofan.

## Aðferðafræði

Við vinnslu ritgerðarinnar var notast við ritaðar heimildir, bæði opinber skjöl og fræðilegt efni. Einnig voru tekin viðtöl við embættismenn sem starfa innan löggæslunnar. Helstu heimildir varðandi aðild Íslands að Schengen samstarfinu og skipulagða glæpastarfsemi er að finna í gögnum ráðuneyta, stofnana og fréttamiðla og voru slík gögn notuð við ritun þessa verks þar sem við átti þegar fjallað er um skipulagða glæpastarfsemi. Við skrif á þeim köflum er fjalla um hinar ýmsu kenningar í alþjóðasamskiptum og samrunakenningar var notast við fræðirit.

Þrátt fyrir að ýmsar heimildir séu til varðandi veru Íslands í Schengen samstarfinu og skipulagða glæpastarfsemi náðu þær heimildir ekki að svara á fullnægjandi hátt þeim spurningum sem settar eru fram í ritgerðinni. Því var leitað til aðila er starfa að löggæslumálum og við val á viðmælendum var horft til starfa þeirra innan löggæslunnar svo og stöðu þeirra þar.

Sami spurningalisti var settur fram fyrir þrjá viðmælendur þ.e. lögreglustjórann á Suðurnesjum, yfirmann alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra og yfirmann flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum.

Við skrif ritgerðarinnar vöknudu upp spurningar er ekki reyndist unnt að svara nema með fyrirspurn til þeirra stofnana er koma að slíkum málum. Slíkar fyrirspurnir voru sendar á stofnanirnar með rafrænum pósti. Einnig var notast við upplýsingar úr samtali er höfundur átti við aðalvarðstjóra í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum.

Það er von höfundar að efnið hafi verið nálgað á raunsæjan hátt og að nokkuð rétt mynd hafi náðst af viðfangsefninu. Aðeins er stuðst við opinber gögn við þessi skrif og upplýsingar í trúnaðargögnum eru ekki tiltækar við ritun þessarar ritgerðar.

## 1 Kenninganet

Með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið urðu Íslendingar aðilar að viðamiklu alþjóðlegu samstarfi. Samstarf ríkja á alþjóðavettvangi hefur löngum vakið athygli fræðimanna og hafa þeir komið fram með ýmsar skýringar á þeirri tilhneigingu ríkja að leita í samstarf við önnur ríki. Hvernig það samstarf á sér stað ásamt áhuga ríkja til samstarfs er talið mismunandi milli fræðimanna. Á meðan sumir horfa til mikilvægi stofnana er koma að samstarfi ríkja þá eru aðrir er telja að það sé ákveðin þróun er skiptir höfuð máli í samstarfi ríkja í alþjóðakerfinu.

Í þessum kafla verður fjallað um helstu kenningar er hugsanlega geta skýrt það samstarf er hófst þegar Ísland gerðist aðili að Schengen samstarfinu. Fjallað er um kenningar í alþjóðasamskiptum og samrunakenningar er fjalla um áhuga ríkja í því að starfa saman og sjá sér hag í því að koma að samstarfi við önnur ríki í alþjóðakerfinu.

### 1.1. Hnattvæðing

Með hnattvæðingu fylgja nýjar og breyttar ógnir fyrir samfélög, en einnig tækifæri. Stjórnvöld, fyrirtæki, samtök, sveitarfélög og einstök ríki standa andspænis þessum ógnum og tækifærum.<sup>7</sup> Viðskiptahættir tengdum flutningum hafa tekið breytingum ásamt viðhorfi manna til hlutverks ríkis og stjórnvalda.<sup>8</sup>

Jan Aart Scholte telur að birtingarmynd hnattvæðingar geti verið ólík. Túlkun á hnattvæðingu sem alþjóðavæðing vísar til eru vaxandi samskipti og víxlhæði (e. *interdependence*) milli ríkja. Út frá þessu sjónarmiði þá er hnattvæddari heimur, heimur þar sem meira af skilaboðum, hugmyndum,

---

<sup>7</sup> Utanríkisráðuneytið, *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga. Skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins – Staða-horfur-tillögur* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2004).

<sup>8</sup> Joseph S. Nye Jr., *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. 5. útg. (London: Harvard University, 2005)

viðskiptum, fjármunum, fjárfestingum, mengun og fólki fer yfir landamæri og mörk ríkja.<sup>9</sup>

Þegar fjallað er um hnattrænt eða alþjóðlegt samstarf er mikilvægt að leitast við að útskýra hvað búi á bak við hnattvæðingu. Ekki eru allir á eitt sáttir hvað varðar skilgreiningu á hugtakinu og því er góð byrjun að velta því upp hvaða skilgreiningar og hugmyndir hafa komið fram í gegnum tíðina, þ.e. hvað hnattvæðing sé, í hverju hún felist og svo framvegis. Í þeim útskýringum hafa einstaklingar oftast en ekki hugsað hnattvæðingu sem róttækt breytilegt tímabil og því talað um fortíð eða upphaf hnattvæðingar. Þegar kemur að umfjöllun um umfang hnattvæðingar eiga sér stað svipaðir hlutir. Hugmyndirnar eru margbreytilegar, á meðan sumar útskýringar á hnattvæðingu ganga út á það að heimurinn sé að fullu hnattvæddur eru aðrar sem líta svo á að hnattvæðing hafi ekki átt sér stað. Þegar horft er til þess hvenær hnattvæðingin hófst er enn það sama við lýði. Sumir telja að hnattvæðingin nái allt aftur í fornöld á meðan aðrir telja að hún nái aðeins aftur um nokkra áratugi.<sup>10</sup>

Þegar hnattvæðing er til umfjöllunar er mikilvægt að hafa í huga hvað hugtakið nær yfir en einnig að fræðimenn hafi ekki komið sér saman um hvað búi nákvæmlega á bak við hugtakið, eins og áður var fjallað um. Umræðan ratar í ógöngur og rugling strax við skilgreiningu orðsins að mati Scholtes, sem segir að einstaklingar ræði hugtakið af ákefð án þess að setja fram skýra útlistun á því hvað átt er við. Ýmsar skilgreiningar hafa þó komið fram, t.d. að hnattvæðing sé leiksvið kapitalismans eða nútíma viðhorf, án frekari útskýringa á viðhorfinu eða innihaldi slíkra frasa.<sup>11</sup>

Scholte telur að mögulegt sé að nálgast hnattvæðingu í gegnum nokkra kenningalega ramma, þar á meðal frjálslyndishyggju (e. *liberalism*), pólitíska raunhyggju (e. *political realism*), Marxisma (e. *Marxism*), mótunarhyggju (e. *constructivism*), síð-móðernisma (e. *postmodernism*), og kvenfrelsisstefnu (e.

---

<sup>9</sup> Jan Aart Scholte, *Globalization a critical introduction*, 2. útg., (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 54-55.

<sup>10</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 15.

<sup>11</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 15.

*feminism*).<sup>12</sup> Scholte segir enn fremur að hnattvæðing sé tilkomin vegna marghliða félagslegra samskipta eða sambanda.<sup>13</sup>

Ef horft er til þess sem Albrow segir um hnattvæðingu þá telur hann að fyrirbærið vísi til þess ferlis er verður til er mannfólkið fellur inn í eitt samfélag, alþjóðlegt samfélag.<sup>14</sup>

Hnattvæðingin er allt um kring og hún fer vaxandi. Við lifum á hnattrænum tímum, jafnvel hinum hnattræna tíma.<sup>15</sup> George Ritzer segir í bók sinni *Globalization: A Basic Text* að hnattvæðing sé án efa mjög merkileg og áhugaverð breyting, og jafnvel sé um að ræða eina af mikilvægustu breytingunum í mannkynsögunni. Að hans mati hafa breytingarnar endurspeglast í svo mörgu og á mismunandi sviðum en þeirra er þó helst að gæta í tengslum við félagsleg samskipti (e. *social relationships*) og félagslegri formgerð (e. *structures*) samfélaga.<sup>16</sup>

## 1.2. Nýfrjálslynd stofnanahyggja

David A. Baldwin telur að þrátt fyrir að enginn neiti því að einhvers konar stjórnleysi ríki í hinu alþjóðlega kerfi, þá sé uppi ágreiningur um það hvað það þýði og hvers vegna það skipti einhverju máli.<sup>17</sup> Nýfrjálslynd stofnanahyggja (e. *neoliberalism*) leggur áherslu á samvinnu ríkja.<sup>18</sup> Fjöldi alþjóðlegra stofnana hefur vaxið gríðarlega frá árinu 1945. Nýfrjálslynd stofnanahyggja telur þátttöku í stofnunum geta dregið úr áhrifum stjórnleysis á alþjóðlega samvinnu.<sup>19</sup> Hún telur einnig að leiðin til þess að ná samvinnu í alþjóðakerfinu sé í gegnum stofnanir og þannig sé hagsmunum ríkisins best borgið.<sup>20</sup> Nýraunsæismenn (e. *neorealists*) eru sammála nýfrjálslyndri stofnanahyggju að það sé mögulegt fyrir ríki að vinna

---

<sup>12</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 121.

<sup>13</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 121.

<sup>14</sup> R. Cohen og P. Kennedy, *Global Sociology*. (Basingtoke: Palgrave, 2000), 24.

<sup>15</sup> George Ritzer, *Globalization: A Basic Text*. (United Kingdom: John Wiley & Sons, 2010), 2.

<sup>16</sup> Ritzer, *Globalization: A Basic Text*, 2.

<sup>17</sup> David A. Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*. (New York: Columbia University Press, 1993), 5.

<sup>18</sup> Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, 9.

<sup>19</sup> Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, 5.

<sup>20</sup> Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, 9.



saman á alþjóðlegum vettvangi. Sátt er hins vegar ekki um líkur né framkvæmd samvinnunnar. Nýraunsæismenn telja að erfiðara sé að stofna til samvinnu og viðhalda henni og að völd ríkja ráði miklu þar um.<sup>21</sup> Stofnanahyggjumenn telja að mögulegt sé að sannfæra ríki um að starfa með öðrum ríkjum og þau muni fylgja reglum og að lokum mun sú samvinna skila af sér algildum ávinningi.<sup>22</sup> Samkvæmt stofnanahyggju er áherslan á uppbyggingu eða hönnun stofnana mikilvægasta breytan en ekki völd ríkja.<sup>23</sup> Nýfrjálslynd stofnanahyggja telur að þjóðaröryggi sé markmið sem mikilvægt er að stefna að.

### 1.3. Samrunakenningar

Hér á eftir verður fjallað um samruna ríkja og samrunakenningar (e. *integration theories*), sem fjalla eins og stofnanahyggjan um samvinnu ríkja í gegnum alþjóðastofnanir. Samruni eða samvinna ríkja er ekki nýtt fyrirbæri. Ef litið er til Evrópu þá hefur þróunin eftir 1945 gefið fræðimönnum tækifæri til að greina, flokka, útskýra og spá fyrir um atburði. Áhugaverð þróun varð í samstarfi ríkja innan Evrópu upp úr 1950 er nokkur ríki hófu alþjóðlegt samstarf í Kola- og stálbandalaginu, (*European Coal and Steel Community* eða ECSC) sem síðan hefur þróast í aukið samstarf.<sup>24</sup> Samruna má sjá sem nokkurs konar víxlverkun milli efnahagslegs eða pólitísku samruna ríkja.<sup>25</sup>

Samrunakenningar mótuðust og urðu til í andrúmslofti togstreitu milli ríkja. Þær kenningar er fjallað verður um hér eru virknihyggja (e. *functionalism*) er horfir til alþjóðlegra stofnana og stofnana er heyra ekki beint undir ríkin sjálf<sup>26</sup> og nývirknihyggja (e. *neofunctionalism*), er fjallar um það að samstarf ríkja sé ákveðin þróun.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, 5.

<sup>22</sup> Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, 6.

<sup>23</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty Organized Hypocrisy*. (New Jersey: Princeton University Press, 1999), 60.

<sup>24</sup> Ben Rosamond, *Theories of european integration*. (New York: Palgrave Macmillan, 2000), 10.

<sup>25</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 11.

<sup>26</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 22.

<sup>27</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 52.

#### 1.4. Virknihyggja

Paul Taylor telur að virknihyggja sé ekki aðeins fræðilegur undanfari nývirknihyggju heldur einnig ýmissra annarra nálgana og aðferða í rannsóknum á skipan alþjóðamála eins og t.d. kenningum um víxlhæði (e. *interdependence theory*) og kenningum um alþjóðlegt samfélag, (e. *world society approaches*).<sup>28</sup>

Virknihyggja horfir til alþjóðlegra stofnana og frjálsra félagasamtaka (e. *non-governmental organizations*).<sup>29</sup> Upphafsmáður virknihyggju var David Mitrany.<sup>30</sup> Hann og aðrir virknihyggjumenn drógu í efa að ríkið hefði getu til að sinna og fullnægja þörfum þegna sinna og að mati Mitrany var ríkið komið á ákveðna endastöð hvað varðaði getu þess að uppfylla þarfir þegna sinna.<sup>31</sup> Mitrany taldi einnig að ríkið skorti getu til að ná tæknilegum framförum er þegar ríkjanna gerðu ráð fyrir að ríkið sinnti. Virknihyggjumenn töldu að sumum þörfum þegnanna væri best mætt með því að fara út fyrir mörk ríkja þ.e. að ríkið eitt og sér gæti ekki sinnt þörfum þeirra. Að mati virknihyggjumanna voru það alþjóðlegar stofnanir sem byggju yfir getu til að uppfylla þarfir þegna ríkjanna og að þær myndu sinna betur félagslegum þörfum en ríkin sjálf. Að sama skapi töldu virknihyggjumenn að alþjóðlegar stofnanir væru betur til þess fallnar að sinna bæði félagslegum þörfum þegnanna og tæknilegum verkefnum. Virknihyggjumenn héldu því fram að þarfir þegnanna breyttust og það kallaði á það að hönnun alþjóðlegra lausna væri sveigjanleg.<sup>32</sup>

#### 1.5. Nývirknihyggja

Nývirknihyggja (e. *neofunctionalism*) og samskiptahyggja eru afsprengi vísindahyggju er kom fram í Bandaríkjunum eftir seinni heimsstyrjöldina og þróaðist á fimmta og sjötta áratug síðustu aldar.<sup>33</sup> Nálgun nývirknihyggju er útskýring á evrópskum samruna á síðari hluta tuttugustu aldar. Einstaklingar er

---

<sup>28</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 31.

<sup>29</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 31.

<sup>30</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 31-32.

<sup>31</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 34.

<sup>32</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 34.

<sup>33</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 50.

hafa lagt stund á rannsóknir á svæðisbundnum samruna og samvinnu hafa leitað í smiðju nývirknihyggju og má segja að mikilvægi kenningarinnar sé nokkuð í greiningu á Evrópusamruna. Ben Rosamond segir í bók sinni *Theories of European Integration* að hvort sem fólki líki það eður ei þá sé ekki mögulegt að greina Evrópusamruna án þess að horfa til nývirknihyggju.<sup>34</sup>

Að mati nývirknihyggjumanna er samstarf ríkja ákveðin þróun. Ef á sér stað efnahagsleg samvinna þá getur sú samvinna kallað á annarskonar samvinnu er tengist þeirri samvinnu sem fyrir var.<sup>35</sup> Þróunin sem á sér stað í samvinnu ríkja hefur leitt af sér ákveðna víxlverkun (e. *spillover*). Víxlverkun var það hugtak sem notað hefur verið af nývirknihyggjumönnum til að lýsa því ferli sem á sér stað þegar samvinna ríkja þróast.<sup>36</sup>

## 1.6. Samantekt

Þær kenningar sem hér hefur verið fjallað um eiga það sameiginlegt að fjalla um samstarf ríkja á einhvern hátt. Nálgun þeirra á samstarfi ríkja, þróun og ástæðum þess að ríki leita eftir því að starfa með öðrum ríkjum er hins vegar ólík eins og kom fram hér á undan. Áherslan á hlutverk stofnana er líka breytilegt eftir því hvaða kenning á í hlut. Það samstarf sem fjallað er um í þessu verki er Schengen samstarfið og annað alþjóðlegt samstarf er kemur að baráttunni við skipulagða glæpastarfsemi. Þróun sem orðið hefur á samstarfi Evrópuríkja í baráttunni við skipulagða glæpastarfsemi má tengja við þær kenningar sem hér voru til umfjöllunar. Samstarfið sjálft þ.e. upphaf þess og þær breytingar sem orðið hafa frá upphafi Schengen samstarfsins má skilja á einfaldari hátt út frá kenningunum sem hér er fjallað um.

Fyrst var fjallað um hnattvæðingu og ólíka sýn fræðimanna á hugtakið. Leitast er við að útskýra hvað búi á bak við hnattvæðingu. Scholte lítur á túlkun á hnattvæðingu sem alþjóðavæðing vísar til sem vaxandi samskipti og víxlhæði

---

<sup>34</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 50.

<sup>35</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 52-62.

<sup>36</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 59.

milli ríkja.<sup>37</sup> Að því loknu er fjallað um Nýfrjálslynda stofnanahyggju er leggur áherslu á samvinnu ríkja.<sup>38</sup> Að mati þeirrar kenningar dregur þátttaka ríkja í stofnunum úr áhrifum stjórnleysis á alþjóðlega samvinnu og að hagsmunum ríkisins sé best borgið í gegnum stofnanir.<sup>39</sup> Að því loknu er fjallað um samrunakenningar er komu fram í andrúmslofti togstreitu milli ríkja þ.e. virknihyggju og nývirknihyggju. Munurinn á þessum tveimur kenningum er að virknihyggja horfir til stofnana er heyra ekki undir ríkið sjálft og alþjóðlegra stofnana en nývirknihyggja lítur á samstarf ríkja sem ákveðna þróun.<sup>40</sup>

Ljóst er að þær kenningar sem hér var fjallað um geta á einhvern hátt átt við það og útskýrt það samstarf er Ísland varð aðili að með inngöngu sinni í Schengen samstarfið. Hér á eftir verða kenningarnar settar í samhengi við efni ritgerðarinnar. Það fjölbreytta alþjóðlega samstarf sem Ísland á í við önnur ríki hefur þróast og aukist á undanförunum árum. Þær kenningar sem hér var fjallað um útskýra hver á sinn hátt þær breytingar og það alþjóðlega samstarf sem Ísland er þátttakandi í.

---

<sup>37</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 54-55.

<sup>38</sup> Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, 9.

<sup>39</sup> Baldwin, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, 5.

<sup>40</sup> Rosamond, *Theories of european integration*, 52.

## 2. Alþjóðlegt öryggi

Þegar fjallað er um Schengen samstarfið og skipulagða glæpastarfsemi er mikilvægt að fjalla einnig um alþjóðlegt öryggi, útskýra hugtakið öryggi og skoða hvernig það hefur áhrif á samfélagið í kringum okkur. Öryggi borgaranna getur stafað ógn af svo margvíslegum þáttum. Umræða hefur yfirleitt snúist um hryðjuverk enda er um raunverulega og nálæga ógn að ræða, en skipulögð glæpastarfsemi er ekki síður ógn við öryggi borgaranna. Glæpasamtök hafa náð að verða mjög öflug og jafnvel náð því að verða einskonar ríki í ríkinu og þá í löndum ekki fjarlægum Íslandi.<sup>41</sup> Fjölmíðlar hafa átt stóran þátt í að hafa áhrif á það hvernig einstaklingar upplifa það hvaða þættir valda þeim ógn eða ótta. Í umfjöllun fjölmiðla má oft á tíðum finna mikið af fréttum sem fjalla um yfirvofandi hættu eða alvarlega atburði. Félagsfræðingar hafa lýst þessu sem „áhættu samfélagi“ (e. *risk society*) og í framhaldi hefur mannlegt öryggi (e. *human security*) orðið einhvers konar tísku hugtak.<sup>42</sup>

Frá lokum kalda stríðsins í upphafi tíunda áratugarins hafa hugmyndir manna tekið breytingum hvað varðar nálgun á hugtakinu öryggi. Fyrir þann tíma hafði áherslan einkum verið lögð á hina hernaðarlegu ógn sem stafaði af öðrum ríkjum. Eftir lok kalda stríðsins fór að bera á því að stjórnámálamenn, fræðimenn og aðrir boðuðu nýtt skeið í alþjóðastjórnámálum.<sup>43</sup>

Engin ein skilgreining er til á hugtakinu öryggi og að mati margra fræðimanna í alþjóðasamskiptum hefur hugtakið verið umdeilt og skilningur á því hefur verið byggður á hugmyndafræðilegum eða siðferðilegum grunni. Ekki er mögulegt að sanna með empirískum gögnum eða skilgreina það þannig að almenn

---

<sup>41</sup> Björn Bjarnason fyrirverandi dóms- og kirkjumálaráðherra, „Málsvörn fyrir þjóðaröryggi- málsvörn fyrir vinstri sinna“. *Bjorn.is*, 29.7.2006. <http://www.bjorn.is/pistlar//nr/3643> (sótt 14. mars 2010).

<sup>42</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 279.

<sup>43</sup> Peter Hough. *Understanding Global Security*, 2. Útg. (London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2004), 7.

sátt verði um skilgreininguna.<sup>44</sup> Þjóð er örugg að því marki sem hún þarf ekki að standa frammi fyrir því að fórna grunngildum sínum til að komast hjá stríði. Ef henni sé ógnað þá getur hún varðveitt þau með því að sigra slíkt stríð að mati Walters Lippmanns.<sup>45</sup> Skilgreining Wolfers á öryggi er í hlutlægum skilningi lýst sem fjarveru ógna við viðtekin gildi og ótta við að ráðist yrði á þau.<sup>46</sup> Ógn við þjóðaröryggi að mati Ullman er athöfn eða atburarás sem ógnar alvarlega og skyndilega lífsgæðum íbúa ríkisins eða dregur umtalsvert úr þeim kostum sem ríkisstjórn eða öðrum hópum innan ríkisins stendur til boða.<sup>47</sup>

Árið 2003 hélt Jan Kubis framkvæmdastjóri Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) erindi á öryggisráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í New York. Þar kemur fram að bæði ÖSE og alþjóðasamfélagið allt sé farið að gera sér grein fyrir og orðið meðvitaðara um öryggi ríkja. Barátta gegn glæpum, spillingu og mannréttindabrotum væri nú helsti styrkur hvað varðaði varnir ríkja.<sup>48</sup> Ljóst er að nokkuð er síðan að ríki heims voru farin að horfa til þeirrar ógnar er stafar af einhverju öðru en hernaðarlegri ógn.

Ef horft er til Íslands varðandi öryggi þá kemur fram á heimasíðu Varnarmálastofnunar að Íslands sé land án hers sem er virkur þátttakandi í fjölþjóðlegu samstarfi í öryggis- og varnarmálum til að tryggja öryggi sitt og axla ábyrgð í samfélagi þjóða.<sup>49</sup> En eins og áður kom fram eru ríki heims farin að gera sér grein fyrir að öryggi ríkja stafar ekki aðeins ógn af hinu hernaðarlega heldur leynast ógnir víðar. Lögregla hefur m.a. svokallað öryggishlutverk sem felur í sér að gæta almannaöryggis, halda upp lögum og reglu, tryggja réttaröryggi

---

<sup>44</sup> Silja Bára Ómarsdóttir, „Öryggissjálfsmynd Íslands. Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á Alþingi vorið 2008,“ 138, nr. 2. Tbl. 4. Árg. (2008) <http://www.stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/fg2008h/silja08.pdf> (sótt 9. mars 2010).

<sup>45</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2. útg. (Bretland: ECPR press, 1991), 36.

<sup>46</sup> Wolfers, A., *Discord and Collaboration*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), vitnað í Silju Báru Ómarsdóttur, *Öryggissjálfsmynd Íslands. Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á Alþingi vorið 2008* (Stórnámál og stjórnsýsla vef tímarit 2. tbl. 4. árg. 2008), 138.

<sup>47</sup> Ullman, R. H., *Redefining Security. International Security*, 8(1), 129-153, vitnað í Silju Báru Ómarsdóttur, *Öryggissjálfsmynd Íslands. Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á Alþingi vorið 2008* ( *Stjórnámál og stjórnsýsla vef tímarit*, 2. tbl. 4. Árg. 2008), 138.

<sup>48</sup> OSCE, „OSCE Secretary General outlines Organization's response to new threats to Security,“ <http://www.osce.org/item/7431.html> (sótt 17. janúar 2010).

<sup>49</sup> Varnarmálastofnun, „Herlaust land í alþjóðlegu samstarfi,“ <http://www.vmsi.is/oryggi-islands/stefna/nr/10> (sótt 26. mars 2010).

borgaranna og vernda eignarétt, opinbera hagsmuni og hverskonar lögmæta starfsemi. Á síðustu árum hefur mikilvægi öryggishlutverksins aukist sem skýrist að hluta af því að þeim brotum er fela í sér skipulagða glæpastarfsemi hefur farið fjölgandi.<sup>50</sup> Eins og fram kemur í mati ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi árið 2010, þá er um viðamikla starfsemi að ræða er kemur að fjölda afbrota. Má t.d. nefna mansal, vændi og innflutning og framleiðslu fíkniefna. Fíkniefnasmygl gefur af sér annarskonar starfsemi eins og t.d. peningaþvætti, vændi, fjárkúun og fleira. Að mati ríkislögreglustjóra þá beinist skipulögð glæpastarfsemi gegn almannahagsmunum og afbrot sem henni fylgja hafa áhrif á samfélagið og öryggi almennings.<sup>51</sup>

Þrátt fyrir að efnahagskreppan sem nú ríður yfir heiminn í kjölfar fjármálakreppunnar sé ekki til umfjöllunar í þessari ritgerð, er ekki hægt að láta hjá líða að fjalla um áhrif hennar á samfélagið hvað öryggismál varðar. Efnahagskreppan er dæmi um áfall sem getur stefnt samfélagsstöðugleika í víðum skilningi í hættu. Ljóst er að fjármálakreppan mun hafa víðtæk öryggisáhrif, ekki aðeins á fjármálakerfi heimsins og efnahagsöryggi ríkja, heldur einnig aðra þætti eins og félags- og heilbrigðisöryggi samfélaga. Stofnanir ríkisvaldsins er koma að öryggismálum hafa þurft að breyta starfsaðferðum sínum í ljósi þess hvað öryggishugtakið tekur til margra sviða. Bæði í Evrópu og Bandaríkjunum fást öryggisstofnanir nú m.a. við eiturfjasmýgl, peningaþvætti, mansal, kjarnorkusmygl og þverþjóðlega hryðuverkastarfsemi.<sup>52</sup>

Eins og fram kemur í þessum kafla þá er ekki auðvelt verk að útskýra og skilgreina öryggi. Þjóðir heims hafa þrátt fyrir það gert sér grein fyrir því að breytingar hafi átt sér stað og áherslur ríkja hafi breyst gagnvart því að tryggja öryggi ríkja. Áherslan á hernaðarlega þætti eru að víkja og aðrar hættur en hernaðarlegar hafa verið taldar meiri ógn við ríkin. Skipulögð glæpastarfsemi er ógn við það samfélag sem við búum í og hefur áhrif á öryggi fólks. Þessi viðamikla starfsemi sem felst í skipulagðri glæpastarfsemi er að mati

---

<sup>50</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunnar*. (Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn, 2009), 8.

<sup>51</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010), 3-6.

<sup>52</sup> Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænar, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009), 29.

ríkislögreglustjóra beint gegn almannahagsmunum og afbrot sem henni fylgja hafa áhrif á samfélagið og öryggi almennings.<sup>53</sup> Hér verður stuðst við þá nálgun sem byggir á því sem ekki telst hernaðarlegt öryggi og nánar verður fjallað um hér á eftir.

## 2.1. Öryggi og varnir ríkja

Ógn er steðjar að ríkjum og þegnum þeirra getur verið mismunandi eftir því á hvaða tímum fyrirbærið er skoðað. Einnig má gera ráð fyrir að staðsetning ríkjanna hafi áhrif á það hvernig þau upplifa ógn eða öryggi. En einnig á hvaða hátt þau muni bregðast við þeirri ógn. Eftir lok kalda stríðsins varð þörf á stefnubreytingu í öryggismálum vegna þeirra breytinga er hafði orðið á þeirri ógn er steðjaði að ríkjum heims. Áherslan færðist frá þeim þáttum er tengdust hinni hernaðarlegu vá og í átt til annarra þátta eða mjúku öryggi (e. *soft security*).<sup>54</sup> Undir mjúkt öryggi fellur skipulögð glæpastarfsemi ásamt t.d. óvörðum landamærum, vistfræðilegt öryggi, ýmis málefni innflytjenda ásamt ýmsum öðrum þáttum sem ógna öryggiskennd þegna samfélagsins. Flestir íbúar innan Evrópu upplifa að öryggi þeirra stafi meiri ógn vegna einhvers annars en hernaðar eða vegna ógnar af öðru en hernaði.<sup>55</sup> Hugsanlega standa ríki heims nú frammi fyrir svokallaðri hnattrænni ógn, sem tók við af hinni hernaðarlegu eftir að kalda stríðinu lauk. Þessi hnattræna ógn eru t.d. sjúkdómar á við AIDS, erfðabreytt matvæli, SARS, hryðjuverk, Y2K tölvufaraldur, dýrasjúkdómar eins og t.d. kúariða og fuglaflensa.<sup>56</sup>

Evrópusambandið hefur nú þegar brugðist við þeim atriðum er snerta innra öryggi þeirra ríkja sem innan þess eru. Hér er átt við öryggi hvað varðar dóms- og innanríkismál, þ.e. landamæraeftirlit, mál er tengjast hælisumsóknum og innflytjendum, ásamt öryggi í umhverfismálum, samgöngum og

---

<sup>53</sup> Ríkislögreglustjóri. *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010), 3-6.

<sup>54</sup> Stefan Gänzle og Tarvo Kungla, „Illegal Migration and Transnational Organised Crime: Factors of Instability in the Baltic States?“, í *European Soft Security Policies. The Northern Dimension*, ritstj. Holger Moroff, (Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2002), 62.

<sup>55</sup> Moroff, H., „Introduction“, í *European Soft Security Policies: The Northern Dimension*, ritstj. Holger Moroff 20-21.

<sup>56</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 279.



kjarnorkumálum.<sup>57</sup> Málaflokkar er tilheyrir dóms- og innanríkismálum Evrópusambandsins eru málaflokkar sem falla undir Schengen samninginn þ.e. landamæravarsla, meðferð hælisumsókna og innflytjendamál.<sup>58</sup>

Á Íslandi er það greiningardeild ríkislögreglustjóra er annast verkefni á sviði öryggismála. Í lögreglulögum er kveðið á um starfsemi greiningardeildar og nánar er fjallað um hlutverk hennar í reglugerð nr. 404/2007 þ.e. um alþjóðlegt samstarf og það hvernig greiningardeild eigi að vera upplýsinga- og greiningarmiðstöð á landsvísu. Deildin rannsakar landráð og brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum þess og leggur einnig mat á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Landið allt er starfssvæði greiningardeildarinnar og annast hún verkefni á sviði öryggismála, sem felast m.a. í rannsóknum mála, aðgerðamiðuðu greiningar- og áhættumati og stefnumiðuðum greiningum. Greiningardeildin kemur einnig að gerð áhættugreiningar í árangursstjórnunarsamningi dómsmála- og mannréttindaráðherra við ríkislögreglustjóra. Markviss vinna er með greiningardeild ríkislögreglustjóra og lögregluembættum landsins, Landhelgisgæslunni og tollgæslunni. Greiningardeildin á einnig í nánú samstarfi við Interpol, Europol og löggæslustofnanir á Norðurlöndum.<sup>59</sup>

Eins og kemur fram í þessum kafla þá geta þjóðir staðið frammi fyrir ýmisskonar ógnunum. Umhverfi þjóða breytist og það kallar á breytingar og breyttar áherslur ríkja í öryggismálum. Íslensk stjórnvöld hafa brugðist við þeim breytingum er orðið hafa í umhverfi okkar. Stofnun greiningardeildar er t.d. liður í því að bregðast við þeim breytingum er orðið hafa og til að tryggja öryggi. Innganga Íslands í Schengen samstarfið og annað alþjóðlegt samstarf er einnig liður í því að leitast við að tryggja öryggi borgaranna.

---

<sup>57</sup> Bailes, Alyson J.K. og Thorhallsson, Baldur, „Iceland and the European Security and Defence Policy,“ í *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Bailes, Alyson J.K., Herolf, Gunilla og Sundelius, Bengt, 328-348. (Bretland: Oxford, 2006), 345.

<sup>58</sup> Dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra um Schengen samstarfið. 821. Skýrsla lögð fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995- - 96.

<sup>59</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn* (Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn, 2009), 35.

### 3. Alþjóðleg skipulögð glæpastarfsemi

Í mati ríkislögreglustjóra á skiplagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum er kom út í mars 2010 kemur fram að skipulögð glæpastarfsemi sé ógn við það samfélag er við búum í og hefur áhrif á öryggi þeirra einstaklinga sem þar búa. Sú viðamikla starfsemi sem fylgir skipulagðri glæpastarfsemi er beint gegn hagsmunum almennings samkvæmt mati ríkislögreglustjóra og afbrot sem fylgja henni hefur áhrif á öryggi almennings.<sup>60</sup>

Eins og áður kom fram er hér skoðað hvort breytingar á framkvæmd landamæraeftirlits, eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hafi hugsanlega aukið umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka á Íslandi og hvort Schengen samstarfið hafi dregið úr getu íslenskra stjórnvalda til að berjast gegn henni. Áður en þeirri spurningu er svarað verður að skoða hvað skipulögð glæpastarfsemi er og hvaða skilgreiningar hafa komið fram um hana.

Ekki eru allir á eitt sáttir er kemur að skilgreiningu á skipulagðri glæpastarfsemi. Á meðan ofbeldi spilar stórt hlutverk hjá sumum leggja aðrir áherslu á leyndina sem hvílir yfir starfseminni sjálfri. Cressey (1969) lagði áherslu á uppbyggingu starfseminnar og sambandsins milli glæpamanna og spillingar. Maltz (1990) horfir til ákveðinna einkenna er skipulögð glæpastarfsemi þarf að búa yfir þ.e. ofbeldi, spilling, samfelldni og mismunandi þróun glæpa.<sup>61</sup> Að búa við skipulagða glæpastarfsemi er ógn. Þrátt fyrir að hinar ýmsu skilgreiningar hafa komið fram þá eiga þær það sameiginlegt að fjalla um það að ógn fylgir skipulagðri glæpastarfsemi og því hefur hún áhrif á öryggi ríkja.

Í áhættumatsskýrslu þverfaglegs vinnuhóps á vegum utanríkisráðuneytisins kemur fram að venjulega sé skipulögð glæpastarfsemi skilgreind svo að hún feli í sér samvinnu tveggja eða fleiri aðila um alvarleg afbrot með það að markmiði að

<sup>60</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010), 3-6.

<sup>61</sup> Van Duyne, Petrus C., „THE PHANTOM AND THREAT OF ORGANIZED CRIME“. *Crime, Law & Social Change*. (1996) . <http://www.springerlink.com/content/p5081171213rp651/> (sótt 3. mars 2010), 343.

hagnast fjárhagslega eða skapa sér völd.<sup>62</sup> Yfirleitt eru einkenni skipulagðrar glæpastarfsemi þau að hún er hreyfanleg og teygir sig yfir landamæri og notfæra afbrotamenn sér landamæri og þannig mismunandi löggjöf sem gerir rannsókn lögreglu erfiðari. Dæmi eru um þaulskipulagða starfsemi sem nýtir sér háþróaða tækni og þekkingu til þess meðal annars að hylja slóð afbrota og gerendurnir eru orðnir ágengari og ófyrirleitnari í afbrotum sínum, þ.e. meira er orðið um líkamsmeiðingar eða hótanir til þess að ná markmiðum sínum fram.<sup>63</sup>

Skilgreining Evrópusambandsins á skipulagðri glæpastarfsemi er í ellefu liðum þar sem minnst sex liðir verða að eiga við til þess að lögbrot geti talist skipulögð glæpastarfsemi:

1. Samvinna fleiri en tveggja einstaklinga.
2. Hver með fyrirfram ákveðið verkefni.
3. Stundur yfir í langan eða ótiltekinn tíma.
4. Inniheldur skipulag og stjórnun.
5. Grunur um að alvarleg og refsiverð háttsemi hafi átt sér stað.
6. Starfsemi á alþjóðlega vísu.
7. Beiting ofbeldis eða ógnunar.
8. Uppbygging starfseminnar skipulögð.
9. Þátttaka í peningaþvætti;
10. Með beitingu áhrifa á stjórnsmál, fjölmiðla, opinbera stjórnsýslu, réttarkerfið eða efnahag.
11. Auðgun og/eða völd markmið.

Minnst sex af ofangreindum einkennum, þar á meðal 1., 5. og 11., verða að eiga við til þess að lögbrot geti talist skipulögð glæpastarfsemi.<sup>64</sup> Stuðst verður við skilgreiningu Evrópusambandsins á skipulagðri glæpastarfsemi við ritun þessarar ritgerðar. Rétt er að taka fram að þegar talað er um skipulagða glæpastarfsemi í þessari ritgerð er átt við alþjóðlega skipulagða glæpastarfsemi.

---

<sup>62</sup> Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnattraenir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009), 84.

<sup>63</sup> Ríkislögreglustjórinn, „Svið 5“ <http://www.logreglan.is/upload/files/20-1-2003-3820.pdf> (sótt 10. febrúar 2010).

<sup>64</sup> Ríkislögreglustjórinn, „Svið 5“

Lengst af hafa íslenskir ríkisborgarar verið einir um skipulagða glæpastarfsemi hér á landi, þá aðallega í tengslum við smygl og sölu á fíkniefnum, tóbaki og áfengi. Hafa angar þessarar starfsemi teygt sig til útlanda síðustu árin og þá einkum hvað snertir fíkniefni. Helstu áhættuþættir er tengjast skipulagðri glæpastarfsemi er vaxandi samtakamyndun og aukin umsvif íslenskra afbrotamanna og hætta á landnámi erlendra glæpahringa.<sup>65</sup> Má ætla við aukna samkeppni í undirheimum kalli á aukna hörku við breytingar á honum.

Í áhættumatsskýrslu vinnuhóps á vegum utanríkisráðuneytisins eru taldar líkur á því að athafnasvæði íslenskra glæpamanna stækki og nái til annarra landa með sama hætti og erlendir glæpamenn hafa búið um sig á Íslandi. Hafa t.d. erlendir glæpamenn staðið fyrir skipulögðum innflutningi einstaklinga hingað til lands ýmist til skemmri dvalar eða lengri í þeim tilgangi einum að fremja afbrot. Í hættumati Ríkislögreglustjóra kemur fram að full ástæða sé til að óttast að aukin harka, þar með talinn vopnaburður, verði viðtekinn í íslenskum undirheimum og muni setja mark sitt á skipulagða glæpastarfsemi hér á landi.<sup>66</sup> Ef horft er til löggjafans þá er í löggjöf á Íslandi engin ákvæði gegn skipulagðri glæpastarfsemi en í almennum hegningarlögum má finna ákvæði sem mæla fyrir um þyngingu refsingar ef atvik eru með þeim hætti sem skipulögð glæpastarfsemi felur í sér.<sup>67</sup>

Í nútímasamfélagi búa skipulögð glæpasamtök í raun ekki við nein landamæri. Vegna þeirrar tækni og aðgengi þeirra að fjölda úrræða hvað varðar fjármagn hafa skipulögð glæpasamtök orðið alþjóðleg þ.e. virkni þeirra nær yfir landamæri ríkja og teygir anga sína víða. Þess vegna eru skipulögð glæpasamtök ógn við samsetningu eða formgerð og gildi lýðræðiskerfa og snertir öryggi og frelsi Evrópubúa.<sup>68</sup>

Jóhannes Kr. Kristjánsson blaðamaður skrifaði grein um skipulagða glæpastarfsemi í DV í mars 2010. Í þeirri grein kemur fram að Norðurlöndin

---

<sup>65</sup> Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnattræni, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009), 84.

<sup>66</sup> Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnattræni, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009), 84.

<sup>67</sup> Ríkislögreglustjórnin, „Svið 5.“

<sup>68</sup> OSCE, *Europol's role in combating criminal networks involved in smuggling of migrants and illegal migration. CRIMES AGAINST PERSONS UNIT FILE NO: DMS#367181*. (Vín: OSCE, 2009).

komast vart hjá því, frekar en önnur lönd, að skipulögð glæpastarfsemi nái að festa þar rætur. Á öllum Norðurlöndunum er skipulögð glæpastarfsemi orðin mikið og stórt vandamál. Vítisenglar hafa náð fótfestu á öllum Norðurlöndunum og er Ísland að bætast í þann hóp. Alla flóru alþjóðlegrar glæpastarfsemi er að finna á Norðurlöndunum. Það hefur komið fram hjá reyndum lögreglumönnum að það sem er að gerast í undirheimum á Norðurlöndum taki um tíu ár að berast til Íslands. Jóhannes Kr. Kristjánsson tók viðtal við íslenskan lögreglumann er dvaldi í Danmörku í skiptidvöl. Að sögn lögreglumannsins þá áttu sér stað skotárásir í Kaupmannahöfn að meðaltali annan hvern dag. Að hans sögn berjast þar um fíkniefnamarkaðinn Vítisenglar og Banditos við mörg gengi þriðju kynslóðar innflytjenda. Um er að ræða margar sellur og hver þeirra inniheldur 10 til 15 manns. Tengsl milli sellanna eru nokkur og sameinast þær gegn Vítisenglum. Samkvæmt grein Jóhannesar þá hafa glæpagengi frá fyrrum Júgóslavíu og aðrir hópar alþjóðlegrar glæpastarfsemi náð yfir og stjórna höfuðborg Noregs, Osló á meðan Vítisenglar hafa náð undirtökunum í stærstu borgum Noregs út um allt land. Í dag er talið að áhangendaklúbbar Vítisengla í Noregi séu nálægt sextíu. Í þessum áhangendaklúbbum eru svokallaðir fótgönguliðar sem sjá um að fremja glæpina.<sup>69</sup>

Í samstarfi við norsk lögregluþyrifvöld vann norska ríkissjónvarpið sjónvarpsþátt um Vítisengla. Í þættinum er farið ítarlega yfir starfsemi Vítisengla í Noregi og starfshætti þeirra. Eftir margra mánaða rannsóknarvinnu í tengslum við þáttinn var mögulegt að sýna fram á að Vítisenglarnir í Noregi hafi tengsl inn í norskt viðskiptalíf. Á síðustu tveimur árum hafa norsku Vítisenglaglæpasamtökin stækkað verulega og telja nú í dag um eitt hundrað manns. Einnig kom í ljós að samtökin eru mjög skipulögð og hafa náð fótfestu og tökum á glæpastarfseminni á þessum landsvæðum sem áður voru nefnd. Einnig kom fram í þættinum að samtökin hafa mjög sterkar tengingar við alþjóðlegu samtökin. Ritstjóri þáttarins var Vibeke Haug og að hennar sögn var í Noregi of seint brugðist við þessum samtökum og skipulagðri glæpastarfsemi yfir höfuð. Haug segir það ljóst að lögreglan á Íslandi og íslenskt samfélagið þurfi að fást við þetta vandamál. Markviss barátta gegn þessum samtökum hafi ekki hafist í Noregi fyrr en nýlega.

---

<sup>69</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010.

Áður unnu yfirvöld hvert í sínu horni í baráttunni gegn samtökunum en í dag hafa stofnanir tekið höndum saman í rannsóknum mála.<sup>70</sup> Á Íslandi eru yfirvöld að herða baráttuna gegn skipulögðum glæpasamtökum á borð við Vítisengla. Leiðtoga Vítisengla í Noregi var vísað úr landi í febrúar á þessu ári er hann kom til landsins. Að sögn lögreglustjórans á Suðurnesjum er nú athyglinni beint að einstökum meðlimum er reyna að komast inn í landið en áður beindu yfirvöld athygli sinni að hópum er hingað komu.<sup>71</sup>

Vítisenglar í Svíþjóð eru stærstu glæpasamtökin þar í landi er koma að skipulagðri glæpastarfsemi. Fjöldi meðlima samtakanna er á bilinu 100 til 120. Áhangendaklúbbar sem fylgja samtökunum eru fjölmargir. Samanlagt eru um 500 til 600 einstaklingar sem eru annaðhvort meðlimir eða í áhangendaklúbbum Vítisengla í Svíþjóð. Fjölmörg önnur glæpasamtök eru einnig til staðar í Svíþjóð með alþjóðlegar tengingar t.d. frá Balkanskaga, Eystrasaltsríkjunum og Evrópu. Tommy Hydforss, yfirmaður samráðshóps lögreglunnar í Svíþjóð, fer með rannsókn skipulagðrar glæpastarfsemi þar í landi. Hann segir að sextíu prósent afbrota í skipulagðri glæpastarfsemi í Svíþjóð tengist fíkniefnum en einnig er talsvert um fjárákúganir og rán í tengslum við vændi og mansal.<sup>72</sup>

1. júlí árið 2009 var sett á stofn sérsveit í Svíþjóð sem hefur það hlutverk að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Í sérsveitinni starfa um 200 manns sem rannsaka mál og koma rannsóknum í farveg er koma við alþjóðlega og skipulagða glæpastarfsemi í Svíþjóð. Náð samstarf er milli sérsveitarinnar, saksóknaraembættisins, tollayfirvalda, skattayfirvalda og landamæraeftirlitsins. Samstarfið hefur gefið góða raun og ef ekki reynist unnt að koma glæpamönnum bak við lás og slá þá hefur samstarfið leitt til þess að mögulegt hafi reynst að gera eigur þeirra upptækar, þ.e. peninga, mótörhjól, bíla eða aðrar eignir.<sup>73</sup>

Þekkt aðferð við rannsóknir á glæpum tengdum glæpasamtökum hefur einnig verið að elta peningana eða eins og stundum er sagt „Follow the money“.

---

<sup>70</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010.

<sup>71</sup> Ruv.is, „Herða baráttu gegn glæpastarfsemi,“ [ruv.is](http://www.ruv.is), 9. febrúar 2010. <http://www.ruv.is/frett/herda-barattu-gegn-glaepastarfsemi> (sótt 20. apríl 2010).

<sup>72</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010.

<sup>73</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010.

Að mati Hydfors er sú aðferð alls ekki nægjanleg. Hann telur að það þurfi að taka þessa einstaklinga sem stunda skipulagða glæpastarfsemi úr umferð. Við rannsóknir á slóð fjármuna hefur raunin orðið sú að enn fleiri aðilar koma í ljós er tengjast slíkri starfsemi. Ákvarðanir í þessum svokallaða samráðshópi lögreglunnar eru teknar hratt og innan hópsins vinna allir saman að settu markmiði. Frá stofnun sérsveitarinnar hafa fjölmargar ákærur verið gefnar út, mikið magn peninga verið gerðir upptækir ásamt fíkniefnum og eignum. Ljóst er að lögreglan getur ekki unnið ein að þessum málum, nauðsynlegt er að vinna að rannsóknum á skipulagðri glæpastarfsemi í samráði við tolla- og skattayfirvöld. Með þeirri samvinnu er mögulegt að þússla heildarmyndinni saman þ.e. með upplýsingum frá hverri stofnun fyrir sig.<sup>74</sup>

Hydfors telur að áhrif þess að MC Iceland verði fullgildir meðlimir Vítisengla hér á landi verði sú að barátta verði milli glæpahópanna um yfirráð á fíkniefnamarkaðinum. Sextíu prósent af starfsemi Vítisengla í Svíþjóð snýst um fíkniefni og má ætla að það sama muni gerast á Íslandi.<sup>75</sup> Eins og kunnugt er hafa meðlimir Vítisengla sótt mjög hingað til lands. Ótti yfirvalda hér á landi fellst í því að samtökin reyni meðal annars að fjárfesta hér á landi í löglegum fyrirtækjum til að þvætta fjármuni. Telja yfirvöld að Vítisenglar muni reyna að koma ár sinni fyrir borð með sama hætti hér og þeir hafa gert í nágrannalöndunum. Talið er að aðferðir Vítisengla séu mismunandi eftir því hvort þeir eru á handrúkkamarkaði eða í fíkniefna- eða vændisstarfsemi.<sup>76</sup>

Í upphafi ársins 2010 féll dómur yfir fimm mönnum hér á landi þar sem hver þeirra fékk fimm ára fangelsi fyrir mansal. Í því máli var lagt fram hættumat greiningardeildar ríkislögreglustjóra og þar kemur fram að hér heldur til fjöldi harðsvíraðra glæpamanna frá Litháen. Ef þessir einstaklingar telja að stöðu sinni eða hagsmunum sé ógnað hika þeir ekki við að beita grófu ofbeldi. Þeir tengjast glæpagengjum í Litháen og halda uppi skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>77</sup>

Eins og fjallað er um hér að ofan þá er skipulögð glæpastarfsemi staðreynd á Íslandi. Samkvæmt þeim upplýsingum er koma fram í viðtölum við erlenda

<sup>74</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010.

<sup>75</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010.

<sup>76</sup> *Fréttablaðið*, Fjöldi harðsvíraðra erlendra glæpamanna heldur til hér,“ 13. Mars 2010.

<sup>77</sup> *Fréttablaðið*, Fjöldi harðsvíraðra erlendra glæpamanna heldur til hér,“ 13. Mars 2010.

einstaklinga, bæði fjölmiðlamenn og einstaklinga er vinna að rannsóknum afbrota, þá eru umsvif skipulagðrar glæpastarfsemi nokkur og vandamálin sem henni fylgja mikil. Barátta stjórnvalda virðist vera erfið og nýjar leiðir eru farnar til að sporna við slíkri starfsemi sem kostur er. Í Fréttablaðinu þann 13. mars 2010 er umfjöllun um skipulagða glæpastarfsemi á Íslandi. Samdóma álit þeirra er blaðið ræddi við var að skipulögð glæpastarfsemi sé ekki eins alvarleg og á hinum Norðurlöndunum, þá sérstaklega í Danmörku, Noregi og Svíþjóð.<sup>78</sup>

Ef horft er til þeirra upplýsinga er berast frá ríkislögreglustjóra varðandi þá þróun sem orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi þá má gera ráð fyrir að aukning verði á útbreiðslu hennar og meiri harka muni fylgja slíkri starfsemi í framtíðinni. Í dag þá er ljóst að Vítisenglar hafa hug á því að hefja starfsemi hér á landi og einnig er það staðfest að einstaklingar frá Litháen haldi uppi skipulagðri glæpastarfsemi. Í mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra útgefið í mars 2010 kemur fram að fyrirbyggjandi upplýsingar bendi til þess að mansal sé að festast í sessi sem og önnur skipulögð brotastarfsemi.<sup>79</sup>

### 3.1. Þróun skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi

Skipulögð glæpastarfsemi er ekki eitthvað sem er nýtilkomið fyrirbæri hér á landi hún hefur verið þekkt áður í Íslandssögunni. Skipulagður innflutningur á fíkniefnum til Íslands á sér t.d. áratuga langa sögu, sprúttisala átti sér stað á árum áður og áfengi og tóbaki ásamt öðrum varningi hefur löngum verið smyglað til Íslands. Grundvallarbreytingin á starfseminni hér á landi síðustu ár er að starfsemin er víðtækari og betur skipulögð en áður, ásamt því að nýjir aðilar hafa látið til sín taka á þessum vettvangi. Ef litið er til þess að íslenska fjármálakerfið hrundi með tilheyrandi efnahagskreppu sem nú ríkir, þá má nú þegar greina það á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi. Innan lögreglunnar ganga nú menn að því sem vísu að þau áhrif séu ekki enn öll komin fram. Ofbeldi innan hinna íslensku

---

<sup>78</sup> Fréttablaðið, Fjöldi harðsvíraðra erlendra glæpamanna heldur til hér,“ 13. Mars 2010.

<sup>79</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010), 4.



undirheima er orðið daglegt og ábendingar hafa borist lögreglu að vopnaburður sé orðinn algengari meðal einstaklinga innan þessa geira.<sup>80</sup>

Undanfarin tvö ár hefur ítrekað verið fjallað um í skýrslum greiningardeildar ríkislögreglustjóra að umsvif skipulagðra glæpahópa á Íslandi hafi aukist. Einnig hefur verið vakin athygli á því að innlendir og erlendir glæpahópar láti í vaxandi mæli til sín taka hér á landi og jafnframt hefur verið vakin athygli á auknu samstarfi slíkra hópa á vettvangi skipulagðrar glæpastarfsemi. Í október á þessu ári telur ríkislögreglustjóri ástæðu til þess að ítreka þau varnarorð.<sup>81</sup> Eins og fram kemur í kaflanum hér á undan þá eiga yfirvöld í Danmörku, Noregi og Svíþjóð í mikilli baráttu við að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Fyrir nokkrum árum mótuðu ríkislögreglustjórar Norðurlandanna þá skýru stefnu að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi mótorhjólagera.<sup>82</sup>

Á málþingi Orators, félags laganema í Háskóla Íslands þann 22. september 2009 dró Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri upp dökka mynd af ástandi mála í undirheimum Íslands. Í máli hans kom fram að skipulögð glæpastarfsemi væri raunveruleiki sem stjórnvöld og allur almenningur yrði að horfast í augu við. Einnig kom fram hjá ríkislögreglustjóra að um grundvallarbreytingu væri að ræða á slíkri starfsemi hér á landi. Skipulögð glæpastarfsemi hefði ekki verið óþekkt á árum áður eins og áður kom fram og að sama skapi væri hún skipulagðari og víðtækari auk þess sem nýjir aðilar létu til sín taka á þessum vettvangi. Þessari þróun hefur einnig fylgt aukið samstarf íslenskra og erlendra glæpahópa.<sup>83</sup> Að sögn ríkislögreglustjóra er skipulögð glæpastarfsemi orðin raunveruleg ógn hér á landi. Þróun þessara mála væri í þá átt að nú liggi fyrir bæði vísbendingar og staðreyndir að um skipulagða glæpastarfsemi væri um að ræða hér á landi. Þróunin virðist vera að erlendir glæpahópar séu að sækja í sig veðrið hér á landi

---

<sup>80</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>81</sup> Mbl.is, „Götuvaendi stundað í Reykjavík,“ *mbl.is* 16.10.2009. [http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/10/16/gotuvaendi\\_stundad\\_i\\_reykjavik/](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/10/16/gotuvaendi_stundad_i_reykjavik/) (sótt 22. janúar 2010).

<sup>82</sup> Mbl.is, „Vaxandi samfélagsógn,“ *mbl.is*, 31. ágúst 2009. [http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/08/31/vaxandi\\_samfelagsogn/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/08/31/vaxandi_samfelagsogn/) (sótt 22. Janúar 2010).

<sup>83</sup> Mbl.is, „Margir glæpahópar hér,“ *mbl.is*, 23.9.2009. [http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/09/23/margir\\_glaepahopar\\_her/](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/09/23/margir_glaepahopar_her/) (sótt 24. janúar 2010).

en jafnframt væru að myndast innlendir hópar sem annað hvort væru í samstarfi eða samkeppni um afbrotamarkaðinn. Þetta birtist með ýmsum hætti en fíkniefnamarkaðurinn væri kannski helsta birtingarmyndin sem blasir við almenningi. Ljóst er að fleiri aðilar eru að hasla sér völl hvað varðar innbrot og þjófnaði. Hingað hafa komið á undanförunum árum einstaklingar frá Austur-Evrópu í tengslum við fíkniefnamarkaðinn og nú er ljóst að Vítisenglar hafi áhuga á að koma hingað til lands.<sup>84</sup>

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum telur að ekki sé mögulegt að taka Schengen út úr umræðu um þá þróun sem orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi. Viðamikil skipulögð glæpastarfsemi er t.d. í Bretlandi þrátt fyrir að þeir standi utan Schengen samstarfsins.<sup>85</sup>

Í nýlegu mati ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum í opinberri útgáfu er birt var í mars 2010 kemur fram að mat þeirra sé að á næstu árum muni erfitt efnahagsástand og mikið atvinnuleysi setja mark sitt á þá skipulögðu glæpastarfsemi sem haldið er uppi á Íslandi. Þessum umskiptum í íslensku samfélagi fylgja að nýir möguleikar skapist fyrir afbrotamenn.<sup>86</sup> Í fyrnefndu erindi sínu sagði ríkislögreglustjóri að sú þróun sem hefur orðið á skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi skapi aukna almannahættu og reyni mjög á lögregluna í landinu. Ljóst sé að nú standi lögreglan frammi fyrir flóknari og erfiðari verkefnum en hún áður gerði.<sup>87</sup> Að mati yfirmanns alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra hefur starfsemi skipulagðrar glæpastarfsemi færst í vöxt hér á landi á undanförunum árum. Hann telur vafasamt að skella skuldinni á veru Íslands í Schengen samstarfinu þar sem frjálst flæði innan Evrópska efnahagssvæðisins byggist ekki á Schengen heldur á EES samningnum. Einnig væri mikilvægt að hafa í huga að hinn Norræni vegabréfasamningur heimilaði Norðurlandabúum að ferðast milli Norðurlanda án vegabréfs fyrir

---

<sup>84</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>85</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>86</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010), 2.

<sup>87</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

stofnun Schengen samstarfsins. Erfitt var að sjá hvernig mögulegt hefði verið að uppfylla þann samning eftir inngöngu hinna Norðurlandanna í Schengen samstarfið.<sup>88</sup>

Ógn skipulagðrar glæpastarfsemi við samfélagið er mikil. Ógnin getur beinst bæði að efnahagsstöðugleika heimsins og einnig að stjórnkerfum sumra ríkja. Alþjóðlegar stofnanir eins og Sameinuðu þjóðirnar, Evrópuráðið og Evrópusambandið hafa hrundið af stað fjölda aðgerða til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Á sama tíma og barist er gegn skipulagðri glæpastarfsemi með því að samstilla aðgerðir milli ríkja þá birtast hinir neikvæðu þættir skipulagðrar glæpastarfsemi þ.e. peningaþvætti, spilling, mansal og vopna- og fíkniefnasmygl úti í samfélagi okkar.<sup>89</sup>

Í umfangullun greiningardeildar ríkislögreglustjóra varðandi mat deildarinnar árið 2008 kemur fram að alþjóðavæðing spilar nokkuð viðamikið hlutverk. Ef mat greiningardeildarinnar er skoðað þá kemur fram að allar upplýsingar og vísbendingar deildarinnar bendi til þess að skipulögð glæpastarfsemi færist í vöxt á Íslandi en einnig að starfsemin gerist sífellt fjölbreytilegri. Sú greining er greiningardeild ríkislögreglustjóra vinnur er stefnumiðuð greining (e. „*strategic analysis*“) og varðar ógn af hryðjuverkum og skipulagðrar glæpastarfsemi til lengri tíma. Deildinni er falið að vinna áhættumat á víðtækum grunni sem tekur mið af þróun mála bæði hérlendis og erlendis og segja til um hugsanlega framtíðaðróun þeirra. Matið er unnið út frá skýrslum úr gagnabönkum lögreglu og upplýsingum sem greiningardeildin aflar. Einnig notast deildin við upplýsingar frá erlendum samstarfsaðilum, leitar eftir aðstoð sérfræðinga innan lögreglu og notast við opnar heimildir. Aðferðafræði og skilgreiningar Evrópulögreglunnar, Europol er nýttur til stuðnings við greiningar greiningardeildarinnar.<sup>90</sup>

Að mati greiningardeildar er fjölþjóðlegra samfélag helsta skýringin á þessari þróun sem orðið hefur í glæpastarfsemi. Á Íslandi eins og víða annars

---

<sup>88</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>89</sup> EU2009.CZ, „Fight Against Organised Crime and Terrorism,“ <http://www.eu2009.cz/en/eu-policies/justice-and-home-affairs/fight-against-organised-crime-and-terrorism/fight-against-organised-crime-and-terrorism-650/> (sótt 28. febrúar 2010).

<sup>90</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2008).

staðar hafa miklar samfélagsbreytingar fylgt hinni svokölluðu hnattvæðingu, Evrópusamruna og stækkun Schengen svæðisins. Með breytingunum hafa ný tækifæri skapast á sviði verslunar og viðskipta, sem á bæði við um ólöglega starfsemi sem löglega. Nýir möguleikar á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi í álfunni hafa skapast er hindrunum hefur fækkað hvað viðkemur för fólks á milli landa í Evrópu. En hafa verður í huga að slíkt á einnig við um vettvang verslunar, viðskipta, fjármagnsflutninga og tölvutækni.<sup>91</sup> Í mati greiningardeildar er ekki útlitað nákvæmlega hvað felist í hugtakinu en þar er einnig talað um að Evrópusamruni og fjölþjóðlegt samfélag sé helsta skýringin á þeirri þróun sem hefur orðið hvað varðar skipulagða glæpastarfsemi og nefnt var hér að ofan. Þau samskipti sem eiga sér stað milli einstaklinga eru mismunandi, ekki er aðeins um lögleg samskipti að ræða heldur eiga sér stað samskipti einstaklinga hvað varðar afbrot og athafnir er brjóta í bága við ríkjandi lög og reglur. Samkvæmt upplýsingum er greiningardeild ríkislögreglustjóra býr yfir, hefur komið fram að íslenskir glæpahópar, þ.e.a.s. hópar sem íslenskir ríkisborgarar mynda hafa í einhverjum tilvikum hafið samstarf við glæpahópa sem erlendir ríkisborgarar mynda.<sup>92</sup>

Hnattræn kerfi svo sem netið og vefverslun eru nýtt til hins ýtrasta af glæpamönnum. Eftir því sem glæpastarfsemin er löguð meira að síðum fyrirtækja verður erfiðara að upplýsa um hana. Hnattræn neðanjarðarhagkerfi glæpahringa hafa t.d. byggst á ólögumætum vopnaviðskiptum, peningaþvætti, eiturlyfjaviðskiptum, smygli á ólögumætum innflytjendum, verslun með friðaðar dýrategundir, barnaþrælkun og fleira.<sup>93</sup> Rétt eins og önnur lönd innan Evrópu er Ísland berskjaldað fyrir áhrifum hnattvæðingar og öðrum alþjóðlegum áhrifum. Íslendingar hafa skuldbundið sig til að taka upp lög og reglugerðir sem koma frá

---

<sup>91</sup>Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2008).

<sup>92</sup>Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2008).

<sup>93</sup>Jón Hákon Halldórsson, „Tamil Tigrar í íslensku fangelsi,“ *visir.is*, 21. febrúar 2010. <http://visir.is/article/20100221/FRETTIR01/188553704> (sótt 21. febrúar 2010).

Evrópusambandinu með inngöngu sinni í bæði Evrópska efnahagssvæðið og Schengen samstarfið.<sup>94</sup>

Páll Winkel forstjóri Fangelsismálastofnunar telur aukna alþjóðavæðingu helstu ástæðuna fyrir þeirri aukningu sem orðið hefur á fjölda erlendra ríkisborgara í íslenskum fangelsum. Hann telur einnig að aukning á fjölda erlendra ríkisborgara í íslenskum fangelsum megi rekja til lögreglu, sem hefur verið iðin við að upplýsa mál og aukningu á gengjamyndunum.<sup>95</sup> Ljóst er að greiningaraðilar og aðrar opinberar stofnanir horfa til alþjóðavæðingarinnar þegar kemur að því að útskýra þá þróun sem orðið hefur varðandi skipulagða glæpastarfsemi hér á landi. Svo virðist að umfjöllun embættismanna er fjalla um hnattvæðingu noti hvort sem er hugtakið alþjóðavæðing eða hnattvæðing en lítið fer fyrir útskýringum hvað búi á bak við notkunina á hugtakinu.

Dæmi um það er nýlegt sakamál er varpar ljósi á tengsl einstaklinga milli landa er hið svokallaða Papeyjarmál. Í umræddu máli átti sér stað tilraun til smygls á 109 kílóum af fíkniefnum til Íslands í apríl 2009. Þar var notast við skútu er tengdist stórum alþjóðlegum glæpahring, sem nú hefur verið upprættur. Evrópska lögreglan Europol hefur upplýst að í umræddu máli hafi 15 ríki komið að rannsókn málsins. Einstaklingar frá fleiri en einu ríki eru ákærðir. Starfsemi glæpahringins má rekja til fleiri en eins ríkis og t.d. framleiddi glæpahringurinn fíkniefni á borð við amfetamín í Hollandi, flutti inn kókaín frá Suður-Ameríku og dreifði fíkniefnum í Evrópusambandsríkjum, Rússlandi og fleiri ríkjum. Rannsóknin náði til fjölda ríkja og t.d. hófst rannsóknin sumarið 2008 í Þýskalandi og náði til Bonn, Köln, Riga og Hollands.<sup>96</sup>

Aðgerðir stjórnvalda í umræddu sakamáli sýnir vilja ríkja til samvinnu. Nýfrjálslynd stofnanahyggja lítur svo á að leiðin til að ná samvinnu í alþjóðakerfinu sé í gegnum stofnanir og þannig sé hagsmunum ríkisins best borgið. Samkvæmt stofnanahyggju er áherslan á uppbyggingu eða hönnun

<sup>94</sup> Bailes, Alyson J.K. og Thorhallsson, Baldur. „Iceland and the european Security and Defence Polic,“ Í *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Bailes, Alyson J.K., Herolf, Gunilla og Sundelius, Bengt, 328-348. (Bretland: Oxford, 2006), 330.

<sup>95</sup> Jón Hákon Halldórsson, „Tamil Tígrar í íslensku fangelsi,“ *vísir.is*, 21. Febrúar 2010)

<sup>96</sup> Mbl.is, „Papeyjarmál tengdist alþjóðlegum glæpahring,“ *mbl.is*, 5. mars 2010. [http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/05/tengdist\\_althjodlegum\\_glaepahring/?ref=fpimestlesid](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/05/tengdist_althjodlegum_glaepahring/?ref=fpimestlesid) (sótt 4. mars 2010).

stofnana mikilvægasta breytan en ekki völd ríkja. Í umræddu sakamáli þá kemur Europol að rannsókn málsins en sú stofnun er innan Evrópusambandsins. Nývirknihyggja horfir á samvinnu ríkja sem þróun. Þróunin hefur leitt af sér ákveðna víxlverkun (e. *spillover*). Ekki er hægt að neita því að það samstarf sem á sér stað hér hefur orðið til með ákveðinni þróun á alþjóðlegu samstarfi Evrópuríkja.

Túlkun á hnattvæðingu sem alþjóðavæðing vísar til vaxandi samskipta og víxlhæði milli ríkja að mati Scholte. Hnattvæddari heimur er þar sem meira er af skilaboðum, hugmyndum og fleira fer yfir mörk landamæra.<sup>97</sup> Umrætt sakamál og samstarf yfirvalda endurspeglast í kenningu Scholte. Rannsóknin nær til fjölda ríkja og samstarf er milli yfirvalda ríkjanna, öll vinna þau að sama markmiði að upplýsa málið. Skilgreining Scholte á hnattvæðingu á ekki bara við löglegar athafnir manna, einnig er hægt að horfa á athafnir gerenda afbrotsins í ljósi hnattvæðingar.

Eins og hér kemur fram telja yfirvöld að skipulögð glæpastarfsemi hafi aukist á Íslandi undan farin ár. Tengsl þess að aukning hafi orðið á bæði hvað varðar umfangi starfseminnar og tengslum milli innlendra og erlendra aðila er stunda skipulagða glæpastarfsemi er ekki hægt að tengja beint við inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Eins og kom fram hjá lögreglustjóranum á Suðurnesjum þá er ekki hægt að taka Schengen samstarfið út úr þeirri umræðu en lögreglustjóri bendir á það ástand er Bretar standi frammi fyrir í baráttu þeirra gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Sama á sér stað í máli yfirmanns alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra, er bendir á að frjálst flæði fólks byggist á EES samningnum en ekki Schengen samstarfinu.

Alþjóðasamfélagið hefur gert sér grein fyrir þeirri ógn sem skipulögð glæpastarfsemi er fyrir samfélög. Alþjóðlegar stofnanir hafa hrundið af stað fjölda aðgerða til að berjast gegn þessari ógn. Eins og fram kemur í þessum kafla þá hafa embættismenn innan lögreglunnar gert sér það ljóst að um mikla vá er að ræða.

---

<sup>97</sup> Scholte, *Globalization a critical introduction*, 54-55.

### 3.2. Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi

Baráttan við skipulagða glæpastarfsemi er ekki nýtilkomin. Frá því um 1990 hefur hugtakið skipulögð glæpastarfsemi verið ofarlega á dagskrá nær allra aðildarríkja Evrópusambandsins. Hafa ber í huga að ríkin eru fjölbreytileg og þrátt fyrir að vera innan Evrópusambandsins þá er mismunandi hvernig þau hafa barist gegn skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>98</sup>

Hér á landi vinna deildir innan lögreglu gegn skipulagðri glæpastarfsemi sbr. greiningardeild ríkislögreglustjóra.<sup>99</sup> Einnig er hér starfrækt peningaþvættisskrifstofa er starfar skv. reglugerð nr. 626/2006 um meðhöndlun tilkynninga um ætlað peningaþvætti og er hluti af efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra. Skrifstofan kemur aðeins að veitingu upplýsinga um grun á lögbroti.<sup>100</sup> Skipulögð glæpastarfsemi í tengslum við innflutning og sölu fíkniefna getur oftast en ekki af sér annars konar skipulagða glæpastarfsemi eins og t.d. peningaþvætti og fleira.<sup>101</sup> Lögregla fer að jafnaði með rannsóknir refsiverðra brota í því umdæmi sem brotin eru framin. Rannsókn annast lögregla í samráði við ákærendur en sérstakar rannsóknardeildir sbr. 8. gr. laga nr. 90/1996 annast rannsóknir manndrápa, kynferðisbrota, rána, brenna, alvarlegra líkamsárása, alvarlegra fíkniefnabrota, alvarlegra fjármunabrota, alvarlegra slysa og meiriháttar eldsvoða. Einnig annast rannsóknardeildir rannsóknir brota ef lögreglustjóri telji að brot hafi verið framið, rannsóknin muni verða umfangsmikil og taka langan tíma.<sup>102</sup> Sérsveit lögreglu er starfrækt af ríkislögreglustjóra og er hlutverk sérsvaitarinnar að takast á við vopnuð lögreglustörf og öryggismál þegar þörf krefur hvar sem er á landinu og innan efnahagslögsögu Íslands.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> BOER, MONICA DEN, „ THE FIGHT AGAINST ORGANISED CRIME IN EUROPE: A COMPARATIVE PERSPECTIVE.“ *European Journal on Criminal Policy and Research.*(2001) <http://www.springerlink.com/content/uv411062n72x8m71/fulltext.pdf> (sótt 28. febrúar 2010).

<sup>99</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn.*(Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2009), 35.

<sup>100</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn.*(Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2009), 39.

<sup>101</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2008).

<sup>102</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn.*(Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2009), 50.

<sup>103</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn.*(Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2009), 53.

Ljóst er að flestar deildir lögreglu koma á einhvern hátt að baráttunni við skipulagðra glæpastarfsemi enda eru þau afbrot sem slík glæpastarfsemi kemur að mjög fjölbreytt og í rauninni má segja að það sé varla mögulegt að gera sér í hugarlund hvar ólögleg glæpastarfsemi birtist í samfélaginu. Þegar rætt er um baráttuna gegn skipulagðri glæpastarfsemi má ekki gleyma því samstarfi sem íslensk stjórnvöld fengu aðgang að. Til dæmis ef litið er til Schengen upplýsingakerfisins er Ísland fékk aðgang að með aðild sinni að Schengen samstarfinu<sup>104</sup> þá voru 356.986 uppflettingar á árinu 2009 hjá embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Að mati yfirmanns flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum er SIS kerfið að koma að gagni, enda er ekki síður mikilvægt að fá ekki hinn svokallaða smell þ.e. að viðkomandi komi ekki upp við athugun í upplýsingakerfinu. SIS upplýsingakerfið hefur orðið til þess að mál eru upplýst, t.d. er varða notkun á stolnu vegabréfi og hafa einstaklingar verið ákærðir í slíkum málum á undanförunum árum.<sup>105</sup> Í upplýsingum er bárust frá yfirmanni alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra kemur fram að fjöldi eftirlýstra einstaklinga hafa fundist hér á landi á undanförunum árum svo og einstaklingar er dvöldu á Schengen svæðinu án heimildar. Einnig hafa upplýsingar um stolin og fölsuð skilríki komið að gagni.<sup>106</sup>

Áhrif Schengen samstarfsins á þróun skipulagðrar glæpastarfsemi í tengslum við smygl á fólki í gegnum Flugstöð Leifs Eiríkssonar er samkvæmt yfirmanni flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum sú að dregið hafi úr smygli á fólki í gegnum flugstöðina eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Árið 2000 var talið að um 100 einstaklingum hafi verið smyglað í gegnum Flugstöð Leifs Eiríkssonar, árið 2001 kom lögreglan að þessum málum, árið 2003 fara umrædd mál í ákæru og í framhaldinu fellur þessi málaflokkur nánast niður. Ekki fer að bera á slíkum málum fyrr en Icelandair fer að fljúga til Toronto í Kanada og lögreglan fær ákveðnar vísbendingar um flutninga. Hvort innganga Íslands í Schengen samstarfið hafi eitthvað með þær breytingar að gera er ekki

---

<sup>104</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>105</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>106</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.



hægt að fullyrða um, en ljóst er að lögreglan fór að standa vaktina og þeir einstaklingar er koma að smygli á fólki ólöglega milli landa færa sig til og breyta ferðaleiðum eftir því hvar þeir eru stöðvaðir.<sup>107</sup>

Áhersla íslenskra stjórnvalda á samstarf við yfirvöld annara ríkja til að stemma stigu við skipulagða glæpastarfsemi sást m.a. á því að íslenskur lögreglumaður var sendur sem tengifulltrúi til Europol fyrir nokkrum árum.<sup>108</sup> Að mati Europol er samstarf lögreglu yfirvalda lykilatriði til að gera glæpamönnum erfiðara fyrir að komast undan rannsóknum eða tefja þær verulega með því að fara úr einu ríki í annað. Jafnt og þétt hefur alþjóðlegt lögreglusamstarf aukist á undanförunum árum sem dæmi á vettvangi Norðurlandanna, Evrópu, og innan Sameinuðu þjóðanna. Að mati Viktoras Justicjis háskólaprófessors frá Litháen sem kom hingað til lands 2006 er svarið við alþjóðlegri glæpastarfsemi óheft rannsókn og ferðir lögreglu milli landa.<sup>109</sup> Sú þróun er í anda nývirknihyggju er lítur á samstarf ríkja sem ákveðna þróun og má segja að slíkt hafi verið að eiga sér stað í alþjóðlegri lögreglusamvinnu ríkja.

Ljóst er að yfirvöld standa frammi fyrir mikilli áskorun þegar kemur að því að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Íslensk yfirvöld hafa reynt að bregðast við slíkri starfsemi á margvíslegan hátt eins og fram kom hér að ofan. Greiningardeild ríkislögreglustjóra, peningaþvættisdeild, innganga Íslands í Schengen samstarfið eru allt þættir er styrkja yfirvöld í því að berjast gegn umræddri starfsemi. Þó ber að hafa í huga að flestar deildir innan lögreglu koma að því á einhvern hátt að vinna að slíkum málum er tengjast skipulagðri glæpastarfsemi.

---

<sup>107</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónn aðstoðaryfirlögregluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>108</sup> Ragnhildur Sverrisdóttur, „Skipulögð glæpastarfsemi hefur skotið rótum á Íslandi,“ *mbl.is*, 8. október, 2006.

[http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1107284](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1107284) (sótt 10. febrúar 2010)

<sup>109</sup> Ragnhildur Sverrisdóttur, „Skipulögð glæpastarfsemi hefur skotið rótum á Íslandi.“

### 3.3. Mansal.

Mansal er ábatasöm skipulögð glæpastarfsemi og er þekkt fyrirbæri um allan heim. Glæpahópar telja almennt að mansal feli ekki í sér mikla áhættu og má ætla að mati ríkislögreglustjóra að slík starfsemi verði umfangsmeiri hér á landi í framtíðinni.<sup>110</sup>

Stærsti alþjóðasamningur sem lýtur að baráttunni gegn mansali er Palermóbókunin sem gerð var við samning Sameinuðu þjóðanna árið 2000. Í þeirri bókun kemur fram róttækari aðgerðalisti og beinskeyttari skilgreining en áður hafði verið notast við í fyrri samþykktum um verslun með fólk. Sérstaklega er tekið fram að konur og börn eru helstu fórnarlömb mansals. Öll fórnarlömb mansals njóta verndar, einnig þau er ekki hafa orðið fyrir ofbeldi og/eða þvingunum. Ef verið er að notfæra sér bágar aðstæður einstaklings þá skiptir ekki máli hvort samþykki fórnarlamb mansalsins liggja fyrir. Fórnarlömb mansals bera því ekki sönnunarbyrði, þ.e. þau þurfa ekki að sanna að þau séu fórnarlömb mansals samkvæmt þessari skilgreiningu. Skortur á samþykki kemur því ekki í veg fyrir að misnotkun teljist mansal samkvæmt bókuninni.<sup>111</sup> Ísland undirritaði bókunina árið 2000 og þann 23. mars 2010 var hún samþykkt á ríkisstjórnarfundum. Fullgilding felur í sér að ákvæði samningsins verði að lögum í landinu.<sup>112</sup>

Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali er annar stór samningur í baráttunni gegn mansali. Hann var samþykktur í Varsjá árið 2005 og byggir hann í grunninn á Palermóbókuninni en aðal viðbótin felst í því að tengingin milli mansals og brotastarfssemi er rofin í skilgreiningunni á mansali.<sup>113</sup> Ísland tók einnig þátt í þriggja ára verkefni Norðurlanda og Eystrasaltlanda á árunum 2005 til 2008. Yfirskrift verkefnisins var *Nordic Baltic campaign against trafficking woman (Nordic Baltic)*.<sup>114</sup> Í verkefninu sameinuðust ríkin í baráttunni

---

<sup>110</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010). 3.

<sup>111</sup> Fríða Rós Valdimarsdóttir, *Líka á Íslandi. Rannsókn á eðli og umfangi mansals* (Reykjavík: Rauði kross Íslands), 16.

<sup>112</sup> Fríða Rós Valdimarsdóttir, *Líka á Íslandi. Rannsókn á eðli og umfangi mansals*, 17. og Stjórnarráð Íslands. „Dagskrá ríkisstjórnarfundanna.“ [http://www.stjornarrad.is/Dagskra\\_funda/](http://www.stjornarrad.is/Dagskra_funda/) (sótt 11. apríl 2010).

<sup>113</sup> Fríða Rós Valdimarsdóttir, *Líka á Íslandi. Rannsókn á eðli og umfangi mansals*, 17.

<sup>114</sup> Fríða Rós Valdimarsdóttir, *Líka á Íslandi. Rannsókn á eðli og umfangi mansals*, 9.

gegn mansali og unnu að því að koma upp neti milli ríkjanna til að berjast gegn slíkri starfsemi.<sup>115</sup>

Í mati ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum fyrir árið 2010 kemur fram að nú liggi fyrir að skipulagt vændi með aðkomu þriðja aðila sem hefur fjárhagslegan ábata af starfseminni hafi aukist hér á landi.<sup>116</sup> Þann 8. mars sl. voru fimm karlmenn frá Litháen dæmdir í fimm ára fangelsi hver í Héraðsdómi Reykjaness fyrir mansal. Haustið 2009 var 19 ára litháísk stúlka flutt hingað til lands og taldi héraðsdómur Reykjaness sannað að samlandar stúlkunnar hafi tekið við stúlkunni í þeim tilgangi að notfæra sér hana kynferðislega. Í upphafi var framburður stúlkunnar nokkuð reikull en að mati dómsins skýrðist það af því að fórnarlömb mansals séu oft félítill, háð ofbeldismönnunum og beri lítið traust til lögreglu.<sup>117</sup> Hvort að umrætt mál megi rekja til veru Íslands í Schengen samstarfinu er sjálfsagt ekki hægt að fullyrða um. Samkvæmt upplýsingum frá yfirmanni alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra um að hér á landi, störfuðu stúlkur á vegum Vítisengla á nektardansstöðum upp úr 1990. Því er ljóst að slíkt hefur átt sér stað þó nokkuð fyrir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið.

Í mati ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum frá árinu 2010 kemur einnig fram að þróunin sé í takt við það sem greiningardeildin hafi varað við í skýrslum sínum á undanförunum árum. Er talið að gera megi ráð fyrir því að mansalsmál og skipulagt vændi með milligöngu þriðja aðila verði fyrirferðameiri hjá lögreglu. Upplýsingar liggi fyrir er benda til þess að mansal sé að festast í sessi sem og önnur skipulögð brotastarfsemi. Hafa vísbendingar komið fram varðandi það að menn búsettir hér á landi, Íslendingar eða erlendir ríkisborgarar komi að skipulögðum vændisinnflutningi ýmist í samvinnu við erlenda glæpahópa eða sem svokallaðir „einyrkjar“. Á Íslandi hefur grunur um mansal löngum verið tengdur nektardansstöðum og vændi.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Nordic Baltic Campaign Against Trafficking in women, *Final report 2002* (Denmark, 2004)

<sup>116</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010), 3.

<sup>117</sup> Ruv.is, „Fyrsta sakfellingin í mansalsmáli,“ *ruv.is*, 8. mars 2010.

<http://www.ruv.is/frett/fyrsta-sakfellingin-i-mansalsmali> (sótt 21. mars 2010).

<sup>118</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010),3.

Með Palermóbókuninni öðluðust fórnarlömb mansals aukna vernd ef svo má segja gagnvart gerendum í slíkum afbrotum. Ljóst er að skipulagt vændi með aðkomu þriðja aðila, með fjárhagslegan ábata af starfseminni hefur aukist hér á landi. Upplýsingar hafa raunar legið fyrir um að stúlkur hafi komið hingað til lands á vegum skipulagðra glæpasamtaka allt frá árunum í kringum 1990 eins og áður kom fram og nú standa Íslendingar frammi fyrir því að allt bendi til þess að slík starfsemi sé að festast í sessi hér á landi.

### 3.4. Fíkniefni

Innflutningur fíkniefna hingað til lands virtist lengi vel vera einkaframtak og yfirleitt í tiltölulega smáum stíl. Einstaklingar fóru erlendis, keyptu fíkniefni, smygluðu þeim til landsins og seldu það sem ekki var notað til eigin neyslu. Breyting virðist hafa orðið á þessu um síðustu aldamót og taldi Jóhann R. Benediktsson fyrrverandi sýslumaður á Keflavíkurflugvelli skýringuna vera þá að á árunum 2000 til 2001 hafi fjöldi þekktra íslenskra fíkniefnasmyglara setið í fangelsum hér á landi. Farið var út í það að fá erlend burðardýr til þess að reyna að koma fíkniefnum framhjá íslenskri tollgæslu. Þrátt fyrir að ekki hafi fengist staðfesting á því að Íslendingar hafi staðið á bak við öll tilvikin þá hafi Íslendingar yfirleitt komið að málunum. Þau burðardýr sem náðust enduðu í íslenskum fangelsum og tókst kunningsskapur með þeim og Íslendingunum sem þegar sátu í afplánun er leiddi til þess að aðgangur fékkst að nýjum og betri samböndum í erlendum fíkniefnaheimi.<sup>119</sup>

Þær breytingar sem orðið hafa á innflutningi fíkniefna undanfarin ár liggja í því að innflutningurinn hefur aukist og hættulegri og dýrari efnum er nú smyglað hingað til lands. Starfsemin er nú þaulskipulögð og að henni koma nú hópar þar sem einstaklingar skipta með sér verkum í því skyni að auðgast eða auka völd sín. Það sem er mikilvægt að horfa til, er að tvö þessara atriða þ.e. verkaskipting og auðgun eru tvö mikilvæg skilgreiningaratriði sem stuðst er við þegar metið er hvort flokka beri tiltekin afbrot undir skipulagða glæpastarfsemi eða ekki.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Ragnhildur Sverrisdóttur, „Skipulögð glæpastarfsemi hefur skotið rötum á Íslandi.“

<sup>120</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen*,“

Á Íslandi hefur fíkniefnamarkaðurinn skilað verulegum hagnaði. Fólk hér á landi hefur auðgast gríðarlega á innflutningi og sölu fíkniefna. Í dag er ekki eingöngu um að ræða Íslendinga sem stunda viðskipti með fíkniefni, heldur hafa umsvif erlendra hópa einnig verið áberandi og þá einkum frá Litháen. Hluti ágóðans sem hlotist hefur af innflutningi og sölu fíkniefna hér á landi hafa skipulagðir glæpahópar varið til lögmætra atvinnugreina. Með því að koma hluta ágóðans inn í lögmæta atvinnustarfsemi er búið að skekkja markaðsstöðu viðkomandi atvinnugreinar. Einnig er möguleiki fyrir einstaklinga sem hafa öðlast gróða af innflutningi og sölu fíkniefna að verja honum til að hefja brotastarfsemi á öðrum sviðum en þeim sem lúta beinlínis að fíkniefnaheiminum og slíkt á sér nú þegar stað. Ágóði af ólöglegri starfsemi eða afbrotum hefur einnig verið notaður til að fjárfesta í lögmætri starfsemi í því skyni að fela þá ólögmætu sem þeir halda uppi. Margvísleg tækifæri til skipulagðs peningaþvættis skapast með slíkum fjárfestingum.<sup>121</sup>

Innflutningur og sala fíkniefna eru ekki afbrot sem standa ein og sér. Þau geta af sér margvíslega aðra brotastarfsemi og í mörgum tilfellum er hún þaulskipulögð. Fíkniefnaneytendur fjármagna gjarnan neyslu sína með afbrotum s.s. innbrotum, þjófnaði og ofbeldi. Ofbeldi er beitt við innheimtu fíkniefnaskulda og vændi er beintengt fíkniefnaheiminum á Íslandi og á það við bæði um innflutning og neyslu eiturlyfja.<sup>122</sup>

Þróun á íslenskum fíkniefnamarkaði hefur verið í þá átt að bæði hefur magn efna og gerð tekið breytingum. Eins og kom fram í þessum kafla þá hafa gerendur í afbrotum tengdum fíkniefnainnflutningi breyst. Erlendir aðilar hafa komið inn á markaðinn og aukin tengsl hafa myndast milli íslenskra og erlendra aðila. Það sem er eftirtektarvert er að umrædd brot hafa svo víðtæk áhrif út í samfélagið. Gróðinn er all nokkur eins og áður var nefnt og fjármunir aflaðir með fíkniefnainnflutningi eða sölu fíkniefna ratar inn í lögmætar atvinnugreinar.

---

*ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“  
(flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>121</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“  
(flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>122</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“  
(flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

### 3.5 Samantekt

Hér að framan var fjallað um hvað felist í alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi og þróun hennar og baráttunni gegn henni. Einnig var fjallað um tvennskonar brot er skipulögð glæpastarfsemi hefur komið að þ.e. mansal og fíkniefnabrot en þessi tvennskonar brot eiga það sameiginlegt að vera bæði ábatasöm.

Í upphafi kaflans var rætt um hvaða þætti skipulögð glæpastarfsemi feli í sér en hér verður horft til skilgreiningar Evrópusambandsins eins og áður kom fram. Fjallað er um þá þróun sem orðið hefur á starfsemi skipulagðrar glæpastarfsemi þ.e. að angar starfseminnar hafa teygst sig til útlanda síðustu ár og þá sérstaklega í tengslum við fíkniefni. Vaxandi samtakamyndun og aukin umsvif íslenskra afbrotamanna og hætta á landnámi erlendra glæpahringa eru taldir vera helstu áhættuþættir er tengjast skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>123</sup> Aukin harka getur jafnvel verið afleiðing harnandi samkeppni í undirheimum.

Skipulögð glæpastarfsemi á Norðurlöndunum er orðið mikið og stórt vandamál. Vítisenglar hafa náð fótfestu á Norðurlöndunum og er Ísland að bætast í þann hóp.<sup>124</sup> Stjórnvöld eru talin hafa brugðist of seint við í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi en ríkin hafa hrundið af stað ýmsum aðferðum til að berjast gegn slíkri starfsemi. Áhrifin af fullgildingu MC Iceland í Vítisengla hér á landi eru talin verða sú að barátta verði milli glæpahópanna um yfirráð á fíkniefnamarkaðinum.<sup>125</sup> Mat ríkislögreglustjóra er á þá leið að skipulögð glæpastarfsemi muni aukast, verða útbreyddari og meiri harka muni fylgja slíkri starfsemi í framtíðinni.<sup>126</sup>

Eins og kemur fram hér að framan þá er möguleikinn að taka Schengen samstarfið út úr umræðu um þá þróun sem orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi ekki til staðar að mati lögreglustjórans á Suðurnesjum. Vísað er til þeirrar viðamiklu skipulögðu glæpastarfsemi sem á sér stað í Bretlandi þrátt fyrir að þeir standi utan Schengen samstarfsins. Yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra er á sama máli og bendir á að frjálst flæði fólks byggir ekki á Schengen samstarfinu heldur EES samningnum.

---

<sup>123</sup> Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnattrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009), 84.

<sup>124</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010

<sup>125</sup> Jóhannes Kr. Kristjánsson, „Fólk þorir ekki að bera vitni,“ DV, 8. mars 2010

<sup>126</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010), 3-6.

Skýringin á þeirri þróun sem orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi er fjölbjóðlegra samfélag er hefur fylgt hinni svokölluðu hnattvæðingu, Evrópusamruna og stækkun Schengen svæðisins að mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra. Með breytingunum hafa skapast ný tækifæri bæði fyrir löglega og ólöglega starfsemi. Fjallað er um hið svokallaða Papeyjarmál og tengsl þess við þær kenningar sem hér er fjallað um og leitast við að horfa til þeirra kenninga er fjallað er um til að útskýra það samstarf er fram fer í umræddu sakamáli.

Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi var reifuð og fjallað um aðgerðir íslenskra stjórnvalda og þær deildir innan lögreglu sem sérstaklega koma að umræddum málum. Flestar deildir lögreglu koma að baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi enda eru þau afbrot sem starfsemin kemur að mjög fjölbreytt og í raun ekki hægt að sjá fyrir hvar ólögleg glæpastarfsemi birtist í samfélaginu.

Fjallað var um þá þróun á smygli á fólki í gegnum Flugstöð Leifs Eiríkssonar og áhrif Schengen samstarfsins á hana. Samkvæmt yfirmanni flugstöðvardeildar var talið að árið 2000 hafi um 100 einstaklingum verið smyglað í gegnum flugstöðina en eftir að lögregla fór að hafa afskipti af slíkum málum þá datt sá málaflokkur nánast niður.<sup>127</sup>

Mansal var til umræðu og helsta samstarf og samningar er Ísland hefur tekið þátt í og samþykkt. Palermóbókunin við samning Sameinuðu þjóðanna árið 2000 er stærsti alþjóðasamningur sem lýtur að baráttunni gegn mansali og er fjallað lítilega um atriði samningsins. Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali er einnig nefndur og þátttaka Íslands í hinu svokallaða Nordic Baltic verkefni á vegum Norðurlanda og Eystrasaltslandanna.

Fjallað er um mansalsmál er kom upp árið 2009 er leiddi til sakfellingar og fangelsisvistar fimm karlanna frá Litháen. Með Palermóbókuninni öðlast fórnarlömb mansals aukna vernd gagnvart gerendum í slíkum brotum en upplýsingar hafa raunar legið fyrir um að stúlkur hafi komið hingað til lands á vegum skipulagðrar glæpasamtaka í nokkuð langan tíma.

Fíkniefnainnflutningur er til umfjöllunar og hefur hann aukist á undanförunum árum og hættulegri og dýrari efni er nú smyglað til landsins. Starfsemin er orðin þaulskipulögð og að henni koma nú hópar þar sem

---

<sup>127</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónn aðstoðaryfirlögregluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

einstaklingar skipta með sér verkum í þeim tilgangi að auðgast eða auka völd sín. Fíkniefnamarkaðurinn á Íslandi hefur skilað verulegum hagnaði og hefur hluti ágóðans sem fengist hefur fyrir innflutning og sölu fíkniefna ratað í lögmæta atvinnustarfsemi í því skyni að fela þá ólögmætu starfsemi sem haldið er uppi.<sup>128</sup>

Í kaflanum var einnig leitast við að setja þá starfsemi og það samstarf er á sér stað milli ríkja í rannsóknum sakamála í kenningarlegt samhengi. Papeyjarmálið svokallaða sem náði til nokkura ríkja svo og athafnir gerenda endurspegla þær kenningar sem eru til umfjöllunar í þessari ritgerð. Nýfrjálslynd stofnanahyggja horfir til þróunar á alþjóðlegu samstarfi og ef horft er til þess samstarfs sem átti sér stað í rannsókn umrædds sakamáls þá eru þær í anda umræddrar stefnu.

---

<sup>128</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).



#### 4. Innganga Íslands í Schengen samstarfið

Upphafið að hinu svokallaða Schengen samstarfi má rekja allt til ársins 1985. Það ár var undirritað samkomulag í bænum Schengen í Lúxembourg milli Benelúx landanna, Frakklands og Þýskalands um það að fella smám saman niður eftirlit á sameiginlegum landamærum þessara ríkja.<sup>129</sup>

Í fyrstu var Schengen samstarfið opið fyrir ríkjum er áttu aðild að Evrópusambandinu og með samkomulaginu voru skilgreind almenn markmið um að koma á í áföngum frjálsri för einstaklinga yfir innri landamæri aðildarríkjanna. Árið 1995 kom samningurinn fyrst til framkvæmda en þá voru aðildarríkin orðin fleiri þ.e. Portúgal og Spánn höfðu bæst við og einnig hafði Danmörk sótt um áheyrnaraðild að samstarfinu með það fyrir augum að gerast aðili síðar. Hafa verður í huga að með aðild Dana að Schengen samstarfinu hefði hið Norræna vegabréfasamband liðið undir lok þar sem ytri landamæri Schengen svæðisins hefðu legið í gegnum Norðurlöndin. Hins vegar höfðu Danir þann fyrirvara í umsókn sinni að Norræna vegabréfasamstarfið héldist.<sup>130</sup> Danmörk var ekki eina norræna ríkið er horfði til Schengen samstarfsins þar sem Finnland og Svíþjóð höfðu nokkru síðar fylgt á eftir Danmörku inn í Evrópusambandið. En þau ríki höfðu einnig sama fyrirvara varðandi inngöngu í samstarfið þ.e. að unnt yrði að viðhalda hinu Norræna vegabréfasamstarfi. Það þýddi að nauðsynlegt yrði að finna fullnægjandi lausn fyrir þau ríki Norðurlandanna, þ.e. Ísland og Noreg sem ekki gátu orðið fullir aðilar að samstarfinu. Þannig átti að tryggja áframhaldandi ferða- og vegabréfafrelsi innan Norðurlandanna.<sup>131</sup>

Ísland varð aðili að hinu Norræna vegabréfasambandi ásamt Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi árið 1997. Það þýddi að ríkisborgarar aðildarríkjanna gátu ferðast milli ríkjanna án þess að sæta persónueftirliti á landamærum.

<sup>129</sup> Ragna Árnadóttir dómsmála og mannréttindaráðherra, „Fyrirlestur um Schengen í Háskóla Íslands“ (fyrirlestur fluttur 7. október 2009).

<sup>130</sup> Ragna Árnadóttir dómsmála og mannréttindaráðherra, „Fyrirlestur um Schengen í Háskóla Íslands“ (fyrirlestur fluttur 7. Október 2009)

<sup>131</sup> Dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra um Schengen-samstarfið. 821. Skýrsla lögð fyrir Alþingi á 120. Löggjafarþingi 1995—96.

Markmiðið með hinu Norræna vegabréfasambandi var að gera öll Norðurlöndin að einu vegabréfasvæði með einum ytri landamærum.<sup>132</sup> Á þeim árum er hið Norræna vegabréfasamband hafði verið við lýði og að tilstuðlan þess höfðu þróast ákveðin sambönd milli hinna Norrænu ríkjanna. Sambönd höfðu þó einkum þróast meðal ríkjanna á sviði löggæslumála og lögfræðilegrar aðstoðar vegna afbrota. Um þessi sambönd óttuðust ráðamenn Norðurlandanna. En einnig verður að horfa til þess að norrænu ráðherrarnir sáu fyrir sér þróun á hinu norræna samstarfi innan ramma Schengen samstarfsins.<sup>133</sup> Stjórnvöld ríkjanna mátu það því svo að íbúar Norðurlandanna myndu hvorki skilja né setta sig við að 40 ára frelsi til ferða án vegabréfs milli norrænu ríkjanna myndi ljúka á þennan hátt.<sup>134</sup> Með það í huga lýstu forsætisráðherrar Norðurlandanna því yfir á fundi sínum í febrúar 1995 að það þjónaði best hagsmunum Norræna vegabréfasamstarfsins að Norðurlöndin hefðu sameiginlega jákvæða afstöðu til þátttöku í Schengen samstarfinu. Þar sem Ísland og Noregur voru ekki aðildaríki Evrópusambandsins snérust viðræður í upphafi að meginhluta til um það, með hvaða hætti þau tvö ríki gætu tekið þátt í samstarfinu. Viðræðurnar þróuðust að lokum þannig að samstaða varð um meginþætti hugsanlegs samstarfssamnings Schengen ríkjanna við Ísland og Noreg.

Þann 19. desember árið 1996 undirrituðu Ísland og Noregur samstarfssamning (Lúxemborgarsamninginn) við Schengen ríkin samhliða aðildarsamningum Danmerkur, Finnlands og Svíþjóðar. Ísland og Noregur höfðu samkvæmt samningnum rétt til að taka þátt í öllum fundahöldum ráðherranefndarinnar, sameiginlegu eftirlitsstofnunarinnar, miðstjórnar og allra annarra vinnuhópa sem settir voru á stofn. Þau höfðu einnig heimild til að lýsa skoðunum sínum, gera athugasemdir og leggja fram tillögur en ríkin tóku ekki þátt í atkvæðagreiðslum.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Utanríkisráðuneytið, „Spurt og svarað um Schengen.“ <http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfssvid/vidskiptasvid/verkefni/nr/4584> (sótt 14. mars 2010).

<sup>133</sup> Eiríksson, S., „Deeply involved in the European project, Membership of Schengen,“ í *Iceland and European Intergration On the edge*, ritstj. Baldur Thorhallsson, (London: Routledge Taylor & Francis Group, 2004), 52.

<sup>134</sup> Dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra um Schengen-samstarfið. 821. Skýrsla lögð fyrir Alþingi á 120. Lögjafarþingi 1995—96.

<sup>135</sup> Ragna Árnadóttir dómsmála og mannréttindaráðherra, „Fyrirlestur um Schengen í Háskóla Íslands“ (fyrirlestur fluttur 7. Október 2009).

Árið 1997 varð breyting hvað varðar Schengen samstarfið en það ár fór samstarfið undir hatt Evrópusambandsins með Amsterdamsáttmála ESB. Sérstaklega er kveðið á um í Schengen bókuninni með sáttmálanum að samstarfið við Ísland og Noreg skyldi haldið áfram á grunni Lúxemborgarsamningsins en einnig að sérstakur samningur yrði gerður við ríkin Noreg og Ísland (Brusselsamningurinn). Þess ber að geta að samkvæmt mati þriggja lagaprófessora var talið að samstarfsamningur Íslands og Noregs við Schengen ríkin stæðist stjórnarskrá Íslands enda væri ekkert vald fengið alþjóðlegum stofnunum með samningnum.<sup>136</sup> Það var svo 25. mars 2001 að Ísland varð þátttakandi í Schengen samstarfinu með fjórtán öðrum Evrópuríkjum.<sup>137</sup>

Þann 21. desember 2007 bættust níu lönd í hóp Schengen ríkja en þá fengu Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland, Ungverjaland og Malta aðild að Schengen samstarfinu. Við þessi tímamót kom fram hjá talsmönnum þýsku lögreglunnar að þeir óttuðust að stækkun Schengen svæðisins myndi hrinda af stað glæpaöldu í landinu. Í máli þýskra lögregluvalda kom einnig fram að Þjóðverjar teldu stækkun svæðisins jafngilda því að bjóða glæpamönnum í heimsókn og að evrópskir borgarar myndu búa við minna öryggi í kjölfarið.<sup>138</sup>

Ljóst er að frá stofnun Schengen samstarfsins hefur samstarfið tekið nokkrum breytingum. Sú þróun er Ísland hefur farið í gegnum allt frá því að vera aðili í hinu Norræna vegabréfasamstarfi og til dagsins í dag hefur verið æði mikil hvað varðar samstarf við önnur ríki. Ef horft er á þá þróun er orðið hefur frá árinu 1957 er Ísland varð aðili að hinu Norræna vegabréfasambandi ásamt öðrum Norðurlöndum og til dagsins í dag þá má sjá að umrædd þróun passar vel við nýfrjálslynda stofnanahyggju er telur að leiðin til þess að ná samvinnu í alþjóðkerfinu sé í gegnum stofnanir og þannig sé hagsmunum ríkisins best borgið. En einnig er hægt að líta til Nývirknihyggju er lítur á samstarf ríkja sem ákveðna þróun.

---

<sup>136</sup> Ragna Árnadóttir dómsmála og mannréttindaráðherra, „Fyrirlestur um Schengen í Háskóla Íslands“ (fyrirlestur fluttur 7. október 2009).

<sup>137</sup> Utanríkisráðuneytið, „Almennar upplýsingar um Schengen,“

<sup>138</sup> Mbl.is, „Schengen svæðið stækkar í nótt,“ *mbl.is*, 20. Desember 2007.

#### 4.1. Ástæður fyrir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið

Ef horft er til þeirrar umræðu er átti sér stað í fjölmiðlum á þeim árum er Ísland gekk í Schengen samstarfið þá eru í raun ekki margar ástæður gefnar upp fyrir kostum eða ókostum þess að taka þátt í samstarfinu. Ávinningurinn var talinn ljós þ.e. að Íslendingar þyrftu ekki að sæta persónueftirliti á landamærum annarra Schengen ríkja en lítið annað virðist hafa komið fram. Í Morgunblaðinu þann 22. mars 2001 segir Sólveig Pétursdóttir þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra að Ísland njóti mikils ávinnings af Schengen samstarfinu og að í rauninni sé samstarfið framlenging á hinu Norræna vegabréfasambandi sem Íslendingar höfðu verið aðilar að í áratugi eins og kom fram hér á undan. Einnig taldi ráðherrann að þátttaka þjónaði þeim hagsmunum Íslendinga að verða fullgildir aðilar í baráttu aðildarríkjanna gegn skipulagðri afbrotastarfsemi sem teygði sig yfir landamæri og þegar væri orðin stórfellt vandamál í álfunni. Einnig taldi ráðherrann að ljóst væri að slík starfsemi væri þegar búin að teygja anga sína hingað til Íslands. Með þátttökunni var Ísland að tryggja það að verða meðlimur í nýju varnarbandalagi gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi. Einnig kom fram í máli ráðherrans að ávinningur samstarfsins fælist svo í skemmri afgreiðslutíma í landamærastöðvum fyrir Íslendinga á ferðalögum þeirra um önnur Schengen ríki og ferðamenn er kæmu til landsins frá öðrum ríkjum innan samstarfsins myndu einnig njóta góðs af skemmri tíma í landamærastöð hér á landi. Taldi ráðherrann að nauðsynlegt væri að Íslendingar ættu aðild að alþjóðlegu samstarfi þar sem ýmsar ákvarðanir yrðu teknar er hlytu að snerta hagsmuni þeirra og með þátttöku í nefndum og ráðherraráði Schengen öðluðust Íslendingar slíka aðild <sup>139</sup> Í dag hefur Ísland rétt til þátttöku á öllum fundum innan Schengen samstarfsins þ.e. með málfrelsi og tillögurétt en aftur á móti er Ísland ekki með atkvæðisrétt í samstarfinu, fyrir utan í Landamærastofnun Evrópu þar sem lögreglustjórinn á Suðurnesjum situr í stjórn.<sup>140</sup>

Davíð Oddsson, þáverandi forsætisráðherra, sagði þann 18. október 2002, að ekki væri um neitt launungarmál að ræða, að sú ákvörðun að gerast aðilar að

<sup>139</sup> Mbl.is, „Varnarbandalag gegn brotastarfsemi.“

<sup>140</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónn aðstoðaryfirlögregluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

Schengen samstarfinu hefði eingöngu verið tekin af einni pólitískri ástæðu. Sú ástæða fólst í því að viðhalda þeirri skipan sem komið var á með norræna vegabréfasamstarfinu fyrir rúmum 40 árum. Skipanin byggðist aðallega á því að leggja á nokkurs konar öfuga sönnunarbyrði fyrir því að þurfa ekki að bera vegabréf á ferð um Norðurlönd. Það þýðir að einstaklingur þarf að hafa vegabréf eða sambærileg skilríki til að sanna að hann þurfi ekki að hafa vegabréf eða sambærileg skírteini. Önnur mikilvæg ástæða fyrir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið var möguleikinn á mun viðameiri samvinnu ríkjanna, er myndi styrkja þau ríki er tækju þátt í Schengen samstarfinu í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Í sömu ræðu kemur fram í máli fyrrverandi forsætisráðherra að markmið Schengen samstarfsins hafi verið að tryggja frjálsa för fólks innan aðildarríkja þess með því að fella niður landamæraeftirlit milli þeirra. Einnig að styrkja um leið eftirlit með ytri landamærum gagnvart svonefndum þriðju ríkjum og í því skyni að koma upp öflugri lögreglusamvinnu. Að mati forsætisráðherrans fyrrverandi var slík þróun eðlileg á meginlandi Evrópu enda þau ríki fyrir löngu búin að gefast upp á að halda uppi eftirliti á landamærum sín á milli. Að hans mati horfði þetta á annan hátt gagnvart eyríkjum er hefðu landfræðilegar ástæður til að halda uppi öflugum landamæraeftirliti og ná að því leyti sama eða jafnvel betri árangri en að væri stefnt með Schengen samstarfinu. Að því er fram kemur í ræðu hans kusu Bretar og Írar að gæta sjálfir eigin landamæra en Íslendingar hafa kosið að vera með í Schengen samstarfinu og þá einkum vegna tryggðar við grannríkin annars staðar á Norðurlöndum og hið Norræna vegabréfasamband. Vegna þessa var ákveðið að flytja eftirlit með landamærum Íslands frá Keflavík alla leið til Mílanó, Madrid og Mykonos voru dæmi er fyrrverandi forsætisráðherra nefndi og traust Íslendinga sett á sameiginlegan gagnabanka Schengen samstarfsins.<sup>141</sup>

Eins og áður kom fram lagðist persónueftirlit með komufarþegum frá Schengen ríkjum af á landamærum við inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Það vekur upp spurningar um aðgengi erlendra afbrotamanna að landinu og einnig hvort mögulegt sé að erlendir afbrotamenn hafi greiðari aðgang inn í landið. Í máli þáverandi dómsmálaráðherra kom fram að þrátt fyrir að afnám persónueftirlits á

---

<sup>141</sup> Davíð Oddsson, „Ávarp Davíðs Oddssonar forsætisráðherra við setningu málþings Lögfræðingafélags Íslands 18. október 2002 um för yfir landamæri: Mannréttindi eða forréttindi?“ (ávarp flutt á málþingi Lögfræðingafélags Íslands 18. október 2002).

innri landamærum yrði ekki um að ræða eftirlitslaus landamæri. Eftirlit með einstaklingum færi fram með aðgengi Íslendinga að Schengen upplýsingakerfinu. Með því bærust upplýsingar um erlenda afbrotamenn, upplýsingar sem íslensk yfirvöld höfðu ekki aðgang að áður. Í máli ráðherrans kom einnig fram að vegabréfaeftirlit hefði ekki reynst Íslendingum einhlít vörn gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi en með upplýsingakerfi Schengen ríkjanna ættu íslensk stjórnvöld að standa betur að vígi. Ráðherrann taldi jafnframt að með inngöngunni hefðu íslensk stjórnvöld öðlast nýtt vopn í baráttunni við alþjóðlega afbrotamenn frá ríkjum utan Schengen svæðisins sem fælist í því að einstaklingar, sem t.d. eru að ljúka afplánun refsidóms, eru skráðir „óæskilegir“ inn á Schengen svæðið og er þá dregið úr líkum á því að þeir geti snúið aftur og tekið upp brotastarfsemi á svæðinu öllu.<sup>142</sup>

Eins og fjallað er um hér að ofan þá eru ástæður inngöngu Íslands í Schengen samstarfið nokkrar. Svo virðist að ráðamenn Íslands hafi horft til þess samstarfs og aðgengi að upplýsingum ásamt ferðafrelsi Íslendinga er þeir tóku afstöðu til Schengen samstarfsins.

---

<sup>142</sup> Mbl.is, „Varnarbandalag gegn brotastarfsemi.“

## 5. Aðild Íslands að Evrópska efnahagsvæðinu, EES

Eins og áður hefur komið fram var eftirlit á innri landamærum lagt af við inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Það er að þeir einstaklingar sem koma frá öðru Schengen ríki fara ekki í gegnum persónueftirlit á landamærum við komuna til landsins. Afnám persónueftirlits á innri landamærum Schengen svæðisins og Schengen samstarfið sjálft er í raun þróun frjálsrar farar. Frelsi ríkisborgara EES ríkjanna og aðstandenda þeirra til vinnu og dvalar hér á landi er réttur grundvallaður á Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, en ekki Schengen samstarfinu.<sup>143</sup> Nýfrjálslynd stofnanahyggja lítur svo á að eina leiðin til að ná samvinnu í alþjóðkerfinu sé í gegnum stofnanir og þannig sé hagsmunum ríkisins best borgið. Áherslan er á þátttöku í stofnunum og að það sé mögulegt að sannfæra ríki um það að starfa með öðrum ríkjum, að þau muni fylgja reglum og að lokum mun samvinnan skila af sér algildum ávinningi. Ef horft er til Nývirknihyggju þá er nálgunin á samvinnu ríkja ákveðin þróun. Með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið og hvernig samstarfið hefur þróast bæði með auknum fjölda ríkja og auknu samstarfi þá er slíkt í anda Nývirknihyggju er horfir til samstarfs ríkja sem ákveðna þróun.

EES samningurinn var undirritaður árið 1992 í Portúgal.<sup>144</sup> Markmið samningsins var að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það í huga að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði.<sup>145</sup> Til að ná þeim markmiðum EES samningsins var horft til hins svokallaða fjórfrelsis (e. *four freedoms*) þ.e. frjálst flæði vöru, þjónustu, fólksflutninga og fjármagns.<sup>146</sup> EES samningurinn færir öll 27 ríki Evrópusambandsins og þrjú EFTA ríki, þ.e. Ísland, Liechtenstein

---

<sup>143</sup> Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen-samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

<sup>144</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu*. (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 14.

<sup>145</sup> Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2 13. Janúar 1993.

<sup>146</sup> EFTA, „EEA Agreement,“ <http://secretariat.efta.int/content/eea/eea-agreement> (sótt 18. janúar 2010)

og Noreg, inn á sameiginlegan innri markað. <sup>147</sup> Hér á landi var EES samningurinn lögfestur með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. <sup>148</sup> Þann 1. janúar 1994 öðlaðist hann síðan gildi. <sup>149</sup>

EES samningurinn felur ekki aðeins í sér myndun einsleits evrópsks efnahagssvæðis með aðstoð hins svokallaða fjórfrelsis heldur felur samningurinn einnig í sér nánari samvinnu á öðrum sviðum, svo sem á sviði rannsókna og þróunar, umhverfismála, neytendamála, menntunar og félagsmála. Þeir þættir er falla utan við EES samninginn eru sameiginleg stefna Evrópusambandsins í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum, náttúruvernd, auðlindanýting, tollabandalag, sameiginleg viðskiptastefna, Efnahags- og myntbandalag Evrópu og sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna sambandsins. Utan við EES samninginn fellur einnig samvinna Evrópusambandsins á sviði dóms- og innanríkismála en Ísland tekur hins vegar þátt í Schengen samstarfinu, sem fellur undir dóms- og innanríkismál, á grundvelli sérstaks samnings þar að lútandi. <sup>150</sup> Þeim ríkjum er gerast aðilar að Evrópusambandinu er skylt að gerast einnig aðilar að EES samningnum. Þau verða sjálfkrafa aðilar að innri markaðnum og því er nauðsynlegt að þau séu einnig aðilar að EES samningnum. <sup>151</sup>

Schengen samningurinn gefur mun meiri aðgang að nefndum Evrópusambandsins en EES samningurinn og því er eðli samninganna nokkuð ólíkt. Þess vegna er hagsmunagæsla Íslands mun beinni en unnt er á grunni EES samningsins. Felst þessi aðgangur m.a. í því að sendiherra Íslands situr fundi sendiherra Evrópusambandsríkjanna þegar fjallað er um Schengen málefni og með sama hætti situr dómsmálaráðherra fundi dóms- og innanríkisráðherra Evrópusambandsins. <sup>152</sup> Sú breyting hefur orðið á frá hinu svokallaða hrúni

---

<sup>147</sup> EFTA, „EEA Agreement.“

<sup>148</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.* (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 14.

<sup>149</sup> Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2 13. Janúar 1993.

<sup>150</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.* (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 15.

<sup>151</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.* (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 16.

<sup>152</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um*



fjármálakerfisins á Íslandi að dómsmálaráðherra hefur falið sendiherra Íslands að sækja ráðherrafundina í sinn stað.<sup>153</sup> Íslenskum stjórnvöldum gefst betra tækifæri til að hafa áhrif á efni nýrra reglna með þessari beinu þátttöku en þess má geta að reglurnar eru teknar upp á Íslandi óbreyttar þegar þær hafa verið settar.<sup>154</sup> Með tilkomu Amsterdamsáttmálans árið 1997 varð stofnbreyting á stofnsáttmálum Evrópusambandsins og var Schengen samstarfið fellt undir laga- og stofnanaramma Evrópusambandsins.<sup>155</sup>

Hafa ber í huga að þær reglur er byggjast á EES samningnum og eru hluti fjórfrelsisins tryggir ríkisborgurum aðildarríkjanna víðtækan rétt til að fara óhindrað milli EES ríkjanna hvort heldur er til heimsóknar eða lengri dvalar. Þær heimildir er aðildaríki EES samningsins búa yfir varðandi það að vísa EES borgurum frá landi eru þröngar og tengjast sakaferli viðkomandi og framferði.<sup>156</sup>

---

*samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.* (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 69.

<sup>153</sup> Kristrún Kristinsdóttir skrifstofustjóri í Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, fjölskylduréttar- og útlendingaskrifstofa tölvupóstur til höfundar þann 19. apríl 2010.

<sup>154</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.* (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 70 - 71.

<sup>155</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.* (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 69.

<sup>156</sup> Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen-samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

## 6. Upplýsingakerfi Schengen ríkjanna

Með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið öðluðust íslensk stjórnvöld aðgang að ákveðnum upplýsingum. Upplýsingarnar eru mismunandi og eru geymdar í mismunandi gagnasöfnum. Þessi gagnasöfn eru eftirfarandi: SIS upplýsingakerfi Schengen ríkjanna, upplýsingabanki umsækjenda vegabréfaáritunar innan Schengen, Visa-upplýsingakerfið (VIS), False and Authentic Documents Online (FADO), Prüm-samningurinn, EURODAC og ný stofnun Evrópusambandsins er kemur að eftirliti með gagnasöfnum Schengen ríkjanna. Hér á eftir verður nánar fjallað um upplýsingakerfin og hvaða gögn þau geyma.

### 6.1. Upplýsingakerfi Schengen ríkjanna (SIS)

Eins og áður hefur komið fram þá öðluðust íslensk stjórnvöld aðgang að hinu svokallaða Schengen upplýsingakerfi (SIS) með aðild sinni að Schengen samstarfinu. Schengen upplýsingakerfið er mikilvægur stuðningsþáttur er vegur upp á móti því afnámi persónueftirlits er varð á landamærum með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Schengen upplýsingakerfið er bæði staðbundið upplýsingakerfi þ.e. N.SIS sem staðsett er í hverju landi fyrir sig og einnig miðlægt upplýsingakerfi þ.e. C.SIS.<sup>157</sup> Þær upplýsingar sem hýstar eru innan kerfisins eiga að vera skráðar á sambærilegan hátt í kerfið hjá öllum aðildarríkjum og hvílir ábyrgðin hjá hverju aðildarríkinu fyrir sig. Í Strassborg er staðsett hið miðlæga stuðningskerfi C.SIS og sér það um að miðla upplýsingum til upplýsingakerfa innan aðildarríkjanna en ríkin sjálf hafa aðgang að upplýsingum sem hýstar eru í þeirra eigin kerfi.<sup>158</sup>

Rekstur Schengen upplýsingakerfisins er mikilvægur þáttur í lögreglusamvinnu Schengen ríkjanna og hafa öll Schengen ríkin aðgang að

<sup>157</sup> Tillaga til þingsályktunar, Þskj. 1176-682. Mál, <http://www.althingi.is/altext/122/s/1176.html> (sótt 19. janúar 2010).

<sup>158</sup> Snjólfur Kristjánsson, H. S., „Hvert fara landamæraverðirnir? Ísland, Schengen og Amsterdamsáttmálinn.“ *Úlfjótur* (1999): 177-213.

upplýsingakerfinu. Þær upplýsingar sem geymdar eru í kerfinu eru t.d. upplýsingar um eftirlýsta einstaklinga sem óskað er handtöku á vegna gruns um afbrot eða til að afplána fangelsisrefsingu, týnda einstaklinga, einstaklinga sem stefna á fyrir dóm, útlendinga sem synja skal um inngöngu inn á Schengen svæðið ásamt stolnum munum eins og bifreiðum, skotvopnum, skilríkjum og fleira.<sup>159</sup> Einnig eru skráðir í kerfið einstaklingar vegna fyrirbyggjandi aðgerða, þetta eru einstaklingar sem skulu teknir í vörslu lögreglu og á sérstaklega við ósjálfráða einstaklinga og einstaklinga sem setja á í nauðungarvist. Í kerfið er einnig heimilt að setja upplýsingar um einstaklinga og ökutæki sem hafðir eru undir leynilegu eftirliti.<sup>160</sup> Lögregla og útlendingaeftirlit allra aðildaríkja Schengen samstarfsins hafa aðgang að kerfinu.<sup>161</sup> Rekstur upplýsingakerfis Schengen ríkjanna, SIS hvílir sameiginlega á samstarfsríkjunum.<sup>162</sup>

Mikilvægt er að allar þær upplýsingar sem settar eru inn í gagnabanka Schengen ríkjanna séu réttar og til að tryggja það hefur hvert aðildarlandanna sett upp svokallaða Sirene skrifstofu (Supplementary Information Request on National Entry). Innan hennar er farið yfir og lagt mat á allar þær upplýsingar, er leggjast eiga inn í bankann. Sirene skrifstofan er eins konar miðpunktur lögregluembætta í viðkomandi landi gagnvart öðrum Schengen ríkjum þegar kemur að því að dreifa upplýsingum í gegnum umræddan gagnabanka. Sirene skrifstofan er undir stjórn ríkislögreglustjóra.<sup>163</sup>

Öll lögregluþingvöld landsins auk alþjóðadeildar og flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum hafa aðgang að SIS upplýsingakerfinu til að fletta upp nöfnum á útlendingum sem þeir hafa afskipti af. Þá vegna venjubundins eftirlits og einnig ef talin er ástæða til nánari eftirgrennslan um viðkomandi. Einn

---

<sup>159</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, „Frjáls för yfir landamæri innan Evrópu og verndun Persónuupplýsinga,“ Ísland í Schengen samstarfinu. Frjáls för yfir landamæri innan Evrópu. <http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/schengen/upplýsingar/nr/524> (sótt 19. janúar 2010).

<sup>160</sup> Dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra um Schengen-samstarfið. 821. Skýrsla lögð fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995- - 96.

<sup>161</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, „Frjáls för yfir landamæri innan Evrópu og verndun Persónuupplýsinga,“ Ísland í Schengen samstarfinu. Frjáls för yfir landamæri innan Evrópu.

<sup>162</sup> Snjólfur Kristjánsson, H. S., „Hvert fara landamæraverðirnir? Ísland, Schengen og Amsterdamsáttmálinn.“ *Úlfjótur* (1999): 177-213.

<sup>163</sup> Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. *Alþjóðleg lögreglusamvinna innan Schengen*. <http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/logregla/upplýsingar/nr/525> Sótt 26. Mars 2010.

af lykilorðum þess að Schengen samstarfið virki sem skyldi er upplýsingakerfið og því er mikilvægt að því sé sinnt af kostgæfni.<sup>164</sup>

Schengen upplýsingakerfið er á ábyrgð ríkislögreglustjóra og sér hann um rekstur þess skv. 2. gr. laga um Schengen upplýsingakerfið. Í reglugerð nr. 112/2001 er nánar fjallað um skyldur ríkislögreglustjóra varðandi Schengen upplýsingakerfið. Í reglugerðinni kemur fram að ríkislögreglustjóri skuli skipuleggja innra eftirlit með Schengen upplýsingakerfinu og hefur alþjóðadeild verið falið þau verkefni og einnig heldur deildin utan um SIS gagnagrunninn um eftirlýsta menn. SIS gagnagrunnurinn er t.d. notaður af löggæslustofnunum til að bera fram ósk eftir því að einstaklingar verði handteknir og framseldir sbr. 95. gr. Schengen samningsins.<sup>165</sup>

Samkvæmt lögreglustjóranum á Suðurnesjum hefur SIS upplýsingakerfið komið íslenskum stjórnvöldum að góðum notum. Við notkun þess hafa fjöldi svokallaðra „smella“ komið upp á útlendinga er staddir hafa verið hér á landi. Það þýðir að viðkomandi hefur verið skráður í kerfið sbr. 96, 97 og 98 greinum Schengen samningsins. Í lögum nr. 16/2000 um SIS upplýsingakerfið á Íslandi er nánar fjallað um hvað er heimilt að skrá í Schengen upplýsingakerfið. Svokallaðir „smellir“ hafa komið fram eftir að viðkomandi einstaklingar komu inn á Schengen svæðið og eru aðgerðir yfirvalda gagnvart þessum einstaklingum í samræmi við þær upplýsingar sem komu fram í upplýsingakerfinu. Þær upplýsingar er koma fram við svokallaða smelli eru ekki aðgengilegir nema Ísland sé aðili að Schengen samstarfinu. Kerfið sjálft hefur ekki orðið þess valdandi að upplýsa sakamál en það hefur komið að góðum notum við rannsókn mála.<sup>166</sup>

Eins og komið hefur fram þá hefur Schengen upplýsingakerfið að geyma fjöldann allan af upplýsingum. Aðgengi íslenskra stjórnvalda að slíkum upplýsingum vege upp það afnám landamæra er varð við inngöngu Íslands í Schengen samstarfið eins og nefnt var áður. Gera má ráð fyrir að aðgangur að þeim upplýsingum sem geymdar eru í upplýsingakerfinu hjálpi yfirvöldum að

---

<sup>164</sup> Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

<sup>165</sup> Ríkislögreglustjórnin, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn* (Reykjavík: Ríkislögreglustjórnin, 2009), 28.

<sup>166</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

grennslast fyrir um einstaklinga er staddir eru hér á landi svo og í baráttu þeirra við skipulagða glæpastarfsemi.

## 6.2. Upplýsingabanki umsækjenda vegabréfsáritunar innan Schengen

Evrópusambandið samþykkti að koma í gagnið gagnabanka vorið 2009 og þar var ætlunin að geyma líffræðilega tölfræði eins og fingraför og myndir af um 70 milljónum manna sem færu um landamæri ríkja Evrópusambandsins á ári hverju. Er um að ræða aðgang að gagnabanka fyrir aðildarríki Evrópusambandsins sem eru þátttakendur í Schengen samstarfinu. Í gagnabankanum verður að finna upplýsingar um alla þá sem sækja um vegabréfsáritun innan Schengen samstarfsins og þurfa íbúar rúmlega 100 ríkja vegabréfsáritun til að geta ferðast til ríkja Evrópusambandsins. Stjórnvöld í ríkjum Evrópusambandsins og Europol geta fengið aðgang að gagnabankanum í sérstökum málum eins og t.d. í rannsókn á hryðjuverkum og alvarlegum glæpamálum.<sup>167</sup> Umræddur gagnabanki hefur ekki verið tekinn í notkun hér á landi.<sup>168</sup>

## 6.3. Visa upplýsingakerfið (VIS)

Samvinna milli aðildarríkja Schengen samstarfsins í tengslum við vegabréfsáritanir inn á Schengen svæðið er nú þegar til staðar. Aðildarríki Schengen samstarfsins fara öll eftir sameiginlegum lista um lönd þar sem ríkisborgarar þurfa vegabréfsáritun til að komast inn á Schengen svæðið. Ríkin hafa sett sér sameiginleg skilyrði um útgáfu vegabréfsáritana og nú er í þróun nýtt kerfi á þessum vettvangi þ.e. hið svokallaða Visa upplýsingakerfi (VIS). Um er að ræða miðlægt upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir fyrir aðildarríki Schengen samstarfsins.<sup>169</sup> Upplýsingakerfið mun m.a. geyma fingraför og myndir af öllum

---

<sup>167</sup> Mbl.is, „ESB samþykkir gagnabankia um vegabréfsáritanir,” *mbl.is*, 12.júní 2007. [http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2007/06/12/esb\\_samthykkir\\_gagnabanka\\_um\\_vegabrefsaritanir/](http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2007/06/12/esb_samthykkir_gagnabanka_um_vegabrefsaritanir/) (sótt 13. maí 2008).

<sup>168</sup> Hrafnhildur Svavarsdóttir varðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, tölvupóstur til höfundar 23. apríl 2010.

<sup>169</sup> Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen-samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

einstaklingum sem sækja um vegabréfsáritun inn á Schengen svæðið. Ætlunin er að VIS upplýsingakerfið verði tilbúið til notkunar í desember 2010.<sup>170</sup>

Samkvæmt aðalvarðstjóra í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum þá hefur uppsetningu á VIS upplýsingakerfinu ekki verið lokið. Hann telur að sú töf sem orðið hefur á uppsetningunni muni valda því að eftirlit á landamærum í Flugstöð Leifs Eiríkssonar muni tefjast eitthvað í einhverjum tilfellum.<sup>171</sup>

#### **6.4. FADO, (False and Authentic Documents Online)**

FADO er samevrópskur gagnagrunnur sem heldur utan um upplýsingar um gild og fölsuð skilríki og skjöl er koma fram við eftirlit með útlendingum. Upplýsingarnar í gagnagrunninum liggja á þremur leyndarstigum. Tveir starfsmenn flugstöðvardeildar hafa aðgang að hæsta stiginu, svokölluðu Expert FADO. Aðgang að stigi fyrir neðan það eða iFADO fá almennir lögreglumenn. Á lægsta stiginu, PRADO fær almennigur aðgang á netinu og er það hugsað fyrir bankastofnanir, hótél og aðra er veita ákveðna þjónustu eða gæði út á framvísun skilríkja.<sup>172</sup>

#### **6.5. Þrüm samningurinn.**

Þann 30. nóvember 2009 undirritaði Ragna Árnadóttir dómsmála- og mannréttindaráðherra samning við Evrópusambandið um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri og þá einkum í baráttunni gegn hryðjuverkum og glæpastarfsemi.<sup>173</sup> Samningurinn er jafnan kallaður Þrüm samningurinn og felur m.a. í sér gagnkvæman uppfluttiaðgang aðildarríkja Evrópusambandsins,

---

<sup>170</sup> Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, „Dómsmálaráðherra undirritaði samning við ESB um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri,“ Fréttatilkynningar 31.11.2009. <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/6892>.

(sótt 26. mars 2010).

<sup>171</sup> Eiríkur Hafberg Sigurjónsson varðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, tölvupóstur til höfundar 29. mars 2010.

<sup>172</sup> Eiríkur Hafberg Sigurjónsson varðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, tölvupóstur til höfundar 29. mars 2010.

<sup>173</sup> Visir.is, „Dómsmálaráðherra undirritaði landamærasamning við ESB,“ *visir.is*, 30. nóvember 2009. <http://www.visir.is/article/20091130/FRETTIR01/964076156/1213> (sótt 27. febrúar 2010).

Íslands og Noregs að fingrafara- og erfðaeftisskrám lögreglu ásamt ökutækjaskrá. Að sögn dómsmála- og mannréttindaráðherra er lögreglu veittar nýjar og auknar heimildir í baráttunni gegn glæpastarfsemi yfir landamæri og að um sé að ræða mikilvægt framfaraskref í alþjóðlegu lögreglusamstarfi. Á síðari hluta árs 2011 er gert ráð fyrir að öll aðildarríki ESB verði tæknilega tilbúin til að skiptast á upplýsingum úr gagnabönkum.<sup>174</sup> Yfirmaður alþjóðaskrifstofu telur hins vegar að íslensk stjórnvöld séu ekki tilbúin að standa við þær skuldbindingar sem ofangreindur samningur fjallar um.<sup>175</sup>

## 6.6. Eurodac

Eurodac upplýsingakerfið er miðlægt gagnasafn allra aðildarríkjanna og hefur að geyma upplýsingar um fingraför. Tilgangurinn með gagnasafninu er að geta borið saman fingrafaraupplýsingar hælisleitenda.<sup>176</sup> Upplýsingakerfið Eurodac gerir Schengen ríkjunum kleift að bera kennsl á annars vegar einstaklinga er óska eftir hæli í viðkomandi ríki og hins vegar einstaklinga sem ber að handtaka vegna ólöglegar farar yfir ytri landmæri Schengen ríkjanna. Með því að bera saman fingraför við gagnabankann geta yfirvöld í aðildarríkjum Schengen samstarfsins séð hvort viðkomandi hafi óskað eftir hæli í öðru aðildar ríki og einnig athugað hvort viðkomandi hafi komið ólöglega inn á Schengensvæðið.<sup>177</sup> Samkvæmt reglugerð nr. 53/2003 um útlendinga þá er það Útlendingastofnun sem tekur ákvörðun um að senda fingrafaraupplýsingar til annarra landa á grundvelli Eurodac reglna.<sup>178</sup>

Ekki eru aðeins tekin fingraför af hælisleitendum Schengen ríkjanna. Ýmsar aðrar upplýsingar eru teknar, s.s. uppruni, stað- og tímasetning

---

<sup>174</sup> Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, „Dómsmálaráðherra undirritaði samning við ESB um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri,“ Fréttatilkynningar 31.11.2009. <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/6892>.

(sótt 26. mars 2010).

<sup>175</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>176</sup> Ríkislögreglustjóri, *Ársskýrsla 2001* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri), 33.

<sup>177</sup> Europa, „Eurodac“ system,“

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133081\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133081_en.htm) (sótt 27. febrúar 2010).

<sup>178</sup> Ríkislögreglustjóri, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn* (Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2009), 28.

hælisumsóknar ef það á við, kyn og fleira sem við á. Öll Schengen ríkin hafa aðgang að þeim upplýsingum sem aflað er um hælisleitendur. Upplýsingakerfið hefur að geyma upplýsingar um alla hælisleitendur sem eru eldri en 14 ára og eru upplýsingarnar varðveittar í 10 ár nema viðkomandi hælisleitandi öðlist ríkisborgararétt í einu af Schengen ríkjum. Upplýsingar um einstakling frá ríki utan Schengen svæðisins sem gerir tilraun til að fara yfir ytri landamæri Schengen ríkjanna eru geymdar í tvö ár frá því að fingraför eru tekin af viðkomandi.<sup>179</sup> Það er á hendi ríkislögreglustjóra að annast samskipti við erlend yfirvöld gegnum miðlægan gagnagrunn Eurodac.<sup>180</sup>

## 6.7. Ný stofnun Evrópusambandsins

Á sama tíma og dómsmála- og mannréttindaráðherra, Ragna Árnadóttir skrifaði undir hinn svokallaða Prüm samning var einnig rætt um nýja stofnun Evrópusambandsins sem fyrirhugað er að setja á fót. Þeirri stofnun er ætlað að hafa umsjón með þeim upplýsingakerfum sem nú eru starfrækt á sviði dóms- og innanríkismála; SIS, VIS og Eurodac. Ísland mun eiga aðild að þeirri stofnun þar sem það er aðili að öllum þeim upplýsingakerfum sem stofnuninni er ætlað að reka.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Europa, „Eurodac“ system“

<sup>180</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn* (Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn, 2009), 28.

<sup>181</sup> Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, „Dómsmálaráðherra undirritaði samning við ESB um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri,“ Fréttatilkynningar 31.11.2009. <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/6892>. (sótt 26. mars 2010).



## 7. Stofnanabundið samstarf

Þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi hefur aukist með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Við inngöngu öðluðust íslensk stjórnvöld aðgang að auknu alþjóðlegu samstarfi á vegum Schengen ríkjanna. Innganga Íslands í Schengen samstarfið er ekki upphafið af slíku samstarfi og í þessum kafla verður fjallað um það samstarf sem Ísland er aðili að og eiga það sameiginlegt að hafa á einhvern hátt áhrif á baráttuna við skipulagða glæpastarfsemi. Hér verður rætt um Landamærastofnun Evrópu (Frontex), Interpol, Europol og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) og að lokum verður fjallað um alþjóðlegt samstarf lögreglu vegna Schengen samstarfsins en Frontex er í sérstökum kafla vegna umfangs stofnunarinnar.

### 7.1. Landamærastofnun Evrópu (Frontex)

Landamærastofnun Evrópu hefur höfuðstöðvar í Varsjá í Póllandi.<sup>182</sup> Hlutverk stofnunarinnar er að leiða samvinnu aðildarríkjanna á sviði landamæravörslu, en stofnunin fer hvorki með lagasetningarvald né ber ábyrgð á framkvæmd landamæravörslu. Þau verkefni sem stofnunin kemur að eru helst að samhæfa samvinnu landamæravarða, aðstoða aðildarríkin við þjálfun landamæravarða, framkvæma áhættugreiningu, fylgja eftir hvers kyns rannsóknum í þágu landamæragæslu, aðstoða ríki við sérstakar aðstæður vegna álags á einstaka hluta ytri landamæra og veita ríkjunum aðstoð við að framkvæma brottvísanir sameiginlega. Yfir Landamærastofnun Evrópu er sérstök stjórn. Hvert ríki tilnefnir einn fulltrúa í stjórnina og þar á meðal Ísland og Noregur. Innan Landamærastofnunar Evrópu njóta Ísland og Noregur meiri réttinda en í þeim fagstofnunum sem falla undir EES samninginn þ.e. innan stofnunarinnar hafa

---

<sup>182</sup> Frontex, „What is Frontex,“ <http://www.frontex.europa.eu/> (sótt 17. mars 2010).

Þessi tvö ríki atkvæðisrétt í málefnum sem varða þau sérstaklega.<sup>183</sup> Fyrir Íslands hönd situr lögreglustjóri Suðurnesja í stjórn Landamærastofnunar Evrópu.<sup>184</sup>

## 7.2. Interpol

Ýmsar stofnanir hafa verið settar á fót til að sporna gegn alþjóðlegum glæpum og glæpastarfsemi ásamt samvinnu milli ríkja við rannsóknir afbrota og til að auka líkurnar á því að höndum verði komið yfir aðila, er hafa brotið af sér og hafa yfirgefið það ríki sem afbrotið var framið í. Ein af þeim stofnunum er Interpol sem var stofnsett árið 1923 í þeim tilgangi að efla samstarf lögreglu þvert á landamæri ásamt því að styðja við og aðstoða yfirvöld í því að koma í veg fyrir og berjast gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi. Aðildarríki Interpol eru 188 talsins og eru engin önnur stofnun eða samtök eins fjölmenn á sviði lögreglusamvinnu starfandi í dag. Markmið Interpol er að greiða fyrir alþjóðlegri samvinnu lögreglu, jafnvel þar sem diplómátskt samband er ekki til staðar milli ríkja. Aðgerðir miðast þó við þau lög og reglur er gilda innan ríkjanna sjálfra og í anda alþjóðlegra yfirlýsinga varðandi mannréttindi. Interpol tekur ekki þátt í neinu er við kemur stjórnárum, hernaði, trúmálum eða kynþáttafordómum.<sup>185</sup>

Interpol rekur svokallað I 24/7 upplýsingakerfi og hafa íslensk stjórnvöld aðgang að því. Lögreglumenn við landamæravörslu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar hafa aðgang að kerfinu í svokölluðum landamærabúrum. Þær upplýsingar sem settar eru inn í I 24/7 kerfið eru upplýsingar um eftirlýsta einstaklinga og töpuð eða stolin ferðaskilríki.<sup>186</sup> Einnig hafa stjórnvöld nýtt sér Interpol á margan annan hátt. Aðildarlöndin hafa öll aðgang að Interpol samskiptakerfinu. Með aðstoð Interpol netsins hafa aðildarríkin möguleika á því að setja fram fyrirspurnir um sakaferil, leita samkvæmt fingraförum og ýmisskonar öðrum upplýsingum. Leit í

---

<sup>183</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu* (Forsætisráðuneyti, 2007), 73.

<sup>184</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanæsbæ, 12. mars 2010.

<sup>185</sup> INTERPOL, „About INTERPOL.“ <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> (sótt 4. mars 2010).

<sup>186</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeldar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

gagnagrunnum Interpol er í raun ekki háð neinum takmörkunum. Hvað annarskonar upplýsingaöflun varðar þá verður að hafa í huga að þar gilda reglur hvers ríkis fyrir sig. Upplýsingarnar eru í „eigu“ aðildarríkjanna og því háð lögum og reglum hvers aðildarríkis fyrir sig svo og það hvernig með upplýsingarnar er farið.<sup>187</sup>

Með aðgangi Íslands að upplýsingakerfi Interpol I 24/7 og þeirri samvinnu er fram fer milli aðildarríkja Interpol öðlast íslensk stjórnvöld aukna alþjóðlega samvinnu og upplýsingar fyrir utan það samstarf og upplýsingar er þau hafa í gegnum Schengen samstarfið. Hlýtur það að teljast kostur og aukinn styrkur að vera í samstarfi við önnur ríki innan Interpol.

Mikill fjöldi ríkja eru innan Interpol og mögulegt er að horfa til þeirrar stofnunar í anda Nýfrjálslyndrar stofnanahyggju en sú kenning telur þátttöku í stofnunum geta dregið úr áhrifum stjórnleysis á alþjóðlega samvinnu. Hafa verður í huga að aðildarríki Interpol horfa til eigin reglna en Nýfrjálslynd stofnanahyggja lítur svo á að það sé hægt að sannfæra ríki um að starfa með öðrum ríkjum og þau muni fylgja reglum og að lokum mun sú samvinna skila af sér algildum ávinningi.

### **7.3. Europol, (European Law Enforcement Agency)**

Evrópulögreglan eða Europol (European Law Enforcement Agency) er sérstök stofnun á sviði lögreglusamvinnu aðildarríkja Evrópusambandsins og gegnir því hlutverki að vera lögregluliðum aðildarríkja til stuðnings.<sup>188</sup> Stofnun Europol var samþykkt með Maastricht samningnum árið 1992 og fæst stofnunin við miðlun upplýsinga í sambandi við rannsóknir glæpamála.<sup>189</sup> Helstu markmið Europol eru að stuðla að samvinnu aðildarríkjanna í baráttu þeirra gegn hryðjuverkum,

---

<sup>187</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>188</sup> Snjólfur Kristjánsson, H. S., „Hvert fara landamæraverðir? Ísland, Schengen og Amsterdamsáttmálinn.“ *Úlfjótur* (1999): 177-213.

<sup>189</sup> Ragna Árnadóttir dómsmála og mannréttindaráðherra, „Fyrirlestur um Schengen í Háskóla Íslands 7. október 2009.“ (fyrirlestur fluttur 7. Október 2009).  
[http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=536095](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=536095) (sótt 4. mars 2010).

fíkniefnasmygli og öðrum alvarlegum skipulögðum glæpum og sjá til þess að baráttan sé sem áhrifaríkust.<sup>190</sup> Europol tók að fullu til starfa 1. júlí 1999. En starfsemi hafði hafist með stofnun Eiturlyfjagæðingafélags Europol árið 1994 og næstu ár á eftir bættustu fleiri flokkar við.<sup>191</sup> Þann 29. október árið 1993 ákvað Evrópuráðið að Europol yrði staðsett í Haag í Hollandi, enda hafði borgin löngum haft tengsl við alþjóðalög og reglu þar sem alþjóðadómstóllinn er staðsettur þar.<sup>192</sup> Á milli Íslands og Europol var gerður samstarfssamningur í júní 2001 og beinlínusamband er milli alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra og aðalstöðva Europol. Snemma árs 2007 tók íslenskur tengifulltrúi til starfa við stofnunina.<sup>193</sup> Hvað viðkemur ríkjum er fá aðgang að Europol þá er mögulegt fyrir ríki utan Evrópusambandið að gera samstarfssamning við Europol eins og t.d. Ísland, Noregur, Bandaríkin og fleiri hafa gert. Samstarfið er háð gagnkvæmum vilja ríkjanna.<sup>194</sup>

Nýfrjálslýnd stofnanahyggja telur að eina leiðin til þess að ná samvinnu í alþjóðakerfinu sé í gegnum stofnanir og að þannig sé hagsmunum ríkisins best borgið. Europol er stofnun á sviði lögreglusamvinnu aðildarríkja Evrópusambandsins og vísar til þess hugmynda stofnanahyggju er leggur áherslu á að uppbygging eða hönnun stofnana sé miklvægasta breytan en ekki völd ríkja.

#### 7.4. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE)

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, ÖSE (Organization for Security and Cooperation in Europe) gegnir veigamiklu hlutverki er kemur að eflingu öryggis, mannréttinda, lýðræðis og átakavarna innan aðildarríkjanna.<sup>195</sup> Aðkoma ÖSE að baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi er í formi stuðnings við sérhæfðar

<sup>190</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>191</sup> EUROPOL, „Welcome to the European Law Enforcement Agency,“ <http://www.europol.europa.eu/> (sótt 4. Mars 2010)

<sup>192</sup> EUROPOL, *Ten Years of Europol 1999-2009*. (Holland: Europol, 2009)

<sup>193</sup> Forsætisráðuneytið, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu*. (Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007), 72.

<sup>194</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>195</sup> Visir.is. *Lögreglan á námskeiði um útlendinga og mansal*. 2. desember 2009. Visir.is, (sótt 4. mars 2010)

stofnanir er berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi svo og aðstoð við aðildarríkin í baráttu þeirra gegn skipulagðri glæpastarfsemi. ÖSE hefur ekki umboð til beinna aðgerða gegn skipulagðri glæpastarfsemi nema í því formi sem þegar hefur verið nefnt.<sup>196</sup> Innan stofnunarinnar eru 56 ríki frá Evrópu, Mið Asíu og Norður Ameríku og er ÖSE stærsta svæðisbundna stofnunin á sviði öryggismála í heiminum í dag.<sup>197</sup> Stofnunin er staðsett í Vín í Austurríki og innan hennar fer fram reglubundið samráð á sviði mannréttindamála, lýðræðis, réttinda minnihlutahópa, auk öryggis- og afvopnunarmála.<sup>198</sup>

Ef litið er til Íslands þá var haldið námskeið í lok árs 2009 á vegum lögregluskóla ríkisins um málefni útlendinga. Meðal efnis á námskeiðinu var skipulögð glæpastarfsemi og varnir gegn henni og þá ekki síst hvað viðkom mansali. Í tilefni námskeiðsins sendi ÖSE hingað til lands fyrirlesara er starfar innan þeirrar deildar er berst gegn skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>199</sup>

ÖSE er enn ein stofnunin er kemur að því að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi en áður hefur verið fjallað um Europol, Interpol og það samstarf er Ísland á í og tengist Schengen samstarfinu. Eins og fram kemur hér að ofan þá kemur ÖSE að eflingu öryggis, mannréttinda, lýðræðis og átakavarna innan aðildarríkjanna. Ef horft er á hlutverk ÖSE út frá kenningarlegu sjónarhorni þá drógu virknishyggjumenn í efa að ríkið hefði getu til að sinna og fullnægja þörfum þegna sinna. Eins og fram kemur hér að framan þá taldi Mitrany að ríkið væri komið á ákveðna endastöð í því að uppfylla þarfir þegna sinna. Ef horft er til þess hlutverks er ÖSE hefur í samvinnu ríkjanna þá eru hugmyndir virknishyggjumanna ekki fjarri lagi.

---

<sup>196</sup> OSCE: *Report on OSCE Activities in the Fight Against Organized Crime in 2008*. Office of the Secretary General Strategic Police Matters Unit. Bls 7.

<sup>197</sup> OSCE. *Facts and figures. About the OSCE*. Heimasíða OSCE. <http://www.osce.org/about/19298.html> Sótt 4. mars 2010.

<sup>198</sup> Sendiráð Íslands í Vín, Austurríki, „ÖSE/OSCE,“ <http://www.iceland.org/at/islenska/sendiradid/althjodastofnanir/OSCE/> (sótt 4. mars 2010).

<sup>199</sup> Visir.is, „Lögreglan á námskeiði um útlendinga og mansal,“ *visir.is*, 2. desember 2009. <http://www.visir.is/article/20091202/FRETTIR01/197385197/1047> (sótt 4. mars 2010).

## 7.5. Alþjóðlegt samstarf lögreglu vegna Schengen samstarfsins

Á vegum Schengen samstarfsins á sér stað nokkuð viðamikil alþjóðlegt samstarf aðildarríkja. Lögreglan á Suðurnesjum og aðrar stofnanir ríkisins eiga aðild að fjölbreyttu samstarfi í tengslum við aðild að Schengen samstarfinu. Íslendingar taka einnig þátt í samstarfi Norðurlandanna á vettvangi flugverndar og landamæraeftirlits og eiga Íslendingar aðild að eftirtöldu samstarfi og nefndum Norðurlandanna: NAPIX og Immigration Fraud Conference (IFC), Joint Expert Board:, Return operations.<sup>200</sup>

Eins og komið hefur fram hér að framan þá hefur það verið mat bæði þeirra er vinna við löggæslu og annara er hafa tjáð sig um veru Íslands í Schengan samstarfinu að það samstarf og aðgangur að upplýsingum eru aðal kostir samstarfsins. Í viðauka I eru upplýsingar um það alþjóðlega samstarf sem íslensk stjórnvöld hafa aðgang að vegna aðildar að Schengen samstarfinu ásamt útskýringum á því hvað felst í hverju samstarfi fyrir sig.

Ef horft er til þess samstarfs sem er til umfjöllunar hér þá er það nokkuð ljóst að það samstarf sem orðið hefur til út frá Schengen samstarfinu hefur aukist síðustu ár. Til dæmis ef litið er á nýlegt dæmi þ.e. undirskrift Prüm samningsins svokallaða þann 30. nóvember árið 2009. Samningurinn er til þess fallandi að efla lögreglusamstarf yfir landamæri og þá einkum í baráttunni gegn hryðjuverkum og glæpastarfsemi.<sup>201</sup> Prüm samningurinn felur í sér m.a. gagnkvæman uppflettiðgang aðildarríkja ESB, Íslands og Noregs að fingrafara- og erfðaeftirlitskrám lögreglu ásamt ökutækjaskrá. Að sögn dómsmála- og mannréttindaráðherrans eru lögreglu veittar nýjar og auknar heimildir í baráttunni gegn glæpastarfsemi yfir landamæri og um sé að ræða mikilvægt framfaraskref í alþjóðlegu lögreglusamstarfi. Á síðari hluta árs 2011 er gert ráð fyrir að öll aðildarríki ESB verði tæknilega tilbúin til að skiptast á upplýsingum úr gagnabönkum.<sup>202</sup> Ef litið er á umræddan samning er nokkuð ljóst að sú samvinna

---

<sup>200</sup> Eiríkur Hafberg Sigurjónsson varðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, tölvupóstur til höfundar 29. mars 2010.

<sup>201</sup> Visir.is, „Dómsmálaráðherra undirritaði landamærasaming við ESB,“

<sup>202</sup> Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, „Dómsmálaráðherra undirritaði samning við ESB um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri,“ Fréttatilkynningar 31.11.2009. <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/6892>.

(sótt 26. mars 2010).

sem þar er milli ríkja er mjög nán og djúp. Greinilegt er að ríki Schengen samstarfsins og Evrópusambandsins sjá hag í því að heimila öðrum ríkjum að nýta sér þau gagnasöfn er þau búa yfir, allt í þeim tilgangi að vinna að sameiginlegum markmiðum sem eru að berjast gegn hryðjuverkum og glæpastarfsemi.

## 8. Kostir aðildar að Schengen samstarfinu.

Ekki eru allir á eitt sáttir hvað varðar ágæti aðildar Íslands að Schengen samstarfinu. Lögreglufélag Vestfjarða ásamt Snorra Magnússyni formanni Landssambands lögreglumanna hafa haft uppi efasaemdir um ágæti Schengen samstarfsins og telja að það auðveldi landgöngu fólks sem hingað komi í þeim tilgangi að fremja glæpi.<sup>203</sup> Ekki er aðeins um lögreglumenn að ræða er hafa talið að vera Íslands í Schengen samstarfinu sé miður til góða fyrir land og þjóð. En einnig hafa komið fram jákvæðir þættir þess að vera innan Schengen samstarfsins og bæði aðilar er starfa innan löggæslunnar og einnig utan hafa tjáð sig um jákvæða þætti aðildar.

Í svari dómsmála og mannréttindaráðherra Rögnu Árnadóttur við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen samstarfið á Alþingi kemur fram að aðgangur að þeim upplýsingakerfum sem eru á vegum Schengen samstarfsins er einn af meginkostum samstarfsins, fyrir utan þá alþjóðlegu samvinnu sem byggð er á samstarfinu. Sú samvinna er fyrst og fremst fólgin í samstarfi lögreglu- og dómsmálayfirvalda aðildarríkjanna en eins og áður hefur komið fram er yfirlýst markmið hinnar evrópsku lögreglusamvinnu baráttan gegn alþjóðlegri, skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>204</sup>

Ekki er dómsmála- og mannréttindaráðherra einn um þá skoðun að það samstarf sem Ísland fékk aðgang að sé einn af stærstu kostum þess að vera innan Schengen samstarfsins. Að sögn lögreglustjórans á Suðurnesjum er aðkoma og það samstarf, ásamt aðgangi að SIS gagnabankanum aðal kostir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Með inngöngu Íslands í samstarfið öðluðust Íslendingar aðild að Europol, Eurojust og Landamærastofnun Evrópu eða Frontex. Með aðildinni að Schengen samstarfinu hafa Íslendingar nú meiri rétt til nánara

---

<sup>203</sup> Visir.is, „Lögreglumenn vilja Ísland úr Schengen,“ *visir.is*, 31. október 2009.

<http://www.visir.is/L%C3%B6greglumenn-vilja-%C3%8Dsland-%C3%BAr-Schengen/2009263597942> (sótt 14. febrúar 2010)

<sup>204</sup> Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen-samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.



samstarfs við Evrópusambands ríkin en EES samningurinn hefði gefið. Þátttaka Íslendinga í samsettu nefndinni tryggði Íslendingum einnig meiri rétt til aðildar að stjórn málaalegum ákvörðunum með Evrópusambandsríkjunum en EES aðildin.<sup>205</sup>

Helsti ávinningur af inngöngu Íslands í Schengen samstarfið að mati yfirmanns flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum er að hafa komist í samfélag þjóða til að takast á við það sameiginlega verkefni að berjast gegn glæpum og skipulagðri glæpastarfsemi. Schengen samstarfið hafi leitt af sér ákveðna þróun og það sem stendur Íslendingum næst er Frontex, er var stofnað á vormánuðum árið 2005. Innan Frontex er ákveðin þróun í því hvernig verið er að reyna að taka þennan málaflökk fastari tökum, þ.e. innri landamæri. Meiri áhersla er lögð á greiningu, að finna vandamálin og takast á við þau. Vinna við hin svokölluðu þriðju ríki og takast á við vandamálin í upprunaríkjunum sjálfum. Sérstaklega ólöglega komu einstaklinga til Schengen ríkjanna. Einstaklingar reyna að komast til ríkja þar sem lífsgæði eru betri og þá er líka hægt að horfa til austurhluta Evrópu, þ.e. í rauninni á hvaða ríki eða land þar sem lífsgæði eru lélegri.<sup>206</sup>

Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra telur að það sé erfitt að rökstyðja ávinning þess að vera í Schengen samstarfinu, sérstaklega þar sem ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um það hver kostnaðurinn var og er og þá hvort að þeim fjárumunum hefði ef til vill verið betur varið annarsstaðar. Hins vegar telur hann að það séu tvímælaust ýmsir kostir er fylgja aðild að Schengen samstarfinu fyrir Ísland, t.d. aðgangur íslenskrar lögreglu að SIS upplýsingakerfinu. Hver og einn lögreglumaður hefur aðgang að upplýsingum sem ekki voru aðgengilegar áður en Ísland gekk í Schengen samstarfið. Margsinnis hafa komið í ljós kostir þessa aðgangs þar sem hér hafa fundist eftirlýstir einstaklingar til handtöku og framsals eða einstaklingar sem hafa ekki heimild til að dvelja innan Schengen svæðisins. Að mati yfirmanns alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra er það ekki spurning að íslensk lögregla er mun betur meðvituð um alþjóðlegt lögreglusamstarf og þá möguleika sem það býður upp á þar sem

<sup>205</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>206</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónn aðstoðaryfirlögregluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

talsverður fjöldi lögreglumanna hefur átt þess kost að sækja námskeið vegna veru Íslands í Schengen samstarfinu. Ef horft er til hins almenna borgara þá er augljóst hagræði af því að geta ferðast óhindrað um stærstan hluta Evrópu án þess að þurfa að fara í gegnum persónueftirlit, eða vegabréfaskoðun á landamærum. Að sögn yfirmanns alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra þá hefur ekki verið gerð nákvæm úttekt á því hver heildarkostnaðurinn er vegna veru Íslands í Schengen samstarfinu, ef talin eru með framlög til Frontex, Evrópska landamærasjóðsins, fundarsókn, starfsmanns í Brussel auk kostnaðar heima fyrir t.d. vegna Sirene skrifstofu. Innganga Íslands í Schengen samstarfið varð til þess að auðveldara var að fara á milli þeirra ríkja sem eru innan Schengen samstarfsins og þá á það að sjálfsögðu einnig við þá óheiðarlegu er ferðast milli ríkja til að fremja afbrot.<sup>207</sup>

Helgi Gunnlaugsson prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands og sérfræðingur í afbrotufræði telur hins vegar að aðgangur íslenskra stjórnvalda að alþjóðlegum gagnabönkum í krafti Schengen aðildar gagnist þeim í baráttunni við erlenda glæpahringi. Hann hafnar einnig þeirri kenningu að skipulögð glæpastarfsemi þrífist í skjóli Schengen aðildar. Með aðild Íslands opnast möguleiki á samstarfi við lögregluembætti annarra ríkja og í raun veitir samstarfið vernd gegn mansali og annarri skipulagðri glæpastarfsemi og væru Íslendingar berskjaldaðir án Schengen samstarfsins.<sup>208</sup>

Eins og áður kom fram þá eru ekki allir á eitt sáttir hvað varðar aðild Íslands í Schengen samstarfinu. Félagsmenn í Lögreglufélagi Vestfjarða ályktuðu á aðalfundi félagsins í október mánuði árið 2009 að Ísland skyldi segja sig úr Schengen samstarfinu og taka upp vegabréfaeftirlit eins og tíðkaðist áður en til Schengen aðildar kom árið 2001. Formaður félagsins taldi að aðildin að Schengen samstarfinu hefði ekki gefið góða raun. Eftir aðild að Schengen hafi fólk sem hingað komi í þeim tilgangi að fremja afbrot nú greiða leið inní landið. Að hans sögn hafi lögreglan ekki mannafla til að stemma stigu við vaxandi glæpastarfsemi í landinu og því verði að bregðast við með einhverjum hætti. Þrátt fyrir að sú breyting kallaði á fjölgun starfsmanna í landamæraeftirliti myndi það álag sem

---

<sup>207</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>208</sup> Visir.is, „Værum berskjaldaðri án Schengen,“ *visir.is*, <http://www.visir.is/L%C3%B6greglumenn-vilja-%C3%8Dsland-%C3%BAr-Schengen/2009263597942> (sótt 10. mars 2010).

fylgir löggæslu og öðru umstangi vegna glæpa minnka. Með sjálfstæðu og öfluglu landamæraeftirliti yrði hægt að stöðva talsvert af því fólki sem hingað kemur til að fremja glæpi að mati formannsins. Að þeirra mati hafi sú skipulagða glæpastarfsemi sem talin er hafa skotið hér rótum, gert það í skjóli frjálsu fararinnar.<sup>209</sup> Að mati lögreglustjórans á Suðurnesjum þá er innganga Íslands í Schengen samstarfið ekki endilega ástæðan fyrir aukningu á umfangi skipulagðrar glæpastarfsemi hér á landi. Innganga Íslands í EES hafi vissulega aukið umfang skipulagðrar glæpastarfsemi en Schengen samstarfið breytir eðli landamæraeftirlitsins. Nú þarf lögreglan að vinna meira að greiningu. Ekki eru höfð afskipti af öllum farþegum er hingað koma heldur greinir lögregla áhættuhegðun og út frá því er reynt að finna þá sem eru óæskilegir hingað til lands. Að hennar mati eru hagsmunir meiri en minni að vera innan Schengen samstarfsins. Möguleikinn til að stöðva alla farþega er ekki til staðar en það er ekki heppilegt að hafa heimild til að stöðva farþega en hafa engan aðgang að upplýsingum um þá. Úrsögn úr Schengen samstarfinu myndi að mati lögreglustjóra leiða til gríðarlega aukins kostnaðar vegna landamæravörslu og einnig verða til þess að lögregla byggji við ónóg verkfæri ef aðgangur að stofnunum Evrópusambandsins er ekki til staðar þar sem landamæramál eru til umfjöllunar eða upplýsingar um þá ferðamenn er hún teldi grunsamlega.<sup>210</sup>

Að mati yfirmanns flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum þá hafi innganga Íslands í Schengen samstarfið gefið skipulögðum glæpasamtökum ákveðna kosti. Ákveðin breyting hafi orðið við inngöngu tíu ríkja í Schengen samstarfið árið 2004 þ.e. Pólland, Eistland, Lettland, Litháen, Tékkland, Ungverjaland, Slóvenía, Slóvakía, Kýpur og Malta.<sup>211</sup> En hann telur einnig að Schengen samstarfið sé ekki ástæðan fyrir því að erlendar glæpaklíkur myndi

---

<sup>209</sup> Visir.is, „Lögreglumenn vilja Ísland úr Schengen.“

<sup>210</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>211</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónn aðstoðaryfirlögregluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

koma sér hérna fyrir. Ástandið í dag varðandi þau mál er vegna þess að eftirliti hafi ekki verið fylgt eftir.<sup>212</sup>

Aukinni lögreglu- og dómsmálasamvinnu er ætlað að veða upp þá galla er fylgja afnámi landamæraeftirlits á innri landamærum Schengen svæðisins. Með afnámi landamæraeftirlits á innri landamærum Schengen svæðisins hefur afbrotamönnum verið gert hægara um vik við háttsemi sína og við undankomu til annarra ríkja. Vegna afnáms landamæraeftirlits geta úrræði á borð við endurkomubann og farbann orðið heldur haldlítil þegar brotamenn eiga í hlut sem staddir eru innan svæðisins. Á það sama við um þá evrópsku borgara sem staðráðnir eru í að koma aftur til landsins þrátt fyrir að vera í endurkomubanni. Í svari Rögnu Árnadóttur dómsmála- og mannréttindaráðherra við fyrirspurn á Alþingi í febrúar 2010, kemur fram að þrátt fyrir að dæmi séu um að lögregla hafi haft afskipti af evrópskum brotamönnum sem hér hafi verið í trássi við endurkomubönn, þá sé ekki um umfangsmikinn vanda að ræða vegna þessa.<sup>213</sup> Að sögn yfirmanns flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum eru til tæki sem yrðu til þess að slík farbönn myndu virka þ.e. ökklabönd er gerir lögreglu mögulegt að fylgjast með ferðum viðkomandi. Ekki hefur verið vilji til að fjárfesta í slíkum tækjabúnaði. Flugstöðvardeild hefur leitast við að bregðast við því að farbönn næðu að virka.<sup>214</sup> En ljóst er að vera Íslands í Schengen samstarfinu hefur áhrif á virkni farbanna og gerir yfirvöldum erfiðara fyrir að framfylgja þeim.<sup>215</sup> Hafa ber í huga að brottvísun af Íslandi hefur ávallt í för með sér endurkomubann til landsins og einnig er mögulegt að setja erlenda ríkisborgara í öðrum Schengen ríkjum í endurkomubann til Íslands. Varðandi skráningu í SIS upplýsingakerfið þá eru einstaklingar sem eru Schengen borgarar

---

<sup>212</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>213</sup> Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen-samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

<sup>214</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>215</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

ekki skráðir í SIS upplýsingakerfið, en þriðju ríkja borgarar eru skráðir í viðkomandi upplýsingakerfi.<sup>216</sup>

Í nefndaráliti utanríkismálanefndar Alþingis þann 20. mars árið 2000 kemur fram að meirihluti nefndarinnar taldi að ef Ísland stæði utan Schengen samstarfsins væri sú hættu fyrir hendi að það hefði áhrif til verri vegar á lögreglusamstarf og réttaraðstoð innan Norðurlandanna og almennt í Evrópu. Rök meirihluta nefndarinnar fyrir þessu viðhorfi voru að Schengen ríkin, þar með talin Norðurlöndin, myndu ekki sjá sér hag í því eða hafa bolmagn til að viðhalda sérstöku samstarfi við Ísland utan þess sem fælist í lágmarksréttindum Íslands samkvæmt alþjóðasamningum. Slíkt yrði áfall fyrir íslensku lögregluna sem yrði í auknum mæli að beina kröftum sínum að alþjóðlegri afbrotastarfsemi.<sup>217</sup>

Eins og komið hefur fram er ekki sátt um það hvort vera Íslands í Schengen samstarfinu sé til góðs eða ekki. Ef litið er á mál þeirra er starfa innan löggæslunnar þá telja þeir að kostir samstarfs vegi þyngra en ókostir. Aðgangur að upplýsingum og alþjóðlegu samstarfi virðist vera mikils metinn meðal þeirra og baráttan við skipulagða glæpastarfsemi er þeim einnig ofarlega í huga.

---

<sup>216</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>217</sup> Nefndarálit, þskj. 784 – 206. Mál, 1999 – 2000. <http://www.althingi.is/altext/125/s/0784.html> (sótt 27. febrúar 2010).

## 9. Eftirlit með útlendingum

Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands eru þann 1. janúar 2009 skráðir 24.379 erlendir ríkisborgarar hér á landi en hafa lækkað í 21.701 í janúar 2010. Allt frá árinu 1998 hefur orðið aukning ár hvert á skráningu erlendra ríkisborgara hér á landi. Árið 1998 voru skráðir 5635 erlendir ríkisborgarar og fjölgaði erlendum ríkisborgurum í kringum 1000 einstaklinga á ári fram til ársins 2004 er þeim fækkaði um rúmlega þrjátíu einstaklinga. Milli árana 2005 og 2006 fjölgar erlendum ríkisborgurum um rúmlega 3000 einstaklinga og um 5000 einstaklinga milli ára frá árinu 2006 til 2008.<sup>218</sup> Í tölum Hagstofu Íslands eru ríkisborgarar Schengen ríkjanna og einnig svokallaðir þriðjaríkis borgarar þ.e. einstaklingar frá ríkjum utan Schengen samstarfsins eða EES-/EFTA-ríkisborgarar.<sup>219</sup> Eins og kemur fram í tölum frá Hagstofu Íslands hefur orðið mikil aukning erlendra ríkisborgara með aðsetur hér á landi undanfarin ár. Eftirlit með dvöl erlendra ríkisborgara eða útlendinga hér á landi er í höndum lögreglu. Á grundvelli almennra eftirlitsheimilda sinna og sértækra eftirlitsheimilda getur lögregla gert útlendingi sem staddur er hér á landi að gera grein fyrir sér og veita upplýsingar svo ljóst sé hvort dvöl hans hér á landi sé lögmæt. Í 1. mgr. 53. gr. laga um útlendinga er að finna hina sérstöku heimild. Einnig ber lögregla ábyrgð á eftirliti á landamærum. Dvöl ríkisborgara þriðja ríkis og EES-/EFTA- ríkisborgara hér á landi er háð afar ólíkum skilyrðum. Ríkisborgarar þriðja ríkis þurfa annað hvort dvalarleyfi hér á landi eða vera staddir hér á landi sem ferðamenn á grundvelli áritunar þess efnis eða á grundvelli samnings sem undanskilur þá áritunarskyldu. Dvöl EES-/EFTA-ríkisborgara verður aftur á móti lögmæt við skráningu þeirra hjá Þjóðskrá. Ríkisborgarar EES/EFTA hafa einnig þann rétt að dvelja hér á landi allt að þrjá mánuði án sérstaks leyfis eða í allt að sex mánuði ef þeir eru í

---

<sup>218</sup> Hagstofa Íslands, „Hagtölur, Ríkisfang, fæðingarland og uppruni íbúa.“ <http://hagstofa.is/?PageID=626&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN04103%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+r%EDkisfangi%2C+kyni+og+aldri+1%2E+jan%FAar+1998%2D2010+++%26path=../Databse/mannfjoldi/Rikisfang/%26lang=3%26units=Fjoldi> (sótt 15. mars 2010).

<sup>219</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 5.

atvinnuleit. Á grundvelli reglugerðarinnar um frjálsa för nr. 2004/38/EC sem hefur verið innleidd hér á landi í öllum helstu efnisatriðum er túlkun á rétti þessara ríkisborgara almennt mjög rúm varðandi dvöl hér á landi.<sup>220</sup>

Að mati lögreglustjórans á Suðurnesjum er full þörf á að skerpa á skráningu og þá sérstaklega á skráningu EES borgara. Vitneskja stjórnvalda um það hverjir eru staddir hér á landi er ekki nægjanleg og staðan í þessum málum mætti vera betri.<sup>221</sup> Vegna þess hversu erfitt reynist að fylgjast með því hvort svokölluð utangarðsskrá sé rétt, leiðir það til þess að manntal hér á landi er mjög erfitt.<sup>222</sup> Yfirmaður flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum er á sama máli, en hann segir þörf á því að afla upplýsinga um fjölda einstaklinga sem staddir eru hér á landi. Ljóst sé að það kerfi sem notast er við í dag þ.e. að gert sé ráð fyrir ákveðnu skráningarfyrirkomulagi er ekki að virka. EES borgarar annara ríkja en Íslands virða það ekki og stjórnvöld sinna því ekki að þeir sinni skráningu. Ekki er vitað hversu margir ólöglegir útlendingar eru staddir á landinu í dag. Ísland er eitt af þeim ríkjum er taka vægt á þeim einstaklingum er dvelja ólöglega hér á landi. Í mörgum ríkjum varðar ólögleg dvöl í landinu við háar sektir, jafnvel endurkomubann og fangelsi.<sup>223</sup>

Yfirmaður flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum telur einnig að mögulegt sé að horfa til þess að stjórnvöld búi yfir einhverskonar neti eða síum. Það er að einstaklingur sem hingað til lands kemur aðhefst eitthvað sem verður til þess að hann komi fram hjá yfirvöldum til að mynda ef einstaklingur kaupir flugmiða, fer í gegnum landamæraeftirlit, honum er flett upp í lögreglukerfum, skráir sig eða fær skattkort. Netið er til þess að einstaklingurinn komi

---

<sup>220</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 5.

<sup>221</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>222</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 18.

<sup>223</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögrefluþjónn aðstoðaryfirlögrefluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

einhverstaðar fram. Að hans mati er eftirlitskerfið til en íslensk stjórnvöld eru ekki að nýta sér það.<sup>224</sup>

Dómsmála og mannréttindamálaráðherra, Ragna Árnadóttir, setti á fót vinnuhóp um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi. Í tillögum hans sem kynntar voru þann 27. janúar 2010, kemur fram að skráning EES-/EFTA-borgara verði endurskoðuð og kannað verði hvort unnt sé að skrá þá einstaklinga í skráningarkerfi Útlendingastofnunar. Það fyrirkomulag að umræddir ríkisborgarar skrái sig aðeins hjá Þjóðskrá hefur leitt til þess að yfirsýn yfir fjölda þeirra hefur glatast sem gerir það að verkum að eftirlit lögreglu verður erfiðara.<sup>225</sup> Í skýrslunni kemur einnig fram að í mörgum tilvikum er svo að EES-/EFTA útlendingar eru skráðir í utangarðsskrá nema þeir séu skráðir með lögheimili hérlendis. Í einhverjum tilvikum hefur það komið upp að útlendingar hafi stundað hér brotastarfsemi og verið staddir á landinu árum saman án þess að vera skráðir til heimilis hér á landi.<sup>226</sup>

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglugerðar um för yfir landamæri nr. 1212/2007 ber lögregla ábyrgð á og annast framkvæmd landamæraeftirlits. Á landamærastöð gengur eftirlit út á það að skoða hvort einstaklingur þ.á m. samgöngutæki og hlutir í hans vörslu uppfylli skilyrði fyrir för yfir ytri landamæri og eftir atvikum dvöl á Schengen svæðinu. Einstaklingar þurfa að uppfylla ákveðin skilyrði allt eftir þjóðerni og tilgangi farar á leið yfir ytri landamæri. Ítarlegu eftirliti lúta útlendingar aðrir en EES-/EFTA ríkisborgarar við komu og brottför frá landinu. Heimilt er að fara yfir innri landamæri Schengen ríkja án þess að persónueftirlit fari fram. Lögregluftirlit á innri landamærum hefur það að markmiði að stemma stigu við ólögætum komum eða brottförum einstaklinga til eða frá landinu um innri landamæri Schengen ríkjanna. Það afnám persónueftirlits á innri landamærum er varð við inngöngu Íslands í Schengen samstarfið skal þó hvorki

---

<sup>224</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>225</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 18.

<sup>226</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010). 18.



hafa áhrif á framkvæmd lögregluvalds viðkomandi yfirvalda, samkvæmt löggjöf hvers sammingsaðila á gjörvöllu yfirráðasvæði hans, né þær skyldur sem kveðið er á um í löggjöf hans. Sú krafa fellur m.a. á útlending að hafa meðferðis og framvísa leyfum og skilríkjum. Öflun gagna úr upplýsingakerfum, greining þeirra og úrvinnsla er einn af grunnþáttunum við framkvæmd lögregluvalds á innri landamærum. Krafa ríkislögreglustjóra skv. 2. mgr. 3. gr. reglugerðar um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007 varðandi komu fólks og brottför frá landinu er lögð til grundvallar þeirri vinnu. Þær upplýsingar er fást eru lagðar til grundvallar skilvirku eftirliti og hugsanlegum afskiptum af fólki. Aðferð lögreglunnar við framkvæmd eftirlits með útlendingum er skoðun skilríkja hjá útlendingi s.s persónuskilríkja, ferðaskilríkja og farseðla. Þetta er gert til að kanna hvort þau séu í lagi og hvort aðili sé sá sem skilríkin bera með sér ásamt því hvort viðkomandi sé í lögmætum tilgangi. Eftir skoðun metur svo lögregla hvort kanna skuli mál viðkomandi nánar eða hætta afskiptum af honum.<sup>227</sup>

Eftirlit með útlendingum inni í landinu þ.e. utan landamærastöðva er að mati Ólafs Ólafssonar aðalvarðstjóra í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum ekki fullnægjandi. Að hans mati hefur efling löggæslunnar ekki verið í takt við þá þróun er orðið hefur innan Schengen samstarfsins. Niðurfelling persónueftirlits á landamærum hefur gert allt eftirlit erfiðara. Sían sem landamæri sköpuðu áður er ekki lengur til staðar. Einnig hefur Schengen svæðið stækkað á undanförunum árum og að mati Ólafs hefur verið þörf á því að efla löggæsluna í takt við þá stækkun. Telur hann að full þörf sé á sérstakri útlendingadeild innan lögreglunnar er tengdist öllu löggæsluumhverfinu. Það er, að við afskipti lögreglu af útlendingi væri möguleiki á að sækja aðstoð í sérstaka deild er tæki við þeim málum er kallaði á sérkunnáttu varðandi útlendingamál.<sup>228</sup>

Í skýrslu, sem gefin var út af ríkislögreglustjóra, varðandi skilgreiningu á grunnþjónustu lögreglunnar í október 2009 kemur fram að það séu ýmsar deildir innan lögreglunnar er koma að málum útlendinga og að ríkislögreglustjóri samræmi störf lögreglunnar í landinu við eftirlit með útlendingum og

<sup>227</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga* (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010). 5.

<sup>228</sup> Ólafur Ólafsson aðalvarðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, samtal við höfund í Reykjanesbæ, 25. mars 2010.

landamæragæslu. Það er gert með fræðslu, þjálfun og aðstoð. Samkvæmt lögum um útlendinga og lögum um atvinnuréttindi útlendinga hefur lögreglan eftirlit með því að útlendingar dvelji og starfi hér á landi á grundvelli tilskilinna dvalar- og atvinnuleyfa. Reglulega fer lögregla á vinnustaði í þeim tilgangi að kanna dvalarleyfi og eftir atvikum atvinnuleyfi útlendinga sem þar starfa. Einnig kemur fram í skýrslunni að Útlendingastofnun sendi lögreglustjórum mánaðarlega lista yfir handhafa dvalarleyfa sem renna út í þeim mánuði. Það er hlutverk alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra að gera bakgrunnsathuganir á þeim einstaklingum sem sækja um íslenskan ríkisborgararétt. Fyrir umsóknir um ríkisborgararétt sem lagðar eru fyrir Alþingi leitar dómismálaráðuneytið umsagnar lögreglustjóra.<sup>229</sup>

Í tillögu áður nefnds vinnuhóps á vegum dómismálaráðherra kemur fram að það sé mikilvægt að eftirliti með dvöl og komu útlendinga verði fundinn fastari grundvöllur innan núverandi skipulags málaflokksins. Ástæðan er að nýta heimildir stjórnvalda til að bregðast við hvers kyns brotastarfsemi útlendinga á hverjum tíma. Einnig kemur fram í skýrslu vinnuhópsins að á grundvelli löggæsluáætlunar og árangursstjórnunarsamninga lögregluembætta þar sem embættin gera ársáætlanir um áherslur á hverju starfsári fyrir sig væri mögulegt að gera málaflokki um útlendingamál herra undir höfði í áherslum lögreglu í starfi. Einnig fjallar vinnuhópurinn um mikilvægi þess að hvert lögreglulið setji sér mælanleg markmið í eftirliti með dvöl útlendinga hér á landi og æskilegt að slík markmið yrðu sett inn í ársáætlanir lögregluembættanna.<sup>230</sup>

Svo virðist að full þörf sé á því að auka eftirlit með erlendum ríkisborgurum hér á landi samanber það sem fram hefur komið í máli embættismanna og í skýrslu vinnuhóps er skipaður var af Dómismála- og mannréttindaráðherra. Með niðurfellingu á persónueftirliti á landamærum með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið færðist eftirlit með útlendingum frá landamærum og ef svo má segja, inn í landið sjálft. Samkvæmt því sem fram

---

<sup>229</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn* (Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn, 2009), 48.

<sup>230</sup> Dómismála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga* (Reykjavík: Dómismála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 17.

kemur í kaflanum eru þær síur sem yfirvöld hafa og áður var fjallað um ekki að virka að mati yfirmanns flugstöðvardeilar lögreglunnar á Suðurnesjum.

Eins og kom fram í skýrslu vinnuhóps um eftirlit með útlendingum og fjallað var um hér að ofan þá virðist vera full þörf á því að endurskoða eftirlit með útlendingum sem staddir eru hér á landi. Má vera að tillaga vinnuhópsins um að hvert lögreglulið setji sér mælanleg markmið um eftirlit með útlendingum sé nægjanlegt til að koma málum í viðunandi horf. En það sem stendur upp úr er að þeir aðilar er vinna að þessum málum telja að það eftirlit sem nú er sé ekki nægjanlega gott.

### 9.1. Persónueftirlit á landamærum

Flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum hefur það meginverkefni að sinna landamæraeftirliti í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Skilgreining flugvallarins er (ICAO Category) í flokki 4 sem þýðir að flugvöllurinn getur tekið á móti öllum þeim flugvélum sem fljúga í heiminum í dag. Sérstaða flugvallarins er að hann þjónar bæði borgaralegu flugi og herflugi. Ýmis verkefni falla undir landamæraeftirlit, s.s. vegabréfaskoðun, útgáfa áritana á landamærum, ítarleg skoðun farþega og ferðagagna á öðru stigi, frávísanir, greining farþegalista o.fl.. Einnig fer fram sérstakt eftirlit af hálfu lögreglunnar í flugstöðinni en þar geta komið upp mál er varða einstaklinga sem koma til landsins frá öðrum Schengen ríkjum. Það er á ábyrgð lögreglu að annast framkvæmd landamæraeftirlits samkvæmt 2. mgr. 1. gr. reglugerðar um för yfir landamæri nr. 1212/2007. Skoðun vegabréfa og annarra skilríkja er einn af mikilvægustu þáttum landamæraeftirlits. Hið svokallaða G-kerfi er hugbúnaður sem ber saman farþegalista flutningsaðila við sérstakan gagngrunn og er kerfið í umsjón flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum.<sup>231</sup> Alþjóðadeild ríkislögreglustjóra nýtir G-kerfið fyrst og fremst í tengslum við farbannskurði en engar aðrar upplýsingar eru tiltækar um umrætt kerfi.<sup>232</sup> Að mati

<sup>231</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn* (Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn, 2009), 33.

<sup>232</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti. tölvupósti 24. mars 2010.

lögreglustjórans á Suðurnesjum eru íslensk stjórnvöld að nýta krafta sína betur og markvissara eftir inngöngu sína í Schengen samstarfið. Eftir inngöngu hafa íslensk stjórnvöld ekki afskiptaheimildir gagnvart öllum einstaklingum er fara yfir landamæri og þörf hafi verið að hennar mati að taka upp ókerfisbundið eftirlit. Með inngöngu Íslands í samstarfið misstu íslensk stjórnvöld ákveðna möguleika, því væri ekki hægt að neita.<sup>233</sup>

Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra telur að landamæraeftirlit hafi veikst gagnvart Schengen ríkjum enda óheimilt að halda uppi slíku eftirliti nema í sérstökum tilfellum. Að hans mati halda íslensk stjórnvöld uppi landamæraeftirliti gagnvart ríkjum sem má segja að séu ekki „áhættulönd“ í þeim skilningi að einstaklingar reyna að komast þaðan og til Íslands ólöglega.<sup>234</sup>

Yfirmaður flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum telur að með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hafi landamæraeftirlit styrkst að ákveðnu leyti. Það er í tengslum við aðgang lögreglu að gagnabönkum og tækjum þ.e. gagnvart landamæraeftirliti á ytri landamærum en ekki er til staðar landamæraeftirlit á innri landamærum Schengen ríkjanna. Samkvæmt Schengen samstarfinu hefur lögregla heimild til að halda úti lögreglu eftirliti og þá heimild hefur lögreglan nýtt sér. Ef hið svokallaða lögreglu eftirlit á sér stað er lögregla að vinna með tæki og tól er hjálpa henni í þessu verkefni. Ekki er mögulegt að upplýsa nánar um hvaða tæki lögreglan vinnur með þar sem ákveðið forskot myndi tapast hjá lögreglu ef slíkt ætti sér stað.<sup>235</sup>

Frá því að Ísland gerðist aðili að Schengen samningnum hefur tímabundnu eftirlit á innri landamærum verið beitt nokkrum sinnum á Keflavíkurflugvelli. Ávallt lá fyrir áhættumat eða sérstök ástæða um að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum. Framkvæmd tímabundins eftirlits er kostnaðarsöm vegna hönnunar Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og kallar slíkt eftirlit á aukinn mannafla

---

<sup>233</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>234</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>235</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010).

þar sem ekki er gert ráð fyrir að allir farþegar sæti landamæraeftirliti sem eru að koma eða fara frá landinu.<sup>236</sup>

Í tillögu vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðherra varðandi möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga er lagt til að tekið verði upp sértækt lögreglueftirlit í Flugstöð Leifs Eiríkssonar þá er átt við ókerfisbundið eftirlit með farþegum. Samstarf yrði með Tollstjóra Íslands og lögreglu og sérstakt teymi hefði afskipti af 1000 farþegum á grundvelli áhættugreiningarlíkans. Með þessu væri verið að stuðla að öflugu og markvissu lögreglueftirliti eins og kveðið er á um í 28. gr. reglugerðar nr. 1212/2007. Landamæraeftirlit yrði samt sem áður unnið með hefðbundnum hætti. Í Flugstöð Leifs Eiríkssonar yrði haldið úti lögreglueftirliti með það að markmiði að hafa afskipti af farþegum sem grunur léki á að komnir væru til landsins í ólöglegum tilgangi. Eftirlitið ætti að miðast við fyrirbyggjandi áhættugreiningarlíkan er unnið yrði í samstarfi við greiningardeild ríkislögreglustjóra og upplýsinga- og tölfræðideild lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu (LRH).<sup>237</sup>

Í mati þeirra þriggja aðila er höfundur hafði samband við komu fram mismunandi skoðanir um það hvort að innganga Íslands í Schengen samstarfið hafi haft afgerandi áhrif á persónueftirlit á landamærum, þ.e. hvort áhrifin væru til góðs eða ekki. Erfitt er að gera sér fulla grein fyrir því eftirliti sem fram fer á landamærum í Flugstöð Leifs Eiríkssonar þar sem ekki fengust fullnægjandi svör hvað viðkom eftirlit lögreglu. Í tillögum vinnuhóps um eftirlit með útlendingum sem fjallað var um hér á undan þá virðist samkvæmt því vera full þörf á auknu eftirliti að þeirra mati.

---

<sup>236</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010)

<sup>237</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010).

## 9.2. Hælisleitendur

Umsóknum um hæli á Íslandi fjölgaði mikið árið 2001 en frá árinu 1990 til 1997 voru að jafnaði fjórar eða fimm umsóknir á ári. Árið 1998 jókst fjöldinn upp í 24 umsóknir og hélst nálægt þeim fjölda næstu tvö árin þar til að umsóknum fjölgaði í 53 árið 2001.<sup>238</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er fjöldi einstaklinga breytilegur milli ára og í dag dvelja nálægt 20 einstaklingar í Reykjanesbæ þar sem hælisleitendur eru vistaðir. Meirihluti hælisleitenda er án skilríkja og því ekki mögulegt að fullyrða um auðkenni þeirra. Viðkomandi aðilar eru hins vegar oft þekktir í öðrum aðildarríkjum Dyflinnarsamstarfsins og berast upplýsingar þaðan um það hver viðkomandi er. Þær upplýsingar sem berast byggja þó oft aðeins á frásögn viðkomandi ríkis og oft eru einstaklingar þekktir undir fleiri nöfnum.<sup>239</sup> Eurodac upplýsingabankinn er það tæki sem notast er við þegar reynt er að bera kennsl á viðkomandi einstaklinga en hafa verður í huga að viðkomandi verður að vera skráður í kerfið áður en leit hefst.<sup>240</sup>

## 9.3. Erlendir ríkisborgarar í afplánun í íslenskum fangelsum

Að undanfögnu hefur fjöldi erlendra ríkisborgara í íslenskum fangelsum aukist mjög. Árið 2009 afplánuðu 319 einstaklingar dóma í íslenskum fangelsum. Þar af voru 67 erlendir ríkisborgarar eða um 21%. Ef litið er til ársins 2000 þá afplánuðu 313 fangar í íslenskum fangelsum og þar af voru 7 erlendir ríkisborgarar eða 2,2%.<sup>241</sup> Mest fjölgun erlendra ríkisborgara í íslenskum fangelsum samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun var á milli árána 2000 og 2001 þar sem fjöldi fanga í afplánun var 7 árið 2000 en fór í 21 árið 2001, og milli árána 2007 og 2008 þegar fjöldi erlendra fanga í afplánun á Íslandi fór úr 35 í 64.<sup>242</sup> Í dag eru Pólverjar og Litháar fjölmennasti hópur erlendra ríkisborgara sem eru vistaðir í

<sup>238</sup> Útlendingaæfirlitið, *Ársskýrsla 2001* (Útlendingaæfirlitið, 2001), 8.

<sup>239</sup> Þorsteinn Gunnarsson forstöðumaður hælissvið hjá Útlendingastofnun, tölvupóstur til höfundar þann 24. mars 2010.

<sup>240</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>241</sup> Jón Hákon Halldórsson, „Tamil Tígrar í íslensku fangelsi.“

<sup>242</sup> Fangelsismálastofnun, „Fjöldi erlendra ríkisborgara í afplánun óskb. Fang.refs. í fangelsum innan hvers árs; 1995 – 2009.“

[http://www.fangelsi.is/media/stofnunin/Upplýsingar\\_um\\_fj.erl.ríkisborgara\\_1995\\_til\\_2009\\_Brot\\_teirra\\_og\\_medaltal\\_o.fl.pdf](http://www.fangelsi.is/media/stofnunin/Upplýsingar_um_fj.erl.ríkisborgara_1995_til_2009_Brot_teirra_og_medaltal_o.fl.pdf) (sótt 25. mars 2010).

íslenskum fangelsum.<sup>243</sup> Ástæðan fyrir þessu gæti verið sú að Pólverjar eru fjölmennasti hópur erlendra íbúa sem hér eru og Litháar eru einnig nokkuð fjölmennir hér á landi.<sup>244</sup>

Þann aukna fjölda erlendra ríkisborgara er afplánar fangelsisdóma í íslenskum fangelsum verður að skoða út frá þeim fjölda útlendinga sem staddur er í landinu á hverjum tíma. Ljóst sé að gríðarleg aukning varð á erlendu vinnuafli á árunum fyrir efnahagshrunið er varð hér á landi á haustmánuðum árið 2008.<sup>245</sup>

Þegar skoðaður er fjöldi erlendra ríkisborgara í fangelsum á Íslandi og þá fjölgun sem orðið hefur á erlendum ríkisborgurum er afplána dóma hér á landi þá má velta fyrir sér ástæðu þessarar fjölgunar. Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands þá er fjölgun erlendra ríkisborgara nokkuð ör og frá árinu 1998 til janúar 2010 þá fjölga erlendum ríkisborgurum úr 5635 einstaklingum í 21.701 einstakling.<sup>246</sup> Í tengslum við þessar upplýsingar er áhugavert að skoða þær breytingar er urðu á íslenskum vinnumarkaði. Þrátt fyrir að Ísland hafi verið hluti af sameiginlegum vinnumarkaði Evrópu um áratuga skeið þá gerðist þessi mikla breyting snögglega.<sup>247</sup> Ef skoðuð er skipting á heildarvinnuafli á Íslandi frá árinu 2000 til ársins 2007 þá hefst aukningin á erlendu vinnuafli hér á landi árið 2005. Miðað við að um 180.000 manns séu á vinnumarkaði þá er hutfall erlends starfsfólks yfir 9% af heildarfjölda á íslenskum vinnumarkaði árið 2007 en var um 5,5% árið 2005.<sup>248</sup> Sú fjölgun sem varð á erlendu vinnuafli hér á landi er ekki tilkomin vegna aðildar Íslands að Schengen samstarfinu. Dvöl erlendra

<sup>243</sup> Jón Hákon Halldórsson, „Tamil Tígrar í íslensku fangelsi“

<sup>244</sup> Hagstofa Íslands, „Hagtölur, Ríkisfang, fæðingarland og uppruni íbúa.“  
<http://hagstofa.is/?PageID=626&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN04103%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+r%EDkisfangi%2C+kyni+og+aldri+1%2E+jan%FAar+1998%2D2010+++%26path=../Database/mannfjoldi/Rikisfang/%26lang=3%26units=Fjoldi> (sótt 15. mars 2010).

<sup>245</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>246</sup> Hagstofa Íslands, „Hagtölur, Ríkisfang, fæðingarland og uppruni íbúa.“  
<http://hagstofa.is/?PageID=626&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN04103%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+r%EDkisfangi%2C+kyni+og+aldri+1%2E+jan%FAar+1998%2D2010+++%26path=../Database/mannfjoldi/Rikisfang/%26lang=3%26units=Fjoldi> (sótt 15. mars 2010).

<sup>247</sup> Vinnuálastofnun, „Erlent vinnuafli á Íslandi – Þróun undanfarinna ára,“  
<http://www.vinnuastofnun.is/frettir/nr/1275/> (sótt 21. febrúar 2010).

<sup>248</sup> Vinnuálastofnun, „Erlent starfsfólk á íslenskum vinnumarkaði,“  
[http://www.vinnuastofnun.is/files/Erlent%20starfsfolk%20a%20islenskum%20vinnuarkadi%20haust%202007\\_1728410651.pdf](http://www.vinnuastofnun.is/files/Erlent%20starfsfolk%20a%20islenskum%20vinnuarkadi%20haust%202007_1728410651.pdf) (sótt 26. mars 2010).

starfsmanna grundvallast á EES samningnum en ekki Schengen samstarfinu. Með auknum fjölda einstaklinga má ætla að aukning verði á afbrotum í samfélaginu.

Ekki reyndist unnt að fá tölur um fjölda erlendra ríkisborgara lengra aftur en til ársins 1998 og því ekki ljóst hver fjöldi þeirra var árið 1994 er Ísland gekk í EES. En ef rýnt er í tölurnar þá fór hlutfall erlends vinnuafis að hækka árið 2005 eða fjórum árum eftir að Ísland gekk í Schengen samstarfið og ellefu árum eftir að Ísland gekk í EES. Svo virðist sem innganga Íslands í bæði EES og Schengen samstarfið hafi ekki haft áhrif á fjölgun erlendra ríkisborgara strax við upphaf inngöngu. Ef horft er til þeirra ára þar sem mest aukning er á erlendum ríkisborgurum í afplánun í íslenskum fangelsum þá er það rétt að nokkur aukning varð árið 2001 er Ísland gekk í Schengen samstarfið. Hafa verður í huga að ákveðinn tími fer í málsmeðferð, þ.e. rannsóknir mála og tími ákæru. Ef sá tími er hafður í huga þá má ætla að einhver fjöldi einstaklinga hafi brotið af sér áður en Ísland gekk í Schengen samstarfið.

#### **9.4. Upplýsingar um afbrot einstaklinga með erlent ríkisfang.**

Rannveig Þórisdóttir í upplýsinga- og áætlanadeild Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu vann tölfræði varðandi afbrot einstaklinga með erlent ríkisfang er birt var í skýrsu vinnuhóps á vegum dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins árið 2010. Þar kemur fram að um sé að ræða aðeins þau brot sem lögreglan veit af. Ef litið er á hlutfall útlendinga af heildarfjölda kærðra á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni 1998 til 2009 þá má sjá að hlutfall útlendinga hafi hækkað mjög síðustu ár bæði á höfuðborginni og landsbyggðinni. Árið 2008 er hlutfall útlendinga af heildar fjölda kærðra á höfuðborgarsvæðinu yfir 20% og nálægt 15% á landsbyggðinni.<sup>249</sup> Erfitt er að fullyrða um ástæður hækkunarinnar en ekki kemur fram í skýrslunni hver hugsanleg ástæða er fyrir þessari þróun.

---

<sup>249</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga* (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 35 - 38.





## Niðurstöður

Þann 25. mars árið 2001 varð Ísland þátttakandi í Schengen samstarfinu ásamt fjórtán öðrum ríkjum.<sup>250</sup> Eins og komið hefur fram þá var haft eftir þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra að Ísland væri orðið meðlimur í nýju varnarbandalagi gegn alþjóðlegri glæpastarsfsemi.<sup>251</sup> Eins og kom fram í inngangi ritgerðarinnar þá er leitast við að svara því hvort þær breytingar á framkvæmd landamæraeftirlits, eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hafi hugsanlega aukið umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka á Íslandi og einnig hvort samstarfið hafi dregið úr getu íslenskra stjórnvalda til að berjast gegn þeim.

Fyrst verður leitast við að svara fyrri hluta rannsóknarspurningarinnar um það hvort breytingar á framkvæmd landamæraeftirlits, eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hafi hugsanlega aukið umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka. Eins og áður kom fram varð breyting á framkvæmd landamæraeftirlits þann 25. mars árið 2001. Markmið Schengen samstarfsins var að fella niður eftirlit með ferðum fólks yfir sameiginleg landamæri Schengen ríkjanna.<sup>252</sup> Eftir aðild Íslands í Schengen samstarfið var því aðeins persónueftirlit á landamærum til ríkja er voru utan samstarfsins. Allt frá árinu 1957 hafði Ísland verið aðili að hinu Norræna vegabréfasambandi ásamt Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Ríkisborgarar þessara ríkja gátu ferðast milli ríkjanna án þess að sæta persónueftirliti á landamærum.<sup>253</sup> Því er ljóst að ákveðnir einstaklingar er til Íslands komu voru undanþegnir persónueftirliti á landamærum og það fyrirkomulag hafði verið í um fjóra áratugi. Með inngöngu Íslands í Schengen samstarfið fjölgaði þessum ríkjum og hefur fjöldi ríkja aukist frá því að Ísland gerðist aðili að samstarfinu.

Í máli yfirmanns flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum kemur fram að 95% af allri umferð hingað til lands sé mjög einangruð. Það þýðir að hún kemur nær öll í gegnum Flugstöð Leifs Eiríkssonar en 5% koma með skipum eða til annarra flugvalla. Að hans sögn er Ísland í raun aðeins með eina gátt, og það

---

<sup>250</sup> Utanríkisráðuneytið, „Almennar upplýsingar um Schengen.“

<sup>251</sup> Mbl.is, „Varnarbandalag gegn brotastarfsemi.“

<sup>252</sup> Utanríkisráðuneytið, „Almennar upplýsingar um Schengen.“

<sup>253</sup> Utanríkisráðuneytið, „Spurt og svarað um Schengen“. <http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfssvid/vidskiptasvid/verkefni/nr/4584> (sótt 14. mars 2010).

gefur íslenskum stjórnvöldum ákveðið forskot á önnur ríki Schengen samstarfsins varðandi þau neikvæðu áhrif er fela í sér að fella niður persónueftirlit á landamærum. Einnig kom fram í máli hans að þrátt fyrir að íslensk stjórnvöld hafi með inngöngu sinni öðlast aðgang að öflugum gagnabönkum og samstarfi á sviði löggæslumála, væri ekki hægt að horfa fram hjá því að með aðildinni hafi löggæsluaðilum verið gert erfiðara um vik með að fylgjast með fólki sem til landsins kemur. Í rauninni væri Ísland nú hluti af 420 milljón manns og í þeim fjölda eru örfáir afbrotamenn. Gagnvart þeim hafa löggæslu yfirvöld reynt að þróa aðferðir til að berjast gegn þeim. Hugsanlega er það svo að landamæraeftirlit verði ekki til þess að afbrotamenn komist ekki til landsins. Þeir sem hyggja á afbrot eftir komuna til landsins bera slíkt ekki utan á sér og hafa ber í huga að við erum hluti af frjálsum flæði fólks í gegnum EES samninginn. Annað sem gefur Íslendingum forskot er lega landsins, þ.e. fjarlægðin við þau ríki sem búa við ákveðin vandamál tengdum landamæraeftirliti. Tiltölulega litlar líkur eru taldar á því að hingað komi skip að landi með fleiri hundruð ólöglegra innflytjenda um borð.<sup>254</sup>

Eins og áður kom fram er skoðun vegabréfa og annarra skilríkja einn af mikilvægustu þáttum landamæraeftirlits. Yfirvöld búa yfir svokölluðu G-kerfi, þ.e. hugbúnaður sem ber saman farþegalista flutningsaðila við sérstakan gagnagrunn og svo má einnig nefna sértækt eftirlit að hálfu lögreglunnar í Flugstöð Leifs Eiríkssonar.<sup>255</sup> Þegar meta á það eftirlit sem fram fer á landamærum hér á landi verður að hafa í huga að ekki er mögulegt að afla allra upplýsinga um eftirlitið. Eins og fram kom hér að framan þá eru yfirvöld ekki tilbúin til að upplýsa nákvæmlega um þær aðferðir sem þau beita í tengslum við eftirlit á landamærum. Mikilvægt er að hafa það í huga þegar horft er til þess hvort framkvæmd landamæraeftirlits eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hafi hugsanlega aukið umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka á Íslandi.

Yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra telur að landamæraeftirlit hafi veikst eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið gagnvart Schengen ríkjunum. Þau ríki sem íslensk yfirvöld halda uppi persónueftirliti gagnvart á landamærum

<sup>254</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>255</sup> Ríkislögreglustórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunn* (Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn, 2009), 33.

eru ríki sem ekki væru svokölluð „áhættulönd“ þ.e. að einstaklingar eru ekki að reyna að komast þaðan og til Íslands ólöglega eins og áður var fjallað um.<sup>256</sup> Í svari yfirmanns flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum kom fram að hann teldi að landamæraeftirlit hefði styrkst að ákveðnu leyti, er við kemur aðgangi lögreglu að gagnabönkum og tækjum þ.e. gagnvart landamæraeftirliti á ytri landamærum en ekki væri til staðar landamæraeftirlit á innri landamærum Schengen ríkjanna. Að hans sögn heldur lögreglan úti lögregluaftirliti enda væri heimild til þess. Eins og áður kom fram þá fengust ekki nánari upplýsingar varðandi umrætt eftirlit þar sem talið var að það gæti hugsanlega skaðað lögregluaftirlit.<sup>257</sup> Í reglugerð um för yfir landamæri er fjallað um þær aðstæður þar sem heimilt er að taka upp tímabundið eftirlit á innri landamærum Schengen ríkja. Á Keflavíkurflugvelli hefur nokkrum sinnum verið beitt slíku eftirliti á innri landamærum frá því að Ísland gerðist aðili að Schengen samstarfinu. Áhættumat hefur legið til grundvallar þegar slíkt eftirlit hefur farið fram.<sup>258</sup> Þegar kemur að því að meta áhrif aðildar Íslands að Schengen samstarfinu á eftirlit á landamærum kemur í ljós að breytilegt sé hvernig aðilar horfa á styrkleika eftirlitsins þ.e. hvort aðild hafi dregið úr eða styrkt eftirlit á landamærum eftir inngöngu í Schengen samstarfið. Annað sem ber að hafa í huga er virkni farbanna. Eins og fram kom hér að framan þá hefur aðild Íslands að Schengen samstarfinu haft áhrif á virkni farbanna og eiga yfirvöld nú erfiðara með að fylgjast með þeim.<sup>259</sup>

Þegar kemur að því að svara spurningunni, hvort sú breyting á framkvæmd landamæraeftirlits eftir inngöngu Íslands í Schengen samstarfið hafi aukið umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka á Íslandi, þá er vert að horfa til þeirrar þróunar sem orðið hefur á slíkri starfsemi. Skipulögð glæpastarfsemi hefur verið þekkt hér á landi í þó nokkurn tíma. Skipulagður innflutningur á fíkniefnum á sér

---

<sup>256</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>257</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>258</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga* (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 16.

<sup>259</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

t.d. áratugalanga sögu.<sup>260</sup> Skipulögð glæpastarfsemi hafði verið í höndum íslenskra ríkisborgara lengst af. Helst var um að ræða smygl og sölu á fíkniefnum, tóbaki og áfengi.<sup>261</sup>

Á síðustu árum hefur orðið sú grundvallarbreyting á skipulagðri glæpastarfsemi að hún er orðin víðtækari og betur skipulögð en áður. Einnig hefur komið fram að nýjir aðilar hafa látið til sín taka á þessum vettvangi. Ofbeldi er orðið daglegt, ábendingar berast lögreglu um að vopnaburður sé orðinn algengari meðal einstaklinga innan þessa geira.<sup>262</sup> Ríkislögreglustjóri dró upp dökka mynd af ástandi mála í undirheimum Íslands í september 2009 og sagði að stjórnvöld og allur almenningur yrði að horfast í augu við að skipulögð glæpastarfsemi væri raunveruleiki hér á landi.<sup>263</sup> Þróunin í dag virðist vera á þá leið að erlendir glæpahópar séu að sækja í sig veðrið hér á landi. Innlendir hópar eru einnig að myndast og þá annað hvort í samstarfi eða í samkeppni um afbrotamarkaðinn.<sup>264</sup>

Ljóst er að íslensk stjórnvöld standa frammi fyrir stækkandi vandamáli er kemur að skipulagðri glæpastarfsemi. Hlutdeild Schengen aðildar Íslands í þessu vandamáli er ekki ljós. Lögreglustjórinn á Suðurnesjum taldi að ekki væri mögulegt að taka aðild Íslands að Schengen samstarfinu út úr umræðunni um hlutdeild Schengen aðildar í tengslum við þá þróun er orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi. Benti lögreglustjóri á að í Bretlandi væri viðamikil skipulögð glæpastarfsemi þrátt fyrir að Bretar stæðu utan Schengen samstarfsins.<sup>265</sup> Að mati yfirmanns alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra hefur skipulögð glæpastarfsemi færst í vöxt hér á landi á undanförunum árum. Vafasamt væri að hans mati að skella

---

<sup>260</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>261</sup> Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009), 84.

<sup>262</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>263</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>264</sup> Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri, „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“ (flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009).

<sup>265</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

skuldinni á veru Íslands í Schengen samstarfinu og benti hann á að frjálst flæði innan Evrópska efnahagssvæðisins byggist ekki á Schengen samningnum heldur EES samningum. Taldi hann enn fremur að mikilvægt væri að hafa í huga að hinn Norræni vegabréfasamningur heimilaði Norðurlandabúum að ferðast til landsins án vegabréfs. Þær breytingar er orðið hafi á fjölda verkamanna á uppgangarárunum fyrir hið svokallaða hrun væri atriði sem ekki mætti horfa framhjá.<sup>266</sup>

Eins og fjallað var um hér að framan þá kom fram í mati greiningardeildar ríkislögreglustjóra árið 2008 að alþjóðavæðingin spilar stórt hlutverk. Fjölbjódlegra samfélag er að mati greiningardeildarinnar ein af helstu skýringunum á þeirri þróun sem orðið hefur í glæpastarfsemi hér á landi. Bent er á hinar miklu samfélagslegu breytingar sem hafa fylgt hinni svokölluðu hnattvæðingu, Evrópusamruna og stækkun Schengen svæðisins. Þær breytingar sem orðið hafa skapa ný tækifæri á sviði verslunar og viðskipta og þá bæði heiðarlega starfsemi og óheiðarlega. Með fækkun hindrana á för fólks milli landa í Evrópu hafa skapast nýir möguleikar á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi í álfunni.<sup>267</sup>

Það sem er áhugavert við mat ríkislögreglustjóra árið 2008 er að svo virðist sem Schengen samstarfið sé nefnt sem hugsanleg ástæða fyrir þeirri þróun sem hefur orðið á skiplagðri glæpastarfsemi. En hafa ber í huga að það er stækkun Schengen svæðisins sem bent er á ásamt öðrum þáttum. Forstjóri Fangelsismálastofnunar telur helstu ástæðuna fyrir þeirri aukningu sem orðið hefur á fjölda erlendra ríkisborgara í íslenskum fangelsum vera vegna aukinnar alþjóðavæðingar og að fólk ferðist milli landa ásamt fleiri þáttum er rætt var um hér að framan.<sup>268</sup>

---

<sup>266</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>267</sup> Ríkislögreglustjóri, *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Opnber útgáfa* (Ríkislögreglustjóri, 2008).

<sup>268</sup> Jón Hákon Halldórsson, „Tamil Tígrar í íslensku fangelsi.“

Hafa ber í huga þegar því er velt upp að Schengen samstarfið og breytingar á framkvæmd landamæraeftirlits hafi hugsanlega aukið umsvif alþjóðlegra skipulagðra glæpasamtaka á Íslandi þar sem skipulögð glæpastarfsemi býr í rauninni ekki við nein landamæri í nútímasamfélagi. Tækni og aðgengi þeirra að fjölda úrræða hvað varðar fjármagn hefur gert skipulögð glæpasamtök alþjóðleg. Það þýðir að virkni þeirra nær yfir landamæri ríkja.<sup>269</sup>

Að mati yfirmanns alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra hefur sú þróun er orðið hefur á skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi orðið óháð inngöngu Íslands í Schengen samstarfið. Samkvæmt hans upplýsingum þá er skipulögð glæpastarfsemi rekin eins og hver annar atvinnurekstur að því leiti að þar sem markaður er fyrir hendi þar er leitað fanga. Að hans mati hefði landamæraeftirlit ekki getað komið í veg fyrir þá þróun sem orðið hefur hér á landi á skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>270</sup> Lögreglustjórinn á Suðurnesjum telur að innganga Íslands í EES hafi vissulega aukið umfang skipulegrar glæpastarfsemi en Schengen samstarfið er ekki endilega þar að verki. Schengen samstarfið breytir aftur á móti eðli landamæraeftirlitsins og kallar á aukna vinnu varðandi greiningu, meira og aukið traust á upplýsingum erlendis frá og aukið vægi greiningu vegna áhættuhegðunar. Það þýðir að afskipti eru ekki höfð af öllum farþegum er koma til landsins frá Schengen ríki heldur er leitast við að finna þá sem teljast ólöglegir eða óæskilegir.<sup>271</sup>

Ljóst er að skipulögð glæpastarfsemi er ekki stöðvuð með persónueftirliti á landamærum. Sjálfsagt hefur slíkt eftirlit eitthvað að segja en erfitt er að fullyrða um slíkt. Svo virðist að aðgangur að upplýsingum og alþjóðlegu samstarfi vegi stórt þegar kemur að því að vinna gegn skipulögðum glæpasamtökum.

---

<sup>268</sup> OSCE, *Europol's role in combating criminal networks involved in smuggling of migrants and illegal migration. CRIMES AGAINST PERSONS UNIT FILE NO: DMS#367181.* (Vín: OSCE, 2009).

<sup>269</sup> OSCE, *Europol's role in combating criminal networks involved in smuggling of migrants and illegal migration. CRIMES AGAINST PERSONS UNIT FILE NO: DMS#367181.* (Vín: OSCE, 2009).

<sup>270</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>271</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundu í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

Hafa verður í huga þegar aðild Íslands í Schengen samstarfinu er skoðuð að Ísland er innan EES samingsins. Fjórfrælsið (*four freedoms*) svokallaða þ.e. frjálst flæði vöru, þjónustu, fólksflutninga og fjármagns er til þess að ná markmiðum EES samningsins.<sup>272</sup> Þetta þýðir að flæði fólks er vegna veru Íslands í EES samningnum en ekki aðildinni að Schengen samstarfinu. Schengen aðildin gerir það þó að verkum að heimildir til að stöðva farþega sem hingað koma til landsins og kanna tilgang þeirra með dvöl eru minni. En hafa verður í huga að stöðva útlending í persónueftirliti á landamærum þýðir ekki endilega að það sé heimilt að varna honum inngöngu inn í landið. Mögulegt er að viðkomandi hafi heimild til að koma hingað til lands og dvelja hér samkvæmt EES samningnum.<sup>273</sup> Þess vegna verður að horfa til þess að landamæraeftirlit hefur í raun lítið að segja ef viðkomandi hefur á annað borð lagalegan rétt á að dvelja hér.<sup>274</sup>

Seinni hluti rannsóknarspurningarinnar tekur á því hvort að Schengen samstarfið dragi úr getu íslenskra stjórnvalda að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Eins og nefnt var hér á undan þá er einn af megin kostum Schengen samstarfsins að mati dómsmála- og mannréttindaráðherra aðgangur að þeim upplýsingakerfum sem á vegum samstarfsins er, ásamt þeirri alþjóðlegu samvinnu sem byggð er á Schengen samstarfinu. Samvinnan er á sviði lögreglu- og dómsmálayfirvalda aðildarríkjanna.<sup>275</sup> Með aðildinni öðluðust Íslendingar rétt til dýpra samstarfs við Evrópusambandsríkin en EES samningurinn hefði getað veitt.<sup>276</sup> Það kom einnig fram hjá yfirmanni flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum að helsti ávinningur af inngöngu Íslands í samstarfið væri sá að komast í samfélag þjóða til að takast á við það sameiginlega verkefni að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Að hans mati hefur samstarfið gefið skipulögðum glæpasamtökum ákveðna kosti. Schengen samstarfið er ekki ástæðan fyrir því að erlendar glæpaklíkur komi sér hér fyrir. Hann telur að það

---

<sup>272</sup> EFTA: EEA Agreement.

<sup>273</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

<sup>274</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 15-16.

<sup>275</sup> Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

<sup>276</sup> Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.



ástand sem ríki hér á landi í tengslum við skipulagða glæpastarfsemi sé vegna þess að eftirlitinu hafi ekki verið fylgt eftir.<sup>277</sup> Yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra telur að ýmsir kostir hafi fylgt aðildinni að Schengen samstarfinu fyrir Ísland. Hann nefnir SIS upplýsingakerfið og annað samstarf á vegum Schengen samstarfsins.<sup>278</sup> Prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands og sérfræðingur í afbrotufræði telur að aðgangur íslenskra stjórnvalda að alþjóðlegum gagnbönkum í krafti Schengen aðildar gagnist stjórnvöldum í baráttunni við erlenda glæpahringi. Hann tekur ekki undir þá fullyrðingar að skipulögð glæpastarfsemi þrífist í skjóli Schengen aðildar, hann hafnar slíkum fullyrðingum. Að hans mati væri Ísland berskjaldað án Schengen samstarfsins. Með aðild opnaðist fyrir möguleika á samstarfi við lögregluembætti annarra ríkja og raunin sé að samstarfið veitir vernd gegn mansali og annarri skipulagðri glæpastarfsemi.<sup>279</sup>

Eins og fram kemur hér að framan þá hafa komið fram raddir er draga í efa þann ávinning er hlotist hefur að aðildinni að Schengen samstarfinu. Félagsmenn í Lögreglufélagi Vestfjarða lögðu fram ályktun á félagsfundum árið 2009 þess varðandi að Ísland skyldi segja sig úr samstarfinu við Schengen ríkin og taka upp vegabréfaeftirlit. Var talið að samstarfið hefði ekki gefið góða raun og eftir að Ísland gekk í samstarfið hafi fólk átt greiðari leið inn í landið sem hugðist fremja afbrot. Að hans mati hefði lögreglan ekki bolmagn til að stemma stigu við vaxandi glæpastarfsemi í landinu. Þrátt fyrir að landamæraeftirlit kallaði á fjölgun starfsmanna myndi það draga úr álagi sem fylgir löggæslu og annað umstang vegna glæpa minnka.<sup>280</sup>

Eins og fram hefur komið þá eru ekki allir á eitt sáttir hvað varðar aðild Íslands að Schengen samstarfinu og kosti þess við að vinna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Þeir aðilar er má segja að vinni í mikilli nálægð við umrædd mál, telja að kostirnir séu fleiri en færri. En eins og kemur fram í skýrslu vinnuhóps á

---

<sup>277</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónn aðstoðaryfirlögregluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundum í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>278</sup> Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

<sup>279</sup> Visir.is, „Værum berskjaldaðri án Schengen.“

<sup>280</sup> Visir.is, „Lögreglumenn vilja Ísland úr Schengen.“

vegum dómsmála- og mannréttindaráðherra um eflingu eftirlits og viðbrögð gegn brotastarfsemi útlendinga þá er lagt til að lögreglan nýti betur þá kosti sem felast í Schengen samstarfinu. En einnig kemur fram í umræddri skýrslu að afnám eftirlits á innri landamærum þátttökuríkjanna til að tryggja frjálsa för einstaklinga um yfirráðasvæði samstarfsríkjanna sé stærsti galli Schengen samstarfsins. Ljóst sé að það fyrirkomulag takmarkar tölvuvert möguleika löggæsluaðila til að hafa eftirlit með fólki sem hingað kemur til landsins frá öðrum aðildarríkjum samstarfsins. Eins og komið hefur fram er markmiðið með Schengen samstarfinu að berjast gegn afbrotum og efla lögreglusamvinnu milli ríkja og það markmið vegur upp þann galla Schengen samstarfsins er lýtur að frjálsri för. Má t.d. nefna sameiginlegan rekstur gagnabanka, aðild að fagstofnunum. Í því sambandi má helst nefna Evrópulögregluna (Europol), Landamærastofnun Evrópu (Frontex) og gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum. Aðild Íslands að Dyflinnar samstarfinu um meðferð hælisumsókna er tengd aðild Íslands að Schengen samstarfinu og í því felst meðal annars þátttaka í sameiginlegum fingrafaragagnagrunni Eurodac sem áður var fjallað um.<sup>281</sup>

Að mati yfirmanns flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum þá telur hann að ef horft sé til þess að Ísland stæði eitt og sér þá væri erfitt fyrir lítið land að sjá um slíkt án samstarfs eða aðstoðar frá öðrum ríkjum.<sup>282</sup> Þegar horft sé til veru Íslands í Schengen samstarfinu væri mikilvægt að horfa til þess að samstarfið sé í ákveðinni þróun. Ekki er hægt að neita því að breytingar hafi orðið á samstarfinu frá því það var fyrst stofnað. Bæði hvað varðar fjölda ríkja er hafa gengið í Schengen samstarfið og einnig hvað varðar þá starfsemi er tengist umræddu samstarfi. Til dæmis er hægt að horfa til þeirrar þróunar á tæknibúnaði er les vegabréfaáritanir og einnig tækni er les úr lífssýnum. Innan Schengen samstarfsins er einnig í skoðun að halda skrá yfir þá er koma inn á Schengen svæðið, þ.e. sambærilegt og Bandaríkin framkvæma í dag. Hafa ber í huga að slíkt

---

<sup>281</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 15-16.

<sup>282</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn aðstoðaryfirlöggluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

fyrirkomulag liggur ekki fyrir heldur er aðeins í skoðun.<sup>283</sup> Ljóst er að ríkin innan Schengen samstarfsins eru að vinna að því að efla samstarfið og einnig að auka þau tæki er auðveldar þeim að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

Niðurstaða vinnuhópsins um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga sem rætt var um hér að ofan er sú að hægt sé að gera mun betur til þess að veða upp ókosti Schengen samstarfsins og einnig að nýta þá kosti betur sem samstarfið bjóði upp á heldur en gert er í dag.<sup>284</sup> Öll þessi atriði ásamt þeim er nánar er fjallað um í ritgerðinni efla getu íslenskra stjórnvalda til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

Ljóst er að samkvæmt því sem hér hefur komið fram þá eru ákveðnir ókostir við aðild Íslands að Schengen samstarfinu þ.e. hin frjálsa för einstaklinga milli Schengen ríkjanna. Löggæsluaðilar virðast gera sér fulla grein fyrir því en þegar horft sé til þeirra gagnabanka og lögreglusamvinnu sem íslensk stjórnvöld öðlist aðgang að þá virðist svo vera að vægi þeirra í því að styrkja stjórnvöld í baráttunni við skipulagða glæpastarfsemi vegi þyngra. Slíkur aðgangur hlýtur að efla getu íslenskra stjórnvalda í baráttunni við skipulagða glæpastarfsemi. Vegna þeirrar þróunar sem á sér stað í íslenskum glæpaheimi verða stjórnvöld að hafa vopn til baráttunnar og ljóst er að landamæraeftirlit dygði á engan hátt eitt og sér til að berjast gegn þeirri vá sem skipulögð glæpastarfsemi er.

Þróunin sem átt hefur sér stað í aukinni samvinnu ríkja á alþjóðlegum vettvangi sýnir vilja þeirra til að leitast við að vinna sameiginlega að ákveðnum málum. Fjölgun ríkja innan Evrópusambandsins gefur okkur vísendingar um það að ríki sækjast eftir því að komast í samfélag þjóða. Schengen samstarfið hefur þróast frá stofnun þess, ríkjunum hefur fjölgað og ýmsar stofnanir hafa verið settar á fót innan samstarfsins. Má benda á að þær breytingar er átt hafa sér stað og sú þróun er orðið hefur á samstarfi Schengen ríkjanna á vel við nývirknihyggju og sjónarmið virknishyggjumanna í tengslum við það, að mati þeirra voru það alþjóðlegar stofnanir sem byggju yfir getu til að uppfylla þarfir þegna ríkjanna og

---

<sup>283</sup> Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlögregluþjónn aðstoðaryfirlögregluþjónn og yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

<sup>284</sup> Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga* (Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010), 16.

sveigjanleika er kom að hönnun alþjóðlegra lausna. Þær kenningar sem hér var fjallað um varpa ákveðnu ljósi á það alþjóðlega samstarf sem íslensk stjórnvöld taka þátt í en allar á sinn hátt. Sú leið sem Schengen ríkin hafa valið sér í því að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi þ.e. með auknu samstarfi milli ríkja er í anda þeirra kenninga sem hér er fjallað um en eins og áður kom fram þá horfa umræddar kenningar á alþjóðleg tengsl og samstarf milli ríkja á ólíka vegu.

## Heimildaskrá

Bailes, Alyson J.K. og Thorhallsson, Baldur. „Iceland and the European Security

and Defence Policy.“ Í *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Bailes, Alyson J.K., Herolf, Gunilla og Sundelius, Bengt, 328-348. Bretland: Oxford, 2006.

Baldwin, David A. *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*. New York:

Columbia University Press, 1993.

Björn Bjarnason fyrrverandi dóms- og kirkjumálaráðherra. „Málsvörn fyrir

þjóðaröryggi-málsvörn fyrir vinstrisinna“. *Bjorn.is*, 29.7.2006.

<http://www.bjorn.is/pistlar//nr/3643> (sótt 14. mars 2010).

BOER, MONICA DEN. „, THE FIGHT AGAINST ORGANISED CRIME IN EUROPE: ACOMPARATIVE PERSPECTIVE.“ *European Journal on Criminal Policy and Research*.(2001)

<http://www.springerlink.com/content/uv411062n72x8m71/fulltext.pdf>

(sótt 28. febrúar 2010).

Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security*

*Studies in the Post-Cold War Era*. 2. útg. Bretland: ECPR press, 1991.

Cohen, R. og Kennedy, P.. *Global Sociology*. Basingtoke: Palgrave, 2000.

Davíð Oddsson. „Ávarp Davíðs Oddssonar forsætisráðherra við setningu

málþingsLögræðingafélags Íslands 18. október 2002 um för yfir

landamæri: Mannréttindi eða forréttindi?“ Ávarp flutt á málþingi

Lögræðingafélags Íslands 18. október 2002.

Dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra um Schengen-samstarfið. 821.  
Skýrsla lögð fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995- - 96.

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. „Alþjóðleg lögreglusamvinna innan  
Schengen.“ [http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/logregla  
/upplýsingar/nr/525](http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/logregla/upplýsingar/nr/525) (sótt 26. mars 2010).

Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. „Dómsmálaráðherra undirritaði samning  
við ESB um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri.“ Fréttatilkynning  
31.11.2009. <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettatilkynningar/nr/6892>.  
(sótt 26. mars 2010).

Dómsmála og mannréttindaráðuneytið. „Frjáls för yfir landamæri innan Evrópu  
og verndun persónuupplýsinga.“ Ísland í Schengen samstarfinu. Frjáls för  
yfir landamæri innan Evrópu.  
[http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/schengen/upplýsing  
ar/nr/524](http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/schengen/upplýsingar/nr/524)  
(sótt 19. janúar 2010).

Dómsmála og mannréttindaráðuneytið. *Skýrsla vinnuhóps um möguleika  
stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi  
útlendinga*. Reykjavík: Dómsmála og mannréttindaráðuneytið, 2010.

Dómsmála- og mannréttindaráðherra, svar við fyrir spurn Sigurðar Inga  
Jóhannssonar um Schengen samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

EFTA. „EEA Agreement.“ <http://secretariat.efta.int/content/eea/eea-agreement>  
(sótt 18. janúar 2010)

Eiríksson, S. „Deeply involved in the European project, Membership of  
Schengen.“ Í *Iceland and European Intergration On the edge*, ritstj.  
Baldur Thorhallsson., 50-60. London: Routledge, Taylor & Francis Group,  
2004.

EU2009.CZ. „Fight Against Organised Crime and Terrorism.“

<http://www.eu2009.cz/en/eu-policies/justice-and-home-affairs/fight-against-organised-crime-and-terrorism/fight-against-organised-crime-and-terrorism-650/> (sótt 28. febrúar 2010).

Europa. „Eurodac“ system.“

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133081\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133081_en.htm) (sótt 27. febrúar 2010).

EUROPOL. *Ten Years of Europol 1999-2009*. Holland: Europol, 2009)

EOUROPOL. „Welcome to the European Law Enforcement Agency.“

<http://www.europol.europa.eu/> (sótt 4. mars 2010).

Fangelsismálastofnun, „Fjöldi erlendra ríkisborgara í afplánun óskb. Fang.refs. í Fangelsum innan hvers árs; 1995 – 2009.“

[http://www.fangelsi.is/media/stofnunin/Upplýsingar\\_um\\_fj.erl.ríkisborgara\\_1995\\_til\\_2009\\_Brot\\_teirra\\_og\\_medaltal\\_o.fl.pdf](http://www.fangelsi.is/media/stofnunin/Upplýsingar_um_fj.erl.ríkisborgara_1995_til_2009_Brot_teirra_og_medaltal_o.fl.pdf) (sótt 25. mars 2010).

Forsætisráðuneytið. *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla*

*Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitaeðni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.*  
Reykjavík: Forsætisráðuneyti, 2007.

*Fréttablaðið*. „Fjöldi harðsviðra erlendra glæpamanna heldur til hér,“ 13. mars 2010.

Fríða Rós Valdimarsdóttir. *Líka á Íslandi. Rannsókn á eðli og umfangi mansals.*  
Rauði kross Íslands.

Frontex. „What is Frontex.“ <http://www.frontex.europa.eu/> (sótt 17. mars 2010).

Gänzle, Stefan og Kungla, Tarvo. „Illegal Migration and Transnational Organised Crime: Factors of Instability in the Baltic States?.“ Í *European Soft Security Policies. The Northern Dimension*, ritstýrt af Holger Moroff, 58-88. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2002.

Hagstofa Íslands. „Hagtölur, Ríkisfang, fæðingarland og uppruni íbúa.“ <http://hagstofa.is/?PageID=626&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN04103%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+r%EDkisfangi%2C+kyni+og+aldri+1%2E+jan%FAar+1998%2D2010+++%26path=../Database/mannfjoldi/Rikisfang/%26lang=3%26units=Fjöldi> (sótt 15. mars 2010).

Haraldur Johannessen ríkislögreglustjóri. „*Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.*“ Flutt á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands 22. september 2009.

Hough, Peter. *Understanding Global Security*. 2. Útg. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2004.

INTERPOL. „About INTERPOL.“ <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> (sótt 4. mars 2010).

Jóhannes Kr. Kristjánsson. „Fólk þorir ekki að bera vitni.“ *DV*, 8. mars 2010.

Jón Hákon Halldórsson. „Tamil Tigrar í íslensku fangelsi.“ *visir.is*, 21. febrúar 2010. <http://visir.is/article/20100221/FRETTIR01/188553704> (sótt 21. febrúar 2010).

Krasner D. Stephen. *Sovereignty Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.



Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2 13. Janúar 1993.

Mbl.is. „ESB samþykkir gagnabankia um vegabréfsáritanir.” *mbl.is*, 12.júní 2007.  
[http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2007/06/12/esb\\_samthykkir\\_gagnabanka\\_u\\_m\\_vegabrefsaritanir/](http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2007/06/12/esb_samthykkir_gagnabanka_u_m_vegabrefsaritanir/) (sótt 13. maí 2008).

Mbl.is. „Götuvændi stundað í Reykjavík.“ *mbl.is*, 16.10. 2009.  
[http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/10/16/gotuvaendi\\_stundad\\_i\\_reykjavi\\_k/](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/10/16/gotuvaendi_stundad_i_reykjavi_k/) (sótt 22. janúar 2010).

Mbl.is. „Ísland millilendingarstaður en ekki fyrirheitna landið.“ *mbl.is*, 19. maí 2000.  
[http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=536095](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=536095) (sótt 4. mars 2010).

Mbl.is. „Margir glæpahópar hér.“ *mbl.is*, 23.9. 2009.  
[http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/09/23/margir\\_glaepahopar\\_her/](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/09/23/margir_glaepahopar_her/) (sótt 24. janúar 2010).

Mbl.is. „Papeyjarmál tengdist alþjóðlegum glæpahring.“ *mbl.is*, 5. mars 2010.  
[http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/05/tengdist\\_althjodlegum\\_glaepahring/?ref=fp mestlesid](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/05/tengdist_althjodlegum_glaepahring/?ref=fp mestlesid) (sótt 4. mars 2010).

Mbl.is. „Schengen svæðið stækkar í nótt.“ *mbl.is*, 20. desember 2007.  
[http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2007/12/20/schengen\\_svaedid\\_staekkar\\_i\\_nott/](http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2007/12/20/schengen_svaedid_staekkar_i_nott/) (sótt 24. janúar 2010).

Mbl.is. „Varnarbandalag gegn brotastarfsemi.“ *mbl.is*, 22. mars 2001.  
[http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=595950](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=595950) (sótt 25. janúar 2010)

Mbl.is. „Vaxandi samfélagsógn.“ *mbl.is* 31. ágúst 2009.  
[http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/08/31/vaxandi\\_samfelagsogn/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/08/31/vaxandi_samfelagsogn/) (sótt 22. janúar 2010).

Moroff, H. *European Soft Security Policies: The Northern Dimension*. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2002.

Nefndarálit, þskj. 784 – 206. Mál, 1999 – 2000.

<http://www.althingi.is/alttext/125/s/0784.html> (sótt 27. febrúar 2010).

Nordic Baltic Campaign Against Trafficking in women, *Final report 2002* (Denmark, 2004).

Nye. Joseph S. Jr., *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. 5. útg. London: Harvard University, 2005

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

OSCE. „Facts and figures. About the OSCE.“

<http://www.osce.org/about/19298.html> (sótt 4. mars 2010).

OSCE. „OSCE Secretary General outlines Organization's response to new threats to security“. <http://www.osce.org/item/7431.html> (sótt 17. janúar 2010).

OSCE. *Report on OSCE Activities in the Fight Against Organized Crime in 2008*. Vín: OSCE.

Ragna Árnadóttir dómsmála og mannréttindaráðherra. „Fyrirlestur um Schengen í Háskóla Íslands 7. október 2009.“ Fyrirlestur fluttur 7. október 2009.

Ragnhildur Sverrisdóttur. „Skipulögð glæpastarfsemi hefur skotið rótum á

Íslandi.“ *mbl.is*, sunnudaginn 8. október, 2006.

[http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1107284](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1107284) (sótt 10. febrúar 2010)

Ritzer, George. *Globalization: A Basic Text*. United Kingdom: John Wiley & Sons, 2010.

Ríkislögreglustjóri. *Ársskýrsla 2001*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri 2002.

Ríkislögreglustjóri. *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og Skipulagðri glæpastarfsemi. Opinber útgáfa*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2008.

Ríkislögreglustjóri. *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu Á hryðjuverkum. Opinber útgáfa*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri, 2010.

Ríkislögreglustjórinn, *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunna*. Reykjavík: Ríkislögreglustjórinn, 2009

Ríkislögreglustjórinn. „Svið 5“

<http://www.logreglan.is/upload/files/20-1-2003-3820.pdf>

(sótt 10. febrúar 2010).

Rosamond, B. *Theories of european integration* . New York: Palgrave Macmillan, 2000.

Ruv.is. „Fyrsta sakfellingin í mansalsmáli.“ *ruv.is*, 8. mars 2010.

<http://www.ruv.is/frett/fyrsta-sakfellingin-i-mansalsmali> (sótt 21. mars 2010).

Ruv.is. „Herða baráttu gegn glæpastarfsemi.“ *ruv.is*, 9. febrúar 2010.

<http://www.ruv.is/frett/herda-barattu-gegn-glaepastarfsemi> (sótt 20. apríl 2010).

Scholte, Jan Aart. *Globalization a critical introduction*, 2. Útg. New York: Palgrave Macmillan , 2005.

Sendiráð Íslands í Vín, Austurríki. „ÖSE/OSCE.“

<http://www.iceland.org/at/islenska/sendiradid/althjodastofnanir/OSCE/>  
(sótt 4. mars 2010).

Silja Bára Ómarsdóttir. „Öryggissjálfsmynd Íslands. Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á Alþingi vorið 2008.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit*, 2. tbl. 4. (2008)

<http://www.stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/fg2008h/silja08.pdf>  
(sótt 6. mars 2010).

Snjólfur Kristjánsson, H. S.. „Hvert fara landamæraverðirnir? Ísland, Schengen og Amsterdamsáttmálinn.“ *Útljótur* (1999): 177-213.

Stephen D. Krasner. *Sovereignty Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999).

Stjórnarráð Íslands. „Dagskrá ríkisstjórnafunda“.

[http://www.stjornarrad.is/Dagskra\\_funda/](http://www.stjornarrad.is/Dagskra_funda/)  
(sótt 11. apríl 2010).

Svar Dómsmála og mannréttindaráðherra við fyrir spurn Sigurðar Inga

Jóhannssonar um Schengen-samstarfið, Þskj. 693 – 296. Mál 2009-2010.

Tillaga til þingsályktunar, Þskj. 1176-682. Mál,

<http://www.althingi.is/altext/122/s/1176.html> (sótt 19. janúar 2010).

Ullman, R. H. „Redefining Security. *International Security*,” 8(1), 129-153, vitnað í Silju Báru Ómarsdóttur, „Öryggissjálfsmynd Íslands. Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á Alþingi vorið 2008 ( *Stjórnsmál og stjórnsýsla vef tímarit*, 2. tbl. 4. Árg. 2008).

Útanríkisráðuneytið. „Almennar upplýsingar um Schengen.“

<http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/schengen/nr/9> (sótt 13. apríl 2010)

Útanríkisráðuneytið. *Áhættumatskýrsla fyrir Ísland: Hnattraenir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Reykjavík: Útanríkisráðuneytið, 2009..

Útanríkisráðuneytið. *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga. Skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins – Staða-horfur-tillögur*. Reykjavík: Útanríkisráðuneytið, 2004.

Útanríkisráðuneytið. „Spurt og svarað um Schengen.“

<http://www.utanrikisraduneyti.is/nyr-starfssvid/vidskiptasvid/verkefni/nr/4584> (sótt 14. mars 2010).

Útlendingaeftirlitið. *Ársskýrsla 2001*. Reykjavík: Útlendingaeftirlitið, 2001.

Van Duyne, Petrus C. „THE PHANTOM AND THREAT OF ORGANIZED CRIME.“ *Crime, Law & Social Change*. (1996).

<http://www.springerlink.com/content/p5081171213rp651/> (sótt 3. mars 2010).

Varnarmálastofnun. „Herlaust land í alþjóðlegu samstarfi.“

<http://www.vmsi.is/oryggi-islands/stefna/nr/10> (sótt 26. mars 2010).

Vinnumálastofnun. „Erlent starfsfólk á íslenskum vinnumarkaði.“

[http://www.vinnumalastofnun.is/files/Erlent%20starfsfólk%20á%20íslenskum%20vinnumarkaði%20haust%202007\\_1728410651.pdf](http://www.vinnumalastofnun.is/files/Erlent%20starfsfólk%20á%20íslenskum%20vinnumarkaði%20haust%202007_1728410651.pdf) (sótt 26. mars 2010).

Vinnumálastofnun. „Erlent vinnuafli á Íslandi – Þróun undanfarinna ára.“

<http://www.vinnumalastofnun.is/frettir/nr/1275/> (sótt 21. febrúar 2010)

Visir.is. „Dómsmálaráðherra undirritaði landamærasaming við ESB“ *visir.is*, 30. nóvember 2009.

<http://www.visir.is/article/20091130/FRETTIR01/964076156/1213> (sótt 27. febrúar 2010).

Visir.is. „Lögreglan á námskeiði um útlendinga og mansal.“ *visir.is*, 2. desember

2009. <http://www.visir.is/article/20091202/FRETTIR01/197385197/1047> (sótt 4. mars 2010).

Visir.is. „Lögreglumenn vilja Ísland úr Schengen.“ *visir.is*, 31. október 2009.

<http://www.visir.is/L%C3%B6greglumenn-vilja-%C3%8Dsland-%C3%BAr-Schengen/2009263597942> (sótt 14. febrúar 2010)

Visir.is. „Værum berskjaldaðri án Schengen.“ *visir.is*,

<http://www.visir.is/L%C3%B6greglumenn-vilja-%C3%8Dsland-%C3%BAr-Schengen/2009263597942> (sótt 10. mars 2010).

Wolfers, A. „Discord and Collaboration,“ vitnað í Silju Báru Ómarsdóttur, *Öryggissjálfsmynd Íslands. Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á Alþingi vorið 2008* (Stórnámál og stjórnsýsla vef tímarit 2. tbl. 4. árg. 2008).

## **Viðtalaskrá**

Jón Pétur Jónsson aðstoðaryfirlöggluþjónn, yfirmaður landamæradeildar lögreglunnar á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, 23. mars 2010.

Sigríður Björk Guðjónsdóttir lögreglustjóri á Suðurnesjum, viðtal tekið af höfundi í Reykjanesbæ, 12. mars 2010.

Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðaskrifstofu ríkislögreglustjóra, viðtali svarað með tölvupósti 24. mars 2010.

## **Fyrirspurnir**

Ólafur Ólafsson aðalvarðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, samtal við höfund í Reykjanesbæ, 25. mars 2010.

## **Fyrirspurnir í tölvupósti**

Eiríkur Hafberg Sigurjónsson varðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, tölvupóstur til höfundar þann 29. mars 2010.

Þorsteinn Gunnarsson forstöðumaður hælissviðs hjá Útlendingastofnun, tölvupóstur til höfundar þann 24. mars 2010.

Kristrún Kristinsdóttir skrifstofustjóri í Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, fjölskylduréttar- og útlendingaskrifstofa, tölvupóstur til höfundar þann 19. apríl 2010.

Hrafnhildur Svavarsdóttir varðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, tölvupóstur til höfundar 23. apríl 2010.



## Viðauki I

### Alþjóðlegt samstarf lögreglufirvalda

Management Board, MB: (Stjórnarnefnd Frontex) er nefnd sem tekur stefnumarkandi ákvarðanir á vettvangi Landamærastofnunar Evrópu (Frontex). Frontex kemur einnig að svokölluðum sameiginlegum aðgerðum aðildarríkja. Starfsmenn flugstöðvardeildar lögreglunnar á Suðurnesjum fara til starfa á vegum Frontex á ári hverju til aðildarríkja svo og eru starfsmenn annarra aðildarríkja við störf hér á landi í flugstöðvardeild. Dæmi um verkefni á vegum Frontex er efling ytri landamæra Schengen ríkjanna og einnig samræming starfsaðferða landamæraeftirlitsaðila og eflingu samskipta meðal landamæravarða í Evrópu.

Working Party on Frontiers/False Doc er nefnd er heyrir undir Working Party on Frontiers og fjallar um öryggisatriði skilríkja, falsanir og mynstur í ferðum ólöglegra útlendinga í Evrópu. Á vettvangi nefndarinnar er skipst á upplýsingum og skoðunum og hefur flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum setið slíka fundi frá árinu 2001. Vegna kostnaðar hefur lögreglan á Suðurnesjum ekki haft burði til að sitja fundi en fulltrúi sendiráðs Íslands í Brussel hefur tekið við fundarsetu og aflað upplýsinga fyrir lögregluna. Þrátt fyrir að lögreglan á Suðurnesjum sitji ekki fundina í dag þá sér hún um að svara öllum fyrirspurnum varðandi umrædd mál og er tengiliður Íslands við nefndina líkt og áður.

Immigration Fraud Conference (IFC) er vettvangur eða ráðstefna fremur en nefnd en þar koma saman skilríkjafræðingar víða að úr heiminum. Þátttöku þjóðirnar eru margar og sumar utan Evrópu og er ráðstefnan haldin einu sinni á ári og var Ísland gestgjafi árið 2007.

Training Coordinator er samræmingaraðili þjálfunar og kennslu landamæravarða og heyrir undir Frontex. Lögregluskóli ríkisins hefur haft umsjón með þessu verkefni en einnig hafa aðilar frá lögreglunni á Suðurnesjum komið að verkefnum þessu tengdu.

National Frontex Point of Contact, (NFPOC) er tengiliður samskipta aðildarríkis við Frontex.

Pool of Resources Network er samstarfsvettvangur aðildarríkjanna til að halda utan um og skipuleggja uppbyggingu mannauðs og tækja fyrir sameiginlegar aðgerðir á vegum Frontex.

Frontex risk analysis network (FRAN) er tenglanet aðildarríkja Frontex á sviði áhættugreiningar á ytri landamærum.

Rabit border intervention teams (RABIT) eru hraðvirkar inngripasveitir er bregðast við sérstökum aðstæðum á landamærum með skjótvirkum hætti.<sup>285</sup>

---

<sup>285</sup> Eiríkur Hafberg Sigurjónsson varðstjóri í flugstöðvardeild lögreglunnar á Suðurnesjum, tölvupóstur til höfundar 29. mars 2010.