

MA-ritgerð í Evrópufræðum

# Umfang skipulagðrar glæpastarfsemi og Evrópuvæðing Íslands

Höfundur: Anna Reynarsdóttir



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST  
BIFRÖST UNIVERSITY

Félagsvísindadeild Háskólans á Bifröst

Leiðbeinandi: Guðmundur Thorlacius

Desember 2010



# Umfang skipulagðrar glæpastarfsemi og Evrópuvæðing Íslands

Anna Reynarsdóttir

30 eininga ritgerð sem er hluti af  
*Magister Artium* gráðu í Evrópufræðum

Leiðbeinandi  
Guðmundur Thorlacius

Félagsvísindadeild  
MA í Evrópufræðum  
Háskólinn á Bifröst  
Reykjavík, desember 2010

Umfang skipulagðrar glæpastarfsemi og Evrópuvæðing Íslands

Rannsóknarritgerð um áhrif Evrópuvæðingar Íslands á umfang skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi.

30 eininga ritgerð sem er hluti af *Magister Artium* gráðu í MA Félagsvísindum / Evrópufræði.

Höfundarréttur © 2010 Anna Reynarsdóttir  
Öll réttindi áskilin

Félagsvísindadeild  
Háskólinn á Bifröst  
311 Borgarnes

Skráningarupplýsingar:

Anna Reynarsdóttir, 2010, Umfang skipulagðrar glæpastarfsemi og Evrópuvæðing Íslands, MA-ritgerð, Félagsvísindadeild, Háskólinn á Bifröst,

Reykjavík, 8. desember 2010

# Efnisyfirlit

<b>EFNISYFIRLIT</b> .....	<b>5</b>
<b>ÚTDRÁTTUR</b> .....	<b>7</b>
<b>FORMÁLI</b> .....	<b>8</b>
<b>1 INNGANGUR</b> .....	<b>9</b>
<b>2 KENNINGAR UM EVRÓPUSAMRUNANN</b> .....	<b>11</b>
2.1 Raunhyggja.....	11
2.2 Milliríkjahyggja.....	12
2.3 Frjálslynd alþjóðahyggja.....	12
2.4 Sambandsríkjahyggja .....	12
2.5 Virknihyggja.....	13
2.6 Nývirknihyggja.....	13
2.7 Frjálslynd milliríkjahyggja.....	14
2.8 Samantekt.....	15
<b>3 ALÞJÓÐAVÆÐING OG ÖRYGGI</b> .....	<b>17</b>
3.1 Alþjóðavæðing .....	17
3.2 Öryggi.....	18
3.3 Öryggi og varnir ríkja.....	18
<b>4 SKIPULÖGÐ GLÆPASTARFSEMI</b> .....	<b>21</b>
4.1 Skilgreining á skipulagðri glæpastarfsemi .....	21
4.2 Þróun skipulagðrar glæpastarfsemi .....	23
4.3 Áhrif efnahagskreppunnar á skipulagða glæpastarfsemi.....	26
4.4 Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi.....	27
4.4.1 Fíkniefni .....	30
4.4.2 Mansal .....	32
4.5 Vítisenglar (Hells Angels).....	35
4.6 Samantekt .....	38
<b>5 SAMNINGURINN UM EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ</b> .....	<b>40</b>
5.1 Frjáls för einstaklinga .....	41
5.2 Takmarkanir á frjálsu flæði .....	43
5.3 Möguleikinn á tímabundnu landamæraeftirliti.....	44
<b>6 ERLENDIR RÍKISBORGARAR Á ÍSLANDI</b> .....	<b>46</b>
6.1 Hælisleitendur.....	47
6.2 Innflytjendur .....	48
6.3 Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði .....	49
6.4 Erlendir ríkisborgarar í afplánun í íslenskum fangelsum .....	50
<b>7 SCHENGEN-SAMSTARFIÐ</b> .....	<b>54</b>
7.1 Aðdragandi aðildar Íslands að Schengen-samstarfinu .....	56
7.2 Aðild Íslands að Schengen-samstarfinu .....	59
7.3 Kostir og gallar aðildarinnar að Schengen-samstarfinu .....	61
7.4 Stofnanabundið samstarf.....	64
7.4.1 Evrópulögreglan (Europol).....	64

7.4.2	Landamærasjóður Evrópusambandsins (External Borders Fund) .....	65
7.4.3	Evrópska réttaraðstoðin (Eurojust) .....	65
7.4.4	Evrópski lögregluskólinn (CEPOL) .....	66
7.4.5	Landamærastofnun Evrópu (Frontex) .....	66
7.5	Samningar tengdir Schengen-samstarfinu .....	67
7.5.1	Evrópska handtökuskipunin (European Arrest Warrant) .....	67
7.5.2	Gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum .....	68
7.5.3	Dyflinnar-samstarfið um meðferð hælisumsókna .....	68
7.5.4	Prüm-samkomulagið.....	68
7.6	Lögreglusamvinna .....	69
7.7	Rekstur upplýsingakerfa.....	69
7.7.1	Upplýsingakerfi Schengen (SIS).....	70
7.7.2	Samskiptaskrifstofa Schengen (SIRENE) .....	71
7.7.3	Upplýsingakerfi vegabréfsáritana (VIS) .....	72
7.7.4	Gagnagrunnur með upplýsingum um öryggisatriði skilríkja og falsanir (FADO) .....	72
7.7.5	Fingrafarabanki Evrópusambandsins (Eurodac) .....	73
7.8	Úrsögn úr Schengen-samstarfinu .....	73
7.9	Samantekt .....	75
<b>8</b>	<b>NIÐURSTÖÐUR.....</b>	<b>76</b>
8.1	Túlkun á niðurstöðum .....	78
	<b>HEIMILDASKRÁ .....</b>	<b>81</b>

## Útdráttur

Viðfangsefni ritgerðarinnar er skipulögð glæpastarfsemi á Íslandi og er markmið ritgerðarinnar að skoða hvort að Evrópuvæðing Íslands hafi aukið umfang slíkrar starfsemi hér á landi. Áhrif alþjóðavæðingar gætir í íslensku samfélagi og á undanförunum árum hafa íslensk stjórnvöld tekið sífellt stærri skref í átt að auknum samruna og samvinnu við önnur Evrópuríki sem miðar að því að vinna að sameiginlegum hagsmunum og huga að öryggi borgaranna. Skoðaðar eru þær aðgerðir sem íslensk stjórnvöld hafa beitt í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi og áhrif hennar á íslenskt samfélag gerð ítarleg skil.

Niðurstöður ritgerðarinnar sýna að skipulögð glæpastarfsemi hefur náð fótfestu hér á landi en aðgerðir íslenskra stjórnvalda og lögreglunnar styðja þá kenningu. Í kjölfar Evrópuvæðingar landsins hefur starfsemi skipulagðrar glæpastarfsemi hér á landi breyst og baráttan gegn starfseminni öðlast aukið hlutverk í daglegri starfsemi lögreglunnar. Niðurstöðurnar benda til þess að vegna þátttöku landsins á vettvangi Evrópusamrunans hafa íslensk stjórnvöld styrkt stöðu sína gegn þeirri vá sem skipulögð glæpastarfsemi er.

## Formáli

Þessi lokaritgerð er til 30 eininga í meistaranámi í Evrópufræðum við Háskólann á Bifröst. Ritgerðin var skrifuð á tímabilinu frá september – desember 2010 undir leiðsögn Guðmundar Thorlacius leiðbeinanda ritgerðarinnar. Ritgerð þessi markar endalok á meistaranámi mínu í Evrópufræðum sem hófst sumarið 2009 og reyndist mikið gæfuspor.

Hugmyndin að efni ritgerðarinnar kviknaði á leiðinni til Reykjavíkur í desember 2009 er höfundur hlustaði á viðtal við Rögnu Árnadóttur þáverandi dómsmálaráðherra sem fjallaði um Schengen-samstarfið og erlend glæpagengi frá Austur-Evrópu. Í viðtalinu kom margt áhugavert fram sem nauðsynlegt þótti að rannsaka.

Ritgerðin er skrifuð í þeim tilgangi að varpa ljósi á þann heim sem skipulögð glæpastarfsemi er hér á landi og í leiðinni að skoða þau áhrif sem Evrópuvæðing landsins hefur haft á starfsemi af slíkum toga.

Reykjavík, 6. desember 2010



# 1 Inngangur

Segja má að Evrópuvæðing Íslands nái yfir samningana um hið Evrópska efnahagssvæði árið 1994 og samninginn um Schengen-samstarfið árið 2001. Samningarnir tveir hafa haft mikil áhrif á íslenskt samfélag og eiga það sameiginlegt að snúast um ferðafrelsi íbúa aðildarríkjanna. Sá fyrri veitir frelsi til búsetu hvar sem á svæðinu og sá seinni veitir frelsi til að ferðast hvar sem er innan svæðisins. Flestir virðast vera sammála um að aðildin að EES-svæðinu hafi verið mikið gæfuspor fyrir íslenskt samfélag. Ekki eru þó allir á eitt sáttir um aðild landsins að Schengen-samstarfinu en að undanförunu hefur borið á mikilli gagnrýni á samstarfið. Sérstaklega hefur borið á því að sú skipulagða glæpastarfsemi sem talin er hafa skotið rótum hér á landi kunni að hafa gert það í skjóli þess frelsis sem Schengen-samstarfið veitir.

Rannsókn þessi beinist einkum að þeim áhrifum sem Evrópuvæðing landsins hefur haft á skipulagða glæpastarfsemi.

Rannsóknarspurningin er ein:

1. Hefur Evrópuvæðing Íslands aukið umfang skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi ?

Auk rannsóknarspurningarinnar eru tvær tilgátur settar fram,

1. Vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu er íslenska lögreglan betur í stakk búin til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi.
2. Aðrir þættir en Schengen-samstarfið skýra umfang skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi.

Markmið rannsóknarinnar er að varpa ljósi á það hvort Evrópuvæðing Íslands hafi aukið umfang skipulagðrar glæpastarfsemi hér á landi. Í ritgerðinni verða kenningar um Evrópusamrunann og alþjóðavæðingu skoðaðar og fléttaðar inn í efni ritgerðarinnar. Á Íslandi hafa verið tekin ákveðin skref í átt að aukinni samvinnu og samruna við önnur Evrópuríki. Aukið alþjóðlegt samstarf íslenskra stjórnvalda miðar að því að tryggja öryggi og varnir landsins en á undanförunum árum hafa orðið miklar breytingar á íslensku samfélagi sem rekja má til þátta eins og alþjóðavæðingu.

Í ritgerðinni var notast við fræðilegar heimildir og opinber skjöl. Mikið var notast við upplýsingar frá stjórnvöldum, ríkislögreglustjóra og frétttaflutning sem snýr að skipulagðri

glæpastarfsemi. Ritgerð þessi er heimildaritgerð þar sem heimildum er beitt til að meta umfang skipulagðar glæpastarfsemi hér á landi og ályktanir dregnar út frá því.

Uppbyggingin ritgerðarinnar er sem hér segir. Fyrsti kafli er inngangur þar sem sett er fram rannsóknarspurningin. Annar kafli ritgerðarinnar fjallar um kenningar Evrópusamrunans og er þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi skoðuð út frá þeim. Í þriðja kafla er fjallað um alþjóðavæðingu og öryggi en gerð verður grein fyrir því í hverju alþjóðavæðing er fólgin og hvaða breytingar hafa orðið á öryggishugtakinu og vörnum ríkja, einkum síðustu áratugi. Í fjórða kafla verður farið yfir þróun og stöðu skipulagðrar glæpastarfsemi hér á landi. Gerð verður grein fyrir þeim breytingum sem orðið hafa á starfseminni á undanförunum árum. Í fimmta kafla verður farið yfir samninginn um hið Evrópska efnahagssvæði. Athyglinni verður einkum beint að hinni frjálsu för og þeim heimildum sem ríki búa yfir til að takmarka för borgaranna. Í sjötta kafla verður fjallað um þann hóp erlendra ríkisborgara sem dvelst hér á landi. Í sjöunda kafla ritgerðarinnar verður farið yfir Schengen-samstarfið. Gerð verður grein fyrir því samstarfi og þeim samningum og upplýsingakerfum sem aðildin veitir íslensku lögreglunni aðgang að. Að lokum verða niðurstöðurnar kynntar og túlkaðar í áttunda kafla.

## 2 Kenningar um Evrópusamrunann

Ísland tengist Evrópusamrunanum í gegnum samninginn um hið Evrópska efnahagssvæði og Schengen-landamærasamstarfið en í auknu mæli eru ríki farin að vinna saman að sameiginlegum hagsmunum. Margir fræðimenn hafa reynt að skýra hvers vegna ríki hefja samvinnu en með hjálp þeirra kenninga sem fjalla um Evrópusamrunann er reynt að skýra slíka þróun. Til einföldunar má skipta kenningunum í tvær gagnstæðar fylkingar, kenningar raunhyggjumanna (*e. realism*) og kenningar frjálsslyndra alþjóðasinna (*e. liberal internationalism*) (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Undir kenningar raunhyggjumanna falla raunhyggja, nýraunhyggja og milliríkjahyggja. Undir kenningar frjálsslyndra alþjóðasinna falla frjálsslynd alþjóðahyggja, sambandsríkjahyggja, virknihyggja og nývirknihyggja. Að lokum er frjálsslynd milliríkjahyggja tekin fyrir. Í þessum kafla verður farið yfir þær kenningar.

### 2.1 Raunhyggja

Samkvæmt kenningum raunhyggjumanna skýrir ytri hegðun ríkjanna þróun í alþjóðakerfinu. Í augum raunhyggjumanna samanstendur alþjóðasamfélagið af þeim ríkjum sem það myndar (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Samskipti fullvalda ríkja skýra breytingar í alþjóðakerfinu en ekki samþil annarra þátta í samfélaginu. Með því er ekki átt við að aðrir þættir hafi ekki áhrif í samfélaginu en nýraunhyggjumenn (*e. neorealism*) gera ráð fyrir fleiri gerendum en fullvalda ríkjum. Kenningin er komin frá Kenneth Waltz en samkvæmt honum eru það aðrir gerendur eins og félagasamtök og alþjóðastofnanir sem skýra breytingar í alþjóðakerfinu. Ríkin eru þó ætíð í forgrunni og skiptir innri samfélagsgerð engu (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003). Nýraunhyggjumenn líta á ríki sem skynsama þátttakendur sem leitast við að verja eigin hagsmuni. Utanríkisstefna ríkja ræðst ekki af innanlandspólítík heldur frekar af því hvernig ríki meta stöðu sína í samanburði við önnur ríki. Samkvæmt kenningunni leitast ríki við að styrkja stöðu sína á alþjóðlegum vettvangi. Því er óhugsandi að ríki hætti á að veikja stöðu sína á alþjóðlegum vettvangi með því að afsala fullveldi sínu til yfirþjóðlegra stofnana og styrkja þar með stöðu annarra ríkja (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Í augum þeirra sem aðhyllast kenningar raunhyggjumanna er Evrópusamruninn sameiginlegur vettvangur ríkja til að auka völd sín gagnvart öðrum aðildarríkjum og ríkjum sem standa utan Evrópusambandsins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b).

## 2.2 Milliríkjahyggja

Kenningin um milliríkjahyggju (*e. intergovernmentalism*) byggist á kenningu alþjóðasamskipta en samkvæmt kenningunni eru það hagsmunir aðildarríkjanna sem stjórna Evrópusamrunanum hverju sinni (Nugent, 2003). Kenningin spratt upp sem svar við nývirknihyggjunni og byggir á því að ríki gæti hagsmuna sinna með því að gæta að eigin fullveldi, landsvæði og völdum í alþjóðakerfinu. Kenningin á það sameiginlegt með raunhyggju að óhugsandi er að ríki afsali fullveldi sínu af sjálfsdáðum til yfirþjóðlegra stofnana líkt og gerst hefur innan Evrópusambandsins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003). Ríki og hagsmunir þeirra eru helstu gerendur í alþjóðakerfinu og er það algjörlega í höndum þeirra hvort af pólitískri samþættingu verður (Nugent, 2003). Samkvæmt kenningunni er Evrópusambandið vettvangur þar sem fullvalda ríki takast á við sameiginleg verkefni á þeim sviðum þar sem sameiginlegir hagsmunir fara saman (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b).

## 2.3 Frjálslynd alþjóðahyggja

Kenningin spratt fram á 7. áratugnum sem andsvar við raunhyggjunni. Samkvæmt frjálslyndri alþjóðahyggju eru mörkin á milli innanlands- og utanríkisstjórn mála að hverfa sökum þess hve ríki eru orðin svo háð hvort öðru. Þeir sem aðhyllast kenninguna telja að samfélagið búi yfir sameiginlegum viðhorfum og gildum sem hafa áhrif þvert á landamæri. Nú á dögum byggja þessi gildi á hugmyndum á borð við lýðræði, mannréttindum og frelsi. Til að skilja þróun alþjóðamála verður bæði að skoða samfélagsgerðina og hagsmuni ólíkra gerenda í samfélaginu. (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003). Frjálslyndir alþjóðasinnar hafa svo þróað mismunandi kenningar á grunni þess sem nefnt hefur verið.

## 2.4 Sambandsríkjahyggja

Í kringum aldamótin fór sambandsríkjahyggja (*e. federalism*) að ryðja sér til rúms í Evrópu en Ítalinn Altiero Spinelli sem er talinn faðir Evrópuhreyfingarinnar var einn áhrifamesti baráttumaður kenningarinnar (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Samkvæmt kenningunni eru þjóðríkin ekki endilega handhafar valds vegna þess að þau ráða ekki lengur við öll viðfangsefni þjóðfélagsins og geta þar af leiðandi ekki tryggt borgurum sínum pólitískt og

efnahagslegt öryggi. Af þeirri ástæðu telja þeir sem aðhyllast kenninguna að nauðsynlegt sé að koma á sambandsríki Evrópu með yfirþjóðlegu valdi (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003).

## 2.5 Virknihyggja

Líkt og kenningar sambandsríkjahyggju telur kenningin um virknihyggju (*e. functionalism*) að ekki nægi að skoða eingöngu valdabaráttu heldur verði að skoða áhrif innlendra aðila og alþjóðlegra samtaka. Virknihyggjumenn eru aftur á móti ekki sammála hugmyndum sambandsríkjahyggjunnar um yfirþjóðlega samrunaþróun og telja hana aðeins gagnlega þegar um afmörkuð viðfangsefni er að ræða. Þeir telja að árangur sé líklegri á vettvangi Evrópusambandsins en innan aðildarríkjanna sjálfra og viðfangsefnin fari eftir aðstæðum hverju sinni (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Samkvæmt kenningunni eru viðfangsefnin ólík hverju sinni þar sem þarfir borgaranna og viðfangsefni ríkisins eru sífellt að breytast. Þeir segja að mesta áherslan sé lögð á síbreytilegar þarfir borgaranna og viðfangsefni ríkisins sem sé helsta skýringarbreytan í kenningunni. Til að geta mætt þessum breytingum sem eiga sér stað í samfélaginu verður stofnanauppbygging þess að vera opin og sveigjanleg en samkvæmt virknihyggjunni er Evrópusamruninn svar við breyttum þörfum sem verða til meðal annars vegna alþjóðavæðingarinnar. Þar af leiðandi þróast alþjóðastofnanir eftir þeim kröfum sem gerðar eru hverju sinni (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b).

## 2.6 Nývirknihyggja

Út frá kenningum virknihyggjunnar þróaðist kenningin um nývirknihyggju (*e. neo-functionalism*). Kenningin er mikið notuð til að skýra Evrópusamrunann eftir seinni heimsstyrjöld en helstu kennismiðir hennar eru bandarísku fræðimennirnir Ernst Haas og Leon Lindberg. Samkvæmt kenningunni er það víxlverkun (*e. spillover*) sem skýrir Evrópusamrunann. Með hugtakinu er átt við að samvinna á einu sviði leiði til samvinnu á öðrum sviðum. Ríki hefja samvinnu á afmörkuðu sviði til að ná fram tilteknum markmiðum. Það kallar svo á aukna samvinnu sem færist til nýrra sviða og miðar að því að ná fram sameiginlegum markmiðum og hagræðingu. Aðrir gerendur en ríkið fá sífellt meiri áhrif og samkvæmt kenningunni þrýsta hagsmunaaðilar innanlands á enn frekari samþættingu þvert á landamæri (Nugent, 2003). Samkvæmt Haas skýrir víxlverkunin hvers vegna ríki eru tilbúin að framselja fullveldi sitt til yfirþjóðlegra stofnana en leiðtogar ríkja leita í auknu mæli til

alþjóðlegrar samvinnu til að ná fram sameiginlegum hagsmunum (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Samkvæmt kenningunni verður samruni fyrst á lægri sviðum sem þykja ekki pólitískt viðkvæm (*e. low politics*) en efnahagslega mikilvæg, samanber stofnun Kola- og stálbandalagsins árið 1952. Til að ná utan um samstarfið er komið á yfirþjóðlegu valdi (*e. high authority*) sem ekki lýtur innlendu ákvörðunarvaldi. Víxlverkunin gerir það að verkum að samruni og samþætting viðfangsefna á afmörkuðum sviðum leiðir fljótlega af sér nýjar þarfir og innan skamms fer yfirþjóðlega valdið að þrýsta á aukna samvinnu á öðrum sviðum. Vegna hinna nýju þarfa sem samruninn leiðir af sér fer almenningur og ýmsir hagsmunaaðilar að þrýsta á yfirþjóðlega valdið til að mæta breyttum þörfum þeirra. Samkvæmt kenningunni leiðir efnahagslegur samruni til pólitískrar samþættingar með tilheyrandi stofnanabindingu (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Nývirknihyggja er þar af leiðandi bæði pólitísk ákvörðun um samruna á afmörkuðu sviði og á sama tíma ófyrirsjáanleg þróun sem enginn hefur stjórn á þegar samstarfið fer að lokum að þrýsta á frekari samruna á öðrum sviðum (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b).

## 2.7 Frjálslynd milliríkjahyggja

Helsti kenningarsmiður frjálslyndrar milliríkjahyggju (*e. liberal intergovernmentalism*) er Andrew Moravcsik og byggist hún á kenningum nývirknihyggju og milliríkjahyggju. Samkvæmt kenningunni er ákvarðanatöku innan Evrópusambandsins skipt í tvö stig. Kenningar frjálslyndra alþjóðasinna og nývirknihyggjunnar skýra fyrra stigið. Vegna breyttra þarfa í þjóðfélaginu myndast þrýstingur frá hagsmunaaðilum innanlands í þeim tilgangi að auðvelda viðskipti þvert á landamæri. Seinna stigið vísar til raunhyggju og milliríkjahyggju en á því stigi takast ríkisstjórnir á við þrýsting frá hagsmununaðilum innanlands á sama tíma og þær standa vörð um eigið fullveldi og völd í alþjóðakerfinu. Samkvæmt þessu skýrir hefðbundið milliríkjasamstarf samninga ríkisstjórna um hagsmuni á alþjóðavettvangi (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Samkvæmt kenningunni eru það hagsmunir ríkjanna og völd þeirra sem skipta helstu máli þegar kemur að samrunaþróun Evrópu. Það sem greinir kenninguna frá hefðbundnum milliríkjakenningum er að hagsmunir ríkja eru einnig bundnir við efnahagsleg sjónarmið hverju sinni (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003). Tekið er tillit til þátta eins og félagasamtaka og alþjóðastofnana en áherslan er ætíð á hagsmuni og völd ríkja í alþjóðakerfinu. Skynsamir einstaklingar mynda ríkisstjórnir sem forðast að taka óþarfa áhættu og er hlutverk þeirra að standa vörð um hagsmuni ríkisins en á vettvangi Evrópusambandsins

koma fullvalda ríki saman og taka sameiginlegar ákvarðanir. Kenningunni er ætlað að skýra tengslin á milli ríkja, fullveldis og innanlandsstjórnmála í alþjóðakerfinu þar sem ríki eru háð hvort öðru og alþjóðasamvinnu. Alþjóðastofnanir skipta miklu máli fyrir ríkin sem vettvangur þeirra þar sem þau framselja ákvörðunarvald sitt til yfirþjóðlegra stofnana á þeim sviðum þar sem það felur í sér meiri ávinning og setur þeim litlar skorður (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b).

## 2.8 Samantekt

Umfjöllunin hér að framan greinir frá þeim kenningum sem skýra þróun og ólíkar áherslur Evrópusamrunans. Flestar kenningarnar skýra afmarkaða sögu samrunans en engri þeirra tekst að skýra samrunann í heild sinni. Kenningarnar skiptast í tvær andstæðar fylkingar. Annars vegar eru ríkin helstu gerendur þegar kemur að breytingum í alþjóðakerfinu og óhugsandi þykir að ríki afsali sér fullveldi sínu til yfirþjóðlegra stofnana á borð við Evrópusambandið. Seinni kenningaramminn lítur svo á að fleiri gerendur en ríkið skýri breytingar í alþjóðakerfinu. Ýmsir hagsmunaaðilar innanlands hafa áhrif á þær ákvarðanir sem teknar eru af ríkinu og leita leiðtogar þeirra eftir alþjóðlegu samstarfi til að ná fram sameiginlegum hagsmunum. Fylkingarnar eiga það sameiginlegt að horfa á Evrópusamrunann sem einstakt fyrirbæri í alþjóðasamfélaginu

Þegar staða Íslands er skoðuð út frá kenningum Evrópusamrunans kemst kenning milliríkjahyggjunnar næst afstöðu íslenskra stjórnvalda gagnvart samrunaþróun Evrópu. Tengsl Íslands og Evrópusamrunans má skýra út frá kenningum milliríkjahyggjunnar en samkvæmt kenningunni afsala ríki ekki fullveldi sínu af sjálfsdáðum til yfirþjóðlegra stofnana og stjórnast þátttaka í samrunanum af hagsmunum landsins hverju sinni. Í aðdraganda að lögfestingu EES- og Schengen-samningana var mikil umræða um fullveldi landsins og hvort aðildin samræmdist stjórnarskrá íslenska lýðveldisins. Var það mat þeirra lögfróðu manna sem leitað var til að þeir samningar væru í samræmi við stjórnarskrána (Forsætisráðuneytið, 2007).

Á Íslandi hafa ákveðin skref verið stigin í átt að samvinnu og samruna við önnur ríki Evrópu. Í ljósi þessarar stöðu landsins verður að gera grein fyrir því í hverju alþjóðavæðing er fólgin og eins þarf að átta sig á þeirri miklu umbreytingu sem orðið hefur á öryggi og vörnum

einstakra ríkja. Rannsóknarspurningu ritgerðarinnar verður ekki svarað nema fjallað verði um þessi atriði og þau skýrð.



## 3 Alþjóðavæðing og öryggi

### 3.1 Alþjóðavæðing

Alþjóðavæðing á sér engan uppruna í þeim skilningi að ekki er hægt að benda á einn atburð sem markar upphaf hennar (Scholte, 2000). Í dag hefur hugtakið orðið ríkjandi í hverskyns umræðu á vettvangi viðskipta, menningar og stjórnmála-, en hugtakið hefur orðið að einskonar heiti um þær meginbreytingar á félagsgerð, stjórnmálum, efnahag og menningu sem átt hafa sér stað í þjóðfélögum nútímans (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2005). Algengasta notkun hugtaksins vísar til þeirra þess að þjóðir jarðarinnar tengist sífellt meira hvor annarri á hinum ýmsu sviðum og samvinnist í hinu alþjóðavædda samfélagi. Hollenski stjórnmálafræðingurinn Jan Art Scholte hefur gagnrýnt ranga notkun á hugtakinu. Hann lítur svo á að með alþjóðavæðingunni hafi skapast þverþjóðleg rými (*e. supraterritorial spaces*). Þverþjóðlegt rými má skilgreina sem möguleika fyrir einstaklinga og stofnanir til að eiga í beinum tengslum við erlenda einstaklinga, stofnanir og fyrirtæki án milligöngu ríkjanna sem þau tilheyra. Fyrir vikið verður félagslegt umhverfi og efnahagsleg starfsemi minna svæðisbundin en áður (Scholte, 2000).

Frá því kalda stríðinu lauk hafa alþjóðasamskipti einkennst af opnari landamærum þar sem innra og ytra öryggi eru tengd það órjúfanlegum böndum að erfitt er að greina alþjóðlegar hættur og bregðast við þeim. Hlutverk breytast og ný vandamál og nýir gerendur koma til sögunnar. Á tímum alþjóðavæðingar hafa ný tækifæri skapast í alþjóðasamstarfi (The European Union, 2003) og hlutverk alþjóðlegra stofnana aukist. Landamæri ríkja verða ósýnilegri og verkefni dagsins verða ekki leyst nema með samstilltu átaki alþjóðlegra gerenda. Á tímum alþjóðavæðingar eru fjarlægjar hættur jafn mikil ógn við öryggi borgaranna og hættur heima fyrir. Vandamál á borð við skipulagða glæpastarfsemi teygja sig þvert á landamæri og eru svo gott sem sameiginleg öllum þjóðum heimsins (Halldór Ásgrímsson, 1999). Skipulögð glæpastarfsemi teygir sig í auknu mæli yfir landamæri og er Evrópa orðin eitt helsta skotmark slíkrar starfsemi vegna hindrunarlítilla landamæra (The European Union, 2003). Við þær nýju aðstæður sem við blasa í dag vegna alþjóðavæðingar hafa sameiginlegir hagsmunir ríkja skapað grundvöll fyrir alþjóðlegt samstarf þar sem landamæri eru ekki jafn afgerandi og áður.

Auknir búferlaflutningar milli landa og aukin ferðalög eru ríkur þáttur í alþjóðavæðingu og gætir þessara áhrifa í miklu mæli hér á landi. Ný tækni hefur skapað ný tækifæri og aukin

samskipti og viðskipti fylgja í kjölfarið, ólögleg jafnt sem lögleg (Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson, 2005). Í kjölfar alþjóðavæðingar hafa fylgt miklar samfélagslegar breytingar sem eru hvað sýnilegastar í því fjölbjóðlega samfélagi sem nú er ríkjandi. Í heimi alþjóðamála hefur virk þátttaka ríkja í alþjóðlegu samstarfi fengið meira vægi. Efnahagsleg, félagsleg og pólitísk þróun í alþjóðakerfinu leiðir til þess að ríki haga sér eins og eitt samfélag. Alþjóðavæðingu fylgir sameiginleg ábyrgð ríkja til að takast á við hættur 21. aldarinnar og hafa ríki endurskilgreint öryggishugtakið til að tryggja öryggi borgaranna gegn alþjóðlegum hættum.

## 3.2 Öryggi

Ein markverðasta breyting sem átt hefur sér stað í alþjóðamálum að kalda stríðinu loknu er endurskilgreining hugtakanna *öryggi* og *varnir*. Grunnskylda hvers fullvalda ríkis er að tryggja öryggi og varnir þegna sinna (Halldór Ásgrímsson, 1999). Í umfjöllun um öryggi hefur áhersla færst frá ríki og stofnunum yfir á mannlegt öryggi (e. *human security*) sem miðast við einstaklinga og samfélög en ekki ríki og ríkisstjórnir (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009). Í áhættumatsskýrslu sem kom út á vegum utanríkisráðuneytisins (2009) kom fram að skipulögð glæpastarfsemi er meðal þeirra ógna sem steðja að íslensku samfélagi. Þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu verður því að skoða með tilliti til breyttra aðstæðna í þjóðfélaginu en innan samstarfsins er sífellt meiri áhersla lögð á lögreglusamvinnu í þágu aukins öryggis (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007)

## 3.3 Öryggi og varnir ríkja

Öryggi sem *hernaðarmáttur* er hefðbundin nálgun á öryggishugtakinu sem byggist á raunsæisstefnu (e. *realism*) þar sem ógnin er skilgreind og hvernig bregðast skuli við henni. Öryggishugtakið er umdeilt í heimi fræðimanna en það skýrist af því að öryggisþörf ríkja er ólík. Hugtakið hefur meðal annars verið skilgreint á þann veg að þjóð sé örugg að því marki að hún þurfi ekki að fórnar grunngildum sínum til að koma í veg fyrir stríð. Ógn við þjóðaröryggi er skilgreind sem atburðarás eða athöfn sem ógnar alvarlega lífsgæðum íbúa ríkjanna (Silja Bára Ómarsdóttir, 2008). Ef skoðað er kynferði út frá skilgreiningum á hugtakinu kemur fram nýtt sjónarhorn sem beinir athyglinni að mansali en undanfarið er í æ ríkara mæli litið á mansal sem alþjóðlega öryggisógn, bæði út frá sjónarhornum

einstaklingsöryggis og samfélagslegs öryggi (Utanríkisráðuneytið, 2009). Ljóst er að margir þættir hafa áhrif á skilgreiningu hugtaksins og í auknu mæli er lögð áhersla á einstaklingana, borgarana og upplifun þeirra af öryggi frekar en ógnir við tilvist ríkisins (Silja Bára Ómarsdóttir, 2008). Vegna alþjóðavæðingar hefur öryggishugtakið breyst og á hnattvæddari svæðum heims hefur hefðbundin hernaðarógn horfið en nýjar ógnir stigið fram (Scholte, 2000).

Hér á landi hefur hugtakið öryggi ekki verið formlega skilgreint en af umræðunni að dæma virðist það viðtekin skoðun að Ísland sé herlaust land sem styrki öryggi landsins með þátttöku í alþjóðlegum stofnunum (Silja Bára Ómarsdóttir, 2008). Samkvæmt Varnarmálastofnun Íslands er Ísland herlaust land sem hervæðist ekki en tryggir öryggi sitt með virkri þátttöku í alþjóðlegum stofnunum (Varnarmálastofnun, e.d.) Afstaða íslenskra stjórnvalda er í anda nýfrjálslyndrar stofnanahyggju sem byggir á þeirri hugmyndafræði að ríki styrki stöðu sína og áhrif á alþjóðavettvangi með þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og stofnunum (Silja Bára Ómarsdóttir, 2008). Eftir brotthvarf bandaríska varnarliðsins árið 2006 hefur áhersla í öryggismálum flust frá landvörnum til borgaralegra stofnana og hafa íslensk stjórnvöld tekið á sig auknar öryggisskyldur sem hvíla mest á lög- og landhelgisgæslu. (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007). Fram að þeim tíma voru áherslur í öryggis- og varnarmálum hér á landi einkum gegn hefðbundinni hernaðarógn samanber aðildin að NATO árið 1949 og varnarsamningurinn við Bandaríkin árið 1951 (Halldór Ásgrímsson, 1999). Þátttaka í Schengen-samstarfinu er í anda breyttra áherslna í öryggismálum þjóðarinnar. Meginþungi samstarfsins er borgaralegt samstarf stofnana á borð við lögreglu og tollayfirvalda (Morgunblaðið, 2006).

Stjórn málafræðingurinn Barry Buzan hefur endurskilgreint öryggishugtakið þannig að það nær yfir fleiri þætti en áður. Að hans mati geta þjóðfélags-, efnahags- og umhverfismál haft áhrif á öryggi þjóða (Valur Ingimundarson, 2008). Efnahagshrunið haustið 2008 hefur því samkvæmt kenningu hans grafið undan öryggi íslenskra borgara. Fram hafa komið nýjar ógnir á borð við umhverfisógnir, farsóttir, skipulagða glæpastarfsemi og hryðjuverk. Sú efnahagskreppa sem skall á árið 2008 telst til nýrra ógna sem herja á íslenskt samfélag og er dæmi um vá sem stefnt getur samfélagsstöðugleikanum í hættu (Utanríkisráðuneytið, 2009). Í skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra (2010) telur embættið að í kjölfar efnahagskreppunnar muni þeir efnahagsörðugleikar og það atvinnuleysi sem þjóðin glímir við í dag setja mark sitt á þá skipulögðu glæpastarfsemi sem skotið hefur rótum hér á landi. Þær breytingar sem urðu á þjóðfélaginu í kjölfar efnahagskreppunnar skapa nýja möguleika fyrir

afbrotamenn samtímans. Í því erfiða efnahagsástandi sem nú ríkir er einnig sú hættu fyrir hendi að hvers konar ólögleg gróðastarfsemi samanber verslun með konur auk ræktunar og sölu á fíkniefnum muni aukast (Ríkislögreglustjóri, 2010).

Í lögreglulögum nr. 90/1996 er grunnþjónusta lögreglunnar skilgreind og skipt upp í þrjú meginhlutverk: öryggis-, afbrotavarna- og rannsóknarhlutverk. Íslenska lögreglan hefur það hlutverk að gæta að öryggi borgaranna með því að koma í veg fyrir þær athafnir sem raska öryggi þeirra og ríkisins. Undir það fellur að gæta almannaöryggis, halda uppi lögum og reglu, tryggja réttaröryggi borgaranna, ásamt því að vernda eignarétt þeirra, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Í því árferði sem ríkir hefur mikilvægi öryggishlutverksins aukist vegna aukinna afbrota sem oft eiga sér rætur í skipulagðri glæpastarfsemi (Ríkislögreglustjóri, 2009c).

Aðildin að Schengen-samstarfinu árið 2001 hefur án nokkurs vafa styrkt lögregluna í því hlutverki að berjast gegn þeim ógnum sem beinast að íslensku samfélagi. Með aðildinni hefur íslenska lögreglan aðgang að fagstofnunum Evrópusambandsins á sviði dóms- og innanríkismála sem auðvelda henni að tryggja öryggi íslenskra borgara. (Fjallað verður nánar um það síðar í ritgerðinni). Aðildina má skýra sem skref í átt að styrkingu öryggis og varna landsins. Vegna eðlis þeirra nýju og breyttu ógna sem á heiminn herja hefur Evrópusambandið breitt út starfsemi sína til að ná yfir sem flest svið er snerta hið daglega líf og varða öryggi borgaranna. Í gegnum aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu og Schengen-samstarfinu hafa stjórnvöld aðgang að öryggisneti á þeim sviðum sem samningarnir ná yfir en ekki að sameiginlegri utanríkis- og öryggisstefnu sambandsins (Bailes and Thorhallsson, 2006). Í heimi alþjóðlegra ógna er öryggi og farsæld okkar háð sterku alþjóðlegu samfélagi þar sem alþjóðlegar stofnanir eru betur í stakk búnar til að standa andspænis þeim hættum sem ógna friði og öryggi en einstaka ríki.

Hið hnattvædda samfélag skapar nýja og betri möguleika fyrir einstaklinga óháð búsetu. Samgöngur verða sífellt aðgengilegri og alþjóðleg samskipti og viðskipti fylgja í kjölfarið. Þróun þessi tekur bæði til jákvæðra og neikvæðra þátta en mun fleiri þættir en áður hafa áhrif á líf fólks. Dæmi um slíkt er skipulögð glæpastarfsemi sem yfirvöld meta sem vaxandi ógn í íslensku samfélagi. Til að hægt verði að meta áhrif Evrópuvæðingar Íslands á umfang slíkrar starfsemi hér á landi þarf fyrst að skoða alla þá þætti er snerta skipulagða glæpastarfsemi.

## 4 Skipulögð glæpastarfsemi

Í umræðunni um Schengen-samninginn hefur komið upp sú gagnrýni að með samstarfinu sé Ísland að opna landið fyrir erlendum glæpahringjum. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá árinu 2009 kemur fram að á síðustu árum hafi skipulögð glæpastarfsemi vaxið hér á landi og orðið aukið öryggismál. Slík starfsemi snertir marga þætti á borð við fíkniefni og mansal. Íslenskir ríkisborgarar eru ennþá umsvifamestir þegar kemur að afbrotum hér á landi en aðkoma erlendra ríkisborgara er að aukast verulega (Utanríkisráðuneytið, 2009). Í þessum kafla verður skipulagðri glæpastarfsemi gerð skil, þróun hennar rakin og áherslur íslenskra stjórnvalda í baráttunni gegn henni skoðaðar. Sérstök áhersla verður á afbrotaflokkana mansal og fíkniefni. Í lok kaflans verða vélhjólasamtökin Vítisenglar (*e. Hells Angels*) tekin sérstaklega til umfjöllunar.

### 4.1 Skilgreining á skipulagðri glæpastarfsemi

Til eru margar skilgreiningar á skipulagðri glæpastarfsemi. Meðal annars er skipulögð glæpastarfsemi skilgreind sem afbrot sem framið er í hagnaðarskyni af hópi fólks sem getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir samfélagið í heild sinni. Til skipulagðrar glæpastarfsemi teljast einnig afbrot þar sem brotamennirnir eru í aðstöðu til að vernda hagsmuni sína með því að gera einstaklinga í kringum sig óvirka með mútum, ofbeldi og hótunum (Ríkislögreglustjóri, 2000). Skipulögð glæpastarfsemi sem finnst bæði innan og utan lögmætrar atvinnustarfsemi hefur eftirtalin einkenni:

1. Hún er hreyfanleg og teygir sig yfir landamæri þ.e. afbrotamenn notfæra sér landamæri og þannig mismunandi löggjöf ríkja sem gerir rannsókn lögreglu erfiðari.
2. Hún er skipulögð og nýtir sér háþróaða tækni og þekkingu til þess meðal annars að slóð afbrotanna verði síður rakin (Ríkislögreglustjóri, 2000).
3. Starfsemi af þessu tagi reynir að hámarka gróða sinn með því að ná markaðseinokun en yfir starfseminni ríkir algjör leynd og meðlimir glæpahópa beita hiklaust ofbeldi til að vernda þá starfsemi sem fer fram innan glæpahópanna (Siegel, 2004).

Greiningardeild ríkislögreglustjóra styðst við skilgreiningu Evrópulögreglunnar (*e. Europol*). Samkvæmt þeirri skilgreiningu þurfa eftirtaldir fjórir liðir að eiga við til að um skipulagða glæpastarfsemi sé að ræða.

- Að um samvinnu tveggja eða fleiri einstaklinga sé að ræða.
- Starfsemin þarf að standa yfir í langan eða óskilgreindan tíma.
- Grunur þarf að liggja fyrir um alvarlegt brot.
- Markmið starfseminnar er auðgun og/eða völd (Ríkislögreglustjóri, 2010:3).

Evrópusambandið skilgreinir skipulagða glæpastarfsemi í ellefu liðum. Minnst sex af eftirfarandi einkennum, þar á meðal verða einkenni nr. 1, 5 og 11 að eiga við til að þess að lögbrot teljist skipulögð glæpastarfsemi:

1. Að til komi samvinna fleirri en tveggja einstaklinga.
2. Að hver og einn sé með fyrirfram ákveðin verkefni.
3. Starfsemin stendur yfir í langan eða ótiltekin tíma.
4. Starfsemin einkennist af skipulagi og stjórnun.
5. Grunur er til staðar um alvarlega og refsiverða háttsemi.
6. Starfsemin er á alþjóðlega vísu.
7. Ofbeldi eða ógnun er beitt.
8. Starfsemin er skipulega uppbyggð.
9. Peningaþvætti er stundað samhliða starfseminni.
10. Áhrifum er beitt á vettvangi stjórn mála, fjölmiðla, opinberrar stjórnsýslu, réttarkerfisins eða á vettvangi efnahagsmála.
11. Auðgun og/ eða völd er markmiðið (Ríkislögreglustjóri, 2000).

Að framanverðu sést að hugtakið er mjög víðtækt. Kjarni málsins er sá að í umræðunni um hugtakið er ekki einn algildur skilningur á hugtakinu skipulögð glæpastarfsemi heldur er það eðli starfseminnar frekar en afbrotið sjálft sem lagt er til grundvallar (Lampe, 2008). Kenningar Thomas C. Schelling setja markmiðið um auðgun í forgrunn þegar hugtakið er skilgreint. Skipulögð glæpastarfsemi helgast af því að selja ólöglegan varning í þeim tilgangi að meðlimir glæpasamtaka hagnist. Í Evrópu er jarðvegurinn fyrir skipulagða glæpastarfsemi góður en ýmsir þættir á borð við innri markaðinn, evruna og afnám landamæraeftirlits hafa aukið umfang slíkra glæpa þvert á landamæri. Frjálst flæði einstaklinga og vöru hefur almennt leitt til betri lífsgæða í Evrópu en að sama skapi aukið umfang skipulagðra glæpa í álfunni. Ný tækifæri hafa skapast fyrir löglega sem og ólöglega starfsemi.

Aðrir telja breytur eins og menningu og félagslega þætti skýra eðli og þróun skipulagðrar glæpastarfsemi og að of mikil einföldun sé að tengja slíka glæpi eingöngu við efnahag.

Glæpahópar tengjast þjóðerni og ákveðnum landsvæðum og sumir vinna innanlands á meðan aðrir færa eigin starfsemi út fyrir landsteinana (Allum og Sands, 2004).

Við stækkun Evrópusambandsins árið 2004 var gert ráð fyrir að umfang skipulagðra glæpasamtaka myndi aukast innan sambandsins. Allt frá hrúni kommúnismans hefur Evrópa verið vettvangur skipulagðrar glæpastarfsemi. Hafa ber í huga að slík starfsemi gæti ekki þrífist án samstarfs við aðra glæpahópa í Vestur-Evrópu (Mbl.is, 2004). Í dag er skipulögð glæpastarfsemi ein helsta öryggisógn ríkja Evrópu.

## 4.2 Þróun skipulagðrar glæpastarfsemi

Skipulögð glæpastarfsemi er talin vaxandi vandamál hér á landi. Aukin þátttaka landsins í Evrópusamrunanum í gegnum aðild að Evrópska efnahagssvæðinu og Schengen-samstarfinu hefur dregið úr viðskiptahindrunum og aukið ferðafrelsi með þeim afleiðingum að landið er mun opnara en áður. Alþjóðlegu samstarfi fylgja alþjóðlegar skuldbindingar en þeim fylgja ákveðnar hættur um aukin umsvif erlendra glæpahópa. Aðrir þættir á borð við alþjóðavæðingu og hrún fjármálakerfisins haustið 2008 kunna einnig að skýra umsvif skipulagðrar glæpastarfsemi hér á landi. Þessi þróun einskorðast ekki við Ísland en við þetta vandamál glíma lögregluþyriföld um alla Evrópu sem hnattrænt vandamál (Utanríkisráðuneytið, 2009).

Á vegum ríkislögreglustjóra er starfrækt greiningardeild á landsvísu sem tók til starfa 1. janúar 2007. Starfsemi hennar miðar að því að tryggja öryggi ríkisins og samræma starf lögreglu til að sporna gegn skipulagðri glæpastarfsemi og hverju því sem ógnar öryggi ríkisins og krefst alþjóðlegs samstarfs og áhættugreiningar (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007). Greiningardeild ríkislögreglustjóra ber ábyrgð á því að meta þá hættu sem þjóðfélaginu stafar af skipulagðri glæpastarfsemi en við það mat er stuðst við greininga- og áhættumatsaðferð *Europol* og skilgreiningar Evrópusambandsins á skipulagðri glæpastarfsemi (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007). Árlega gefur deildin út skýrslu um stöðu mála héraendis og hefur ítrekað verið varað við þeirri vaxandi samfélagsógn sem stafar af skipulögðum alþjóðlegum glæpum (Ríkislögreglustjóri, 2008).

Fram til ársins 2007 má áætla (út frá skýrslunum) að ekki hafi íslensku samfélagi staðið mikil ógn af skipulagðri glæpastarfsemi. Að mati Haralds Johannessen ríkislögreglustjóra er skipulögð glæpastarfsemi nú raunveruleiki á Íslandi sem kalli á margvísleg viðbrögð. Starfsemin er orðin betur skipulögð en áður auk þess sem nýir aðilar eru farnir að láta til sín

taka á nýjum vettvangi (Haraldur Johannessen, 2009). Fyrir árið 2007 var skipulögð glæpastarfsemi þó ekki óþekkt fyrirbæri en þá var starfsemin að mestu leyti bundin við fíkniefnainnflutning og smygl á áfengi og tóbaki sem selt var með skipulögðum hætti. Á þessu hefur orðið breyting og ræður þar mestu aðkoma erlendra ríkisborgara (Ríkislögreglustjóri, 2008). Stærsti hópur erlendra ríkisborgara hér á landi kemur frá löndum Austur-Evrópu sem skýrt getur uppgang glæpahópa þaðan en því fer víðsfjarri að eingöngu erlendir glæpahópar standi á bakvið alla þá skipulögðu glæpastarfsemi sem viðgengst á Íslandi. Um er að ræða hópa frá Litháen, Póllandi sem og íslenska hópa sem myndað hafa tengsl við glæpamenn í öðrum löndum (Mbl.is, 2009).

Enn sem komið er umfang skipulagðrar glæpastarfsemi mest á höfuðborgarsvæðinu en upplýsingar frá öðrum umdæmum sýna að slík starfsemi þrífst einnig utan höfuðborgarinnar (Ríkislögreglustjóri, 2010). Ástand mála á Suðurnesjum setur án efa mark sitt á þróun skipulagðrar glæpastarfsemi þar á bæ. Þar er atvinnuleysi mest á landinu og nálægðin við höfuðborgina mikil. Umfangsmikið mansalsmál kom til að mynda upp á Suðurnesjunum árið 2009.

Glæpahópar með tengsl við Austur-Evrópu er staðreynd sem ekki eingöngu er bundin við Ísland heldur gætir víðsvegar um Evrópu (The European Union, 2003). Við fall Sovétríkjanna jókst umfang skipulagðrar glæpastarfsemi í þessum heimshluta umtalsvert (Siegel, 2004). Einkum tvennt skýrir vöxt austur-evrópskra glæpahópa. Við lok kalda stríðsins urðu miklar pólitískar, félagslegar og efnahagslegar breytingar sérstaklega í Austur-Evrópu en vegna alþjóðavæðingar verður skipulögð glæpastarfsemi sífellt alþjóðlegri. Umfangið er þó mismunandi eftir ríkjum en skipulögð starfsemi tengist oft svokölluðum „veikari“ og „fátækari“ ríkjum. Aukning skipulagðrar glæpastarfsemi er einkum áberandi í ríkjum á borð við Eistland, Lettland og Litháen en afbrot hafa aukist þar umtalsvert frá árinu 1990. Stutt er síðan ríkin þrjú fengu sjálfstæði auk þess sem munurinn á kjörum ríkra og fátækra er mikill. Yfirvöld ríkjanna hafa lítið mátt sín í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem skotið hefur auðveldlega rótum og grafið undan lögum og reglum samfélagsins í þeim skilningi að glæpir verða „normið“ (Gänzle og Kungla, 2002).

Í dag er staða ríkjanna þriggja nokkuð breytt frá því sem var. Ríkin hafa öll gengið í Evrópusambandið og þar af leiðandi orðin hluti af Schengen-samstarfinu. Ríkin hafa komið sér upp SIS upplýsingabanka samstarfsins og aukið eftirlit á ytri landamærum sínum til að stemma stigu við glæpum. Samkvæmt skýrslum *Europol* er skipulögð glæpastarfsemi í



Eistlandi, Lettlandi og Litháen mótuð af nálægðinni við Rússland (Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006a). Aðild ríkjanna þriggja að Schengen-samstarfinu skuldbindur þau til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi en vegna aðildarinnar eru þau betur undirbúin. Var það mat Jürgen Storbeck yfirmanns *Europol* að innganga ríkja frá Austur-Evrópu væri jákvætt skref í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi að því leyti að með henni yrði samstarf auðveldara á milli gömlu og nýju aðildarríkjanna sem flest væru í Austur-Evrópu. Fyrir löggæslu nýju aðildarríkjanna þýddi stækkunin miklar úrbætur sem gerði löggæsluna þar í landi betur í stakk búna til að berjast gegn skipulögðum glæpum (Mbl.is, 2004).

Mikill hluti þeirra erlendu ríkisborgara sem koma að skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi kemur frá Litháen og auðveldar aðildin að Schengen-samstarfinu allt samstarf á milli lögreglunnar hér á landi og ytra. Flest aðildarríki Evrópusambandsins eiga fulltrúa hjá *Europol* og vanti íslensku lögregluna upplýsingar frá Litháen getur fulltrúi Íslands hjá *Europol* rætt við fulltrúa Litháen sem saman vinna svo að því að koma á samskiptunum milli lögregluembættanna í löndunum (Rúnar Pálmason, 2001).

Vegna aðkomu erlendra glæpahópa að skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi stendur íslenska lögreglan frammi fyrir breyttum veruleika. Samkvæmt skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá árinu 2008 liggur fyrir að í auknu mæli eru íslenskir og erlendir glæpahópar farnir að starfa saman og er það mat lögreglunnar að í framtíðinni muni sú samvinna aukast. Í öðrum tilfellum er um beina samkeppni milli glæpahópa að ræða. Með íslenskum glæpahópum er átt við að glæpahópurinn samanstandi eingöngu af íslenskum ríkisborgurum. Austur-evrópskir afbrotamenn hafa hingað til einkum látið til sín taka á íslenskum fíkniefnamarkaði. Er það mat lögreglunnar að aukin harka muni í framtíðinni setja mark sitt á samfélagið. Hætta á aukinni hörku er þó ekki eingöngu bundin við erlenda glæpahópa en íslenskir ríkisborgarar hafa oft gerst sekir um að hóta lögreglunni (Ríkislögreglustjóri, 2009b). Að mati lögreglufirvalda er full ástæða til þess að óttast enn frekari hörku, þar á meðal vopnaburð í íslenskum undirheimum (Ríkislögreglustjóri, 2008).

Samkvæmt hættumati greiningardeildar ríkislögreglustjóra frá árinu 2010, dvelur fjöldi glæpamanna frá Litháen hér á landi og tengjast þeir flestir glæpagengjum í heimalandi sínu. Að mati lögreglunnar er raunveruleikinn sá að austur-evrópskir glæpahópar flytja menn hingað til landsins gagnert til að fremja afbrot en engu að síður er það álit lögreglunnar að alþjóðleg glæpastarfsemi sé ekki eins alvarleg hér á landi og í þeim löndum sem við berum

okkur saman við. Hér hafa þó komið upp mál þar sem alþjóðlegir glæpahringir koma við sögu. Þau mál snerta einkum fíkniefnaviðskipti og mansal (Ríkislögreglustjóri, 2008).

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins (2009) er bent á að athafnasvæði íslenskra glæpamanna fer sífellt stækkandi. Aukin ferðalög og búferlaflutningar landa á milli er ríkur þáttur alþjóðavæðingar en í mun meira mæli en áður fara íslenskir glæpamenn út fyrir landsteinana til að koma sér upp starfsemi með sama hætti og erlendir glæpamenn hafa gert hér á landi. Samstarf íslenskra og erlendra glæpamanna er þar af leiðandi ekki bundið við afbrot á Íslandi. Það leikur enginn vafi á því að umsvif skipulagðrar glæpastarfsemi er að aukast hér sem annars staðar. Lögregluþyriföld eru vakandi yfir þessari þróun og þykir full ástæða til að vera á varðbergi en skipulögð glæpastarfsemi er óumdeilanleg ógn við samfélagslegt öryggi. Skipulögð glæpastarfsemi er alþjóðleg í eðli sínu og hún fer þangað sem gróða er að finna. Innan Evrópusambandsins geta einstaklingar ferðast á milli landa hindrunarlaust í skjóli hins svokallaða fjórfrelsis. Í auknu mæli er skipulögð glæpastarfsemi orðin að umfangsmikilli og gróðavænlegri starfsemi sem nýtir sér aðferðir hnattrænna viðskiptahátta á borð við internetið (Mbl.is, 2004).

### **4.3 Áhrif efnahagskreppunnar á skipulagða glæpastarfsemi**

Sú efnahagskreppa sem kennd er við árið 2008 mun án efa setja mark sitt á umfang skipulagðra glæpa. Miklar breytingar hafa orðið á íslensku samfélagi sem lögreglan þarf í auknu mæli að laga sig að. Efnahagskreppa, gjaldeyrishöft og aukið eftirlit ríkisvaldsins með fjármagnsflæði getur dregið úr ásókn erlendra glæpamanna til Íslands um einhvern tíma (Utanríkisráðuneytið, 2009). Hagnaði af fíkniefnaviðskiptum hér á landi er hins vegar í meira mæli en áður varið til fjárfestinga Samhliða því skapast tækifæri til að færa út ólöglega starfsemi eða til að fela fíkniefnainnflutning og peningaþvætti á bak við löglegan atvinnurekstur. Greiningardeild ríkislögreglustjóra telur að þessi þróun sé þegar hafin en það eykur möguleikana á sviði fíkniefnainnflutnings og peningaþvættis (Ríkislögreglustjóri, 2009b). Þeir erlendu aðilar sem hingað til hafa sent allan hagnað úr landi hafa engan annan kost en að ráðstafa illa fengnu fé sínu hér á landi. Gengi krónunnar og gjaldeyrishöft gera glæpamönnum erfiðara fyrir og ekki er eins ábatasamt að flytja hagnað af fíkniefnasölu úr landi.

Ástand efnahagsmála getur leitt til þess að erlendir ríkisborgarar sem ekki eru virkir á vettvangi skipulagðrar glæpastarfsemi kunni að horfa til ástandsins hér á landi og láti freistast af þeim möguleikum sem efnahagshrunið hefur hér skapað (Haraldur Johannessen, 2009). Hrun fjármálakerfisins hefur áhrif á íslenska fíkniefnamarkaðinn og nú ríkir meiri samkeppni en áður milli skipulagðra glæpahópa sem hugsanlega getur leitt til átaka (Ríkislögreglustjóri, 2010). Í kreppunni liggja tækifærin og á það jafnt við um löglega sem ólöglega starfsemi.

#### 4.4 Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi

Skipulögð glæpastarfsemi er ógn við öll Evrópuríki og að mati *Europol* er samstarf lögreglu yfirvalda í ríkjum Evrópu lykilatriði í baráttunni gegn glæpum af þessu tagi (Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006b). Frá árinu 1990 hefur skipulögð glæpastarfsemi og baráttan gegn henni verið ofarlega á forgangslista Evrópusambandsins. Á vettvangi Evrópusambandsins hefur verið unnið markvisst að því að efla baráttuna gegn slíkri starfsemi glæpastarfsemi (Den Boer, 2001). Í viðtali við Rögnu Árnadóttur þáverandi dómsmálaráðherra kom fram að íslenska lögreglan væri mjög vel meðvituð um þá ógn sem stafar af skipulagðri glæpastarfsemi og hafi verið það um hríð (Fréttablaðið, 2010). Eitt af mörgum hlutverkum lögreglunnar er að tryggja öryggi landsins og borgaranna þar með talið vinna gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem sé ógn við samfélagslegt öryggi. Í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi hafa íslensk yfirvöld lagt mesta áherslu á alþjóðlegt samstarf á öllum þeim sviðum sem skipulögð glæpastarfsemi nær yfir (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007). Samstarfshlutverk lögreglunnar hefur aukist á undanförunum árum en alþjóðlegt eðli skipulagðrar glæpastarfsemi eykur mikilvægi samstarfs við erlend lögregluembætti og alþjóðlegar stofnanir.

Í gegnum aðildina að Schengen-samstarfinu eru Íslendingar alþjóðlegir þátttakendur í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Í því skyni starfrækir ríkislögreglustjóri alþjóðadeild en hlutverk hennar er að sjá um öll samskipti við alþjóðlegar stofnanir á sviði löggæslu og umsjón alþjóðlegra gagnabanka samanber SIS upplýsingakerfið, *Eurodac* og FADO (Ríkislögreglustjóri, 2009c). Íslenska lögreglan á í margvíslegu samstarfi á vettvangi Evrópusambandsins, Norðurlandanna og á vegum Sameinuðu þjóðanna en að mati *Europol* er samstarf lögreglu yfirvalda í Evrópu lykilatriði í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Án slíkrar samvinnu yrði einfaldara fyrir glæpamenn að komast undan rannsóknum eða tefja þær verulega með því að fara úr einu ríkinu yfir í annað. Í sama streng tekur Viktoras Justicjis

litháískur háskólaprófessor sem kom hingað til landsins í september árið 2006 en samkvæmt honum er svarið við alþjóðlegri glæpastarfsemi óheft rannsókn og ferðir lögreglu þvert á landamæri (Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006b). Við gildistöku Schengen-samningsins fengu íslensk lögregluþyrirvöld aukin aðgang að alþjóðlegri samvinnu og undir ströngum skilyrðum hefur lögreglan heimild til að elta meinta glæpamenn yfir landamæri og handtaka þann eða þá sem eftirförinni er beint að (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2001a). Greiningardeild ríkislögreglustjóra vinnur markvisst með lögregluembættum innanlands, Tollgæslunni, Landhelgisgæslunni og *Europol* (Ríkislögreglustjóri, 2009c). Ríkislögreglustjórar á Norðurlöndunum eiga með sér margvíslegt samstarf og er lögreglan þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi á vettvangi Schengen-samstarfsins (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007).

Formaður Lögreglustjórafélags Íslands Sigríður Björk Guðjónsdóttir telur íslensku lögregluna vera vel í stakk búna til að takast á við breyttan heim skipulagðra afbrota. Hún telur mikinn styrk vera í því mikla erlenda samstarfi sem lögreglan hefur aðgang að og vísar sérstaklega til fulltrúa Íslands hjá *Europol* en vegna aðkomu hans að stofnuninni er íslenska lögreglan þátttakandi í evrópskum vinnuhópum um lausnir í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi (Fréttablaðið, 2010).

Peningaþvætti er stór þáttur í skipulagðri glæpastarfsemi og alþjóðavæðing starfseminnar birtist ekki síst í slíkum afbrotum (Haraldur Johannessen, 2009). Á vegum efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra er starfrækt peningaþvættisskrifstofa samkvæmt reglugerð nr. 626/2006 um meðhöndlun tilkynninga um mögulegt peningaþvætti (Ríkislögreglustjóri, 2009c). Íslenska ríkið er einnig hluti af alþjóðlegu samstarfi gegn peningaþvætti. Alþjóðleg samvinna er mikilvæg á þessu sviði og í gegnum þann vettvang hafa íslenskir aðilar leitað sér aðstoðar varðandi aðgerðir gegn peningaþvætti (Ríkislögreglustjóri, 2009a). Frá árinu 1991 hefur Ísland tekið þátt í alþjóðlegu samstarfi, *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)* með það að markmiði að koma í veg fyrir að illa fengnu fé sé komið í umferð (Utanríkisráðuneytið, 2009).

Lög nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningaþvætti eru samin af fyrirmynd tilskipunar Evrópuþingsins og Evrópuráðsins 2005/60/EB (sem sækir fyrirmyndina til tilmæla FAFT) og fjallar hún um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningaþvættis og til fjármögnunar hryðjuverka (Ríkislögreglustjóri, 2009a). Hér á landi óttast yfirvöld að Vítisenglar muni fjárfesta í lögmætri starfsemi til að stunda peningaþvætti og ná þannig

fótfestu hér á landi. Slíkri aðferð hafa samtökin beitt í nágrannalöndunum (Fréttablaðið, 2010).

Á næstu árum mun samvinna íslensku lögreglunnar við erlend lögreglulið aukast í tengslum við alþjóðavæðingu afbrota hér á landi sem og annars staðar. Í sífellt meira mæli berast upplýsingar til landsins frá alþjóðlegum stofnunum og er greiningardeildinni falið það hlutverk að miðla þeim upplýsingum sem koma erlendis frá til íslenskra lögreglumanna (Guðmundur Guðjónsson og Jón Óttar Ólafsson, 2006). Aukin áhersla á alþjóðlegt samstarf lögreglufirvalda til að stemma stigu við skipulagðri glæpastarfsemi sést meðal annars á því að árið 2007 var hér stofnuð greiningardeild í samræmi við færustu sérfræðinga Evrópu á sviði löggæslu en deildin á viðamikið samstarf við erlendar lögregludeildir. Í öðru lagi er hér starfrækt alþjóðadeild sem annast samstarf við alþjóðlegar stofnanir á sviði löggæslu og alla samvinnu á vettvangi Schengen-samningsins (Haraldur Johannessen, 2009). Að lokum tók íslenskur sendifulltrúi til starfa hjá *Europol* árið 2007 og er stefnt að því að auka samskipti hans við íslensk lögreglufirvöld (Forsætisráðuneytið, 2007).

Sem fullgildur þátttakandi í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi er íslenska lögreglan ekki einungis þiggjandi heldur hefur hún skyldur gagnvart erlendum lögregluembættum í því alþjóðlega samstarfi sem hún tekur þátt í. Innan lögreglunnar leikur enginn vafi á því að skipulögð glæpastarfsemi er að festa rætur hér á landi. Fyrir sendifulltrúa til *Europol* staðfestir að íslensk stjórnvöld telja að skipulögð glæpastarfsemi sé að ná fótfestu hér en meginviðfangsefni *Europol* eru aðgerðir gegn slíkum glæpum (Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006b). Greiningar- og alþjóðadeild ríkislögreglustjóra eiga gott og mikilvægt samstarf við erlendar lögregludeildir og alþjóðlegar stofnanir sem án efa hefur skilað miklum árangri í baráttunni gegn alþjóðavæðingu glæpasamfélagsins hér á landi.

Alþjóðavæðing og tækniframfarir gera viðfangsefni lögreglunnar erfiðari en áður og kalla á nýjar áherslur og aðferðir lögreglunnar í takt við breyttar þarfir. Sú mikla áhersla sem lögð er á samvinnu lögreglu við erlend lögregluembætti og alþjóðastofnanir falla vel að kenningum um alþjóðavæðingu. Landamæri eru ekki sömu öflugum múrarnir og þau voru og vandamál dagsins teygja sig þvert á landamæri þannig að þau hafa áhrif á alþjóðasamfélagið í heild sinni. Nýjar þarfir og nýir gerendur í alþjóðakerfinu stíga fram því ríkið eitt og sér er of lítið til að takast á við alþjóðleg viðfangsefni. Vegna alþjóðavæðingar hefur nútíma löggæsla breyst og erfiðara er fyrir ríki að halda uppi fullkomnum lögum og reglum án utanaðkomandi

aðstoðar. Kenningar nývirknihyggjunnar skýra líka hvers vegna ríki ákveða að vinna saman. Samkvæmt henni hefja ríki samvinnu sín á milli til að tryggja árangur í alþjóðakerfinu.

#### 4.4.1 Fíkniefni

Langstærsti hluti þeirrar skipulögðu glæpastarfsemi sem viðhefst hér á landi varðar sölu og innflutning fíkniefna. Erfitt er að meta hvenær skipulagður fíkniefnainnflutningur teygði anga sína til landsins en tilraun Vítisengla til að ná fótfestu hér á landi árið 2002 er skýrt dæmi um slíkt (Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006b). Í dag eru hættulegri og dýrari efnum smyglað til landsins og er sú starfsemi oft á tíðum afar skipulögð. Að smyglinu koma hópar er skipta með sér verkum með það að markmiði að hagnast eða auka völd sín sem samkvæmt skilgreiningu ríkislögreglustjóra telst til skipulagðrar glæpastarfsemi. Hópar frá Litháen hafa einkum verið áberandi hér á landi en fíkniefnamarkaðurinn hér á landi er mjög ábatasamur og hafa margir grætt umtalsvert á innflutningi og sölu fíkniefna (Haraldur Johannessen, 2009). Hér á landi hafa íslenskir ríkisborgarar haldið uppi fíkniefnamarkaðnum en á því hefur orðið breyting og skiptir þar mestu aðkoma glæpahópa frá Austur-Evrópu. Að mati lögreglunnar er fíkniefnasmygl rót annarra glæpa á borð við peningaþvætti, skjalafals, vændi og ógnanir (Ríkislögreglustjóri, 2008).

Innflutningur og dreifing fíkniefna var lengi vel „einkaframtak“ og í frekar smáum stíl. Þeir sem stóðu að smyglinu fóru erlendis og keyptu þar fíkniefnin, smygluðu þeim til landsins og seldu að lokum það sem ekki fór í einkaneyslu. Á þessu hefur orðið breyting en upp úr aldamótunum 2000 fór að bera á svokölluðum erlendum „burðardýrum“. Að mati Jóhanns R. Benediktssonar fyrrverandi lögreglustjóra er skýringin á bak við aukningu erlendra „burðardýra“ sú að á þessum tíma hafi íslenskir fíkniefnasmyglarar flestir setið á bak við lás og slá. Þau erlendu „burðardýr“ sem náðust lents loks í íslenskum fangelsum og tóku þar upp kunningsskap við íslenska fíkniefnasmyglara. Smygl og sala á fíkniefnum ýtti þannig undir samtakamyndun á milli íslenskra og erlendra glæpamanna. Flest þeirra „burðardýra“ sem hingað koma eru á vegum Íslendinga þó erfiðlega gangi að fá það staðfest. Ásókn erlendra seljenda inn á íslenskan markað hefur einnig sett mark sitt á þá skipulögðu glæpastarfsemi sem hér þrífst (Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006b).

Karl Steinar Valsson yfirmaður fíkniefnadeildar lögreglunnar segir fíkniefnamarkaðinn hafa breyst mikið á stuttum tíma. Fíkniefnadeildin nær efnunum á vinnslustigi og eru þau í meira mæli en áður flutt hálfunnin inn í landið. Það þykir vísbending um að fíkniefnamarkaðurinn sé skipulagðari en áður og að menn hafi aflað sér sérfræðiþekkingar til

að framleiða efnin sjálfir (Gunnhildur Arna Gunnarsdóttir, 2010a). Efnahagsþrengingarnar hafa nú þegar sett mark sitt á fíkniefnamarkaðinn en lögreglan telur að aukin áhersla verði lögð á ræktun kannabis og framleiðslu örvandi efna hér á landi í nánustu framtíð. Á árinu 2009 lagði lögreglan hald á mikið magn kannabisefna og í mörgum tilfellum var um mikla og skipulagða starfsemi að ræða þar sem grunur lék á að hluti efnanna hafi verið til útflutnings. Lögreglan hefur þó engar sannanir fyrir því að íslenskir fíkniefnasalar hafi reynt útflutning á eigin framleiðslu en slíkt styður þó kenningar lögreglunnar um að fíkniefni séu nú oftast framleidd hér á landi en áður (Ríkislögreglustjóri, 2010).

Að mati ríkislögreglustjóra (2009b) eru Íslendingar og aðilar þeim tengdir enn stærsti hópurinn sem stendur að baki innflutningi fíkniefna til landsins. Breyttur heimur fíkniefnainnflutnings sést best á því að innflutningurinn er stærri og skipulagðari en áður. Pólstjörnumálið svokallaða árið 2007 þar sem lögreglan lagði hald á 50-60 kíló af fíkniefnum teygði anga sína til marga landa og var á þeim tíma stærsti fíkniefnafundur Íslandssögunnar (Visir.is, 2007a). Árið 2009 kom aftur stórt fíkniefnasmygl inn á borð lögreglunnar eða Papeyjarmálið svokallaða (Visir.is, 2009a). Rannsókn þessara mála teygði sig langt út fyrir landsteinana og áttu íslensk lögregluþyrirvöld samstarf við erlend lögreglulið og þá sérstaklega í gegnum tengilið ríkislögreglustjóra hjá *Europol* (Visir.is, 2007a og Visir.is, 2009a). Í Papeyjarmálinu kom meðal annars stór alþjóðlegur glæpahringur við sögu en samkvæmt upplýsingum frá *Europol* framleiddi glæpahringurinn fíkniefni í Hollandi, flutti inn kókaín frá Suður-Ameríku og dreifði fíkniefnum innan Evrópusambandsins og víðar (Mbl.is, 2010a).

Mál þessi sýna án nokkurs vafa að skipulögð glæpastarfsemi hefur náð fótfestu á Íslandi. Samkvæmt kenningum Jan Art Scholte (2000) hefur alþjóðavæðing skapað tækifæri fyrir einstaklinga til að eiga í samskiptum sín á milli óháð þeim ríkjum sem þeir tilheyra og er samvinna íslenskra og erlendra glæpamanna ein birtingarmynd alþjóðvæðingar skipulagðrar glæpastarfsemi. Fíkniefnaviðskipti eiga sér stað óháð landamærum og málin hér að framanverðu sýna fram á mikilvægi alþjóðlegrar samvinnu, eða svo vitnað sé í orð Viktoras Justicjís hér að framan: „Svarið við alþjóðlegri glæpastarfsemi er óheft rannsókn og ferðir lögreglu á milli landa“ (Ragnhildur Sverrisdóttir, 2006b).

Í aðdraganda að aðildinni að Schengen-samstarfinu heyrðust þær gagnrýnisraddir að þátttakan í samstarfinu myndi stuðla að auknu fíkniefnasmygli til landsins þar sem allt eftirlit með ólöglegum innflutningi á fíkniefnum frá Schengen-ríkjunum yrði lagt niður (Halldór Ásgrímsson, 1997). Slíkar fullyrðingar eiga ekki við rök að styðjast þar sem engar breytingar

voru gerðar á tollaeftirliti á Íslandi. Samstarfið fjallar um afnám persónueftirlits en ekki afnám tollaeftirlits. Aftur á móti leiðir samningurinn til hertara eftirlits á þessu sviði vegna tilkomu SIS upplýsingakerfisins (Halldór Ásgrímsson, 1997). Schengen-samningurinn inniheldur ákvæði um samstarf í baráttunni gegn fíkniefnum og samkvæmt samningnum skal setja á fót fastan vinnuhóp þar sem fulltrúar frá lögreglu og tollayfirvöldum rannsaka sameiginleg vandamál í baráttunni gegn fíkniefnum og koma með tillögur um það sem betur má fara. Schengen-ríkin skuldbinda sig jafnframt til að fyrirbyggja og berjast gegn hvers konar viðskiptum með fíkniefni (Þingskjal 821, 1995-1996). Aðildin að samstarfinu er því mikil búbót fyrir fíkniefnadeild lögreglunnar þar sem mikilvægi alþjóðlegrar samvinnu í baráttunni gegn fíkniefnum fer vaxandi.

#### 4.4.2 Mansal

Mansal eða verslun með fólk er þekkt fyrirbæri um allan heim og er sú skipulagða glæpastarfsemi sem er í hvað mestum vexti. Mansal er greint í þrjár tegundir eftir tilgangi glæpsins: vinnuþrælkun, líffæraþjófnað og kynferðislega misnotkun (Utanríkisráðuneytið, 2009). Hér verður áherslan lögð á mansal sem kynferðislega misnotkun en grunur um mansal hér á landi hefur tengst starfsemi nektarstaða og skipulagðs vændis (Ríkislögreglustjóri, 2010). Lögreglan hefur einnig grunsemdir um að hér hafi verið stundað skipulagt vændi og mansal í tengslum við sölu og neyslu fíkniefna en mansal er þriðja stærsta tekjulind skipulagðrar glæpastarfsemi í heiminum á eftir vopna- og fíkniefnasmygli (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009).

Palermo-bókun Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2000 inniheldur fyrstu skilgreiningu af mansali sem alþjóðasamfélagið hefur komið sér saman um og stuðst við. Samkvæmt henni er mansal skilgreint sem „*flutningur, vistun eða móttaka einstaklinga sem með ógnum, valdbeitingu eða öðrum kúgunaraðferðum, svikum og blekkingum eru hagnýttir í þágu geranda. Hagnýting felst oft í þvinguðu vændi eða öðrum kynferðislegum tilgangi, nauðungarvinnu, þrældómi eða brotnámi líffæra*“ (Þingskjal 80, 2006-2007).

Frá lokum kalda stríðsins hefur vændi og mansal aukist og er orðið að umfangsmikilli og ábatasamri starfsemi sem nýtir sér aðferðir hnattrænna viðskiptahátta (Mbl.is, 2004). Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu telur að á hverju ári séu yfir 600.000 einstaklingar séu seldir mansali í Evrópu. Mest megnis eru það konur og börn og yfir 70% þeirra eru seldar til kynlífsþjónustu til að anna eftirspurn mansalshringja (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009). Þekktasta birtingarmynd mansals er flutningur stúlkna frá Austur-Evrópu til efnaðri landa í



Evrópu en stærsti hluti þeirra kvenna sem verða fórnarlömb mansals koma frá Eustrasaltslöndunum (Gänzle og Kungla, 2002). Vegna eðlis starfseminnar og þeirri leynd sem yfir henni hvílir er erfitt að fá nákvæmar tölur yfir umfang hennar.

Við rannsóknir á mansali eru ríki greind í áfanga, uppruna eða gegnumstreymislönd og virðist Ísland einkum vera gegnumstreymisland vegna landfræðilegrar legu þess (Utánríkisráðuneytið, 2009). Á þessu hefur orðið breyting en í skýrslu ríkislögreglustjóra frá árinu 2010 liggur fyrir að vændi þar sem þriðji aðili hagnast af starfseminni færast í vöxt hér á landi. Þær upplýsingar sem lögreglan býr yfir benda til þess að mansal sé að festast í sessi til jafns á við aðra þætti skipulagðrar glæpastarfsemi. Erlendir ríkisborgarar koma að starfseminni í meira mæli en áður og grunur leikur á að sú starfsemi sem hér er tengist mansalshringjum, einkum austur-evrópskum, en skipulagðir glæpahringir standa að baki mansali í Evrópu. Íslenskir ríkisborgarar koma einnig að slíkri starfsemi og þá í samstarfi við erlenda glæpamenn en möguleikarnir á samstarfi á þessu sviði eru miklir. Þeir glæpahópar sem versla með fólk meta slíka starfsemi áhættulitla en mjög svo ábatasama og því má ætla að umfang mansals muni aukast í framtíðinni (Ríkislögreglustjóri, 2008). Hér hafa þó komið upp tilfelli þar sem Ísland flokkast sem áfangaland mansals. Í því tilviki hélt eigandi nuddstofu starfsmanni við aðstæður sem jöðruðu við mansal (Kierans og Egilsson, 2006). Aðeins einu sinni hefur verið felldur dómur fyrir mansal sem kynferðisleg misnotkun á Íslandi en vikið verður að því síðar í kaflanum (Fréttablaðið, 2010). Engar upplýsingar fundust um að mansal tengt brottnámi líffæra hafi átt sér stað á Íslandi.

Grundvallarbreyting hefur orðið á íslenska kynlífsmarkaðnum með tilkomu austur-evrópskra glæpamanna. Áður fyrr einskorðaðist vændi við óskipulagt vændi sem oftast en ekki tengdist fjármögnun fíkniefna. Í dag ber meira á skipulögðu vændi þar sem kynlíf er selt af þriðja aðila sem hagnast á þeim og hefur algjör yfirráð yfir þeim einstaklingum sem hann selur. Sambandið byggist á ofbeldi og kúgun og hefur einstaklingurinn ekkert val um þann sem kaupir þjónustuna (Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Hólmfríður Lydía Erlendsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir, 2001). Skipulagt vændi fyrirfinnst hér á landi og hefur lögreglan sterkan grun um að götuvændi sé að ryðja sér til rúms hér á landi. Hingað koma erlendar stúlkur sem fluttar eru til landsins í þeim tilgangi að stunda vændi. Starfsemi af þessum toga felur í sér hótun um ofbeldi og nauðung, er þaulskipulögð og krefst samvinnu innlendra og erlendra aðila (DV.is, 2009).

Þessar upplýsingar eru í samræmi við það sem greiningardeild ríkislögreglustjóra hefur bent á í skýrslum sínum frá árinu 2008 og eru núverandi efnahagsörðugleikar líklegir til að ýta undir þessa þróun. Í ljósi þessa mun skipulagt vændi þar sem þriðji aðilinn hagnast, færast í aukana en slíkt mun kalla á alþjóðlega samvinnu lögregluvalda.

Hér á landi féll fyrsti dómurinn fyrir mansal árið 2010 þegar fimm Litháar fengu fimm ára fangelsisdóm hver um sig. Íslendingur var einnig ákærður í málinu en var sýknaður. Mennirnir voru dæmdir fyrir að hafa brotið gegn 19 ára litháískri stúlku. Meðal annars var þeim gefið að sök að hafa beitt hana ólögumatri nauðung og frelsissviptingu áður en og eftir að hún var send til Íslands í því skyni að notfæra sér hana kynferðislega (Mbl.is, 2010). Dómur þessi staðfestir það sem greiningardeildin hafði varað við í skýrslum sínum um að mansal væri raunveruleiki á Íslandi og að austur-evrópskir glæpamenn héldu konum hér í kynlífsánaud. Litháarnir fimm sem dæmdir voru höfðu allir tengsl við ákveðnar deildir mafíunnar í heimalandi sínu. Fórnarlömb mansals eru gjarnan send á milli staða þar sem tími þeirra á hverjum stað er takmarkaður en slíkt gerir lögreglunni erfiðar um vik að hafa hendur í hári glæpamannanna. Þar af leiðandi er lögreglusamvinna mikilvæg ef takast á að handsama þá sem versla með fólk en við rannsókn ofangreinds máls naut íslenska lögreglan mikillar aðstoðar þeirrar litháísku (Fréttablaðið, 2010). Ekki er mikið um að íslenskar konur verði fórnarlömb mansals en í viðtalsrannsókn um mansal á Íslandi kom í ljós að vitað er um tvö tilfelli þar sem íslensk kona var seld úr landi og í báðum tilvikunum var það vegna skuldar við skipulögð glæpasamstök (Utanríkisráðuneytið, 2009).

Verslun með konur er glæpur sem virðir ekki landamæri og á alþjóðlegum vettvangi hefur myndast víðtæk samstaða um að berjast gegn slíkri vá. Mansal er hræðileg afleiðing alþjóðavæðingar sem ógnar öryggi þeirra sem fyrir henni verða. Palermo-bókunin við samning Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2000 um aðgerðir gegn skipulagðri glæpastarfsemi er stærsti alþjóðasamningur sem lýtur að baráttunni gegn mansali (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009:16) Þar var í fyrsta sinn sett fram heildstæð skilgreining á mansali sem alþjóðasamfélagið hefur komið sér saman um. Um leið var mansal viðurkennt sem einn veigamesti og ábatasamasti þáttur skipulagðrar glæpastarfsemi. Ísland undirritaði samninginn árið 2000 en hefur ekki fullgilt hann, eitt Norðurlandanna (Ásta R. Jóhannesdóttir, 2009).

Í bókuninni er sérstaklega tekið fram að fórnarlömb mansals séu fyrst og fremst konur og að mansal sé ekki lengur bundið við ferð fórnarlambanna yfir landamæri heldur sé líka stundað innan ríkja. Einnig er tekið fram að öll fórnarlömb mansals njóti verndar, ekki bara

þau sem geta sýnt fram á að hafa verið beitt hvers konar harðræði. Þetta ákvæði kemur í veg fyrir sönnunarbyrði fórnarlamba, þ.e. þau þurfa ekki lengur að sanna að þau hafi verið fórnarlömb mansals (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009). Annar stór samningur í baráttunni gegn mansali er samningur Evrópuráðsins sem samþykktur var í Varsjá árið 2005. Samningur Evrópuráðsins gengur lengst allra alþjóðasamninga gegn mansali þegar kemur að vernd fórnarlamba slíkra glæpa Samningurinn líkt og Palermo-bókunin bíður fullgildingar á Íslandi.

Árið 2002 viðurkenndu íslensk stjórnvöld í fyrsta sinn opinberlega að mansal væri vandamál á Íslandi en sjö árum seinna eða í mars 2009 tilkynnti félags- og tryggingamálaráðherra aðgerðaáætlun gegn mansali. Stuttu eftir voru samþykkt lög á Alþingi sem gera kaup á vændi refsiverð sem eigi að koma í veg fyrir mansal með því að vinna gegn eftirspurn á klám- og vændismarkaði (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009). Með aðgerðaáætluninni eru stigin skref í átt að nauðsynlegum lagabreytingum til að unnt verði að fullgilda Palermobókunina frá árinu 2000 og samning Evrópuráðsins frá árinu 2006 (Ásta R. Jóhannesdóttir, 2009). Við fullgildingu sáttmálans verða ákvæði hans hluti af íslenskum lögum (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009). Þegar mansalsmálið á Suðurnesjunum kom upp árið 2009 var aðgerðaáætluninni hrint í framkvæmd í fyrsta sinn. Í áætluninni fólst fyrst og fremst stuðningur við fórnarlambið og að tryggður væri dvalarréttur fórnarlambins við komuna til landsins (Fréttablaðið, 2010). Íslensk stjórnvöld taka einnig þátt í alþjóðlegu samstarfi sem beinist gegn mansali á vettvangi norrænu ráðherranefndarinnar og á vegum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (Ásta R. Jóhannesdóttir, 2009).

## 4.5 Vítisenglar (Hells Angels)

Upphaf Vítisengla má rekja allt aftur til seinni heimsstyrjaldarinnar og hóps bandarískra hermanna í sprengjuflugsvait hersins en samtökin urðu til í núverandi mynd árið 1948 í Fontana í Californíu (Jamison, 2000). Í dag eru meðlimir Vítisengla vel á fjórða þúsund í ríflega 100 klúbbum í 29 löndum. Mikil leynd hvílir yfir starfsemi samtakanna sem talin eru ein harðsvíruðustu vélhjólasamtök í heiminum (Stígur Helgason, 2009). Aukins umfangs vélhjólasamtaka gætir víða í Evrópu en síðustu fimm ár hafa samtök á borð við *Hells Angels*, *Outlaws* og *Bandidos* aukið ört umsvif sín í Evrópu og opnað meira en 120 „útibú“ víðsvegar um álfuna. Flest ríki Evrópu líta svo á að vélhjólasamtök á borð við Vítisengla ógni almannaoöryggi og því er það mikilvægt öryggismál að koma í veg fyrir umsvif slíks félagsskapar á vettvangi skipulagðrar glæpastarfsemi í álfunni (Europol, 2010).

Vítisenglar falla undir skilgreiningu Evrópusambandsins á skipulagðri glæpastarfsemi og hafa undanfarin ár sýnt Íslandi mikinn áhuga. Áhuginn er gagnkvæmur því að íslenski vélhjólaklúbburinn *MC Iceland* (áður Fáfírnir) hefur hlotið viðurkenningu sem „stuðningsklúbbur“ Vítisengla hér á landi. Hópur Íslendinga hefur þar með stofnað til tengsla við skipulögð glæpasamtök. Lögreglan er mjög uggandi yfir þessari þróun sökum þess að hvar sem Vítisenglum hefur skotið niður hefur skipulögð glæpastarfsemi fylgt í kjölfarið (Ríkislögreglustjóri, 2010). Í skýrslu ríkislögreglustjóra frá árinu 2008 eru samtökin flokkuð sem glæpasamtök og sögð tengjast fjárkúgunum, fíkniefnaviðskiptum, vændi og ofbeldisbrotum. Íslensku Vítisenglarnir eru fámennur hópur en talið er að þeir séu ekki færri en 15 og hafa flestir hlotið dóma (Gunnhildur Arna Gunnarsóttir, 2010b). Umsvif Vítisengla á Norðurlöndunum á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi fara vaxandi (Haraldur Johannessen, 2009). Meðlimir Vítisengla í Danmörku og Noregi hafa flestir hlotið dóma og í Danmörku hafa Vítisenglar verið fyrirferðamiklir í átökum er tengjast skipulagðri glæpastarfsemi (Ríkislögreglustjóri, 2009b). Ef af fullri aðild *MC Iceland* verður er sú staða komin upp í íslensku samfélagi að hér verði sjálfstæð deild skipulagðra glæpasamtaka sem munu fylgja í einu og öllu alþjóðasamtökum Vítisengla (Haraldur Johannessen, 2009). Reynslan hefur sýnt að þar sem Vítisenglar hafa náð fótfestu þarf lögreglan að fást við mun fleiri og alvarlegri afbrot en áður (Ríkislögreglustjóri, 2003).

Að mati Tommy Hydfor, yfirmanns samráðshóps lögreglunnar í Svíþjóð sem fer með rannsókn skipulagðrar glæpastarfsemi eru um 60% af starfsemi Vítisengla þar í landi fíkniefnaviðskipti (Jóhannes Kr. Kristjánsson, 2010). Með komu Vítisengla inn á íslenskan fíkniefnamarkað verður án efa barátta á milli glæpahópa um yfirráð á markaðnum Þessi ummæli eru í takt við áhyggjur lögreglunnar um aukna hörku í íslenskum undirheimum vegna aðkomu nýrra aðila á vettvang skipulagðrar glæpastarfsemi.

Ríkislögreglustjóri (2010) metur sem svo að í átta ár hafi Vítisenglar reynt að ná fótfestu hér á landi og er ferð foringja Vítisengla í Noregi til Íslands árið 2010 til marks um þá áherslu sem samtökin leggja á að ná fótfestu á Íslandi. Inngönguferli vélhjólasamtakanna *MC Iceland* er stýrt frá Noregi og er full aðild árið 2010 markmið samtakanna. Staða landsins er góð að því leyti að Vítisenglar eru ekki ennþá komnir til landsins en öllum tiltækum ráðum er beitt til að koma í veg fyrir að samtökin nái hingað til lands. Ríkislögreglustjóri tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi vegna vélhjólasamtaka á vettvangi *Europol*, *Interpol* og norrænnar samvinnu. Felst sú samvinna í því að miðla upplýsingum um félagi í alþjóðlegum vélhjólasamtökum, einkum Vítisengla (Ríkislögreglustjóri, 2003).

Árið 2002 var mótuð sú stefna að berjast skyldi gegn skipulagðri glæpastarfsemi og vinna embætti ríkislögreglustjóra á Norðurlöndunum í sameiningu að því markmiði (Ríkislögreglustjóri, 2009b). Í þeirri samvinnu felst meðal annars að meðlimum samtakanna er vísað úr landi, hvort sem þeir ferðast í hópum eða einir með því að beita úrræðum Schengen-samningsins sem heimilar að taka upp landamæraeftirlit sé öryggi landsins ógnað. Ekkert kemur þó í veg fyrir að íslenskir Vítisenglar fari úr landi og hitti „starfsbræður“ sína.

Íslensk lögregluþyrirvöld eru mjög meðvituð um að taka þurfi á skipulagðri glæpastarfsemi hörðum tókum og hafa í því samhengi bent á nauðsyn forvirkra rannsóknarheimilda (Fréttablaðið, 2010). Forvirkar rannsóknarheimildir vísa til þess að lögreglan fái auknar heimildir til að fylgjast með mönnum sem hún hefur rökstuddan grun um að muni brjóti af sér (Gunnhildur Arna Gunnarsdóttir, 2010c). Ögmundur Jónasson núverandi dómsmálaráðherra er ekki eins jákvæður í garð forvirkra rannsóknarheimilda og forveri hans í embætti Ragna Árnadóttir. Að mati lögreglunnar eru slíkar heimildir nauðsynlegar til að ná betri árangri í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Afstaða dómsmálaráðherra skýrist af því að þegar Ísland gerðist aðili að Schengen-samstarfinu lýsti hann yfir persónulegri andstöðu sinni við samstarfið (Ómar Friðriksson, 2001). Leiða má líkur að því að skoðun dómsmálaráðherra á Schengen-samstarfinu endurspegli afstöðu hans til forvirkra rannsóknarheimilda.

Sú staða að skipulögð glæpastarfsemi hafi ekki náð sömu hæðum hér á landi og í þeim ríkjum sem við berum okkur gjarnan saman við gefur íslenskum yfirvöldum betri möguleika á fyrirbyggjandi aðgerðum. Sú staðreynd að íslensk stjórnvöld séu farin að beita sér gegn skipulagðri glæpastarfsemi styður þá kenningu að skipulögð glæpastarfsemi sé farin að festa rætur hér á landi. Ef til þess kemur að vélhjólasamtökin Vítisenglar eða svipuð samtök stofni félag hér landi munu stjórnvöld leysa upp starfsemi þeirra með vísun til 74. grein stjórnarskrárinnar (Heimir Már Pétursson, 2010).

Í 74. grein stjórnarskrárinnar segir að; „*Rétt eiga menn til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi, þar með talin stjórnmalafélög og verkalýðsfélög án þess að sækja um leyfi til þess. Félag má ekki leysa upp með ráðstöfun stjórnvalds. Banna má þó um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang, en höfða verður þá án ástæðulausrar tafar mál gegn því til að fá því slitið með dómi*“ (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 1996:72).

Íslensk stjórnvöld eru áhyggjufull yfir þeirri staðreynd að hugsanlega sé Ísland að tengjast alþjóðlegum glæpasamtökum en það getur reynst erfitt að leysa upp slík samtök þar sem mikil

leynd ríkir og þar sem sönnun um ólögmetan tilgang er ekki alltaf til staðar. Vegna þess hafa yfirvöld lagt til að settur verði saman aðgerðapakki gegn skipulagðri glæpastarfsemi og er stefnt að því að hann verði tilbúinn vorið 2011 (Fréttablaðið, 2010).

Kjarni Schengen-samstarfsins er alþjóðleg lögreglusamvinna og með aðildinni hefur íslenska lögreglan styrkt stöðu sína gagnvart erlendum glæpahópum sem hingað koma í þeim tilgangi að fremja afbrot. Mikilvægi alþjóðasamvinnu lögregluþyrvalda hefur aukist í samræmi við alþjóða- og tæknivæðingu afbrota. Sú áhersla sem yfirvöld leggja á alþjóðlega samvinnu í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi er í anda virknihyggjunnar. Samkvæmt kenningum virknihyggjunnar eru það breytilegar þarfir sem skýra aukinn samruna á mismunandi sviðum. Viðfangsefni ríkisvaldsins og þarfir borgaranna hverju sinni skýra þar af leiðandi þróun alþjóðlegra stofnana (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Við þeim breytingum sem orðið hafa í þjóðfélaginu hafa íslensk stjórnvöld brugðist við með mismunandi hætti. Löggæslan hefur verið endurskipulögð með tilliti til aukins mikilvægis alþjóðasamvinnu. Komið hefur verið á fót greiningardeild ríkislögreglustjóra til að tryggja öryggi ríkisins og hafa umsjón með alþjóðasamstarfi lögreglunnar auk þess sem íslensk stjórnvöld hafa orðið aðilar að nýjum alþjóðlegum samningum á sviði öryggissamvinnu.

## 4.6 Samantekt

Skipulögð glæpastarfsemi er vaxandi vandamál hér á landi og á undanförunum árum hafa orðið mikil umskipti á því sviði. Aðkoma erlendra ríkisborgara inn á íslenskan glæpamarkað getur leitt til aukinnar hörku þar sem samkeppni milli skipulagðra glæpahópa mun aukast. Alþjóðavæðing skipulagðrar glæpastarfsemi getur einnig birst með þeim hætti að íslenskir glæpamenn fara út fyrir landsteinana og mynda tengsl við erlenda glæpamenn. Efnahagskreppan og afleiðingar hennar setja mark sitt á skipulagða glæpastarfsemi og er hagnaði af fíkniefnaviðskiptum í meira mæli en áður varið til fjárfestinga hér á landi. Fíkniefnabrot sem og önnur afbrot virða ekki nein landamæri sem kallar á alþjóðlega samvinnu í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi og leggja íslensk lögregluþyrvald sífellt meira tíma og áherslu á alþjóðalega samvinnu lögregluembættanna.

Aðildin að Schengen-samstarfinu miðar að því að stuðla að samvinnu lögregluembættanna aðildarríkjanna og án þess hefðu mjög mörg mál ekki verið upplýst, til að mynda hér á landi. Langstærsti hluti þeirrar skipulagðru glæpastarfsemi sem hér viðhefst varðar sölu og

innflutning fíkniefna. Lögreglan hefur einnig grunsemdir um að vændi þar sem þriðji aðilinn hagnast sé að aukast en fyrsti dómurinn fyrir mansal féll árið 2010 hér á landi. Vítisenglar hafa reynt að ná fótfestu hér á landi síðan árið 2002 og er yfirvöldum mikið í mun að stöðva starfsemi þeirra sökum þess að samtökin eru skilgreind glæpasamtök.

Mikill hluti þeirra erlendu ríkisborgara sem koma að skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi koma frá löndum Austur-Evrópu. Reglurnar um frjálsa för einstaklinga sem byggjast á samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði falla undir Evrópuvæðingu Íslands. Sá samningur veitir EES-borgurum réttinn til að ferðast óhindrað á milli aðildarríkja. Í ljósi þessa þarf að gera grein fyrir því hvað felst í EES-samningnum áður en hægt sé að draga ályktanir eða fullyrðingar um áhrif hans á skipulagða glæpastarfsemi.

## 5 Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið eða EES-samningurinn var lögfestur hér á landi með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið (Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993). Samningurinn tók gildi árið 1994 og þá varð Ísland aðili að hinu svokallaða Evrópska efnahagssvæði. Innan svæðisins gilda reglur um frjálsa för fólks og er það einn angi hins svokallaða fjórfrelsi sem er hornsteinn EES-samningsins. Reglurnar veita ríkisborgurum aðildarríkjanna og aðstandendum þeirra víðtækan rétt til að ferðast óhindrað milli EES-ríkja til heimsóknar eða til lengri dvalar. Schengen-samstarfið og afnám persónueftirlits á innri landamærum þess ber þar af leiðandi að skoða sem þróun frjálsrar farar (Þingskjal 693, 2009-2010).

Markmið EES-samningsins er fyrst og fremst að tryggja einsleitt markaðssvæði. Þar eru ekki nein ákvæði sem fjalla um eftirlit með frjálsri för fólks (Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993). Schengen-samningurinn er afleiðing af frjálssu flæði fólks þar sem flestar greinar samningsins fjalla um aukið eftirlit með slíku frelsi (Anna Karlsdóttir, 2008). Á síðustu árum hefur orðið mikil fjölgun erlendra ríkisborgara á Íslandi. Í því samhengi má skoða Schengen-samstarfið sem öryggisventil er bætir upp þá vankanta sem eru á fjórfrelsi EES-samningsins.

EES-samningurinn byggist á Rómarsáttmálanum, stofnsáttmála Evrópusambandsins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Markmið samningsins er að stuðla að viðskiptum og efnahagslegum tengslum milli samningsaðila til að efla velsæld íbúa efnahagssvæðisins. Í samningnum er kveðið á um frelsi með vörur, þjónustu, fjármagn og launafólk. Einnig eru ákvæði í samningnum um samvinnu í félagsmálum, neytendamálum, jafnréttismálum, menntamálum, umhverfismálum og rannóknum (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003). Aðildarríkin skuldbinda sig til að taka upp löggjöf Evrópusambandsins sem gildir á hinum innri markaði til að tryggja einsleitni á svæðinu (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Ef upp kæmi sú staða að EES/EFTA ríkin neituðu að taka upp löggjöf Evrópusambandsins á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær yfir myndi slíkt hafa verulegar afleiðingar fyrir samstarfið í heild sinni (Forsætisráðuneytið, 2007). Ljóst þykir að ef sú staða kæmi upp að íslensk stjórnvöld tækju þá ákvörðun að taka upp landamæraeftirlit að nýju myndi það setja EES-samninginn og reglur hans um einleitni á svæðinu í uppnám. Í aðdraganda aðildarinnar að EES-samningnum lýstu íslensk stjórnvöld ýmsum fyrirvörum við samstarfið. Aðkoma þeirra að ákvarðanatöku og takmarkaður aðgangur að mótun tillagna hjá



Evrópusamsambandinu var gagnrýndur (Forsætisráðurneytið, 2007). Einnig var hart tekist á um hvort að samningurinn fæli í sér framsal á fullveldi þjóðarinnar (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Íslensk stjórnvöld settu í upphafi fyrirvara við fjórfrelsið sérstaklega hvað varðaði frjálsan atvinnu- og búseturétt. Síðar féllu þau frá þeim fyrirvara en hins vegar var orðið við kröfu þeirra að á grundvelli fámennis gætu íslensk stjórnvöld gripið til öryggisráðstafana með því að takmarka streymi fólks til landsins undir sérstökum kringumstæðum. Að öðru leyti tekur Ísland fullan þátt í samningnum hvað frjálsa för fólks varðar (Baldur Þórhallsson, 2008).

Frá upphafi hefur EES-samningurinn verið í stöðugri þróun og árið 2003 var undirritaður samningur um aðild 10 nýrra ríkja að Evrópska efnahagssvæðinu. Sú stækkun kom í kjölfar stækkunar Evrópusambandsins árið 2004 (Halldór Ásgrímsson, 2004). Árið 2007 bættust svo Rúmenía og Búlgaría við Evrópska efnahagssvæðið (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Með stækkuninni fengu milljónir nýrra Evrópubúa aðgang að hinum innri markaði og ríkisborgarar nýju aðildarríkjanna fengu atvinnu- og búseturétt hér á landi.

## 5.1 Frjáls för einstaklinga

Skilgreiningin á flæði fólks eða frjálsri för vísar til þeirra einstaklinga sem búa og vinna í öðru ríki en heimaríki sínu (Molle, 2006). Innan aðildarríkja EES og EFTA er frelsi launþega til flutninga og búsetu tryggt. Sú meginregla gildir innan Evrópska efnahagssvæðsins að launþegar geta ferðast á milli aðildarríkjanna án allra hafta til að leita sér vinnu. Ef ekki er um að ræða för í atvinnutilgangi hafa einstaklingar hins vegar ekki meiri rétt til að ferðast um eða dveljast í öðru aðildarríki en hver annar ferðamaður. (Gunnar G. Schram, 1992). Um frjálst flæði gildir því ekki algjört ferðafrelsi heldur er eingöngu um slíkt að ræða í tilvikum sem snerta atvinnu- og búseturétt einstaklinga. Um EES ríkisborgara gildir að þeir mega starfa og dveljast á Íslandi án sérstaks leyfis í allt að þrjá mánuði frá komu til landsins. Ef viðkomandi er í atvinnuleit má hann dveljast í landinu í sex mánuði. Vari dvöl hans lengur en það skal hann skrá rétt sinn til dvalar hjá Þjóðskrá. Undantekningin mun þó vera launþegar frá Rúmeníu og Búlgaríu en þeim er skylt að sækja um dvalar- og atvinnuleyfi hjá Útlendingastofnun á meðan svokölluð aðlögun þeirra að Evrópusambandinu á sér stað (Útlendingastofnun, e.d.a).

Í fyrstu átti reglan um frjálsa för eingöngu við um launþega. Ríkisborgarar eins aðildarríkis máttu einungis dveljast í öðru aðildarríki ef þeir voru starfandi eða í atvinnuleit án þess að réttur þeirra heima fyrir skerðist. Þannig var frjáls för einungis leyfð í efnahagslegum tilgangi. Í Maastricht-sáttmálanum frá árinu 1992 voru tekin upp ákvæði Rómarsáttmálans frá árinu 1957 sem fjölluðu um sérstakan sambandsborgararétt (*e. Citizen of the Union*) fyrir íbúa Evrópusambandsins en regluna um frjálsa för og búsetu Evrópusambandsborgara er að finna í 18. grein Rómarsáttmálans. Um sambandsborgararéttinn gildir að hann kemur til viðbótar ríkisborgararétti aðildarríkjanna en ekki í stað hans (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Sérhver borgari aðildarríkjanna er jafnframt sambandsborgari en sambandsborgararéttur hans breytir réttinum til frjálsrar farar og búsetu í pólitískan rétt. Að ríkisborgarar aðildarríkjanna hafi rétt til þess að velja sér þann stað sem þeir kjósa að vinna á innan aðildarríkjanna og að ferðast um í aðildarríkjunum (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Einnig hafa sambandsborgarar rétt til að kjósa og bjóða sig fram til setu í Evrópuþinginu og í sveitastjórnnum þess aðildarríkis þar sem sambandsborgarar eru búsettir (Warleigh, 2003). EES-samningurinn hefur ekki nein ákvæði sambærileg ákvæðunum um sambandsborgararétt.

Í dag hefur sambandsborgaratilskipunin verið tekin upp í EES-samninginn og er því orðin hluti hans og ígildi annarra laga og reglna samningsins (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Aðgerð sú breiddi út sambandsborgararéttinn til ríkisborgara EFTA-ríkjanna. Tilskipun þessi er byggð á 18. grein Rómarsáttmálans um frjálsa för en EFTA-ríkin Ísland, Noregur og Liechtensteins töldu hana ganga of langt í að veita erlendum ríkisborgurum réttindi á við eigin borgara, lengra en heimildir EES-samningsins veittu. Rök ríkjanna voru þau að tilskipunin væri byggð á Rómarsáttmálanum um frjálsa för sambandsborgara sem ekki væri hluti af EES-samningnum (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). EFTA-ríkin eru lítil ríki samanborið við flest ríki Evrópusambandsins og leiða má líkur að því að ríkin hafi óttast óheft flæði erlendra verkamanna yfir landamærin þeirra á kostnað eigin ríkisborgara.

Hér á landi kom sambandsborgaratilskipunin til umræðu á Alþingi vorið 2008 (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Hvers konar mismunun á grundvelli ríkisfangs innan Evrópska efnahagssvæðisins er bönnuð samkvæmt 4. grein samningsins en aðildarríki geta beitt fyrir sér takmörkunum ef þurfa þykir (Gunnar G. Schram, 1992).

## 5.2 Takmarkanir á frjálssu flæði

Þrátt fyrir að sambandsborgararétturinn hafi tryggt ríkisborgurum aðildarríkjanna réttinn til frjálssrar farar og búsetu í aðildarríkjunum er sá réttur ekki án takmarkana. Sambandsborgaratilskipunin inniheldur heimild sem ríki geta beitt fyrir sig ef neita skal einstaklingum um búsetu eða ef vísa skal þeim úr landi á grundvelli almannaheilbrigðis, almannaöryggis eða allsherjarreglu (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Einnig eru tilgreindar réttarfarsreglur um brottvísun útlendinga sem stjórnvöld í viðkomandi aðildarríki verða að fara eftir þegar þau synja útlendingi um landvistarleyfi á grundvelli ofangreindra atriða. Tilskipunin gildir um alla sambandsborgara sem búa í eða ferðast til annarra aðildarríkja (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Slíkt ber þó að túlka þröngt og getur túlkunin verið breytileg frá einu aðildarríki til annars (Gunnar G. Schram, 1992). Ef ekki væri fyrir kröfuna um þrönga túlkun væri sú hætta fyrir hendi að sjálf aðildarríkin högnuðust á takmörkunum á frjálssu flæði. Á frelsi einstaklinga til atvinnu og búsetu gildir meginreglan ekki um störf hjá hinu opinbera. Um opinbert starf gildir að ríkja þarf trúnaðarsamband milli launþega og hins opinbera. Þar að auki þarf starfið að varða mikilvæga opinbera hagsmuni (Gunnar G. Schram, 1992).

Hugtakið almannaheilbrigði vísar til heilsu almennings og er meginreglan sú að ríki hafa ekki heimild til að takmarka frjálst flæði vegna sjúkdóma. Undantekningu má gera ef um er að ræða sjúkdóma sem valdið geta faraldri (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Sem dæmi um sjúkdóma sem stofnað geta almannaheilbrigði í hættu eru hinar svokölluðu svína- og fuglaflensur. Almannaöryggi er skilgreint sem rökstuddar áhyggjur af öryggi borgaranna og er aðildarríkjum heimilt að takmarka réttinn til frjálssrar farar og búsetu með það að markmiði að uppfylla skyldur sínar um frið innan samfélagsins. Aðildarríkjum er einnig heimilt að takmarka frjálssa för fólks þegar slíkt getur ógnað allsherjarreglu en hugtakið allsherjarregla gefur til kynna ákveðin markmið sem aðildarríkin reyna að framfylgja (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Aðildarríki sem beita fyrir sig takmörkunum á frjálssu flæði fólks á grundvelli almannaöryggis og allsherjarreglu gera slíkt með það að markmiði að vernda þegna sína fyrir „óæskilegum“ einstaklingum og annarri ógn. Sem dæmi um slíka ógn eru vélhjólasamtökin Vítisenglar sem íslensk stjórnvöld hafa ítrekað neitað að hleypa inn í landið.

Við stækkun EES-svæðisins óttuðust margir að inn í landið myndu flæða launþegar sem fyrirtæki gætu ráðið á miklu lakari kjörum en innlenda launamenn (Visir.is, 2006). Til að bregðast við ótta við óhefta för einstaklinga var sett í stækkunarsamning EES ákvæði sem

heimilar EFTA-ríkjunum að takmarka frjálsa för launþega frá nýju EES-ríkjunum að Möltu og Kýpur undanskildum. Þessum takmörkunum má beita í allt að sjö ár frá því að nýju aðildarríkin fengu aðild að Evrópusambandinu og EES-samningnum árið 2004. Hér á landi tóku stjórnvöld þá ákvörðun að takmarka aðgang launþega frá nýju aðildarríkjunum að íslenskum vinnumörkuðum fyrstu tvö ár frá stækkuninni (Halldór Ásgrímsson, 2004). Sömu undanþáguheimild var beitt hvað varðaði frjálst flæði vinnuafls frá Rúmeníu og Búlgaríu þegar ríkin gerðust aðilar að Evrópusambandinu árið 2007 (Mbl.is, 2006).

Aðildarríkjum er tryggður réttur til að takmarka frjálsa för ríkisborgarara samkvæmt sambandsborgaratilskipuninni. Reglunni um takmörkun á frjálstri för einstaklinga fylgja þó undantekningar. Svigrúm til túlkunar aðildarríkjanna hefur þrengst verulega varðandi þær ráðstafanir sem gerðar eru með skírskotun til almannaheilbrigðis, almannaöryggis og allsherjarreglu. Markmiðið er að koma í veg fyrir að aðildarríki verndi eigin þegna á kostnað sambandsborgara. Þannig er aðildarríkjum óheimilt að beita undantekningum í þeim tilgangi að ná fram efnahagslegum markmiðum. Ennfremur má ekki takmarka för borgara ef sú ákvörðun um að neita útlendingum um inngöngu byggist á fyrri brotum (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008).

### 5.3 Möguleikinn á tímabundnu landamæraeftirliti

Við undirritun EES-samningsins árið 1993 voru skyldur um vegabréfsáritun afnumdar og hefur það leitt af sér aukið frjálsræði til ferða. Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu fól í sér að landamæraeftirlit var fellt niður á innri landamærum en í staðinn var eftirlit eflt mjög á ytri landamærum og hefur starfsemi sýslumannsins á Keflavíkurflugvelli vaxið í samræmi við það. Vaxandi ferðamannastraumi fylgja ýmsar hættur sem íslensk stjórnvöld hafa þurft að bregðast við en eitt meginmarkmið Schengen-samstarfsins er alþjóðleg lögreglusamvinna í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Þar þarf helst að nefna sameiginlegan upplýsingabanka sem inniheldur upplýsingar um einstaklinga sem kalla má „óæskilega“. Aukið eftirlit kemur því samhliða auknu ferðafrelsi sem er megininntak samstarfsins (Anna Karlsdóttir, 2008).

Til að bregðast við alvarlegri ógn gegn allsherjarreglu eða þjóðaröryggi er heimilt að taka upp tímabundið landamæraeftirlit samkvæmt reglum Schengen-samstarfsins. Þar segir að aðildarríki hafi heimild fyrir upptöku tímabundins landamæraeftirlits í allt að 30 daga, eða

lengur sé ógnin þess eðlis. Heimildin var innleidd í íslenska löggjöf árið 2007 og hefur henni tvívegis verið beitt (Þingskjal 693, 2009-2010). Í bæði skiptin hefur heimildinni verið beitt til að koma í veg fyrir komu vélhjólasamtakanna Vítisengla inn í landið, í fyrra skiptið 1. – 4. árið 2007 og í seinna skiptið 5. - 7. mars árið 2009 (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2007 og 2009a). Árið 2002 sendi Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið Ícelandair beiðni um að stöðva för kínverskra og evrópskra liðsmanna Falun Gong hreyfingarinnar til landsins dagana 11. til 18. júní á meðan opinber heimsókn forseta Kína fór fram (Anna Karlsdóttir, 2008). Tímabundið landamæraeftirlit var ekki tekið upp í því tilfalli en ákveðnum einstaklingum var engu að síður meinaður aðgangur að landinu.

Miklar umbreytingar hafa orðið á íslensku samfélagi vegna gildistöku EES-samningsins. Ríkisborgarar aðildarríkjanna hafa hér á landi atvinnu- og búseturétt en erlendum ríkisborgurum hefur fjölgað mikið undanfarin ár. Til að svara spurningunni um það hvort að Evrópuvæðing Ísland hafi aukið umfang slíkrar starfsemi þarf að skýra betur þann fjölda erlendra ríkisborgara sem hér dvelur og starfar.

## 6 Erlendir ríkisborgarar á Íslandi

Eftirlit með erlendum ríkisborgurum er í höndum lögreglu. Hún hefur eftirlit með því að þeir dvelji og starfi hér á grundvelli tilskilinna dvalar- og atvinnuleyfa samkvæmt lögum um útlendinga og atvinnuréttindi þeirra (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007). Útlendingastofnun sendir lögreglunni mánaðarlega lista yfir handhafa dvalarleyfa sem renna út í hverjum mánuði (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007). Það er gert til að auðvelda aðgang að upplýsingum um stöðu dvalarleyfa. Á grundvelli laga um útlendinga nr. 96/2002 hafa yfirvöld einnig heimild til að vísa úr landi hverjum þeim sem ekki getur gert grein fyrir fyrir veru sinni á landinu. Alþjóðadeild ríkislögreglustjóra og Útlendingastofnun vinna saman áður en ákvörðun um framkvæmd er tekin (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2010). Framkvæmd og ábyrgð landamæraeftirlits er í höndum lögreglu samkvæmt 2. mgr um för yfir landamæri nr. 1212/2007 (Þingskjal 693, 2009-2010).

Þeir einstaklingar sem koma frá löndum utan EES/EFTA svæðisins fara í gegnum strangt eftirlit sem gengur út á skoða hvort þeir sem koma til landsins eða hlutir í vörslu þeirra uppfylli skilyrði fyrir för yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins. Við framkvæmd landamæraeftirlits á innri landamærum er hlutverk lögreglunnar að koma í veg fyrir ólögmetar komur eða brottfarir til og frá landinu. Lögreglan hefur eftirlit á innri landamærum með aðstoð upplýsingakerfis Schengen-samstarfsins en þaðan fær hún upplýsingar sem lagðar eru til grundvallar skilvirku eftirliti og hugsanlegum afskiptum af einstaklingum. Fram að þessu hefur íslenskum lögreglu yfirvöldum tekist að stöðva för Vítisengla til landsins með slíkum aðgerðum. För yfir innri landamæri felur í sér afnám persónueftirlits en hefur þó hvorki áhrif á framkvæmd lögregluvalds aðildarríkjanna samkvæmt löggjöf hvers og eins ríkis (Þingskjal 693, 2009-2010). Einstaklingar eru meðal annars áfram skyldaðir til að bera á sér persónuskilríki á ferðalögum ef til þess kæmi að þeir yrðu beðnir um að gera grein fyrir veru sinni í landinu (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2010).

Vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu er dvöl ríkisborgara EES/EFTA svæðisins og þeirra sem koma frá þriðju ríkjum háð afar ólíkum skilyrðum. Þeir ríkisborgarar sem koma frá þriðju ríkjum þurfa dvalarleyfi eða vera staddir hér á landi sem ferðamenn. EES/EFTA borgarar hafa frjálst fararleyfi svo framarlega sem þeir uppfylla öll skilyrði um skráningu og atvinnu. EES/EFTA borgarar þurfa aðeins að skrá sig hjá Þjóðskrá til að dvöl þeirra í landinu teljist lögmæt (Dóms- og mannréttindaráðuneytið, 2010). Réttur þeirra til dvalar hér á landi er tryggður á grundvelli reglugerðarinnar um frjálsa för nr. 2004/38/EC og

er hann almennt túlkaður mjög rúmt (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2010). Samkvæmt lögum má ekki hindra för EES/EFTA borgara til landsins vegna sakaferils. Slíkt á aðeins við um ríkisborgara sem koma þriðju ríkjum. Möguleikinn er því til staðar að glæpamenn komi hingað til landsins. Lögreglan er aftur á móti fljót að afla sér upplýsinga um þá einstaklinga sem hún þarf að hafa afskipti af.

## 6.1 Hælisleitendur

Í útlendingalögum nr. 96/2002 er að finna lagareglur um meðferð umsókna um hæli. Lögin eru heildarlöggjöf um réttarstöðu útlendinga hér á landi við komu þeirra, dvöl og brottför (Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, 2009b:10). Eftir að einstaklingur sækir um hæli utan síns ríkis fær hann stöðu hælisleitenda í því ríki. Umsókn hælisleitendans felur í sér að viðkomandi stjórnvöld eru beðin um viðurkenningu á stöðu hans sem flóttamanns. Skilgreining á flóttamanni samkvæmt Sameinuðu þjóðunum er einstaklingur sem ekki er óhætt í heimalandi sínu vegna ofsókna yfirvalda eða annarra aðila og getur ekki dvalist þar vegna ótta við að verða fyrir ofsóknum (Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d).

Á árunum 1996-2008 lögðu 650 einstaklingar fram umsókn um hæli á Íslandi og af þeim drógu 166 hælisleitendur umsókn sína til baka. 235 hælisleitendur voru endursendir til annars Evrópuríkis á grundvelli Dyflinnar-samstarfsins. Eftir standa 252 hælisumsóknir sem voru teknar fyrir af Útlendingastofnun (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2009b). Árið 2009 sóttu 35 einstaklingar um hæli, 8 drógu umsókn sína til baka og 12 voru sendir til baka (Útlendingastofnun, e.d.b). Stærsti hluti hælisleitenda voru karlmenn. Þjóðerni hælisleitenda er mjög fjölbreytt og koma fáir frá hverju ríki. Þegar heildartölur hælisleitenda eru skoðaðar má sjá að þeim hefur fjölgað mikið en hælisumsóknum hefur fjölgað um alla Evrópu. Eins og áður sagði gekk Schengen-samkomulagið í gildi árið 2001 en það opnaði fyrir frjálsa för einstaklinga innan aðildarríkjanna með niðurfellingu landamæraeftirlits á innri landamærum. Á árinu 2001 bárust 53 hælisumsóknir hér á landi en árið 2002 bárust 117 umsóknir. Frá árinu 2002 hefur umsóknum um hæli fækkað nokkuð. Sá þáttur sem án efa skýrir þessa miklu aukningu árið 2002 er innganga Íslands í Schengen-samstarfið (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2009b).

Aðild Íslands að Schengen-samstarfinu leggur aukinn þunga á íslensk stjórnvöld þegar kemur að málefnum hælisleitanda. Aldrei hafa fleiri sótt um hæli hér á landi en árið 2002, eða

ári eftir inngönguna. Schengen-samstarfið felur ekki í sér sameiginlega stefnu hvað veitingu hælís varðar. Ákveði aðildarríki að veita hæli eða dvalarleyfi er það gert í samræmi við eigin lög og alþjóðlegar skuldbindingar. Aftur á móti inniheldur samningurinn reglur um málsmeðferð þ.e. hvaða ríki er skylt að fjalla um hælísbeiðni og hvaða ríki er fyrsta hælísríki. Það er gert til að koma í veg fyrir að ríki neiti að bera ábyrgð á hælísleitenda og vísi honum úr einu ríki yfir í annað (Þingskjal 821, 1995-1996). Frá upphafi samstarfsins hafa íslensk stjórnvöld sent til baka stærstan hluta hælísleitenda til þeirra ríkja sem eiga samkvæmt samningnum að fjalla um umsóknir þeirra (Forsætisráðuneytið, 2007).

Aðildin að Schengen-samstarfinu veitir löggæslufirvöldum einnig aðgang að *Eurodac* fingrafarabanka Evrópusambandsins sem tekinn var í notkun árið 2003. *Eurodac* er upplýsingabanki hælísleitenda en hann hefur að geyma fingraför allra hælísleitenda á Schengen-svæðinu (Ríkislögreglustjóri, 2004). Ef einstaklingur sækir um hæli hér á landi er leitað í upplýsingabankanum og með þeim hætti eru yfirvöld fljót að finna út úr því hvort að hann hafi sótt um hæli áður í öðru ríki eða komið til landsins ólöglega (The European Union, e.d.). Vissulega leggur aðildin að Schengen-samstarfinu aukinn þunga á íslensk stjórnvöld en á móti kemur að þær stuðningsaðgerðir sem nefndar hafa verið draga að einhverju leyti úr ábyrgð íslenskra stjórnvalda þegar kemur að því að fjalla um umsóknir hælísleitenda.

Þann 14. október 2010 ákvað Dómsmála og mannréttindaráðuneytið að hætta að senda hælísleitendur til Grikklands um tíma vegna tilmæla Mannréttindadómstóls Evrópu til Norðmanna og breytinga á afstöðu stjórnvalda þar í landi um að senda ekki hælísleitendur til Grikklands í óákveðinn tíma. Deilt hefur verið um það hvort að endursendingarnar samræmist Mannréttinasáttmála Evrópu og hefur verið höfðað mál gegn belgískum stjórnvöldum um lögmati þeirra. Umsóknir um hæli verða því afgreiddar hér á landi þangað til dómur fellur í málinu (Visir.is, 2010).

## 6.2 Innflytjendur

Á árunum 1991 til 1995 voru erlendir ríkisborgarar um 2% mannfjöldans á Íslandi og því er afar hæpið að tala um fjölgun erlendra ríkisborgara strax eftir að samningurinn um EES var tekinn upp á Íslandi. Innflytjendum fjölgaði á árunum 1996 til 2006 úr 1,8% í 4,6% eða um tæplega 3% (Hagstofa Íslands, 2009). Innflytjendum og einstaklingum af erlendum uppruna hefur hins vegar fjölgað hratt síðustu ár. Tölur Hagstofunnar sýna að í lok þriðja ársfjórðungs



árið 2010 var fjöldi innflytjenda 21.500 eða 6,8% mannfjöldans (Hagstofa Íslands, 2010). Fjölgunin hefur verið hæg en aukningu undanfarinna ára má að hluta til rekja til þeirrar þarfar sem skapaðist fyrir vinnuafli vegna stóriðju- og virkjanaframkvæmda frekar en til lögfestingu EES- og Schengen-samningana.

Þeir innflytjendur sem hér dvelja og starfa koma flestir frá Evrópu eða um 70%. Samningurinn um hið Evrópska efnahagssvæði og frjáls för einstaklinga innan EES-svæðisins eru án efa miklir áhrifavaldar þegar þjóðerni innflytjenda er skoðað. Frá árinu 1996 hefur innflytjendum frá Austur-Evrópu fjölgað mest. Pólverjar eru lang fjölmennastir í þeim hópi. Árið 2008 voru þeir 9082 en aðeins 347 árið 1996. Einnig hefur orðið mikil aukning innflytjenda frá Litháen, fyrrum ríkjum Júgóslavíu og Portúgal. Í þeim hópi hefur fjölgað um 3281 (Hagstofa Íslands, 2009). Stærsti hópur innflytjenda eru því EES borgarar.

### **6.3 Erlendir ríkisborgarar á íslenskum vinnumarkaði**

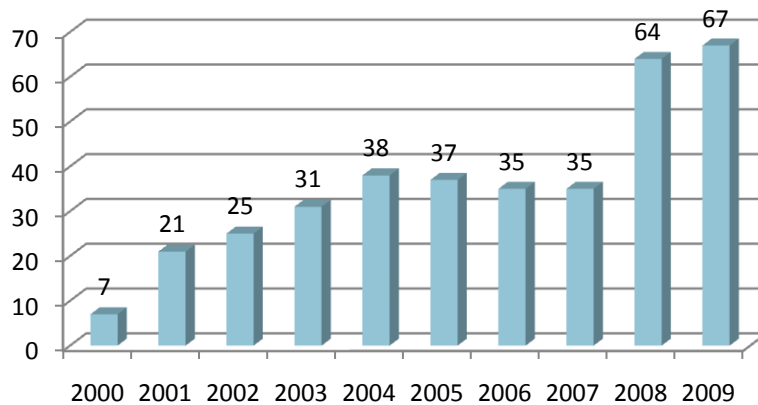
Á undanförunum árum hafa orðið miklar breytingar á íslenskum vinnumarkaði. Á stuttum tíma hefur erlendum ríkisborgurum á íslenskum vinnumarkaði fjölgað umtalsvert. Ljóst þykir að þeim erlendu ríkisborgurum sem búið hafa og starfað hér á landi hefur fækkað í kjölfar efnahagskreppunnar. Þrátt fyrir að hafa verið hluti af sameiginlegum vinnumarkaði Evrópu frá árinu 1994 er þessi þróun nokkuð ný. Þann 1. maí árið 2006 var opnað fyrir frjálsa för þeirra launþega sem komu frá tíu nýjum aðildarríkjum Evrópusambandsins í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (Mbl.is, 2006). Erlendir ríkisborgarar frá EES-svæðinu þurfa þar með ekki lengur atvinnuleyfi til að starfa á íslenskum vinnumarkaði. Atvinnurekendur var engu að síður skylt að tilkynna til Vinnuálastofnunar um ráðningu ríkisborgara frá nýju ríkjunum alveg til ársins 2009 (Vinnuálastofnun, 2009). Fjölgun erlendra ríkisborgara hefur einkum orðið í atvinnugreinum á borð við fiskvinnslu, byggingariðnað og við þjónustustörf eins og ræstingar og umönnunarstörf.

Tölur Hagstofunnar sýna að árið 2007 var fjöldi erlendra ríkisborgara á íslenskum vinnumarkaði um 17.000. Ef miðað er við að 180.000 einstaklingar séu á íslenska vinnumarkaðnum er hlutfall erlends vinnuafli yfir 9% en var 5,5% árið 2005 (Vinnuálastofnun, 2007). Þeir erlendu ríkisborgarar sem komið hafa inn á íslenskan vinnumarkað undanfarin ár eru flestir frá Póllandi, Litháen, Lettlandi og Portúgal (Vinnuálastofnun, 2009). Aukin umsvif í stóriðju-, virkjana- og byggingarframkvæmdum

sköpuðu mikla þörf fyrir vinnuafli og því varð Ísland ákjósanlegur staður fyrir erlenda launþega. Fjölgun erlendra ríkisborgara á íslenskum vinnumarkaði helst í hendur við fjölgun innflytjenda í landinu. Með tilkomu frjálstrar farar launþega frá nýju aðildarríkjunum í gegnum samninginn um Evrópska efnahagsvæðið er það mál manna að staða erlendra ríkisborgara á íslenskum vinnumarkaði hafi batnað frá því sem var fyrir 1. maí 2006. Fyrir þann tíma var svokallað starfmannaleiguform allsráðandi en í dag eru erlendir ríkisborgarar ráðnir til vinnu samkvæmt íslenskum kjarasamningum (Mbl.is, 2006). Samningurinn um Evrópska efnahagsvæðið auðveldaði aðgengi erlendra ríkisborgara að íslenskum vinnumarkaði og í gegnum samninginn bjóðast betri kaup og kjör.

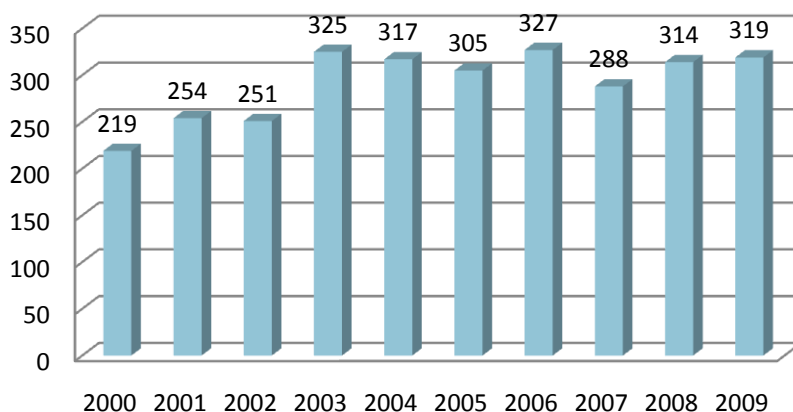
#### **6.4 Erlendir ríkisborgarar í afplánun í íslenskum fangelsum**

Fjölgun útlendinga í afplánun hér á landi er ein birtingarmynd alþjóðavæðingar og aukins ferðafrelsis. Aukin glæpatíðni meðal útlendinga er tengd fjölgun erlendra ríkisborgara en fjölgun erlendra fanga verður að skoða út frá þeim fjölda útlendinga sem dvelst á landinu hverju sinni. Handtaka erlendra glæpahópa hefur að sama skapi aukið mjög hlutfall erlendra fanga í íslenskum fangelsum en að undanfögnu hefur lögreglan handtekið slíka hópa í heilu lagi (Skúli Á. Sigurðsson, 2010). Útlendingum hefur fjölgað ört í íslenskum fangelsum undanfarin áratug. Samkvæmt tölum frá Dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu hefur erlendum ríkisborgurum í afplánun fjölgað verulega frá árinu 2000. Fjöldi erlendra fanga í afplánun jókst árið 2001, hélst stöðugur til ársins 2007 en jókst svo aftur verulega árið 2008. Fjöldinn hélst svipaður árin 2008-2009 (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2010). Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur erlendum ríkisborgurum sem ekki eru búsettir hér á landi en afplána í íslenskum fangelsum fjölgað frá árinu 2000. Árið 2001 afplánuðu 21 erlendir ríkisborgarar dóm hér á landi og af þeim voru 17 þeirra ekki búsettir á Íslandi. Hlutfall erlendra ríkisborgara sem ekki voru búsettir á Íslandi var 68% af heildarfjölda erlendra ríkisborgara sem afplánuðu dóma árið 2008 (Fangelsismálastofnun ríkisins, e.d.).



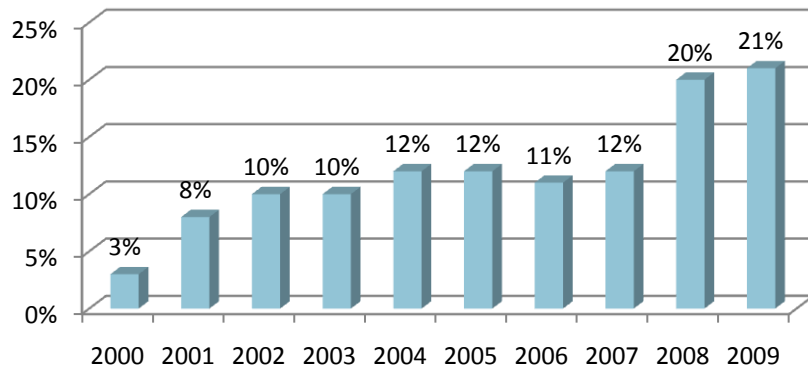
**Mynd 1. Fjöldi erlendra ríkisborgara í afplánun árin 2000-2009**

Þegar heildarfjöldi erlendra ríkisborgara í afplánun á Íslandi er skoðaður árin 2000-2009 sést að fjöldi erlendra ríkisborgara í íslenskum fangelsum er nokkuð stöðugur fyrir utan aukninguna árin 2001 og 2008 (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2010:14). Pólverjar og Litháar eru fjölmennasti hópur erlendra ríkisborgara sem afplána í íslenskum fangelsum (Jón Hákon Halldórsson, 2010). Greina má aukningu erlendra fanga eftir að Ísland gekk í Schengen-samstarfið árið 2001 en ætla má að einhver þeirra hafi brotið af sér fyrir tilkomu sammingsins. Frá árinu 2006 hefur erlendum ríkisborgurum fjölgað ört og árið 2007 fluttust 12.000 erlendir ríkisborgarar hingað til landsins sem skýrir að einhverju leyti fjölgun fanga af erlendum uppruna árið 2008. Af þeim 17.000 erlendu ríkisborgurum sem dvelja hér og starfa eru Pólverjar og Litháar fjölmennastir og er það í samhengi við uppruna erlendra fanga sem afplána í íslenskum fangelsum (Vinnumálastofnun, 2007).



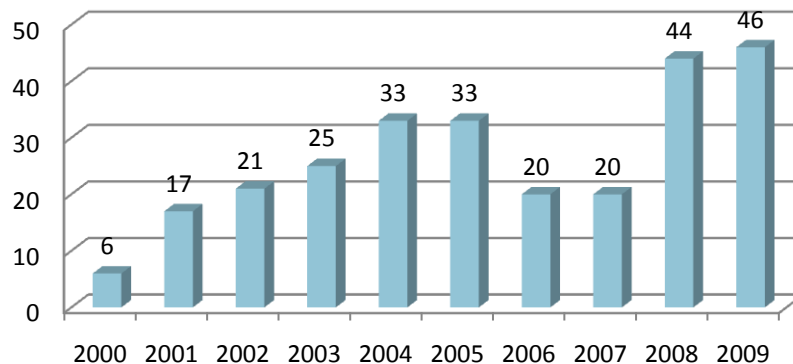
**Mynd 2. Fjöldi afplánunarfanga alls, óskilorðsbundin fangelsisrefsing árin 2000-2009**

Hlutfall erlendra ríkisborgara í afplánun í íslenskum fangelsum var 20% árin 2000-2007. Árið 2008 fór hlutfall þeirra upp í 20% og 21% árið 2009 (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2010:14).



**Mynd 3. Prósentuhlutfall erlendra ríkisborgara í afplánun árin 2000-2009**

Samkvæmt Fangelsismálastofnun hefur hlutfall þeirra erlendu ríkisborgara sem ekki eru búsettir hér á landi og afplána í íslenskum fangelsum aukist umtalsvert frá árinu 2000. Ástæður þess má til dæmis rekja til aukins ferðafrelsis í heiminum og í Evrópu. Flestir þeirra afplána dóma fyrir auðgunarbrot, skjalafals, fíkniefnabrot eða brot á útlendingalögum (Fangelsismálastofnun ríkisins, e.d.). Þetta styður kenningar lögreglunnar um að einstaklingar séu fluttir til landsins gagnert til þess að fremja afbrot (Ríkislögreglustjóri, 2010).



**Mynd 4. Fjöldi erlendra ríkisborgara sem ekki eru búsettir hér á landi í afplánun árin 2000-2009**

Vegna fjölgunar erlendra ríkisborgara í afplánun hefur samfélag fanga í íslenskum fangelsum farið harðnandi. Jón Sigurðsson deildarstjóri á Litla-Hrauni telur þessa auknu hörku vera erlenda afurð. Lögreglan hefur í auknu mæli verið að handtaka erlend gengi undanfarið sem halda innbyrðis tengslum sínum eftir að í afplánun er komið. Sá glæpaheimur sem þeir koma úr er mun harðari en sá íslenski og honum getur fylgt spenna á milli ólíkra þjóðerna (Skúli Á. Sigurðsson, 2010). Koma erlendra fanga inn í íslensk fangelsi getur valdið því að erlendir ríkisborgarar og Íslendingar myndi tengsl en það eykur líkurnar á samtakamyndun og auknum umsvifum íslenskra glæpamanna sem er einn helsti áhættuþáttur skipulagðrar glæpastarfsemi (Raghildur Sverrisdóttir, 2006b).

Lögreglan hefur eftirlit með þeim útlendingum sem hér dveljast, hvort sem um er að ræða hælisleitendur, innflytjendur eða erlendra ríkisborgara á íslenskum vinnumarkaði. Umsóknunum um hæli hér á landi hefur fjölgað en á grundvelli ákvæðis Schengen-samningsins sem fjallar um meðferð hælisleitenda hafa íslensk stjórnvöld sent til baka stærstan hluta hælisleitenda. Innflytjendum hefur fjölgað hratt undanfarin ár og eru nú 6,8% mannfjöldans og eru Pólverjar fjölmennastir. Erlendum ríkisborgum á íslenskum vinnumarkaði hefur einnig fjölgað en árið 2007 voru þeir 9% vinnuafls. Vegna efnahagsástandsins má gera ráð fyrir að þetta hlutfall hafi minnkað. Fjölgun erlendra ríkisborgara hefur þau áhrif að erlendum föngum í íslenskum fangelsum hefur fjölgað, en fjölmennasti hópur erlendra fanga er enn sem komið er erlendir ríkisborgarar sem ekki eru búsettir hér.

Áhrif Evrópuvæðingar landsins gætir víða í íslensku samfélagi. Þær breytingar sem fjallað var um hér að framanverðu fela í sér ný verkefni fyrir íslensk stjórnvöld. Á Íslandi hafa verið stigin skref í átt að aukinni alþjóðlegri samvinnu sem miða að því meðal annars að styrkja stöðu íslensku lögreglunnar í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi og er þátttaka í Schengen-samstarfinu liður í þeirri samvinnu.

## 7 Schengen-samstarfið

Þátttaka í Schengen-samstarfinu felur í sér að íslensk stjórnvöld leggja niður eftirlit með innri landamærum (fyr innan Schengen-svæðisins) og hafa samstarf við önnur Schengen-ríki um sameiginlegt eftirlit á ytri landamærum svæðisins (fyr út af Schengen-svæðinu eða inn á það). Tilgangurinn er að tryggja frjálsa för einstaklinga um svæðið. Í þessum kafla verður fjallað um Schengen-samstarfið, efni samningsins og tengsl Íslands við hann. Farið verður yfir aðdraganda að inngöngu Íslands í samstarfið og í lokin verður farið yfir kosti og galla samstarfsins.

Í Rómarsáttmála Evrópusambandsins er eitt meginmarkmiðið að afnema hindranir á frjálsri för manna. Fyrir gildistöku Schengen-samningsins höfðu einstaka aðildarríki gert með sér samninga um frjálsa för fólks án eftirlits eða með verulegum tilslökunum. Þessi svæði byggðust þó einkum á landfræðilegri og menningarlegri sérstöðu eins og norræna vegabréfasamstarfið og sameiginlegt ferðasvæði Bretlands og Írlands (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999). Þegar ljóst varð að markmiðið um frjálsa för fólks án landamæraeftirlits næðist ekki innan Evrópusambandsins þróuðu nokkur ríki þennan þátt samstarfsins enn frekar utan sambandsins (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999). Upphafið að Schengen-samstarfinu má rekja aftur til ársins 1985 þegar fulltrúar Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands undirrituðu samning um samræmt landamærasamstarf og afnám landamæraeftirlits sín á milli. Undirritunin fór fram á báti á ánni Mosel við landamæri Lúxemborgar, Þýskalands og Frakklands rétt hjá bænum Schengen í Lúxemborg. Markmiðið var að skapa svæði án innri landamæra (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009a).

Í 140. grein Schengen-samningsins segir að einungis ríki innan Evrópusambandsins geti gerst aðilar að samstarfinu. Eigi að síður hafa EFTA-ríkin Noregur, Ísland og Sviss fengið aðild að samstarfinu (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Bretar og Írar ákváðu að standa utan þess hluta samstarfsins sem tekur til afnáms landamæraeftirlits til að tryggja hin opnu landamæri sem hafa verið á milli írsku lýðveldisins og breska hluta Norður-Írlands. Danmörk samþykkti ekki yfirþjóðlegt vald Evrópusambandsins á sviði innanríkis og dómsmála sem í samstarfinu er falið (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009a). Árið 2008 stækkaði Schengen-svæðið þegar Eistland, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvenía, Slóvakía, Tékkland og Ungverjaland gengu til liðs við það (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Undirbúningur að aðild stendur yfir hjá Rúmeníu, Búlgaríu og Kýpur (Ragna Árnadóttir, 2009). Aðildarríki Schengen eru nú 25 talsins.

Skipta má samstarfinu í tvo meginþætti. Sá fyrri er að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri aðildarríkjanna. Persónueftirlit á innri landamærum er felld niður en í stað þess færast eftirlitið til ytri landamæra þar sem það er samræmt og styrkt á öllu svæðinu. Með afnámi eftirlits á innri landamærum fela ríkin hvort öðru að hafa eftirlit með landamærum hvers annars. Vegna þessa hafa aðildarríkin komið sér saman um reglur sem tengjast framkvæmd eftirlitsins annars vegar og hins vegar skilyrðum þess að einstaklingar fái að koma á svæðið og ferðast þar á milli. Má þar nefna samræmt form vegabréfa og samræmdar reglur um útgáfu þeirra, auk sameiginlegrar stefnu um hælisleitendur og ólöglega innflytjendur (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999).

Seinni þátturinn er ákvæði um lögreglusamvinnu og gagnkvæma réttaraðstoð í tengslum við baráttuna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Í samningnum er einnig kveðið á um aukna samvinnu í málefnum innflytjenda. Auk þess er samstarf í fagstofnunum Evrópusambandsins í tengslum við Schengen-samstarfið mikið. (Baldur Þórhallsson, 2008). Til að bregðast við því að dregið var úr eftirliti með ferðum fólks yfir innri landamæri þótti nauðsynlegt að lögregluþyrirvöld í hverju Schengen-ríki ættu með sér aukið samstarf. Í þeirri viðleitni er starfrækt viðamikið upplýsingakerfi sem geymir skráningar um fólk á borð við eftirlýsta afbrotamenn (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Í stuttu máli kveður Schengen-samstarfið á um eftirfarandi:

- Frjálsa för fólks yfir innri landamæri aðildarríkjanna án vegabréfaeftirlits.
- Styrkt eftirlit á ytri landamærum Schengen-svæðisins.
- Réttarsamstarf.
- Sameiginlegar reglur um vegabréfsáritanir.
- Sameiginlega stefnu um meðferð hælisleitenda.
- Samstarf um ráðstafanir gegn ólöglegum innflytjendastraumi.
- Lögreglusamstarf, þ.á.m. innan *Europol* og samstarfsstofnana Evrópusambandsins um lögreglumál.
- Að komið verði upp sameiginlegum gagnagrunni með lögregluupplýsingum og sakamannaskrá, Schengen-upplýsingakerfinu svokallaða (Auðunn Arnórsson o.fl., 2003: 21).

Í upphafi var það skoðun Evrópusambandsins að landamæraeftirlit skyldi ekki afnumið innan þess í tengslum við frjálsa för fólks um svæðið. Mörg aðildarríki lögðu samt sem áður áherslu á frjálsa för fólks án landamæraeftirlits. Þegar ljóst varð að af því yrði ekki innan

sambandsins varð Schengen-samstarfið til utan við formlegt samstarf Evrópusambandsins. Hér er því dæmi um evrópska samrunaþróun sem stofnað var til utan Evrópusambandsins en er ekki sprottið upp af frumkvæði stofnana þess. Allt fram til ársins 1997 stóð Schengen-samstarfið utan stofnanaramma Evrópusambandsins þrátt fyrir að samstarfið snérist um þætti sem telja má til meginmarkmiða þess.

Samstarfið var í fyrstu hefðbundið milliríkjasamstarf og ákvarðanir innan þess voru háðar einróma samþykki (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999). Frá þeim tíma sem Schengen-samstarfið var undirritað árið 1985 þróaðist samstarfið hratt og aðildarríkjum fjölgaði ört. Þróunin innan Evrópusambandsins setti einnig svip sinn á samstarfið en með undirritun Maastricht-sáttmálans árið 1992 tók sambandið upp samstarf á sumum þeirra sviða sem einnig var að finna í Schengen-sáttmálanum. Það kom einkum til vegna óánægju Evrópuþingsins að svo mikilvægur þáttur í stefnu sambandsins skyldi ekki rúmast innan stofnanaramma þess. Óeðlilegt þótti að samstarfið sem þó snerti í einhverju mæli innri markaðinn og frjálsa för launafólks væri ekki undir eftirliti kjörinna fulltrúa. Þess utan var skortur á gagnsæi samstarfsins gagnrýndur þ.e.a.s. að starfið færi fram fyrir luktum dyrum og að aðgangur að skjölum væri takmarkaður (Halldór Ásgrímsson, 2000).

Eftir Maastricht-sáttmálann var þannig komin upp sú staða að tvær stofnanir sömu aðildarríkjanna fjölluðu um svipuð málefni, þ.e. frjálsa för fólks og þær aðgerðir sem ætlaðar voru til að styrkja öryggi innan aðildarríkjanna með auknu eftirliti á ytri landamærum. Ber þar helst að nefna lögreglusamstarf í landamæraheruðum, réttaraðstoð á sviði sakamála og almennt samstarf um málefni útlendinga (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999). Í október árið 1997 gerðist það svo að aðildarríkin felldu Schengen-samstarfið undir laga- og stofnanalega uppbyggingu Evrópusambandsins. Vegna stöðu Íslands sem ríkis utan Evrópusambandsins var sérstaklega fjallað um stöðu þess í þeim þætti sáttmálans sem snéri að Schengen-samstarfinu. Þar var gert ráð fyrir að ríkið yrði áfram hluti af framkvæmd og frekari þróun Schengen-gerða. Jafnframt var áætlað að gerður yrði sérstakur samningur um frekari útfærslu á samstarfinu (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999).

## **7.1 Aðdragandi aðildar Íslands að Schengen-samstarfinu**

Eins og segir að framan var Schengen-samstarfið fyrst í stað eingöngu opið þeim ríkjum sem áttu aðild að Evrópusambandinu. Skilgreint markmið samstarfsins var að koma á (í áföngum)



frjálsri för einstaklinga yfir innri landamæri aðildarríkjanna en tryggja um leið samræmt vegabréfaeftirlit á ytri landamærum þeirra. Árið 1995 kom samningurinn fyrst til framkvæmda en þá hafði þegar bæst í hóp aðildarríkjanna. Spánn og Portúgal höfðu gengið til liðs við samstarfið og Danmörk sótti um aðild árið 1994. Aðild Dana að samstarfinu hefði leitt til þess að norræna vegabréfasamstarfið hefði liðið undir lok vegna þess að ytri landamæri Schengen-svæðisins hefðu legið í gegnum Norðurlöndin. Þar af leiðandi var settur sá fyrirvari í umsókn Dana að norræna vegabréfasamstarfið héldist óbreytt (Ragna Árnadóttir, 2009). Þegar Svíar og Finnar sóttu formlega um aðild að samstarfinu árið 1995 lögðu þeir líkt og Danir áherslu á að viðeigandi lausn yrði fundin gagnvart stöðu Íslands og Noregs í málinu. Að öðrum kosti myndi það hafa miklar afleiðingar fyrir norræna vegabréfasamstarfið og samvinnu Norðurlandanna almennt. (Baldur Þórhallsson, 2008). Þessi vandi ásamt framtíð norræna vegabréfasamstarfsins var leystur með því að veita Íslandi og Noregi aukaaðild að Schengen-samstarfinu. Þannig varð áframhaldandi ferðafrelsi tryggt innan Norðurlandanna.

Upphaf norræna vegabréfasamstarfsins má rekja aftur til 12. júlí árið 1957 þegar ritað var undir samkomulag milli fjögurra Norðurlanda um afnám vegabréfaeftirlits landanna á milli. Íslendingar gerðust aðilar að þessum samningi 24. september árið 1965 (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999). Norræna vegabréfasamstarfið hafði í för með sér samræmingu löggjafar á ýmsum sviðum er tengdust samstarfinu en auk þess var tekið upp viðtækt samstarf um málefni útlendinga og lögreglusamvinnu (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999). Fram að þeim tíma sem Norðurlöndin gengu til liðs við Schengen-samstarfið hafði vegabréfasamstarfið á milli þeirra verið einn lykilþátturinn í norrænu samstarfi og var það mat ríkjanna að íbúar Norðurlandanna myndu aldrei setta sig við að 40 ára ferðafrelsi þeirra í millum myndi ljúka á þennan hátt. Einnig yrði samstarfi á sviði lögreglumála og réttaraðstoðar teft í hættu ef Norðurlöndin væru ekki samstíga í afstöðu sinni til Schengen-samstarfsins (Ragna Árnadóttir, 2009).

Umræðan um aðild Norðurlandanna kom upp á fundi dómsmálaráðherra Norðurlandanna og strax á öðrum fundi var ákveðið að reyna að yfirfæra norræna vegabréfasamstarfið yfir í Schengen. Formlegur undirbúningur Íslands og Noregs hófst svo árið 1995 eftir að forsætisráðherrar Norðurlandanna lýstu því yfir á fundi sínum í Reykjavík að framtíð norræna vegabréfasamstarfsins væri best borgið innan ramma Schengen-samstarfsins. Í fyrstu snérust umræðurnar að mestu leyti um það með hvaða hætti Ísland og Noregur gætu tekið þátt í samstarfinu enda ekki aðilar að Evrópusambandinu. Að lokum varð samstaða um samstarfssamning eða aukaaðild ríkjanna. Þannig reyndist öllum Norðurlandaþjóðunum kleift

að undirrita sáttmálann samtímis eða árið 1996 (Auðunn Arnórsson o.fl., 2003). Sá samningur sem veitir Íslandi aukaaðild að Schengen-samstarfinu er í daglegu tali kallaður Lúxemborgar-sáttmálinn. Ísland varð svo fullgildur aðili að Schengen-samstarfinu árið 2001 (Baldur Þórhallsson, 2008). Segja má að sú hugmyndafræði sem fram kemur í Schengen-samstarfinu svipi til þess samstarfs sem hefur farið fram á milli Norðurlandanna um áratugaskeið.

Ísland hefur gert tvo samninga er varða þátttökuna í Schengen-samstarfinu. Fyrst ber að nefna samstarfssamninginn eða Lúxemborgar-samninginn sem undirritaður var 19. desember árið 1996 samhliða aðildarsamningi Danmerkur, Svíþjóðar og Finnlands. Sá samningur tryggir fulltrúum Íslands aðgang að öllum þáttum samstarfsins með málfrelsi og tillögurétti (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999). Samningurinn tryggir einnig aðgang að öllum fundum innan samstarfsins en án réttar til atkvæðagreiðslu (Þingskjal 821, 1995-1996). Blekið á þeim samningi hafði varla þornað þegar Schengen-samstarfið var fellt undir Evrópusamstarfið með þeim afleiðingum að Íslendingar þurftu að endursemjast um stöðu sína innan samstarfsins. Í Schengen-bókuninni með Amsterdam-sáttmálanum var sérstaklega kveðið á um að samstarfinu við Ísland skyldi haldið áfram á grundvelli Lúxemborgar-samningsins en að jafnframt skyldi gera nýjan samning um samstarfið á milli Evrópusambandsins og íslenska ríkisins. Sá samningur var undirritaður í Brussel 18. maí árið 1999. Helsta markmið íslenskra stjórnvalda með þeim samningi var að tryggja áfram þau áhrif á mótun reglna sem Ísland hafði haft undir Lúxemborgar-samningnum (Stefán Eiríksson, 2004). Seinna markmiðið var að ekki yrði komið á eftirlitsvaldi alþjóðlegra stofnana með framkvæmd Íslands á samningnum nema Ísland ætti aðild að slíkum stofnunum á að minnsta kosti sambærilegan hátt og í EES-samstarfinu (Sólveig Pétursdóttir, 2001a).

Með Brussel-samningnum fékk Ísland sömu stöðu og það hafði áður en samstarfið var fellt undir Evrópusambandið. Í því fólst rétturinn til að taka þátt í öllum fundum og vinnuhópum í ráðherraráðinu þar sem Schengen-gerðir yrðu ræddar, tjá skoðanir sínar, gera athugasemdir og bera fram tillögur án réttar til atkvæðagreiðslu (Ragna Árnadóttir, 2009). Þar sem Ísland er ekki í Evrópusambandinu varð að staðsetja hina formlegu ákvarðanatöku vegna nýrra Schengen-gerða utan hins hefðbundna skipulags Evrópusambandsins. Niðurstaðan varð sú að samsett nefnd var skipuð og fjallar hún um öll þau mál er falla undir gildissvið samningsins (Baldur Þórhallsson, 2008). Gert er ráð fyrir því að samsetta nefndin endurspegli nefndakerfi Evrópusambandsins (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999). Þátttaka í samsettu nefndinni tryggir Íslendingum einnig meiri rétt til aðildar að stjórnmálalegum ákvörðunum með ESB-ríkjunum en EES-aðildin (Forsætisráðuneytið, 2007). Eðli Schengen-samstarfsins er nokkuð

ólíkt EES-samningnum en fyrri samningurinn gefur nánari aðgang að nefndum Evrópusambandsins. Þar af leiðandi verður hagsmunagæsla Íslands á vettvangi Schengen-samstarfsins betri en á vettvangi EES. Af hálfu Íslands situr dómsmálaráðherra fundi í ráðherraráði Evrópusambandsins sem fjalla um málefni Schengen-samstarfsins. Fyrir hönd Íslands situr sendiherra einnig samskonar fundi í nefnd fastafulltrúa ríkjanna eða svokölluðum COREPER nefndum (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Þannig hefur Ísland aðgang að ákvörðunarferli Schengen-samstarfsins en hefur hins vegar ekki atkvæðarétt eða áhrif á endanlega ákvarðanatöku að öðru leyti. Formleg ákvarðanatöku er svo í höndum ráðherraráðs Evrópusambandsins (Baldur Þórhallsson, 2008). Með hinni beinu þátttöku gefst íslenskum stjórnvöldum meira tækifæri til að hafa áhrif á nýjar reglur en raunin er í EES-samstarfinu. Á mótum kemur að reglurnar eru teknar upp óbreyttar þegar þær hafa verið settar. Ef íslensk stjórnvöld neita að innleiða reglur getur það haft þær afleiðingar að samningurinn teldist hafa fallið úr gildi (Ragna Árnadóttir, 2009). Þegar kemur að Schengen-samstarfinu hefur þátttaka Íslands í mótum ákvarðana verið tryggð og ekki verður annað sagt en að í samningaviðræðunum hafi íslensk stjórnvöld náð góðum samningum, svo góðum að landið komst alla leið inn í ráðherraráð Evrópusambandsins.

## 7.2 Aðild Íslands að Schengen-samstarfinu

Þann 25. mars árið 2001 varð Ísland þátttakandi í Schengen-samstarfinu eftir nokkurra ára undirbúning (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2001b). Samningsmarkmið Íslands grundvölluðust á því að hagsmunum landsins væri best borgið með því að taka þátt í samstarfinu í samfloti með hinum Norðurlöndunum. Þannig gæti Ísland tryggt áframhaldandi norrænt ferðafrelsi og útvíkkað ferðafrelsið til meginlandsins í Evrópu. Með aðildinni yrðu möguleikar landsins betri á að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi, ein og sér eða í samvinnu við lögregluþyrirvöld annarra Schengen-ríkja (Sólveig Pétursdóttir, 2001a). Áhugi almennings á málinu var mjög takmarkaður og umræðan um aðildina var ekki mikil meðal stjórnámálanna sé hún borin saman við umræðurnar um aðildina að EFTA og EES á sínum tíma (Baldur Þórhallsson, 2008). Innan ríkisstjórnarinnar var þó mismikill áhugi á samstarfinu og margir höfðu miklar efasemdir. Engu að síður ríkti samstaða um aðildina á Alþingi meðal allra stjórnámálaflokka ef undanskilin er Vinstri hreyfingin-grænt framboð (Vinstri grænir) og nokkrir þingmenn Sjálfstæðisflokksins. Frá þeirra sjónarhóli var kostnaðurinn við aðildina of mikill. Í augum Vinstri grænna var þátttakan í Schengen-samstarfinu enn eitt skrefið í átt að

aðild að Evrópusambandinu (Baldur Þórhallsson, 2008). Í Schengen-samstarfinu greiðir hvert aðildarríki samstarfsins þann kostnað sem af þátttökunni leiðir í hverju ríki. Segja má að þetta sé nokkurs konar stofnkostnaður sem tilkomin er vegna þeirra breytinga sem nauðsynlegt er að gera á t.d. landamæraeftirliti ríkja. Aftur á móti er kostnaðinum við eftirlit á ytri landamærum svæðisins skipt á milli aðildarríkjanna (Þingskjal 821, 1995-1996). Meginhluti þess kostnaðar sem varð til vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu fólst í uppsetningu og rekstri Schengen-upplýsingakerfisins. Einnig þótti nauðsynlegt að fjölga starfsmönnum hjá ríkislögreglustjóra og á Keflavíkurflugvelli (Sólveig Pétursdóttir, 2001a).

Það var álit manna að ef kosið yrði að standa utan Schengen-samstarfsins yrði sú hættu fyrir hendi að alþjóðlegu samstarfi á sviði lögreglusamvinnu og réttaraðstoðar innan Norðurlandanna og í Evrópu yrði stofnað í hættu. Að baki þessu lá óttinn við að einangrast þ.e. að Schengen-ríkin sæju sér ekki hag í eða hefðu ekki bolmagn til að viðhalda sérstöku samstarfi við Ísland nema það sem fælist í lágmarksréttindum Íslands samkvæmt alþjóðasamningum. Þess utan var það talið áfall fyrir íslensku lögregluna að hafna aðild sem þarf í auknu mæli að berjast gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi og breyttar aðstæður í samfélaginu (Björn Bjarnason, 2006). Af framansögðu má sjá að tvennt skipti sköpum fyrir ákvörðun íslenskra stjórnvalda um aðild að Schengen-samstarfinu, norræna vegabréfasamstarfið og alþjóðlegt lögreglusamstarf.

Sú jákvæða afstaða sem íslensk stjórnvöld höfðu gagnvart aðildinni skýrist fyrst og fremst af því að Danmörk, Svíþjóð og Finnland höfðu sótt um aðild að samstarfinu. Mikilvægt þótti að viðhalda norræna vegabréfasamstarfinu enda hefur það verið einn stærsti vettvangur Norðurlandasamstarfsins hingað til. Að sama skapi hafa lögregluyfirvöld á hverjum stað komið sér upp samstarfi á sviði lögreglumála og réttaraðstoðar í gegnum norræna vegabréfasamstarfið sem mikilvægt þótti að standa vörð um. Vissulega skipti þátttaka hinna Norðurlandanna í Schengen-samstarfinu miklu máli en hún var langt frá því að vera eina ástæðan fyrir því að Ísland gerðist aðili að samstarfinu. Sú víðtæka samvinna við aðildarríki Schengen-samstarfsins á sviði löggæslu og útlendingamála verður að teljast til þess fallið að styrkja stöðu landsins umtalsvert í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Má þar nefna sölu og dreifingu fíkniefna, þjófnaði, klám, vændi og mansal (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999).

### 7.3 Kostir og gallar aðildarinnar að Schengen-samstarfinu

Ef litið er til þeirrar umræðu sem átti sér stað í fjölmiðlum á þeim árum er Ísland varð aðili að Schengen-samstarfinu þá var í raun ekki mikið rætt um kosti og galla samstarfsins. Sólveig Pétursdóttir þáverandi dómsmálaráðherra komst svo að orði að þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu væri framlenging á norræna vegabréfasamstarfinu sem landið hefði verið aðilar að í marga áratugi. Jafnframt sagði hún að með þátttökunni yrðu Íslendingar fullgildir aðilar í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem teygði sig yfir landamæri og alla leið til Íslands en slík starfsemi var talin hafa skotið rötum hér á landi. Fram til þessa hefur vegabréfaeftirlit reynst landinu fullnægjandi vörn gegn skipulagðri glæpastarfsemi en vegna þeirra nýju möguleika sem upplýsingakerfi Schengen-samstarfsins opnar ætti landið að standa enn betur að vígi (Sólveig Pétursdóttir, 2001b). Samtök um vestræna samvinnu stóðu fyrir málþingi í febrúar 2001 ásamt stjórn málafræðiskori Háskóla Íslands sem fjallaði um kosti eða ókosti þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Þar kom fram í máli Sólveigar Pétursdóttur að með þátttöku í samstarfinu væru afnumin höft sem meðal annars gætu haft jákvæð áhrif á uppbyggingu ferðaþjónustunnar og á aðra starfsemi sem tengdist þáttöku landsins í EES-samstarfinu bæði pólitískt og viðskiptalega (Ómar Friðriksson, 2001).

Halldór Ásgrímsson utanríkisráðherra taldi einnig mikinn ávinning af samstarfinu. Hann taldi að samstarfið fæli í sér aukin þægindi fyrir hinn almenna ferðamann en ef ekki hefði orðið af því mætti fullyrða að dregið hefði úr ferðamannastraumi til landsins. Schengen-samstarfið snýst þó um meira en þægindi á ferðalögum. Sá mikli ávinningur sem af samstarfinu hlaut, snérist einkum að samvinnu lögreglunnar í aðildarríkjunum í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi og varðveislu norræna vegabréfasamstarfsins (Halldór Ásgrímsson, 1997). Bæði töldu þau mjög mikilvægt að með Schengen-samstarfinu hefði Ísland aðgang að ráðherraráði Evrópusambandsins og nefndum Schengen-samstarfsins, þar sem ákvarðanir væru teknar er vörðuðu hagsmuni landsins. Davíð Oddsson var ekki eins jákvæður í garð aðildar. Að hans mati var ákvörðunin um aðild að Schengen-samstarfinu pólitísk í þeim skilningi að viðhalda 40 ára gamalli skipan sem komið var á með norræna vegabréfasamstarfinu. Hann taldi samt sem áður mikinn ávinning felast í því alþjóðlega samstarfi sem aðildinni kynni að fylgja (Davíð Oddsson, 2002).

Fyrir íslensku lögregluna er aðildin að Schengen-samstarfinu mikilvægt verkefni. Það er ótvírætt að í gegnum það lögreglusamstarf sem aðildinni fylgir er íslenska lögreglan hæfari til þess að takast á við skipulagða glæpastarfsemi. Í gegnum Schengen-samstarfið hefur íslenska

löggæslan aðgang að stofnunum Evrópusambandsins á sviði innanríkis- og dómsmála sem er gríðarlega mikilvægt í samfélagi nútímans (Þingskjal 693, 2009-2010). Með samstarfinu opnast einnig möguleikar á nánara og virkara samstarfi á sviði löggæslu við önnur aðildarríki.

Í almennri umræðu um Schengen-samstarfið var haldið á lofti ýmsum neikvæðum áhrifum þátttökunnar fyrir íslenskt samfélag. Eins og fram kom hér að ofan kom mesta andstaðan við aðildina að samstarfinu frá Vinstri grænum. Meðal annars lýsti Ögmundur Jónasson þingmaður Vinstri grænna andstöðu við aðildina og taldi leið Breta og Íra heppilegri (Ómar Friðriksson, 2001). Árið 1997 þegar Schengen-samstarfið var fellt undir stofnanaramma Evrópusambandsins ákváðu Bretland og Írland að standa fyrir utan þann hluta samningsins sem tekur til afnáms landamæraeftirlits (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Ekki er hægt að bera saman leið Breta og Íra við leið Íslands sökum þess að fyrrnefndu þjóðirnar tvær eru aðildarríki Evrópusambandsins en Ísland ekki. Af þeim sökum eru þjóðirnar tvær þátttakendur í samvinnu sambandsins á sviði dóms- og innanríkismála en Ísland ekki. Ef ekki væri fyrir þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu stæði þessi samvinna íslenskum yfirvöldum ekki til boða. Ögmundur rökstuddi skoðun sína með því að vísa í þann mikla kostnað sem aðildinni fylgdi og að eftirlit með fólki yrði stóraukið. Hann gagnrýndi einnig það vald sem ríkislögreglustjórinn hefði við skráningu upplýsinga í upplýsingakerfi samstarfsins. Miklar efasemdir voru við gagnabanka upplýsingakerfisins og lýstu þingmenn áhyggjum sínum á misnotkun persónuupplýsinga í því samhengi. Töldu sumir að ríki myndu nota gagnabankann til þess að hafa pólitíska stýringu á því að fólk með „óæskilegar“ skoðanir kæmust ekki inn í landið (Ómar Friðriksson, 2001).

Gagnrýnendur töldu einnig að upplýsingakerfið gengi gegn einkalífsvernd og réttaröryggi heiðvirtra borgara (Sólveig Pétursdóttir, 2001b). Að sama skapi töldu gagnrýnendur að með innkomu fyrrum austantjaldslandanna væri einungis verið að færa jártjaldið austar í álfunni (Eiríkur Bergmann Einarsson 2009a). Þau ríki sem fengu aðild að Evrópusambandinu árið 2004 gerðust aðilar að Schengen-samstarfinu árið 2007. Bar þá töluvert á þeirri gagnrýni að glæpaklíkum frá Austur-Evrópu hefði verið gert auðveldara um vik að breiða út starfsemi sína á borð við eiturfjasmýgl og mansal (Visir.is, 2007b).

Þrátt fyrir almenna samstöðu sem ríkti í garð aðildarinnar voru ekki allir á eitt sáttir um hana innan löggæslunnar. Félagsmenn í Lögreglufélagi Vestfjarða töldu að samstarfið gæfi ekki góða raun og var það mat þeirra að Ísland ætti að hætta þátttöku í samstarfinu og taka aftur upp gamla vegabréfakerfið sem tíðkaðist áður en Ísland gekk í Schengen-samstarfið árið

2001 (Visir.is, 2009b). Að mati Gylfa Þórs Gíslasonar lögreglumanns og formanns Lögreglufélagsins eiga einstaklingar sem hingað koma í þeim tilgangi að fremja afbrot greiða leið inn í landið. Lögreglan hefur ekki þann mannafla sem þurfa þykir til að berjast gegn vaxandi glæpastarfsemi og við því verði að bregðast. Með upptöku landamæraeftirlits á nýjan leik yrði hægt að stöðva mikið af því fólki sem hingað kemur í glæpsamlegum tilgangi að mati Gylfa, og segir hann að skipulögð glæpastarfsemi sem náð hafi hingað til lands hafi gert það í skjóli frjálsrar farar (Visir.is, 2009b). Smári Sigurðsson, yfirmaður alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra tekur ekki í sama streng. Að hans mati mun úrsögn úr Schengen-samstarfinu ekki leysa þann vanda sem afbrot útlendinga eru hér á landi. Í raun yrði það skref aftur á bak að taka upp landamæraeftirlit á nýjan leik og bendir hann á að aðgangur lögreglunnar að alþjóðlegum gagnagrunnum sé mjög mikilvægur fyrir starfsemi hennar eins og staðan sé í dag. Hann bendir jafnframt á að frjáls för sé ekki bundin við Schengen-svæðið, hún hafi verið innleidd í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið árið 1994 og að slíkt frelsi verði ekki stöðvað nema Ísland segi sig úr samstarfi við aðrar þjóðir (Visir.is, 2009c).

Því hefur stundum verið haldið fram að með Schengen-samstarfinu sé Evrópa einfaldlega að brynja sig fyrir umheiminum (Sólveig Pétursdóttir, 2001a). Með afnámi persónueftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins var eftirlit á ytri landamærum þeirra styrkt og eflt gríðarlega með öflugri lögreglusamvinnu. Vegna þessa er stundum talað um *Fortress of Europe* (Evrópuvirki) sem ef til vill er réttnefni vegna þess að eftir inngöngu Póllands í Schengen-samstarfið varð til dæmis mun strangari gæsla á landamærunum við Rússland en áður tíðkaðist (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009a). Þessari tilgátu til stuðnings má benda á að aðeins fjórar greinar Schengen-sáttmálans fjalla um opin landamæri á meðan 138 greinar fjalla um aukið eftirlit (Anna Karlsdóttir, 2008).

Að ofanverðu sést að aðildin að Schengen-samstarfinu hefur sína kosti og galla. Ávinningurinn af samstarfinu er fyrst og fremst fólgin í samstarfi lögreglu og dómsyfirvalda aðildarríkjanna í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Aðgangurinn að fagstofnunum samstarfsins er í raun bylting fyrir íslensk löggæsluyfirvöld. Aðgangur að alþjóðlegum gagnaböndum gerir henni kleift að berjast gegn erlendri glæpastarfsemi sem henni stóð ekki til boða fyrr en við inngönguna í Schengen-samstarfið. Mikilvægi lögreglu innan Schengen-samstarfsins hefur aukist í samræmi við að eftirliti á innri landamærum Schengen-svæðisins var lagt niður. Með slíku afnámi er ljóst að þörfin fyrir virku eftirliti með útlendingum er meiri en áður (Ragna Árnadóttir, 2009). Án aðildar að Schengen-samstarfinu stæðu íslensk stjórnvöld berskjölduð frammi fyrir erlendum afbrotamönnum sem auðveldlega gætu hlaupið

í skjól undan upplýsingakerfi samstarfsins. Í dag hefur hver einasti lögreglumaður hér á landi aðgang að upplýsingakerfinu, en ekkert ríki utan Evrópusambandsins hefur aðgang að því nema taka fullan þátt í samstarfinu líkt og Ísland (Þingskjal 693, 2009-2010). Slíkt verður að teljast mikilvægt fyrir öryggi landsins og borgara þess. Af ofangreindu má sjá að mikilvægir og eftirsóknarverðir kostir fylgja samstarfinu sem ekki verða auðveldlega mældir í krónum og aurum.

## 7.4 Stofnanabundið samstarf

Með Schengen-samstarfinu hefur þátttaka Íslands í alþjóðlegri samvinnu aukist. Samstarfið veitir íslenskum stjórnvöldum aukin aðgang að ýmsum fagstofnunum á sviði innanríkis- og dómsmála og hafa íslensk stjórnvöld gert samninga við Evrópusambandið um nánara samstarf á tengdum sviðum (Ragna Árnadóttir, 2009). Í þessum kafla verður fjallað um það samstarf sem Ísland er aðili að, en allar þessar stofnanir eiga það sameiginlegt að koma að gagni í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Hér er um að ræða stofnanir á borð við Evrópulögregluna, Landamærasjóð Evrópusambandsins, Evrópsku réttaraðstoðina, Evrópska lögregluskólann og Landamærastofnun Evrópu.

### 7.4.1 Evrópulögreglan (Europol)

Evrópulögreglan eða *European Law Enforcement Agency* (e. *Europol*) er sérstök stofnun á sviði lögreglusamvinnu aðildarríkja Evrópusambandsins og gegnir því hlutverki að vera lögregluþyrifvöldum aðildarríkjanna til stuðnings. Stofnunin var samþykkt með Maastricht-sáttmálanum árið 1993 og hefur hún aðsetur í Haag í Hollandi (Europol, e.d.). Stofnunin fæst við miðlun upplýsinga þegar kemur að rannsóknum glæpamála en hlutverk hennar er að tryggja samvinnu viðkomandi stjórnvalda innan aðildarríkja til að koma í veg fyrir og berjast gegn hættulegri og skipulagðri glæpastarfsemi á alþjóðlegum vettvangi (Forsætisráðuneytið, 2007). Starfsemi undir merkjum stofnunarinnar hófst 1994 en upphaf hennar má rekja til Evrópsku fíkniefnalögreglunnar eða *Europol Drugs Unit* (EDU), þar sem áhersla var lögð á samvinnu aðildarríkjanna við fíkniefnarannsóknir en á næstu árum bættust fleiri flokkar við. Árið 1998 staðfestu svo aðildarríki Evrópusambandsins samning um stofnun *Europol* í þeirri mynd sem stofnunin er í dag (Europol, e.d.). Árið 2001 var gerður samstarfssamningur á milli Íslands og *Europol* þess efnis að beinlínusamband yrði á milli alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra og aðalstöðva *Europol* og er markmið samningsins að auka samvinnu



aðildarríkja Evrópusambandsins og Íslands í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Íslenskur tengifulltrúi tók til starfa við stofnunina árið 2007 (Björn Bjarnason, 2006).

#### **7.4.2 Landamærasjóður Evrópusambandsins (External Borders Fund)**

Evrópusambandið setti upp sérstakan ytri-landamærasjóð (*e. External Borders Fund*) í árslok 2006 sem ætlað er að endurspegla samstöðu aðildarríkja sambandsins og sameiginlega áherslu í útlendingamálum á tímabilinu 2007-2013. Helstu markmið sjóðsins eru að styrkja samvinnu aðildarríkjanna þegar kemur að eftirliti á ytri landamærum Schengen-svæðisins og greiða þannig fyrir frjálstri för innan þess en hluti hans er einnig til ráðstöfunar fyrir framkvæmdastjórnina til sameiginlegra verkefna. Ísland greiðir til sjóðsins en getur jafnframt sótt um styrki úr honum (Forsætisráðuneytið, 2007).

#### **7.4.3 Evrópska réttaraðstoðin (Eurojust)**

Evrópska réttaraðstoðin (*e. Eurojust*) er staðsett í Haag í Hollandi. Stofnuninni er ætlað að styðja við rannsókn og saksókn mála sem varða alvarlega fjölþjóðlega brotastarfsemi (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2005). Meginhlutverk hennar er að efla samvinnu og auðvelda samræmingu, aðgerða saksóknara og lögregluyfirvalda þegar sakamál varða eitt eða fleiri aðildarríki. Evrópusambandið kom stofnuninni á árið 2002 og hefur hún heimild til að gera samstarfssamninga við þriðju ríki með það að markmiði að greiða fyrir samskiptum milli hennar og yfirvalda í viðkomandi ríki. Ísland ritaði undir slíkan samning í desember 2005. Í samningnum felst meðal annars að íslenskur sendisaksóknari vinni með stjórnarnefnd Evrópsku réttaraðstoðarinnar að málum sem kunna að koma upp og varða Ísland (Forsætisráðuneytið, 2007).

Starfsemi Evrópsku réttaraðstoðinnar er stjórnað af stjórnarnefndinni sem skipuð er fulltrúa frá hverju aðildarríki Evrópusambandsins. Henni er ætlað að vera vettvangur samvinnu og upplýsingaskipta milli yfirvalda í aðildarríkjunum og greiða þannig fyrir samvinnu og rannsókn mála (Björn Bjarnason, 2006). Stofnuninni er heimilt að óska eftir upplýsingum frá yfirvöldum í aðildarríkjunum um tiltekin atriði er varða rannsókn eða saksókn. Hún getur þó ekki tekið ákvarðanir um rannsókn eða saksókn mála. Það ákvörðunarvald er í höndum réttbærra yfirvalda í aðildarríkjum. Hér á landi annast embætti ríkissaksóknara samskiptin við Evrópsku réttaraðstoðina (Forsætisráðuneytið, 2007).

#### 7.4.4 Evrópski lögregluskólinn (CEPOL)

Evrópski lögregluskólinn (*e. European Police College*) tók til starfa í núverandi mynd árið 2005 og er hann staðsettur í Bramshill í Bretlandi. Upphaf hans má rekja til ákvörðunar Leiðtogaráðs Evrópusambandsins um að koma á fót skóla til að annast þjálfun yfirmanna lögreglunnar í aðildarríkjunum (*European Police College, e.d.*). Ísland hefur tekið þátt í starfi evrópska lögregluskólans frá júní 2006 en þá var undirritaður samstarfsamningur milli Lögregluskóla ríkisins og evrópska lögregluskólans. Fyrir Lögregluskóla ríkisins þýðir þessi samningur nánara samstarf við evrópska lögregluskóla víða um Evrópu um þjálfun íslenskra lögreglumanna og upplýsingaskipti. Meginviðfangsefni evrópska lögregluskólans eru að efla samstarf og virkni lögregluliða, miðla upplýsingum um niðurstöður rannsókna og að annast þjálfunarnámskeið fyrir hásetta lögreglumenn. Þessi viðfangsefni tengjast jafnan baráttunni gegn afbrotum, til dæmis afbrotum sem teygja sig yfir landamæri Evrópu, viðnámi gegn hryðjuverkum, ólöglegum innflytjendum, landamæravörslu, mansali og hvers konar alþjóðlegri glæpastarfsemi. Stefnt er að því að allir lögregluskólar innan Evrópusambandsins verði virkir þátttakendur í starfi evrópska lögregluskólans og að þeir hljóti aðgang að rafrænu netkerfi og námsneti evrópskra lögregluliða (*Forsætisráðuneytið, 2007*).

#### 7.4.5 Landamærastofnun Evrópu (Frontex)

Landamærastofnun Evrópu (*e. European Union Agency*) eða *Frontex* hóf starfsemi sína haustið 2005 og er með aðsetur í Varsjá í Póllandi. Eftirlit með ytri landamærum Schengensvæðisins er á könnu aðildarríkjanna sjálfra en Landamærastofnuninni er ætlað að samræma aðgerðir þeirra í þeim tilgangi að styrkja eftirlitið (*Frontex, e.d.*). Landamærastofnunin fer hvorki með lagasetningarvald né framkvæmd landamæravörslu (*Björn Bjarnason, 2006*). Nánar tiltekið eru verkefni stofnunarinnar að samhæfa vinnu landamæravarða, aðstoða aðildarríki við þjálfun landamæravarða, framkvæma áhættugreiningu og fylgja eftir hvers kyns rannsóknum í þágu landamæragæslu. Einnig aðstoðar hún aðildarríkin vegna sérstakra aðstæðna sem upp koma vegna álags á einstaka svæði ytri landamæra og við framkvæmd sameiginlegra brottvísana. Unnið er að því að skipuleggja einskonar hraðlið á vegum stofnunarinnar sem yrði sent til landamæravörslu í einstaka aðildarríkjum ef sérstakur vandi skapaðist. Sérstök stjórn er yfir stofnuninni og tilnefnir hvert ríki fulltrúa í hana.

Ísland hefur meiri réttindi í Landamærastofnuninni en þeim fagstofnunum sem falla undir EES-samninginn að því leyti að fulltrúar landanna hafa þar atkvæðisrétt í þeim málefnum sem

varða þau sérstaklega (Forsætiðráðuneytið, 2007). Lögreglustjórinn á Suðurnesjum eða fulltrúi hans sækir stjórnarfundir stofnunarinnar (Sendiráð Íslands í Brussel, 2009)

## 7.5 Samningar tengdir Schengen-samstarfinu

Ísland hefur gert sérstaka samninga við Evrópusambandið á sumum sviðum Schengen-samstarfsins þar sem markmiðið er að fylgja samræmdri framkvæmd milli aðildarríkjanna (Ragna Árnadóttir, 2009). Hér er um að ræða evrópsku handtökuskipunina, gagnkvæma aðstoð í réttarmálum, Dyflinnar-samstarfið um meðferð hælisumsókna og Prüm-samkomulagið. Þessir samstarfssamningar eiga það sameiginlegt að reynast íslenskum lögregluþingvöldum miklívæg stöð í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

### 7.5.1 Evrópska handtökuskipunin (European Arrest Warrant)

Evrópska handtökuskipunin var samþykkt árið 2002 af ráðherrum Evrópusambandsins. Markmið hennar er að einfalda málsmeðferðir á sviði framsalsmála (Ragna Árnadóttir, 2009). Handtökuskipunin felur meðal annars í sér að í fyrsta lagi eru ákvarðanir um framsal sakamanna færðar frá stjórnámálamönnum til dómstóla og í öðru lagi er skilyrðið um tvöfalt refsinemi afnumið. Tvöfalt refsinemi felur í sér að sá verknaður sem liggur til grundvallar framsalsbeiðni þarf að vera refsiverður í því ríki sem krefst framsals og í framsalsríkinu. Með afnámi þess skilyrðis þarf verknaður aðeins að vera refsiverður í því ríki sem óskar framsals (Björn Bjarnason, 2006). Aðalbreytingin felst í því að handtökuskipun sem gefin er út í einu aðildarríki Evrópusambandsins skal framfylgja að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og á grundvelli gagnkvæmrar viðurkenningar ríkja í millum. Að lokum skuldbinda ríkin sig til að framselja eigin ríkisborgara milli landa (Forsætisráðuneytið, 2007). Upphaflega var gert ráð fyrir því að handtökuskipunin yrði hluti af þróun Schengen-reglna en vegna áhuga Bretlands og Írlands <sup>1</sup> að tengjast skipuninni var slíkt ekki mögulegt. Samstarfið gerir hins vegar ráð fyrir framsalsreglum og því var ákveðið að tengja Ísland við handtökuskipunina með sérstökum samningi sem var undirritaður í apríl árið 2006 (Forsætisráðuneytið, 2007). Íslensk stjórnvöld settu tvo fyrirvara við samkomulagið, annars vegar ætti ekki að framselja íslenska ríkisborgara og hins vegar ætti ekki að afnema skilyrðið um tvöfalt refsinemi (Björn Bjarnason, 2006).

---

<sup>1</sup> Evrópusambandsríki sem standa utan þess hluta Schengen-samstarfsins sem tekur til afnáms landamæraeftirlits.

### 7.5.2 Gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum

Árið 2000 var undirritaður samningur á milli Íslands og Evrópusambandsins um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum. Aðild Íslands að samningi Evrópusambandsins um gagnkvæma réttaraðstoð gefur íslenskum lögregluþingvöldum tækifæri til náins samstarfs við lögregluþingvöld í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Ber það helst að nefna samstarf við rannsókn sakamála og að eiga þess kost að stunda bein og milliliðalaus samskipti við lögregluþingvöld í aðildarríkjum samstarfsins. Auk þess er kveðið á með skýrum hætti um viðkvæmar rannsóknaraðferðir á borð við hleranir, einnig geta ríki óskað eftir samráði um framkvæmd samningsins í samsettu Schengen-nefndinni (Forsætisráðuneytið, 2007).

### 7.5.3 Dyflinnar-samstarfið um meðferð hælisúmsókna

Íslendingar urðu aðilar að Dyflinnar-samstarfinu árið 1990 (Björn Bjarnason, 2006). Samstarfið fjallar um meðferð hælisúmsókna, en þær reglur kveða á um hvaða ríki skuli taka hælisúmsókn til meðferðar. Samningnum er meðal annars ætlað að tryggja að fjallað sé um úmsókn um pólitískt hæli í einu aðildarríki Evrópusambandsins og koma þannig í veg fyrir að ríki geti hundsáð beiðnir um hælisleit (Forsætisráðuneytið, 2007). Frá því að þátttakan í Dyflinnar-samstarfinu hófst hafa íslensk stjórnvöld vísað stærstum hluta hælisleitenda til annarra aðildarríkja sem fjalla eiga um úmsóknir þeirra. Í samstarfinu felst einnig þátttaka í sameiginlegum fingrafaragrunni *Eurodac*, sem auðveldar stjórnvöldum að bera kennsl á þá sem þegar hafa sótt um hæli í öðrum aðildarríkjum (Ragna Árnadóttir, 2009). Fjallað verður um *Eurodac* seinna í ritgerðinni.

### 7.5.4 Prüm-samkomulagið

Árið 2009 undirritaði Ísland samning við Evrópusambandið um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri, einkum í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi eða Prüm-samkomulagið. Samningurinn felur meðal annars í sér gagnkvæman uppflettiaðgang aðildarríkja Evrópusambandsins að fingrafara- og erfðaeftisskrám lögreglu sem og að ökutækjaskrá. Með samstarfinu er lögregluþingvöldum veittar nýjar og auknar heimildir í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi þvert á landamæri. Að sama skapi hefur Evrópusambandið hug á að koma á fót nýrri stofnun sem ætlað er að hafa úmsjón með þeim upplýsingakerfum sem nú starfa á sviði dóms- og innanríkismála. Hér er átt við upplýsingakerfin SIS, VIS og *Eurodac* (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2009c).

## 7.6 Lögreglusamvinna

Meginmarkmið Schengen-samstarfsins, er að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi og kallar það á víðtæka lögreglusamvinnu. Í ljósi þess að persónueftirlit á innri landamærum hefur verið lagt niður er hlutverk lögreglu mjög mikilvægt innan samstarfsins. Lögreglusamvinna innan Schengen-svæðisins felur í sér:

- Gagnkvæma aðstoð til að koma í veg fyrir og upplýsa afbrot.
- Miðlun upplýsinga í sérstökum tilvikum, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir afbrot eða fyrirbyggja verknad sem ógnar almannaoýruggi eða öryggi ríkisins.
- Miðlun upplýsinga í þeim tilgangi að gera eftirlit að ytri landamærum markvissara.
- Útsendingu lögreglumanna til að auðvelda samband lögreglu í tveimur ríkjum.
- Uppsetningu á sameiginlegu upplýsingakerfi.
- Samvinna við landamæri á landi, við gæslu landamæra og vegna eftirfarar yfir innri landamæri (Þingskjal 821, 1995-1996).

## 7.7 Rekstur upplýsingakerfa

Ein forsenda þess að fella niður eftirlit á innri landamærum Schengen-svæðisins var að fyrirkomulagið minnkaði ekki öryggi aðildarríkjanna. Til að bregðast við því var áhersla lögð á að efla lögreglusamvinnu. Mikilvægasti þáttur hennar innan Schengen-ríkjanna er rekstur sameiginlegs upplýsingakerfis sem skipta má í þrjá meginhluta, *Upplýsingakerfi Schengen (SIS)*, *Samskiptaskrifstofur Schengen (SIRENE)* og *Upplýsingakerfi vegabréfsáritana (VIS)*. Til viðbótar þeim eru svo *Gagnagrunnur með upplýsingum um öryggisatriði skilríkja og falsanir (FADO)* auk *Fingrafarabanka Evrópusambandsins (Eurodac)*. Dómsmálaráðuneytið, Ríkislögreglustjóri og Útlendingaeftirlitið koma að uppbyggingu og rekstri upplýsingakerfanna hér á landi (Vigfús Erlendsson, 2000). Hlutverk kerfanna er að styrkja lögregluþyrvalda með því að auka upplýsingaflæði þeirra á milli sem auðveldar allt samstarf lögregluþyrvalda í Schengen-ríkjunum (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999).

### 7.7.1 Upplýsingakerfi Schengen (SIS)

Upplýsingakerfi Schengen (*e. The Schengen Information System - SIS*) er sameiginlegur miðlægur upplýsingabanki sem staðsettur er í Strasbourg í Frakklandi (Vigfús Erlendsson, 2000). Aðildarríkin annast hann sameiginlega en hvert aðildarríki setur á stofn og rekur á eigin ábyrgð kerfið í sínu landi. Gagnaskrár eiga að vera eins hjá öllum aðilum og geta aðildarríki ekki sótt upplýsingar í staðbundin kerfi hvors annars. Upplýsingarnar eru svo sendar vélrænt til kerfa aðildarríkjanna af miðlæga stuðningskerfinu (Þingskjal 821, 1995-1996). Þær upplýsingar sem er að finna í SIS eru ekki allar varðveittar á einum stað heldur er kerfið byggt upp á þann hátt að hvert ríki hefur sérstakan landshluta þar sem upplýsingar frá öllum aðildarríkjunum eru varðveittar (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999). Í upplýsingakerfinu er að finna upplýsingar um einstaklinga sem eru eftirlýstir af einhverjum ástæðum, um útlendinga sem meinuð hefur verið innganga á Schengen-svæðið, og þá sem þarf að vernda eða óskað er eftir að beri vitni við meðferð sakamála. Auk þess eru skráðar þangað upplýsingar varðandi ýmsa muni svo sem stolin ökutæki og annað (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999).

Hvert aðildarríki skráir upplýsingar í upplýsingakerfi Schengen sem dreift er til allra aðildarríkja sem hafa þá yfir sömu upplýsingum að ráða og er það byggt á landslögum hvers ríkis hvað það skráir í SIS. Af þeim sökum geta erlend ríki skráð íslenska ríkisborgara á grundvelli eigin reglna og í framhaldi af því verður Ísland bundið af þeirri skráningu (Högni Snjólfrur Kristjánsson, 1999). Yfirvöld sem ábyrg eru fyrir lögreglumálum, landamæravörslu, tollmálum, vegabréfsáritunum og dvalarleyfum hafa aðgang að kerfinu. Tilgangur upplýsingakerfisins er að gera yfirvöldum mögulegt með aðstoð tölvukerfis að hafa aðgang að upplýsingum um fólk og hluti vegna landamæravörslu. Auk þess hefur lög- og tollgæslu aðgang að þeim upplýsingum sem nýta þarf við útgáfu vegabréfsáritana og dvalarleyfa (Vigfús Erlendsson, 2000). Hér á landi hafa öll lögregluyfirvöld landsins ásamt alþjóðadeild ríkislögreglustjóra og landamæralögreglunni á Keflavíkurflugvelli aðgang að SIS upplýsingakerfinu.

Í Schengen-samstarfinu gilda strangar reglur um vernd þeirra persónuupplýsinga sem skráðar eru í upplýsingakerfið. Aðildarríkin bera sjálf ábyrgð á þeim upplýsingum sem það skráir inn í kerfið og er bótaskyld fyrir tjóni sem rangar upplýsingar geta haft í för með sér. Einnig eiga allir einstaklingar sem skráðir eru í kerfið rétt á að fá vitneskju um þær upplýsingar sem skráðar eru um þá (Dómsmála- og Mannréttindaráðuneytið, e.d.). Í lögum

um Schengen upplýsingakerfið á Íslandi nr. 16/2000 er ákvæði í 18. gr. að tölvunefnd skuli hafa eftirlit með því að skráning og meðferð persónuupplýsinga í upplýsingakerfinu sé í samræmi við lög og reglur sem gilda um persónuvernd og friðhelgi einkalífsins (Vigfús Erlendsson, 2000). Hér á landi mun Persónuvernd hafa eftirlit með starfsemi kerfisins og er hennar hlutverk að hafa eftirlit með að meðferð og notkun upplýsinga í kerfinu gangi ekki á rétt hins skráða (Dómsmála- og Mannréttindaráðuneytið, e.d.).

### 7.7.2 Samskiptaskrifstofa Schengen (SIRENE)

Í Schengen upplýsingakerfinu er áhersla lögð á miðlun upplýsinga milli lögreglufirvalda í aðildarríkjunum og í því skyni eru settar upp samskiptaskrifstofur í hverju einasta Schengenríki (*e. Supplementary Information Request at National Entry - SIRENE*) sem ætlað er að annast upplýsingamiðlun og daglegan rekstur SIS (Högni Snjólfur Kristjánsson, 1999). Hlutverk SIRENE er að tryggja að allar þær upplýsingar sem settar eru inn í gagnabanka Schengen séu réttar og í samræmi við lög og reglur (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2001a).

Á skrifstofum SIRENE fara starfsmenn hennar yfir og leggja mat á allar þær upplýsingar sem skrá á í SIS. Skrifstofan gegnir því hlutverki að vera eins konar miðpunktur lögregluembættu í viðkomandi landi og gagnvart öðrum Schengen-ríkjum þegar dreifa skal upplýsingum í gegnum gagnabankann. Ef óskað er eftir frekari upplýsingum um skráninguna þá eru þær til staðar hjá lögreglufirvöldum í því ríki þar sem skráningin fór fram (Þingskjal 693, 2009-2010). Segjum sem svo að franska lögreglan lýsi eftir peningafalsara í SIS kerfinu og viðkomandi finnst á Íslandi, þá kemur það í hlut SIRENE skrifstofu viðkomandi landa að sjá um dreifingu upplýsinga landa á milli. Allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru og snerta handtöku og væntanlegt framsal hins handtekna til Frakklands þurfa að berast frá skrifstofunni (Ragna Árnadóttir, 2009).

Hér á landi er SIRENE skrifstofan á ábyrgð ríkislögreglustjóra og er hún staðsett á alþjóðaskrifstofu hans. Skrifstofan er starfrækt allan sólarhringinn, allt árið um kring og er tengiliður lögreglu-, tolla- og dómsyfirvalda við aðrar SIRENE skrifstofur í öðrum aðildarríkjum (Vigfús Erlendsson, 2000).

### 7.7.3 Upplýsingakerfi vegabréfsáritana (VIS)

Með aðild að Schengen-samstarfinu hefur Ísland skuldbundið sig til að taka þátt í sameiginlegri stefnu aðildarríkjanna er varðar útgáfu vegabréfsáritana. Aðildarríki Schengen fara öll eftir sameiginlegum lista um lönd þar sem ríkisborgarar þurfa vegabréfsáritun til að komast inn á Schengen-svæðið. Vegna þessa hafa ríkin sett sér sameiginleg skilyrði um útgáfu vegabréfa (Ragna Árnadóttir, 2009).

VIS upplýsingakerfið sem tók gildi árið 2010 er upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir og er því ætlað að leysa af hólmi núverandi samskiptakerfi á sviði vegabréfsáritana. VIS er miðlægt upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir fyrir aðildarríki Schengen-samstarfsins. Með tilkomu kerfisins mun stefna Schengen-ríkjanna í áritanamálum verða mun öruggari og með því mun öryggi á svæðinu sjálfu aukast (Þingskjal 693, 2009-2010). Munurinn á SIS og VIS er sá að VIS gagnabankinn geymir upplýsingar um umsóknir vegabréfsáritana meðan SIS upplýsingakerfið geymir perónulegri upplýsingar um einstaklinga. Kerfið (VIS) hefur að geyma ítarlegar upplýsingar um umsóknir vegabréfsáritana, þar á meðal persónu- og lífkenna upplýsingar umsækjanda. Lífkennaupplýsingar eru fingraför allra fingra og mynd af umsækjanda (Ragna Árnadóttir, 2009). Aðgangur að kerfinu verður takmarkaður við þá aðila sem gefa út vegabréfsáritanir eða Útlendingastofnun og Landamæralögreglu en þessar stofnanir þurfa að hafa aðgang að vissum upplýsingum í VIS. Auk þeirra munu *Europol* og lögregluþyrirvöld hafa aðgang að kerfinu í vissum tilvikum (Ragna Árnadóttir, 2009).

Líkt og með SIS upplýsingakerfið og SIRENE skrifstofurnar hefur hvert aðildarríkja Schengen sett upp svokallaða VISION skrifstofu (*e. Visa Inquiry Open borders Network*) sem sér um daglegan rekstur VIS upplýsingakerfisins. Skrifstofan er tengiliður yfirvalda sem sjá um vegabréfsáritanir og dvalarleyfi við aðrar VISION skrifstofur innan Schengen-svæðisins. Skrifstofan hefur takmarkaðan leitaraðgang í SIS en sér um skráningar mála á grundvelli 96. gr. Schengen-samningsins. Hér á landi er skrifstofan staðsett í Útlendingaæftirlitinu og er hún á ábyrgð þess (Vigfús Erlendsson, 2000).

### 7.7.4 Gagnagrunnur með upplýsingum um öryggisatriði skilríkja og falsanir (FADO)

Schengen-ríkin hafa einnig þróað með sér samstarf þegar kemur að því að greina fölsuð ferðaskilríki og önnur skjöl. Í því skyni er starfræktur sérstakur gagnabanki FADO (*e. False & Authentic Document Online*) sem er samevrópskur gagnagrunnur með upplýsingum um



öryggisatriði skilríkja og falsanir (Ríkislögreglustjóri, 2009c). Íslensk stjórnvöld hafa fullan aðgang að gagnabankanum vegna þátttöku sinnar í Schengen-samstarfinu (Þingskjal 693, 2009-2010).

### **7.7.5 Fingrafarabanki Evrópusambandsins (Eurodac)**

*Eurodac* er fingrafarabanki Evrópusambandsins og tók hann gildi árið 2003. Hlutverk hans er að halda utan um fingraför hælisleitenda og þeirra sem dveljast ólöglega innan svæðisins eða innan Íslands. Gagnabankinn er byggður á Dyflinnar-sáttmálanum þar sem kveðið er á um hvaða ríki beri ábyrgð á umfjöllun um beiðni um hælisbeiðnir (Ríkislögreglustjóri, 2004). Fingrafarabankinn er rafrænn, sjálfvirkur og miðlægur gagnagrunnur sem geymir upplýsingar um fingraför hælisumsækjenda. Öll fingraför einstaklinga fjórtán ára og eldri eru geymd í bankanum. Ef einstaklingur sækir um hæli er leitað í gagnabankanun að samstæðu og ef hún finnst er honum tilkynnt að fjallað verði um hælisumsókn hans í því landi sem hann sótti fyrst um hæli í. Með þessum hætti er yfirvöldum aðildarríkjanna unnt að komast að því hvort viðkomandi hælisleitandi hafi áður sótt um hæli eða komið til landsins ólöglega (The European Union, e.d.).

## **7.8 Úrsögn úr Schengen-samstarfinu**

Ef sú staða kæmi upp að íslensk stjórnvöld tækju ákvörðun um að hætta þátttöku í Schengen-samstarfinu og taka upp landamæraeftirlit á nýjan leik hefði það miklar afleiðingar. Að taka upp landamæraeftirlit myndi að öllum líkindum auka möguleika íslenskra yfirvalda á að framfylgja endukomubönnum gagnvart þeim hópi sem hefur verið vísað úr landi (Þingskjal 693, 2009-2010). Samkvæmt lögum um útlendinga nr. 96/2002 er heimilt að vísa útlendingi frá Íslandi. Mun algengara er að frávísun sé beitt gegn ríkisborgara þriðja ríkis en gegn EES/EFTA borgara. Frávísun sem beinist gegn EES/EFTA borgurum er einna helst í tengslum við komur félaga í skipulögðum glæpasamtökum á borð við Vítisengla. Með frávísun er átt við að einstaklingum er meinaður aðgangur inn í landið við komuna í Leifsstöð. Ástæður frávísunar eru ólíkar og geta stafað af ófullnægjandi ferðaskilríkjum, endurkomubanni eða ógnar við á þjóðöryggi og/eða almannaeill. Á árunum 2004-2009 var 22 EES/EFTA borgurum vísað frá landi á mótum 45 borgurum þriðju ríkja. Á sama tímabili var brottvísunum beint gegn 78 EES/EFTA borgurum og á mótum 136 borgurum þriðju ríkja. Með brottvísunum er átt við að einstaklingum er vísað úr landi og er helsta ástæða þess refsíðmur.

Þegar ákvörðun um brottvísun hefur verið tekin er á sama tíma tekin ákvörðun um að setja viðkomandi einstakling í endukomubann til Íslands í tilgetinn tíma. Þær upplýsingar eru geymdar í skráningarkerfi Útlendingastofnunar og hefur lögreglan aðgang að þeim (Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, 2010).

Tölurnar sýna að þegar um frávísanir og brottvísanir er að ræða eru borgarar þriðju ríkja næstum helmingi fleiri en borgarar EES/EFTA ríkjanna. Ekki verður því neitað að upptaka landamæraeftirlits auðveldar lögregluþyriföldum hér á landi að framfylgja endurkomubanni þess fámenna hóps EES/EFTA borgara sem vísað er úr landi. Á móti kemur að landamæraeftirlitið hefði í för með ýmsa stóra ókosti. Ef til þess kæmi að tekið yrði upp landamæraeftirlit á nýjan leik stæðu íslensk stjórnvöld berskjölduð frammi fyrir margfalt stærri hópi erlendra glæpamanna sem gætu komist undan handtökuskipunum sem skráðar hafa verið í upplýsingakerfi Schengen-ríkjanna.

Það eftirlit sem lögreglan hefur með útlendingum hér á landi í gegnum Schengen-upplýsingakerfið stendur henni eingöngu til boða vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Engin ríki utan Evrópusambandsins geta fengið aðgang að SIS upplýsingakerfinu nema þau taki fullan þátt í samstarfinu (Þingskjal 693, 2009-2010).

Smári Sigurðsson yfirmaður alþjóðadeildar embættis ríkislögreglustjóra telur að þeir alþjóðlegu gagnagrunnar sem lögreglan hefur aðgang að í gegnum aðildina séu hrein bylting fyrir starfsemi embættisins. Með þeim hafi lögreglunni tekist að finna eftirlýsta glæpamenn sem að öllum líkindum hefðu ekki náðst án þeirra upplýsinga sem landið hefur aðgang að í gegnum Schengen-samstarfið (Visir.is, 2009c). Í sama streng tekur Helgi Gunnlaugsson, prófessor í félagsfræði við Háskóla Íslands og sérfræðingur í afbrotafræðum. Aðgangur að alþjóðlegum gagnabönkum í gegnum Schengen-samstarfið er mikilvægt vopn í baráttunni við skipulagða glæpastarfsemi en Helgi hafnar þeirri kenningu að hér á landi þrífist skipulögð glæpastarfsemi í skjóli Schengen-samstarfsins. Þvert á móti veitir aðildin vernd gegn skipulagðri glæpastarfsemi og væru Íslendingar berskjaldaðri án aðildarinnar (Visir.is, 2009d). Báðir benda þeir á að frjáls för er ekki bundin við Schengen-samstarfið heldur samninginn um Evrópska efnahagssvæðið frá árinu 1994 og því myndi úrsögn úr Schengen-samstarfinu ekki hefta för fólks hingað til lands.

Kenning nývirknihyggjunnar skýra best Schengen-samstarfið en samkvæmt henni knýr einhvers konar víxlverkun (*e. spillover*) samrunann áfram. Víxlverkun er eins og áður sagði þegar samvinna á einu sviði leiðir til samvinnu á öðru sviði. Samkvæmt kenningunni sækjast

leiðtogar ríkja eftir fjölþjóðlegu samstarfi til að vinna að sameiginlegum hagsmunum og markmiðum. Upphaflega hefja ríki samstarf á ákveðnu sviði sem kallar á samstarf á öðrum sviðum sem aftur miðar að því að ná fram upphaflegu markmiði (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2009b). Alþjóðleg samvinna er þróun samkvæmt kenningu nývirknihyggjunnar og frá undirritun Rómarsáttmálans hefur frjáls för einstaklinga verið í stöðugri þróun.

## 7.9 Samantekt

Eitt meginmarkmið stofnsáttmála Evrópusambandsins er að afnema hindranir á frjálsri för fólks. Einstaka aðildarríkjum fannst Evrópusambandið ekki ganga nógu langt í að uppfylla markmiðin um frjálsa för og gerðu sín á milli samning um afnám landamæraeftirlits árið 1985. Þrátt fyrir að eingöngu ríki Evrópusambandsins geti orðið aðilar að samstarfinu varð Ísland aðili að Schengen-samningnum árið 2001. Í stuttu máli má skipta samstarfinu í tvö meginatriði, afnám landamæraeftirlits og lögreglusamvinnu í tengslum við baráttuna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Sú ákvörðun íslenskra stjórnvalda að taka þátt í Schengen-samstarfinu grundvallaðist á því að viðhalda norræna vegabréfasamstarfinu og efla íslensku lögregluna. Almenn ánægja ríkti á Alþingi um samstarfið ef undanskildir voru nokkrir sjálfstæðismenn og þingflokkur Vinstri grænna. Þegar kostir samstarfsins eru metnir er ávinningurinn fyrst og fremst fólgin í samstarfi lögreglu og dómsyfirvalda aðildarríkjanna. Með inngöngu í Schengen-samstarfið hefur þátttaka Íslands á alþjóðlegum vettvangi aukist. Samstarfið veitir íslenskum stjórnvöldum aukin aðgang að ýmsum fagstofnunum á sviði innanríkis- og dómsmála og hafa íslensk stjórnvöld gert samninga við Evrópusambandið um nánara samstarf á tengdum sviðum. Ef sú ákvörðun yrði tekin að Ísland myndi segja sig úr samstarfinu hefði það miklar afleiðingar fyrir íslensku lögregluna sem hefði þá ekki lengur aðgang að þeim upplýsingakerfum og því samstarfi sem aðildinni fylgir.

## 8 Niðurstöður

Í upphafi ritgerðar var lagt upp með eina rannsóknarspurningu:

1. Hefur Evrópuvæðing Íslands aukið umfang skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi ?

Auk rannsóknarspurningar voru settar fram tvær tilgátur.

1. Vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu er íslenska lögreglan betur í stakk búin til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi.
2. Aðrir þættir en Schengen-samstarfið skýra umfang skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi.

Til að svara spurningunni um áhrif Evrópuvæðingar Íslands á umfang skipulagðrar glæpastarfsemi á Íslandi var fyrst fjallað um kenningar sem skýra þróun og ólíkar áherslur Evrópusamrunans. Sá kafli leiddi í ljós að í auknu mæli vinna ríki saman þvert á landamæri að sameiginlegum hagsmunum. Hugmyndir milliríkjahyggju skýra best tengsl Íslands við Evrópusamrunann en samkvæmt kenningunni eru það hagsmunir ríkjanna sjálfra sem stjórna samrunanum. Ríki vernda eigið fullveldi, landsvæði og hlutfallsleg völd sín í alþjóðakerfinu fyrst og fremst. Samkvæmt þessu eru það hagsmunir Íslands hverju sinni sem hafa áhrif á þátttöku landsins í Evrópusamrunanum.

Í þriðja kafla var umfjöllunarefnið alþjóðavæðing og þær breytingar sem orðið hafa á öryggi og vörnum einstakra ríkja. Sá kafli leiddi í ljós að í hnattvæddari heimshlutum hefur dregið úr mikilvægi hervarna á meðan mikilvægi þátttöku í alþjóðlegum stofnunum hefur aukist. Alþjóðavæðing skapar möguleika fyrir einstaklinga til að eiga í samskiptum sín á milli óháð ríkjum. Það skapar aukin tækifæri fyrir einstaklinga til að eiga í viðskiptum sín á milli. Landamæri eru ekki jafn afgerandi og nýjar ógnir steðja að ógna öryggi borgaranna. Ein þeirra er skipulögð glæpastarfsemi sem í auknu mæli teygir sig þvert yfir landamæri ríkja. Afleiðingarnar sjást best í því að áherslan á öryggi hefur færst frá ríki og stofnunum yfir á mannlegt öryggi sem miðast við einstaklinga og samfélag frekar en ríki og ríkisstjórnir (Fríða Rós Valdimarsdóttir, 2009). Hér á landi hefur öryggishugtakið aldrei verið skilgreint en öryggi landsins byggist á virkri þátttöku landsins í alþjóðlegum stofnunum. Á undanförunum árum hafa íslensk stjórnvöld tekið ákveðin skref sem miða að því að auka þátttöku landsins í alþjóðlegum stofnunum og tryggja með því öryggi íslenskra borgara.

Í fjórða kafla var skipulögð glæpastarfsemi tekin fyrir. Innan lögreglunnar er það samdóma álit að skipulögð glæpastarfsemi hafi fest rætur á Íslandi og hefur greiningardeild ríkislögreglustjóra varað við þeirri vaxandi samfélagsógn sem stafar af slíkri starfsemi hér á landi. Skipulögð glæpastarfsemi hefur lengi tíðkast hér á landi en þær breytingar sem orðið hafa á starfseminni undanfarin ár og áratug eru gríðarlegar. Ein helsta breytingin er mikil fjölgun erlendra ríkisborgara, sérstaklega frá Austur-Evrópu en tíðni erlendra ríkisborgara í afbrotum á Íslandi hefur aukist mjög á undanförunum árum. Íslendingar eru einnig viðloðnir skipulagða glæpastarfsemi og hafa íslenskir glæpamenn í auknu mæli myndað tengsl við erlenda „starfsbræður“ sína hér á landi. Í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi hafa íslensk stjórnvöld lagt mesta áherslu á alþjóðlegt samstarf á þeim sviðum sem starfsemin nær yfir og tekur íslenska lögreglan í mun meira mæli en áður þátt í samstarfi við erlend lögregluembætti. Mörg stór fíkniefnamál auk mansalsmálsins árið 2009 hefðu sem dæmi orðið afar erfið úrlausnar fyrir íslensku lögregluna ef ekki hefði notið þess góða samstarfs sem lögregluvöld á Íslandi eiga við erlend lögregluembætti.

Í fimmta kafla var samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið tekinn fyrir. Samningurinn um EES hefur aukið réttindi íbúa til að búa og starfa hvar sem er innan EES- svæðisins. Um frálssa för einstaklinga fylgir ekki algjört ferðafrelsi heldur er réttur til dvalar eftir sem áður takmarkaður af reglum viðkomandi ríkis eða reglum EES-samningsins. Að sama skapi gidir að ef ekki er um för í atvinnutilgangi að ræða hafa einstaklingar ekki meiri rétt en hver annar ferðamaður innan svæðisins. Til að vernda öryggi eigin borgara hafa aðildarríkin heimild til að takmarka frjálssa för á grundvelli reglna um almannahæilbrigði, almannaoöryggi og allsherjarreglu (Ólafur Ísberg Hannesson, 2008). Búið er að afnema skyldu um vegabréfsáritun innan EES-svæðisins en ef upp kemur sú staða að íslensk stjórnvöld verði að bregðast við alvarlegri ógn við þjóðaröryggi er samkvæmt reglum Schengen-samningsins heimilt að taka upp tímabundið landamæraeftirlit. Það liggur ljóst fyrir að ferðafrelsi einstaklinga er ein meginástoð EES-samningsins og sú staðreynd þjónar miklu í röksæmdarfærslu rannsóknarspurningar ritgerðarinnar.

Í sjötta kafla var fjallað um erlenda ríkisborgara á Íslandi. Þar kom í ljós sú staðreynd að saga þeirra er stutt hér á landi og aukning þeirra afar hæg. Dvöl ríkisborgara sem koma frá þriðju ríkjum er háð strangari skilyrðum en dvöl borgara EES/EFTA ríkja. Aukin þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi leggur auknar byrgðar á landið við meðferð hælisumsókna en fjöldi hælisleitenda hefur aukist undanfarin ár. Þeir erlendu ríkisborgarar sem hér dveljast koma flestir frá Evrópu. Á sama tíma og erlendum ríkisborgurum hefur fjölgað hér á landi

hefur hlutfall erlends starfsfólks á íslenskum vinnumarkaði aukist og fjöldi erlendra fanga í íslenskum fangelsum að sama skapi rokið upp.

Í sjöunda kafla var gerð grein fyrir Schengen-samstarfinu. Þáttaka Íslands í samstarfinu kom fyrst og fremst til vegna aðildar annarra Norðurlandabjóða. Schengen-samstarfið kemur því til viðbótar landamærasamstarfi íslenskra stjórnvalda á vettvangi Norðurlandanna. Ef íslensk stjórnvöld hefðu kosið að standa utan samstarfsins hefði það haft miklar afleiðingar fyrir íslensku lögregluna og getu hennar til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Markmið Schengen-samstarfsins er að tryggja frjálsa för einstaklinga yfir innri landamæri aðildarríkjanna og efla lögreglusamvinnu samstarfsríkjanna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Á Alþingi Íslendinga ríkti almenn sátt um aðildina þrátt fyrir efasemdir einhverra þingmanna um aðildina. Innan lögreglunnar eru flestir sammála um að aðildin að Schengen-samstarfinu hafi verið gæfuspor og að margt hafi áunnist með aðildinni, þer það helst að nefna aðgang Íslands að alþjóðlegum gagnabönkum á sviði löggæslu.

## 8.1 Túlkun á niðurstöðum

Rannsóknin sýndi fram á að eðli skipulagðrar glæpastarfsemi og það hvernig umfang hennar er, hefur breyst. Ljóst er að skipulögð glæpastarfsemi er fylgifyskur Evrópu- og alþjóðvæðingar hér á landi sem annars staðar. Íslensk stjórnvöld hafa mótað sér stefnu í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi sem styður þær kenningar að slík starfsemi hafi náð fótfestu hér á landi. Þó þer að hafa í huga að skipulögð glæpastarfsemi er ekki orðin eins umfangsmikil hér á landi og í þeim ríkjum sem við þerum okkur gjarnan saman við.

Íslensk stjórnvöld eru virkir þátttakendur í hinum margumtalaða Evrópusamruna í gegnum samningana um hið Evrópska efnahagssvæði og Schengen-samstarfið. Í skýrslum íslensku lögreglunnar kom fram að sú grundvallarbreyting hefði orðið á skipulagðri glæpastarfsemi hér á landi að aðkoma erlendra ríkisborgara hefði stór aukist. Þeir erlendu ríkisborgarar sem hér dvelja byggja dvöl sína á grundvelli EES-samningsins en ekki Schengen-samstarfsins. Sú frjálsa för sem hér viðgengst hefur því meiri áhrif á umfang skipulagðrar glæpastarfsemi en sú ákvörðun íslenskra stjórnvalda að ganga til liðs við Schengen-samstarfið.

Reglur um frjálsa för gilda hér á landi en samt sem áður verða þeir erlendu ríkisborgara sem hér dveljast að uppfylla ákveðin skilyrði um skráningu og atvinnu og sinnir lögreglan því eftirliti. Þess þer þó að geta að flestir þeirra erlendu ríkisborgara sem hér dveljast koma ekki

að slíkri starfsemi en þessi þróun kann að ala af sér andúð í garð erlendra ríkisborgara og þá sérstaklega í garð þeirra sem koma frá Austur-Evrópu.

Aðgangur íslensku lögreglunnar að alþjóðlegum gagnabönkum í gegnum Schengen-samstarfið hefur gjörbylt möguleikum lögreglunnar í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Alþjóðlegt eðli slíkrar starfsemi gerir það að verkum að án samstarfsins um Schengen hefði lögreglan ekki næg verkfæri í kistu sinni til að takast á við vandann.

Aðrir þættir hafa einnig áhrif á þá skipulögðu glæpastarfsemi sem á Íslandi þrífst. Helst ber að nefna alþjóðavæðingu og það efnahagsástand sem nú ríkir. Alþjóðlegt eðli skipulagðar glæpastarfsemi skýrir sig best í því að starfsemin fer þangað sem gróða er finna, virðir engin landamæri og nýtir sér aðferðir hnattrænna viðskipta. Glæpamenn líkt og aðrir hafa þurft að aðlaga sig breyttum aðstæðum í íslensku samfélagi sem sýnir sig best í því þegar arði ólöglegar starfsemi er varið til löglegrar fjárfestingar hér á landi. Samhliða slíkum verknaði skapast aukin tækifæri til útbreiðslu skipulagðrar glæpastarfsemi.

Þátttaka Íslands í Evrópusamrunanum er eitt stærsta skref sem tekið hefur verið í alþjóðavæðingu á Íslandi. Miklar samfélagsbreytingar fylgja alþjóðavæðingunni á borð við auðveldari búferlaflutningar og aukin ferðalög. Hnattvæðing íslensks samfélags sýnir sig best í því fjölmenningsamfélagi sem hér ríkir. Aðild Íslands að alþjóðlegum stofnunum er í anda þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað undanfarin ár en í auknu mæli eru ríki farin að vinna saman til að tryggja öryggi borgara sinna. Alþjóðlegt eðli skipulagðrar glæpastarfsemi gerir það að verkum að ekkert ríki getur háð þessa baráttu á eigin spýtur.

Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu og Schengen-samstarfinu hefur opnað landið á marga vegu. Íslensk stjórnvöld eru fullir þátttakendur í alþjóðasamfélaginu en slíku samstarfi fylgja kostir og gallar. Ef ekki hefði komið til þátttöku Íslands í EES-samningnum og Schengen-samstarfinu má velta því fyrir sér hvert umfang skipulagðrar glæpastarfsemi hefði orðið hér á landi. Sú spurning vaknar hver ávinningurinn yrði að lokun landsins fyrir erlendum áhrifum og hvort það yrði yfir höfuð mögulegt að berjast gegn áhrifum alþjóðavæðingar. Upptaka landamæraeftirlits kæmi til dæmis ekki í veg fyrir för íslenskra glæpamanna út fyrir landsteinana og þar með samtakamyndun íslenskra og erlendra glæpamanna hvort sem er í íslenskum eða erlendum fangelsum. Að sama skapi er engin leið að skoða feril allra þeirra ferðamanna sem hingað koma og hvað þá að sigta þá út sem líklegir séu til að fremja afbrot.

EES-samningurinn gjörbreytti íslensku samfélagi. Afleiðingar samningsins eru aukin samskipti og frjáls viðskipti. Ef ekki hefði orðið af aðild hefðu reglurnar um frjálsa för einstaklinga ekki gilt á Íslandi. Það eitt og sér hefði ekki komið í veg fyrir „ferðamenn“ en samkvæmt tölum Fangelsismálastofnunar eru flestir þeirra erlendu fanga sem afplána hér á landi ekki búsettir á Íslandi þegar brot á sér stað. Án inngöngu í Schengen-samstarfið hefði norrræna vegabréfasamstarfið lagst út af og sú samvinna á sviði löggæslu er þróast hafði í tengslum við það. Íslendingar hefðu þar með staðið einir í baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi en ef lögreglan á að geta haft betur í baráttunni verður hún að hafa aðgang að öllum þeim vopnum sem henni standa til boða í gegnum alþjóðlegt samstarf. Fyrir Evrópuvæðingu Íslands var skipulögð glæpastarfsemi ekki óþekkt hér á landi. Aftur á móti verður því ekki neitað að Evrópuvæðing landsins hefur haft áhrif á skipulagða glæpastarfsemi sem hér þrífst. Á sama tími stuðlar hún að sterkari stöðu yfirvalda í baráttunni gegn slíkri meinsemd.



## Heimildaskrá

Allum, F. og Sands. J. (2004). Explaining organized crime in Europe: Are economists always right ? [rafræn útgáfa]. *Crime, Law & Social Change*, 41, 133-160.

Anna Karlsdóttir. (2008). Alþjóðlegt ferðaflæði, íslensk ferðamálastefna og eftirlit með ferðamönnum. Í Valur Ingimundarson (ritstjóri), *Uppbrot hugmyndakerfis. Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* (bls. 391-413). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Auðunn Arnórsson, Espen Barth Eide, Dag Harald Claes, Hanne Ulrichsen og Asle Toje. (2003). *Ísland og Evrópusambandið: EES, ESB-aðild eða „svissnesk lausn“?* Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.

Ásta R. Jóhannesdóttir. (2009, mars). *Skýrsla félags- og tryggingamálaráðherra, Ástu R. Jóhannesdóttur, um aðgerðaáætlun gegn mansali*. Sótt 10. nóvember 2010 af [http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Skyrsla\\_um\\_adgerdaaatlun\\_gegn\\_mansali.pdf](http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/09FrettatengtFEL09/Skyrsla_um_adgerdaaatlun_gegn_mansali.pdf).

Bailes, Alyson J. K. and Thorhallsson, Baldur. (2006). Iceland and the European Security and Defence Policy. Í Bailes, A. J. K., Herolf, G. And Sundelius, B. (ritstjórar), *The Nordic Countries and The European Security and Defense Policy* (bls. 328-348). Oxford: University Press.

Baldur Þórhallsson. (2008). Evrópustefna íslenskra stjórnvalda: Stefnumótun, átök og afleiðingar. Í Valur Ingimundarson (ritstjóri), *Uppbrot hugmyndakerfis. Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* (bls. 67-136). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Björn Bjarnason. (2006). Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis. *Bifröst*, 65-85.

Bryndís Björk Ásgeirsdóttir, Hólmfríður Lydía Erlendsdóttir og Inga Dóra Sigfúsdóttir. (2001). *Vændi á Íslandi og félagslegt umhverfi þess. Áfangaskýrsla*. Rannsóknir og greining að beiðni Dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Sótt 11. nóvember 2010 af [http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/Vandi\\_a\\_islandi.pdf](http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/Vandi_a_islandi.pdf).

- Davíð Oddsson. (2002, 18. október). *Ávarp Davíðs Oddssonar forsætisráðherra við setningu málþings Lögfræðingafélags Íslands*. Sótt 14. september 2010 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar/nr/372>.
- Den Boer, M. (2001). The fight against organised crimes in Europe: A comperative perspective. [rafræn útgáfa]. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, 259-272.
- Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (2007, maí). *Löggæsluáætlun 2007-2011*. Sótt 13. nóvember 2010 af [http://www.logreglan.is/upload/files/Loggasluaatlun\\_2007-2011.pdf](http://www.logreglan.is/upload/files/Loggasluaatlun_2007-2011.pdf).
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (e.d.). *Frjáls för yfir landamæri innan Evrópu og verndun persónuupplýsinga*. Sótt 24. september 2010 af <http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/schengen/upplýsingar/nr/524>.
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2001a, 21. mars). *Alþjóðleg lögreglusamvinna innan Schengen svæðisins*. Sótt 25. september 2010 af <http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/logregla/upplýsingar/nr/525>.
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2001b, 23. mars). Fréttatilkynning nr 14/2001. *Ísland í Schengen samstarfinu frá 25. mars 2001- frjáls för yfir landamæri innan Evrópu*. Sótt 12. september 2010 af <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/522>.
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2005, 2. desember). *Samstarfssamningur milli Íslands og evrópsku réttaraðstoðarinnar*. Sótt 24. september 2010 af <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/1245>.
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2007, 2. nóvember). *Ákvörðun um upptöku tímabundins landamæraeftirlits á innri landamærum Schengen- svæðisins*. Sótt 7. október 2010 af <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/nr/6322>.
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2009a, 5. mars). *Ákvörðun um upptöku tímabundins landamæraeftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins*. Sótt 7. október 2010 af <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/6682>.
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2009b). *Skýrsla nefndar um málefni hælisleitenda*. Reykjavík: Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.

- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2009c, 30. nóvember). *Dómsmálaráðherra undirritaði samning við ESB um eflingu lögreglusamstarfs yfir landamæri*. Sótt 24. september 2010 af <http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/6955>.
- Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið. (2010). *Skýrsla vinnuhóps um möguleika stjórnvalda til þess að efla eftirlit og viðbrögð við brotastarfsemi útlendinga*. Reykjavík: Dómsmála- og mannréttindaráðuneytið.
- DV.is. (2009, 16. október). *Götuvændi stundað í Reykjavík*. Sótt 10. nóvember 2010 af <http://www.dv.is/frettir/2009/10/16/gotuvaendi-stundad-i-reykjavik/>.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2003). *Evrópusamruninn og Ísland. Leiðarvísir um samrunaþróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2009a). *Frá Evróvisjón til Evru. Allt um Evrópusambandið*. Reykjavík: Veröld.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2009b). *Hið huglæga sjálfstæði þjóðarinnar. Áhrif þjóðernishugmynda á evrópustefnu íslenska stjórnvalda*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- European Police College. (e.d.). *CEPOL History*. Sótt 22. september 2010 af <http://www.cepol.net/index.php?id=history>.
- Europol. (e.d.). *Ten Years of Europol, 1999-2009*. Sótt 22. september 2010 af [http://www.europol.europa.eu/publications/Anniversary\\_Publication/Anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/Anniversary_Publication/Anniversary_publication.pdf).
- Europol. (2010, 7. október). *Rapid expansion of Outlaw Motorcycle Club Gangs in Europe*. Sótt 12. nóvember 2010 af <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr101007.htm>.
- Fangelsismálastofun ríkisins. (e.d.). *Áhugaverðar tölur. Upplýsingar um fjölda erlendra ríkisborgara sem afplána óskb. fangelsisrefsingu innan hvers árs 1996-2009, brot þeirra og þjóðerni. Meðaltal erlendra ríkisborgara sem afplána eða eru í gæsluvarðhaldi pr. dag árin 1996-2009 o.fl.* Sótt 13. október 2010 af [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).

- Forsætisráðuneytið. (2007). *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Fréttablaðið. (2010, 13. mars). *Fjöldi harðsvíraðra erlendra glæpamann heldur til hér*. Sótt 6. nóvember 2010 af [http://epaper.visir.is/media/201003130000/pdf\\_online/1\\_24.pdf](http://epaper.visir.is/media/201003130000/pdf_online/1_24.pdf).
- Fríða Rós Valdimarsdóttir. (2009). *Líka á Íslandi. Rannsókn á eðli og umfangi mansals*. Sótt 12. nóvember 2010 af <http://redcross.lausn.is/Apps/WebObjects/RedCross.woa/swdocument/1040637/mansalsskyrsla.pdf?wosid=false>.
- Frontex. (e.d.) *More about Frontex*. Sótt 22. september 2010 af [http://www.frontex.europa.eu/more\\_about\\_frontex/](http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex/).
- Gänzle, S. og Kungla, T. (2002). Illegal Migration and Transnational Organised Crime: Factors of Instability in the Baltic States ? Í Moroff, H. (ritstjóri), *European Soft Security Policies. The Northern Dimension* (bls. 58-88). Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Guðmundur Guðjónsson og Jón Óttar Ólafsson. (2006, 16. mars). Alþjóðleg lögreglusamvinna, greiningardeild og mannréttindi. *Morgunblaðið*. Sótt 9. nóvember 2010 af [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1071937](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1071937).
- Gunnar G. Schram. (1992). *Evrópska efnahagssvæðið EES. Meginatriði og skýringar*. Reykjavík: Alþjóðastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnhildur Arna Gunnarsdóttir. (2010a, 8-10. október). Efnin flutt hálfunnin til landsins. *Fréttatíminn*, bls. 12.
- Gunnhildur Arna Gunnarsdóttir. (2010b, 8-10. október). Ísland eignast Vítisengla. *Fréttatíminn*, bls. 14.
- Gunnhildur Arna Gunnarsdóttir. (2010c, 8-10. október). Sýna erlendum glæpamönnum enga linkind. *Fréttatíminn*, bls. 6.
- Hagstofa Íslands. (2009, janúar). *Innflytjendur og einstaklingar með erlendan bakgrunn 1996-2008*. Sótt 13. október 2010 af <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=9077>.

- Hagstofa Íslands. (2010). *Mannfjöldinn á þriðja ársfjórðungi*. Sótt 15. október 2010 af <http://hagstofa.is/Pages/95?NewsID=5221>.
- Halldór Ásgrímsson. (1997, 18. nóvember). *Ávinningur af Schengen*. Sótt 14. september 2010 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurHA/nr/434>.
- Halldór Ásgrímsson. (1999, 25. febrúar). *Öryggis- og varnarmál Íslands við aldahvörf*. Sótt 17. október 2010 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedurHA/nr/473>.
- Halldór Ásgrímsson. (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi. Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Halldór Ásgrímsson. (2004). *Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Haraldur Johannessen. (2009, 22. september). *Framsöguræða Haraldar Johannessen, ríkislögreglustjóra, á fundi Orators, félags laganema við Háskóla Íslands*. Sótt 12. nóvember 2010 af <http://www.logreglan.is/upload/files/HJ-erindi-Net%FAtg%E1fa.pdf>.
- Heimir Már Pétursson. (2010, 30. mars). Vítisenglar verða ekki liðnir. *Vísir*. Sótt 7. nóvember 2010 af <http://www.visir.is/article/20100330/FRETTIR01/168819462>.
- Högni Snjólfur Kristjánsson. (1999). Hvert fara landamæraverðirnir ? Ísland, Schengen og Amsterdamsáttmálinn. *Úlfjótur*, 52(2), 177-213.
- Jamison, M. (2000). Motorcycle club's origins clouded in wartime history, but all sides agree on one thing: Today's Hells Angels are no monks. *Missoulia*. Sótt 12. nóvember 2010 af <http://www.missoulia.com/specials/hellsangels/ha02.html>.
- Jóhannes Kr. Kristjánsson. (2010, 9. mars). Baráttan um fíkniefnamarkaðinn náir Hells Angels fótfestu á Íslandi. *DV*. Sótt 12. nóvember 2010 af <http://www.dv.is/frettir/2010/3/9/baratta-um-fikniefnamarkadinn-nai-hells-angels-fotfestu-islandi/>.
- Jón Hákon Halldórsson (2010, 21. febrúar). Tamíl Tígrar í íslenskum fangelsum. *Vísir*. Sótt 13. október 2010 af <http://www.visir.is/article/20100221/FRETTIR01/188553704/-1>.
- Kierans, L. og Egilsson, A. (2006). *United States Embassy, Reykjavík. Trafficking in Persons Report in Iceland, March 2005 – March 2006*. Sótt 11. nóvember 2010 af <http://www.kvennaathvarf.is/frettir/2006/06/28/nr/327>.

Lampe, K. von. (2008). Organised Crime in Europe: Conceptions and Realities [rafræn útgáfa]. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(1), 7-17.

Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.

Lög um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi nr.16/2000.

Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.). *Flóttamenn og hælisleitendur*. Sótt 9. október 2010 af <http://www.humanrights.is/mannrettindi-og-island/hopar/flottamenn-og-haelisleitendur/>.

Mbl.is. (2004, 28. apríl). Óvissa um áhrifin af stækkun ESB á skipulagða glæpastarfsemi. Varað við því að smygl á fíkniefnum og vændiskonum geti enn aukist. *Morgunblaðið*. Sótt 4. nóvember 2010 af [http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=794880](http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=794880).

Mbl.is. (2006, 7. nóvember). Undanþáguheimild beitt varðandi vinnuafli frá Búlgaríu og Rúmeníu. *Morgunblaðið*. Sótt 5. október 2010 af [http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2006/11/07/undanthaguheimild\\_beitt\\_vardandi\\_vinnuafli\\_fr\\_a\\_bulga/](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2006/11/07/undanthaguheimild_beitt_vardandi_vinnuafli_fr_a_bulga/).

Mbl.is. (2009, 22. október). Margir glæpahópar með erlend tengsl. *Morgunblaðið*. Sótt 8. nóvember 2010 af [http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/10/22/margir\\_glaepahopar\\_med\\_erlend\\_tengsl/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/10/22/margir_glaepahopar_med_erlend_tengsl/).

Mbl.is. (2010a, 5. mars). Papeyjarmál tengdist alþjóðlegum glæpahring. *Morgunblaðið*. Sótt 16. nóvember 2010 af [http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/05/tengdist\\_althjodlegum\\_glaepahring/?ref=fpmes\\_tlesid](http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/05/tengdist_althjodlegum_glaepahring/?ref=fpmes_tlesid).

Mbl.is. (2010b, 8. mars). Fimm ára fangelsi fyrir mansal. *Morgunblaðið*. Sótt 11. nóvember 2010 af [http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/08/5\\_ara\\_fangelsi\\_fyrir\\_mansal/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2010/03/08/5_ara_fangelsi_fyrir_mansal/).

Molle, W. (2006). *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy* (5. útgáfa). Aldershot: Ashgate.

Morgunblaðið. (2006, júlí). Reykjavíkurbref, Laugardagur 22. Júlí. *Morgunblaðið*. Sótt 19. október 2010 af [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?pageId=1964050&issId=132742&lang=is](http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=1964050&issId=132742&lang=is).

- Nugent, N. (2003). *The Government and Politics of the European Union*. (5. útgáfa). New York: Palgrave Macmillan.
- Ólafur Ísberg Hannesson. (2008). Sambandsborgararéttur: Réttur borgara til frjálsrar farar og búsetu innan Evrópubandalagsins og EES. *Útljótur*, 61(4), 657-724.
- Ómar Friðriksson. (2001, 23. október). Skiptar skoðanir á áhrifum aðildar að Schengen. *Morgunblaðið*. Sótt 15. september 2010 af [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=590745](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=590745).
- Ragna Árnadóttir. (2009, 7. október). *Fyrirlestur um Schengen í Háskóla Íslands*. Sótt 8. september 2010 af [http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur\\_ragna/nr/6839](http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur_ragna/nr/6839).
- Ragnhildur Sverrisdóttir. (2006a, 8. október). Framleiðsla á fíkniefnum mest í Evrópu. *Morgunblaðið*. Sótt 4. nóvember 2010 af [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1107353](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1107353).
- Ragnhildur Sverrisdóttir. (2006b, 8. október). Skipulögð glæpastarfsemi hefur skotið rótum á Íslandi. *Morgunblaðið*. Sótt 7. nóvember 2010 af [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=1107284](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=1107284).
- Ríkislögreglustjóri. (2000, nóvember). *Ársskýrsla 1999*. Sótt 2. nóvember 2010 af <http://www.logreglan.is/upload/files/20-1-2003-5046.pdf>.
- Ríkislögreglustjóri. (2003, júní). *Ársskýrsla 2002, Rekstur og starfsemi*. Sótt 18. nóvember 2010 af <http://www.logreglan.is/upload/files/heildar.pdf>
- Ríkislögreglustjóri. (2004, júlí). *Ársskýrsla 2003, Rekstur og starfsemi*. Sótt 18. nóvember 2010 af <http://www.logreglan.is/upload/files/RLS2003.pdf>.
- Ríkislögreglustjóri. (2008). *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Opinber útgáfa*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.
- Ríkislögreglustjóri. (2009a). *Ársskýrsla peningabvættisskrifstofu ríkislögreglustjóra 2008*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.
- Ríkislögreglustjóri. (2009b). *Mat ríkislögreglustjóra á hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Opinber útgáfa*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.

- Ríkislögreglustjóri. (2009c). *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunnar*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.
- Ríkislögreglustjóri. (2010). *Mat ríkislögreglustjóra á skipulagðri glæpastarfsemi og hættu á hryðjuverkum. Opinber útgáfa*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri.
- Rúnar Pálmason. (2001, 23. nóvember). Skipulögð glæpastarfsemi alþjóðleg í eðli sínu. *Morgunblaðið*. Sótt 13. nóvember 2010 af [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=638639](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=638639).
- Sendiráð Íslands í Brussel. (2009). *Yfirlitsskýrsla sendiráðs Íslands í Brussel. 1. júlí til 31. desember 2009*. Sótt 27. september 2010 af [http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskyrsla\\_-\\_Brussel\\_-\\_sidari\\_hluta\\_ars\\_2009.PDF](http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskyrsla_-_Brussel_-_sidari_hluta_ars_2009.PDF).
- Scholte, J. A. (2000). *Globalization, a critical introduction*. New York: Palgrave.
- Siegel, L. J. (2004). *Criminology. Theories, Patterns & Typologies*. (8. útgáfa). Belmont: Wadsworth.
- Silja Bára Ómarsdóttir. (2008). Öryggissjálfsmynd Íslands. Umræða um varnarmála- og almannavarnarlög á Alþingi vorið 2008. Í Arnar Þór Másson, Gunnar H. Kristinsson og Margrét S. Björnsdóttir (ritstjórar), *Stjórnsmál og stjórnarsýsla* (bls. 133-157). Reykjavík: Stofnun stjórnarsýslufræða og stjórnsmála.
- Skúli Á. Sigurðsson. (2010, 14. ágúst). Fangar með þunga dóma fylla fangelsin. *Morgunblaðið*, bls. 24.
- Sólveig Pétursdóttir. (2001a, 21. febrúar). *Ræða dóms- og kirkjumálaráðherra á fundi Samtaka um vestræna samvinnu um Schengen-samkomulagið*. Sótt 17. september 2010 af [http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar\\_bjorn/nr/528](http://www.domsmalaraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar_bjorn/nr/528).
- Sólveig Pétursdóttir. (2001b, 22. mars). Varnarbandalag gegn brotastarfsemi. *Morgunblaðið*. Sótt 14. september 2010 af [http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein\\_id=595950](http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=595950).
- Stefán Eiríksson. (2004). Deeply involved in the European project. Membership of Schengen. Í Baldur Þórhallsson (ritstjóri), *Iceland and European Integration. On the edge* (bls. 50-58). London: Routledge, Taylor & Francis Group.



- Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson. (2005). *Ísland í breyttu þjóðfélagsumhverfi 1. Hnattvæðing og þekkingarþjóðfélag*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Stígur Helgason. (2009, 12. september). Bræðralag eða bófagengi ? *Fréttablaðið*. Sótt 12. nóvember 2010 af [http://epaper.visir.is/media/200909120000/pdf\\_online/1\\_26.pdf](http://epaper.visir.is/media/200909120000/pdf_online/1_26.pdf).
- Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*. (1996). Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- The European Union. (e.d.). "*Eurodac*" system. Sótt þann 25. september 2010 af [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).
- The European Union. (2003). *A Secure Europe in a better world. European Security Strategy*. Sótt 21. október af <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Utanríkisráðuneytið. (2009). *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.
- Útlendingastofnun. (e.d.a). *EES ríkisborgari*. Sótt 3. október 2010 af [http://www.utl.is/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=48&lang=is](http://www.utl.is/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=48&lang=is).
- Útlendingastofnun. (e.d.b). *Fjöldi umsókna um hæli á Íslandi frá 1996-2009*. Sótt 9. október 2010 af [http://www.utl.is/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97&Itemid=99&lang=is](http://www.utl.is/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=99&lang=is)
- Valur Ingimundarson. (2008). Frá óvissu til upplausnar: „Öryggissamfélag“ Íslands og Bandaríkjanna, 1991-2006. Í Valur Ingimundarson (ritstjóri), *Uppbrot hugmyndakerfis. Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* (bls. 1-66). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Varnarmálastofnun Íslands. (e.d.). *Saga varnarmála. Áfangar í íslenskum varnarmálum*. Sótt 19. október 2010 af <http://www.vmsi.is/oryggi-islands/saga-varnarmala/>.
- Vigfús Erlendsson. (2000, apríl). Schengen samkomulagið. *Tölvumál*, bls. 8-15.
- Vinnumálastofnun. (2007). *Erlent starfsfólk á íslenskum vinnumarkaði*. Reykjavík: Vinnumálastofnun.

- Vinnumálastofnun. (2009). *Ársskýrsla 2008*. Reykjavík: Vinnumálastofnun.
- Visir.is. (2006, 17. febrúar). Frjálst flæði vinnuafis dregur úr atvinnuleysi. *Vísir*. Sótt 5. október 2010 af <http://www.visir.is/article/200660217043>.
- Visir.is. (2007a, 20. september). Stærsti fíkniefnafundur sögunnar. *Vísir*. Sótt 8. nóvember 2010 af <http://www.visir.is/article/200770920030>.
- Visir.is. (2007b, 21. desember). Schengen stækkar. *Vísir*. Sótt 18. september 2010 af <http://www.visir.is/article/20071221/FRETTIR01/71221009/-1>
- Visir.is. (2009a, 20. apríl). Skútumálið-fréttaskýring. *Vísir*. Sótt 8. nóvember 2010 af <http://www.visir.is/skutumalid---frettaskyring/article/2009391161984>.
- Visir.is. (2009b, 31. október). Lögreglumenn vilja Ísland úr Schengen. *Vísir*. Sótt 28. september 2010 af <http://www.visir.is/article/20091031/FRETTIR01/263597942>.
- Visir.is. (2009c, 3. nóvember). Margt hefur áunnist. *Vísir*. Sótt 28. september 2010 af <http://www.visir.is/article/2009436645586>.
- Visir.is. (2009d, 4. nóvember). Værum berskjaldaðri án Schengen. *Vísir*. Sótt 29. október 2010 af <http://www.visir.is/article/20091104/FRETTIR01/453722926/1090>
- Visir.is. (2010, 14. október). Hætt að senda flóttamenn til Grikklands. *Vísir*. Sótt 14. október 2010 af <http://visir.is/haett-ad-senda-flottamenn-til-grikklands/article/2010406673451>.
- Warleigh, A. (2003). *Democracy in the European Union. Theory, Practice and Reform*. London: Sage Publications.
- Þingskjal 821. (1995-1996). *Skýrsla dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra um Schengen-samstarfið*. Skýrsla lögð fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi. Sótt 18. september 2010 af <http://www.althingi.is/altext/120/s/0821.html>.
- Þingskjal 80. (2006-2007). *Tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samnings Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali*. Sótt 10. nóvember 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0080.html>.
- Þingskjal 693. (2009-2010). *Svar dómsmála- og mannréttindaráðherra við fyrirspurn Sigurðar Inga Jóhannssonar um Schengen-samstarfið*. Sótt 18. september 2010 af <http://www.althingi.is/altext/138/s/0693.html>.