

RÍKJARÁÐSTEFNA UM  
AÐILD ÍSLANDS AÐ EVRÓPUSAMBANDINU

**SAMNINGSAFSTAÐA ÍSLANDS**

24. kafli

**Dóms- og innanríkismál**

**1. Samantekt um sammingsafstöðu**

1. Ísland hefur þegar innleitt meirihluta regluverksins í 24. kafla um dóms- og innanríkismál í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar.
2. Ísland fellst á sameiginlega regluverkið að því er varðar 24. kafla um dóms- og innanríkismál eins og það stóð 26. maí 2011 og mun tryggja að það verði innleitt að fullu við aðild.
3. Ísland hefur þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að halda áfram að innleiða regluverkið í þessum kafla.
4. Ísland leggur til eftirfarandi viðbót við reglugerð (EB) nr. 805/2004, um fullnustu óumdeilda krafna:  
„Íslandi er heimilt að neita að viðurkenna dóm í meiðyrðamáli ef fallist var á kröfuna vegna útivistar, vegna mikils málsvarnarkostnaðar og ástæða er til þess að ætla að um sé að ræða meiðyrðamálaflakk, ef slík viðurkenning stríðir augljóslega gegn allsherjarreglu á Íslandi sbr. 1. mgr. 34. gr. reglugerðar (EB) nr. 44/2001.“

**2. Alþjóðlegar skuldbindingar, Schengen og samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið**

Regluverkið sem fellur undir 24. kafla er að miklu leyti byggt á alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland er þegar aðili að og beitir því nú þegar. Er þar meðal annars um að ræða aðild að Lúganó-samningnum og nokkrum Haag-samningum á sviði alþjóðlegs einkamálaréttar, nokkra samninga Sameinuðu þjóðanna og samninga Evrópuráðsins.

Ísland hefur verið aðili að EES-samningnum frá því að hann öðlaðist gildi árið 1994 og hefur þar af leiðandi byggt upp löggjafar- og stofnanaramma sinn til samræmis við og innleiðingar á viðkomandi regluverki ESB. Sá takmarkaði hluti löggjafarinnar í þessum kafla sem fellur undir EES-samninginn hefur þegar verið tekinn upp í íslenskan rétt.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) annast eftirlit og framfylgd EES-samningsins samkvæmt ákvæðum hans. ESA fylgist þar af leiðandi með stöðu Íslands á innri markaðnum og birtir tvisvar á ári upplýsingar um frammistöðu Íslands á innri markaðinum.

Schengen-regluverkið er veigamikill þáttur í stefnu ESB að því er varðar dóms- og innanríkismál. Ísland hefur verið aðili að Schengen frá því í mars 2001.

Í kjölfar samningsins um aðild að Schengen-samstarfinu og samningsins um beitingu Dyflinnar-reglugerðarinnar og reglna um evrópska fingrafaragrunninn (Eurodac) hafa Ísland og ESB gert fleiri samninga, t.d. um fulla þátttöku Íslands í starfsemi Landamærastofnunar Evrópu (Frontex) og í Landamærastjóðnum, auk nokkurra samninga sem tengjast Schengen-samstarfi milli Íslands og ESB: svo sem samninga um tengsl Íslands við Evrópulögregluna (Europol), Evrópsku réttaraðstoðina (Eurojust) og Evrópska lögregluskólann (Cepol), samningsins um framsal (evrópska handtökuskipunin) og um þátttöku Íslands í upplýsingaskiptum samkvæmt Prüm-samningnum, auk þess sem Ísland beitir meginreglum ESB um gagnkvæma réttaraðstoð.

Sem aðili að Evrópska efnahagssvæðinu og þátttakandi í Schengen-samstarfinu hefur Ísland byggt upp löggjafar- og stofnanaramma sinn í samræmi við regluverkið á þessum sviðum og hefur reynslu af evrópsku samstarfi.

## **2.1. Alþjóðasamningar**

Í 1. viðbæti er að finna upplýsingar um stöðu alþjóðlegra skuldbindinga sem falla undir þennan kafla.

## **3. Lagarammi**

### **a. Innflytjendamál**

Helsta löggjöfin varðandi innflytjendamál er lög um útlendinga nr. 96/2002 og reglugerð um útlendinga nr. 53/2003, lög um atvinnuréttindi útlendinga nr. 97/2002, lög um íslenskan ríkisborgararétt nr. 100/1952, lög um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi nr. 16/2000 og stjórnarsýslulög nr. 37/1993.

Lög um útlendinga kveða á um reglur um dvalarleyfi, hæli, synjun um komu og brottvísun, auk sérstakra málsmeðferðarreglna. Í III. kafla laganna eru reglur um dvöl og búsetu ríkisborgara þriðju landa. Í VI. kafla eru sérreglur um ríkisborgara EES/EFTA-ríkja og aðstandendur þeirra, skv. tilskipun 2004/38/EB um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna, sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn (sjá 2. kafla).

Stjórnarsýslulög kveða á um málsmeðferð í stjórnarsýslunni og ákveðnar efnisreglur í samræmi við regluverk ESB, sem gildir um alla stjórnarsýslu útlendingamála, þ.m.t. reglur um jafnræði, málshraða, rannsóknir og kæruehimild. Neikvæðir úrskurðir Útlendingastofnunar eru oft

kærðir til innanríkisráðuneytisins sem staðfestir eða snýr við úrskurðunum, eftir því sem við á. Allar stjórnisýsluákvæðanir er síðan hægt að bera undir dómstóla skv. 60. gr. og 70. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að hægt sé að skjóta öllum stjórnisýsluákvörðunum til dóms, þ.m.t. ákvörðunum á þessu sviði.

Hugtök, réttindi, skyldur og skilyrði í íslenskri löggjöf er varða fólksflutninga eru almennt í samræmi við regluverk ESB, en tilteknar minni háttar breytingar munu verða nauðsynlegar fyrir aðild, til þess að tryggja að tilskipanir ESB á þessu sviði séu teknar upp að fullu. Á þetta við um tilskipun 2003/109/EB um ríkisborgara þriðju landa sem hafa fasta búsetu, tilskipun 2005/71/EB um sérstaka málsmeðferð við komu ríkisborgara þriðju landa í því skyni að stunda vísindarannsóknir, tilskipun 2003/86/EB um rétt til fjölskyldusameiningar, tilskipun 2009/52/EB um ráðstafanir gegn vinnuveitendum ríkisborgara þriðja lands sem dvelja ólöglega og tilskipun 2009/50/EB um skilyrði fyrir komu og dvöl ríkisborgara þriðju landa vegna sérhæfðrar atvinnu (Bláa kortið). Stutt skýring á áætluðum breytingum á hverju sviði fylgir hér á eftir.

Endurskoðun á lögum um útlendinga stendur nú yfir og er í höndum sérstakrar nefndar sem var stofnuð 4. júlí 2011 og eiga fulltrúar utanríkisráðuneytisins, velferðarráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins sæti í henni. Skal starf nefndarinnar beinast að réttindum ríkisborgara þriðju landa á Íslandi, þ.m.t. réttinum til hælís, búseturétti og atvinnuleyfi. Nefndinni er ætlað að móta stefnu ríkisstjórnarinnar á þessu sviði og leggja til lagabreytingar, þ.m.t. breytingar á reglum og reglugerðum. Nefndin verður upplýst um breytingar sem nauðsynlegar eru til þess að tryggja fullt samræmi við tilskipanirnar og falið að taka tillit til þeirra við vinnu sína. Hún mun því ákvarða forgangsröð með tilliti til þess hvaða breytingar verði gerðar þegar í stað og hvaða breytingar muni bíða þar til að lokinni þjóðaratkvæðagreiðslu. Vegna þessa hlutverks nefndarinnar eru ekki tilgreindar fastar dagsetningar hér á eftir, að því er varðar nauðsynlegar lagabreytingar. Gert er ráð fyrir að nefndin kynni tillögur að breytingum og hafi samráð við þá sem sinna málefnum útlendinga í maí 2012 og skili tillögum að lagabreytingum og öðrum breytingum til innanríkisráðherra fyrir 1. júní 2012.

- Sérstökum ákvæðum er varða ríkisborgara þriðju landa sem hafa stöðu *einstaklinga með fasta búsetu* (tilskipun 2003/109/EB) verður bætt við lög um útlendinga, einkum að því er varðar viðurkenningu dvalarleyfa sem aðildarríkin gefa út.
- Að sama skapi verður sérstökum ákvæðum sem taka til *ríkisborgara þriðju landa sem stunda vísindarannsóknir*, sbr. tilskipun 2005/71/EB, bætt við lög um útlendinga. Ísland hefur hins vegar þegar tekið upp samsvarandi ákvæði að því er varðar útgáfu vegabréfsáritana fyrir vísindamenn í gegnum Schengen-regluverkið.
- Íslensk lög eru að mestu leyti í samræmi við tilskipun 2003/86/EB um rétt til *fjölskyldusameiningar* og fullt samræmi við tilskipunina verður tryggt við aðild. Í lögum um útlendinga er kveðið á um að heimilt sé að veita nánustu fjölskyldu íslensks ríkisborgara eða erlends ríkisborgara dvalarleyfi, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Er það meðal annars gert að skilyrði fyrir því að meðlimur fjölskyldu geti sótt um dvalarleyfi að viðkomandi erlendi ríkisborgari hafi búsetuleyfi eða tímabundið dvalarleyfi af tiltekinni gerð. Allir flokkar dvalarleyfa sem geta verið grundvöllur

búsetuleyfis fela í sér rétt til fjölskyldusameiningar í samræmi við 13. gr.. Útlendingar, sem veitt er tímabundið dvalarleyfi á grundvelli réttar til fjölskyldusameiningar, eiga rétt á því að fá búsetuleyfi í samræmi við 15. gr. laganna. Er það í samræmi við kröfur 1. mgr. 3. gr. tilskipunar 2003/86/EB um réttinn til fjölskyldusameiningar. Ríkisborgarar þriðju lands sem hafa dvalarleyfi sem gildir að minnsta kosti í eitt ár í einhverju aðildarríkjanna og sem hafa raunverulegan möguleika á leyfi til langtímadvalar geta sótt um fjölskyldusameiningu. Sérstakar reglur gilda um *fjölskyldusameiningu ríkisborgara EES/EFTA-ríkja* (37. gr. laga um útlendinga) í samræmi við tilskipun 2004/38/EB.

- Eins og fram hefur komið eru minni háttar breytingar á íslenskri löggjöf nauðsynlegar til þess að fullt samræmi sé við ákvæði tilskipunar 2009/52/EB um *ráðstafanir gegn vinnuveitendum ríkisborgara þriðja lands sem dvelja ólöglega* á Íslandi. Lög um atvinnuréttindi útlendinga banna að ríkisborgarar þriðju lands sem ekki hafa dvalarleyfi séu ráðnir til starfa. Lögreglan og Vinnuálastofnun annast eftirlit á þessu sviði.
- Ísland hefur ekki tekið upp ákvæði tilskipunar 2009/50/EB um *skilyrði fyrir komu og dvöl ríkisborgara þriðju lands vegna sérhæfðrar atvinnu* (Bláa kortið). Hins vegar er heimilt að veita útlendingi dvalarleyfi á grundvelli þarfar fyrir fagmenntað starfsfólk á sérstökum sviðum, þ.e. vegna starfs sem krefst sérfræðipækkingar, samkvæmt lögum um útlendinga og atvinnuréttindi útlendinga, en það innleiðir tilskipunina ekki að fullu. Nauðsynlegt er að gera einhverjar lagabreytingar til þess að innleiða tilskipunina að fullu, en ekki er fyrirséð að innleiðing hennar verði bundin vandkvæðum þar sem Bláa kortið, sem gildir bæði sem atvinnu- og dvalarleyfi, hefur þegar verið til umfjöllunar hjá stjórnvöldum, stéttarfélögum og samtökum atvinnulífsins.

Að því er varðar skilyrði fyrir dvalarleyfi ríkisborgara þriðja lands, annarra en aðstandenda ríkisborgara EES-ríkja, skal tekið fram að samkvæmt sóttvarnalögum nr. 19/1997 og leiðbeiningum heilbrigðisyfirvalda sem gefnar voru út í júlí 2007, er einungis heimilt að gefa út tímabundið dvalarleyfi fyrir ríkisborgara tiltekinna þriðju lands, sem heilbrigðisyfirvöld taka ákvörðun um, ef þeir samþykkja að gangast undir lækni skoðun innan tveggja vikna frá komu til Íslands. Gildir þetta um útlendinga sem koma frá svæðum þar sem er sérstök hættu vegna landlægra alvarlegra smitsjúkdóma og á við um lönd sem flokkuð eru samkvæmt svæðaskiptingu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar. Ef umsækjandi leggur fram gilt lækni svottorð, gefið út erlendis þremur mánuðum áður eða fyrr, þarf hann eða hún ekki að gangast undir lækni skoðun. Niðurstaða lækni skoðunar hefur ekki áhrif á veitingu dvalarleyfis, þar sem dvalarleyfi er veitt áður en viðkomandi þarf að gangast undir lækni skoðun. Reynist útlendingur með smitsjúkdóm er boðið upp á lækni meðferð en það hefur ekki áhrif á veitingu leyfis. Þetta er því fyrst og fremst ráðstöfun í þágu almannaheilbrigðis en ekki útlendingamálefni.

Allir samningar um endurviðtöku sem Ísland hefur gert við þriðju ríki eru í samræmi við endurviðtökusamninga ESB, í samræmi við sameiginlega yfirlýsingu um Ísland og Noreg sem fylgir öllum samningum um endurviðtöku sem ESB gerir. Með slíkri yfirlýsingu er viðkomandi þriðja ríki skylt að ljúka samskonar samningi við Schengen-ríki utan ESB. Þar af

leiðandi hafa Ísland og viðkomandi þriðju ríki (í kjölfar hvers samnings um endurviðtöku sem ESB gerir) unnið að samningaviðræðum og gerð samskonar samninga. Ísland mun hafa getu til þess að beita öllum samningum um endurviðtöku við aðild.

## **b. Hæli**

Umsóknir um hæli falla undir lög um útlendinga nr. 96/2002, með síðari breytingum, sem staðfestir rétt til hælisskv. Genfar-samninginum frá 1951 og kveður einnig á um viðbótarvernd. Lögin kveða á um vernd í mannúðarskyni, meginregluna um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu (e. non-refoulement), reglur um örugg þriðju lönd og um bersýnilega órökstuddar kröfur, og kveða á um hefðbundna málsmeðferð og flýtimeðferð hælisumsókna.

Enn fremur eru tekin upp með lögum um útlendinga ákvæði reglugerðar (EB) nr. 2725/2000, um stofnun „Eurodac“ til að bera saman fingraför í því skyni að stuðla að skilvirkri beitingu Dyflinnar-samningsins, og ákvæði reglugerðar (EB) nr. 343/2003, um að koma á viðmiðunum og fyrirkomulagi við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem ríkisborgari þriðja lands leggur fram í einu aðildarríkjanna. Dyflinnar-reglugerðin tengist Schengen-regluverkinu og er hluti af íslenskri málsmeðferð um hæli. Eins og fram kemur í 2. kafla, er sérstakur samningur í gildi milli Íslands og ESB að því er varðar Dyflinnar-samstarfið. Ísland kannar sem stendur möguleikann á því að gerast aðili að Evrópsku stofnuninni um aðstoð við hælisleitendur (European Asylum Support Office). Leitast er við að hafa löggjöf Íslands um hæli í samræmi við regluverk ESB eins og þörf er á vegna náns samstarfs Íslands og ríkja sem eru aðilar að ESB/Dyflinnar-samstarfinu.

Lögum um útlendinga var breytt nýverið (október 2010) í þeim tilgangi að bregðast við þróun hjá aðildarríkjum ESB á þessu sviði, einkum að því er varðar innleiðingu *tilskipunar 2004/83/EB* um lágmarkskröfur sem ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar þurfa að uppfylla til að teljast flóttamenn og *tilskipunar 2005/85/EB* um lágmarkskröfur varðandi málsmeðferð í aðildarríkjunum við veitingu og afturköllun réttarstöðu flóttamanns. Markmið lagabreytinganna var meðal annars að samræma löggjöfina við evrópska regluverkið og gera fullt samræmi mögulegt með setningu stjórnvaldsfyrirmæla. Frekari upplýsingar um einstaka liði fylgja hér á eftir:

- Meðal breytinga var að taka *skilgreiningu flóttamanns* upp að fullu í lögum um útlendinga (1. mgr. 44. gr.). Í greinargerð með tillögu að lagabreytingum er útskýrt að markmiðið varðandi skilgreiningu á *viðbótarvernd* (2. mgr. 44. gr.) hafi verið að fylgja skilgreiningunni í 15. gr. *tilskipunar 2004/83/EB* um lágmarkskröfur. Enn fremur er hugtakið ofsóknir skilgreint í 45. gr. og í greinargerðinni kemur fram að ætlunin sé að fylgja markmiðum *tilskipunarinnar* um lágmarkskröfur varðandi það atriði. Jafnframt segir í greinargerðinni að breytingar á skilgreiningu á viðbótarvernd séu í samræmi við ákvæði *tilskipunarinnar* um lágmarkskröfur og að túlkun skilgreiningarinnar skuli vera í samræmi við dóm í máli *C-465/07 Elgafaji gegn Staatssecretaris van Justitie*. Lögin fela innanríkisráðherra að gera ítarlega grein fyrir réttindum flóttamanna í reglugerð,

þ.m.t. einstaklinga sem hljóta viðbótarvernd og falla utan gildissviðs Genfarsamningsins, í samræmi við tilskipun ráðsins 2004/83/EB. Reglugerðin verður gefin út fljótlega.

- Einstaklingar sem eiga rétt á *viðbótarvernd* (2. mgr. 44. gr.) njóta sömu réttinda og flóttamenn (þótt þeir teljist lagalega aðgreindur hópur), þ.m.t. dvalarleyfi til fjögurra ára ásamt ferðaskilríkjum, aðgangi að menntun og vinnu, aðstoð frá velferðarþjónustu, þar með talin heilsugæsla og réttur til fjölskyldusameiningar.
- Í breytingunum frá 2010 er mælt fyrir um málsmeðferð og réttur hælisleitenda eflur. Breytingarnar voru gerðar með tilliti til tilskipunarinnar um málsmeðferð 2005/85/EB og í greinargerðinni kemur fram að hægt væri að taka ákvæði tilskipunarinnar upp að fullu með reglugerð. Slík reglugerð verður gefin út fljótlega.
- Að því er varðar rétt á lögfræðiaðstoð á umsækjandi rétt á viðtali hjá Útlendingastofnun ásamt talsmanni, ef hann eða hún óskar þess. Á kærustigi eiga allir umsækjendur rétt á því að þeim sé tilnefndur talsmaður. Talsmenn eru skipaðir úr hópi lögmannna. Verið er að endurskoða ákvæðin og verklag með það fyrir augum að tryggja hælisleitendum rétt á lögfræðiaðstoð á fyrsta stjórnarsýslustigi og flýta meðferð mála frá byrjun. Ítarleg ákvæði um réttinn til þess að fá upplýsingar um málsmeðferð umsókna um hæli og um reglur um viðtöl við hælisleitendur verða fastsettar með reglugerð, í samræmi við tilskipun um málsmeðferð í hælismálum. Búist er við að reglugerðin verði gefin út fljótlega, líkt og að framan greinir.
- Breytingar sem gerðar voru árið 2010 styrktu enn fremur réttindi sem hælisleitandi á tilkall til og fullu samræmi við *tilskipun 2003/9/EB* um lágmarkskröfur varðandi móttöku hælisleitenda verður náð með reglugerð sem verður gefin út fljótlega.

Í stuttu máli sagt er íslensk löggjöf um hæli þar af leiðandi í samræmi við regluverkið og ítarlegri ákvæði, sem eru í samræmi við tilskipanirnar, verða sett í reglugerðir á grundvelli reglugerðarheimilda sem settar voru í útlendingalög 2010. Gert er ráð fyrir að breytingar á reglugerð um útlendinga að þessu leyti muni byggja á tillögum sérstakrar nefndar sem skipuð var í júlí 2011 (sjá kafla 3.a.).

### **c. Stefna varðandi vegabréfsáritanir**

Ísland hefur þegar innleitt regluverk á sviði stefnu varðandi vegabréfsáritanir sem er órjúfanlegur þáttur Schengen-samstarfsins.

### **d. Ytri landamæri og Schengen**

Ísland mun taka þátt í stofnun, starfrækslu og notkun SIS II í samræmi við skilmála í reglugerð (EB) nr. 1987/2006 um stofnsetningu, rekstur og notkun annarrar kynslóðar Schengen-upplýsingakerfisins (SIS II) og ákvörðunar ráðsins 2007/533/DIM um stofnsetningu, rekstur og notkun SIS II, þegar þessi kerfi verða tiltæk fyrir aðildarríkin.

Innleiðing Íslands á regluverkinu sem og starfsemi, þ.m.t. landamæraeftirlit og landamæragæsla Íslands á sjó og í lofti, hefur fengið jákvæða umsögn í Schengen-mati á

Norðurlöndunum 2005-2006. Ísland kom einnig yfirleitt vel út í Schengen-mati á Norðurlöndunum sem átti sér stað 2011.

#### *Samningar er varða landamæri*

Ísland tekur virkan þátt í starfsemi Landamærastofnunar Evrópu á grundvelli samnings milli ESB annars vegar og Íslands og Noregs hins vegar um þátttöku ríkjanna tveggja í stofnuninni. Í kjölfar samnings við ESB um trúnaðarflokkuð skjöl, sem öðlaðist gildi 1. mars 2007, tekur Ísland virkan þátt í og skráir upplýsingar í gagnagrunn sem aðalskrifstofa ráðs Evrópusambandsins starfrækir og heldur utan um upplýsingar um gild og fölsuð skilríki og skjöl (FADO) og Ísland skiptist á upplýsingum við Schengen-ríki um fölsuð skilríki og skjöl sem finnast við eftirlit á landamærastöðvum Íslands-Bandaríkjanna/Kanada. Ísland lauk fullgildingu samnings við ESB um þátttöku í Landamærasjóði Evrópu 2007-2013 hinn 29. mars 2011, þar sem Ísland leggur til fjárframlag til þess að styrkja þau ytri landamæri innan Schengen sem verða fyrir mestu álagi.

#### **e. Dómsmálasamstarf í einka- og sakamálum**

##### *Einkamál*

Alþjóðlegir samningar á sviði dómsmálasamstarfs í einkamálum sem Ísland hefur fullgilt eru tilgreindir í 1. viðbæti.

Þau ákvæði reglugerðar ráðsins (EB) nr. 44/2001, kölluð Brussel I reglugerðin, um dómssvald, viðurkenningu og fullnustu dóma í einkamálum sem ekki er að finna í Lúganó-samningnum verður unnt að beita við aðild.

Að því er varðar sifjarétt er íslensk löggjöf í samræmi við alþjóðleg viðmið og regluverkið. Hugsanlegt er að minni háttar breytingar á innlendum reglum að því er varðar þjónustu í kjölfar ættleiðingar verði taldar nauðsynlegar til þess að fullgilda samning Evrópuráðsins um ættleiðingar frá 2008 sem hefur verið undirritaður og er fullgilding hans á döfinni. Fullgilding samningsins um vernd barna (Haag, 1996) er á döfinni. Ísland er vinnur nú að fullgildingu samnings um framfærslu barna (Haag, 2007) og bókun hans um lagaskil. Hugsanlegt er að minni háttar breytingar á íslenskri löggjöf verði taldar nauðsynlegar fyrir fullgildingu, sem mun jafnframt leiða til þess að löggjöfin verði í fullu samræmi við reglugerð ráðsins (EB) nr. 4/2009 um lögsögu, lagaskil, viðurkenningu og fullgildingu ákvarðana og samstarf í málefnum sem tengjast framfærsluskyldu. Fullgildingu og nauðsynlegum breytingum á íslenskri löggjöf verður lokið við aðild.

Innleiðing nokkurra reglugerða, einkum um *gjaldþrot, sönnunargögn í einkamálum, birtingu á réttarskjölum og utanréttarskjölum, og um lögsögu og viðurkenningu og fullnustu dóma í einkamálum* mun ekki kalla á breytingar á íslenskri löggjöf. Ísland er þegar aðili að viðkomandi Haag-samningum á þessu sviði.

Með lögum um lagaskil á sviði samningaréttar nr. 43/2000, voru íslenskar lagaskilareglur um samningsskuldbindingar samræmdar ákvæðum Rómarsáttmálans frá 1980. Gera þarf minni

háttar breytingar á lögnum til þess að tryggja fullt samræmi við *reglugerð (EB) nr. 593/2008* um lagavalsreglur vegna samningsbundinna skyldna (Róm I).

Íslensk löggjöf er í reynd í samræmi við regluverkið að því er varðar *reglugerð (EB) nr. 864/2007 um lagavalsreglur vegna ósamningsbundinna skyldna* (Róm II) og *reglugerð (EB) nr. 1896/2006 um evrópska meðferð greiðslukrafna*.

Samkvæmt lögum um aðför nr. 90/1989, má gera aðför til fullnustu kröfum samkvæmt samningum, sem komist hafa á fyrir íslenskum dómstólum eða öðru stjórnvaldi. Hið sama gildir um samninga sem gerðir eru fyrir erlendum dómstólum ef Ísland hefur gengist undir slíka skyldu samkvæmt þjóðarétti og kveðið er á um þá skyldu með lögum. Breyta þarf lögum um meðferð einkamála lítillaga til þess að tryggja fullt samræmi við *tilskipun 2008/52/EB* um sáttumleitun í einkamálum.

Lög um meðferð einkamála og reglugerð nr. 45/2008 samrýmast *tilskipun 2003/8/EB* um að bæta aðgang að réttarkerfinu í deilumálum yfir landamæri með því að setja sameiginlegar lágmarksreglur um gjafsókn. Ísland mun tilnefna lögbært stjórnvald sem ber ábyrgð á gjafsókn í deilumálum yfir landamæri fyrir aðild.

Samkvæmt Lúganó-samningnum geta íslenskir dómstólar neitað viðurkenningu og fullnustu erlendra dóma á grundvelli þess að það brjóti bersýnilega gegn allsherjarreglu og hið sama gildir samkvæmt 1. mgr. 34. gr. reglugerðar (EB) nr. 44/2001, sem hægt er að beita í undantekningartilvikum. Reglugerð (EB) nr. 805/2004 um fullnustu óumdeilda krafna myndi útiloka möguleika íslenskra dómstóla á að neita viðurkenningu og fullnustu á grundvelli allsherjarreglu þegar um er að ræða óumdeildar kröfur. Evrópsk meiðyrðalöggjöf er mjög mismunandi, sem kunnugt er, og hefur það ásamt stórfelldum mun á upphæðum bóta og málskostnaðar leitt til lögsöguflakks (val stefnanda á lögsögu sem honum er hafgætt). Ísland telur að það að koma í veg fyrir alla endurskoðun óumdeilda krafna í meiðyrðamálum, sem hafa verið höfðuð í öðru Evrópuríki vegna lögsöguflakks, myndi stríða gegn yfirlýstri stefnu Íslands um vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis. Áhyggjuefni Íslands varðandi beitingu reglugerðar (EB) nr. 805/2004 án undantekninga, einskorðast við meiðyrðamál, þar sem ekki er tekið til varna eða mætt fyrir dóm, sem leiðir til dómsúrskurðar um óumdeilda kröfu, sem kann í reynd að vera bein afleiðing lögsöguflakks. Í þessum málum og undir þessum tilteknu kringumstæðum myndi Ísland ekki geta beitt reglugerð (EB) nr. 805/2004 vegna ákvæða í stjórnarskrá um tjáningarfrelsi.

Ef íslenskir dómstólar geta hins vegar neitað viðurkenningu og fullnustu á grundvelli undantekningar er varðar allsherjarreglu í 1. mgr. 34. gr. Brussel I reglugerðarinnar, og reglugerð (EB) nr. 805/2004 gildir ekki um slíkar kröfur, þótt ekki sé tekið til varna, veldur beiting reglugerðar (EB) nr. 805/2004 ekki lagalegum vandkvæðum fyrir Ísland.

Réttarfarsnefnd sem innanríkisráðherra skipar og hefur það hlutverk að endurskoða réttarfarslög, verður upplýst um nauðsynlegar breytingar á íslenskum lögum með tilliti til regluverks ESB á sviði réttarfars í einkamálum og sakamálum í maí 2012. Nefndin hefur það



hlutverk að gera tillögur að lagabreytingum til innanríkisráðherra og er nauðsynlegt fyrsta skref í því ferli. Nefndinni verður falið að fjalla um forgangsörðun fyrrgreindra minni háttar lagabreytinga. Lokið verður við allar breytingar fyrir aðild, en í ljósi hlutverks nefndarinnar við að forgangsraða nauðsynlegum lagabreytingum, verður einungis sett fram nánari tímaáætlun fyrir breytingar sem þegar eru í undirbúningi.

#### *Dómsmálasamstarf í sakamálum*

Alþjóðlega samninga sem Ísland hefur fullgilt á þessu sviði, ásamt alþjóðlegum gerningum sem Ísland hefur í hyggju að undirrita er að finna í kafla 2.1. (Sjá viðbæti). Íslensk löggjöf er í samræmi við regluverkið, einkum ákvæði sem tengjast Schengen.

Grunnlöggjöf Íslands um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum er lög nr. 13/1984. Innanríkisráðherra mun leggja fram frumvarp á Alþingi árið 2012 um framkvæmd samningsins milli Evrópusambandsins og Lýðveldisins Íslands og Konungsríkisins Noregs um málsmeðferð við afhendingu milli aðildarríkja Evrópusambandsins og Íslands og Noregs. Samningurinn, sem var undirritaður árið 2006 (Stjtíð. ESB L 292, 21.10.2006), var gerður svo Ísland og Noregur gætu tekið þátt í samstarfi um evrópsku handtökuskipunarinnar. Með fullri þátttöku í evrópskri handtökuskipuninni verður óþarft að innleiða sérstaklega samninginn um einfaldaða málsmeðferð við framsal milli aðildarríkja Evrópusambandsins frá 1995 og samning um framsal milli aðildarríkja Evrópusambandsins frá 1996.

Almenn hegningarlög nr. 19/1940 (hér á eftir nefnd hegningarlög) kveða á um upptöku og skv. 69. gr. b laganna má gera verðmæti upptæk með dómi ef um er að ræða ávinning sem aflað hefur verið með broti sem varðar allt að sex ára fangelsi. Nauðsynlegt er að gera breytingar á 69. gr. b til þess að tryggja fullt samræmi við *rammaákvörðun 2005/212/DIM*. Refsiréttarnefnd verður tilkynnt um þetta í maí 2012 og verða breytingar sem nauðsynlegt er að gera á hegningarlögum til þess að fara að ákvæðum rammaákvörðunarinnar gerðar fyrir aðild.

Almennar reglur íslenskra laga um haldlagningu og frystingu eigna er að finna í 88. gr. og IX. kafla laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Reglur um framkvæmd útlendra ákvarðana varðandi upptöku eigna eru í lögum nr. 56/1993 um alþjóðasamvinnu við framfylgd dóma í sakamálum. Mögulegt er að framfylgja erlendum dómi um upptöku eigna með haldlagningu eigna. Á hinn bóginn fyrirfinnast engin ákvæði um fullnustu erlendra haldlagningarákvarðana á meðan mál er á rannsóknarstigi. Ýmsar breytingar á lögum nr. 88/2008 og nr. 56/1993 eru því nauðsynlegar til að íslensk löggjöf sé að í fullu samræmi við *rammaákvörðun ráðsins 2003/577* um fullnustu í ríkjum Evrópusambandsins á ákvörðunum um frystingu eigna eða sönnunargagna. Lagafrumvarp verður lagt fyrir Alþingi síðla árs 2012 eða fyrripart ársins 2013.

Í lögum um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsídóma er nú sett skilyrði um tvöfalt refsinnæmi. Breytingar eru því nauðsynlegar á íslenskri löggjöf til að hún sé að fullu sambærileg við rammaákvörðun ráðsins 2005/214 um beitingu meginreglunnar um gagnkvæma viðurkenningu ákvarðana um fjárhagsleg viðurlög. Þó ber að taka mið af því, í

Þessu samhengi, að þau brot sem talin eru upp í ákvörðun 2005/214 sem brot sem ekki falli undir ákvæði um að brotið sé refsivert í báðum sammingsríkjum, teljast öll refsiverð á Íslandi og því eru engin vandkvæði fyrir hendi í reynd.

Réttindi grunaðra og ákærðra einstaklinga í sakamálum (réttur til frelsis og mannhelgi) eru tryggð í 67. gr. stjórnarskrár Íslands sem og í Evrópusáttmála um verndun mannréttinda og mannfrelsis sem hefur verið lögfestur á Íslandi, sbr. lög nr. 62/1994. Meginreglan um *ne bis in idem* er fyrir hendi í íslenskri löggjöf og *rétturinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi* er tryggður í stjórnarskrá Íslands, einkum í 1. mgr. 69. gr. og 70. gr.. Réttur sakbornings til þess að fá tilnefndan verjanda er til staðar og þóknun skipaðs eða tilnefnds verjanda greiðist úr ríkissjóði.

Rétturinn til túlkajónustu, ef viðkomandi skilur hvorki né talar það mál sem notað er fyrir dómi, er tryggður og samningur Evrópuráðsins um flutning dæmdra manna frá 1983 er lögfestur með II. kafla laga nr. 56/1993 um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsídóma. Íslensk löggjöf tryggir rétt til túlkunar. Engin ákvæði eru í íslenskri löggjöf um rétt til þýðingar á grundvallarskjölum og því þarf að gera breytingar á lögum um meðferð sakamála í því skyni að fara að ákvæðum *tilskipunar 2010/64/EB* um réttinn til túlkunar og þýðingar í sakamálum. Gert er ráð fyrir að frumvarp til laga verði lagt fram á Alþingi síðla árs 2012.

Helstu ákvæði um stöðu brotþola í sakamálum er að finna í V. kafla laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Nauðsynlegt er að gera minni háttar breytingar á lögnum til þess að gera einstaklingum kleift að tilkynna í öðru aðildarríki refsivert athæfi sem framið er á Íslandi og öfugt til þess að tryggja að íslensk löggjöf sé að fullu leyti í samræmi við rammaákvörðun ráðsins 2001/220 um stöðu brotþola við meðferð sakamála. Gert er ráð fyrir að frumvarp til laga verði lagt fram á Alþingi síðla árs 2012.

Samkvæmt lögum um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota nr. 69/1995, eru bætur greiddar af ríkinu til einstaklinga sem eru þolendur afbrota skv. hegningarlögum, að því gefnu að brotið hafi verið framið í íslenskri lögsögu. Íslensk löggjöf gerir ekki ráð fyrir að hægt sé að leggja fram kröfu um bætur í öðrum ríkjum en á Íslandi og öfugt eins og gerð er krafa um í *tilskipun ráðsins 2004/80/EB* um bætur til handa brotþolum í sakamálum. Því verður gerð breyting á lögum nr. 69/1995 fyrir aðild.

Hvað varðar *dómsmálasamstarf í einka- og sakamálum*, er Ísland ekki fullgildur aðili að ýmsum evrópskum netum dómstóla á borð við þjálfun á vegum Evrópunets dómstóla, evrópskt netkerfi dómsyfirvalda, samtök ríkisráða og æðstu stjórnsýsluumdæma Evrópusambandsins, net forseta æðstu dómstiga Evrópusambandsins og net opinberra saksóknara við æðstu dómstóla Evrópusambandsins. Lagabreytingar eru ekki taldar nauðsynlegar til að Ísland geti tekið þátt í slíkum netum.

Ísland hefur tekið virkan þátt í dómsmálasamstarfi í sakamálum, einkum í Evrópuneti dómstóla í sakamálum frá árinu 2004. Ísland hefur einnig tekið þátt í Evrópsku réttaraðstoðinni frá árinu 2005. Ísland hefur nýtt sér samstarf á sviði evrópsku

réttaraðstoðarinnar þótt Ísland eigi ekki fulltrúa hjá stofnuninni. Íslenskur dómari er tengiliður og sinnir samstarfi á sviði dómsmálasamstarfs í málum sem varða brottám barna sem fellur undir gildissvið Haag-samningsins frá 1980. Þátttaka innanríkisráðuneytisins í löggjafarsamstarfi milli dómsmálaráðuneyta Evrópusambandsins hefur ekki verið undirbúin, en þátttaka í slíku samstarfi er í fullu samræmi við íslensk lög.

Refsiréttarnefnd er skipuð af innanríkisráðherra og gegnir því hlutverki að sinna stöðugri endurskoðun hegningarlaga. Hún gerir tillögur að lagabreytingum til innanríkisráðherra og er nauðsynlegt fyrsta skref í breytingum á löggjöf á þessu sviði. Nefndin fær upplýsingar um minni háttar breytingar á íslenskri löggjöf sem nauðsynlegar eru til að fara að regluverki ESB á sviði refsiréttar. Nefndinni verður falið að ákvarða forgangsröð fyrir breytingarnar, auk tímaáætlunar varðandi innleiðingu fyrir aðild. Lokið verður við allar breytingar við aðild en í ljósi hlutverks nefndarinnar við að forgangsraða nauðsynlegum lagabreytingum, verður einungis gefin upp nánari tímaáætlun fyrir breytingar sem þegar eru í undirbúningi.

## **f. Lögreglusamvinna**

Á sviði lögreglusamvinnu og á sviði skipulagðrar glæpastarfsemi er íslensk löggjöf almennt í samræmi við regluverkið. Minni háttar breytingar þarf engu að síður að gera á hegningarlögum með tilliti til rammaákvörðunar ráðsins 2008/841 um baráttuna gegn skipulagðri glæpastarfsemi, að því er varðar hugtakið glæpasamtök og reglur um lögsögu að því er varðar ávinningsbrot lögaðila sem staðsettur er í aðildarríki. Gert er ráð fyrir að frumvarp verði lagt fram á Alþingi á löggjafarþingi 2012–2013. Nauðsynlegt er að gera minni háttar lagabreytingar sem tryggja að hagnýting með brotastarfsemi falli undir gildissvið hegningarlaga og að það auki á saknæmi ef brot er framið af opinberum starfsmanni, til þess að taka upp nýju tilskipunina 2011/36/ESB um varnir og baráttu gegn mansali og vernd fórnarlamba mansals. Einnig er þörf á breytingum á hegningarlögum til þess að farið sé að fullu að ákvæðum rammaákvörðunar ráðsins 2004/68 um baráttu gegn kynferðislegri misneytingu barna og barnaklámi. Þvingja þarf viðurlög við tilteknum brotum, koma á lögsögu að því er varðar ávinningsbrot lögaðila sem staðsettur er í aðildarríki og bæta við refsipýngingarástæðum. Refsiréttarnefnd verður tilkynnt um þetta í maí 2012.

Réttur borgara þriðju ríkja til túlkajónustu, sem hafa verið fórnarlömb mansals eða hafa verið þátttakendur í aðgerðum til að auðvelda ólöglegan innflutning fólks og sem eru samvinnufús við lögbær yfirvöld, verður tryggður með lögum fyrir aðild (tilskipun 2004/81/EB). Þetta veldur ekki vandkvæðum þar sem þessi réttindi eru tryggð við rannsókn mála og meðferð þeirra fyrir dómstólum með lögum um meðferð sakamála og Útlendingastofnun lætur í té túlkajónustu í framkvæmd.

Nauðsynlegt er að fullgilda tiltekna samninga og bókanir (sjá 1. viðbæti). Margir samninganna eru þegar í skoðun hjá innanríkisráðuneytinu með tilliti til þess hvort lagabreytinga sé þörf fyrir fullgildingu þeirra. Fullgildingu verður lokið við aðild. Ísland hefur undirritað (fullgildingar beðið) samning við ESB, sem tengir Ísland og Noreg við samstarf í upplýsingaskiptum sem byggja á Prüm-samningnum og ákvörðun ráðsins 2008/615.

Lögreglulögin nr. 90/1996 og reglugerð nr. 322/2001 um meðferð persónuupplýsinga af hálfu lögreglunnar, eru í samræmi við samninginn að því er varðar skilyrði fyrir miðlun persónuupplýsinga til erlendra löggæsluyfirvalda.

#### **g. Baráttan gegn hryðjuverkum**

Þótt íslensk löggjöf sé að meginstefnu til í samræmi við regluverkið, er þörf á breytingum á hegningarlögum til að hún sé í fullu samræmi við regluverkið um baráttuna gegn hryðjuverkum, einkum að því er skilgreiningu á hryðjuverkum varðar, í samræmi við rammaákvörðun 2002/475 um baráttuna gegn hryðjuverkum.

Með tilliti til verndar þýðingarmikilla grunnvirkja, þarf Ísland að gera ýmsar lagabreytingar til að taka upp tilskipun 2008/114/EB um að skilgreina og ákvarða þýðingarmikil evrópsk grunnvirki og að meta þörfina á bættri vernd þeirra.

Ísland leggur sérstaka áherslu á að gætt sé að jafnvægi milli hryðjuverkavarna og vernd mannréttinda og réttarríkisins. Ísland fylgist því náið með þróun og framkvæmd réttarreglna á þessu sviði af hálfu aðildarríkjanna.

Ísland hefur hafið samstarf við alþjóðlega aðila á borð við Europol og Interpol og hefur verið aðili að vinnuhópi lögreglu um hryðjuverk frá 2008. Tilskipun 2005/60/EB um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningaþvættis og til fjármögnunar hryðjuverkastarfsemi hefur verið tekin upp með lögum nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Skipulag og geta stjórnsýslunnar er í samræmi við fyrirséða ógn á Íslandi.

Vísað er í 1. viðbæti varðandi upplýsingar um þá samninga um baráttu gegn hryðjuverkum sem Ísland hefur undirritað og fullgilt.

#### **h. Baráttan gegn ávana- og fíkniefnum**

Ísland tekur með virkum hætti þátt í alþjóðlegum aðgerðum gegn ólöglegum viðskiptum með fíkniefni. Ísland starfrækir tengiliðaskrifstofu hjá Europol sem styrkir samstarfið á þessu sviði.

Ísland mun við aðild tryggja fulla þátttöku í starfsemi Eftirlitsmiðstöðvar Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn.

#### **i. Tollasamvinna**

Ísland tekur virkan þátt í alþjóðlegri tollasamvinnu og er viðeigandi stofnanrammi fyrir hendi. Það er aðili að samningnum um stofnun tollasamvinnuráðsins. Annað samstarf við aðildarríki ESB og þriðju ríki byggist á samningum Sameinuðu þjóðanna, regluverki ESB sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og tvíhliða samningum.

Napólí II-samningurinn um gagnkvæma aðstoð og samstarf milli tollayfirvalda verður fullgiltur fyrir aðild. Tollalöggjöf Íslands er að miklu leyti í samræmi við regluverkið og engar lagalegar hindranir eru á hagnýtu samstarfi tollayfirvalda.

Eins og kemur fram í rýniskýrslu þessa kafla, verður það áttak að innleiða þær breytingar á gagnagrunnum sem nauðsynlegar eru fyrir aðild. Undirbúningur vegna þessara breytinga stendur yfir og með þeim verður tekið á þessu viðfangsefni. Vakin er athygli á því að samvinna í tollamálum fellur undir gildissvið 29. kafla (tollabandalag) og er til umfjöllunar þar.

## **j. Fölsun evrunnar**

Íslensk löggjöf er í samræmi við regluverkið. Ísland hefur ekki gerst aðili að Alþjóðasamningi gegn peningafölsun frá árinu 1929 en uppfyllir engu að síður hegningarlagaþættina, sem og kröfuna um aðalskrifstofu sem gerð er í samningnum. Ísland mun fullgilda samninginn frá 1929 fyrir aðild.

## **4. Stofnanarammi**

Stofnanarammi er fyrir hendi til áframhaldandi innleiðingar regluverksins í þessum kafla.

### **4.1. Schengen, landamæri, lögregla og tollar**

*Íslenska lögreglan* starfar á grundvelli lögreglulaganna, nr. 90/1996. Innanríkisráðherra er æðsti yfirmaður lögreglunnar á Íslandi. *Ríkislögreglustjóri* fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra.

Samkvæmt lögnum er hlutverk lögreglu að gæta almannaoýggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi. Lögreglan skal leitast við að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins. Lögreglan skal vinna að uppljóstran brota, stöðva ólögmæta háttsemi og fylgja málum eftir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í lögum um meðferð sakamála eða öðrum lögum. Hún skal greiða götu borgaranna eftir því sem við á, aðstoða þá þegar hætta steðjar að og veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju, eftir því sem þörf er á. Lögreglan skal starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu, að sinna öðrum verkefnum sem henni eru falin í lögum eða leiðir af venju. Lögregla skal í störfum sínum hafa í heiðri þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist.

Landamæraeftirlit er meðal verkefna íslensku lögreglunnar, ásamt því lögreglusamstarfi sem mælt er fyrir um í Schengen-samstarfinu um stjórn og notkun Schengen-upplýsingakerfisins.

Heildarstarfsmannafjöldi íslensku lögreglunnar er u.þ.b 1.040. Héraðslögreglustjórar eru 15, lögregluþjónar eru 720, héraðslögregluþjónar eru 67 og lögreglunemar eru 20. Sérfræðingar, lögmenn, skrifstofumenn og aðrir eru í u.þ.b. 185 stöðugildum. Lögreglan hefur til umráða 151 bifreið, þar af eru 50 ómerktar.

Landinu er skipt upp í 15 *lögregluumdæmi*.

*Lögreglustjórar* fara með stjórn lögregluliðsins, hver í sínu umdæmi. Þeir fara með daglegan rekstur og eftirlit með lögreglunni á sínu stjórnsýslusvæði og bera ábyrgð á framkvæmd viðfangsefna lögreglunnar á þessum svæðum. Lögreglustjórar fara með yfirstjórn og bera ábyrgð á leit og björgun, hver í sínu umdæmi. Sérstök lög eiga við um björgunaraðgerðir sem almannavarnaáætlun tekur til.

Lögreglan rannsakar brot í samráði við ákærvaldið. Tæknideild er rekin við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og sinnir sýnatöku og rannsóknum á vettvangi og öðrum sambærilegum rannsóknum. Tæknideildin þjónar öllum umdæmum lögreglunnar.

*Ríkislögreglustjóri* fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra. Hlutverk ríkislögreglustjóra samkvæmt lögreglulögunum er meðal annars að flytja og kynna lögreglustjórum boð og ákvarðanir æðstu handhafa ríkisvaldsins sem snerta starfsemi lögreglunnar, að láta ráðherra í té upplýsingar um hvers konar lögreglumálefni og gera tillögur til ráðherra varðandi almennar leiðbeiningar til lögreglustjóra. Hann skal vinna að og gera tillögur um hagræðingu, samræmingu, framþróun og öryggi í starfsemi lögreglunnar, veita lögreglustjórum aðstoð og stuðning í lögreglustörfum, og annast viðfangsefni sem eðli máls samkvæmt eða aðstæðna vegna kalla á miðstýringu eða samhæfingu á landsvísu eða samstarf við lögreglu í öðru landi.

Ríkislögreglustjóra ber enn fremur að annast alþjóðasamskipti á sviði löggæslu. Embættið starfrækir sérstaka deild sem sinnir alþjóðlegu lögreglusamstarfi, *alþjóðadeild*, sem er tengslaskrifstofa Interpol- og Europol-samstarfsins, sinnir samstarfi við norræn löggæslu- og tollayfirvöld, við Eystrasaltsstarfshópinn og starfar sem íslenska Sirene-skrifstofan. Þessi deild er starfrækt allan sólarhringinn og þar starfa 6 lögreglumenn og 3 sérfræðingar yfir daginn, en milli kl. 19:00 og 8:00 flyst þjónustan til fjarskiptamiðstöðvar ríkislögreglustjóra með 5 lögreglumönnum, sem tekur við öllum beiðnum sem berast. Meðal verkefna deildarinnar er að sinna framkvæmd brottvísana, yfirfara farþega- og áhafnalista skipa á leið í höfn, skoða pappíra og skilríki erlendra ríkisborgara og samræma störf löggæsludeilda á Íslandi við eftirlit með erlendum ríkisborgurum og landamæraeftirlit. Deildin á náið samstarf við Útlendingastofnun.

*SIRENE-þáttur* starfsemi deildarinnar á í beinu samstarfi við innanríkisráðuneytið, tollgæsluna, Útlendingastofnun, Fangelsismálastofnun og aðra aðila. Helstu verkefni hennar eru leitir í Schengen-upplýsingakerfinu (SIS-kerfinu) að einstaklingum, allar nýskráningar og eyðing úr SIS-kerfinu vegna 95.-100. gr., samræming eftir að samsvörun hefur fundist og miðlun upplýsinga í samræmi við 39. og 46. gr. Deildin er miðstöð landamæragæslu og aðstoðar við alþjóðlega dómsmálasamvinnu.

*Tengslaskrifstofa Íslands við Europol* veitir stuðning og samræmingu við alþjóðlegar rannsóknir og aðgerðir sem í gangi eru hverju sinni. Skrifstofan hefur í auknum mæli tekið að sér verkefni fyrir sérstakan saksóknara varðandi rannsóknir á fjármálamisferli, greiningu og að rekja eignatilfærslur.

*Lögregluskóli ríkisins* er sjálfstæð stofnun. Lögregluskólinn starfrækir grunnþjálfunardeild sem veitir lögreglumenum menntun í almennum lögreglumálefnum, en einnig er starfrækt framhaldsdeild sem veitir símenntun, framhaldsmenntun og sérmenntun fyrir starfandi lögreglumenn. Lögregluskóla ríkisins er ætlað að vera vettvangur umræðna um rannsóknir í löggæslumálum og að sinna ráðgjafarhlutverki gagnvart yfirvöldum um málefni sem varða lögregluna. Yfirlögregluþjónn og aðstoðaryfirlögregluþjónn skipaðir af ráðherra til fimm ára í senn skulu starfa við Lögregluskóla ríkisins.

*Landhelgisgæslan* sinnir landamæragæslu á hafi úti. Áhafnir skipa og loftfara Landhelgisgæslunnar fara með lögregluvald þegar þeir sinna, eða aðstoða við löggæslu.

*Ytri landamæri* Íslands á sjó eru 4.970 km strandlengja með 29 höfnum. Til Reykjavíkurbafnar og nærliggjandi hafna eru reglulegar skipaferðir til og frá Íslandi og ein ferja siglir til Seyðisfjarðar.

*Ytri landamæri í lofti* eru á fjórum alþjóðaflugvöllum, en í reynd sinnir alþjóðaflugvöllurinn í Keflavík, í umdæmi Lögreglustjórans á Suðurnesjum, u.þ.b. 98% alls millilandaflugs til og frá Íslandi.

*Tollstjóraembættið* á Íslandi var stofnað árið 1929. Allt frá upphafi hefur það gegnt sömu skyldum. Í fyrsta lagi að hafa eftirlit með innflutningi, gegnumflutningi og útflutningi, og í öðru lagi að innheimta tolla, skatta og ýmis önnur gjöld til ríkisins. Helstu markmið Tollstjóraembættisins eru að efla eftirlit, hindra innflutning ólöglegra vara, tryggja rétta álagningu innflutningsgjalda og bæta innheimtuárangur. Stjórn tolla- og skattainnheimtu heyrir undir lögsögu fjármálaráðherra, sem er yfirmaður tollamála í landinu. Frá 1. janúar 2009 þjónar Tollstjóraembættið öllu Íslandi í einu tollumdæmi. Tollstjóraembættið hefur u.þ.b. 250 starfsmenn í fullu starfi sem vinna í ýmsum deildum og á ýmsum stöðum um allt land. Í samræmi við lögreglulögin skulu tollstjóri, löglærðir fulltrúar hans og tollverðir fara með lögregluvald á sínu starfssviði og þegar þeir annast eða aðstoða við löggæslu.

*Persónuvernd* hefur eftirlit með vinnslu gagna í samræmi við ákvæði laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Með lögum um persónuvernd sem tóku gildi árið 2001, er tekin upp tilskipun 95/46/EB um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga, eins og krafist er við framkvæmd EES-samningsins. Persónuvernd tekur virkan þátt í Schengen-samstarfinu, sem hluti af sameiginlegu eftirlitsstofnuninni. Samkvæmt lögnum skal leita álits Persónuverndar áður en sett eru ný lög, fyrirmæli og nýjar reglugerðir sem varða verndun einkalífs. Persónuvernd fjallar einkum um einstök mál samkvæmt fyrirspurnum frá opinberum stjórnvöldum eða einstaklingum eða um mál sem stofnunin ákveður að taka fyrir að eigin frumkvæði. Starfslið Persónuverndar hefur aðgang, án dómsúrskurðar, að húsnæði þar sem vinnsla persónuupplýsinga fer fram. Ákvarðanir Persónuverndar eru endanlegar og er ekki hægt að

kæra til annars úrskurðaraðila innan stjórnarsýslunnar. Þær er eftir sem áður hægt að bera undir dómstóla til endurskoðunar í samræmi við 60. og 70. gr. stjórnarskrár Íslands. Kvörtunum vegna stjórnarsýslu Persónuverndar má einnig beina til umboðsmanns Alþingis.

Stofnanarammi er fyrir hendi til innleiðingar að fullu á viðkomandi regluverki og Ísland hefur átt farsælt samstarf við ESB og aðildarríki þess á þessu sviði. Reynslan af samstarfinu er til marks um að núverandi umgjörð sé fullnægjandi.

#### **4.2. Vegabréfsáritanir, innflytjendamál og hæli**

*Útlendingastofnun* er ein þeirra stofnana sem heyrir undir innanríkisráðuneytið og starfar samkvæmt lögum nr. 96/2002, um útlendinga, reglugerð um útlendinga nr. 53/2003 og reglugerð um vegabréfsáritanir nr. 1160/2010. Viðamesta verkefni Útlendingastofnunar er að gefa út dvalarleyfi. Útlendingastofnun fjallar um allar umsóknir um dvalarleyfi, hvort heldur þær eru í tengslum við atvinnuleyfi, eða vegna t.d. fjölskyldusameiningar eða útgáfu námsmanna- eða vistráðningardvalarleyfa. Útlendingastofnun er stjórnvald á Íslandi fyrir vegabréfsáritanir og fjallar um allar beiðnir um hæli og gegnir hlutverki aðaltengiliðs vegna Dyflinnar-samstarfsins. Útlendingastofnun tekur aukinheldur þátt í ýmsum verkefnum sem hafa með málefni útlendinga að gera og sinnir samstarfi á mörgum stigum við aðrar stofnanir. Ákvarðanir Útlendingastofnunar eru kærarlegar til innanríkisráðuneytisins.

*Vinumálastofnun* gefur út atvinnuleyfi fyrir útlendinga. Útlendingastofnun gefur út dvalarleyfi samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 96/2002, og Vinnumálastofnun gefur út atvinnuleyfi samkvæmt lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002. Útlendingur getur ekki fengið atvinnuleyfi nema hann hafi fengið dvalarleyfi frá Útlendingastofnun. Þar af leiðandi er skipulegt og náíð samstarf þessara tveggja stofnana nauðsynlegt. Ákvarðanir Vinnumálastofnunar eru kærarlegar til velferðarráðuneytisins.

*Umboðsmaður Alþingis* er kjörinn af Alþingi til fjögurra ára, en embættinu var komið á fót með lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Hlutverk umboðsmanns Alþingis er að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja réttindi borgaranna gagnvart yfirvöldum. Umboðsmaður Alþingis skal leitast sérstaklega við að tryggja að jafnræðisreglan sé virt og að stjórnarsýslan fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og góða stjórnarsýsluhætti. Hægt er að kvarta yfir stjórnarsýsluákvörðunum ráðuneyta til umboðsmanns Alþingis.

Allar stjórnarsýsluákvæðanir er einnig hægt að bera undir dómstóla. Samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar skera dómara úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Það frestar ekki réttaráhrifum stjórnvaldsákvæðana að bera þær undir dóm. Enn fremur er tiltekið í 70. gr. að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur eða um ákæru á hendur sér með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli.

*Innflytjendaráð*, skipað af velferðarráðherra, veitir velferðarráðherra og ríkisstjórn ráðgjöf um stefnumótun og ákvarðanatöku varðandi aðlögun innflytjenda á Íslandi. Í ráðinu eru fulltrúar velferðarráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis, innanríkisráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir fulltrúar af erlendu bergi brotnir. Ráðið hefur yfirumsjón með



og fylgist með heildaraðlögun erlendra ríkisborgara á Íslandi, t.d. ber ábyrgð á þróunarsjóði fyrir innflytjendur og aðlögun þeirra og gerir tillögu um aðgerðaáætlun vegna málefna innflytjenda til ráðherra.

*Fjölmenningarsetur* hefur það hlutverk að greiða fyrir samskiptum fólks af ólíkum uppruna og efla þjónustu við innflytjendur sem búsettir eru á Íslandi og við þá sem áhuga hafa á að flytjast til Íslands. Fjölmenningarsetur veitir erlendum ríkisborgurum margskonar þjónustu. Fjölmenningarsetur starfrækir m.a. upplýsingasíma á ensku, pólsku, serbnesku/króatísku og taílensku.

*Flóttamannanefnd* skipuð af velferðarráðherra gerir tillögu til ríkisstjórnar um heildarstefnumótun og skipulag vegna móttöku kvótaflóttamanna, hefur yfirumsjón með móttöku kvótaflóttamanna og veitir umsögn um einstök málefni eftir því sem óskað er. Ísland hefur tekið við hópum flóttamanna til að setjast hér að, frá árinu 1956. Frá árinu 1996 hefur nefndin haft yfirumsjón með móttöku kvótaflóttamanna árlega eða annað hvert ár, u.þ.b. 22 flóttamenn á ári hverju, sem hluti af flóttamannaáætlun Flóttamannastofnunar SP. Velferðarráðuneytið er í gegnum flóttamannanefnd ábyrgt fyrir vali, flutningi og aðlögun kvótaflóttamanna á Íslandi, samhliða nánú samstarfi við hlutaðeigandi ráðuneyti, sveitarstjórnir og Rauða krossinn.

*Utanríkisráðuneytið* ber ábyrgð á samningum um fyrirvar gagnvart öðrum ríkjum að því er varðar sendiskrifstofur sem sinna afgreiðslu vegabréfsáritana fyrir hönd Íslands. Útlendingastofnun og borgaraþjónusta utanríkisráðuneytisins vinna í sameiningu að málefnum sem varða vegabréfsáritanir. Eitt íslenskt sendiráð gefur út vegabréfsáritanir, þ.e. sendiráðið í Beijing.

Ísland tekur þátt í *Landamærasjóði* með samstarfssamningi. Verið er að setja upp stjórn sjóðsins í samstarfi við hlutaðeigandi yfirvöld undir stjórn Útlendingastofnunar. Ísland hefur þegið aðstoð í gegnum TAIEX-áætlunina við að setja upp innra skipulag, ásamt ráðgjöf varðandi hina þrjá samstöðusjóðina á þessu sviði, Aðlögunarsjóðinn, Flóttamannasjóðinn og Endursendingarsjóðinn.

### **4.3. Dómsvald**

*Hæstarétti Íslands og héraðsdómstólum* (fyrsta dómstigi) var lýst í samningsafstöðunni í 23. kafla. Sem og *dómstólaráði*, sem gegnir aðallega stjórnsýsluhlutverki, þ.m.t. að hafa eftirlit með fjárreiðum héraðsdómstóla, að setja starfsreglur um samræmda framkvæmd í dómsmálum, að ákveða fjölda dómara og annarra starfsmanna við hvern héraðsdómstól, að safna tölfræðilegum gögnum, að koma fram gagnvart öðrum yfirvöldum fyrir hönd héraðsdómstólanna, að sinna menntunarmálum og að semja tillögur um breytingar á löggjöf er varðar héraðsdómstóla.

Eins og fram kemur í 23. kafla er *ákæruvaldinu* skipt í tvö stjórnsýslustig, þ.e. ákæruvald 15 lögreglustjóra og *embættis sérstaks saksóknara* sem fer með ákæruvald í málum sem varða bankahrunið, og loks ákæruvald embættis ríkissaksóknara.

*Sakaskrá ríkisins* er starfrækt af skrifstofu ríkissaksóknara. Löggjöfin um sakaskrá ætti að gera Íslandi kleift að framkvæma að fullu rammaákvörðun ráðsins um fyrirkomulag og efni upplýsingaskipta úr sakaskrá milli aðildarríkjana og ákvörðun ráðsins um að koma á evrópsku kerfi um upplýsingar úr sakaskrá til beitingar 11. gr. rammaákvörðunarinnar. Eigi að síður kann úrbóta að vera þörf á upplýsingatæknisviðinu.

#### **4.4. Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum**

*Sérstakur saksóknari* veitir forstöðu rannsóknar- og saksóknaraembætti í samræmi við lög nr. 135/2008. Sérstakur saksóknari rannsakar grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda, tengslum við og í kjölfar hruns íslensku bankanna árið 2008, hvort sem það tengist starfsemi fjármálafyrirtækja, annarra lögaðila eða einstaklinga, og eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með saksókn. Rannsóknar- og ákæruheimildir embættisins taka meðal annars til efnahags-, auðgunar- og skattabrota, þar með talið brota sem rannsökuð hafa verið af skattrannsóknarstjóra á Íslandi, Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu, og vísað hefur verið til lögreglu.

*Embætti skattrannsóknarstjóra* var stofnað árið 1993 og starfar sem sérhæfð, sjálfstæð stofnun innan skattkerfisins. Helstu verkefni skattrannsóknarstjóra felast í rannsóknum mála þar sem grunur leikur á um skattaundanskot, að koma fram fyrir hönd ríkisins í málum þar sem málsmeðferð viðurlaga á sér stað í lokuðu stjórnsýsluferli af hálfu yfirskattanefndar og að undirbúa stærri mál fyrir meðferð sakamáls, þ.e. undirbúa mál til frekari rannsóknar af hálfu ríkissaksóknara eða sérstaks saksóknara. Skattrannsóknarstjóri rannsakar alvarlegri skattsvikamál, þ.e. undanskot vegna tekju- eða virðisaukaskatts. Embættið fær mál frá héraðsskattstofunum þegar grunur vaknar, við reglulegt skatteftirlit, um að skattgreiðendur hafi brotið skattalög, en svæðisskrifstofunum og embætti skattstjóra ber lögum samkvæmt að tilkynna embætti skattrannsóknarstjóra um öll mál þar sem grunur leikur á um skattsvik. Embættið fær einnig mál til meðferðar frá öðrum aðilum, þar með talið innheimtumönnum ríkisins og lögreglunni, í tilvikum þar sem sérstakrar þekkingar er þörf t.d. þegar um bókhaldssvik er að ræða.

*Samkeppniseftirlitið* ber ábyrgð á framkvæmd samkeppnislaga nr. 44/2005. Jafnskjótt og refsíákvæði eiga við eru mál send lögreglu til rannsóknar.

*Fjármálaeftirlitið* skal tryggja að rekstur viðskiptabanka og sparisjóða, tryggingafélaga og lífeyrissjóða fari fram í samræmi við viðeigandi lög, reglugerðir, reglur og stjórnsýslufyrirmæli. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að framkvæma eftirlit og sértækar athuganir og leggja hald á gögn.

*Ríkisendurskoðun* sinnir eftirliti með framkvæmd fjárlaga. Meginhlutverk Ríkisendurskoðunar er að annast endurskoðun á reikningum stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins, að kanna hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í ráðstöfun opinbers fjár og hvort meðferð og nýting fjár úr sjóðum ríkisins sé í samræmi við vilja Alþingis, svo og að leggja mat á það hvort innra eftirlit stofnana ríkisins sé fullnægjandi og hvort starfsemi þeirra skili viðunandi árangri.

Eftirfarandi þrír aðilar voru ræddir ítarlega í 23. kafla og eru aðeins nefndir hér sem viðbót við upplýsingarnar sem finna má þar. *Umboðsmaður barna* sem komið var á fót með lögum nr. 83/1994, *Barnaverndarstofa*, sem ber ábyrgð á daglegum rekstri barnaverndarþjónustu og *Barnahús*, sem er sameiginleg miðstöð ýmissa stofnana vegna rannsókna á kynferðisbrotum gegn börnum.

Lögreglu- og tollayfirvöldum er lýst í lið 4.1.

## **5. Samþykkt regluverks ESB**

Ísland fellst á sameiginlega regluverkið í 24. kafla um dóms- og innanríkismál eins og það stóð 26. maí 2011.

Ísland leggur til eftirfarandi viðbót við reglugerð (EB) nr. 805/2004, um fullnustu óumdeilda krafna:

„Íslandi er heimilt að neita að viðurkenna dóm í meiðyrðamáli ef fallist var á kröfuna vegna útivistar, vegna mikils málsvarnarkostnaðar og ástæða er til þess að ætla að um sé að ræða meiðyrðamálaflakk, ef slík viðurkenning stríðir augljóslega gegn allsherjarreglu á Íslandi sbr. 1. mgr. 34. gr. reglugerðar (EB) nr. 44/2001.“