

## UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

### 24. DÓMS- OG INNANRÍKISMÁL

#### Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Samningahópur um dóms- og innanríkismál hefur unnið greinargerð um helstu atriði sem hafa þarf í huga varðandi 24. kafla um dóms- og innanríkismál. Kaflinn fellur utan við EES-samninginn en efni hans lýtur að reglum um samstarf á sviðum einka-, refsí-, lögreglu- og tollamála auk reglna um málefni innflytjenda, sameiginleg ytri landamæri, Schengen-samstarfið og persónuvernd. Löggjöf kaflans veldur almennt ekki vandkvæðum fyrir Ísland en þó eru tiltekin atriði sem rétt er að skoða nánar þar sem nokkrar gerðir kaflans kalla á breytingar á íslenskri löggjöf. Samningahópurinn leggur til að eftirfarandi atriðum verði haldið til haga á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB:

*EES-undanþágur, aðlaganir og sérlausnir sem forsendur eru til að halda komi til aðildar*  
Á ekki við.

*Annað sem semja þarf um*

Aðögunartími vegna löggjafar um málefni innflytjenda og útlendinga – tæknileg framkvæmd.

Tölvukerfi á sviði tollamála – umfangsmiklar breytingar nauðsynlegar sem útheimtir talsverð fjárútlát.<sup>1</sup> Sama gildir um tölvukerfi sakarskrár vegna samræmdrar skráningar og um tæknilegar breytingar á gagnagrunnum vegna Prüm samningsins (fingraför og DNA).

Persónuvernd; sjá forsíðu og greinargerð um 23. kafla.

Samningahópurinn vinnur að greiningu á sjóðunum fjórum<sup>2</sup> með hliðsjón af áhrifum þeirrar á íslenska hagsmunum.

Óumdeildar kröfur; vandi vegna meiðyrðamálaflakks sbr. reglugerð 805/2004 um evrópska aðfararheimild á óumdeildum kröfum. Meta þarf hvort óska eigi sérlausnar, annað hvort frá reglugerðinni í heild eða í meiðyrðamálum eingöngu.

*Annað sem rétt er að vekja athygli á*

Tilskipun um Blue Card er enn í skoðun hjá sérfræðingum velferðarráðuneytisins og aðilum vinnumarkaðarins.

Skoða þarf nánar hugsanlegar breytingar á almennum hegningarlögum vegna varna gegn hryðjuverkum.

<sup>1</sup> Sjá nánar í kafla um tollamál (Samningahópur um fjárhagsmálefni).

<sup>2</sup> Landamærasjóður, brottvísanasjóður, flóttamannasjóður og aðlögunarsjóður.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

## Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópum

### Kafli 24 Dóms- og innanríkismál

#### Samantekt

Efni kafla 24 skiptist í 13 meginhluta og tekur hann m.a. samstarfs á sviðum á sviði einka-, refsí-, lögreglu- og tollamála. Hann tekur einnig til mála er lúta að innflytjendum og ytri landamærum, Schengen-samstarfinu og persónuvernd.<sup>3</sup> Umfangsmesti hluti kaflans er Schengen hlutinn en Ísland tekur þátt í því samstarfi og hefur gert það með viðunandi hætti að mati framkvæmdastjórnar ESB. Á heildina litið er íslensk löggjöf almennt í samræmi við ESB löggjöf sem undir kaflann fellur. Þó kalla nokkrar gerðir á breytingar á íslenskri löggjöf eins og nánar verður gerð grein fyrir.

Þrátt fyrir að flestar þær breytingar sem nauðsynlegar eru, séu tæknilegs eðlis, eru atriði í kaflanum sem skoða þarf sérstaklega. Ber þar fyrst að nefna málefni útlandinga en hugsanlega kann að vera þörf á aðlögunartíma á því sviði vegna tæknilegrar framkvæmdar. Hvað varðar tollamál og samstarf á því sviði þyrfti jafnframt að hafa í huga að hugsanleg aðild að ESB mun kalla á umfangsmiklar breytingar á tölvukerfi tollgæsluyfirvalda. Fyrir liggur að það mun útheimta talsverð fjárútlát en það er til sérstakrar skoðunar í samningahópi um fjárhagsmálefni. Þá þarf að skoða nánar reglur um varnir gegn hryðjuverkastarfsemi.

#### Efni kafla

Líkt og áður segir samanstendur dóms- og innanríkismálakaflinn (nr. 24) af 13 meginhlutum. Þeir eru eftirfarandi:

- a) Samstarf á sviði einkamála, þar sem gerðirnar snúast fyrst og fremst um að auðvelda samskipti milli aðildarríkjanna.
- b) Persónuvernd, þar sem er að finna reglur um vinnslu og meðferð persónuupplýsinga.
- c) Samstarf á sviði refsímála, felur í sér gagnkvæmt samstarf dómsyfirvalda m.a. í gegnum Eurojust og European Judicial Network með það að markmiði að auðvelda rannsóknir refsímála. Undir sviðið fellur gagnkvæm upplýsingagjöf úr sakaskrá (ECRIS), viðurkenning á úrlausnum dómstóla annarra aðildarríkja og evrópska handtökutílskipunin (European Arrest Warrant - EAW).
- d) Vegabréfsáritanir, þar sem stefna ríkjanna sem taka þátt í Schengen-samstarfinu er samræmd. Um þessar mundir er unnið að innleiðingu VIS kerfisins (upplýsingakerfi um útgáfu vegabréfsáritana). Ný gerð um efnisreglur við áritanaútgáfu, sk. VISA Code hefur tekið gildi.

---

<sup>3</sup>Um persónuvernd er einnig fjallað í 23. kafla um réttarvörslu og mannréttindi. Þrátt fyrir að gerðir á því sviði sé að finna í tveimur samningsköflum mun framkvæmdastjórn ESB í aðildarviðræðunum fjalla um gerðir og önnur atriði á því sviði í tengslum við 23. kafla eingöngu. Er því vísað til umfjöllunar um efnið í greinargerð um þann kafla.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

- e) Málefni innflytjenda og útlendinga, á þessum vettvangi er um að ræða sameiginlega stefnumótun á sviði málefna er varða aðlögun innflytjenda og dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga.
- f) Hæli, á þessum vettvangi er um að ræða sameiginlega stefnumótun (Common European Asylum System – CEAS). Hér er t.d. fjallað um móttöku flóttamanna, málsmeðferð og skilyrði fyrir veitingu hælís. Á þessum vettvangi starfar Evrópski flóttamannasjóðurinn (European Refugee Fund) og til að tryggja skilvirka samvinnu á þessu sviði. Um þessar mundir vinnur ESB að stofnun European Asylum Support Office (EASO).<sup>4</sup> Henni er einkum ætlað að styðja við starf aðildarríkjanna á þessu sviði sem og koma að framkvæmd CEAS.
- g) Skipulagðir glæpir og svik (Organised crime, fraud and corruption), markmiðið á þessum vettvangi er að efla samvinnu til að berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi, svikum og spillingu. Undir það falla reglur um Europol, vitnavernd, varnir gegn barnaklámi, mansali o.fl.
- h) Fíkniefni (Drugs), á þessu sviði er markmiðið að tryggja samræmi á löggjöf svo draga megi úr framboði og eftirspurn. Þessu er ætlað að sporna við alþjóðlegri glæpastarfsemi og tryggja viðunandi heilsufarsvernd. Einnig er markmiðið að tryggja alþjóðlegt samstarf á þessu sviði. Á þessum vettvangi starfar European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- i) Barátta gegn hryðjuverkastarfsemi (Terrorism), markmiðið er að koma í veg fyrir hryðjuverk þannig að vernda megi bæði sambandsborgara sem og innviði aðildarríkja. Þetta er gert með samstarfi milli löggæslu- og dómsyfirvalda auk þess sem alþjóðlegt samstarf á þessu sviði fellur hér undir.
- j) Samstarf á sviði tollamála/tollgæslufirvalda, samstarf í tollamálum hefur það að markmiði að vernda sambandsborgara gegn afbrotum sem framin eru þvert á landamæri auk þess sem sporna á við afbrotum á borð við peningaþvætti.<sup>5</sup>
- k) Samstarf löggæslufirvalda, samstarf á þessu sviði miðar einkum að því að vernda sambandsborgara gegn afbrotum sem framin eru þvert á landamæri. Hér er t.a.m. unnið á vettvangi Europol og European Police College (Cepol).
- l) Ytri landamæri/landamæravarsla, ytri landamæri Schengen svæðisins eru sameiginleg öllum Schengen-samstarfsríkjunum. Mikilvægt er að eftirlit á þeim sé öflugt og samræmt og að tryggt sé að öll ríkin geti með viðunandi hætti framkvæmt fullnægjandi eftirlit. Á þessu sviði starfar Landamærastofnun Evrópu (FRONTEX).
- m) Schengen-samstarfið, með Schengen-samstarfinu var landamæraeftirlit á innri landamærum afnumið. Samstarfsríkin fara eftir samræmdum reglum um vegabréfsáritanir og landamæraeftirlit. Í tengslum við samstarfið var, vegna opinna innri landamæra, samstarf milli löggæslu- og dómsmálayfirvalda aukið og komið á fót sérstöku upplýsingakerfi fyrir lögregluþvöld, Schengen Information System (SIS). Þá var komið á samræmdum reglum um það hvaða aðildarríki skuli fara með umsókn um hæli (Dyflinnarsamstarfið).

<sup>4</sup> Sett á laggirnar með reglugerð 439/2010. Höfuðstöðvar stofnunarinnar verða á Möltu en markmiðið að hún verði að fullu starfhæf í júní 2011

<sup>5</sup> Hér vísast fyrst og fremst til greinargerðar um 29. kafla.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

*Mikilvægustu gerðir*

Eins og áður segir er íslensk löggjöf almennt sambærileg ESB löggjöf á sviði dóms- og innanríkismála. Þó eru einhverjar gerðir sem íslensk löggjöf samræmist ekki og kalla þær á ákveðnar breytingar hér á landi komi til aðildar. Eftirfarandi er upptalning (flokkuð eftir sviðum) á mikilvægustu gerðum eða atriðum kaflans sem Ísland hefur annað hvort ekki tekið upp eða lög ekki verið sett til samræmis við þá evrópsku um tiltekna þætti á viðkomandi sviði.

Á sviði hælistamála tekur Ísland aðeins þátt í Dyflinnar-samstarfinu á grundvelli þátttöku sinnar í Schengen-samstarfinu. Ísland tekur hins vegar ekki þátt í eftirfarandi gerðum, sem innleiða þyrfti sérstaklega, en íslensk löggjöf var þó aðlöguð þeim í meginatriðum með lögum nr. 115/2010:

- Tilskipun 2005/85 málsmeðferð við veitingu og afturköllun stöðu flóttamanns;
- Tilskipun 2004/83 um lágmarks kröfur fyrir samþykki og stöðu þriðja ríkisborgara eða ríkisfangslaus einstaklings sem flóttamanns eða einstaklings sem að öðru leyti þarf á alþjóðlegri vernd að halda og um þá vernd sem er veitt (lágmarksviðmið um hverjir teljist flóttamenn eða í þörf fyrir alþjóðlega vernd);
- Tilskipun 2003/9 um lágmarkskröfur vegna móttöku hælisleitenda;
- Tilskipun 2001/55 um bráðabirgðavernd vegna fjöldaflóta.

Á sviði útlendingamála þarf að huga að innleiðingu á öllum gerðum sem varða dvalar- og atvinnuréttindi útlendinga (þriðju ríkis borgara).

Á sviði skipulagðra glæpa og svika þarf að huga sérstaklega að eftirfarandi gerðum eða atriðum:

- Rammaákvörðun 2005/212 um upptöku ávinnings af afbroti, tækja og eigna .
- Huga þarf að ráðstöfunum til að uppfylla kröfur varðandi aðgerðir gegn peningabætti, mansali og fíkniefnasmygli.
- Full aðild að evrópsku handtökuskipuninni (rammaákvörðun 2002/584) kallar á endurmat á afstöðu Íslands til framsals eigin borgara og kröfunnar um tvöfalt refsinemi, sem fyrirvarar voru gerðir við í samningi Íslands við ESB um þátttöku í handtökutílskipuninni sem undirritaður var á árinu 2008. Það athugist hér að ESB hefur fallist á þátttöku Íslands í fyrirkomulaginu þrátt fyrir þessa fyrirvara. Unnið er að fullgildingu hans hér á landi (sjá nánar „um helstu lagabreytingar“ hér á eftir).

Á sviði samstarfs á sviði löggæslumála þarf að huga sérstaklega að kostnaði vegna eftirfarandi gerða:

- Ákvörðun ráðsins 2008/615 um aukna landamærasamvinnu, einkum til að sporna við hryðjuverkum og glæpastarfsemi yfir landamæri (Prüm-samkomulagið) sbr. ákvörðun 2008/616 um framkvæmd ákvörðunar 2008/615. Báðar gerðirnar hafa í för með sér verulegan kostnað sem fellur til smátt og smátt. Samningur Íslands, Noregs og ESB um þátttöku í Prüm-samstarfinu liggur þegar fyrir, en fjárheimildir hafa ekki verið tryggðar hér á landi og samningurinn ekki fullgiltur.

Á sviði einkamálaréttar þarf að huga sérstaklega að eftirfarandi gerðum:

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

- Reglugerð 4/2009, reglugerð 2009/451 varðandi meðlagsgreiðslur og innheimtur og jafnframt aðild að Haagsamningi frá 1996 á sviði barnaréttar (the 1996 Hague Convention on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and cooperation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children).
- Reglugerð 805/2004 um evrópska aðfararheimild á óumdeildum kröfum (sjá nánar „um helstu lagabreytingar“ og „um hugsanlegar sérlausnir fyrir Ísland“ hér á eftir).

### Áhrif kafla

- Helstu lagabreytingar

Kaflinn kallar á einhverjar lagabreytingar á ýmsum sviðum en það er mat hópsins að þær séu að miklu leyti tæknilegs eðlis og að í þeim felist ekki stefnubreyting frá gildandi íslenskri löggjöf. Þá ber að geta þess að allnokkuð af þeim atriðum sem í þeim felast eru þegar í farvatninu hérlendis eða pólitísk afstaða verið tekin til þeirra í tengslum við EES- eða Schengen-samstarfið. Eftirfarandi er yfirlit yfir helstu lagabreytingarnar sem gera þyrfti:

Samstarf á sviði einkamála. Breyta lögum um bætur til þolenda afbrota og fullgilda þyrfti Haag-samning frá 1996 og aðlaga löggjöf á sviði fjölskylduréttar. Þá væri ákjósanlegt að gera breytingar á einkamálalögum, gjaldþrotalögum og aðfararlögum. Fullgildingun nýs Lúganósamninginn frá 2007 er lokið, en með aðild yrði Ísland sjálfkrafa aðili að samningnum.

Áðurnefnd reglugerð 805/2004 myndi breyta réttarstöðunni að því er varðar fullnustu óumdeilda krafna. Það veldur í flestum samböndum ekki vanda. Hins vegar myndi hún leiða til þess að viðurkenna og fullnægja skuli dómum erlendra dómstóla í meiðyrðamálum án undantekninga en nú er hægt, undir ákveðnum kringumstæðum, að neita slíku á grundvelli 1. tölul. 34. gr. Lúganósamningsins frá 2007. Sjá frekar undir „hugsanlegar sérlausnir fyrir Ísland“

Samstarf á sviði refsímála. Breyta lögum um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsídóma, sakamálalögum, hegningarlögum og lögum um Seðlabanka Íslands.<sup>6</sup> Þá væri ákjósanlegt að skerpa lagaheimild til upplýsingaskipta úr sakaskrá og um flutning milli sakarskrárforrita auk þess sem breyta þyrfti lögreglulögum. Breytingar á lögum um framsal sakamanna eru nauðsynlegar til að fullgilda fyrirbyggjandi samning um þátttöku í evrópsku handtökuskipuninni og frumvarp er í smíðum í þá veru.

Skipulagðir glæpir og svik. Breyta hegningarlögum og reglum um eignaupptöku, en á það benti framkvæmdastjórnin í álitinu sínu um umsókn Íslands. Þá væri ákjósanlegt að veita lagaheimild til þátttöku í gagnabanka um mansal.

Fíkniefni. Ýmsar lagabreytingar eru nauðsynlegar á þessu sviði en þess ber að geta að nú er unnið að endurskoðun löggjafar um ávana- og fíkniefni. Markmiðið er að tryggja samræmi við ESB gerðirnar á þessu sviði og þar með tryggja viðunandi lagastoð þar sem þess er þörf.

Samstarf á sviði löggæslumála. Breyta lögum svo hægt sé að taka þátt í „svartlistaaðgerðum“ ESB t.a.m. vegna knattspyrnuleikja.

---

<sup>6</sup> Vegna Rammaákvörðunar ráðsins um frekari vernd, með refsíákvæðum og öðrum viðurlagaákvörðunum, gegn fölsun í tengslum við tilkomu evrunar. (32000F0383). Samkvæmt 5. gr. laga um Seðlabanka Íslands hefur Seðlabankinn einkarétt til þess að gefa út peningaseðla og láta slá og gefa út mynt eða annan gjaldmiðil sem geti gengið manna á milli í stað peningaseðla eða löglegrar myntar. Varðar brot gegn lögnum sektum eða fangelsi. Hins vegar er ekki heimild í lögum til þess að láta lögaðila sæta refsíabyrgð og þyrfti að bæta inn slíku ákvæði í lögina nema ákveðið yrði að setja sérstakt ákvæði í hegningarlögin um að bannað sé að nýta lögleg tæki og tól til peningagerðar til útgáfu peninga, sem ekki stafa frá Seðlabanka Íslands.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Málefni útlendinga. Gera þarf breytingar á lögum um útlendinga og um atvinnuréttindi útlendinga til samræmingar við þær sameiginlegu reglur ESB á þessu sviði, sem hvorki falla undir EES eða Schengen.

Barátta gegn hryðjuverkastarfsemi (terrorism). Gerðir á þessu sviði myndu kalla á breytingar á almennum hegningarlögum. Nánari greining á breytingunum þarf að fara fram.

- Kerfisbreytingar / stofnanir

Samstarf á sviði einkamála. Reglugerð 4/2009, sem tekur gildi 2011, tengist Haag-samningi frá 2007 og viðauka við hann um framfærsluskyldur (maintenance obligations) og ákvörðun 2009/451, en ESB reglurnar voru settar samhliða og í samræmi við þær alþjóðlegu reglur sem Haagsamningurinn kveður á um. Ísland hefur ekki enn gerst aðili að Haagsamningnum. Uptaka þessara reglna einfaldar samstarf við önnur aðildarríki Haagsamningsins varðandi meðlagsgreiðslur og innheimtur meðlaga milli landa.

Samstarf á sviði refsímála. Taka þyrfti til skoðunar tæknilegar breytingar vegna flutnings milli landa á upplýsingum úr sakarskrám (ECRIS) en rammaákvörðun 2009/316 um notkun tæknikerfis til upplýsingaskipta úr sakaskrá ESB ríkja (ECRIS) í samræmi við beitingu 11. gr. rammagerðar 2009/315 kallar á samræmingu á skráningum í sakaskrár ríkjanna. Gert er ráð fyrir notkun tæknikerfisins (s.Testa) frá apríl 2012 (sjá einnig fjárhagsleg áhrif).

- Fjárhagsleg áhrif

Samstarf á sviði refsímála. Hugsanlegar tæknilegar breytingar á sakarskrárforritum sbr. það sem nefnt er hér að framan um ECRIS myndu hafa í för með sér einhvern kostnað.

Hæli: Sjá hér fyrir neðan um sjóði á sviði útlendingamála (the Four Funds).

Skipulagðir glæpir og svik. Af þátttöku í því samstarfi sem hér um ræðir gætu leitt einhver útgjöld, svo sem vegna sólarhringsvöktunar, tengiliða o.þ.h.

Samstarf á sviði löggæslumála. Kostnaður leiðir af nokkrum gerðum, sérstaklega Prüm-reglum um upplýsingaskipti en á móti er möguleiki á framlögum úr sjóði til að styrkja framkvæmd brottvísana (Return Fund). Þetta þarf að skoða heildstætt (sjá nánar í „ESB stofnanir og sjóðir sem eiga undir kaflann“ hér á eftir).

Ytri landamæri / landamæravarsla. Ísland er þegar aðili að Landamærasjóði Evrópu (External Borders Fund) en honum er ætlað að styrkja samstöðu í stjórn ytri landamæra Schengen-svæðisins og greiða þannig fyrir frjálsri för innan þess. Hluti sjóðsins er einnig til ráðstöfunar fyrir framkvæmdastjórnina til sameiginlegra verkefna. Ísland greiðir til hans og getur jafnframt sótt um styrki úr honum, en það leiðir af reglum sjóðsins og tilgangi hans að Ísland greiðir mun meira í sjóðinn en það hefur möguleika á að fá úr honum. Nú greiðir Ísland til sjóðsins í samræmi við landsframleiðslu eftir reiknireglum Schengen samstarfsins, en framlög ESB ríkjanna koma úr sameiginlegum sjóðum ESB (community budget).

Málefni innflytjenda. Til kæmi aðild að sjóði til að styrkja aðstoð við aðlögun innflytjenda (Integration Fund) sem ekki er fyrir hendi nú.

- Annað

Samstarf á sviði einkamála. Þess ber að geta, að Danir eru ekki aðilar að ýmsum gerðum á þessu sviði. Hópurinn sér þó ekki sérstaka ástæðu til að fara að dæmi þeirra.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Skoða þarf ákvörðun 1149/2007 um að setja á fót verkefni fyrir árin 2007-2013 um einkamálaréttarfar sem hluta af almenna verkefninu grundvallarréttindi og réttlæti en hún kallar ekki á lagabreytingu þar sem um almenna áætlun er að ræða. Ekkert í henni er í andstöðu við íslensk lög en meta þarf hvort setja eigi almennt ákvæði í lög sem heimilar þátttöku Íslands í verkefnum á borð við þessi.

Samstarf á sviði refsímála. Ísland hefur tekið þátt í evrópska dómstólanetinu og í Eurojust. Um það síðarnefnda er í gildi samstarfssamningur frá 2005. Þátttakan krefst ekki lagabreytinga en slíkt væri þó æskilegt til að efla stoð undir virka þátttöku.

Framsalsmál og evrópska handtökuskipunin. Fallist var á kröfur Íslands um fyrirvara við fulla þátttöku í samningi sem gerður var við ESB sem líkt og áður hefur komið fram lutu að framsali eigin borgara og kröfunnar um tvöfalt refsinsæmi. Í samningnum var þó gert ráð fyrir því að Ísland geti, með yfirlýsingu, fallið frá framangreindum fyrirvörum. Frumvarp þess efnis er nú í vinnslu. Verði það að lögum mun aðild að ESB ekki fela í sér neinar breytingar á þessu sviði.

### *EES og Schengen (ef við á)*

EES samstarfið. Ísland tekur þátt í reglum ESB um frjálsa för og er löggjöf um útlendinga og atvinnuréttindi útlendinga þegar um er að ræða EES borgara þegar samræmd.

Samstarf á sviði refsímála: Ísland tengist samræmdum reglum í framsalsmálum vegna þátttökuunnar í Schengen. Innleiðingin er mislangt á veg komin, en evrópska handtökutílskipunin hefur leyst þessar reglur af hólmi. Óháð inngöngu í ESB mun Ísland tengjast þessum reglum að nokkru með samstarfssamningi sem bíður fullgildingar. Ísland er hluti af reglunum um gagnkvæma réttaraðstoð frá 2003 með samstarfssamningi. Samningnum er beitt að fullu nú þegar og ákvarðanir innleiddar í lög.

Hæli. Ísland er nú þegar aðili í gegnum Schengen að Dyflinnarsamstarfinu og Eurodac reglugerðinni (reglugerðir 2725/2000, 407/2002, 343/2003 og 1560/2003,). Einnig er staðið skil á tölfraði til Eurostat í samræmi við reglugerð nr. 862/2007.

Vegabréfsáritanir. Ísland tekur nú þegar þátt í öllu samstarfi á þessu sviði gegnum Schengen.

Ytri landamæri / landamæravarsla. Ísland tekur nú þegar þátt í öllu samstarfi á þessu sviði gegnum Schengen.

Schengen: Sjá að ofan, m-lið í „Efni kafla“.

### *Alþjóðasamningar sem eiga undir kaflann*

Samstarf á sviði einkamála. Reglugerð 44/2001 um dómssvald, viðurkenningu og fullnustu dóma í einkamálum og verslunarmálum tengist ákvörðun 2007/712/EB um undirritun ESB á Lúganó-samningnum frá 2007. Sambærilegur honum var Lúganosamningurinn frá 1988 en aðildarríki áttu hvert um sig aðild að honum. Með nýja samningnum urðu þær breytingar að ESB er aðili að samningnum sem slíkt í stað hvers aðildarríkis. Ísland er aðili að Lúganosamningnum frá 1988 og hefur honum verið veitt lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 68/1995. Ísland undirritaði nýja samninginn árið 2007 og hefur hann verið fullgiltur af Íslands hálfu sbr. lög nr. 7/2011. Ef til aðildar kemur verður það álitamál hvort fella eigi lögin úr gildi þar sem skuldbinding okkar á grundvelli ESB aðildar verður þá á forsendum ESB – þ.e. reglugerðin gildir milli aðildarríkjanna innbyrðis en samningurinn gildir milli þeirra og

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki sammingsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Íslands og Sviss eða Noregs. Aðild að honum myndi því breytast við inngöngu í ESB ef til aðildar kemur enda myndi hlutverk samningsins því breytast nokkuð.

Ísland þarf að gerast aðili að Haag-samningnum frá 1996 um forsjárskyldur og vernd barna og Haag-samningi frá 2007 og viðauka við hann um framfærslu barna.

Samstarf á sviði refsímála. Ísland hefur innleitt að fullu ýmsa Evrópuráðssamninga. Ísland á hins vegar eftir að fullgilda viðauka 2 við framsalssamninginn. Það ætti ekki að valda neinum vanda.

Skipulagðir glæpir og svik. Ákvörðun 2008/852 um tengiliðanet vegna spillingarmála byggir á samningi Sþ gegn spillingu sem þegar hefur verið fullgiltur eins og áður hefur komið fram.

### *ESB stofnanir og sjóðir sem eiga undir kaflann*

Hæli / málefni innflytjenda og útlendinga/landamæri: Fjórir sjóðir sem ætlað er að endurspeгла sérstaklega samstöðu ESB ríkjanna og sanngjarna deilingu byrða í útlendingamálum á tímabilinu 2007-2013. Ísland er þegar þátttakandi í landamærasjóði, en hinir þrír eru þessir: Evrópski flóttamannasjóðurinn, Brottvísanasjóður og Aðlögunarsjóður. Sá vandi sem sjóðunum er ætlað að mæta kostnaði af er almennt, m.a. vegna landfræðilegrar legu landsins, minni en í flestum aðildarríkjum ESB og því má vænta þess að Ísland muni ekki þurfa veruleg framlög úr sjóðunum nema vandamál aukist til muna hér á landi.

Ytri landamæri / landamæravarsla: Hér ber að minna á Landamærastofnun Evrópu (Frontex) sem Ísland á nú þegar aðild að.

EUROPOL er stofnun sem er vettvangur samvinnu lögregluyfirvalda ESB ríkjanna í tilteknum málaflokkum sem einkum snerta brot þvert á landamæri. Ísland hefur samstarfssamning við Europol og einn íslenskur lögreglumaður hefur verið að störfum sem tengiliður við stofnunina. Efla þyrfti samstarfið með fullri aðild.

EUROJUST (evrópska réttaraðstoðin) er samvinnuvettvangur saksóknara í aðildarríkjunum einkum á vettvangi baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi þvert á landamæri. Samstarfssamningur er fyrir hendi, en enginn íslenskur saksóknari hefur verið sendur til Eurojust á grundvelli hans ennþá, en það þyrfti að breytast með aðild.

CEPOL er ESB stofnun sem starfar í þágu lögregluskóla ESB ríkjanna, samræmir námskrár, skipuleggur endurmenntun ofl. Lögregluskóli ríkisins hefur á grundvelli samstarfssamnings við stofnunina haft aðgang að starfi hennar að nokkru.

Ný stofnun sem ætlað er að taki til starfa árið 2012 mun reka stór sameiginleg upplýsingakerfi (SIS, VIS og EURODAC), en gert er ráð fyrir að Ísland muni eiga aðild að henni vegna Schengen- og Dyflinnar-samstarfsins.

Ný stofnun sem ætlað er að sinna málefnum hælisleitenda verður sett á laggirnar síðar á þessu ári eins og nefnt var hér að framan (EASO). Gert er ráð fyrir að Ísland geti með samstarfssamningi tengst stofnuninni að því marki sem verkefni hennar skarast við Dyflinnarsamstarfið. Ísland í samstarfi við Noreg, Sviss og Liechtenstein hefur þegar hafið undirbúning að því að leita samstarfs við ESB hvað þetta varðar.

### *Sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur*

- Mikilvægustu hagsmunir

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.



### Þróun sviðsins.

Samstarf á vettvangi ESB á sviði dóms- og innanríkismála er tiltölulega nýtt af nálinni og hefur stórum hluta sviðsins verið haldið á forræði ríkjanna undir reglum sem giltu um þriðju stoðina. Á þessu varð breyting við gildistöku Lissabon sáttmálans, en auk þess hefur ESB í æ ríkari mæli lagt áherslu á sviðið, frelsi, öryggi og réttlæti og áform eru um verulega aukna samvinnu á sviðinu. Í kjölfar svokallaðrar Stokkhólmsáætlunar frá 2009, um áherslur ESB á sviðinu árin 2010-2014 hefur framkvæmdastjórnin gefið út áætlun um fleiri hundruð aðgerðir til að hrinda áherslunum í framkvæmd þannig að vænta má fjölda nýrra tillagna að löggjöf á tímabilinu.<sup>7</sup> Margar nýjar tillögur eru þegar komnar fram, t.d. á sviði hælismála og útlendingamála. Aukin áhersla verður jafnframt á samræmdar reglur um baráttu gegn mansali, tölvuglæpum og skipulagðri glæpastarfsemi, hryðjuverkavarnir eflar og eftirlit á ytri landamærum aukið, viðbrögð samræmd við hvers konar vá, m.a. vegna náttúruhamfara. Þá er lögð áhersla á aukna vernd mannréttinda og persónuvernd.

Við þessar aðstæður er því sérlega mikilvægt í viðræðunum að horfa ekki aðeins til þess regluverks sem nú er í gildi, heldur og til þeirra tillagna sem eru í farvatninu.

- Sérlausnir og fordæmi frá öðrum ríkjum

Samstarf á sviði einkamála. Eins og áður segir stendur Danmörk utan samstarfs á sviði einkamála og er ekki aðili að ýmsum gerðum á því sviði. Ekki er talin ástæða til að fara að fordæmi Dana.

- Hugsanlegar sérlausnir fyrir Ísland

Málefni innflytjenda og útlendingamálefni: Hugsanlegur aðlögunartími vegna tæknilegra atriða, sem tengjast kostnaði. Hér er um að ræða alveg nýtt svið í samstarfi við ESB.

Samstarf á sviði einkamála: Reglugerð 805/2004 um evrópska aðfararheimild á óumdeildum kröfum gæti gert það að verkum að viðurkenna og fullnægja skuli dómum erlendra dómstóla í meiðyrðamálum án undantekninga en nú er unnt að neita slíku á grundvelli 1. tölul. 34. gr. Lúganósamningsins frá 2007. Þessi reglugerð hefur verið gagnrýnd á vettvangi ESB einmitt vegna þessa og endurskoðun meiðyrðalöggjafar er í deigluinni í þeim Evrópulöndum sem eru talin kjörlendi fyrir meiðyrðamál. Tvö dæmi hafa þegar komið upp hér á landi um svokallað meiðyrðamálaflakk enda gildir sú regla, í þeim Evrópuríkjum sem um ræðir, að sé efni aðgengilegt á veraldarvefnum og eigi stefnandi hagsmuna að gæta í ríkinu, sé hægt að höfða mál þar þó ummæli séu á öðrum tungumálum (t.d. íslensku). Með tilliti til þess, að varnagla um allsherjarreglu er ekki fyrir að fara í reglugerðinni og þar sem reynslan hér á landi sýnir að raunveruleg hættu er á meiðyrðamálaflakki, (sbr. og þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi 16. júní 2010 (þingskjal 1392) um að Ísland skapi sér afgerandi lagalega sérstöðu varðandi vernd tjáningar- og upplýsingafrelsis) þarf að meta hvort óska eigi sérlausnar frá reglugerðinni í heild eða í meiðyrðamálum eingöngu.

Barátta gegn hryðjuverkastarfsemi (terrorism). Skoða þarf nánar hugsanlegar breytingar á almennum hegningarlögum.

*Annað*

---

<sup>7</sup>The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, OJ 2010/C 115/01.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Efni kaflans er í mikilli þróun og Stokkhólmsáætlunin markar stefnuna fyrir árin 2010-2014. Stefnt er að því að sameiginleg stefna í innflytjendamálum og sameiginlegt evrópskt kerfi að því er snertir hælisleitendur verði komin á fót 2012. Unnið hefur verið að endurskoðun löggjafar um mansal og löggjafar um kynferðislega misnotkun barna og tengd mál. Vinna við innri öryggisstefnu sambandsins (internal security strategy) er hafin en einnig verður horft til aukinnar

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.