



Stefna stjórnvalda í málefnum landamæra

Með ágripi af landsáætlun um
sambætta landamærastjórnun

Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands

Stefna stjórnvalda í málefnum landamæra með ágrípi af landsáætlun í málefnum landamæra

Nóvember 2024

www.dmr.is

Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

©2024 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-496-16-4

Efnisyfirlit

Stefna stjórnvalda í málefnum landamæra.....	4
Stefna í málefnum landamæra og landsáætlun um samþætta landamæra­stjórn.....	4
Staða aðgerða.....	4
Forsendur stefnumótunar	5
Áskoranir	6
Aukinn farþega- og ferðamannafjöldi	6
Aukning í verndarumsóknum og brottflutningum	7
Aukin alþjóðleg skipulögð brotastarfsemi og hryðjuverkaógn	7
Meginmarkmið og framtíðarsýn	8
Áherslur	9
Öflug og skilvirk landamæri	9
Sterk viðspyrna gegn skipulagðri brotastarfsemi	11
Skilvirk og mannúðleg móttaka og brottflutningur útlendinga	13

Stefna stjórnvalda í málefnum landamæra

Stefna í málefnum landamæra og landsáætlun um samþætta landamæraastjórn

Dómsmálaráðherra, í samvinnu við embætti ríkislögreglustjóra, vann á árinu 2024 að mótun nýrrar stefnu í málefnum landamæra sem byggir á ítarlegri greiningu á núverandi stöðu og áskorunum í málaflokknum. Í framhaldinu var ríkislögreglustjóra falið að vinna að nýrri landsáætlun um samþætta landamæraastjórn sem tók gildi í september 2024. Embætti ríkislögreglustjóra, sem samhæfingar- og ábyrgðaraðili, ber ábyrgð á innleiðingu landsáætlunarinnar og aðgerðaáætlunarinnar, sem verða uppfærðar með reglubundnum hætti.

Árið 2019 gaf dómsmálaráðherra í fyrsta sinn út heildstæða stefnu stjórnvalda í málefnum landamæra ásamt aðgerðaáætlun. Stefnan fól jafnframt í sér landsáætlun um samþætta landamæraastjórnun sem stjórnvöldum var skylt að starfa eftir samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum sem leiða af Schengen-samstarfinu. Stefnan var sett um leið og ríkari áhersla var lögð á málefni landamæra, m.a. með auknum fjárveitingum til málaflokksins og stofnun sérstakrar landamæraeildar hjá embætti ríkislögreglustjóra. Má því segja að stefnan hafi markað upphaf nýrra tíma og framfara í landamæramálefnum hér á landi þar sem aukinn kraftur var settur í framþróun, úrbætur, tæknilausnir og menntun.

Stæða aðgerða

Samhliða stefnumótuninni frá 2019 var gerð aðgerðaáætlun þar sem kveðið var á um 40 aðgerðir sem skipt var í fimm flokka; áhættugreiningu, menntun og þjálfun, nýsköpun, skipulag og tækni. Við lok gildistíma stefnunnar hafði 32 aðgerðum verið lokið en átta aðgerðir voru enn í vinnslu, þ. á m. fimm aðgerðir er varða skipulag og samstarf hagaðila, upplýsingamiðlun, verkferla, uppfærslu búnaðar, símenntun, þjálfun og samhæfingu. Aðgerðir þessar eru í eðli sínu í sífelldri þróun og verður því ekki lokið með hefðbundnum hætti. Þær þrjár aðgerðir sem var ólokið varða þróun tæknilausna og verður samkvæmt nýrri áætlun unnið áfram að þeim aðgerðum sem ekki náðist að ljúka við, en með uppfærðum áherslum í takt við nýja stefnu.

Forsendur stefnumótunar

Stjórnvöld standa frammi fyrir margvíslegum áskorunum, þ. á m. auknum fjölda ferðamanna en árið 2023 voru ferðamenn um sexfalt fleiri en íbúar landsins telja. Vaxandi hryðjuverkaógn innan Evrópu og alþjóðleg skipulögð brotastarfsemi hefur haft ýmiss konar áhrif á löggæslu hér á landi, enda tengjast innlendir brotahópar starfsemi brotahópa erlendis. Mikil aukning hefur einnig verið í komu umsækjanda um alþjóðlega vernd en á landamærunum fer fram móttaka, greining og skráning umsækjanda. Loks hafði Covid-19 heimsfaraldurinn mikil áhrif á málefni landamæra, bæði vegna upptöku innra landamæraeftirlits og breytilegra ferðatakmarkanna til landsins. Áskoranirnar á landamærum hafa því verið fjölbreyttar og er mikilvægt að horfa fram á við til að mæta þeim áskorunum sem felast í stöðugt breyttri heimsmynd.

Á undanförunum árum hafa málefni landamæra og útlendinga orðið meira samofin enda margir snertifletir á milli málaflokkanna. Þrátt fyrir það er verkefnum og ábyrgð skýrlega skipt milli ólíkra stjórnvalda. Skýr stefna í málefnum landamæra hefur bein áhrif á málefni útlendinga og er forsenda þess að nauðsynleg framþróun og áframhaldandi árangur náist á báðum sviðum. Mikilvægt er að tryggja aukna samhæfingu milli lykilstofnana á þessu málefnasviði.

Ísland er þátttakandi í Schengen-samstarfinu, en kjarni samstarfsins miðar að því að tryggja áreiðanlega, hagkvæma, skilvirka og örugga umferð um landamæri. Markmið Schengen-ríkja er að greiða för þeirra sem er heimilt að ferðast til og dvelja á Schengen-svæðinu og tryggja um leið öryggi borgara innan svæðisins. Til að ná þessu markmiði þarf hvert ríki að tryggja getu sína til þess að sinna nauðsynlegri landamærastjórn en Schengen-ríkin hafa misjafna landfræðilega legu og áskoranir ríkjanna geta því verið ólíkar. Fjarlægð Íslands frá nágrennaríkjum, ásamt langri strandlengju og óhagstæðum veðuraðstæðum stóran hluta ársins gera áhættuþætti íslensku landamæra um margt ólíkir öðrum Schengen-ríkjum.

Einnig má geta þess að Evrópuþingið og ráðherraráðið samþykkti á vor- og sumarmánuðum 2024 nýtt verndar- og fólksflutningssamkomulag ESB (e. Pact on Migration and Asylum) sem Schengen-ríkjunum er gert að innleiða að hluta til á næstu tveimur árum. Um er að ræða umfangsmiklar breytingar á fyrirkomulagi umsókna um alþjóðlega vernd sem hafa það m.a. að markmiði að ná betri yfirsýn og skilvirkara eftirliti með einstaklingum í ólögmætri för innan Schengen-svæðisins. Þrátt fyrir að stór hluti samkomulagsins muni heyra undir málefnasvið útlendingamála má gera ráð fyrir að það hafi einnig áhrif á málefni landamæra, m.a. með styrkingu ytri landamæra, framkvæmd heimferða og fylgda útlendinga úr landi og aukinni ábyrgðardreifingu umsókna um vernd milli ríkja.

Hér er gerð grein fyrir áskorunum og helstu áherslupáttum í málefnum landamæra sem ætlað er að bregðast við umræddum áskorunum og innleiða áherslupætti í málaflokknum.

Áskoranir

Líkt og fyrr greinir standa stjórnvöld frammi fyrir ýmsum áskorunum í málefnum landamæra sem krefjast skipulagðra viðbragða og aðgerða sem hér verður gerð stuttlega grein fyrir.

Aukinn farþega- og ferðamannafjöldi

Aukinn farþegafjöldi og breytt landslag þegar kemur að ferðum flytjenda til Íslands hefur haft í för með sér stóraukin verkefni vegna eftirlits með farþegaumferð um landamæri. Hér á landi eru fjórir flugvöllir og 30 hafnir skilgreindar sem landamærastöðvar. Flugvöllir sem skilgreindir eru sem alþjóðaflugvöllir með viðurkenndar landamærastöðvar hér á landi eru Keflavíkurflugvöllur, Reykjavíkurflugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Umferð fólks til og frá landinu fer mestmegnis um Keflavíkurflugvöll, eða um 95%. Flestir farþegar frá upphafi fóru í gegnum Keflavíkurflugvöll árið 2018 en þá var fjöldinn rúmlega 9,8 milljónir farþega. Á árunum 2020–2022 fækkaði farþegum verulega vegna takmarkana á flugsamgöngum vegna COVID-19. Fjölgun farþega frá 2022 hefur verið hröð og er nú reiknað með að farþegafjöldi sem fer um Keflavíkurflugvöll árið 2024 verði 8,5 milljónir farþega og þar af komi tæplega 2,4 milljónir erlendra ferðamanna til landsins um flugvöllinn.

Veruleg fjölgun skemmtiferðaskipa og breytt tilhögun ferðaáætlana þeirra hefur leitt til þess að mun fleiri farþegar koma hingað til lands í skilgreindri för yfir landamæri. Árið 2023 komu rúmlega 300 þúsund farþegar til Faxaflóahafna með skemmtiferðaskipum en það er 62% aukning frá árinu 2019.^[1] Þá fór farþegaumferð skemmtiferðaskipa um 26 hafnir árið 2023 og voru skipakomur 1226 talsins, sem er aukning um 38% frá árinu 2019 og um 330% aukning frá árinu 2014.. Eðli umferðar um hafnir landsins hefur því breyst töluvert og sé ráðið af fyrirætlunum hafnaryfirvalda mun þetta halda áfram á sömu leið næstu misserin.

Fjölgun vegabréfsáritana

Umsóknnum um vegabréfsáritanir fækkaði verulega á meðan Covid-19 faraldurinn geisaði en fjölgaði á ný þegar honum lauk. Útgefnar áritanir fyrir Íslands hönd voru samtals 20.927 árið 2023 samanborið við 18.510 árið 2019. Fátt bendir til annars en að umfangið muni aukast enn frekar á næstu árum. Með ETIAS ferðaheimildakerfinu, sem er gert ráð fyrir að verði innleitt árið 2025, mun skylda leggjast á þriðju ríkisborgara sem undanþegnir eru áritunarskyldu inn á Schengen-svæðið að sækja um sérstaka ferðaheimild.

Fjölgun ferðaleiða til landsins

Fjölgun ferðamanna til landsins hefur óhjákvæmilega í för með sér að fleiri erlend flugfélög hefja áætlunarflug til landsins auk þess sem innlend félög bæta við áfangastöðum. Fjölgun ferðaleiða hefur í för með sér tilteknar áskoranir fyrir landamærayfirvöld, einkum beinar leiðir frá ríkjum utan Schengen-svæðisins. Skort hefur á skipulagt samráð milli hagaðila og upplýsingagjöf til löggæsluyfirvalda til að tryggja öryggi á landamærum í kjölfar þess að nýjar ferðaleiðir eru opnaðar. Mikilvægt er að löggæsluyfirvöld hafi tækifæri til að meta áhættu er varðar m.a. óreglulega fólksflutninga og brotastarfsemi með hæfilegum fyrirvara áður en slíkar ferðaleiðir eru teknar í notkun.

• Mælaborð ferðaþjónustunnar; <https://www.ferdamalastofa.is/is/gogn/fjoldi-ferdamanna/fjoldi-skemmtiferdaskipa-og-fartheega>^[1]

Aukning í verndarumsóknum og brottflutningum

Fjöldi þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi hefur margfaldast á stuttum tíma en árið 2022 sóttu 4.516 einstaklingar um alþjóðlega vernd og 4.155 einstaklingar árið 2023, samanborið við um 800-1.100 einstaklinga á ári milli 2016 og 2021. Umsóknum virðist hafa fækkað milli árana 2023-2024, en á fyrstu níu mánuðum þessa árs sóttu um 1.500 manns um alþjóðlega vernd.

Auknum fjölda umsókna um alþjóðlega vernd hefur fylgt aukið álag vegna brottflutnings einstaklinga sem fengið hafa synjun og eru þar með í ólöglegri dvöl. Stór hluti af þeim 220 einstaklingum sem eru hér í ólögumætri dvöl og bíða heimfarar hafa þegar fengið synjun um alþjóðlega vernd.

Undir lok september höfðu um 1.500 umsóknir borist um alþjóðlega vernd á árinu 2024 og af því voru um 1.000 frá ríkisborgurum Úkraínu. Útlendingastofnun hafði á sama tímabili afgreitt um 2.650 umsóknir eða 2.900 ef þeir eru taldir með sem drógu umsóknir til baka. Þar af fengu 1.130 synjun á umsókn um alþjóðlega vernd og 360 var synjað um efnislega meðferð. Þá höfðu 1.210 einstaklingar yfirgefið landið, þar af 205 í þvingaðri brottför. Það sem af er ári hafa rúmlega 40 manns, sem ber að yfirgefa landið, verið vistaðir í gæsluvarðhaldi. Eingöngu er farið fram á gæsluvarðhald þegar mikil hættu er talin á því að einstaklingur láti sig hverfa þegar kemur að brottflutningi og aðrar vægari ráðstafanir eru ekki taldar duga til.

Aukin alþjóðleg skipulögð brotastarfsemi og hryðjuverkaógn

Skipulögð brotastarfsemi yfir landamæri fer vaxandi og tengjast innlendir brotahópar starfsemi brotahópa erlendis. Landamærin eru að verða stærri hlekkur þegar kemur að ólöglegri starfsemi, bæði varðandi ólöglegar ferðir einstaklinga sem og smygl á vörum yfir landamæri og hagnýtingu viðkvæmra hópa.

Í kjölfar hryðjuverkaárása í Evrópu um miðjan síðasta áratug hafa áherslur Schengen-samstarfsins í auknum mæli beinst að því að draga úr hryðjuverkaógn og tryggja öryggi borgaranna. Stríðið í Úkraínu og vaxandi átök fyrir botni Miðjarðarhafs hafa aukið hættuna á hryðjuverkum í álfunni að undanförunu. Miklar áskoranir fylgja því að tryggja að grunaðir hryðjuverkamenn komist ekki inn á Schengen-svæðið og erfitt getur reynst að hefta frjálsa för þeirra innan svæðisins. Samkvæmt skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra um hryðjuverkaógn á Íslandi árið 2024¹ kemur fram að aukin hryðjuverkaógn sé fyrir hendi hér á landi en með því er átt við þekktu ógn og að vitað sé um ásetning, getu og skipulagningu meintra hryðjuverkabrota.

Fjöldi brottvísana og frávísana á landamærum

Aukið eftirlit lögreglu á landamærum og aðgerðir gegn skipulagðri alþjóðlegri brotastarfsemi hafa leitt til mikillar fjölgunar mála er varða brottvísanir og frávísanir útlendinga frá landinu, einkum á landamærum. Árið 2023 var 318 einstaklingum vísað frá landi, samanborið við 47 árið 2022. Sambærilegur vöxtur hefur verið í fjölda frávísana það sem af er árinu 2024 þar sem um 600 einstaklingum hefur verið vísað frá á fyrstu níu mánuðum ársins. Miklar áskoranir fylgja slíkum málum en erfitt getur reynst að tryggja skilvirka framkvæmd þeirra auk þess sem vistunarúrræði á landamærum eru takmörkuð.

¹ Skýrsla greiningardeildar frá 2024; <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2024/02/GRD-Hrydjuverkarogn-a-Islandi-A4.pdf>

Meginmarkmið og framtíðarsýn

Það er hlutverk íslenskra stjórnvalda að tryggja að landamærastjórn sé fagleg, skilvirk og samræmd. Mikilvægt er að styrkja burði stjórnvalda til lengri og skemmri tíma til að takast á við þau verkefni sem varða málefni landamæra, m.a. með því að styrkja innviði landamæravörslu og auka samstarf stofnana bæði innanlands og erlendis. Forvirk og öflug samvinna, gott og skilvirkt eftirlit, góður aðbúnaður og reglulegt samráð eru forsenda árangurs til framtíðar.

Ísland er aðili að Schengen-samstarfinu og unnið er að því að hámarka virði þess samstarfs fyrir íslenskt samfélag. Málefni landamæra og landamærastjórn byggjast á eftirfarandi meginmarkmiðum sem eru í samræmi við áherslur Schengen-samstarfsins og eru höfð að leiðarljósi í allri framkvæmd í málaflokknum hér á landi:

- Að tryggja örugga og skilvirka framkvæmd á landamærum og greiða götu fólks í löglegri för.
- Að byggja á samvinnu við aðildarríki Schengen-samstarfsins og þriðju ríki með áherslu á að koma í veg fyrir skipulagða brotastarfsemi þvert á landamæri og innan svæðis.
- Að auka markvissa samvinnu allra hagaðila landamæramálefna hér á landi og erlendis.
- Að tryggja grundvallarmannréttindi, þar á meðal við móttöku útlendinga og heimferð þeirra sem dvelja hér ólöglega.

Áherslur

Meginmarkmið stjórnvalda er að styrkja landamæraeftirlit með því að grípa til aðgerða til að takast á við aukna umferð farþega til landsins og draga úr skipulagðri brotastarfsemi sem virðir engin landamæri. Markmið stjórnvalda í málefnum landamæra byggja að miklu leyti á og eru í samræmi við markmið Schengen-samstarfsins og miða að því að tryggja örugga og skilvirka stjórnun landamæra, þar sem mannréttindi eru virt og greitt er fyrir lögmætri för yfir landamæri.

Til þess að ná meginmarkmiðum stjórnvalda í málefnum landamæra verður byggt á eftirfarandi áherslum sem jafnframt eru nánar útfærðar í landsáætlun um samþætta landamærastjórnun fyrir árin 2024-2028 og aðgerðaáætlun sem fylgir henni. Embætti ríkislögreglustjóra vann að gerð þeirra beggja en landsáætlun tók gildi í september sl. samkvæmt ákvörðun ráðherra. Embætti ríkislögreglustjóra og stýrihópur í málefnum landamæra munu bera ábyrgð á innleiðingu áætlanna og skulu þær endurskoðaðar eftir þörfum, en aðgerðaáætlunin þó ávallt á sex mánaða fresti.

Áherslunum er skipt í þrjá meginflokka, öflug og skilvirk landamæri, sterk viðspyrna gegn skipulagðri brotastarfsemi og skilvirk og mannúðleg móttaka og brottflutningur útlendinga.

Öflug og skilvirk landamæri

Lögreglan ber ábyrgð á persónubundnu eftirliti á ytri landamærum Íslands, þ.e. við komu farþega hingað til lands frá ríkjum utan Schengen-svæðisins. Landamæraeftirlit á skilgreindri landamærastöð miðast einkum við að greiða fyrir lögmætri komu farþega til landsins, koma í veg fyrir ólögmæta dvöl útlendinga hér á landi og tryggja öryggi borgara innan lands.

Öflugur og vel búna landamærastöðvar um allt land

Mikilvægt er að efla lögregluembættin um land allt til að sinna landamæraeftirliti og tryggja öryggi við allar landamærastöðvar landsins. Fjöldi skilgreindra landamærastöðva, sem eru nú 34 talsins, skapar áskoranir í ljósi verulega aukinnar farþegaumferðar, sér í lagi um hafnir landsins undanfarin ár með fjölgun skemmtiferðaskipa. Landamærastöðvarnar, einkum hafnirnar, eru misjafnlega í stakk búna til að taka á móti farþegum sem koma á ytri landamæri og sæta persónubundnu eftirliti. Enn fremur er takmörkuð aðstaða til að vista fólk sem kemur til landsins án þess að uppfylla skilyrði fyrir komu eða án gildra ferðaskilríkja. Þá kann þekking og færni lögreglu til að sinna slíku eftirliti einnig að vera takmarkaðri hjá þeim embættum sem ekki hafa fjölfarnar landamærastöðvar í umdæmum sínum.

Efla mannauð á landamærum

Menntun lögreglumanna og landamæravarða er lykilatriði í faglegri löggæslu og landamæraeftirliti. Til að tryggja skilvirkt og árangursríkt eftirlit þurfa allir sem hafa aðkomu að landamæravörslu að öðlast tilhlýðilega menntun og þjálfun.

Framfarir hafa orðið í þessum efnem í landamæramálefnum á Íslandi. Þar má helst nefna innleiðingu landsáætlunar um menntun og þjálfun lögreglumanna, landamæravarða og starfsmanna Landhelgisgæslunnar á sviði landamæramálefna.

Gagnvirkur kennsluvefur Mennta- og starfsþróunarseturs lögreglunnar (MSL) hefur verið nýttur með góðum árangri og hafa rúmlega 500 einstaklingar farið í gegnum vandinám í landamæramálum. Grunn nám lögreglumanna fer fram í Háskólanum á Akureyri en starfsnám lögreglunema fer fram í MSL. Í samstarfi við embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum eru landamæramálefni nú orðin hluti af grunnnámi lögreglunema.

Þrátt fyrir framangreindar umbætur er mikilvægt að halda áfram að efla menntun og þjálfun landamæravarða til að tryggja viðhlítandi sérhæfingu á öllum skilgreindum landamærastöðvum, um allt land. Þá er í ljósi þróunar farþegafjölda nauðsynlegt að viðunandi fjöldi menntaðra lögreglumanna og landamæravarða sé við störf, einkum á Keflavíkurflugvelli og í fjölmennustu landamærastöðvum landsins, til að tryggja áframhaldandi öruggt og faglegt landamæraeftirlit.

Innleiðing snjalllandamæra

Ein stærsta áskorun íslenskra stjórnvalda á sviði landamæramálefna er að innleiða þær breytingar sem fram undan eru á tækniumhverfi landamæra, sem þróast hafa og verða innleiddar á vettvangi Schengen-samstarfsins. Um er að ræða innleiðingu snjalllandamæra sem munu fela sér í umfangsmiklar breytingar á landamæraeftirliti á Schengen-svæðinu með innleiðingu nýrra upplýsingakerfa sem öllum aðildarríkjum Schengen-samstarfsins verður skylt að taka í notkun á sama tíma. Þau kerfi sem um ræðir eru einkum komu- og brottfararkerfi EES (e. Entry/Exit System), ETIAS-ferðaheimildarkerfið, uppfærsla EURODAC-kerfisins og innleiðin ABIS-lífkennakerfis lögreglu.

Innleiðingu kerfanna fylgja miklar fjárfestingar í búnaði fyrir flugvelli og hafnir og um leið hefur þurft að aðlaga mannvirki að nýjum kröfum í tengslum við innleiðinguna. Mikilvægt er að tryggja farsæla innleiðingu þessara nýju upplýsingakerfa hérlendis og samhæfingu þeirra.

Bætt eftirlit með ferðum einkaflugvéla

Umferð einkaflugvéla um aðra flugvelli landsins en Keflavíkurflugvöll hefur einnig aukist á undanförunum árum og leitt í ljós tiltekna áskoranir fyrir landamærayfirvöld. Mikilvægt er að bæta eftirlit með ferðum einkaflugvéla sem fara um landamærastöðvar og er þá sérstaklega horft til þess hvaða upplýsinga er aflað, hvernig þær eru móttæknar og að eftirlitið verði ítarlegra.

Innleiða nýtt verklag vegna nýrra ferðaleiða flug- og skipafélaga

Nýjar ferðaleiðir til og frá Íslandi, hvort heldur er í gegnum flug- eða skipasamgöngur, kunna að fela í sér áskoranir á sviði landamæragæslu, sérstaklega þegar nýir áfangastaðir eru utan Schengen-svæðisins.

Það er nauðsynlegt að flug- og skipafélög hafi samráð við lögreglu og önnur stjórnvöld áður en boðið er upp á nýja áfangastaði notkun. Er það einkum til að tryggja að unnt sé að framkvæma áhættumat áður en opnað er fyrir möguleikann á nýjum leiðum, og eftir atvikum gera ráðstafanir til þess að fullnægjandi og öruggt landamæraeftirlit geti farið fram. Í sumum tilvikum kann flugleiðin að fela í sér slíka áhættu að mótvægisáðgerðir dugi hreinlega ekki til að áhættan teljist forsvaranleg.

Eftirlit aukið með landhelginni

Landamæragæsla miðar að því að halda uppi öflugum eftirliti og löggæslu til að tryggja öryggi og vernda auðlindir í hafinu við Ísland auk þess að styðja við almannaoöryggi á landi. Landhelgisgæsla Íslands ber

ábyrgð á og annast landamæragæslu á hafi. Stofnunin hefur lagt aukna áherslu á landamæragæslu, m.a. með tæknilausnum sem Siglingaöryggisstofnun Evrópu (EMSA) leggur í té og gerð samstarfssamninga við ríkislögreglustjóra, lögregluembættin og Skattinn um gagnkvæman stuðning í aðgerðum. Mikilvægt er að tryggja virka samvinnu Landhelgisgæslunnar og ríkislögreglustjóra með það fyrir augum að efla greiningu á sviði löggæslu og öryggis á sjó. Við það eykst hæfni stofnunarinnar til að greina óæskilega starfsemi og auka öryggi. Auka þarf viðbragðsgetu við ótilkynntri umferð við landið og eftirlit við stendur landsins og minnka líkur á komum ótilkynntra skipa til hafna.

Sterk viðsýrni gegn skipulagðri brotastarfsemi

Auk eftirlits á landamærum er nauðsynlegt að lögregla beini sjónum sínum að aðgerðum innan lands í því skyni að uppræta skipulagða brotastarfsemi. Áhyggjur af starfsemi skipulagðra brotahópa sem starfa þvert á landamæri fara vaxandi og sýna skýrslur greiningardeildar ríkislögreglustjóra fram á aukin umsvif slíkrar starfsemi hér á landi.

Skipulögð brotastarfsemi teygir arma sína til fjölmargra brotaflokka og er afbrotaumhverfi skipulagðra brotahópa síkvikt og aðlögunarhæfni þeirra mikil. Mikilvægur liður í að draga úr brotastarfsemi af þessu tagi er því að viðhafa fjölbætt greiningarstarf, þar á meðal greiningu upplýsinga um farþega til og frá landinu, sem og skýr viðbrögð og heimildir til að bregðast við þegar brotastarfsemi kemur í ljós.

Í því skyni þarf að efla getu lögreglunnar til greininga og styrkja heimildir til slíkrar vinnu samkvæmt lögum ásamt því að auka upplýsingaflæði innan lögreglu og til annarra stjórnvalda um skipulagða brotahópa. Enn fremur þarf að samhæfa aðgerðir í málaflökknum og í því skyni er starfræktur stýrihópur um skipulagða brotastarfsemi, sem hefur verið starfandi í núverandi mynd frá miðju ári 2023 og var lögfestur með breytingum á lögreglulögum á fyrri hluta árs 2024. Hlutverk hans er að samhæfa aðgerðir í málaflökknum og tryggja virkt samstarf lögregluembættanna um rannsóknir á skipulagðri brotastarfsemi. Nauðsynlegt er að efla enn frekar starf stýrihópsins til að tryggja að hann vinni að markmiðum sínum á skilvirkan og árangursríkan hátt.

Styrkja áhættugreiningu á landamærum

Áhættugreining er lykilatriði í árangursríkri löggæslu og landamærastjórn sem byggist á upplýsingamiðaðri ákvarðanatöku. Þannig má á skilvirkan hátt bregðast við þeim áskorunum sem til staðar eru en einnig tryggja að takmarkaður mannauður nýtist sem best þar sem áhættan er mest.

Greiningarstarf hefur verið eftl á sjólandamærum en þarft er að styrkja það enn frekar. Stöðug skipaumferð í kringum landið ásamt fjölgun skemmtiferðaskipa kallar á aukna áherslu á greiningu á sjólandamærum. Verður það einkum gert með aukinni aðkomu og samstarfi á milli þeirra lögregluembættanna sem sinna landamæravörslu í höfnum, tollgæslu sem sinnir eftirliti með flutningi vöru um hafnir og loks Landhelgisgæslu sem sinnir eftirliti á hafi. Mikilvægt er að tryggja að Landhelgisgæslan geti annast landamæragæslu á hafinu, m.a. með fullnægjandi viðbragðsgetu vegna umferðar við stendur landsins, sem er ekki tilkynnt.

Í kjölfar stofnunar sameiginlegrar farþegaupplýsingadeildar lögreglu og tollgæslu hefur verið lögð áhersla á aukin gæði og aðgengi gagna til að styrkja greiningu farþegaupplýsinga. Farþegaupplýsingadeildin tekur á móti um 100% upplýsinga um komu og brottför farþega utan Schengen-svæðisins til og frá Íslandi og

um 93% upplýsinga um komu og brottför farþega til og frá Íslandi innan Schengen-svæðisins á loftlandamærum.

Ísland er að þessu leyti í einstakri stöðu, samanborið við önnur aðildarríki Schengen-samstarfsins, enda hafa ríki á meginlandinu almennt ekki gögn yfir ferðamenn sem koma yfir innri landamæri á landi. Þar sem stærsti hluti ferðamanna kemur á loftlandamæri mun aukin áhersla á gæði og aðgengi gagna styrkja greiningu þar. Nauðsynlegt er að efla enn frekar starfsemi deildarinnar og samstarf við önnur lögregluembætti.

Áætlað er að skrifað verði undir samning við Evrópusambandið fyrir árslok um samstarf og afhendingu á farþegaupplýsingum frá öllum flugfélögum innan sambandsins til að tryggja enn hærra hlutfall móttekina upplýsinga og að deildin geti átt virkt samstarf við aðrar farþegagreiningardeildir á Schengen-svæðinu.

Uptaka tímabundins landamæraeftirlits vegna ógnar við þjóðaröryggi

Landamæradeild ríkislögreglustjóra vinnur ársfjórðungslega áhættumatsskýrslur sem sýna stöðuna hverju sinni og helstu veikleika fyrir landamæri landsins. Nauðsynlegt er að efla samstarf landamæradeildar, greiningardeildar embættisins og annarra lögregluembætta í því skyni að meta reglulega hvort tilefni sé til að taka upp tímabundið landamæraeftirlit á innri landamærum vegna ógnar við allsherjarreglu eða þjóðaröryggi. Þá er mikilvægt að auka gagnsæi gagnvart almenningi og í því skyni þyrfti að skoða hvort birta eigi útdrátt úr áhættugreiningum.

Efla viðbrögð vegna yfirálags á landamærum

Viðbragðsáætlun vegna yfirálags á landamærum var gefin út af embætti ríkislögreglustjóra og tók formlega gildi 17. desember 2020. Markmiðið með viðbragðsáætluninni var að leiðbeina og styðja við ef upp kæmu aðstæður þar sem skyndileg aukning yrði á komum einstaklinga sem óska eftir alþjóðlegri vernd á Íslandi. Áætlunin hafði það að markmiði að tryggja getu og boðleiðir stjórnvalda til þess að sinna grunnþörfum, þjónustu og málsmeðferð einstaklinga sem koma til landsins í leit að alþjóðlegri vernd við slíkar aðstæður.

Tryggja þarf að við virkjun viðbragðsáætlunarinnar hafi stjórnvöld fullnægjandi heimildir og fjármagn til að bregðast við aðstæðum hverju sinni með aðgerðum sem eru til þess fallnar að ná markmiðum áætlunarinnar. Með hliðsjón af reynslu af viðbragðsáætluninni undanfarin ár er því talið nauðsynlegt að vinna nýja uppfærða áætlun í nánú samstarfi við viðbragðsaðila.

Aukið eftirlit með einstaklingum í ólögumatri dvöl

Erfitt getur reynst fyrir stjórnvöld að hafa yfirsýn og eftirlit með einstaklingum sem dvelja ólöglega hér á landi og eru vísbendingar um að erlendir brotahópar nýti sér það í auknum mæli. Einstaklingar, sem fengið hafa synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd neita einnig í sumum tilvikum að yfirgefa landið sjálfviljugir og viðhafast á óþekktum dvalarstöðum. Fólk sem dvelur ólöglega hér á landi hefur fá réttindi. Það hefur ekki leyfi til að stunda atvinnu og þar með ekki leyfi til lögmætrar tekjuöflunar, og á einungis rétt á bráðahjálpi í heilbrigðiskerfinu. Fólk í þessari stöðu getur verið viðkvæmt fyrir því að vera dregið inn í svarta atvinnustarfsemi, vinnumansal og önnur afbrot. Leita verður leiða til að auka skilvirkni við eftirfylgni mála jafnt í stjórnsýslunni sem réttarvörslukerfinu með það að markmiði að flýta málsmeðferð og tryggja að úrræðum útlendingalaga á borð við frávisun og brottvísun sé beitt tímanlega. Einnig verður sérstaklega hugað að beitingu sektarúrræða vegna ólögumætrar dvalar.

Efla þarf lögbundið eftirlit lögreglu með einstaklingum í ólögmætri dvöl, sem eykur fælingarmátt gagnvart erlendum brotahópum og dregur jafnframt úr líkum á að sömu aðilar sæki ítrekað til landsins í brotatilgangi. Í því skyni þarf að styrkja getu lögreglu til frumkvæðisvinnu á þessu sviði en efla jafnframt samstarf við aðrar stofnanir, svo sem Útlendingastofnun, Vinnumálastofnun og Þjóðskrá. Ein leið til þess er að stofnað verði innan lögreglu teymi með sérfræðipækkingu á þessum málaflokki sem gæti stutt við öll embætti í úrlausn mála sem varða erlenda brotaaðila ásamt því að vera tengiliður við samstarfsaðila. Áhersla yrði m.a. lögð á eftirlit á vinnustöðum í samstarfi við alla helstu hagsmunaaðila og stofnanir.

Nauðsynlegt er að efla getu lögreglu og annarra stjórnvalda til að draga úr ólögmætri för og koma í veg fyrir brotastarfsemi með auknu löggæslueftirliti á innri landamærum og innan svæðis. Einn liður í því er að skoða möguleikann á að koma upp myndavélum á Keflavíkurflugvelli með andlitsgreiningartækni. Í því felst einnig að efla þarf eftirlit og færni til að greina fölsuð skilríki. Er í því skyni mikilvægt að auka samvinnu allra sem koma að málefnum landamæra á Íslandi, þar á meðal lögreglu, Útlendingastofnunar og Vinnumálastofnunar sem og annarra stjórnvalda og lögregluþyrvalda í öðrum Schengen- ríkjum.

Skilvirk og mannúðleg móttaka og brottflutningur útlendinga

Markmið landamærastjórnar er að tryggja örugg og skilvirk landamæri þar sem grundvallarmannréttindi einstaklinga eru virt í allri framkvæmd, bæði í móttöku útlendinga og ekki síður við brottflutning þeirra sem hér dvelja ólöglega. Í því felst að komið sé fram við einstaklinga af virðingu, óháð stöðu þeirra, og að allir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber lögum samkvæmt.

Skilvirk móttaka umsækjenda um alþjóðlega vernd

Áætlað er að yfir 95% umsækjenda um alþjóðlega vernd komi til landsins með flugi. Á þessu ári hafa um 70% þeirra óskað eftir alþjóðlegri vernd á Keflavíkurflugvelli. Brýnt er að koma á fót aðstöðu í grennd við Keflavíkurflugvöll þar sem allir umsækjendur hafast við fyrst um sinn á meðan umsóknir þeirra eru forflokkaðar og einstaklingar bakgrunns- og heilsufarsskoðaðir.

Við uppsetningu slíks úrræðis þarf að horfa til nýsamþykks verndar- og fólksflutningssamkomulags Evrópusambandsins (e. Pact on Migration and Asylum) þar sem kveðið er á um skyldu aðildarríkja Schengen, þar á meðal Íslands, að forskoða ríkisborgara þriðju ríkja á ytri landamærum Schengen-svæðisins.

Skilvirkari brottflutningur einstaklinga í ólögmætri dvöl

Þrátt fyrir aðgerðir stjórnvalda til að flýta fyrir brottflutningi, meðal annars með fjölgun starfsmanna, standa stjórnvöld frammi fyrir fjölmörgum áskorunum vegna fjölda skipulagðra fylgda. Þar af leiðandi verður að efla samstarf og samvinnu stofnana sem bera ábyrgð á framkvæmd brottflutninga og stytta jafnframt tímunn frá endanlegri synjun um alþjóðlega vernd fram að brottför.

Tryggja þarf viðunandi vistunarúrræði og eftirlit með útlendingum sem fengið hafa úrskurð um brottvísun eða frávísun og bíða fylgdar til heima- eða dvalarríkis.

Þá er mikilvægt að efla samstarf við Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex) og aðildarríki Schengen vegna fylgdar og heimferða, en stefnt er að því að starfræktur verði sérstakur tengslafulltrúi hjá Frontex.

Í kjölfar brottflutninga verður að huga að skráningu á endurkomubanni þegar slíkt á við. Tryggja verður því skýrt verklag varðandi framkvæmd við endurkomu útlendinga á landamærum með tilliti til fyrri sögu, til dæmis með endurkomubanni eða frávísun.

Hefja verður einnig viðræður við fleiri ríki um gerð tvíhliða samninga um endurviðtöku á einstaklingum sem dvelja ólöglega hér á landi. Endurviðtökusamningar eru í gildi við Albaníu, Georgíu, Marokkó, Rússland og Úkraínu og áform eru um gerð samninga við nokkur ríki til viðbótar á næstunni, m.a. Írak, Nígíríu og Venesúela. Forræði slíkra samninga er hjá utanríkisráðuneytinu.

Efla getu til að bera kennsl á og taka á móti einstaklingum í viðkvæmri stöðu

Einstaklingar í viðkvæmri stöðu í skilningi laga um útlendinga teljast m.a. þeir sem eru í þannig aðstöðu að þeir eiga erfitt með að gæta eigin hagsmuna og treysta oftast en ekki á stuðning annarra. Þetta eru meðal annars fylgdarlaus börn og aðrir einstaklingar sem kunna að óska eftir alþjóðlegri vernd.

Einstaklingar í viðkvæmri stöðu eru í meiri hættu á því að brotið sé á þeim og því mikilvægt að landamæraverðir hafi þekkingu til að bera kennsl á þá. Auka þarf sértækar aðgerðir til að bera kennsl á einstaklinga í viðkvæmri stöðu við komuna til landsins og leiðbeina þeim um viðeigandi úrræði. Þá er mikilvægt að lögregla sé á varðbergi gagnvart hvers kyns brotum, svo sem mansali og annarri skipulagðri brotastarfsemi.

Eftir því sem umsækjendum um vernd hefur fjölgað hefur það reynst áskorun fyrir lögreglu að tryggja fullnægjandi skimun og greiningu upplýsinga, svo sem staðfestingu á auðkenni. Þess vegna verður að efla frumgreiningu lögreglu og upplýsingaöflun á landamærum. Tryggja þarf einnig öllu starfsfólki sem kemur að þessu ferli viðeigandi þjálfun til að bera kennsl á viðkvæma hópa og þekkingu á þeim úrræðum sem þessum einstaklingum stendur til boða.

Horfa skal sérstaklega til barna og þá einkum þegar þau eru í för með einstaklingum sem ekki eru forsjáraðilar þeirra. Taka þarf upp heildstæða nálgun við móttöku fylgdarlausra barna sem sækja hér um alþjóðlega vernd og tryggja viðunandi móttökur og umönnun þeirra.

