

Beiðni um skýrslu

frá dómsmálaráðherra um kosti og galla Schengen-samningsins.

Frá Eyjólfí Ármannssyni, Ásthildi Lóu Þórsdóttur, Ingu Sæland, Jakobi Frímanni Magnússyni, Sigurði Tyrfingssyni, Tómasi A. Tómassyni, Arndísi Önnu Kristínardóttur Gunnarsdóttur, Gísla Rafni Ólafssyni og Halldóri Auðar Svanssyni.

Með vísan til 54. gr. stjórnarskrárinnar og 54. gr. laga um þingsköp Alþingis er þess óskað að utanríkisráðherra flytji Alþingi skýrslu um kosti og galla Schengen-samstarfsins.

Í skýrslunni verði varpað ljósi á:

- Kosti og galla samstarfsins.
- Helstu áskoranir Schengen-samstarfsins undanfarna tvo áratugi.
- Áhrif Schengen-samstarfsins á framkvæmd landamæravörslu og löggæslu og samstarf við aðildarríki á þessum sviðum og hvort Schengen-samstarfið sé nauðsynleg forsenda fyrir slíku samstarfi.
- Áhrif Schengen-samstarfsins á fólksflutninga og hvaða áhrif samstarfið hefur á skipulag móttöku umsækjenda um alþjóðlega vernd.
- Hvort Ísland geti tekið þátt í ákveðnum þáttum Schengen-samstarfsins án fullrar aðildar og þá hvaða þáttum.

Greinargerð.

Markmiðið með skýrslubeiðni þessari er að kortlagðir verði kostir og gallar Schengen-samstarfsins, einkum með hliðsjón af þróun þess frá því að íslensk stjórnvöld undirrituðu samning um þátttöku í því í desember árið 1996. Í beiðninni felst ekki nokkur afstaða til Schengen-samstarfsins.

Schengen-samstarfið felst í grundvallaratriðum í tvennu: annars vegar afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-ríkja og hins vegar í mótvægisáðgerðum sem einkum eru fólgnar í samvinnu evrópskra lögregluliða til að tryggja öryggi borgara á Schengen-svæðinu.

Markmið afnáms persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-ríkja er að greiða fyrir frjálsri för fólks innan Evrópska efnahagssvæðisins. Frjáls för fólks er einn liður í fjórfrelsi innri markaðar Evrópusambandsins sem Ísland gerðist aðili að með EES-samningnum. Í Schengen-samstarfinu felst einnig að aðildarríki samræmi öryggis- og löggæslustarfsemi á svæðinu, svo sem með landamæraeftirliti, heimild til heitrar eftirfarar (e. hot pursuit) og með Schengen-upplýsingakerfinu (e. Schengen Information System, SIS).

Vert er að taka fram að fjögur aðildarríki Evrópusambandsins, Írland, Kýpur, Rúmenía og Búlgaría, eru ekki aðilar að Schengen-samstarfinu. Írland hefur hafnað þátttöku í Schengen-samstarfinu og tekur þess í stað þátt í samstarfi um sameiginlegt ferðasvæði (e. Common Travel Area) en meðlimir þess eru Írland, Bretland, Mön, Guernsey og Jersey. Ríki utan

Schengen-svæðisins geta tekið þátt í tilteknum sameiginlegum öryggis- og löggæsluáðgerðum Schengen-ríkja. Til dæmis hefur Írland tekið þátt í SIS II-samstarfinu og EUROSUR-kerfið (e. European Border Surveillance System) er notað við landamæraeftirlit á Írlandi. Öll Schengen-ríki ásamt Rúmeníu og Búlgaríu nota þetta kerfi til að samræma upplýsingaskipti um glæpastarfsemi.

Undanfarinn áratug hefur borið á því að einstök ríki hefji innra landamæraeftirlit til að bregðast við tilteknum atburðum. Árið 2015 hófu nokkur ríki tímabundið landamæraeftirlit á innri landamærum sínum til að bregðast við auknum fjölda flóttafólks. Í kjölfar hryðjuverkaárása í Evrópu árin 2015, 2016 og 2017 tók gildi reglugerð nr. 2017/458, um breytingu á 7. gr. reglugerðar nr. 2016/399 um för yfir landamæri (e. Schengen Borders Code). Þessi ákvæði voru ætluð til bráðabirgða og sem viðbrögð við fyrrnefndum hryðjuverkaárásum, þar sem sumir hryðjuverkamannanna höfðu ferðast yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins og til baka. Því var heimilað aukið eftirlit, einnig á innri landamærum Schengen-svæðisins, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Sum aðildarríki nota enn þessa tímabundnu undanþáguheimild reglugerðarinnar og hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins nýverið hafið opinbera rannsókn á aðgerðum Danmerkur í tengslum við stöðuga framlengingu innra landamæraeftirlits og hvort slíkt samrýmist Evrópureglum.

Það vinnur gegn markmiði Schengen-samstarfsins ef ríki geta vikið til hliðar megin-skyldum sínum um ókomna tíð án þess að uppfylla kröfur undanþáguákvæðis sem heimilar slík frávik. Jafnframt vekur það spurningar um framtíð samstarfsins þegar svo mörg aðildarríki telja það ekki lengur þjóna hagsmunum sínum að fella niður allt landamæraeftirlit á innri landamærum Schengen-svæðisins.