

## Frumvarp til laga

um breyting á ýmsum lögum vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

### I. KAFLI

#### **Breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940.**

##### 1. gr.

Á eftir orðunum „28. maí 1970“ í 1. mgr. 8. gr. a laganna, sbr. lög nr. 72/1993, kemur: eða alþjóðlegum samningum innan Schengen-samstarfsins.

### II. KAFLI

#### **Breyting á lögum um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13 17. apríl 1984.**

##### 2. gr.

Við 5. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Með samningi við önnur ríki má ákveða að tiltekin brot skuli ekki talin stjórn málaafbrot.

##### 3. gr.

Við 9. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú berst beiðni um framsal frá ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu og skulu þá lög þess ríkis gilda um rof fyrningarfrests.

##### 4. gr.

Á eftir 1. mgr. 14. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú samþykkir sá sem óskast framseldur framsal og getur hann þá jafnframt lýst því yfir að heimilt sé að höfða mál gegn honum eða hann látinn taka út refsingu í ríkinu sem biður um framsal fyrir annan refsiverðan verknað en þann sem greinir í framsalsbeiðni. Slík yfirlýsing er bindandi nema viðkomandi falli frá samþykki fyrir framsali. Samþykki skal bókað og samþykkt skriflega hjá lögreglu, ákærvaldi eða í dómi.

##### 5. gr.

3. mgr. 22. gr. laganna orðast svo:

Óheimilt er að verða við beiðni ef verknaðurinn, sem hún er tilkomin vegna eða sambærilegur verknaður, er ekki refsiverður samkvæmt íslenskum lögum eða ef hann samkvæmt ákvæðum í 5.–7. gr. getur ekki verið grundvöllur framsals. Síðara skilyrði 1. másl. gildir ekki gagnvart ríkjum sem taka þátt í Schengen-samstarfinu. Varðandi beiðnir frá Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð gildir fyrri skilyrði 1. másl. eingöngu vegna stjórn málaafbrot.

## III. KAFLI

**Breyting á lögum um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsídóma, nr. 56 19. maí 1993.**

## 6. gr.

Á eftir 1. mgr. 22. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Víkja má frá skilyrðum b-liðar 1. mgr. ef dómþoli hefur komið sér undan fullnustu refsingar að hluta til eða í heild með því að flýja til landsins. Sama gildir ef senda á dómþola úr landi eða vísa honum brott úr ríkinu sem biður um fullnustu.

## 7. gr.

Við 25. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hafi dómþoli komið sér undan fullnustu refsingar að hluta til eða í heild með því að flýja til landsins frá ríki sem biður um fullnustu er heimilt að beiðni þess ríkis að úrskurða dómþola í gæsluvarðhald til að tryggja nærveru hans þar til fullnægjandi gögn með beiðninni hafa borist eða ákvörðun um hvort fallist verði á beiðni er tekin. Í stað gæsluvarðhalds má beita úrræðum 110. gr. laga um meðferð opinberra mála ef slík úrræði teljast fullnægjandi til að tryggja nærveru hans.

## 8. gr.

Við 2. mgr. 38. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Samþykki dómþola er þó ekki skilyrði þegar dómþoli hefur komið sér undan fullnustu refsingar að hluta til eða í heild með því að flýja frá landinu. Sama gildir ef senda á dómþola úr landi eða vísa honum brott að fullnustu lokinni.

## IV. KAFLI

**Breyting á lögreglulögum, nr. 90 13. júní 1996.**

## 9. gr.

Í stað orðanna „3. mgr.“ í 3. gr. laganna kemur: 3. og 5. mgr.

## 10. gr.

Við 28. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

5. Til að sinna landamæravörslu getur ríkislögreglustjóri skipað mann til fimm ára í senn sem ekki hefur lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins, enda sé hann íslenskur ríkisborgari, hafi ekki hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, sé andlega og líkamlega heilbrigður, hafi lokið a.m.k. tveggja ára almennu framhaldsnámi eða öðru sambærilegu námi með fullnægjandi árangri, hafi gott vald á íslensku, einu Norðurlandamáli auk ensku og hafi lokið prófi fyrir landamæraverði.

## V. KAFLI

**Breyting á lögum um vegabréf, nr. 136 22. desember 1998.**

## 11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Orðið „og“ í f-lið fellur brott.
- b. Við bætist nýr stafliður, svohljóðandi: hvar og hvenær íslenskir ríkisborgarar skuli bera og sýna vegabréf.

VI. KAFLI  
Gildistaka.

12. gr.

Dómsmálaráðherra ákveður hvenær lög þessi eða einstakir kaflar þeirra öðlast gildi.

*Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.*

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á ýmsum lögum vegna fyrirhugaðrar þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Frumvarpið var samið í dómsmálaráðuneytinu og er það eitt af fleiri frumvörpum sem flutt verða á Alþingi af þessu tilefni.

Þau lög sem frumvarpið tekur til eru almenn hegningarlög, nr. 19/1940, lög um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984, lög um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsisdóma, nr. 56/1993, lögreglulög, nr. 90/1996, og lög um vegabréf, nr. 136/1998.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í 8. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er fjallað um svökölluð „ne bis in idem“ áhrif refsisdóma. Í þeirri reglu felst að maður verður ekki dæmdur eða látinn taka út refsingu oftari en einu sinni fyrir sama verknað. Samkvæmt þessu ákvæði laganna skal ekki höfða mál hér á landi á hendur manni, dæma hann eða fullnægja þegar dæmdum viðurlögum gagnvart honum fyrir sama afbrot og hann hefur hlotið dóm fyrir í öðru ríki. Þetta er þó bundið við að dómur hafi verið kveðinn upp í því ríki þar sem brot var framið eða ríki sem er aðili að samningi um alþjóðlegt gildi refsisdóma frá 28. maí 1970, enda séu þau skilyrði sem tilgreind eru í 1.–3. tölul. 1. mgr. greinarinnar fyrir hendi.

Í 3. kafla III. þáttar (54.–58. gr.) samningsins um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 14. júní 1985 (hér eftir nefndur Schengen-samningurinn eða samningurinn) er að finna ákvæði um „ne bis in idem“ áhrif refsisdóma. Samkvæmt 54. gr. samningsins má ríki ekki sækja mann til saka fyrir sama verknað og hann hefur hlotið endanlegan dóm fyrir hjá öðru ríki sem tekur þátt í Schengen-samstarfinu, að því tilskildu, ef refsing hefur verið dæmd, að hún hafi verið afplánuð eða afplánun standi yfir, eða dómi verði ekki fullnægt samkvæmt lögum þess ríkis þar sem hann gekk.

Til að laga íslenskan rétt að Schengen-samningnum er nauðsynlegt að 8. gr. a hegningarlaga taki einnig til þeirra ríka sem taka þátt í Schengen-samstarfinu. Í þessari grein frumvarpsins er lögð til breyting á ákvæðinu í samræmi við þetta. Lagt er til að vísað verði almennt til alþjóðlegra samninga innan Schengen-samstarfsins í stað þess að vísa beint til Schengen-samningsins, enda er gildi hans til framtíðar óljóst í kjölfar þess að Schengen-samstarfið var fært undir Evrópusambandið. Þessi tilvísun tekur því nú til Schengen-samningsins en nær einnig til seinni tíma samninga um sama efni.

Samkvæmt 55. gr. Schengen-samningsins er unnt að gera fyrirvara við 54. gr. samningsins ef dómur gengur erlendis vegna brots sem framið er á yfirráðasvæði þátttökuríkis eða ef brot er þess eðlis að það stofnar öryggi ríkisins eða öðrum jafnmikilvægum hagsmunum í hættu. Gert er ráð fyrir að fyrirvari verði gerður af Íslands hálfu hvað þetta varðar til samræmis við 2. mgr. 8. gr. a hegningarlaga, en samkvæmt því ákvæði eiga neikvæð réttaráhrif refsisdóma ekki við vegna brota sem framin eru innan íslenska ríkisins eða gegn þeim hagsmunum ríkisins sem tilgreindir eru í 1. tölul. 6. gr. hegningarlaga.

## Um 2. gr.

Samkvæmt 5. gr. laga um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, nr. 13/1984, er framsal vegna stjórn málaafbrotu óheimilt. Fyrir gildistöku þeirra laga var hliðstætt ákvæði í 9. gr. almennra hegningarlaga. Af þessum sökum var af Íslands hálfu gerður fyrirvari við fullgildingu á Evrópusamningi um varnir gegn hryðjuverkum frá 27. janúar 1977 og réttur áskilinn til að synja beiðni um framsal vegna stjórn málaafbrotu. Sama fyrirvara gerðu einnig önnur Norðurlönd.

Við undirritun samstarfssamnings milli annars vegar Schengen-ríkjanna og hins vegar Noregs og Íslands, sem gerður var í Lúxemborg 19. desember 1996, gáfu síðarnefndu ríkin yfirlýsingu um að fyrirvari varðandi stjórn málaafbrot við fyrrgreindan Evrópusamning gildi ekki gagnvart ríkjum sem tækju þátt í Schengen-samstarfinu. Þessi yfirlýsing var ítrekuð við undirritun síðari samstarfssamnings milli Evrópusambandsins annars vegar og Íslands og Noregs hins vegar sem undirritaður var í Brussel 18. maí 1999. Í samræmi við þetta er nauðsynlegt að gera breytingar á 5. gr. laganna um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum.

Með greininni er lagt til að lögfest verði heimild til að gera samninga við erlend ríki um að tiltekin brot skuli ekki talin stjórn málaafbrot. Þessi breyting þykir ekki varhugaverð í ljósi annarra lögbundinna skilyrða fyrir framsali. Þannig verður maður ekki framseldur ef veruleg hættu er á að hann muni vegna kynþáttar, þjóðernis, trúar, stjórn málaaskoðanna eða að öðru leyti vegna stjórn málaaðstæðna sæta ofríki eða ofsóknum sem beinast gegn lífi hans eða frelsi eða eru að öðru leyti alvarlegs eðlis, sbr. 6. gr. laganna um framsal og aðra aðstoð í sakamálum. Þá er heimilt í sérstökum tilvikum að synja um framsal ef mannúðarástæður mæla gegn því, svo sem aldur, heilsufar eða aðrar persónulegar aðstæður, sbr. 7. gr. sömu laga.

## Um 3. gr.

Samkvæmt 9. gr. laga um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum er ekki heimilt að framselja mann ef sök eða dæmd refsing er fyrnd eða að öðru leyti fallin niður samkvæmt íslenskum lögum. Í þessu felst að rof fyrningarfrests fer eftir íslenskum lögum. Í 1. mgr. 62. gr. Schengen-samningsins er hins vegar gert ráð fyrir að lög þess ríkis sem biður um framsal gildi um rof fyrningarfrests. Til samræmis við þetta er lögð til viðeigandi breyting með nýrri málsgrein sem bætist við 9. gr. laganna. Það ákvæði á eingöngu við um rof fyrningarfrests og því gilda hér eftir sem hingað til íslensk lög um lengd frestsins. Einnig tekur ákvæðið eingöngu til Schengen-ríkja og því gilda áfram íslensk lög um fyrningu að öllu leyti gagnvart öðrum ríkjum.

## Um 4. gr.

Í 66. gr. Schengen-samningsins er fjallað um einfaldari málsmeðferð í framsalsmálum þegar sá sem óskast framseldur samþykkir framsal. Til að fullnægja skuldbindingum samkvæmt því ákvæði er lagt til að ný málsgrein bætist við 14. gr. laga um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum.

Samkvæmt greininni er annars vegar gerður áskilnaður um að samþykki fyrir framsali skuli bókað og samþykkt skriflega hjá lögreglu, ákærvaldi eða í dómi. Hins vegar er lagt til að sá sem óskast framseldur geti lýst því yfir að hann falli frá vernd samkvæmt svokallaðri sérreglu í framsalsmálum sem felur það í sér að maður verði ekki sóttur til saka eða látinn

fullnusta dóm vegna annars brots en greinir í framsalsbeiðni og framið var fyrir afhendingu hans. Slík yfirlýsing er bindandi nema fallið sé frá samþykki fyrir framsali.

#### Um 5. gr.

Í 22. gr. laga um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum er fjallað um heimild til öflunar sönnunargagna hér á landi til notkunar í refsímáli sem rekið er í öðru ríki. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins er óheimilt að verða við slíkri beiðni ef hún er til komin vegna verknaðar sem ekki er refsiverður samkvæmt íslenskum lögum eða ef hann getur ekki verið grundvöllur framsals skv. 5.–7. gr. laganna. Þegar beiðni kemur frá Norðurlöndum skal í stað þessara skilyrða gerður áskilnaður um að verknaður geti legið til grundvallar framsali skv. 4. gr. laga um framsal sakamanna til Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar, nr. 7/1962. Þetta felur í sér þá takmörkun að ekki er unnt að verða við beiðni frá Norðurlöndum vegna stjórn-málaafbrotts nema samsvarandi verknaður sé refsiverður eftir íslenskum lögum og sá sem grunaður er um að hafa framið slíkt brot er ekki íslenskur ríkisborgari.

Samkvæmt 51. gr. Schengen-samningsins getur ríki ekki sett önnur skilyrði vegna beiðni annars ríkis um leit eða hald en að verknaður sé refsiverður eftir lögum beggja ríkjanna og að framkvæmd beiðni sé samrýmanleg lögum þess ríkis sem veitir réttaraðstoð. Af þessum ástæðum er nauðsynlegt að gera breytingar á 3. mgr. 22. gr. laganna um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum, þannig að ekki sé gerður áskilnaður gagnvart Schengen-ríkjum um að 5.–7. gr. laganna standi ekki í vegi þess að fallist verði á beiðni. Vegna þessa ákvæðis Schengen-samningsins er einnig nauðsynlegt að falla frá því skilyrði gagnvart Norðurlöndum um að beiðni vegna stjórn-málaafbrotts varði ekki íslenskan ríkisborgara.

#### Um III. kafla.

Í 5. kafla III. þáttar (67.–69. gr.) Schengen-samningsins er fjallað um fullnustu erlendra refsíðoma. Samkvæmt 67. gr. samningsins gilda þessi ákvæði til viðbótar Evrópusamningi um flutning dæmdra manna frá 21. mars 1983, en Ísland á aðild að þeim samningi. Í þessum kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsíðoma, nr. 56/1993, til að fullnægja skuldbindingum samkvæmt Schengen-samningnum og til að unnt verði að fullgilda viðbótarsamning við Evrópusamning um flutning dæmdra manna frá 18. desember 1997. Samhliða þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að flutt verði þings-ályktunartillaga um fullgildinguna viðbótarsamningsins.

#### Um 6. gr.

Í greininni er lagt til að ný málsgrein bætist við 22. gr. laganna um að víkja megi frá skilyrðum b-liðar 1. mgr. ákvæðisins um samþykki dómþola fyrir því að viðurlögum verði fullnægt hér á landi þegar hann hefur komið sér undan fullnustu refsingar að hluta til eða í heild með því að flýja til landsins. Þetta er til samræmis við 1. mgr. 68. gr. og 69. gr. Schengen-samningsins og 1. og 3. mgr. 2. gr. viðbótarsamnings við Evrópusamning um flutning dæmdra manna. Einnig er lagt til að samþykki dómþola sé ekki skilyrði þegar senda á hann úr landi eða vísa honum brott úr ríkinu sem biður um fullnustu. Þetta svarar til 1. mgr. 3. gr. viðbótarsamningsins.

#### Um 7. gr.

Lagt er til að heimilt verði að úrskurða í gæsluvarðhald dómþola, sem komið hefur sér undan fullnustu refsingar að hluta til eða í heild með því að flýja til landsins frá ríki sem bið-

ur um fullnustu til að tryggja nærveru hans þar til fullnægjandi gögn með beiðninni hafa borist eða ákvörðun um hvort fallist verði á beiðni er tekin. Í stað gæsluvarðhalds má beita úr-ræðum 110. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, ef þau teljast viðhlítandi. Þessi grein svarar til 2. mgr. 68. gr. Schengen-samningsins og 2. mgr. 2. gr. viðbótarsamnings við Evrópusamning um flutning dæmdra manna.

#### Um 8. gr.

Með greininni er lagt til í samræmi við 6. gr. frumvarpsins að samþykki dómbóla þurfi ekki í sömu tilvikum og þar greinir þegar íslensk stjórnvöld fara þess á leit að dómur verði fullnustaður erlendis.

#### Um 9. og 10. gr.

Í greinunum er lagt til að heimilt verði að skipa lögreglumenn sem eingöngu hafi það hlutverk að sinna landamæravörslu. Einnig er lagt til að skilyrði til að fá skipun í slíkt embætti taki mið af þessu takmarkaða starfssviði. Þetta tekur mið af því að landamæraeftirlit á Keflavíkurflugvelli verður umfangsmeira með þátttöku í Schengen-samstarfinu þar sem allir farþegar á leið til og frá löndum sem ekki eru þátttakendur í Schengen-samstarfinu þurfa að sæta vegabréfaskoðun.

#### Um 11. gr.

Í 1. mgr. 1. gr. eldri laga um íslensk vegabréf, nr. 18/1953, var að finna heimild fyrir dómsmálaráðherra að ákveða með reglugerð hvort íslenskir ríkisborgarar skuli við brottför úr landi eða komu til landsins bera vegabréf. Í gildandi lögum um vegabréf, nr. 136/1998, er ekki að finna hliðstæða heimild. Með þessari grein er lagt til að úr þessu verði bætt og lögfest ótvíræð heimild til að mæla fyrir um í reglugerð hvar og hvenær íslenskir ríkisborgarar skuli bera og sýna vegabréf. Þessi heimild er meðal annars nauðsynleg til að Ísland geti fullnægt þeim kröfum sem gerðar eru til landamæraeftirlits á Schengen-svæðinu.

#### Um 12. gr.

Fyrirhugað er að Norðurlöndin hefji þátttöku í Schengen-samstarfinu haustið 2000. Eftir því hvernig undirbúningi miðar gæti þó verið nauðsynlegt að fresta þátttökunni. Því er lagt til að ráðherra ákveði hvenær lögin öðlist gildi. Einnig er lagt til að unnt verði að ákveða mismunandi gildistöku einstakra kafla laganna. Þannig væri heimilt að láta III. kafla laganna öðlast gildi fyrir svo að unnt væri að fullgilda viðauka við Evrópusamning um flutning dæmdra manna frá 18. desember 1997.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breyting á ýmsum  
lögum vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu.**

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum vegna fyrirhugaðrar þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu en gert er ráð fyrir að Norðurlöndin hefji þátttöku haustið 2000. Það er mat fjármálaráðuneytis að ekkert ákvæðanna eitt og sér hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóðs. Hins vegar er í fjárlagafrumvarpi ársins 2000 áætluð rúmlega 200 m.kr. útgjöld vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu og er þar bæði um að ræða rekstur og stofnkostnað.