

Með Schengen samkomulaginu varð Schengen svæðið til, svæði þar sem að fellt var niður allt eftirlit á innri landamærum samningsríkjanna. Þannig auðveldar Schengen regluverkið frjálsa för fólks um svæðið en á hinn veginn leiðir það til spurninga er varða mannréttindavernd. Eftirlit með fólki hefur verið fært á ytri landamærin en gripið hefur verið til ýmiss konar mótvægisáðgerða til þess að tryggja samvinnu samningsríkjanna, sérstaklega þegar kemur að alþjóðlegri glæpastarfsemi, og öryggi t.d. Schengen upplýsingakerfið. Þessari samantekt er ætlað að gefa yfirlit yfir Schengen samkomulagið ásamt því að setja fram athugasemdir um ætlaðar endurbætur og álitæfni sem lúta að mannréttindum.

Upphaflega samanstóð Schengen-svæðið af Þýskalandi, Frakklandi, Lúxemborg, Belgíu og Hollandi. Fyrsta samkomulagið var undirritað þann 14. júní 1985 og var fylgt eftir með samningi um framkvæmd Schengen-samkomulagsins árið 1990. Samningarnir tóku gildi 1995 og voru felldir inn í löggjöf ESB í maí 1999 með Amsterdam Sáttmálanum. Flest ríki EES (ESB og EFTA ríkin) taka þátt í Schengen-samstarfinu. Danmörk tekur þátt með ákveðnum fyrirvörum. Amsterdamsáttmálinn heimilaði Bretlandi og Írlandi að taka aðeins þátt í hluta Schengen-samstarfsins án skuldbindinga um að afnema vegabréfaeftirlit. Bretland og Írland taka sem ESB ríki þátti í lögreglusamvinnu ESB og eiga aðild að löggæslustofnunum ESB á þeim grundvelli en einnig taka þau þátt í Schengen upplýsingakerfinu. Kýpur, Rúmenía og Búlgaría vinna að fullri aðild og biða samþykktar frá Evrópuþinginu um að skilyrðum fyrir afnámi innri landamæra sé fullnægt. Ísland og Noregur hafa tekið þátt í Schengen-samstarfinu síðan árið 1996 án þess þó að hafa neitt ákvörðunarvald um samstarfið. Aðild landanna tveggja var síðan endurnýjuð með Brussel samningnum árið 1999 og með honum var kveðið á um stofnun samsettu nefndarinnar (COMIX).¹ Samsetta nefndin fjallar um þau mál sem eru í undirbúningi hverju sinni á gildissviði Schengen og Ísland getur þannig komið að mótun nýrrar löggjafar með athugasemdum og andmælum.² Sviss gerðist aðili að Schengen-svæðinu árið 2008 og Liechtenstein árið 2011.

Upphaflega samkomulagið frá árinu 1985³ er umfangslítið, aðeins 33. gr., og tekur aðallega til atriða varðandi innri landamærin en samkomulagið frá 1990,⁴ um framkvæmd Schengen-samkomulagsins, er mun ítarlegra og felur í sér ítarlegar reglur og áðgerðir til afnáms persónueftirlits á landamærum Schengen-ríkja og styrkingu ytri landamæra. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á efni Schengen-samningsins frá upphafi þátttöku Íslands er setning nýrra heildstæðra regla um för yfir landamæri (Schengen Borders Code⁵) og nýjar reglur um framkvæmd útgáfu vegabréfsáritana (Visa Code). Auk þess hafði Amsterdamsáttmálin talsverð áhrif á Schengen-samstarfið og framtíð þess. Frá undirritun Schengen-samkomulagsins árið 1985 hafa tæplega 200 Schengen-gerðir bæst við samstarfið sem fela í sér viðbætur og breytingar á samningunum frá 1985 – 1990. Reglurnar allar

¹ Samningur sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og konungsríkið Noregur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna. 1999/439/EC.

² Skýrsla innanríkisráðherra um Schengen samstarfið, júní 2012. Bls. 9.

<http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Schengen-skyrsla.pdf>

³ Samkomulag milliríkisstjórna ríkja Benelúx-efnahagssambandsins, sambandslýðveldisins Þýskalands og lýðveldisins Frakklands um afnám í áföngum á eftirliti á sameiginlegum landamærum. Hægt að nálgast á heimasíðu Utanríkisráðuneytisins; <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/samkomulag.pdf>

⁴ Samningur um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 14. júní 1985 milli ríkisstjórna ríkja Benelúx-efnahagssambandsins, sambandslýðveldisins Þýskalands og lýðveldisins Frakklands um afnám í áföngum á eftirliti á sameiginlegum landamærum. Hægt að nálgast á heimasíðu Utanríkisráðuneytisins;

<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/framkvæmd.pdf>

⁵ Schengen Borders Code var innleiddur á Íslandi með reglugerð 1212/2007 um för yfir landamæri.

mynda hið svokallaða *Schengen acquis*, eða Schengen réttarreglurnar.⁶ Fjallað verður um þetta regluverk hér á eftir í tveim hlutum; sá fyrri lýtur að afnámi innri landamæra og frjálsri för fólks og hinn síðari að eflingu ytri landamæra og öryggismálum.

I. Afnáam landamæraeftirlits á innri landamærum.

a. Frjáls för.

Frjáls för er grundvallarréttindi sem tryggt er með Evrópu samningunum. Í 2. gr. Schengen-samkomulagsins segir; „heimilt er að ferðast um innri landamæri án nokkurs persónueftirlits“. Með öðrum orðum er öllum einstaklingum, óháð þjóðerni, heimilt að ferðast á milli sameiginlegra landamæra Schengen-svæðisins án þess að framvísa persónuskilríkjum við för yfir landamæri. Hins vegar verða einstaklingar að hafa með sér gild persónuskilríki sem þeir geta framvísað við yfirvöld ef óskað er eftir því við annars konar eftirliti innanlands. Gild persónuskilríki Íslendinga eru vegabréf því ættu allir að hafa þau meðferðis þegar þeir ferðast. Loka skal landamærastöðvum og engir opinberir starfsmenn skulu vera á landamærum, „allar hindranir gegn frjálsu flæði umferðar um landamæri skulu afnumdar, einnig hraðatakmarkanir í öðrum tilgangi en vegna umferðaröryggis“.⁷ Ríkisborgarar þriðja ríkis (utan ESB eða EES) sem fá vegabréfsáritun frá Schengen ríki mega ferðast á milli Schengen ríkja án frekari formsatriða og eftirlits. Ríkisborgarar ESB ríkja sem ekki eru orðnir aðilar að Schengen svæðinu þurfa ekki að sækja um vegabréfsáritun heldur ekki ríkisborgarar Makedóníu og Serbíu en einnig eru ríkisborgarar vissra ríkja utan Evrópu undanþegnir vegabréfsáritun, s.s. ríkisborgarar Kanada og Bandaríkjanna.

b. Undanþágur

Schengen landamæra reglurnar sem samþykktar voru árið 2006 heimila aðildarríkjum í undantekningartilvikum að endurupptaka tímabundið landamæraeftirlit, s.s. ef að um er að ræða mikla ógn við allsherjarreglu eða öryggi innanlands. Slíkt eftirlit má ekki standa yfir lengur en í 30 daga og hafa verður samráð við Evrópskar stofnanir og önnur aðildarríki til að meta hvort ráðstafanirnar eru hæfilegar.⁸ Í reglunum er gerður greinarmunur á tímabundinni upptöku vegna fyrirsjáanlegra og ófyrirsjáanlegra tilvika. Aðildarríki nýta sér oft þetta úrræði, sérstaklega þegar þau halda alþjóðlega íþróttaviðburði (Heimsmeistarakeppnin í fótbolta í Þýskalandi 2006) eða alþjóðlegar ráðstefnur (fundir G20 ríkjanna). Aðildarríkin geta ennfremur gripið til landamæraeftirlits án fyrirvara ef það telst nauðsynlegt vegna öryggis eða allsherjarreglu s.s. vegna hryðjuverkaráása.⁹

Arabíska vorið sem hófst í lok árs 2010 var hvatning fyrir umbætur á Schengen samkomulaginu og framkvæmd þess. Þúsundir innflytjendur frá miðjarðarhafinu sem langaði til Frakklands, stjórnvöld á Ítalíu voru ekki tilbúin að leyfa þeim öllum að dveljast þar og gáfu þeim því sex mánaða dvalarleyfi sem gerði þeim kleift að ferðast um allt Schengen svæðið. Þann 17. apríl 2011 stöðvuðu Frönsk stjórnvöld allar lestir frá Ítalska bænum Vintimille til Frakklands, sem skapaði spennu á milli stjórnvalda í Ítalíu og Frakklandi. Berlusconi og Sarkozy komust að lokum að samkomulagi og sendu framkvæmdastjórn Evrópu bréf þann 26. apríl og kölluðu eftir endurskoðun á skilyrðunum til að taka upp landamæra eftirlit.

⁶ Skýrsla innanríkisráðherra um Schengen samstarfið, júní 2012. Bls. 14

⁷ Reglugerð (EC) Nr. 562/2006 Evrópuþingsins og ráðsins frá 15. mars 2006, Schengen Borders Code, 22. gr.

⁸ Schengen Borders Code, 23. gr.

⁹ Ibid, 24. gr.

Framkvæmdastjórn Evrópu setti fram tillögu sínar þann 16. september 2011. Ákvörðunin um að taka upp landamæraeftirlit á innri landamærunum ætti að taka á vettvangi ESB eftir tillögu frá framkvæmdastjórninni. Með öðrum orðum aðildarríki ættu ekki að geta tekið slíka ákvörðun einhliða. Einhliða ákvörðun um landamæraeftirlit ætti aðeins að taka í neyðartilfellum og ekki lengur en í fimm daga og ESB þyrfti að samþykkja framlengingu á þeim tíma. Að taka upp landamæraeftirlit á innri landamærum ætti að vera lokaúrræði þegar engar aðrar leiðir hafa borið árangur til að draga úr yfirvofandi hættu og því ætti ógn við þjóðaröryggi eða allsherjarreglu að vera einu ástæðurnar að baki slíkri ákvörðun.¹⁰

Fjöldmörg aðildarríki eru á móti þessari tillögu sérstaklega í ljósi aukins hlutverks framkvæmdastjórnarinnar við ákvarðanatöku um tímabundna upptöku landamæraeftirlits. Þýskaland, Frakkland og Spánn neita sérstaklega að óska eftir leyfi til framkvæmdastjórnarinnar. ESB getur ekki breytt Schengen landamæra reglunum án samþykkis aðildarríkjanna og er niðurstaðan sú að vilji ríkjanna stendur ekki til þess að færa ákvörðunarvaldið í þessum málum til framkvæmdastjórnarinnar. Allsherjarregla og allsherjaröryggi heyrir undir stjórnvöld aðildarríkjanna og þjóðþing þeirra geta hafnað nálægðarreglunni, þ.e. að ESB getur aðeins gripið inn í ef að það getur verið skilvirkara en aðildarríkið. Aðildarríkin kalla eftir auðveldari upptöku landamæraeftirlits sérstaklega vegna viðkvæms eðlis landamæra milli Grikklands og Tyrklands.

II. Styrking ytri landamæra

Aðildarríkin hafa samþykkt margskonar aðgerðir til þess að tryggja öryggi ytri landamæra með aukinni samvinnu. Þessar aðgerðir felast m.a. í reglugerðum um innkomu um ytri landamærin, stefnur í vegabréfsáritunum og hælismálum og innleiðing á sameiginlegu upplýsingakerfi (Schengen Information System, SIS). ESB tryggir ekki aðeins sín eigin landamæri heldur hefur það farið út í alþjóðlega nálgun með stuðningi við þriðju ríki vegna efnahagsþróunar og landamæravörslu (sérstaklega í gegnum Landamærastofnun Evrópu (Frontex)).

a. Trygging ytri landamæra

Til að tryggja landamæri sín hefur ESB samþykkt sameiginlega stefnu um vegabréfsáritanir ásamt upplýsingakerfi sem er drifið áfram af aðildarríkjunum.

i. Stefna um útgáfu vegabréfsáritana.

ESB samþykkti sameiginlega stefnu um útgáfu vegabréfsáritana fyrir skamma dvöl (allt að þrem mánuðum) innan Schengen svæðisins. Hinsvegar hafa aðildarríkin forræði yfir vegabréfsáritun fyrir lengri dvöl. Handhafi Schengen vegabréfsáritunar hefur leyfi til að ferðast frjálst um öll lönd Schengen svæðisins. Listi yfir þau lönd þar sem ríkisborgarar þurfa vegabréfsáritun ásamt löndum sem eru undanþegin slíkri áritun er að finna í ESB reglugerð nr. 539/2001.¹¹ Til dæmis eru ríkisborgarar Norður-Ameríku, Brasilíu, Argentínu, Ástralíu og Nýja-Sjálands undanþegin á meðan ríkisborgarar flestra ríkja Afríku og Asíu þurfa að sækja um vegabréfsáritun.¹²

¹⁰ Frekari upplýsingar er að finna hér;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:EN:PDF>, Bls. 4-6

¹¹ Reglugerð leiðtogaráðs ESB, (EC) nr. 539/2001 frá 15. mars 2001, skrá yfir þriðju ríki þar sem að krafa eru um vegabréfsáritun til þess að ferðast löglega yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins á samt lista yfir þriðju ríki sem eru undanþegin þeirri kröfu.

¹² Hægt er að sjá kort og lesa sér frekar til hér; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm

Það aðildarríki sem að er aðal eða eini áfangastaður umsækjanda tekur umsókn um vegabréfsáritun til meðferðar. Ef að aðallandið er óákveðið þá tekur inngönguríkið umsókn til meðferðar. Umsókn þarf yfirleitt að berast sendiráði eða ræðismannsskrifstofu þess aðildarríkis sem ferðast á til þrem mánuðum fyrir áætlaða heimsókn. Tekin eru fingraför af umsækjanda og hann þarf að greiða afgreiðslugjald, gefa upp tilgang ferðarinnar, sýna fram á framfærslu á heimsóknartímanum og ferðatryggingu. Yfirvöld verða að taka ákvörðun um afgreiðslu umsóknar innan 15 daga frá því hún berst.¹³

Upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir (Visa Information System, VIS) var sett upp á grundvelli ákvörðunar 2004/512/EB frá 8. júní 2004¹⁴. Upplýsingakerfið er miðlægt upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir fyrir aðildarríki sem hannað var til að auðvelda vegabréfsritunar ferlið og til að koma í veg fyrir „vegabréfsáritana kaup“ (e. „Visa shopping“). Í kerfinu verða geymdar upplýsingar um umsóknir um vegabréfsáritanir, þ.á.m. persónu- og lífkennaupplýsingar umsækjanda svo sem fingraför og ljósmynd. VIS upplýsingakerfið mun vera sett upp í áföngum og byrjar í norður-Afríku, síðan í austurlöndum nær og Persaflóasvæðinu.¹⁵ VIS upplýsingakerfið er leið til þess að berjast gegn ólöglegum innflytjendum með því að gera það auðveldara að fylgjast með því hvort einstaklingur hefur yfirgefið Schengen-svæðið eftir að vegabréfsáritun hans hefur runnið út. ESB er því að byggja upp risastórt rafrænt eftirlitskerfi, sem samanstendur af VIS, SIS og EURODAC, sem ætlað er að koma auga á og brottvísa ólöglegum innflytjendum.

ii. EURODAC

Ísland er aðili að Dyflinnarsamningnum um meðferð hælisleitendna vegna þátttöku í Schengen samstarfinu. Dyflinnarsamstarfið gengur út á samstarf vegna hælisumsókna á Schengen-svæðinu og er ætlað að koma í veg fyrir að einstaklingur ferðist milli Schengen landanna, án persónubundins eftirlits á innri landamærum og sæki um hæli í hverju landi. Meðal ákvæða í samningnum er ákvæði um EURODAC. EURODAC er kerfi sem samanstendur af miðlægum gagnagrunni og kerfi fyrir rafræna upplýsingamiðlun milli aðildarríkja. Kerfinu er ætlað að koma auga á hælisleitendur og óreglulega útlendinga (e. irregular migrants).¹⁶ Með gagnagrunninum er mögulegt að bera saman fingraför til þess að kanna hvort að hælisleitandi hefur komið ólöglega inn í ESB og/eða hvort að hann hefur sótt um hæli í öðru ESB ríki. Hægt er að finna út til hvaða ESB (EES) ríkis hælisleitandi kom fyrst og þannig ákvarða hvaða ríki ber að taka hælisumsókn hans til meðferðar. Heimilt er að geyma gögn um hælisumsækjanda í allt að 10 ár nema honum sé veittur ríkisborgararéttur í ESB ríki. Heimilt er að geyma gögn um óreglulega útlendinga í tvö ár.¹⁷ Í skýrslu sinni fyrir árið 2011 um EURODAC greindi Evrópska persónuverndarstofnunin (EDPS) frá því að gögn væru oft geymd lengur en hámarkstímann og skortur væri á reglum um gagnaeyðingu og af þeim sökum væri hætt á að við eyðingu gagnanna væri vernd þeirra brostin. EDPS taldi einnig hætt væri við því að óviðkomandi einstaklingum sé

¹³ Reglugerð Evrópuþingsins og leiðtoga ráðs ESB (EC) nr. 810/2009 frá 13. júlí 2009, Visa Code. Frekari upplýsingar er að finna hér;

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0028_en.htm

¹⁴ Ákvörðun leiðtoga ráðs ESB 2004/512/EC frá 8 júní, stofnun VIS upplýsingakerfisins.

¹⁵ Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 30. nóvember 2009, ákvörðun um fyrstu ríkin sem taka þátt í VIS upplýsingakerfinu. (C(2009) 8542)

¹⁶ Reglugerð leiðtoga ráðs ESB nr. 2725/2000 frá 11. desember 2009, stofnun Eurodac,

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33081_en.htm

¹⁷ Ibid

óviljandi gefinn aðgangur að þessum gagnagrunni og að sérstaklega væri varhugavert að hægt er að hlaða niður upplýsingum í gegnum usb tengi.¹⁸

Upplýsingar um innflytjendur og útlendinga er einnig hægt að skrá inn í SIS.

iii. Schengen upplýsingakerfið (SIS).

SIS er kjarni öryggisstefnu Schengen-samkomulagsins. Upplýsingakerfið er sameiginlegur miðlægur gagnabanki þar sem settar eru inn upplýsingar tengdar einstaklingum (eftirlýstir glæpamenn, einstaklinga sem ber að synja um inngöngu inn á Schengen-svæðið, týnda einstaklinga og einstaklinga sem óskað er eftir að framselja o.fl.) eða hlutum (stolnum bifreiðum, skilríki, skotvopn o.fl.). Hvert ríki hefur sinn eigin gagnagrunn til að vernda almannaoöryggi og allsherjarreglu. Til frekari samskipta hefur hvert aðildarríkjanna sett upp svokallaða SIRENE skrifstofu (e. Supplementary Information Request on National Entry). Skrifstofa þessi er einskona miðpunktur lögregluembætta í viðkomandi ríki sem og gagnvart öðrum Schengen-löndum til dreifingar á upplýsingum í gegnum gagnabankann. Landamæraverðir, lögregla, tollverðir og fulltrúar dómsmála hafa aðgang að gagnabankanum.

Hægt er að leita eftir einstaklingi sem skráður er í gagnabankann eftir mismunandi leitarskilyrðum, s.s. eigin nafni, dulnefni, útlitseinkennum, fæðingardegi og fæðingarstað, kyni, þjóðerni ásamt upplýsingum um hvort einstaklingurinn er ofbeldisfullur eða vopnaður og ástæðu þess að lýst er eftir honum.¹⁹ Árið 2011 voru um 35 milljón skráningar í gagnabankanum, flestar lutu að skilríkjum og bifreiðum en um ein milljón laut að einstaklingum.²⁰

Unnið er að annarri útgáfu SIS upplýsingakerfisins (SIS II) en sú vinna hófst fljótlega eftir að fyrri útgáfan var tekin í notkun. Stækkunarferlið árið 2004 og hryðjuverkaárásirnar í New York 9. september 2003 höfðu mikil áhrif á þessa vinnu og viðræður þeim tengdum.²¹ Þær leiddu m.a. til þess að nokkrar umdeildar tillögur voru samþykktar, t.d. samþykkti dóms- og innanríkismálaráð ESB notkun á lífkenniupplýsingum í júní 2003.²² Einnig fengu EUROPOL, EUROJUST, innlend yfirvöld sem sjá um vegabréfsáritanir og –eftirlit ásamt innlendum dómsmálayfirvöldum aðgang að gagnabankanum.²³ SIS II gerir því ráð fyrir skráningu lífkenna s.s. fingrafara og ljósmynda og aðgangi fjölmargra stofnana sem gerir það að öflugara tæki til aukins eftirlits (einkum ætlað í baráttunni gegn hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi). Óvíst er hvenær SIS II verður tekið í notkun vegna þess að enn hefur ekki náðst samþykki um nákvæma tilhögun kerfisins.

Flestar skráningar um einstaklinga í gagnabankanum eru vegna „óæskilegra“ útlendinga (e. unwanted aliens), af þessu má sjá nán tengsl löggjafar ESB um innflytjendamál annars vegar og refsinaemi/saknaemi hins vegar. Afleiðingar skráningar fyrir einstakling geta verið miklar s.s. synjun um komu inn í ríki eða um vegabréfsáritun, varðhald eða brottvísun. Ef ríki gefur út endurkomubann

¹⁸ Rannsóknarskýrsla Evrópsku persónuverndarstofnunarinnar um EURODAC, júní 2012, bls. 14-15

¹⁹ Reglugerð Evrópuþingsins og leiðtoga ráð ESB (EC) nr. 1987/2006 um stofnun, uppsetningu og notkun á SIS II. Hægt er að sjá samantekt á ; http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14544_en.htm

²⁰ Leiðtoga ráð ESB; tölur um SIS upplýsingakerfið. 4. mars 2011, 6434/1/11.

²¹ Reglugerð Evrópuþingsins og leiðtoga ráð ESB (EC) nr. 1987/2006 um stofnun, uppsetningu og notkun á SIS II, bls. 8, sjá einnig Joanna Parkin, bls. 30

²² Niðurstaða dóms- og innanríkismálaráðs ESB (Justice and Home affairs (JHA)), 5.-6. júní 2003, nr. 9845/03, bls. 16

²³ Reglugerð leiðtoga ráðs ESB, nr. 871/2004, um kynningu á nýjum aðgerðum fyrir SIS er varða baráttuna gegn hryðjuverkum.

á einstakling gildir það ekki aðeins í viðkomandi ríki heldur á öllu Schengen-svæðinu á grundvelli meginreglunnar um gagnkvæma viðurkenningu. Innbyrðis tengsl tilkynninga auka líkur á áframhaldandi ruglingi á milli innflytjendamála og refsinaemis. SIS II myndi ennfremur heimila frekari tengslaskráningar á milli einstaklinga s.s. fjölskyldumeðlimir glæpamanna gætu verið skráðir sem útlendingar (e. aliens) og innflytjendur gætu verið skráðir með aðilum tengdum mansali. Eftirlit með innflytjendum verður þannig meira og gæti það brotið gegn friðhelgi einkalífs þeirra og banni gegn mismunun.²⁴

Vernd upplýsinga er því grafalvarlegt vandamál í upplýsingakerfum Schengen samstarfsins og ESB sem enn hefur ekki verið fundin lausn á og óvarlegt er að opna á frekari upplýsingasöfnun og skráningu fyrr en leyst hefur verið úr því.²⁵

Í 8. gr. Sáttmála ESB um grundvallarréttindi (EU Charter of Fundamental Rights) segir að; „allir eiga rétt á vernd persónuupplýsinga sinna.“ Og ennfremur að; „ slíkar upplýsingar má aðeins vinna með af sanngirni í ákveðnum tilgangi.“ Framkvæmdastjórn ESB viðurkennir að SIS upplýsingakerfið hafi víðtækan tilgang og að tilgangur þess rúmist ekki einvörðungu innan þess að halda uppi öryggi innan Schengen-svæðisins.²⁶ ESB hefur ekki raunverulega stjórn á því hvaða aðilar hafa aðgang að gagnabankanum þar sem að slíkar ákvarðanir heyra undir aðildarríkin. Aðildarríkin hafa einnig nokkuð frjálssar hendur þegar kemur að ástæðum skráninga í gagnagrunninn. Ekki er nákvæm skilgreining á því, í Schengen sáttmálanum, hvað telst vera ógn við öryggi og allsherjarreglu sem leiðir til þess að mikið ósamræmi er á milli aðildarríkjanna og verulegum fjölda ólöglegra skráninga í gagnabankann.²⁷ Til dæmis höfðu sum ríki skráð inn í gagnabankann einstaklinga sem synjað hafði verið um hæli á meðan önnur ríki sáu þá ekki sem ógn við allsherjarreglu.²⁸ Slíkt misræmi getur einnig haft áhrif á aðgengi og vernd upplýsinga. Stjórnvöld aðildarríkjanna eiga að setja ákveðnar reglur um viðurlög við ólöglegum skráningum, leiðréttingar á slíkum skráningum ásamt reglum um bætur. Einstaklingar sem skráðir eru í gagnabankann fá sjaldnast að vita af skráningunni og komast aðeins að því þegar þeir lenda í vandræðum við að fá vegabréfsáritun eða er synjað um inngöngu í ríki. Með því að segja þeim ekki frá skráningunni er réttur þeirra til inngöngu takmarkaður ásamt því að þeir hafa ekki möguleika á að draga skráninguna í efa/kæra skráninguna.²⁹

SIS II var ætlað að bregðast við stækkun ESB og um leið Schengen-svæðisins og því er ljóst að mun meira af upplýsingum verður skráð í kerfið sem mun hafa áhrif á enn fleiri einstaklinga. Með SIS II hefði verið hægt að taka á vandamálum þeim sem komið hafa upp í sambandi við SIS en viðræðurnar einblíndu frekar á fleiri eftirlitsheimildir (lífkenniuupplýsingar og aukinni samvirkni gagnagrunna) en grundvallarréttindum. Ekki hafa verið settar fram skýrar reglur um grundvöll skráningar auk þess sem að viðbrögð við ólöglegum skráningum eru enn aðeins í landslögum ríkjanna sjálfra. Sérstaklega hefur

²⁴ Joanna Parkin. „A very comprehensive study on the SIS and the SIS II project, The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of ‘laboratories’ and the cost for fundamental rights and the rule of law“, apríl 2011, Center for European Policy Studies, Bls.28 - 29

²⁵ Ibid, bls. 31-32

²⁶ Orðsending framkvæmdastjórnar ESB um yfirlit yfir stjórnun upplýsinga er varða frelsi, öryggi og réttlæti. COM(2010)385

²⁷ Langalgengast er að ríki nýti sér heimild 96. gr. samnings um framkvæmd Schengen samstarfsins til að skrá útlending í kerfið. Skv. henni er heimilt að skrá útlendinga sem synjað hefur verið um komu inn í Schengen ríki og getur ákvörðun byggst á ógnun við almannaoöryggi og allsherjarreglu eða þjóðaröryggi sem getur stafað af veru útlendings í ríkinu, Sjá einnig Joanna Parkin, bls. 6.

²⁸ Joanna Parkin, bls. 6

²⁹ Ibid, bls. 7

verið aukin krafa um skráningu lífkenna. Hins vegar eru lífkenniupplýsingar ekki skotheldar, skv. Evrópsku Persónuverndarstofnuninni eru allt að 5 % einstaklinga sem ekki er hægt að skrá þannig þar sem að þeir hafa ólæsileg fingraför eða alls engin fingraför.³⁰ Mögulegt er að ofmeta áreiðanleika lífkenna og í rannsóknarferlinu er mögulegt að mistök séu gerð þegar kemur að því að bera saman fingraför. Má sem dæmi nefna rannsókn lögreglu á fingraförum sem fundust á ípróttatösku, sem í var sprengja, eftir hryðjuverkaárásina í Madrid.³¹ Í máli MDE, Marper gegn Bretlandi, sagði dómstóllinn að; „varðveisla á fingraförum í gögnum yfirvalda í sambandi við skilgreindan eða óskilgreindan einstakling getur, þrátt fyrir hlutleysi þeirra og óhrekjanlegt eðli þeirra (e. irrefutable character), vakið upp ýmsar spurningar varðandi vernd einkalífs“³² Samkvæmt MDE gengur sú ákvörðun að geyma fingraför einstaklings sem hefur aðeins verið grunaður um en ekki sakfelldur fyrir refsiverðan verknað gegn vernd friðhelgi einkalífs viðkomandi og er varla talin réttlæt看leg í lýðræðissamfélagi.

Ýmsar vangaveltur koma upp varðandi rekstrarsamhæfingu evrópskra gagnabanka (SIS, Eurodac og VIS). Sú staða gæti komið upp að yfirvöld/aðili sem ekki hefur rétt að aðgangi að einum gagnabanka öðlist aðgang að honum gegnum annan gagnabanka sem hann hefur aðgang að. Rekstrarsamhæfing getur einnig brotið gegn takmörkunar reglunni; gagnabankinn gæti orðið alþjóðlegur og ekki bundinn ákveðnum tilgangi. Slík alheimsnálgun felur einnig í sér útvíkkun (externalization) landamæraeftirlits.

iv. Framtíð

Rætt hefur verið um það á vettvangi Schengen-samstarfsins að innleiða tækninýjungar til að gera stjórn á ytri landamærum Schengen-svæðisins skilvirkari og samræmdari. Hefur m.a. verið rætt um styrkingu svokallaðra *smart borders*. Kjarninn í *smart borders* er þróun og uppsetning á svokölluðu *Entry/Exit kerfi og Registered Travel Program*. Með þessum tveim tækninýjungum er mögulegt að ná betri yfirsýn yfir ólöglega og óreglulega útlendinga á Schengen-svæðinu, en á sama tíma myndi aðgangur ferðamann til svæðisins sem ferðast í góðri trú verða auðveldari. Núgildandi reglur þykja ósveigjanlegar og sömu reglur gilda um alla ferðamenn sama hvort að hætta stafar af þeim eða ekki.³³

b. Útvíkkun landamæraeftirlits.

i. Frontex

Frontex var sett á fót árið 2005 í Varsjá í Póllandi.³⁴ Markmið Frontex er að auðvelda landamæraeftirlit (sem er á hendi aðildarríkjanna) með því að bjóða upp á þjálfun fyrir kennara landamæravarða, aðstoð í aðstæðum þar sem þörf er á aukinni tæknilegri og framkvæmdalegri aðstoð á ytri landamærum ásamt aðstoð við sameiginlegum endursendingum ólöglegra innflytjenda.³⁵

Helsta hlutverk Frontex er að stuðla að eflingu öryggis og varna ytri landamæra Schengen-svæðisins. Er á vegum stofnunarinnar unnin umfangsmikil áhættugreining og kortlagning á því hvar helstu

³⁰ Álit Evrópsku persónuverndarstofnunarinnar (2005/C 181/6).

³¹ Álit Evrópsku persónuverndarstofnunarinnar (2006/11 C91/38), sjá einnig Joanna Parkin, bls. 28.

³² MDE, Marper gegn Bretlandi (30562/04, 30566/04).

³³ Skýrsla innanríkisráðherra, bls. 27

³⁴ Reglugerð Ráðherraráðs ESB (EC) Nr. 2007/2004, frá 26. október 2004, um stofnun Evrópustofnun sem stjórnar samvinnu á ytri landamærum aðildarríkja ESB (Frontex).

³⁵ Samantekt á reglugerð ráðherraráðsins um Frontex má sjá hér;

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_en.htm#AmendingAct

veikleikar ytri landamæranna er að finna. Aðildarríkin láta stofnuninni í té mannafla og tæki, s.s. þylur og sérfræðinga. Frontex hefur á grundvelli áhættugreiningarinnar skipulagt nokkur þekkt sameiginleg verkefni um eftirlit og aðstoð á veikleikasvæðum ytri landamæranna. Má sem dæmi nefna að Austurríki, Ísland, Ítalía, Pólland og Bretland þátt í verkefnunum Poseidon og Nautilus sem ætlað var að gæta grísku landamæranna árið 2006. Í kjölfar arabíska vorsins í febrúar 2011 hófst verkefnið Hermes meðfram ströndum Ítalíu og Möltu.

Frontex kemur einnig að vinnu við útvíkkun landamæraeftirlitsins og hefur m.a. gert samninga við þriðju ríki s.s. Grænhöfðaeyjar og Míritaníu. Frontex skipulagði aðgerðina Hera II þar sem að skip og flugvélar frá Ítalíu, Finnlandi og Portúgal höfðu eftirlit með ströndum Senegal, Míritaníu, Grænhöfðaeyja og Kanaríeyja. Með þessari aðgerð sem að stóð frá ágúst til desember árið 2006 tókst að hefta flæði ólöglegra innflytjenda verulega.³⁶ Ísland hefur tekið þátt í aðgerðum Frontex og sent bæði mannskap og varðskipið Ægi og gæsluflugvélin TF-SIF til aðstoðar.

Nokkrar spurningar vakna þegar skoðað er hvort að aðgerðir og framkvæmd Frontex standist mannréttindasamninga. Fyrst má nefna að sú aðgerð að skipuleggja sameiginlegt leiguflug til að flytja ólöglega innflytjendur fellur undir fjórða viðauka við MSE þar sem 4.gr. bannar hópbrottvísun útlandinga. Þrátt fyrir að sumar aðgerðir leiði til björgun mannlífa (menn landhelgisgæslunnar björguðu 93 einstaklingum úti fyrir ströndum Krítar árið 2011³⁷) þá er aðaláhersla Frontex aðgerða að stöðva för ólöglegra innflytjenda yfir landamæri Schengen-svæðisins með því að hindra þá í því að yfirgefa land sitt. Innflytjendur eru þannig allir taldir ólöglegir óháð mögulegri stöðu þeirra sem flóttamenn eða hælisleitendur. Frontex hefur heimildir til að snúa við öllum farartækjum áður en þeir koma inn í Evrópu og ná því Evrópureglur ekki yfir þá. Hinsvegar bannar 33. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna aðildarríkjum að; „vísa flóttamanni brott eða endursenda hann á nokkurn hátt til landamæra ríkis, þar sem lífi hans eða frelsi mun vera ógnað vegna kynþáttar hans, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmalaskoðana.“ Reglan um bann við endursendingu er einnig hefðbundin meginregla þjóðarréttar og gildir því um alþjóðasamfélagið í heild sinni. Að auki brjóta aðgerðir sem fram fara í landhelgi þriðja ríkis gegn 2. mgr. 12. gr. samnings S.þ. um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (SBSR) þar sem segir að; „allir menn skulu frjálsir að yfirgefa hvaða land sem er, þar með talið sitt eigið land.“ Þing ESB knúði á um að Frontex skipaði sérstakan fulltrúa grundvallarréttinda (Fundamental Rights Officer (FRO)) og að einnig yrði stofnuð sérstök ráðgjafarmiðstöð grundvallarréttinda (e. consultative forum (CF)). Hægt er að vísa ætluðum brotum

ii. Samvinna við þriðju ríki

ESB ákvað að ekki væri nóg að styrkja ytri landamærin heldur væri einnig gott að koma á stöðugleika í nágrannaríkjunum og þrýsta á þriðju ríki að taka aftur við farandfólki (e. migrants) sem komið hafa ólöglega inn í ESB ríki.

1. Stöðugleiki í nágrannalöndunum.

Stækkun ESB til austurs breytti landamærum þess talsvert og nýir nágrannar urðu gegnumstreymislönd farandfólks sem vildi komast yfir landmærin inn í ESB ríkin. Því var krafa um að nýju aðildarríkin styrktu verulega landamæravörslu sína á ytri landamærum. Slík krafa leiddi hins

³⁶ Heimasíða Frontex; <http://www.frontex.europa.eu/news/longest-frontex-coordinated-operation-hera-the-canary-islands-ZubSEM>

³⁷ <http://migrantsatsea.wordpress.com/category/states/iceland/>

vegar til spurninga um samvinnu nýju aðildarríkjanna við önnur austur-evrópsk ríki sem ekki eru aðilar að ESB þar sem að borgarar þeirra þurftu nú að sækja um vegabréfsáritun til að komast inn í ESB. Hins vegar leiddi þetta til jákvæðrar þróunar í löndum eins og Rússlandi, Úkraínu, Hvíta Rússlandi og nýju ESB ríkjanna fyrir fólk af mismunandi þjóðarbrotum innan þessara ríkja. Var leitast við að yfirstíga staðal ímyndir og gremju milli þjóðarbrotu og frelsi fólks til að rækta uppruna sinn jókst.³⁸ Til að komast hjá því að skapa pólitískan aðskilnað í Evrópu ákvað ESB að skapa „svæði velsældar og vináttu milli nágrannaríkja“ sem einnig átti að ná til miðjarðarhafsríkja (European Neighbourhood Policy (ENP)).³⁹ Með þessu átti að stuðla að efnahagslegri samvinnu s.s. samvinnu eða samstarfssamningum, samþættingu á flutningum og í orku- og umhverfismálum auk samvinnu við að ná fram sameiginlegum gildum s.s. mannréttindum, lýðræði og réttarríki.⁴⁰

Slík samvinna hefur einnig áhrif á landamæravörslu og innflytjendaeftirlit. ESB „framselur“ hluta af innflytjendaeftirliti til nágrannaríkjanna með aðgerðaáætlunum og samningum (endurviðtökusamningar (e. readmission) og samstarfssamningum).⁴¹ Nágrannaríki geta verið beðin um að taka þátt í samstarfi um vegabréfsáritanir, stýringu á flæði farandfólks, aðgerðum gegn mansali o.fl.⁴² Borgarar þessara ríkja þurfa samt sem áður vegabréfsáritun til að ferðast innan ESB, nema borgarar Króatíu og Ísrael.

ENP má gagnrýna fyrir að einblína á öryggi frekar en efnahagsþróun. Efling ytri landamæra og vernd gegn innflytjendum og hryðjuverkaárásum virðist vera forgangsatriði og mannréttindi falla í skuggann af því. ESB er með nágrannasamninga við Egyptaland, Túnis og Líbýu. Í kjölfar arabíska vorsins var ljósi varpað á mannréttindabrot sem eiga sér stað í þessum ríkjum og má segja að ESB fylgi ekki stíft eftir þeim markmiðum sínum að efla sameiginleg gildi líkt og lýðræði og réttarríki.

Endurviðtökusamningar felast oftast í ENP en einnig er hægt að gera slíka samninga við önnur þriðju ríki.

2. Endurviðtökusamningar og samstarf um hreyfanleika.

Endurviðtökusamningum er ætlað að greiða fyrir brottvísun og endurviðtöku ólöglegra innflytjenda til upprunaland þeirra eða til lands sem þeir hafa ferðast í gegnum. Samningarnir geta verið tvíhliða (á milli aðildarríkis og þriðja ríkis) og marghliða (fyrir ESB í heild sinni). Endurviðtöku ákvæði hafa einnig verið sett í ýmsa samstarfssamninga sem gerðir hafa verið við þriðju ríki frá árinu 1995 og hefur verið skipulega fylgt eftir frá fundi leiðtogaráðsins í Sevilla árið 2002. Nálgun ESB felur í sér sífellt fleiri skyldur á hendur þriðju ríkja, m.a. að taka aftur við einstaklingi sem kemur frá öðru ríki en ferðaðist í gegnum samningsríkið.

Samstarf um hreyfanleika er nýr liður í alheimsnálgun ESB á innflytjendamálum. Þessar ramma stefnur hafa að geyma ákvæði um löglega sem ólöglega innflytjendur. Tveir samningar á grundvelli þessara stefna voru samþykktir árið 2008. Grænhöfðaeyjar og Moldavía samþykktu að endurviðtaka borgara sína og einstaklinga sem hafa ferðast í gegnum landsvæði þeirra. Þau þurfa einnig að taka

³⁸ Florian Trauner, Imke Kruse, „EC Visa Facilitation and Readmission Agreements : Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood“, bls. 12.

³⁹ Orðsending framkvæmdastjórnar ESB og Evrópuþingsins, 11. mars 2003. „Viltari Evrópa – Nágrenni; nýr rammi um samskipti við nágretta okkar fyrir austan og sunnan“, bls. 4. Sjá einnig; http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm

⁴⁰ http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_en.htm

⁴¹ Abdelkhalq Berramdane, „La Politique de Voisinage de l'Union Européenne“

⁴² Katerina Stancova: *EU Migration Policy & ENP*, Ritgerð kynnt á fimmtu samevrópsku ráðstefnu ECPR í Portó 24. – 26. júní 2010. Bls. 13

þátt í efldri samvinnu við ESB til að stöðva ólöglega innflytjendur með því m.a. að deila upplýsingum með ESB og yfirvöldum í aðildarríkjum þess. Í staðinn á ESB að bjóða fleiri kosti fyrir innflytjendur frá samningsríkjunum ásamt því að styðja við þróunarvinnu.

Þessi endurviðtöku stefna sýnir sífellt aukinn fókus ESB á innflytjendamál og einstrengilega nálgun þess í þeim málum. ESB hótar þriðju ríkjum að hætta stuðningi við þróunarmál ef þau brjóta gegn skyldum sínum í innflytjendamálum. Einnig getur slík stefna leitt til alvarlegra mannréttindabrota. Schengen-samkomulagið hefur þannig skapað hálfgerð „Evrópu virki“ sem að heimilar frjálsaför borgara sinna en gerir það nánast ómögulegt fyrir aðra að komast inn fyrir landamærin

Heimildaskrá

Abdelkhaleq Berramdane, „*La Politique de Voisinage de l'Union Européenne*“ í Voisinage et Bon Voisinage à la Croisée des Droits Internes, International et Communautaire, CECISE, Université Pierre-Mendès France de Grenoble, 2009.

Florian Trauner, Imke Kruse, „EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood“, CASE Network Studies and Analyses Nr. 363/2008, Varsjá 2008

Katerina Stancova: „*EU Migration Policy & ENP*“, Ritgerð kynnt á fimmtu samevrópsku ráðstefnu ECPR í Portó 24. – 26. júní 2010. (Útdráttur úr bókinni: Katerina Stancova, „Integrating EU Migration Policy into the European Neighbourhood Policy. The Origins, Achievements and Prospects.“ Písa 2009. <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/139.pdf>