

149. löggjafarþing 2018–2019.

Skýrsla

dómsmálaráðherra um Schengen-samstarfið.

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Schengen-samstarfið í hnotskurn.....	3
Afnám persónubundins eftirlits á innri landamærum.....	5
Mótvægisáðgerðir	5
Schengen úttektir	6
Landamæri, lögreglusamvinna og öryggismál.....	7
Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex)	7
Entry/Exit kerfi.....	8
European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)	9
Schengen Borders Code.....	9
Schengen-upplýsingakerfið (SIS)	10
Rekstrarsamhæfing upplýsingakerfa á Evrópuvísu (Interoperability).....	11
Landamærasjóður.....	11
Evrópustofnun um rekstur stórra upplýsingatækniakerfa (Eu-LISA).....	12
Tímabundið eftirlit á innri landamærum.....	12
Útlendingamál	14
Bráðabirgðaaðgerðir ESB á vettvangi útlendingamála.....	15
Langtímaaðgerðir ESB á vettvangi útlendingamála.....	16
Dyflinnarreglugerðin.....	17
Eurodac fingrafaragrunnurinn	19
Brottvísunartilskipunin og beiting endurkomubanns.....	19
Evrópsk stuðningskrifstofa í málum er varða alþjóðlega vernd (EASO/EUAA).....	19
Áherslubreytingar ESB varðandi samspil útlendinga- og landamæramála	20
Vegabréfsáritanamál	20
Vegabréfsáritanir (Visa Code).....	21
Upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir (VIS).....	21
Afnám áritunarfrelsis (Visa Suspension Mechanism).....	21
Rafrænar vegabréfsáritanir (e-visas).....	22
Fundir dóms- og innanríkisráðherra / Justice and Home Affairs Council.....	23
Lokaorð	23

Inngangur

Ísland hóf þátttöku í Schengen-samstarfinu 25. mars árið 2001 samhliða Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð. Frá árinu 2001 hefur Schengen-samstarfið vaxið og breyst umtalsvert. Þátttökuríkjum hefur ekki einungis fjölgað, sem gerir Schengen-svæðið mun stærra en upphaflega, heldur hefur regluverkið í kringum samstarfið stækkað og verður sífellt umfangsmeira. Þetta á ekki hvað síst við um þróun mála undanfarin 3 ár í kjölfar þeirrar gríðarlegu aukningar sem varð á straumi flóttamanna til Evrópu á árinu 2015 og aukinnar öryggisógnar vegna endurtekinnna hryðjuverkaárása í þátttökuríkjum samstarfsins. Þessum áskorunum hefur þurft að mæta með breytingum á gildandi löggjöf sem og með setningu nýrra reglna um fjölmörg atriði þannig að regluverk samstarfsins teygir anga sína lengra og lengra. Samhliða auknum breytingum hefur málsmeðferð Schengen-gerða á vettvangi samstarfsins styst töluvert sökum þess hversu skjótt hefur þurft að bregðast við því neyðarástandi sem upp kom árið 2015. Schengen-gerðirnar eru þannig ekki einungis fleiri heldur hljóta þær skjótari málsmeðferð en af því leiðir að styttri tími er til að undirbúa innleiðingu þeirra heima fyrir. Þessi þróun mun fyrirsjáanlega halda áfram á næstu árum. Reglurnar verða fleiri og flóknari og hagsmunagæsla hvers þátttökuríkis um leið meiri og tímafrekari, sem og mikilvægari.

Ísland hefur gert sitt besta til að fylgja eftir örrí þróun á vettvangi samstarfsins. Samkvæmt samningi Íslands um þátttöku í Schengen-samstarfinu, sem undirritaður var í Brussel árið 1999, hefur Ísland rétt til þátttöku í mótun allra Schengen-gerða frá framlagningu þeirra, allt þar til greitt er atkvæði um endanlegt samþykki. Aðkoma Íslands að lagamótun er þannig sú sama á vettvangi ráðherraráðsins og aðildarríkja ESB þegar kemur að mótun Schengen-gerða, að undanskildum atkvæðarétti um endanlegt samþykki gerðarinnar. Þetta þýðir að Ísland hefur rétt á að sitja alla fundi sérfræðinga, stýrinednda, sendiherra og ráðherra þar sem Schengen-gerðir eru til umfjöllunar og gera munnlegar og skriflegar athugasemdir. Dagleg framkvæmd Schengen-samstarfsins á Íslandi er í höndum dómismálaráðuneytisins, sem m.a. hefur fulltrúa í sendiráði Íslands í Brussel sem sinnir hagsmunagæslu, embættis ríkislögreglustjóra, lögregluumdæma landsins og Útlendingastofnunar. Þá koma utanríkisráðuneytið, Landhelgisgæsla Íslands, Persónuvernd og Þjóðskrá Íslands að ákveðnum afmörkuðum verkefnum tengdum Schengen. Sá fjöldi starfsmanna sem sinnir Schengen málaflöknum að staðaldri á Íslandi hefur ekki vaxið í takt við fjölgun verkefna. Að þessu þarf að huga hið fyrsta og leggja mat á það til framtíðar hvernig Ísland hyggst beita sér innan samstarfsins. Ísland hefur líkt og að framan greinir greiðan aðgang að hagsmunagæslu á vettvangi samstarfsins í gegnum þátttökusamning okkar að Schengen.

Í eftirfarandi skýrslu verður fjallað um Schengen-samstarfið almennt og málaflokka þess. Þá verður fjallað um þau verkefni sem hafa verið í mótun undanfarið ár sem og verkefni fram undan til að varpa ljósi á þann öra vöxt sem samstarfið hefur sætt og það sem fram undan er.

Schengen-samstarfið í hnotskurn

Schengen-samstarfið felst í grundvallaratriðum í tvennu. Annars vegar afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-riksja og hins vegar mótvægisáðgerðum, sem felast einkum í samræmdum reglum um eftirlit á ytri landamærum Schengen-svæðisins og samvinnu lögregluliða meðal þátttökuríkjanna, þ. á m. rekstri Schengen-upplýsingakerfisins, til að tryggja öryggi borgara á Schengen-svæðinu. Afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-riksjanna er ætlað að greiða fyrir frjálsri för fólks innan Evrópu, en frjáls för fólks er eitt af fjórfrelsum innri markaðar

Evrópusambandsins (ESB) sem Ísland gerðist aðili að með EES samningnum sem tók gildi 1. janúar 1994.

Upphaflegt Schengen-samkomulag var undirritað árið 1985 af hálfu Þýskalands, Frakklands og Benelúxlandanna þriggja, nánar tiltekið Belgíu, Hollands og Lúxemborgar. Árið 1990 undirrituðu sömu lönd Schengen-samninginn sem fjallar um útfærslur og innleiðingu markmiða Schengen-samkomulagsins frá 1985. Í Schengen-samningnum frá 1990 er efnissvið samstarfsins afmarkað auk þess sem kveðið er á um ítarlegar reglur og aðgerðir til afnáms persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-rikjanna, þ.e. á landamærum á lofti, land og sjó. Árið 1990 bættist Ítalía við sem þátttökuríki Schengen-samstarfsins, árið 1991 Spánn og Portúgal, árið 1992 Grikkland, árið 1995 Austurríki og árið 1996 bættust Norðurlöndin 5 við Schengen-samstarfið. Einungis ári síðar hófst vinna við að færa Schengen-samstarfið undir hatt Evrópusambandsins (ESB), og var það gert árið 1999 með Amsterdam sáttmálanum. Þá þurfti að semja sérstaklega um Schengen aðild þeirra landa sem ekki voru jafnframt aðildarríki ESB, nánar tiltekið Noregs og Íslands. Það var gert með Brussel samningnum svokallaða sem kveður á um þátttöku Noregs og Íslands í Schengen-samstarfinu. Í dag eru þátttökuríki Schengen-samstarfsins 26 talsins.

Þátttökuríki Schengen-samstarfsins:

1985: Þýskaland,
Frakkland, Belgía,
Holland og Lúxemborg
1990: Ítalía
1991: Spánn og Portúgal
1992: Grikkland
1995: Austurríki
1996: Norðurlöndin 5
2007: Eistland, Lettland,
Litáen,
Malta, Pólland, Slóvakía,
Slóvenía,
Tékkland og Ungverjaland
2008: Sviss
2011: Liechtenstein

Búlgaría, Rúmenía,
Króaía og Kýpur,
sem aðildarríki ESB,
vinna að undirbúningi
fyrir fulla þátttöku í
Schengen. Ekki liggur
fyrir hvenær af henni
verður.



Afnám persónubundins eftirlits á innri landamærum

Með frjálsri för og afnámi persónubundins eftirlits á innri landamærum Schengen-ríkjanna njóta einstaklingar fyrst og fremst mikilla þæginda við ferðalög milli þátttökuríkja. Persónubundið eftirlit felst í því að hver og einn einstaklingur er stöðvaður við för sína yfir landamæri og honum gert að gera grein fyrir sér með viðurkenndum persónuskilríkjum. Með afnámi slíks persónubundins eftirlits á innri landamærum getur einstaklingur ferðast með t.d. skipi, flugvél eða bifreið yfir innri landamæri frá einu Schengen-ríkja til annars, án þess að sæta eftirliti landamæravarðar. Það er algengur misskilningur að Schengen-samstarfið gangi út á að einstaklingur geti ferðast milli þátttökuríkja án vegabréfs. Einstaklingur sem ferðast um Schengen-svæðið verður ávallt að geta sannað á sér deili með gildum persónuskilríkjum, til dæmis í þeim tilvikum er lögregla hefur afskipti af einstaklingi af einhverjum ástæðum. Einu íslensku persónuskilríkin sem gilda á erlendum vettvangi eru vegabréf. Þannig verður Íslendingur sem ferðast frá Íslandi til annars Schengen-ríkis ávallt að hafa vegabréf sitt meðferðis þótt honum sé ekki gert að framvísa því á landamærum við för sína yfir innri landamæri. Enn fremur ber að nefna að sum flugfélög hafa sett það sem skilyrði fyrir innritun í flug að einstaklingur hafi meðferðis gilt vegabréf.

Mótvægisáðgerðir

Til þess að niðurfelling eftirlits á innri landamærum þátttökuríkja Schengen gangi upp, og til að tryggja öryggi borgara innan svæðisins sem ferðast frjáls án persónubundins eftirlits um innri landamæri, eru margvíslegar mótvægisáðgerðir nauðsynlegar.

Í *fyrsta lagi* hafa þátttökuríkin sett sér samræmdar reglur um eftirlit á ytri landamærum. Þetta þýðir að alls staðar þar sem einstaklingur fer yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins, hvort sem það er við komu frá Bandaríkjunum til Keflavíkurflugvallar, frá Marokkó til Spánar eða frá Úkraínu til Póllands, sætir hann samskonar landamæraeftirliti. Um för yfir landamæri gildir reglugerð EU 399/2016 (Schengen Borders Code),¹ sem er ein af grundvallarreglugerðum Schengen-samstarfsins. Schengen Borders Code var innleidd í íslenskan rétt með reglugerð um för yfir landamæri nr. 866/2017. Í því skyni að tryggja samræmdar reglur um eftirlit á ytri landamærum og viðhalda öryggi alls staðar á ytri landamærum var árið 2005 sett á laggirnar stofnun um framkvæmd samvinnu á ytri landamærum Schengen-ríkjanna, (European Border and Coast Guard Agency eða Frontex). Þá var árið 2007 settur á fót sérstakur sjóður vegna ytri landamæra en þangað geta Schengen-ríkin sótt styrki til verkefna um bætt öryggi á ytri landamærum. Sjóðurinn var endurnýjaður árið 2014 og stendur til að endurnýja hann aftur árið 2021.

Í *öðru lagi* viðhafa þátttökuríki Schengen umfangsmikla lögreglusamvinnu sín í milli, þ. á m. með rekstri og notkun Schengen-upplýsingakerfisins, *Schengen information system (SIS)*. SIS er samræmt rafrænt upplýsingakerfi sem löggæsluyfirvöld allra Schengen-ríkjanna nota en í kerfið eru skráðar ákveðnar upplýsingar um einstaklinga og vörur. SIS kerfið hefur löngum þótt eitt stærsta afrek Evrópusamruna. Á Íslandi gilda lög nr. 16/2000 um Schengen-upplýsingakerfið, með síðari breytingum. Í tengslum við rekstur SIS ber öllum þátttökuríkjum Schengen að koma á fót svokallaðri SIRENE skrifstofu innan lögreglunnar, en SIRENE er skammstöfun fyrir *Supplementary Information Request at the National Entry*. Starfsmenn SIRENE skrifstofa eru þannig virkir notendur SIS kerfisins auk þess sem þeir sinna því mikilvæga hlutverki að miðla viðbótarupplýsingum úr SIS til samstarfsaðila sinna í Schengen-

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>

ríkjunum. Samskipti eru ekki í gegnum réttarbeiðnir og ráðuneyti heldur beint á milli löggæslufyrivalda sem gerir þau bæði einföld og skilvirk. Um SIRENE skrifstofur er gjarnan sagt að þær séu hinn mannlegi þáttur SIS kerfisins. SIRENE skrifstofa Íslands er hluti af alþjóðadeild embættis ríkislögreglustjóra. Aðrir notendur SIS kerfisins eru lögreglumenn sem sinna landamæraeftirliti og eftirliti með útlendingum. Annað samstarf á vettvangi lögregluliða innan Schengen-svæðisins er m.a. í fíkniefnamálum, vopnamálum og baráttunni gegn skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum.

Í þriðja lagi skuldbinda þátttökuríki Schengen sig til að fylgja samræmdri stefnu við útgáfu vegabréfsáritana. Af því leiðir fyrst og fremst að Ísland fylgir sömu reglum og ESB um útgáfu vegabréfsáritana og gerir tvíhliða samninga með hliðsjón af samningum ESB um að greiða fyrir útgáfu vegabréfsáritana, samninga um vegabréfsáritanafrelsi og samninga um endurviðtöku útlendinga sem ekki hafa heimild til dvalar á Schengen-svæðinu. Um útgáfu vegabréfsáritana gildir EU reglugerð 810/2009 (Visa Code)² sem innleidd var í íslenskan rétt með reglugerð um vegabréfsáritanir nr. 1160/2010. Þátttökuríki Schengen hafa frá árinu 2011 einnig starfrækt sérstakt upplýsingakerfi, *Visa Information System (VIS)*, þar sem upplýsingar um umsóknir og útgefnar vegabréfsáritanir eru skráðar.³ Með samræmdum reglum um útgáfu vegabréfsáritana er einnig samræmt form vegabréfsáritana fyrir allt Schengen-svæðið. Það gerir þátttökuríkjun kleift að semja sín í milli um fyrirvar til útgáfu vegabréfsáritana. Ísland hefur þannig samið við önnur Schengen- ríki um fyrirvar til útgáfu vegabréfsáritana um heim allan.⁴ Ísland greiðir ekki sérstaklega fyrir þessa þjónustu en umsækjendur þurfa að greiða fyrir vegabréfsáritun og ríkið sem sinnir fyrirvari innheimtir þá fjárhæð.

Í fjórða lagi viðhafa þátttökuríki Schengen-samstarfsins samvinnu um réttaraðstoð í sakamálum, þ. á m. meginregluna um að einstaklingur verður ekki saksóttur eða refsað tvívegis fyrir sama afbrot innan Schengen-svæðisins.

Í fimmta lagi ber að nefna að Ísland, sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu, er ekki skuldbundið af heildarstefnu ESB í útlendinga- og málum er varða alþjóðlega vernd. Ísland hefur þó skuldbundið sig Dyflinnar-samstarfinu, þ. á m. Eurodac kerfinu og afmörkuðum reglum er varða útlendingamál, þ. á m. um brottvísanir og endurkomubann útlendinga í ólögumatri dvöl.

Schengen úttektir

Í febrúar og mars 2017 komu til landsins 56 erlendir sérfræðingar í sex hópum til þess að taka út þátttöku Íslands í Schengen samstarfinu. Schengen-úttektir eru tæki Evrópusambandsins til að fylgjast með því hvernig regluverkinu er framfylgt í Schengen ríkjunum. Úttektirnar eiga m.a. að tryggja skilvirka, samræmda og gagnsæja beitingu Schengen reglnanna og tryggja gagnkvæmt traust ríkjanna. Úttektirnar fara fram á fimm ára fresti. Þeir þættir sem teknir eru út eru eftirfarandi: Útgáfa vegabréfsáritana (Visa Code), Schengen upplýsingakerfið (SISII)/SIRENE skrifstofan, brottvísanir útlendinga í ólögumatri svöl og beiting endurkomubanns, lögreglusamvinna, persónuvernd og ytri landamæri. Úttektirnar felast m.a. í vettvangsferðum, undirbúnum og óvæntum, kynningum á regluverki og framkvæmd einstakra þátta samstarfsins. Að úttekt lokinni skilar úttektarhópurinn drögum að skýrslu, sem Ísland hefur tvær vikur til þess að gera athugasemdir við. Þegar skýrslan er

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=en>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0767&from=EN>

⁴ Hér má sjá lista yfir fyrirvarssamninga Íslands: <http://utl.is/index.php/hvar-er-haegt-adh-saekja-um-aritun>

tilbúin er hún kynnt á Schengen Committee fundi í Brussel ásamt lista með athugasemdum yfir atriði sem þarfnast úrbóta. Íslandi ber að útbúa aðgerðaráætlun yfir það hvernig brugðist verði við athugasemdum úttektarinnar. Aðgerðaráætlunin verður uppfærð reglulega og framkvæmdarstjórnin upplýst um stöðu mála þar til brugðist hefur verið við öllum athugasemdunum.

Úttektirnar komu almennt ágætlega út þó svo aðgerðarlisti íslenskra stjórnvalda sé umfangsmikill svo telja megi að Ísland fullnægi að fullu skuldbindingum sínum sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu. Sá úttektarþáttur sem kom hvað verst út laut að skyldum Íslands hvað varðar landamæraeftirlit. Þá komu fram alvarlegir annmarkar á framkvæmdinni á Keflavíkurflugvelli en auk þess var bent á alvarlega veikleika í stjórnskipulagi málaflokksins í heild. Þá var talið að mannafla skorti til þess að framkvæmdin uppfylli gæðakröfur, að bæta þurfi búnað og áhættugreiningar, þ. á m. farþegalistagreiningar. Þá var einnig talið að þjálfun og menntun starfsmanna uppfylli ekki þær lágmarkskröfur sem gerðar eru á þessum vettvangi. Vinna við framtíðarstefnumótun stendur nú yfir á Íslandi en aðgerðir til úrbóta munu fyrirjábanlega vera kostnaðarsamar. Gert er ráð fyrir töluverðri aukningu fjármagns til málaflokksins í frumvarpi til fjárlaga 2019.

Landamæri, lögreglusamvinna og öryggismál

Segja má að Schengen-samstarfið hafi sætt fordæmalausum áskorunum undanfarin þrjú ár í framhaldi af þeim aukna fjölda flóttamanna árið 2015 og aukinni öryggisógn af hálfu endurtekinna hryðjuverkaárása. Unnið hefur verið að viðbrögðum við þessum atburðum, bæði aðgerðum á vettvangi útlendingamála og mála er varða alþjóðlega vernd, sem nánar verður fjallað um í kafla 4, sem og aðgerðum á vettvangi öryggismála líkt og stefnumótun, aukinni nýtingu þeirra verkfæra sem þegar eru til staðar, upplýsingaskiptum, aukinni nýtingu tækninýjunga og styrkingu ytri landamæra, m.a. með hertu landamæraeftirliti.

Málefni landamæra- og lögreglusamvinnu teljast almennt þróun á Schengen-samstarfinu. Samvinna á vettvangi öryggismála telst hins vegar ekki nema að hluta Schengen-tengd, nánar tiltekið þegar samvinnan varðar t.d. öryggi á ytri landamærum eða nýtingu Schengen-upplýsingakerfisins svo dæmi séu tekin.

Hér á eftir verður fjallað um helstu verkefni Schengen-samstarfsins á vettvangi landamæra- og lögreglusamvinnu sem unnið hefur verið að undanfarin misseri og helstu verkefni sem framundan eru.

Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu (Frontex)

Árið 2016 tók gildi ný stofnreglugerð nr. 2016/1624 um landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu, (Frontex).⁵ Með nýju stofnreglugerðinni urðu töluverðar breytingar á starfsemi Frontex, þ. á m. var fjöldi starfsfólks í höfuðstöðvum Frontex í Varsjá tvöfaldaður, sameiginlegum aðgerðum stofnunarinnar á ytri landamærum fjölgað, stuðningur við brottvísanir útlendinga í ólögumætri dvöl aukinn til muna auk þess sem stofnunin fékk umboð til samstarfs við þriðju ríki sem eiga landamæri að Schengen-svæðinu. Aukin áhersla var lögð á verkefni stofnunarinnar um gerð veikleikamats, áhættugreiningu og áhættumat fyrir ytri landamæri og Schengen-svæðið í heild. Þá voru auknar skyldur lagðar á Schengen-ríkin til framlaga á tækjum fyrir sameiginlegar aðgerðir Frontex á ytri landamærum og til lágmarksframlaga á mannskap til evrópsku landamærasveitanna (e. *European Border Guard Teams*),

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN>

en hið síðarnefnda var fyrir breytinguna árið 2016 valkvætt. Ísland er nú skuldbundið til að hafa tvo landamæraverði til taks ef beiðni þess efnis kemur frá stofnuninni. Um leið hafa fjórframlög allra ríkjanna til Frontex aukist svo stofnunin geti sinnt framangreindum verkefnum. Innleiðing breytingarreglugerðarinnar frá 2016 gengur ágætlega hér á landi en þó nokkuð hægar en vonast var til. Þá ber að geta þess að skv. 4. gr. reglugerðarinnar er aðildarríkjum skylt að setja sér stefnu um samþætta landamæraastjórn en slík stefna er nú í undirbúningi hjá dómsmálaráðuneytinu.

Á fundi leiðtoga ESB, sem haldinn var 28. júní 2018, var áhersla lögð á frekari styrkingu Frontex. Í október 2018 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögu að breytingu á reglugerðinni um Frontex sem endurspeglar framangreinda niðurstöðu leiðtoga.⁶ Tillagan um breytingu og aukið hlutverk Frontex felur m.a. í sér stofnunin geti stutt aðildarríki enn frekar við tæknilegar útfærslur og framkvæmd brottvísana. Þá verður stofnunni veitt rýmri heimild til samskipta við þriðjuríki. Þá er umdeildasti þáttur tillögunnar sá að stækka eigi pott landamæravarða úr 1.500 í 10.000 fyrir 2020.

Hvað Ísland varðar þarf að huga að því hvaða áhrif frekari stækkun á Frontex kemur til með að hafa. Enn frekari framlög fjármagns, auk tækja og mannskaps gætu reynst erfið eins og staðan er nú á landamærum Íslands og hefur Ísland vakið athygli á því að varast beri að auka starfsemi Frontex á kostnað landamæraeftirlits einstakra Schenge-ríkja.

Entry/Exit kerfi

Í apríl 2016 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögu að kerfi um skráningu komu- og brottfara á Schengen-svæðið (Entry/Exit System).⁷ Kerfið verður sett upp á öllum landamærastöðvum Schengen-svæðisins og er meginilgangurinn með kerfinu að auka gæði landamæraeftirlits og reikna út tímalengd dvalar útlendinga á Schengen-svæðinu sjálfvirkt. Í dag eru komur og brottfarir á Schengen-svæðið merktar með stimplum landamæravarða á ytri landamærum sem gerir skilvirkt eftirlit með þeim sem dveljast of lengi á svæðinu nánast ómögulegt. Þá styrkir kerfið löggæslufyrirvöld í baráttunni gegn hryðjuverkum og glæpum sem ná þvert á landamæri. Entry/Exit kerfið mun hafa viðtæk áhrif á framkvæmd landamæravörslu eins og við þekkjum hana í dag, ekki eingöngu fyrir löggæsluaðila sem bera ábyrgð á landamæravörslunni heldur einnig yfirvöld sem bera ábyrgð á útgáfu vegabréfsáritana, málefnum útlendinga, löggæslu innan Schengen-svæðisins, persónuvernd, flutningsaðila og loks samgöngumannvirki þar sem landamæraeftirlit á ytri landamærum fer fram.

Efnislegt samkomulag um Entry/Exit kerfið náðist síðari hluta árs 2017 og tók reglugerð ESB nr. 2017/2226⁸ gildi í desember sama ár. Nánari upplýsingar um kerfið og áhrif þess má finna í ítarlegu áhrifamati sem fylgdi tillögunni árið 2016 sem finna má á www.europa.eu.⁹ Evrópustofnun um rekstur stórra upplýsingateknikerfa á sviði frelsis, öryggis og réttlætis (eu-LISA) vinnur að tæknilegum útfærslum og innleiðingu kerfisins. Ísland á tvo fulltrúa í nefndinni, annan frá embætti ríkislögreglustjóra og hinn frá dómsmálaráðuneytinu. Stefnt er að gangsetningu kerfisins árið 2020. Samkvæmt frumgreiningu á kostnaði við innleiðingu kerfisins hér á landi má gera ráð fyrir því að kostnaðurinn geti numið á bilinu 600-800

⁶ Sjá 10. lið ráðsniðurstaðnanna undir kaflanum „Migration“: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

⁷ Hér má finna upphaflega tillögu að Entry/Exit kerfinu: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2226&from=EN>

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm

milljónum kr. Gert er ráð fyrir því að kostnaðinum verði að mestu leyti mætt með styrkjum úr innri öryggisjóði Evrópusambandsins.

European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)

Í nóvember 2016 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögu að nýju kerfi um forskráningu og heimild til ferðar inn á Schengen-svæðið, eða *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS kerfi)*.¹⁰ Þessi forskráning mun einungis eiga við um borgara þeirra ríkja sem njóta áritunarfrelsis inn á Schengen-svæðið. Upphaflegar hugmyndir um ETIAS kerfið má rekja allt aftur til ársins 2008 en kerfinu er ætlað að auka öryggi á Schengen-svæðinu og ná betri stjórn á ytri landamærum og útlendingamálum.

Á síðasta ári ferðuðust 30 milljón einstaklingar til Schengen-svæðisins á grundvelli heimildar um vegabréfsáritunarfrelsi. Þessi tala mun fyrirsjáanlega hækka eftir því sem samningum um vegabréfsáritunarfrelsi fjölgar. Þessi fjölgun á ferðafrelsi útlendinga án vegabréfsáritunar inn á Schengen-svæðið má þó ekki vera á kostnað öryggis. Það er einmitt þess vegna sem ETIAS kerfið er í undirbúningi. Kerfið felur í sér einskonar forskoðun ferðamanna (e. *pre-screening of travellers*), skoðun sem fer fram áður en þeir koma á ytri landamæri Schengen. Með slíkri forskoðun er bæði greitt fyrir landamæraeftirliti, þó ETIAS heimild komi ekki í stað landamæraeftirlits, auk þess sem forskoðunin takmarkar líkur á því að ferðamaður sæti frávisun á landamærum. ETIAS kerfið bætir þann skort á upplýsingum sem er til staðar vegna ferðamanna sem njóta vegabréfsáritunarfrelsis til ferðalaga inn á Schengen-svæðið en eins og staðan er í dag eru litlar sem engar upplýsingar til staðar um ferðalög þessara einstaklinga. Tillögunni fylgir ítarlegt áhrifamat þar sem m.a. má finna nánari upplýsingar um forsögu tillögunnar, efnistöð hennar, fjárhagsleg áhrif og fl.¹¹ Efnislegt samkomulag um ETIAS reglugerðina náðist fyrri hluta árs 2018 og tók gildi í október 2018¹². Í kjölfarið mun ráðgjafanefnd um tæknihlíð ETIAS kerfisins taka til starfa á vettvangi framkvæmdastjórnarinnar. Líkt og með Entry/Exit kerfið mun Ísland eiga fulltrúa í ráðgjafanefndinni og verður sá fulltrúi frá embætti ríkislögreglustjóra. Fyrirhugað er að ETIAS kerfið verði gangsett árið 2022.

Schengen Borders Code

Þann 6. apríl 2017 tók gildi reglugerð nr. 2017/458 um breytingu á 7. gr. reglugerðar nr. 2016/399 um för yfir landamæri (e. *Schengen Borders Code*).¹³ Breytingin, sem upphaflega var lögð fram árið 2016, felur í sér að Evrópubúar sæti kerfisbundnu eftirliti við för yfir ytri landamæri Schengen-svæðisins, líkt og útlendingar hafa ávallt gert. Eftirlitið felur í sér að ferðaskilríkjum Evrópubúa er flett upp í þar til gerðum gagnagrunnum á landamærastöðvum, þ. á m. Schengen-upplýsingakerfinu. Fram að gildistöku breytinganna sættu Evrópubúar svokölluðu lágmarkseftirliti, sem fól einungis í sér að einstaklingur sannaði á sér deili með framvísun gildra persónuskilríkja á ytri landamærum. Breytingarnar eru liður í aðgerðum til að auka öryggi á Schengen-svæðinu í kjölfar endurtekinna hryðjuverkaárása í Evrópu s.l. ár, en flestir ódæðismannanna sem skipulögðu og frömdu hryðjuverkaárásirnar í Evrópu árin 2015, 2016 og fyrri hluta árs 2017 voru Evrópubúar, sumir hverjir sem höfðu ferðast um ytri landamæri Schengen til Sírlands og til baka. Bent hefur verið á að kerfisbundið eftirlit, virk

¹⁰ Hér má finna upphaflega tillögu að ETIAS kerfinu: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3674_en.htm

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1539006341236&uri=CELEX:32018R1240>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0458&from=EN>

áhættugreining og upplýsingamiðlun milli landa geti dregið úr hættu á hryðjuverkum. Ísland ákvað að nýta tímabundna undanþáguheimild reglugerðarinnar með vísan til þess að innviðir á Keflavíkurflugvelli væru ekki tilbúnir til að takast á við auknar biðraðir og öngþveiti sem gæti skapast við upptöku slíks eftirlits. Undanþágunni var beitt í 6 mánuði en framkvæmd á grundvelli reglugerðabreytinganna hófst í október 2017 á Keflavíkurflugvelli.

Schengen-upplýsingakerfið (SIS)

Í desember 2016 lagði framkvæmdastjórnin fram tillögu um umfangsmiklar breytingar á reglunum um Schengen-upplýsingakerfið (SIS).¹⁴ Tillögurnar eru í þremur liðum og varða notkun SIS við lögreglu- og dómsmálasamvinnu í sakamállum, landamæraeftirlit og brottvísun útlendinga í ólögmaetri dvöl á Schengen-svæðinu. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar fela í sér tæknilegar breytingar á miðlæga hluta SIS og heimildir um skráningu nýrra tegunda upplýsinga í kerfið. Með tillögunum var leitast við að taka til greina niðurstöðu nefndar hátt settra embættismanna um upplýsingakerfi og rekstrarsamhæfingu upplýsingakerfa, sem starfrækt var frá 2015-2017 og skilaði lokaskýrslu sinni í maí 2017.¹⁵ Þar er töluvert fjallað um gæði upplýsinga (e. *data quality*), en gæði upplýsinga eru og hafa verið áskorun. SIS kerfið, sem og öll önnur upplýsingakerfi, getur einungis verið eins gott og upplýsingarnar í því. Markmiðið með tillögunum er að auka gæði upplýsinga, m.a. með skýrari reglusetningu.

Ísland ásamt Finnlandi, Noregi, Danmörku og Slóveníu, gerði strax í janúar 2017 athugasemd við þann hluta tillagna framkvæmdastjórnarinnar er fjallar um að skylt verði að halda landsafrit (e. *National Copy*) af SIS gagnakerfinu. Í gildandi reglum er ríkjunum í sjálfvald sett hvort slíkt afrit er haldið og hafa Danmörk, Finnland, Noregur og Slóvenía ekki haldið landsafrit af SIS hingað til. Ísland hefur hins vegar haldið afrit frá því við hófum þátttöku í Schengen en því fylgir umtalsverður kostnaður. Nú íhugar embætti Ríkislögreglustjóra (RLS), sem er ábyrgt fyrir rekstri og notkun Schengen-upplýsingakerfisins á Íslandi að leggja landsafriti Íslands niður. Ástæðan er fyrst og fremst hversu kostnaðarsamt það er að reka landsafrit en auk þess er það mat RLS að leggja eigi áherslu á tryggja öryggi miðlæga hluta kerfisins en ekki afrita. Á þessum grundvelli lagðist Ísland, ásamt framangreindum ríkjum, gegn því að gert yrði að skyldu að halda landsafrit af SIS. Sú afstaða hlaut nokkurn hljómgrunn meðal fleiri ríkja enda töldu þau slíkar tæknilegar útfærslur á SIS kerfinu ekki eiga heima í lagagrundi um kerfið. Framkvæmdastjórnin lagðist hins vegar afdráttarlaust gegn því að áfram verði valkvætt að halda landsafrit af SIS. Að þeirra mati verður öryggi SIS kerfisins ekki tryggt fyllilega nema með landsafriti hjá öllum þátttökuríkjum. Afstöðu Íslands fylgdi töluverð vinna, bæði í samvinnu við önnur ríki sem voru á sama máli, þá fyrst og fremst Finnland, samvinnu um að fá fleiri ríki og Evrópuþingið til að skilja afstöðu Íslands og sýna sveigjanleika, samvinnu við formennskuna og framkvæmdastjórnina. Að lokum náðist málamiðlun um þennan hluta tillagnanna sem felur í sér að þátttökuríki Schengen, þ. á m. Ísland, eru ekki skuldbundin til að halda landsafriti af SIS. Er þetta prýðilegt dæmi um vel heppnaða hagsmunagæslu á vettvangi samstarfsins en efnislegt samkomulag náðist um breytingarnar á SIS kerfinu í júní 2018.

¹⁴ Hér má finna upphaflegar tillögur um breytingu á reglunum um Schengen-upplýsingakerfið: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4402_en.htm

¹⁵ Hér má finna umrædda lokaskýrslu nefndar hátt settra embættismanna um upplýsingakerfi og rekstrarsamhæfingu upplýsingakerfa (e. *High Level Expert Group on Information Systems and Interoperability*):

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>
Ísland tók ekki þátt í vinnu nefndarinnar þó okkur hafi staðið það til boða.

Rekstrarsamhæfing upplýsingakerfa á Evrópuvísu (Interoperability)

Þann 12. desember 2017 birti framkvæmdastjórn ESB tillögu um rekstrarsamhæfingu upplýsingakerfa á Evrópuvísu, á vettvangi dóms- og innanríkismála (e. *Interoperability of Information Systems in the area of Justice and Home Affairs*).¹⁶ Tillagan hefur verið í undirbúningi í rúma 18 mánuði og var rík pólitísk áhersla lögð á að afgreiða verkefnið með skjóttum og skilvirkum hætti. Verkefnið um rekstrarsamhæfingu upplýsingakerfa er tengt öðrum stórum verkefnum, þ. á m. breytingunum á SIS, ETIAS og Entry/Exit kerfunum sem nefnd eru hér að framan, sem og breytingunum á stofnreglugerð eu-LISA sem fjallað er um hér að aftan. Nánar um undirbúningsvinnu tillögunnar um rekstarfsamhæfingu upplýsingakerfa á Evrópuvísu má lesa í ítarlegu áhrifamati sem fylgir tillögunni. Við gerð tillagnanna leit framkvæmdstjórnin fyrst og fremst til tveggja atriða. Annars vegar til þarfa notenda upplýsingakerfanna (e. *end-users*), nánar tiltekið að upplýsingarnar séu áreiðanlegar og skýrar. Hins vegar til persónuverndarsjónarmiða, þ.e. að verkefnið sé nauðsynlegt og réttlætandi í hvívetna. Tillagan felur ekki í sér róttækar breytingar á upplýsingakerfunum. Efni tillögunnar er að gera úrbætur á þeim upplýsingakerfum sem nú þegar eru til staðar eða eru í mótnun og er í raun einungis til þess gerð að einfalda umhverfi þeirra og gera þau notendavænni. Markmið tillögunnar er þannig að fyrirliggjandi upplýsingar séu notaðar á skilvirkari og nútímalegri hátt.

Tillagan eru tvískipt. Annars vegar snýr tillagan að þróun á Schengen-samstarfinu og fjallar um landamæri og vegabréfsáritanir og hins vegar snýr tillagan að Eurodac¹⁷ sem fellur utan Schengen en varðar Ísland vegna þátttöku í Dyflinnar-samstarfinu. Tillögunni er ætlað að takast á við fjórar áskoranir. *Í fyrsta lagi* að tryggja notendum skjóttan og skilvirkan aðgang að upplýsingum sem þeir þurfa til að sinna skyldum sínum. *Í öðru lagi* að útbúa verkfæri til að koma í veg fyrir að sami einstaklingurinn hafi mismunandi auðkenni í mismunandi upplýsingakerfum. Þetta er algengt vandamál í dag en tillagan leggur til svokallað *Multiple Identity Detector* þessu til varnar. *Í þriðja lagi* að greiða fyrir auðkenningu (e. *ID checks*) á borgurum þriðju ríkja sem ekki hafa skilríki eða eru með fölsuð skilríki á Schengen-svæðinu. Þetta verður gert með svokölluðu *Common Identity Depository*. *Í fjórða lagi* að greiða fyrir og straumlínulaga aðgang löggæsluyfirvalda að fyrirliggjandi upplýsingum í upplýsingagrunnum sem ekki eru löggæslugrunnar (t.d. Eurodac, ETIAS og VIS kerfið) í tengslum við rannsókn alvarlegra afbrota og hryðjuverka.

Efnislegt samkomulag náðist um tillöguna í ráðherraráðinu í júní 2018. Tillagan hefur því verið í forgangi undanfarna mánuði og lauk þriðliða viðræðum um hana þann 5. febrúar sl.

Landamærasjóður

Árið 2007 var settur á fót sameiginlegur sjóður Schengen-samstarfsins, svokallaður landamærasjóður (e. *External Borders Fund*).¹⁸ Hlutverk sjóðsins er að styrkja eftirlit og öryggi á ytri landamærum Schengen-svæðisins. Grunnhugmyndin að sjóðnum er hin sameiginlega ábyrgð þátttökuríkja Schengen um varnir ytri landamæra svæðisins, að ábyrgðin hvíli ekki einungis á þeim löndum sem eiga landamæri að þriðju ríkjum heldur Schengen-

¹⁶ Hér má finna upphaflega tillögu um rekstrarsamhæfi upplýsingakerfa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5202_en.htm

¹⁷ Eurodac er fingrafaragrunnur fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd.

¹⁸ Hér má finna nánari upplýsingar um landamærasjóð: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund_en

rikkjunum öllum. Þannig greiða öll þátttökuríki Schengen árleg fjárframlög í sjóðinn en geta sótt um styrki vegna ýmissa verkefna sem leiða af Schengen-samstarfinu og þörf eru til styrkingar ytri landamæra og landamæravörslu. Sjóðurinn var upphaflega settur á fót fyrir tímabilið 2007-2013, en nýr innri öryggissjóður um landamæri og vegabréfsáritanir (e. *Internal Security Fund on Borders and Visa*) tók við af þeim fyrsta árið 2014 fyrir tímabilið 2014-2020.¹⁹

Þann 12. júní s.l. birti framkvæmdastjórn ESB tillögu að þriðja sjóðnum sem tekur við af núgildandi sjóð fyrir tímabilið 2021-2027²⁰.

Á sjóðstímabilinu hefur verið unnið að tveimur verkefnum sem hafa fengið samþykki fyrir styrkveitingum úr Innri öryggissjóðnum. Annars vegar er um að ræða uppsetningu á hugbúnaði sem vistar upprunavottorð vegabréfa og dulkóðunarlykla fyrir lífkennaupplýsingar í vegabréfum og hins vegar á sjálfvirkum landamærahlíðum í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þá hefur fengist samþykki fyrir tveimur nýjum verkefnum sem tengjast menntun og þjálfun lögreglu og landamæravarða og þá verður búnaður bættur á landamærastöðvum.

Evrópastofnun um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa (Eu-LISA)

Í júní 2017 lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögu um breytingu á reglugerð 1077/2011 um Evrópastofnun um rekstur stórra upplýsingatæknikerfa á sviði frelsis, öryggis og réttlætis (eu-LISA).²¹ Tillagan er liður í verkefninu um rekstrarsamhæfi upplýsingakerfa í Evrópu, sbr. það sem rakið er hér að framan. Breytingunum er ætlað að styrkja eu-LISA stofnunina í þeim verkefnum sem hún hefur sinnt hingað til og betrubæta þar sem þörf er á. Grundvöllur breytinganna er fyrst og fremst niðurstöður úttekta á rekstri stofnunarinnar af hálfu framkvæmdastjórnarinnar sem fram fóru árið 2016. Þá eru lagðar til nauðsynlegar breytingar svo stofnunin geti annast ný tölvukerfi sem nú eru í mótnun, þ. á m. Entry/Exit kerfið og ETIAS kerfið. Efnislegt samkomulag náðist um breytingarnar á eu-LISA reglugerðinni í maí 2018 eftir þríhliða viðræður við framkvæmdastjórnina og Evrópuþingið. Búist er við gildistöku gerðarinnar haustið 2018.

Samkvæmt 37. gr. reglugerðar nr. 1077/2011 ber að gera viðbótarsamning við samstarfslönd Schengen, nánar tiltekið Ísland, Noreg, Sviss og Liechtenstein, um umfang þátttöku þeirra í eu-LISA stofnunni, þ. á m. um atkvæðarétt landanna í stjórn stofnunarinnar, starfsfólk og fjárframlög. Í júní 2018 var samningur þess efnis staðfestur (e. *initIALIZED*) og undirritaður undirritaður 8. nóvember 2018.

Tímabundið eftirlit á innri landamærum

Í reglum Schengen-samstarfsins hefur frá upphafi verið að finna ákvæði sem heimila tímabundna upptöku eftirlits á innri landamærum þátttökuríkja í ákveðnum tilvikum. Núgildandi ákvæði eru í reglugerð um för yfir landamæri nr. 2016/399 (e. *Schengen Borders Code*),²² nánar tiltekið 25.-35. gr. Undanfarin þrjú ár hafa umrædd ákvæði sætt nýjum áskorunum.

¹⁹ Hér má finna nánari upplýsingar um innri öryggissjóð um landamæri og vegabréfsáritanir: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/internal-security-fund-borders_en

²⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4106_en.htm

²¹ Hér má finna upphaflega tillögu um breytingu á stofnreglugerð eu-LISA: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1788_en.htm

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>

Í maí 2017 var samþykkt í ráðherraráðinu ákvörðun um sex mánaða framlengingu tímabundins eftirlits á innri landamærum fimm Schengen-ríkja; Austurríkis, Danmerkur, Noregs, Svíþjóðar og Þýskalands. Um leið og framkvæmdastjórnin kynnti þessa ákvörðun var tekið skýrt fram að hér væri um að ræða síðustu tillögu um framlengingu af þeirra hálfu. Framkvæmdastjórnin beindi því til ríkjanna fimm að hefja þá þegar vinnu við að draga úr eftirlitinu á innri landamærum smátt og smátt þannig að það mætti fella endanlega niður við fyrsta tækifæri. Þegar þetta er ritað viðhafa öll ríkin fimm ennþá eftirlit á innri landamærum sínum að takmörkuðu leyti og tilkynntu síðast í október 2018 um sex mánaða framlengingu á aðgerðum frá og með 12. nóvember 2018. Þá hefur Frakkland haldið uppi eftirliti á innri landamærum sínum að takmörkuðu leyti allt frá árinu 2015 á grundvelli öryggissjónarmiða.

Upphaf framangreindra aðgerða hjá Austurríki, Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Þýskalandi má rekja allt aftur til Schengen-úttektar sem fram fór á Grikklandi í nóvember árið 2015. Ríkin 5 settu upp tímabundið eftirlit á innri landamærum sínum í kjölfar úttektarinnar. Ástæða aðgerðanna þá var mikill fjöldi útlendinga í áframhaldandi för (e. *secondary movement*) sem komu upphaflega inn á Schengen-svæðið um ytri landamæri Grikklands. Samkvæmt ákvæðum Schengen Borders Code mega slíkar tímabundnar aðgerðir ekki vara lengur en 6 mánuði nema til komi tillaga frá framkvæmdastjórn ESB. Í maí 2016 kom fyrsta slíka tillagan fram, þar sem framkvæmdastjórnin lagði til að ríkjunum 5 yrði heimilt að viðhalda tímabundnu eftirliti á innri landamærum sínum í allt að 6 mánuði. Um leið lagði framkvæmdastjórnin áherslu á mikilvægi þess að snúa aftur að hefðbundinni framkvæmd innan Schengen-svæðisins, án innra landamæraeftirlits, sem allra fyrst, sbr. aðgerðaráætlun um hefðbundna starfsemi innan Schengen.²³

Eitt helsta verkefni árána 2016 og 2017 var að koma aftur á hefðbundinni starfsemi innan Schengen-svæðisins. Upphaflega var markmiðið að það kæmist á fyrir árslok 2016, það reyndist ekki raunhæft og er nú fremur verið að horfa til ársloka 2018. Forsenda hefðbundinnar starfsemi Schengen-svæðisins er m.a. brotnám tímabundins eftirlits á innri landamærum allra Schengen-ríkjanna og hefðbundin framkvæmd Dyflinnar samstarfsins. Ástandið í desember 2016 var vissulega töluvert betra en í desember 2015, og það sama má segja um ástandið í desember 2017 samanborið við ástandið í desember 2016. Þannig mjakast starfsemi Schengen-svæðisins í rétta átt þó hefðbundin framkvæmd sé ekki alveg í sjónmáli þegar þetta er ritað.

Aðgerðir á innri landamærum einstakra Schengen-ríkja hafa frá upphafi verið mjög pólitískar. Nágrannaríki Austurríkis, Danmerkur, Noregs, Svíþjóðar og Þýskalands upplifa aðgerðirnar sum hver sem vantraustyfirlýsingu. Ungverjaland og Slóvenía hafa gengið hvað harðast gegn frekari framlengingum og segja þær aðstæður sem leiddu til aðgerðanna ekki lengur til staðar, tölfræði sýni allt aðra mynd en löndin 5 haldi fram og að framkvæmdastjórnin sé með tillögum sínum um heimild til framlenginga að ganga erinda 5 Schengen-ríkja á kostnað svæðisins í heild. Þá hafa Ungverjaland og Slóvenía bent á að aðgerðirnar feli í sér umtalsverðan fjárhagslega kostnað fyrir þau og almenning og séu í raun skerðing á frjálsri för EES.

Austurríki, Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Þýskaland hafa verið nokkuð samstíga í málinu og fjallað um nauðsyn þess að eftirlit á innri landamærum þeirra verði viðhaldið áfram, enda séu þær aðstæður sem orsökuðu aðgerðirnar upphaflega enn til staðar og nýjar öryggisógnir hafi bæst við. Grikkland hefur andmælt tillögunum sem og þeim fullyrðingum um að aðstæðurnar sem orsökuðu það að eftirlit var tekið upp á innri landamærum árið 2015 væru

²³ Aðgerðaráætlunin var birt í mars 2016: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-585_en.htm

enn til staðar. Í dag séu einstaka útlendingar á Schengen-svæðinu í áframhaldandi för frá Grikklandi.

Breyting á Schengen Borders Code þegar kemur að tímabundnu eftirliti á innri landamærum

Þann 26. september 2017 birti framkvæmdastjórnin tillögu um breytingar á ákvæðum Schengen Borders Code er varða tímabundna upptöku eftirlits á innri landamærum þátttökuríkjana í svokölluðum fyrirsjáanlegum tilvikum.²⁴ Samhliða birtingu tillögunnar lagði framkvæmdastjórnin áherslu á að brotthvarf eftirlits á innri landamærum væri ein meginforsenda Schengen. Á móti komi hins vegar að undanfarin þrjú ári hafi Schengen sætt nýjum áskorunum, bæði vegna fjölda flóttamanna og aukinnar öryggisógnar vegna endurtekinna hryðjuverkaárása. Schengen þurfi því að vera sveigjanlegt og nauðsynlegt sé að senda þau skilaboð að Schengen-samstarfið sé sterkt og virki vel. Á tímabilinu 2006-2015 voru aðgerðir á innri landamærum Schengen framlengdar alls 36 sinnum. Frá 2015 til ársloka 2017 hafa slíkar aðgerðir verið framlengdar rúmlega 50 sinnum.

Framangreind tillaga um breytingu á ákvæðum Schengen Borders Code er varða eftirlit á innri landamærum hefur þrjú meginmarkmið. *Í fyrsta lagi* að uppfæra og vikka tímarammann til upptöku eftirlits á innri landamærum vegna fyrirsjáanlegra atburða sem ógna alvarlega almannaöryggi og allsherjarreglu. *Í öðru lagi* að gera rödd ríkjanna, þá fyrst og fremst nágrannaríkja, sem sæta áhrifum af aðgerðum á innri landamærum, mun sterkari, enda verður að taka áhrifin til greina. *Í þriðja lagi* að bæta málsmeðferð og eftirlit til að tryggja að slíkar aðgerðir séu ávallt síðasta úrræði, réttlætanager, nauðsynlegar og að meðalhófs sé gætt.

Tillagan hefur verið til meðferðar í sérfræðinganefnd ESB um ytri landamæri og hefur tekið töluverðum breytingum. Nokkuð hefur verið tekist á um efni hennar en sum ríki telja tillöguna ganga allt of langt á meðan önnur telja hana ekki veita nægilegt eða nauðsynlegt svigrúm til handa ríkjunum þegar kemur að ráðstöfunum vegna ógnar við almannaöryggi og allsherjarreglu sem er á forræði hvers og eins ríkis að meta. Hvað Ísland varðar þarf fyrst og fremst að huga að því að eftirlit með aðgerðum verði ekki of flókið og þungt í vöfum þannig að tímabundin upptaka eftirlits á innri landamærum verði ekki óraunhæfur kostur fyrir lítið ríki með litla stjórnsýslu eins og Ísland.

Efnisleg sátt náðist meðal ríkjanna í ráðherraráðinu um tillöguna í júní 2018 en sú sátt verður að teljast fremur brothætt. Við afgreiðslu málsins tóku fjölmörg ríki til máls og sögðu sveigjanleika fyrir viðræður við Evrópuþingið um málið engan. Evrópuþingið yrði nánast að samþykkja málamiðlunina óbreytta en ólíklegt þykir að það verði gert. Þrihliða viðræður formennskunnar, Evrópuþingsins og framkvæmdastjórnarinnar hófust um málið í september 2018.

Útlendingamál

Haustið og veturinn 2015-2016 eða í kjölfar þess að fordæmalaus straumur flóttamanna til Evrópu náði hámarki voru fjölmargar ákvarðanir teknar á vettvangi ráðherraráð ESB og gripið til aðgerða á grundvelli þeirra. Þrátt fyrir að aðgerðirnar teldust ekki þróun á Schengen-samstarfinu var samstarfslöndum Schengen iðulega boðið að sitja fundi og taka þátt í þeim aðgerðum sem ráðist var í enda löndin fjögur hluti af hinu opna Schengen-svæði. Í dag virðist sem Evrópa hafi um sinn náð tökum á þeim vanda sem skapaðist 2015/2016 og staðan talin stöðug en viðkvæm. För umsækjenda um alþjóðlega vernd um Vestur-Balkanskaga hefur

²⁴ Tillöguna má finna hér: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3408_en.htm

haldist nokkuð stöðug frá árinu 2017. Staðan á Miðjarðarhafssvæðinu var einnig nokkuð stöðug árið 2017 en þó gríðarlega viðkvæm og er enn. Líkt og að framan greinir er staðan afar viðkvæm og enn skortir nokkuð á samstöðu af hálfu ríkjanna svo bráðabirgðaaðgerðir ESB verði að fullu innleiddar og langtímaaðgerðir samþykktar.

Reglusetning á vettvangi útlendingamála og mála er varða alþjóðlega vernd hefur hingað til að meginstefnu til verið á forræði aðildarríkja ESB enn ekki á vettvangi sambandsins. Þetta er nú að breytast nokkuð meðal ríkja ESB. Í maí árið 2015 birti framkvæmdastjórn ESB fyrstu heildarstefnu sambandsins í útlendingamálum.²⁵ Með stefnunni er leitast við að samræma meginþætti útlendingamála meðal aðildarríkja ESB án þess þó að setja ítarlegar reglur um málaflokkinn. Á árinu 2016 lagði framkvæmdastjórn ESB fram alls 7 tillögur, í tveimur hlutum, að nýjum Evrópugerðum í útlendingamálum og málum er varða alþjóðlega vernd.

Í þessum kafla verður farið yfir framkomnar tillögur ESB og helstu verkefni á vettvangi útlendingamála og þá einkum mála er varða alþjóðlega vernd sem unnið hefur verið að undanfarin misseri. Þá verður þeim bráðabirgðaaðgerðum sem ESB hefur ráðist í gerð skil auk þeim langtímaaðgerðum sem enn eru í vinnslu. Ísland, sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu, er ekki skuldbundið af stefnu ESB í heild heldur einungis einstaka þáttum þess sem nánar verður vikið að í næstu köflum.

Bráðabirgðaaðgerðir ESB á vettvangi útlendingamála

Umfangsmestu og jafnframt umdeildustu bráðabirgðaaðgerðir ESB komu í kjölfar þess ástands sem ríkti í þessum málum árið 2015. Alls fengu 160.000 umsækjendur um alþjóðlega vernd flutningsaðstoð til annars aðildarríkis (e. *relocation*). Aukin voru framlög af hálfu Schengen-ríkjanna til verkefna Frontex og framlög aðildarríkja ESB til European Asylum Support Office (EASO) svo stofnanirnar gætu sinnt nauðsynlegum stuðningshlutverkum sínum á svokölluðum álagssvæðum (hot-spots) á ytri landamærum Ítalíu og Grikklands. Miðstöðvarnar á þessum hot-spot svæðum féllu formlega úr gildi í september 2017 en eru þó enn starfræktar bæði á Ítalíu og Grikklandi. Flutningsaðstoð umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur því haldið áfram. Í júlí 2018 fengu alls 34.700 umsækjendur um alþjóðlega vernd flutningsaðstoð frá Ítalíu og Grikklandi til annarra ríkja ESB.

Samkomulag ESB og Tyrklands frá mars 2016²⁶ um að ráðast í ákveðnar aðgerðir innan Tyrklands sem fólust m.a. í því að draga úr áframhaldandi för flóttamanna til Evrópu er enn í gildi þrátt fyrir ýmsa hnökra við framkvæmd þess. Helstu áskoranir í hot-spot miðstöðvunum og varðandi samkomulag ESB og Tyrklands eru um þessar mundir þær að miðstöðvarnar í Grikklandi eru yfirfullar auk þess sem skortur er á landamæravörðum á vegum Schengen-ríkjanna á norður hluta ytri landamæra Grikklands. Engar brottvísanir eiga sér stað frá Grikklandi til Tyrklands þrátt fyrir samkomulag þar um og móttökuaðstæður á Ítalíu eru enn ekki taldar eins og best væri á kosið. Framangreindar aðgerðir um áframflutning og samkomulag ESB og Tyrklands teljast ekki þróun á Schengen-samstarfinu og er Ísland þ.a.l. ekki skuldbundið til þátttöku í umræddum verkefnum þótt þátttaka hafi staðið til boða. Verkefni hafa verið flokkuð sem liður í útlendingastefnu ESB.

²⁵ Hér má finna stefnuna frá 2015: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_en.htm

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Langtímaaðgerðir ESB á vettvangi útlendingamála

Evrópusambandið hefur bæði unnið að verkefnum og reglusetningu til lengri tíma sem byggir í grunninn á heildarstefnu sambandsins í útlendingamálum sem áður hefur verið vikið að. Fjölmargar tillögur að reglum í málum er varða alþjóðlega vernd hafa verið til meðferðar á vettvangi ESB undanfarin misseri en reglunum er ætlað er að móta framtíðarstefnu í málaflokknum. Tillögurnar voru lagðar fram í tveimur hlutum árið 2016 og mynda svokallaðan *Common European Asylum System* pakka (CEAS). Í þessum pakka eru m.a. breytingartillögur á Dyflinnarreglugerðinni og Eurodac fingrafaragrunninum sem lagðar voru fram í maí 2016 og Ísland er skuldbundið af.²⁷ Til viðbótar vinnur ESB að eftirfarandi breytingum sem Ísland er ekki skuldbundið af; breytingum á tilskipun um lágmarksskröfur varðandi móttöku umsækjanda um alþjóðlega vernd (*e. Reception Directive*), tilskipun um lágmarksskilyrði til að ríkisborgarar þriðju landa eða ríkisfangslausir einstaklingar teljist flóttamenn eða fólk sem að öðru leyti þarfnast alþjóðlegrar verndar og um inntak slíkrar verndar (*e. Qualification directive*) og tilskipun um lágmarksskröfur til málsmeðferðar í aðildarríkjum við veitingu og afturköllun á stöðu flóttamanns (*e. Asylum Procedure directive*). Sú síðast nefnda kveður m.a. á um samræmdan evrópskan lista örugggra upprunaríkja í tengslum við umsóknir um alþjóðlega vernd. Þá felur CEAS pakinn einnig í sér breytingar á reglugerð um kvótaflóttafólk (*e. Resettlement framework*), reglugerð um Evrópsku stuðningsskrifstofuna í málum er varða alþjóðlega vernd (*e. EASO*) auk breytinga á tilskipun um samevrópskt atvinnuleyfi fyrir sérfræðinga. (*e. Blue Card Directive*).

Efnisleg sátt hefur náðst meðal ríkja ESB, framkvæmdastjórnarinnar og Evrópuþingsins um allar framangreindar gerðir að *Asylum Procedure directive* undaskilinni. Enn stendur til að afgreiða allar gerðirnar sem einn heildarpakka og því munu einstakar gerðir ekki taka gildi hver fyrir sig fyrr en allar gerðirnar hafa verið samþykktar.

Í tengslum við CEAS hefur austuríska formennskan gefið út nánari útfærslur á tveimur hugmyndum sem fjallað var sérstaklega um á leiðtogafundi ESB frá 28. júní sl. Hugmyndirnar varða annars vegar samninga ESB við þriðju ríki um svæðisbundnar landgöngustöðvar (*e. regional disembarkation patforms/arrangements*) og hins vegar við ákveðið aðildarríki um uppsetningu á sérstökum málsmeðferðarstöðvum (*e. controlled centres*).²⁸

Með málsmeðferðarstöðvum (*e. controlled centres*), sem staðsettar yrðu í tilteknu aðildarríki ESB, verður stuðlað að skilvirkri afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd frá þeim einstaklingum sem óska landgöngu (*e. disembark*) inn á Schengen-svæðið. Helsta markmið þessara miðstöðva er að greina, hratt og örugglega, á milli þeirra umsækjenda sem eiga rétt á alþjóðlegri vernd og þeirra sem ekki eiga þann rétt. Um leið yrði brottvísun þeirra síðarnefndu hraðað. Stjórnun miðstöðvanna yrði á ábyrgð þess ríkis þar sem miðstöðin er staðsett, með stuðningi aðildarríkja ESB og stofnana sambandsins. Með stuðningi er átt við evrópska landamæraverði, sérfræðinga í málum er varða alþjóðlega vernd, öryggisfulltrúa og sérfræðinga í brottvísunum, sem og fjárhagsstuðningi frá ESB. Tillögunni er ætlað að draga úr áframhaldandi för umsækjenda (*e. secondary movement*) og flýta fyrir ákvörðun um réttindi allra umsækjenda um vernd. Til að byrja með verður miðstöð sett upp sem tilraunverkefni. Þá er þessi tillaga hugsuð sem tímabundið úrræði, þ. á m. til að takast á við áskoranirnar fram undan þangað til sátt hefur náðst um breytingarnar á Dyflinnarreglugerðinni.

²⁷ Tillögurnar voru lagðar fram í tveimur hlutum. Sá fyrri þann 4. maí 2016: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm og sá síðari þann 13. júlí 2016: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_en.htm

Með svæðisbundnum landgöngustöðvum (*e. regional disembarkation arrangements*), sem staðsettar yrði í þriðja ríki og hafa Afríkuríki helst verið nefnd í þessu samhengi, er hægt að útvega skjóta og örugga ferð einstaklinga frá borði sem bjargað hefur verið af miðjarðarhafinu (*e. disembarkation*). Hugmyndin er sú að setja stöðvarnar upp beggja vegna Miðjarðarhafsins og eru helstu þættir þeirra fimm. Í fyrsta lagi eiga að liggja fyrir skýrar reglur fyrir alla. Öll lönd sem liggja að Miðjarðarhafinu verða hvött til að setja á fót leitar-, björgunar- og samhæfingarmiðstöðvar (*e. Maritime Rescue Coordination Centres*). Stöðin verði sett á laggirnar í samráði við IOM og UNHCR til að tryggja að þeir sem eiga rétt á alþjóðlegri vernd hljóti hana sem fyrst, þ. á m. í gegnum móttöku kvótaflóttafólks. Þá verði þeim sem ekki eiga rétt á vernd brottvísað án tafar. Þá er einnig lagt til að aðstoð og aðlögunarstyrkir verði veittir til þeirra sem fara heim sjálfviljugir. Í öðru lagi er lögð áhersla á að allt samstarf fari fram á jafningjagrundvelli þar sem unnið verður með áhugasömum þriðju ríkjum og stuðningur ESB til þeirra ríkja boðinn sem sniðinn er að pólitískum, öryggis- og félagsdagfræðilegum aðstæðum ríkjanna. Í þessu samhengi er verið að vísa til samstarfs (*e. partnership arrangements*) sem ESB eða einstök aðildarríki þess hafa þegar komið á fót við ýmis þriðju ríki, þ. á m. Tyrkland, Líbíu, Marokkó, Túnís, Egyptaland, Alsír og Albaníu. Í þriðja lagi verði komið í veg fyrir að aðgerðirnar feli í sér aðdráttarafl (*e. pull factors*), Í fjórða lagi eiga miðstöðvarnar ekki að verða að varðhaldi eða búðum (*e. No detention, no camps*) heldur einungis til þess fallnar að tryggja örugga og skilvirka málsmeðferð þessara umsókna um alþjóðlega vernd. Í fimmta lagi myndi ESB veita fjárhagsstuðning til uppsetningar á miðstöðvunum og eins veita stuðning á staðnum, þ. á m. við landamæraeftirlit. Í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að stöðvarnar yrðu settar upp í náinni samvinnu við Alþjóðastofnun um útlendingamál (IOM) (*e. International Organization on Migration*) og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNCHR) (*e. United High Commissioner on Refugees*), auk hlutaðeigandi þriðju ríkja. Framangreindar hugmyndir eru enn til umræðu þegar þetta er ritað en engar formlegar tillögur hafa verið lagðar fram. Aðildarríki ESB hafa lítið vilja tjá sig um afstöðu þeirra til þessara hugmynda að frátöldum þeim ríkjum sem standa að henni, s.s. Danmörk, Þýskaland og Austurríki. Eins hafa evrópskar mannréttindastofnanir og framkvæmdastjórn ESB ekki lýst yfir afstöðu sinni formlega.

Dyflinnarreglugerðin

Líkt og að framan greinir voru tillögur um breytingu á Dyflinnar- og Eurodac reglugerðunum birtar í maí 2016.²⁹ Helstu ástæður fyrir tillögum að breytingum á Dyflinnarreglugerðinni eru þær að Dublin kerfið³⁰ var ekki hannað til að takast á við aðstæður eins og þær sem sköpuðust í Evrópu árið 2015. Þá einkum þeim sem sköpuðust í tilteknum ríkjum sem hafa ytri landamæri að Miðjarðarhafinu og Vestur-Balkansvæðinu sem, líkt og áður hefur komið fram, sættu óhóflegu og fordæmalausu álagi vegna mikils fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd. Í kjölfarið kom fram ýmis gagnrýni á kerfið, gagnrýni sem raunar á sér lengri aðdraganda en náði hámarki árið 2015. Núverandi Dublinkerfi þykir þannig hvorki sjálfbært né þykir það dreifa ábyrgð með sanngjörnum hætti meðal þátttökuríkja. Það hefur leitt til mikils þrýstings á fá þátttökuríki sem bera ábyrgð á flestum umsækjendum um

²⁹ Hér má finna breytingartillögurnar: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm

³⁰ Dublin kerfið samanstendur af Dublin reglugerðinni og Eurodac reglugerðinni, en helsti tilgangur Eurodac fingrafaragrunnsins er að stuðla að beitingu ákvæði Dublin reglugerðarinnar. Í Eurodac eru skráð fingraför þeirra einstaklinga sem sótt hafa um alþjóðlega vernd í þátttökuríki Dublin samstarfsins. Þannig auðveldar Eurodac auðkenningu einstaklinga og kemur í veg fyrir að einstaklingur geti ferðast á milli aðildarríkja og sótt um vernd á fleiri en einum stað.

alþjóðlega vernd vegna landfræðilegrar legu sinnar. Auk álagsins á einstaka ríki dregur svo mikill þrýstingur úr skilvirkni kerfisins. Til að mæta þessari gagnrýni og í viðleitni til að bæta kerfið kynnti framkvæmdastjórnin, líkt og áður segir, nýjar tillögur til breytinga á Dyflinnarreglugerðinni árið 2016.

Tillögurnar fela í sér margar jákvæðar breytingar á kerfinu sem er ætlað að bæta það og efla skilvirkni þess. Meðal tillagnanna var hins vegar einnig að finna nýmæli sem segja má að feli í sér grundvallarbreytingar á kerfinu eða svokallað „sanngirniskerfi“ (e. *corrective allocation mechanism/permanent relocation / fairness distribution system*) sem byggir bæði á samábyrgð (e. *solidarity*) og skilgreindri lágmarks ábyrgð (e. *responsibility*) hvers og eins ríkis). Nýju kerfi er því ætlað að verða sanngjarnara þannig að ábyrgð ríkja á umsóknum um alþjóðlega vernd verður dreift jafnara á aðildarríki þegar óhóflegur þrýstingur skapast á einstaka aðildarríki. Frá framlagningu tillögunnar í maí 2016 hefur þessi þáttur hennar tekið mörgum og umfangsmiklum breytingum enda tillagan afar umdeild.

Fyrstu yfirferð sérfræðinga um tillöguna að breytingum á Dyflinnarreglugerðinni lauk í október 2016 og voru fjölmörg grundvallaratriði tillögunnar útistandandi. Þar var efst á baugi sanngirniskerfið sem vikið er að hér að framan. Ríki ESB skiptust í grófum dráttum í þrjár blokkir hvað þetta varðar. Í fyrsta lagi Grikkland, Ítalía og fleiri ríki við Miðjarðarhafið sem telja brýna og afdráttarlausu þörf á skyldubundu sanngirniskerfi. Í öðru lagi Visegrad-ríkin fjögur svokölluðu, þ.e. Pólland, Ungverjaland, Slóvakía og Tékkland, sem eru á öndverðum meiði og hafna alfarið skyldubundnu sanngirniskerfi. Í þriðja lagi ríki á borð við Svíþjóð og Þýskaland sem vilja einhverskonar milliveg þar sem þau telja þörf á einhverri samábyrgð og sanngirniskerfi en eru opin fyrir mismunandi útfærslum á kerfinu. Í stað þess að halda áfram vinnu með tillögu framkvæmdastjórnarinnar frá því í maí 2016 og beina því til stjórnmalaleiðtoganna að ræða útistandandi atriði var unnið áfram að málinu með óformlegum hætti síðari hluta árs 2016 og allt árið 2017 án þess þó að niðurstaða næðist. Þess ber að geta að almennt eru ríkin sammála um að núverandi kerfi virki ekki sem skyldi og að úrbóta sé þörf. Þá hafa leiðtogar ESB margítrekað á reglubundnum fundum sínum að endanleg lausn um framtíð Dyflinnarreglugerðarinnar og annarra tillagna á vettvangi mála er varða alþjóðlega vernd í Evrópu eigi að liggja fyrir í síðasta lagi í júní 2018. Það gekk ekki eftir og er framtíð Dyflinnarreglugerðarinnar því enn óráðin. Samkvæmt samstarfssamningi Íslands og Noregs að Dublin, hefur Ísland ekki aðgang að lagamótun á vettvangi ESB, nánar tiltekið á Ísland ekki sæti í sérfræðinganefnd um mál er varða alþjóðlega vernd (e. *Asylum working party*) sem fjallar m.a. um breytingartillögurnar á Dyflinnarreglugerðinni. Þess í stað hafa samstarfslönd Schengen, þ.e. Ísland, Noregur, Liechtenstein og Sviss, reglulega fundað með formennskuríki ráðherraráðs ESB um stöðu þessara mála almennt og fengið helstu upplýsingar.

Á fundi leiðtoga í júní 2018 var Austurríki, sem tók við formennsku ráðsins í júlí 2018, hvatt til að byggja á góðum árangri fráfarandi formennsku Búlgaríu við frekari vinnu að úrbótum á Dyflinnarreglugerðinni. Austurríska formennskan hefur haldið tvíhliða fundi með sendiherrum allra aðildarríkja ESB um framtíð Dyflinnarreglugerðarinnar. Formennskan var ekki tilbúin í sambærilegar viðræður við sendiherra samstarfsríkjanna, Íslands, Noregs, Sviss og Liechtenstein. Þess í stað fengu sendiráðunautar ríkjanna fund með formennskunni þar sem upplýst var um framgang CEAS, þ. á m. Dublin. Á óformlegum fundi ráðherra í Búkaress, 6.-8. feb. sl. lagði rúmenska formennskan til að samþykktar yrðu aðgerðir til bráðabirgða sem ætlað er að brúa bilið þar til sátt næst um Dublin. Tillaga formennskunnar hlaut víðtækan stuðning aðildarríkja og mun framkvæmdarstjórn ESB taka að sér að halda utan um það verkefni. Það mun skýrast á komandi vikum hvert framhald málsins verður.

Eurodac fingrafaragrunnurinn

Í kjölfar títtnefnds fordæmalauss straums flóttamanna árið 2015 varð taka og skráning fingrafara í Eurodac grunninn einstökum ríkjum um megn. Í tengslum við breytingartillögur á Dyflinnarreglugerðinni var nauðsynlegt að huga að breytingum á reglugerðinni um Eurodac gagnagrunninn. Breytingunum er ætlað að endurspeglar nýja framkvæmd Dyflinnarmála og styrkja þannig baráttuna gegn ólögmetum fólksflutningi. Yfirferð tillögunnar um breytingu á Eurodac í sérfræðinganevnd um mál er varða alþjóðlega vernd gekk mun betur en yfirferð Dyflinnartillögunnar. Efnisleg sátt náðist um málið fyrri hluta árs 2018. Ekki liggur fyrir hvenær gildistaka breytinganna verður, en það veltur á framtíð Dublin og annarra gerða CEAS.

Brottvísunartilskipunin og beiting endurkomubanns

Núgildandi tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 115/2008 um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísunum ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna (e. return directive) tók gildi 2008 og var innleidd í íslensk lög með lögum um breytingu á lögum um útlendinga nr. 64/2014. Framkvæmdarstjórn ESB hefur lagt mikla áherslu á framkvæmd brottvísana síðastliðin ár enda tilgangslaust að synja umsóknum um alþjóðlega vernd sé einstaklingunum ekki veitt aðstoð til sjálfviljugrar heimfarar eða þeim brottvísað út fyrir Schengen-svæðið. Framkvæmdarstjórn EU gerir ráð fyrir því að brottvísa þurfi um 1,5 milljón manns í nálægri framtíð. Framkvæmdarstjórnin lagði fram tillögu hinn 12. september 2018 að breytingu á umræddri tilskipun. Tillögurnar fela í sér ýmsar aðgerðir án þess þó að breyta gildissviði eða umgjörð tilskipunarinnar. Helstu breytingarnar sem lagðar eru til eru að koma á nýju kerfi á landamærunum sem mun koma til með að hraða endursendingum á einstaklingum sem þegar hafa fengið synjun á vernd, koma á skilvirkara ferli við útgáfu brottvísunarákvörðunar og stytta kærufrest á þeim ákvörðunum, skýra og línulaga ferlið, þá einkum varðandi sjálfviljuga heimför og enduraðlögunarstyrki. Þá er lagt til að auka eigi áhrifaríka notkun á varðhaldi (e. detention) í brottvísunar tilgangi, takmarka aðstoð við sjálfviljuga heimför, verði hún veitt ber umsækjanda að uppfylla ákveðin skilyrði, t.d. að vera samvinnuþýður og framvísa gildum ferðaskilríkjum. Þá eru einnig lagðar fram tillögur að breytingu á málsmeðferð umsókna á landamærum og heimildum til að halda viðkomandi á landamærum og fl.

Líkt og að framan greinir hefur tillagan nýlega verið lögð fram og mikilvægt að gætt sé að hagsmunum Íslands við áframhaldandi vinnu enda tilskipunin skuldbindandi fyrir Ísland.

Evrópsk stuðningsskrifstofa í málum er varða alþjóðlega vernd (EASO/EUAA)

Árið 2011 setti Evrópusambandið á stofn Evrópska stuðningsskrifstofu í málum er varða alþjóðlega vernd (EASO) sem hefur það hlutverk að styrkja og þróa samstarf þessara mála í Evrópu auk þess að samhæfa stuðning við aðildarríki. Samstarfið byggir á reglugerð ESB nr. 439/2010 frá 19. maí 2010. Hlutverk EASO er að auðvelda, samræma og efla hagnýtt samstarf milli aðildarríkjanna, hjálpar aðildarríkjunum að rækja evrópskar og alþjóðlegar skuldbindingar sínar; veitir hagnýta og tæknilega aðstoð til aðildarríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB. Stofnunin hefur mikil áhrif á meðferð mála er varða alþjóðlega vernd innan aðildarríkjanna ESB, þ.m.t. áhrif á Dyflinnarsamstarfið sem Ísland tekur þegar fullan þátt í. Höfuðstöðvar EASO eru á Möltu og stjórn stofnunarinnar er skipuð fulltrúum aðildarríkjanna ESB. Þrátt fyrir að Ísland, Liechtenstein, Noregur og Sviss sé ekki bundið að þessari gerð geta ríkin tekið þátt í stuðningsskrifstofunni með aukaáðild (e. as observers).

Stjórnvöld í Noregi, Sviss og Liechtenstein taka formlega þátt í starfi stofnunarinnar skv. samningum um ofangreinda aukaáðild, og eru samningar ríkjanna samhljóða. Ísland tók þótt í viðræðum um gerð umræddra samninga árið 2012-13 en hefur hins vegar hvorki undirritað né fullgilt samninginn sinn. Mun það fyrst og fremst hafa verið vegna árlegra fjárframlaga til stofnunarinnar.

Hluti af nýjum CEAS tillögum er ný stofnreglugerð um EASO, sem felur í sér að stórefla stofnunina sem stjórnsýslustofnun (e. operational body) þegar kemur að málum er varða alþjóðlega vernd í Evrópu. Samkvæmt reglugerðinni fær EASO nýtt nafn, *European Union Asylum Agency* (EUAA). Með tilliti til þeirra tillaga sem nú liggja fyrir um breytt og stórukið hlutverk stofnunarinnar í málaflokknum er brýnt að Ísland endurmeti mögulegan aðgang að stofnuninni, landaupplýsingum (þ.m.t. lista yfir örugg ríki) og þeirri þjálfun og sérhæfingu sem stofnunin stendur að. Þrátt fyrir að samstarfið sé umfangsmikið og kostnaðarsamt hefur Útlendingastofnun og kærufélag útlendingamála lýst því yfir að stofnanirnar myndu njóta góðs af samstarfinu og þá einkum því hafa aðgang að gagnaböndum og þekkingu sem ekki er til staðar í dag. Sá aðgangur að upplýsingum auk þjálfunar sem stofnunin stendur að geta aukið hvort tveggja gæði og hraða málsmeðferðar umsókna á Íslandi.

Áherslubreytingar ESB varðandi samspil útlendinga- og landamæramála

Líkt og að framan greinir teljast útlendingamál og mál er varða alþjóðlega vernd í heild sinni ekki þróun á Schengen-samstarfinu þó veigamiklir þættir málaflokkanna tengist Schengen-samstarfinu. Undanfarin misseri hefur tenging landamæramála við framangreinda málaflokka sífellt orðið ríkari og um leið verður flóknara að aðskilja þau frá Schengen-samstarfinu.

Í niðurstöðum leiðtoga ESB um útlendingamál, af fundi þeirra þann 28. júní 2018,³¹ má greina ákveðna grundvallarbreytingu í viðhorfi varðandi heildarstefnu sambandsins í útlendingamálum. Sú breyting felur fyrst og fremst í sér aukna áherslu á styrkingu ytri landamæra og öryggi innan Schengen-svæðisins. Þessi viðhorfsbreyting hefur bein áhrif á Ísland sem þátttakanda í Schengen-samstarfinu og öllum aðgerðum sem miða að styrkingu ytri landamæra. Í kjölfar leiðtogafundarins voru framangreindar tillögur, sem varða Ísland sérstaklega, lagðar fram og hafa verið raktar sérstaklega hér að framan. Þ.e. tillaga um breytingu á stofnreglugerð Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex), tillagan um breytingu á tilskipun um brottvísanir (*e. return directive*) sem snýr að því að gera framkvæmd brottvísana skilvirkari og samhæfðari og í þriðja lagi er gert ráð fyrir auknum sveigjanleika er kemur að fjármálaramma ESB fyrir 2021-2027, þ. á m. Landamærasjóði, svo taka megj á þeim neyðartilvikum sem koma upp.

Vegabréfsáritanamál

Með þátttöku í Schengen-samstarfinu skuldbindur Ísland sig til að fylgja sömu stefnu og Evrópusambandið við útgáfu vegabréfsáritana og gerð endurvíðtökusamninga. Í júlí 2017 tók gildi breyting á reglugerð nr. 1683/1995 um samræmt útlit vegabréfsáritana.³² Gerðin setur fram nýjar og bættar kröfur um útlit vegabréfsáritana fyrir Schengen-svæðið og eru til þess gerðar að stuðla að bættu öryggi og samræmi innan svæðisins. Í nóvember 2017 tók gildi reglugerð nr. 2017/1954 um breytingu á reglugerð nr. 1030/2002 um samræmt útlit dvalarleyfa

³¹ Niðurstöður leiðtoga um útlendingamál má finna undir tölulið 1:

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

³²[http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aa/EP%20and%20Council%20Regulation_\(EU\)%202017_1370.pdf](http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aa/EP%20and%20Council%20Regulation_(EU)%202017_1370.pdf)

fyrir þriðju ríkis borgara.³³ Líkt og með breytingarreglugerðina vegna vegabréfsáritananna setur gerðin fram nýjar og bættar kröfur um útlit dvalarleyfa fyrir útlendinga í Evrópu sem eru til þess gerðar að stuðla að bættu öryggi.

Vegabréfsáritanir (Visa Code)

Á árinu 2017 stóð yfir vinna við endurskoðun á reglugerð um vegabréfsáritanir (Visa Code)³⁴ en endurskoðunin hafði verið til meðferðar í þar til gerðri sérfræðinganefnd á vettvangi ráðherraráðsins frá árinu 2014. Málið tafðist í meðförum vegna deilna um útgáfu vegnabréfsáritana vegna mannúðarsjónarmiða (e. *Humanitarian Visa*) og hvort heimild til slíkrar áritunar ætti heima í reglugerðinni. Málamiðlun virtist í sjónmáli um mitt ár 2017 eftir dóm Evrópudómstólsins í máli C-638/16, PPU gegn Belgíu,³⁵ þar sem dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ríki væru ekki skyldug samkvæmt Evrópulöggjöf að veita mannúðaráritun til einstaklinga sem vilja ferðast til landsins í þeim tilgangi að sækja um vernd. Ríkjum væri hins vegar frjálst að heimila slíkt samkvæmt eigin landslögum. Þrátt fyrir þennan dóm Evrópudómstólsins náðist ekki niðurstaða um málið meðal allra hlutaðeigandi. Varð niðurstaðan því sú að framkvæmdastjórn ESB dró tillöguna um breytingu á Visa Code formlega til baka í október 2017. Ný og uppfærð tillaga um breytingu á Visa Code var lögð fram í mars 2018.³⁶ Helstu markmið tillögunnar eru að bæta öryggi og skilvirkni við útgáfu vegabréfsáritana. Stærsta breytingin sem tillagan kveður á um eru tengsl stefnu í vegabréfsáritanamálum og samvinnu þriðju ríkja um endurviðtöku ríkisborgara sinna sem eru í ólögum á Schengen-svæðinu. Sá liður breytinganna hefur verið ræddur ítarlega, m.a. á fundi dóms- og innanríkisráðherra í júní s.l. Í maí 2018 náðist efnisleg sátt í ráðinu um breytingarnar og í Evrópuþinginu 5. febrúar sl.

Upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir (VIS)

Í maí 2018 birti framkvæmdastjórn ESB tillögur um breytingar á reglugerð um upplýsingakerfið fyrir vegabréfsáritanir (e. *Visa Information System – VIS*).³⁷ VIS kerfið hefur verið starfrækt af hálfu þátttökuríkja Schengen-samstarfsins frá 2011 en í kerfið eru skráðar allar umsóknir um vegabréfsáritanir og útgáfu þeirra. Markmiðið með breytingartillögunni er að uppfæra kerfið til styrkingar ytri landamæra Schengen-svæðisins.

Afnám áritunarfrelsis (Visa Suspension Mechanism)

Í mars 2017 tók gildi breyting³⁸ á reglugerð nr. 539/2001 um lista yfir þau ríki sem ríkisborgarar þeirra þurfa vegabréfsáritun til ferðalaga inn á Schengen-svæðið og lista ríkja þar sem ríkisborgarar eru undanþegnir þeirri skyldu. Breytingin kveður á um nýjar og endurbættar heimildir til handa Schengen-ríkjum til að víkja til hliðar samningi um vegabréfsáritanafrelsi við þriðja ríki í ákveðnum tilvikum (e. *Visa Suspension Mechanism*). Breytingarnar voru forsenda þess að gengið yrði frá samningum um vegabréfsáritanafrelsi við Georgíu og Úkraínu. Georgía hlaut vegabréfsáritanafrelsi þann 28. mars 2017 á grundvelli samnings við ESB þess efnis. Á sama tíma tók til bráðabirgða gildi vegabréfsáritanafrelsi fyrir

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1954&from=EN>

³⁴ Tillöguna, sem lögð var fram árið 2014 má finna hér: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-347_en.htm?locale=en

³⁵ <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-judgment-c-63816-ppu-x-and-x-7-march-2017>

³⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_en.htm

³⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3741_en.htm

³⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/27/revision-visa-waiver-suspension-mechanism/>

ríkisborgara Georgíu til ferðalaga til Íslands en unnið er að því að formgera samkomulag um áritanafrelsi milli Íslands og Georgíu með nótuskriptum stjórnvalda þessara ríkja. Á milli Íslands og Georgíu er ekki í gildi endurviðtökusamningur en vinna við að koma slíkum samningi á hófst síðla árs 2016. Samningur og samstarf um endurviðtöku er ein meginforsenda vegabréfsáritanafrelsis fyrir þriðju ríki. Úkraína hlaut vegabréfsáritanafrelsi þann 11. júní 2017 á grundvelli samnings við ESB þess efnis. Á sama tíma tók til bráðabirgða gildi vegabréfsáritanafrelsi fyrir ríkisborgara Úkraínu til ferðalaga til Íslands. Unnið er að því að formgera samkomulag um áritanafrelsi milli Íslands og Úkraínu með nótuskriptum stjórnvalda ríkjanna. Milli Íslands og Úkraínu er þegar í gildi endurviðtökusamningur. Þess ber að geta að undanfari samninganna milli ESB og Georgíu og Úkraínu fólst m.a. í vinnu af hálfu ríkjanna beggja til að uppfylla skilyrði (e. *benchmarks*) sem ESB setur fyrir slíku áritanafrelsi. Í vinnslu hafa einnig verið vegabréfsáritanafrelsisamningar ESB við Kósóvó og Tyrkland. Í júlí 2018 birti framkvæmdastjórn ESB skýrslu þess efnis að Kósóvó uppfylli nú öll skilyrði samnings um vegabréfsáritanafrelsi við ESB og er lagt til að næstu skref í áttina að gerð samnings verði stigin af hálfu ESB.³⁹ Hvort og þá hvenær það verður gert liggur ekki fyrir á þessari stundu. Hvað Tyrkland varðar gengur vinnan við að uppfylla skilyrði vegabréfsáritanafrelsis hægar, þ.e. Tyrkland á enn eftir að uppfylla fjölmörg settra skilyrða. Þess er ekki vænst að framfarir í þeim efnunum verði á næstunni. Í tengslum við gildistöku reglugerðar heimildir til handa Schengen-ríkjum til að víkja til hliðar samningi um vegabréfsáritanafrelsi við þriðja ríki í ákveðnum tilvikum (e. *Visa Suspension Mechanism* hélt framkvæmdastjórnin fyrsta sameiginlega fund fulltrúa Schengen-ríkjanna og fulltrúa þeirra þriðju ríkja sem njóta vegabréfsáritanafrelsis til ferðalaga inn á Schengen-svæðið í júní 2017. Ísland sótti þann fund en á fundinum gafst umræddum þriðju ríkjum tækifæri til að greina frá aðgerðum heima fyrir til að sporna við þessari þróun auk þess sem Schengen ríkjunum gafst tækifæri til að spyrja spurninga og koma á beinum tengslum við fulltrúa þriðju ríkjanna. Almenn ánægja var með fundinn og ákveðið var að hann yrði reglulegur. Í þessu samhengi má einnig nefna að þann 20. desember 2017 birti framkvæmdastjórn fréttatilkynningu⁴⁰ um innleiðingu og áframhaldandi uppfyllingu skilyrða af hálfu Balkanríkjanna til að viðhalda vegabréfsáritanafrelsi. Á árinu 2017 veittu íslensk stjórnvöld framkvæmdastjórn ESB, öðrum þátttökuríkjum Schengen-samstarfsins og stjórnvöldum í Georgíu, Albaníu og Makedóníu, reglulega upplýsingar um þann mikla fjölda umsækjenda um vernd á Íslandi frá umræddum.

Rafrænar vegabréfsáritanir (e-visas)

Í upphafi ársins 2017 fóru fram umræður meðal Schengen-ríkjanna um rafrænar vegabréfsáritanir, eða *e-visas*. Var m.a. fjallað um möguleika á nútímavæðingu vegabréfsáritanaútgáfu með því að gera umsóknir og útgáfu rafræna með samræmdum hætti. Hugmyndinni var almennt vel tekið og var sammæli um það meðal Schengen-ríkjanna að aukin tækninýting við útgáfu vegabréfsáritana sé framtíðin. Taka verði mið af þróun Entry/Exit kerfisins, ETIAS kerfisins og annarra upplýsingakerfa. Málið var lagt fyrir ráðherra aðildarríkja árið 2017 sem fólu framkvæmdastjórn ESB að útbúa tillögur um *e-visas*. Tillagan mun fyrirsjáanlega taka þónokkurn tíma í undirbúningi og verður væntanlega ekki lögð fram fyrr en árið 2019.

³⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4562_en.htm

⁴⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5313_en.htm

Fundir dóms- og innanríkisráðherra / Justice and Home Affairs Council

Líkt og að framan greinir hefur Ísland ríka aðkomu að mótun nýrra Schengen-gerða með þátttöku í vinnunefndum ráðherraráðsins, allt frá því tillaga er lögð fram og rædd í sérfræðinganefndum upp í stýrinefndir, sendiherranefnd og ráðherranefnd. Dómsmálaráðherra Íslands sækir að jafnaði ráðherrafundi á vettvangi Schengen-samstarfsins. Árlega eru a.m.k. 4 slíkir fundir; í mars, júní, október og desember, auk þess sem tveir óformlegir fundir eru árlega í höfuðborg þess ríkis sem fer með formennsku í ráðherraráði ESB hverju sinni, síðast í Búkarest dagana 6.-8. febrúar. Á tímabilinu 2015-2017, eða í framhaldi af þeim fordómalaus fjölda flóttamanna og endurteknum hryðjuverkárásum í Evrópu, voru fundir dóms- og innanríkisráðherra allt að tíu á ári. Þeim hefur nú fækkað aftur enda er ástandið í Evrópu talið stöðugt.

Lokaorð

Eins og í öllu alþjóðasamstarfi þarf Ísland að meta ávinning af þátttöku í Schengen. Schengen-samstarfið hefur vaxið gríðarlega undanfarin ár, bæði hefur þátttökuríkjum þess fjölgað auk þess sem regluverk samstarfsins verður sífellt umfangsmeira og flóknara. Um leið eykst mikilvægi hagsmunagæslu og vinna henni tengdri. Ísland hefur greiðan aðgang að hagsmunagæslu á vettvangi samstarfsins með þátttöku í mótum nýrra Schengen-gerða. Ekki hefur verið unnt að sinna þessari hagsmunagæslu eins og best verður á kosið frekar en í öðru alþjóðasamstarfi. Fámenni landsins býður ekki upp á slíkt. Í því ljósi er innra samstarf við önnur ríki innan alþjóðasamstarfsins Íslandi mikilvægt. Höfum við þannig átt gott samstarf við EFTA ríkin í Schengen og Norðurlöndin. Framangreint hefur hins vegar leitt til áskorana sem birtust hvað best í síðustu reglubundnu Schengen úttekt sem Ísland sætti árið 2017. Þar komu í ljós töliverðar brotalamir á framkvæmd samstarfsins og beitingu regluverks Schengen á Íslandi, brotalamir sem bregðast hefur þurft við með bráðaaðgerðum og stefnumótun til framtíðar. Enn fremur hefur skapast töliverður innleiðingarhalli vegna nýrra Schengen-gerða. Líkt og framangreind skýrsla gefur til kynna eru fjölmörg umfangsmikil verkefni í vinnslu á vettvangi Schengen-samstarfsins sem mikilvægt er að Ísland fylgist vel með.

Helsti ávinningur almennings af Schengen-samstarfinu er auðveld og þægileg fer milli landa án landamæraeftirlits með tilheyrandi röðum á landamærastöðvum og töfum. Fyrir Ísland er einnig mikill ávinningur fölginn í samræmdri stefnu um útgáfu vegabréfsáritana sem gerir íslenskri stjórnýslu kleift að njóta fyrirsvars annarra Schengen-ríkja við útgáfu áritana inn á svæðið sem greiðir verulega fyrir straumi ferðamanna til Íslands. Hvað málefni flóttamanna varðar er Schengen-samstarfið einnig dýrmætt fyrir Ísland, þá einkum og sér í lagi Dyflinnarsamstarfið og samstarfið og samvinnan þegar kemur að brottvísunum þeirra sem dvelja ólöglega innan svæðisins. Þá hefur frá upphafi þátttöku Íslands í Schengen einn helsti ávinningur okkar verið talinn aðgangur að lögreglusamvinnu samstarfsins sem Ísland hefði ekki bolmagn til að halda uppi tvíhliða við einstök Evrópuríki.

