HÁSKÓLI ÍSLANDS
Stjórnmálafræðideild

MA-ritgerð í alþjóðasamskiptum

Sameiginleg innflytjenda- og hælisstefna ESB

Hrafnhildur Kvaran

Júní 2009

HÁSKÓLI ÍSLANDS
Stjórnmálafræðideild

MA-ritgerð í alþjóðasamskiptum

Sameiginleg innflytjenda- og hælisstefna ESB

Hrafnhildur Kvaran

Júní 2009

Leiðbeinandi: Dr. Baldur Þórhallsson

Nemandi: Hrafnhildur Kvaran

Kennitala: 161278-2119

Útdráttur

Mikil áhersla hefur verið lögð á það að á undanförnum árum að koma á samræmdu eftirlitskerfi með ytri landamærum Evrópusambandsins í þeim tilgangi að tryggja þegnum Evrópusambandsins og Schengen-svæðisins sameiginlegt svæði *frelsis, öryggis og réttlætis*. Í ljósi þeirra markmiða sem ríki hafa sett sér í baráttunni gegn ólöglegri innflytjendastarfsemi og alþjóðlegri glæpa- og hryðjuverkastarfsemi hefur á ytri landamærum ESB skapast mikil togstreita milli ábyrgðar og réttinda ríkja annars vegar og einstaklinga hins vegar sem þangað sækja í leit að alþjóðlegri vernd.

Í þessari ritgerð er gerð grein fyrir stefnumótun innflytjenda- og hælismála Evrópusambandsins með hliðsjón af þeirri öryggisvæðingu sem átt hefur sér stað í þeim málaflokki á undanförnum árum og leitast er svara við þeirri spurningu hvort með hertu eftirliti á ytri landamærum sambandsins sé gengið gegn alþjóðlegum skuldbindingum aðildarríkja um mannréttindi og vernd flóttamanna. Ríkin hafa sett sér háleit markmið á þessu sviði um sameiginlega ábyrgð og jafna dreifingu byrðar milli aðildarríkja en hafa verið gagnrýnd harðlega fyrir að túlka um leið þröngt skilgreiningar alþjóðlegra og svæðisbundinna mannréttinda- og flóttamanna-samninga og sökuð um að firra sig ábyrgð og varpa henni yfir á önnur ríki.

Helstu niðurstöðurnar eru þær að metnaðarfull skref hafa verið stigin í átt að sameiginlegu hæliskerfi ESB með innleiðingu tilskipana um móttöku og málsmeðferð hælisleitenda, skilyrðatilskipunarinnar og Dyflinnarreglugerðarinnar. Aftur á móti hefur aukið eftirlit með fólksflutningum, hertari aðgerðir á ytri landamærum Evrópusambandsins og útvíkkun innflytjenda- og hælisstefnu ESB takmarkað verulega aðgengi hælisleitenda að hæliskerfi Evrópusambandsins en þar með er komið í veg fyrir að þeir njóti þeirrar alþjóðlegu verndar sem þeir eiga rétt á. Varast ber að ströng innflytjendastefna komi í veg fyrir réttlátt og skilvirkt innflytjenda- og hæliskerfi sem er byggt á virðingu við alþjóðlega samninga um mannréttindi og vernd flóttamanna, innan sem utan sambandsins.

Abstract

The creation of an area of freedom, security and justice for the citizens within the European Union and the Schengen area is based on the cooperation of Member States in the fields of justice and home affairs and the strengthening of surveillance at the external borders of the EU. The Member States' common objectives in the fight against illegal immigration, international crime and terrorism, and their international commitment to human rights and refugee protection have led to a rights versus responsibility dilemma at the external borders of the European Union.

In this thesis the creation of a common immigration and asylum policy within the European Union is analyzed in the context of securitization in this policy field in order to answer the question of whether the strengthening of border control and securitization leads to human rights violations of asylum seekers and breaching of international and regional agreements on refugee protection. The Member States of the European Union have agreed to ambitious common objectives of shared responsibility and burden-sharing in the field of immigration and asylum. However, at the same time, they have been criticized for their narrow interpretation of the definition of individuals' rights to international protection and burden shifting rather than burden sharing.

The main conclusions are that the Reception Conditions Directive, the Asylum Procedures Directive, the Qualifications Directive and the Dublin II Regulation are ambitious attempts the Member States have made in recent years in creating within the EU a common asylum system. On the other hand, the tightening of borders, increased migration control, securitization and the externalization of the common immigration and asylum policy has limited asylum seekers' access to the European Union's asylum system and international protection. Careful attention has to made that a firm immigration policy does not prevent a fair and effective immigration and asylum system that is based on international human rights agreements and refugee protection.

Formáli

Ritgerðin er 30 eininga lokaverkefni til MA-prófs í alþjóðasamskiptum við stjórnmálafræðiskor Félagsvísindadeildar Háskóla Íslands og var skrifuð undir leiðsögn Baldurs Þórhallssonar, prófessors við stjórnmálafræðiskor Háskóla Íslands. Fær hann bestu þakkir fyrir leiðsögn, góð ráð og ábendingar.

Ég vil þakka Þorgrími Gestssyni fyrir yfirlestur og Auði Birnu Stefánsdóttur hjá Mannréttindaskrifstofu Íslands fyrir aðstoð og ábendingar við upplýsingaöflun og heimildaleit við upphaf rannsóknar. Margrét Cela og Jóhanna A. Logadóttir fá sérstakar þakkir fyrir samveru á Landsbókasafninu þetta tímabil, hvatningu og stuðning. Þá vil ég þakka Harry Jóhannssyni og fjölskyldu minni allan stuðninginn og þolinmæði sem mér hefur verið sýnd á meðan á náminu og ritgerðarskrifum stóð.

„Fólksflutningar eru mun flóknara fyrirbæri en það eitt að koma í veg fyrir að fólk fari yfir landamæri“[1]

[1] "Migration is a much more complicated phenomenon than just preventing people from crossing borders“ (UNHCR, 2005).

Efnisyfirlit

ÚTDRÁTTUR 3
ABSTRACT 4
FORMÁLI 5
INNGANGUR 10

1. ALÞJÓÐLEGIR MANNRÉTTINDASAMNINGAR OG INNFLYTJENDA- OG HÆLISSTEFNA EVRÓPUSAMBANDSINS 15

1.1 SAMNINGUR SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA UM RÉTTARSTÖÐU FLÓTTAMANNA FRÁ 1951 OG VIÐAUKI FRÁ 1967 16
1.2 SVÆÐISBUNDNIR FLÓTTAMANNASAMNINGAR 19
1.3 BANN VIÐ BROTTVÍSUN EÐA ENDURSENDINGU 20
1.4 HÆLI OG HÆLISLEITENDUR 21
1.5 SKILGREININGARVANDINN. ÓSKÝR SKIL MILLI MISMUNANDI HÓPA INNFLYTJENDA 22

2. ÖRYGGI OG VERND HVERRA? KENNINGAR UM HLUTDRÆGNI OG ÓHLUTDRÆGNI Í INNFLYTJENDA- OG HÆLISSTEFNU ESB 26

2.1 ÓHLUTDRÆGNIKENNINGIN 28
2.2 HLUTDRÆGNIKENNINGIN 29
2.3 SAMEIGINLEG ÁBYRGÐ RÍKJA OG SAMSKIPTAREGLUR INNAN ALÞJÓÐAKERFISINS 30

3. FÓLKSFLUTNINGAR TIL EVRÓPU 31

3.1 INNFLYTJENDUR SEM VINNUAFL OG FJÖLSKYLDUSAMEINING 32
3.2 MÁLEFNI INNFLYTJENDA OG HÆLISLEITENDA SEM PÓLITÍSK ÁHERSLUMÁL FRÁ 1986 34

4. STEFNUMÓTUN INNFLYTJENDA- OG HÆLISMÁLA EVRÓPUSAMBANDSINS 36

4.1 UPPHAF FORMLEGS SAMSTARFS AÐILDARRÍKJA ESB Á SVIÐI INNANRÍKIS- OG DÓMSMÁLA 36
4.2 SCHENGEN-SAMNINGURINN OG MARKMIÐIN UM FRJÁLSA FÖR FÓLKS 38
4.3 DYFLINNARSAMNINGURINN/REGLUGERÐIN 40
4.4 FRÁ SCHENGEN TIL MAASTRICHT-SÁTTMÁLANS 42
4.5 FRÁ MAASTRICHT TIL AMSTERDAM 43
4.6 SVÆÐI FRELSIS, ÖRYGGIS OG RÉTTLÆTIS - FRÁ TAMPERE TIL SEVILLE 44
4.7 HAAG-ÁÆTLUNIN 2005-2010 49
4.8 FJÓRAR TILSKIPANIR UM SAMEIGINLEG VIÐMIÐ UM LÁGMARKS KRÖFUR RÍKJA VARÐANDI INNFLYTJENDA- OG HÆLISMÁL 51
4.8.1 Skilyrðatilskipunin - The Qualifications Directive 52
4.9 JÖFN DREIFING ÁBYRGÐARINNAR OG SAMEIGINLEG DREIFING BYRÐAR MILLI RÍKJA MEÐ DYFLINNARREGLUGERÐINNI 55
4.10 INNLEIÐING OG FRAMKVÆMD TILSKIPANA UM LÁGMARKS KRÖFUR RÍKJA OG JAFNRAR DREIFINGAR BYRÐAR MILLI RÍKJA 57

5. ÖRYGGISVÆÐING SAMEIGINLEGRAR INNFLYTJENDA- OG HÆLISSTEFNU EVRÓPUSAMBANDSINS 59

5.1 AUKIN ÁHERSLA Á ÖRYGGISVÆÐINGU INNFLYTJENDA OG HÆLISMÁL EFTIR 9/11 59

5.2 EVRÓPA - LAND TÆKIFÆRANNA EÐA VÍGGIRT VIRKI ? 63

5.3 PÓLITÍSKAR SKULDBINDINGAR OG RAUNVERULEGAR AÐGERÐIR 67

6. YTRA UMFANG SAMEIGINLEGRAR INNFLYTJENDA- OG HÆLISSTEFNU EVRÓPUSAMBANDSINS 70

6.1 LANDAMÆRASTOFNUN EVRÓPUSAMBANDSINS, FRONTEX 72

6.2 EFTIRLITSÚRRÆÐI OG FYRIRBYGGJANDI AÐGERÐIR VEGNA YTRI LANDAMÆRAGÆSLU ESB 76

6.2.1 Vegabréfsáritanir 77

6.2.2 Viðurlög gagnvart flutningsaðilum 79

6.2.3 Samhæfingarfulltrúar innflytjendamála á landmærum og flugvöllum 81

6.3 LÍFKENNI OG UPPLÝSINGABANKAR 83

6.3.1 Lífkenni 83

6.3.2 Gangnagrunnar og upplýsingakerfi 85

6.4 PERSÓNUVERND OG MANNRÉTTINDI Í ÖRYGGIS- OG EFTIRLITSSTARFSEMI ESB 88

NIÐURSTÖÐUR 91

HEIMILDASKRÁ 96

Mynda yfirlit

Mynd 1: Helstu leiðir ólöglegra innflytjenda til ESB *64*

Inngangur

Sameiginleg stefna aðildarríkja Evrópusambandsins í innflytjenda- og hælismálum hefur verið í stöðugri mótun og þróun frá því á 9. áratug 20. aldar. Samstarfinu hefur fleygt hratt áfram á undanförnum árum en stefnt er að því að öll aðildarríki hafi komið á samræmdu kerfi fyrir lok ársins 2010 þar sem öll ríki fylgja sömu viðmiðum um móttöku innflytjenda og hælisleitenda.

Álagið á innflytjenda- og hæliskerfi aðildarríkjanna er mjög misjafnt og erfiðlega hefur reynst að hrinda í framkvæmd háleitum markmiðum um sameiginlega ábyrgð og jafna dreifingu byrðar milli ríkja ESB. Aðildarríkin hafa reglulega verið sökuð um að skorast undan sameiginlegri ábyrgð og skuldbindingum um alþjóðlega vernd flóttamanna og reyna að flytja ábyrgðina yfir á önnur ríki án þess að gangast við henni í raun og veru. Vegna þessarar tilfærslu sem einkennt hefur innflytjenda- og hælismál ESB hefur samlíking Evrópu við „virki“ (e. Fortress Europe) (Bailey, 2005; Spiegel, 2008, 8.júlí; Guild, Carrars og Geyer, 2008) á undanförnum árum orðið æ meira áberandi í allri umræðu um stefnumál aðildarríkja ESB varðandi innflytjendur og hælisleitendur.

Sú sameiginlega ábyrgð og dreifing byrðar sem liggja til grundvallar alþjóðlegra og svæðisbundinna mannréttinda- og flóttamannasamninga er túlkuð þröngt meðal aðildarríkja ESB sem reyna að firra sig ábyrgð með því að varpa henni yfir á önnur ríki og virðist þessi þróun nokkuð á skjön við þau háleitu markmið aðildarríkjanna um að koma á innan ESB sameiginlegu innflytjenda- og hæliskerfi.

Við stefnumótun innflytjenda- og hælismála má greina ákveðna togstreitu þegar ríki annars vegar móta sameiginlega stefnu um að herða landamæraeftirlit til að stemma stigu við aðstreymi innflytjenda og hælisleitenda, um leið og þau leggja áherslu á sameiginlega ábyrgð og jafna dreifingu byrðar.

Innan Evrópusambandsins hefur verið lögð rík áhersla á að skapa þar svokallað svæði frelsis, öryggis og réttlætis (e. Area of Freedon, Security and Justice) þar sem tryggja á öryggi borgara Evrópusambandsins gegn utanaðkomandi hættum og ógnum vegna alþjóðlegrar glæpastarfsemi, hryðjuverka og ólöglegra innflytjenda (Tampere European Council 15.-16. october 1999; Nugent, 2006). Fjórfrelsið svokallaða, þ.e. aukið flæði fjármagns, vöru og þjónustu ásamt auknu ferðafrelsi,

stangast oft á tíðum á við þá auknu öryggisvæðingu sem átt hefur sér stað innan Evrópusambandsins og í alþjóðasamfélaginu í heild á undanförnum árum, þá sérstaklega í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin þann 11. september árið 2001.

Meginefni ritgerðarinnar er að gera grein fyrir stefnumótun innflytjenda- og hælismála Evrópusambandsins með hliðsjón af þeirri öryggisvæðingu sem átt hefur sér stað í þeim málaflokki á undanförnum árum. Ritgerðinni er ætlað að svara rannsóknarspurningunni hvort innflytjenda- og hælisstefna ESB, með aukinni áherslu á öryggisvæðingu og hert eftirlit á ytri landamærum Evrópusambandsins, gangi gegn alþjóðlegum skuldbindingum aðildarríkja um mannréttindi og vernd flóttamanna.

Sett er fram sú tilgáta að gengið sé á rétt hælisleitenda þar sem öryggisvæðing og hert stefna innflytjenda- og hælismála hefur leitt til þess að aðgengi hælisleitenda að hæliskerfi ESB hefur verið verulega takmarkað og þar með er komið í veg fyrir að þeir njóti þeirrar alþjóðlegu verndar sem þeir eiga rétt á samkvæmt svæðisbundnum og alþjóðlegum mannréttindasamningum og öll aðildarríki ESB hafa undirritað.

Kenningagrunnurinn að baki ritgerðarinnar eru kenningar um hlutdrægni (e. partiality) og óhlutdrægni (e. impartiality). Óhlutdrægnikenningin var valin þar sem þar er ekki gert upp á milli einstaklinga að neinu leyti og byggist á mjög skýrum siðferðislegum kröfum og sannfæringu um að ríki búi ekki yfir algjöru valdi til þess að forgangsraða og gera upp á milli hagsmuna eigin þegna og utanaðkomandi einstaklinga. Með hlutdrægnikenningunni hefur öryggisvæðing innflytjenda- og hælisstefnunnar verið réttlætt og áherslan er lögð á að hagmunir aðildarríkjanna og þegna þeirra skulu hafðir í fyrirrúmi við gerð innflytjenda- og hælisstefnu ríkja. Þessar tvær kenningar endurspegla undirstöðuatriði flóttamannaverndar í heiminum sem byggist annars vegar á sameiginlegum hugmyndum ríkja um mannréttindi, mannúð og sameiginlega ábyrgð og lútar að samskiptareglum innan alþjóðakerfisins og gagnkvæmri virðingu fullveldis ríkja.

Tilgátan er dregin út frá því að hlutdrægnikenningin hafi verið ráðandi í stefnumörkun innflytjenda- og hælisstefnu aðildarríkja ESB og að ríkin nýti sér óspart sjálfsákvörðunarrétt sinn sem fullvalda ríki og rétt sinn til þess að herða gæslu og auka eftirlit með landamærum í því skyni að verja eigin hagmuni og öryggi þegna sinna gagnvart of miklu innstreymi innflytjenda. Þannig hefur öryggisvæðing innflytjenda- og hælisstefnu ESB, þrátt fyrir yfirlýstan stuðning og skuldbindingar gagnvart alþjóðlegum samningum um sameiginlega ábyrgð ríkja, leitt til þess að

gengið er á rétt hælisleitenda þar sem hún kemur í veg fyrir að þeir einstaklingar sem þurfa á alþjóðlegri vernd að halda fá hennar notið vegna þess hve takmarkaða möguleika þeir eiga á að komast inn fyrir landamæri ESB.

Ritgerðin skiptist í sex kafla. Í fyrsta kafla er greint frá þeim alþjóðlegu mannréttindasamningum sem sameiginleg innflytjenda- og hælisstefna ESB byggist á. Sérstaklega er gert grein fyrir flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá árinu 1951, sem öll aðildarríki ESB eru aðilar að og viðaukanum við hann frá 1967. Sú alþjóðlega viðurkenning og sátt sem samningurinn og flóttamannaskilgreiningin hefur náð um allan heim hefur leitt til þess að svo til hvert einasta orð skilgreiningarinnar hefur verið grandskoðað, túlkað og umdeilt meðal sérfræðinga. Skilgreiningarvandinn er mikilvægur þáttur sem hafa verður í huga þegar fjallað er um innflytjenda- og hælismál vegna þeirrar hættu sem skapast getur fyrir hælisleitendur og flóttamenn þegar ekki er tekið tillit til sérstöðu þeirra. Ástæður þess að einstaklingar flytjast frá heimalandi sínu eru margvíslegar en geta skipt sköpum þegar kemur að því að ákveða hvort og þá hvaða ríki ESB ber ábyrgð á að veita alþjólega vernd.

Í öðrum kafla er greint frá kenningum um hlutdrægni og óhlutdrægni. Öryggisvæðing innflytjenda- og hælisstefnu ESB hefur verið réttlætt með hlutdrægnikenningunni en þar er lögð megin áhersla á að tryggja skuli hagsmuni ríkisborgara ESB og þeir hafðir í fyrirrúmi við gerð stefnu ríkjanna um meðferð innflytjenda og reglur um inngöngu ríkisborgara þriðju ríkja til aðildarríkja ESB. Óhlutdrægnikenningin leggur aftur á móti áherslu á að allir þeir einstaklingar sem koma til aðildarríkja ESB frá þriðju ríkjum eiga að hafa jafnan rétt til inngöngu. Þá er gert grein fyrir því að kenningarnar tvær endurspegla undirstöðuatriði flóttamannaverndar í heiminum.

Fólksflutningar til Evrópu eru til umfjöllunar í þriðja kafla þar sem streymi fólksflutninga til Evrópu er flokkað í fjögur megin tímabil og greint er frá þeim breytingum sem urðu á fólksflutningamynstrinu á þeim tímabilum og viðhorfsbreytingum meðal almennings og stjórnvalda innan ESB gagnvart innflytjendum. Málefni innflytjenda og hælisleitenda hafa tekið verulegum áherslubreytingum þar sem fólksflutningar hafa nú meira pólitískt vægi en áður fyrr.

Í fjórða kafla er greint frá stefnumótun innflytjenda- og hælismála Evrópusambandsins þar sem varpað er ljósi á helstu áhersluatriði samvinnunnar frá

upphafi formlegs samstarfs á sviði innanríkis- og dómsmála milli aðildarríkja ESB. Greint er frá Schengensamningnum og Dyflinnarsamningnum og þeim helstu viðfangsefnum sem ríkin þurftu að takast á við til þess að hrinda þeim í framkvæmd. Greint er frá þeim fjórum tilskipunum sem liggja til grundvallar þeirrar samvinnu sem nú fer fram innan ESB um innflytjenda- og hælismál og samið var um í kjölfar Amsterdam-sáttmálans á árunum 2000 til 2005. Sett hafa verið sameiginleg viðmið um lágmarks kröfur sem ríki þurfa að uppfylla til þess að tryggja hælisleitendum jafna möguleika og þjónustu í öllum aðildarríkjum ESB. Tilskipunin um móttökuskilyrði (e. Reception Conditions Directive) á að tryggja að hælisleitendur þyrftu ekki að flytja sig milli landa innan ESB til þess að auka möguleika sína á að fá hæli, þar sem sömu viðmið og þjónusta á samkvæmt henni að vera í öllum aðildarríkjum. Vegna mikilvægis skilyrðatilskipunarinnar er sérstaklega fjallað um hana en hún var gefin út í apríl 2004 og segir til um sameiginleg viðmið fyrir öll aðildarríki ESB um skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til þess að fá viðurkennda stöðu flóttamanns innan aðildarríkis ESB en hún setur einnig skilyrði um sameiginleg viðmið fyrir veitingu annars konar verndar, s.s. tímabundna vernd. Þriðja tilskipunin segir til um sameiginleg viðmið varðandi málsmeðferð hælisumsókna og fjallar um grundvallaratriði tengd umsóknar- og afgreiðsluferli hælisumsókna og réttarúrræðum fyrir hælisleitendur í þeim tilfellum sem einstaklingum er neitað um hæli eða þeir missa stöðu sína sem slíkir. Í fjórða lagi er greint frá Dyflinnarreglugerðinni sem kveður á um að aðeins eitt ríki innan Schengen-svæðisins eigi að bera ábyrgð á umsókn hælisleitanda.

Öryggisvæðing sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu ESB er umfjöllunarefni fimmta kafla þar sem greint er frá því hvernig stofnanir ESB hafa þurft að aðlaga sig auknum kröfum um öryggisvæðingu fólksflutninga á alþjóðavettvangi sem meðal annars má rekja til hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin, þann 11. september 2001. Fjallað er um þær áskoranir sem felast í því að hrinda pólitískum skuldbindingum í framkvæmd með raunverulegum aðgerðum og þær breytingar sem átt hafa sér stað og greina má í aukinni áherslu á öryggi á kostnað frelsis innan hins svokallaða svæðis frelsis, öryggis og réttlætis ESB.

Í sjötta og jafnframt síðasta kaflanum er ytra umfang sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu ESB til umfjöllunar þar sem áherslan er lögð á að greina frá þeim úrræðum sem ESB byggir landamærasamstarf sitt á til þess að hafa eftirlit

með og koma í veg fyrir innstreymi innflytjenda. Sérstaklega er fjallað um og aðgerðir sem koma eiga í veg fyrir að innflytjendur komist inn fyrir landamæri ESB með tilliti til mögulegra hælisleitenda þeirra á meðal en samkvæmt Flóttamannsamningnum er ekki leyfilegt að refsa fólki eða vísa því á brott fyrir að koma ólöglega inn í land ef það er í þeim tilgangi að sækja um hæli.

Ritgerðin byggist á rituðum heimildum sem til eru um viðfangsefnið og eru aðgengilegar í bókum, gagnarunnum fræðirita, tímaritum, alþjóðlegum og svæðisbundnum samningum og opinberum gögnum og skýrslum. Til þess að gera viðfangsefninu sem best skil var við heimildaleitina sérstaklega hugað að því að styðjast við bækur og fræðigreinar úr virtum tímaritum á sviði Evrópufræða, mannréttinda og alþjóðasamskipta, ritaðar af sérfræðingum á viðkomandi sviði. Gagnrýni sem greint er frá og fram hefur komið á ákveðnum atriðum varðandi sameiginlega innflytjenda- og hælisstefnu ESB og þær skýrslur sem vitnað er í eru unnar af viðurkenndum og virtum stofnunum, samtökum eða fræðimönnum, s.s. ECRE, European Policy Centre, Amnesty International eða Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Þá er einnig stuðst við netheimildir en í þeim tilfellum var sérstaklega gætt að trúverðugleika og réttmæti þeirra upplýsinga sem vitnað er til. Þegar vitnað er í fréttir af netinu var þess gætt að nota aðeins heimildir frá viðurkenndum fréttastofum og fyrirtækjum eða stofnunum, s.s BBC, Euractiv, vefsvæði ráðuneyta, Rauði krossinn, Mannréttindaskrifstofa Íslands og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Vefur Evrópusambandsins var einnig mikið notaður við heimildaleitina en þar eru birt mikilvæg opinber gögn, s.s. samningar, reglugerðir, tilskipanir og yfirlýsingar.

1. Alþjóðlegir mannréttindasamningar og innflytjenda- og hælisstefna Evrópusambandsins

Á undanförnum áratug hafa verið gerðar víðtækar tilraunir innan Evrópusambandsins (ESB)[2] til þess að herða eftirlit og hafa umsjón með og stjórna innflytjendastraumi til aðildarríkja ESB. Unnið hefur verið að því, með tilstyrk Schengen-samningsins og opinna landamæra innan Schengen-svæðisins, að herða eftirlit með ytri landamærum sambandsins til muna og mikil áhersla hefur verið lögð á að víkka út landamæraeftirlit á vegum ESB. Til stendur að öll Evrópusambandsríki hafi komið á samræmdu kerfi fyrir lok ársins 2010 þar sem öll ríki fylgja sömu viðmiðum um móttöku innflytjenda og hælisleitenda (European Council, 2005-a). Vegna þess hve álagið á innflytjenda- og hæliskerfi aðildarríkja ESB er gríðarlega misjafnt milli ríkja hefur reynst erfitt að framkvæma þau háleitu markmið um sameiginlega ábyrgð og jafna dreifingu byrðar milli allra aðildarríkja sem stefnt hefur verið að samkvæmt hinni svokölluðu Haag-áætlun (e. the Hague Programme) fyrir árin 2005-2010. Algengt er að ríki skorist undan áformum um jafna dreifingu alþjóðlegrar ábyrgðar og reyni að koma henni yfir á önnur ríki án þess að gangast við henni í raun og veru (sjá t.d. ECRE, 2007, ECRE, 2008; Lubbers, 2004; Andrijasevic, 2006; Uçarer, 2001).

Þessi tilfærsla ábyrgðar sem einkennt hefur innflytjenda- og hælismál á undanförnum árum hefur verið harðlega gagnrýnd af mannréttindastofnunum og frjálsum félagasamtökum um allan heim en ekki síður ráðamönnum og stjórnum annarra ríkja, sem hafa gengið svo langt að saka ESB um kynþátta- og útlendingahatur (Euractiv, 2008). Samlíking Evrópu við „virki“ (e. Fortress Europe) hefur á undanförnum árum orðið æ meira áberandi í allri umræðu um stefnumál aðildarríkja ESB varðandi innflytjendur og hælisleitendur.

---

[2] Evrópusambandið (ESB) var stofnað árið 1957 en hét þá Efnahagsbandalag Evrópu (EBE). Þegar stofnsáttmálar EBE, Kola- og stálbandalagið frá 1951 og Kjarnorkubandalagið (EURATOM) frá 1957 voru sameinaðir í einn sáttmála árið 1967 var samstarfið í heild kallað Evrópubandalagið (EB). Heitið Evrópusambandið var tekið upp í Maastricht-sáttmálanum, sem gekk í gildi árið 1993. ESB er heildarheiti yfir hinar þrjár stoðir ESB-samstarfsins, þ.e.a.s. EB-stoðina (1. stoðin), utanríkis- og öryggismálastoðina (2. stoðin) og innanríkis- og dómsmálastoðina (3. stoðin). Í þessari ritgerð er heitið Evrópusambandið einnig notað yfir fyrirrennara þess.

Hugtakið „innflytjendur“ er gífurlega víðtækt og getur verið mjög villandi þar sem það setur samansemmerki milli allra þeirra sem flytja inn í land án þess að gera greinarmun á orsökum flutninganna. Það getur leitt af sér mikla hættu fyrir hælisleitendur og flóttamenn að vera ekki skilgreindir og viðurkenndir sem slíkir þar sem það getur orðið til þess að þeir fá ekki notið þeirrar alþjóðlegu verndar sem þeir eiga rétt á samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasamningum og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá árinu 1951 (hér eftir kallaður Flóttamannasamningurinn) og öll aðildarríki ESB eru aðilar að, og leitt til þess að þeir verða sendir aftur til síns heimalands, sem þeir voru að flýja.

Aðildarríki ESB verða að standa vörð um og huga sérstaklega að réttindum hælisleitenda og flóttamanna þegar unnið er að því að koma á samræmdu innflytjenda- og hæliskerfi ESB. Varast ber allan misskilning og misræmi milli skilgreininga og túlkana á hugtökum og samningum sem geta leitt til þess að mannréttindi einstaklinga séu brotin við komu þeirra til aðildarríkja ESB í þeim tilgangi að leggja fram hælisumsókn í leit að alþjóðlegri vernd.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim helstu alþjóðlegu samningum sem liggja til grundvallar flóttamannavernd í heiminum og þeirri vinnu sem unnin hefur verið á undanförnum árum við gerð sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu aðildarríkja ESB. Þá verður einnig gerð grein fyrir helstu gagnrýni sem fram hefur komið varðandi misræmi milli túlkana ákveðinna skilgreininga og atriða í þeim samningum sem skipt geta sköpum fyrir einstaklinga er þurfa á alþjóðlegri vernd að halda.

1.1 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttarstöðu flóttamanna frá 1951 og Viðauki frá 1967

Flóttamannasamningurinn er meginsamningurinn á sviði mannúðar- og flóttamannaréttar. Hann var undirritaður í Genf árið 1951 og viðauki við hann var undirritaður árið 1967. Í dag eiga 147 ríki aðild að samningnum og/eða viðauka hans (UNHCR, 2007; UNHCR, 2008-a). Tilgangur Flóttamannasamningsins er að gefa einstaklingum sem ekki njóta verndar gegn ofsóknum í eigin ríki kost á því að leita sér verndar í öðrum ríkjum. Í 2. mgr. 1. gr. Flóttamannasamningsins er að finna skilgreiningu á hugtakinu þar sem „flóttamaður” er hver sá sem:

> er utan heimalands síns vegna atburða, sem gerðust fyrir 1. janúar 1951, og af ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana, og getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta, færa sér í nyt vernd þess lands; eða þann, sem er ríkisfangslaus, og er utan þess lands, þar sem hann áður hafði reglulegt aðsetur, vegna slíkra atburða og getur ekki eða vill ekki, vegna slíks ótta, hverfa aftur þangað.
>
> (Samningur um réttarstöðu flóttamanna, 1951)

Samkvæmt Flóttamannasamningnum er skilgeiningin á flóttamanni því þríþætt. Flóttamaður er sá sem:

1. býr yfir ástæðuríkum ótta við að verða ofsóttur vegna
   - kynþáttar,
   - trúarbragða,
   - þjóðernis,
   - aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum, eða
   - stjórnmálaskoðana;
2. er utan heimalands síns; og
3. getur ekki, eða vill ekki, vegna slíks ótta, fært sér í nyt vernd þess lands

(Jastram, 2001).

Skilgreining þessi hefur lengi verið tilefni deilna og umfangsmikilla rökræðna á sviði mannréttinda, laga og ekki síður stjórnmála, þar sem deilt hefur verið um margar mismunandi túlkanir á henni. Þessar misjöfnu túlkanir hafa síðan lagt grunninn að harðri gagnrýni sem jafnvel gengur svo langt að halda því fram að skilgreiningin sé úrelt og að uppfæra þurfi samninginn í heild til þess að taka megi af allan vafa sem ríki geta notfært sér til þess að skorast undan þeirri alþjóðlegu ábyrgð sem samningnum fylgir (t.d. Carlier, 1999).

Á grundvelli þessa samnings hefur tugum milljóna manna verið veitt alþjóðleg vernd og þannig gert kleift að setjast að í öðru landi en heimalandi sínu sem þeir hafa orðið að flýja vegna ofsókna. Sú alþjóðlega viðurkenning og sátt sem samningurinn og flóttamannaskilgreiningin hefur náð um allan heim hefur leitt til þess að svo til hvert einasta orð skilgreiningarinnar hefur verið grandskoðað, túlkað og umdeilt meðal sérfræðinga. Merkingin sem felst í „að vera ofsóttur vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana“ getur verið margþætt og er enn afar umdeild meðal fræðimanna og á milli ríkja. Hvað þýðir það í raun og veru að vera „ofsóttur“, og að orsakir

ofsóknarinnar sé vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum eða stjórnmálaskoðana? (Steinbock, 1999). Vegna þess að Flóttamannasamningurinn var gerður í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar er skilgreiningin sem þar er að finna á hugtakinu flóttamaður vissulega afleiðing þeirra atburða sem áttu sér stað í Evrópu fyrir 1. janúar árið 1951. Þeir atburðir sem óneitanlega höfðu hvað mest áhrif á gerð samningsins voru ofsóknir Nasista á árunum 1933-1945 og má rekja tilvísan í ofsóknir vegna kynþáttar, trúarbragða og þjóðernis til meðferðar á gyðingum í seinni heimstyrjöldinni (Steinbock, 1999).

Samningurinn hefur mikið verið gagnrýndur fyrir að vera of hlutdrægur þar sem áherslan var lögð á að skilgreina út frá þeim atburðum sem gerðust í Evrópu „fyrir 1. janúar 1951“ (Goodwin-Gill, 1998, bls. 19). Árið 1967 var undirritaður viðauki við Flóttamannasamninginn frá 1951 þar sem landfræðilegar sem og tímabundnar takmarkanir voru víkkaðar út. Viðaukinn við Flóttamannasamninginn frá árinu 1967 er sjálfstæður samningur en bundinn órjúfanlegum tengslum við Flóttamannasamninginn frá 1951. Saman taka samningarnir til þriggja megin viðfangsefna:

1. Grundavallarskilgreining á hugtakinu flóttamaður, ásamt skilmálum um endalok og útilokun frá stöðuveitingu flóttamanns.

2. Lagaleg staða flóttamanna í hælislandi, réttindum þeirra og skyldum, ásamt rétti þeirra á vernd gegn brottvísun með valdi eða endursendingu til lands þar sem lífi þeirra eða frelsi er mögulega ógnað.

3. Skuldbindingar ríkjanna og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna að fylgja eftir og framkvæma skuldbindingar samningsins.

(Jastram, 2001)

Með því að fallast á viðaukann frá 1967 þá samþykkja ríki flestar greinar Flóttamannasamningsins (greinar 2-34) með tilliti til allra þeirra einstaklinga sem skilgreiningin nær til. Samt sem áður hafa flest ríki ákveðið að undirrita bæði Flóttamannasamninginn frá 1951 og Viðauka hans frá 1967. Með því undirstrika ríkin að báðir samningarnir liggja jafnan til grundvallar alþjóðlegrar flóttamannaverndar (Jastram, 2001).

1.2 Svæðisbundnir flóttamannasamningar

Allajafnan byggja samningar sem gerðir eru um vernd flóttamanna á Flóttamannasamningnum og þeirri skilgreiningu sem þar er sett fram. Skilgreiningin sem er til grundvallar í *Samningi um sérstök málefni er varða flóttamenn* í Afríku og gerður var árið 1969 af ríkjum Afríska einingarbandalagsins (e. Organization of African Unity, OAU) sem í dag er Afríkusambandið (e. African Union, AU)[4] er frábrugðin öðrum samningum og þar af leiðandi sérstök þar sem þar er að finna mikilvæga viðbót við þá skilgreiningu sem liggur til grundvallar Flóttamannasamningsins.

Átökin sem brutust út í Afríku í kjölfar endaloks nýlendutímabilsins leiddu til stórfelldra flutninga fólks á flótta undan ofsóknum og óeirðum. Vandinn og neyðin sem skapaðist í kjölfar þessara átaka varð til þess að settar voru reglur um meðferð flóttamanna árið 1967 en árið 1969 var gerður sérstakur samningur með tilliti til sérstöðu flóttamannavandans sem þá hafði skapast í Afríku. Samningurinn byggist að mestu á skilgreiningunni sem er að finna í Flóttamannasamningnum frá 1951 en bætir við þá skilgreiningu að hugtakið flóttamaður skuli ná yfir:

> hvern þann einstakling hefur neyðst til þess, vegna utanaðkomandi árásar, hernáms, erlends yfirráðs eða atburða sem raska almennu stjórnskipulagi í heimalandinu öllu eða hluta þess, að yfirgefa heimkynni sín og leita athvarfs á öðrum stað utan þess lands sem hann hefur ríkisfang. [5]
>
> (OAU, 1969)

Í september árið 2001 höfðu 45 ríki Afríku undirritað samninginn en hann tók fyrst gildi árið 1974. Ljóst er að skilgreiningar Afríkusambandsríkja og Sameinuðu þjóðanna endurspegla afar ólíkt sögulegt samhengi þar sem skilgreining Afríkusambandsríkja, ólíkt þeirri frá Sameinuðu þjóðunum, viðurkennir að margskonar ástæður geta legið að baki þess að hin venjubundnu tengsl milli almennra borgara og ríkisins rofna, og að ofsóknir af hálfu ríkisins eru aðeins ein ástæða af

---

[4] Afríkusambandið var formlega stofnað þann 9. júlí árið 2002 sem arftaki Afríska einingarbandalagsins.

[5] OAU, Samningur um sérstök málefni er varða flóttamenn í Afríku - Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 1969: „The term 'refugee' shall apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of nationality.“

mörgum mögulegum sem til greina koma. Með reglulegu millibili sundrast þjóðfélög frekar vegna breyskleika þeirra heldur en grimmdar, þar sem þau eru fórnarlömb upplausnar innanlands eða utanaðkomandi afskipta og inngripa (Shacknove, 1985).

Árið 1984 undirrituðu tíu rómönsk Ameríkuríki hina svokölluðu Cartagena - yfirlýsingu um flóttamenn (e. The Cartagena Declaration).
Flóttamannaskilgreiningin í yfirlýsingunni byggist einnig á skilgreiningu Flóttamannasamningsins en gengur lengra og bætir því jafnframt við að skilgreiningin skuli einnig ná til þeirra sem orðið hafa að flýja heimaland sitt vegna þess að:

> lífi þeirra, öryggi eða frelsi var ógnað af alvarlegri
> útbreiðslu ofbeldis, erlendu hernaðarofbeldi,
> innanríkisdeilum, stórfelldum mannréttindabrotum
> eða annarra aðstæðna sem raskað hafa verulega almennu
> stjórnskipulagi [6]
>
> (Cartagena-yfirlýsingin, 1984; Jastram, 2001).

Þó svo að þessi skilgreining sé ekki lagalega bindandi fyrir ríki, þá hefur með henni verið lagður grunnur að stefnu flestra ríkja Suður-Ameríku varðandi flóttamannavernd og hefur hún verið leidd í landslög fjölmargra ríkja. Cartagena-yfirlýsingin hefur verið samþykkt af Samtökum Ameríkuríkja (e. Organization of American States, OAS), Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna og ráðgjafanefnd Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna (Jastram, 2001).

1.3 Bann við brottvísun eða endursendingu

Í Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna eru réttindi flóttamanns tryggð gegn því að verða endursendur aftur til þess lands sem hann er að flýja. Í 1. mrg. 33. gr. samningsins segir:

> Ekkert aðildarríki skal vísa flóttamanni brott eða endursenda
> hann á nokkurn hátt til landamæra ríkis, þar sem lífi hans eða
> frelsi mundi vera ógnað vegna kynþáttar hans, trúarbragða,
> þjóðernis, aðildar í sérstökum félagsmálaflokkum
> eða stjórnmálaskoðana.
>
> (Samningur um réttarstöðu flóttamanna, 1951)

---

[6] „includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order“ (Cartagena-sáttmálinn, 1984, 3.mgr 3gr.)

Bann við brottvísun eða endursendingu er að finna í mörgum alþjóðasamningum s.s. í 3. gr. í Samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmi-legri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu, 45.gr. 4. Genfarsamnings frá 1949, 13. gr. í Alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi frá 1966, svo fáeinir séu nefndir. Bann við brottvísun eða endursendingu er einnig tryggt í svæðisbundnum flóttamanna- og mannréttindasáttmálum, t.a.m. Mannréttindasáttmála Evrópu, Mannréttinda-sáttmála Ameríku sem samþykktur var árið 1969 og gekk í gildi árið 1978, flóttamannasamningi Afríkusambandsríkja sem nefndur var hér að framan, Cairo yfirlýsingunni frá 1990 (e. The Cairo Declaration on Human Rights in Islam) sem hefur þó aldrei verið fullgilt opinberlega. Almenn viðurkenning ríkir í alþjóðasamfélaginu um bann gegn brottvísun eða endursendingu í alþjóðalögum og eru ríki skyldug til þess virða það bann þó svo að þau eigi ekki aðild að Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna (Jastram, 2001).

1.4 Hæli og hælisleitendur

„Allir hafa rétt til að leita og njóta griðlands erlendis gegn ofsóknum“

(14.gr. Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, frá 1968)

Hugtakið *hæli* er ekki skilgreint í alþjóðalögum en merking þess hefur orðið að einskonar samheiti yfir þá vernd sem ríki veita flóttamönnum innan þeirra landsvæðis. Í sinni einföldustu mynd felst merking orðsins *hæli* í grundvallar vernd, þ.e.a.s. að einstaklingar eru ekki endursendir aftur til þess ríkis sem þeir eru að flýja og þar sem frelsi þeirra og lífi væri ógnað, í takmarkaðan tíma ásamt leyfi til þess að dvelja í hælislandinu þar til varanleg lausn hefur verið fundin. Samkvæmt alþjóðlegum og svæðisbundnum samningum um réttarstöðu flóttamanna s.s. Cartagena-sáttmálanum, Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og Samningi um sérstök málefni er varða flóttamenn í Afríku, þá eru hælisveitingar alls ópólitísk mannúðarmál (Jastram, 2001).

Hvað hugtakið hæli og hælisleitendur varðar þá er skilgreiningin þar nokkuð óljósari en þegar um ræðir skilgreiningu flóttamanna. Hælisleitendur eru einstaklingar sem komið hafa inn í land og óskað þar eftir hæli. Þeir eru skilgreindir af yfirvöldum sem hælisleitendur og eru, á meðan á afgreiðslu hælisbeiðni þeirra stendur, innflytjendur í bókstaflegri og hefðbundinni merkingu, þar sem þeir hafa

flust á milli landa í leit að betra lífi en þeir máttu eiga von á í sínu heimalandi. Með hælisumsókn sinni eru hælisleitendur að biðja stjórnvöld þess ríkis sem þeir eru í að viðurkenna stöðu þeirra sem flóttamenn. Málsmeðferð hælisleitenda getur, eftir aðstæðum hverju sinni, tekið allt frá fáeinum dögum og upp í nokkur ár.

Hælisleitendur, innflytjendur og „viðurkenndir“ flóttamenn eiga það sameiginlegt að hafa farið yfir landamæri en það sem aðgreinir þá eru ástæður flutninga þeirra yfir landamæri og á milli landa. Áður en hælisleitandi getur fengið viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamaður í skilningi Flóttamannasamningsins þurfa yfirvöld að ganga úr skugga um að umsókn hans sé ósvikin og að hann uppfylli þau skilyrði sem sett eru í Flóttamannasamningnum (Whittaker, 2006, bls. 7).

1.5 Skilgreiningarvandinn. Óskýr skil milli mismunandi hópa innflytjenda

Eins og fram hefur komið hér að framan þá er nauðsynlegt að skilgreina hvað er átt við þegar talað er um „innflytjendur“, vegna þeirrar hættu sem skapast getur fyrir hælisleitendur og flóttamenn þegar ekki er tekið tillit til sérstöðu þeirra. Ástæður þess að einstaklingar neyðast til þess að flýja heimaland sitt geta verið margvíslegar, s.s. fátækt, hungursneyð, uppskerubrestir eða upplausn samfélagsins, en upprunalega ástæðu má í allflestum tilfellum rekja beint til alvarlegra mannréttindabrota og/eða stríðsátaka í heimalandi þeirra. Þessar margvíslegu ástæður geta skarast og er þar af leiðandi oft erfitt að greina nákvæmlega hverjir eru flóttamenn í skilningi Flóttamannasamningsins og hverjir ekki.

Flóttamenn, líkt og margir aðrir sem ekki falla undir þá skilgreiningu, sjá sér oftar en ekki þann kost einan að leita, ásamt öðrum sem ekki eru flóttamenn, á náðir óprúttinna manna, svo sem smyglara og glæpamanna til þess að komast frá heimalandi sínu. Þar af leiðandi getur verið afar erfitt að aðgreina þá sem eiga rétt á sérstakri vernd samkvæmt alþjóðalögum og þeim sem ekki eiga þann rétt. Það getur síðan leitt til þess að flóttamenn og hælisleitendur séu skilgreindir með öðrum ólöglegum innflytjendum. Við slíkar aðstæður getur sú hætta skapast að réttindi þeirra séu ekki virt þegar þeim er meinuð innganga í landið og þeim vísað á brott á landamærum án þess að eiga kost á að leggja inn hælisumsókn (Feller, 2006, bls. 515).

Talið er að á bilinu 5 til 6,5 milljónir ólöglegra innflytjenda búi og starfi innan aðildarríkja Evrópusambandsins og að heil svið efnahags- og atvinnulífs myndu hrynja ef ekki væri til staðar það ódýra vinnuafl ólöglegra innflytjenda sem þau

byggjast á. Ólöglegir innflytjendur reiða sig á óformlega vinnumarkaði og njóta ekki verndar verkalýðs- eða stéttarfélaga og eiga þar af leiðandi erfitt með að sækja rétt sinn varðandi launagreiðslur og tryggingar þegar brotið er á þeim. Þeir búa margir við ömurlegar aðstæður og sinna ýmsum störfum í neðstu stéttum samfélagsins sem ekki krefjast sérstakrar tungumálakunnáttu eða menntunar eða sérfræðiþekkingar og byggjast aðallega á líkamlegri vinnu, svo sem í landbúnaði, byggingariðnaði, heimilisþjónustu- og kynlífsiðnaði (Euskirchen og Lebhuhn, 2007). Sem ólöglegir eða leynilegir (e. clandestine) innflytjendur flokkast einnig þeir sem fengið hafa tímabundið dvalarleyfi í landi en dvelja þar áfram og starfa í viðkomandi landi eftir að dvalarleyfi þeirra rennur út án þess að eiga rétt á að fá það endurnýjað.

Efnahagslegir innflytjendur (e. economic migrants) eru enn einn hópur innflytjenda sem ekki ber að rugla saman við hælisleitendur og flóttamenn. Efnahagslegir innflytjendur eru einstaklingar sem flust hafa *sjálfviljugir* frá heimalandi sínu til þess að leita eftir betri lífsgæðum í öðru landi en heimalandi sínu. Mikill misskilningur hefur sprottið af því að þessum tveim hópum, þ.e.a.s. efnahagslegum innflytjendum og hælisleitendum, er ruglað saman og að skilin á milli þessara tveggja hópa eru oft mjög óskýr. Þessi misskilningur hefur orðið til þess að flóttamönnum hefur verið neitað um inngöngu í land þar sem þeir hugðust sækja um hæli og þar með neitað um þá alþjóðlegu vernd sem þeir eiga rétt á samkvæmt alþjóðalögum vegna þess að þeir eru álitnir einhverskonar tækifærissinnar.

Hin hefðbundna leið til þess að skilja á milli flóttamanna og efnahagslegra innflytjenda byggist á svokallaðri *push and pull* kenningu um alþjóðlega fólksflutninga. *Push* áhrifin eru almennt talin neikvæð og hvetja fólk til þess að flytjast úr landi. Undir *push* áhrif flokkast til að mynda óstöðugt stjórnarfar, léleg lífsskilyrði, mikil fátækt og borgarastyrjaldir svo eitthvað sé nefnt. *Pull* áhrifin eru afturámóti jákvæð áhrif sem draga innflytjendur að ákveðnum ríkjum og felast til að mynda í góðum lífsskilyrðum, lýðræðislegu stjórnarfari og stofnana-uppbyggingu og miklum atvinnumöguleikum. Með öðrum orðum þá má segja að efnahagslegir innflytjendur sem dragast að (pull áhrif) löndum þar sem er að finna betri tækifæri, hafa val um það hvort þeir flytjast úr heimalandi sínu, en flóttamenn eru neyddir (push áhrif) til þess að yfirgefa heimaland sitt og hafa þar af leiðandi ekkert val. Þó svo að hugmyndafræðilega sé auðvelt að greina þarna á milli þá getur verið mun flóknara að aðskilja þessa tvo hópa í raunveruleikanum, þar sem hungursneyð og

fátækt eru efnahagslegar ástæður flutninga en geta verið alveg jafn lífshættulegar og þær viðurkenndu pólitísku og hernaðarlegu ástæður flótta (Gibney, 2004).

Þar sem skilin á milli mismunandi hópa innflytjenda verða æ óskýrari færist það í aukana að flóttamenn eru skilgreindir með ólöglegum innflytjendum og glæpamönnum og algengt er að almenningur greini vart þarna á milli. Mikil áhersla hefur verið lögð á það meðal ríkja Evrópu að herða landamæraeftirlit og koma á öflugum eftirlitskerfum til þess að hafa stjórn á flutningi fólks á milli landa. Þessi aukna áhersla á hert landamæraeftirlit hefur gert hælisleitendum og flóttamönnum mjög erfitt, og í mörgum tilfellum ómögulegt, að komast til lands þar sem þeir eiga kost á að leggja fram hælisumsókn.

Í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin þann 11. september 2001 var öryggiseftirlit stóraukið á milli landa og tortryggni í garð innflytjenda og hælisleitenda stigmagnaðist með sprengjuárásunum í Balí árið 2002, sprengingunum í Madrid í mars árið 2004 og loks hryðjuverkaárásunum sem gerðar voru á almenningslestarkerfið í London í júlí árið 2005 (Feller, 2006).

Þessa auknu tortryggni í garð hælisleitenda má rekja til þeirrar umræðu sem átt hefur sér stað í fjölmiðlum og stjórnmálum, þar sem ekki hefur verið gerður nægilega skýr greinarmunur á hópum ólöglegra innflytjenda, hælisleitenda, glæpamanna og hryðjuverkahópa. Þannig hefur óbeint verið gefið í skyn að tengsl séu á milli hryðjuverkahópa og hælisleitenda og að hæliskerfi ríkja í Evrópu sé misnotað í þeim tilgangi að skjóta skjólshúsi yfir hættulega öfgasinna. Þessi hættulegi misskilningur hefur reynst afar þrautseigur í huga almennings þrátt fyrir að sannað hefur verið að enginn flugræningjanna sem tengdust árásunum 11. september 2001 né sprengingunum á Balí, Madrid eða London hafi verið flóttamaður eða hælisleitandi (Feller, 2006).

Sú tilhneiging til þess að líta svo á að hæliskerfi ríkja séu ótraust kerfi, sem geri hryðjuverkamönnum og einstaklingum sem ógna öryggi ríkja kleift að komast óáreittir inn fyrir landamæri ríkja, er mjög ýkt. Í raun og veru eru fá kerfi sem sæta jafn miklu eftirliti og hæliskerfi ríkja, þar sem hælisleitendur eru meðal þess hóps innflytjenda sem hvað mest eftirlit er haft með. Sem dæmi má nefna að fingraför eru tekin af öllum hælisleitendum sem leggja fram umsókn um hæli í aðildarríkjum ESB, og þau geymd og borin saman í sameiginlegum gagnagrunnum, sbr. Eurodac (Feller, 2006; European Commission, 2004).

Í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin 11. september árið 2001 jókst öryggisvæðing og allt eftirlit með för fólks milli landa gríðarlega. Ríki Evrópu brugðust misjafnlega við, sum gáfu út hógværar yfirlýsingar og áætlanir um aukið eftirlit, s.s. Holland, en önnur, t.a.m. Bretland, Frakkland og Þýskaland, lýstu yfir neyðarástandi og/eða tóku upp nýja hryðjuverkalöggjöf. Þessi misjöfnu viðbrögð ríkja má rekja til þeirra tengsla sem hvert og eitt ríki hafði við Bandaríkin á þeim tíma. Þau tafarlausu viðbrögð Þýskalands, sem fólust í því að innleiða nýja hryðjuverkalöggjöf og leggja til viðbragðsáætlun gegn hryðjuverkaárásum (e. Prevention of Terrorism Act) á innan við tveimur mánuðum má án efa rekja til þeirrar uppgötvunar alríkislögreglu Bandaríkjanna (e. FBI) að nokkrir þeirra sem grunaðir voru um aðild að hryðjuverkaárásunum, hefðu búið og starfað löglega í Hamborg (Brouwer, 2003).

Öryggisvæðingin sem átt hefur sér stað á undanförnum árum þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á aukna lögreglusamvinnu milli ríkja innan ESB í því skyni að herða eftirlit með ytri landamærum sambandsins hefur leitt til þess að sameiginleg innflytjenda- og hælisstefna ESB, sem hefur verið í mótun síðastliðin ár, hefur verið harðlega gagnrýnd. Þá hefur henni verið líkt við tilraunir til þess að skapa „víggirta Evrópu“ (e. Fortress Europe) líkt og greint hefur verið frá hér að framan. Ljóst er að vanda þarf vel til verksins við að koma á sameiginlegri innflytjenda- og hæliskerfi ESB (e. EU Common Migration an Asylum Policy) þar sem taka þarf tillit til margra mismunandi þátta sem erfitt getur verið að samræma og gæta þarf að öryggi sé ekki aukið á kostnað frelsis og mannréttinda og öfugt.

2. Öryggi og vernd hverra? Kenningar um hlutdrægni og óhlutdrægni í innflytjenda- og hælisstefnu ESB

Sú áhersla sem lögð er á að setja hömlur og þvinganir sem gera ákveðnum hópum innflytjenda, þá aðallega efnahagslegum innflytjendum og hælisleitendum, sérlega erfitt að komast inn fyrir landamæri Evrópusambandsríkja, er ráðandi einkenni sameiginlegrar stefnu aðildarríkja í málefnum innflytjenda og hælisleitenda. Í tengslum við sameiginleg áform Evrópusambandsríkja um að koma á samræmdri innflytjenda- og hælisstefnu er oft fjallað á gagnrýninn hátt um „víggirta Evrópu“, samræmingu þvingana og/eða öryggisvæðingu fólksflutninga (Verlinden, 2006).

Allt frá því snemma á 8. áratug 20. aldar hefur pólitískt vægi og öryggisvæðing fólksflutninga meðal aðildarríkja Evrópusambandsins aukist til muna. Sú skoðun að fólksflutningar leiði til ójafnvægis innan samfélaga og sundrungar hefur færst í aukana, en einnig að þeir ógni menningararfleið og innri stöðugleika sem og almennu stjórnskipulagi einstakra aðildarríkja og jafnframt Evrópusambandinu í heild. Fólksflutningar eru þar af leiðandi gjarnan flokkaðir til jafns við alþjóðlega glæpastarfsemi, svo sem smygl, mansal, skipulagða glæpastarfsemi og nú á undanförnum árum einnig með hryðjuverkum, sem málefni sem nauðsynlegt er að takast á við með aukinni áherslu á öryggisvæðingu (Verlinden, 2006). Dæmi um aukna áherslu á öryggisvæðingu innflytjenda- og hæliskerfis ESB eru til að mynda hið svokallaða Eurodac-kerfi sem hefur að geyma fingraför allra einstaklinga sem leggja fram umsókn um hæli innan ESB, aukin áhersla á eftirlit með landamærum, sbr. samhæfðar aðgerðir á vegum landamærastofnunarinnar Frontex, upplýsinga- og eftirlitskerfi Schengen og kröfur um lífkennaupplýsingar í ferðaskilríkjum (e. Schengen Information System, SIS) (sjá til dæmis Brouwer, 2002; European Commissison, 2004; Redpath, 2005; Frontex, 2007-a; Euractiv, 2007, 27. apríl).

Hin víðtæka nálgun gagnvart málefnum innflytjenda og hælisleitenda felst opinberlega í því að samræma aðgerðir innan ríkja og utan til þess að takast á við vandann sem næst upptökum hans og kjarna (Tampere European Council Conclusions, 1999; Pastore, 2006). Þrátt fyrir yfirlýst markmið um að samræma aðgerðir innan ríkja og utan með tilvísan í mannréttindi, þróun og utanríkistengsl, þá virkar þessi nálgun í raun og veru aðeins útávið þar sem megináherslan er lögð á að færa landmæravörslu út fyrir landamæri ESB til þriðju ríkja með víðtækum aðgerðum

(nánar er fjallað um ytra umfang sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu ESB í 6. kafla hér á eftir). Með því að víkka út landamæravörsluna með þessum hætti (e. externalization) eru Evrópusambandsríkin að flytja hluta ábyrgðarinnar yfir á önnur ríki (Verlinden, 2006).

En hver ber ábyrgð? Hver á að veita verndina? Miklar deilur hafa sprottið út frá þessum spurningum þar sem í mörgum tilfellum getur verið mjög erfitt að skera úr um hvaða ríki innan ESB ber ábyrgð gagnvart flóttamönnum og hælisleitendum og er skyldugt til þess að veita vernd. Þó svo að réttur flóttamanna sé tilgreindur í Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna, þá eru þar engin ákvæði að finna um það hvernig ríki eiga að hrinda skuldbindingum sínum í framkvæmd. Samningurinn byggist á hugmyndinni um alþjóðlega samstöðu ríkja og sameiginlega ábyrgð og jafnri dreifingu byrðar meðal þjóða. Samningurinn er skýr varðandi rétt flóttamanna á alþjóðlegri vernd en hann segir á sama tíma ekkert um það hvaða ríki bera ábyrgð á að veita þessa sömu vernd, þá sérstaklega með tilliti til erfiðra aðstæðna þar sem um er að ræða stórfellt innstreymi flóttamanna (e. mass influx situations) (Feller, 2006).

Við slíkar aðstæður getur skapast einskonar úlfakreppa (e. dilemma) sem felst í þeirri togstreitu sem myndast, annars vegar þegar ríki móta stefnu um að herða landamæraeftirlit og stemma stigu við aðstreymi innflytjenda til þess að verja hagsmuni eigin borgara og ríkis, og hins vegar þeirra skuldbindinga um sameiginlega alþjóðlega ábyrgð Flóttamannasamningsins og annarra mannréttindasamninga (Feller, 2006).

Aukið flæði fjármagns, vöru og þjónustu ásamt auknu ferðafrelsi stangast í oft á tíðum á við þá auknu öryggisvæðingu sem átt hefur sér stað innan Evrópusambandsins og í alþjóðasamfélaginu í heild á undanförnum árum, þá sérstaklega í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin þann 11. september árið 2001. Áherslan sem lögð var á það innan Evrópusambandsins að skapa þar svokallað svæði frelsis, öryggis og réttlætis (e. Area of Freedom, Security and Justice) hefur verið gagnrýnd einmitt vegna þeirrar togstreitu sem myndast hefur við að auka öryggi borgaranna innan svæðisins án þess að skerða frelsi þeirra á móti. Öryggisvæðing innflytjenda- og hælisstefnu hefur verið réttlætt með svokallaðri hlutdrægnikenningu (e. partiality) þar sem áherslan er lögð á að hagmunir ríkisborgara skuli hafðir í fyrirrúmi við gerð stefnu ríkisins, eða ríkjanna í ESB, um meðferð og reglur um inngöngu ríkisborgara þriðju ríkja. Óhlutdrægnikenningin (e. impartiality) leggur

aftur á móti áherslu á að allir einstaklingar eiga að hafa jafnan rétt til inngöngu í ríki (Gibney, 2004).

2.1 Óhlutdrægnikenningin

Allt frá upphafi Evrópusamrunans hafa mannúðarmál og mannréttindi legið til grundvallar þeirri þróun sem þar hefur átt sér stað síðan eftir seinni heimsstyrjöld. Eftir tvö gereyðingarstríð var Evrópa lítið annað en rústir einar og segja má að meginmarkmiði við upphaf Evrópusamrunans hafi verið að koma í veg fyrir fleiri stríð með því að koma á náinni samvinnu milli ríkja (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003). Sameiginleg gildi og virðing fyrir fjölbreytileika sem þá lágu til grundvallar samrunaþróuninni liggja enn til grundvallar Evrópusamstarfsins og hafa m.a. verið fest í kjörorði ESB, *United in diversity*, eða sameinuð í fjölbreytileika, og mynda þann siðfræðilega grunn sem mannréttindastefna ESB er byggð á (The symbols of the EU, e.d.; The EU and Fundamental Rights, e.d.).

Samkvæmt óhlutdrægnikenningunni á hver einstaklingur rétt á grundvallarmannréttindum og séu þessi réttindi ekki virt við hann í hans heimalandi, á hann rétt á að sækja vernd í öðru ríki, rétt eins og segir í 1. mgr. 14. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna: „Allir hafa rétt til að leita og njóta griðlands erlendis gegn ofsóknum.“ Í þessu samhengi flokkast innflytjenda- og hælismál ekki sem hápólitísk mál og eru ólöglegir fólksflutningar og falskar hælisumsóknir ekki sérstaklega til umræðu en megin áhersla er lögð á að koma á skilvirku, heildstæðu hæliskerfi með því að einblína á og skilgreina rót flóttamannavandans svo unnt sé að bregðast við honum og takast á við hann sem næst uppruna hans (Verlinden, 2006).

Óhlutdrægnikenningin gerir ekki upp á milli einstaklinga að neinu leyti. Í tengslum við innflytjenda- og hælismál grundvallast kenningin á jöfnum rétti allra einstaklinga til flutninga. Kenningin er byggð á mjög skýrum siðferðislegum kröfum sem byggjast á þeirri sannfæringu að ríki búi ekki yfir algjöru valdi til þess að forgangsraða og gera upp á milli hagsmuna borgara sinna og þeirra sem eru utanaðkomandi (Gibney, 2004).

2.2 Hlutdrægnikenningin

Þrátt fyrir yfirlýstan stuðning og skuldbindingu gagnvart sameiginlegri ábyrgð og virðingu við mannréttindi, lýðræðislega stofnanauppbyggingu og réttarfarsreglur, ásamt áherslunni á „hinn mannúðlega þátt“ í samræmdri innflytjenda- og hælisstefnu ESB-ríkja hefur stefnumörkunin aftur á móti einkennst af hertum aðgerðum til þess að loka eigin landssvæði með settum takmörkunum og hömlum, þar sem farið er með hvern innflytjenda og hælisleitenda eins og mögulegan glæpamann (Badar, 2004; Verlinden, 2006).

Hlutdrægnikenningin liggur til grundvallar öryggisvæðingu innflytjenda- og hælisstefnu Evrópusambandsríkja. Á grundvelli sjálfsákvörðunarréttar hefur hvert sjálfstætt, fullvalda ríki, samkvæmt hlutdrægnikenningunni, óumdeildan rétt til þess að herða stefnu sína og auka eftirlit með innflytjendum og hælisleitendum í því skyni að verja hagsmuni þegna sinna og gera þannig upp á milli þeirra sem eru þegnar ríkisins og annarra sem eru það ekki (Verlinden, 2006; Gibney, 2004).

Með tilliti til aukinnar öryggisvæðingar innflytjenda- og hælismála Evrópusambandsríkja kann að líta svo út að mannúðarmál og mannréttindi hafi orðið að víkja fyrir hápólitísku eðli öryggisvæðingarinnar, og realískrar stefnumótunar á þeim sviðum, en svo er í raun og veru ekki. Þrátt fyrir gagnstæð viðhorf og afleiðingar kenninganna tveggja eiga þær báðar við rök að styðjast í þeirri siðferðilega margbrotnu og erfiðu leit að ábyrgum og réttlátum úrlausnum á innflytjenda- og hælisvandanum sem blasir við alþjóðasamfélaginu um þessar mundir (Verlinden, 2006; Whittaker, 2006).

Nú á tímum hnattvæðingar virðist þessi þraut þyngri en nokkru sinni fyrr. Umfang og hraði fólksflutninga hefur aukist gríðarlega á undanförnum tveimur til þremur áratugum, raunar svo mikið að erfitt getur verið að greina á milli þeirra landa sem senda frá sér fólk og þeirra sem taka á móti fólki, þar sem flest ríki finna nú orðið fyrir mun meiri samskiptum og straumi fólks á milli landa (OECD, 2008). Þessi aukni hreyfanleiki kemur ekki aðeins fram varðandi fólksflutninga heldur einnig öllu því sem snertir okkar daglega lífi og hreyfist í kringum okkur, þó svo við hreyfum okkur ekki sjálf úr stað, s.s. fjármagn, vörur, hugmyndir og upplýsingar. Þessi hreyfanleiki alls kallar á aukið eftirlit og aukna samvinnu á milli ríkja, t.a.m. í öryggis- og varnarmálum en einnig í innanríkis- og dómsmálum, svo sem með stóraukinni lögreglusamvinnu þvert á landamæri ríkja.

2.3 Sameiginleg ábyrgð ríkja og samskiptareglur innan alþjóðakerfisins

Þessar tvær kenningar, hlutdrægnikenningin annars vegar og óhlutdrægnikenningin hins vegar, endurspegla undirstöðuatriði flóttamannaverndar í heiminum sem byggjast annars vegar á sameiginlegum hugmyndum ríkja um mannréttindi, mannúðarmál og ábyrgð og lúta hins vegar að reglum vestfalískrar uppbyggingu alþjóðakerfisins.

Með tilkomu hins vestfalíska fyrirkomulags fullvalda ríkja og uppbyggingu alþjóðasamskipta var lagður grunnur að því stjórnarfyrirkomulagi sem alþjóðleg flóttamannavernd er næu byggð á. Stofnanavæðing flóttamannaverndar í heiminum byggist á tveimur megin þáttum, þ.e.a.s. mannúðarþættinum annars vegar en vestfalísku samskiptakerfi ríkja í alþjóðakerfinu (e. westphalian realities of international relations) hins vegar þar sem gagnkvæm viðurkenning á einræðisvaldi ríkja yfir landamærum sínum er ráðandi. Það er því alfarið á valdi tiltekins ríkis að skera úr um hverjum er veitt innganga í ríki hverju sinni (Uçarer, 2001). Því má segja að bæði skuldbindingar mannúðarsjónarmiða um sameiginlega ábyrgð ríkja annars vegar hafi verið virtar, sem og samskiptareglur hins vestfalíska ríkjafyrirkomulags innan alþjóðakerfisins hins vegar, með tilliti til alþjóðlegrar viðurkenningar á rétti einstaklinga til þess að sækja um hæli.

Aðildarríki Evrópusambandsins hafa, allt frá því að Amsterdamsáttmálinn var undirritaður, lagt ríka áherslu á að koma á sameiginlegri innflytjenda- og hælisstefnu. Grundvallarbreytingar voru gerðar á samvinnu ríkja á sviði innanríkis- og dómsmála og var sú samvinna stóraukin. Umfangsmesta breytingin fólst í innlimun Schengen-samstarfsins undir yfirþjóðlegt vald fyrstu stoðar ESB. Í því fólst viðamikil tilfærsla á ábyrgð málefna tengdum vegabréfsáritunum, samræmingu reglna um hælisleitendur og innflytjendur og annarra reglna um frjálst flæði fólks. (Sjá nánar í 4. kafla). Þá var lagður grunnur að hinu svokallaða „area of freedom, security and justice“ eða svæði frelsis, öryggis og réttlætis, þar sem tryggja á öryggi ríkisborgara Evrópusambandsins gegn hættum og ógnum vegna glæpastarfsemi, hryðjuverka og ólöglegra innflytjenda (Dinan, 2003; Monar, 2006).

3. Fólksflutningar til Evrópu

Á níunda og tíunda áratug 20. aldar hófu aðildarríki Evrópusambandsins að leggja aukna áherslu á að skilgreina ytri landamæri Evrópusambandsins í samræmi við þær áherslur sem lagðar voru á að skapa heildstætt, samheldið og landamæralaust pólitískt svæði. Leiðtogar Evrópusambandsríkja lögðu síaukinn þunga á að innleiða ný viðmið og reglur um innflytjenda- og hælismál til þess að framfylgja þeim ákvörðunum sem teknar voru til þess að koma á sameiginlegum markaði innan ESB með tilheyrandi fjórfrelsi, þ.e.a.s frjálsu flæði fólks, vöru, þjónustu og fjármagns. Hælisumsóknum tók að fjölga til muna á 9. áratug 20. aldar með þeim afleiðingum að í auknum mæli var farið að líta áhyggjuaugum á þessi málefni, jafnt innan stjórnarstéttarinnar sem og meðal almennings í heild. Tala flóttamanna í Evrópu var um 10% af heildarfjölda flóttamanna í heiminum sem var um 0,17% af fólksfjölda í aðildarríkjum ESB á þeim tíma (Uçarer, 2001). Til þess að bregðast við þessari fjölgun hælisumsókna innan ESB juku ríkin samvinnu sín á milli og lögðu áherslu á að grípa til þvingunaraðgerða varðandi innflytjenda- og hælismál, innan eigin landamæra og í samstarfi við þriðju ríki. Í þessu ferli voru teknar upp nýjar áherslur á samræmda stefnumótun og aðgerðir meðal aðildarríkja ESB sem snertu málefni flóttamanna- og hælisleitenda, og innflytjendamálefni í víðara samhengi (Uçarer, 2001).

Streymi fólksflutninga til Evrópu hefur verið greint í fjögur megin tímabil. Fyrsta tímabilið nær frá lokum seinni heimstyrjaldarinnar til upphafs sjötta áratugarins, en á þeim tíma áttu sér stað gríðarlega umfangsmiklir fólksflutningar. Um 15 milljónir manna voru fluttir milli Þýskalands, Póllands og fyrrum Tékkóslóvakíu, margir hverjir gegn eigin vilja. Árið 1950 voru um 30% íbúa Vestur-Þýskalands flóttamenn (Stalker, 2002). Í Vestur-Þýskalandi var tala flóttamanna um 7,8 milljónir en 3,5 milljónir í Austur-Þýskalandi. Milljónir manna fluttust til aðildarríkja ESB en hægja fór verulega á því streymi fólks um miðjan sjötta áratuginn eftir að Berlínarmúrinn var reistur, árið 1961 (King, 1995; Stalker, 2002).

Annað tímabil fólksflutninga til Evrópu miðast við upphaf sjötta áratugarins og stóð til ársins 1973, á meðan sú mikla uppbyggingastarfsemi sem átti sér stað eftir seinni heimsstyrjöldina stóð sem hæst í Evrópu og mikil áhersla var lögð á að fá sem mest af ódýru, innfluttu vinnuafli til Evrópu. Þriðja tímabilið stóð yfir frá árinu 1974

þar til um miðjan níunda áratuginn. Olíukreppan árið 1973 hafði þær afleiðingar í för með sér að dyrnar að aðildarríkjum ESB fóru að lokast fyrir innfluttu vinnuafli og ríkin tóku að einbeita sér að því að koma í veg fyrir frekara innstreymi innflytjenda til þeirra. Fjórða tímabilið hófst um miðjan níunda áratuginn en þá fór að bera á mikilli aukningu á hælisumsóknum í aðildarríkjum ESB og flóttamannastreymið til Evrópu jókst með þeim afleiðingum að málefni hælisleitenda, flóttamanna og ólöglegra innflytjenda fóru að vera mjög áberandi og skipa mikilvægan sess í almennri sem og pólitískri umræðu (Stalker, 2002).

3.1 Innflytjendur sem vinnuafl og fjölskyldusameining

Þó erfitt sé að alhæfa um mismunandi stefnumál ríkja má segja að á sjötta og sjöunda áratug 20. aldar hafi innflytjendur aðallega verið innflutt viðbótarvinnuafl við það sem fyrir var vegna þeirrar gríðarlegu uppbyggingar-starsemi sem fram fór í Evrópu eftir seinni heimsstyrjöldina. Sú mikla uppbyggingarstarfsemi í efnahags- og atvinnumálum gerði kröfur um stóraukið framboð af ódýru og sveigjanlegu vinnuafli sem var langt frá því að vera nóg af heimafyrir. Í ríkjum á borð við Frakkland, Þýskaland og Holland ríkti frjálslynd, jafnvel hvetjandi stefna í innflytjendamálum sem knúin var af aukinni eftirspurn eftir innfluttu vinnuafli (Huysmans, 2000). Á uppbyggingarárunum milli 1950 og 1973-74 var meginþorri innflytjenda í ríkjum Vestur-Evrópu karlkyns verkamenn, og náði innflytjendastraumurinn hámarki á sjöunda áratugnum en hjaðnaði aftur verulega þegar hægja fór á þróun í efnahagsmálum og olíuverð á heimsmarkaði fór ört hækkandi á árunum 1973-74 (Geddes, 2003).

Í Frakklandi, svo dæmi sé tekið, sáu til að mynda sérhæfðar stofnanir um að hafa uppi á vinnuafli í ríkjum utan ESB og flytja til Frakklands, oft án þess að ganga frá nauðsynlegum lagalegum atriðum innflutnings þeirra til Frakklands. Lagaleg staða innflutts vinnuafls þótti skipta litlu máli fyrir vinnuveitendur þeirra og þá aðila sem sáu um að flytja fólk til Evrópu-ríkja. Þetta hafði þær afleiðingar í för með sér að ólöglegir innflytjendur voru gríðarlega margir talsins en einnig að þeir voru enn berskjaldaðri gagnvart misnotkun en ef staðið hefði verið heiðarlega að umsókn þeirra um atvinnu- og dvalarleyfi sem og öðrum lagalegum atriðum. Ríkin reyndu að einhverju leyti að stemma stigu við þessari þróun og stórfelldum innflutningi erlends vinnuafls af hálfu vinnuveitenda og fyrirtækja. Erfiðlega gekk að koma í veg fyrir þessa þróun en málefni innflytjenda voru á þeim tíma lítt áberandi og fyrirferðalítil

þar sem þau höfðu ekki sama pólitíska vægi á þeim tíma eins og þau hafa haft síðan um miðjan 9. áratug 20. aldar og fram til þessa (Huysmans, 2000).

Á sjöunda og áttunda áratug 20. aldar urðu málefni innflytjenda í vaxandi mæli að áhyggjuefni almennings og varð sú breyting á að fyrrnefnt frjálsyndi gagnvart málefnum innflytjenda vék smám saman fyrir auknu eftirliti og höftum í þeim málaflokki. Sú áherslubreyting sem varð með strangari sýn á málefni innflytjenda á áttunda áratugnum breytti þó ekki í grundvallaratriðum því ríkjandi áliti almennings að innflytjendur væru aðallega gestkomandi vinnuafl. Eftir sem áður var litið á innflytjendur sem tímabundið vinnuafl og má því rekja hvatirnar að baki hertri stefnu og aðgerðum gegn innstreymi innflytjenda til Evrópu til breytinga sem áttu sér stað á vinnumörkuðum og háværari kröfum um félagsleg og efnahagsleg réttindi sambandsborgara og innlends vinnuafls, sem átti orðið í harðri samkeppni við ódýrara innflutt vinnuafl (Huysmans, 2000).

Vert er að hafa í huga að þær hugmyndir sem nú eru uppi um hina svokölluðu „víggirtu Evrópu“ eru alls ekki nýjar af nálinni en þær má í raun rekja allt aftur til reglugerða 1612/68 frá árinu 1968 (EEC, 1968). Þar komu aðildarríki ESB sér fyrst saman um samræmdar reglur um frjálst flæði vinnuafls meðal ríkisborgara aðildarríkjanna. Nýjar og hertar reglur undanfarinna ára ber að meta með hliðsjón af og í samhengi við þá óslitnu samvinnu sem aðildarríkin hafa haft á þessu sviði, þótt minna hafi borið á henni í almennri umræðu áður fyrr. Á þeim tímum sem atvinnuleysi hefur aukist, með tilheyrandi afleiðingum fyrir velferðarkerfi aðildarríkja ESB, hefur ríkt sú tilhneiging meðal stjórnarelítunnar í Evrópusambandinu að auka áherslu á forgang og forréttindi ríkisborgara aðildarríkjanna með útilokunaraðferðum (e. exclusionist measures) gagnvart ríkisborgurum þriðju ríkja (Ugur, 1995).

Málefni innflytjenda höfðu til þessa ekki haft forgang hjá stofnunum Evrópubandalagsins (e. European Communinties) sem voru önnum kafnar við að þróa og fullmóta hinn sameiginlega innri markað ESB og voru fólksflutningar þar ekki mjög ofarlega á blaði til að byrja með (Huysmans, 2000). Alþjóðlegir fólksflutningar frá þriðju ríkjum, það er að segja frá ríkjum utan Evrópusambandsins, voru þar af leiðandi enn fyrirferðaminni við gerð hins sameiginlega innri markaðar Evrópusambandsins. Mikið atvinnuleysi var ríkjandi á þeim tíma í aðildarríkjunum, jafnan yfir 10% á níunda áratugunum, sem olli því að kröfur um að gripið yrði til

hamlandi aðgerða sem gerðu innflytjendum erfitt fyrir á atvinnumörkuðum urðu æ háværari meðal almennings í Evrópusambandinu á þessum tíma (Ugur, 1995).

Eftir þá miklu uppbyggingu sem átt hafði sér stað í Evrópu, um miðjan áttunda áratuginn, var að mestu leyti látið af því að flytja inn vinnuafl frá þriðju ríkjum, í þeim tilgangi að fækka innflytjendum á vinnumarkaði þar sem eftirspurnin hafði dregist saman til muna. Vinnuveitendur og fyrirtæki sem áður höfðu lagt mikið upp úr því að ráða til sín ólöglega innflutt vinnuafl drógu starfsemi sína nú saman að miklu leyti og horfðu til innlends starfsafls frekar en erlends. Þrátt fyrir þessar breytingar hélt tala innflytjenda áfram að hækka (Geddes, 2003).

Fólksflutningamynstrið í Evrópu hafði tekið á sig breytt form og fólst nú ekki lengur í aðfluttu vinnuafli heldur samanstóð innstreymi erlendra ríkisborgara nú meira heldur en minna af fjölskyldumeðlimum þeirra sem þar voru fyrir, þ.e.a.s. makar, börn og foreldrar. Tala kvenkyns innflytjenda og barna meðal innflytjenda hækkaði til muna á þeim árum sem fjölskylduflutningar voru hvað mest áberandi (Geddes, 2003).

Í þessu samhengi er mikilvægt að gera sér grein fyrir því að þrátt fyrir þau áform ríkisstjórna ESB-ríkja að stöðva innflutning vinnuafls eins og tíðkast hafði til þessa, leiddi það ekki til þess að koma í veg fyrir innflytjendastreymi til Evrópu, heldur varð það til þess að það tók á sig breytta mynd. Afleiðingar hertra aðgerða gegn innstreymi erlends vinnuafls voru þær að farvegur fólksflutninga til Evrópu var þrengdur til muna og inngöngumöguleikarnir takmörkuðust við fjölskyldutengsl og fagmenntun. Breytingar áttu sér stað á áttunda og níunda áratug 20. aldar og fólust í því að áherslan á innflytjendamálefni snérist nú minna um erlent vinnuafl á atvinnumörkuðum heldur meira um málefni sameiningu fjölskyldna og áform þeirra um að setjast að í Evrópu til frambúðar (Geddes, 2003, bls. 17).

Þá átti sér einnig stað sú viðhorfsbreyting meðal almennings og stjórnvalda innan ESB á tímabilinu 1974 til 1986 að tortryggni í garð innflytjenda jókst og hin pólitíska orðræða fór í auknu mæli að snúast um að tengja óstöðugleika innan hins almenna stjórnskipulags við aukinn fjölda innflytjenda í Evrópu (Huysmans, 2000).

3.2 Málefni innflytjenda og hælisleitenda sem pólitísk áherslumál frá 1986

Samkvæmt þrískiptingu Geddes (2003) á fólksflutningaþróuninni í Evrópu eftir seinni heimstyrjöldina hófst þriðja megintímabil innflytjendastreymis til Evrópu í lok 9. áratugar 20. aldar, eftir lok kalda stríðsins. Fyrsta tímabilið, líkt og greint var

frá hér að framan, stóð yfir á árunum 1950-1974 og fólst í aukinni eftirspurn eftir innfluttu vinnuafli á uppbyggingarárunum. Annað tímabilið hófst um miðjan áttunda áratuginn þegar fjölskyldusameiningin var hvað mest áberandi í þróun fólksflutningamynstursins. Á þriðja tímabilinu varð sú breyting að málefni innflytjenda voru í auknum mæli gerð að pólitísku umfjöllunarefni þar sem hælismál voru mjög áberandi miðað við það sem áður tíðkaðist en hælisumsóknir höfðu aukist verulega, sem og þeir fólksflutningar sem skilgreindir voru af ríkjunum sem ólöglegir (Geddes, 2003, bls. 17-18).

Afstaða til hælisleitenda hefur, allt frá lokum kalda stríðsins, tekið á sig neikvæðari mynd. Á tímum kalda stríðsins voru flóttamenn frá Sovétríkjunum velkomnir til Vestur-Evrópu, enda mjög fáir, og þótti koma þeirra, á þeim tíma, undirstrika réttmæti hins frjálslynda lýðræðis vestursins andspænis sósíalískum andstæðingi þeirra í austri. Litið var á þessa innflytjendur sem flóttamenn alræðisstefnunnar en þar að auki voru þeir mjög fáir og var viðurvist þeirra ólíkleg til þess að hafa áhrif á pólitísk deilumál eða vera álitin sem ógn sem krafðist öryggisviðbragða (Geddes, 2003).

Á níunda og tíunda áratug fjölgaði flóttamönnum og hælisleitendum ört í aðildarríkum ESB (OECD, 2008) og sóttust því ríkin eftir því að setja skorður við frekari innstreymi hælisleitenda úr austri og viðhorf fólks til þeirra einkenndist í sívaxandi mæli af tortryggni. Litið var svo á að hælisumsóknir margra þeirra sem komu til aðildarríkja ESB frá fyrrum Sovétríkjunum sem falskar og þeir voru taldir vera efnahagslegir innflytjendur sem sigldu undir fölsku flaggi sem hælisleitendur og misnotuðu þann farveg sér í hag til þess að komast hjá hefðbundnu innflytjendaeftirliti (Geddes, 2003).

Málefni innflytjenda og hælisleitenda tóku verulegum áherslubreytingum um miðjan níunda áratuginn. Fólksflutningar höfðu nú meira pólitískt vægi en áður, sem meðal annars má rekja til þess að lítil áhersla var lögð á að gera greinarmun á þeim ástæðum sem lágu að baki fólksflutninganna og voru ólöglegir innflytjendur settir í sama flokk með hælisleitendum og/eða efnahagslegum innflytjendum (Huysmans, 2000).

4. Stefnumótun innflytjenda- og hælismála Evrópusambandsins

4.1 Upphaf formlegs samstarfs aðildarríkja ESB á sviði innanríkis- og dómsmála

Samvinna milli aðildarríkja Evrópusambandsins á sviði innanríkis- og dómsmála, þar á meðal innflytjenda- og hælismála, fór tiltölulega seint af stað en hefur verið í mikilli og örri þróun frá því á 9. áratug 20. aldar. Rekja má aukið samstarf á þessu sviði til þriggja megin þátta í þróuninni og samrunaferlinu innan Evrópusambandsins. Í fyrsta lagi þá stafaði ríkjum ógn af hryðjuverkasamtökum og leiddi til þess að ríki hófu óformlega samvinnu til þess að skiptast á upplýsingum um hryðjuverkastarfsemi. Annan lið í þessari þróun má rekja til Schengen-samkomulagsins árið 1985 milli fimm aðildarríkja, þ.e. Þýskalands, Frakklands, Lúxemborgar, Hollands og Belgíu, þar sem kveðið var á um landamærasamstarf og afnám persónueftirlits á landamærum milli þessara ríkja. Þriðji liðurinn sem hafði mikil áhrif á aukna samvinnu má rekja til áhrifa af innleiðingu hins sameiginlega innri markaðs Evrópusambandsins og innleiðingu Einingarlaganna (e. Single European Act, SEA) árið 1986 (Monar, 2006).

Fram að þessu tímabili höfðu aðildarríkin ekki hafið formlegt samstarf á opinberum vettvangi á þessu sviði en stofnaðar höfðu verið óformlegar nefndir og hópar sem höfðu verið að störfum í nokkurn tíma. Það var þó ekki fyrr en um miðjan áttunda áratuginn sem Trevi-hópurinn (e. Trevi-Group) var stofnaður, árið 1975. Fyrsti fundur Trevi hópsins var haldinn í Lúxemborg árið 1976 og samanstóð hópurinn af háttsettum embættismönnum aðildarríkjanna[7], og átti upphaflega það hlutverk að safna upplýsingum um hryðjuverksamtök og aðskilnaðarhópa innan aðildarríkjanna og miðla upplýsingum sín á milli. Mikil leynd hvíldi yfir starfi Trevi-hópsins og fór öll samvinnan fram á óformlegum fundum utan lagalegra ramma og samninga. Varlega var staðið að samvinnu á sviði innanríkis- og dómsmála þar sem hún var talin snerta mjög viðkvæm pólitísk málefni sem til þessa höfðu eingöngu verið á hendi einstakra ríkisstjórna aðildarríkjanna. Trevi-hópurinn starfaði á árunum 1975 til 1993 en þá var starf hans innlimað í stofnanakerfi Evrópusambandsins með Maastricht-sáttmálanum (Benyon, 1994).

---

[7] Árið 1975 voru aðildarríki Evrópusambandsins níu, Frakkland, Þýskaland, Ítalía, Holland, Belgía og Lúxemborg, Bretland, Danmörk og Írland

Ekki er unnt að greina áhrif eða umfang samstarfsins sem fór fram innan Trevi-hópsins nákvæmlega, eða hversu árangursríkt það var í baráttunni gegn hryðjuverkum og alþjóðlegri glæpastarfsemi vegna þess hversu mikil leynd hvíldi yfir starfi hans. Almennt er þó talið að það hafi verið farsælt og árangursríkt og hafi lagt grunninn að því samstarfi sem fer fram á milli aðildarríkja Evrópusambandsins í dag (Dinan, 2005, Benyon 1994; 1996).

Smám saman breiddist starfssvið Trevi-hópsins út en auk þess að fylgjast með hryðjuverkastarfsemi fór hópurinn í auknum mæli að einbeita sér að öðrum sviðum sem nauðsynlegt þótti að hafa eftirlit með til þess að tryggja almennt borgaralegt öryggi innan ríkja Evrópusambandsins; þar má nefna alþjóðlega glæpastarfsemi, fjársvik, fíkniefnaeftirlit og sérstaka öryggisgæslu, t.d. að fylgjast með óspektum boltabullna í hópi stuðningsmanna knattspyrnuliða við stóra landsleiki í fótbolta (e. football hooliganism). Þrátt fyrir aukin umsvif samstarfsviðs Trevi-hópsins fór starf hans fram utan lagaramma og á jaðri hins formlega samstarfs aðildarríkja innan Evrópusambandsins (Dinan, 2005, Lavenex, 2005). Oft er fjallað um Trevi-hópinn sem einskonar herramannaklúbb (e. gentleman's club) sem starfaði á grundvelli velvilja sérútvalinna embættismanna sem skiptust á upplýsingum bak við tjöldin (Dinan, 2005).

Með innleiðingu Einingarlaganna árið 1987 var lagður grunnurinn að stofnun og fullmótun hins innri markaðar fyrir árið 1992. Einingarlögin kölluðu á afnám innra eftirlits meðal aðildarríkjanna[8] til þess að koma á „svæði án innri landamæra þar sem frjálst flæði vöru, fólks, þjónustu og fjármagns var tryggt“ (Dinan, 2005, bls. 562). Ein afleiðing Einingarlaganna var að nauðsynlegt þótti að herða eftirlit með ytri landamærum sambandsins og þá sér í lagi eftirlitið með „frjálsu flæði fólks“ og gera ytri landamærin að „harðri skel“ (e. hard outer shell) utanum aðildarríkin (Benyon, 1994, bls. 501; 1996, bls. 356).

Megin þátturinn að baki þessa málefnis var óttinn við aukið innstreymi innflytjenda með tilheyrandi glæpastarfsemi. Aukinn fjöldi ólöglegra innflytjenda var talin ógna undirstöðum samfélagslegs jafnt sem pólitísks stöðugleika innan sambandsins. Málefni flóttamanna og hælisleitenda voru ekki aðgreind frá ólöglegum innflytjendum þrátt fyrir skýran greinarmun þar á milli og voru viðvaranir á lofti um

[8] Árið 1986 voru aðildarríki Evrópusambandsins tólf talsins, Frakkland, Þýskaland, Ítalía, Holland, Belgía og Lúxemborg, Bretland, Danmörk, Írland, Grikkland, Spánn og Portúgal

væntanlega „flóðbylgju ólöglegra innflytjenda“ frá ríkjum Austur- og Suður Evrópu (Benyon, 1994; 1996).

Innleiðing ferðafrelsis fólks innan Evrópusambandsins hafði í för með sér að grípa þurfti til erfiðra og flókinna aðgerða til þess að mögulegt væri að takast á við og samræma stefnu varðandi innflytjenda- og hælismál og að komast að samkomulagi um vegabréfsáritanir fyrir ríkisborgara utan sambandsins. Auka þurfti samvinnu lögreglu og samræma og efla eftirlit á ytri landamærum til þess að sporna við alþjóðlegri glæpastarfsemi, hryðjuverkum og eiturlyfjasmygli, svo fáein dæmi séu nefnd. Ólíkt þeim tiltölulega óumdeildu aðgerðum sem grípa þurfti til til þess að koma á frjálsu flæði vöru, þjónustu og fjármagns, voru þær aðgerðir sem nauðsynlegt þótti að hrinda í framkvæmd til þess að frjálst flæði fólks innan ESB yrði að raunveruleika aðeins upphafið að því nána samstarfi og þeirri hröðu þróun sem átt hefur sér stað á sviði innanríkis- og dómsmála Evrópusambandsins til dagsins í dag (Dinan, 2005).

4.2 Schengen-samningurinn og markmiðin um frjálsa för fólks

Rómarsáttmálinn, sem er stofnsáttmáli Efnahagsbandalags Evrópu frá 1957, kveður á um að innri markaðurinn skuli vera „svæði án innri landamæra, þar sem frjálsir vöruflutningar, frjáls för fólks, frjáls þjónustuviðskipti og frjálsir fjármagnsflutningar eru tryggðir“ (Ólafur Þ. Stephensen, 1997). Schengen-samstarfið er liður í að ná fram þessum markmiðum um afnám innri landamæra. Vegna andstöðu Breta, sem aldrei féllust á að aflétta eftirliti á landamærum sínum, hafði til þessa ekki verið unnt að koma þessum markmiðum í framkvæmd á vettvangi Evrópusambandsins. Fimm aðildarríki ESB, Belgía, Holland, Lúxemborg, Þýskaland og Frakkland, brugðust við þessu með því að undirrita, þann 14 júní 1985, í bænum Schengen í Lúxemborg samkomulag um að fella smám saman niður eftirlit á sameiginlegum landamærum þeirra og lagður grunnur að því að koma á sameiginlegu landamæraeftirliti með ytri landamærum þeirra (Dinan, 2005; Lavenex, 2005).

Ríkin fimm stóðu frammi fyrir meiriháttar áskorunum, sem fólust í því að komast að sameiginlegri niðurstöðu um erfið pólitísk málefni, svo sem að samræma kröfur um vegabréfsáritanir fyrir ríki utan sambandsins, samræma afgreiðslu hælismála og efla baráttuna gegn ólöglegum innflytjendum, auka lögreglusamvinnu til þess að takast sameiginlega á við hryðjuverkastarfsemi og alþjóðlega glæpastarfsemi. Auk þess þurfti að samræma eftirlitskerfi með farþegum á

alþjóðlegum flugvöllum þar sem nú var nauðsynlegt að aðgreina þá farþega sem ferðuðust milli landa innan Schengen-svæðisins og utan þess (Dinan, 2005).

Með Einingarlögunum hefði sáttmáli líkt og Schengen-samkomulagið átt að vera óþarfur. Raunar var, í lok ársins 1986, sett á fót sérstök nefnd um innflytjendur (e. Ad hoc Group on Immigration) innan ramma Trevi-samstarfsins sem átti það hlutverk að undirbúa afnám landamæraeftirlits milli ríkja Evrópusambandsins. Þrjú aðildarríki, Bretland, Írland og Danmörk töldu sig ekki, af mismunandi pólitískum og sögulegum ástæðum, geta uppfyllt öll þau skilyrði Einingarlaganna sem snéru að ferðafrelsi fólks innan Evrópusambandsins. Þessi ríki sáu sér aðeins fært að samþykkja ferðafrelsi fólks milli aðildarríkja Evrópusambandsins en ekki að láta það einnig ganga yfir ríkisborgara þriðju ríkja sem ferðuðust innan Evrópusambandsins. Þar sem ómögulegt er í framkvæmd að greina á milli ríkisborgara aðildarríkja Evrópusambandsins og ríkisborgara þriðju ríkja án þess að halda uppi virku landamæraeftirliti kröfðust þessi þrjú fyrrnefndu ríki þess að fá að halda uppi virku landamæraeftirliti við sín landamæri, jafnvel eftir fullkomnun hins innri markaðar. Þar af leiðandi gripu Schengen-ríkin fimm, sem studdu afnám landamæraeftirlits milli aðildarríkja ESB, til þess ráðs að halda í áform sín um að koma á svæði innan ESB þar sem markmið Rómarsáttmálans um frjálsa för fólks milli ríkja næðu fram að ganga (Lavenex, 2005; Dinan, 2005).

Önnur ríki, þ.e.a.s. þau ríki sem ekki voru andvíg afnámi landamæraeftirlitsins en voru heldur ekki hluti af Schengen-samkomulaginu og vildu fá aðgang að því, voru afar ósátt við að vera haldið utan við Schengen-samstarfið. Ítalía, eina stofnríki Evrópusambandsins sem ekki var boðin aðild að Schengen-samkomulaginu frá upphafi, var sérstaklega misboðið. Schengen-ríkin fimm útilokuðu ekki stækkun samstarfsins heldur vonuðust í raun til þess að samstarfið í heild sinni yrði innlimað inn í stofnanakerfi Evrópusambandsins, en voru samt sem áður treg til þess að veita Ítalíu, Spáni, Grikklandi og Portúgal aðild þar til öruggt var að þessi ríki hefðu burði til þess að taka á sig aukin byrði ytri landamæragæslu Evrópusambandsins (Dinan, 2005).

Það tók Schengen-ríkin nærri fimm ár að komast að sameiginlegri niðurstöðu um framkvæmd Schengen-samkomulagsins og innleiða nauðsynlegar aðgerðir til þess að mögulegt væri að afnema allt landamæraeftirlit þeirra á milli. Helstu viðfangsefnin

sem ríkin þurftu að takast á við fólust í megin dráttum í samkomulagi um samvinnu varðandi eftirfarandi atriði:

- samræmdar kröfur um vegabréfsáritanir
- innflytjendaeftirlit - frjáls för borgara þriðju ríkja
- málsmeðferð varðandi beiðni um hæli
- samvinna á sviði lögreglumála
- samvinna um gagnkvæma réttaraðstoð
- koma á miðlægu upplýsingakerfi, þ.e.a.s. sameiginlegum miðlægum gagnabanka, Schengen Information system (SIS)
- stofnun framkvæmdanefndar vegna samningsins

(Stefán Már Stefánsson, 2000; Dinan, 2005)

Samningaviðræður gengu hægt, meðal annars vegna þess að Frakkar hugðust halda áfram landamæraeftirliti vegna ótta við stóraukið innstreymi innflytjenda frá ríkjum Mið- og Austur-Evrópu og Þýskaland ákvað að fresta undirritun samningsins í desember árið 1989 í kjölfar falls Berlínarmúrsins og þeirrar óvissu sem ríkti um ferðafrelsi fólks frá Austur-Þýskalandi innan Schengen-svæðisins. Samningurinn um framkvæmd Schengen-samkomulagsins var loks undirritaður á sama stað á milli sömu ríkja þann 19. júní 1990, og er það samningurinn sem almennt er nefndur Schengen-samningurinn. (Stefán Már Stefánsson, 2000, bls. 293; Dinan, 2005).

Schengen-samningurinn gekk í gildi tæpum fimm árum seinna, þann 26. mars 1995, milli upphaflegu ríkjanna fimm, auk Ítalíu sem gerðist aðili að samningunum í nóvember árið 1990, Portúgals og Spánar, sem gerðust aðilar að honum í júní árið 1991, og Grikklands, sem gerðist aðili í nóvember það sama ár (Stefán Már Stefánsson, 2000, bls. 293; Dinan, 2005, bls. 565).

4.3 Dyflinnarsamningurinn/reglugerðin

Í tengslum við Schengen-samninginn og afnám landamæraeftirlits milli aðildarríkja var hinn svokallaði Dyflinnarsamningur (e. Dublin Convention) undirritaður árið 1990 og tók gildi 1. september árið 1997. Samningurinn var gerður til þess að koma í veg fyrir að hælisleitendur gætu lagt fram hælisumsóknir í fleiri en einu landi þegar þeir væru komnir inn fyrir landamæri Evrópusambandsins. Dyflinnarsamningurinn var svo endurskoðaður og gekk loks í gildi árið 2003 sem hin svokallaða Dyflinnarreglugerð (e. Dublin II Regulation) (Dinan, 2005).

Dyflinnarreglugerðin kveður á um að aðeins eitt ríki innan Schengen eigi að bera ábyrgð á umsókn hælisleitanda. Þannig átti að koma í veg fyrir að hælisleitendur

væru með margar umsóknir í gangi í mismunandi aðildarríkjum á sama tíma, til þess að auka möguleika sína á að fá hæli og/eða framlengja dvöl sína innan svæðisins (Útlendingastofnun, e.d.; Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d., Rauði kross Íslands, e.d.).

Reglugerðin var einn liður í því að koma á innan ESB skilvirku hæliskerfi þar sem ríkir sameiginleg ábyrgð og samstaða ríkja. Meginhugmyndin að baki Dyflinnarsamningsins/reglugerðarinnar er að öll ríki innan ESB séu örugg ríki fyrir hælisleitendur, þar sem meginforsenda samstarfsins er sú að öll aðildarríkin eigi aðild að Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og virði grundvallar-mannréttindi eins og þau eru skilgreind í alþjóðlegum mannréttindasamningum. Með þessu er reynt að tryggja að hælisleitendur sem koma inn á Schengen-svæðið hafi aðgang að sanngjarnri og réttlátri málsmeðferð, sama hvar umsókn þeirra um hæli sé tekin til meðferðar (European Council, 2003-a).

Allt frá því Dyflinnarsamningurinn gekk fyrst í gildi árið 1997 hefur hann verið harðlega gagnrýndur vegna þess hversu ólík túlkun aðildaríkja á flóttamannasamningnum er og að ekki sé til sameiginleg viðmið um meðferð flóttamanna og hælisleitenda fyrir öll aðildarríki samningsins (Huruwitz, 1999; Lubbers, 2004). Raunin er sú að vegna mismunandi túlkunar aðildarríkjanna á Flóttamannasamningnum eru líkur hælisumsækjenda á að fá hæli eru mjög misjafnar milli ríkja innan ESB. Fyrir nokkrum árum skilgreindu t.a.m. Frakkland og Þýskaland ofsóknir aðeins sem ofsóknir af hendi ríkisins en svo þröng túlkun á samningnum útilokar marga hælisleitendur, til dæmis, frá Sómalíu þar sem er engin virk ríkisstjórn, eða löndum eins og Angóla og Sri Lanka þar sem að margir flóttamenn eru að flýja uppreisnarhópa á svæðum sem ekki eru undir stjórn ríkisstjórnarinnar (Hatton, 2005).

Reglan um að aðeins eitt ríki sé ábyrgt fyrir því að fara yfir hælisumsókn og byggist á því að aðildarríki ESB treysta á skilvirkni og sanngirni hæliskerfis hvers annars virkar ekki í framkvæmd þar sem ekki er til staðar neitt samræmt ákvarðanatökuferli um hælisveitingu milli aðildarríkja ESB. Þetta hefur meðal annars verið harðlega gagnrýnt af Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna sem ítrekað hefur lagt á það áherslu að nauðsynlegt er fyrir ríki ESB að koma á sameiginlegu kerfi til þess að dreifa álaginu jafnar milli ríkja og koma þannig á ábyrgu, skilvirku og samræmdu hæliskerfi innan ESB. Flóttamannastofnunin hefur einnig vakið athygli á

þeirri tilhneigingu ESB-ríkja til þess að reyna ítrekað að flytja ábyrgð hælismála yfir á önnur ríki, jafnvel ríki utan ESB sem eru illa í stakk búin til þess að taka á móti hælisleitendum (Lubbers, 2004; 2005).

4.4 Frá Schengen til Maastricht-sáttmálans

Fall Berlínarmúrsins árið 1989, sameining Þýskalands árið 1990 og sundurliðun Sovétríkjanna árið 1991 breyttu pólitísku landslagi í Evrópu og ýttu undir pólitískan vilja aðildarríkja Evrópusambandsins til þess að dýpka samstarfið á þeim sviðum sem þegar voru hluti af evrópskri samvinnu. Pólitíska samstöðu var einnig að finna um víkkun samstarfsins til nýrra ríkja og nýrra viðfangsefna, sem samvinnan hafði til þessa ekki náð til. Til þess að bregðast við þessum hræringum var ljóst að aðildarríkin urðu að ráðast í „róttæka endurskipulagningu á öllu samstarfinu" (Eiríkur B. Einarsson, 2003, bls. 39) til þess að endurskoða og bæta stofnana- og ákvarðanatökukerfið sem hafði verið hannað fyrir mun færri aðildarríki. Maastricht-sáttmálinn eða samningurinn um Evrópusambandið (e. Treaty on the European Union) sem tók gildi í nóvember árið 1993 var niðurstaða þessa endurskoðunarferlis og var byggður á þremur stoðum. Fyrsta stoðin er sú mikilvægasta og geymir samningana um Evrópubandalögin. Önnur og þriðja stoð fela í sér ný samstarfssvið, annars vegar varðandi samvinnu á sviði utanríkis- og varnarmála og hins vegar á sviði innanríkis- og dómsmála. Maastricht-sáttmálinn kvað á um að Evrópusambandið stefndi að því að láta meira til sín taka á alþjóðavettvangi og færði samstarfssvið sín út fyrir þá efnahagssamvinnu sem til þessa hafði verið þungamiðja samstarfsins, inn á braut nýrra sviða félagsalegrar og pólitískrar samvinnu. Þessi nýju viðfangsefni sem féllu undir aðra og þriðju stoð fóru fram á milliríkjagrundvelli þar sem allar ákvarðanir voru teknar samhljóða og hvert ríki fyrir sig hafði neitunarvald. Þetta samstarf er alls ólíkt því sem fram fer innan fyrstu stoðar sem felur í sér yfirþjólegt vald og aðildarríkin verða að hlíta þeim ákvörðunum sem þar eru teknar (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003).

Í Maastricht-sáttmálanum voru þau málefni sem féllu undir þriðju stoðina, á sviði innanríkis- og dómsmála, þó ekki ósveigjanlega aðskilin frá þeim málefnum sem féllu undir hina yfirþjóðlegu samvinnu innan fyrstu stoðar. Sem dæmi má nefna að Þingið fékk umboð frá Framkvæmdastjórninni til þess að ákvarða þau ríki utan Evrópusambandsins sem nauðsynlegt væri að krefjast vegabréfsáritunar og gera ráðstafanir til þess taka mætti upp samræmdar reglur allra aðildarríkja um

vegabréfsáritanir (e. uniform visa policy) (Lavenex, 2005; Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003). Annað dæmi um náin tengsl milli fyrstu og þriðju stoðar voru áform um samræmdar aðgerðir til þess að sporna við eiturlyfjaánetjun og féllu undir almenna heilsuvernd innan fyrstu stoðar en einnig undir málefnasvið innan þriðju stoðar þar sem kveðið var á um baráttu gegn eiturlyfjum og eiturlyfjasmygli (Dinan, 2005). Í Maastricht-sáttmálanum voru skilgreind níu sameiginleg hagsmunasvið (e. matters of common interest):

1. málefni hælisleitenda
2. landmæravarsla
3. innflytjendamál
4. baráttan gegn eiturlyfjafíkn
5. baráttan gegn alþjóðlegum fjársvikum
6. réttarfarsleg samvinna fyrir almenna borgara
7. réttarfarlseg samvinna vegna glæpastarfsemi
8. samvinna í tollamálum
9. lögreglusamvinna

(Dinan, 2005; Lavenex, 2005; Nugent, 2006)

4.5 Frá Maastricht til Amsterdam

Illa gekk að móta og þróa samvinnuna innan þriðju stoðar þar sem viðkvæmt pólitískt eðli þessara málefna kom í veg fyrir að ríkin gætu komist að niðurstöðu og mótað sameiginlega stefnu og markmið í þessum efnum. Ljóst var að gera þyrfti ráðstafanir til þess að mögulegt væri að komast að sameiginlegri niðurstöðu milli ríkja. Í undirbúningnum að milliríkjaráðstefnunni sem átti að fara fram í Amsterdam árið 1997 varð ljóst að mjög skiptar skoðanir voru á því hvernig endurskipuleggja ætti og styrkja mætti hlutverk Evrópusambandsins í innanríkis- og dómsmálum. Ekki voru öll ríki sammála um þau áform að fella stóran hluta þriðju stoðar undir yfirþjóðlegt vald innan þeirra fyrstu, svo sem hugmyndir sem voru uppi um að innlima Schengen-samstarfið inn í stofnanakerfi Evrópusambandsins, þó svo að gera átti það með sveigjanlegu fyrirkomulagi. Þýskaland og Benelux-ríkin, með stuðningi Framkvæmdastjórnar og Þingsins, beittu sér hvað harðast fyrir því að sex fyrstu af þeim níu sameiginlegu hagsmunasviðum sem skilgreind voru í Maastricht-sáttmálanum undir þriðju stoðinni, væru í heild sinni felld undir yfirþjóðlegt samstarf innan fyrstu stoðarinnar, þ.e.a.s að 3000 síðna laga- og reglugerðapakki yrði felldur

inn í hinn svokallaða *acquis communautaire*, réttarreglur bandalagsins[9] (Dinan, 2005; Guiraudon, 2004).

Með Amsterdamsáttmálanum og þeirri grundvallarbreytingu sem hann fól í sér varðandi samvinnu á sviði innanríkis- og dómsmála var lagður grunnur að hinu svokallaða „area of freedom, security and justice“ eða svæði frelsis, öryggis og réttlætis, þar sem megináherslan er lögð á að tryggja öryggi ríkisborgara Evrópusambandsins gegn hættum og ógnum vegna glæpastarfsemi, hryðjuverka og ólöglegra innflytjenda.

4.6 Svæði frelsis, öryggis og réttlætis - Frá Tampere til Seville

Samstarf aðildarríkja varðandi málefni innflytjenda og þeirra sem sækja um hæli átti eftir að aukast til muna með tilkomu Amsterdam-sáttmálans. Hluti af þeim breytingum sem gerðar voru á samvinnu milli ríkja vegna Amsterdam-sáttmálans fólust í því að tryggja öryggi og ferðafrelsi fólks fyrir innan sameiginleg ytri landamæri. Til þess að fylgja eftir þessum markmiðum og tryggja árangursríka innleiðingu þeirra komu leiðtogar aðildarríkjanna saman á sérstökum leiðtogafundi sem eingöngu var tileinkaður innanríkis- og dómsmálum, þann 15. og 16. október 1999 í Tampere í Finnlandi (Nugent, 2006). Þessi fundur var fyrsti formlegi fundur sinnar tegundar en áður höfðu aðeins verið haldnir óformlegir fundir til undirbúnings Tampere, s.s. 16.-17. september 1999 í Turku í Finnlandi og 4. október í Lúxemborg[10], og markaði fundurinn upphaf mikilla breytinga og aukinnar samvinnu milli ríkja á þessu sviði innanríkis- og dómsmála sem fór ört vaxandi.

Á leiðtogafundinum í Tampere var sett fram áætlun (e. the Tampere Milestones) í nokkrum liðum um nauðsynlegar aðgerðir til þess að svæði frelsis, öryggis og réttlætis gæti orðið að veruleika.

---

[9] Acquis communautaire er franskt heiti sem notað er yfir grundvallarlöggjöf Evrópusambandsins, þ.e. stofnsáttmálinn (Rómarsáttmálinn), og afleidd löggjöf, þ.e. reglugerðir, tilskipanir og ákvarðanir sem varða Evrópska efnahagssvæðið ásamt tilteknum lagagerðum sem stofnanir ESB gefa út reglulega en eru ekki bindandi – einu nafni réttarreglur bandalagsins.

[10] frekari upplýsingar um þessa undirbúningsfundi er að finna á vef finnska forsætisins í ESB 1999: *Justice and Home Affairs Ministers in Turku: Crime prevention should be intensified in EU member states:* http://presidency.finland.fi/netcomm/news/showarticle945.html (sótt 10. mars 2009), *In Turku EU ministers of Justice and Home Affairs focus on preparations for the European Council in Tampere:* http://presidency.finland.fi/netcomm/News/showarticle932.html (sótt 10. mars 2009) og *The story of Tampere: an undemocratic process excluding civil society:* http://www.statewatch.org/news/2003/sep/tampere.pdf (sótt 8. mars 2009)

Niðurstöður fundarins voru eftirfarandi:

A. Sameiginleg stefna ESB varðandi hælismál og fólksflutninga (e. A common EU asylum and migration policy). Til þess að hún geti orðið að veruleika þarf að grípa til eftirfarandi aðgerða:
   - Samvinnu við upprunaríki
   - Samevrópskt hæliskerfi
   - Tryggja ríkisborgurum þriðju ríkja sanngjarna meðferð
   - Umsjón með fólksflutningum

B. Sameiginlegt svæði réttlætis (e. A genuine european area of justice)
   - tryggja þarf betra aðgengi að evrópsku réttarkerfi
   - gagnkvæm viðurkenning dómsúrskurða
   - auka samleitni milli réttarkerfa aðildarríkja til þess að auka gagnsæi og auðvelda samvinnu

C. Samstaða allra ESB ríkja í baráttunni gegn glæpastarfsemi (e. A unionwide fight against crime)
   - koma í veg fyrir glæpi á ESB grundvelli
   - auka samvinnu milli ríkja í baráttunni gegn glæpastarfsemi
     - koma á fót evrópsku réttaraðstoðinni (e. Eurojust)
     - stofna evrópska lögregluskólann (e. European Police College)
   - grípa til sérstakra aðgerða til þess að bregðast við peningaþvætti

D. Auka áherslu á samvinnu og aðgerðir utan ESB (e. stronger external action)

(Tampere European Council 15.-16. october 1999; Nugent, 2006, bls. 369)

Í kjölfar Amsterdam-sáttmálans og leiðtogafundarins í Tampere hefur samstarfi aðildarríkja ESB á sviði innanríkis- og dómsmála fleygt hratt áfram. Áherslan sem einkenndi samstarfið eftir Amsterdam hefur enn aukist í upphafi 21. aldarinnar og má rekja það til tveggja megin ástæðna (Nugent, 2006, bls. 369). Í fyrsta lagi voru það vaxandi áhyggjur af því að ytri landamæri Evrópusambandsins væru óþétt og ekki nógu vel varin og var aukin áhersla lögð á nauðsyn þess að koma á samræmdri stefnu og herða reglugerðir um málefni innflytjenda, hælisleitenda og vegabréfaeftirlit á ytri landamærum ESB. Enn meiri þungi var lagður á nauðsyn þessara aðgerða í aðdragandanum að stóru stækkuninni til austurs árið 2004 (Nugent, 2006; Dinan, 2005).

Í öðru lagi má rekja stóraukið samstarf aðildarríkja ESB á sviði innanríkis- og dómsmála til þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað á alþjóðavettvangi í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin þann 11. september árið 2001 og árásanna í Madrid í mars árið 2004 og London í júlí árið 2005. Hryðjuverkaógnin hefur leitt til

þess að fjöldinn allur af hryðjuverkalögum hefur verið innleiddur og gripið hefur verið til margskonar aðgerða til þess að sporna við frekari árásum hryðjuverkamanna, svo sem innleiðingar samevrópsku handtökutilskipunarinnar til þess að auðvelda og flýta fyrir áður torveldari ferlum um framsal glæpamanna (Nugent, 2006, bls. 370). (Nánar er farið í auknar áherslur varðandi öryggisvæðingu innflytjenda- og hælismála og samræmingu aðgerða á ytri landamærum ESB í 5. og 6. kafla hér á eftir).

Í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin árið 2001 fór að bera á breyttri stefnu og áherslum innan samstarfsins. Á ráðstefnu sem haldin var í desember árið 2001 í Laeken tengdu leiðtogar aðildarríkjanna baráttuna gegn hryðjuverkum og baráttuna gegn ólöglegum fólksinnflutningi nánari böndum og sóttust t.a.m. eftir að komast að sameiginlegum niðurstöðum um skilvirkara samstarf á ytri landamærum ESB og strangari kröfur um vegabréfsáritanir (Guidauron 2004). Markmiðin sem kynnt voru á leiðtogafundinum í Tampere árið 1999 þokuðust hægt áfram vegna ágreinings milli ríkjanna um aðferðir til þess að samræma viðkvæm pólitísk málefni, vegna þess að þau þóttu ganga of nærri kjarna fullveldis ríkja, en það gerði þeim erfitt fyrir að ná samkomulagi um að hrinda sameiginlegum markmiðum Tampere í framkvæmd (Nugent, 2006). Málefni þessi voru tekin sérstaklega fyrir á leiðtogafundi í Seville árið 2002, þar sem pólitískt samkomulag náðist um aðgerðaráætlun sem byggðist á markmiðum Tampere (Seville European Council 21 and 22 June 2002. Presidency Conclusions).

Ríkin höfðu komist nálægt samkomulagi um samræmingu aðgerða á ytri landamærum Evrópusambandsins en voru ósammála um tillögur um að setja á efnahagsleg og pólitísk höft á megin upprunaríki innflytjenda sem ekki voru samstarfsfús í baráttunni gegn ólöglegri innflytjendastarfsemi til ríkja ESB. Vandinn sem ríkin þurftu að fást við varðandi yfirumsjón með fólksflutningum til aðildarríkja ESB jókst með ári hverju. Árið 2001 var áætlað að auk þeirra 680 þúsund löglegra innflytjenda sem þangað fluttust árlega var talið að um hálf milljón ólöglegra innflytjenda kæmist inn fyrir landamæri ESB á hverju ári (Euractiv, 2002, 21. júní). Árið 2008 var talið að allt 6 milljónir ólöglegra innflytjenda dveldust innan landamæra ESB án tilskilinna dvalarleyfa og að búast mætti við að sú tala hækkaði ört á komandi árum (Spiegel, 2008, 8.júlí).

Samkvæmt niðurstöðum fundarins í Seville var lögð þung áhersla á að hraða aðgerðum til þess að koma á samræmdu kerfi innflytjenda- og hælismála og innleiða

sem fyrst þau markmið sem sett höfðu verið fram í Tampere-áætluninni. Þá var í öllum liðum lögð rík áhersla á að gæta þyrfti jafnvægis milli hertra samræmdra aðgerða aðildarríkja gagnvart ólöglegri innflytjendastarfsemi og virðingu fyrir alþjóðlegum samningum um mannréttindi, svo sem Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1951 (Seville European Council 21 and 22 June 2002. Presidency Conclusions).

Aðgerðir sem settar voru í algjöran forgang og stefnt var að því að koma í framkvæmd innan næstu sex til tólf mánaða fólust í að endurskoða, fyrir lok ársins 2002, lista yfir þau ríki sem krafist er vegabréfsáritunar frá eða eru undanskilin þeirri kröfu og koma á sameiginlegum viðmiðum um vegabréfsáritanir hið fyrsta. Þá var einnig ítrekað að hraða þyrfti samningaferlum um endurviðtökur ólöglegra innflytjenda, við þriðju ríki og hefja fleiri samningaferli við þau ríki sem sýnt höfðu samstarfsvilja. Þá var stefnt að því að hefja samræmdar aðgerðir á ytri landamærum ESB fyrir lok ársins 2002 um leið og sett yrði á stofn sambandsnet landamæravarða ESB (e. Member States' Immigration liaison officers) (Seville European Council 21 and 22 June 2002. Presidency Conclusions; Nugent, 2006, bls. 369-370).

Á fundinum voru einnig teknar ákvarðanir um leiðir til þess að beita þriðju ríki þrýstingi til samstarfs en almenn sátt var um að nauðsynlegt væri að einbeita sér sérstaklega að því að fylgja yfirvegaðri og einbeittri stefnu til þess að komast að rót innflytjendavandans til þess að ná fram langtíma markmiðum. Með þessi markmið að leiðarljósi tóku ríkin ákvörðun um að með nánari efnahagslegri samvinnu við þriðju ríki, aukningu viðskipta, þróunaraðstoðar og aðgerða til hindrunar átaka í þeim ríkjum, mætti, til lengri tíma litið, minnka innstreymi fólks frá þeim ríkjum til ESB. Að auki náðist samkomulag um að bjóða mögulega fram tæknilega sem og fjárhagslega aðstoð til þriðju ríkja til þess að auka landamæraeftirlit þeirra. ESB ríkin töldu nauðsynlegt að senda út þau skilaboð að ófullnægjandi samvinna á þessu sviði gæti komið í veg fyrir frekari þróun efnahagstengsla og náinna samskipta milli ESB og þriðju ríkja (Seville European Council 21 and 22 June 2002. Presidency Conclusions; Nugent, 2006).

Til þess að koma í veg fyrir að hælisleitendur gætu sótt um hæli í fleiri en einu ríki, svokallað „asylum shopping“, og í samræmi við sett markmið um nánari samvinnu í baráttunni gegn ólöglegri innflytjendastarfsemi var mikill þrýstingur á innanríkis- og dómsmálaráðherra aðildarríkja að samþykkja og innleiða fyrirhugaðar

breytingar á Dyflinnarsamningnum frá 1997 (Seville European Council 21 and 22 June 2002. Presidency Conclusions; Nugent, 2006, bls. 369-370). Dyflinnarreglugerðin gekk loks í gildi árið 2003, eins og greint var frá hér að framan í kafla 4.3 (European Council. (2003-a).

Niðurstöður leiðtogafundarins í Seville voru mun skýrari og hnitmiðaðri en þær sem settar voru fram í Tampere-áætluninni.

Helstu niðurstöður fundanna varðandi innflytjenda- og hælismál:

Tampere markmið:

1 Samstarf við upprunaríki innflytjenda
2 Sameiginleg stefna í innflytjenda- og hælismálum
3 Réttlát meðferð ríkisborgara þriðju ríkja
4 Stýring fólksflutninga

Laeken markmið um hnitmiðaða sameiginlega stefnu í innflytjenda- og hælismálum:

1 Færa málefni fólksflutninga og stýringu þeirra undir utanríkissamskipti ESB og leggja sérstaka áherslu á að gera endurviðtökusamninga við þriðju ríki
2 Þróa þarf sameiginlegt upplýsingakerfi sem geymir upplýsingar um hælisleitendur, fólkflutninga og upprunaríki
3 Komast þarf að sameiginlegum viðmiðum um starfshætti varðandi hælismál, móttökur hælisleitenda og fjölskyldusameiningu sem og flýtimeðferðir
4 Innleiða sérstakar áætlanir til þess að bregðast við mismunun og kynþáttafordómum

Seville niðurstöður:

1 Aðgerðir til þess að berjast gegn ólöglegum fólksflutningum
2 Þróa og inneiða smám saman samræmdar aðgerðir á ytri landamærum ESB
3 Samþætta innflytjendastefnu og samskipti ESB við þriðju ríki
4 Hraða samvinnu um innleiðingu sameiginlegrar stefnu í innflytjenda- og hælismálum.

(Guidauron, 2004; Tampere European Council,1999; Laeken European Council, 2001; Seville European Council, 2002)

Unnt er að greina skýran áherslumun milli niðurstaðna þessara funda (sjá töflu hér að framan). Tampere niðurstöðurnar fjölluðu um að koma á samræmdri stefnu í innflytjenda- og hælismálum milli ríkjanna þar sem ríkti „jafnvægi“ milli frelsis og

öryggis. Þrátt fyrir samhug um brýna nauðsyn þess að koma í veg fyrir ólöglega fólksflutninga inn til aðildarríkjanna var jafnframt mikil áhersla lögð á „réttláta meðferð ríkisborgara þriðju ríkja“, baráttuna gegn mismunun á grundvelli kynþáttar og/eða þjóðernis og virðingu fyrir alþjóðlegum mannréttindasáttmálum. Þessi sömu atriði er vissulega einnig að finna í Seville niðurstöðunum en þó með breyttri áherslu, þar sem „jafnvægið“ hefur meira eða minna orðið að víkja fyrir skýrari markmiðum um hertar aðgerir í baráttunni gegn ólöglegum fólksflutningum (Guiraudon, 2004).

Eins og greint verður frá nánar í 5. og 6. kafla hér á eftir, þá hefur á undanförnum árum verið lögð þó nokkur áhersla á að öryggisvæða og víkka út til þriðju ríkja innflytjenda- og hælisstefnu ESB. Þá hefur landamæraeftirlit hefur verið hert til muna á ytri landamærum ESB og lögreglusamvinna hefur verið stóraukin, í takt við þá öryggisvæðingu sem átt hefur sér stað á þessu sviði innan ESB og í alþjóðasamfélaginu í heild.

4.7 Haag-áætlunin 2005-2010

Í nóvember árið 2004 var hin svokallaða Haag-áætlun (e. Hague-programme) samþykkt til þess að taka við af Tampere-áætluninni. Haag-áætlunin nær yfir árin frá 2005 til 2010 og fjallar aðallega um um aðgerðir sem grípa þarf til til þess að fullklára aðgerðir sem þegar komu fram í Tampere-áætluninni eða aðgerðir til þess að víkka út og þróa atriði sem þegar hefur verið komið í framkvæmd. Meðal sérstakra málefna sem stefnt er að með Haag-áætluninni er að koma á víðtækri sameiginlegri stefnu ESB í hælismálum fyrir árið 2010 (Nugent, 2006, bls. 369-370).

Á leiðtogafundinum í Haag náðist loks samkomulag um nauðsynlegar breytingar á ákvarðanatökuferlinu sem til þessa hafði margoft verið ítrekað. Þessar breytingar voru loks samþykktar í desember árið 2004 og svo innleiddar í janúar árið 2005 og hafa ákvarðanir um hæli, ólöglega innflytjendur, ytri landamæravörslu og réttarfarslega samvinnu ákveðinna málefna á sviði einkamálaréttar (e. civil law) verið teknar með auknum meirihluta atkvæða (e. qualified majority voting) síðan. (Nugent, 2006, bls. 370). Fram til þessa höfðu áðurnefnd málefni fallið undir samvinnu á sviði innanríkis- og dómsmála, sem samkvæmt skilgreiningu Maastricht-sáttmálans fellur undir þriðju stoð og þar af leiðandi ákvarðanatöku byggða á hefðbundnu milliríkjasamstarfi og einróma samþykki allra aðildarríkja (Nugent, 2006, bls. 370).

Jörg Monar, sérfræðingur í málefnum innanríkis- og dómsmála ESB til margra ára, hefur bent á að fá sambærileg dæmi eru til um hvernig frjálslegt

milliríkjasamstarf, líkt og tíðkaðist meðal aðildarríkja ESB á sviði innanríkis- og dómsmála, hefur á jafn stuttum tíma orðið að jafn umfangsmiklu pólitísku sem og lagalegu samstarfi (Monar, 2002; Nugent, 2006, bls. 370).

Þann 10. maí árið 2005 var hinni svokölluðu Haag-aðgerðaráætlun 2005 - 2010 (e. 5 year Action Plan for Freedom, Justice and Security) formlega hrint í framkvæmd. Áætluninni fylgdu ítarlegar tillögur um aðgerðir ESB í baráttunni gegn hryðjuverkasatarfsemi, innflytjendum og skipulagðri glæpastarfsemi sem og samræmingu á sviði refsiréttar. Þessi tíu liða aðgerðaráætlun[11] (e. Ten priorities for the next five years) samanstóð af sameiginlegum markmiðum allra aðildarríkja á öllum sviðum innanríkis-og dómsmála til næstu 5 ára og lagði grunninn að því samstarfi og þeim verkefnum sem þótti brýnast að takast á við og áttu eftirtaldir málaflokkar að njóta hæsta forgangs:

1. Grundvallarréttindi og sambandsborgararéttur
2. Baráttan gegn hryðjuverkum
3. Umsjón og eftirlit með fólksflutningum
4. Samstarf á innri og ytri landamærum og samræming vegabréfsáritana
5. Koma á sameiginlegu hælissvæði
6. Aðlögun innflytjenda, jákvæð áhrif fólksflutninga á samfélag og efnahag ESB
7. Persónuvernd og öryggi tengt sameiginlegum gagnagrunnum og nýtingu þeirra
8. Baráttan gegn skipulagðri glæpastarfsemi
9. Tryggja skilvirkt evrópskt réttarkerfi fyrir alla
10. Frelsi, öryggi og réttlæti: sameiginleg ábyrgð og samstaða aðildarríkja

(The Hague Programme - Ten priorities for the next five years, 2005).

Haag-áætlunin og sú tíu liða aðgerðaráætlun um forgangsatriði sameiginlegra markmiða sem henni fylgir er afar metnaðarfull áætlun og hefur verið unnið hart að því meðal allra aðildarríkja ESB á undanförnum árum að samræma og innleiða þau atriði sem þar voru útlistuð (sjá hér að ofan) sem helstu forgangsmál á komandi árum. Enn er langt í land þar til allir tíu liðir hafa verið samþykktir og samræmdir meðal aðildarríkjanna en hægt og bítandi þokast ríkin nær því að komast að samkomulagi um sameiginlega framtíðarstefnu varðandi þessi málefni. Margar mikilvægar ákvarðanir hafa þegar verið teknar af hálfu ríkjanna til þess að takast sameiginlega á við ögranir og ógnir sem steðja að innanríkisöryggi ESB, s.s. ógnir sem ekki eru

[11] sjá viðauka VI.(The Hague Programme - Ten priorities for the next five years, 2005).

hernaðarlegs eðlis og krefjast þar af leiðandi úrlausna sem ekki teljast há-pólitískar og flokkast meðal veikra öryggismála, svokölluð „soft security“ atriði sem snúa að borgaralegu öryggi innan ESB. Í fræðunum er skipt á milli svokallaðra „harðra öryggismála“ (e. hard security) annars vegar, svo sem hernaðarlegra aðgerða sem falla þá undir ábyrgð hervaldsins, og hins vegar „mjúkra öryggismála“ (e. soft security) sem falla undir almannavarnir og löggæslu, svo sem skipulögð glæpastarfsemi, óvarin landamæri, vistfræðilegt öryggi, ýmis málefni innflytjenda ásamt öðrum þáttum sem ógnað geta öryggi og öryggiskennd innan samfélagsins (Bailes og Gylfason, 2008).

Hugmyndafræðin að baki borgaralegs öryggis snýst um tilteknar ógnir og hættur sem felast næst hinum almenna borgara og samfélaginu í heild frekar en þær hættur sem steðja að öryggis- og varnarmálum ríkja, fullveldi eða heilindi ríkja, þ.e.a.s. hefðbundin stríð, pólitísk fjárkúgun, o.s.frv. Borgaralegar öryggisvarnir felast í því að takast á við innlendar og þverþjóðlegar ógnir sem ekki eru af hernaðarlegum toga (e. non-military), svo sem hryðjuverka- og glæpastarfsemi, en einnig óviljandi eða ófyrirséðar ógnir og ógnir af náttúrunnar völdum. Þær síðstnefndu geta falið í sér ógnir sem hafa óbein áhrif á almenning, svo sem afleiðingar mikils innflytjendastraums og áhrif þess á einsleit samfélög, slys af mannavöldum sem geta haft víðtæk áhrif á innviði stórra veitukerfa svo sem raforkudreifingu, vatnsleiðslur, samgöngur, matvæladreifingu og tölvukerfi. Einnig getur mikil hætta stafað af náttúruöflum, svo sem náttúruhamförum, útbreiðslu smitsjúkdóma og farsótta, en einnig frá langtíma áhrifum loftslagsbreytinga og hlýnun jarðar (Bailes og Gylfason, 2008).

Hröð þróun á samvinnu milli ríkja á þessu sviði má að mörgu leyti rekja beint til árásanna 11. september 2001 í Bandaríkjunum og þrýstingsins sem skapaðist í kjölfar þeirra á að tafarlaust yrði gripið til róttækra aðgerða til þess að efla baráttuna gegn hryðjuverkum (Bailes, 2004; Monar, 2002).

4.8 Fjórar tilskipanir um sameiginleg viðmið um lágmarks kröfur ríkja varðandi innflytjenda- og hælismál

Til grundvallar þeirri samvinnu sem nú fer fram innan ESB um innflytjenda- og hælismál eru fjórar tilskipanir sem samið var um í kjölfar Amsterdam-sáttmálans á árunum 2000 til 2005. Árið 2003 voru sett sameiginleg viðmið um lágmarks kröfur sem ríki þurftu að uppfylla til þess að tryggja hælisleitendum jafna möguleika og

þjónustu í öllum aðildarríkjum ESB. Markmið með tilskipuninni um móttökuskilyrði (e. Reception Conditions Directive) var að tryggja að hælisleitendur þyrftu ekki að flytja sig milli landa innan ESB til þess að auka möguleika sína á að fá hæli, þar sem sömu viðmið og þjónusta á samkvæmt henni að vera í öllum aðildarríkjum (European Council, 2003-b). Önnur tilskipun sem liggur til grundvallar samstarfinu er hin svokallaða skilyrðatilskipun[12] (e. Qualification Directive). Skilyrðatilskipunin var gefin út í apríl 2004 og segir til um sameiginleg viðmið fyrir öll aðildarríki ESB um skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til þess að fá viðurkennda stöðu flóttamanns innan aðildarríkis ESB en hún setur einnig skilyrði um sameiginleg viðmið fyrir veitingu annars konar verndar, s.s. tímabundna vernd (European Council, 2004).

Vegna mikilvægis skilyrðatilskipunarinnar verður hér á eftir fjallað nánar um hana. Þriðja tilskipunin segir til um sameiginleg viðmið varðandi málsmeðferð hælisumsókna (e. Asylum Procedures Directive) og fjallar um grundvallaratriði tengd umsóknar- og afgreiðsluferli hælisumsókna og réttarúrræðum fyrir hælisleitendur í þeim tilfellum sem einstaklingum er neitað um hæli eða þeir missa stöðu sína sem slíkir (European Council, 2005-b). Í fjórða lagi er það loks Dyflinnarreglugerðin (e. Dublin II Regulation) sem fjallað var um hér að framan (European Council, 2003-a) og kveður á um að aðeins eitt ríki innan Schengen-svæðisins eigi að bera ábyrgð á umsókn hælisleitanda. Með henni var ætlað að koma í veg fyrir hið svokallaða „asylum shopping“, þ.e.a.s. að hælisleitendur væru með margar umsóknir í gangi í mismunandi aðildarríkjum á sama tíma.

4.8.1 Skilyrðatilskipunin - The Qualifications Directive

Skilyrðaskipunin var gefin út þann 29. apríl 2004 og setur lágmarks staðla um sameiginleg skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til að fá viðurkennda stöðu flóttamanns innan ríkja Evrópusambandsins. Tilskipunin segir einnig til um sameiginleg viðmið fyrir veitingu annars konar verndar, svo sem tímabundna vernd. Öll aðildarríki Evrópusambandsins hafa nú orðið að gera nauðsynlegar breytingar á lögum sínum, reglugerðum og stjórnarháttum til að hægt sé að uppfylla skilyrði

---

[12] Hugtakið „skilyrðatilskipun“ sem hér er notað yfir enska *heitið The EU Asylum Qualification Directive* er fengið úr meistaraprófsritgerð Auðar Birnu Stefánsdóttur (2008) *Knúið á lokaðar dyr? Sameiginleg hælisstefna Evrópusambandsins.* Vitnað er í ritgerðina og er hugtakið hér notað með leyfi Auðar Birnu.

hennar en samkvæmt 38. og 39. grein skuldbundu ríkin sig til þess að halda sig við þann frest sem þar var gefinn og miðaðist við 10. október árið 2006 (European Council, 2004).

Samkvæmt skilyrðatilskipuninni áttu hælisleitendur að njóta sömu réttinda til hælis í öllum aðildarríkjum sambandsins. Með tilliti til alþjóðalaga er skilyrðatilskipun Evrópusambandsins sögð vera ein sú mikilvægasta sem gefin hefur verið út í tengslum við mótun sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu Evrópusambandsríkja og ein metnaðarfyllsta tilraun sem gerð hefur verið síðan Flóttamannasamningur Sameinuðu þjóðanna var undirritaður árið 1951, til þess að sameina undir einn hatt alþjóðlega vernd flóttamanna og mannréttindalög (Lambert, 2006).

Eins og greint var frá hér að framan, í 1.kafla, hefur Flóttamanna-samningurinn víða verið túlkaður mjög misjafnlega milli ríkja og hefur skilgreiningin sem þar er sett fram verið tilefni deilna og umfangsmikilla rökræðna meðal fræðimanna og stjórnmálamanna. Fram að þessu hefur það verið undir hverju og einu ríki komið hvernig Flóttamannasamningurinn er túlkaður, svo lengi sem túlkunin sé innan ramma skilgreiningarinnar á flóttamanni í samningnum, sem þar er sett fram, og alþjóðlegra mannréttindasamninga. Þessu fyrirkomulagi er að mörgu leyti kollvarpað með skilyrðatilskipuninni þar sem hún skuldbindur ríki lagalega til þess að gangast undir sameiginleg viðmið hennar (Lambert, 2006).

Í 1.gr. skilyrðatilskipunarinnar segir að markmiðið sé að koma á lágmarks staðli um skilyrði fyrir ríkisborgara frá þriðju ríkjum eða þeirra sem eru án ríkisfangs og þurfa á alþjóðlegri vernd að halda, til þess að fá stöðu flóttamanns (European Council, 2004). Deilt hefur verið um ágæti þess að koma á slíkum lágmarksstaðli, þar sem óttast er að það gæti haft afdrifarík áhrif á túlkun ríkja á flóttamanna-samningnum og leitt til þess að ríki sem til þessa hafa stuðst við fremur frjálslynda hælislöggjöf og víðari túlkun á skilgreiningu Flóttamannasamningsins, þrengi þá túlkun í samræmi við þá lágmarks staðla sem settir eru fram með skilyrðatilskipuninni. Varast ber að tilskipunin snúist upp í andhverfu sína og verði til þess að ríki sem höfðu víðar skilgreiningar á því hverjir eiga rétt á alþjóðlegri vernd samkvæmt Flóttamannasamningnum þrengi skilgreiningar sínar í takt við hana. Það mundi leiða til þess að tilskipunin drægi úr möguleikum einstaklinga til að fá hæli í ríkjum sem hafa verið með víðari hælislöggjöf en tilskipunin setur fram (Lambert, 2006).

Vert er að benda á að tekið er fram í tilskipuninni að lágmarksskilyrði beri að skilja sem svo að aðildarríki hafi völd til að setja fram eða viðhalda víðari skilgreiningum á því hver á rétt á hæli ef einstaklingurinn getur talist vera flóttamaður samkvæmt 1.gr. Flóttamannasamningsins eða vegna þess að samkvæmt öðrum mannréttindalögum eigi þessi einstaklingur rétt á alþjóðlegri vernd (European Council, 2004).

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (2005) hefur bent á að það megi túlka sem alvarlegan veikleika tilskipunarinnar, jafnvel áfellisdóm á hana, að skilgreiningin á því hver á rétt á flóttamannastöðu samkvæmt tilskipuninni sé ekki tæmandi fyrst talið er að ríki geti notast við víðari skilgreiningar á forsendum Flóttamannasamningsins. Jafnframt leiðir þetta líkur að því, að þrátt fyrir að ríki fari eftir tilskipuninni geti þau samt verið að brjóta gegn Flóttamannasamningnum (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2005) .

Í tilskipuninni er lögð áhersla á að við ákvarðanatöku um og veitingu hælis sé annars vegar farið nákvæmlega eftir skilgreiningum Flóttamannasamningsins en hins vegar er tilskipunin á ýmsum sviðum með lægri staðal varðandi vernd en Flóttamannasamningurinn og önnur alþjóðalög setja fram (European Council, 2004; Lambert, 2006).

Skilyrði tilskipunarinnar fara eftir bókstaflegri merkingu skilgreiningarinnar í Flóttamannasamningnum og geta þar af leiðandi haft verulega takmarkandi áhrif á ríki og túlkun þeirra á Flóttamannasamningum. Um leið og Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna fagnar tilraunum Evrópusambandsins til þess að koma á heildstæðu og samræmdu hæliskerfi innan ESB er byggt á Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og Samningi um bann við endursendingu, hefur hún ítrekað bent á mikilvægi þess að túlka ekki of þröngt þær skilgreiningar sem þar eru settar fram sem viðmið heldur viðurkenna Flóttamannasamninginn sem lifandi alþjóðasamning sem þróist og verði fyrri áhrifum af öðrum alþjóðasamningum og samvinnu ríkja á alþjóðavísu (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2005).

Tilskipunin hefur verið harðlega gagnrýnd fyrir ýta undir þrengri túlkun á því hver getur talist flóttamaður og bent hefur verið á, með samanburði við Flóttamannsamninginn, að í raun séu öll frávik í skilyrðatilskipuninni til þess gerð að þrengja skilgreiningu þeirra sem eiga rétt á hæli nema í einu tilviki, þ.e. í 2. málgrein (f) í 9. grein tilskipunarinnar þar sem fjallað er um kynjatengdar (e. gender-specific)

ofsóknir og ofsóknir gegn börnum (e. child specific persecution) (Lambert, 2006, bls. 182).

Tilskipunin hefur einnig verið gagnrýnd fyrir að útiloka flóttamenn ESB-ríkja þar sem hún nær aðeins til einstaklinga frá þriðju ríkjum, þ.e.a.s. utan ESB. Þetta stangast á við Flóttamannasamninginn þar sem hann nær til allra þeirra sem eru utan landmæra eigin ríkis og gengur því gegn 3.gr. Flóttamannasamningsins um bann við mismunun vegna upprunalands. Í raun er verið að útiloka að einstaklingar innan sambandsins fái notið verndar samkvæmt tilskipuninni (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2005).

Skilgreining skilyrðaskipunarinnar um það hverjir geta veitt vernd hefur einnig vakið upp háværar gagnrýnisraddir. Í 7. grein tilskipunarinnar segir að vernd geti verið veitt af:

a) ríki;
eða
b) hópar (e. parties) eða stofnun, þ.m.t. alþjóðlegar stofnanir,
ef þær ráða yfir ríkinu eða vissum hluta þess.[13]

(European Council, 2004)

Margir fræðimenn líta svo á að þessi skilgreining gangi þvert gegn alþjóðalögum þar sem hópar og alþjóðlegar stofnanir eru almennt ekki aðilar að alþjóðlegum samningum og mannréttindasáttmálum og þurfi því ekki að gera grein fyrir aðgerðum sínum en samkvæmt alþjóðalögum hafa aðeins ríki rétt á að veita hæli (Lambert, 2006; Goodwin-Gill og A. Huruwitz, 2002; Hathaway og Foster, 2001). Þessi skilgreining varð til þess að litið var svo á að sendinefnd Sameinuðu þjóðanna í Kosovo eða liðsafli NATO í Kosovo gæti, samkvæmt tilskipuninni, veitt einstaklingi sömu vernd og ríkið hefði átt að gera (Lambert, 2006).

4.9 Jöfn dreifing ábyrgðarinnar og sameiginleg dreifing byrðar milli ríkja með Dyflinnarreglugerðinni

Þær gagnrýnisraddir hafa verið uppi að ríki Evrópusambandsins leggi ekki nógu mikinn metnað í koma á samræmdu hæliskerfi fyrir alvöru þar sem hinni sameiginlegu ábyrgð og byrðinni er jafnt dreift á milli ríkja. Eins og fram hefur komið hér að framan þá hafa ríkin sett sér mjög háleit og metnaðarfull markmið en innleiðing og framkvæmd þeirra gengur hægt. Varað hefur verið við þeirri hættu sem

[13] 1. Protection can be provided by: (a) the State; or (b) parties or organisations, including international organisations, controlling the State or a substantial part of the territory of the State.(European Council, 2004).

fylgir því fyrir flóttamenn og hælisleitendur þegar ríkin færa ábyrgðina yfir á önnur ríki, annað hvort önnur ESB ríki eða þá þriðju ríki, heldur en að gangast við henni sjálf (Lubbers, 2004). Dyflinnarreglugerðin, ásamt skilyrðatilskipuninni, eru mikilvæg tól til dreifingar ábyrgðarinnar milli ríkja (Pastore, 2006).

Takmarki Dyflinnarreglugerðarinnar hefur þó ekki verið náð, þar sem byrðinni af innstreymi hælisleitenda hefur ekki verið dreift jafnt á milli aðildarríkjanna heldur hefur hún færst til ríkja sem eru á jaðri sambandsins (Lubbers, 2005). Ruud Lubbers, fyrrum framkvæmdastjóri Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna, hefur ítrekað bent á að það sé mikilvægt að ríki Evrópusambandsins skipti betur á milli sín byrðinni af hælisleitendum og vakið athygli á því hve erfitt sé að halda uppi þeim ströngu reglum um inngöngu inn á Schengen-svæðið, þegar byrðin lendir öll á ytri landamæraríkjum á jaðri ESB, sem illa ráða við það (Lubbers, 2004; 2005).

Samkvæmt niðurstöðum skýrslu sem gerða var á vegum European Council on Refugees and Exiles (ECRE)[14] um vernd hælisleitenda eru annmarkar Dyflinnarreglugerðarinnar margir. Athygli er vakin á því að á þeim rúmu 10 árum (Dyflinnarsamningurinn tók fyrst gildi árið 1997) sem reglugerðin hefur verið í gildi hefur ábyrgðinni vissulega verið úthlutað milli ríkja en langt sé frá því að vera framkvæmd í raun. Greint er frá því hvernig, með tilvísan í Dyflinnarreglugerðina, ábyrgðin er flutt yfir á ríkin á jaðri ESB, í suðri og austri (ECRE, 2008).

Árið 2005 voru fleiri innflytjendur en útflytjendur í öllum aðildarríkjum sem mynda ytri landamæri ESB, utan Eistlands, en af þeim ríkjum sem ekki eiga landamæri að þriðju ríkjum, var aðeins eitt, Austurríki, sem taldi fleiri innflytjendur en útflytjendur. Dyflinnarreglugerðin hefur lítil áhrif á innri ESB-ríkin, ríkari lönd Evrópusambandsins sem oftar en ekki geta endursent hælisleitendur til landamæraríkjanna á jaðri ESB, þar sem þeir komu fyrst inn. (ECRE, 2008). Kerfið sem byggist á Dyflinnarreglugerðinni er, samkvæmt niðurstöðum ECRE, óskilvirkt og mótsagnakennt þar sem hælisleitendur geta þurft að bíða í allt að sex mánuði eða jafnvel lengur eftir því að umsókn þeirra sé tekin til afgreiðslu, á meðan verið er að úrskurða um hvaða ríki beri ábyrgð, eða þá að henni er hafnað.

Vegna þess hve mikil munur er á því hversu þröngt aðildarríkin túlka

[14] European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 69 frjáls félagasamtök sem einbeita sér að flóttamannahjálp í Evrópu eiga aðild að ECRE

skilgreiningu flóttamanns er kerfinu líkt við happdrætti (e. asylum lottery). Dæmi eru um að í sumum ríkjum ESB eru 80% íraskra hælisumsókna afgreiddar við fyrstu umsókn á meðan önnur ríki afgreiða ekki neinar umsóknir frá íröskum hælisleitendum (ECRE, 2008, bls. 5). Þá er í skýrslunni einnig vakin athygli á því hversu misjafnlega er búið að móttöku flóttamanna í ríkjum ESB þar sem þeir fái sumstaðar ófullnægjandi og jafnvel ómannúðlega meðferð. Nokkuð algengt er að ríki haldi flóttamönnum í lengri tíma í varðhaldi, við mjög misjafnar aðstæður, á meðan ákveðið er hvort umsóknir þeirra verða teknar til afgreiðslu eða þeir endursendir til annars ríkis (ECRE, 2008).

Endursending frá einu aðildarríki Dyflinnarreglugerðarinnar (Noregur og Ísland eiga aðild að Dyflinnarreglugerðinni) til annars á forsendum hennar getur í mögum tilfellum haft í för með sér að hælisleitendur eru áfram sendir aftur til síns upprunalands sem skapar þannig keðjuverkandi endursendingu og brýtur gegn Flóttamannasamningnum. Mörg dæmi eru um tilfelli þar sem hælisleitendum er ekki veittur aðgangur að hæliskerfi ESB heldur eru þeir endursendir á forsendum reglugerðarinnar til baka til þess ríkis sem þeir komu frá (ECRE, 2008; Andrijasevic, 2006). Þess ber að geta að ríkjum ber ekki skylda til að endursenda hælisleitendur til annarra ríkja innan ESB samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni heldur er aðeins um heimildarákvæði að ræða. Hverju ríki er því frjálst að taka við hælisleitendum þrátt fyrir að samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni væri hægt að varpa ábyrgðinni á annað ríki (Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.).

Sem dæmi um slíkt má nefna að Noregur hefur tekið ákvörðun um að hætta tímabundið að endursenda hælisleitendur til Grikklands vegna þess hve hælisstefna þar í landi er veikbyggð (Tzilivakis, 2008). Vegna þessa vandkvæðis á hæliskerfi Grikklands, sem stafar meðal annars af því að grísk yfirvöld ráða hreinlega ekki við allan þann fjölda innflytjenda sem þangað sækir, er því raunverulegur möguleiki á að önnur ríki brjóti gegn banni við endursendingu ef þau endursenda hælisleitendur til Grikklands á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar (Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna, 2008; Amnesty International, 2008).

4.10 Innleiðing og framkvæmd tilskipana um lágmarks kröfur ríkja og jafnrar dreifingar byrðar milli ríkja

Lagt hefur verið til að Dyflinnarreglugerðin verði endurskoðuð með það að markmiði að dreifa ábyrgðinni jafnar á milli aðildarríkjanna með tilkomu

sameiginlegrar hælisstefnu ESB (Commission of the European Communities, 2007; ECRE, 2008; ECRE, 2007-b). Fyrri áfanga Haag-áætlunarinnar um að koma á innan ESB sameiginlegu hæliskerfi, er þegar lokið og ríkir sátt um að vel hafi tekist til við ákvörðun sameiginlegra lágmarks staðla og viðmið. Samstarfið hefur tekið miklum framförum frá því það hófst árið 1999 með Tampere og til ársins 2006. Sterkur grunnur hefur verið lagður að sameiginlegu hæliskerfi ESB, sérstaklega með innleiðingu tilskipananna fjögurra sem greint var frá hér að framan, þ.e.a.s. tilskipananna tveggja um móttöku og málsmeðferð, skilyrðatilskipunarinnar og Dyflinnarreglugerðarinnar (Pastore, 2006; Commission of the European Communities, 2007).

Sú vinna sem framundan er varðandi innleiðingu og framkvæmd þessara markmiða er mikil og þess ber að gæta að hún verði ekki framkvæmd á kostnað öryggis hælisleitenda og virðingar við alþjóðasamninga um mannréttindi og flóttamenn (Pastore, 2006).

António Guterrez, framkvæmdastjóri Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sagði á þingi ESB þann 21. febrúar árið 2006 að hann hefði áhyggjur af því að fækkun flóttamanna til ESB endurspegli ekki raunverulega fækkun þeirra sem þurfa á alþjóðlegri vernd að halda heldur hindranirnar sem reistar hafi verið af aðildarríkjum ESB í tilraunum sínum við að bægja frá innflytjendum og flóttamönnum og stýra fólksflutningi. Óumflýjanleg afleiðing þess er að æ erfiðara verður, jafnvel ómögulegt, fyrir einstaklinga í neyð sem orðið hafa að flýja heimaland sitt vegna hættuástands að fá öruggt skjól innan ESB (Guterres, 2006). Ljóst er að hert innflytjenda-og hælislöggjöf samhliða stórauknu eftirliti með ytri landamærum ESB leiðir ekki til þess að færri einstaklingar gera tilraunir til þess að komast ólöglega inn fyrir landamæri ESB. Í stað þess að hætta við áform sín um að flytjast til Evrópu í leit að hæli þá eru breyttar ferðaleiðir og hættulegri ferðamáti ein afleiðing þeirra hindrana sem settar hafa verið af hálfu ESB á undanförnum árum (Spijkerber, 2007). Aukin öryggisvæðing og eftirlit með innstreymi fólks til ESB, sem greint verður frá í næsta kafla, er meðal annars afleiðing hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin, þann 11. september 2001, árásanna í Madrid árið 2004 og í London árið 2005. Í kjölfar þeirra má greina breytta stefnu í innflytjenda- og hælismálum, þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á öryggisvæðingu frekar en frelsisvæðingu við sköpun hins svokallaða svæði frelsis, öryggis og réttlætis inna ESB.

5. Öryggisvæðing sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu Evrópusambandsins

Hér að framan hefur verið fjallað um mikilvægar niðurstöður þeirra leiðtogafunda sem skipt hafa miklu máli varðandi sköpun sameiginlegrar stefnu aðildarríkja í innflytjenda- og hælismálum síðan fyrsti leiðtogafundurinn, sem eingöngu var tileinkaður innanríkis- og dómsmálum, var haldinn í Tampere þann 15. og 16. október 1999. Á þeim tæpa áratug sem liðinn er má segja að þrátt fyrir að enn hafi ekki náðst öll þau markmið sem þar voru sett, hafi samstarfinu á þessu sviði milli aðildarríkjanna fleygt áfram. Mikil vinna hefur verið lögð í það á undanförnum árum að leggja þessum stefnumálum traustan grunn, en ekki er útlit fyrir að öll markmið Haag- áætlunarinnar (2005-2010) náist innan tilgreinds tímaramma, þrátt fyrir margítrekaðar tilraunir til þess að hraða samstarfinu og ákvarðanatökunni, eins og greina má í niðurstöðum leiðtogafundanna frá því skipulagt samstarf hófst í Tampere árið 1999.

Evrópusambandið, og raunar alþjóðasamfélagið í heild, hefur á þessum tíu árum, tekið miklum breytingum og hefur orðið mikilvægur gerandi á þessu sviði enda illmögulegt fyrir einstök aðildarríki innan sambands 27 ríkja, með opnum innri landamærum, að hafa eigin stefnu og ætlast til þess að geta fylgt henni eftir og brugðist við innflytjenda- og hælismálum án afskipta eða samstarfs við önnur sambandsríki (Bertozzi, 2006).

Hér á eftir verður greint frá þeim aðgerðum sem aðildarríki ESB hafa komist að samkomulagi um og hrint í framkvæmd á undanförnum árum til þess að uppfylla þau markmið sem sett hafa verið fram í því skyni að koma á samræmdri innflytjenda- og hælisstefnu meðal aðildarríkja ESB.

5.1 Aukin áhersla á öryggisvæðingu innflytjenda og hælismál eftir 9/11

Allt frá því að grunnurinn var lagður að því nána samstarfi sem nú ríkir á sviði innanríkis- og dómsmála milli aðildarríkja á leiðtogafundinum í Tampere í lok ársins 1999, hafa ríkin reynt að koma sér saman um samræmda stefnu á þessu sviði og sameiginlegar aðgerðir sem nauðsynlegar þykja til þess að skapa í Evrópu hæliskerfi sem byggist á samstöðu og sameiginlegri dreifingu ábyrgðar milli allra aðildarríkja.

Með margskonar aðgerðum, svo sem tvíhliða samningum við ríki utan ESB,

aukinni samvinnu milli aðildarríkja innan ESB og skýrari stefnumörkun um hertari aðgerðir, hafa aðildarríkin þrengt til muna möguleika hælisleitenda og ólöglegra innflytjenda til inngöngu inn fyrir landamæri ESB. Samkvæmt tölum frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna voru hælisumsóknir í ESB 675,460 talsins árið 1992 en aðeins 384,530 árið 2001 (Levy, 2005). Á aðeins einum áratug hefur hælisumsóknum fækkað um nærri helming um leið og áherslan á og umræðan um innflytjenda- og hælismál hefur aldrei verið meiri (Levy, 2005; Bertozzi, 2006).

Það má deila um orsakir þessarar fækkunar (Feller, 2006; Adrijasevic, 2006; Lubbers, 2005; Levy, 2005 og Neal, 2009) og hvort hún eigi rætur að rekja til utanaðkomandi ástæðna eða sameiginlegra ákvarðana og hertra aðgerða af hálfu aðildarríkja ESB. Ljóst er þó að samkvæmt Amsterdam-sáttmálanum (1997) og niðurstöðum Tampere (1999), Laeken (2001), Seville (2002) og loks Haag (2004) (sjá 4. kafla) að aukin áhersla hefur verið lögð á að öryggisvæða umsjón með fólksflutningum til aðildarríkja ESB. Deilt hefur verið um það hvort aðildarríki hafi, með áformum sínum um að koma á innan ESB svæði frelsis, öryggis og réttlætis, brotið gegn grundvallarmannréttindum eins og þau eru skilgreind í Genfarsáttmálunum, Mannréttindasáttmála Evrópu, Flóttamannasamningnum og/eða Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, í því skyni að tryggja öryggi og frelsi ríkisborgara aðildarríkja ESB á tímum hnattrænnar hryðjuverkaógnar (Levy, 2005; Feteke, 2006; Neal, 2009).

Eins og komið hefur fram hér að framan þá hafa stofnanir ESB þurft að laga sig að auknum kröfum um öryggisvæðingu á alþjóðavettvangi sem rekja má meðal annars til hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin, þann 11. september 2001 og stríðsins gegn hryðjuverkum. Áhersluna sem greina mátti á *frelsið* og *frelsisvæðinguna* í þeim áformum að skapa svæði *frelsis*, öryggis og réttlætis, eins og það kemur fram í Amsterdam-sáttmálanum, hefur vikið fyrir aukinni áherslu á *öryggi* og *öryggisvæðingu* þessa sama svæðis frelsis, *öryggis* og réttlætis innan ESB (sjá til dæmis Levy, 2005; Andrijasevic, 2006 og Neal, 2009).

Þessa áherslubreytingu mátti greina mjög skýrt á sérstökum leiðtogafundi innanríkis- og dómsmála sem kallað var til þann 20. september 2001 þar sem rætt var hvernig bregðast ætti við þeim atburðum sem áttu sér stað þann 11. september. Samkvæmt 29. lið í niðurstöðum fundarins var Framkvæmdastjórninni falið að gera úttekt á sambandi innanríkisöryggismála ESB og skuldbindinga í alþjóðasamningum

varðandi ábyrgð og skyldur ríkja til þess að veita alþjóðlega vernd (European Council, 20. september 2001). Með þessu var annars vegar verið að tengja saman með beinum hætti hryðjuverk, öryggismál, fólksflutninga og landamæravörslu og hins vegar var verið að draga í efa alþjóðasamninga um frelsi fólks til flutninga og lögmæti hælisumsókna og flóttamannaverndar. Þessi fyrstu viðbrögð við hryðjuverkaárásunum því að spenna skapaðist um aðferðir til þess að tryggja innanríkisöryggi annars vegar og standa við alþjóðlega samninga um mannréttindi og flóttamannavernd hins vegar. Gefið var sterklega í skyn að stjórnarfyrirkomulag alþjóðlegrar mannréttindaverndar og hælismála (e. the human rights and asylum regime) væri misnotað af (mögulegum) hryðjuverkamönnum eða -samtökum (Neal, 2009).

Rúmum tveimur mánuðum eftir fyrrnefndan „neyðarfund“ leiðtoganna sem haldinn var í kjölfar árásanna þann 11. september 2001 kynnti Framkvæmdastjórn ESB, þann 5. desember 2001, niðurstöður úttektarinnar í skýrslunni „The Relationship Between Safeguarding Internal Security and Complying with International Protection Obligations and Instruments“ (European Commission, 2001). Þar voru aðildarríki eindregið hvött til þess að beita „samviskusamlega og harðneskjulega“ (e. scrupulously and rigorously) útilokunarákvæði F í 1. grein Flóttamannasamningsins til þess að koma í veg fyrir að meintir hryðjuverkamenn ættu kost á að sækja um eða fá hæli í ríkjum ESB. Í 1. grein F segir að ákvæði samningsins skulu ekki taka til neins manns, sem ríkar ástæður eru til að ætla að:

a. hafi framið glæp gegn friði, stríðsglæp eða glæp gegn mannkyninu, eins og þetta er skilgreint í alþjóðlegum samningum, sem gerðir eru til þess að setja ákvæði um slíka glæpi;

b. hafi framið alvarlegan ópólitískan glæp utan lands þess, sem hann nýtur hælis í, áður en honum er veitt viðtaka sem flóttamanni í því landi;

c. hafi orðið sekur um athafnir, sem brjóta í bág við tilgang og meginreglur Sameinuðu þjóðanna.

(Samningur um réttarstöðu flóttamanna, 1951)

Þá lagði Framkvæmdastjórnin fram tillögur um hvernig mætti styrkja innanríkisöryggi aðildarríkja ESB í baráttunni gegn hryðjuverkum með því að bera kennsl á meinta hryðjuverkamenn áður en þeir fengju inngöngu inn fyrir landamæri

ESB. Möguleg úrræði til þess væru til að mynda strangar reglur um vegabréfsáritanir, lífkenni í ferðaskilríkjum og stóraukin samvinna milli landamæravarða, upplýsinga- og leyniþjónustu og yfirvalda sem fara með innflytjenda- og hælismál í viðkomandi ríkjum (European Commission, 2001; Levy, 2005)

Hryðjuverkaárásirnar á Bandaríkin þann 11. september árið 2001 áttu sinn þátt í að skapa spennu milli aðildarríkja ESB og leiddu til þess að enn erfiðara varð að komast að samkomulagi um samræmingu innflytjenda- og hælisstefnu. Þar með er ekki sagt að fyrir þann tíma hafi ríkt sátt og samlyndi milli ríkja varðandi þessi pólitískt viðkvæmu samstarfssvið en árásirnar 11. september og þær sem síðar voru gerðar í Madrid (2004) og svo London (2005) juku enn á tortryggilegt viðhorf ríkja í garð innflytjenda- og hælisleitenda. Áður skilgreindar ógnir, sem ríkin höfðu lagt sig fram við að takast á við í sameiningu, s.s. með auknu samstarf á sviði lögreglumála, landamæravörslu, leyniþjónustu og upplýsingamiðlun, fengu nú enn meira vægi en áður og fléttuðust þar innflytjenda- og hælismál í auknu mæli inn sem alvarleg utanaðkomandi ógn við borgaralegt sem og innanríkisöryggi ESB (Neal, 2009).

Það sést glögglega á niðurstöðum leiðtogafundanna sem haldnir voru í Tampere (1999), Laeken, (2001), Seville (2002) (sjá töflu í kafla 4.) og loks Haag (2004), hvernig áherslan á öryggisvæðingu og hertari aðgerðir eykst í tengslum við málefni er varða fólksflutninga, landamæravörslu og samskipti við þriðju ríki. Enn fremur hafa ESB-ríki einbeitt sér að því af mikilli stefnufestu að færa umsjón og eftirlit með fólksflutningum til ESB út fyrir eigin landamæri sín, til þriðju ríkja utan ESB. Þessi „útvíkkun“ á landamæraeftirliti ESB hefur tekist vel, til að mynda með samningum við þriðju ríki um fjárhagslega og/eða tæknilega aðstoð við eftirlit með fólksflutningum, tvíhliða samningum við helstu upprunaríki innflytjenda í ESB en einnig með samningum við svokölluð „transit“ ríki, en það eru þau ríki sem innflytjendur þurfa helst að fara í gegnum til þess að komast til ESB-ríkja (sjá t.a.m. niðurstöður Seville, 2002). Þá hefur með samþættingu innflytjendastefnu ESB í samskipti þess við þriðju ríki, eins og lagt var til í niðurstöðum Seville, átt stóran þátt í að víkka út eftirlit og umsjón með fólksflutningum til ESB (Pastore, 2006).

Margskonar aðferðir hafa verið notaðar til þess að „víkka út“ eftirlit og umsjón með fólksflutningum. Þar á meðal eru stórauknar kröfur um vegabréfsáritanir til þess að útiloka fólk áður en það kemur til ríkja ESB, önnur aðferð sem skilað hefur árangri er að senda fulltrúa landamæravarða til helstu upprunaríkja innflytjenda og

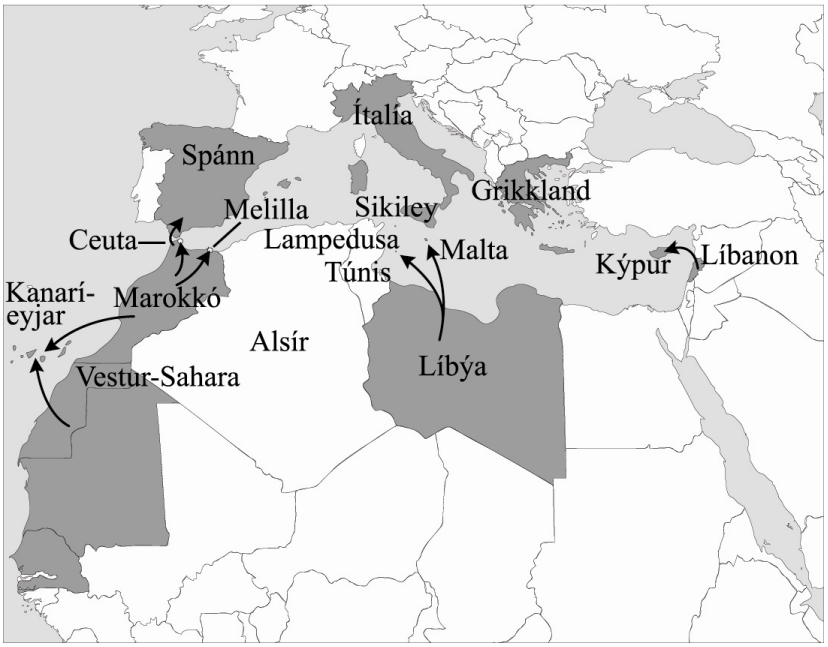
„transit“ ríkja, en einnig hafa verið sett refsiákvæði og háar sektir á farþegafyrirtæki, svo sem flugfélög og skipafélög, skyldu þau gerast sek um að flytja ólöglega fólk til ríkja ESB (Bertozzi, 2006; Pastore, 2006). Fleiri ráðstafanir hafa verið gerðar, ýmist með aðgerðum af hálfu ESB eða þá einstakra aðildarríkja, til þess að koma í veg fyrir að ólöglegir innflytjendur og hælisleitendur komist að landamærum ESB.

Þegar upp er staðið eru það aðallega eigin hagsmunir ríkja sem hafa verið og eru enn megin drifkrafturinn að baki samræmdrar hælisstefnu ESB, þó svo gegnumgangandi tilvísanir í sameiginleg gildi, jafna dreifingu ábyrgðarinnar og virðingu við alþjóðlega samninga um grundvallarmannréttindi hafi verið skilvirkustu úrræðin til þess að skapa þrýsting í samningaviðræðum á þessu sviði. Þrjár ástæður hafa verið nefndar fyrir því að aðildarríki ESB ættu að sjá sér kost í að deila byrðinni af innflytjendastraumi hælisleitenda og flóttamanna til ESB með samræmdri hælisstefnu í ljósi þess að tryggja eigin hagsmuni (Thielemann, 2005). Í fyrsta lagi felst í slíkri samvinnu gagnkvæm trygging aðildarríkja gegn því álagi sem fylgir stórfelldu innstreymi flóttamanna inn í landið (sjá umfjöllun um ástandið sem skapaðist óvænt á Kýpur árið 2006 hér á eftir), þ.e.a.s. ríki eru tilbúin til þess að taka á sig aukna ábyrgð um gagnkvæma aðstoð til þess að tryggja sig gegn því að þurfa að standa eitt og sér straum af stórfelldu, mögulega ófyrirséðu innstreymi flóttamanna. Í öðru lagi þá má með því að deila byrðinni koma í veg fyrir ójafnvægi milli ríkja sem annars mundi geta leitt til ójafnvægis innan sambandsins og hefði þar af leiðandi neikvæð áhrif á aðra þætti samvinnunnar. Með jafnri dreifingu ábyrgðarinnar mætti, til lengri tíma litið, styrkja alþjóðlegt samstarf og koma þannig í veg fyrir ójafnvægi milli ríkja og brot á mannréttindum. Þriðja ástæðan fyrir því af hverju ríki ættu að sjá sér hag í sameiginlegu hæliskerfi ESB felst í að tryggja áframhaldandi samruna ESB. Ójafnvægi og misskipting á byrði gæti falið í sér ógn við samstarfið innan ESB í sinni núverandi mynd og þar með innri markað ESB og Schengen-samstarfið, þar sem einhver ríki gætu jafnvel sér sér hag í að taka upp landamæraeftirlit að nýju innan ESB til þess að minnka eigin byrði (Thielemann, 2005).

5.2 Evrópa - Land tækifæranna eða víggirt virki ?

Helstu leiðir fyrir ólöglega innflytjendur til þess að komast inn fyrir landamæri ESB er um sjávarleiðir frá ríkjum Afríku til Kanarí-eyja, um Gíbraltarsund, Sikiley, Lampedusa, Kýpur og Eyjahaf, en einnig spænsku landsvæðin í Norður- Marokkó, Ceuta og Melilla (sjá mynd 1). Flestir þeirra sem koma til Evrópu

um þessar leiðir eru ólöglegir innflytjendur sem eiga fæstir efni á að greiða háar upphæðir fyrir falsaða pappíra, vegabréf eða flugfargjöld og stofna því lífi sínu í hættu með því að sigla á litlum bátum yfir hafið í þeirri von um að ná að ströndum Evrópuríkja (Spijkerboer, 2007). Komist menn inn á landsvæðin í Ceuta eða Melilla eiga þeir annað hvort á hættu á að vera vísað á brott, sendir aftur til síns heimalands eða eru sendir til meginlands Spánar þar sem mál þeirra eru tekin til afgreiðslu (BBC, 2007). Þeir sem þangað eru fluttir eiga þann möguleika á að vera sleppt af spænskum yfirvöldum, þar sem spænsk innflytjendalög banna löggæsluyfirvöldum að fangelsa fólk og/eða brottflytja það, sé ekki hægt að bera kennsl á það nákvæmlega og staðfesta uppruna þeirra eða ríkisborgararétt innan 40 daga (Bailey, 2005).



Mynd 1: Helstu leiðir ólöglegra innflytjenda til ESB

Í lok september og byrjun október árið 2005 gerðu þúsundir ólöglegra innflytjenda áhlaup á landamærastöðvarnar milli Marokkó og héraðanna Ceuta og Melilla í Norður-Afríku. 28 særðust og fimm innflytjendur létu lífið í átökunum í Ceuta af völdum sára sem þeir hlutu þegar landamæraverðir skutu „gúmmíkúlum“ að þeim (Bailey, 2005; Morgunblaðið, 2005, 29. september; Feteke, 2006). Í Melilla létust 6 manns af völdum skotsára en bæði ríkisstjórnir Spánar og Marokkó neituðu að viðurkenna að landamæraverðir þeirra væru vopnaðir skotvopnum (Mead, 2005; Feteke, 2006).

Aðgerðir ríkisstjórnanna beggja voru fordæmdar á alþjóðavísu en Kofi Annan, aðalritari Sameinuðu þjóðanna, lýsti yfir áhyggjum sínum af þeim alvarlegu aðstæðum sem þarna ríktu og krafðist þess að ríki virtu grundvallarmannréttindi við umsjón og eftirlit með landamærum sínum. Manréttindasamtökin Amnesty International sögðu að hert innflytjendastefna ESB og stríðið gegn ólöglegum innflytjendum, væri ástæða þess að ESB hefði snúið baki við flóttamönnum (Amnesty International, 2005; Feteke, 2006).

Í kjölfar átakanna sagði Franco Frattini, varaforseti framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem fer með dóms- og innanríkismál, að „nú væri tíminn kominn til þess að breyta pólitískri orðræðu og skuldbindingum í raunhæfar aðgerðir. Evrópusambandið, þ.e.a.s. aðildarríkin, Framkvæmdastjórnin, Frontex og Europol, verði að geta sýnt í verki staðfestu sína með sýnilegum hætti“ (Frattini, 2005). Undir þessa skoðun Frattinis tóku José Luis Zapatero, forsætisráðherra Spánar og Jacques Chirac, forseti Frakklands, á fundi þann 10. nóvember 2005, þar sem þeir ræddu saman um málefni innflytjenda. Þar sögðu þeir að ólöglegir innflytjendur við Miðjarðarhafið og vandamálin sem þeim fylgja væru ekki bara vandi Spánar og Marokkó heldur Evrópusambandsríkjanna allra, og að þessi vandi yrði ekki leystur af ríkjunum tveimur heldur yrði öll Evrópa að koma sameiginlega að lausn hans (Morgunblaðið, 2005, 10. nóvember).

Svipaða sögu er að segja af eyjum Suður-Evrópu og strandríkja meginlandsins í Suðri, þar sem ólöglegir innflytjendur og flóttamenn frá ríkjum Afríku streyma að í hundraða tali á viku. Sérstaklega erfitt hefur ástandið verið á Kanaríeyjum, þar sem, til að mynda, hátt í 1.400 manns lentu við strendur eyjanna Gran Canaria, Tenerife, El Hiero og La Gomera á aðeins tveimur dögum í september árið 2006. Tala ólöglegra innflytjenda sem komið höfðu að landamærum Kanaríeyja það sem af var ársins 2006 var þá komin upp í 20.000, en það var rúmlega fjórföldun frá því sem talið var allt árið 2005 (BBC News, 2006, 4. september). Svipaða sögu er að segja af Ítalíu þar sem dæmi eru um að á aðeins tveimur dögum hafa komið allt að 2.400 manns á bátum frá Afríku til ítölsku eyjanna Lampedusa og Linosa (Runner, 2008). Malta á við sama vanda að stríða þar sem innstreymi ólöglegra innflytjenda frá ríkjum Afríku meira en þrefaldaðist á árunum 2003 til 2006 (Kroeger, 2007).

Hafi Evrópuríki nokkurn tímann efast um þá neyð sem skapast getur vegna stórfellds innstreymis flóttamanna til ESB, þá var stríðið í Líbanon árið 2006,

raunveruleg áminning fyrir ESB um „raunverulega“ flóttamenn þar sem þeir streymdu, í þúsundatali, frá Líbanon að landamærum Kýpur. Eftir þá miklu umræðu sem farið hafði fram um hvernig mætti koma í veg fyrir falskar hælisumsóknir og ólöglega innflytjendur með því að auka samvinnu og herða eftirlit á ytri landamærum ESB, þá var neyðarástandið sem skapaðist á Kýpur vegna „raunverulegra“ flóttamanna alvarleg áminning um þá hættu sem steðjaði að landamæraríkjum ESB vegna ólöglegra innflytjenda, hælisleitenda og flóttamanna.

Með skipum og flugvélum var fólk flutt í tugþúsunda tali frá Líbanon til Kýpur. Um 40 skip og flugvélar frá hinum ýmsu löndum fluttu fólk til Kýpur sem flúði átökin, þar á meðal bæði ríkisborgarar ESB og annarra ríkja. Framkvæmdastjórn ESB taldi heildarfjöldann vera um 40.000 manns í vikunni frá 17. - 22. júlí 2006. Samkvæmt tölum frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna flúðu þar að auki um 150.000 manns til Sýrlands, en þá er ekki talinn með allur sá fjöldi mann sem flúið hafði heimili sín og var á vergangi innanlands (European Union Joint Press Release, 2006; Gulid, 2006).

Yfirvöld á Kýpur voru gjörsamlega yfirbuguð og réði innflytjenda- og hæliskerfið ekki við vanda af þessari stærðargráðu. Farið var fram á tafarlaus viðbrögð og aðstoð annarra ESB-ríkja, við að brottflytja ríkisborgara aðildarríkja ESB til síns heimalands. Aðstoðinni, sem var fremur illa skipulögð, var stýrt af hálfu Framkvæmdastjórnar ESB og sendiráða aðildarríkja (Monar, 2007; Guild, 2006).

Virkjuð var viðbragðsáætlun sem sérstaklega ætluð var til borgaralegrar aðstoðar á náttúruhamfarasvæðum, hið svokallaða *EU Civil Protection Mechanism*, og mörg aðildarríki sendu fulltrúa björgunarsveita á staðinn til þess að aðstoða yfirvöld á Kýpur og eftirlits- og upplýsingamiðstöð ESB (EU Monitoring and Information Centre, MIC) við að takast á við það neyðarástand sem skapast hafði á yfirfullum flugvöllum og höfnum (European Union Joint Press Release, 2006; Monar, 2007).

Vandinn sem fást þurfti við var margræður vegna þess að aðgreina þurfti, að undanskildum þeim sem skilgreindust sem flóttamenn samkvæmt skilgreiningu Flóttamannasamningsins, þá sem áttu lagalegan rétt til inngöngu frá þeim sem sækja þurftu um leyfi til inngöngu, s.s. vegabréfsáritun (European Union Joint Press Release, 2006).

Í fyrsta lagi þurfti að aðgreina ríkisborgara aðildarríkja ESB frá öðrum svo

þeir ættu kost á að fara aftur til síns heimalands eins fljótt og mögulegt var. Einstaklingar sem höfðu tvöfaldan ríkisborgararétt, annars vegar líbanskan og hins vegar ESB-ríkisborgararétt voru þarna á meðal sem og einstaklingar sem eiga líbanskan eða annan ríkisborgararétt frá þriðja ríki og hafa jafnframt gilt dvalarleyfi í ESB-ríki. Loks eru það einstaklingar sem eru frá þriðju ríkjum þar sem krafist er vegabréfsáritunar til þess að fá inngöngu inn fyrir landamæri ESB. Einnig þurfti að skilgreina þá einstaklinga sem ekki eiga sambandsborgararétt en eiga fjölskyldumeðlimi sem eru ríkisborgarar ESB, svo sem makar og börn eða foreldrar sem fengu ekki að fara beint í gegn án þess að sýna fram á gilt dvalarleyfi eða fá vegabréfsáritun í Kýpur. Samkvæmt tilskipun 2004/38/EC máttu ESB-ríki fara fram á slíkar vegabréfsáritanir (European Council, 2004-b).

Varðandi fjölskyldusameiningu, þá var þess krafist að uppfyllt væru skilyrði tilskipunarinnar 2003/86 um fjölskyldusameiningu þar sem vegabréfsáritunar var krafist áður en einstaklingur gat flust milli landa til ættingja sinna, en móttökuríki hafði svigrúm til þess að fresta útgáfu vegabréfsáritunarinnar í allt að níu mánuði (European Council, 2003-c). Lög ESB um fjölskyldusameiningu takmarkast við sameinginu maka og barna undir lögaldri en útiloka má eldri börn og foreldra auk alla aðra ættingja, s.s. systkin (Guild, 2006).

Þó svo að aðstoðin frá ESB hafi veitt Kýpur og Líbanon einhverja hjálp þá var ákvarðanatökuferlið mjög hægvirkt og viðbrögð og framlag aðildarríkjanna mjög misjafnt. Eitt helsta úrræði sem ESB hafði yfir að ráða varðandi sameiginlega ábyrgð aðildarríkja, var nýstofnaður Flóttamannasjóður (e. European Refugee Fund). Hann kom þó ekki að neinum notum vegna þunglamalegra starfshátta sem honum tengjast þar sem krafist er að fyrst sé gerð áætlun og úttekt á umfangi væntanlegrar aðgerðar og hún loks samþykkt áður en hægt er að styðjast við framlag úr honum. Þar að auki skilgreindi Framkvæmdastjórnin ástandið ekki sem „stórfellt innstreymi“ (e. mass influx) en hefði hún gert það hefðu ríkin orðið að bregðast fljótt og örugglega við samkvæmt tilskipun frá 2001 sem segir til um tímabundna vernd ætlaða fólki á vergangi sem skapast undir þeim aðstæðum þegar um stórfellt innstreymi fólks er að ræða og samstöðu ríkja (e. Temporary Protection Directive) (European Council, 2001-a; Monar 2007).

5.3 Pólitískar skuldbindingar og raunverulegar aðgerðir

Í ljósi þess hversu erfitt ástand skapaðist á Kýpur, vega orð Frattinis, sem

greint var frá hér að framan, ansi þungt og sýna þá brýnu nauðsyn sem fyrir hendi er fyrir ESB að „breyta pólitískri orðræðu og skuldbindingum í raunhæfar aðgerðir“ (Frattini, 2005). Vandinn sem glíma þurfti við fólst annars vegar í því, eins og greint var frá hér að framan, hversu stór og fjölbreyttur fólksfjöldinn var sem sóttist eftir því að komast í öruggt skjól innan ESB, en einnig í ágreiningi milli ESB-ríkja um flóknar tilskipanir og/eða lagatúlkanir, sem enn átti eftir að leysa.

Enn og aftur stóðu ríki frammi fyrir því að, líkt og eftir átökin við landmæri Ceuta og Melilla tæpu ári áður, að vera enn föst í sama farinu eftir að hafa dregið á langinn ákvarðanatöku og samninga sín á milli til þess að hrinda í framkvæmd pólitískum skuldbindingum. Aðeins fáum mánuðum áður hafði Franco Frattini, lýst því yfir, að nú væri tími aðgerðanna kominn (Frattini, 2005). Til þess að sýna þann pólitíska vilja í framkvæmd, sem samkvæmt niðurstöðum leiðtogafunda undanfarinna ára var vissulega fyrir hendi, hafði Frattini lagt til að aðildarríkin myndu ráðast í að koma á kerfi þar sem stuðst væri við þrjár svokallaðar varnarlínur, til þess að bregðast sameiginlega í verki við því aukna álagi sem strandríki Suður-Evrópu þurftu að fást við. Varnarlínurnar þrjár sem Frattini lagði til voru eftirfarandi;

Fyrsta varnarlínan voru sameiginleg landamæri ESB. Samkvæmt Frattini þurfti að leggja miklu meiri áherslu á að fylgjast með ytri landamærum ESB og að nauðsynlegt væri að koma á, frá og með ársbyrjun 2006, samræmdum aðgerðum varðandi strandgæslu og eftirliti með sjávarlandamærum sem ekki aðeins mundi þjóna þeim tilgangi að koma í veg fyrir að fólk reyndi að komast yfir Miðjarðarhafið til suður-ríkja ESB heldur einnig til þess að bjarga þeim sem staddir væru í neyð, t.a.m. á sjó. Þá væri brýn nauðsyn að kanna möguleikana á því framlagi sem sjóherir gætu lagt til við sameiginlegt eftirlit og möguleg inngrip, auk þess sem kanna þyrfti hvaða möguleika nýjasta tækni byði upp á til þess að auka eftirlitsgetu, s.s. með hjálp gervihnatta.

Önnur varnarlínan náði til ríkja í Norður-Afríku. ESB yrði að auka framlag til ríkja í Norður-Afríku, s.s. Líbýu, Marokkó og Alsír, sem eru þau ríki sem flestir þurfa að fara í gegnum á leið sinni sem ólöglegir innflytjendur til ESB. Komast þyrfti að samkomulagi við þessi ríki um leitar- og björgunaraðgerðir, aðstoða þau við að auka landamæraeftirlit, sameinast þeim í baráttunni gegn smygli og mansali, aðstoða þau við að uppfylla og standa við skuldbindingar alþjóðlegra sáttmála, ásamt því að veita þeim aðild að þeim verkefnum sem ESB hyggst ráðast í á þessu sviði og veita þeim

nauðsynlega tæknilega aðstoð. Frattini benti á að samstarfsáætlun ESB og Líbýu (e. EU-Libya action plan) væri komin í góðan farveg og nær öruggt væri að samstarfið hæfist milli ESB og Líbýu snemma á árinu 2006, að því gefnu að pólitísk sátt næðist um málið. Varðandi Marokkó, þá þyrfti að veita aðstoð við landamæravörslu með því að bjóða tæknibúnað, þjálfun og sérfræðiþekkingu. Nauðsynlegt væri að ganga frá endurviðtökusamningum og í þriðja lagi væri nauðsynlegt að hvetja Alsír til þess að taka þátt í samstarfinu og axla ábyrgð gagnvart fólksflutningum.

Loks var það þriðja varnarlínan sem náði til annarra ríkja í Afríku sem voru skilgreind sem megin upprunaríki ólöglegra innflytjenda og stórefla þyrfti samvinnu við þau. Þó svo að umsjón með fólksflutningum væri ekki á forgangslista meðal Afríkuríkja þá væri nauðsynlegt að hefja samvinnu við þau á því sviði og láta þau axla sína ábyrgð. Brýn nauðsyn væri að hefja samvinnu við Senegal, Mali, Fílabeinsströndina og Níger, þar sem vitað væri að megin leiðir fólks lægi í gegnum þessi lönd til ESB. Einnig væri vitað að glæpahringir lifðu þar góðu lífi með því að múta lögreglu og landamæravörðum. Það þyrfti að vera efst á forgangslista ESB að hefja samvinnu við þessi ríki um aukið eftirlit, sama hversu erfitt væri að koma henni á (Frattini, 2005).

Loks benti Frattini á þá mikilvægu fjölþjóðlegu fundi sem framundan voru og þar sem innflytjendamál væru á dagskrá, og ítrekaði hann að þar yrðu ESB-ríki að nota hvert tækifæri vel og skynsamlega til þess að koma skoðunum ESB skýrt og skilmerkilega á framfæri. Í lokin sagði hann að ekki megi spara fjarhagslega við þessar aðgerðir og benti á að innflytjendavandinn væri „alvarlegt vandamál“ sem ekki yrði tekist á við nema með „alvarlegum fjárhæðum“ (Frattini, 2005, bls.6)

Athygli vekur að aðgerðirnar sem Frattini leggur til að verði efst á dagskrá og forgangsröðun ESB-ríkja á komandi misserum snúa nær allar að því að færa landamæraeftirlit frá ytri landamærum ESB ríkja í suðri, með einum eða öðrum hætti frá ESB yfir til annarra ríkja í Afríku og víkka þar með verulega út ytra umfang landamæragæslu ESB, en nánar verður greint frá þeim aðgerðum í næsta kafla.

6. Ytra umfang sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu Evrópusambandsins

Mikil áhersla hefur verið lögð á að öryggisvæða og víkka út til þriðju ríkja innflytjenda- og hælisstefnu ESB, sérstaklega eftir hryðjuverkaárásirnar í Bandaríkjunum 2001, Madrid 2004 og London 2005. Ríkin lögðu hvert á fætur öðru fram viðbragðsáætlun gegn hryðjuverkaárásum sem ýttu enn undir tortryggni í garð innflytjenda. Landamæraeftirlit hefur verið hert til muna í takt við þá öryggisvæðingu sem átt hefur sér stað á þessu sviði. Það hefur verið gert, annars vegar með milliríkjasamningum við þriðju ríki um samstarf á sviði landamæravörslu og eftirlits með fólksflutningum úr landi, stofnun sameiginlegrar landamærastofnunar ESB, Frontex og landamærasjóðs Evrópu, stóraukinni lögreglusamvinnu milli ríkja og jafnframt umfangsmiklum eftirlitsaðgerðum til sjós og lands sem og úr lofti til þess að hindra að ólöglegir innflytjendur komist að landamærum ESB. Umfangsmiklar aðgerðir og áætlanir og hafa verið settar saman á vegum ESB til þess að veita þriðju ríkjum þjálfun ásamt tæknilegri- og fjárhagslegri aðstoð, en einnig með því að koma fyrir eftirlitsaðilum ESB í þriðju ríkjum. Aukin áhersla hefur verið lögð á þau úrræði sem þegar voru fyrir hendi, s.s. kröfur um vegabréfsáritanir og uppfærslu sameiginlegra gagnagrunna og upplýsingakerfa, s.s. Schengen Information System, Eurodac, Visa Information System, ásamt fjölmörgum reglugerðum og tilskipunum.

Hér á eftir verður greint frá þessum úrræðum sem ESB byggir landamærastarf sitt á til þess að hafa eftirlit með og koma í veg fyrir innstreymi innflytjenda. Sérstaklega verður fjallað um þau úrræði og aðgerðir sem koma eiga í veg fyrir að innflytjendur komist inn fyrir landamæri ESB með áherslu á mögulega hælisleitendur þeirra á meðal, vegna hættunnar á að við brottvísun þeirra sé verið að brjóta á réttindum hælisleitenda til þess að leggja fram umsókn um hæli í ESB. Samkvæmt Flóttamannsamningnum er ekki leyfilegt að refsa fólki eða vísa því á brott fyrir að koma ólöglega inn í land ef það er í þeim tilgangi að sækja um hæli.

Í 31. grein samningsins segir:

Ólögleg landvist flóttamanna.

1. Aðildarríkin skulu ekki beita refsingum gagnvart flóttamönnum vegna ólöglegrar komu þeirra til landsins eða vistar þar, ef þeir koma beint frá landi, þar sem lífi þeirra eða frelsi var ógnað í merkingu 1. gr., og koma inn í lönd þeirra eða eru þar án heimildar, enda gefi þeir sig tafarlaust fram við stjórnvöldin og beri fram gildar ástæður fyrir hinni ólöglegu komu sinni eða vist þar.

2. Aðildarríkin skulu ekki setja takmarkanir á ferðir slíkra flóttamanna fram yfir það sem nauðsyn krefur, og slíkum takmörkunum skal einungis beitt þar til staða þeirra í landinu er komin á fastan grundvöll, eða að þeim hefur verið veitt leyfi til þess að koma til annars lands. Samningsríkin skulu veita slíkum flóttamönnum hæfilegan frest og alla nauðsynlega fyrirgreiðslu til þess að afla sér heimildar til þess að koma til annars lands.

(Samningur um réttarstöðu flóttamanna, 1951).

Eins og áður sagði, þá hefur á undanförnum árum hælisumsóknum fækkað verulega meðal aðildarríkja ESB. Á sama tíma og fjöldi hælisleitenda hefur aldrei verið meiri í heiminum hafa hælisumsóknir ekki verið færri í aðildarríkjum ESB í tuttugu ár (ECRE, 2007; Levy, 2005).

Í nýlegri skýrslu frá Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (2008-b), sem kom út í júní árið 2008, kemur fram að tala flóttamanna í heiminum heldur enn áfram að hækka. Mögulegar ástæður að baki fækkunar á hælisumsóknum í Evrópu eru margar, en sem dæmi mætti nefna að einhverjir kjósa að dvelja þar ólöglega í stað þess að leggja fram hælisumsókn, vegna vantrausts á evrópska hæliskerfis eða af ótta við að vera hafnað. Fleiri mögulegar ástæður kunna að vera ótti við að vera innilokaðir í lengri tíma á meðan umsóknir þeirra eru til afgreiðslu eða þá ótti við að vera sendur í annað ríki á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar. Sá möguleiki er einnig fyrir hendi að hælisleitendur leggi ekki fram hælisumsókn vegna ótta þeirra við mansal og glæpahringi því tengdu og kúgun af hálfu þeirra sem sáu um flutning þeirra til Evrópu. Án efa hefur þó hert eftirlit með landamærum ESB haft einna víðtækust áhrif á þá fækkun hælisleitenda sem sækja vernd meðal ríkja ESB (ECRE, 2007).

Talið er að um rúmlega 3000 manns hafi látið lífið á fyrri helmingi ársins 2006 á leið sinni yfir Miðjarðarhafið sem ólöglegir innflytjendur frá Afríku til Suður-Evrópu. Þar af voru tæplega 1000 sem hugðust reyna að komast að landamærum Suður-Spánar komast inn fyrir landamæri Spánar (ECRE, 2007; Celis, 2009). Þar sem

enginn veit fyrir víst hversu margir deyja á slíkum ferðalögum, ber tölum um dauðsföll á þessum slóðum, frá hinum ýmsu stofnunum og samtökum, alls ekki saman og erftit er að gera nákvæmlega grein fyrir því hver raunverulegur fjöldi þeirra er (ECRE, 2007; BBC News, 2006).

Eins og kom fram hér að framan, þá hefur fólk á flótta undan ofsóknum og stríði ekki marga möguleika til þess að ferðast milli landa og koma löglega inn fyrir landamæri ESB, þrátt fyrir rétt þeirra til þess að leggja fram hælisumsókn. Sem dæmi má nefna að samkvæmt spænskum innflytjendalögum þá eru aðeins tvær leiðir fyrir flóttamenn til þess að komast löglega og örugglega inn í landið. Ein leiðin er að vera fluttur til Spánar á grundvelli hælisumsóknar sem lögð er fram í sendiráði í öðru ríki en hin löglega leiðin fyrir flóttamenn að koma til Spánar er að vera hluti af „stórfelldu innstreymi“ flóttamanna til Spánar, þar sem gerðar yrðu sérstakar ráðstafanir varðandi slík tilfelli og veitt er tímabundin vernd (Celis, 2009).

6.1 Landamærastofnun Evrópusambandsins, Frontex

Landamærastofnun Evrópu, Frontex, tók til starfa í október árið 2005 og eru höfuðstöðvar hennar eru í Varsjá, höfuðborg Póllands. Frontex leiðir samvinnu aðildarríkjanna á sviði landamæravörslu en helstu verkefni stofnunarinnar eru meðal annars að samhæfa samvinnu landamæravarða, aðstoða aðildarríkin við þjálfun landamæravarða, framkvæma áhættugreiningu, fylgja eftir hvers kyns rannsóknum á sviði landamæragæslu, aðstoða ríki við sérstakar aðstæður vegna álags á einstaka hluta ytri landamæra og aðstoða ríkin við að framkvæma brottvísanir. Stofnunin fer ekki með lagasetningarvald né ber hún ábyrgð á framkvæmd landamæravörslu en tilgreint er sérstaklega í 1.gr 2.mgr. að umsjón og eftirlit með ytri landamærum ESB sé alfarið á ábyrgð aðildarríkjanna (European Council, 2004-c; Frontex, 2007-a.; Skýrsla Evrópunefndar, 2007). Skilgreining Frontex á innri og ytri landamærum byggir á skilgreiningunni sem er að finna í Schengen-landamærareglugerðinni (European Council, 2004-c, 1gr. 4. mgr.).

Í 2. grein landamærareglugerðarinnar, þ.e.a.s. heildarreglugerð Evrópusambandsins um landamærareglur á vettvangi Schengen-samstarfsins og gengur undir nafninu *Schengen Borders Code*[15], eru innri og ytri landamæri

[15] Við endurskoðun landamærareglna, árið 2007, á vettvangi Schengen-samstarfsins var reglum sameiginlegrar handbókar Schengen-ríkjanna og fleiri Schengen-gerðum steypt saman í eina heildarreglugerð Evrópusambandsins, sem gengur undir nafninu *Schengen Borders Code*.

Schengen-svæðisins skilgreind á eftirfarandi hátt:

1. „innri landamæri“ merkir:
    a. landfræðileg landamæri aðildarríkja, þar með talin eru ár og vötn,
    b. innanlandsflugvellir aðildarríkja;
    c. ár-, vatna- og sjávarhafnir aðildarríkja fyrir reglubundnar ferjusiglingar;

2. „ytri landamæri“ eru landfræðileg landamæri, þar með talin eru ár, vötn og sjór ásamt flugvöllum og höfnum, sem ekki falla undir skilgreininguna um innri landamæri.[16]

(European Council, 2006, bls. 3-4).

Á undanförnum árum hefur þó borið æ meir á þeirri tilhneigingu aðildarríkja ESB að rýmka túlkun þessar skilgreiningar á ytri landamærum ESB þannig að innan hennar rúmist svæði sem ná langt út á haf og jafnvel inn fyrir yfirráðasvæði þriðju ríkja. Eftirlitsaðgerðir og inngrip sem framkvæmd hafa verið af hálfu ESB við landamæri þess í suðri hafa náð langt út fyrir landhelgi þess og inn á alþjóðleg hafsvæði en einnig, í mörgum tilfellum, inn fyrir landhelgi og jafnvel landsvæði þriðju ríkja. Slíkar aðgerðir byggja oftar en ekki á tvíhliða samningum við viðkomandi ríki og ekki er hefð fyrir því að innihald þeirra samninga sé gert opinbert og aðgengilegt almenningi (ECRE, 2007). Grundvöllurinn fyrir því að mögulegt sé að halda uppi virku innflytjendaeftirliti á ytri landamærum ESB með tilheyrandi ábyrgð allra aðildarríkja um sanngjarna deilingu byrða í útlendingamálum og veitingu alþjóðlegrar verndar, byggir á lagalegum skilgreiningum og reglum. Tryggja þarf að þessi lög og skilgreiningar hafi sama gildi í öllum aðildarríkjum og að ekki séu til staðar misvísandi túlkanir á þeim. Aðgerðir af hálfu ESB þar sem fyrrgreindar skilgreiningar og reglur eru svo rúmt túlkaðar að landamæraeftirlit með ytri landamærum ESB nái inn fyrir yfirráðasvæði þriðju ríkja, koma í veg fyrir að mögulegt er að gera nákvæmlega grein fyrir því, og komast að sameiginlegu samkomulagi um skilning á því, hvað telst vera ytri landamæri. Þar með er hætta á að

[16] „Article 2. Definitions. For the purposes of this Regulation the following definitions shall apply: 1. ‘internal borders’ means: (a) the common land borders, including river and lake borders, of the Member States; (b) the airports of the Member States for internal flights; (c) sea, river and lake ports of the Member States for regular ferry connections; 2. ‘external borders’ means the Member States’ land borders, including river and lake borders, sea borders and their airports, river ports, sea ports and lake ports, provided that they are not internal borders“ (European Council, 2006, bls. 3-4).

grafið sé undan þeim möguleika að halda uppi skilvirku og samræmdu eftirliti á sameiginlegum ytri landamærum ESB.

Helstu forgangsverkefni Frontex haldast í hendur við þær aðgerðir sem Franco Frattini lagði til að yrðu efst á dagskrá og forgangsröðun ESB-ríkja á komandi misserum og greint var frá í kaflanum hér á undan, þ.e.a.s. að efla eftirlit á ytri landamærum ESB með sérstakri áherslu á sameiginlegar aðgerðir til þess að koma í veg fyrir stórfellt innstreymi ólöglegra innflytjenda yfir Miðjarðarhafið til ríkja í suðri, efla samvinnu við þriðju ríki með þjálfun og aðstoð við eftirlit með fólksflutningum (Frontex, 2006).

Mannréttindasamtök í Evrópu hafa lýst yfir þungum áhyggjum af því hversu erfitt er að afla upplýsinga um sameiginlegar aðgerðir aðildarríkja á vegum Frontex, þá sérstaklega vegna þess að þær aðgerðir eru taldar hafa verulega áhrif á möguleika hælisleitenda til þess að komast inn fyrir landamæri aðildarríkja til þess að leggja fram hælisumsóknir. Þá hafa samtökin bent á að í aðgerðaráætlunum Frontex sé ekki sérstaklega tekið tillit til þess hvernig eigi að standa að alþjóðlegri vernd hælisleitenda og málefna þeirra (ECRE, 2007).

Samkvæmt ársskýrslu Frontex 2007 fækkaði ólöglegum innflytjendum í öllum aðildarríkjum Schengen-svæðisins árið 2006. Tölurnar fyrir árið 2007 segja hins vegar til um að ólöglegum innflytjendum hélt aðeins áfram að fækka á Spáni, í Þýskalandi, Ungverjalandi og Slóveníu en fór hækkandi í Frakklandi, Grikklandi, Litháen, og Tékklandi. Flestar tilkynningar um uppgötvanir ólöglegra innflytjenda bárust frá Grikklandi, Ítalíu, Spáni og Frakklandi, sem samtals nemur um 80% heildarfjölda ólöglegra innflytjenda sem uppgötvaðir voru á Schengen-svæðinu. Uppgötvanir ólöglegra innflytjenda við sjávarstrendur Spánar fækkuðu um 70% milli áranna 2006 til 2007 en á Ítalíu jókst það hlutfall um 13% eða um 22.000 manns. Einnig greindist hærra hlutfall á Grikklandi þar sem greina mátti mikla aukningu, eða um 170%, sem samsvarar um 9.300 ólöglegum innflytjendum. Ástandið á landamærum suður Evrópu var og er enn í dag mikið áhyggjuefni ESB (Frontex, 2007-a).

Helstu álagspunktarnir við landamæragæslu vegna eftirlits með ólöglegu innstreymi innflytjenda eru við sjávarlandamæri ESB í suðri, þó mikið álag geti einnig skapast á landamærum sem markast af flugvöllum í norður og vestur Evrópu, sérstaklega í Frakklandi, Hollandi og Þýskalandi. Sérstakar aðgerðir hafa verið

framkvæmdar á vegum landamærastofnunarinnar, Frontex, til þess að bregðast við þeim vanda með samræmdum aðgerðum (Frontex, 2007-a).

Þegar aðgerðir Frontex, Amazon, Poseidon og Hera, eru skoðaðar fyrir árin 2006 og 2007 kemur í ljós að þær skila verulegum árangri. Aðgerðin Amazon var framkvæmd á flugvöllum á Spáni, í Portúgal, Frakklandi, Bretlandi, Ítalíu, Hollandi og Þýskalandi og leiddi til þess að 3166 einstaklingum var meinuð innganga í löndin. Poseidon aðgerðinni var beint sérstaklega að innflytjendaeftirliti við suð-austur landamæri sem markast af landi og sjó frá maí til júli 2007. Samtals leiddi aðgerðin til þess að 248 manns var gert skylt að snúa aftur tilbaka að landamærum Tyrklands og afskipti voru höfð af yfir 1.500 einstaklingum, aðallega frá Albaníu, Afganistan, Írak, Pakistan, Palestínu og Sómalíu (Frontex, e.d.)[17].

Mannréttindasamtökin ECRE hafa vakið athygli á því að helsta mælistika á velgengni aðgerða Frontex taki mið af þeim fjölda ólöglegra innflytjenda sem greinast við eftirlit með landamærum ESB og að þar séu ekki upp gefnar tölur um mögulega hælisleitendur meðal þeirra einstaklinga sem stöðvaðir eru. Það er mat ECRE að umfangsmiklar aðgerðir Frontex brjóti að öllum líkindum 33. grein Flóttamannasamningsins um bann gegn brottvísun eða endursendingu flóttamanna (ECRE, 2007). Þá er vert að benda í því samhengi einnig á að samkvæmt 31. grein Flóttamannasamningsins sem greint var frá hér að framan, að ekki er leyfilegt að refsa einstaklingum fyrir að koma ólöglega inn í land ef það er í þeim tilgangi að sækja um hæli (Samningur um réttarstöðu flóttamanna, 1951).

Þann 26. apríl árið 2007 var samþykkt, með miklum meirihluta (526 á móti 63 og 28 sem sátu hjá), á þingi Evrópusambandsins að setja á fót sérstakt viðbragðslið eða bráðasveitir landamæravarða (e. RApid Borders Intervention Teams, RABITs) sem væri undir stjórn Frontex (Euractiv, 2007, 27. apríl). RABIT viðbragðsliðið samanstendur af 300-500 manna sérþjálfuðum fulltrúum landamæravarða aðildarríkjanna ásamt sérfræðingum sem kallað er til við sérstakar aðstæður sem skapast geta á landamærum ríkja þegar um stórfellt innstreymi innflytjenda er að ræða. Landamærastofnunin Frontex hefur umsjón með aðgerðum RABIT og setur saman sérstakt lið, sniðið eftir þörfum að aðstæðum hverju sinni úr fjölbreyttum hópi sérfræðinga á hinum ýmsu sviðum, svo sem ratsjáreftirlits, hafréttar, þyrluflug - eða

[17] Á vefsíðu Frontex, undir Examples of accomplished operations: http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/ má finna dæmi um fullkláraðar aðgerðir Frontex

skipaáhafna og greiningardeilda, svo eitthvað sé nefnt (Euractiv, 2007, 27. apríl; European Council, 2007).

Strangari kröfur um hertara landamæraeftirlit og umfangsmiklar, kostnaðarsamar og mannaflsfrekar aðgerðir Frontex hafa leitt til þess að áætluð fjárlög til þessara málaflokka eru mun hærri en lagt var upp með í byrjun. Fjárhagsáætlun fyrir árið 2006 gerði ráð fyrir 19 milljónum Evra til Frontex og jókst í 37 milljónir Evra fyrir árið 2007. Þar að auki eru áætluð fjárlög til landamærasjóðs Evrópu (e. European Borders Fund) fyrir tímabilið 2007 til 2013 1, 82 milljarður Evra og er þar með stærsti einstaki kostnaðarliðurinn á sviði innanríkis- og dómsmála við sköpun svæðis frelsis, öryggis og réttlætis innan ESB (Monar, 2007).

6.2 Eftirlitsúrræði og fyrirbyggjandi aðgerðir vegna ytri landamæragæslu ESB

Með tilliti til ferðafrelsis þá byggir Schengen-kerfið á þremur grundvallaratriðum. Í fyrsta lagi þá er lögð áhersla á að einstaklingar frá þriðju ríkjum eigi ekki kost á að fá inngöngu inn fyrir landamæri Schengen-svæðisins ef þeir eru líklegir til þess að vera öryggisógn fyrir eitthvert aðildarríkjanna. Í öðru lagi þá byggir Schengen-kerfið á þeirri hugmynd að fái einstaklingur inngönguleyfi inn fyrir ytri landamæri Schengen-svæðisins þá feli það leyfi í sér inngöngu til svæðisins í heild og þar með allra aðildarríkja Schengen-svæðisins. Þriðja grundvallarhugmyndin er sú að þegar einstaklingur hefur fengið leyfi til inngöngu inn í eitt Schengen-ríkjanna feli það leyfi í sér frelsi til þess að ferðast um svæðið í heild sinni í allt að þrjá mánuði í senn án þess að sérstakt eftirlit sé haft með ferðum hans á innri landamærum svæðisins.

Eitt meginmarkmið Schengen-kerfisins er að tryggja að einstaklingar sem taldir eru óæskilegir í einu aðildarríki fái ekki inngöngu inn fyrir Schengen-svæðið í heild. Þar af leiðandi einblína reglur svæðisins á skilgreiningar um þá sem á að útiloka frá svæðinu en ekki þeim sem á að veita inngöngu. Til grundvallar Schengen-kerfisins liggur svo gagnkvæm virðing fremur en samræming milli ríkja á ákvarðanatöku hvers og eins. Með því að fella niður innra landamæraeftirlit milli ríkja verða aðildarríkin að virða og treysta á ákvarðanir hvors annars um inngönguleyfi til einstaklinga eða hópa sem svo gildir fyrir svæðið í heild (Apap og Tchorbadjiyska, 2004). Úrræði sem aðildarríkin hafa til þess að Schengen-kerfið virki í framkvæmd byggir þar af leiðandi að stórum hluta á fyrirbyggjandi aðgerðum og

eftirlitskerfum, svo sem kröfum um vegabréfsáritanir, sameiginleg upplýsingakerfi, s.s. Schengen-upplýsingakerfið og refsiaðgerðum gegn stofnunum og einkaaðilum sem flytja ólöglega fólk til aðildarríkja ESB.

Mikil umræða hefur farið fram um það hvort þessi úrræði sem ríkin notast við og eru skilgreind sem fyrirbyggjandi aðgerðir vegna landamæragæslu, geri það að verkum að einstaklingar í neyð, s.s. flóttamenn, eigi ekki kost á að yfirgefa heimaland sitt á löglegan hátt á leið sinni til Evrópu í leit að hæli. Þessi úrræði flokkast mörg meðal hefðbundinnar landamæravörslu. Nýstárlegri aðgerðir hafa einnig verið teknar til notkunar, s.s. staðsetning landamæravarða innan þriðju ríkja á flugvöllum, höfnum og landamærum, lífkenni í ferðaskilríkjum og sérstakar aðgerðir, s.s. á vegum Frontex, til þess að sporna við eiturlyfja smygli og mansali.

Margar þessara aðgerða, hvort sem þær teljast hefðbundnar eða ekki, brjóta í bága við frelsi fólks til flutnings sem meðal annars felur í sér réttindi til þess að yfirgefa eigið heimaland samkvæmt 13. grein Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, sem segir að „allir skulu hafa rétt til að fara af landi brott, hvort sem er af sínu landi eða öðru“ (Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, 1948, 13.gr). Einnig er hætta á að brotið sé gegn réttindum flóttamanna, skv. 31. grein Flóttamannasamningsins, með slíkum fyrirbyggjandi aðgerðum, þá sér í lagi þegar hælisleitendum er vísað frá á landamærum og þeim ekki gefinn kostur á að leggja fram hælisumsóknir sínar vegna þess að þeirra hafa ekki tilskyld leyfi til inngöngu samkvæmt áritunarskyldu inn á Schengen-svæðið.

6.2.1 Vegabréfsáritanir

Vegabréfsáritanir eru líklega eitt elsta form fyrirbyggjandi ráðstafana sem ríki gera varðandi landmæravörslu og innflytjendaeftirlits. Tvöfaldur ásetningur liggur að baki þess að ríki krefjist vegabréfsáritunar fyrir ríkiborgara annarra ríkja en ætlunin er annars vegar að koma í veg fyrir inngöngu einstaklinga frá ákveðnum ríkjum, um leið og ríkisborgurum annarra ríkja er tryggð lögleg innganga. Á undanförnum árum hefur það færst í aukana meðal ríkja að herða kröfur um vegabréfsáritanir. Þá eru fjölmörg dæmi þess að ríki notfæri sér í auknu mæli reglur um áritunarskyldu sem samningsatriði í samningaviðræðum milli ríkja þar sem til að mynda boðist er til þess að slaka á slíkum kröfum í ljósi þess að ná fram ákveðnum milliríkjasamningum (ECRE; 2007; Pastore, 2006).

Innan ESB hefur verið tekin upp sameiginleg áritunarskylda inn á Schengen-svæðið. Ríki hafa komist að samkomulagi um tvo lista (European Council, 2001-b) annars vegar lista yfir ríki þar sem krafist er vegabréfsáritunar frá, svokallaður „neikvæður áritunarskyldulisti“ (e. negative Schengen list), og hins vegar lista yfir þau ríki sem ekki er krafist vegabréfsáritunar, svokallaður „jákvæður áritunarskyldulisti“ eða „hvítur listi“ (e. positive Schengen list).

Athygli vekur að meðal ríkja á listanum yfir „neikvæðu“ ríkin sem krafist er vegabréfsáritunar frá eru ríki sem eru meðal helstu flóttamannaríkja heims, þ.e. Afganistan, Írak, Sómalía, Súdan og Heimastjórnarsvæði Palestínumanna, svo dæmi séu nefnd. Ekki er gert ráð fyrir reglubundinni endurskoðun á þessum listum sem þó hefur verið breytt nokkrum sinum síðan þeir fyrst voru gefnir út (sjá t.a.m. European Council, 2007, endurskoðuð útgáfa og breytingar frá 2001).

Í ríkjum þar sem mjög erfiðar aðstæður ríkja vegna stríðs, borgarastyrjalda, uppreisna eða mikillar fátæktar og eru þar af leiðandi líkleg til þess að vera flóttamannaríki, eiga einstaklingar einfaldlega ekki kost á að sækja um vegabréfsáritanir áður en þeir flýja úr landi (ECRE 2007).

Áritunarskyldan inn á Schengen-svæðið frá þessum ríkjum er því sérlega viðkvæmt og flókið mál. Hindranir eru ekki aðeins reistar með því að setja kröfur um vegabréfsáritanir, heldur koma þær einnig fyrir í viðmiðunarreglum (sjá European Council, 2005-c) sem settar hafa verið um skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til þess að fá veitta vegabréfsáritun. Í 5. kafla þessara viðmiðunarreglna um veitingu vegabréfáritunar til aðildarríkis ESB segir meðal annars: „Meginatriði sem ber að hafa í huga við yfirferð umsóknar um vegabréfsáritun eru: öryggisatriði aðildarríkja og baráttan gegn ólöglegum innflytjendum ásamt öðrum atriðum er tengjast alþjóðasamskiptum“ (European Council, 2005-c). Til nánari útlistingar á því hvernig við mat á umsókn um vegabréfsáritunar skuli koma í veg fyrir ólöglega innflytjendastarfsemi segir ennfremur: „Nauðsynlegt er að vera á varðbergi þegar fengist er við 'áhættuhópa', s.s. atvinnulausa, einstaklinga sem ekki hafa fastar tekjur, o.s.frv.“ (European Council, 2005-c, bls. 10). Varla þarf að fara í neinar grafgötur um útskýringar á því hversu erfitt það kann að vera fyrir fólk á flótta, t.a.m undan ofsóknum, að útvega tilskyld leyfi og pappíra til þess að eiga kost á að komast inn til aðildarríkis ESB á löglegan hátt og útiloka þar með hættuna á að vera endursendur til síns heimalands á þeim forsendum að vera ólöglegur innflytjandi.

6.2.2 Viðurlög gagnvart flutningsaðilum

Krafan um vegabréfsáritun kemur í sjálfu sér ekki í veg fyrir að einstaklingar geti ferðast og komist að alþjóðlegum landmærum ríkja. Þar af leiðandi er mjög algengt að flutningsaðilum sem flytja fólk milli landa, svo sem flug- og skipafélögum, sé gert skylt að ganga úr skugga um að pappírar og skilríki farþega þeirra séu í lagi áður en þeim er hleypt um borð, ella eiga þau á hættu á að fá háar sektir, ef upp kemst að þau hafi verið að flytja fólk ólöglega milli landa. Þessar sektir eru algengustu kröfur sem ríki setja á farþegaflutningafyrirtæki og hafa þær afleiðingar í för með sér að fyrirtækin gera nauðsynlegar vegabréfsáritanir að forsendu þess að farþegar fái yfir höfuð að hefja ferðalag sitt á þeirra vegum.

Viðurlög gagnvart flutningsaðilum hafa verið við lýði í ríkjum innan ESB allt frá því um miðjan 9. áratuginn, þegar samræmdar reglur vegna Schengen-samkomulagsins voru teknar upp meðal aðildarríkja. Í 26. grein Schengen-samningsins sem undirritaður var þann 19. júní 1990, segir að með fyrirvara um þær skuldbindingar, sem leiða af Flóttamannasamningnum frá 1951 og viðbótarbókun hans frá 1967, skuldbindi ríkin sig til þess að taka upp eftirfarandi reglur í innlenda löggjöf:

> a) Ef útlendingi er synjað um komu inn á yfirráðasvæði eins samningsaðilanna skal flutningsaðilinn, sem flutti hann að ytri landamærunum, hvort sem það var loft-, sjó- eða landleiðis, taka tafarlaust á sig ábyrgð á viðkomandi. Að kröfu þeirra yfirvalda, sem annast landamæraeftirlit, skal flutningsaðilinn flytja útlendinginn til baka til þess þriðja ríkis, sem hann kom frá, til þess þriðja ríkis, sem gaf út ferðaskilríkin sem hann notaði á ferðalaginu, eða til einhvers annars þriðja ríkis sem tryggir honum aðgang.
>
> b) Flutningsaðilanum ber skylda til að grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana til að fullvissa sig um að útlendingur, sem er fluttur loft- eða sjóleiðis, hafi undir höndum nauðsynleg ferðaskilríki til komu inn á yfirráðasvæði samningsaðilanna.
>
> (Samningur um framkvæmd Schengen-samkomulagsins, 1990)

Þá segir ennfremur í 2. mgr. 26. greinar samningsins að samningsaðilar skuldbindi sig til þess að:

> taka upp viðurlög, hver í samræmi við eigin stjórnskipunarlög, gagnvart þeim flutningsaðilum sem flytja útlendinga, sem hafa ekki nauðsynleg ferðaskilríki

> undir höndum, loft- eða sjóleiðis frá þriðja ríki inn á yfirráðasvæði samningsaðilanna.
>
> (Samningur um framkvæmd Schengen-samkomulagsins, 1990)

Þrátt fyrir að skýrt sé tekið fram í Schengen-samningnum að viðurlögin skulu tekin upp með fyrirvara um þær skuldbindingar, sem leiða af Flóttamannasamningnum frá 1951 og viðbótarbókuninni frá 1967, hafa einstök ríki túlkað það mjög misjafnt. Frakkland, Ítalía og Holland, til að mynda, felldu niður viðurlög og háar sektir á flutningsaðila ef mál einstaklinga sem ferðast höfðu á þeirra vegum voru tekin til meðferðar í hæliskerfum þeirra. Danmörk, Þýskaland og Bretland beittu viðurlögunum burt séð frá því hvort sem um var að ræða ólöglega innflytjendur eða einstaklinga sem áttu rétt á alþjóðlegri vernd á grundvelli Flóttamannasamningsins (ECRE, 2007).

Árið 2004 var samþykkt tilskipun innan ESB þar sem flutningsaðilum var gert skylt að veita yfirvöldum aðgang að farþegalistum. Tilskipunin náði til allra mögulegra tegunda fyrirtækja sem flytja fólk milli landa, allt frá stórum flugfélögum til lítilla ferjufyrirtækja (European Council, 2004-d).

Beiting viðurlaga ríkja gagnvart flutningsaðilum hefur verið harðlega gagnrýnd af mannréttindasamtökum en ekki virðist útlit vera fyrir að slakað verði á þeim eða því fyrirkomulagi sem nú er fyrir hendi verði breytt í fyrirsjáanlegri framtíð. Á meðan svo er þá er það hagur fyrirtækja að fylgja tilsettum reglum og fyrirmælum með því að uppfylla þau ströngu skilyrði sem þeim eru sett og koma þannig í veg fyrir að á þeirra vegum séu ólöglegir innflytjendur, og þar á meðal jafnvel hælisleitendur sem þurfa á alþjólegri vernd að halda. Þá er auðveldara fyrir fyrirtækin, sé einhver vafi fyrir hendi, að neita farþega um þjónustu og flutning heldur en að taka áhættuna á að um sé að ræða ólöglega innflytjendur eða mögulega hælisleitendur. Því fylgir mun minna umstang fyrir fyrirtækin en að eiga á hættu að fá háar sektir og vera beitt viðurlögum, auk þess að þurfa að taka á sig þann kostnað sem fylgir endursendingu (ECRE, 2007).

Með því að taka upp slík viðurlög gegn flutningsaðilum eru ríki í raun og veru að varpa þeirri ábyrgð, sem þau eiga að axla samkvæmt alþjóðlegum samningum um mannréttindi og vernd einstaklinga, yfir á fyrirtæki, stofnanir og einkaaðila. Beiting ríkja á viðurlögum gagnvart flutningsaðilum hefur verið mikið til umfjöllunar í tengslum við mannréttindi og skilgreininguna á því hverjir geta veitt alþjóðlega

vernd. Líkt og fram hefur komið hér að framan í 5. kafla, þar sem fjallað var um skilyrðatilskipunina, þá hefur ekki tíðkast að hópar, fyrirtæki og alþjóðlegar stofnanir séu almennt aðilar að alþjóðlegum samningum og mannréttindasáttmálum og þurfa þeir því ekki að gera grein fyrir aðgerðum sínum líkt og ríki þurfa að gera (Lambert, 2006; Goodwin-Gill og A. Huruwitz, 2002; Hathaway og Foster, 2001).

6.2.3 Samhæfingarfulltrúar innflytjendamála á landmærum og flugvöllum

Aðildarríki ESB hafa á undanförnum árum staðsett fulltrúa frá ESB- ríkjum á landamærum og flugvöllum (e. immigration liaison officer) í öðrum ríkjum en þeirra eigin. Stundum eru slíkir fulltrúar sendir til ESB-ríkja sem eiga við sérstök vandamál að stríða varðandi landamæravörslu og innflytjendaeftirlit, en oftar en ekki eru þeir staðsettir í þriðju ríkjum, þá aðallega í þeim ríkjum sem eru helstu upprunaríki ólöglegra innflytjenda og flóttamanna. Hlutverk þessara erindreka innflytjendamála og fyrirbyggjandi aðgerða landamæragæslu felst í meginatriðum í því að hafa umsjón með fólksflutningum til ESB. Í 1. grein reglugerðarinnar um samhæfingarfulltrúa innflytjendamála á landmærum ESB er að finna skilgreiningu á hlutverki þeirra. Þar segir: 'samhæfingarfulltrúi innflytjendamála' er málsvari aðildarríkis sem staðsettur er á vegum innflytjendaeftirlits eða annarra sambærilegra yfirvalda, til þess að koma á og viðhalda, tengslum við yfirvöld í viðkomandi ríkjum með það að markmiði að leggja til lið í baráttunni gegn ólöglegri innflytjendastarfsemi, endursendingu ólöglegra innflytjenda og umsjón með löglegum fólksflutningum[18] (European Council, 2004-e).

Aðildarríki ESB hafa, með því að staðsetja samhæfingarfulltrúa innflytjendamála ESB víðsvegar um heiminn, komið á fót víðtæku tengsla- og upplýsinganeti fulltrúa sinna sem gerir þeim kleift að hafa umsjón með fólksflutningum hvaðan af úr heiminum. Til að mynda, þá hefur Bretland komið sér upp mjög viðamiklu tengslaneti sem nær til 128 landa og Holland hefur staðsett fulltrúa í 13 löndum sem hafa umsjón með fólksflutningum í 56 löndum (ECRE, 2007). Meðal ríkja þar sem staðsettir eru fulltrúar innflytjendaeftirlits ESB-ríkja eru

[18] „Article 1. In this Regulation 'immigration liaison officer' means a representative of one of the Member States, posted abroad by the immigration service or other competent authorities in order to establish and maintain contacts with the authorities of the host country with a view to contributing to the prevention and combating of illegal immigration, the return of illegal immigrants and the management of legal migration" (European Council, 2004-e).

Rússland, Úkraína, Serbía, Bosnía, Tyrkland, Kína, Pakistan og Kenía, svo fáein dæmi séu nefnd[19] (European Council, 2006-b; ECRE, 2007).

Skilgreindar hafa verið megin flutningsleiðir sem innflytjendur, á leið sinni til Evrópuríkja, fara um og hefur áhersla verið lögð á að koma þar upp öflugu tengslaneti. Helstu staðirnir sem um ræður eru megin áfangastaðir innflytjenda sem koma frá Afríkuríkjum til Evrópu eru, en líkt og þegar hefur verið greint frá hér að framan, eru þeir staðir meginland Spánar, sem er í aðeins 15 km fjarlægð norður af Marokkó; Kanaríeyjar vestur af ströndum Vestur-Sahara; Spænsku landssvæðin á meginlandi Marokkó, Ceuta og Melilla. Ítölsku eyjurnar Lampedusa og Sikiley, suður af Ítalíu og Malta eru helst áfangastaðir þeirra sem koma frá Túnis og Líbýu (van Moppes, 2006).

Samhæfingarfulltrúar innflytjendamála ESB-ríkja gegna mjög mikilvægu hlutverki á þessum stöðum fyrir aðildarríkin varðandi umsjón og eftirlit með flutningum fólks til Evrópu. Störf þessara fulltrúa hafa, líkt og önnur úrræði sem ESB hefur notast við í baráttunni gegn streymi ólöglegra innflytjenda til ESB, verið harðlega gagnrýnd af mannréttindasamtökum og athygli hefur verið vakin á því að aukin áhersla á störf samhæfingarfulltrúa innflytjendamála ESB í þriðju ríkjum hafi neikvæð áhrif á möguleika flóttamanna til þess að komast til ESB til þess að leggja fram hælisumsókn (ECRE, 2007).

[19]yfirlit yfir staðsetningu allra samhæfingarfulltrúa innflytjendamála árið 2005 má finna í *Common Manual For Immigration Liaison Officers posted abroad by the Member States of the European Union*. Ref: 8418/06. Brussels, 25 April 2006 (European Council, 2006-b).

6.3 Lífkenni og upplýsingabankar

6.3.1 Lífkenni

Í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin, þann 11. september 2001, átti sér stað grundvallar breyting á viðmóti stjórnvalda gagnvart öryggisgæslu og umsjón með fólksflutningum milli landa. Eftir 11. september 2001 og hryðjuverkaárásirnar sem áttu sér stað í kjölfar þeirra í Evrópu, Asíu og í Mið-Austurlöndum, hafa nýjar áherslur verið lagðar á umsjón með fólksflutningum og þjóðaröryggi ríkja með sérstöku tilliti til innflytjendamála. Kröfur um hertar aðgerðir á landamærum og öruggara vegabréfaeftirlit hafa náð góðum hljómgrunni meðal ríkja þar sem aukinn áhugi er fyrir því að efla milliríkjasamstarf og samvinnu milli löggæslustofnana sem sérhæfa sig í eftirliti og umsjón með fólksflutningum, hvort sem er á sviði innanríkis- eða utanríkismála. Í ljósi þess að styrkja samstarf milli ríkja til þess að auka öryggi og eftirlit með fólksflutningum hefur höfuðáhersla verið lögð á að þróa eftirlitskerfi sem byggir á greiningu lífkenna (e. biometrics) og upplýsingasöfnun.

Lífkenni geta til dæmis verið andlitsmynd, augnmynd, fingraför, undirskrift eða upptaka af rödd einstaklings, eða önnur líkamleg einkenni sem unnt er að mæla með ákveðinni tækni þannig að þau greini einstaklinga hvern frá öðrum. Til þessa hefur algengasta lífkenni til auðkenningar einstaklings verið myndir. Andlitsmynd í vegabréfi er til dæmis lífkenni en mynd hefur verið í vegabréfum frá upphafi notkunar þeirra (Redpath, 2005; Alþingi, 2005-2006).

Þegar tölvur eru notaðar til að greina lífkenni er byrjað á því að beita reikniriti til þess að draga fram helstu þætti auðkennis þannig að til verði mælanleg eða samanburðarhæf gögn (e. template). Við auðkenningu eru samanburðarhæfu gögnin borin saman og einkunn gefin fyrir hversu lík þau eru. Ef einkunnin er yfir ákveðnum viðmiðunarmörkum er talið að um lífkenni frá sama einstaklingi sé að ræða (Alþingi, 2005-2006).

Meðal aðildarríkja ESB hefur í áraráðir verið til umræðu að setja örflögu með lífkennaupplýsingum í vegabréf og hafa Schengen-ríkin komið sér saman um samræmdar kröfur til nýrra vegabréfa sem innihalda örflögu með lífkennaupplýsingum (European Council, 2004-g). Lífkenni, nánar tiltekið fingraför áritunarhafa, hafa mikið verið í umræðunni á þeim vettvangi og fyrirhugaðar eru breytingar á landamærareglum Schengen-svæðisins vegna innleiðingu nýs vegabréfaáritanakerfis (Visa Information System, VIS). Lagt hefur verið til að

lífkenni skuli færð í Schengen-áritanakerfið og að þau skuli athuga við persónueftirlit á landamærum (European Council, 2004-f). Deilt hefur verið um hvort það skapi óásættanlegar tafir við persónubundið eftirlit á landamærum þegar mikil umferð er en náðst hefur málamiðlun um einskonar aðlögunartíma þar sem að gert er ráð fyrir að tiltekinn sveigjanleiki skuli leyfður í ákveðnum tilfellum miðað við fyrstu 3 árin eftir að taka fingrafara hefst (Yfirlitsskýrsla sendiráðs Íslands í Brussel, 2008).

Bandaríkjamenn tilkynntu, í kjölfar hryðjuverkaárásanna 11. september 2001, að allir erlendir gestir sem kæmu til Bandaríkjanna skyldu bera lífkennavegabréf. Ríki sem vilja halda stöðu sinni í hinu svokallaða Visa Waiver Program (VWP), þ.e.a.s. leyfi borgara þeirra til þess að geta ferðast til Bandaríkjanna án áritunar, þurfa, eftir 26. október 2006, að kröfu bandaríkjastjórnar að gefa út vegabréf með örflögu með stöðluðum rafrænum lífkennum (Alþingi, 2005-2006).

Í nýjum vegabréfum sem gefin eru út og eru viðurkennd af bandarískum yfirvöldum er að finna örflögu þar sem varðveittrar eru upplýsingar sem unnar eru úr stafrænni mynd sem tekin er af umsækjanda vegabréfsins. Sem dæmi má nefna að í nýjum íslenskum vegabréfum er slíka örflögu að finna en engar aðrar upplýsingar eru varðveittar á örflögunni en þær upplýsingar sem sjást með berum augum á gagnasíðu vegabréfsins (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, e.d.). Í fréttatilkynningu frá Dómsmálaráðuneytinu sem gefin var út í tilefni þess að hafin var útgáfa á nýjum íslenskum vegabréfum segir meðal annars: „Hafin hefur verið útgáfa á nýjum íslenskum vegabréfum, með örgjörva sem geymir sömu upplýsingar og eru sjáanlegar í vegabréfinu. Nýju vegabréfunum svipar mjög til þeirra gömlu að viðbættri plastsíðu með örgjörvanum og uppfylla þau kröfur um öryggi, sem gerðar eru beggja vegna Atlantshafsins“ (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2006). Evrópusambandið hefur samþykkt að öll aðildarríki ríki þess hefji útgáfu vegabréfa með örgjörva eigi síðar en 28. ágúst 2006 og er sú samþykkt ESB er einnig skuldbindandi fyrir Ísland (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, e.d.).

Um árabil hefur Alþjóðaflugmálastofnunin (International Civil Aviation Organization, ICAO), sem er helsti samráðsvettvangur ríkja heims um ferðaskilríki, farið með leiðandi hlutverk í þróun vegabréfa með lífkennum. Í ICAO staðlinum 9309, sem er grunnskjal um samræmingu öryggisskilgreininga í ferðaskilríkjum í veröldinni, er miðað við að andlitsmynd sé megingrundvöllur auðkenningar og að önnur lífkenni, svo sem fingraför og augnhimnumynd, séu notuð til fyllingar og enn

frekara öryggis (ICAO Doc 9309). Reglugerð Evrópusambandsins um lífkenni í skilríkjum (European Council, 2004-g) er gert ráð fyrir að andlitsmynd og fingraför verði skráð í örflögu í vegabréfum sambandsborga ESB.

Með því að beita tölvum til þess að auðkenna einstaklinga með rafrænum lífkennum í ferðaskilríkjum er ætlunin að auka nákvæmni auðkenningar og þar með öryggi fólks og ríkja og hafa tölvur reynst mun betri til þess verks en mannfólk. Þar til gerður vél- og hugbúnaður, s.s. sérstakir fingrafaralesarar, bera saman þau lífkenni sem skráð eru á örflögu í vegabréfinu og þau lífkenni sem tekin eru á staðnum. Fyrir utan þá staðreynd að tölvur eru nákvæmari við auðkenningu en fólk, þá eru þær fljótvirkari, en það flýtir fyrir landamæraeftirliti (Redpath, 2005).

Mannréttindasamtök hafa þungar áhyggjur af því að notkun lífkenna til auðkenningar einstaklinga við landamæraeftirlit auki, ásamt vegabréfa-áritunarskildu, enn á þær takmarkanir og hindranir sem flóttamönnum eru settar með inngönguskilyrðum til aðildarríkja ESB. Frekari hömlur og strangari skilyrði munu, að þeirra mati, leiða til þess að flóttamenn verða, vegna þeirrar hættu sem þeir eiga á að vera synjað um inngöngu á landamærum á þeim forsendum að hafa ekki tilskilin leyfi og skjöl, í auknu mæli að velja ólöglegar leiðir til þess að komast til aðildarríkja ESB í því skyni að leggja fram hælisumsókn (ECRE, 2007).

Þá hefur verið bent á að nauðsynlegt sé að mjög strangt eftirlit sé haft með þeim upplýsingum sem skráðar hafa verið í sameiginlega gagnagrunna ESB (SIS, Eurodac og VIS) og að staðið sé vörð um persónuupplýsingar og persónuvernd einstaklinga.

6.3.2 Gangnagrunnar og upplýsingakerfi

Í því skyni að tryggja almennt öryggi borgara á því stóra svæði sem Schengen-samstarfið nær nú til treysta aðildarríkin á hið svokallaða Schengen-upplýsingakerfi (e. Schengen Information System, SIS) sem er sameiginlegur miðlægur gagnabanki og einn mikilvægasti þátturinn í lögreglusamstarfi milli Schengen-ríkjanna. Í þennan miðlæga gagnabanka eru settar inn, samkvæmt ströngustu reglum, upplýsingar um stolna muni, s.s. bifreiðar, skotvopn og skilríki. Þarna eru einnig að finna upplýsingar um einstaklinga sem eftirlýstir eru a Schengen-svæðinu, sem og lista yfir týnda einstaklinga og einstaklinga sem ekki eiga rétt á inngöngu á Schengen-svæðið, sem og aðra einstaklinga sem þurfa á sérstakri vernd

að halda eða þá sem óskað er eftir að beri vitni við meðferð sakamála (Lögregluvefurinn, e.d.). Rekstur þessa sameiginlega miðlæga gagnabanka er kjarni lögreglusamstarfs innan Schengen. Í löndum þar sem landamæravarsla er í höndum lögreglunnar hefur hún aðgang að gagnabankanum. Þá hafa stofnanir sem fara með málefni útlendinga, svo sem leyfisveitingar, dvalarleyfi og hælismál, einnig aðgang að gagnabankanum til þess að leita upplýsinga fyrir mál sem þar eru til meðferðar (Björn Bjarnason, 2006; Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2001).

Hvert aðildarríki hefur sett upp svokallaða Sirene-skrifstofu (e. Supplementary Information Request on National Entry) til þess að tryggja að allar þær upplýsingar sem settar eru inn í SIS gagnabankann séu réttar og í samræmi við reglur. Starfsmenn Sirene-skrifstofunnar fara yfir allar þær upplýsingar sem eiga að fara inn í kerfið og er það einungis á Sirene-skrifstofunni sjálfri sem hægt er að skrá íslenskar upplýsingar í Schengen-upplýsingakerfið. Sirene-skrifstofurnar sjá um alla dreifingu upplýsinga sem nauðsynlegar eru milli landa í samræmi við sérstaka löggjöf um meðferð gagna í kerfinu og til þess að tryggja persónuvernd. Þá fara um skrifstofuna öll samskipti við lögregluyfirvöld annarra Schengen-ríkja í málefnum Schengen, svo sem gagnkvæm aðstoð í sakamálum, þegar lýst er eftir brotamönnum, fólks sem er saknað, stolnum munum, s.s. fölsuðum skilríkjum, vegabréfum eða farartækjum, svo dæmi séu nefnd (Löggæsluáætlun, 2007).

Eurodac-grunnurinn hefur verið starfrækur síðan 15. janúar árið 2003 og geymir fingraför allra hælisleitenda sem leggja fram hælisumsókn í ríkjum ESB. Fingraför einstaklinga, eldri en 14 ára, sem leggja fram beiðni um hæli í aðildarríki ESB og Schengen eru tekin og skráð í þennan miðlægan gagnabanka, sem öll aðildarríki hafa aðgang að. Eftir að fingraför hafa verið tekin af einstaklingunum eru þau keyrð í gegnum Eurodackerfið og borin saman við þau sem fyrir eru til þess að auðvelda ákvarðanatökum um það í hvaða landi beiðni þeirra skal tekin til málsmeðferðar. Þessi tækni hefur einfaldað til muna alla ákvarðanatöku um það hvar fjalla eigi um hælisbeiðni samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni, þar sem auðvelt er að komast að því hvort viðkomandi umsækjandi hefur áður lagt fram hælisumsókn í öðru landi. Öll aðildarríki ESB utan Danmörk eiga aðgang að Eurodac-kerfinu, auk Íslands og Noregs og Sviss. Fingraförin sem geymd eru í Eurodac-kerfinu eru eingöngu ætluð þeim eina tilgangi að auðvelda samvinnu ríkja á sviði innflytjenda- og hælismála og ákvarðanatöku á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar um hvaða ríki

ber ábyrgð á hælisumsóknum. Ekki eru skráðar aðrar upplýsingar um viðkomandi einstakling í kerfið en þær sem eru nauðsynlegar til þess að bera kennsl á viðkomandi einstaklinga. Samkvæmt reglum Eurodac eru fingraför hælisleitenda geymd í tíu ár en er eytt úr grunninum að þeim árum liðnum eða þá um leið og hælisumsækjandinn fær ríkisborgararétt í aðildarríki Eurodac-kerfisins. Ef í ljós kemur að einstaklingurinn er ekki hælisleitandi og um er að ræða fingraför ólöglegra innflytjenda þá eru þau aðeins geymd í Eurodac-grunninum í tvö ár. Strangar reglur gilda um notkun upplýsinga sem fengnar eru úr Eurodac-kerfinu en hafi yfirvöld grun um að einstaklingur sé ólöglegur í þeirra landi geta þau farið fram á fingrafaratöku til þess að bera saman við gögn úr Eurodac. Ef það leiðir í ljós að viðkomandi einstaklingur hefur lagt fram hælisumsókn í öðru ríki má senda hann úr landi til þess lands sem hann lagði fyrst fram beiðni. Fingraför viðkomandi einstaklings eru í slíkum tilfellum ekki skráð og varðveitt sem ólögleg (European Commissison, 2004).

Hið svokallaða VIS-kerfi eða Visa Inforamtion System, er hannað í þeim tilgangi að að bæta áritanakerfi ESB og aðferðir við afgreiðslu vegabréfsáritana og notkunar þeirra á Schengen-svæðinu. Til þessa hafa komið upp ýmis vandamál varðandi tæknilega útfærslu á þessu nýja kerfi og samræmingu þess og samkeyrslu annarrar kynslóðar SIS-gagnagrunnsins (SIS II) sem einnig er í vinnslu. Fyrirhugað er að fullklára uppsetningu kerfisins og taka það í vinnslu í júní árið 2009 (Priorities of the Czech EU Presidency, 2009).

VIS-kerfið mun byggja á tveimur lífkennum, mynd og fingraförum og munu upplýsingar um útgefnar vegabréfsáritanir vera geymdar í VIS-gagnagrunninum í fimm ár. Megin hugmyndin að baki VIS-kerfinu byggir á því að gera áritanakerfið ESB skilvirkara, auðvelda eftirlit með fólksflutningum en er einnig liður í að styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi, hryðjuverkum og ólöglegum innflytjendum. Stofnanir sem hafa aðgang að Vis-gagnagrunninum eru sendiráð, lögregluyfirvöld aðildarríkja og Europol (Guild, Carrars og Geyer, 2008).

Lögfræðilegar og stjórnmálalegar deilur hafa, auk tæknilegra vandkvæða við uppsetningu og útfærslu SIS II og VIS-gagnagrunnsins, tafið innleiðingu kerfisins, þar sem spurningar hafa vaknað um verklagsreglur og stjórnun á flæði upplýsinga milli VIS og SIS II kerfanna. Vegabréfsáritanakerfi ESB er gríðarlega umfangsmikið kerfi en talið er að um 20 milljónir beiðnir um áritun berist á ári og um 70 milljónir fingrafara verði skráð í VIS-gagnabankann á fimm ára tímabili. Ljóst er að aðgangur

að slíkum upplýsingum er mjög mikilvægur en á sama tíma mjög viðkvæmur (Björn Bjarnason, 2006).

6.4 Persónuvernd og mannréttindi í öryggis- og eftirlitsstarfsemi ESB

Á undanförnum áratug hafa átt sér stað grundvallarbreytingar varðandi eftirlit á ytri landamærum ESB. Aldrei fyrr hefur verið unnt að treysta á tæknina við umsjón og eftirlit með fólksflutningum milli landa eins og gert er í dag. Háþróuð eftirlitskerfi sem í boði eru auka til muna möguleika ríkja til þess að fylgjast grannt með því sem gerist á og í kringum landamæri þeirra. Upplýsinga- og gagnaöflun hefur aldrei verið jafn háþróuð og hraðvirk eins og hún er í dag. Þá býður nýjasta tækni og vísindi einnig upp á hraðari gagna- og upplýsingamiðlun og úrvinnslu en nokkru sinni fyrr, sem gerir öll samskipti milli eftirlitsaðila víðs vegar um heiminn, burt séð frá staðsetningu þeirra, mun auðveldari en áður hefur verið.

Efasemdir hafa lengi verið á lofti um tilgang og mögulega misnotkun þeirra gagnagrunna sem nú þegar eru í notkun og þeirra sem verið er að þróa. Varðveisla þeirra upplýsinga sem safnað er um einstaklinga og þá sérstaklega með tilliti til persónuverndar og meðferð þeirra gagna sem geymd eru í hinum mismunandi gagnagrunnum hefur lengi verið efni til mikilla umræðna og deilna milli sérfræðinga, stjórnmálamanna og almennings. Gengið hefur verið svo langt að fjalla um Evrópu sem „Cyber-fortress“ (Guild, Carrars og Geyer, 2008) með tilvísan í þá yfirgripsmiklu gagnasöfnun, úrvinnslu og eftirlit sem fram fer með hjálp nýjustu tækni. Þá heyrast æ oftar efasemdaraddir með tilvísan í og samanburði við skáldsöguna 1984 eftir George Orwell (Statewatch, 2003) þar sem eftirlitskerfi Evrópu er borið saman við „Stóra bróðir“ eða „Big Brother“ þar sem fylgst er með öllu og öllum.

Deilt hefur verið um það hvort brotið sé gegn friðhelgi einkalífs einstaklinga með því að gera fingrafaratöku, augnhimnumyndatöku eða aðra lífkennatöku og varðveislu þeirra í sameiginlegum gagnagrunnum ríkja að staðlaðri kröfu við umsókn einstaklinga um inngöngu í ríki burt séð frá því hvort það samræmist 2. mgr. 8. greinar um friðhelgi einkalífs í Mannréttindasáttmála Evrópu, eða ekki (Mannréttindasáttmáli Evrópu; Brouwer, 2002).

Leggja þarf jafn mikla áherslu á að leysa þær stjórnmálalegu og lögfræðilegu deilur eins og tæknileg vandkvæði sem upp hafa komið og draga þarf af því allan vafa um hvort brotið sé gegn mannréttindum einstaklinga þegar upplýsingum um

einstaklinga er safnað og þær samnýttar eins og gert er innan ramma öryggis -og eftirlitsstarfsemi ESB. Standa þarf vörð um öryggi þessara upplýsinga og tryggja þarf að þær séu aðeins aðgengilegar þeim yfirvöldum, aðilum og stofnunum sem vinna að eftirliti og umsjón með fólksflutningum og öryggisgæslu ríkja og að þær séu ekki misnotaðar af óviðkomandi aðilum. Þá ber sérstaklega að standa vörð um þær upplýsingar sem eru að finna í gagnagrunnum ESB um hælisleitendur og flóttamenn og að þær komist ekki í hendur þriðju ríkja þar sem það getur haft alvarlegar afleiðingar vegna stöðu þeirra og jafnvel stefnt lífi þeirra í hættu (ECRE, 2007).

Öryggisvæðingin og útvíkkun landamærastarfsemi ESB hefur leitt til þess að skapað hefur verið lagaskipt eftirlitskerfi um landmæri ESB sem skipta má í allt að fjögur lög landamæragæslu um ESB (ECRE, 2007). Þetta fjórskipta eftirlitskerfi skapar miklar hindranir fyrir þá einstaklinga sem eru verst staddir en þurfa nauðsynlega á alþjóðlegri vernd að halda, s.s flóttamenn sem þurfa að leggja leið sína yfir Miðjarðarhafið til ESB. Sem dæmi má nefna að flóttamenn, sem flýja undan ofsóknum í eigin heimalandi þurfa að taka á sig mikla áhættu til þess að komast að landamærum ESB. Vegabréfsáritanakröfur ESB er ein hindrunin sem einstaklingum á flótta er sett, þar sem flest ríki á lista ESB sem krafist er vegabréfsáritunar frá eru meðal helstu flóttamannaríkja heims. Í fæstum tilfellum hafa einstaklingar sem eru á flótta undan ofsóknum í heimalandi sínu kost á að sækja um vegabréfsáritun heimafyrir, áður en þeir yfirgefa heimaland sitt. Önnur hindrunin sem þeim mætir eru eftirlitskerfið sem aðildarríki ESB hafa sett upp á landamærum þriðju ríkja, með því að staðsetja þar hina svokölluðu samhæfingarfulltrúa innflytjendamála á landmærum og flugvöllum. Þriðja hindrunin felst í því eftirliti sem, á vegum landamærastofnunar ESB, Frontex, er haft með alþjóðlegum hafsvæðum og flugvöllum úr lofti, á sjó og landi með. Fjórða lag eftirlitskerfisins felst loks í innflytjendaeftirliti við landamæri þess ríkis sem einstaklingurinn þarf að fara um til þess að komast inn á Schengen-svæðið. Þegar hingað er komið á viðkomandi einstaklingur rétt á að leggja fram umsókn um hæli samkvæmt alþjóðlegum mannréttindasáttmálum en hann á í raunverulegri hættu á að vera sendur aftur til síns heimalands eftir því hvernig viðkomandi ríki kýs að túlka flóttamannasamninginn og mögulega synjar honum um stöðuveitingu flóttamanns.

Öryggisvæðing innflytjenda- og hælismála sem og stóraukin samvinna og eftirlit á ytri landamærum ESB, sem greint hefur verið frá hér að framan, hefur verið

mikilvægur þáttur í samvinnu aðildarríkja ESB í baráttunni gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi, hryðjuverkum og ólöglegum innflytjendum til ESB. Samræming innflytjenda- og hælisstefnu ESB með áherslu á aukna öryggisvæðingu og eftirlit verður að taka mið réttindum allra viðkomandi aðila, hvort sem það eru sambandsborgarar aðildarríkja eða einstaklingar sem þangað sækja í leit að alþjóðlegri vernd. Samkvæmt alþjóðalögum hafa ríki rétt til þess að verja landamæri sín og eru ekki dregin til ábyrgðar fyrir mannfall sem leiða má óbeint til landamæravörslu (ályktun 56/83 Sameinuðu þjóðanna um ábyrgð ríkja vegna atburða sem brjóta í bága við alþjóðalög). Þess ber að þó að gæta að landamæraeftirlitið sé ekki framkvæmt á kostnað mannréttinda með þeim afleiðingum að einstaklingar sem meinuð er innganga inn í ESB eru sendir aftur tilbaka til þeirra ríkja sem þeir voru upphaflega að flýja.

Niðurstöður

Þá auknu áherslu sem, á undanförnum árum hefur verið lögð á að herða landamæraeftirlit með ytri landamærum Evrópusambandsins, má rekja til aukinnar samvinnu aðildarríkja á sviði innanríkis- og dómsmála og sameiginlegum markmiðum aðildarríkja ESB um að koma á svæði frelsis, öryggis og réttlætis innan ESB. Þegar hefur innra landamæraeftirlit verið afnumið milli 25 ríkja, sem nú eiga orðið aðild að Schengen-samningunum[20]. Stækkun Schengen-svæðisins og þar af leiðandi svæðisins sem ferðafrelsið nær til, hefur ekki einungis í för með sér að landamæraeftirlit er fellt niður milli aðildarríkja heldur breytast, í samræmi við það, ytri landamæri svæðisins sem þarf að gæta. Á sama tíma og stækkun Schengen-svæðisins og ferðafrelsinu er fagnað vakna upp efasemdir manna og spurningar um hvernig á að koma í veg fyrir alþjóðlega glæpstarfsemi, hryðjuverk og ólöglega innflytjendur á svo stóru svæði. Mikil vinna hefur verið lögð í það á undanförnum árum að koma á samræmdu eftirlitskerfi með ytri landamærum svæðisins í þeim tilgangi að tryggja þegnum ESB og Schengen frelsi og öryggi.

Erfitt, jafnvel ómögulegt, er fyrir ríki að koma á jafnvægi milli þess öryggis og eftirlits annars vegar og réttinda fólks til ferðafrelsis hins vegar, sem ríki hafa sett sér með markmiðunum um að koma á innan ESB svæði *frelsis, öryggis og réttlætis.* Landamæravarsla og innflytjendaeftirlit krefst aukinnar öryggisvæðingar og eftirlits, í ljósi þeirra markmiða sem ríki hafa sett sér í baráttunni gegn ólöglegri innflytjendastarfsemi og alþjóðlegri glæpa- og hryðjuverkastarfsemi. Ferðafrelsi fólks, frjálst flæði fjármagns, vöru og þjónustu sem og skuldbindingar ríkja um grundvallarmannréttindi og alþjóðlega vernd flóttamanna í heiminum kallar hins vegar á meira frjálsræði en kröfur um öryggisvæðingu og eftirlit geta staðist. Ljóst er að fín lína er á milli ábyrgðar og réttinda ríkja þegar kemur að því að tryggja þegnum sínum *öruggt frelsi*.

Mikil togstreita á sér stað milli ábyrgðar og réttinda ríkja annars vegar og einstaklinga hins vegar á landamærum ríkja. Ríkjum ber að standa vörð um réttindi

---

[20] Austurríki, Belgía, Danmörk, Eistland, Finland, Frakkland, Grikkland, Holland, Ísland, Ítalía, Lettland, Litháen, Lúxemborg, Malta, Noregur, Pólland, Portúgal, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Sviss, Svíþjóð, Tékkland, Ungverjaland, Þýskaland.

og öryggi þeirra sem fyrir eru innan landamæra þeirra um leið og þau verða að standa við skuldbindingar alþjóðlegra samninga um mannréttindi og alþjóðlega vernd flóttamanna og hælisleitenda í heiminum.

Samstarf aðildarríkja varðandi málefni innflytjenda og hælisleitenda á undanförnum árum hefur að mestu snúist um að tryggja hagsmuni aðildarríkja ESB og þegna þeirra. Þá hafa aðildarríkin fremur beitt sér fyrir því að tryggja öryggi og frelsi eigin borgara með því að herða eftirlit með ytri landamærum sambandsins og setja innflytjendum strangari skilyrði og hömlur. Hlutdrægnikenningin virðist ráðandi í stefnumörkun innflytjenda- og hælisstefnu ESB-ríkja á undanförnum árum, en litið er svo á að það sé siðferðislega réttlætanlegt að synja einstaklingum um inngöngu inn fyrir landamæri ESB á grundvelli þess að nauðsynlegt sé að tryggja þegnum ESB-ríkja öryggi og frelsi. Ríkin notfæra sér óspart sjálfsákvörðunarrétt sinn sem fullvalda ríki og rétt þeirra til þess að herða gæslu og auka eftirlit með landamærum í því skyni að verja eigin hagmuni og öryggi þegna sinna gagnvart of miklu innstreymi innflytjenda, sem talið er að geti ógnað uppbyggingu og stöðugleika samfélaga, efnahag þeirra og menningararfleið.

Sameiginleg ábyrgð og dreifing byrðar sem liggja til grundvallar alþjóðlegra sem og svæðisbundinna mannréttinda- og flóttamannasamninga er túlkuð þröngt meðal aðildarríkja ESB sem reyna að firra sig ábyrgð með því að varpa henni yfir á önnur ríki. Þessi þróun virðist nokkuð á skjön við þau markmið sem upphaflega var lagt af stað með um að koma á sameiginlegu innflytjenda- og hæliskerfi. Þrátt fyrir yfirlýstan stuðning og skuldbindingar gagnvart alþjóðlegum samningum um sameiginlega ábyrgð ríkja, lýðræðislega stofnanauppbyggingu og réttarfarsreglur, hefur öryggisvæðing innflytjenda- og hælisstefnu ESB leitt til þess að gengið er á rétt hælisleitenda og flóttamanna, þar sem hún kemur í veg fyrir að þeir einstaklingar sem á alþjóðlegri vernd þurfa að halda fá notið hennar, vegna þess hve takmarkaða möguleika þeir eiga á að komast inn fyrir landamæri ESB.

Með Dyflinnarreglugerðinni var stigið mikilvægt og metnaðarfullt skref í átt að sameiginlegu hæliskerfi innan ESB og var með henni gerð tilraun til þess að tryggja að hælisleitendur, sem koma inn á Schengen-svæðið, fái aðgang að að sanngjarnri og réttlátri málsmeðferð innan kerfis þar sem ríkir sameiginleg ábyrgð og samstaða milli ríkja. Erfitt hefur hins vegar reynst að framkvæma hana í raun þar sem aðildarríkin túlkuðu flóttamannasamninginn á svo mismunandi hátt og höfðu eigin

hagsmuni í fyrirrúmi í staðinn fyrir hagsmuni hælisleitenda og sambandsins í heild. Aðildarríkin hafa óspart nýtt sér rétt sinn til þess að endursenda hælisleitendur til þess ríkis sem samkvæmt Dyflinnarreglugerðinni ber ábyrgð á málsmeðferð viðkomandi einstaklinga, með þeim afleiðingum að öll byrðin fellur á þau ríki sem eru á jaðri Evrópusambandsins og þurfa þar að leiðandi að taka við flestum hælisumsóknum. Endursendingar milli aðildarríkja á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar geta því skapað mikið ójafnvægi milli ríkja þar sem sum ríki eru einfaldlega þannig staðsett landfræðilega að þangað er erfitt að komast án þess að fara í gegnum önnur aðildarríki.

Skilyrðatilskipunin er annar mikilvægur þáttur í gerð sameiginlegrar hælisstefnu ESB-ríka, þar sem með henni voru sett sameiginleg viðmið fyrir öll aðildarríki um þau skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til þess að fá viðurkennda stöðu flóttamanns innan ESB. Aftur á móti þá hefur skilyrðatilskipunin ekki skilað tilskildum árangri þar sem hún setur þrengri skilyrði og á mörgum sviðum lægri staðal varðandi alþjóðlega vernd heldur en þau sem eru að finna í Flóttamannasamningum.

Nauðsynlegt er að aðildarríki endurskoði bæði Dyflinnarreglugerðina og skilyrðatilskipunina með það að markmiði að koma í veg fyrir að túlkun þeirra geti leitt til þess að brotið sé á réttindum einstaklinga sem koma til aðildarríkja ESB í þeim tilgangi að leggja þar fram umsókn um hæli. Þá þarf að tryggja að þeir einstaklingar fái tækifæri til þess að leggja fram slíka umsókn og að þeim sé ekki meinuð innganga inn fyrir landamæri aðildarríkja vegna þess að þeir eru ekki taldir eiga rétt á því undir þeim formerkjum að vera skilgreindir sem ólöglegir innflytjendur.

Baráttan gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi, hryðjuverkum og ólöglegum innflytjendum, sem eflst hefur til muna á undanförnum árum, sérstaklega í kjölfar hryðjuverkaárásanna á Bandaríkin, þann 11. september 2001, hefur haft mikil áhrif á þróun innflytjenda- og hælisstefnu ESB. Mikil áhersla hefur verið lögð á að öryggisvæða eftirlit með ytri landamærum ESB og hrinda í framkvæmd þeim pólitísku skuldbindingum og samningum sem ríki hafa gert á undanförnum árum.

Aldrei fyrr hefur verið unnt að treysta á tæknina við umsjón og eftirlit með fólksflutningum um landamæri Evrópuríkja eins og mögulegt er í dag. Upplýsinga- og gagnaöflun er með fullkomnasta móti og stuðst er við háþróuð kerfi til þess

varðveita, miðla og vinna úr þeim upplýsingum sem þar eru geymdar, svo sem Schengen Information System, Eurodac og Visa Information System. Þessi tækni hefur auðveldað til muna samvinnu milli ríkja og gert það að verkum að einfaldara er nú en nokkru sinni fyrr að miðla upplýsingum milli eftirlitsaðila, stofnana og yfirvalda, víðs vegar um heiminn á mun hraðvirkari máta en áður hefur verið. Varast ber að upplýsingar og gögn sem varðveitt eru í þessum gagnagrunnum berist til rangra aðila þar sem það gæti haft lífshættulegar afleiðingar fyrir einstaklinga á flótta undan ofsóknum.

Útfærsla landamæravörslu ESB til þriðju ríkja hefur einnig verið mikilvægur liður í gerð innflytjenda- og hælisstefnu aðildarríkja og strangara eftirliti með fólksflutningum um ytri landamæri ESB. Öryggisvæðingin, stóraukin samvinna milli aðildarríkja á sviði löggæslu og landamæravörslu ásamt útvíkkunar landamærastarfsemi ESB er ekki aðeins liður í baráttunni gegn hryðjuverkum og alþjóðlegri glæpastarfsemi heldur kemur hún einnig í veg fyrir að innflytjendur komist að ytri landamærum ESB. Þetta hefur í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir hælisleitendur þar sem möguleikar þeirra á að komast löglega til aðildarríkja ESB í þeim tilgangi að leggja fram umsókn sína eru verulega takmarkaðar. Þessi þróun er á skjön við alþjóðlega mannréttindasamninga og Flóttamannasamninginn sem segja til um að ríki skuli ekki setja takmarkanir á ferðir flóttamanna né beita refsingum gagnvart flóttamönnum vegna ólöglegrar komu þeirra til landsins.

Mikilvægt er að við gerð innflytjenda- og hælisstefnu ESB séu þessir samningar virtir og að skýr skil séu gerð á milli málefna ólöglegra innflytjenda annars vegar og hælisleitenda hins vegar. Einnig er mikilvægt að á landamærum ESB sem og á landamærum þriðju ríkja, sem eiga í samstarfi við aðildarríki ESB um eftirlit með fólksflutningum og landamæravörslu, geri skýran greinarmun á milli þessara tveggja hópa og komi í veg fyrir að hælisleitendum sé synjað um inngöngu inn fyrir landamæri eða þeir séu endursendir á grundvelli þess að hafa komið ólöglega inn fyrir landamæri ESB.

Þrátt fyrir að Flóttamannasamningurinn og aðrir alþjóðlegir mannréttindasamningar liggi til grundvallar þeirrar samvinnu sem nú fer fram milli aðildarríkja ESB á sviði innflytjendamála veldur sú þróun, sem átt hefur sér stað á undaförnum árum, við gerð sameiginlegrar innflytjenda- og hælisstefnu ESB vonbrigðum miðað við þau markmið sem stefnt var að í upphafi um sameiginlega

ábyrgð allra aðildarríkja og jafna dreifingu byrðar. Öryggissjónarmið, aukið eftirlit og hertar aðgerir á ytri landamærum, í því skyni að tryggja eigin hagsmuni aðildarríkja ESB, hafa verið ráðandi öfl við gerð stefnunnar á kostnað mannúðarsjónarmiða og hugmynda um sameiginlega ábyrgð ríkja og jafna dreifingu byrðar, sem flóttamannavernd í heiminum byggir á.

Til þess að unnt sé að koma á innan ESB skilvirk innflytjenda- og hæliskerfi þar sem tryggt er að réttindi einstaklinga séu virt, innan sem utan sambandsins, um leið og uppfyllt eru skilyrði um öryggi og eftirlit á landmærum, er nauðsynlegt að komið sé í veg fyrir allan misskilning og að gerður sé skýr greinarmunur á milli þeirra sem eiga rétt á hæli á grundvelli alþjóðlegrar verndar og þeirra sem vísa á frá. Varast ber að ströng innflytjendastefna komi í veg fyrir að réttlát og sanngjörn hælisstefna, sem byggt er á skilyrðislausri virðingu við mannréttindi og jafnri dreifingu byrðar, geti orðið að veruleika.

Heimildaskrá

Gengið var úr skugga um að netheimildir væru aðgengilegar í lok apríl 2009.

Alþingi. (2005-2006). Frumvarp til laga um breytingu á lögum um vegabréf, nr. 136 22. desember 1998. (Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006).

Amnesty International. (2005). Spain/Morocco: The authorities must be held accountable for the violation of migrants' rights. Press Release (26. október 2005) *EUR 41/016/2005*. Sótt 27. mars 2009 af vef Amnesty International: http://www.amnesty.ca/amnestynews/upload/EUR410162005.pdf

Amnesty International. (2008). Greece: No place for an asylum-seeker. *Amnesty International. Public Statement., AI Index: EUR 25/002/2008 (Public)*. Sótt 11. apríl 2009 af vef Amnesty International: http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/002/2008/en/EUR250022008en.html

Andrijasevic, R. (2006). How to balance rights and responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya. *Working Paper No. 27 University of Oxford, 2006*.

Apap, J., & Tchorbadjiyska, A. (2004). *What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders. CEPS WORKING DOCUMENT NO. 210/OCTOBER 2004*. Paper presented at the Internal Freedom versus External Security? Assessing EU Policy in JHA and CFSP. Sótt 31. mars 2009 af vef The Centre for European Policy Studies: http://www.ceps.be/index3.php

Auður Birna Stefánsdóttir. (2008-a). *Knúið á lokaðar dyr? Sameiginleg hælisstefna Evrópusambandsins*. Meistaraprófsritgerð við Háskóla Íslands.

Auður Birna Stefánsdóttir. (2008-b). *Sameiginleg hælisstefna Evrópusambandsins. Áhrif Skilyrðatilskipunarinnar og Dyflinnarreglugerðarinnar á réttindi flóttamanna í Evrópu.* Erindi flutt á degi ungra fræðimana í Evrópufræðum, þann 14. nóvember 2008. Erindið byggir á Meistaraprófsritgerð Auðar *Knúið á lokaðar dyr? Sameiginleg hælisstefna Evrópusambandsins*. Sótt 28. janúar 2009 af vef Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands og rannsóknarseturs um smáríki http://www2.hi.is/page/eldridagskra

Badar, M. E. (2004). Asylum Seekers and the European Union: Past, Present and Future. *International Journal of Human Rights, 8*(2), 159–174.

Bailes, A. (2004). Is There A European Model of Security? *Festschrift to commemorate Director Seyfi Tashan's 80th birthday.* The Turkish Foreign Policy Institute, Bilkent University Ankara, September 2004.

Bailes, A., og Gylfason, Þ. F. (2008). 'Societal Security' and Iceland. *Stjórnmál og stjórnsýsla, 1*(4), 21-46.

Bailey, D. (2005, 29. september). EU outposts turn into fortresses. *BBC News.* Sótt þann 24. mars 2009 á vef BBC News: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4294426.stm

BBC News. (2006, 4. september). Canaries migrant surge tops 1,400. Sótt þann 23. mars 2009 á vef BBC News: : http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5310412.stm

BBC News. (2007, 2. júli). Key facts: Africa to Europe migration. Sótt þann 23. mars 2009 á vef BBC News: : http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6228236.stm#routes

Benyon, J. (1994). Policing the European Union: the changing basis of cooperation on law enforcement. *International Affairs, 70*(3), 497-517.

Benyon, J. (1996). The Politics of Police Co-operation in the European Union. *International Journal of the Sociology of Law, 24*(4), 353-379.

Bertozzi, S. (2006). A common European Asylum Policy: which way forward? *Towards a Common European Asylum Policy, 49* (EPC Issue Paper No 49), 7-13.

Björn Bjarnason. (2006). Schengensamstarf í þágu frelsis og öryggis. Greinin birtist upphaflega árið 2006 í *Bifröst - Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst.* Greinina má einnig finna á vef forsætisráðuneytisins: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Ymislegt/Schengensamstarfid.pdf

Brouwer, E. R. (2002). Eurodac: Its Limitations and Temptations. *European Journal of Migration and Law, 4*(2), 231-247.

Brouwer, E. (2003). Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09. *European Journal of Migration and Law, 4*(4), 399-424.

Carlier, J.-Y. (1999). The Geneva refugee definition and the 'theory of three scales'. In F. Nicholson & P. Twomey (Eds.), *Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes.* (pp. 37-54). Cambridge: University Press.

Cartagena-yfirlýsingin um réttarstöðu flóttamanna í Mið-Ameríku, Mexikó og Panama. (1984). Heildartexta samningsins má finna á vefsíðu Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search &docid=3ae6b36ec sótt 30. janúar 2009

Celis, R. (2009). *A right under threat: Campaign against the refusal of refugees' access to protection in Europe*. Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi. CEAR-Euskadi. Sótt 09. janúar 2009 af vef Sin Refugio: http://www.sinrefugio.org/europa/ing/pdf/Informe_ing.pdf

Commission of the European Communities. (2007). Green Paper on the future Common European Asylum System. *COM(2007) 301 final*. Sótt 21. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:PDF

Dinan, D. (2005). *Ever closer Union: An Introduction to European Integration.* London: Palgrave Macmillan.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (2001, 21.mars). *Alþjóðleg lögreglusamvinna innan Schengen svæðisins.* (2001, 21. 3). Sótt 9. nóvember 2008 af vef Dóms- og krikjumálaráðuneytisins: http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/ starfssvid/logregla/upplysingar/ nr/525

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (e.d.) Hvað er vegabréf með örgjörva, - rafrænt vegabréf ? Sótt 11. apríl 2009 af vegabréf.is: http://www.vegabref.is/faq/

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið. (2006). Breytt útgáfa íslenskra vegabréfa. Frettatilkynning 21/2006, þann 23. maí 2006. Sótt 11. apríl 2009 af vef Dóms- og krikjumálaráðuneytisins: http://www.domsmalaraduneyti.is/fretta tilkynningar/nr/1375

ECRE. (2008). *Sharing Responsibilty for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered.* March 2008. Sótt 8. janúar 2009 af vef ECRE: http://www.ecre.org/resources/Policy_papers

ECRE. (2007). *Defending Refugee's Access to Protection in Europe - Full report.* Sótt 8. janúar 2009 af vef ECRE: http://www.ecre.org/resources/Policy_papers

ECRE. (2007-b.). *The Dublin Regulation: Ten Recommendations for Reform.* Sótt 8. janúar 2009 af vef ECRE: http://www.ecre.org/resources/ECRE_actions/799

EEC. (1968). EEC Regulation No.1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community. Sótt 02. mars 2009 af vef Evróðusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CONSLEG:1968R1612:20060430:EN:PDF

Eiríkur Bergmann Einarsson. (2001). Inngangur. Helstu áfangar í sögu Evrópusambandsins. Í Eiríkur Bergmann Einarsson (ritstjóri), *Evrópuúttekt Samfylkingarinnar. Ísland í Evrópu. Greining á samningsmarkmiðum Íslands við hugsanlega aðildarumsókn að ESB* (bls.5-17). Reykjavík: Samfylkingin.

Eiríkur Bergmann Einarsson. (2003). *Evrópusamruninn og Ísland : leiðarvísir um samrunaþróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Euractiv. (2002, 21. júní). Immigration tops the agenda of EU Seville Summit. Sótt 08. mars 2009 af vef Euractiv.com: http://www.euractiv.com/en/future-eu/immigration-tops-agenda-eu-seville-summit/article-115268

Euractiv. (2007, 27. apríl). RABIT to run EU border patrols. Sótt 029. mars 2009 af vef Euractiv.com: http://www.euractiv.com/en/security/rabit-run-eu-border-patrols/article-163429

Euractiv. (2008, 27. júní). Spain explains 'Directive of Shame' to Latin America [Electronic Version]. Sótt 05. janúar 2009 af vef Euractiv.com: http://www.euractiv.com/en/mobility/spain-explains-directive-shame-latin-america/article-173727

European Commission. (2001). The Relationship Between Safeguarding Internal Security and Complying with International Protection Obligations and Instruments. COM (2001) 743 final. Sótt 17. mars af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0743:FIN:EN:PDF

European Commission. (2004). EURODAC. The fingerprint database to assist the asylum procedure. *Information and communication unit, Directorate-General Justice, freedom and security*. Sótt 03. apríl 2009 af vef Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins: http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/eurodac/eurodac_20_09_04_en.pdf

European Council. (20. september 2001). SN 3926/6/01. REV 6. Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs). Brussels, 20 September 2001. Sótt 17. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://ec.europa.eu/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf

European Council. (2001-a). Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. *Official Journal of the European Union L 212/12.* Sótt 24. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023: EN:PDF

European Council. (2001-b). Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Official Journal L 81. Sótt 31. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007: EN:PDF

European Council. (2003-a). Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. *Official Journal of the European Union.* Sótt 13. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF

European Council. (2003-b). Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. *Official Journal of the European Union*. Sótt 18. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_031/l_03120030206en00180025.pdf

European Council. (2003-c). Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal of the European Union*. Sótt 23. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:EN:HTML

European Council. (2004). Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless

persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted *Official Journal L 304 , 30/09/2004 P. 0012 - 0023*. Sótt 18. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML

European Council. (2004-b). Directive on the right of citizens of the Union to move and reside freely within the Member States. 2004/38/EC. Sótt 23. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33152.htm

European Council. (2004-c). Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal of the European Union L 349*. Sótt 23. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011: EN:PDF

European Council. (2004-d). Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data. *Official Journal of the European Union L261*. Sótt 01. apríl 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0024:0027: EN:PDF

European Council. (2004-e). Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network. *Official Journal of the European Union L64*. Sótt 01. apríl 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:064:0001:0004: EN:PDF

European Council. (2004-f). Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) (2004/512/EC). *Official Journal L 213*. Sótt 03. apríl 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0512:EN:HTML

European Council. (2004-g). Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States. *Official Journal of the European Union L385*. Sótt 03. apríl 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006: EN:PDF

European Council. (2005-a). The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union *Official Journal of the European Union,*(C 53). Sótt 22. september 2008 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014: EN:PDF

European Council. (2005-b). Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. *Official Journal of the European Union*. Sótt 18.mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034: EN:PDF

European Council. (2005-c). Council. Common Consular Instructions on Visas for the Diplomatic Missions and Consular Posts (2005/C 326/01). *Official Journal of the European Union, C 326*. Sótt 31. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:326:0001:0149: EN:PDF

European Council. (2006). Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal of the European Union, L105*. Sótt 28. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032: EN:PDF

European Council. (2006-b). Common Manual For Immigration Liaison Officers posted abroad by the Member States of the European Union. Draft. Ref: 8418/06. Brussels, 25 April 2006. Sótt 01. apríl af vef Statewatch: http://www.statewatch.org/news/2006/apr/eu-draft-ILO-manual-8418-06.pdf

European Council. (2007). Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers. *Official Journal of the European Union L199*. Sótt 29. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L :2007:199:0030:0039: EN:PDF

European Council. (2007, endurskoðuð útgáfa og breytingar frá 2001). Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. *Official Journal 2001R0539— EN— 19.01.2007 — 005.001*. Sótt 31. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/2001/R/02001R0539-20070119-en.pdf

European Union Joint Press Release. (2006). EU action in response to the crisis in Lebanon. Sótt 23. mars 2009 af vef Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins: : http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Lebanon-02.02.2007.pdf

Euskirchen, M., Lebuhn, H., & Ray, G. (2007). From Borderline to Borderland: The Changing European Border Regime. *Monthly Review, 59*(6), 41-53.

Feller, E. (2006). Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come. *International Journal of Refugee Law, 18*(3-4), bls. 509-536.

Feteke, L. (2006). The 'Mediterranian Solution': rescinding the rights of boat people. *EUROPEAN RACE BULLETIN, 56*.

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. (2005). UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004). Sótt 11. apríl 2009 af vef Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/43661eee2.pdf

Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. (2008). UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the „Dublin Regulation“ 15. April 2008. Sótt 11. apríl 2009 af vef Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=&docid=4805bde42

Frattini, F. (2005). Recent developments of immigration and integration in the EU and on recent events in the Spanish enclave in Morocco. Speeking points at Konrad Adenauer Foundation, Brussels, 3 November 2005. Sótt 24. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/667&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr

Frontex. (2007-a). *Frontex General Report*. Sótt 28. nóvember 2008 af vef Frontex: http://www.frontex.europa.eu/annual_report

Frontex. (2007-b). Canary-Islands - HERA. Sótt 23. mars 2009 af vef FRONTEX: http://frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/art5.html

Frontex. (e.d.) Examples of accomplished operations. Sótt 28. mars 2009 af vef Frontex: http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati/

Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publications.

Gibney, M. J. (2004). *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Resopnse to Refugees.* Cambridge: University Press.

Goodwin-Gill, G. S. (1998). *The Refugee in International Law* (2 ed.). Oxford: Clarendon Paperbacks.

Guild, E. (2006). The Humanitarian Crisis in Lebanon and the EU: Refugees, Displaced Persons and Competence. *Challenge. Liberty&Security*. 29. júlí 2006. Sótt 23. mars 2009 af vef Challenge. Liberty&Security: http://www.libertysecurity.org/article1057.html

Guild, E., Carrera, S., & Geyer, F. (2008). The Commission's New Border Package Does it take us one step closer to a 'cyber-fortress Europe'? *Policy Brief, 154.* (Mars 2008). Centre for European Policy Studies. Sótt af 04. apríl 2009 vef Challenge: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_PB154_Entry-exit_system_e-version.pdf

Guiradon, V. (2004). Immigration and Asylum: A High Politics Agenda. Í Maria Green Cowles og Desmond Dinan (ritstjórar), *Developments in the European Union.* Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

Guterres, A. (2006). Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, to the European Parliament. Brussels, 21 February 2006. Sótt 21. mars 2009 af vef Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/43fb121d4.html

Hathaway, J.C. og Foster, M. (2001). Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination. Paper commissioned by UNHCR as a background paper for an expert roundtable discussion organised as part of the Global Consultation on International Protection in the context of the 50th anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. Sótt 19. mars 2009 af vef Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhcr.org/publ/PUBL/419db69d4.pdf

Hatton, Timothy J. 2005. European Asylum policy. *National Institute Economic Review (194)*106. Bls. 106-119.

Huruwitz, A. (1999). The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment. *International Journal of Refugee Law, 11*(4), 646-677.

Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration *Journal of Common Market Studies, 38*(5), 751-777.

ICAO. (e.d.). Doc 9303. Machine Readable Travel Documents. Sótt 03. apríl 2009 af vef Alþjóðaflugmálastofnunarinnar ICAO: http://www2.icao.int/en/MRTD/Pages/Doc9393.aspx

In Turku EU ministers of Justice and Home Affairs focus on preparations for the European Council in Tampere. Sótt 10. mars 2009 af: http://presidency.finland.fi/netcomm/News/showarticle932.html

Jastram, K., & Achiron, M. (2001). *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*. Geneva: UNHCR, IPU.

Justice and Home Affairs Ministers in Turku: Crime prevention should be intensified in EU member states. Sótt þann 10. mars 2009 af http://presidency.finland.fi/netcomm/news/showarticle945.html

King, R. (1995). European international migration 1945-90: a statistical and geographical overview. Í Russell King (ritstjóri), *Mass migration in Europe. The legacy and the future* (bls. 19-39). London: John Wiley & Sons Ltd.

Kroeger, A. (2007). Malta struggles with migrants. *BBC News* 9. júlí 2007. Sótt 23. mars 2009 af vef BBC News: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6283736.stm

Laeken European council 14-15 december 2001. Presidency Conclusions. Council of the European Union. (2001) Sótt 08. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://ec.europa.eu/justice_home/news/laecken_council/en/conclusions.htm

Lambert, H. (2006). The EU Asylum Qualification Directive, its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law *International and Comparative Law Quarterly, 55*(1), 161-192.

Lavenex, S. (2005). Governance in an enlarging 'area of freedom, security and justice´. Í Amy Verdun og Osvaldo Croci (ritstjórar), *The European Union in the wake of Eastern Enlargement. Institutional and policy-making challenges* (bls. 117-133). Manchester: University Press.

Levy, C. (2005). The European Union after 9/11: The Demise of a Liberal Democratic Asylum Regime? *Government and Opposition, 40*(1), 26-59.

Lubbers, R. (2004). EU should share asylum responsibilities, not shift them. Sótt 6. nóvember 2008 af vef Flóttamannstofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhcr.org/news/NEWS/418b44184.html

Lubbers, R. (2005). Talking Points for the Informal Justice and Home Affairs Council. Luxembourg 29. janúar 2005. Sótt 6. nóvember 2008 af vef Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/admin/opendoc.htm?tbl=ADMIN&page=home&id=41fb91342

Lögregluáætlun 2007-2011. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Lögregluvefurinn. (e.d.). *Schengen. Samvinna landamæra á milli.* Sótt 9. nóvember 2008 af Lögregluvefnum: http://www.logreglan.is/displayer.asp?cat_id=341

Mannréttindasáttmáli Evrópu, Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis (1950). Sótt 09. janúar 2009 af vef Mannréttindskrifstofu Íslands: http://www.humanrights.is/log-og-samningar/mannrettindasamningar/evropuradid/echr/

Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, samþykkt á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna hinn 10. desember 1948.□). Sótt 13. október 2008 af vef Mannréttindskrifstofu Íslands: http://www.humanrights.is/log-og-samningar/mannrettindasamningar/sameinudu-tjodirnar/Undirflokkur/

Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.). *Flóttamenn og hælisleitendur.* Sótt 13. mars 2009 af vef Mannréttindskrifstofu Íslands: http://www.humanrights.is/mannrettindi-og-island/hopar/flottamenn-og-haelisleitendur/

Mead, N. (2005). Melilla: bloodbath on the Africa-Europe frontier. *Open Democracy.* (09. október 2009). Sótt 24. mars 2009 af vef Open Democracy: http://www.opendemocracy.net/people-africa_democracy/melilla_2905.jsp

Mingst, Karen A. (2004). *Essentials of International Relations* (3.útgáfa). New York-London: W.W. Norton & Company.

Monar, J. (2002). Institutionalising Freedom,Security, and Justice. Í J. Peterson og M. Shackleton (ritstjórar), *The Institutuions of the European Union* (bls. 186-209). New York: Oxford University Press.

Monar, J. (2004). The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs. *European Foreign Affairs Review, 9*, bls. 395-415.

Monar, J. (2006). Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress. *European Integration, 28(5)*, bls. 495-509.

Monar, J. (2007). Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies, 45*. Annual Review, bls. 107-124.

van Moppes, D. (2006). The African Migration Movement: Routes to Europe. *Working papers Migration and Development series Report No. 5*. Research Group Migration and Development (Department of Human Geography) Radboud University, Nijmegen, The Netherlands in collaboration with the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Social Affairs and Employment, The Hague, The Netherlands, and the Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI), The Hague, The Netherlands.

Morgunblaðið. (2005, 29. september). Innflytjendur létust af völdum gúmmíkúlna. Sótt 24. mars 2009 af vef Morgunblaðsins: http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2005/09/29/innflytjendur_letust_af_voldum_gummikulna/

Morgunblaðið. (2005, 10. nóvember). Chirac og Zapatero ræða málefni innflytjenda. Sótt 24. mars 2009 af vef Morgunblaðsins: http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2005/11/10/chirac_og_zapatero_raeda_malefni_innflytjenda/

Neal, A. W. (2009). Securitization and the Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies, 47*(2), 333-356.

Nicholson, F., & Twomey, P. (1999). *Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes.* Cambridge: University Press.

Nugent, N. (2006). *The Government and Politics of the European Union* (6. útgáfa). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.

OAU. (1969). Samningur um sérstök málefni er varða flóttamenn í Afríku. Samninginn má fina í heild sinni á vef Afríkusambandsins: http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Refugee_Convention.pdf skoðað 30. janúar 2009.

OECD. (2008). *International Migration Outlook. Annual Report 2008 Edition. SOPEMI.*

Ólafur Þ. Stephensen. (1997, 26.mars) Innlimun Schengen í 1. stoð erfið. Ísland og ríkjaráðstefna ESB. *Morgunblaðið.* Sótt 18.mars 2008 af vef Morgunblaðsins: http://mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=322555

Pastore, F. (2006). How to assess the first stage of the EU's asylum policy. *Towards a Common European Asylum Policy. EPC Issue Paper No 49, october 2006*, 14-18.

Priorities of the Czech EU Presidency. (2009). *Schengen cooperation, border protection and visa policies.* Sótt 04. apríl 2009 af vef EU2009.cz: http://www.eu2009.cz/en/eu-policies/justice-and-home-affairs/priorities-of-the-czech-presidency/priorities-of-the-czech-eu-presidency-636/

Rauði kross Íslands. (e.d). *Meðferð hælisumsóknar. Endursending*. Sótt 13. mars 2009 af vef Rauða kross Íslands: http://redcross.is/Apps/WebObjects/RedCross .woa/wa/dp?id=1000342

Redpath, J. (2005). *Biometrics and International Migration* (Vol. 5). Geneva: International Organization for Migration.

Runner, P. (2008, 30.desember). More and more Africans risk sea crossing to EU. *EUObserver* 30.desember 2008. Sótt 08. janúar 2009 af vef EUObserver: http://euobserver.com/851/27334

Samningur um framkvæmd Schengen-samkomulagsins frá 14. júní 1985 milli ríkisstjórna Benelux-efnahagssambandsins, Sambandslýðveldisins Þýskalands og Lýðveldisins Frakklands um afnám í áföngum á eftirliti á sameiginlegum landamærum. (1990). Sótt 31.mars 2009 af vef Utanríkisráðuneytisins: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/framkvaemd.pdf

Samningur um réttarstöðu flóttamanna. (1951). Undirritaður í Genf þann 28. júlí 1951. Samninginn má finna í heild sinni á vef Mannréttindaskrifstofu Íslands: http://www.mannrettindi.is/log-og samningar/ mannrettinda- samningar/ sameinudu-tjodirnar/ flottamannasamningur/

Seville European Council 21 and 22 June 2002. Presidency Conclusions. Council of the European Union. (2002). Sótt 08. mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://europa.eu/european-council/index_en.htm þann

Shacknove, A. E. (1985). Who is a refugee? *Ethics, 95*(2), 274-284.

Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitaefni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. (2007). *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*. Forsætisráðuneytið. Sótt 26. september 2008 af vef forsætisráðuneytisins: http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf

Spiegel. (2008, 8. júlí). Sarkozy Fails to Push through Fortress Europe Plan [Electronic Version]. Sótt 11. júlí 2008 af vef *Spiegel:* http://www.spiegel.de/inte rnational/europe/0,1518,564674,00.html

Spijkerboer, T. (2007). The Human Costs of Border Control. *European Journal of Migration and Law, 9*, bls. 127-139.

Stalker, P. (2002). Migration Trends and Migration Policy in Europe. *International Migration, 40*(5), 151-179.

Statewatch. (2003). Biometrics - the EU takes another step down the road to 1984. *Statewatch News online*. Sótt 05.apríl 2009 af vef Statewatch: http://www.statewatch.org/news/2003/sep/19eubiometric.htm

Stefán Már Stefánsson. (2000). *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Tampere European Council Conclusions. (1999). Tampere European Council 15 and 16 october 1999. Presidency Conclusions. Sótt 02. febrúar 2009 af vef Evropusambandsins: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

The EU and Fundamental rights - The wider context. (e.d.). Justice and Home Affairs. The Charter of fundamental rights. Sótt 30. janúar 2009. af vef Evrópusambandsins: http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/rights.html

The Hague Programme - Ten priorities for the next five years. (2005). 5 year Action Plan for Freedom, Justice and Security. European Commission. Sóttþann 03.mars 2009 af vef Evrópusambandsins: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm

The story of Tampere: an undemocratic process excluding civil society. (2003). Sótt 08. mars 2009 af vef StateWatch: http://www.statewatch.org/news/2003/sep/tampere.pdf þann

The Symbols of the EU. (e.d). Sótt 31. janúar 2009 af vef Evropusambandsins: http://europa.eu/abc/symbols/index_en.htm

Thielemann, E. R. (2005). Towards Refugee Burden-Sharing in the European Union State Interests and Policy Options. *Prepared for the Ninth Biennial International Conference of the European Union Studies Association (USA), March 31-April 2 2005, Austin, Texas*.

Tzilivakis, Kathy. (2008, 21. febrúar). Greece under fire for refugee policies. Sótt 21. mars 2009 af vef Spero News: http://www.speroforum.com/site/article.asp?id=14570

Uçarer, E. M. (2001). Managing Asylum and European Integration: Expanding Spheres of Exclusion? *International Studies Perspectives, 2*(3), 288–304.

Ugur, M. (1995). Freedom of movement vs. exclusion: A reinterpretation of the 'insider' - 'outsider' divide in the European Union *The International Migration Review, 29*(4), 964-999.

UNHCR. (2005, 12. október). Rights expert expresses deep concern over situation of migrants in Morocco and Spanish enclaves, urges end to collective deportations. [Electronic Version]. *Press Release*. Sótt 27. mars 2009 á vef Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna: http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/45946F1E318D8B95C12570980031B24A?opendocument

UNHCR. (2007). States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. *Refugee Survey Quarterly*, 26(4).

UNHCR. (2008-a.). Protecting Refugees & the role of UNHCR 2007-2008. UNHCR. The UN Refugee Agency.

UNHCR. (2008-b.). *2007 Global trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees,Internally Displaced and Stateless Persons.* Division of Operational Services, Field Information and Coordination Support Section, júni 2008.

Útlendingastofnun. (e.d.). Dublin II reglugerðin. Sótt 13. mars 2009 af vef útlendingastofnunar: http://www.utl.is/utlendingastofnun/haelissvid/DublinII/ þann

Verlinden, A. (2006). From Migration Control to Migration Governance Elements for an Inclusive, Dialogical Approach towards Worldwide Migration. *Migration Processes in Central and Eastern Europe: Unpacking the Diversity*, 72-75.

Whittaker, D. J. (2006). *Asylum Seekers and Refugees in the Contemporary World*. London, New York: Routledge.

Yfirlitsskýrsla sendiráðs Íslands í Brussel. (2008). Sótt 28. október 2008 af vef iceland.org: http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskyrslaf.hl.ars2008.doc.pdf