

Nefndarálit

um till. til þál. um fullgildingu samnings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og konungsríkið Noregur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna.

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

Evrópuhugsjónin er í meginatriðum reist á tveimur stoðum, efnahagslegri og pólitískri. Aukin Evrópusamvinna var ekki síst svar við þeim lærdómi sem þjóðir álfunnar höfðu dregið af hildarleik seinni heimsstyrjaldarinnar og pólitísk samvinna var aukin einkum í því skyni að minnka hættuna á átökum þjóða í millum. Augljóst er að það hefur borið ávöxt. Evrópusamvinnan á sér hins vegar einnig efnahagslega hlið. Sameiginlegur innri markaður Evrópu var einkanlega skapaður til þess að stuðla að aukinni velferð þjóðanna í Evrópu. Með því að brjóta niður múra, auðvelda efnahagslega starfsemi yfir landamæri og draga þannig úr viðskiptakostnaði komust menn að raun um að hægt væri að bæta lífskjör í Evrópu svo um mun- aði.

Schengen-samstarfið er sannarlega í anda þess stjórnmalalega samstarfs sem Evrópuhugsjónin byggist á. Á hinn bóginn er jafnljóst að Schengen-samstarfið gengur þvert gegn markmiðum um efnahagslegan ávinning af Evrópusamstarfi. Schengen-samstarfið hefur í för með sér umtalsverðan kostnað sem borinn verður uppi af skattborgurum eða þeim sem ferðast um Schengen-svæðið og eftir atvikum flugrekendum á svæðinu. Hvað Íslendinga áhrærir er ljóst að ekki hefur verið leitað annarra leiða, en að gerast aðilar að Schengen.

Örlög norræna vegabréfasambandsins.

Hér á landi hefur mest áhersla verið lögð á að Schengen sé leið til þess að verja það samstarf sem ríkt hefur um vegabréf innan Norðurlandanna. Þetta er þó ekki alveg svo. Með Schengen fellur það samstarf í rauninni niður og Norðurlöndin verða jafnsett öðrum ríkjum sem standa að Schengen-samstarfinu. Sérstaða Norðurlandasamstarfsins að þessu leyti fellur því varanlega úr gildi.

Bretar og Írar utan Schengen.

Þá er og ástæða til þess að vekja sérstaka athygli á því að tvö ríki innan Evrópusambandsins sem Íslendingar hafa mikil samskipti við, Írland og Bretland, verða ekki aðilar að Schengen-samstarfinu. Í því sambandi má benda á að næstflestir ferðamenn hingað til lands komu einmitt frá Bretlandi á síðasta ári, eða ríflega 31 þúsund, og Írland er með vinsælli viðkomustöðum Íslendinga á erlendri grund. Upplýsingar af þessu tagi, þ.e. um komu farþega hingað til lands, munu hins vegar heyrast sögunni til með aðild okkar að Schengen-samstarfinu. Upplýst er að ógerningur verður að skrá komu ferðamanna hingað til lands eftir ríkisfangi. Þar með glatast mikilvæg tæki til markaðssetningar í ferðaþjónustu auk þess sem söfnun mikilvægra hagtalna líður undir lok.

Áhrifin á ferðapjónustuna.

Við ákvörðun um frekari skref í Evrópusamvinnu er vitaskuld þýðingarmikið að gera sér grein fyrir áhrifunum á atvinnulífið í landinu. Hvað okkur áhrærir er augljóst að áhrifin verða að mestu á sviði ferðamála. Schengen-samstarfið þýðir að niður fellur hefðbundin skoðun vegabréfa á landamærum aðildarríkjanna. Engu síður — og á það er lögð gríðarmikil áhersla af hálfu hlutaðeigandi — mun verða haldið áfram margs konar persónueftirliti, á flugstöðvum af hálfu flugrekstraraðila og víðar. Fólk sem ferðast innan Schengen-svæðisins mun því eftir sem áður þurfa að bera persónuskilríki sem viðurkennd eru á svæðinu. Líklegast má því telja að almennt muni fólk sem ferðast þar hafa vegabréf í farteski sínu.

Ljóst er að flugrekendur munu standa frammi fyrir yfirgripsmiklum breytingum í starfs-umhverfi sínu með tilkomu Schengen-samstarfsins. Ekki síst á það við hér á landi vegna sérstöðu og legu landsins. Erfitt er að sjá nokkurn umtalsverðan ávinning af þessu samstarfi fyrir atvinnugreinina. Vandinn sem flugfélögin standa frammi fyrir getur hins vegar orðið umtalsverður nema gripið verði í taumana af hálfu stjórnvalda, með kostnaði sem ríkissjóður þyrfti þá að bera. Í þessu sambandi má sérstaklega nefna eftirfarandi þætti:

1. Við það að Íslendingar taka að sér landamæraeftirlit á ytri landamærum Schengen-svæðisins má ætla að álag á þessu sviði aukist svo um munar. Tafir við það gætu orðið okkur afar dýrkeyptar og þá ekki síst fyrir flugfélögin. Þannig hafa Flugleiðir hf. hlotið alþjóðlega viðurkenningu og verið valdar fjórða besta flugfélagið og Keflavíkurflugvöllur sömuleiðis verið útnefndur áttundi besti flugvöllur heims og þriðji besti í Evrópu. Hvað tengiflug áhrærir kemur Keflavíkurflugvöllur sérlega vel út vegna hraðrar og skilvirkrar afgreiðslu. Mjög mikilvægt er að unnt verði að viðhalda þessu, enda getur breyting til hins verra á þessu sviði haft afar skaðvænleg áhrif á ferðapjónustu okkar í heild og stöðu flugfélaganna. Ljóst er að mjög miklu þarf að kosta til svo að afgreiðsla á þessu sviði versni ekki. Gengið er út frá því að hvorki farþegar né flugrekstraraðilar þurfi að borga þann brúsa, heldur lendi kostnaðurinn á hinu opinbera.
2. Í annan stað er ljóst að umtalsverður kostnaður fellur til vegna aðildar okkar að Schengen-samstarfinu. Upplýst hefur verið að ríkissjóður hafi verið skuldbundinn til að greiða bæði stofnkostnað og rekstrarkostnað þann sem hlýst af aðild Íslands að Schengen og að ekki verði lagðar á viðbótarálögur vegna þess.
3. Þá liggur fyrir að aðild að Schengen mun breyta í mörgu því eftirlitshlutverki sem ávallt fylgir alþjóðlegum flugrekstri. Eftirlitsskylda hvílir á flugrekendum og hefur leitt til þess að þeir eða aðrir sem sjá um afgreiðslu á flugvöllum þurfa að skoða vegabréf farþega. Það er því misskilningur að vegabréfaeftirlit innan Schengen-svæðisins falli niður. Reyndin er sú að eftirlitið breytist.

Af þessu má ráða að grípa þarf til margvíslegra ráðstafana til þess að tryggja að ferðapjónustan sé jafnsett eftir sem áður. Eigi kostnaður af þeim ekki að lenda á flugrekstraraðilum verður hann borinn uppi af eigendum flugstöðvarinnar, íslenska ríkinu. Arðsemi byggingarinnar og fjárfestingarinnar sem í henni liggur mun því minnka sem því nemur.

Mikil kostnaðaraukning hins opinbera.

Í utanríkismálanefnd hefur mjög verið kostað kapps um að varpa ljósi á kostnað af Schengen-samstarfinu. Skipta má þessum kostnaði í tvennt, annars vegar stofnkostnað og hins vegar rekstrarkostnað. Ljóst er að meginhluti þessa kostnaðar stafar af fjárfestingu og eftirliti í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þó liggur fyrir að einnig er stofnað til kostnaðar vegna Schengen-samstarfsins í ýmsum höfnum landsins og í flugstöðvum á Akureyri og Egilsstöð-

um. Framkvæmdum er lokið á síðarnefnda flugvöllum, en ekki verður ráðist í breytingar á Akureyri fyrr en á næsta ári. Ekki er upplýst um kostnað vegna þessara tveggja flugvalla.

Eftirlit með umferð á sjó verður þannig háttáð að á hana er alltaf litið sem umferð frá þriðja ríki. Gildir þá einu hvort um er að ræða íslensk eða erlend skip, fiskiskip í óreglubundnum siglingum til útlanda, fraktskip í reglubundnum siglingum eða skip innan eða utan Schengen-svæðis. Undantekning frá þessu eru siglingar ferjunnar Norrænu sem hingað kemur frá Schengen-svæði.

Hvað Flugstöð Leifs Eiríkssonar varðar er ljóst að þar er þörf á umtalsverðri stækkun vegna aukinnar umferðar um flugvöllinn. Áætlaður kostnaður við stækkunina er um 3,6 milljarðar króna. Þar af er talið að kostnaður vegna Schengen sé á bilinu 500–900 millj. kr., eða allt að fjórðungi heildarkostnaðar. Ljóst má vera að almennt þarf að miða alla uppbyggingu við tvenns konar farþega, þá sem ferðast innan Schengen-svæðisins og hina sem ferðast inn á svæðið. Þetta á við um hið opinbera sem á og rekur Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Auk þessa fellur til umtalsverður annar kostnaður vegna Schengen-samstarfsins og er gert ráð fyrir um 200 millj. kr. vegna þessa í fjárlagaliðum dómsmálaráðuneytis, að langmestu leyti vegna stofnkostnaðar. Þegar hefur verið veitt heimild til þess að ráða tíu lögreglumenn og þrjá tollverði.

Kostnaður annarra rekstraraðila.

Þá er ótalin sá stofn og rekstrarkostnaður sem fellur til hjá rekastraraðilum sem hafa með höndum verlsunarrekstur í flugstöðinni. Nú verða þeir að setja upp og starfrækja rekstur á tveimur stöðum, annars vegar á Schengen-svæðinu og hins vegar fyrir aðra farþega. Ógerlegt er á þessu stigi að meta þennan kostnað, en ljóst má vera að hann getur orðið umtalsverður. Á þetta hefur Ferðamálaráð meðal annars bent í umsögn sinni um málið.

Samstarf gegn glæpastarfsemi.

Áratugum saman hafa íslensk lögregluþing tekið þátt í alþjóðlegu lögreglusamstarfi til þess að ná betri tökum í baráttunni gegn glæpastarfsemi. Í tengslum við Schengen-samstarfið verður settur upp viðurhlutamikill banki sem geymir margháttáðar upplýsingar er að gagni gætu komið í baráttunni við óaldarlýð og glæpamenn. Schengen-upplýsingakerfið (SIS), sem svo er kallað, er byggt upp á þann hátt að annars vegar er um að ræða sérstakan landshluta kerfisins þar sem upplýsingar frá öllum löndunum eru varðveittar og hins vegar er miðlægur hluti kerfisins sem er staðsettur í Strassborg og annast miðlun upplýsinga til aðildarríkjanna. Í þessu kerfi verða varðveittar margháttáðar og yfirgripsmiklar upplýsingar, svo sem um eftirlýsta og óæskilega einstaklinga, týnda einstaklinga, vitni o.fl. Auk þessa verður komið á fót svokölluðum SIRENE-skrifstofum í aðildarlöndunum, sem annast upplýsingamiðlun og annað það er varðar rekstrur Schengen-upplýsingakerfisins. Settar hafa verið fram tillögur um ráðningu 10–12 starfsmanna vegna SIRENE-skrifstofunnar á Íslandi. Ekki þarf að taka það fram að þessi nýja starfsemi verður að sjálfsögðu staðsett í Reykjavík og mun því stuðla að atvinnusköpun á því atvinnusvæði.

Aðild að Schengen er ekki forsendan.

Ljóst er að alþjóðlegt samstarf af því tagi sem Schengen-upplýsingakerfið er gefur færi á betri árangri í viðureign við afbrotamenn. Hitt má líka sjá að Schengen-samstarfið er vitaskuld ekki forsenda upplýsingabanka af þessu tagi. Vel má hugsa sér að því verði komið við í samstarfi ríkja utan og innan Schengen-samstarfsins. Á það reyndi á hinn bóginn ekki í viðræðum okkar við Schengen-ríkin. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að benda á að Bretar og

Írar munu standa utan Schengen-samstarfsins. Þeir hafa á hinn bóginn gengið frá sérstökum samningum sem gerir þeim kleift að taka þátt í þeim hluta samningsins sem þeir kjósa. Þeir munu þannig fá sérstaka meðferð og alls ekki þá sömu og aðrir er utan samstarfsins standa. Þannig liggur fyrir að þegnum Írlands og Bretlands verður ekki slegið upp sjálfvirkt í SIS-kerfinu þegar þeir koma frá þriðja ríki. Öðrum farþegum frá þriðju ríkjum verður hins vegar slegið upp í upplýsingakerfinu. Þetta er athyglisvert í ljósi þess að Írar og Bretar standa utan Schengen-samstarfsins en munu njóta sömu réttinda á Schengen-svæðinu og ríkisborgarar aðildarríkja þess.

Landamæraeftirlit okkar í hendur annarra ríkja.

Með tilkomu Schengen-samstarfsins verður gríðarleg breyting á eftirliti okkar með komu útlendinga. Kjarni málsins er sá að með aðild okkar að Schengen-samstarfinu verður landamæraeftirlit Íslands ekki lengur í okkar höndum nema að nokkru leyti. Um leið og einstaklingur er kominn inn á Schengen-svæði, hvort sem það er á Ítalíu, Grikklandi, Hollandi eða á Norðurlöndunum svo dæmi séu tekin, lýkur vegabréfaeftirlitinu. Alkunna er að víða er uppi mikil gagnrýni á framkvæmd landamæraeftirlits í ýmsum löndum þeim sem við felum nú framkvæmd landamæraeftirlits fyrir okkar hönd. Vitað er að gríðarlegur fjöldi ólöglegra innflytjenda er nú búsettur á Schengen-svæðinu. Þeir eiga nú greiða leið hingað til lands. Matskennt persónueftirlit af því tagi sem heimilt verður að viðhafa mun ekki koma í veg fyrir að ólöglegir innflytjendur haldi hingað kjósi þeir svo.

Stefnan mörkuð í upphafi.

Á margan hátt stöndum við nú frammi fyrir orðnum hlut. Sú stefna var mörkuð í upphafi að ganga til Schengen-samstarfsins sem fullgildir aðilar. Ljóst má vera af framansögðu að miklu verður kostað til. Ekki hefur verið látið reyna á aðra kosti, svo sem að fara svipaðar leiðir og Bretar og Írar, þjóðir sem við höfum mikið og gott samstarf við. Af því leiðir að við stöndum ekki frammi fyrir góðum kostum, sem annars hefði verið unnt að vinna að. Undirritaður mun því sitja hjá við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 20. mars 2000.

Einar K. Guðfinnsson.