

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 1. minni hluta utanríkismálanefndar.

Inngangur.

Það má vera okkur Íslendingum nokkurt umhugsunarefni hversu lítil umræða hefur orðið um mögulega aðild eða þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu allt frá því að ljóst varð fyrir um hálfum áratug að til þess gæti komið. Í kjölfar yfirlýsingar forsætisráðherra Norðurlanda á fundi í Reykjavík 27. febrúar 1995, þar sem því var lýst yfir að norræna ríkin mundu fylgjast að og hafa sameiginlega afstöðu til þátttöku eða eftir atvikum þess að taka ekki þátt í Schengen-samstarfinu með það að markmiði að tryggja framtíð hins svokallaða norræna vegabréfasambands, varð ljóst að komið gæti að því að Ísland gerðist aðili að Schengen-samningnum. Engu síður hefur sáralítill umræða orðið hér um málið og stjórnvöld hafa lítið gert til þess að upplýsa almenning um hvað í vændum er. Þvert á móti hafa tillögur, m.a. tillöguflutningur á Alþingi sem miðaði að því að gera úttekt á kostum og göllum aðildar fyrir Íslendinga og stuðla að umræðu og upplýsingu um málið, ekki hlotið afgreiðslu, sbr. tillögu til þingsályktunar um úttekt á Schengen-aðild og innflutningi fikniefna (þskj. 11, 11. mál 123. löggjafarþings) sem flutt var af Hjörleifi Guttormssyni og Kristínu Ástgeirsdóttur. Undirritaður vill því í byrjun gagnrýna þetta sleifarlag við undirbúning málsins og hlýtur það að skrifast að verulegu leyti á reikning stjórnvalda hversu lítil umræða hefur farið fram og litlum upplýsingum hefur verið miðlað um jafnstórt og afdrifaríkt skref og aðild Íslands að Schengen-samningnum mundi verða. Annars staðar á Norðurlöndum, t.d. í Danmörku og Noregi, hefur orðið mikil umræða meðal almennings, fræðimanna og stjórnmalamanna, enda eiga hér í hlut mál sem yfirleitt eru talin með þeim viðkvæmari og umdeildari þegar kemur að sjálfstæði ríkja og spurningunni um framsal þess til alþjóðlegra stofnana eða bandalaga. Af þessum sökum er þegar ljóst að við Íslendingar erum mjög vanbúnir að hefja þátttöku í þessu samstarfi en margt fleira kemur til sem gerð verður grein fyrir hér á eftir.

Aðdragandi málsins.

Í byrjun er rétt að gera sér grein fyrir því hvernig Schengen-samstarfið er til orðið. Samstarfið dregur nafn sitt af því að fimm aðildarríki Evrópusambandsins, Benelúx-löndin, Frakkland og Þýskaland, undirrituðu samkomulag 14. júní 1985 í smábænum Schengen í Lúxemborg um að fella smám saman niður eftirlit á sameiginlegum landamærum þessara ríkja. Til þessa samnings er vitnað sem Schengen-samkomulagsins. Rétt er að hafa í huga að hér er um að ræða sömu lönd og eiga sér lengsta sögu samstarfs á meginlandi Vestur-Evrópu og í reynd þau ríki þar sem landamæri voru þegar orðin mjög óglögg og mikið er um að fólk sækji vinnu daglega til og frá yfir landamæri. Þessi ríki eiga sér langa hefð samskipta, mynda

í raun sameiginlegt atvinnu- og samskiptasvæði, með skyld tungumál og minnihlutahópa sem tala tungumál nágrannaríkanna innan landamæra o.s.frv. Staða þeirra er ósambærileg við t.d. stöðu eyríkjanna Englands og Írlands að ekki sé talað um Ísland. Þessi ríki vildu ganga lengra eða hraðar fram í því að uppfylla það meginmarkmið Rómarsáttmálans að afnema hindranir við frjálstri för manna. Sökum þess hversu viðkvæm og umdeild mál sem varða innri mál ríkja eins og landamæravörslu, vegabréfaeftirlit og persónueftirlit á landamærum hafa reynst hafði lítið miðað í þeim efnum þegar þarna var komið sögu árið 1985. Þannig varð Schengen-samkomulagið til og lifði sjálfstæðri tilveru eða stóð á eigin fótum utan stofnana Evrópusambandsins þó svo að það fjallaði um þætti sem voru einnig meðal meginmarkmiða þess. Með reglum Evrópubandalaganna frá 1986 um innri markaðinn kemst á vettvangi bandalagsins skriður á að tryggja frjálsta för einstaklinga en þó náðist ekki samstaða milli allra aðildarríkanna um hversu langt skyldi ganga. Með tilkomu Maastricht-sáttmálans árið 1993 var uppbyggingu Evrópusambandsins breytt og þriggja stöða beinagrindin búin til og þar eru í fyrstu stöðinni grunnreglur Evrópubandalagsins um innri markaðinn og það sem honum tilheyrir. Loks er svo með Amsterdam-samningnum eða Amsterdam-sáttmála Evrópusambandsins Schengen-fyrirkomulagið innlimað í Evrópusambandið. Ákvæðum samningsins var í raun skipt upp milli einstakra stöða, þar á meðal gekk Schengen að talsverðum hluta til inn í fyrstu stöð þar sem hið yfirþjóðlega vald er á ferðinni. Þennan aðdraganda málsins þarf að hafa í huga þegar metið er hvort skynsamlegt sé fyrir ríki eins og Ísland, sem ekki er aðili að Evrópusambandinu og ætlar sér væntanlega ekki að gerast aðildarríki í fyrirsjáanlegri framtíð, að reikna með því að taka þátt í þessu ferli þegar ljóst er að það hefur nú verið innlimað inn í sjálft Evrópusambandið. Margs konar vandamál, þjóðréttarleg, lagaleg og sem varða sjálfstæði og fullveldi, hljóta að koma upp þegar ríki eins og Ísland, eða þess vegna Noregur, sem ekki eiga aðild að Evrópusambandinu gerast eftir sem áður þátttakendur í samstarfinu. Einnig vegna þess að Schengen er ekki né verður kyrrstætt fyrirbæri heldur mun það þróast og hverfa smátt og smátt inn í regluverk ESB þannig að hætt verður að gera greinarmun á ákvæðum þess og öðrum hlutum samstarfsins.

Schengen-hluti af ESB.

Í ljósi þess sem áður sagði um innlimun Schengen-samningsins í reglur Evrópusambandsins á grundvelli Amsterdam-sáttmálans hefði verið æskilegast að hefja umræðu um mögulega þátttöku Íslands á grundvallarspurningunni um stöðu Íslands gagnvart Evrópusambandinu á komandi árum. Með öðrum orðum var eðlilegast að spyrja fyrst þessarar spurningar: Mun Ísland verða aðili að Evrópusambandinu í fyrirsjáanlegri framtíð? Sé niðurstaðan sú sem undirritaður er talsmaður fyrir, að við Íslendingar mótum okkur þá skýru stefnu að Ísland ætli í komandi árum að gæta hagsmuna sinni utan Evrópusambandsins, án aðildar, en með góðum samskiptum við það og samningum um viðskipti og samvinnu, hlýtur það þegar af þeim orsökum að teljast mikið álitamál hvort skynsamlegt sé fyrir okkur að gerast aðilar að Schengen-samstarfinu. Hins vegar er eðlileg afstaða þeirra sem telja að Ísland muni fyrr eða síðar lenda inn í Evrópusambandinu að vilja einnig vera stuðningsmenn þess og talsmenn að við séum þátttakendur í Schengen.

Aðrir kostir.

Í fljótu bragði virðast kostirnir í stöðunni fyrst og fremst vera tveir, þ.e. að eiga aðild að Schengen-samstarfinu á grundvelli einhvers konar aukaaðildar eins og nú stefnir í samkvæmt tillögu ríkisstjórnarinnar eða að standa þar algerlega fyrir utan. Ljóst er þó að ýmiss konar

millistig geta komið til greina, sbr. það að tvö af aðildarríkjum Evrópusambandsins, England og Írland, eru ekki þátttakendur í Schengen-samstarfinu. Þau ætla hins vegar að taka þátt í ýmsum hlutum samstarfsins, án þess að vera formlegir aðilar, til þess að geta haldið eftir réttinum til landamæraeftirlits eftir því sem þeim þykir þurfa. Helstu rökin sem fram hafa verið færð fyrir aðild Íslands hafa verið þau að ef við yrðum ekki með, á sama tíma og hinar Norðurlandþjóðirnar gengju inn, mundi norræna vegabréfasambandið leysast upp og má það til sanns vegar færa. Að sjálfsögðu hefði verið æskilegra að öll Norðurlöndin hefðu yfirvegað vandlega að halda sjálfstæði sínu fyrir utan Schengen-þátt Evrópusamstarfsins og leysa málið með samningum við það. Málið hefði fyrst og fremst verið vandasamt fyrir Danmörku sem hefur sameiginleg landamæri með Þýskalandi sem var þegar í Schengen. Um slíkt þýðir ekki að tala úr þessu.

Nauðsynlegt er að hafa í huga þann skýra eðlismun sem er á norræna vegabréfasamstarfinu og norrænu samstarfi eins og það er uppbyggt annars vegar og sem frá byrjun hefur verið hreint milliríkjasamstarf án nokkurs yfirþjóðlegs valds, og samstarfi á vettvangi Evrópusambandsins hins vegar. Þar með verður að telja Schengen þar sem umtalsvert valdaframsal til yfirþjóðlegra stofnana bandalagsins á sér stað. Schengen-samningurinn felur einnig í sér ýmsa aðra þætti sem voru alls ekki til staðar í norræna vegabréfasambandinu eins og sameiginlega upplýsingakerfið og fleira. Ekkert bendir til annars en að ýmsar millileiðir af því tagi að semja sérstaklega um stöðu Íslands gagnvart Schengen-samstarfinu og að semja um að Ísland mætti með einhliða ráðstöfunum t.d. tengjast öðrum Norðurlöndum áfram sérstaklega hefðu getað náð fram að ganga en á slíkt var aldrei látið reyna. Því miður tóku forsvarsmenn Íslendinga strax í byrjun, og þar með talið í samstarfi Norðurlandanna, upp þá stefnu að vinna að aðild okkar að Schengen-samstarfinu án þess að aðrir kostir væru skoðaðir sérstaklega eða samhliða. Loks má nefna þann möguleika að þó svo að Ísland hefði gerst aðili að Schengen-samstarfinu eða samið um aðild sína að því hefði mátt hugsa sér að hafa gildistöku eða þátttöku af okkar hálfu skilyrta eða veita að henni aðlögun. Okkur hefði þá gefist tími til að meta betur stöðuna og taka endanlega ákvörðun um hvort af þátttöku yrði síðar á grundvelli þeirra samninga sem fyrir lágu. Sá möguleiki væri út af fyrir sig enn fyrir hendi að Ísland fullgilti fyrir sitt leyti Schengen-samninga Evrópusambandsins við Ísland og Noreg en tæki sér síðan lengri tíma til að taka endanlega ákvörðun um hvort eða hvenær samningurinn kæmi til framkvæmda hér. Afleiðing þess yrði fyrst og fremst sú í byrjun að Ísland stæði utan Schengen-samningsins á meðan það ástand varði.

Undirbúningur málsins.

Áður var minnst stuttlega á slægan undirbúning málsins og verður að ítreka það hér að við skoðun þess í utanríkismálanefnd hafa fjölmargir lausir endar komið í ljós. Lítið samstarf og jafnvel ekkert samstarf hefur tekist milli aðila sem þó þyrftu eðli málsins samkvæmt að vera þátttakendur í ýmiss konar undirbúningi og viðbúnaði. Í fyrsta lagi ber að nefna baráttu gegn auknu flæði fíkniefna. Víða í Evrópu, og á Norðurlöndunum, hafa orðið miklar umræður um áhrif afnáms persónueftirlits á innri landamærum Schengen-svæðisins á flæði fíkniefna og jafnvel ferðalög glæpamanna um svæðið. Flestir viðurkenna í reynd þær hættur sem þessum breytingum eru samfara og að stjórnvöld verði varnarlítill gagnvart ferðalögum afbrotamanna um svæðið. Samt sem áður liggur fyrir að ekkert sérstakt samstarf er milli t.d. landlæknisebættisins eða annarra aðila sem sinna forvörnum og fíkniefnavörnum og lögregluvalda til að undirbúa gildistöku samningsins. Í öðru lagi má nefna kostnað. Í ljós kom við meðferð málsins að allar áætlanir um kostnað voru mjög á reiki og virðast tölur, t.d. í fjárlögum yfirstandandi árs hafa byggst nánast á ágiskun þar sem viðurkennt var á fundum

í utanríkismálanefnd 16. febrúar sl. að þá fyrst hefðu verið að berast til ráðuneytisins áætlanir um kostnað. Samstarf við framkvæmdaraðila eins og Flugmálastjórn og Siglingastofnun virðist hafa verið harla lítið að frátöldu því sem snýr að málefnum Keflavíkurflugvallar og framkvæmdum þar. Utanríkismálanefnd hefur í starfi sínu eytt miklum tíma í að reyna að grandskoða fjölmarga þætti sem óvissa virtist ríkja um. Má þar sem dæmi nefna vangaveltur um fyrirframskoðun á farþegaskrá og meðferð farþegaskráa, hvað væri heimilt og hvað ekki í sambandi við afhendingu þeirra o.s.frv. Nánar verður gerð grein fyrir þessum þáttum í framsöguræðu fyrir nefndarálit þessu en mergur málsins er að undirbúningi að gildistöku samningsins af okkar hálfu verður að teljast mjög ábótavant og fjölmargir lausir endar eru enn til staðar.

Kostir og gallar aðildar.

Ef reynt er að leggja málið niður fyrir sér út frá því hvaða kostir eru því samfara að vera með annars vegar og ókostir hins vegar má tína til eftirfarandi:

Kostir.

1. Til sanns vegar má færa að norræna vegabréfasambandið sé varðveitt með þátttöku allra Norðurlandanna í Schengen og á grundvelli aukaaðildar Íslands og Noregs að Schengen-samningnum. Rétt er þá að hafa í huga að Schengen er allt annað og meira en norræna vegabréfasambandið var. Það var eins og áður hefur komið fram hreint milliríkjasamstarf án nokkurs yfirþjóðlegs valds eða yfirþjóðlegra stofnana. Íslandi, þótt það hefði staðið utan Schengen-samningsins, væri væntanlega áfram í sjálfsvald sett að halda uppi lágmarkseftirliti og taka gild persónuskilríki, t.d. þegar um flug annars staðar frá Norðurlöndum væri að ræða, þó að það gæti ekki gilt gagnkvæmt vegna aðildar hinna Norðurlandanna að Schengen. Rétt er að hafa í huga sérstöðu Íslands í þessum efnum sem er umtalsverð sem eyju úti í miðju Atlantshafi mitt á milli Evrópu og Ameríku. Við erum að þessu leyti í allt annarri stöðu landfræðilega og hvað varðar samgöngur heldur en t.d. Noregur með sín löngu landamæri við Svíþjóð.

2. Ljóst er að með aðild að Schengen verður Ísland hluti af samgöngusvæði Evrópu, verður innan svæðisins og flugumferð héðan til Evrópu eins og hver önnur innanlandsflugumferð í þeim skilningi. Eftir umræður á Keflavíkurflugvelli um þessa hluti kom fram að það helsta jákvæða sem þessu gæti fylgt væri betri staði á flugvöllum fyrir vélar íslenskra flugfélaga, þær yrðu meðhöndlaðar sem innansvæðisflugumferð og fengju mögulega betri staði en flugvélar sem kæmu utan frá.

3. Vissulega geta falist möguleikar í að auglýsa stöðu Íslands í þessu sambandi, t.d. fyrir umferð frá Vesturheimi, þ.e. að Ísland sé þægilegt hlið inn í Schengen-svæðið. Þar verði fljótlegt og þægilegt að fara í gegnum það eftirlit sem fylgir komu inn á Schengen yfir ytri landamæri þess, enda séu þá innstæður fyrir slíkri auglýsingu eða kynningu á landinu.

4. Þeir sem sjá fyrir sér nánari þróun Íslands í átt til aðildar að Evrópusambandinu benda að sjálfsögðu á að með aðild Íslands að Schengen er tekið nokkuð stórt skref í þá átt.

Gallar.

1. Pólitísk staða Íslands. Stærsta og alvarlegasta spurningin sem þegar kemur upp tengist einfaldlega pólitískri stöðu Íslands og framtíðarsamskiptum Íslands við Evrópusambandið. Sé það stjórnarstefna og einörð afstaða að Ísland muni að óbreyttum aðstæðum og um fyrir-sjáanlega framtíð ekki gerast aðili að Evrópusambandinu en ætli sér að gæta hagsmuna sinna gagnvart því og eiga við það góð samskipti á öðrum grunni er þegar af þeim sökum stórkostlegt álitamál að Ísland eigi erindi inn í Schengen-samstarfið. Undirritaður er eindregið þeirrar skoðunar að svo sé ekki og við hefðum einmitt í þessu tilviki átt að velja aðra lausn. Reyna

hefði átt að ná tvíhliða samningi um stöðu Íslands gagnvart Schengen-samstarfinu og hefðum við í því sambandi getað höfðað m.a. til þess að meira að segja sum aðildarríki Evrópusambandsins eiga ekki aðild að samstarfinu.

2. Kostnaður. Ljóst er að mikill kostnaður verður af því fyrir Ísland að gerast aðili að Schengen-samstarfinu. Kostnaðartölur hafa að vísu verið mjög á reiki og upplýst hefur verið í meðferð málsins að menn hafi rennt tiltölulega blint í sjóinn í þeim efnum og geri út af fyrir sig enn. Ljóst er þó að stofnkostnaður hvað varðar búnað og rekstur, uppbyggingu skrifstofu og tækjakaup er umtalsverður og kemur til með að hlaupa á hundruðum milljóna króna. Yfirgnæfandi líkur eru á að rekstrarkostnaður kerfisins verði einnig mikill þannig að vonir manna um nokkra tugi milljóna króna virðast byggðar á mikilli bjartsýni svo ekki sé sagt óraunsæi í þeim efnum. Fyrirferðarmestur verður þó sennilega kostnaður sem hlýst af landamæraeftirliti, því að taka að sér að vera ytri landamæri Evrópusambandsins í vestri með tvöföldun húsnæðis og aðstöðu sem það kallar á. Upplýst var í ferð utanríkismálanefndar til Keflavíkur að fjárfestingaráform þar eru gífurleg og hafa tekið hröðum breytingum upp á við hvað kostnað snertir á undanförnum mánuðum. Þannig er fyrsti áfangi stækkunar flugstöðvarinnar í Keflavík sem nú er hafinn áætlaður vera nálægt 3,5 milljörðum kr. og er drjúgur hluti þess kostnaðar hreinn viðbótarkostnaður af þátttöku okkar í Schengen. Má sem dæmi nefna að hin nýja flugstöðvarbygging við enda núverandi landgangs þarf að vera á tveimur hæðum í staðinn fyrir að ein hefði nægt ef ekki hefði þurft að skilja að farþega innan og utan Schengen-svæðis eins og nauðsynlegt er. Ýmis aðstaða, t.d. hlið og borð til vegabréfa-skoðunar, þarf að vera margfalt betri en ef ekki kæmi til aðild að Schengen. Vissulega hefði þurft að ráðast í framkvæmdir í Keflavík hvort sem er en ljóst er að mun einfaldari og ódýrari bygging en nú stefnir í að reist verði hefði dugað. Samtals eru fjárfestingaráform í Keflavík af stærðargráðunni 6–8 milljarðar kr. á næstu 15–20 árum eða svo, þar af í þeirri byggingu sem þegar eru hafnar framkvæmdir við 2,6–2,7 milljarðar kr., auk ýmiss konar búnaðar og talsverðra framkvæmda í gömlu flugstöðinni. Í framhaldinu þyrfti sem fyrst, að mati þeirra sem kynntu utanríkismálanefnd framkvæmdaáformin í heimsókn til Keflavíkur, að ráðast í breikkun eða endurbætur á núverandi landgangi og er sú framkvæmd upp á 1 milljarð kr. Stækkun á álmum út úr viðbótarbyggingu sem koma til framkvæmda í 2. og 3. áfanga á árunum 2005–2007 og fram yfir 2015 kostar síðan 2 milljarða kr. hvor og ljóst er að allar þessar framkvæmdir eru mun dýrari og umfangsmeiri en þær þyrftu að vera ef ekki kæmi til aðild okkar að Schengen. Þannig þurfa allar þessar byggingar að vera á tveimur hæðum með tvöföldum búnaði og tvöfaldri þjónustu og aðstöðu vegna þess að ekki má blanda saman farþegum utan og innan svæðis. Fljótt á litið hlýtur einnig að leiða af þessu fyrirkomulagi umtalsvert rekstraróhagræði þar sem söluaðilar og þjónustuaðilar þurfa að hafa tvö og reyndar frekar þrjú sett af öllu þar sem ljóst er að í reynd myndar síðan gamla flugstöðin þriðju aðskildu eininguna í þessum rekstri. Ótalinn er svo sá stóraukni rekstrarkostnaður sem af þessu hlýtur að leiða, mun stærra húsnæði en ella þyrfti, lakari nýting, meiri mannaflí o.fl.

Fyrsti minni hluti er þeirrar skoðunar að því fari fjarri að öll kurl séu komin til grafar í þessum efnum og veruleg ástæða sé til að óttast að þeirrar tilhneigingar hafi gætt að gera eins lítið úr viðbótarkostnaði og mögulegt er.

3. Erfiðleikar í tengiflugi. Ljóst er að miðað við núverandi leiðakerfi og uppbyggingu millilandaflugs á Íslandi á vegum Flugleiða er einn þáttur sérstaklega viðkvæmur í rekstri þess fyrirtækis, þ.e. tengikerfið í Keflavík þar sem fjöldi flugvéla mætist og þúsundir farþega skipta um flugvél á leið til nýrra áfangastaða austan hafs eða vestan á mjög skömmum tíma snemma morguns og aftur í eftirmiðdaginn. Fátt má út af bera og litlar tafir mega verða á þessum tengingum til þess að áætlanir raskist ekki og miklir erfiðleikar skapist. Forsvars-

menn Flugleiða hafa því af eðlilegum ástæðum haft sérstakar áhyggjur af þessum þætti málsins og ljóst er að það getur skapað Flugleiðum mikla erfiðleika og valdið umfangsmiklu tjóni og röskun ef illa tekst til. Alls ekki er hægt að útiloka að til áreksra komi milli þeirra krafna sem aðild að Schengen og varsla á ytri landamærum skapa annars vegar og hins vegar þess skamma tíma sem til stefnu er til að afgreiða farþega utan Schengen-svæðis inn á svæðið og koma þeim í flugvélur sem eru að fara í ýmsar áttir til meginlands Evrópu. Til að reyna að tryggja að ekki komi til vandræða af þessum sökum hefur nýlega verið ákveðið að stækka nýju tengibygginguna og fjölga þar hliðum eða borðum til vegabréfaskoðunar, sem aftur kallar á aukinn rekstrarkostnað og meiri mannafla.

4. Afnáam persónueftirlits innan svæðisins: Flæði fíkniefna. Eitt mesta áhyggjuefnið í sambandi við þátttöku í Schengen-svæðinu, ekki bara fyrir Ísland heldur fjölmargar aðrar aðildarþjóðir, er aukið flæði fíkniefna og óhindruð ferðalög manna í vafasömum tilgangi innan svæðisins. Ljóst er að með afnámi landamæraeftirlits á þessu gríðarstóra svæði, allt frá Spáni, Ítalíu og Grikklandi í suðri og austri og norður um til Skandinavíu og til Íslands í vestri gerir að verkum að allt eftirlit með för fólks í heilli heimsálfu er í raun og veru lagt niður á landamærum. Ýmsar þjóðir, þar á meðal Frakkar, hafa af þessum sökum móast við og jafnvel haldið í rétt sinn til að taka tímabundið aftur upp landamæraeftirlit. Koma þar einnig til deilur vegna mismunandi viðhorfa stjórnvalda í einstökum aðildarríkjum Evrópu-sambandsins eða á Schengen-svæðinu, t.d. til fíkniefna. Ljóst er að lönd eins og Holland fylgja allt annarri stefnu í sambandi við fíkniefni og halda uppi minna eftirliti en aðrar þjóðir. Áhyggjur í þessu sambandi komu fram hjá ýmsum aðilum sem til utanríkismálanefndar komu. Nægir þar að vísa í álit landlæknis sem lýsti þungum áhyggjum yfir vaxandi fíkniefna-flæði og taldi verulegar ástæður til að hafa áhyggjur af framhaldinu. Kom fram í máli landlæknis að dreifingarmiðstöðvar fíkniefna á borð við Holland í Norður-Evrópu og einnig upprunalönd framleiðslu þar sem unnin eru hrein fíkniefni úr hráefnum færðust nú inn fyrir hin sameiginlegu landamæri, svo sem heróínverksmiðjur á Ítalíu. Einnig væru nýjar leiðir eiturlyfja gegnum Austur-Evrópulönd og Rússland mikið áhyggjuefni, en þaðan virtust þau eiga greiða leið til vesturs inn á svæðið. Í umsögn ríkislögreglustjóra stendur m.a. í 4. tölul. undir fyrirsögninni Stuðningsaðgerðir: „Svo sem ljóst má vera kunna ýmsar hættur að vera samfara afnámi eftirlits á innri landamærum aðildarríkjanna. Af þessum sökum eru í Schengen-samningnum margvísleg ákvæði til að vega upp á móti þeirri vá.“ Einnig er rétt að minna á að talið er að ólöglegir innflytjendur og þeir sem eru án tilskilinna réttinda eða löglegra skilríkja á svæðinu í heild skipti hundruðum þúsunda. Þegar afnáam eftirlits á innri landamærum á öllu svæðinu kemur til verður mun erfiðara að fylgjast með ferð slíkra ólöglegra aðila um svæðið. Ljóst er að þarna á í hlut talsvert af því undirheimafólki sem stendur á bak við skipulagða glæpastarfsemi, dreifingu fíkniefna, vændi og slíka hluti.

5. Söfnun persónuupplýsinga. Einn þáttur málsins enn, sem að vísu var ekki sérstaklega til skoðunar í utanríkismálanefnd, varðar SIS-upplýsingakerfið og umfangsmikla söfnun persónuupplýsinga í gagnagrunn. Ýmsar spurningar hafa vaknað um persónuvernd og réttindi einstaklinga í því sambandi og ljóst er að þar er komið að ýmsum áleitnum spurningum sem tengjast rafrænni skráningu viðamikilla persónuupplýsinga sem hægt er að samkeyra og fletta upp í vítt og breitt um svæðið.

Allsherjarnefnd hefur til umfjöllunar frumvörp sem tengjast þessu máli sérstaklega og verður væntanlega um það rætt í tengslum við afgreiðslu þeirra.

6. Glötuð sérstaða Íslands. Ljóst er að með því að gerast aðilar að Schengen-svæðinu tapast sú sérstaða sem Ísland að öðrum kosti hefði haft sem sjálfstæður tengipunktur milli heimsálfanna, ekki síst í flugi. Þótt auðvitað megi sjá bæði kosti og galla á þeirri sérstöðu er

ljóst að væri hún til staðar hefðu verið ýmsir möguleikar samfara því að nýta hana og kynna landið á þeim grundvelli. Uppbygging og rekstur millilandaflugstöðvar í Keflavík hefði orðið til muna ódýrari og einfaldari en ella og ýmis kostnaður og óþægindi sem farþegar munu væntanlega verða varir við í Keflavík hefði ekki verið til staðar þar en flust annað. Keflavík hefði áfram getað státað af því að vera afar þægilegur og einfaldur viðkomustaður þar sem skamman tíma tæki að skipta um flugvél.

7. Viðbúnaður á öðrum flugvöllum og í höfnum. Í ljós kom þegar utanríkismálanefnd fór að athuga stöðu þeirra mála að lítið virðist hafa verið að gert hvað varðar það að undirbúa aðstöðu og starfsemi á öðrum flugvöllum þar sem millilandaflug fer um og í öllum þeim fjölmörgu höfnum landsins þar sem í reynd þurfa að vera landamærastöðvar í skilningi Schengen-samningsins ef ekki á að verða röskun á frá því sem verið hefur. Rétt er að fram komi að áætlanir sem liggja til grundvallar gífurlegum framkvæmdum og fjárfestingum við Flugstöðina í Keflavík á komandi árum virðast ganga út frá að allt millilandaflug Íslendinga haldi áfram að byggjast upp þar. Ekki virðist gert ráð fyrir auknum hlut annarra flugvalla í alþjóðlegu flugi. Í ljósi þeirra miklu fjárfestinga sem þarna eru fram undan hlýtur það að vera áhyggjuefni fyrir stjórnvöld ef áfram á að vera sú samþjöppun allrar flugumferðar og ferðaþjónustu út frá suðvesturhorni landsins sem verið hefur við lýði hingað til.

8. Niðurstaða. Undirritaður er þeirrar skoðunar að ekki sé skynsamlegur kostur fyrir Íslendinga að gerast aðilar að Schengen-samningnum. Vísast til þess sem áður er komið fram í þeim efnunum en samandregnar höfuðröksemdirnar fyrir þessari niðurstöðu eru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi samrýmist það ekki pólitískri stöðu Íslands og áframhaldandi stöðu okkar án aðildar að Evrópusambandinu að taka þátt í þessu samstarfi á grunni eins konar aukaaðildar að verkefnum sem búið er að innlima í Evrópusambandið, þ.m.t. að hluta til inn í fyrstu stoð þess með yfirþjóðlegu valdi.

Í öðru lagi verður gríðarlegur kostnaður því samfara fyrir Ísland, bæði í formi fjárfestinga og rekstrarkostnaðar, að taka þátt í þessu samstarfi sem ástæða er til að ætla að við hefðum að mestu eða jafnvel að öllu leyti komist hjá með því að semja um annars konar lausn á samskiptum okkar við aðildarríki Evrópusambandsins eða Schengen-svæðisins að þessu leyti.

Í þriðja lagi geta skapast erfiðleikar í tengiflugi til og frá landinu vegna tafsams eftirlits í flugstöðinni sem ytri landamærastöðvar ESB. Gildir þetta fyrst og fremst fyrir millilandaflug í Keflavík.

Í fjórða lagi er ástæða til að hafa verulegar áhyggjur af minni möguleikum til eftirlits með flæði fíkniefna og főr fólks í vafasömum tilgangi innan svæðisins. Lausn í átt til þess sem Englendingar og Írar eru að þróa, að taka þátt í vissum hlutum Schengen-samstarfsins en áskilja sér áfram rétt til persónueftirlits á landamærum, hefði í þessu sambandi verið mun fýsilegri kostur fyrir Ísland.

Í fimmta lagi. Ýmsir þættir sem snúa að söfnun persónuupplýsinga og rekstri upplýsingakerfisins og persónuvernd í því sambandi eru óljósir og ekki er fullljóst enn hvers kyns árekstrar kunna að verða þar.

Í sjötta lagi. Ástæða er til að hafa áhyggjur af þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu á þeim grunni sem það er byggt á og því valdaframsali til yfirþjóðlegra stofnana sem þar fer í reynd fram með tilliti til stjórnarskrárinnar. Sá þáttur málsins er allt of lítið skoðaður af hálfu utanríkismálanefndar og í reynd er það svo að einungis sömu lögfræðilegu álitsgjafarnir og ráðgjafarnir hafa komið að málinu allt frá samningstímanum sem ráðgjafar ríkisstjórna og síðan til að meta niðurstöðuna. Það er mikill veikleiki í málinu að ekki skuli hafa farið fram óháð og sjálfstæð skoðun fleiri sérfróðra aðila á þessum viðkvæma þætti málsins.

Síðast en ekki síst er rétt að nefna að allur undirbúningur hvað varðar framkvæmd og

gildistöku samningsins er mjög losaralegur og mörgu þar ábótavant. Nær alla kynningu skortir á innihaldi samningsins og engin almenn umræða hefur orðið um þetta viðamikla mál í íslenskum stjórnámálum eða meðal almennings. Bera stjórnvöld þar mikla ábyrgð og Alþingi sjálft sem daufheyrst hefur við tillögum um að gera sérstakar ráðstafanir í þessu sambandi.

Niðurstaða 1. minni hluta er því sú að *leggja til að Alþingi staðfesti ekki samninginn og felli tillögu til þingsályktunar 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*. Þess í stað verði leitað eftir viðræðum um sérlausn fyrir Ísland. Til vara vill 1. minni hluti gera þá kröfu að viðsejendum okkar verði tilkynnt, fari svo að samningurinn verði samþykktur, að Ísland muni áskilja sér rétt til þess að fresta framkvæmd samningsins þar sem of mörg álitamál séu hvað varðar stöðu Íslands, undirbúningi sé ábótavant.

Alþingi, 20. mars 2000.

Steingrímur J. Sigfússon.

Fylgiskjal I.

Umsögn ríkislögreglustjóra.

(8. febrúar 2000.)

1. Inngangur.

Embætti ríkislögreglustjórans telur tilefni til frekari útlistunar og hugleiðinga um efni ofangreindrar þingsályktunartillögu en settar voru fram í bréfi til Alþingis 23. janúar 2000. Er þess beiðst að við meðferð málsins á Alþingi verði ekki litið til þess bréfs sem áður var sent.

Vegna þess að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fól ríkislögreglustjóranum í janúar og febrúar 1999 að gera tillögur um undirbúning að uppsetningu SIRENE-skrifstofu og undirbúning að fyrirkomulagi varðandi persónueftirlit á ytri landamærum, munu hugleiðingar einkum lúta að atriðum tengdum þessum þáttum, þ.e. landamæraeftirliti og öðrum stuðningsaðgerðum.

2. Meginmarkmið Schengen-samstarfsins.

Aðalmarkmið Schengen-samningsins er að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri Schengen-svæðisins og styrkja baráttu aðildarríkjanna gegn alþjóðlegri brotastarfsemi. Það er því bæði rétt og skylt að hugleiða hvað slíkt kann að hafa í för með sér og hver reynsla annarra þjóða hefur verið sem þegar hafa afnumið persónueftirlit á innri landamærum sínum samkvæmt samningnum.

Segja má að norræna vegabréfasamkomulagið frá 1957 um afnám vegabréfaeftirlits með borgurum Norðurlanda innan þeirra sé sú fyrirmynd sem hugmyndafræði Schengen-samstarfsins byggir á. Ísland gerðist aðili að samkomulaginu árið 1965. Það er því ekki með öllu framandi mynd sem Norðurlöndin standa frammi fyrir þegar rætt er um að fella niður persónueftirlit á ytri landamærum. Reynsla Norðurlandanna af þessu fyrirkomulagi og samstarfi sem fylgdi í kjölfarið hefur verið svo jákvæð að óhugsandi þótti að aðild að Schengen-

samstarfinu raskaði því og mótaði þetta viðhorf sameiginlega afstöðu Norðurlandanna til þátttöku í Schengen-samstarfinu.

3. Landamæraeftirlit.

Um landamæraeftirlit er mælt fyrir í Schengen-samningnum frá 1990 og Sameiginlegu handbókinni um landamæraeftirlit frá 1998. Ákvæði þessi eru skýr og samræmd um það hvernig framkvæma á slíkt eftirlit. Ríkislögreglustjórinn mun hafa með höndum samræmingu og eftirlit með því að framkvæmd þess verði í samræmi við Schengen-reglur og framkvæmd helstu nágrannaþjóða. Tillögur ríkislögreglustjóra um framkvæmd þessa eftirlits byggjast á upplýsingaöflun sem fram fór á sl. ári um umfang umferðar til og frá Íslandi um hafnir og flugvelli. Á grundvelli þess er þar kom fram byggjast tillögur um að komið verði á þjálu eftirlitskerfi með umferð til og frá Íslandi og er lagt til grundvallar að ekki verði lagt út í umfangsmiklar skipulagsbreytingar sem hvorki eru hagkvæmar eða nauðsynlegar eftir aðild að Schengen. Sérstakur starfshópur er bygginganefnd Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar fól að kanna fyrirkomulag landamæraeftirlits á Keflavíkurflugvelli skilaði skýrslu í október sl. um það efni.

Samkvæmt Schengen-samningnum verður eftirlit á ytri landamærum hert til mikilla muna frá því sem nú er. Eru um þá framkvæmd settar ítarlegar reglur sem ekki er heimilt að víkja frá, að frátalinni heimild til slökunar á eftirliti við sérstakar aðstæður. Ferðir yfir ytri landamæri skulu vera undir eftirliti þar til bærra yfirvalda. Því skal framfylgt eftir samræmdum meginreglum, innan valdsviðs hvers ríkis og í samræmi við innlenda löggjöf og með tilliti til hagsmuna allra samningsaðilanna á yfirráðasvæðum þeirra. Af þessu leiðir að eftirlit á flugvöllum verður mun öflugra og markvissara en verið hefur og tekið verður upp strangara eftirlit með sjóumferð þar sem farið verður yfir áhafna- og farþegalista samkvæmt reglum samningsins og handbókar um Sirene. Nauðsynlegt er að menn geri greinarmun á ytri og innri landamærum því að þau skoðast ýmist sem ytri eða innri landamæri eftir því hvaðan umferð um þau kemur.

Í þessu sambandi er vert að nefna það að þrátt fyrir að ríkisborgarar ríkja utan Evrópusambandsins njóti góðs af ferðafrelsinu innan Schengen-svæðisins leggur samningurinn þeim þær skyldur á herðar að tilkynna sig hjá bærum yfirvöldum á yfirráðasvæði þess samningsaðila, sem komið er til, í samræmi við þau skilyrði sem hver samningsaðili um sig setur. Enn fremur er rétt að benda á að til viðbótar tilkynningaskyldu er „útlendingum“ skylt að bera og framvísa þeim leyfum sem krafist er samkvæmt lögum hvers aðildarríkis. Þá má benda á að reglur um frjálsta för takmarka á engan hátt rétt hvers ríkis til lögregluftirlits samkvæmt þeim lögum sem þar gilda. Meginreglan er sú að allir þurfi að undirgangast a.m.k. einu sinni skoðun þar sem þeir framvísa skilríkjum sem sanna hverjir þeir eru. Grandskoða þarf ferðaskilríki útlendinga, tilgang dvalar og aðstæður meðan á dvöl stendur, hvenær viðkomandi fer aftur og að hann hafi greitt fyrir ferð til baka og að ekki sé um að ræða ógnun við við almannahagsmuni o.fl. af þessu tagi. Ekki þykja efni til að rekja nánar í einstökum atriðum fyrirkomulag landamæraeftirlits en vísa má til 5. og 6. gr. samningsins.

4. Stuðningsaðgerðir.

Svo sem ljóst má vera kunna ýmsar hættur að vera samfara afnámi eftirlits á innri landamærum aðildarríkjanna. Af þessum sökum eru í Schengen-samningnum margvísleg ákvæði til að vega upp á móti þeirri vá. Má þar nefna ákvæði um lögreglusamvinnu, réttaraðstoð og upplýsingakerfi Schengen (SIS) auk annarra aðgerða.

5. Lögreglusamvinna.

Í ljósi þeirra þróunar sem orðið hefur í alþjóðlegri brotastarfsemi og ólöglegum flutningi og smygli á fólki hefur lögreglusamvinnan öðlast aukið vægi. Lögreglusamvinnan byggist á gagnkvæmri aðstoð við að koma í veg fyrir og upplýsa refsiverð brot. Ákvæði Schengen-samningsins um lögreglusamvinnu er að finna í greinum 39. til 47. og 70. til 76. 39. grein er viljayfirlýsing þar sem samningsaðilar í samræmi við innlenda löggjöf og innan valdsviðs þeirra skuldbinda sig til að veita hver öðrum aðstoð við að koma í veg fyrir og rannsaka refsiverða verknaði. Mikils má vænta af samstarfinu við gildistöku Schengen-samvinnunnar.

Þá mun íslensk lögregla tengjast SIS, þ.e. Schengen-upplýsingakerfinu, en ætla má að SIS verði áhrifamesta leitarkerfi í Evrópu. Til að tryggja áframhaldandi tengsl við Schengen eftir að Schengen var fært undir reglubundna starfsemi Evrópusambandsins með Amsterdam-sáttmálanum er líklegt að leitað verði eftir samstarfssamningi þriðja ríkis við Europol.

Til yfirlits vegna ákvæða um lögreglusamvinnu í Schengen-samningnum, sem er einn veigamesti þáttur samningsins, þykir rétt að greina einnig frá ýmiss konar lögreglusamstarfi sem nú þegar er fyrir hendi.

5.1 Norrænn lögreglusamvinnusamningur frá 1972.

Íslensk lögregla hefur um áratugaskeið tekið þátt í margvíslegu alþjóðlegu og norrænu samstarfi. Má þar fyrst nefna norræna lögreglusamvinnusamninginn frá 1972. Samningur þessi var gerður 1968 á milli Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar. Samningnum var ætlað að greiða fyrir kerfisbundnum upplýsingaskiptum milli landanna, koma á reglulegum fundum með lögreglumönnum sem fengust við fikniefnamál og veita lögreglu færi á að taka þátt í eða fylgjast með rannsókn í öðru norrænu landi. Samningurinn var endurskoðaður 1972 er Ísland gerðist aðili að honum og var þá nánar kveðið á um ýmis atriði er lutu að samskiptum lögreglu og ákærvalds á Norðurlöndum. Samkvæmt samningnum geta norræn lögregluyfirvöld nú haft beint samband sín í milli án þess að nota venjulegar alþjóðlegar leiðir svo sem Interpol. Mikið gagn hefur reynst vera af samningi þessum.

5.2 PTN-samvinnan (Políti og Told i Norden).

PTN lýtur að samstarfi lögreglu- og tollýfirvalda á Norðurlöndum. Upphafið má rekja til fundar norrænna dómsmálaráðherra 1982. Hvatinn að því var vilji til að takast á við fikniefnabrot. Samstarfinu var komið á formlegan grundvöll 1984 og sætti síðan árlegu mati allt til 1987 er það var ákveðið á fundi í Reykjavík að það skyldi verða varanlegt tæki til baráttu gegn fikniefnum á Norðurlöndum. Samstarfið hefur þróast með því að komið var á kerfisbundinni söfnun og úrvinnslu upplýsinga um fikniefni, komið var á laggirnar svonefndu sambandsmannakerfi sem felst í því að Norðurlönd hafa sent út 34 sambandsmenn til 16 landa, ýmist frá lögreglu eða tolli, og eru þeir staðsettir þar sem fikniefni eiga uppruna sinn eða tengjast með ákveðnum hætti annarri brotastarfsemi. Sambandsmenn þessir vinna fyrir öll Norðurlöndin og miðla upplýsingum og afla þeirra samkvæmt beiðni þeirra. Komið hefur verið á fót átta sérverkefnum (prógrömmum) og er eitt Norðurlandanna ábyrgt fyrir hverju verkefni. Samkvæmt ákvörðun ríkislögreglustjórafundar 1998 var ákveðið að útvíkka starfs svið PTN-samstarfsins og tekur það nú til allra brota sem fara á milli landa svo sem umhverfisbrota, geislavirkra efna, smygls á hátollavöru, ólöglegrar verslunar með fornmuni, barnakláms og smygls á fólki. Samstarf þetta hefur hvarvetna vakið verðskuldaða athygli fyrir skipulag og þann árangur sem rekja má til þess.

5.3 Baltic Sea Task Force on Organized Crime (BSTF).

Norðurlönd hafa um árabil haft með sér samstarf vegna Eystrasaltslandanna og við þau um margvísleg verkefni á svið réttarvörslu. Árið 1993 var BSTF sett á laggirnar af skandinavísku löndunum til að takast á við afbrotapróunina á svæðinu. Ísland hefur samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra sent fulltrúa sinn til að fylgjast með starfinu en tekur í raun ekki virkan þátt í því.

5.4 Interpol.

Að Interpol eiga nú aðild 178 lönd. Ísland hefur frá árinu 1971 tekið virkan þátt í starfsemi og hafði þar sambandsmann í fjögur ár. Í samræmi við þróun alþjóðlegrar brotastarfsemi er óhjákvæmilegt annað en að starf á þessum vettvangi verði eftt svo sem kostur er. Formlegur grunnur að starfi Interpol eru samþykktir þess sem hafa að geyma mikið regluverk sem kveður nánar á um starfsemina. Starfsemi Interpol byggist á miðlun upplýsinga, aðstoðar- og réttarbeiðna á milli aðildarlandanna og hefur stofnunin í því skyni tekið upp nýjustu tækni til slíks eða rafræna miðlun. Interpol fer ekki sjálfst með rannsóknir mála (operativ) en slíkt annast lögregla viðkomandi lands.

5.5 Europol.

Europol er merkasta tilraun Evrópusambandsríkjanna til að takast á við skipulagða brotastarfsemi. Sáttmáli um stofnun Europol tók gildi 1. október 1998 og tók stofnunin formlega til starfa 1. júlí 1999. Markmið Europol er að auka virkni núverandi samstarfs milli þar til bærra yfirvalda aðildarríkjanna í því skyni að koma í veg fyrir og berjast gegn hryðjuverkum, fíkniefnaviðskiptum og tiltekinni alþjóðlegri afbrotastarfsemi sem skilgreind er með ákveðnum hætti. Er kveðið á um að í upphafi skuli Europol einbeita sér að tilteknum þáttum skipulagðrar afbrotastarfsemi svo sem fíkniefnum, bílþjófnum, ólöglegum innflytjendum og smygli á fólki, þ.m.t. í tengslum við barnaklám. Í framhaldi af þessu hefur Europol verið falið að berjast gegn hryðjuverkum og tengdri afbrotastarfsemi auk baráttu gegn fölsunum svo sem á evrunni. Auk þessa er gert ráð fyrir að ráðherraráðið geti falið Europol hlutverk að því er varðar önnur afbrot sem er að finna í viðauka við sáttmálann og má þar nefna mann-dráp, meiri háttar líkamsárásir, tölvubrot o.fl.

Til athugunar er gerð samstarfssamnings Íslands við Europol. Ýmislegt bendir til þess að á næstu árum muni Schengen-samstarf færast í átt til Europol á ýmsum sviðum og þarf Ísland að formfesta samstarf sitt við Europol til að styrkja þá samninga sem þegar liggja fyrir um stöðu Íslands á vettvangi Schengen.

6. Gagnkvæm réttaraðstoð.

Í 2. kafla samningsins er að finna ákvæði um gagnkvæma réttaraðstoð sem miða að því að auka og einfalda samskipti aðildarríkja. Stuðst er að mestu við Evrópusamninginn um gagnkvæma aðstoð í sakamálum frá 20. apríl 1959 að því er varðar samskipti samningsaðila og eru ákvæðin í samningnum viðbótarákvæði sem samningurinn felur í sér t.d. varðandi skatta- og tollamál.

7. Framsal.

Um framsal sakamanna gegnir sama máli. Samningurinn byggist að mestu á Evrópusamningi um framsal sakamanna frá 13. september 1957 en þó er að finna í samningum ákvæði sem auðvelda málsmeðferð. Þannig jafngildir t.d. skráning í SIS-kerfið samkvæmt 95. gr. í samningnum beiðni um handtöku og gæslu. Þá er einnig unnt að senda beiðnir um

framsal beint milli viðkomandi ráðuneyta án þess að fara diplómátískar leiðir. Þetta mun leiða til auðveldari málsmeðferðar og spara tíma við framkvæmd framsals.

8. Skotvopn.

Þá má benda á að samningurinn kveður á um mjög strangt eftirlit með sölu og flutningi skotvopna milli landa. Meðal annars til að mæta þeim kröfum hefur ríkislögreglustjórnin nú fengið í hendur nýtt tölvukerfi sem gerir kleift að fylgja þeim reglum sem settar eru fram í samningnum. Ljóst er að öll skráning varðandi skotvopn verður mun nákvæmari og skilvirkari en áður.

9. Schengen-upplýsingakerfið.

Augljóst er að tilkoma Schengen-samningsins kallar á breytt vinnubrögð löggæslu. Breyting verður á fyrirkomulagi persónueftirlits á þann veg að slakað verður á eftirliti með umferð frá Schengen-svæðinu en hins vegar verður eftirlitið hert til mikilla muna með umferð frá löndum utan Schengen-svæðisins. Á móti kemur að lögreglufirvöldum er fengið í hendur nýtt og öflugt tæki sem er Schengen-upplýsingakerfið SIS. Schengen-upplýsingakerfið er byggt upp á þann hátt að hvert ríki hefur sérstakan landshluta (N.SIS) þar sem upplýsingar frá öllum ríkjunum eru varðveittar. Til stuðnings þessum hlutum kerfisins er miðlægur hluti (C.SIS) sem staðsettur er í Strassborg og annast miðlun upplýsinga aðildarríkjanna hvers til annars.

Í SIS kerfið eru skráðar

- upplýsingar um eftirlýsta einstaklinga sem óskað er eftir að verði handteknir í þeim tilgangi að verða framseldir (95. gr.),
- upplýsingar um óæskilega útlendinga, þ.e. útlendinga sem synja á um vegabréfsáritun og aðgang að svæðinu (96. gr.),
- upplýsingar um týnda einstaklinga eða einstaklinga sem, vegna eigin öryggis eða til að koma í veg fyrir hættuástand, verður að taka í gæslu tímabundið (97. gr.),
- upplýsingar um vitni, svo og einstaklinga, sem stefnt er til að koma fyrir rétt í sakamáli vegna verknaða sem þeir eru ákæðir fyrir, eða um einstaklinga, sem á að birta dóm í sakamáli eða boða til afplánunar fjálsræðissviptingar (98. gr.),
- upplýsingar varðandi ökutæki og einstaklinga vegna markviss eftirlits (99. gr.),
- upplýsingar um nánar tilgreinda muni svo sem stolin ökutæki, hjólhýsi, eftirvagna, skotvopn, stolin skjöl, persónuskilríki eða peningaseðla (100. gr.).

Í 101. gr. samningsins er mælt fyrir um það hverjir skuli hafa aðgang að upplýsingum í Schengen-upplýsingakerfinu. Þá eru í samningnum ítarleg ákvæði um persónuvernd. Strangt eftirlit verður haft með notkun kerfisins og má vísa um nánari tilhögun til frumvarps til laga um Schengen-upplýsingakerfið.

Þetta nýja starfsumhverfi kallar að sjálfsögðu á breyttar áherslur og breytt vinnubrögð löggæslumanna sem verða að læra að nýta sér nýja möguleika við nýjar aðstæður. Fyrir liggur að kynna þarf löggæslumönnum þær breytingar sem Schengen-samningurinn hefur í för með sér og hafa þegar verið gerðar ráðstafanir til þess. Innan skamms munu hefjast námskeið fyrir alla lögreglumenn á landinu og auk þess ýmsa aðra starfsmenn löggæslu og dómskerfis. Námskeiðin mun miða að því að kynna Schengen-samninginn og breyttar aðstæður vegna hans. Þá verður einnig lögð áhersla á að kynna SIS-kerfið og þá möguleika sem það býður upp á. Þessu til viðbótar verður gerð grein fyrir þeim breyttu vinnubrögðum sem Schengen-samningurinn leiðir af sér og áhersla lögð á að lögreglumenn temji sér ný vinnubrögð í samræmi við breyttar aðstæður.

10. SIRENE-skrifstofan.

Í 108. gr. Schengen-samningsins er mælt fyrir um að hver samningsaðili skuli tilnefna yfirvald sem ber meginábyrgð á viðkomandi landseiningu Schengen-upplýsingakerfisins. Er hér um að ræða svonefnda SIRENE-skrifstofu sem er samskiptaskrifstofa sem annast upplýsingamiðlun og margvíslegt annað að því er varðar rekstur SIS.

Ríkislögreglustjórnin mun hafa á hendi starfrækslu Sirene-skrifstofunnar og bera ábyrgð á rekstri hennar. Er nú unnið að gerð tillagna um skipulag hennar og mannaflapörf. Helstu verkefni sem hún hefur með höndum eru sem hér greinir.

10.1 *Annast skráningar Íslands í SIS, svo sem að eyða, uppfæra og framlengja skráningar.*

SIRENE-skrifstofan framkvæmir allar skráningar sem gerðar eru í kerfið af Íslands hálfu. Þessar skráningar verða í mörgum tilfellum gerðar að ósk aðila sem eru utan SIRENE-skrifstofunnar, en þeir koma þá nauðsynlegum upplýsingum til SIRENE sem sér um skráninguna auk þess sem skrifstofan skráir viðbótarupplýsingar í upplýsingakerfi SIRENE eftir því sem þörf er á.

10.2 *Heldur utan um gögn og upplýsingar sem tengjast íslenskum skráningum í SIS.*

SIRENE-skrifstofan skal halda utan um stoðgögn sem tilheyra íslenskum skráningum í SIS. Þetta geta verið niðurstöður dóma, eða heimildir frá dómstólum, nánari lýsing á málum sem liggja til grundvallar skráningunni, nánari lýsing á aðila eða hlut sem skráður er o.s.frv. Auk þess á SIRENE-skrifstofan að halda utan um um öll samskipti við utanaðkomandi aðila sem tengjast íslenskum skráningum í SIS.

10.3 *Umsjón með skráningum annarra landa vegna greina 95, 97 og 99 með tilliti til hugsanlegrar flöggunar.*

Íslenska SIRENE-skrifstofan fer yfir allar skráningar annara þjóða vegna greina 95, 97 og 99 og tekur ákvörðun um hvort Ísland eigi að flagga á þessar færslur. Flöggunin gefur til kynna að skráningin standist ekki íslensk lög og því geti Ísland ekki fylgt eftir þeim óskum sem koma fram í skráningunni.

Áður en Ísland verður að fullu þátttakandi í Schengen-samstarfinu þarf SIRENE-skrifstofan að fara yfir allar skráningar vegna greinar 95 sem eru fyrir í kerfinu. Ef tekin verður ákvörðun um að flagga á eldri skráningar þarf að færa upplýsingar um þær inn í upplýsingakerfi SIRENE.

10.4 *Samskipti við aðrar SIRENE-skrifstofur.*

SIRENE-skrifstofan sér um samskipti við SIRENE-skrifstofur annara Schengen-landa. Í því felast samskipti áður en Ísland óskar eftir skráningu þegar þess gerist þörf, taka á móti fyrirspurnum um íslenskar skráningar, beiðnum um flöggun á íslenskar skráningar og tilkynningum um að einstaklingur eða hlutur sem skráður var af Íslendingum sé fundinn. Vegna skráninga annarra þjóða þarf stundum að svara fyrirspurnum áður en færslurnar eru skráðar, senda þarf ósk Íslendinga um flöggun þegar það á við, stundum þarf að óska eftir nánari upplýsingum vegna skráninga auk þess sem oftast þarf að tilkynna ef einstaklingur eða hlutur sem skráður er finnst.

10.5 *Hefur umsjón með aðgerðum og sér um samskipti sem tengjast því þegar íslenskur notandi fær svörun („hit“).*

Ef íslenskir notendur finna einstakling eða hlut sem lýst er eftir í kerfinu þarf að láta SIRENE-skrifstofu í viðkomandi landi vita. SIRENE-skrifstofan sér um öll þessi samskipti fyrir Íslands hönd og kemur upplýsingum á framfæri til réttra aðila um til hvaða aðgerða skuli gripið.

10.6 *Hefur umsjón með aðgerðum og sér um samskipti sem tengjast því þegar erlendur aðili fær „hit“ á íslenska skráningu.*

Ef erlendir aðilar finna einstakling eða hlut sem Íslendingar hafa lýst eftir er haft samband við íslensku SIRENE-skrifstofuna sem gefur nánari upplýsingar um hvernig brugðist skuli við auk þess að tilkynna það viðeigandi aðilum á Íslandi.

10.7 *Umsjón með notkun SIS.*

SIRENE-skrifstofan samræmir og hefur eftirlit með notkun SIS-kerfisins á Íslandi. Hún skilgreinir hverjir fá aðgang að N.SIS og veitir hann auk þess að fylgjast með því hvernig einstakir notendur nota kerfið. Hún sér einnig um að taka saman ýmsa tölfræði og skýrslur um notkun kerfisins.

10.8 *Skoðun áhafna- og farþegalista varðandi sjóumferð.*

Settar hafa verið fram tillögur um að SIRENE-skrifstofan fari yfir áhafna- og farþegalista vegna sjóumferðar með því að fletta nöfnum upp í SIS-gagnagrunninum áður en skip kemur á landamærastöð. Niðurstaða slíkrar skoðunar er svo send lögreglustjóra á landamærastöð. Þetta verklag er til þess fallið að greiða fyrir persónueftirliti þótt viðkomandi lögreglustjóri eigi endanlegt mat um það hvort ástæða sé til nákvæmara eftirlits.

11. Tollaeftirlit.

Það skal áréttað að þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu felur ekki í sér að tolleftirlit verði fellt niður þegar farið er yfir landamæri. Þar sem Ísland og Noregur eiga ekki aðild að tollasamstarfi ESB verður allt eftirlit með vöruinnflutningi óbreytt. Af þessu leiðir að þótt almennt sé ekki gert ráð fyrir að ferðamaður verði stöðvaður við för yfir innri landamæri og beðinn að framvísa skilríkjum girðir það ekki fyrir að leita megi í farangri hans eða á honum sjálfum, t.d. að fíkniefnum.

12. Alþjóðleg brotastarfsemi.

Í Evrópu hefur afbrotábróun í auknum mæli einkennst af ýmiss konar skipulagðri brotastarfsemi. Einkum er þar um að ræða fíkniefnabrot en í kjölfar þeirra hafa fylgt ólögleg viðskipti með vopn, smygl á fólki og efnahagsbrot af ýmsu tagi. Umfang skipulagðrar brotastarfsemi hefur að miklu leyti ráðist af pólitískum hræringum svo sem falli múrsins eftir 1989. Þá hafa hinar stórfelldu breytingar sem orðið hafa í Austur-Evrópu, svo sem í fyrrum Sovétríkjunum og Júgóslavíu, bylt öllu sem áður var og gjörbreytt þeirri mynd sem áður blasti við. Skipuleg brotastarfsemi birtist nú í hvers konar líki. Skipulögð alþjóðleg fjársvik teygja nú anga sína um allan heim og landamæri ríkja eru ekki lengur sú hindrun sem þau voru áður. Ný tækni hefur auðveldað brotamönnum að fremja brot og má þar nefna fjar-skiptatækni og rafræna miðlun af ýmsu tagi. Alþjóðleg brotastarfsemi tengist í sívaxandi mæli peningaþvætti sem gerir brotamönnum kleift að njóta ágóðans af brotum. Þessi brotastarf-

semi tengist einnig í vaxandi mæli annarri löglegri starfsemi með þeim hætti að ágóði af brotastarfsemi er lagður í starfandi fyrirtæki.

Ekki er þetta ástand eingöngu af pólitískum rötum runnið. Opnari samfélög, greiðari viðskipti og hröð tækniþróun eiga hér ekki síður hlut að máli. Þróun sem í eðli sínu er jákvæð og horfir til framfara að flestu leyti kann hins vegar í senn að greiða brotamönnum leið til að ná markmiðum sínum.

13. Brotapróun á Íslandi.

Þótt ekki hafi farið fram hér á landi kerfisbundnar rannsóknir á þróun afbrota í sama mæli og erlendis dylst það engum að Ísland hefur ekki farið varhluta af því sem nú var lýst. Á liðnu ári varð upplýst um stórfelldan innflutning á fikniefnum og það sem e.t.v. vakti mestan ugg var sú staðreynd að hann virtist hafa viðgengist um alllangt skeið. Að málum þessum komu fjölmargir einstaklingar og enn virðist ekkert lát ætla að verða á. Ástæða er til að ætla að skipuleg brotastarfsemi fari vaxandi hér á landi eins og annars staðar og að henni komi bæði Íslendingar og útlendingar. Líklegt þykir að vaxandi brotastarfsemi erlendis muni hafa samsvarandi áhrif á brotamenn hér á landi og erlendis.

14. Lokaorð.

Fram undan eru stórfelldar breytingar og endurskipulagning á störfum lögreglunnar vegna aðildar að Schengen-samstarfinu. Þótt ýmsir þættir sem fylgja aðild að þessu samstarfi hafi orðið tilefni gagnrýni og efasemda má ekki líta fram hjá því sem horfir til betri vegar. Má þar m.a. nefna enn nánari samvinnu íslenskra lögregluyfirvalda við þau lönd sem Ísland að jafnaði hefur samskipti við. Þá býður aðild að Schengen upp á sameiginlegan vettvang um frekari þróun lögreglusamstarfs í fastmótuðu kerfi. Enn fremur ber að líta til atriða er varða málefni hælisleitenda, en með reglum Dyflinnarsamningsins sem gert er ráð fyrir að Ísland taki yfir ætti meðferð slíkra mála að komast á fastari grundvöll.

*Haraldur Jóhannessen,
Þórir Oddsson.*

Fylgiskjal II.

Umsögn Flugleiða.
(25. janúar 2000.)

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samnings um framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna, 206. mál.

Vísað er til bréfs yðar, dags. 20. f.m., þar sem óskað er umsagnar Flugleiða um ofangreint þingskjal.

Samkvæmt skýrslu, sem dóms- og kirkjumálaráðherra og utanríkisráðherra lögðu sameiginlega fyrir Alþingi í apríl 1996, er yfirlýstur tilgangur fyrirhugaðrar aðildar Íslands að Schengen-samstarfinu einkum sá að viðhalda norræna vegabréfasambandinu, afnema eftirlit með einstaklingum við innri landamæri aðildarríkjanna, samræma eftirlit á ytri landamærum þeirra, efla samvinnu um vegabréfsáritanir og rekstur sameiginlegs upplýsingabanka, og auka samvinnu lögregluvalda aðildarríkja, þ.á m. í fíkniefnamálum.

Ef Ísland gerist aðili að Schengen samstarfinu er afar brýnt fyrir hagsmuni flug- og ferðaþjónustu að mjög vel verði gætt þriggja mikilvægra þátta:

1. Að svo verði búið um hnútana í Leifstöð að vegabréfaeftirlit það sem Íslendingar takast á hendur á ytri landamærum Schengen dragi ekki úr skilvirkni flugvallarins í afgreiðslu farþega, sem fara um Ísland í flugi milli Ameríku og Evrópu. Þessir farþegar bera í raun uppi þá ferðatíðni og það mikla úrval áætlunarstaða sem Íslendingar eiga nú vól á. Þetta skiptir til dæmis höfuðmáli fyrir útrás íslensks atvinnulífs. Jafnframt tryggja þeir íslenskri ferðaþjónustu, sem nú er annar stærsti útflutningsatvinnuvegur Íslands, aðgang að mörkuðum allan ársins hring.
2. Að tryggt verði að aðild Íslands að Schengen og þær skyldur sem Ísland þarf að takast á hendur vegna hennar leiði með engum hætti til þess að viðbótarálögur verði lagðar á flugrekstur og ferðaþjónustu. Reyndar telja Flugleiðir afar mikilvægt að við uppbyggingu á Keflavíkurlugvelli verði horft til þess að verið er að koma á fót grunnvirkjum sem varða eina af grundvallaratvinnugreinum þjóðarinnar og fjármögnun slíkra verkefna ætti því að koma úr sameiginlegum sjóðum.
3. Að tryggt sé að almenningur fái jafnan skýrar leiðbeiningar um það frá opinberum aðilum hvað Schengen samningurinn feli í sér. Til dæmis er mikilvægt að koma því á framfæri að þótt svokallað innra landamæraeftirlit verði felld niður séu undantekningar til frá því og jafnframt að vegabréf eru nauðsynleg öllu ferðafólki af ýmsum öðrum ástæðum.

Áætlunarflug Flugleiða

Í kjölfar þess að Flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli var formlega tekin í notkun vorið 1987 hafa Flugleiðir stefnt markvisst að því að efla og þróa alþjóðlegt áætlunarflug til og frá Íslandi. Það er meginhlutverk félagsins í millilandaflugi. Félagið nýtir hins vegar markaðinn yfir Norður Atlantshaf til að geta þjónað þessu hlutverki. Farþegar á leið yfir hafið um Keflavíkurflugvöll skapa eins og fyrr segir grundvöll þeirrar tíðni og þess úrvals áætlunarstaða sem hér er boðið uppá. Án þess væri áætlunarflug til og frá Íslandi aðeins um þriðjungur af því sem nú er.

Frá upphafi umræðna um hugsanlega aðild Íslands að Schengen-samstarfinu hafa Flugleiðir lagt mjög þunga áherslu á að slík aðild stefni ekki tilvist ofangreinds tengi-flugs félagsins í hættu. Samkeppnisstaða félagsins á alþjóðamörkuðum byggir m.a. á 60 mínútna tengitíma í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Það skiptir afar miklu fyrir samkeppnisstöðuna að ekki taki lengri tíma að koma farþegum og farangri milli flugvéla.

Ef lengja þyrfti tengitímamann þýðir það í framkvæmd að áætlunarflug félagsins lendir neðar í röðinni á bókunarskjám flugfélaga og ferðaskrifstofa, en áætlunarflugið raðast á slíka skjái í röð eftir áætluðum heildarferðatíma milli áfangastaða. Kannanir hafa ítrekað staðfest að söluaðilar velji fyrst og fremst þá ferðavalkosti, sem er að finna í efstu þremur til fimm línnum bókunarskjanna. Lengri tengitími gæti einnig þýtt að tilteknir áfangastaðir féllu út úr áætlun félagsins vegna þess að þeir eru nú þegar á mörkum þess að mögulega sé hægt að fljúga frá þeim alla leið yfir hafið og til baka á tuttugu og fjórum klukkustundum með millilendingu á Íslandi í báðum ferðum. Þessi 24 tíma skilgreining ræður því hvort einstakir staðir falli inni tengileiðakerfi Flugleiða.

Í framangreindri skýrslu ráðherra um Schengen-samstarfið, sem lögð var fyrir Alþingi í apríl 1996, var m.a. skýrt frá að utanríkisráðuneytið hafi falið þremur aðilum að gera athuganir á því hvaða breytingar þurfi að gera á flugstöðinni til að uppfylla ákvæði Schengen-samningsins um nauðsynlegan aðskilnað farþega sem ferðast innan Schengen-svæðisins og þeirra sem eru á leið til og frá ríkjum utan Schengen. Í því sambandi var birt eftirfarandi yfirlýsing ráðherranna:

"Grundvallarforsendur, sem allir þessir aðilar unnu út frá, voru að breytingar á flugstöðinni yrðu með þeim hætti að röskun verði ekki á núverandi fyrirkomulagi áætlunarflugs Flugleiða hf., sem síðan árið 1989 hafa notað flugstöðina sem flugskiptistöð fyrir farþega milli Evrópu og Norður-Ameríku. Vegabréfaeftirlit verður því skipulagt með þeim hætti að tafir verði ekki á áætlunum flugfélagsins."

Forsendur fyrir því að tengitíminn raskist ekki er að fjöldi afgreiðsluborða í vegabréfaeftirliti sé nægur, aðbúnaður eftirlitsmanna sé viðunandi, að svonefnt annars stigs eftirlit sé virkt og í nægjanlegum nánnum tengslum við landamæra-hliðin, og að fyrir hendi sé *"besti fánlegur tækjabúnaður"*, þ.á m. tölvuvæddur *"lesari tengdur SIS"*. Með "annars stigs eftirliti" er átt við sérstakt enn nánara og aðskilið eftirlit, sem hægt er að vísa farþegum tafarlaust til ef búist er við að skoðun þeirra taki lengri tíma.

Kostnaður

Flugleiðir hafa frá upphafi lagt á það mjög þunga áherslu að aðild Íslands að Schengen-samstarfinu leiði ekki til viðbótargjalda á flugfélög sem þjóna íslenska markaðnum og þar með á farþega þeirra. Slík gjaldtaka myndi óhjákvæmileg leiða til hærri fargjalda, og þar með

vinna gegn þeirri fjölgun ferðamanna til Íslands sem stefnt er að, auk þess sem raunhæfri þátttöku Íslands í áætlunarfluginu yfir Norður-Atlantshafið yrði þá stefnt í verulega hættu.

Opinber gjaldtaka á millilandaflug um Keflavíkurflugvöll, þ.e. landingargjald, flugvallagjald (farþegaskattur), vopnaleytingargjald, tollskoðunargjald og innritunargjald, er nú þegar það há að ekki eru fyrir hendur forsendur til frekari hækkunar. Meiri hluti umræddra gjalda hefur árum saman verið tilgreind í Bandaríkjadollurum, og hafa því fylgt gengishækkun þeirrar myntar.

Í bréfi um Schengen-málið, sem utanríkisráðherra sendi til Flugleiða 9. maí 1996, segir m.a.:

"Ríkissjóður mun greiða stofnkostnað og rekstrarkostnað er leiðir af Schengen-samstarfinu. Hvernig fjármögnun verður háttáð er ekki unnt að svara á þessu stigi, en engar fyrirætlánir eru um að leggja á viðbótargjald vegna Schengen-samkomulagsins."

Þetta er afar mikilvæg yfirlýsing. Ég skil hana svo að þess verði gætt að engin gjöld verði lögð sérstaklega á flug- og ferðaþjónustu vegna Schengen aðildarinnar. Það ber með sér að stjórnvöld hafa skilning á þjóðhagslegu mikilvægi þessarar atvinnugreinar. Ég tel afar mikilvægt að íslensk stjórnvöld fylgi málinu eftir í þessum anda og frá sjónarhóli flug- og ferðaþjónustu á Íslandi væri mjög mikilvægt að það yrði með einhverjum hætti staðfest í ályktun Alþingis.

Upplýsingar til almennings


Flugleiðir telja afar mikilvægt að almenningur hafi jafnan glöggar upplýsingar um hvað Schengen aðild felur í sér varðandi landamæraeftirlit og nauðsyn þess fyrir ferðafólk að bera jafnan á sér vegabréf á ferðalögum. Ýmsar eftirlitsskyldur hafa verið lagðar á herðar flugrekenda, og sem hafa leitt til þess að þeir eða afgreiðsluaðilar í alþjóðlegum flugstöðvum þurfa að skoða vegabréf farþega, er þeir fara um slíka flugstöð.

Slíkt er oftast gert í tvennum tilgangi. Í fyrsta lagi til að kanna hvort samræmi sé milli framvísaðs farseðils og vegabréfs hlutaðeigandi farþega. Og í öðru lagi til að kanna hvort hann beri vegabréf með áritunum í samræmi við kröfur þess ríkis, sem hann ætlar að ferðast til, en mörg ríki beita þungum sektum á flugrekendur, ef þeir flytji farþega, sem ekki beri fullnægjandi ferðaskjöl.

Þá er rétt að hafa hugfast að komið geta upp sérstök tilvik þar sem vegabréfsskoðun verður tekin upp tímabundið á tilteknum landamærum innan Schengen svæðisins eins og nú er á landamærum Belgíu og á landamærum Lúxemborgar.

Með hliðsjón af ofangreindu er ljóst, að verði Ísland aðili að Schengensamstarfinu, og felld verði niður skoðun hérlendra stjórnvalda á vegabréfum á innri landamærum aðildarríkjanna, þurfa íslenskir ríkisborgar áfram að hafa vegabréf með sér í flugferðum sínum til annarra ríkja.

Virðingarfyllst,


Sigurður Helgason
forstjóri

Fylgiskjal III.

Umsögn landlæknis.
(9. janúar 2000.)

Þau ákvæði Schengen-gerðanna sem virðast snerta embætti landlæknis lúta einkum að ákvæðum um innflutning ávana- og fíkniefna og vernd persónuupplýsinga. Landlæknir hefur einungis fáar athugasemdir:

1. Almennt virðist þýðing gerðanna hafa tekist vel. Þó verður að gera athugasemd við beina þýðingu furðulegs kansellístíls Evrópusambandsins á íslensku umdeilanlega. Á bls. 34-35 er upphafskafli samningsins um framkvæmd, beitinu og þróun Schengen-gerðanna og teygir ein setning sig yfir eina og hálfu blaðsíðu. Mér er ekki kunnugt um að neinn hugsi, skrifi eða tali á þennan hátt, hvorki hérlandis né í flestum öðrum löndum sem ég þekki til. Sómi væri að því fyrir okkur að umorða þýðinguna og laga hana að venjubundinni íslensku.
2. Ákvæði um eflingu og samvinnu á sviði baráttu gegn ávana- og fíkniefnum: Ljóst er hversu miklu máli samvinna og auknar aðgerðir á þessu sviði skipta miklu máli fyrir okkur Íslendinga. Ekki hvað síst er þetta mikilvægt í ljósi þess að innan Schengen-svæðisins eru ríki þar sem fíkniefnavandinn er mun alvarlegri en hér og niðurfelling eftirlits innan svæðisins býður upp á aukið streymi fíkniefna til landsins án eftirlits. Mikilvægt er því að við gripum sem fyrst til aðgerða til að draga úr eftirspurn eins og gert er ráð fyrir í 6. kafla 3. bálks samningsins.
3. Í ákvæðum um vernd persónuupplýsinga er ekki, að því er best verður séð, getið um hvers konar upplýsingar er að ræða. Minnst er á upplýsingar sem lögregla þarf á að halda en ekki verður séð að rætt sé um upplýsingar um heilsufar eða fjármálastöðu einstaklinga. Æskilegt er að skýra þetta nánar, ekki hvað síst m.t.t. heilsufarsupplýsinga. Ekki er óalgengt að slíkar upplýsingar séu fluttar úr landi vegna vísindarannsókna. Nýleg lög um miðlægan gagnagrunn banna slíkt sem betur fer að því er lýtur að gagnagrunninum, enda er einungis gert ráð fyrir því að viðskiptavinir gagnagrunnsins fái svör við rannsóknum en ekki aðgang að óunnum (hráum) upplýsingum. Ástæða er hins vegar til að fjalla um þetta að því er lýtur að öðrum rannsóknum.

Mæð kveðju,



Sigurður Guðmundsson
landlæknir

Fylgiskjal IV.

Umsögn Ferðamálaráðs Íslands. (13. mars 2000.)

Erindið var tekið til umfjöllunar á fundi Ferðamálaráðs í dag.

Hin jákvæðu áhrif aðildar að Schengen hvað varðar ferðaþjónustuna eru fyrst og fremst þau að ferðamönnum verður almennt gert auðveldara að ferðast innan svæðisins. Þetta gerir þannig íbúum þeirra ríkja sem eru aðilar að samstarfinu auðveldara að heimsækja Ísland sem ferðamenn.

Ferðamálaráð telur nauðsynlegt að benda á þá þætti sem gætu, ef ekki er rétt að staðið, haft neikvæð áhrif á ferðaþjónustu við aðild okkar að Schengen.

Í því sambandi er rétt að beina fyrst og fremst sjónum að Flugstöð Leifs Eiríkssonar, breytingum sem þar eru fram undan vegna aðildar og áhrifum aðildar okkar að Schengen á starfseminu þar.

Ástæður þess eru:

- a. Í gegnum hana fara yfir 90% af öllum ferðamönnum sem koma til landsins.
- b. Afgreiðsla farþega í flugstöðinni hefur verulega þýðingu fyrir tengiflugsstarfsemi Flugleiða og t.d. á morgnana geta a.m.k. fimm vélar frá Bandaríkjunum þurft á Schengen-afgreiðslu að halda á nákvæmlega sama tíma. Mesta tengiflugsumferðin er aðeins tvisvar sinnum tvo til þrjú tíma á dag, þ.e. kvölds og morgna.
- c. Samkeppnisstaða flugstöðvarinnar sem slíkrar er nátengd stöðu ferðaþjónustunnar.

Ljóst er að allt sem torveldar fólksflæðið í gegnum FLE getur valdið tjóni. Má þar nefna að flugáætlanir geta farið úr skorðum og að ferðamenn forðist flugstöðvar og flugfélög þar sem slíkt kemur fyrir.

Ein af afleiðingum Schengen-samstarfsins er að allir flugfarþegar sem að koma til Íslands frá svæði utan Schengen-samstarfsins og skiptir þá ekki máli þótt aðeins sé um millilendingu að ræða á leið til annars Schengen-lands, verða að gangast undir sk. ytri landamæraeftirlit. Þetta ytra landamæraeftirlit snýst um vandlega skoðun persónuskilríkja sem verður mun ítarlegra en áður hefur þekkt. Þannig þurfa farþegar á leið með Flugleiðum frá Bandaríkjunum til Evrópu með millilendingu hér á landi að gangast undir þetta eftirlit meðan á bið eftir tengiflugi stendur. Þessi bið farþeganna er oft ekki meira en rúmur klukkutími. Því er mikilvægt að ekki komi til tafa við þessa skoðun persónuskilríkja. Í allri umræðu um málið við viðkomandi hefur komið skýrt fram að allt verði gert til þess að ekki komi til neinna tafa við þessa afgreiðslu. Í byrjun verða mönnuð 14 landamærahlíð. Ef á þarf að halda er jafnvel gert ráð fyrir að fjölga megi þeim í 22. 14–22 hlið ættu að duga til þess að ekki komi til tafa við afgreiðslu farþega svo fremi sem hliðin verði ætíð mönnuð nægjanlegum fjölda starfsmanna sem eru vel þjálfaðir.

Þetta hlýtur að teljast forsenda þess að forðast megi að öðrum kosti vandræði.

Sé vikið að kostnaði ríkisins vegna aukins eftirlits og fleiri þátta þá mun hann aukast. Aukinn kostnaður rekstraraðila verður einnig vegna þess að verslunarrými þarf að vera tvöfalt í sumum tilvikum og því arður á fermetra minni og vegna fleiri atriða.

Ferðamálaráð bendir á að komi þessi aukni kostnaður til með að lenda að einhverju leyti á ferðaþjónustufyrirtækjum eða farþegum leiði slíkt til verri samkeppnisstöðu okkar en nú er sem áfangastaðar ferðamanna.

Samandregin niðurstaða.

Hin jákvæðu áhrif af aðild Íslands að Schengen-samstarfinu fyrir íslenska ferðaþjónustu felast fyrst og fremst í því að ferðalög innan svæðisins og þar með talið til Íslands frá löndum í samstarfinu verða almennt gerð auðveldari. Allt flæði fólks innan svæðisins verður án vegabréfaskoðunar.

Mikilvægt hlýtur því að teljast að koma í veg fyrir neikvæðu áhrifin. Skal þar fyrst og fremst bent á flæðið í flugstöðinni og að stöðin geti áfram virkað sem skiptistöð með viðunandi árangri. Þá eru innan greinarinnar efasemdir um að auknum kostnaði, beinum eða óbeinum vegna aðildar okkar að Schengen, verði ekki velt út til flugfarþega og fyrirtækja í flugrekstri. Mikilvægt hlýtur að teljast með vísan til samkeppnisstöðu ferðaþjónustunnar að svo verði ekki. Þá bendir Ferðamálaráð á að við aðild okkar að Schengen verður ekki lengur hægt að framkvæma talningu á fjölda erlendra gesta til landsins, sem hefur verið óslitin frá 1949 og verður því að leita annarra leiða til að mæla umfangið í greininni hvað þessu viðkemur.

Virðingarfyllst,
Ferðamálaráð Íslands,

Magnús Oddsson,
ferðamálastjóri.

Fylgiskjal V.

Umsögn Útlendingaeftirlitsins.
(28. febrúar 2000.)

Á fundi utanríkismálanefndar Alþingis þann 16. febrúar sl. þar sem til umræðu var tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samnings um þátttöku í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna, kom fram ósk um að Útlendingaeftirlitið gerði grein fyrir hvaða áhrif Schengensamstarfið muni hafa á starfsemi stofnunarinnar og var beiðni þess efnis staðfest í bréfi dagsettu 18. febrúar sl.

Fyrirhugað Schengensamstarf mun koma til með að hafa mikil áhrif á útlendingamál hér á landi og eftirlit með útlendingum, enda er það svo að kjarni Schengensamstarfsins er að tryggja frjálsa færslu um innvið landamæri samstarfsríkjanna.

Hér á landi er fyrirkomulag eftirlits með útlendingum þannig fyrir komið í löggjöf, að verkefnum er skipt á milli, annars vegar Útlendingaeftirlitsins, og hins vegar lögreglunnar. Útlendingaeftirlitið veitir þau leyfi sem áskilið er um í lögum um eftirlit með útlendingum og fjallar um þau mál sem þeim leyfisveitingum tengjast, en lögreglan aftur á móti annast vegabréfaeftirlitið við komu til landsins svo og hið almenna eftirlit með útlendingum í landinu.

Í starfi Útlendingaeftirlitsins mun að sjálfsögðu ýmislegt breytast við Schengensamstarf en annað mun verða óbreytt. Það í Schengensamstarfinu sem helst mun hafa áhrif til breytinga á starfi stofnunarinnar er eftirfarandi:

- **vegabréfsáritanir, útgáfa og gildissvið, rekstur og umsjón VISION kerfisins**
- **málefni hælisleitenda,- Dublinsamningurinn, EURODAC kerfið og endurviðtökumál**
- **upplýsingasamskipti við Schengenríkin aukast og komast í í fasta farvegi sbr. samvinna á vegum CIREFI.**

Vegabréfsáritanir:

Samkvæmt 3. kafla 2. bálks Schengensamningsins skuldbinda samningsaðilar sig til þess að fylgja sameiginlegri stefnu í því sem varðar för fólks, sérstaklega með tilliti til reglna um vegabréfsáritanir. Samningsríkin munu öll gefa út samræmda vegabréfsáritun sem gildir á yfirráðasvæði allra samningsríkjanna, óháð því hvert gaf áritunina út. Meginreglan er sú að þar til bær samningsaðili til útgáfu vegabréfsáritunar er samningsaðillinn þar sem aðalákvörðunarstaður ferðar er. Þetta þýðir í raun að allir þeir útlendingar sem eru áritunarskyldir og líta á Ísland sem aðalákvörðunarstað sinn, þurfa að sækja um íslenska Schengenáritun jafnvel þó svo að þeir fari um önnur samningsríki á leið sinni til Íslands. Þegar að því kemur að íslensk yfirvöld gefi út Schengenáritanir þá verður jafnframt sú breyting á, að ekki verður lengur heimilt að kjöræðismenn gefi út vegabréfsáritanir. Til þess að unnt verði að halda uppi nauðsynlegri þjónustu og gera útlendingum sem hingað vilja ferðast mögulegt að sækja um og fá áritanir er stefnt að því, að gera samninga við önnur norræn ríki, sérstaklega Dani um að annast útgáfu íslenskra Schengenáritana fyrir Íslands hönd víða um heiminn, en Ísland á sem kunnugt er aðeins örfáar sendistofnanir utan Schengensvæðisins. Er þetta sama fyrirkomulag og önnur smærri Schengensamstarfsríki hafa tekið upp, og munu taka upp.

Við afgreiðslu vegabréfsáritana hafa verið settar sameiginlegar reglur um meðferð umsókna og einnig fylgja handbókinni um afgreiðslu vegabréfsáritana viðaukar þar sem ákveðið er í hvaða tilvikum útgáfa vegabréfsáritunar er háð samráði við miðlægt yfirvald þess samningsaðila þangað sem ferðinni er heitið og, ef við á, við miðlæg yfirvöld hinna samningsaðilanna.

Til þess að annast þau samskipti, sem nauðsynleg eru vegna útgáfu vegabréfsáritana samkvæmt Schengenreglum, m.a. til þess að uppfylla kröfur um samráð við miðlæg yfirvöld annarra samningsaðila, hefur verið komið á fót samskiptakerfi, sem sérstaklega hefur verið komið upp í þessu skyni. Kerfi þetta nefnist VISION (VISA Inquiry Open Network). Í hverju samstarfsríkjanna er því rekin VISION skrifstofa og verður það hlutverk Útlendingaeftirlitsins að reka hina íslensku VISION skrifstofu og verður þar um að ræða umtalsverða viðbót við starfsemi stofnunarinnar.

Á meðfylgjandi blaði koma fram áætlanir ÚTL um væntanlegar kostnaðarauka sem óhjákvæmilega mun fylgja þeim viðbótarverkefnum sem stofnunin þarf að takast á við. Eins og fram kemur þar, verður rekstur Vision skrifstofunar sá þáttur í viðbótarverkefnum sem mun krefjast mestrar aukningar á vinnuframlagi og aukinna fjárveitinga og einnig mun uppbygging á sjálfu Vision kerfinu og þróun hafa í för með sér viðbótaskostnað.

Hælisleitendur:

Málefni þeirra sem leita eftir hæli hér á landi munu taka umtalsverðum breytingum við Schengensamstarf. Með samningi milli aðildarríkja Evrópusambandsins um ábyrgð á meðferð umsókna um hæli, sem kenndur er við Dublin hefur 7. kafli 2. bálks Schengensamningsins verið leystur af hólmi og í viðauka við Brusselssamninginn er gert ráð fyrir því að Ísland og Noregur hafi, áður en framkvæmd Schengenreglna kemur til framkvæmda hér á landi, gengið frá samningi við ESB ríkin um ábyrgð á meðferð hælisumsókna. Ástæða er til að ítreka, að Dublin

samningurinn tekur aðeins til ábyrgðar á meðferð umsókna um hæli, þ.e. markmiðið er að koma í veg fyrir að vafi leiki á um hvar umsókn um hæli skuli tekin til meðferðar, og að tryggja umsækjanda um leið að umsókn hans hljóti meðferð í einu aðildarríkjanna og koma í veg fyrir að umsækjandi verði sendur frá einu aðildarríkinu til annars, án þess að nokkurt ríkjanna viðurkenni ábyrgð sína á meðferð umsóknarinnar.

Málsmeðferð sjálftrar umsóknarinnar um hæli er síðan í samræmi við innlend lög þess samningsaðila sem ber ábyrgð á umsókninni. Hér á landi háttar svo til að langflestir þeirra sem óskað hafa eftir hæli á undanförunum árum hafa komið hingað til lands frá Evrópusambandsríkjum, þannig að búast við því að ákvæði Dublinarsamningsins komi oft til skoðunar. Í tengslum við Dublinsamninginn er stefnt að uppsetningu kerfis og gerð samnings sem nefndur er EURODAC. Í því kerfi fellst að aðildarríkin skuli taka fingraför að hælisleitendum og miðla þeim til upplýsingakerfis EURODAC, til aðstoðar við að staðfesta hvaða ríki ber ábyrgð á málsmeðferð um hælisumsókn. Í Dublin samningnum felast því viss endurviðtökuákvæði hvað varðar hælisleitendur og felst í því mikil breyting frá því sem nú er, en Ísland hefur aðeins gert endurviðtökusamninga við Eystrasaltsríkin auk þess sem norræni vegabréfaeftirlitssamningurinn inniheldur gagnkvæm endurviðtökuákvæði. Það er hlutverk Útlendingaeftirlitsins að fjalla um umsóknir um hæli, og taka ákvörðun um veitingu hælís. Þó að ljóst sé að miklar breytingar verði á málsmeðferð hælisumsókna er erfitt að gera sér grein fyrir því hvort hið nýja vinnuumhverfi í málefnum hælisleitanda kallar á aukin mannafla og aukin kostnað, en verklagsbreytingar á þessum þætti starfseminnar munu verða umtalsverðar.

Upplýsingasamskipti:

Í Schengensamningnum og í samstarfinu í heild er víða kveðið á um upplýsingasamskipti á milli samstarfsríkjanna. Á þeim sviðum sem snerta ÚTL má nefna CIREFI, en þar er safnað upplýsingum samstarfsríkjanna um ólöglega innflytjendur á samningssvæðinu. Það að halda utan um og miðla slíkum upplýsingum krefst aukins vinnuframlags og hvað varðar CIREFI, kallar það á viðbætur í hugbúnaði í tölvukerfi ÚTL.

Þátttakan í Schengensamstarfinu krefst aukinnar fundarsóknar bæði í fóstum nefndum og vegna tilfallandi funda og verkefna, en það er í raun einn þeirra þátta í samstarfinu sem ekki liggur ljóst fyrir hversu fyrirferðamikill eða kostnaðarsamur verður.

Auk þeirra afmörkuðu verkþátta sem hér hefur verið tæpt á og munu hafa áhrif til breytinga á starfsemi Útlendingaeftirlitsins þá munu breytingarnar vegna Schengensamstarfsins í raun hafa bein og óbein áhrif á allt starfssvið útlendingamála hér á landi þó að í mismiklum mæli verði eftir því á hvaða svið útlendingamála er litið.

Jóhann Jóhannsson

Erindi og tillögur - mál

06-398 Útlendingaeftirlitið	6,0
1.01 Útlendingaeftirlitið	
<i>Lögbundið</i>	
<i>Tillaga frá stofnun til skoðunar</i>	
<i>Stofnun</i>	Vision(Visa Inquiry Open-Border Network): Skv. Schengen-skuldbindingum verður ekki hjá því komist að setja upp Vision-tölvukerfi. Kerfinu er ætlað að halda utan um vegabréfsáritanir inn á Schengen-svæðið.
06-398 Útlendingaeftirlitið	1,5
1.01 Útlendingaeftirlitið	
<i>Lögbundið</i>	
<i>Tillaga frá stofnun til skoðunar</i>	
<i>Stofnun</i>	Fundarsókn vegna þeirra nefnda sem Schengen samkomulagið gerir ráð fyrir að UTL muni annast.
06-398 Útlendingaeftirlitið	1,2
1.01 Útlendingaeftirlitið	
<i>Samningsbundið</i>	
<i>Tillaga frá stofnun til skoðunar</i>	
<i>Stofnun</i>	Þátttaka í sameiginlegri vegabréfaáritunarútgáfu í samstarfi við Dani. Aðallega er um að ræða prentun áritunarmiða og fundarsókn.

Samtals dóms- og kirkjumálaráðuneyti 8,7

Samtals öll ráðuneyti 8,7

Fylgiskjal VI.**Umsögn Hafnasambands sveitarfélaga.**
(17. febrúar 2000.)

Hafnasambandi sveitarfélaga hefur borist til umsagnar tillaga til þingsályktunar varðandi Schengen-samkomulagið. Var nefndarritara sent tölvuskeyti 27. janúar sl. um að umsögnin væri í vinnslu.

Einkum tvö atriði geta varðað hafnir sérstaklega. Á bls. 64 í kafla 2 „Farið yfir landamæri“ segir: „Framkvæmdanefndin setur frekari ákvæði um þetta og einnig um undantekningar og reglur um staðbundna landamæraumferð, svo og reglur um sérstaka flokka skipa-siglinga eins og skemmtisiglingar og strandveiðar.“

Hvorutveggja, skemmtisiglingar og strandveiðar, snerta hagsmuni hafna og því telur Hafnasamband sveitarfélaga mikilvægt að hafnirnar og samtök þeirra eigi kost á að fylgjast með framgangi reglugerða um þessi tvö mál. Ástæða er til að vekja sérstaka athygli á að vegabréfaafgreiðsla skemmtiferðaskipa í höfnum getur lengst verulega með tilkomu Schengen-reglna og einnig reglna um skoðunarstöðvar fyrir fisk. Flest skemmtiferðaskip hafa aðeins stutta viðdvöl í hverri höfn og því bagalegt ef mikil lenging eða töf verður vegna vegabréfaskoðunar.

Á bls. 127 í kafla 4.2.4 „Vöruflutningar“ kemur fram að ákvæði Schengen-reglna nái ekki til Íslands og Noregs þannig að Ísland mun ekki taka þátt í tollabandalagi Schengen-ríkjanna þótt það taki þátt í Schengen-samstarfinu. Rétt þykir að vekja athygli á þessu.

Önnur atriði snerta ekki hafnir sérstaklega og því ekki talin ástæða til að gera frekari athugasemdir við þingsályktunina.

Virðingarfyllst,
f.h. Hafnasambands sveitarfélaga,

Arni Þór Sigurðsson
formaður.