

## Nefndarálit

um till. til þál. um fullgildingu samnings milli Evrópubandalagsins og Lýðveldisins Íslands og konungsríkisins Noregs um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram í aðildarríki eða á Íslandi eða í Noregi.

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

### Inngangur.

Tillaga þessi fjallar um tengingu Íslands og Noregs við framkvæmd svonefnds Dyflinnarsamnings. Sá samningur er aftur nátengdur aðild Íslendinga að Schengen-samkomulaginu svonefnda um afnám innra landamæraeftirlits á Schengen-svæðinu sem fullgilt var af Íslands hálfu í maímánuði sl. Efni þessa samnings snýst fyrst og fremst um það hvernig Ísland og Noregur tengjast framkvæmd Dyflinnarsamningsins og þá einkum um hvaða ríki skuli fara með beiðni um hæli sem lögð er fram á öllu samningssvæðinu. Aðild Íslands að samningnum er engu síður hluti af spurningunni hvort Ísland gerist aðili að pakkanum í heild sinni ef svo má að orði komast. Þetta mál er því í reynd beint framhald af þeirri ákvörðun stjórnvalda að Ísland skuli gerast aðili að Schengen-samstarfinu.

Burtséð frá efnisatriðum málsins er óhjákvæmilegt að gera nokkrar athugasemdir við vinnubrögðin. Tillaga þessi er vægast sagt seint á ferðinni en nokkuð var liðið á febrúarmánuð þegar mælt var fyrir henni á Alþingi. Engu síður er boðað að nauðsynlegt sé, ef ekki eigi að verða tafir á aðild Íslands að Schengen-samstarfinu 25. mars nk., að tillagan verði afgreidd og fullgildingarskjöl komin til vörsluaðila samningsins fyrir lok febrúarmánaðar.

Raunar er hér viðamikild mál á ferðinni. Um er að ræða mikla upplýsingasöfnun og skráningu persónuupplýsinga í sérstakt upplýsingakerfi eða gagnagrunn, svonefnt EURODAC-kerfi. Auk þess þurfa að koma til lagabreytingar sem varða málefni útlendinga og heimildir til að taka fingraför og fleira sem nánar verður vikið að síðar. Því er afar óheppilegt að Alþingi sé stillt upp í tímaþröng til þess að skoða þessa þætti, sem og að meta stöðu málsins og aðild okkar að Schengen-samstarfinu í heild sinni sem eðlilegt hefði verið að gera við þessi tímamót.

Nú er mönnum smátt og smátt að verða ljóst að aðild Íslands að Schengen-samstarfinu var önnur og meiri ákvörðun en bara spurningin um hvort varðveita ætti svonefnt norrænt vegabréfasamband. Í reynd þýðir þetta að Ísland gerist aðili að stofnunum Evrópusambandsins eins og Schengen er nú þegar orðið og EURODAC-kerfið og Dyflinnarsamningurinn verða væntanlega innan fjögurra ára. Í öðru lagi er verið að byggja upp tvö viðamikil en aðskilin upplýsinga- eða gagnakerfi þar sem fram fer einhver mesta skráning persónuupplýsinga sem um getur á byggðu bóli og án nokkurs vafa sú langtum viðamesta sem Ísland hefur nokkurn tíma tengst. Ótal spurningar vakna um meðferð persónuupplýsinga og persónuvernd í þessu sambandi og hefur allt of lítill gaumur verið gefinn að þeim þáttum málsins. Sama gildir um stjórnskipuleg álitamál sem tengjast stöðu Íslands í þessu þegar orðna eða væntanlega stofnanakerfi Evrópusambandsins, eins og áður sagði. Nefna má þann mikla kostnað sem af þessari aðild hlýst fyrir Íslendinga og fleira, sbr. fylgiskjal III.

Minni hlutinn var andvígur aðild Íslands að Schengen og lagði til í nefndarálit, sem birt er sem fylgiskjal I með nefndarálit þessu, í marsmánuði á síðasta ári að Alþingi staðfesti ekki samninginn um þátttöku Íslands og Noregs í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna heldur yrði þess í stað leitað eftir sérlausn fyrir Ísland. Til vara var nefndur sá kostur að tilkynnt yrði um að Ísland mundi áskilja sér rétt til þess að fresta framkvæmd samningsins þar sem of mörg álitamál væru um stöðu Íslands og undirbúningi væri ábótavant. Vísast í þessa afstöðu sem og þann rökstuðning sem fram kemur í nefndarálitinu, sbr. fylgiskjal I.

### **Norræna vegabréfasambandið.**

Óhjákvæmilegt er að hafa nokkur orð um þá höfuðröksemd sem fram hefur verið færð af hálfu utanríkisráðherra og annarra talsmanna aðildar Íslands að Schengen-samstarfinu að það væri óumflýjanlegt til þess að varðveita svonefnt norrænt vegabréfasamband. Hefur í því sambandi verið gert mikið úr því að Íslendingar hafi haft rétt til þess að ferðast til annarra Norðurlanda án þess að þurfa að framvísa vegabréfi. Vissulega er það rétt og enginn deilir um að norræna vegabréfasambandið var framsækin tímamótaákvörðun í samskiptum Norðurlandanna enda ólíkum aðstæðum saman að jafna og giltu á þeim tíma og því sem nú er í vændum með aðild að Schengen. Upphaflega var afstaða forsætisráðherra Norðurlandanna, sbr. yfirlýsingu á fundi í Reykjavík 27. febrúar 1995, sú að norrænu 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. Þessi yfirlýsing og þetta markmið var gott svo langt sem það náði ef ekki hefði strax í kjölfarið farið að bera á þeirri túlkun að í reynd ætti bara að taka mark á helmingnum, þeim helmingi sem vísaði til þátttöku í Schengen-samstarfinu, en ekki hinum möguleikanum að Norðurlöndin stæðu þar fyrir utan.

Nú er hins vegar smám saman að verða ljóst að um hálfgerðan orðaleik er að ræða. Allt stefnir í að a.m.k. annars staðar á Norðurlöndum verði tekin upp sérstök persónuskilríki, einhvers konar viðurkennd eða stöðluð nafnskirteini eða persónuskilríki sem verða ígildi vegabréfa á ferðum innan svæðisins og það sem meira er, einnig innan Norðurlandanna sjálfra, sbr. umfjöllun í Helsingborgs Dagblad 30. janúar sl. í fylgiskjali II. Eftir því sem næst verður komist virðist engin ákvörðun hafa verið tekin um það hér á landi hvort slík sérstök persónuskilríki verða tekin upp til þess að auðvelda Íslendingum ferðalög án vegabréfs, t.d. annars staðar á Norðurlöndum eða eftir atvikum annars staðar á Schengen-svæðinu. Verði niðurstaðan sú að taka upp sérstök nafnskirteini eða persónuskilríki („Schengen-skilríki“) hér má spyrja til hvers allt bröltið sé. Verði hins vegar niðurstaðan sú að taka ekki upp einhvers konar Schengen-nafnskirteini eða persónuskilríki á Íslandi, sem menn geti notað í stað vegabréfa á hótélum, á tjaldstæðum, þegar þeir taka sér bílaleigubíl eða til þess að sanna hverjir þeir eru þegar þeir verða stöðvaðir af lögreglu, verður niðurstaðan næsta hláleg. Enginn getur þá farið út úr landinu nema hafa með sér vegabréf til þess að geta sannað hver hann er á slíkum stöðum. Útkoman verður sú að þau ferðalög sem voru möguleg án vegabréfa a.m.k. innan Norðurlandanna áður verða það ekki lengur og málið hefur þar af leiðandi snúist upp í hreina andhverfu sína a.m.k. hvað varðar ferðalög Íslendinga til annarra Norðurlanda.

### **Gildistaka til málamynda.**

Þrátt fyrir afar nauman tíma til umfjöllunar um málið hefur skoðun þess í utanríkismálanefnd þó leitt í ljós að í reynd verður fyrst og fremst um að ræða gildistöku Dyflinnarsamn-

ingsins og aðild Íslands að Schengen-samstarfinu til málamynda 25. mars nk. Stafar þetta af því m.a. að þrátt fyrir að Alþingi hafi samþykkt þingsályktunartillögu um fullgildingu viðkomandi samninga, Schengen-gerðanna og Dyflinnarsamningsins eða meðferð á hælissóknnum skortir hér í landslög ýmis ákvæði til þess að unnt sé að standa við skuldbindingar Íslands og fullnægja þeim. Undirbúningur málsins er allur í skötulíki og sú tímapressa sem á málið er sett, sem og ónóg umræða og umfjöllun um ýmsa mikilvæga grundvallarþætti þess er síður en svo til fyrirmyndar.

### **Mannréttindi og persónuvernd.**

Áður var á það minnst að í aðild Íslendinga að Dyflinnarsamningnum felst þátttaka í hinu svonefnda EURODAC-upplýsingakerfi. Það felur í sér sjálfkrafa skráningu allra sem biðja um hæli í einhverju af aðildarríkjum samningsins í miðlægum gagnagrunn. Þær upplýsingar verða geymdar þar í tíu ár hið minnsta eða þangað til að viðkomandi aðili hefur öðlast ríkisborgararétt í einhverju landanna. Sætt hefur harðri gagnrýni að upplýsingarnar skuli ekki afmáðar um leið og viðkomandi aðili hefur fengið viðurkennda stöðu sem flóttamaður og hefur verið veitt hæli í einhverju ríkjanna og fengið þar dvalarleyfi. Niðurstaðan er engu síður sú að geyma upplýsingarnar áfram í sérstökum upplýsingabanka eins og áður sagði. Orkar þetta mjög tvímælis og reyndar sjálf upplýsingaskráningin sem slík. Á það bentu m.a. fulltrúar Mannréttindaskrifstofu Íslands að í reynd væri slík tilefnislaus eða ástæðulaus skráning á einstaklingum sem ekki lægju undir grun um neitt saknæmt athæfi ástæðulaus og óréttlætánleg. Virðist því bæði sjálfur grundvöllur þessarar upplýsingaskráningar hæginn og ekki síður hvernig með upplýsingarnar á að fara eða hvernig þær eiga að varðveitast og geymast lengur en rök standa til. Þó tekur steininn úr þegar í ljós kemur að aldursmörkin sem þarna er miðað við eru 14 ár, þ.e. taka á fingraför af öllum fingrum allra einstaklinga allt niður í 14 ára unglunga sem hafa stöðu hælissbeiðanda.

Að lokum er í þessu sambandi rétt að nefna að Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og fleiri aðilar hafa gagnrýnt ýmis ákvæði Dyflinnarsamningsins og telja að mannréttindum flóttafólks verði verulega ábótavant eins og ætlunin er að standa að málum að þessu leyti á því evrópska svæði sem Dyflinnar- og Schengen-samningarnir taka til. Öll hafa þessi álitamál fengið alls ónóga umfjöllun og skoðun af Íslands hálfu og undirbúningur undir aðild okkar að þessum samningi er að mati minni hlutans verulega ábótavant að þessu leyti eins og fleirum.

### **Niðurstaða.**

Meginniðurstaða minni hlutans er að það sé ekki hagstætt Íslendingum að gerast aðilar að þessu samstarfi á þeim forsendum sem ætlunin er og vísast í því sambandi á nýjan leik í almennar röksemdir gegn þátttöku okkar í Schengen-samstarfinu, sbr. fylgiskjal I, og einnig til þeirra stórkostlegu ágalla sem eru bæði á innihaldi og málsmeðferð í tengslum við aðild Íslands að Dyflinnarsamningnum.

Minni hlutinn leggur því til að málinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**. Jafnframt verði ríkisstjórninni falið að tilkynna að Ísland kjósi að fresta aðild sinni að Schengen-samstarfinu um óákveðinn tíma og ætli að endurmeta aðkomu sína og þátttöku í þessum málum í heild.

Alþingi, 21. febr. 2001.

Steingrímur J. Sigfússon.

**Fylgiskjal I.**

**Nefndarálit 1. minni hluta utanríkismálanefndar um till. til þál. um fullgildingu  
sammings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og konungsríkið  
Noregur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd,  
beitingu og þróun Schengen-gerðanna.**

(Þskj. 791, 206. mál, á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

**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 norrænu 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 fíkniefna (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 stjórnmálamanna, 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 sammings 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 sæki 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 nágrannarríkjanna 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 frjálsri 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 frjálsa för einstaklinga en þó náðist ekki samstaða milli allra aðildarríkja um hversu langt skyldi ganga. Með tilkomu Maastricht-sáttmálans árið 1993 var uppbyggingu Evrópusambandsins breytt og þriggja stoða beinagrindin búin til og þar eru í fyrstu stoðinni 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 stoða, þar á meðal gekk Schengen að talsverðum hluta til inn í fyrstu stoð 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. Margt 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. landlæknisembættisins eða annarra aðila sem sinna forvörnum og fíkniefnavörnum og lögreglu yfirvalda 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 fram-söguræðu fyrir nefndaráliti þessu en mergur málsins er að undirbúningi að gildistöku samn-ingsins 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 vega-bréfasambandið 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 land-fræðilega 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 innanlandsflug-umferð 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 flug-félaga, 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 stórkost-legt 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 Evrópusam-bandsins 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 undanförunum 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 vegabréfaskoðunar, 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 rekstraróhagráði 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. Ótalin er svo sá stórauðni 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. Forsvarsmenn 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 árekstra 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 flugvélar 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 Evrópusambandsins 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 fíkniefnaflæði 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 erfðara 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 sist 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 ferðaðþjónustu 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 efnum 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 fikniefna og för 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 II.

*Peter Wallberg:*

### **Persónuskilríkja kann að verða þörf á ferðalögum á Norðurlöndum.**

(Helsingborgs Dagblad, 30. janúar 2001.)

Nauðsynlegt getur verið að hafa persónuskilríki þegar ferðast er milli Norðurlanda.

Nýtt, sænskt nafnskirteini getur á næsta ári komið í stað vegabréfs á ferðalögum innan Evrópusambandsins. Skirteinið kann einnig að verða nauðsynlegt þegar ferðast er milli Norðurlanda þar sem ekki þarf vegabréf nú.

Þetta er mat ríkislögreglustjórnarinnar, RPS, sem gert hefur skyndiúttekt á þörfinni fyrir sænsk nafnskirteini.

Skirteinið á að geta komið í stað vegabréfs þegar Svíþjóð og önnur norræn lönd hefja vegabréfasamstarf ESB, svokallað Schengen-samstarf, 25. mars. Þá fellur niður landamæraeftirlit þegar farið er á milli Svíþjóðar og annarra ESB-ríkja, nema Bretlands og Írlands.

Það kann að hljóma þversagnakennt en þá getur það orðið enn mikilvægara en nú að geta sannað ríkisfang sitt, segir Lars Karlsand, sem tók þátt í vinnu RPS. Hann segir að í umfjöllun fjölmiðla hafi of mikil áhersla verið lögð á vegabréfafrelsið. Erlendis geti maður hvenær sem er lent í persónueftirliti. Lögregla á rétt á að kanna nöfn og ríkisfang útlendinga, t.d. þegar komið er á hótél en í vissum tilvikum einnig úti á götu. Ríkisfang viðkomandi á að sjást á nýja nafnskirteininu, sem lagt er til að tekið verði upp, en það kemur ekki fram á þeim ýmsu gerðum skilríkja sem nú eru notuð í Svíþjóð. Svíar eiga þá að geta sýnt nýja skirteinið í stað vegabréfs ef þeir lenda í „innra útlendingaeftirliti“ í öðru ESB-ríki.

Annað mikilvægt atriði í sambandi við nýja nafnskirteinið er að það er, eins og vegabréf, gefið út af stjórnvaldi.

– Telur RPS að svona nafnskirteini verði einnig nauðsynlegt á ferðalögum milli Norðurlanda?

– Já, segir Lars Karlsand.

Málið er viðkvæmt þar sem það snertir norræna vegabréfafrelsið sem öllum er svo umhugað um. Önnur viðkvæm hlið á málinu er að nafnskirteinið felur á vissan hátt í sér misrétti. Það er aðeins ætlað sænskum ríkisborgurum. RPS bendir á þann möguleika að taka upp sérstakt skirteini fyrir útlendinga með varanlegt dvalarleyfi í Svíþjóð.

Ríkisstjórnin ákveður hvort nýja nafnskírteinið verður tekið upp. RPS sér hins vegar ekki neina meinbugi á því, hvorki lagalega né í framkvæmd. Að því er Lars Karlsand segir er hægt að hafa skírteinið tilbúið strax á næsta ári og lagt er til að það verði fjármagnað með gjaldtöku. Vegabréf kostar nú 225 krónur en að mati Karlsand verður gjaldið fyrir nýja skírteinið eitthvað lægra, en ekki stendur til að skylda fólk til að fá sér það. – TT

### Fylgiskjal III.

*Ómar Kristjánsson:*

#### **Fyrir hvern er Schengen?**

(Morgunblaðið, laugardaginn 20. janúar 2001.)

Fyrir nokkru urðu verulegar umræður í fjölmiðlum um stofnun sendiráðs í Afríku. Kostnaður við stofnun sendiráðsins er áætlaður um 17 millj. kr. Fjölmarginir höfðu skoðun á málinu og veltu fyrir sér hvort þessum fjármunum væri vel varið og sýndist sitt hverjum. Þá rifjaðist upp fyrir mér að fyrr á síðasta ári var kynnt ákvörðun um stofnun sendiráðs Íslands í Japan. Kostnaður við stofnun þess sendiráðs var talinn verða nærri milljarður króna þegar allt var talið, ef ég man rétt. Umræður um það urðu hins vegar litlar og talsvert minni en umræðan um opnun sendiráðs í Afríku. Þetta minnir mig á fræga sögu Parkinsons þegar stjórnarfundur í fyrirtæki samþykkti hverja ákvörðunina á fætur annarri nær umræðulaust upp á milljónir dollara en tók klukkustunda umræður um lagfæringu þaksins á reiðhjólageymslunni.

Nú er mjög í brennidepli umræðan um tvöföldun Reykjanesbrautar. Almennt er mikil samstaða meðal þjóðarinnar um nauðsyn þeirrar framkvæmdar og áætlaður kostnaður er 2 til 3 milljarðar króna. Fjármunir eru hins vegar ekki til reiðu til þeirrar framkvæmdar og hafa aðrar framkvæmdir verið fram undir þetta taldar brýnni og framar í forgangsröð hjá þeim sem ákvarðanir taka.

Allt leiðir þetta huga minn að þeirri útgjaldafreku fjárfestingu sem mér hefur gengið illa að skilja og sætta mig við. Þar á ég við aðild Ísland að Schengen-samkomulaginu og framkvæmdir vegna hennar og rekstrarkostnað vegna aðildarinnar um ókomin ár. Meðal þess kostnaðar sem íslenska þjóðin hefur tekið á sig og fellur undir þátttökugjaldið að Schengen-samkomulaginu eru sérhannaðar byggingar við Flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli sem munu kosta þjóðina 3 milljarða króna að minnsta kosti samkvæmt nýjustu upplýsingum. Hluti byggingarinnar, sem í heild mun kosta um 4 milljarða króna, er stækkun flugstöðvarinnar sem nauðsynlegt var að ráðast í. Sá hluti er, að mínu mati og sumra annarra sem sátu í byggingarnefnd vegna stækkunar flugstöðvarinnar, ekki nema einn fjórði hluti heildarbyggingarkostnaðarins.

Ég eins og margir fleiri hef reynt að átta mig á ástæðum þess að íslensk stjórnvöld hafa ákveðið að gerast þátttakendur að Schengen-samkomulaginu. Því verður ekki á móti mælt að þátttökugjaldið er margir milljarðar króna. Eitt er sérhönnuð bygging við Flugstöð Leifs Eiríkssonar eins og að framan er rakið, hitt er svo tækjabúnaður, þjálfun starfsfólks og ýmiss konar annar kostnaður við að sinna hlutverki okkar sem inn- og útgönguhlið á Schengensvæðinu.

### **Mörg hundruð milljónir á ári**

Augljóst er að rekstrarkostnaður ríkisins og hinna ýmsu rekstraraðila í Flugstöð Leifs Eiríkssonar vegna Schengen-aðildar skiptir hundruðum milljóna á ári. Það má kalla það árgjaldið í Schengen. Við vegabréfsskoðun vegna aðildarinnar þarf a.m.k. 40 til 50 starfsmenn á ári. Auk þess þurfa flestir rekstraraðilar, flugrekendur, verslunar- og þjónustuaðilar í flugstöðinni að nánast tvöfalda starfsemi sína, þ.e. starfsemi verður að vera vegna þeirra sem eru utan Schengen og hinna sem eru innan Schengen. Vegabréfsskoðun vegna fólks sem ferðast innan Schengen-svæðisins verður hins vegar afnumin. Engin leið verður því að fylgjast með þeim sem koma af svæðinu á fölsuðum skilríkjum. Talning og greining farþega eftir þjóðlöndum, talning erlendra ferðamanna, er ekki lengur möguleg og verður það til verulegra óþæginda fyrir ferðamannaiðnaðinn. Skilríkjalaust og óvelkomið fólk, sem komið er inn á Schengen-svæðið, getur því ferðast hindrunarlaust til Íslands.

Kosturinn við þessa aðild, þ.e. eini kosturinn sem ég sé, ef kost skal kalla, er að Íslendingar þurfa sjálfir ekki að sýna vegabréf þegar þeir koma inn í þáttökulönd Schengen-svæðisins. Greiðslan fyrir þennan þægindaauka er margir milljarðar í þáttökugjald og hundruð milljóna á ári í framtíðinni.

### **Bretar vildu ekki aðild**

Þetta er meðal annars ástæðan fyrir því að eylandið Bretland ákvað að gerast ekki þátttakandi að svo komnu máli. Ég hef enn þá engan hitt í íslenskri ferðaþjónustu, sem hefur talið Schengen-þátttöku okkur sérstaklega til framdráttar eða verið henni hlynntur. Þó hef ég komið að störfum í ferðaþjónustu um langa hríð.

Mér er bara alls ekki ljóst hvers vegna lá svona mikið á að gerast aðili. Miklu nær hefði verið að bíða átektu og sjá hver reynslan yrði hjá öðrum þjóðum og vega og meta kosti og galla að þeirri reynslu fenginni.

Af þeim mörgu kostum sem gætu fylgt því fyrir Íslendinga að gerast aðilar að Evrópu-bandalaginu er þetta vegabréfafrelsi helsti ókosturinn. Því má segja að af því sem Evrópu-bandalagið hefur að bjóða höfum við valið það sem einna verst hentar okkur.

Niðurstaðan er því sú að þá gríðarlegu fjármuni sem varið er til framkvæmda vegna Schengen hefði mátt nota til þess að tvöfalda Reykjanesbrautina og hundruðum milljóna sem varið verður til gagnslausrar gæslu Schengen-hliðsins á ári hefði mátt verja til að stórefla ferðaiðnaðinn í landinu, til heilbrigðismála og hækkunar bóta til öryrkja og ellilífeyrisþega. Við þetta hefðu Íslendingar eingöngu misst af því að ferðast án þess að framvísa vegabréfi inn á Schengensvæðið en ávinningurinn orðið mikill.