

EUs JUSTIS- OG INNENRIKSOMRÅDE OPPSUMMERING FRA Første HALVÅR 2013

**v/ migrasjonsråd Magne Holter og
justisrådene Hanne Messel og Joakim S. T. Øren**

Innholdsfortegnelse

Innledning	2
1. Schengen-relevante saker	3
1.1. Schengen Governance	3
1.1.1. Behandlingen under det kypriotiske og irske formannskapet	3
1.1.2. Bakgrunn: Grensekontroll – Forslag til endringer i Schengen Border Code	5
1.1.3. Bakgrunn: Forslag om ny Schengen-evalueringsmekanisme	8
1.2. EUROSUR	10
1.3. SIS II	11
1.4. Romania og Bulgarias Schengen-søknad	11
1.5. Forslag til forordning om etablering av bestemmelser for overvåking av ytre grenser til sjøs i forbindelse med operasjonelt samarbeid koordinert av Frontex	12
1.6. Andre forslag til endringer i grenseforordningen ("Schengen Border Code")	13
1.7. Smarte grenser	13
1.8. Lokal grensetrafikk	14
1.9. Suspensjonsmekanisme og forsterket resiprositetsmekanisme på visumområdet	14
1.10. Øvrig visumsamarbeid	17
1.11. Den finansielle modellen for innenriksområdet	18
1.12. Personvernpakken	20
2. Utvalgte aktuelle forslag og tiltak på politifeltet som ikke er Schengen-relevante	23
2.1. PNR – Passenger Name Record	23
2.1.1. EPNR per sommeren 2012	24
2.2. Rettshåndheverende myndigheters tilgang til Eurodac	26
2.3. ISS (Internal Security Strategy)	28
2.4. Kommisjonens forslag til Europol-forordning	31
3. Utvalgte aktuelle temaer på migrasjons- og asylfeltet	33
3.1. Felles europeisk asylsystem (CEAS)	33
3.2. Støttekontoret for asyl (EASO)	34
3.3. Lovlig innvandring – arbeidsinnvandring	34
3.4. Ulovlig innvandring	36
3.5. Tilbaketakelse av personer uten lovlig opphold	36
3.6. Utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitikken	37

Innledning

To milepæler på EUs arbeid på det innenrikspolitiske området ble nådd det første halvåret i 2013; enighet om både om asyl- og Schengen Governance-pakkene. Med under ett år igjen til valg på nytt Europaparlament (heretter Parlamentet) har arbeidet med personvernsreformen i EU også hatt høy prioritet dette halvåret, men her gjenstår fortsatt omfattende forhandlinger.

Behandlingen av den såkalte Schengen Governance-pakken (forslag om endringer i adgangen til midlertidig å gjeninnføre indre grensekontroll og forslaget om en ny Schengen evalueringsmekanisme) har vist seg å være særdeles vanskelig gjennom de to årene den har vært på dagsordenen, og den har vært preget av en åpenlys maktkamp mellom Rådet for den europeiske union (heretter Rådet), Parlamentet og Europakommisjonen (heretter Kommisjonen). Konfliktnivået har således vært høyt, og Parlamentet gikk sommeren 2012 til det oppsiktsvekkende skritt å suspendere det videre arbeidet med Rådet ikke bare vedrørende Schengen Governance, men også ytterligere fem saker på justis- og innenriksområdet.

Det skulle altså gå nærmere ett år før man klarte å løse opp i denne konflikten; en løsning som må sies å være mer preget av at tiden var moden for å forlate skyttergravene og inngå en avtale enn endringsvilje fra standpunktene inntatt sommeren før. Saken har vist at Parlamentet er villig til å ta kraftige virkemidler i bruk for å hevde sin rett og fremheve sin egen rolle på justis- og innenriksområdet etter Lisboa-traktatens ikrafttredelse. Sett i etterkant var det lite taktisk klokt av Parlamentet å velge denne saken for å markere seg, da medlemsstatene og Rådet hadde gode både juridiske og politiske argumenter på sin side – argumenter som helt klart fikk gjennomslag når man ser på det endelige utfallet. Med tanke på at deler av forslaget, som det var strid om, hadde sin klare løsning beskrevet i traktatverket og at andre deler inkluderte sider til den indre sikkerhet, som er medlemsstatenes prerogativ og som de hegner sterkt om, kan det stilles spørsmål til både det politiske og juridiske skjønnet som Parlamentet og Kommisjonen har utvist i denne saken. Imidlertid er dette en sak som nok alle tre institusjoner ønsker å legge bak seg, og det er å håpe at den ikke får negativ innvirkning på det fremtidige samarbeidet innen dette viktige saksfeltet.

Asyl-pakken består av seks endrete rettsakter, som til sammen utgjør en ny generasjon av Det felles europeiske asylsystemet (CEAS). Behandlingen av denne pakken ble ikke avsluttet i 2012, slik Det europeiske råd (heretter DER) hadde forutsatt. 20. juni 2013 ble imidlertid sluttstrek satt. Da var alle rettsaktene vedtatt. Fristene for gjennomføringen nasjonal rett varierer noe, men i 2015 skal alle være gjennomført. Fram til da vil Kommisjonen legge stor vekt på en mest mulig lik gjennomføring, og at det nye regelverket får en langt sterkere harmoniserende kraft. Grunnen til at en ny generasjon CEAS ble foreslått var nettopp at gjeldende asylregelverk i EU tillot klart avvikende praksis medlemslandene imellom. Behandlingen av asylsøknader har variert betydelig, og dette kan være noe av grunnen til at det har vært en svært ujevn tilstrømning av asylsøkere til ulike europeiske land. Skillelinjene under forhandlingene mellom Rådet og Parlamentet har variert, men i mange tilfeller har skillet gått mellom land som i Rådet ønsket et mer effektivt asylsystem og Parlamentet som ønsket mer vektlegging av asylsøkernes rettigheter. Det endelige resultatet innebærer en avveining av disse hensynene.

Både Rådet og Parlamentet har arbeidet intenst med personvernpakken dette halvåret. Ved inngangen til 2013 hadde Parlamentet optimistisk lagt planer for gjennomføring av interne forhandlinger slik at man kunne ha voteringer både i fagkomiteen og plenum før sommeren 2013. Virkeligheten sommeren 2013 er en ganske annen. Parlamentet definerer selv lovsaken som den mest komplekse i denne femårsperioden for den ansvarlige parlamentariskkomiteen LIBE. Til utkast til rapport til forordningsutkastet kom flere enn 3000 endringsforslag, og man er per i dag ikke i nærheten av å ha noen innstilling som kan vedtas i komiteen. Ambisjonen er nå at dette skal være

mulig i løpet av høsten. Dette er en nødvendig ambisjon i en så høyprofilert sak for et parlament som går til valg i mai neste år. I Rådet har det også vært arbeidet intensivt, og det irske formannskapet har levert. Til rådsmøtet i juni fremla formannskapet et forslag til de fire første kapitlene i forordningsutkastet, riktignok som retning for videre arbeid, langt fra noen delvis enighet. Det er likevel fortsatt omfattende arbeid som gjenstår. Blant annet må man avklare viktige horisontale og prinsipielle spørsmål samt avklare omfanget av delegering og regulering av offentlig sektor.

1. Schengen-relevante saker

1.1. Schengen Governance

Under det irske formannskapet oppnådde man enighet om denne saken som har vært på dagsordenen i to år og som har skapt mye splid og konflikt mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen. For Norge har dette vært en viktig sak og vi har vært en av de mest markante røstene i forhold til endringsforslagene om adgangen til å gjeninnføre midlertidig grensekontroll i Schengen Border Code (SBC). Fra det opprinnelige forslaget til SBC som fremsto som svært alvorlig for Norges del har denne delen av Schengen Governance nå fått et resultat som etter EU-delegasjonens oppfatning fremstår som fullt ut akseptabelt for Norges del. Det samme gjelder forslaget til Schengen evalueringsmekanisme.

Med bakgrunn i konflikten mellom Italia og Frankrike, som oppsto som følge av den arabiske vår 2011, og sekundærbevegelsene mellom de to landene, ble Schengen-samarbeidet drøftet i DER 24. juni 2011. I konklusjonene fra møtet ble det påpekt at det er nødvendig å styrke den politiske styringen og samarbeidet i Schengen-området ytterligere og at Schengens evalueringsystem skal forbedres og utdypes ytterligere for å kunne imøtegå fremtidens utfordringer. Videre fastslo man at det burde innføres en mekanisme for å møte ekstraordinære omstendigheter hvor Schengen-samarbeidets overordnede funksjon er truet – og hvor man som en siste utvei skal kunne gjeninnføre grensekontroll ved de indre grenser i en virkelig kritisk situasjon hvor en medlemsstat ikke lenger er i stand til å overholde sine forpliktelser i henhold til Schengen-reglene. Kommisjonen ble bedt om å fremme nødvendig forslag innen september 2011. Som svar på dette fremla Kommisjonen 16. september 2011 en "pakke" ofte omtalt som "Schengen governance". For å forklare bakgrunnen for forslagene utga Kommisjonen også en [meddelelse](#). Pakken inneholdt tre ulike forslag:

- 1) endringer i SBC om adgangen til midlertidig å gjeninnføre indre grensekontroll,
- 2) endringer i det tidligere fremlagte forslaget om rettsakt for gjennomføring av Schengen-evaluering (Schengen evalueringsmekanisme eller Scheval),
- 3) halvårlig politisk debatt på ministernivå om status og utfordringer i Schengen-samarbeidet (første debatt ble avholdt under rådsmøtet 7. juni 2012).

1.1.1. Behandlingen under det kypriotiske og irske formannskapet

Som nevnt har behandlingen av de to lovforslagene vært svært vanskelig for Rådet og Parlamentet – og som altså kulminerte med Parlamentets suspensjon av samarbeidet med Rådet både i disse og i en rekke andre saker sommeren 2012. Dette medførte en vanskelig start for det kypriotiske formannskapet andre halvdel av 2012.

Kontakten med Parlamentet i de to lovsakene ble gjenopptatt utover høsten 2012. Etter en forsiktig innledning hvor man stort sett diskuterte spørsmål av mer teknisk art begynte man også å nærme seg de mer sensitive og omstridte delene av forslagene i slutten av formannskapsperioden. I de siste

ukene før jul var det hektisk møtevirksomhet på flere nivå da det ble gjort et reelt forsøk på å oppnå politisk enighet under det kypriotiske formannskapet. Blant annet ble det avholdt en såkalt høynivå-trilog hvor blant annet den kypriotiske ministeren og Kommisær Malmström deltok. Selv om det ble lagt ned en betydelig innsats var det ikke mulig å oppnå enighet. Til tross for at alle parter viste vilje til å bevege seg bort fra sine opprinnelige standpunkt for å få til en løsning, stod man for langt fra hverandre på noen spesifikke områder. Spesielt gjaldt dette:

- 1) Parlamentets ønske om å skape en såkalt link mellom SBC og den nye rettsakten om Schengen-evaluering:
For å motvirke konsekvensene av et hjemmelsbytte for Scheval-forslaget ønsket Parlamentet å innta en bestemmelse i SBC som nærmere beskriver hva evalueringsmekanismen *skal* inneholde – på den måten håpte de å oppnå at fremtidige endringer i evalueringsmekanismen ikke kunne gjøres uten samtidig å endre SBC, og som altså er underlagt «co-decision». En slik normativ beskrivelse var imidlertid ikke akseptabel for Rådet, da man mente at dette ville være i strid med traktatene og at man i det lengste kunne godta en deskriptiv beskrivelse.
- 2) Kommisjonens rolle i Schengen-evalueringene, og
- 3) Hvem som skal ha beslutningskompetanse til å gjeninnføre grensekontroll i henhold til den nye foreslåtte mekanismen i artikkel 26 i SBC.

Under det irske formannskapet fortsatte således arbeidet med å utmeisle et kompromiss; noe man altså lyktes med. Nøkkelen til å få en avtale i havn syntes å være å finne en tekst vedrørende den såkalte «linking/bridging clause» som alle parter kunne leve med. De tre juridiske tjenestene for henholdsvis Rådet, Kommisjonen og Parlamentet hadde flere møter om denne bestemmelsen, og man klarte til slutt å komme frem til en tekst som alle kunne godta og som alle mente lå innenfor rammene av det traktatverket tillater. Når denne kom på plass ble det også lettere å komme frem til et kompromiss om de andre utestående spørsmålene. Basert på dette utarbeidet formannskapet et nytt kompromissforslag som ble behandlet i COREPER før det siste møtet med Parlamentet ble avholdt 29. mai. I det nevnte møtet ble det oppnådd enighet mellom de tre institusjonene. Avtalen ble forelagt COREPER 30. mai (se [pressemelding](#)), og den politiske enigheten ble enstemmig bekreftet på Justis- og innenriksrådsmøtet 7. juni i Luxembourg. Parlamentet vedtok avtalen i plenumssesjonen i juni (se [pressemelding](#)). Forslagene er således klare for endelig vedtakelse av Rådet. I skrivende stund er de endelige tekstene ennå ikke offentliggjort, men det forventes at så vil skje i den nærmeste fremtid.

Når det gjelder innholdet i avtalen vedrørende **SBC** er det for Norges del viktig å merke seg at prinsippet om at det er medlemsstaten som har enekompetanse til å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ligger fast. Dette gjelder både ved planlagte grensekontroller/uforutsette hendelser som beskrevet i dagens SBC og den nye mekanismen i artikkel 26.

Kompromisset vedrørende den nye mekanismen i artikkel 26 er at Rådet, basert på et forslag fra Kommisjonen, skal komme med en anbefaling («recommendation») om hvorvidt en eller flere medlemsstater bør gjeninnføre grensekontroll på hele eller deler av sin indre grense når det avdekkes en alvorlig trussel som man til tross for forutgående tiltak ikke har vært i stand å avhjelpe. Men det er altså medlemsstaten selv som i siste instans fatter vedtaket om å gjeninnføre grensekontrollen. Det er således ingen juridisk plikt til å følge Rådets anbefaling – noe som altså Parlamentet ønsket. For å imøtekomme Parlamentet på dette punktet ble man derfor enig om at for det tilfelle at en medlemsstat ikke følger Rådets anbefaling, så skal den aktuelle medlemsstat inngi en

rapport til Kommisjonen hvor dette grunngis. Kommisjonen skal så i neste omgang rapportere til Parlamentet og Rådet hvor man vurderer de grunnene som er fremsatt for ikke å følge anbefalingen.

Som nevnt ovenfor har ett av de store stridstemaene i denne saken vært utarbeidelse av en såkalt «linking/bridging clause» som knytter de to forslagene sammen. Forslaget som er inntatt i SBC artikkel 37A fremstår nå som en ren deskriptiv beskrivelse av Schengen evalueringsmekanismen som man nå har blitt enig om, samt at det fastslås at Parlamentet skal informeres om eventuelle fremtidige forslag som fremsettes om å endre evalueringsmekanismen. De tre juridiske tjenestene for henholdsvis Rådet, Kommisjonen og Parlamentet har som nevnt hatt flere møter om denne bestemmelsen, og samtlige godtok altså den foreliggende teksten.

Vedrørende den nye **Schengen evalueringsmekanismen** ble utfallet av avtalen at hjemmelen for forordningen er TFEU artikkel 70, noe som betyr at den vedtas av Rådet som en rådsforordning og ikke følger den vanlige lovgivningsprosedyren med såkalt «co-decision» med Parlamentet. Parlamentets aksept av dette må ses i sammenheng med kompromisset om «linking/bridging clause» i SBC artikkel 37A.

En annen overordnet problemstilling som har vært gjenstand for omfattende diskusjon under hele forhandlingene er Kommisjonens rolle i evalueringene. Man ble her enig om at Kommisjonen skal ha en overordnet koordinerende rolle, men selve evalueringene gjennomføres i samarbeid med medlemsstatene og ledes av to såkalte «leading experts» hvor én er en representant fra Kommisjonen og den andre er utnevnt av medlemsstatene. Man fant også frem til et kompromiss vedrørende hvem som skal vedta evalueringsrapportene og anbefalinger; Kommisjonen vedtar evalueringsrapportene gjennom komitologi, mens Rådet vedtar anbefalinger basert på de funn som fremkommer i evalueringsrapportene.

Ellers kan man også merke seg at det nå er slått fast at også indre grenser dekkes av evalueringsmekanismen, at man nå åpner opp for uannonserte inspeksjoner, at mekanismen også gjelder for søkerland («first mandate»), og at regimet for oppfølging og kontroll av funn beskrevet i evalueringsrapporter blir klarere og mer robust.

For de av leserne som ikke har fulgt disse sakene fra starten av gis det under bakgrunnsinformasjon for de to lovforslagene og beskrivelse av lovgivningsprosessen frem til sommeren 2012.

1.1.2. Bakgrunn: Grensekontroll – Forslag til endringer i Schengen Border Code

I henhold til artikkel 23 flg i dagens SBC kan medlemsstatene gjeninnføre midlertidig grensekontroll i opptil 30 dager dersom det foreligger en alvorlig trussel mot den offentlige orden eller intern sikkerhet. Ved en planlagt gjeninnføring av grensekontroll skal de andre medlemsstatene og Kommisjonen informeres i forkant, og i etterkant ved gjeninnføring av grensekontroll ved uforutsette hendelser. Den midlertidige grensekontrollen kan også forlenges etter at de andre medlemsstatene og Kommisjonen har blitt informert.

Det fremlagte forslaget fra Kommisjonen (september 2011) inneholdt flere endringsforslag til dagens ordning som beskrevet ovenfor. De viktigste endringsforslagene var:

- En [generell regel](#) om at Kommisjonen skal fatte beslutning om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll basert på såkalt komitologiprosedyre, jamfør artikkel 33a.
- Ved planlagte/forutsette gjeninnføringer av grensekontroll skal medlemsstaten sende forespørsel til Kommisjonen senest seks uker før den planlagte gjeninnføringen (artikkel 24), som så avgjør spørsmålet basert på komitologiprosedyre.

- Ved uforutsette hendelser/hastetilfeller kan medlemsstatene gjeninnføre grensekontroll av eget tiltak med en varighet på opptil fem dager (artikkel 25). Dersom trusselen mot den offentlige orden eller intern sikkerhet fortsatt vedvarer etter fem dager er det Kommisjonen som fatter avgjørelse om forlengelse av grensekontrollen basert på den såkalte hurtigprosedyren i bestemmelsene om komitologi.
- Grensekontroll kan innføres for maksimalt 30 dager. Dersom trusselen fortsatt består, kan den forlenges for perioder av 30 dager, men periodene kan samlet ikke overstige 6 måneder (artikkel 23).
- Det åpnes for adgang til å gjeninnføre grensekontroll når det foreligger en alvorlig trussel mot den offentlige orden eller indre sikkerhet ikke bare på nasjonalt nivå, men også på unionsnivå (artikkel 23).
- Før Kommisjonen fatter sin avgjørelse, kan den anmode medlemsstatene og EU-byråer som Frontex og Europol om ytterligere informasjon, samt gjennomføre inspeksjoner for om nødvendig å verifisere informasjon som er relevant for avgjørelsen om å gjeninnføre grensekontroll (artikkel 23a).
- Før grensekontroll innføres, skal Kommisjonen vurdere om dette utgjør en passende/proporsjonal reaksjon mot den trusselen som foreligger mot den offentlige orden eller indre sikkerhet (artikkel 23a). Ved vurderingen skal man blant annet vektlegge de sannsynlige virkningene av trusselen som foreligger og om hvorvidt det finnes tekniske/finansielle støtteordninger som kan avhjelpe trusselen.

Videre foreslo Kommisjonen i artikkel 26 en nyvinning i tilfeller hvor det gjennom Schengen evalueringsmekanismen avdekkes at et medlemsland har vedvarende og alvorlige mangler knyttet til kontrollen av sin del av yttergrensen eller returprosedyrer. Dersom de avdekkede manglene utgjør en trussel mot den offentlige orden eller intern sikkerhet på unions- eller nasjonalt nivå, kan grensekontroll gjeninnføres for en periode på maksimalt seks måneder. Denne perioden kan forlenges med ytterligere perioder av maksimalt seks måneder. En slik forlengelse kan bare bli gitt tre ganger. Også her er det Kommisjonen som fatter avgjørelsen basert på komitologiprosedyre. Kommisjonens endringsforslag i Schengen-grensekodeksen finnes [her](#).

For Norges del er det spesielt forslaget om kompetanseoverføring til Kommisjonen gjennom komitologi som avgjørelsesprosedyre som har vært problematisk. I henhold til gjeldende regler og prosedyrer for komitologi deltar de assosierte landene som observatører til arbeidet i komiteene med tale- og forslagsrett. De assosierte landene har imidlertid ikke stemmerett og skal trekke seg tilbake når komiteen går til avstemning. Anvendt på Kommisjonens nye forslag innebærer dette at Norge ikke hadde fått stemmerett i spørsmålet om hvorvidt man skulle innføre midlertidig grensekontroll; ei heller når det var tale om å gjeninnføre grensekontrollen på våre egne grenser. Både under det polske og danske formannskapet har forslaget blitt drøftet på Justis- og innenriksrådsmøter, COREPER og i rådsarbeidsgruppen Schengen Aquis, samt flere JHA Counsellors-møter. De norske synspunktene har blitt fremført en rekke ganger, og i tillegg har EU-delegasjonen hatt to møter med MEP Renate Weber som er rapportør for saken i Parlamentet.

I Rådet har det vært stor motstand blant medlemsstatene mot å overføre kompetansen til å gjeninnføre grensekontroll fra medlemslandene til Kommisjonen gjennom komitologi ved alvorlige trusler mot offentlig orden eller indre sikkerhet. De fleste medlemsland er av samme oppfatning som Norge om at dette er et nasjonalt prerogativ som må fattes av nasjonale myndigheter slik som i dag. Man ønsker derfor ikke en endring i forhold til dagens regelverk på dette området. Flere lands

parlamentar har konkludert med at denne delen av forslaget ikke er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet.

På Justis- og innenriksrådsmøtet 7. juni 2012 ble det oppnådd enighet mellom medlemsstatene om et mandat for trilog-forhandlingene med Parlamentet. Her slås det fast at kompetansen til å gjeninnføre midlertidig grensekontroll skal ligge hos medlemsstatene slik som i dag, samtidig som det foreslås en styrket konsultasjonsprosedyre i forkant av planlagte gjeninnføringer etter artikkel 23 og ved grensekontroll utover 10 dager ved uforutsette hendelser etter artikkel 25.

Også i forhold til den nye mekanismen i artikkel 26, hvor det foreligger vedvarende og alvorlige mangler knyttet til kontrollen av yttergrensen og som utgjør en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet i hele eller deler av Schengen-området, foreslår Rådet at det er medlemsstatene selv som i siste instans fatter avgjørelsen om gjeninnføring av grensekontroll. Imidlertid legges det her opp til en annen prosedyre, hvorefter Kommisjonen som en siste utvei kan fremme et forslag til rådsanbefaling om at én eller flere medlemsstater bør stenge hele eller deler av sine indre grenser. Rådet vil deretter avgjøre hvorvidt man vil anbefale de angjeldende medlemsstater om å gjeninnføre grensekontrollen på hele eller deler av sin indre grense. I artikkel 26.4a fastslås det uttrykkelig at artikkel 26 ikke griper inn i anvendelsesområdet for artikkel 23 og 25.

Om behandlingen av saken i **Parlamentet** var rapporten til rapportør Weber opprinnelig satt på dagsordenen for plenumsbehandling i juli 2012, men dette var én av sakene hvor videre arbeid ble suspendert grunnet uenigheten mellom Parlamentet og Rådet om hjemmelsskifte for Schengen-evalueringsmekanismen.

I den vedtatte rapporten går heller ikke Parlamentet inn for Kommisjonens forslag om at kompetansen til å beslutte gjeninnføring av grensekontroll skal overføres til Kommisjonen gjennom komitologi i de situasjoner som er beskrevet i dagens artikkel 23-25. Imidlertid foreslår de komitologi for nyvinningen i artikkel 26, se under. De viktigste forslagene i rapporten kan oppsummeres slik:

- Det fastslås at det er angjeldende medlemsstat som skal fatte beslutningen om gjeninnføring av grensekontroll i henhold til artikkel 23-25.
- Vilkåret i artikkel 23-25 er definert som "a serious and imminent threat to public policy or internal security".
- Medlemsstaten skal foreta en proporsjonalitets- og effektivitetsvurdering i forkant av gjeninnføring (artikkel 23a).
- Den aktuelle medlemsstat skal ved planlagte gjeninnføringer (artikkel 23) og ved forlengelse utover 10 dager ved uforutsette hendelser (artikkel 25) gjennomføre en konsultasjonsprosedyre hvor gjeninnføringen diskuteres med Kommisjonen og berørte nabostater, jmfør artikkel 24. Dette gjøres ved at:
 - Den aktuelle medlemsstat notiserer de andre medlemsstatene og Kommisjonen med tilhørende nødvendig informasjon (artikkel 24.1)
 - Kommisjonen utsteder en betraktning som skal inngå i konsultasjonene (artikkel 24.3)
 - Konsultasjoner finner så sted mellom den aktuelle medlemsstat, berørte nabostater og Kommisjonen med det formål å vurdere proporsjonaliteten av gjeninnføring av grensekontroll (artikkel 24.4). Kommisjonen og nabostater har imidlertid ingen vetorett.
- Tidsperioden for hvor lenge en medlemsstat kan gjeninnføre grensekontrollen ved uforutsette hendelser i henhold til artikkel 25 foreslås satt til 10 dager – deretter kan forlengelse skje etter prosedyrer som beskrevet ovenfor.

- For den nye mekanismen i artikkel 26 foreslår man at det er Kommisjonen (altså ikke medlemsstatene) som skal fatte avgjørelsen om midlertidig å gjeninnføre grensekontroll gjennom komitologi, dog slik at både Parlamentet og Rådet minst én måned før komitologi-prosessen skal få seg forelagt til uttalelse en anbefaling fra Kommisjonen.
 - Vilkårene for å anvende bestemmelsen er at det foreligger "persistent serious deficiencies" relatert til yttergrensekontrollen og som utgjør en trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet.
- Kommisjonen skal utferdige retningslinjer for å sikre ensartet implementering av Schengen-regelverket, herunder indikatorer for å gjøre vurderingen av trusler mot offentlig orden og indre sikkerhet lettere (artikkel 23a.2a).
- Kommisjonen skal utarbeide en årlig rapport til Parlamentet og Rådet "on the functioning of the area without internal border controls", som også skal inneholde en liste over alle midlertidige gjeninnføringer av grensekontroll inneværende år (artikkel 29.1a).
- Det presiseres at migrasjon per se ikke utgjør en trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet (fortalens punkt 5).

1.1.3. Bakgrunn: Forslag om ny Schengen-evalueringsmekanisme

I november 2010 fremla Kommisjonen forslag til [ny forordning](#) som skal regulere gjennomføringen av Schengen-evaluering av medlemsstatene.

De viktigste punktene i forslaget kan oppsummeres slik:

- Forslaget gjelder bare "second mandate" evalueringer, men man har gitt mulighet for at rettsakten også kan få anvendelse på "first mandate" evalueringer dersom Rådet ønsker det (artikkel 20).
- Kommisjonen har det overordnede ansvaret, men i samarbeid med medlemsstatene, jamfør at man i artikkel 15 oppretter en såkalt management/comitology komite hvor alle landene deltar (også de assosierte landene). Man ser for seg at komiteen møtes cirka seks ganger i året og at de avgir uttalelse med majoritet. Dersom det er uoverensstemmelse mellom Kommisjonen og komiteen oversendes saken til Rådet.
- Kommisjonen utarbeider et flerårig program som skal dekke fem år (artikkel 5), inneholdende en liste over de land som skal evalueres i denne perioden. Tanken er at hver medlemsstat skal evalueres hvert femte år.
- Kommisjonen utarbeider et årlig program (artikkel 8) som beskriver mer i detalj de planlagte evalueringene. Programmet utarbeides delvis basert på risikoanalyser utarbeidet av Frontex i henhold til artikkel 6.
- Det åpnes både for annonserte og uannonserte inspeksjoner (artikkel 10).
- Medlemsstatene utpeker en liste av eksperter for deltakelse i evalueringene (artikkel 9), mens det er Kommisjonen som bestemmer hvem som faktisk skal delta i de ulike evalueringene basert på geografisk balanse og kompetanse (artikkel 10).
- Det åpnes for at observatører fra Frontex, Europol, Eurojust eller andre Europeiske enheter kan delta i evalueringene (artikkel 10.2).
- Evalueringene ledes av to "leading experts" – en fra Kommisjonen og en fra medlemsstatene (artikkel 10.6).

- Det er komiteen beskrevet i artikkel 15 som vedtar "recommendations".

Saken var oppe til første behandling i LIBE-komiteen i Parlamentet 2. mai 2011. Til grunn for behandlingen lå [rapporten](#) til rapportør Carlos Coelho (EPP) fra Portugal.

I sin rapport legger rapportøren spesielt vekt på at den nye evalueringsmekanismen blant annet skal være mer transparent, effektiv og rigorøs. Det ønskes også en mekanisme som i større grad åpner for samarbeid ved å treffe den rette balansen mellom Kommisjonens og medlemsstatenes deltakelse, samt involvering av EU-institusjonene i motsetning til en ren mellomstatlig prosess. Rapportøren er imot en ordning hvor man opererer med to ulike system; en verifikasjonsmekanisme for søkerland og en for land som allerede er medlemmer. Etter hans oppfatning vil dette innebære en "dobbel standard" som vil være svært streng mot kandidatland og veldig mild mot land som allerede er medlem av Schengen. Det gir ikke mening å operere med ulike kriterier og evalueringssystemer for kandidatland og medlemmer, og han foreslår derfor i første endringsforslag at man opererer med en felles evalueringsmekanisme for begge kategorier. Rapportøren ønsker at Frontex i større grad skal involveres, at det er behov for et system med oppfølging av avdekte mangler og eventuelt sanksjoner for manglende implementering/forbedring, samt at det fremmes forslag som har til hensikt å sikre Storbritannias og Irlands delvise deltakelse slik at de kan evalueres på de områdene som de deltar på; politisamarbeid, SIS/SIRENE og databeskyttelse.

Et endret forslag ble fremlagt 16. september 2011, først og fremst for å inkorporere de endringene som tilleggsforslagene til SBC fordrer (se ovenfor). I så henseende er det først og fremst artikkel 14, artikkel 15 og fortalens punkt 14 som er av spesiell interesse, dog er det viktig å bemerke at disse bestemmelsene av Rådet er foreslått tatt inn i SBC, jamfør ovenfor. I artikkel 14 foreslår Kommisjonen at dersom Schengen-evalueringen av et medlemsland avdekker alvorlige mangler knyttet til kontrollen av yttergrense eller returprosedyrer, kan Kommisjonen be om at medlemslandet utfører visse foranstaltninger. Dette kan innebære innsettelse av såkalte European Border Guard teams i henhold til Frontex-forordningen, fremleggelse av strategiske risikoanalyser og plan for utplassering av teknisk utstyr for godkjennelse av Frontex, eller krav om at visse grenseoverganger stenges inntil den avdekkede svakheten er rettet opp. I artikkel 15 foreslås det at dersom evalueringsrapporten fastslår at det evaluerte medlemslandet alvorlig forsømmer sine forpliktelser i forbindelse med kontroll ved de ytre grenser eller returprosedyrer, skal medlemslandet senest tre måneder etter å ha mottatt evalueringsrapporten rapportere om gjennomføringen av handlingsplanen for å rette opp manglene. Hvis Kommisjonen etter tremånedersperioden finner at situasjonen fortsatt er uendret åpnes det for adgang til å gjeninnføre grensekontroll i henhold til grensekodeksen som gjennomgått ovenfor. Kommisjonens nye forslag til Schengen-evalueringsmekanisme finnes [her](#).

Om behandlingen av forslaget i **Parlamentet** vises det til at LIBE-komiteen vedtok den 29. november 2011 rapporten til Rapportør Carlos Coelho (EPP, PT) om dette forslaget til Schengen-evaluering. Rapporten ble vedtatt uten diskusjon i komiteen (43 for, ingen imot, 4 avstående). Dette er samme rapport som ble fremlagt i april 2011 og behandlet 2. mai 2011 i komiteen, og det vises således til oppsummering av rapporten og møtet inntatt over. Selv om rapporten er fra april 2011, og således bygger på forslaget som Kommisjonen fremla i november 2010, dekker den likevel det reviderte forslaget fremlagt i september 2011 (herunder artikkel 14 og 15). Coelho's rapport hadde allerede hensyntatt dette scenarioet, jamfør at man i rapporten foreslår at man i slike tilfeller skal yte bistand til vedkommende medlemsstat for en periode på seks måneder (herunder assistanse fra Frontex og andre EU-byråer). Dersom manglene fortsatt eksisterer etter denne perioden skal angjeldende medlemsstat kunne bli bedt om å utføre nærmere bestemte tiltak, herunder stenging av spesifikke grenseoverganger som siste utvei dersom situasjonen utgjøre en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet.

For behandlingen i **Rådet** har forslaget både under det polske og danske formannskapet blitt drøftet på Justis- og innenriksrådsmøter, COREPER og i rådsarbeidsgruppen Schengen Aquis, samt flere JHA Counsellors-møter. Det er først og fremst hjemmelsgrunnlaget som har vært diskutert under det danske formannskapet, men også spørsmål om institusjonell rollefordeling og om hvorvidt evaluering av indre grenser skal inkluderes har vært gjenstand for betydelig diskusjon. På Justis- og innenriksrådsmøtet 7. juni ble medlemslandene enig om et tekstforslag.

Her uttrykket man blant annet at:

- Riktig hjemmel er TFEU artikkel 70
- Evalueringene skal utføres i samarbeid mellom medlemsstatene og Kommisjonen, og med felles ansvar
- Kommisjonen skal gjennom komitologi vedta de flerårige og årlige programmer, samt forberede og planlegge evalueringene, mens Rådet skal vedta evalueringsrapporter og anbefalinger
- Evaluering av bortfall av indre grenser er inkludert, men hovedvekten for evalueringene er på de ytre grenser
- Evalueringsmekanismen skal gjelde både for første-mandatevalueringer («søkerland») og andre-mandatevalueringer («medlemsland»)

Avgjørelsen om å endre hjemmelsgrunnlaget fra TFEU artikkel 77 til artikkel 70 innebærer at Parlamentet ikke er medlovgiver («co-decision») i denne saken. Denne avgjørelsen ble møtt med sterke reaksjoner av Parlamentet, og som en del av motreaksjonen ble Coelhos rapport tatt av dagsordenen og votering for plenumssesjonen i juli.

1.2. EUROSUR

Under det irske formannskapet ble det også oppnådd enighet om EUROSUR-forslaget. De første trilog-forhandlingene med Parlamentet fant sted rett før jul og etter jevnlig forhandlinger ble enighet mellom de tre institusjonene oppnådd 29. mai. Avtalen ble så forelagt COREPER 4. juni, men kvalifisert flertall ble ikke oppnådd før COREPER-møtet som fant sted 13. juni. Det var således ikke mulig å få enstemmighet om denne saken, i det Spania og Hellas annonserte at de vil stemme i mot teksten (i tillegg vil Tyskland avstå under avstemningen). LIBE-komiteen vedtok kompromissforslaget i sitt møte 19. juni og det forventes derfor at Parlamentet stemmer over saken i sin plenumssesjon i juli. Oppstart for EUROSUR er satt til 2. desember 2013 (gjelder også for Norges del).

Bakgrunn

Kommisjonen fremla 12. desember 2011 lovforslag om å etablere grenseovervåkningssamarbeidet EUROSUR (European Border Surveillance System) med det formål å bedre koordineringen innad og mellom medlemsstatene og å forhindre og bekjempe slik alvorlig kriminalitet som narkotikasmugling og menneskehandel, samt redusere antallet migranter som hvert år omkommer til sjøs. Forslaget er en videreutvikling av Schengen Aquis.

I henhold til forslaget vil myndighetene i medlemsstatene ansvarlig for grenseovervåkning (grensevakter, kystvakt, politi, toll og marine) få anledning til å utveksle operasjonell informasjon og samarbeide med hverandre, samt Frontex og nabostater. For dette formål skal hver medlemsstat som har Schengen land- eller sjøyttergrense (herunder Norge) opprette et nasjonalt koordineringssenter for grenseovervåkning som vil utveksle informasjon med andre nasjonale koordineringssentre og Frontex gjennom sikre kommunikasjonsnettverk. Informasjonen vil bli

utvekslet i form av såkalte "situasjonsbilder"; grafiske brukersnitt som presenterer data, informasjon og etterretning.

Vedrørende hvilken type informasjon som kan utveksles er dette begrenset til operasjonell informasjon, slik som sted for hendelser og patruljer, og analyser som for eksempel etterretningsrapporter. Som hovedregel skal ikke personopplysninger utveksles. Dersom dette likevel skjer i ekstraordinære tilfeller vil EUs regelverk for personvern gjelde fullt ut. For å forbedre muligheten til å oppdage små fartøyer vil Frontex i tillegg også opprette en service for felles anvendelse av overvåkningsverktøyer, blant annet ved å kombinere satellittbilder og informasjon fra rapporteringssystemer for skip. Dette skal øke muligheten for å identifisere og spore de ruter som kriminelle nettverk bruker til smugling av mennesker og narkotika. Kostnadene for EUROSUR er estimert til 338 millioner euro for perioden 2011-2020. Kommisjonen forventer imidlertid at kostnadene nesten fullt ut vil bli dekket under de nåværende og fremtidige flerårige finansielle rammeverkene.

EUROSUR vil i henhold til forslaget gjelde fra 1. oktober 2013. For medlemsstater lokalisert ved EUs sørlige sjøyttergrenser og østlige landyttergrenser, herunder Norge, skal artikkel 5.1 om nasjonalt kontaktpunkt gjelder fra 1. oktober 2013 (se artikkel 21.3). Forslaget finnes [her](#).

1.3. SIS II

Det lange og omfattende arbeidet med overgangen til neste generasjon Schengen Informasjonssystem (SIS II) kulminerte 9. april 2013 da migreringen fra SIS I til SIS II fant sted. Migreringen var vellykket og det ble ikke rapportert om særskilte problemer og systemet ble operativt som planlagt. En vond og vanskelig sak preget av store kostnadsoverskridelser og forsinkelser ser derfor ut til å være avsluttet.

Som tidligere rapportert fremforhandlet Kommisjonen i andre halvdel av 2010 en ny kontrakt for SIS II og presenterte et nytt dokument som i nærmere detalj beskrev tidsplanen for implementeringen av SIS II, samt de tilhørende finansielle kostnader. I den nye kontrakten ble oppstart av SIS II satt til første kvartal av 2013. Kostnadssiden var på 34,95 millioner euro. Merkostnadene på vel 12 millioner euro skulle benyttes til oppdatering/anskaffelse av hardware som følge av økningen i antall meldinger (70 millioner årlig) som man nå forutsetter at systemet skal kunne behandle.

1.4. Romania og Bulgarias Schengen-søknad

Heller ikke under dette formannskapet har man kommet frem til en løsning på Romania og Bulgarias Schengen-tiltredelse. Saken om landenes Schengen-inntredelse har figurert en rekke ganger på rådsmøteagendaen siden høsten 2010. Til tross for at de formelle vilkår som oppstilles for innlemmelse er oppfylt for begge land har inntredelse i denne perioden blitt blokkert av flere land og til ulike tidspunkt (Tyskland, Frankrike, Nederland og Finland - for innlemmelse kreves enstemmighet). Begrunnelsen for blokkeringen er de to landenes manglende fremskritt innen korrupsjonsbekjempelse og «rule of law». Ingen av disse temaene er en del av evalueringene som finner sted i forkant av et lands Schengen-inntredelse.

DER bestemte på sitt møte i mars 2012 at man skulle komme tilbake til spørsmålet om Romania og Bulgarias Schengen-innlemmelse på Justis- og innenriksrådsmøtet i september 2012 med henblikk på avgjørelse. Imidlertid ble det i mellomtiden utgitt en ny CVM-rapport (Co-operation and Verification Mechanism) hvor spesielt Romania fikk sterk kritikk (CVM er altså ikke en del av Schengen-evalueringen, men et spesielt regime som Romania og Bulgaria ble underlagt som vilkår for sin EU-inntredelse, og hvor Kommisjonen rapporterer jevnlig om landenes fremskritt innenfor korrupsjonsbekjempelse og "rule of law"). Rapporten la spesiell vekt på konflikten som har vært mellom landets regjering/parlament og president. Kontroversene rundt Konstitusjonsdomstolens

rolle og myndighet bekymret Kommisjonen som mente at regjeringen og parlamentet hadde utøvd utilbørlig press på domstolen, i tillegg til ikke å respektere domstolens selvstendighet. Rapporten stilte således spørsmål om hvor uavhengig justisvesenet i landet faktisk er. Kommisjonen fant det derfor nødvendig å utgi en ny rapport for Romania innen utgangen av 2012. For Bulgarias del var rapporten mindre kritisk, og Kommisjonen fant at det ikke var nødvendig med en ny rapport for Bulgarias del før utgangen av 2013.

30. januar 2013 la Kommisjonen frem en ny CVM-rapport for Romania. Den inneholder fortsatt forholdsvis omfattende kritikk mot Romania. I rapporten uttaler Kommisjonen at noen av deres anbefalinger er implementert; først og fremst garantier for at Forfatningsdomstolens avgjørelser respekteres. Imidlertid fremheves det at mye fortsatt gjenstår for å møte CVM-målene som er satt:

- Kommisjonen er bekymret for manglende respekt for justisvesenets uavhengighet og den ustabile situasjonen for flere av institusjonene innen justisvesenet.
- Man har ennå ikke utnevnt ny Riksadvokat og sjef for det nasjonale anti-korrupsjonsdirektoratet.
- Kommisjonen etterlyser ansvarlighet ved at ministre og parlamentsmedlemmer anklaget for korrupsjon trekker seg fra sine embeter.
 - Det kan her nevnes at rapporten fremhever at tre ministre har korrupsjonssaker gående mot seg.
 - I følge nyhetsmedier har 20 nyvalgte parlamentsmedlemmer korrupsjonssaker gående mot seg. Et av parlamentsmedlemmene ble nylig dømt til tre års fengsel for korrupsjon.

Saken ble så drøftet på rådsmøtet i mars under det irske formannskapet. Som tidligere forsøkte man å få til en kompromissløsning med en innlemmelse i to trinn: først sjø- og luftgrenser, deretter landegrenser på et senere ikke-fastsatt tidspunkt. Forslaget ble imidlertid blokkert av Tyskland og Nederland som viste til funnene og konklusjonene i de tidligere CVM-rapportene. Begge landene ønsket å se på saken på nytt etter at neste CVM-rapport fremlegges i slutten av 2013. Det irske formannskapet konkluderte således med at Justis- og innenriksrådet kommer tilbake til denne saken i løpet av 2013 med sikte på å arbeide videre med den såkalte totrinnsløsningen.

1.5. Forslag til forordning om etablering av bestemmelser for overvåking av ytre grenser til sjøs i forbindelse med operasjonelt samarbeid koordinert av Frontex

Kommisjonen fremla 12. april 2013 forslag til forordning om etablering av bestemmelser for overvåking av ytre grenser til sjøs i forbindelse med operasjonelt samarbeid koordinert av Frontex. Forslaget kan leses i sin helhet [her](#).

Bakgrunnen for forslaget må ses i sammenheng med at regler innen det nevnte området ble etablert gjennom rådsbeslutning [2010/252/EU](#) allerede 26. april 2010. Det forutgående forslaget fra Kommisjonen ble den gang gitt med hjemmel i komitologi-prosedyren i artikkel 12(5) i SBC og altså ikke gjennom den ordinære lovgivningsprosedyren med medbestemmelse mellom Rådet og Parlamentet.

I etterkant av rådsbeslutningen anla Parlamentet sak for EU-domstolen da de mente at dette var en avgjørelse som skulle fulgt den vanlige lovgivningsprosedyren. Gjennom sin avgjørelse 5. september 2012 ga EU-domstolen Parlamentet medhold, da de anså at forslaget/reglene utgjorde «essential elements» i forhold til SBC, og at forslaget således skulle vært behandlet gjennom den ordinære lovgivningsprosedyren. Imidlertid opphevet ikke domstolen bestemmelsene i rådsbeslutningen umiddelbart, men bestemte at de skulle bestå inntil de ble erstattet av nye regler innen rimelig tid. Hele dommen kan leses [her](#).

Når det gjelder selve innholdet i det forslaget som nå foreligger bygger det naturligvis i stor grad på den tidligere rådsbeslutningen. Imidlertid har forslaget tatt hensyn til utviklingen på området siden 26. april 2010 som for eksempel endringene i Frontex-forordningen og rettspraksis. På en del områder fremstår også det nye forslaget som mer detaljert enn rådsbeslutningen. Det kan således ikke forventes at forslaget vil bli behandlet særlig raskere enn normalt, til tross for den forutgående rådsbeslutningen. Det må også nevnes at dette er et område som Parlamentet tradisjonelt er opptatt av og tatt i betraktning forhistorien vil man nok behandle denne saken grundig. Behandlingen av forslaget har så vidt startet i rådsarbeidsgruppen Frontiers og vil fortsette under det litauiske formannskapet.

1.6. Andre forslag til endringer i grenseforordningen ("Schengen Border Code")

I tillegg til forslaget om endringer i grenseforordningens regler om kontroll på de indre Schengen-grensene, har Kommisjonen lagt fram forslag til mer tekniske endringer i grenseforordningen (forordning 562/2006). Dette skjedde 10. mars 2012. Forslagene bygger på de praktiske erfaringene man har gjort seg i løpet av den tid som har gått siden grenseforordningen trådte i kraft 13. oktober 2006. Ifølge Kommisjonen vil endringene bety økt rettssikkerhet både for reisende og grensevakter, samt gjøre grensekontrollen enklere og mer effektiv. Endringene innebærer også en klargjøring av hvordan forordningen skal tolkes. Norge har særlig engasjert seg i, og fått betydelig gjennomslag, i spørsmålene om hvordan lovlig oppholdstid skal beregnes og om hvorvidt det skal føres kontroll med mannskap og passasjerer på fraktefartøy i fart mellom havner innen Schengen-området. Se for øvrig forrige halvårsrapport.

Som omtalt i forrige halvårsrapport, var det i realiteten allerede i desember 2012 enighet mellom lovgiverne om disse endringene i grenseforordningen. Men denne lovsaken ble rammet av Parlamentets beslutning om å stille fem lovsaker i bero i påvente av en løsning på uenigheten mellom Rådet og Parlamentet om Schengen Governance-pakken. Da slik enighet ble oppnådd, tok det ikke lang tid før de formelle vedtakene ble fattet. Parlamentet fattet sitt plenumsvedtak 12. juni, og 20. juni vedtok Rådet (for sysselsetting, sosialpolitikk og helse -EPSCO) den samme teksten uten debatt. De vedtatte endringene i forordningen er [her](#). I en [pressemelding](#) fra Rådet av 20. juni framheves noen av endringene/forbedringene: Mer rettslig klarhet, økt adgang for medlemslandene til grensekontrollssamarbeid med tredjeland, bedre opplæring av grensevakter, raskere grensekontroll og færre unødvendige administrative krav.

1.7. Smarte grenser

Kommisjonen la 28.2.2013 fram tre lovforslag som ledd i initiativet om Smarte grenser. Med forventning om en sterk økning av reisende over Schengens yttergrenser i tiden framover, har EUs institusjoner vært enige om at ny avansert teknologi skal tas i bruk for å ha raske og effektive grensepasseringer samtidig som sikkerheten ved grensene styrkes. Ny teknologi skal brukes for å etablere to nye systemer; et system for inn- og utreisekontroll for alle tredjelandsborgere (Entry-exit System – ESS) og et system for forenklet grensekontroll for forhåndsgodkjente tredjelandsborgere (Registered Traveller programme – RTP).

Forslaget fremmes i form av tre lovforslag:

- [Forordning om etablering av et system for inn- og utreisekontroll \(ESS\)](#)
- [Forordning om etablering av et program for registrerte reisende \(RTP\)](#)
- [Endring av grenseforordning 562/2006](#)

Forslagene blir ledsaget av interne arbeidsdokumenter og konsekvensvurderinger fra Kommisjonen.

- [Kommisjonens arbeidsdokument om ESS](#)
- [Kommisjons konsekvensvurdering av forslaget til ESS](#)

- [Kommisjonens arbeidsdokument om RTP](#)
- [Kommisjons konsekvensvurdering av forslaget til RTP](#)

Kommisjonen har også laget et [samlet memo](#), med spørsmål og svar om forslagene.

Våren 2013 begynte den første lesing av forslagene i Rådets arbeidsgruppe (grensearbeidsgruppen) og i Parlamentets LIBE-komite. Før den tid ble de den 7. mars presentert i Justis- og innenriksrådet, der ministrene fikk anledning til å komme med foreløpige tilbakemeldinger.

På sin pressekonferanse valgte Malmström å framheve den store og økende reisetrafikken over Schengens yttergrenser og hvilken betydning den har for den økonomiske utviklingen. I tråd med dette valgte hun å presentere RTP og hvilke fordeler det byr på for de reisende før hun presenterte ESS. Ellers har det tidligere vært vanlig å vektlegge ESS og dets bidrag til bekjempelse av ulovlig innvandring og ulovlig opphold.

Innholdet i ESS og RTP var i hovedtrekk kjent fra Kommisjonens melding om Smarte grenser fra 2011. Kommisjonen skisserte her noen veivalg som burde tas for det videre arbeidet med systemene og ba om tilbakemeldinger fra landene. Noen tilbakemeldinger ble gitt, men mange land etterlyste grundigere konsekvensvurderinger av de ulike alternativene. Etter behandlingen av meldingen var det noen få åpne punkter hva gjelder utviklingen av systemene, blant annet om systemene skulle baseres på biometri fra oppstarten. Kommisjonen foreslår nå at biometri ikke innføres fra starten, men at så gjøres (automatisk) tre år senere. Kommisjonen foreslår strenge regler for bruken av data fra systemene.

Utgiftene til utviklingen av de nye systemene, inklusive de fleste av de nasjonale utviklingsutgiftene, skal dekkes over Det indre sikkerhetsfondet. De etterfølgende driftsutgiftene vil imidlertid i stor grad måtte dekkes over nasjonale budsjetter. Det er satt av 1,1 milliarder euro i Det indre sikkerhetsfondet, hvorav 513 millioner euro til ESS og 587 millioner euro til RTP. Kommisjonen framholder at disse utgiftene i neste omgang kan generere betydelige innsparinger i landenes løpende utgifter til grensekontrollen. Innføring av RTP kan ifølge Kommisjonen gi en innsparing på 40 prosent (eller samlet cirka 500 millioner euro årlig for Schengen-området).

1.8. Lokal grensetrafikk

Norge inngikk i november 2010 en grenseboeravtale med Russland for å forenkle grensepasseringene for lokalbefolkningen på hver side av den norsk-russiske grensen. Avtalen trådte i kraft i mai 2012. Det har vært stor interesse for avtalen lokalt. Foreløpig erfaringer viser imidlertid at det er behov for noen praktiske tilpasninger, blant annet slik at tettstedet Neiden fullt ut kan inkluderes i grensesonen. Dette ble senest understreket av den norske og den russiske statsministeren på et møte i Kirkenes 4. juni i år. Før eventuelle justeringer av grensesonen kan finne sted, må det fastslås at justeringene er i samsvar med Schengen-regelverket, først og fremst forordningen om lokal grensetrafikk. Det er Kommisjonen som må ta stilling til dette.

1.9. Suspensjonsmekanisme og forsterket resiprositetsmekanisme på visumområdet

Kommisjonen la 24.5.2011 fram forslag til endringer i forordning 539/2001 om hvilke tredjeland som er visumpliktige og hvilke som er unntatt denne plikten. Det ble foreslått flere endringer, men politisk viktigst var forslaget om å innføre en suspensjonsmekanisme for tilfeller der visumfrihet for et tredjeland gir sterkt uønskete konsekvenser og forslaget om en forsterket mekanisme for å sørge for gjensidig frafall av visumkrav (visumresiprositet).

Bakgrunnen for forslaget om en **suspensjonsmekanisme** var at flere medlemsland opplevde sterk økning i tallet på asylsøkere fra land på Vest-Balkan etter at disse i 2009/2010 ble gitt visumfrihet til

Schengen-området. På Schengen-siden har man forsøkt å løse dette på ulike måter. For det første er det lagt politisk press på regjeringene i de aktuelle opprinnelseslandene. Det er påpekt at de har ansvar for å opplyse sine befolkninger om hva visumfriheten innebærer og hva den ikke innebærer, slik at man får færre «avhopp» og ubegrunnede asylsøknader. For det annet har Schengen-landene vurdert hvorvidt deres asylsystem ble praktisert slik at det innbød til misbruk. Gradvis innførte Schengen-landene hurtigprosedyrer med påfølgende raske returer. Norge var ett av de første landenes som innførte dette, og Norges gode erfaringer med å forebygge framleggelser av ubegrunnede asylsøknader ble lagt merke til i andre Schengen-land. For det tredje ønsket Schengen-landene en rettslig adgang til å gjeninnføre visumkrav i tilfeller der andre tiltak for å redusere misbruk ikke lyktes. Tyskland og Frankrike krevde at Kommisjonen la fram et lovforslag om dette, noe altså Kommisjonen fulgte opp.

På møtet i Justis- og innenriksrådet 13.12.2011 ble det fastslått at det er politisk enighet om forslaget (med nevnte endringer). På det grunnlaget ble det forhandlet med Parlamentet under dansk formannskap. Fagrådene fra Schengen-landene ble konsultert underveis. Diskusjonen handlet blant annet om kriteriene; hva skal sies å utgjøre et misbruk av visumfriheten og hva skal til for at suspensjonsmekanismen skal utløses. Parlamentet ønsket klarere og mer objektive kriterier enn landene. Det var imidlertid enighet om at utløsning av mekanismen skal skje gjennom en komitologiprosedyre. I løpet av våren 2012 ble det oppnådd enighet mellom Rådet om Parlamentet om denne delen av forslaget. Ettersom det ikke ble oppnådd enighet om alle forslagene til endring i forordning 539/2001 (se under), ble det åpnet for nye forhandlinger om suspensjonsmekanismen under irsk formannskap våren 2013.

Det irske formannskapet frarådet en gjenåpning av forhandlinger om suspensjonsmekanismen. Selv om landene så behov for enkelte forbedringer, kunne en gjenåpning ifølge irene føre til nye motkrav fra Parlamentets side. Landene som ønsket endringer, vant imidlertid gjennom. Det var særlig to endringer som ble krevd. For det første ønsket noen land, med Frankrike i spissen, at lav anerkjennelse av asylsøknader i mindre grad skulle blokkere for suspensjonsmekanismen. Kommisjonen foreslo at mekanismen bare skulle brukes dersom mindre enn 3 prosent av asylsøkere fra det visumfrie landet fikk innvilget søknadene. Tanken var at med en høyere anerkjennelsesandel kunne ikke asylsøknadene samlet anses som ubegrunnede og asylankomstene kunne ikke anses som misbruk av visumfriheten. Noen land framførte at andre hensyn (enn behovet for internasjonal beskyttelse) kan spille inn og føre til høyere anerkjennelsesandel enn 3 prosent. Like fullt kunne man hevde at det generelt finner sted et misbruk. De krevde at grensen i det minste ble satt til 5 prosent. For det annet ønsket noen land, med Sverige i spissen, endringer av hvilke tidsperioder som skulle brukes som referanser for å kunne fastslå endringer i tallet på asylsøkere og personer med ulovlig opphold.

Spørsmålene ble diskutert med Parlamentet i trilog-forhandlinger 16. april og 15. mai. Selv om det ikke ble oppnådd full enighet, ga Parlamentet uttrykk for vilje til kompromiss på disse punktene dersom man skulle bli enige om resiprositetsmekanismen.

Det er først og fremst forhandlingene om en **visumresiprositetsprosedyre** som det har vært vanskelig å bli enige om. Bakgrunnen for Kommisjonens forslag er at ikke alle tredjeland Schengen-landene har gitt visumfrihet til, gjengjelder dette ved å gi visumfrihet til samtlige EU-/Schengen-land. De fleste bruddene på gjensidighetsprinsippet henger sammen med at noen tredjeland har brukt lang tid på å gi visumfrihet til nye medlemsland, bare i noen få tilfeller har tredjeland gjeninnført visumkrav overfor enkelte Schengen-land. Dette var tilfellet da Canada for mer enn 3 år siden gjeninnførte visumkrav for alle tsjekkiske borgere, som følge av at mange tsjekkiske borgere (rom-folk) hadde søkt (og fått) asyl i Canada. Kommisjonen har i tråd med en eksisterende resiprositetsmekanisme tatt dette opp med canadiske myndigheter. Det har ikke nådd fram og Tsjekkia har vært en pådriver for en forsterket mekanisme. (I november trådte endringer i de

canadiske asylreglene i kraft, noe som åpner for hurtigsaksbehandling av alle søknader fra EU-borgere. Dette kan gjøre det lettere for Canada igjen å gi tsjekkiske borgere visumfrihet.)

Da det oppstod strid mellom institusjonene om Schengen Governance-pakken i juni 2012, var det i hovedsak oppnådd enighet om suspensjonsmekanismen. Striden fikk imidlertid følger for behandlingen av forslaget til resiprositetsmekanisme. Selv om forordningen ikke ble singlet ut i Parlamentets beslutning om å fryse saker i påvente av en løsning for Schengen-evalueringen, ble forhandlingene vanskeliggjort. Forslag til løsninger ble lagt fram under det kypriotiske formannskapet, uten å lykkes. Forsøkene fortsatte under irsk formannskap.

Uenigheten gjelder hvordan beslutninger om å gjeninnføre visumplikt som straff for manglende resiprositet skal fattes. Kommisjonen har foreslått, og et flertall i Rådet støtter, at Kommisjonen skal gis gjennomføringsmyndighet («*implementing powers*») og at beslutninger trer i kraft når et kvalifisert flertall i en komite (komitologi) med representanter fra medlemslandene, inklusive de Schengen-assosierte, slutter seg til den. Flertallet av landene har lagt vekt på at de gjennom deltakelsen i komiteen kan følge prosessen fortløpende, at ingen beslutning om straffetiltak kan tre i kraft uten at et kvalifisert flertall av landene er enige og at landene kan vurdere mulige straffetiltak skjønnsmessig i lys av blant annet generelle utenrikspolitiske og handelspolitiske hensyn. Parlamentet ønsker «institusjonell balanse» og at forordningen klarere skal angi når straffetiltak skal vedtas. Mer bestemt ønsker Parlamentet at Kommisjonen i visse situasjoner skal pålegges, gjennom delegert myndighet, å treffe beslutning om gjeninnføring av visumkrav.

Det kypriotiske formannskapet utarbeidet sent på høsten 2012 et forslag til kompromiss. Det kan sies å være en rettslig hybrid. Det foreslås en lang og komplisert prosedyre som i en innledende fase baserer seg på at Kommisjonen gis gjennomføringsmyndighet til på skjønnsmessig grunnlag å treffe beslutninger og disse trer i kraft dersom et kvalifisert flertall i komiteen med representanter fra medlemslandene slutter seg til. Denne fasen varer i 24 måneder etter at brudd på resiprositet er notifisert. Etter dette inntreffer to faser der Kommisjonen gjennom delegert myndighet skal treffe beslutninger om innføring av visumplikt. Først skal beslutningene være midlertidige og bare gjelde visse kategorier reisende fra det aktuelle tredjelandet. Senere skal beslutningene være varige og gjelde alle borgere av tredjelandet.

Kommisjonen gjorde det klart at den ikke kunne godta dette kompromissforslaget. Dels mente Kommisjonen at dets hybridløsning ikke ga tilstrekkelige muligheter med å løse resiprositetsproblemer i den innledende fasen, dels at «skal»-bestemmelsen i periodene med delegert myndighet brøt med Kommisjonens initiativrett. Da Kommisjonen gikk imot kompromisset, krevdes enstemmighet i Rådet. En slik forelås ikke.

Arbeidet fortsatte under irsk formannskap våren 2013. Strategien var å oppnå enighet i Rådet først, slik at Kommisjonens nei ikke skulle blokkere for en løsning. Med utgangspunkt i en samlet Rådsposisjon ønsket man å komme fram til et kompromiss med Parlamentet. Sett i forhold til det kypriotiske forslaget til rådsposisjon, ønsket noen land, med Tyskland i spissen, en klarere markering av at anvendelsen av resiprositetsmekanismen måtte ta hensyn til de allmenne forholdene til tredjeland som måtte bryte resiprositetsprinsippet. De mest framtrepende «synderne» er Canada og USA. Flere land krevde at man måtte unngå resiprositetsregler som i visse tilfeller som med automatikk innebar straffetiltak mot slike land. Det irske formannskap utarbeidet et utkast til felles erklæring om at hensynet til de allmenne relasjonene måtte vektlegges. Dette bidro til full enighet om resiprositetsmekanismen i Rådet. Under trilog-forhandlinger 15. mai sa representanter for Parlamentet at man ønsket at spørsmålet om beslutninger skal tas som «*implementing acts*» eller som «*delegated acts*», skal diskuteres generelt og på høyt nivå mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen.

Helt mot slutten av den irske formannskapsperioden, 25. juni, ble det avholdt et siste trilog-møte. Parlamentets rapportør skal da i hovedsak ha akseptert Rådets posisjon, dog med unntak av Rådets ønske om å heve grensen for asylinnvilgelser i suspensjonsmekanismen. I stedet for Rådets ønske om å sette grensen ved 5 prosent, ønsket rapportøren å sette den «rundt 3-4 prosent». Rapportøren tok også forbehold om tilslutning fra resten av LIBE-komiteen.

1.10. Øvrig visumsamarbeid

Utrullingen av Schengens visumdatabase (VIS), som startet opp i oktober 2011, fortsatte i første halvår 2013. I mai 2013 ble det rullet ut i det østlige og sørlige Afrika. Utrullingen skjer i hovedsak i samsvar med planene. Norge opplevde imidlertid noen tekniske problemer, og utsatte utrullingen i de nevnte regionene med 10 dager, for å utbedre manglene. I september går man videre og inkluderer Sør-Amerika. Alle medlemslandene har erklært at de er rede til dette.

Etter forslag fra Norge er det etablert en uformell ordning der Kommisjonen informerer de assosierte landene om pågående forhandlinger med tredjeland om **viseringslettelse og -liberaliseringer**. Det siste møtet ble avholdt 21. juni, og det er håp om at tilsvarende møter vil bli avholdt minst en gang i halvåret.

Utfallet av disse forhandlingene betyr mye for Norge. Når Kommisjonen inngår visumfasiliteringsavtaler, forutsettes det at Norge og de andre Schengen-assosierte landene inngår liknende avtaler. Når Kommisjonen inngår visumliberaliserings- eller visumfrihetsavtaler, må Schengen-regelverket endres. Norge deltar i regelverksutviklingen og må gjennomføre endrete regler.

To visumfasiliteringsavtaler ble signert i 2012. En revidert [visumfasiliteringsavtale mellom EU og Moldova](#) ble signert 28.6.2012, mens en [revidert avtale med Ukraina](#) ble signert 23.7.2012. Disse sakene ble behandlet samtidig i Parlamentet, som 18.4.2013 ga sin tilslutning til at avtalene inngås. Rådet fattet etter det sine beslutninger 13.5.2013 og meldte 17.5.2013 at avtalen vil tre i kraft 1.7.2013.

26.10.2012 ble en [visumfasiliteringsavtale mellom EU og Kapp Verde](#) signert av henholdsvis den kypriotiske utenriksministeren og statsministeren fra Kapp Verde. Visumfasiliteringsavtalen vil tre i kraft samtidig med en tilbaketakelsesavtale. Tilbaketakelsesavtalen ble signert 18.4.2013. Sakene er nå til behandling i Parlamentet. Det vil trolig bli en plenumsvotering i løpet av juli. Rådet vil deretter fatte sine vedtak.

17.12.2012 ble en [avtale med Armenia](#) signert. 27.6.2013 sluttet Parlamentets LIBE-komite seg til at avtalen inngås. Plenumsvotering ventes i juli. Visumfasiliteringavtalene inneholder velkjente elementer: Adgang til å gi visum for flere innreiser for personer med behov for å reise mye, visumfrihet for innehavere av diplomat- og tjenestepass og reduksjon av visumgebyrene. Som vanlig for slike avtaler ledsages de av felleserklæringer om at det er ønskelig at de Schengen-assosierte landene, deriblant Norge, uten unødig opphold inngår liknende avtaler.

Samtidig med at Kommisjonen startet forhandlinger om en visumfasiliteringsavtale med Armenia, startet man forhandlinger med **Aserbajdsjan**. Her gjenstår noen få uavklarte spørsmål, og forhandlingene fortsatt våren 2013.

Arbeidet med å revidere allerede inngått avtale med **Russland** er ennå ikke avsluttet. Russland opprettholder kravet om at innehavere av russiske tjenestepass skal ha visumfrihet til Schengen-område. Med noen begrensninger er EU-siden nå ved å akseptere dette.

For at **dialoger med sikte på visumfritak** innledes, må de aktuelle tredjelandene være villige til å gjennomføre en rekke tiltak og reformer. Dette gjelder tiltak og reformer knyttet til trygghet ved migrasjon, visumutstedelse, grensekontroll, kvalitet på reisedokumenter og bekjempelse av korrupsjon og internasjonal kriminalitet. Slike dialoger er startet opp med Russland, Ukraina, Moldova, Kosovo og Georgia. Disse dialogene foregår typisk i to faser. I første fase går man gjennom behovet for lover og øvrig regelverk. I fase to fokuserer man på gjennomføringen. Av de nevnte dialogene går den med Moldova raskest. Der er man kommet til fase to. For de øvrige er man fremdeles i fase en.

I tillegg er EU nå villig til å starte opp en dialog med blant annet sikte på visumfrihet med Tyrkia. En slik dialog har vært et krav fra Tyrkia for å signere tilbaketakelsesavtalen med EU. Det var tidligere lagt opp til samtidig signering og oppstart av visumdialog høsten 2012, men så ble ikke tilfelle. Kontaktene fortsatt våren 2013. Tyrkia er forelagt utkast til et veikart og har innvendinger mot noen av de kravene som stilles fra EU-siden. Kommisjonen holder fast ved hovedkravene, men skal være villig til tilpasse dem noe i håp om at Tyrkia skal akseptere dem, og samtidig signere tilbaketakelsesavtalen.

Kommisjonen fremmet 7.11.2012 fram forslag om å gi visumfrihet til 16 øystater i henholdsvis Karibia og Stillehavet. Dette må gjøres gjennom en endring i forordning 539/2001. Norge og de andre Schengen-assosierte landene vil som vanlig ta del i denne lovgivningsprosessen. Forslagene er diskutert i visumarbeidsgruppen våren 2013. Det er i hovedsak enighet om å gi visumfrihet til 13 av disse landene. For de øvrige 3 landene er det noe usikkerhet. Hellas og Frankrike foreslo i tillegg at visumfrihet også ble gitt til De forente arabiske emiratene (UAE). Dette ble møtt med mer skepsis. Mange land fant det problematisk å single ut ett land i Midtøsten på denne måten og mente det var nødvendig med en grundig vurdering av dette først.

1.11. Den finansielle modellen for innenriksområdet

Kommisjonen presenterte 15.11.2011 forslag til finansieringsmodell for innenriksområdet for perioden 2014-2020, noe som innebærer klare endringer i forhold til inneværende periode. Kommisjonens egne stikkord for endringene er: "Flere penger, mer fleksibilitet og enklere regler". Den nye modellen presenteres i meldingen "[Building an open and secure Europe: the Home Affairs budget for 2014-2020](#)". Det rettslige grunnlaget for endringene framgår av forslag til hele fire forordninger:

- Proposal for a Regulation laying down general provisions on the Asylum and Migration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management ([COM\(2011\)752 final](#)).
- Proposal for a Regulation establishing the Asylum and Migration Fund ([COM\(2011\) 751 final](#)).
- Proposal for a Regulation establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa ([COM\(2011\) 750 final](#)).
- Proposal for a Regulation establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management ([COM\(2011\) 753 final](#)).

Selv om det legges opp til en enklere fondsstruktur med bare to fond, har altså Kommisjonen funnet det nødvendig å gi det rettslige grunnlaget i form av fire forordninger. Dette skyldes de ulike saksområdene som omfattes, har ulikt hjemmelsgrunnlag i Lisboa-traktaten, noe som blant annet fører til ulike stemmereglene i Rådet. Kommisjonen anså de to siste forordningene (om de to delene av

Indre sikkerhetsfondet - ISF) som videreføringer av Schengen-regelverket. Det betød at Kommisjonen ikke anså det horisontale regelverket som Schengen-relevant.

Det danske formannskapet besluttet å opprette en ad hoc-arbeidsgruppe for å behandle alle fire rettsakter, men der ulike møter fokuserte på ulike rettsakter. Tidlig oppstod spørsmålet om hvor mye Norge og de andre assosierte landene skulle delta i. Norge og de assosierte landene gjorde det klart at de anså det horisontale regelverket som Schengen-relevant. Under dansk formannskap ble det oppnådd enighet om de assosierte lands deltakelse i behandlingen av det horisontale regelverket. Selv om Rådet ikke anså det som en videreføring av Schengen-regelverket, anså man at det er knyttet til Schengen-regelverket. De assosierte landene ble derfor tillatt å delta i behandlingen av det i Rådet.

Behandlingen av de finansielle lovsakene på innenriksområdet ble både under kypriotisk formannskap høsten 2012 og irsk formannskap våren 2013 hovedsakelig behandlet på Brussel-nivå, blant fagrådene og i COREPER. I desember 2012 ga COREPER formannskapet mandat til å starte forhandlinger med Parlamentet, selv om det fremdeles var uenighet mellom landene på enkelte punkter. Uenigheten gjaldt i stor grad hvordan midlene skal fordeles. Det er bred enighet om å avsette 270 millioner euro mer enn hva Kommisjonen foreslo til de nasjonale programmene, men det har vært ulike syn på hvor økningen skal tas fra, fra midlene som avsettes til særskilte prioriterte tiltak eller fra midlene som avsettes til fellestiltak eller kriseressurser. Et flertall ser ut til å støtte formannskapetets forslag om å ta midlene fra de særskilte prioriterte tiltak og fra midlene som skal tildeles etter en evaluering midtveis i finansieringsperioden. Tsjekkia og Slovakia har videre foreslått at minstebeløpet for de nasjonale programmene heves. Dette vil bety en utjevning av bidragene; at ikke fullt så stor andel av de samlede ressursene tildeles land som har hatt stort press mot yttergrensene. De aller fleste landene nord for Alpene ville med dette få en noe større andel av midlene, og landene i sør noe mindre. Norge og en rekke andre land støttet dette forslaget, men det har ikke fått et kvalifisert flertall. Det har også vært noe uenighet om hvilke historiske data som skal ligge til grunn for fordelingen (land med sterkt varierende press mot yttergrensene har vært bekymret for at år med lite press skal legges til grunn) og om hvordan man skal gi tilleggsmidler til landene på grunnlag av nye vurderinger av behov midtveis i finansieringsperioden. Land uten ytre landegrense og land med lite press mot yttergrensene har ønsket at midtveisevurderingen også skal vektlegge luftgrenser og antall visumsøknader. Det er nå flertall for å inkludere luftgrenser, men ikke visum.

Samtidig med at det har funnet stedilog-forhandlinger om det flerårige budsjettet på innenriksområdet, er det gjennomført forhandlinger om det samlede budsjettet. DER (toppmøtet) besluttet i februar å kutte det samlede budsjettet med cirka 16 prosent i forhold til Kommisjonens opprinnelige forslag. Parlamentet kunne ikke godta dette uten videre. Politisk enighet mellom Rådet og Parlamentet ble oppnådd helt i slutten av det irske formannskapet (27.6.2013), men betydningen for budsjettet på justis- og innenriksområdet er ennå ikke helt klart. Kommisjonen utarbeidet tidlig i 2013 forslag til hvordan kuttene i MFF skal tas på innenriksområdet. Det tok utgangspunkt i at det samlede budsjettkuttet vedtatt av DER. Generelt ønsker Kommisjonen å bidra til forutsigbarhet og kontinuitet i arbeidet nasjonalt. Det betyr at de nasjonale programmene skjermes. Byråene skjermes også i stor grad, mens de store kuttene tas på fellestiltakene, krisemidlene og midlene som skulle fordeles etter en midtveisevaluering.

For det første ønsker Kommisjonen å sikre at medlemslandene har tilstrekkelig finansiering til å gjøre sin jobb uten avbrytelser. Det betyr at de nasjonale programmene i fondene skjermes. Byråene gis i utgangspunktet «*zero growth*». Unntak gjøres for byråer som får nye og store oppgaver i perioden. Det gjelder Frontex (på grunn av EUROSUR) og Europol (på grunn av *Cyber Crime Centre*). Fellestiltak på unionsnivå får de største kuttene. Det gjelder både «*specific actions*» og «*union actions*». Kommisjonen foreslår videre at ekstramidlene som skulle tildeles landene etter en midtveisevaluering, tas helt bort. Tanken med ordningen var å kunne foreta justeringer på bakgrunn

av nye (og ikke forutsette) utviklingstrekk. Det var i utgangspunktet ikke store summer til slik fordeling, og det har vært mange diskusjoner om hva man skal se hen til ved fordelingen. Dersom midlene ble redusert, ville selve ordningen fortone seg som uforholdsmessig tungdrevet. Kommisjonen går derfor inn for å avvikle hele ordningen i kommende periode. Tildelingen til eksisterende IT-systemer (VIS, Eurodac og SIS II) foreslås redusert med 9 prosent. Utgiftene til Smarte grenser er vurdert på ny. Opprinnelig forslag var basert på en antakelse om at rettsaktene ble vedtatt i løpet av 2014 og at kontrakter inngås og utviklingsarbeidet starter i 2015 og at Innreise- og utreisestemmet (EES) og Programmet for registrerte reisende (RTP) innføres i 2017. Nå anses dette som for optimistisk (og det gir rom for innsparinger). Kommisjonen tror nå at forhandlingene om rettsaktene trekker ut i tid, at kontrakter til systemutviklere først kan gis i 2016 og at systemene først kan tas i bruk helt mot slutten av MFF-perioden – i 2019. Dette betyr at det ikke må tas høyde for flere års driftsutgifter.

Forhandlingene mellom formannskapet og Parlamentet berørte i liten grad disse fordelingene av midlene i 1. halvår 2013, så lenge de overordnede spørsmålene og totalbudsjettet ikke var avklart. Parlamentet har som overordnet mål og ta del i oppfølgingen av MFF på lik fot med Rådet og krever i tråd med det at mange oppfølgende beslutninger tas som «*delegated acts*». Dette gjør det vanskeligere for institusjonene å bli enige.

Mye er man selvsagt også enige om. Kommisjonen vil derfor i løpet av sommeren og høsten 2013 organisere flere ekspertmøter om hvilke endringer som vil finne sted i arbeidet med fondene. De assosierte landene kan delta som observatører.

Det er også klart at de nasjonale programmene i nytt MFF skal utvikles gjennom en såkalt policy-dialog mellom Kommisjonen og de enkelte lands myndigheter. Et policy-dialog mellom Norge og Kommisjonen planlegges høsten 2013.

Norge og de assosierte land skal altså delta i Det indre sikkerhetsfondets del for grenser og visum. Grunnlaget for deltakelsen må avtales nærmere. Et forberedende møte om dette ble avholdt 8. november 2012, og nye møter var i utgangspunktet planlagt for våren 2013. På grunn av de manglende avklaringene både av de rettslige og de finansielle spørsmålene, fant Kommisjonen at det var mest hensiktsmessig å utsette videre samtaler til høsten. Et spørsmål som vil komme opp her, er hvorvidt de assosierte landene bindes av den horisontale forordningen.

1.12. Personvernpakken

Våren 2013 har det vært arbeidet intensivt med personvernpakken både i Rådet og Parlamentet. Forhandlingene om personvernreformen har vært en tydelig prioritet under det irske formannskapet. Personvern har vært diskutert på samtlige Justis- og innenriksrådsmøter, uformelt og formelle. Arbeidsgruppen i Rådet, DAPIX, har vært samlet nærmere 30 arbeidsdager, og arbeidet seg gjennom forslagene til regelverk, både utkast til forordning og direktiv. Ved overgangen til neste formannskap, Litauen, har medlemsstatene diskutert seg gjennom begge regelverksforslag artikkel for artikkel.

For forordningen, som brorparten av møtedagene har vært viet, har en hatt til dels tre gjennomlesninger, særlig av de fire første kapitler i den nye forordningen, som skal erstatte personverndirektivet 46/95/EF. Det irske formannskapet har presisert at Rådet like fullt arbeider med forslagene sammen som en pakke. Da det er mange av forslagenes regler som er like har diskusjonen om forslagenes prinsipper og regler først blitt tatt i behandlingen av forordningsforslaget. For ikke å gjenta diskusjoner har en ved behandlingen av tilsvarende artikler i direktivet hensyntatt kommentarer og innspill til de tilsvarende artikler i forordningen.

Norge deltar i behandlingen av begge regelforslagene i arbeidsgruppen DAPIX i Rådet, noe som med denne parallellbehandlingen av regelverksforslagene er viktig, også fordi det henvises til behandlingen av forordningen når den klart Schengenrelevante direktivforslaget diskuteres.

Til innholdet i forhandlingene i Rådet kan en grovt oppsummere at det under det kypriotisk formannskap høsten 2012 ble arbeidet særlig med horisontale spørsmål, som delegert lovgivningskompetanse til Kommisjonen og balansen mellom personvern og den næringsdrivendes administrative byrder. Da framtidens personvern for det indre marked er foreslått som forordning er fortsatt anvendelse på offentlig sektor vært et tilbakevendende tema blant medlemsstatene, blant annet er noen medlemsstater opptatt av at deres nasjonale høye beskyttelsesnivå ikke skal senkes av felles europeiske regler, hvor en i en forordning må finne én felles standard.

Det irske formannskapet får gode skussmål for arbeidet med forslagene. Irene har både løftet horisontale spørsmål, men også hatt intense forhandlinger og gjennomgang av innholdet i regelforslagene artikkel for artikkel. På Justis- og innenriksrådsmøtet i mars fulgte irene opp instruks fra Justis- og innenriksrådet i desember 2012, og diskuterte særlig hvordan en kan ha en risikobasert regelutforming- at forpliktelser og rettigheter er avpasset den risiko som er forbundet med behandling av ulike typer data. Hvordan en kan sikre fleksibilitet som er nødvendig for å vurdere hvordan forordningens regler kan omfatte offentlig sektor var også denne gang på agendaen. Se link til framdriftsrapport fra marsmøtet ([6607/1713 rev 1](#)).

Retningslinjer for det videre arbeidet ble gitt;

- Forhåndskonsultasjon med tilsynsmyndighet bør skje der behandlingen representerer en høy risiko og arbeidet med å finne passende kriterier her skal fortsette.
- Utnevning av personvernansvarlig valgfritt, og dersom slik ansvarlig utpekes skal forpliktelsene til denne også kunne lettes.
- Arbeidet med godkjenningsordninger skal prioriteres for å følge opp behovet for et risikoavpasset regelverk, samtidig bør regelverket ha utviklede kriterier som bistår behandlere i vurderingen av ulik grad av risiko ved behandlingen av data.

Fram mot Justis- og innenriksrådsmøtet 6-7. juni arbeidet formannskapet målrettet med gjennomgang og diskusjoner særlig knyttet til de fire første kapitlene i forordningsutkastet. Ambisjonen var å enes om viktige hovedprinsipper i artiklene i disse fire første kapitler. Diskusjonen blant medlemstatene ble til dels preget av at ingen ønsker å «låse» tekst på noen deler av forordningen så lenge viktige prinsipielle spørsmål står åpne. Formannskapet fremmet konklusjoner som føringer og retning for videre diskusjoner. Konklusjonene formannskapet anbefalte medlemstatene å slutte seg til inneholdt ikke minst en rekke forbehold, som mange medlemstater fant nødvendig på dette stadiet av forhandlingene. Dette gjelder særlig horisontale spørsmål som en samlet sett ikke klarer lande før en har gjennomgått og forhandlet nærmere hele forordningsforlaget. Fleksibiliteten for offentlig sektor, valg av form (forordning versus direktiv), omfanget av delegerte lovgivning er blant disse spørsmål. De særlige temaer som formannskapet ønsket tilslutning til er;

- Prinsipper om materielt og territorielt anvendelsesområde, blant annet
- Avgrensingen mot direktivforslaget og arbeid for offentlig orden.
- Definisjon av samtykke, og herunder krav til uttrykkelig og tydelighet.
- Definisjonen for unntak for privat behandling -husholdningsunntak
- Konkret ble det også løftet opp forslag til endring i artikkel 80 om ytringsfrihet
- Med ett nytt forslag til en ny egen bestemmelse for å sikre retten til innsyn i offentlige dokumenter, forslag art 80 a.

Særlig dette siste forslag er en regel Norge arbeidet aktivt for og støttet arbeidet med. En artikkel om sikring av retten til innsyn er viktig for særlig nordiske land med bredt utviklet innsynsregelverk som Norge, Sverige og Finland. Forslaget til revidert kapitler I-IV ble fremlagt til Justis-innenriksrådsmøtet, og finnes i dokument [10227/13](#).

Diskusjonen på Justis- og innenriksrådsmøtet 6. juni bar preg av at mange medlemsstatene vegrer seg for å binde deler av teksten. Noen medlemsland ønsket en rundere konklusjon om framdriften. På den annen side var det medlemsland som uttrykte full støtte til retningen formannskapet skisserte, og oppfordret kollegaer til ikke å være så reserverte, i og med at dette kun var tale om retning og ikke noen bindende vedtak. Rådets juridiske tjeneste fant grunn til å minne om at det ikke er et formelt bindende vedtak ministrene var bedt om å slutte seg til. I en lovgivningssak som dette kjenner Rådet to bindende beslutninger- en generell tilslutning, som danner grunnlag for forhandlinger med Parlamentet, og politisk enighet som danner grunnlag for det avsluttende formelle vedtak. En rapportering om framdrift som irene hadde arbeidet fram er et formannskaps ansvar og også forpliktelse, å vurdere framdriften i saken.

Kommisjonen ved kommissær Viviane Reding uttalte ved sin oppsummering utålmodighet for å komme framover i forhandlingene av hele reformen, og understreket behovet for begge regelverk, både direktiv og forordning. Kommisjonen berømmet derfor også irene for å ha gjennomført også full gjennomgang av direktivforslaget.

For Parlamentet er den totale reformen av personvernlovgivningen i EU hjemlet i Lisboatraktaten med full medbestemmelse gjennom ordinær lovgivningsprosedyre svært viktig. I resolusjon sommer 2011 presiserte Parlamentet ønsket om ett felles framtidig regelverk for personvern i EU. Etter at Kommisjonen våren 2012 likevel fremmet forslag til to rettsakter, har Parlamentet, etter å ha uttrykt skuffelse over dette, vært opptatt av at disse to regelverk må behandles som én pakke, og forhandlingene skal skje samtidig. Fra medlemsstatene har forslaget til forordning vært ansett som viktigst å få enighet om, all den tid direktivet skal erstatte en rammebeslutning som både er nyere og ikke er godt evaluert. Rådet har likevel uttrykket ambisjon om framdrift i begge forhandlinger, og at en også i Rådet arbeider med forslagene som en pakke. Som det påtroppende Litauiske formannskapet forsikret som en av sine prioriteringer i Parlamentet første uken av juli, at arbeidet skal fortsette for begge regelverksforslag, men som irene vil de konsentrere en diskusjon av fellesregler gjennom behandling av forordningen.

Denne arbeidsdelingen er ikke ukjent for Parlamentet. Rapportøren for direktivforslaget, Dimitrios Droutsas (S&D/EL, ITRE), beskrev nylig arbeidsformen for behandlingen av direktivet som todelt. De behandler forslagene som er særegne for direktivet. For regler som hadde tilsvarende bestemmelser i forordningen, avventer de resultatet av forhandlingene om forordningstekst. Dette er i og for seg en mer tilbakeholdt holdning enn medlemslandene har hatt til behandling av direktivforslaget. I Rådet har en gått gjennom samtlige artikler i direktivet. Selv om det er tatt hensyn til diskusjon i de tilsvarende artikler i forordningen, er kommentarer og behandling relevant for direktivet individuelt behandlet i gjennomgang av direktivet.

Parlamentet var i utgangen av 2012 klar med rapportørenes utkast til rapporter. Parlamentet uttrykte misnøye med Rådets framdrift og oppfordret til fortgang i Rådet. Parlamentet hadde en ambisjon om å behandle rapportørenes utkast til rapporter, foreslå endringsforslag fra de andre komiteene og representantene i løpet av mars og april 2013, med ambisjon om kompromissforhandlinger og avstemming i ansvarlig hovedkomiteen, LIBE, i løpet av mai måned. Virkeligheten per dags dato er en ganske annen. Denne lovgivningssaken er blitt omtalt som den mest omfattende og kompliserte for denne komiteen i denne lovgivningsperioden. Til Albrechts rapport for forordningsutkastet kom det inn over 3000 forslag til endringer. En rekke komiteer har

innlagt sine rapporter. Endringsforslag og rapporter er publisert på [sakssiden](#). [Sakssiden](#) for direktivforslaget inneholder tilsvarende, men langt færre endringsforslag.

Gjennom våren 2013 har rapportøren med skyggerapportører fra alle partigruppene arbeidet seg gjennom endringsforslagene, med bistand fra Kommisjonen. Arbeidet pågår for fullt fortsatt, med forsøk på å arbeide seg fram til kompromisser for hver enkelt bestemmelse. Til tider har det i det offentlige ordskiftet vært utfall parlamentarikerne i mellom. Det er ikke annet å forvente i en slik høyprofilert sak, men mye på spill, også spill om eventuelt ansvarlige for manglende framdrift. I komiteen i Parlamentet har det derfor fram til nå kun vært korte rapporteringer om framdrift i skyggerapportørgruppen som forhandler seg fram til kompromisser for endringsforslagene. Dette arbeidet foregår i skrivende stund fortsatt. Albrecht uttrykte før sommerpausen 9.juli, at målet er å komme til bredest mulig enighet inne oktober med mål om votering i komité og plenum da, slik at forhandlinger i Rådet kan starte allerede i høst. Det er viktig for Parlamentet å ha framgang nå, all den tid det er valg til nytt Parlament mai 2014. Det er derfor et strekt ønske om å komme til enighet med seg selv om innstilling i løpet av 2013.

Det påtroppende formannskapet Litauen prioriterer arbeidet med personvernsregelverket og har allerede planlagt rundt 15 arbeidsmøtedager de nærmeste måneder. Det er ennå ikke kjent hvordan behandlingen av forordningen og direktivet vil fordele seg, men like klart at det trolig fortsatt være en hovedtyngde på behandlingen av forordningsutkastet. Det gjenstår da å se hvordan formannskapet vil legge opp arbeidet fram mot de neste rådsmøter, først 7.-8. oktober og deretter 5.-6. desember.

2. Utvalgte aktuelle forslag og tiltak på politifeltet som ikke er Schengen-relevante

2.1. PNR – Passenger Name Record

Innledningsvis nevnes det at forslaget om å etablere et europeisk Passenger Name Record-system (EPNR) var ett av forslagene som ble rammet av suspensjonen fra Parlamentet sommeren 2012. Det har derfor ikke vært noen forhandlinger mellom Rådet og Parlamentet i denne saken verken under det kypriotiske eller irske formannskapet. For helhetens skyld inntas derfor kapittelet fra halvårsrapporten for første halvdel 2012 som bakgrunnsinformasjon under.

Saken har ikke vært særlig behandlet i rådsstrukturen siden Rådets mandat for forhandlinger med Parlamentet ble klart under det danske formannskapet sommeren 2012. Imidlertid har Parlamentet begynt å se på saken igjen. 24. april var Rapportør Kirkhopes (ECR, UK) rapport oppe til avstemning («orientation vote») i LIBE-komiteen. Avstemningen fikk et heller overraskende resultat i det Kommisjonens forslag i sin helhet ble forkastet med 30 mot 25 stemmer. Dette skapte noe forvirring og uklarhet og flere av medlemmene ønsket å gå videre med diskusjon og/eller avstemning av de andre endringsforslagene som var fremsatt. Dette ble imidlertid avskåret av formannen, da det ikke var noe mer å diskutere i det forslaget var forkastet i sin helhet. Da dette var en votering var det således ikke lagt opp til en debatt om saken, men det ble likevel en kort og opphetet meningsutveksling. Kort oppsummert er bakgrunnen for at flertallet ønsket å forkaste forslaget i sin helhet bekymring for de konsekvenser forslaget i sin nåværende form vil ha for personvernet og at forslaget om den nye personvernpakken må være på plass før man kan eventuelt gå videre med EPNR. I tillegg har flere tidligere hevdet at Kommisjonens forslag ikke tilfredsstiller de vilkårene som Parlamentet tidligere har satt til PNR-lovgivning.

Rett etter avstemningen hersket det usikkerhet om den videre behandlingen. LIBE-formannen foreslo at saken ble henvist til Parlamentets Conference of Presidents for å avgjøre hvordan man skal gå videre. På en pressekonferanse samme dag uttalte rapportøren sin skuffelse over voteringen og vektla at medlemsstatene uansett kan utvikle sine egne PRN-systemer, men altså uten felles EU-standard. Dette anså han som svært uheldig og antydte også at flere MEPs hadde sett på denne viktige saken som en del av et spill. Når det gjaldt den videre prosessen var likevel rapportøren betinget optimist. Han viste til at det var foretatt en orientation vote, og at denne i neste steg må godkjennes av Parlamentet i plenum. Selv om han var bekymret følte han seg sikker på at Parlamentet ville «komme til sans og samling» når saken kommer opp i plenum og flere av gruppene som stemte nei har fått tenkt seg om.

Saken var så satt opp på agendaen for votering i plenumssesjonen i uke 24. Saken ble imidlertid tatt av sakskartet etter at de politiske gruppelederne (Conference of Presidents) bestemte å sende saken tilbake til LIBE-komiteen uten avstemning i plenum. LIBE-komiteen vil derfor måtte se på denne saken på nytt og den ble så vidt drøftet i LIBE-møtet 27. juni. I stor grad ble denne debatten preget av gjentakelse av tidligere bekymringer for det opprinnelige forslaget. Imidlertid var man enig om å fortsette behandlingen og diskusjonen av denne saken, men et eventuelt kompromiss vil nok ikke foreligge før utpå høsten 2013.

2.1.1. EPNR per sommeren 2012

Forslaget om å etablere et europeisk PNR-system (EPNR) har vært en prioritert sak for danske formannskapet. På Justis- og innenriksrådsmøtet 26. april 2012 ble det oppnådd enighet om såkalt "general approach". Dette innebærer at medlemsstatene nå har blitt enig om teksten/mandatet som skal danne grunnlag for trilog-forhandlingene med Parlamentet, se [lenke](#).

I sluttspurten var det spesielt to temaer som ble drøftet i Rådet: 1) lagringstid og 2) adgangen til å inkludere interne EU flyvninger. Vedrørende lagringstid var det opprinnelige forslaget fra Kommisjonen at PNR-opplysningene skulle lagres av den sentrale enheten i 30 dager. Deretter skulle opplysningene anonymiseres og lagres i ytterligere 5 år. Imidlertid ble kravet til 30 dager fra et operativt ståsted ansett som en alt for kort periode av medlemsstatene. Man foreslår derfor at denne perioden utvides til to år, og at de anonymiserte opplysningene deretter lagres i ytterligere tre år (til sammen 5 år). Opplysningene kan bare anonymiseres i spesielle og konkrete tilfeller. Bestemmelsene vedrørende lagringstid er nærmere beskrevet i artikkel 9.

Kommisjonens forslag åpnet ikke for å inkludere interne EU flyvninger. UK fremmet derfor forslag om en slik adgang. Dette spørsmålet har vært gjenstand for omfattende debatt over en lengre periode, og man har nå kommet frem til et kompromiss som fastsetter at det er opp til hver enkelt medlemsstat å avgjøre om de ønsker å inkludere slike flyvninger og eventuelt hvilke interne EU-flyvninger de ønsker å inkludere. Det er altså ikke et krav om at samtlige interne EU-flyvninger skal inkluderes. De enkelte medlemsstatene kan til enhver tid endre listen over de flyvninger som de velger å inkludere. De nærmere bestemmelsene er beskrevet i artikkel 1a.

Rapportør Timothy Kirkhope (ECR, UK) presenterte sin rapport i LIBE-komiteen i Parlamentet 27. februar 2012, og den første meningsutvekslingen om rapporten fant deretter sted. Rapporten finnes [her](#).

Det kanskje mest interessante endringsforslaget fra rapportørens side er også å inkludere interne EU-flyvninger, slik at forslaget ikke bare omfatter flyvninger fra tredjeland til et EU-land som foreslått av Kommisjonen, men også flyvninger mellom EU-land. Dette er i tråd med forslaget i Rådet. Imidlertid er det en viktig forskjell; mens forslaget fra Rådet lar det være opp til medlemsstatene selv å avgjøre på hvilke flyvninger man vil innhente PNR-opplysninger internt i EU, innebærer forslaget fra rapportøren 100 prosent dekning også på flyvninger internt i EU, se artikkel 5.2a. Hva et slikt forslag

vil bety for de finansielle kostnadene sies det ikke noe nærmere om, og hvor store merkostnader rapportørens forslag vil medføre er derfor i skrivende stund usikkert.

På grunn av det endrede omfanget av PNR-opplysninger som forslaget innebærer, foreslår rapportøren at implementeringstiden for medlemsstatene settes til tre år etter direktivets ikrafttredelse (i stedet for to år som foreslått av Kommisjonen), jamfør artikkel 15.1. Imidlertid foreslår rapportøren å sette krav om 100 prosent dekning fra første dag, i stedet for en gradvis økning til 100 prosent over fire år som foreslått av Kommisjonen (artikkel 16). Dette vil i så fall bety både økonomiske og tekniske utfordringer for medlemsstater og flyselskaper.

Ellers kan følgende endringsforslag også trekkes frem:

- Mer utfyllende regler om etableringen av systemet hvor det blant annet sies uttrykkelig at det er flyselskapene som skal bære kostnadene for overføringen av PNR-opplysninger til nasjonale myndigheter (forslag til fortalens punkt 13a).
- Mer detaljerte regler om vilkårene for overføring av informasjon til andre medlemsstater (se for eksempel artikkel 7.6a-c).
- Mer detaljerte regler om vilkårene for overføring av informasjon til tredjeland (se for eksempel artikkel 8.1).
- Ytterligere bestemmelser om beskyttelse og behandling av persondata (se for eksempel artikkel 10a og artikkel 11.3).
- Bestemmelser om uavhengig evaluering og tilsyn (se for eksempel artikkel 12.1 og artikkel 12a).

I møtet 27. februar ga ulike skyggerapportørene sine umiddelbare reaksjoner på rapporten. På grunn av tidsnød var de fleste innleggene av mer generell karakter. Selv om noen stilte spørsmål ved nødvendigheten av et slikt system, syntes de fleste å støtte forslaget om å opprette et EPNR-system. Imidlertid var det flere som uttrykte skepsis mot å inkludere flyvninger internt i EU og hvorvidt forslaget da ville være i strid med Schengen-regelverket og retten til fri bevegelse. Det ble også uttrykt bekymring vedrørende kostnadsnivået, samt adgangen til å overføre opplysninger til tredjeland. Imidlertid skal det nevnes at De Grønne tidligere har vært klart i mot forslaget og er av den oppfatning at det er i strid med borgernes grunnleggende rettigheter og ikke i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet.

Bakgrunn

Kommisjonen fremla 2. februar 2011 forslag om regler for og etablering av et såkalt europeisk PNR-system (Passenger Name Record), altså innsamling av passasjerdata ved flytrafikk. Forslaget finnes [her](#). Forslagets formål er å stille til rådighet passasjerinformasjon som flyselskapene innhenter i forbindelse med flyvninger inn og ut av EU for å bekjempe terrorhandlinger og grov kriminalitet. Forslagets hovedpunkter kan oppsummeres på følgende måte:

- Flyselskapene er pliktig til å overføre PNR som allerede samles inn på kommersielt grunnlag, og pålegger ikke selskapene plikt til å samle inn ytterligere informasjon. Sensitiv informasjon som rase, religion, seksuell legning og lignende skal ikke overføres.
- PNR-opplysninger skal utelukkende benyttes til bekjempelse av terrorisme og grov kriminalitet.
- Plikten til å overføre PNR-opplysninger gjelder flyvninger til/fra tredjeland.

- Hvert land skal opprette en sentral enhet adskilt fra politiet (Passenger Information Unit) som skal motta og prosessere PNR-opplysningene.
- Automatisert prosessering av PNR-opplysninger skal foregå mot pre-fastsatte kriterier som under ingen omstendigheter skal inkludere sensitiv informasjon som rase, religion, seksuell legning og lignende.
- Ethvert treff som følge av automatisert prosessering skal verifiseres av en person før resultatet oversendes til relevante myndigheter for videre behandling. Avgjørelser som har negative virkninger for passasjerene skal aldri være basert på en automatisert behandling av PNR-opplysninger. Det skal alltid være en person involvert dersom en passasjer skal nektes adgang til å gå ombord i et fly.
- Alle land skal liste opp myndighetsorgan som kan motta og rekvirere resultat av analysene/prosesseringen foretatt av den sentrale enheten.
- Overførsel av informasjon mellom medlemslandene skal bare skje når dette er nødvendig for å forhindre/etterforske/iretteføre terrorhandlinger og grov kriminalitet.
- Overføring av PNR-opplysninger fra flyselskapene til den sentrale enheten skal skje ved bruk av "PUSH"-systemet, altså at flyselskapene overfører informasjonen til den sentrale enheten.
- Overføringen skal skje 24-48 timer før avgang og rett etter samtlige passasjerer har gått ombord i flyet.
- PNR-opplysningene skal lagres av den sentrale enheten i 30 dager. Deretter skal opplysningene anonymiseres og lagres i ytterligere 5 år. Opplysningene kan bare de-anonymiseres i spesielle og konkrete tilfeller.
- Passasjerene skal få tydelig informasjon om utvekslingen av deres PNR-opplysninger, rett til å korrigere/slette opplysninger, samt rett til kompensasjon og administrativ klageadgang.
- Hver medlemsstat skal ha et nasjonalt tilsyn med den sentrale enheten og aktivitetene utført i henhold til direktivet.
- Kommisjonen skal to år etter implementeringen av direktivet avgi en rapport om nødvendigheten/ønskeligheten av å etablere et PNR-system for flyvinger internt i EU.

Forslaget er ikke Schengen-relevant, og i henhold til forslaget er Norge å betrakte som et tredjeland slik at samtlige flyvninger til/fra Norge til/fra EUs medlemsstater omfattes. Dette innebærer at PNR-informasjon om flypassasjerene på de nevnte flyvningene vil bli samlet inn og overført til det aktuelle EU-medlemslandet.

2.2. Rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac

Denne saken inngår som en del av den såkalte asylopakken som det ble oppnådd enighet om og som er nærmere beskrevet andre steder i denne rapporten.

Som tidligere rapportert ble Rådets mandat til trilog-forhandlingene med Parlamentet vedtatt av COREPER i oktober 2012. Man oppnådde ikke enstemmighet, da spesielt ett land ikke kunne akseptere teksten på grunn av bekymring for de nasjonale sikkerhetsmyndighetenes tilgang til informasjon fra Eurodac. Imidlertid konstaterte formannskapet at det forelå kvalifisert flertall og

valgte derfor å gå videre med sitt forslag. Sammenlignet med Kommisjonens forslag må de endringsforslag som er tatt inn i Rådets mandat sies å være av mindre karakter.

I Parlamentet var saken oppe til avstemning i LIBE-komiteens møte 17. desember. I møtet stemte et stort flertall for Kommisjonens forslag om å gi rettshåndhevende myndigheter adgang til data lagret i Eurodac under nærmere bestemte forutsetninger (44 for, 11 mot og 4 unnlot å stemme). Imidlertid ønsker Parlamentet å tilføye ytterligere sikkerhetsforanstaltninger før slik tilgang gis, blant annet at «there is an overriding public security concern which makes proportionate the querying of the database».

Første trilog-møte ble avholdt 18. desember og saken inngår altså som en del av den såkalte asylopakken som ble drøftet på Justis- og innenriksrådsmøtet 7. juni, og som Parlamentet vedtok saken i plenum 12. juni.

For Norges del dekkes de nye reglene ikke av vår assosieringsavtale om Dublin/Eurodac aquis. Det forventes derfor at Kommisjonen i etterkant av formell vedtakelse vil ta kontakt med Norge for å konsultere hvorvidt man ønsker å starte forhandlinger om en tilleggsavtale som dekker de nye reglene om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac.

Den endelige versjonen av teksten som det ble oppnådd enighet om er i skrivende stund ennå ikke offentliggjort, men det forventes at så vil skje i nærmeste fremtid.

Bakgrunn

Kommisjonen la 30. mai 2012 fram et nytt forslag til endringer i Eurodac-forordningen. Forslag til endring ble først lagt fram i september 2009. Her foreslo Kommisjonen blant annet å gi rettshåndhevende myndighet adgang til data fra fingeravtrykkregisteret. Høsten 2010 justerte Kommisjonen forslaget for blant annet å gjøre det i samsvar med Dublin-traktaten. Samtidig ble forslaget om å gi rettshåndhevende myndighet adgang til data trukket tilbake, angivelig fordi man hadde oppfattet at Parlamentet var imot. Dette møtte stor motstand i Rådet. Kommisjonen har derfor i lenger tid varslet at enda et nytt forslag vil bli lagt fram, da med rettshåndhevende myndigheters adgang til data inkludert.

Rettshåndhevende myndigheters adgang til data fra Eurodac er nærmere regulert i forslaget, der personvern hensynet i stor grad blir vektlagt. Anvendelsesområdet er begrenset til spesifikke saker omhandlende terrorisme og annen alvorlig kriminalitet (artikkel 20). Adgangen er videre begrenset til å sammenligne fingeravtryksdata (artikkel 20). Det er viktig å påpeke at forslaget legger opp til at først når alle andre muligheter er uttømt skal det være mulig å be om sammenligning av fingeravtryksdata fra Eurodac. Det er et vilkår at man først har foretatt sammenligning i egne nasjonale databaser og i de andre medlemsstatenes databaser slik regulert i det såkalte Prüm-samarbeidet, jamfør Rådsbeslutning 2008/615/JHA, med negativt resultat (artikkel 20). Forutgående implementering av Prüm er således et vilkår for å kunne be om data fra Eurodac (fortalens punkt 26), og under punkt 3 på side 7 i «explanatory memorandum» er det presisert at medlemsstater som ikke har implementert Prüm ikke vil ha adgang til å foreta søk i Eurodac (det samme gjelder for de assosierte land, jamfør punkt 6 på side 11). Norge har som kjent inngått en avtale om Prüm-samarbeid, men er ennå ikke implementert og operativt.

Hver medlemsstat skal i henhold til forslaget opprette et såkalt National Access Point (artikkel 3) som har ansvaret for kontakten mellom nasjonale myndigheter og Eurodac Sentral System (dette vil i realiteten være IT-byrået som ble operativt fra 1. desember 2012). Videre skal medlemsstatene utpeke de myndighetene som skal være autorisert til å få tilgang til Eurodac-data, herunder en liste over de enhetene innen hver av de ulike myndighetene som skal ha mulighet til å be om sammenligning av fingeravtryksdata gjennom National Access Point (artikkel 5). Det er også et krav

om at hver medlemsstat har et verifiserende organ som skal etterprøve og sikre at vilkårene for å be om sammenligning av fingeravtryksdata fra Eurodac er oppfylt før National Access Point oversender forespørselen fra en autorisert myndighet. Forslagets artikkel 19 legger således opp til en forholdsvis omfattende prosedyre for tilgang til rettshåndhevende myndigheter. IT-byrået/Eurodac vil utlukkende gi svar i form av hit/no hit på forespørselen. Dersom Eurodac inneholder data som forespurt vil det således være nødvendig å kontakte relevante nasjonale myndigheter som har foretatt registreringen for å få utlevert data/informasjon gjennom eksisterende informasjonsutvekslingsinstrumenter.

For Norge er det viktig å merke seg fortalens punkt 44 og punkt 6 på side 10 flg i «explanatory memorandum». Her konkluderes det med at vår assosieringsavtale om Dublin/Eurodac aquis ikke dekker rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac. Det sies derfor uttrykkelig at etter at det foreliggende forslaget er vedtatt vil man henvende seg til Norge for å konsultere hvorvidt man ønsker å starte forhandlinger om en tilleggsavtale som dekker de nye reglene om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac. Det samme gjelder for de andre assosierte landene, samt Danmark. Forslaget fra Kommisjonen finnes [her](#).

2.3. ISS (Internal Security Strategy)

Kommisjonen offentliggjorde 10. april 2013 sin andre årlige rapport om implementeringen av EUs Internal Security Strategy (ISS).

I rapporten gjennomgås hvilket arbeid som er utført i 2012 for å implementere hovedpunktene i ISS (se nedenfor under "Bakgrunn" for nærmere beskrivelse av hovedpunktene), samt hvilke initiativ man har til hensikt å fremme i 2013. Denne rapporten må ses i sammenheng med tilsvarende rapport for 2011, og det vises til tidligere rapportering angående sistnevnte inntatt under. Ved fremleggelsen av rapporten fremhevet kommisær Malmström at organisert kriminalitet er en av de største trusler mot den indre sikkerhet, og påpekte også dens skadelige virkninger for europeisk økonomi. Ett av ISS' viktigste mål er således å gå etter pengene, å svekke de organiserte kriminelle nettverkene og inndra utbytte av kriminalitet/straffbare handlinger. Videre fremhever man hvitvasking, korrupsjon, trafficking, grupper av mobile vinningskriminelle og IT-kriminalitet som hovedutfordringene for ISS i 2013.

I det følgende gis en oversikt over de viktigste tiltakene innenfor hver hovedprioritet som fremhevet av Kommisjonen og som er nærmere beskrevet i rapporten:

- Bekjempelse av organisert kriminalitet: her vises det først og fremst til forslaget om nye regler for inndragning/konfiskasjon av midler/utbytte av straffbare handlinger, forslaget om det fjerde «Anti Money Laundering Directive» og som vil bli supplert av et direktivforslag senere i 2013 om kriminalisering av hvitvasking. Det vises også til forslaget til Europol-forordning og det kommende forslaget om reform av Eurojust, samt PNR-avtalene som er inngått med USA og Australia (og de pågående forhandlingene med Canada). I 2013 har Kommisjonen også til hensikt å publisere EUs første anti-korrupsjonsrapport som også vil inneholde anbefalinger til medlemsstatene.
- Terrorisme og radikalisering: her vises det til blant annet den vedtatte forordningen om bruk og markedsføring av prekursorer for eksplosiver. I samarbeid med medlemsstatene arbeider Kommisjonen også med forslag innen CBRN på EU-nivå, man har startet en gjennomgang av direktivet om beskyttelse av kritisk infrastruktur, samt at man er i ferd med å utvikle en europeisk «verktøykasse» for å bekjempe voldelig ekstremisme basert på erfaringer fra medlemsstatene. Man nevner også den tidligere opprettelsen av radikaliseringsnettverket "European Radicalisation

Awareness Network” og at de foreløpige resultatene av dette nettverket ble presentert på en høynivåkonferanse i januar 2013.

- IT-kriminalitet: her vises det til EUs strategi for Cyber security som ble lagt frem i februar 2013, og som også inneholder et direktivforslag om nettverkssikkerhet. Videre vektlegger man at det europeiske Cyber Crime Centre nå er etablert innen Europol og initiativet mellom EU og USA om å starte «Global Alliance against Child Sexual Abuse online».
- Grenseforvaltning: her vises det til de pågående forhandlingene om EUROSUR, samt det nylige fremlagte forslaget om såkalt Smarte grenser (inn- og utreisestystem og et program for registrerte reisende). I 2013 vil Kommisjonen også sikre at SIS II blir fullt ut operasjonelt.
- Krise- og katastrofehandtering: her vises det til at man i desember 2012 fremla forslag om ordninger om gjennomførelse av solidaritetsbestemmelsen nedfelt i TFEU artikkel 222 vedrørende situasjoner som utgjør en ekstraordinær trussel/skadepotensial som overstiger de berørte medlemsstatenes reaksjonskapasitet. Kommisjonen har i løpet av 2013 til hensikt å produsere en veileder for katastroforebygging.

Kommisjonens rapport kan leses i sin helhet [her](#).

Kommisjonens siste rapport vedrørende implementeringen av ISS er bebudet til midten av 2014.

Bakgrunn

Rådet vedtok 23. februar 2010 ”[Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model](#)”. I dokumentet bes Kommisjonen om å utarbeide en meddelelse som skal inneholde forslag om konkrete tiltak for å følge opp ISS. [Handlingsplanen](#) fra Kommisjonen ble avgitt 22. november 2010.

I det følgende gis en oversikt over de fem hovedpunktene i handlingsplanen, samt en liste over noen av de tiltak man søker å iverksette for å oppnå de forskjellige hovedmålene:

- 1) Svekke internasjonale kriminelle nettverk
 - a. Forslag om å kunne beslaglegge og konfiskere utbytte av straffbare handlinger hurtig og effektivt (2011)
 - b. Forslag om PNR (Passenger Name Record – 2011)
 - c. Forslag om overvåkning og bistand til medlemsstatenes bekjempelse av korrupsjon (2011)
- 2) Forebygge terrorisme
 - a. Europeisk TFTP-program (Terrorist Financing Tracking Program – 2011)
 - b. Opprettelse av et EU-nettverk til bevisstgjørelse omkring radikaliserings (2011)
 - c. Styrking av EUs transportsikkerhetspolitikk (2011)
- 3) Øke sikkerhetsnivået i Cyberspace
 - a. Opprettelse av et EU-senter for it-kriminalitet (2013)
 - b. Opprettelse av et europeisk informasjonsutvekslings- og varslingsystem (EISAS – 2013)
- 4) Styrke sikkerheten gjennom grenseforvaltning
 - a. Etablering av EUROSUR (2011)

- b. Bedre risikoanalyser (2011)
 - c. Felles rapporter om menneskehandel, menneskesmugling og smugling av ulovlige varer som grunnlag for felles operasjoner (2011)
- 5) Øke motstandsdyktigheten mot kriser/katastrofer
- a. Forslag om gjennomføring av solidaritetsklausulen (2011)
 - b. Forslag om utvikling av en europeisk katastrofeberedskapskapasitet (2011)
 - c. Utvikling av en sammenhengende risikostyringspolitikk

Kommisjonens første årlige rapport

Kommisjonen offentliggjorde 25.november 2011 sin første årlige rapport om implementeringen av ISS. I rapporten gjennomgås hvilket arbeid som er utført i 2011 for å implementere hovedpunktene i ISS, samt hvilket videre arbeid som må intensifieres i tiden fremover. I tillegg identifiserer rapporten tre nye trusler som i særlig grad gir grunn til bekymring:

- 1) Internett som er et uunnværlig element i vårt dagligliv og som gjør utøvelsen av en lang rekke kriminelle aktiviteter lettere og som dessuten anvendes til videreformidling av terrorpropaganda.
 - 2) Den nåværende økonomiske krisen som gjør at offentlige myndigheter har færre ressurser tilgjengelig for å bekjempe trusler mot den indre sikkerhet.
 - 3) Den senere tids utvikling i EUs naboland, herunder den arabiske vår, som har ført til omfattende migrasjonsstrømmer – noe som innebærer økt press på de ytre grenser og som i visse tilfeller skaper grobunn for økt kriminalitet.
 - 4) Som ledd i den videre oppfølging av de prioriteter som ISS setter, varsler Kommisjonen at man i 2012 blant annet vil fremme forslagspakke om beslaglegging og inndragning av utbytte av kriminelle handlinger, arrangere en høynivåkonferanse om bekjempelse av voldelig ekstremisme, samt formulere en overordnet EU-strategi for internettsikkerhet.
 - 5) I det følgende gis en oversikt over de viktigste tiltakene innenfor hver hovedprioritet som fremhevet av Kommisjonen og som er nærmere beskrevet i rapporten:
- Bekjempelse av organisert kriminalitet: her vises det først og fremst til forslaget om et EU PNR system, i tillegg til pakken vedrørende korrupsjonsbekjempelse som ble vedtatt i juni 2011. Det påpekes at det er behov for ytterligere fremskritt innenfor rettslig samarbeid, samt utvikling av en administrativ tilnærming til bekjempelse av alvorlig kriminalitet. I 2012 vil Kommisjonen fremme forslag om å reformere Europol, CEPOL og Eurojust, gi ut en meddelelse om "European Information Exchange Model", utvikle en strategi for finansiell etterforskning, fremme forslag om å revidere hvitvaskingsdirektivet, samt presentere en femårsstrategi mot menneskehandel. Videre blir medlemsstatene oppfordret til blant annet å implementere datalagringsdirektivet og Prüm.
 - Terrorisme og radikalisering: her vises det til opprettelsen av radikaliseringsnettverket "European Radicalisation Awareness Network" og meddelelsen om et EU-system for sporing av terrorfinansiering (EFTS). Det er imidlertid behov for ytterligere innsats for administrativt å kunne fryse terroristers økonomiske aktiva. I tillegg skal landtransportsikkerheten forbedres.

- IT-kriminalitet: her vises det til fremskrittene som er gjort med sikte på å opprette et europeisk senter for bekjempelse av it-kriminalitet, samt enheter som kan yte bistand i nødssituasjoner (CERT).
- Grenseforvaltning: her vises det til lanseringen av VIS, Frontex-operasjonene HERMES (Middelhavet) og RABIT (Hellas), forslaget om ny Schengen-evalueringsmekanisme, samt opprettelsen av europeisk grenseovervåkningssystem (EUROSUR) senest i 2013. I 2012 vil Kommisjonen fremsette forslag om hvordan forbedre koordineringen av grensekontrollen mellom politi, grensevakter og tollmyndigheter, i tillegg til forslag om et Entry/Exit-system og Registered Traveller Program.
- Krise- og katastrofehåndtering: her vises det til at man gjennom Europol, Frontex, SitCen og så videre er i stand til å trekke på ekspertise innen flere områder som vedrører indre sikkerhet. Det påpekes at Europa vil være nødt til gradvis å gå over til en mer sammenhengende risikostyringspolitikk som knytter sammen trussel-/risikovurdering og politisk gjennomføring.
- Den eksterne dimensjonen av EUs sikkerhet: her vises det til at man i 2011 tok flere initiativer til å fremme samarbeid og koordinering innenfor terrorisme, grenseoverskridende kriminalitet og illegal migrasjon på Vest-Balkan, Afrikas horn og Sahel.

Kommisjonens rapport finnes [her](#).

2.4. Kommisjonens forslag til Europol-forordning

Kommisjonen fremla 27. mars 2013 forslag til nytt rettslig grunnlag for Europol og CEPOL i form av en forordning som skal erstatte rådsbeslutningene 2009/371/JHA (Europol) og 2005/681/JHA (CEPOL). Bakgrunnen for forslaget er Lisboa-traktaten og artikkel 88 i TFEU som påkrever at Europol skal reguleres av en forordning vedtatt gjennom den vanlige lovgivningsprosedyren; altså såkalt «co-decision» mellom Rådet og Parlamentet. Forslaget finnes [her](#). Det fremlagte forslaget er forholdsvis omfattende og detaljert, og i det følgende vil de viktigste hovedpunktene bli nærmere omtalt.

Knutepunkt for medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter

I Stockholmsprogrammet slås det blant annet fast at Europol skal utvikles til å bli et knutepunkt for informasjonsutveksling mellom medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter. Kommisjonen ønsker å styrke Europols rolle som et europeisk rettshåndhevelsesbyrå, og gjøre det effektivt med hensyn til å innsamle opplysninger, analysere dem og utveksle analysene med medlemsstatene. For å oppnå dette styrker forslaget medlemsstatenes plikt til å utveksle informasjon til Europol innen områder som utgjør EUs prioriteter innen kriminalitetsbekjempelse. I tillegg skapes det også incentiver for slik informasjonsutveksling ved at man stiller målrettede økonomiske midler til rådighet for grenseoverskridende etterforskninger. Europol skal hvert år rapportere om mengden og kvaliteten på de data som de mottar fra medlemsstatene. Bestemmelsene om denne delen er hovedsakelig inntatt i forslagets kapittel II.

Personvern – behandling av personopplysninger

Forslaget legger også opp til å modernisere Europols databehandlingsstruktur for å gjøre Europols prosessering av informasjon mer effektiv, samt styrke personvernet. For sistnevnte kan man spesielt merke seg følgende:

- En persons rett til tilgang til egne data for å etterprøve lovligheten av prosesseringen styrkes.

- Man kan kreve erstatning/kompensasjon fra Europol for ulovlig prosessering.
- EDPS (The European Data Protection Supervisor) vil bli kompetent til å føre tilsyn/kontroll med Europols behandling av personopplysninger.
- Medlemsstatenes tilgang til Europols personopplysninger vil i første omgang være begrenset til «hit/no hit» - overføring av de konkrete opplysninger i etterkant krever etterfølgende anmodning.

De omfattende bestemmelsene om dette er inntatt i forslagets kapittel V til IX.

Styrket parlamentarisk kontroll

Kommisjonen foreslår også at Europol skal underlegges sterkere parlamentarisk kontroll. Både Parlamentet og de nasjonale parlamenter er derfor gitt en rolle i det nye forslaget og skal blant annet motta 1) byråets årlige aktivitetsrapport, 2) trusselvurderinger, strategiske analyser og generelle situasjonsrapporter, og 3) rapporter om omfanget og kvaliteten på informasjon mottatt fra hver av medlemsstatene. I tillegg skal Parlamentet konsulteres i forhold til det flerårige arbeidsprogrammet. Bestemmelsene om dette er hovedsakelig inntatt i forslagets kapittel IX.

Sammenslåing av Europol og CEPOL

Det foreslås også at Europol og CEPOL slås sammen til ett byrå og at oppgavene vedrørende utdanning og opplæring som CEPOL har hatt til nå skal ivaretas av en egen enhet innen Europol kalt «Europol Academy». I så tilfelle blir Europol også ansvarlig for felles utdanne- og utvekslingsprogrammer for politimyndigheter i EU. I den forbindelse legger også Kommisjonen samtidig frem en meddelelse hvor de foreslår å etablere en felles «European Law Enforcement Training Scheme» som «Europol Academy» vil få ansvaret for å implementere. Meddelelsen kan leses [her](#).

I sin begrunnelse for sammenslåingen av de to byråene viser Kommisjonen til synergi- og effektivitetshensyn, spesielt ved å kombinere Europols operative samarbeidserfaring med CEPOLs ekspertise innen utdanning. Videre vil man unngå duplisering, og Kommisjonen anslår at sammenslåingen vil medføre besparelser på 17,2 millioner euro for perioden 2015-2020. Bestemmelsene om trening og opplæring er hovedsakelig inntatt i forslagets kapittel III.

Forholdet til Norge

Forslaget er ikke Schengen-relevant, men Norge har som kjent inngått samarbeidsavtaler både med Europol og CEPOL. Det nye forslaget vil ikke endre på disse avtalene, i det fortalens punkt 57 og artikkel 73 slår fast at samarbeidsavtaler Europol og CEPOL allerede har inngått med tredjeland (herunder Norge) opprettholdes og at avtalenes rettskraft ikke påvirkes av forordningen. Dette gjelder også i forhold til utveksling av personopplysninger, jmfør forslagets artikkel 31.1.(c).

Forslaget er nå blitt oversendt til Rådet og Parlamentet for videre behandling. I Rådet er det først og fremst ett spørsmål som har vært drøftet; sammenslåingen av Europol og CEPOL. Etter at man startet drøftelsene på arbeidsgruppenivå ble dette spørsmålet raskt sendt til Justis- og innenriksrådet for politisk veiledning/avklaring. På Justis- og innenriksrådsmøtet som fant sted i Luxembourg 7. juni ble det konstatert at et ganske stort flertall var i mot en slik sammenslåing og at dette var et standpunkt som skulle legges til grunn for ekspertenes videre behandling av forslaget i Rådet. Man ba samtidig også om at Kommisjonen revurderte den foreslåtte sammenslåingen. Også røster i Parlamentet har uttrykt skepsis til denne sammenslåingen, men da behandlingen av forslaget fortsatt er i sin innledende fase i LIBE-komiteen er det for tidlig å fastslå hvor representativt dette synet er for Parlamentet som sådan.

3. Utvalgte aktuelle temaer på migrasjons- og asylfeltet

3.1. Felles europeisk asylsystem (CEAS)

Målet om å gjennomføre fase to av CEAS ble ikke oppnådd innen utgangen av 2012, som fastsatt av DER, men så skjedde første halvår 2013.

Justis- og innenriksrådet fastslo politisk enighet om endringer i tre av rettsaktene 7. juni. Dette gjaldt mottaksdirektivet, prosedyredirektivet og Dublin-forordningen. For Eurodac-forordningens del gjensto noen få tekniske tilpasninger. 11. juni voterte Parlamentet over alle de gjenstående CEAS-rettsaktene, og det var stort flertall for alle. Rådet fattet så de endelige vedtakene 20. juni.

De endelige rettsaktene avviker fra Kommisjonens opprinnelige forslag, men må sies å gå i samme retning: en spesifisering av regler og standarder som reduserer de enkelte landenes muligheter for avvikende praksis. Kommissær Malmström uttalte etter Parlamentets vedtak at begge de lovgivende institusjonene hadde gitt etter i de langvarige forhandlingene. Kompromisset innebærer at EU i løpet av høsten 2015, da alle rettsaktene skal være gjennomført, vil ha et nytt felles asylsystem. Malmström viste til at dagens system har tillatt en situasjon med svært ujevn fordeling av byrdene. 10 medlemsland mottar rundt 90 % av alle asylsøkerne som kommer til EU. Hun ser de nye rettsaktene som meget viktig med tanke på å jevne ut belastningene. UNHCR uttalte at flere tiltak er nødvendig for å sikre lik praksis i EU-landene, men at de nylig vedtatte rettsaktene «*has the potential significantly to contribute to the harmonizing of asylum systems of the Union*».

Fram til høsten 2015 vil Kommisjonen fokusere sterkt på landenes rettslige gjennomføring. Det er avsatt midler på EUs budsjett for dette, og landene kan søke om midler til å tilpasse og heve nivået for sine nasjonale asylsystemer i tråd med nye standarder. EASO kan også bidra med opplæring.

[Mottaksdirektivet](#) vil ifølge Rådet bidra til å gi mer harmoniserte standarder for asylsøkeres opphold mens søknad om asyl behandles. Landene pålegges også å legge særlig til rette for sårbare søkergrupper, så som enslige mindreårige. Direktivet skal gjennomføres i løpet av to år. Tre medlemsland er unntatt fra å anvende det: Danmark, Storbritannia og Irland.

[Prosedyredirektivet](#) har som hovedformål å sikre asylsøkeres rettssikkerhet, dog på en kostnadseffektiv måte for medlemslandene. Prosedyrene skal også gjøre at landene skal være mer treffsikre i sine asylvedtak. I en viss grad legges det opp til å legge mer ressurser inn i førsteinstansbehandlingen, noe som kan redusere belastningen på klagesaksbehandlingen. Direktivet skal gjennomføres på to år. De ovennevnte tre medlemslandene har også unntak her.

[Dublin-forordningen](#) fastsetter reglene for hvilke medlemsland som skal ha ansvaret for å behandle en asylsøknad. Det gis noe endrete regler for mulighetene for å påklage overføring til annet Dublin-land, og det gis tilpassete prosedyreregler for sårbare grupper. En viktig del av den nye Dublin-forordningen vil være etableringen av en mekanisme for tidlig varsling og beredskap. Hovedmål er at eventuelle mangler eller kapasitetsproblemer i et medlemslands asylsystem skal bli avdekket så tidlig som mulig slik at man tidlig kan gripe inn og hindre at det oppstår kriser. Handlingsplaner er aktuelle i to ulike faser; forebyggingsplan når det foreligger farer for et lands asylsystem og kriseplaner når problemene er manifeste. Støttekontoret for asyl (EASO) skal spille en betydelig rolle både som varslers og som gjennomfører i handlingsplanene. Alle medlemslandene omfattes. Danmark står riktignok formelt utenfor, som følge av landets generelle forbehold, men vil knytte seg til Dublin-samarbeidet gjennom en egen avtale. Det samme vil fire assosierte land, Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. Den nye Dublin-forordningen skal anvendes seks måneder etter offentliggjøring, hvilket betyr januar 2014.

[Eurodac-forordningen](#) regulerer i første rekke bruken av en biometrisk database for å sammenligne asylsøkeres fingeravtrykk. Databasen er et hjelpemiddel til å kunne anvende Dublin-forordningens regler om hvilke land som er ansvarlige for å behandle asylsøknader. I den reviderte Eurodac-forordningen blir rettshåndhevende nasjonale myndigheter på visse vilkår gitt adgang til å søke i fingeravtrykkregisteret for asylsøkere i arbeidet mot terrorisme og grov kriminalitet. På samme måte som for Dublin-forordningen, står Danmark formelt utenfor, men vil kunne knytte seg til gjennom en særskilt avtale. Forordningen skal gjennomføres innen to år.

Norges tilknytningsavtale til Dublin- og Eurodac-samarbeidet etablerer en Blandet komite. Et av formålene med den er å ha konsultasjoner om ny lovgivning på området og om gjennomføringen av regelverket. Et møte ble avholdt i komiteen 28. juni. Der redegjorde formannskapet og Kommisjonen om planene for implementeringen. I tillegg er Norge sammen med de andre assosierte landene våren 2013 invitert til å delta i en kontaktkomite ledet av Kommisjonen for å gå gjennom spørsmål knyttet til gjennomføringen av Dublin- og Eurodac-forordningen. Slike møter vil fortsette høsten 2013, muligens også etter den tid.

3.2. Støttekontoret for asyl (EASO)

EUs støttekontor for asyl (EASO) ble innviet 19. juni 2011 i Valletta, Malta i medhold av en forordning om EASO av 2009. Hovedformålet med støttekontoret er å bidra til videreutviklingen av det felles europeiske asylsystem (CEAS), gjennom å styrke det praktiske samarbeidet mellom medlemslandene på asylområdet, samt å gi støtte til medlemsland som er utsatt for særlig press på sine asylsystemer. Med ny Dublin-forordning får EASO nye oppgaver knyttet til utviklingen av en mekanisme for tidlig varsling. Det innebærer at EASO fortløpende skal innhente data fra landene for å kunne levere oppdaterte tendensanalyser. Dette vil vise om enkelte medlemsland risikerer å bli utsatt for stort press på sitt asylsystem, noe som skal danne grunnlag for forebyggende tiltak.

EASO har tidligere gjennomført støttetiltak i Hellas, Luxembourg og Sverige. Våren 2013 ble slike gjennomført i Italia. For de tre siste landene har støtten vært relativt kortvarig og i stor grad bestått av opplæring av tilsatte i de nasjonale vedtaksorganene i kjølvannet av økninger i saksvolumet. For Hellas' del er innsatsen mer langvarig og mer omfattende.

Forordningen om etableringen av EASO åpner eksplisitt for deltakelse fra de assosierte land, men modalitetene må avtales nærmere. Det første egentlige forhandlingsmøtet ble avholdt 21. mai 2012. Forhandlingene ble avsluttet våren 2013, og avtalen ble parafert i Brussel 28. juni 2013. Se EASOs [pressemelding](#). I juli vil Kommisjonen forberede sak om Rådets og Parlamentets tilslutning til at avtalen blir signert. På norsk side ga Stortinget sin tilslutning 20. juni. Avtalen har en bestemmelse om at partene kan gi en felles erklæring ved signering om at avtalen skal trå i kraft samtidig.

De assosierte landene har forhandlet sammen. Landene har hatt noe ulike posisjoner og ulike krav. Dette kan ha forsinket prosessen noe. Forhandlingene har tatt opp spørsmålet om de assosierte landenes deltakelse i styret (hvorvidt de skal ha stemmerett i visse spørsmål), beregningen av deres finansielle bidrag, hvorvidt det skal etableres en komite for å drøfte spørsmål knyttet til gjennomføringen av arrangementene, hvorvidt arrangementene skal anvendes midlertidig før ratifisering, og hvorvidt EASO-deltakelsen skal knyttes til deltakelsen i Dublin-samarbeidet (og dermed opphøre når Dublin-samarbeidet eventuelt skulle opphøre).

3.3. Lovlig innvandring – arbeidsinnvandring

Kommisjonen anser at EU på sikt har behov for flere innvandrere, av demografiske og økonomiske grunner. Befolkningen i EU vil etter beregninger bli redusert fra 2014 av og i de etterfølgende 50 årene kan arbeidsstyrken bli redusert med 50 millioner. Om dette slår til, vil det fort oppstå et

arbeidskraftsbehov. Spørsmålet er hvorvidt migrasjonspolitikken skal bidra til å løse dette. I EUs 2020-strategi for økonomisk vekst og styrket konkurranseevne nevnes arbeidsinnvandring som et viktig innsatsområde. Rådet har i overordnet forstand sluttet seg til det økonomiske argumentet. I Stockholm-programmet heter det at arbeidsinnvandring kan bidra til bedret konkurranseevne og økonomisk vitalitet. Rådet mener at EU skal fremme fleksible tillatelsessystem, men landene skal selv avgjøre hvor mange tredjelandsborgere som skal gis adgang. Programmet sier imidlertid ikke at (arbeids)innvandring skal være et middel for demografisk utvikling.

Våren 2013 fortsatte behandlingen av de to direktivforslagene fra 2010 – forslagene til direktiv for henholdsvis [sesongarbeid](#) og [selskapsinterne omplasseringer](#). Begge behandles hovedsakelig som migrasjonssaker, innenfor justis- og innenrikssektorene i de tre institusjonene (DG Home Affairs), i Kommisjonen, migrasjonsarbeidsgruppen/ Justis- og innenriksrådene i Rådet og LIBE-komiteen i Parlamentet. Men arbeidsmarkedssiden har vært involvert/hørt. Parlamentets EMPL-komite har vært opptatt av å hindre at direktivet kan bidra til sosial dumping og til uklare pensjonsrettigheter. Slik sett trekkes paralleller til den frie mobiliteten innad i EØS-området. Finanskrisens har ellers satt sitt preg på arbeidsinnvandringsagendaen, og innvandring er også et politikkområde hvor nasjonal suverenitet tradisjonelt står sterkt. Trilog-forhandlinger mellom Rådet og Parlamentet fortsatte i 1. halvår 2013.

Formålet med forslaget om et direktiv for sesongarbeid er å bringe slikt arbeid inn i mer ordnete former. Det skal inngås formelle arbeidskontrakter som spesifiserer lønn, arbeidstid. Av kontrakten skal det også framgå at sesongarbeideren er sikret tilfredsstillende boforhold. En sesongarbeidstillatelse skal også sikre adgang til sosiale ordninger under kontraktperioden. Kontraktperioden avhenger av arbeidets art, men skal ikke overstige seks måneder.

Mens sesongarbeidsdirektivet hovedsakelig retter seg mot ikke-kvalifisert arbeidskraft innen landbruk og turisme, retter direktivet om selskapsinterne omplasseringer seg mot høyt kvalifisert arbeidskraft. Formålet er like mye å sikre at det blir attraktivt for transnasjonale selskaper å etablere seg i et EU-land som å sikre arbeidstakernes rettigheter. Tanken er at det skal bidra til innovasjon og styrket konkurranseevne. Det legges opp til hurtigprosedyrer for behandlingen av slike arbeidstillatelser.

24.3.2013 kom Kommisjonen med et nytt initiativ; et [forslag til et direktiv om forskere og studenters adgang til EU](#). Målet er å gjøre det mer attraktivt for slike grupper å komme til EU. Da hun presenterte forslaget, sa kommissær Cecilia Malmström at det å komme til EU for å drive forskning og studier er vanskeligere enn hva det burde være. Hindre bør fjernes slik at EU kan tiltrekke seg talent. Forskere og studenter kan bidra til å utvikle en kunnskapsbasert økonomi. Mer konkret sikter direktivforslaget mot:

- Prosedyregarantier, blant annet ved at det settes en frist på 60 dager for å avgjøre forskere og studenters oppholds- eller arbeidstillatelse.
- Utvidet adgang til mobilitet innad i hele EU-området.
- Adgang til arbeidsmarkedet.

Direktivforslaget studeres nå i Rådet og Parlamentet. Kommisjonen uttrykte, da forslaget ble lagt fram, håp om at det vil bli vedtatt i tide til at det kan tre i kraft i løpet av 2016.

3.4. Ulovlig innvandring

Grensebyrået Frontex' datainnsamling har vist en betydelig reduksjon fra høsten 2012 på flere indikatorer for ulovlig innvandring til EU-/Schengen-området. Tallet på avdekkete ulovlige grensepasseringer gikk ned 49 prosent fra 2011 til 2012, fra 141 000 passeringer til 72 000. Tallet på personer med ulovlig opphold gikk marginalt ned, fra 350 000 til 344 000. Reduksjonen i de ulovlige grensepasseringene var særlig stor ved landegrensen mellom Tyrkia og Hellas. Dette settes i sammenheng med økt utplassering av grensevakter. Disse tendensene ser ut til å fortsette inn i 2013, men det forventes samtidig en viss forskyvning av migrasjonspresset til andre grenseområder. Driverne for ulovlig migrasjon oppfattes som like sterke som tidligere.

Den reduserte ulovlige innvandringen indikerer at en styrket og mer tilpasset kontrollinnsats gir resultater. Arbeidet med [Handlingsplanen mot migrasjonspresset](#) fortsatte derfor i 1. halvår 2013. Som tidligere bestemt, skal planen behandles som et «levende dokument». Hvert formannskap skal gjennomføre en oppdatering i løpet av sin periode. Mens Kypros gjennomførte den første oppdateringen høsten 2012, gjennomførte det irske formannskapet en andre oppdatering våren 2013.

Oppdateringen foretas innenfor rammene av Den strategiske komiteen for innvandring, grenser og asyl (SCIFA). Kjernen i planen er uendret, men noen endringer ble gjennomført. Etter spansk ønske er det blitt et økt fokus også på den vestlige migrasjonsruten over Nordvest-Afrika. For den østlige migrasjonsruten er fokuset utvidet til også den bulgarsk-tyrkiske landegrensen. Etter ønske fra Sverige og Storbritannia tas tiltak rettet mot «silkeruten» tatt med.

I tilknytning til oppdateringene er man blitt enige om å gjennomføre såkalte tematiske diskusjoner for planenes ulike prioriteringsområder. Den første fant sted under det irske formannskapet; en diskusjon av prioriteringsområde V om beskyttelse av den frie bevegelsen ved forebygging av misbruk. Kommisjonen ønsket først å utsette en diskusjon av dette temaet, fordi man ønsket å avvente resultater av allerede igangsatt arbeid. Arbeidsgruppen for fri bevegelse FREEMO skulle se nærmere på misbruksproblematikken. Toneangivende land som Storbritannia, Tyskland og Nederland ønsket imidlertid diskusjonen våren 2013. Diskusjonen fokuserte blant annet på dokumentforfalskninger og proforma ekteskap. Landene understreket at det å slå ned på misbruk ikke betyr at man begrenser den frie bevegelsen. Tvert i mot, ved å slå ned på misbruk, beredes muligheten for fri bevegelse. Med utviklingen av teknologi kan menigmann selv utføre forfalskninger, men mer profesjonell og organisert kriminalitet vil også øke. EUROPOL er brakt inn i dette arbeidet, og rapporterte i SCIFA om et prosjekt for å avdekke fiktive ekteskap i Nederland og Storbritannia. Kommisjonen sa at ifølge Frontex' tall har det vært en økning i avdekkingen av falske dokumenter på 48 prosent det siste året. Problemene går imidlertid lenger enn til rene forfalskninger. Bruk av dokumenter fra «look alike» er et økende problem, men dekkes ikke av Frontex' tall. Ikke alle forfalskninger er profesjonelt utførte, men en økende andel er utført profesjonelt og med høy kvalitet.

3.5. Tilbaketakelse av personer uten lovlig opphold

EUs arbeid med å inngå tilbaketakelsesavtaler er en integrert del av EUs samarbeid med tredjeland på migrasjonsområdet, og slike avtaler inngår ofte i en helhet sammen med avtaler om visumfasilitering. 13 tilbaketakelsesavtaler er så langt trådt i kraft.

Våren 2013 signerte Kommisjonen to nye tilbaketakelsesavtaler på vegne av EU.

EU og Kapp Verde signerte 29.10.2012 en visumfasiliteringsavtale. 18.4.2013 ble denne supplert med en tilbaketakelsesavtale. Se [avtaleteksten med Kapp Verde](#). Avtalen forplikter partene til å ta tilbake egne borgere som måtte oppholde seg ulovlig på den annen parts område, men også statsløse og

tredjelandsborgere etter visse vilkår. I en felleserklæring, som er vedlagt avtalen, sies det som vanlig at det er «appropriate» at Kapp Verde inngår en liknende avtale med Norge. Dette følger av Norges Schengen-tilknytning. Det samme gjaldt visumfasiliteringsavtalen.

Dagen etter at EU signerte en tilbaketakelsesavtale med Kapp Verde signerte Unionen i dag, 19.4.2013, en liknende [avtale med Armenia](#). Rådet ga Kommisjonen et forhandlingsmandat i desember 2011. Forhandlinger kom i gang i februar 2012 og avtalen ble parafert 18. oktober samme år. Før Rådet endelig kan godta avtalen, må den forelegges for og få samtykke fra Parlamentet. Med denne avtalen har EU signert i alt 15 tilbaketakelsesavtaler, hvorav 13 har trått i kraft. Norge har inngått rundt dobbelt så mange avtaler på bilateralt grunnlag.

EU-delegasjonen har ikke hatt mulighet for å sammenlikne EU-avtalen med Norges Armenia-avtale, men det antas at de på de viktigste områdene er sammenfallende. Det kan være grunn til å merke seg at EU-avtalen omfatter tredjelandsborgere som tidligere har hatt opphold i Armenia. Forpliktelsen til å ta tilbake gjelder dog ikke dersom tredjelandsborgeren har reist inn i Schengen-området med gyldig visum eller oppholdstillatelse. For ordens skyld gir avtalen EU-landene tilsvarende forpliktelser overfor Armenia, både hva gjelder EU-borgere og tredjelandsborgere som måtte oppholde seg ulovlig i Armenia

Tilbaketakelsesavtalen med Tyrkia, som ble parafert i juni 2012, er ennå ikke signert. For å gjøre det, krever Tyrkia at det blir etablert en troverdig prosess med sikte på visumliberalisering for tyrkiske borgere. Kommisjonen har formidlet et opplegg for en slik prosess. Som for andre visumliberaliseringsprosesser, stiller EU-siden en rekke krav. Tyrkia har innvendinger mot noen av disse. Rådet ønsker i utgangspunktet ikke å gi bindende løfter om visumliberaliseringer før man har en velfungerende tilbaketakelsesavtale i bunnen.

3.6. Utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitik

EU har utviklet et aktivt rammeverk for migrasjonspolitisk dialog og samarbeid med tredjeland. Dette benevnes som “*Global Approach to Migration and Mobility*” (GAMM). Det ble innført i 2005 og revidert i 2011/2012. Målet er å få tredjelandene til å bidra til at migrasjonspresset mot Europa dempes ved å tilby muligheter for legal migrasjon og hjelp til egen utvikling.

I tilknytning til rådsmøtet 7. juni signerte kommissær Malmström på vegne av EU og den marokkanske utenriksministeren Saad dine el Otmani en avtale om **mobilitetspartnerskap mellom EU og Marokko**. Se [felles erklæring](#). Dette er EUs femte avtale om dette (etter Moldova, Kapp Verde, Georgia og Armenia), og første med et nordafrikansk land etter at DER i juni 2011 gikk inn for å etablere slike partnerskap med land i denne regionen (etter den arabiske våren).

Mobilitetspartnerskap er en politisk rammeavtale, og er ikke rettslig bindende for partene. Tanken er at partnerskapet etablerer et politisk rammeverk for praktisk samarbeid og kompetansebygging og for inngåelse av rettslig bindende avtaler. Begge parter interesser skal i utgangspunktet ivaretas. For Marokko er det av interesse at det åpnes for lovlig migrasjon, ikke minst arbeidsrelatert migrasjon. Tanken er å bidra til økt yrkeskvalifisering, gjensidig godkjenning av utdanning og kvalifikasjoner og økt informasjon om jobbmuligheter. For EU er det interessant at avtalen legger opp til økt samarbeid om migrasjonskontroll og retur/tilbaketaking, om bekjempelse av menneskesmugling og menneskehandel og om kompetansebygging på asylområdet.

Innenfor rammene av mobilitetspartnerskapet kan det være aktuelt å inngå avtaler om visumfasilitering og om tilbaketaking av egne borgere som oppholder seg ulovlig på territoriet til den andre parten, eventuelt også tredjelandsborgere med tidligere opphold. Men, i tråd med partnerskapets natur, ligger det ingen rettslig forpliktelse til å inngå slike avtaler. Kommisjonen har i rundt 10 år forsøkt å inngå en tilbaketakelsesavtale med Marokko. Kommisjonen har uttalt seg

positivt om mulighetene for framgang ved hjelp av partnerskapet. Det er likevel grunn til å tro at Marokko til gjengjeld vil kreve framgang på andre områder, i alle fall på visumområdet.

På EU-siden er deltakelsen åpen. Bare medlemslandene med interesse og vilje til å bidra deltar. I første omgang er det ni medlemsland som ønsker å ta del i dette partnerskapet: Belgia, Frankrike, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sverige og Tyskland, altså bare vesteuropeiske land. Kommisjonen, ved generaldirektør Manservigi, har tidligere antydnet at Norge kan slutte seg slike partnerskap. En (ikke-uttalt) forutsetning er vilje og evne til å bidra.

På viktige områder har ikke Kommisjonen kompetanse til å forhandle/inngå avtaler på vegne av EU. Det gjelder for eksempel avtaler om arbeidsmigrasjon. Slike må i tilfelle inngås bilateralt med de enkelte medlemslandene. Slike avtaler er aktuelle for land som Frankrike, Italia, Spania og Tyskland.

Som vedlegg til felleserklæring er det en oversikt over mer konkrete tiltak EU og de ni medlemslandene er villige til å ta initiativ til, organiser og finansiere. De deltakende landene og Kommisjonen vil møtes en gang for å sørge for nødvendig koordinering og framdrift. Listen over tiltak er lang, og de fleste deltakende land påtar seg lederroller. Nederland påtar seg for eksempel et særlig ansvar på returområdet, Storbritannia på grensekontrollområdet.

Kommisjonen arbeider videre med sikte på å inngå lignende partnerskap med andre land i det sørlige naboskapet; først og fremst Tunis og Jordan. De politiske forholdene tilsier neppe at avtaler med disse blir inngått med det eller første.

I tilknytningen til den aktuelle krisen i Syria forsøkte Kommisjonen høsten 2012 og våren 2013 å etablere et omfattende hjelpeprogram innenfor rammene av GAMM. En viktig del av dette er et **regionalt beskyttelsesprogram**. Tanken var, i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger, å styrke kapasiteten til å gi beskyttelse i regionen. Til tross for de store behovene, har det vært vanskelig å få etablert et slikt program.

I tillegg til mobilitetspartnerskap på landnivå har EU løpende regionale migrasjonspolitiske dialoger. En av dem er [Praha-prosessen](#), der EU-landene deltar sammen med øvrige europeiske land, inklusive Russland, Ukraina og Tyrkia, og landene i Kaukasus og Sentral-Asia. Våren 2013 fortsatte oppfølgingen av handlingsplanen av november 2011. Man har startet diskusjon av om det skal avholdes en tredje ministerkonferanse. Den første konferansen var i Praha våren 2009. Der ble de grunnleggende målene og prinsippene fastsatt. Den andre konferansen i Poznan høsten 2011 besluttet en handlingsplan. En tredje konferanse vil oppsummere gjennomføringen av planen.

Overfor land i Afrika er [Rabat-prosessen](#) etablert. Bakgrunnen var den omfattende irregulære migrasjonen fra Nordvest-Afrika til Spania på midten av forrige tiår. Et felles ministermøte ble avholdt i Rabat i 2006, og det er senere fulgt opp av ministermøter i Paris (2008) og Dakar(2011). På det siste ble det vedtatt en strategi for perioden 2012-2014. Parallelt med dette er migrasjonsspørsmål inkludert som et saksområde i det generelle partnerskapet mellom EU og Den afrikanske unionen. Rabat-prosessen har særlig fokus på migrasjonsrutene fra Vest-Afrika.