

EU's JUSTIS- OG INNENRIKSOMRÅDE

Justisrådenes halvårsrapport

Høsten 2014 (og veien videre)



Foto: European Union 2015

INNHold

Innledning – situasjonsbilde	3
Schengen-relevante saker	6
2.1 Smarte grenser	6
2.2 Visum	8
2.2.1 Utrulling av VIS	8
2.2.2 Visumlettelses- og visumfrihetsavtaler	8
2.2.3 Visa Code	10
2.2.4 Bruk av VIS for å identifisere asylsøkere	10
2.2.5 Humanitære visa	10
2.2.6 Touring visa	10
2.3 Personvernpakken.....	11
2.4 Fondet for indre sikkerhet – grenser og visum	11
2.5 EU-Lisa	12
Migrasjon og asyl.....	12
3.1 EUs tilnærminger til håndtering av migrasjonspresset	12
3.2 Nærmere om Regional Development and Protection Programme (RDPP).....	13
3.3 Nærmere om gjenbosetting	14
3.4 CEAS – et felles europeisk asylsystem (Common European Asylum system)	15
3.5 Nærmere om EASO.....	15
3.6 Nærmere om Dublin- og Eurodac-samarbeidet	16
3.7 Retur	17
Samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.....	18
4.1 IKT-sikkerhet, NIS-plattform, cyber	19
4.2. Beredskapsspørsmål, EUs samordningsmekanisme og ERCC	20
4.3 Schengen Governance og ytre/indre grensekontroll	21
4.4 Middelhavet i et Frontex og SAR-perspektiv.....	21
Andre saker	23
5.1 EU-PNR	23
5.2 Indre sikkerhet og fremmedkrigere	24
5.3 Indre sikkerhet i et samfunnssikkerhetsperspektiv.....	24

Innledning – situasjonsbilde

En ny start for Europa

«A new start for Europe» står det på et stort banner som henger på en av kortsidene av Berlaymont, ut mot Schumann-rundkjøringen. Det siktes selvfølgelig til skifte av Kommisjon, ny president for Det Europeiske Råd, ny leder for EUs utenrikstjeneste og nytt Europaparlament.

Hva den nye starten vil innebære i praksis gjenstår å se, men det knytter seg mye spenning til den nye organiseringen av Kommisjonen med sju visepresidenter og intensjonen om å arbeide mer helhetlig og ikke i «siloeer». Jean-Claude Juncker er ny president i Kommisjonen. På justis- og innenriksområdet er det særlig følgende kommissærer som vil prege utviklingen fremover:

- Dimitris Avramopoulos, kommissær for migrasjon og innenrikssaker,
- Vera Jourova, kommissær for justissaker og
- Christos Stylianides, kommissær for humanitær bistand, sivil beskyttelse og krisehåndtering.

Vi viser for øvrig til egne innrapporteringer om disse sendt hjem etter den nye kommisjonens tiltredelse.

Justis- og innenriksfeltet

Det er ingen ting som tyder på en snarlig løsning når det gjelder **flyktnings situasjonen i Middelhavet**. Strømmen av mennesker som legger ut på hasardiøse reiser over havet for å komme til Europa fortsetter, Kommisjonen forsøker å tenke nytt, men det er vanskelig å få EUs medlemsland og de Schengen assosierte statene til å bevege seg fra ord til handling. Det er store spenninger innad i Europa, og Norge er blitt en integrert del av denne store utfordringen, både politisk og operativt.

Den ustabile politiske situasjonen i flere land i Nord-Afrika og Midtøsten har i 2014 ført til at over 200 000 mennesker har kommet til Europa over Middelhavet, ofte i overfylte dårlige båter og etter å ha betalt en høy pris til godt organiserte menneskesmuglere. Mange mennesker har druknet eller mistet livet på veien. Det er en ufattelig tragedie som utspiller seg ved Europas yttergrenser.

Italienske myndigheter startet i oktober 2013 et initiativ, kalt Mare Nostrum, for å redde menneskeliv på havet. Den 31 oktober 2014 ble det annonsert at den italienske operasjonen skulle utfases, og erstattes av en EU operasjon kalt Triton, i regi av grensekontrollbyrået Frontex.

Den store tilstrømningen av asylsøkere til Europa har utfordret mottaksapparatet, Dublin/Eurodac-systemet og asylsaksbehandlingsprosessen for øvrig i EUs medlemsland og i de Schengen assosierte land. De store konfliktene i verden har i løpet av det siste året kommet vesentlig nærmere vår egen stuedør, og Europa må forholde seg til en folkeforflytning vi ikke har sett maken til i nyere tid.

EUs politikk for å bedre håndtere migrasjonsstrømmene fremover er forankret i konklusjoner fra Justis- og innenriksministermøtet som ble avholdt i Luxemburg 10. oktober 2014. Det understrekes at utfordringene må møtes med felles tiltak, og at dette er særlig viktig fordi ankomsten av asylsøkere ikke bare angår frontlinjestatene i sør. Selv om konklusjonene skal gjelde generelt, og altså ikke spesielt for Middelhavet, fokuseres det likevel mest på gjennomføring av tiltak som gjelder den aktuelle situasjonen der.

Rådskonklusjonene baserer tilnærmingen til utfordringene på tre pilarer;

1. Samarbeid med tredjeland; prioriterte land i Vest-Afrika, Øst-Afrika og Nord-Afrika samt naboland til Syria.

2. Styrket samarbeid med grensekontrollbyrået Frontex, særlig gjennom pågående Operasjon Triton.
3. Full gjennomføring av CEAS-regelverket med særlig fokus på systematisk identifisering av asylsøkere ved registrering og opptak av fingeravtrykk i samsvar med Eurodac forordningen.

EUs medlemsland forventes å bidra til å møte utfordringene relatert til migrasjon. For Norges del er det viktig at berørte departementer klargjør hovedlinjene i norsk engasjement i forhold til de tre pilarene. Det er et arbeid som pågår. Det er verdt å nevne at migrasjon er fremhevet som en av hovedpilarene i regjeringens europastrategi:

«Mange ønsker å komme til Europa for å bo og arbeide. Andre ser seg nødt til å flykte hit på grunn av ufred og forfølgelse i hjemlandet. Som deltaker i Schengen-samarbeidet vil Norge arbeide for felles løsninger på de utfordringer migrasjon skaper. Vi skal bidra til at alle land i samarbeidet tar sin del av ansvaret for en effektiv og forsvarlig kontroll av yttergrensen. Samtidig vil vi utveksle erfaringer med andre europeiske land om hvordan vi best kan integrere innvandrere i samfunnet, ikke minst i arbeidslivet.»

«Vi skal også ta tak i årsakene til at menneskene migrerer. Dette innebærer at vi, sammen med EU, må styrke samarbeidet med de landene migrantene kommer fra og reiser gjennom på vei til Europa. Målet er å fremme menneskerettigheter, demokrati, fred og økonomisk utvikling i disse landene. EUs nabolag er også vårt, og vi har en felles interesse av at nabolaget er så trygt og stabilt som mulig. Samspillet med EU i Nord-Afrika er et sentralt ledd i utviklingen av en helhetlig norsk middelhavspolitik. Vi støtter opp om EUs naboskapspolitikk, som skal bidra til økonomisk, politisk og sosial utvikling sør og øst for EUs grenser.»

Det er viktig for vårt videre samarbeid med EU på dette området at Norge raskt fullfører arbeidet med å utarbeide norske posisjoner og avklarere eventuelle bidrag til gjennomføring av tiltakene i rådskonklusjonene. Dette gjelder i særlig grad vårt fremtidige samarbeid med tredjeland gjennom Regional Development and Protection Programme (RDPP) og våre fremtidige bidrag til grensekontrollbyrået Frontex.

Personvern har stått høyt på agendaen i Brussel denne høsten, og vil gjøre det også fremover. Den store saken for vår del er rådets behandling av personvernpakken, et todelt lovforslag som vil være Schengen- og EØS-relevant.

«Jobs and Growth» er utfordring nummer én for Europa og digitalisering fremheves av den nye kommisjonspresidenten Juncker som den viktigste kilden til økonomisk vekst og utvikling. Han sier: *‘We must create a digital single market for consumers and businesses – making use of the great opportunities of digital technologies which know no borders. To do so, we will need to have the courage to break down national silos in telecoms regulation, in copyright and data protection legislation.’* Digitaliseringen utfordrer personvernet: søkemotorenes (Google’s) lenking er knyttet til ‘retten til å bli glemt’ og dom i ECJ. Innsamling av store datamengder, big data, åpner muligheter for utvidet kunnskap, fra diagnoser i helse til økonomisk statistikk, men skaper også nye muligheter for å spore og følge individer. ‘Internet of things’ vil knytte milliarder enheter (og personer) sammen og kan skape et overvåkingssamfunn som utfordrer alt vi forbinder med personvern. Bruk av skytjenester skaper også utfordringer knyttet til hvem som lagrer data hvor og hvilken jurisdiksjon som skal gjelde. Datalagringsdirektivet er underkjent av ECJ, men representerer egentlig bare en flik av morgendagens muligheter for samling og oppbevaring av data. Snowden-avsløringene sommeren 2013 har bidratt til nytt fokus på digitalisering og personvern. Utfordringen er å skape en personvernlovgivning som balanser ønsker om og behov for digitalisering og økonomisk vekst opp mot et robust personvern.

EU-kommisjonens utkast til nytt personvernlovverk ble presentert i januar 2012 og Europaparlamentet fattet sitt plenumsvedtak i mars 2014. Det politiske presset på medlemslandene om å komme til enighet begynner å bli stort, og har den siste høsten vært merkbart i forhandlingene i rådet. Noe fremgang ble oppnådd under det italienske formannskapet, med «partial general approach» vedtatt på en del områder. Den viktigste endringen er imidlertid at det ser ut til at en del land åpenbart føler presset for fremdrift og viser større vilje til å inngå kompromisser enn tidligere. Det latviske formannskapet har et uttalt mål om å oppnå full enighet i rådsmøtet for justis- og innenriksministre 12.-13. mars. Denne planen fremstår som svært ambisiøs. Viktige spørsmål gjenstår fremdeles, ikke minst knyttet til «One stop shop», en mekanisme for håndtering av saker som berører virksomheter som behandler personopplysninger i mer enn ett EU-land. Det ser imidlertid ut til at de generelle forventningene til fremdrift under Latvias formannskap er høye. En viktig pådriver for hurtig enighet er også kommet gjennom signaler fra Europaparlamentet om at de ikke vil ta saken om et EU-PNR opp til ny behandling før det er oppnådd enighet, eller i alle fall nærmer seg enighet, om personvernpakken. Å få på plass et EU-PNR er et høyt prioritert tiltak i medlemslandenes arbeid mot fremmedkrigere.

Selv om migrasjon har fått brorparten av oppmerksomheten på innenriksfeltet, står også **indre sikkerhet**, og da særlig arbeidet mot **fremmedkrigere** høyt på agendaen i Brussel. En del av landene som er kommet lengst på feltet var ikke fornøyd med innsatsen på EU-nivå og startet et eget initiativ på ministernivå hvor man ble enige om utvidede tiltak mot fremmedkrigere. I løpet av sommeren og høsten 2014 er denne gruppens arbeid imidlertid blitt løftet inn i EU-sporet igjen, og har vært oppe i rådsmøtene for justis- og innenriksministrene i oktober og desember. Problematikken rundt fremmedkrigere er bredt anerkjent, men hvilke tiltak som kan ha effekt er det vanskeligere å enes om. Temaer som har vært oppe til diskusjon er i hvilken grad man kan gjennomføre personkontroll av Schengen-borgere ved innreise til Schengen-området, om FN-sikkerhetsråds resolusjon om fremmedkrigere skal implementeres i fellesskap på EU-nivå eller av hvert enkelt medlemsland og behov for å få på plass et EU-PNR og for bedre informasjonsdeling. En interessant utvikling er at det ser ut til å være større aksept for tiltak på EU-nivå på dette feltet hvor landene tidligere har vært opptatt av å bevare sitt nasjonale selvstyre. I rådsmøtet i desember ble det uttrykt noe frustrasjon over at til tross for lange diskusjoner og mange tiltak er ikke antallet fremmedkrigere gått ned, snarere tvert imot. Med alt dette, og det nylige terroranslaget mot magasinet Charlie Hebdo i Paris friskt i minne, er det grunn til å tro at radikaliserings, terrorisme og fremmedkrigere er et saksområde som vil vies mye oppmerksomhet også fremover.

Arbeidet med **samfunnssikkerhet** i unionen tar mer og mer form av *helhetlige blikk* og kommer høyere på agendaen i egenskap av *eget område*, ikke som tidligere da man gjerne fikk inntrykk av det «klebet ved» som et appendiks i en diskusjon om et gitt tema. Trygghet for borgerne blir like mye et spørsmål om robuste samfunn og redusert sårbarhet på tvers av sektorer som det er et spørsmål om indre sikkerhet gjennom de tiltak unionen og de schengenassosierte land til enhver tid foretar seg gjennom forvaltning av felles yttergrense. De to aspektene hører selvsagt også sammen, noe som med tydelighet gjenspeiles gjennom revisjonen av ISS. Migrasjonsstrømmene, ebolautbruddet og trusler i det digitale rom «rammer» dette inn og utfordrer også politikken og håndteringsevnen på EU-nivå. I marginene av disse diskusjonene dukker det nå opp en rekke initiativ og tiltak det er viktig for norske myndigheter å følge nøye med på – som Schengenmedlem, som deltakerland i EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering, som deltakerland i flere av EUs byråer, som del av nordisk samarbeid og på områder der vi har sterke interesser av være med – som i eksempelet fremmedkrigere.

En annen tonesetter for diskusjonene i Brussel er forholdet mellom den eksterne dimensjon og den indre sikkerhet der credoet i enda større grad enn tidligere synes å være det gjensidige avhengighetsforholdet. Det er vanskelig å være uenig i dette, men det later til å syde inn i nær sagt alle kontekster på justisrådenes område – noe som krever økt kontakt og samhandling mellom aktører hjemme for å levere tydeligere posisjoner fra norsk side i EUs fora.

Den nye kommisjonens bebudede ønske om mer «*cohesion*» - større grad av samspill og koordinering – på en rekke saksfelt, er i så måte gode nyheter for samfunnssikkerhetsområdet, i sin natur tverrsektorielt. Det gir ikke mening å diskutere energi- og forsyningssikkerhet til Europa uten samtidig å gå dypere inn spørsmål om å beskytte kritisk infrastruktur. Det blir overfladisk å snakke om økt indre sikkerhet uten å se på helheten av tiltak og handlingsplaner, enten det dreier seg om kontraterror, spredning av farlige stoffer eller mer informasjonsdeling. En plattform om mer samarbeid for redusert sårbarhet innen nettverks- og informasjonssikkerhet må være så fleksibel og så tillitsskapende at landene selv ønsker å bidra til å bygge den videre ut. Forskning og programsamarbeid under *Horisont 2020* må agere på definerte behov fra myndighetsnivå like mye som forskningsmiljøene selv må evne å kommunisere sin relevans og sine resultater til både offentlig og privat sektor tidligere og tydeligere i alle aspekter av økt indre sikkerhet og målsettingen om mindre sårbare samfunn i Europa.

Når mange av EUs aktører innen spekteret av sikkerhet- og beredskapsspørsmål og sivil krisehåndtering framhever sin «*raison d'être*», slik vi nå delvis bevitner med den nye Kommisjonens inntreden i Brussel, kan det innvarsle en periode med krav om tydeliggjøring av roller fra Junckers side. Hvor forholdet så står mellom DG ECHO, DG HOME, EEAS og andre aktører i dette bildet vil kommende år og neste krise være med på å bestemme. Et «tegn i tiden» er at EUs egne aktører virker å erkjenne at det sivile beredskapssenteret ERCC besitter størst kapasitet, slik vi har sett med ebolahåndteringen, og det blir spennende å følge utviklingen rundt det institusjonelle på litt sikt. Hvor ender en sivil krisehåndtering og når starter en krise av mer sikkerhetspolitisk karakter er et spørsmål som for EUs del ikke alltid er så lett å besvare slik unionen er bygget opp.

Schengen-relevante saker

2.1 Smarte grenser

Den såkalte Smarte grenser- pakken (Smart Borders Package) består av tre lovforslag, som ble fremsatt av Kommisjonen i februar 2013. Pakken etterfølger Kommisjonenes kommunikasjon fra februar 2008, som forslår etableringen av et inn- og utreisesystem (Entry/Exit system – EES) og et system for forenklet grensekontroll av forhåndsgodkjente tredjelandsborgere (Registered Travellers Programme – RTP).

Hensikten med Smarte grenser forslaget er å forbedre grensepasseringer ved Schengens yttergrense, bekjempe irregulær migrasjon og identifisere såkalte «overstayers» (personer som har oversittet visumtiden/oppholdstiden), samt å gjøre grensepasseringen enklere for forhåndsgodkjente tredjelandsborgere som ofte passerer Schengen yttergrense

Våren 2013 begynte den første lesing av lovforslagene i Rådets arbeidsgruppe (grensearbeidsgruppen) og i Parlamentets LIBE-komite.

I løpet av den første lesningen ble det klart at flere viktige spørsmål trengte en grundigere behandling. Både Rådet og Europaparlamentet ga uttrykk for bekymring om så vel tekniske og operasjonelle som kostnadsrelaterte forhold. Bekymringene gjaldt særlig spørsmål som datalagringstid i EES, valg av biometrisk identifisering, rettshåndhevende myndigheters tilgang til EES databasen, i hvilken grad nasjonale inn- og utreisestrukturer kan integreres, bedre synergi med eksisterende grensekontrollsystemer og RTP token.

For å kunne imøtekomme disse bekymringene, foreslo Kommisjonen et «proof of concept», som fikk støtte både fra Medlemslandene og Europaparlamentet. Formålet med «proof of concept» er å sikre at co-lovgiverne vil få en matrise som presenterer tekniske og kostnadseffektive valg og løsninger. Dette forventes å ville gjøre fremtidige forhandlinger enklere. «Proof of concept» består av to ledd:

1. **En teknisk studie** ledet av Kommisjonen med målsetting om å identifisere og vurdere de mest hensiktsmessige og lønnsomme valgmuligheter og løsninger. Med grunnlag i denne studien skal de ulike valgmuligheter og løsninger bli testet gjennom et pilotprosjekt i løpet av 2015.
2. **Pilotprosjektet** i regi av EU-byrået eu-LISA (the Agency for the Operational Management of large-scale IT systems in the area of Freedom, Security and Justice) som skal vurdere og konkludere når det gjelder gjennomførbarheten av de ulike valgmulighetene i den tekniske studien.

Den tekniske studien ble fullført i oktober 2014. Studien undersøkte og analyserte virkninger, akseleratorer, begrensninger og kostnader m.m. for fremtidige EES og RTP systemer sett fra ulike vinkler; biometriske identifikatorer, grenseprosesser, minimumsdata for at systemet skal kunne operere, best praksis og potensielle risikoer. Kostnadsspørsmål ble publisert i et eget dokument.

I desember 2014 vedtok COREPER politiske retningslinjer for videre fremdrift. Ifølge retningslinjene skal piloten fokusere på testing og validering av nye tekniske løsninger i grensekontrollprosessen og bruk av biometri. Piloten skal spesielt fokusere på de ulike tekniske løsningenes betydning for tidsbruk, sikkerhet og prosedyrer, men skal også sørge for at kvaliteten på biometriske data kan måles.

Piloten skal adressere alle typer grenseovergangssteder, alle typer klima, ulike trafikktyper og ulikt trafikk press. I den grad det er mulig og nødvendig skal piloten simulere EES- og RTP prosessene end to end. Piloten skal implementeres i henhold til personvernlovgivningen, grenseforordningen og vis-forordningen samt annen relevant nasjonal og internasjonal lovgivning.

Pilotprosjektet skal fullføres inne september 2015, eu-LISA skal levere rapport innen november 2015 og Kommisjonen skal deretter informere Rådet og Europaparlamentet innen utgangen av 2015. Dette er i samsvar med tidslinjen som ble vedtatt i COREPER i februar 2014.

Norge ved Politidirektoratet skal delta som observatør i piloten. Det er foreløpig ikke avklart om Norge kan delta som aktiv observatør, det vil si som aktiv deltaker i arbeidsgrupper ol, eller som passiv observatør, det vil si som passiv tilhører.

Rådsarbeidsgruppen og Europaparlamentet skal fortsette arbeidet med elementer i den tekniske studien som ikke omfattes av piloten, samt fortsette diskusjonen av andre spørsmål som for eksempel rettshåndhevende myndigheters tilgang til EES databasen og organisering av søknadsprosessen for RTP.

Kommisjonen vil fremme nye lovforslag når rapporten fra piloten foreligger.

Smarte grenser pakken skal etter planen være ferdig forhandlet i midten av 2016.

2.2 Visum

2.2.1 Utrulling av VIS

Visa Information System (VIS) er et system for utveksling av visumdata mellom Schengen statene for å gjøre grensepassering over ytre grenser enklere og sikrere. VIS inneholder biografisk og biometrisk data til personer som søker Schengen visum. VIS blir rullet ut regionvis i hele verden, en prosess som startet i oktober 2011. Systemet kommer til å omfatte ca. 80 millioner søknader når det er rullet ut i alle regioner. Utrullingen har fortsatt i 2013 og 2014, og 16 av til sammen 23 regioner er utrullet pr. 1.januar 2015.

Rekkefølgen på utrulling av de resterende land er fastsatt i *Commission Implementing Decision* av 30. september 2013:

Region 17 (Ukraina, Hviterussland mv) 29 januar 2015

Region 18 (Russland) 21 april 2015

Region 19 (Kina mv) 19 mai 2015

Region 20 (India m fl.) 23 juni 2015

Region 21-23 (Europa for øvrig) 30. juni 2015.

Det har i flere omganger vært reist spørsmål om eu-LISA har stor nok kapasitet på den sentrale delen av VIS-systemet til å rulle ut de «store» landene (region 17 og 18) i tråd med planen for utrulling. Da spørsmålet var oppe til vurdering i mai 2014, foreslo Kommisjonen for SCIFA (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) at dersom eu-LISA informerer Kommisjonen innen utløpet av desember 2014 om at BMS kapasiteten tilsier at timeplanen ikke kan holdes, vil Kommisjonen sette den delen av *Commission Implementing Decision* som omhandler utrulling av region 17 på vent til en ny timeplan om kapasitetsutvidelse er bekreftet av eu-LISA og medlemslandene er enige om nye utrullingsdatoer for region 17 og 18. Forslaget fikk full tilslutning fra medlemsstatene.

Eu-LISA har i desember 2014 uttalt at BMS kapasiteten er tilstrekkelig stor til å kunne opprettholde utrullingsplanen som fastsatt i *Commission Implementing Decision* av 30. september 2013.

Idet enkelte land, herunder det italienske formannskapet, i begynnelsen av desember 2014 fortsatt reiste tvil om eu-LISAs kapasitet, ble spørsmålet om utsettelse påny diskutert i SCIFA medio desember. Det var klart flertall for å opprettholde standpunktet fra mai 2014, hvor det var enighet om å holde timeplanen med mindre eu-LISA gir uttrykk for at BMS kapasiteten ikke er tilstrekkelig. Det samme spørsmålet ble satt på dagsorden i to JHA counsellors møter i desember, og nye datoer for utrulling av VIS i region 17 – 23 ble foreslått. Kommisjonen var klar på at den ikke har kompetanse til å beslutte utsettelse så lenge eu-LISA ikke rapporterer kapasitetsproblemer og så lenge medlemsstatene ikke er enige om utsettelse. Pr. 1. januar 2015 er slik enighet ikke oppnådd.

2.2.2 Visumlettelses- og visumfrihetsavtaler

EU har som langsiktig mål å lette tredjelandsborgeres innreise til Schengen-området innenfor trygge rammer. Med forankring i vår Schengen-tilknytning, deltar Norge i regelverksutviklingen vedrørende hvilke borgere som skal være visumfrie til Schengen-området gjennom Rådsarbeidsgruppen Visa

Working Party (VWP). Denne arbeidsgruppen er ikke det eneste forum i EU hvor visumpolitikk, visumlettelse og visumfrihet behandles. Disse temaene diskuteres også for eksempel i High Level Working Group, regionale arbeidsgrupper og the enlargement Working Party hvor Norge ikke deltar. Norge er heller ikke part i visumlettelses- og visumfrihetsavtaler som EU inngår med tredjeland, men vi er på grunnlag av vår Schengen- tilknytning forpliktet til å praktisere samme visumkrav overfor tredjelandsborgere som det EUs medlemsland gjør.

EU har i den senere tid tatt til orde for at visumspørsmål bør behandles mer helhetlig, og ikke fragmentert slik som i dag. EUs medlemsland og de Schengen- assosierte statene var på SCIFA (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) i desember 2014 enige om at strategiske diskusjoner om visumspørsmål bør behandles i denne gruppen, og at temaet bør settes på dagsorden en gang hvert halvår. Det vil være en fordel for Norge at strategiske visumpolitiske spørsmål behandles i et forum hvor vi har rett til å delta, siden vi på grunnlag av vårt Schengen-samarbeid er direkte berørt av EUs politikk på dette området.

EU har inngått visumlettelsesavtaler med tolv land; Albania, Armenia, Aserbajdsjan, Bosnia og Hercegovina, Kapp Verde, FYROM, Georgia, Moldova, Montenegro, Serbia, Russland og Ukraina. Avtaler om visumlettelse med Aserbajdsjan trådte i kraft 1 september 2014. Avtalen med Kapp Verde er foreløpig ikke trådt i kraft. Fem land på Vest-Balkan samt Moldova har fått visumfrihet.

Kommisjonen redegjorde på SCIFAs møte i desember om status når det gjelder EUs visumfrihetsavtaler med Georgia, Kosovo, Russland, Tyrkia og Ukraina. Kommisjonen stiller normalt krav på en rekke områder før den foreslår for Rådet å oppheve visumplikten for et land. Status er ved årsskiftet 2014/2015 denne:

- Forhandlinger om visumfrihet med *Russland* er lagt på is som følge av utviklingen i Ukraina.
- *Kosovo* er det eneste landet på Vest-Balkan hvor det fortsatt er visumplikt. Kosovo har gjort fremskritt, men det er fortsatt en del som gjenstår før visumfrihetsavtale kan inngås. Det kan i denne forbindelse bemerkes at asylsøkere fra Kosovo utgjør en av de største nasjonalitetsgruppene i flere EU/Schengen- land, herunder Sveits, Østerrike, Frankrike og Tyskland.
- *Georgia* har oppfylt kravene i første fase i visumfrihetsvurderingen, og vilkårene i annen fase skal nå vurderes.
- For *Tyrkias* del stilles det krav på fem områder; dokumentssikkerhet, migrasjonskontroll, offentlig ro og sikkerhet, grunnleggende menneskerettigheter og tilbaketakelse av irregulære migranter. Kommisjonens første rapport om oppfyllelse av kravene forelå i oktober 2014. Tyrkia oppfyller noen av kravene, men det betydelig gjenstår før visumfrihet kan oppnås.
- Den politiske viljen i *Ukraina* til å oppfylle kravene for visumfrihet anses å være til stede, men det er fortsatt en del som gjenstår før visumfrihetsavtale kan inngås.

Som nevnt i delegasjonens rapport fra juli 2014, fremmet Kommisjonen forslag om å gi visumfrihet til 16 øystater, hovedsakelig mikroland i 2012. Senere ble De forente arabiske emirater (UAE) med i forslaget. Spania ba Kommisjonen om også å innlemme Columbia og Peru i forslaget til ny liste over visumfrie stater. Etter flere og lange diskusjoner ble det enighet mellom Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet i desember 2013 om at både de 16 småstatene, UAE og Columbia og Peru skulle settes på listen over visumfrie stater, dog med en fotnote knyttet til de to sistnevnte landene. Ifølge fotnoten skal visumfriheten først gjelde fra det tidspunkt det er inngått bilaterale avtaler mellom de enkelte landene og EU. Det er en forutsetning for å starte forhandlinger om bilaterale

visumfrihetsavtaler at Kommisjonen har rapportert at vilkårene for visumfrihet er oppfylt, rapportene har vært diskutert i rette fora og Kommisjonen har fått fullmakt til å starte forhandlinger.

Kommisjonen fremla rapporter for Columbia og Peru i oktober 2014. Kommisjonen konkluderer i rapportene med at landene oppfyller vilkårene for at forhandlinger om visumfrihet kan starte. Neste skritt er nå at rapportene skal diskuteres i relevante fora, kommisjonen foreslår mandat og ber om fullmakt til å starte forhandlinger om visumfrihetsavtaler. Dette kan tidligst skje i begynnelsen av 2015. Visumfrihetsavtaler kan tidligst forventes inngått i annen halvdel av 2015.

2.2.3 Visa Code

Kommisjonen fremla 1. april 2014 forslag om endringer i EU/Schengens Visa Code. Visa Code er en samling av regler som gjelder for medlemsstatenes utstedelse av Schengen-visum. Den trådte i kraft i 2010. Endringsforslagene tar sikte på å vesentlig korte ned på behandlingstiden og forenkle prosedyrene for behandling av visumsøknader for korttids besøk, samtidig som kostnadene reduseres og sikkerheten ivaretas. Tanken er at enklere tilgang til Schengen-området for bona-fide reisende vil gjøre det lettere for både privat og forretningsbesøk, dermed vil den økonomiske aktiviteten øke.

Endringsforslagene behandles i Rådsarbeidsgruppen Visa Working Party og i Europaparlamentet.

2.2.4 Bruk av VIS for å identifisere asylsøkere

I henhold til Dublin III-forordningen, som trådte i kraft 1. januar 2014, er det land som har utstedt et Schengen-visum som hovedregel ansvarlig for behandling av en asylsøknad som fremmes av visuminnehaveren i et EU/Schengen land, jf. Artikkel 12 nr. 2.

Spørsmålet om i hvilken grad Schengen- landene benytter opplysninger i VIS for å identifisere asylsøkere har høsten 2014 blitt diskutert i VWP. Det er særlig Norge og Sverige som har vært pådrivere for å sette temaet på dagsorden, men Kommisjonen har bidratt ved å sende ut et spørreskjema til medlemslandene. 18 land svarte på skjemaet, hvorav 9 opplyste at de ikke sjekker asylsøkere mot opplysninger i VIS. Det er foreløpig uklart når denne type misbruk av visuminstituttet vil vies større oppmerksomhet i rådets arbeidsgrupper. Opplysninger om hvilket/hvilke lands konsulære representasjoner som utsteder flest visum til potensielle asylsøkere er nødvendigvis ikke noe EU er særlig interessert i å følge opp, idet dette vil kunne være stigmatisere, og det er noe EU tydeligvis vil unngå.

2.2.5 Humanitære visa

Tredjelandsborgere som søker internasjonal beskyttelse har få lovlige kanaler for innreise til EU/Schengen- territoriet. Dette antas å være en viktig årsak til at mange setter ut på hasardiøse reiser over Middelhavet. Humanitære visa kan være et alternativ til irregulær migrasjon, og reglene i dagens Visa Code åpner for at medlemsland kan utstede nasjonale humanitære visa til asylsøkere ved deres respektive konsulære stasjoner. Enkelte land benyttet disse reglene, men de fleste gjør det ikke. Hvorvidt endringene i Visa Code vil føre til mer forpliktende regler til å utstede humanitære visa er usikkert, men det er lite som tyder på at medlemslandene er villige til å godta dette. De fleste er av den oppfatning at gjenbosetting bør være den eneste legale adgangen til Europa for asylsøkere.

2.2.6 Touring visa

Samtidig med at Kommisjonen fremla forslag til endringer i Visa Code, ble det fremlagt forslag om å opprette et nytt "Touring-visa" som kan tillate at innehaveren kan oppholde seg på Schengen

området mellom 90 og 360 dager, uten å oppholde seg i hvert enkelt land mer enn 90 dager i løpet av 180 dager. Kommisjonen har vist til at dette kan være særlig aktuelt for artister som skal turnere i Schengen-området, men også turister og andre som ønsker å tilbringe lengre tid i Europa.

Saken har vært på høring til berørte organer i Norge, som ledd i utarbeidelse av norsk holdning. Høringsfristen er ute, og saken er under behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

Diskusjonen av forslaget i EU har for alvor ikke startet, men vil begynne i 2015. Det er kun gitt orienteringer fra Kommisjonen på møter i VWP.

2.3 Personvernpakken

Personvernpakken består av to lovforslag som ble presentert av Kommisjonen i januar 2012:

- en **generell forordning** om behandling av personopplysninger (skal erstatte personverndirektivet 95/46/EF, som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i personopplysningsloven), og
- et **sektorspesifikt direktiv** for politiet og straffesakskjeden (skal erstatte rammebeslutning 2008/977/JIS om personvern innen politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker, som er inntatt i Schengen-avtalen og gjennomført i politiregisterloven, som trådte i kraft sommeren 2014).

Personvern har vært diskutert på samtlige JI-rådsmøter, uformelle og formelle, gjennom 2014. Arbeidsgruppen i Rådet, DAPIX, har møttes hyppig og arbeider seg gjennom begge forslagene til regelverk, artikkel for artikkel.

Norge deltar i behandlingen av begge regelverksforslagene i DAPIX. Dette er viktig siden forslagene behandles som en pakke, og særlig fordi det henvises til behandlingen av forordningen når det klart Schengenrelevante direktivforslaget diskuteres.

Europaparlamentet hadde personvernpakken oppe til plenumsvotering i mars 2014, med klart flertall for forslaget til forordning og et mer begrenset flertall for forslaget til direktiv.

Presset på medlemslandene for en enighet i rådet øker, og det Latviske formannskapet har ambisjoner om enighet i justisministermøtet i mars. I rådsmøtene høsten 2014 ble det oppnådd enighet om «partial general approach» til kapittel IV om behandlingsansvarlige og databehandlers forpliktelser og om enkelte bestemmelser om offentlig sektor (artikkel 1, artikkel 6(2) og 6(3) samt kapittel IX), men med forbehold om at ingen ting er avklart før alt er avklart, og at enigheten ikke kan danne grunnlag for å starte uformelle forhandlinger med parlamentet.

2.4 Fondet for indre sikkerhet – grenser og visum

I april 2014 vedtok EU forordninger om nye fond på justis- og innenriksfeltet: et todelt fond for indre sikkerhet (ISF), med en del for grenser og visum og en del for politi, og et asylfond. I tillegg til disse tre fondene ble det vedtatt et horisontalt regelverk som gjelder for alle de tre. Kun ISF grenser og visum er Schengenrelevant, men etter en del diskusjon med rådet og kommisjonen har de Schengenassosierte landene også fått gjennomslag for at den horisontale forordningen må anses Schengen-relevant i den grad den legger føringer for ISF grenser og visum.

I mai 2014 mottok Norge og de øvrige Schengenassosierte landene notifikasjon fra Rådet av både den horisontale forordningen og det indre sikkerhetsfondets del for grenser og visum. En foreløpig notifisering fra Norge ble først sendt i desember 2014, da det har vært en del uklarhet rundt hvordan saker skal notifiseres (jf. EU-Lisa).

De Schengenassosierte landene er nå i forhandlinger med EU, representert ved kommisjonen, om en tilleggsavtale for å regulere vår deltakelse i fondene. Det første forhandlingsmøtet ble gjennomført i oktober, og forhandlingsklimaet med kommisjonen oppleves som godt. Et andre forhandlingsmøte er planlagt til februar/mars 2015, og det er ventet at man kommer til enighet i løpet av relativt kort tid. Et hovedtema i forhandlingene er hvordan de finansielle bidragene fra de Schengenassosierte landene skal brukes.

2.5 EU-Lisa

EU.Lisa (EU Agency for large-scale IT systems) har ansvar for utvikling og drift av store IT-systemer på justis- og innenriksfeltet, som Eurodac, VIS og SIS II, og fremtidige systemer som EES og RTP som inngår i Smarte Grenser-pakken. Et nytt forhandlingsmøte mellom EU-kommisjonen og de Schengenassosierte landene om de sistnevntes tilknytning til EU-Lisa ble gjennomført i desember. Viktige spørsmål har vært deltakelse i byråets styringsorgan, stemmerett og finansielle bidrag, samt regulering av rettigheter for byrået og dets ansatte. Saken er blitt komplisert av at Sveits og Norge er blitt kastet ut av EU-Lisas styre (management board) fordi kommisjonens juridiske tjeneste mener vi ikke har notifisert vår tilslutning på tilfredsstillende måte. Forhandlingene fremstår som krevende og vil videreføres våren 2015.

Migrasjon og asyl

3.1 EUs tilnærminger til håndtering av migrasjonspresset

Task Force Meditterane (TFM) ble besluttet opprettet i justis- og innenriksministermøtet i oktober 2013 som følge av en tragisk drukningsulykke utenfor den italienske øya Lampedusa 3. oktober samme år. 366 migranter omkom. Det skulle vise seg at dette bare var begynnelsen på en lang rekke tragiske hendelser i Middelhavet. I den senere tid har man vært vitne til at menneskesmuglere benytter stadig mer kyniske og brutale måter for å frakte migrantene til Europa. Ved opprettelsen av TFM utarbeidet Kommisjonen en kommunikasjon med forslag til tiltak. Disse ble i samråd med EUs medlemsland og de Schengen assosierte statene delt inn i fem hovedkategorier med følgende prioritet:

1. Tiltak i samarbeid med tredjeland
2. Regionale beskyttelsesprogram, gjenbosetting og lovlige kanaler til Europa
3. Kampen mot menneskesmugling, menneskehandel og organisert kriminalitet
4. Styrket grensekontroll for å forbedre den maritime situasjonen og redde liv i Middelhavet
5. Bistand og solidaritet med medlemsland som har særlig høyt migrasjonspress.

Det har vært naturlig å se de prioriterte TFM-tiltakene i sammenheng med nye strategiske retningslinjer for justis- og innenriksområdet som ble vedtatt av det Europeiske Råd i juni 2014, EUs handlingsplan for migrasjonspresset som blir løpende oppdatert av det til enhver tid sittende

formannskap, avtaler om mobilitetspartnerskap og det såkalte Global Approach to Migration (GAMM), som har vært EUs overordnede rammeverk for migrasjon og asylpolitikk. Disse ordningene er nærmere beskrevet i tidligere halvårsrapporter. Det kan likevel i denne omgang nevnes at EU som ledd i samarbeidet med tredjeland ønsker å inngå flere avtaler om mobilitetspartnerskap med opprinnelses- og transittland. Foreløpig er slike avtaler inngått med Marokko, Tunisia, Moldova, Kapp Verde, Georgia, Armenia, Aserbajdsjan og Jordan.

Oppdatering av handlingsplanen for migrasjonspresset fortsetter i SCIFA, dog kanskje med noe mindre engasjement enn tidligere. Mange av punktene i handlingsplanen overlappes både av tiltak i TFM og i rådskonklusjonene fra ministermøtet i oktober 2014. Handlingsplanen skal være et levende dokument som skal gi en over prioriterte handlinger og gjennomføring av disse, blant annet for lettere å kunne gi medlemslandenes respektive myndigheter oppdaterte opplysninger. Den vil fortsatt bli oppdatert en gang under hvert formannskap, men det foreslås at den gjøres mer brukervennlig og at man fremover fokuserer på tematiske diskusjoner om utvalgte emner.

Hovedfokus i migrasjonsdebatten akkurat nå konsentrerer seg om to ting; Kommisjonens forslag til et nytt regionalt utviklings- og beskyttelsesprogram (RDPP) og diskusjonen om et nytt og utvidet gjenbosettingsprogram.

3.2 Nærmere om Regional Development and Protection Programme (RDPP)

EU har hatt et regionalt beskyttelsesprogram (RPP) i Nord-Afrika (Tunis, Libya og Egypt). Dette programmet, som har vært administrert og finansiert av direktoratet for utviklingssamarbeid (DG DEVCO) avsluttes i januar 2015. Det nye og utvidede programmet – RDPP – for Nord-Afrika og Afrikas Horn, er en direkte og konkret oppfølging av det høyest prioriterte tiltaket i TFM; samarbeid med tredjeland. RDPP overlapper til en viss grad arbeidet med mobilitetspartnerskap.

Formålet med utviklingen av RDPP er på den ene side å tilby beskyttelse i nærområdene til personer som trenger det for at de ikke skal fortsette sin farefulle reise mot Europa, og på den andre siden tilby gjenbosetting til personer som fyller vilkårene for dette. Gjenbosetting er altså et viktig element i RDPP. Initiativet må ses som et klart utslag av et ønske om å tenke nytt samtidig som man tar utgangspunkt i allerede eksisterende ordninger. En forutsetning for at dette skal bli vellykket er at programmene utvikles i tett samarbeid og god politisk dialog med myndigheter i opprinnelses- og transittland og at oppbygging av nødvendige institusjoner er en del av opplegget. Kommisjonen understreker at det for øvrig er viktig at man har en realistisk og fleksibel tilnærming og utarbeider et apparat som kan koordinere virksomheten.

Hovedfokus på RDPP i Nord-Afrika vil være beskyttelse- og utviklings relaterte tiltak, som tenkes utarbeidet i samarbeide mellom Kommisjonen, EUs medlemsland og de Schengen- assosierte statene. Relevante internasjonale organisasjoner og frivillige organisasjoner skal etter planen også involveres. RDPP i Nord-Afrika skal omfatte Marokko, Algerie, Tunisia, Libya og Egypt.

Kommisjonen finansierer for tiden et regionalt beskyttelsesprogram i Kenya og Djibouti, som avsluttes i desember 2015. Prosjektet tilstreber å gi beskyttelse og bistand til somaliske flyktninger som befinner seg i de to landene i tillegg til kapasitetsbygging av nasjonale myndigheter. Det nye og utvidede RDPP for Afrikas Horn kal vurderes nærmere, men i første rekke tenker man seg at det skal konsentreres om Etiopia. Når det gjelder aktiviteter, skal både beskyttelse og utviklings-relaterte tiltak vurderes, på samme måte som for Nord-Afrika, og det skal utvikles i nært samarbeid mellom Kommisjonen, EUs medlemsstater og de Schengen- assosierte statene.

Kommisjonen har i november 2014 arrangert et møte for å orientere om forslaget og for å lodde stemningen for deltakelse fra EU land og Schengen assosierte statene og EUs utenrikstjeneste (EEAS). Norge deltok på dette møtet. Det vil bli arrangert et oppfølgingsmøte i januar 2015, hvor Norge også er invitert og vil delta. Kommisjonen ønsker en foreløpig tilbakemelding om og hvordan det enkelte land kan tenke seg å bidra; med økonomiske midler, eksperter osv. Det er også ønskelig at de enkelte land signaliserer om de kan påta seg en nøkkelrolle i gjennomføringen og hvilke regioner som er mest interessante.

Norge bidrar allerede betydelig med økonomisk og humanitær bistand til flere av de mest sentrale opprinnelses- og transittlandene i Nord-Afrika og på Afrikas Horn. Blant tiltak som støttes, er informasjonskampanje i Somalia om farene ved migrasjon, støtte til assisterte returer fra Egypt, Libya og Tyrkia, støtte til migrasjonsforvaltning i Tyrkia og Somalia, støtte til Khartoum-prosessen som skal bekjempe menneskesmugling og menneskehandel mv. Norge bør etter EU-delegasjonens mening fortsette å støtte tiltakene som nevnt over, men bør i tillegg vurdere ytterligere innsats. Noen viktige tiltak kan for eksempel være:

- Støtte til RDPP på Afrikas horn blant annet med tanke på å gi flyktninger beskyttelse i nærområdene,
- Støtte til ytterligere informasjonskampanjer som orienterer om farene ved migrasjon via Middelhavet og om mulighetene for lovlig migrasjon,
- Mer strategisk bruk av kvoteflyktninger, i samarbeid med EU og UNHCR, se nedenfor.

Kommisjonen er på leting etter land som kan ta lederansvar for ulike prosjekter/program på Afrikas horn og i Nors-Afrika. Tyskland skal visstnok vurdere å ta ansvar for Afrikas horn, muligens med bistand fra Danmark.

3.3 Nærmere om gjenbosetting

Kommisjonen har i flere år arbeidet aktivt for at EU-landene i større grad skal tilby gjenbosetting til flyktninger i tredjeland og relokalisering. En tilskuddsordning er etablert for å gi insentiv til medlemslandene, men tilbud om gjenbosetting er frivillig og basert på nasjonale beslutninger.

Kommisjonen arrangerte i november 2014 det andre årlige gjenbosettings- og relokaliseringsforum. Norge var invitert. Kommisjonen la fram et diskusjonsnotat og en oversikt som viste hvor ulikt flyktningmottaket er blant EU-landene.

Det ble i møtet opplyst at UNHCR (FNs høykommissær for flyktninger) anslår at rundt 900 000 flyktninger globalt har behov for å bli gjenbosatt i nytt land, drøyt 100 000 i 2015. Dette kommer samtidig som Europa mottar flere asylsøkere enn på mange år. Gjenbosetting må anses som en – og klart den viktigste- måte å gi flyktninger lovlig adgang til Europa på.

Østerrike presenterte høsten 2014 et initiativ kalt «save lives». Det ble første gang nevnt på det uformelle justis- og innenriksministermøtet sommeren 2014, men har senere blitt skriftlig presentert. Bakgrunnen for initiativet er det faktum at store flyktningbefolkninger befinner seg i Europas naboregioner, og de har høyst begrensede muligheter for å reise til Europa. Initiativet sikter mot å etablere trygg og legal adgang for personer med behov for internasjonal beskyttelse og å fastsette en fordelingsnøkkel som sørger for en jevnere fordeling av flyktningmottaket i EU.

De etablerte gjenbosettingslandene, heriblant de nordiske land, Tyskland, Sveits og Nederland er positive til initiativet, men mener at merverdien er liten dersom bar land som allerede har et

gjenbosettingsprogram deltar. Land uten slikt program er tydelige på at en eventuell deltakelse må være frivillig.

Kommisjonen vil utarbeide et *non paper* hvor det vil foreslås hvordan det østeriske initiativet konkret kan følges opp. Dokumentet vil sannsynligvis foreslå en pilot som sikter mot å gi et samlet europeisk gjenbosettingstilbud til for eksempel 10 000 syriske flyktninger etter en nærmere definert fordelingsnøkkel. Norge har et gjenbosettingsprogram i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger. For 2015 er detNorge vil etter all sannsynlighet bli invitert til å delta i piloten som nevnt over. Det bør vurderes om Norge bør inngå et nærmere samarbeid med EU ved for eksempel å tilpasse norske kvoteplasser i et mer helhetlig system.

3.4 CEAS – et felles europeisk asylsystem (Common European Asylum system)

Ankomsten av et svært høyt antall asylsøkere til Europa stiller som nevnt over store krav til at europeiske land har vel- fungerende asylsaksbehandlingssystem. Selv om vedtak om å innvilge/avslå en asylsøknad treffes på nasjonalt nivå i EU, har felles yttergrenser og felles ansvar for etterlevelse av EU-lov, internasjonal lov og menneskerettigheter medført et behov for et felles europeiske asylsystem.

Den første «pakken» av rettsakter ble vedtatt i EU allerede i 2003, men i praksis viste det seg at søknadsbehandlingen og avgjørelsesprosessen var svært sprikende. For eksempel har 51 % av asylsøknadene fra syriske borgere i Italia det siste året blitt innvilget, mot 99% i Tyskland. Den nye «pakken» består av tre direktiver og to forordninger. De nye reglene ble vedtatt i juni 2013, og de skal gjennomføres i samtlige EU land i løpet av sommeren 2015.

Norge har ikke deltatt i regelverksutviklingen av de tre reviderte direktivene, og er heller ikke bundet av disse. Asylområdet omfattes ikke av vårt Schengen-samarbeid, og vi har ikke inngått andre samarbeidsavtaler med EU på dette området, med unntak av Dublinsamarbeidet. Direktivene er imidlertid relevante for Norge fordi vi på samme måte som EUs medlemsland skal etterleve internasjonale konvensjoner og reglene i vår utlendingslovgivning samsvarer med reglene i direktivene. Endringer i regelverk og praksis kan også få indirekte konsekvenser for Norge, blant annet gjennom endringer i tilstrømmingen av asylsøkere.

Formålet med de nye reglene på asyfeltet er å sikre at personer som søker asyl i et EU land skal ha samme rettigheter og plikter og samme tilgang til rettferdige og grundige prosedyrer i søknadsfasen og søknadsbehandlingen. Den store utfordringen er spørsmålet om hvordan EU skal håndtere et felles asylsystem som union når utgangspunktet i de ulike landene er så ulikt. Det europeiske asylstøttekontoret – EASO – vil spille en nøkkelrolle her.

3.5 Nærmere om EASO

Det europeiske asylstøttekontoret (EASO- European Asylum Support Office), som ble etablert i 2010, vil som nevnt over spille en sentral rolle i gjennomføringsprosessen av rettsaktene. Norge inngikk en tilknytningsavtale med EASO 19. mars 2014. Den ble gitt midlertidig anvendelse fra 20. mars. Tilknytning til EASO er viktig for Norge fordi det vil gi oss muligheter til å følge med på asylsituasjonen i Europa og bidra til utviklingen på feltet. Tilknytningsavtalen gir Norge full deltakelse i alle aktiviteter

som ligger til støttekontoret. Norsk kompetanse på asylsaksbehandling, drift av mottak, landinformasjon og erfaring med spesielle grupper som for eksempel enslige mindreårige asylsøkere er etterspurt i EU i forbindelse med gjennomføringsprosessen av CEAS-regelverket. Norge bidrar med eksperter fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo). De deltar på møter og i arbeidsgrupper, lager opplæringsmoduler og deltar i asylstøtteteam fra EASO som bistår medlemsland som har et spesielt press på sitt asyl- og migrasjonssystem.

3.6 Nærmere om Dublin- og Eurodac-samarbeidet

Vår deltakelse i EASO har også nær sammenheng med vår deltakelse i dublinsamarbeidet. Norge har inngått en tilknytningsavtale til Dublin- og Eurodac-samarbeidet, og har bidratt i arbeidet med revisjon av Dublin-forordningen. Norge har godtatt Dublin III-forordningen og den reviderte Eurodac -forordningen, og Stortinget vedtok i desember 2013 de nødvendige lovendringene. Lovendringen trådte i kraft 1.1.2014, samtidig som Dublin-forordningen trådte i kraft i EU.

Norges tilknytningsavtale til Dublin- og Eurodac-samarbeidet etablerer et fellesorgan (en blandet komite). Et av formålene med dette er å ha konsultasjoner om ny lovgivning på området og om gjennomføringen av regelverket. Det skal normalt avholdes to møter i fellesorgan i året; et som ledes av de assosierte land på omgang og et som ledes av Kommisjonen. Det er ikke blitt avholdt møter i fellesorgan i løpet av 2014.

Norge deltar i tillegg sammen med de andre assosierte landene i en kontaktkomite som ledes av Kommisjonen, for å gå gjennom spørsmål knyttet til gjennomføringen av Dublin- og Eurodac-forordningen. Utlendingsdirektoratet representerer Norge i disse møtene.

Den reviderte Eurodac-forordningen inneholder bestemmelser om rettshåndhevende myndigheters adgang til dataregisteret. Disse bestemmelsene omfattes ikke av Norges tilknytningsavtale. Kommisjonen ønsker å starte diskusjoner med de assosierte land om en mulig endring av tilknytningsavtalen, eventuelt inngåelse av en tilleggsavtale, for å inkludere rettshåndhevende myndigheters tilgang til data i Eurodac i forbindelse med etterforskning av terrorisme og alvorlig kriminalitet. Norge har i desember 2013 meddelt Kommisjonen at man er interessert i dette, og et forberedende møte ble avholdt i mai 2014. Både Kommisjonen og de assosierte land regner med å få mandat til å inngå formelle forhandlinger i løpet av våren 2015.

Den store tilstrømningen i 2014 av asylsøkere over Middelhavet, hvor den italienske marinen har reddet titusener av liv, har resultert i at et meget høyt antall personer er blitt satt i land i Italia. I henhold til Dublinregelverket skal asylsøkerne registreres i fingeravtrykkregisteret (Eurodac) i Italia, som da også blir ansvarlig for behandlingen av deres asylsøknader. Mange av asylsøkerne har reist videre nordover i Europa uten å la seg registrere i Italia. De fleste av disse har fremmet asylsøknader i Tyskland og Sverige. Byrdefordeling og solidaritet er verdier som har stor betydning i EU/Schengen-samarbeidet, men i denne sammenhengen har det kommet til syne en klar uenighet i tolkningen av disse begrepene. Mens landene i sør, som utvilsomt tar imot de fleste asylsøkerne, mener at Dublin-regelverket påfører dem uforholdsmessige byrder og solidaritet betyr fordeling (reallokering) av asylsøkere, viser landene i nord til at de i realiteten behandler ca. 70 % av asylsøknadene. Solidaritet betyr at man gjennomfører vedtatt regelverk og at de som har problemer med dette vil kunne få ulike former for hjelp.

Den nye kommissæren for migrasjon og innenriksaker, Avramapolous, har under sin høring i Europaparlamentet høsten 2014 tatt til orde for at visse sider av Dublin-regelverket bør revideres. Det gjenstår å se om de økonomisk sterkere medlemslandene i nord vil ønske et slikt initiativ velkomment.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg har i november 2014 truffet en avgjørelse om retur av asylsøkere etter Dublin II- forordningen. Dommen er grundig diskutert i ulike EU fora, hvor Norge har deltatt.

Saken gjelder en avgjørelse truffet av sveitsiske myndigheter om å returnere en afghansk familie, et ektepar og deres seks barn, til Italia i medhold av Dublin-regelverket. Domstolen mente at det var et brudd på artikkel 3 i den Europeiske menneskerettskonvensjonen at Sveits sendte familien til Italia uten først å ha innhentet garantier fra italienske myndigheter om at familien ville bli tatt hånd om på en måte som er tilpasset barnas alder og at familien ville være samlet. Retten fant at i lys av den eksisterende mottakssituasjonen i Italia, og i fravær av detaljert og pålitelig informasjon om fasilitetene på det aktuelle mottaket, hadde sveitsiske myndigheter ikke tilstrekkelige garantier for at familien ved retur til Italia ville bli tatt hånd om på en måte som er tilpasset barnas alder.

Dommen er fortsatt til vurdering og analyse i medlemslandene, men det forventes at den vil ha konsekvenser selv om regelverket nå er endret og Dublin III-forordningen gir noe bedre rettigheter til asylsøkerne. Det blir understreket at situasjonen ikke kan sammenlignes med den kritikkverdige mottakssituasjonen i Hellas, men det konkluderes foreløpig med at returer etter Dublinregelverket uten forutgående garanti for at det mottaksforholdene er tilpasset barnas alder og familiens enhet vil være i strid med dommen. Det understrekes fra EU at det er viktig med en omforent holdning og praktisering av de klare føringene fra domstolen. Mye tyder på at diskusjonen om hvordan dommen skal følges opp i praksis vil fortsette helt til man kommer tilbake til en slags normalsituasjon hvor det kan legges til grunn at mottaksforholdene i Italia er fullt akseptable. EASO forventes å spille en nøkkelrolle i den videre utviklingen.

3.7 Retur

Returspørsmål ble satt på dagsorden under det greske formannskapet våren 2014. I samarbeid med DG Home og EUs utenrikstjeneste – EEAS, ble dokumentet «An effective return policy» presentert på JHA-rådsmøtet i begynnelsen av mars, og temaet ble diskutert under ministerlunsjen.

Kommisjonen utga like etter en «Kommunikasjon», som ga en oppdatering på status når det gjelder returspørsmål. En effektiv og human retur, gjennomført i full respekt for menneskerettighetene, anses å være et viktig ledd i utformingen av migrasjonspolitikken. Utgangspunktet i Kommunikasjonen er at Returdirektivet, som ble vedtatt i 2008, har hatt en positiv innvirkning på utviklingen av nasjonale lover og praksis. Formålet med direktivet er å etablere en felles effektiv returpolitikk, som et viktig og nødvendig ledd i migrasjonspolitikken. Kommisjonen mener det fortsatt er et forbedringspotensial i den praktiske gjennomføringen av direktivet. Det er for eksempel fortsatt store ulikheter når det gjelder fengsling av barn og kriminalisering av irregulære migranter.

Det er opprettet en kontaktgruppe for returdirektivet, hvor representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Utlendingsdirektoratet deltar. Hensikten med etableringen av denne gruppen er å lette identifisering av mulige problemer samt å kunne reise spørsmål relatert til returdirektivet gjennom uformelle diskusjoner mellom medlemsstatene og Kommisjonen. Gruppen har ikke kompetanse til å treffe avgjørelser, men utveksler synspunkter på tolking og anvendelse av regelverket.

Nederland foreslo våren 2014 at det burde organiseres et pilotprosjekt om retur til utvalgte opprinnelsesland. Kommisjonen fulgte opp, og foreslo opprettelse av et pilotprosjekt om retur til følgende fire land; Nigeria, Ghana, Pakistan og Afghanistan. I oppfølging til rådskonklusjoner fra JHA-rådsmøtet i juni 2014, ble forslaget diskutert i SCIFA i september og november 2014. EUs utenriktstjeneste har uttrykt at man må utnytte mulig synergi mellom innenriks- og utenriksdimensjonen i EUs asyl- og migrasjonspolitik. EEAS ønsker å bidra til gjennomføring av piloten. Mange land har uttrykt interesse for prosjektet, deriblant Norge.

På SCIFA i november 2014 ga Kommisjonen og EEAS en oppdatering. Det var enighet om at man skal konsentrere seg om tre av de fire landene til å begynne med. Disse er Pakistan, Bangladesh og Nigeria. Alle landene skal med i piloten, dog på noe ulikt tidspunkt. Man skal starte med Pakistan. Kommisjonen skal lage tidsplan for den nærmere gjennomføringen.

Gjennomføring av Returdirektivet skal omfattes av ny Schengen -evalueringsmekanisme.

Samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering

Kommisjonen har gått den noe vågale utfordring i møte å forsøke å sammenstille en oversikt over EUs mange aktører og deres ulike innsatsfaktorer innen arbeidet med samfunnssikkerhet. Et hovedmål synes å være å sikre en tydeligere horisontal kobling på fire plan; «*policy to policy*», «*science to science*», «*policy to science*» og «*science to policy*» samtidig med større vertikal koordinering internasjonalt-nasjonalt-regionalt-lokalt, utfordringer man kjenner hjemmefra i arbeidet med samfunnssikkerhet. Kartleggingen vektlegger særskilt betydningen av at EU selv kan og bør gjøre mer for at FoU, metodeutvikling og teknologi raskere integreres i eksisterende policy, altså en titt inn i egen bakgård.

Initiativet er friskt og vil kunne bidra til en tydeliggjøring av EU som en troverdig og mer attraktiv samarbeidspartner for EU/EØS-land innen ulike policyområder (IKT-sikkerhet og cyber, kritisk infrastruktur, helsesikkerhet) som hittil har vært vurdert som (til dels) mindre interessante sett fra hovedstedene å samarbeide tettere med EU om. Nettopp på grunn av en skepsis til om EU selv har hatt og har den nødvendige styring og oversikt til å løfte blikket nok til å tilby enkeltland en reell merverdi av å koble seg tettere på slike prosesser/initiativ i Brussel. Dette initiativet kan i så måte muligens tolkes som et håndslag fra et forsøksvis mer koordinert EU.

Det ventes også mer trykk og tydeligere oppfølging og involvering fra EUs side innen forebyggende samfunnssikkerhet og globale klimatilpasningstiltak (DRR) etter toppmøtet i Sendai, Japan denne våren.

Italia vektla særlig to områder under sitt formannskap – (i) gjennomføringen av den nylig vedtatte rettsakten om sivil beskyttelse, spesielt art. 5 og 6 (risiko- og sårbarhetsanalyser) og utvikling av felles retningslinjer for slike, samt (ii) å se nærmere på forholdet mellom sivil beskyttelse og humanitær innsats for å hente ut merverdi av det ofte mer enn tilstøtende aspektet knyttet til EUs mange tiltak.

4.1 IKT-sikkerhet, NIS-plattform, cyber

I takt med samfunnets avhengighet av digitale tjenester har det vokst fram nettverk som urettmessig forsøker å skaffe seg tilgang til informasjon i det digitale rom. Angrepsmetodene er varierte og stadig mer sofistikerte og velorganiserte og påkaller således et bredere sett med virkemidler for å bekjempes. EUs egen strategi for cybersikkerhet «*An Open, Safe and Secure Cyberspace*», vedtatt februar 2013, er det styrende overordnede policydokument for unionen enten man inntar det kriminalitetsbekjempende, sikkerhetspolitiske eller samfunnssikkerhetsmessige (beskyttelse av kritisk infrastruktur/samfunnsfunksjoner) perspektivet. Igjen ser man tegn og gryende vilje til å bringe flere aktører sammen for å oppnå en bredere bekjempelse av digitale trusler. Når et av den nye Kommisjonens største satsningsområder for økonomisk vekst og sysselsetting i Europa i den neste femårsperioden ligger knesatt i «Digital Agenda», sier også det noe om at man må bygge seg opp på strukturer som øker borgernes tillit og trygghetsfølelse av å delta i verdiskapningen basert på deltakelsen i den digitale handelen der sporbarheten er stor.

Det latviske formannskapet i EU 1. halvår 2015 har ved en rekke anledninger løftet fram arbeidet med IKT-sikkerhet og cyber som en av deres hovedprioriteringer innen justis- og innenriksfeltet og vil sammen med DG HOME kjøre en egen møterekke i formatet «*friends of presidency*» der vi har bedt om møterett. Selv om det er interne utfordringer knyttet til institusjonenes kompetanse seg imellom og i forhold til medlemslandene, er det viktig å ha god oversikt over relevante prosesser og regelverksutviklingen i EU, som nå kraftsamler og nedlegger et betydelig arbeid for å skape mer tillit blant aktører.

Som tidligere innrapportert fra EU-delegasjonen, er det i skrivende stund igjen noe uklarhet rundt direktivet, gitt at forhandlingene med EP falt ned i mangel av et nytt kompromissforslag de kunne gå videre med. Det blir nå opp til det påtroppende latviske formannskapet å ta saken videre.

Kort tid etter at den overordnede strategien ble vedtatt, lanserte man også en plattform for nettverks- og informasjonssikkerhet i parallell med utkastet til rettsakt (NIS-direktivet) – begge med formål om å annamme større robusthet og redusere sårbarhet i IKT-systemer i både privat og offentlig virksomheter på det indre marked, fra små og mellomstore bedrifter til nasjonale myndighetsnivå. Det digitale rom kjennetegnes av uoversiktlige strukturer, kompleksitet og stor grad av privat eierskap (85 %) og den teknologiske utvikling går langt raskere enn myndighetenes evne og kompetanse til å iverksette nok tiltak for å forebygge sårbarhet i samfunnskritisk infrastruktur.

Plattformen skal fungere som et springbrett for implementering av direktivet på det indre marked. Som tidligere innrapportert fra EU-delegasjonen, er det i skrivende stund igjen noe uklarhet rundt direktivet, gitt at forhandlingene med EP falt ned i mangel av et nytt kompromissforslag de kunne gå videre med. Det blir nå opp til det påtroppende latviske formannskapet å ta saken videre. Enkelte røster vil ha det til at det er litt uklart hvor direktivet slutter og strategien begynner og i hvilken grad problemer og mangel på tillit som vi har sett under behandlingen av direktivet også slår ut i arbeidet med den overordnede strategien - der det å skape mer tillit blant aktører står sentralt. Et av stridstemaene er hvem som skal rapportere hendelser og hvor forpliktende samarbeidet om informasjonsutveksling skal være.

Sett fra Brussel står man nå ved terskelen til en ny femårsperiode (2015-2020) der man håper å komme lenger i arbeidet med nettverks- og informasjonssikkerhet gjennom å skape mer trygghet og tillit blant borgerne og sluttbrukerne av digitale tjenester ved å vise at man ikke tar lett på de utfordringene som utvikling av stadig ny teknologi representerer – like mye for hjørnesteinsbedriften med seks ansatte som for de tyngre ekspertmiljøene – enten det dreier seg om nasjonale sikkerhetsspørsmål på myndighetsnivå eller *global corporate security* i et markedsperspektiv. Delegasjonen følger utviklingen innen sivil digital sikkerhet nøye kommende halvårsperiode, herunder NIS-direktiv og plattform og byråer som ENISA og Europols involvering, i nært samarbeid med rådene for IKT/forvaltning og samferdsel. Selv om det er interne utfordringer knyttet til institusjonenes kompetanse seg imellom og i forhold til medlemslandene, er det viktig å ha god oversikt over relevante prosesser og regelverksutviklingen i EU framover. Særsklit med tanke på at vi selv står i en fase der disse spørsmålene vurderes nøye i norsk forvaltning, jf. nedsettelsen av Lysneutvalget i september 2014.

4.2. Beredskapsspørsmål, EUs samordningsmekanisme og ERCC

Fra en situasjon der mye av DG ECHOs oppmerksomhet og energi ble rettet inn mot respons og håndtering, er man nå i en fase der man bygger seg sterkere opp mot forebygging, beredskap teknologi- og metodeutvikling og normalisering etter en uønsket hendelse. Antakelig vil det være mye lærdom å hente ut av den pågående «*Ebola Task Force*» der DG ECHO/ERCC koordinerer EU og samordningsmekanismens (altså inklusive NO) kriseinnsats. Uten å forskuttere ebolautbruddets innflytelse på EUs framtidige diskusjoner om kapasitetsutvikling og spørsmål knyttet til større muskler i ekstraordinære kriser der EUs egne borgere kan rammes, vil det være vanskelig å komme utenom et område som medisinsk evakuering og den uavklarte situasjon man så innledningsvis – både hva gjelder grensesnitt for ansvar mellom EU og det enkelte medlemsland, men også i form av koordinering av ressurser og rutiner for landingstillatelser mm. I et EU som stadig må utvikle mer effektiv politikk for å kunne være den foretrukne kanal for katastrofebistand via Europa, setter medlemslandene stadig nye krav til hva unionen skal påta seg. Diskusjonene om nasjonale kapasiteter versus fellesskapsressurser vil ventelig fortsette inn i neste lovgivningsperiode (2014-2020). Om vi ser et ytterligere skifte i hvordan EU vil tenke helhetlig rundt forholdet mellom det humanitære og det sivilbeskyttende feltet og dets strukturelle oppbygning og dertil tilhørende budsjettmidler vil på kort sikt være avhengig av hvordan man vil evaluere seg selv når ebolahåndteringen går over inn gryende normaliseringsfase.

De nordiske land diskuterer nå hvordan man sammen kan utvikle mer samarbeid og dra veksler på nasjonale kapasiteter som en gjensidig beredskapsoppbygning til bruk i Norden, men som samtidig kan innmeldes til samordningsmekanismen. Kanskje ser vi starten på en periode med mer systematisk samordning av nordiske posisjoner og implementering av beslutninger i internasjonale beredskapsfora som EU og NATO. EU-delegasjonen vil i samarbeid med Norges delegasjon til NATO arrangere et halvdagsseminar med dette som tema ved Norges Hus i Brussel torsdag 19. mars. De nordiske land har alle samtykket til initiativet og vil forhåpentligvis tiltrekke deltakelse fra politisk nivå fra våre nordiske naboland.

4.3 Schengen Governance og ytre/indre grensekontroll

I Kommisjonens halvårlige rapport om «the functioning of the Schengen area 1 May – 31 October 2014» - avgitt 27. november 2014 – er Norges gjeninnføring av grensekontroll og Norges egen vurdering av dette referert, basert på de underretninger og den rapport Norge hadde sendt inn. Vår hjemlige beslutning om dette tiltaket, som følge av en risikovurdering knyttet til en mulig terrortrussel mot norske interesser, har i etterkant vist seg å innvarsle en periode med økt politisk debatt om hvilke muligheter og begrensninger som ligger i Schengen Borders Code, særlig knyttet til fremmedkrigere og informasjonsdeling knyttet til deres bevegelsesmønstre. Ved yttergrensene, men også internt i Schengen. Med de nylige dystre hendelser i Paris vil spørsmålet om økt kontroll og nye tiltak innenfor eksisterende regelverk, samt de bakenforliggende vilkår for å ta slike i bruk, uttømmes til det fulle kommende periode og vi vil kunne se at enkeltland benytter seg av hjemler og lovbestemmelser i Grenseforordningen (SBC) som hittil kanskje ikke har vært tilstrekkelig utprøvd eller implementert. Enkeltland som Spania har gått enda hardere ut og ment at grunnpilarene i Schengen-samarbeidet må gås i sømmene gitt den situasjon og de trusler som nå konfronterer yttergrensene i Europa. Problemstillinger knyttet til hvordan grensene kan passeres, hvordan kontrollen utføres, hvilke ID- og reisedokumenter som skal kunne forevises, håndheving av reiserestriksjoner og adekvat publikumsinformasjon om endringer om vilkårene for kontroll og trusselbilde er alle viktige momenter å ta med seg inn i de diskusjoner som nå vil komme. Arbeidet med ny grenselov hjemme er viktig i denne sammenheng.

I Brussel som i de fleste europeiske hovedsteder er temaet om indre sikkerhet og Schengen rangert meget høyt på agendaen – vi ser det også i de ulike politiske landskap i mange land. Det vil komme innstramminger, men det vil også komme krav om mer tillit og samarbeid landene mellom. Om ikke Europa står overfor en felles fiende, så står de ytre Schengengrenser overfor et felles press og et enda tydeligere kollektivt ansvar for hverandres sikkerhet. På grensen til det repetitive – den situasjonen vil ikke endre seg med det første og det vil ventelig prege alle formelle og uformelle rådsmøter for EU og de Schengenassosierte justis- og innenriksministre kommende år.

Andre momenter å ta med inn i dette bildet er britenes beslutning om å tre ut av deler av deler av det strafferettslige og rettshåndhevende samarbeidet i EU, den nye ordningen for Schengenevalueringer der Kommisjonen er gitt en mer framtrædende rolle, den «indre balanse» i Schengendiskusjoner rundt aksene sørlige-østlige yttergrense og byråenes inntogsfart som utøver av unionens politikk og deres ulike mandatutforming.

4.4 Middelhavet i et Frontex og SAR-perspektiv

Situasjonen i Middelhavet påkaller stadig mer oppmerksomhet. Utfordringene knyttet til de jevnt økende migrasjonsstrømmene over Middelhavet fra Nord-Afrika, især Libya, til det sørlige Europa, og spesielt til Italia, er vel kjent. I den siste tiden har man i tillegg sett en utvikling der større kommersielle fartøyer går ut fra havner i Tyrkia med opptil 500 migranter om bord. Det er ingen grunn til å tro at nettverkene bak den organiserte menneskesmuglingen ikke vil komme opp med nye tilpasninger og metoder så lenge etterspørselen øker.

For å få bedre kontroll med situasjonen til havs har EUs egne grensebyrå Frontex over tid styrket sitt nærvær langs kysten av det sørlige Italia og i farvannene sør for Sicilia. Operasjon «Triton» (formelt iverksatt 01. november) - operasjonen som nå tar form og bygges opp med tanke på at Italia over en periode nå har bygget ned sin egen patruljering - har fått virke en kort periode. Italia har lyktes med å kollektivisere ansvaret for flyktningstrømmen over Middelhavet. «Mare Nostrum» ble formelt avsluttet 31. desember. «Triton» har et mindre omfattende operasjonsområde enn «Mare Nostrum», men har like fullt reddet 11 400 migranter i havsnød i 77 ulike redningsoperasjoner pr. 24.12.2014. Siste halvår har stadig flere kommersielle skip deltatt i redningsoperasjoner i Middelhavet, og det stilles spørsmålsteget ved om operasjon «Triton» er stor nok til å håndtere situasjonen. Flere EU-land har fått med seg at norske skip spiller en aktiv rolle i redningsarbeidet og det er et stadig økende press fra internasjonal skipsfart om å treffe flere effektive tiltak som kan fordele ansvaret for søk og redning på myndighetsnivå. Så mye som 30 % av redningsinnsatsen ble utført av kommersielle fartøy i perioden september-oktober, ifølge statistikk fra Frontex. Bakmenn og profitører har tilegnet seg detaljert kunnskap om fartøyenes seilingsruter – og tider slik at de timer avganger for migrantenes farkoster slik at rutene krysses slik at forlis kan «iverksettes» - kynismen kjenner heller ingen grenser. En annen relativt ny trend nå er at menneskesmuglerne benytter seg av mye større fartøy med utfart fra spesielt havnen Mersin i det sørøstlige Tyrkia (direkte fergeforbindelse med Latakia i Syria). Den organiserte kriminaliteten som «lever av» migrasjonsstrømmene fortsetter altså å øke i omfang i takt med at flere legger ut på havet.

Som følge av at flyktningestrømmene over Middelhavet etter hvert beveger seg videre nordover, berører den i høyeste grad også Norge. Den uoversiktlige situasjonen har en sikkerhetspolitisk dimensjon knyttet til terrorproblematikk fordi et betydelig antall personer som tar seg usett og ulovlig inn i Italia eller andre steder i det sørlige Europa, gjør det relativt enklere for fremmedkrigere å komme inn i Europa. Mer overvåking av de nære havområdene og dermed bedre kontroll og oversikt over hvem som ankommer det europeiske fastlandet gjør det vanskeligere for denne kategori personer å komme inn uoppdaget. Også ut fra en solidaritetsbetraktning til våre Schengenallierte og til andre europeiske land har vi et ansvar for å bistå i den meget vanskelige situasjonen som har utviklet seg over tid. Vi har da også, gjennom diverse bidrag til TFM og gjentatte uttalelser om støtte til EUs sørlige partnerskapspolitikk, markert dette. Samtidig har ikke våre bidrag så langt vært veldig synlige. Selv den islandske kystvakt har stilt fartøy til disposisjon under kommando av Frontex og måtte nylig bistå i en større redningsaksjon. Den kompetanse den norske kystvakten besitter vil være veldig velkommen i håndteringen av situasjonen i Middelhavet. Selv den islandske kystvakt har stilt fartøy til disposisjon under kommando av Frontex og måtte nylig bistå i en større redningsaksjon. Det understrekes at situasjonen i området nå er en helt annen enn tidligere når muligheten for denne type bistand til beskyttelse av Schengens sørlige yttergrense har vært vurdert - forholdene er langt mer prekære, og behovet for forsterkning av overvåkingen av den sørlige grensen mye større. Redning er en sekundær oppgave i forhold til grenseovervåking/grensekontroll, men blir så klart det primære hvis en hendelse skjer innen operasjonsområdet, dvs. innen territorialfarvannene, eller i deres nærhet.

Det tas nå til orde for å utvide europeisk politisamarbeid, blant annet gjennom å opprette to «informasjonssentre» - et i grenseområdet mellom Hellas og Tyrkia og et i Nord-Afrika, i grenseområdet mellom Libya og Tunisia. Samtidig snakkes det om hvordan byråer som Frontex og Europol kan samarbeide for å knekke flere organiserte nettverk av menneskesmuglere. Dette er

forslag som løper parallelt med de diskusjonene som pågår innen Frontex og bør også fra et nord-europeisk perspektiv sees i sammenheng. I tillegg vil alle nordiske land innen utgangen av 2014 være operativt inne i Eurosur, noe som bør øke kunnskapsnivået om løpende hendelser og situasjonsbilder i Middelhavet i sann tid på de ulike nasjonale nivå og derigjennom gjøre det enklere å koordinere land imellom. En representant fra den finske kystvakten tiltrådte som Frontex stedlige representant med virkning fra 01. sept. Den norske innretning og struktur på Eurosur skulle ikke hindre en innsleding av en norsk havgående ressurs i Middelhavet – snarere tvert imot.

I juni år vedtok regjeringen sin «strategi for samarbeid med EU 2014-2017» der områder som økt trygghet og sikkerhet og en helhetlig migrasjonspolitikk løftes fram som sentrale prioriteringer. Vi har uttrykt støtte til Frontex ved flere anledninger, men det er fortsatt noe uklart hva denne støtten mer konkret består av. Vi bidro ikke på noen som helst måte til OP Triton i 2014.

Et bidrag som skissert ovenfor vil bli lagt merke til i europeiske hovedsteder. Det vil ivareta norske interesser gjennom å styrke overvåkingen og kontrollen med migrasjonen fra sør, gjennom i praksis å vise at den sørlige yttergrense også er vår grense og gjennom å demonstrere solidaritet med EU. Det vil også kunne ha betydning for norsk skipsfart.

Andre saker

5.1 EU-PNR

Formålet med å etablere et EU Passenger Name Record-system (EPNR) 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. Forslaget går ut på at flyselskapene skal overføre PNR som allerede samles inn på kommersielt grunnlag, og pålegger ikke selskapene plikt til å samle inn ytterligere informasjon.

Forslaget er ikke Schengen-relevant, og i henhold til forslaget er Norge å betrakte som et tredjeland slik at samtlige flyvninger mellom Norge og EUs medlemsstater omfattes.

Forslaget ble først rammet av suspensjonen fra Europaparlamentet sommeren 2012. I april 2013 kom saken opp til avstemning («orientation vote») i LIBE-komiteen, som endte med at forslaget ble forkastet med 30 mot 25 stemmer. Saken ligger formelt fortsatt til behandling i komiteen, og det er usikkert når det nye parlamentet vil videreføre behandlingen.

Saken er blitt aktualisert på nytt høsten 2014 i forbindelse med diskusjonene om fremmedkrigere, og ses som et sentralt tiltak for å forebygge terror. Det Europeiske Råd fattet vedtak i august om at saken måtte gjenopptas og enighet oppnås innen utgangen av 2014. Dette var en svært ambisiøs bestilling til justis- og innenriksministrene, som har begrenset mulighet for handling all den tid saken ligger i parlamentet. Det er gjennomført omfattende møtevirksomhet mellom medlemslandene og medlemmer av parlamentet for å vise viktigheten av et EPNR og presse på for å få saken tatt opp igjen. I det siste jusits- og innenriksministermøtet før jul kom det imidlertid frem at parlamentet har gitt signaler om at de ikke ønsker å gjenoppta saken før det er oppnådd enighet, eller i alle fall nærmer seg en enighet, om personvernpakken (se eget avsnitt). Ytterligere press er imidlertid lagt på europaparlamentet i kjølvannet av terrorangrepene i Paris 7.-9. januar.

5.2 Indre sikkerhet og fremmedkrigere

I 2010 presenterte EU sin første strategi for indre sikkerhet (ISS). Strategien har hatt frem prioriterte områder: organisert kriminalitet, radikaliserings og terrorisme, cyber, sikkerhet gjennom grenseforvaltning og krise-/katastrofehåndtering.

I justisministtermøtet i desember 2014 fattet rådet vedtak om en revidert strategi for indre sikkerhet. Vedtaket vil følges opp av en revidert handlingsplan for gjennomføringen av strategien, som er forventet presentert av EU-kommisjonen (DG Home Affairs) i løpet av vårsemesteret 2015, muligens allerede i det uformelle justisministtermøtet 29.-30. januar. Rådet legger opp til noen endringer i de prioriterte områdene. Som hovedutfordringer/trusler regnes alvorlig og organisert kriminalitet, terrorisme og radikaliserings, IT-kriminalitet og –sikkerhet, trusler som stammer fra bruk av ny teknologi og kriser og katastrofer. I tillegg slås det fast at nye trusler skal identifiseres og overvåkes tett basert på en etterretningsbasert tilnærming. Rådet ønsker en bred og helhetlig tilnærming med videreutvikling av en europeisk sikkerhetsmodell, tverrsektoriell innsats, informasjonsdeling, forebygging, forskning og utvikling, styrket operativt og etterforskningsmessig samarbeid, styrket grenseforvaltning, bruk av etablerte systemer for bedre krisehåndtering og gjennomføring av eksisterende lovverk og strategier mot menneskehandel. I tillegg skal indre og ytre sikkerhet ses i sammenheng i større grad enn tidligere.

Det virkelig store temaet på sikkerhetsfronten høsten 2014 har vært arbeid mot fremmedkrigere. En gruppen særlig engasjerte justisministre fra enkelte (likesinnede) EU-land kalt «Group of 9», har diskutert seg frem til mer omfattende tiltak mot fremmedkrigere. Disse forslagene ble løftet inn i det formelle EU-sporet i rådsmøtet for justis- og innenriksministrene i oktober 2014. Diskusjonen ble fortsatt i justisministtermøtet i desember. Fremmedkrigere har også vært diskutert i rådet for generelle anliggender og i Det Europeiske Råd. Et hovedtema i diskusjonene har vært i hvilken grad Schengen-regelverket muliggjør utvidet personkontroll ved innreise til Schengen av Schengen-borgere mistenkt for å ha deltatt ulovlig i væpnet konflikt. Videre har man også diskutert behovet for å få på plass et EPNR (se eget avsnitt), økt informasjonsdeling og samarbeid med relevante tredjeland.

5.3 Indre sikkerhet i et samfunnssikkerhetsperspektiv

Med den nye versjonen av strategien for indre sikkerhet – vedtak fattet i justisministtermøtet i desember 2014 – blir mange av prioriteringene videreført. Det er allikevel verdt å merke seg at områder innen samfunnssikkerhet løftes tydeligere gjennom en styrking av medlemsstatenes og EUs kapasitet til å håndtere risiko og kriser relatert til sikkerhet, gjennom konsolidering av tiltak og gjennom større vilje til *institusjonelt* ansvar, jf. art. 222 TFEU solidaritetserklæringen om sivil beskyttelse internt i EU.

Dette reflekteres gjennom tildelinger i fondene og forskningsprogrammet «*Secure Societies – Protecting freedom and security of Europe and its citizens*» under Horisont 2020 der Norge nå har flere muligheter til større deltakelse. I tillegg ser vi nå et DG Home som vokter sin portefølje noe mer i balanse mot den mer «tradisjonelle» kriminalitetsbekjempelsen slik at begrepet indre sikkerhet og mer trygghet for EUs borgere nå i større grad omfavner mer enn de rettshåndhevende myndigheters innsats. Vi ser det med EPCIP – programmet og direktivet for utpeking og beskyttelse av kritisk infrastruktur og gjensidig avhengigheter mellom flere land. Vellykkede angrep mot SCADA-systemer

kan lamme, eller på andre måter ramme, for eksempel kraftproduksjon, kraftoverføring, raffinerier, vannforsyning, renseanlegg, samferdsel og oljeplattformer.

Pilotprosjekter med utgangspunkt i fire kritiske infrastruktursystemer. Eurocontrol (luftfart), det europeiske satellittnavigasjonssystemet Galileo, elektrisitetsnettet og gasstransmisjonsnettet er valgt på grunnlag av deres pan-europeiske karakter og formålet vil blant annet være å styrke kunnskapen om avhengigheter på tvers av sektorer og land. Det er forventet at andre områder vil kunne dra nytte av prosesser og verktøy som utvikles ved gjennomføring av arbeidet med de fire infrastruktursystemene. Stresstester viste i høst at EUs medlemsland i stor grad legger en nasjonal planleggingshorisont til grunn, selv om infrastrukturen for forsyninger av gass i sin natur er europeisk. Testen viste også at samarbeid landene imellom vil kunne redusere konsekvensene av svikt i gassforsyningen. Vi har også en nasjonal ekspert fra Norsk Romsenter som nå arbeider med Galileo og Copernicus under DG GROW som gir oss gode muligheter til å følge utviklingen i disse to for Norge og norsk samfunnssikkerhet meget viktige program. Satellittprogrammene etablerer i realiteten redundante løsninger til GPS og vil også gi økt dekning og mindre sårbarhet i nordlige og arktiske søk- og redningsområder.

Vi ser det i med arbeidet om CBRNE og tiltakene mot spredning av farlige stoffer der norske myndigheter er invitert inn i arbeidet både på ekspertgruppenivå og policynivå. Den nasjonale prosjektgruppen på feltet har planlagt møter i Brussel denne våren. En norsk delegasjon besøkte i november havneanleggene i Antwerpen og i Zeebrugge med et spesielt blikk på ilandføring av LNG, beredskap mot storulykker og samvirke mellom aktører ved en uønsket hendelse. Hjemme er dette interessant både med tanke på utviklingen av havnekapasiteten i Risavika utenfor Stavanger og ved enkelte identifiserte risikofaktorer i havnebassenget i Oslo, Sydhavna. Her kan det nevnes at DSB står som arrangør av en større EU-finansiert fullskalaøvelse med deltakelse fra flere nordiske land i april 2015.