

EUs JUSTIS- OG INNENRIKSOMRÅDE OPPSUMMERING FRA ANDRE HALVÅR 2012

**v/ migrasjonsråd Magne Holter og
justisrådene Hans E. Kaiser 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 formannskapet.....	3
1.1.2. Bakgrunn: Grensekontroll – Forslag til endringer i grenseforordningen (Schengen Border Code)	4
1.1.3. Bakgrunn: Forslag om ny Schengen-evalueringsmekanisme.....	7
1.2. Andre forslag til endringer i grenseforordningen ("Schengen Border Code")	9
1.3. EUROSUR	9
1.4. SIS II	10
1.5. Lokal grensetrafikk	11
1.6. Suspensjonsmekanisme og forsterket resiprositetsmekanisme på visumområdet	11
1.7. Øvrig visumsamarbeid	12
1.8. Romania og Bulgarias Schengen-søknad	14
1.9. Den finansielle modellen for innenriksområdet	15
1.10 Personvernpakken.....	16
2. Utvalgte aktuelle forslag og tiltak på politifeltet som ikke er Schengen-relevante	17
2.1 PNR – Passenger Name Record	17
2.1.1 EPNR pr. sommeren 2012	17
2.2 Rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac	20
3. Utvalgte aktuelle temaer på migrasjons- og asylfeltet	21
3.1 Felles europeisk asylsystem (CEAS)	21
3.2 Støttekontoret for asyl (EASO)	23
3.3 Lovlig innvandring – arbeids- og familieinnvandring.....	23
3.4 Ulovlig innvandring.....	24
3.5 Tilbaketakelse av personer uten lovlig opphold	25
3.6 Utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitik.....	25
4. Enkelte rettsakter på justisområdet innenfor EØS-avtalen	27
4.1 Europeisk salgslav.....	27
4.2 Realkredittdirektivet.....	27
4.3 Samordningsmekanisme for sivil beredskap	28

Innledning

EUs arbeid på **det innenrikspolitiske området** ble under det andre halvåret i 2012 preget av den lammende striden mellom institusjonene som oppstod på bakgrunn av Justis- og innenriksrådets beslutning om Schengens evalueringsmekanisme 7. juni 2012. Beslutningen om å endre hjemmelsgrunnlaget fra TFEU artikkel 77 til artikkel 70 ble møtt av massiv motstand av Europaparlamentet (heretter Parlamentet), da dette innebærer at Parlamentet ikke lenger ble medlovgiver («*co-legislator*») i denne saken. Som en protest vedtok Parlamentet å suspendere samarbeidet med Rådet for Den europeiske union (heretter Rådet) i en rekke lovsaker inntil man har funnet en løsning på Schengen-evalueringsmekanismen. Også lovsaker som ikke var direkte omfattet av dette suspensjonsvedtaket, ble berørt av denne striden. Dette gjelder blant annet forslaget til endring av visumforordningen 539/2001 for å innføre mekanismer for å møte henholdsvis misbruk av visumfrihet og tilfeller der visumfrie tredjeland bryter med resiprositetsprinsippet. Parlamentet stilte her forsterkede krav om «institusjonell likevekt» og prosedyrer som i større grad sikret Parlamentet innflytelse i gjennomføringen av forordningen.

Parlamentets reaksjon sommeren 2012 var i stor grad rettet mot Danmark, som satt med formannskapet da Rådets beslutning om Schengen-evalueringen ble fattet. Slik sett var det håp om at et skifte av formannskapet ville gi grunnlag for en ny giv i samarbeidet mellom institusjonene slik at suspensjonsvedtaket kunne oppheves. Bilaterale kontakter og en brevveksling mellom det kypriotiske formannskapet og Parlamentets president Martin Schulz, ga grunnlag for å komme i gang med samtaler om en løsning slik at samarbeidet kunne normaliseres for alle lovsakene som var berørt.

Ved slutten av året gjorde det kypriotiske formannskapet forsøk på å finne en mer varig løsning på problemene. Det så ut som om de skulle lykkes, men så ble likevel ikke tilfellet.

Dette betyr at forhandlingene mellom Rådet og Parlamentet om både Schengens evalueringsmekanisme, endringene i grenseforordningen og i forordningen om hvilke land som er visumfrie fortsetter inn i 2013.

Opplegget med at Rådet en gang i halvåret har en strategisk drøfting av Schengen-samarbeidet på grunnlag av en rapport fra Europakommisjonen (heretter Kommisjonen) ble fulgt opp. Høstsemesterets debatt ble preget av mer optimisme enn vårens debatt. For det første viste rapporten tegn til at presset mot de ytre grensene var i ferd med å bli dempet, for det andre forelå ikke opplysninger om alvorlige brudd med landenes Schengen-forpliktelser. Tanken med disse debattene er å ta tidlig tak i problemer som måtte oppstå, slik at de ikke får utvikle seg til kriser, og at man gjennom en åpen diskusjon skal bygge bedre gjensidig tillit landene imellom. Selv om Schengen-samarbeidet har klare iboende spenninger, må det kunne sies at høstsemestret var mer preget av striden mellom institusjonene enn mellom landene.

På asylområdet fortsatte arbeidet med den andre fasen av det felles europeiske asylsystemet fram til fristen fastsatt av Det europeiske råd løp ut ved slutten av året. Videre framgang kunne registreres under kypriotisk formannskap, men man nådde ikke målet fullt ut. De rettsaktene det har vært vanskeligst å nå enighet om, er prosedyredirektivet og Eurodac- forordningen.

Forhandlingene i Rådet om personvernpakken har gått relativt sakte fremover, til tross for at særlig personvernforordningen har vært prioritert av det kypriotiske formannskapet. Man har delvis konsentrert seg om visse horisontale spørsmål og delvis en artikkel for artikkel gjennomgang. Arbeidet med personverndirektivet har hatt liten fremdrift i Rådet, noe som har vært kritisert i Parlamentet.

Utenfor Schengen-samarbeidet er det en rekke rettsakter som innenfor **EØS-sporet** er aktuelle for Justis- og beredskapsdepartementet. Det ville sprengte rammene for denne halvårsrapporten om det

skulle gis en fullstendig oversikt her, slik at rapporten vil ta for seg de som er særlig relevante eller som har potensiale for skape politisk debatt.

EUs arbeid på **justisområdet** omfatter også rettsakter og politikkområder som ligger utenfor Schengenassosieringsavtalen og EØS-avtalen. Familie- og arverettslige spørsmål, ny insolvensforordning, ny Brusselforordning som reiser spørsmål om oppdatering av Luganokonvensjonen og norsk ønske om parallellavtaler til instrumentene om forkynning og bevisopptak er eksempler her som fordrer en aktiv oppfølging fra norsk side.

1. Schengen-relevante saker

1.1. Schengen Governance

Som tidligere rapportert ble Schengen-samarbeidet drøftet i Det europeiske råd 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 evalueringssystem 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 (http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20110916/1_EN_ACT_part1_v8.pdf). Pakken inneholdt tre ulike forslag:

- 1) endringer i grenseforordningen (562/2006) om adgangen til midlertidig å gjeninnføre indre grensekontroll,
- 2) endringer i det tidligere fremlagte forslaget om rettsakt for gjennomføring av Schengen-evaluering,
- 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 formannskapet

Som kjent 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 (se også halvårsrapporten for første halvdel 2012). Dette medførte en vanskelig start for det kypriotiske formannskapet.

Kontakten med Parlamentet i de to lovsakene ble gjenopptatt utover høsten. 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-trialog 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 grenseforordningen og den nye rettsakten om Schengen-evaluering,
- 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 grenseforordningen.

Forhandlingene om de to lovforslagene vil således fortsette under det irske formannskapet.

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 grenseforordningen (Schengen Border Code)

I henhold til artikkel 23 flg i dagens grenseforordning 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) inneholder flere endringsforslag til dagens ordning som beskrevet ovenfor. De viktigste endringsforslagene er:

- En generell regel om at Kommisjonen skal fatte beslutning om midlertidig gjeninnføring av grensekontroll basert på såkalt komitologiprosedyre, jmfør artikkel 33a (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:055:0013:0018:EN:PDF>).
- 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 på perioder a 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 foreslår 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 a 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:

http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20110916/1_EN_ACT_part1_v10.pdf

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 får stemmerett i spørsmålet om hvorvidt man skal innføre midlertidig grensekontroll; ei heller når det er tale om å gjeninnføre grensekontrollen på våre egne grenser.

Både under det polske og danske formannskapet har forslaget blitt drøftet på JI-rådsmøter, COREPER og i rådsarbeidsgruppen Schengen Acquis, 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 parlamenter har konkludert med at denne delen av forslaget ikke er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet.

På JI-rådsmøtet 7. juni ble det oppnådd enighet mellom medlemsstatene om et mandat for dialogforhandlingene 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 art 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, hvoretter Kommisjonen som en siste utvei kan fremme et forslag til rådсанbefaling 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 er status at rapporten til rapportør Weber har blitt vedtatt i LIBE-komiteen. Rapporten var opprinnelig satt på dagsordenen for plenumsbehandling i juli, men 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) gjennomfører en konsultasjonsprosedyre hvor gjeninnføringen diskuteres med Kommisjonen og berørte nabostater, jmfør artikkel 24. Dette gjøres ved at:
 - Den aktuelle medlemsstat notifiserer 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 COM 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 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 komitologiprosessen 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: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/559_en_en.pdf#zoom=100.

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/komitologi komite hvor alle landene deltar (også de assosierte landene). Man ser for seg at komiteen møtes cirka 6 ganger i året og at de avgir uttalelse med majoritet. Dersom det er uoverensstemmelse mellom Kommisjonen og komiteen oversendes saken til Rådet.
- Kommisjonen utarbeider flerårig program som skal dekke 5 år (artikkel 5), inneholdende en liste over de land som skal evalueres i denne perioden. Tanken er at hver Medlemsstat skal evalueres hvert 5 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 (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/860/860326/860326en.pdf).

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 COMs og MS' 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 endringsforslag 1 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 UKs 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 grensekodeksen 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 grenseforordningen, 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:

http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20110916/1_EN_ACT_part1_v6.pdf

Om behandlingen av forslaget i Parlamentet vises det til at Libe-komiteen vedtok imidlertid den 29. november 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 det reviderte forslaget fremlagt i september 2011 (herunder artikkel 14 og 15). Coelhos 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 JI-rådsmøter, COREPER og i rådsarbeidsgruppen Schengen Acquis, 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 JI-rådsmøtet 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 1-mandatevalueringer («søkerland») og 2-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 Coelho's rapport tatt av dagsordenen og votering for plenumssesjonen i juli.

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

Kommisjonen la 10. mars 2012 fram forslag til endringer i grenseforordningen (forordning 562/2006) med det formål å gjøre det lettere for personer å passere Schengen-områdets indre og ytre grenser. Forslagene er gitt på bakgrunn av 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 fraktestartøy i fart mellom havner innen Schengen-området. Se for øvrig forrige halvårsrapport.

Forhandlingene mellom Rådet og Parlamentet var på det nærmeste avsluttet da Parlamentet, som ledd reaksjon mot Rådets behandling av Schengen Governance-pakken, besluttet å stille behandlingen av fem lovsaker på is. Det avsluttende arbeidet med grenseforordningen ble rammet av dette. Brevvekslingen mellom det kypriotiske formannskapet og Parlamentets president i september åpnet for å ta opp igjen samtalene. På et møte 4. desember ble det konstatert enighet mellom Parlamentet og Rådet hvor førstnevnte i det store og hele hadde godtatt forslaget vedtatt av Rådet i juni. De formelle vedtakene vil imidlertid måtte vente til Parlamentets suspensjonsvedtak er fullt ut oppehvet.

1.3. EUROSUR

Under det kypriotiske formannskapet har saken i Rådet vært behandlet både i COREPER og i JHA Counsellors møter. I november ble Rådets mandat til forhandlingene med Parlamentet klar. Også Parlamentet fikk sitt mandat etter at votering over rapporten til rapportør Jan Mulder og tilhørende endringsforslag fant sted i LIBE-komiteen 27. november. De første dialogforhandlingene med

Parlamentet fant sted rett før jul og man håper å oppnå enighet så snart som mulig slik at EUROSUR kan være operativt fra 1. oktober 2013 som planlagt.

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 Acquis.

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 "situasjonsbilde"; 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 MEUR 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:

http://www.euo.dk/upload/application/pdf/e752d81a/COM_2011_873_EN_ACTE_f.pdf

1.4. SIS II

Arbeidet med neste generasjon Schengen Informasjonssystem har fortsatt også høsten 2012. 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 beskriver tidsplanen for implementeringen av SIS II, samt de tilhørende finansielle kostnader. I den nye kontrakten er oppstart av SIS II satt til første kvartal av 2013. Kostnadssiden er på 34,95 MEUR. Merkostnadene på vel 12 MEUR skal 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.

I løpet av høsten viste det seg at Finland hadde betydelige problemer med sitt nasjonale system. På rådsmøtet i desember ble det imidlertid opplyst at Finland sammen med Kommisjonen jobbet med å

finne en alternativ midlertidig løsning slik at SIS II kan bli implementert innen utgangen av mars 2013 som planlagt.

Noen land har også dette halvåret uttrykt en viss misnøye og skepsis til prosjektet, men det har ikke avstedkommet noen større politisk diskusjon.

1.5. 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. Justisministeren informerte Justis- og innenriksrådet om dette på møtet 7. juni.

Det har vært stor interesse for avtalen lokalt. Foreløpig erfaringer viser imidlertid at det er behov for noen praktiske tilpasninger. Hvilke muligheter man har for å gjennomføre slike tilpasninger innenfor de rammene Schengen-regelverket gir, vil bli vurdert nærmere våren 2013.

1.6. 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 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. Innholdet ble det redegjort for i forrige halvårsrapport. På møtet i JI-rådet 13. desember 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 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 utløses gjennom en komitologiprosedyre. I løpet av våren 2012 ble det oppnådd enighet mellom Rådet og Parlamentet om denne delen av forslaget.

Forhandlingene om en visumresiprositetsprosedyre ble det imidlertid ikke oppnådd enighet om under dansk formannskap. 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 2-3 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.)

Striden som oppstod mellom institusjonene som følge av Rådets vedtak om Schengens evalueringsmekanisme i juni i fjor fikk 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, er forhandlingene blitt vanskeliggjort.

I løpet av det kypriotiske formannskapet ble saken behandlet flere ganger i møter blant fagrådene, med samtaler med Parlamentet innimellom.

Striden gjaldt 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 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 et kompromissforslag. 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.

De rettslige tjenestene i Rådet og Kommisjonen har vurdert hvorvidt det er rettslig mulig å innføre en prosedyre som både inneholder beslutninger basert på gjennomføringsmyndighet og delegert myndighet. I utgangspunktet må beslutninger ha ulikt formål og ulikt innhold for å kunne begrunne slike ulike beslutningsregler. Rådets rettslige tjeneste har funnet at det foreliggende forslaget gir tilstrekkelig begrunnelse for å kunne operere med ulike beslutningsregler. Kommisjonen har vært mindre overbevist.

Formannskapet la opp til at COREPER skulle slutte seg til kompromissforslaget på et møte 17. desember. I dagene før gjorde imidlertid Kommisjonen det klart at den ikke kunne godta det. Dels mente Kommisjonen at kompromissets 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. Formannskapet fant at så ikke forelå. Saken ble derfor tatt av dagsordenen for COREPER, og arbeidet med hele forordning 539/2001 må fortsette under irsk formannskap. Mange medlemsland legger stor vekt på å få på plass en suspensjonsmekanisme for tilfeller av misbruk av visumfriheten og er innstilt på å strekke seg langt for også å oppnå enighet om resiprositetsmekanismen.

1.7. Øvrig visumsamarbeid

Utrullingen av Schengens visumdatabase (VIS) fortsatte i andre halvår. Etter at systemet først ble tatt i bruk i Nord-Afrika 11. oktober 2011, fulgte man opp med Israel, Jordan, Libanon og Syria 10. mai 2012. 2. oktober 2012 ble nye VIS rullet ut i Afghanistan, Bahrain, Iran, Irak, Jemen, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia og UAE. I løpet av 2013 skal VIS etter planen tas i bruk i ytterligere åtte regioner. Ekspertgruppen "Friends of VIS" vil fortsatt ha ansvar for å koordinere utrullingene av VIS, men spørsmålet om rekkefølgen for utrullingene er også forelagt visumarbeidsgruppen.

Kommisjonen fremmet 7. november 2012 flere initiativ på visumområdet. For det første la Kommisjonen fram en melding til Rådet og Parlamentet om hvordan den felles europeiske visumpolitikken kan brukes til å stimulere til økonomisk vekst i EU. Man tenker seg at vekst blant annet kan oppnås ved:

- Å stimulere til økt turisme gjennom lettelse i visumprosedyrene. Dette kan blant annet gjelde for visumsøkere fra land som Kina og India.
- Å styrke det lokale Schengen-samarbeidet (LCC). Kommisjonen legger fra en rapport om dette. Denne inneholder en rekke rekommandasjoner. I grove trekk ønsker Kommisjonen at de konsulære tjenestene ved medlemslandenes ambassader bidrar til en mer harmonisert praksis. Kommisjonen ønsker blant annet at LCC i større grad utnytter det handlingsrommet for viseringslettelse man har innenfor rammene av visumforordningen. På den måten antar Kommisjonen at presset mot EU for å inngå visumfasiliteringsavtaler avtar.
- Å gi visumfrihet til flere land. I denne omgang foreslår Kommisjonen å gjøre dette for 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 ble diskutert i visumarbeidsgruppen 27. november 2012. Mange land stilte seg positive til å gi visumfrihet for de nevnte øystatene. 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.

Etter påtrykk fra Norge ble det etablert en uformell ordning der Kommisjonen informerer de assosierte landene om pågående forhandlinger med tredjeland om viseringslettelse og liberaliseringer.

To nye visumfasiliteringsavtaler ble inngått høsten 2012. 28. juni 2012 ble revidert visumfasiliteringsavtale mellom EU og Moldova signert. 26. oktober 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. Sistnevnte vil trolig bli signert i begynnelsen av 2013 og ikrafttredelse for begge vil da bli noe senere i 2013. 17. desember 2012 ble en [avtale med Armenia](#) signert. Visumfasiliterings-avtalene 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 unødige opphold inngår liknende avtaler.

Samtidig med at Kommisjonen startet forhandlinger om en fasiliteringsavtale med Armenia, startet man forhandlinger med Aserbajdsjan. Her gjenstår noen få uavklarte spørsmål, men det er forventet at avtalen med Aserbajdsjan vil bli signert i løpet av 1. halvår 2013. Arbeidet med å revidere allerede inngåtte avtaler med Russland og Ukraina. Førstnevnte opprettholder kravet om at innehavere av russiske tjenestepass skal ha visumfrihet til Schengen-område, noe EU så langt ikke er villig til å gi.

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

korupsjon og internasjonal kriminalitet. Slike dialoger er startet opp med Kosovo, Georgia, Russland, Ukraina og Moldova.

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.

1.8. 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 (Tyskland, Frankrike, Nederland og Finland - for innlemmelse kreves enstemmighet). Begrunnelsen for blokkingen 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.

Sist saken ble drøftet reelt var rådsmøtet i desember 2011. Den gang forsøkte det daværende polske formannskapet 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 Nederland som viste til at det var nødvendig at de to landene kunne vise til nødvendige irreversible fremskritt innenfor korrupsjonsbekjempelse og "rule of law", og man så i så måte frem til den neste CVM-rapporten (Co-operation and Verification Mechanism). 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".

Det europeiske råd (hvor medlemslandenes stats-/regjeringssjefer møtes) bestemte på sitt møte i mars 2012 at man skulle komme tilbake til spørsmålet om Romania og Bulgarias Schengen-innlemmelse på JI-rådsmøtet i september 2012 med henblikk på avgjørelse.

Imidlertid ble det i mellomtiden utgitt en ny CVM-rapport hvor spesielt Romania fikk sterk kritikk. 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 og ikke å respektere domstolens selvstendighet. Rapporten stilte således spørsmål ved 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.

Saken om Romania og Bulgarias Schengen-inntredelse sto på dagsordenen for JI-rådsmøtet som ble avlyst i september under det kypriotiske formannskapet. Saken var også satt på dagsordenen for rådsmøtet i oktober 2012, men da bare som «state of play». Ingen reell diskusjon fant sted; de to landene ønsket en snarlig avgjørelse, og Formannskapet antydte ikke noen nærmere timeplan utover at de ville arbeide videre med denne saken.

Det har ikke vært noen utvikling i saken siden rådsmøtet i oktober. Saken ble heller ikke satt på dagsordenen som egen sak på rådsmøtet 6. desember. Dette må ses i sammenheng med at flere land nok vil studere den bebudede nye CVM-rapporten for Romanias del før man kan fatte en avgjørelse i saken. Neste mulighet for avgjørelse i saken vil således være i rådsmøtet i mars 2013. Om man da vil

fatte en avgjørelse vil trolig først og fremst være avhengig av innholdet i den nye CVM-rapporten som da er forventet utgitt.

1.9. Den finansielle modellen for innenriksområdet

Kommisjonen presenterte 15. november 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 traktatmessige hjemmelsgrunnlag, 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 ble under kyprisk formannskap hovedsakelig behandlet på Brussel-nivå, blant fagrådene og i COREPER. I COREPER 5. desember fikk 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 kriseberedskap. Et flertall ser ut til å støtte Formannskapets 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 midtveisvurderingen også skal vektlegge luftgrenser og antall visumsøknader. Det er nå flertall for å inkludere luftgrenser, men ikke visum.

Norge og de assosierte land skal 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, og et nytt møte kan forventes i februar 2013. Et viktig spørsmål i den forbindelse er hvordan de assosierte landene skal bindes til å anvende det horisontale instrumentet.

For Sveits er det av konstitusjonelle grunner ikke mulig å akseptere henvisningsregelen i ISF-forordningens artikkel 19. Henvisningsregelen gir for Sveits' del ikke noen gjennomføringsforpliktelse. Så lenge de assosierte landene ikke notifiseres om den horisontale forordningen som en Schengen-relevant rettsakt, må derfor gjennomføringen avtales særskilt. Dette kan gjøres innenfor rammene av den avtalen de assosierte landene uansett må inngå om deltakelsen i ISF. Norge har ikke tatt endelig stilling til hvorvidt henvisningsregelen i ISF-forordningen er tilstrekkelig.

Under det forberedende møtet med Kommisjonen framholdt Norge videre at de assosierte landenes finansielle bidrag skal baseres på Schengen-nøkkelen. Under forhandlingene om deltakelsen i Yttergrensefondet hadde Kommisjonen som utgangspunkt at de finansielle bidragene skulle være høyere, men aksepterte til slutt at Schengen-nøkkelen skulle legges til grunn. Kommisjonen antydte at man også for ISF vil kunne akseptere denne nøkkelen. Hvor store bidrag Norge må gi vil da avhenge av hvor stort ISF for grenser og visum blir. Etter Kommisjonens opprinnelige forslag foreslås det å avsette 3,52 milliarder euro til ISF (grenser og visum). Det synes imidlertid nå klart at EUs samlede langtidsbudsjett blir kuttet med mellom 50 og 100 milliarder euro. Dette får følger for ISF. Kommisjonen antydte under møtet med de assosierte landene at ISF vil bli redusert med mellom 120 og 130 millioner euro.

1.10 Personvernpakken

Arbeidet med personvernpakken går sakte fremover i Rådet. I forhandlingene møter Norge i DAPIX-arbeidsgruppen sammen med de andre Schengenassosierte landene Island, Liechtenstein og Sveits. Man har kommet lengst i arbeidet med forslaget til en ny personvernforordning i arbeidsgruppen. Forordningsutkastet skal erstatte det gjeldende personverndirektivet (95/46/EF) som er tatt inn i EØS-avtalen og som i norsk rett er gjennomført i personopplysningsloven. Man har til nå dels konsentrert seg om visse horisontale spørsmål, som delegert lovgivningskompetanse til Kommisjonen og balansen mellom personvern og den næringsdrivendes administrative byrder. Videre har forordningens anvendelse på offentlig sektor vært et tilbakevendende tema. Til dels har man foretatt en artikkel gjennomgang av forordningen. Til tross for at arbeidet med forordningen har vært prioritert fra det kypriotiske formannskapetets side, har arbeidet som nevnt gått sakte fremover. Også det irske formannskapet prioriterer arbeidet med personvernpakken og har satt opp et intensivt arbeidsprogram for våren 2013. Arbeidet med personverndirektivet, som skal erstatte den tidligere rammebeslutningen har gått betydelige tregere og man har heller ikke her kommet særlig langt i Rådets arbeidsgruppe. Man har gått frem artikkel for artikkel og til nå dekket rundt 20 artikler. Dels er det en skepsis blant flere medlemsstater til at man skal foreta revisjonen nå, all den tid det gjeldende regelverket ikke har virket mer enn kort tid – flere medlemsstater har endog ikke gjennomført regelverket i nasjonal rett.

I Parlamentet har rapportøren for forordningen, Jan-Phillipp Albrecht (De Grønne/DE, LIBE) og rapportøren for direktivet Dimitrios Droutsas (S&D/EL, ITRE) presentere sine utkast til rapporter. Parlamentarikerne har i plenum gitt uttrykk for at de ikke er fornøyd med dagens regelverk og de største partigruppene har vært svært kritisk til at Rådet ikke har vist større vilje til fremgang i behandlingen av direktivet. Det har også vært gitt uttrykk for at en vedtakelse av direktivet er en forutsetning for videre samarbeid på politi- og justisområdet, eksempelvis EPNR (European Passenger Name Record). I Parlamentet er tidsskjemaet betydelig mer ambisiøst enn blant medlemsstatene. Parlamentet har som ambisjon at man skal være klar til trialogforhandlinger i løpet av mai 2013. Gitt fremgangen i Rådet synes denne fremdriftsplanen vel optimistisk.

For Norge har det til dels vært en utfordring at personverndirektivet klart er å anse som Schengenrelevant, mens Schengenrelevansen for forordningen er omstridt. Kommisjonen anførte i sitt forslag at forordningen representerer en videreutvikling av Schengen Acquis. Rådets juridiske tjeneste har på sin side anbefalt at Rådet sletter fortalepunktet som angir at forordningen er Schengenrelevant med den begrunnelsen at forordningen i hovedsak er et indremarkedsregelverk. Norge har imidlertid stått på at vi har rett til å delta i drøftelsen av nytt regelverk som representerer en videreutvikling av Schengen Acquis etter vår assosieringsavtale og at det i utgangspunktet ikke er rom for graderinger av Schengensrelevansen. COREPER har imidlertid besluttet at de assosierte landene skal få delta i behandlingen av forordningen på arbeidsgruppenivå. Når personvernpakken som en enhet settes på dagsorden, har det vært en utfordring å sørge for at man får delta i drøftelsene, tatt i betraktning at de fleste medlemsstater i EU ikke er oppmerksomme på grensegangen her. I drøftelsen av direktivet og forordningen vil man gjerne ikke skille klart mellom de to instrumentene og referere til begge. Dersom Norge ikke får delta i Rådets behandling av den samlede personvernpakken er det uheldig at pakken som sådan settes på dagsorden siden vår rett til å delta på alle nivåer i behandling av direktivet ikke er omtvistet.

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 de forslagene som ble rammet av suspensjonen fra Parlamentet sommeren 2012. Det har derfor ikke vært noen fremdrift i denne saken under det kypriotiske formannskapet, da Parlamentet krever at man finner en tilfredsstillende løsning på Schengen Governance før man går videre i forhandlingene om EPNR. For helhetens skyld inntas derfor kapittelet fra halvårsrapporten for første halvdel 2012 og som viser status i saken:

2.1.1 EPNR pr. sommeren 2012

Forslaget om å etablere et europeisk PNR-system (EPNR) har vært en prioritert sak for danske formannskapet. På JI-rådsmøtet 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 trialogforhandlingene med Parlamentet, se

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st08/st08916.en12.pdf>.

I sluttspurten var det spesielt to temaer som ble drøftet i Rådet: 1) lagringstid og 2) adgangen til å inkludere intra-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 de-anonymiseres i spesielle og konkrete tilfeller. Bestemmelsene vedrørende lagringstid er nærmere beskrevet i artikkel 9.

Kommisjonens forslag åpnet ikke for å inkludere intra-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 hvert enkelt medlemsstat å avgjøre om de ønsker å inkludere slike flyvninger og eventuelt hvilke intra-EU flyvninger de ønsker å inkludere. Det er altså ikke et krav om at samtlige intra-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:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/pr/891/891415/891415en.pdf

Det kanskje mest interessante endringsforslaget fra rapportørens side er å inkludere intra-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 intra-EU, innebærer forslaget fra rapportøren 100 % dekning også på flyvninger intra-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 % dekning fra første dag, i stedet for en gradvis økning til 100 % over fire år som foreslått av Kommisjonen (artikkel 16). Dette vil i så fall bety både økonomiske og tekniske utfordringer for MS 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 intra-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: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2011_32_en.pdf. 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 o.l.
- 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 intra-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

I oktober ble Rådets mandat til de kommende dialogforhandlingene med Parlamentet vedtatt av COREPER. 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.

Om behandlingen 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 unnløst 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». Rapportør i saken er Monica Luisa Macovei (Kristendemokratene, Ro)

Første dialogmøte ble avholdt 18. desember. Både Parlamentet og Rådet ønsker en snarlig avtale, jamfør at dette er nødvendig for å sikre enighet om den såkalte asylpakken.

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 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 fingeravtrykksdata (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 fingeravtrykksdata 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 skal være 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 fingeravtrykksdata 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 fingeravtrykksdata 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 acquis 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: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/com_2012_254_final_1_en_act_part1_v13_en.pdf#zoom=100

3. Utvalgte aktuelle temaer på migrasjons- og asylfeltet

3.1 Felles europeisk asylsystem (CEAS)

Det europeiske råds mål om å gjennomføre fase to av Det felles europeiske asylsystemet innen utgangen av 2012 ble ikke oppnådd, selv om det også i annet halvår var framgang for flere av rettsaktene. Som nevnt i forrige halvårsrapport, var man nær ved å oppnå enighet om to rettsakter under dansk formannskap, Dublin-forordningen og mottaksdirektivet. De siste gjenstående åpne spørsmålene ble ryddet av veien under kypriotisk formannskap i juli. Dermed gjenstod to rettsakter – Eurodac-forordningen og prosedyredirektivet.

Det kypriotiske formannskapet og representanter for Parlamentets LIBE-komite ble tidlig i juli enige om hovedlinjene i en kompromisstekst for Dublin-forordningen. Denne ble bekreftet av COREPER 18. juli og av LIBE-komiteen gjennom en prøveavstemning 19. september. Denne enigheten omfattet imidlertid ikke forordningens komitologi-bestemmelser. Forhandlinger om dette fortsatte utover høsten. 27. november ble enighet om også dette slått fast både av COREPER og LIBE-komiteen.

Justis- og innenriksrådet sluttet seg til dette som et A-punkt på sitt møte 6. desember. De formelle vedtakene både i Rådet og Parlamentet vil imidlertid først bli tatt tidlig i 2013. Forordningen trer i kraft 20 dager etter offentliggjøring i *Official Journal*. Forordningen kommer til anvendelse 6 måneder deretter.

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 varsler og som gjennomfører i handlingsplanene.

Det ble også oppnådd enighet mellom Formannskapet og LIBE-komiteen om [mottaksdirektivet](#) tidlig i juli. Justis- og innenriksrådet bekreftet dette på sitt møte 25. oktober. Parlamentet har lagt opp til en debatt om dette den 16. januar 2013, votering i LIBE-komiteen dagen etter og plenumsvotering 5. februar 2013. Det nye direktivet inneholder blant annet klarere (og strammere) regler for når asylsøkere skal kunne interneres. Internering skal bare være mulig etter en individuell vurdering, der det må godtgjøres at mindre frihetsberøvende ordninger ikke kan sikre nødvendig sikkerhet og effektivitet. Internering kan videre bare skje på grunnlag av spesifikke kriterier. Videre styrkes mottaksstandarden for sårbare grupper, deriblant enslige mindreårige, og asylsøkere skal gis raskere adgang til arbeidsmarkedene.

Med enighet om Dublin-forordningen og mottaksdirektivet, gjenstår det bare å bli enige om Eurodac-forordningen og prosedyredirektivet.

Kommisjonen la i juni 2012 fram et revidert forslag til endring av [Eurodac-forordningen](#). I det reviderte forslaget ble rettshåndhevende myndigheter på visse vilkår gitt adgang til å søke i fingeravtrykkregisteret for asylsøkere i arbeidet mot terrorisme og alvorlig kriminalitet. I oktober 2012 sluttet Justis- og innenriksrådet seg til forslag til mandat for forhandlinger med Parlamentet. For Parlamentets del stemte LIBE-komiteen over sitt forhandlingsmandat 17. desember. Komiteen kunne godta at rettshåndhevende myndighet fikk adgang, men til strengere vilkår. Se kapittel 2.2. Det er forventet at trialog-forhandlinger vil komme i gang tidlig i 2013.

Prosedyre-direktivet er den rettsakten i asylpakken det har vært vanskeligst å oppnå enighet om. Forhandlingene mellom Rådet og Parlamentet antas imidlertid nå å være inne i den avsluttende fasen. Et viktig diskusjonspunkt gjelder bruk av hasteprosedyre; når skal hasteprosedyrer kunne anvendes, hvilke rettssikkerhetsgarantier skal inkluderes og skal det gjøres unntak for sårbare søkergrupper?

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. Et møte ble avholdt i komiteen 22. oktober. Der redegjorde Formannskapet og Kommisjonen for status i forhandlingene med Parlamentet.

Med stort flertall (584 mot 41, mens 58 avstod) vedtok Parlamentets plenumforsamling 11. september en [resolusjon om europeisk solidaritet på asylområdet](#). Se også [pressemelding](#). Plenumsforsamlingen følger her innstillingen fra LIBE-komiteen, som ble omtalt i rapporten for første halvår 2012.

Utgangspunktet for Parlamentets arbeid med dette er Kommisjonens melding av 2. desember 2011 (COM(2011)835). På dette grunnlaget vedtok Justis- og innenriksrådet konklusjoner 8. mars 2012.

I spørsmålet om omfordeling av flyktninger landene imellom gikk Parlamentet lenger enn Rådet. Rådet nøyde seg med å be om en evaluering av pilotprosjektet for relokalisering av flyktninger fra Malta. Parlamentet anmoder Kommisjonen å fremme lovforslag som inneholder en nøkkel for omfordeling av flyktninger i situasjoner der medlemsland blir utsatt for stort press.

Videre ba Parlamentet Kommisjonen om å utrede mulighetene for et felles europeisk saksbehandlingssystem, at det avsettes tilstrekkelige midler til asylformål over EUs budsjett og at EASOs rolle styrkes.

3.2 Støttekontoret for asyl (EASO)

EUs støttekontor for asyl (EASO) ble besluttet vedtatt ved en forordning høsten 2009. 19. juni 2011 ble kontoret innviet i Valletta, Malta. Hovedformålet 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. Våren 2012 ga Justis- og innenriksrådet EASO nye oppgaver, først og fremst knyttet til utviklingen av en mekanisme for tidlig varsling. Det innebærer at EASO fortløpende skal innhente data 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.

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. På høsten ble et nytt møte avholdt 10. oktober.

De assosierte landene har forhandlet sammen. Landene har hatt noe ulike posisjoner og ulike krav. Dette kan ha forsinket prosessen noe. I desember 2012 la Kommisjonen fram et siste forslag til tekst. Det arbeides for å nå enighet om dette tidlig i 2013.

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).

På styremøtet i EASO i november ble de assosierte landene for første gang invitert, men bare til utvalgte dagsordenpunkt. Det samme gjelder for styremøtet i februar 2013. For øvrig deltar Norge i EASOs arbeid med landkunnskap. Et første arbeid om dette ble avsluttet før sommeren og resulterte i en rapport om forhold i Afghanistan. Norge, ved Landinfo, deltok aktivt i dette arbeidet. Med denne ble det også lagt en metodisk mal for arbeidet med landkunnskap. For øvrig ga EASO i juli ut sin første [årsrapport](#) (for 2011) som gir oversikt over den asylpolitiske utviklingen i EU.

3.3 Lovlig innvandring – arbeids- og familieinnvandring

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.

Noen nye forslag til lovgivning på arbeidsinnvandringsområdet ble ikke tatt høsten 2012, og forhandlingene om tidligere forslag ble ikke avsluttet. Dette gjelder forslagene til direktiv for henholdsvis [sesongarbeid](#) og [selskapsinterne omplasseringer](#). Finanskrisens har satt sitt preg på arbeidsinnvandringsagendaen, og innvandring er også et politikkområde hvor nasjonal suverenitet tradisjonelt står sterkt. Dialogforhandlinger mellom Rådet og Parlamentet fortsatte i 2. halvår 2012. Det var framgang på flere punkter, men ikke tilstrekkelig til at forhandlingene kunne avsluttes.

Formålet med forslaget om et direktiv for sesongarbeid er å bringe slikt arbeid inn i mer ordnede 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 enn 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.

Kommisjonen gjennomførte i første halvår 2012 en omfattende høring om [reglene for familiegjenforening](#). Kommisjonen viste til at et direktiv om familiegjenforening ble vedtatt i 2003 (2003/86), men anså at dette i liten grad hadde hatt en harmoniserende effekt. Kommisjonen ba derfor høringsinstansene om det var ønskelig med nye regler på EU-nivå som i større grad sikret lik praksis.

Uttalelsene fra medlemslandene var klart lunkne. De ønsket ikke å starte nye lovgivningsprosesser på EU-nivå, men i stedet å intensivere (sam)arbeidet for å styrke implementeringen av gjeldende regler og hindre misbruk. Kommisjonen har svart med å gjøre det klart at man i større grad vil følge landenes gjennomføring av direktivet fra 2003, og utelukker ikke at man vil gå til sak mot land som finnes å ha gått ut over allerede vedtatte regler. Det var imidlertid liten aktivitet på dette området høsten 2012.

3.4 Ulovlig innvandring

Situasjonen ved Schengenområdet yttergrenser viste i 2. halvår enkelte positive tendenser. Det samlede tallet på irregulære grensepasseringer gikk ned med 40 %. Dette hadde hovedsakelig sammenheng med at situasjonen i Middelhavet ble normalisert etter den «arabiske vår» i 2011. Tallet på irregulære passeringer av den gresk-tyrkiske landegrensen gikk også betydelig ned. Dette settes i sammenheng med økt utplassering av grensevakter. Dette viste at en tilpasset kontrollinnsats ga resultater.

Arbeidet med [Handlingsplanen mot migrasjonspresset](#) fortsatte i 2. halvår. Den positive utviklingen ble delvis tilskrevet egen innsats, og dette ga grunn til forsterket innsats. Mange av tiltakene i planen var ved halvårets slutt ennå ikke satt ut i livet. Oppfølgingen koordineres innenfor rammene av Den strategiske komiteen for innvandring, grenser og asyl (SCIFA). Mindre justeringer ble gjennomført, blant annet introduserte man et punkt om at man skulle dra lærdom av den vellykkete innsatsen mot den irregulære migrasjonen fra Nordvest-Afrika for noen år siden. For øvrig ble returarbeidet særlig fokusert av det kypriotiske formannskapet.

Flere av landene som hadde påtatt seg et overvåkings- og koordineringsansvar gjennomførte høsten 2012 spørreundersøkelser for å ta rede på hva de enkelte medlemslandene har foretatt seg og hva som planlegges gjort. Resultatene av disse undersøkelsene vil bli presentert og fulgt opp i første halvår 2013.

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 visumfasiliteter. 13 tilbaketakelsesavtaler er så langt trådt i kraft.

Ingen nye tilbaketakelsesavtaler ble inngått i 2. halvår. Som nevnt i forrige halvårsrapport, ble tilbaketakelsesavtalen med Tyrkia parafert i juni 2012. Da Tyrkia gjorde det klart at landet ikke ville signere avtalen før det ble etablert en troverdig prosess med sikte på visumliberalisering for tyrkiske borgere, fikk Kommisjonen i oppdrag å utarbeide et opplegg for en [migrasjonspolitisk dialog med Tyrkia](#), som skulle inkludere en rekke justis- og innenrikspolitiske emner, ikke minst en handlingsplan med sikte på visumfrihet. Det var ventet at dialogen ville komme i gang og at tilbaketakelsesavtalen skulle bli signert i løpet av høsten 2012. Så skjedde ikke. Kommisjonen utarbeidet et opplegg, men det var vanskelig å oppnå full enighet med Rådet om dette. Et spørsmål som ble diskutert, var hvorvidt EU skulle kreve at Tyrkia tilpasset seg EUs regler for hvilke tredjeland som skal være visumpliktige. Bakgrunnen var at en betydelig andel av irregulære migranter over den tyrkisk-greske grensen er personer som har visumfri adgang til Tyrkia.

Rådet ønsker i utgangspunktet ikke å gi bindende løfter om visumliberaliseringer før man har en velfungerende tilbaketakelsesavtale i bunnen, men skal i dette tilfellet ha akseptert samtidighet; at løfte om en migrasjonspolitisk dialog, som omfatter et «veikart» for visumliberalisering, samtidig med at tilbaketakelsesavtalen signeres. Det er uklart hvorvidt et kypriotisk EU-formannskap har gjort det vanskeligere å inngå en så vidt sensitiv avtale for Tyrkia. Arbeidet fortsetter uansett med en viss optimisme under irsk formannskap. Avtalen har, som andre tilbaketakelsesavtaler, en klausul der Tyrkia anmodes om å inngå tilsvarende avtale med Norge og de andre Schengen-assosierte landene.

De nye forhandlingsmandatene Kommisjonen fikk våren 2012 (med Armenia og Aserbajdsjan), ble fulgt aktivt opp i 2. halvår. Ved årets slutt var det lite som gjenstod hva gjelder Armenia, noe mer hva gjelder Aserbajdsjan. For begge har man parallelt forhandlet om visumfasiliteter.

Det danske formannskapet startet våren 2012 en prosess med sikte på å avklare hvilke nye tredjeland Kommisjonen burde gis mandat til å framforhandle tilbaketakelsesavtaler med. Dette ble gjort i Returarbeidsgruppen. Forslagene til land spriket betydelig. Resultatene ble formidlet til SCIFA, som diskuterte det på sitt møte i november. Det var her gjennomgående stor skepsis til å gi Kommisjonen nye forhandlingsoppdrag. Noe av grunnen var at flere medlemsland hadde velfungerende bilaterale eller trilaterale avtaler med land andre land ønsket en EU-avtale (først og fremst Afghanistan). EU-forhandlinger ville her snarere kunne skape flere problemer enn de løser. Men om det er en lunken holdning blant medlemslandene til å starte nye forhandlinger, er det bred støtte til et forsterket arbeid for å sørge for god gjennomføring av allerede inngåtte avtaler. For tiden er det stor misnøye med hvordan avtalen med Pakistan fungerer. Flere medlemsland vil sammen med Kommisjonen engasjere seg aktivt i Den felles tilbaketakelseskomiteen som avtalen etablerte for nettopp å sørge for en god gjennomføring.

3.6 Utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitikk

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.

Som vist til i forrige halvårsrapport, vedtok Rådet 29. mai 2012 et sett [konklusjoner](#) på bakgrunn av Kommisjonens [melding om utenlandsdimensjonen i EUs migrasjonspolitik](#) (COM(2011)743): ***Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)***.

I konklusjonene sa Rådet blant annet at man vil prioritere å inngå **mobilitetspartnerskap** med land i naboskapene. I utgangspunktet er det altså nå lite aktuelt for EU å inngå mobilitetspartnerskap med opprinnelsesland utenfor naboskapene. Hittil er det inngått partnerskap med Moldova, Georgia og Armenia, i tillegg til Kapp Verde. For tiden arbeides det for å etablere partnerskap med Tunis og Marokko. Kommisjonen hadde stilt i utsikt at enighet om slike ville foreligge på sensommeren 2012. Dette skjedde ikke. Årsakene til det er flere. Generelt kan man si at EU i dagens økonomiske situasjon ikke har sett seg i stand til å innfri de forventningene de nordafrikanske landene har hatt til at det ble lagt til rette for mer mobilitet mellom disse landene og EU, verken i form av mer arbeids- eller familiemigrasjon. Kommisjonen har pekt på at det er vanskelig for en EU-institusjon å forhandle om dette ettersom det å utstede slike tillatelser er nasjonal kompetanse. De afrikanske landene har på sin side vært tilbakeholdne med å påta seg økt ansvar for grense- og migrasjonskontroll. Alle er i utgangspunktet innforstått med at mobilitetspartnerskapene må balansere partenenes ulike interesser og mål, men å finne det riktige balansepunktet er vanskelig. Dialogen må likevel i seg selv sies å være positiv, og den har ført til at flere konkrete prosjekter er satt i gang.

Kommisjonen har ønsket å innlede tilsvarende dialoger med Egypt og Libya når den politiske situasjonen i disse landene skulle tilsi det. Så har hittil ikke vært tilfelle. På den annen side innledet Kommisjonen i desember forberedende samtaler med sikte på å etablere et partnerskap med Jordan. Videre har Kommisjonen tatt initiativ til samtaler om noe løsere partnerskap med India, Kina og Sør-Afrika. Dette har fra EUs side vært motivert av det forhold at disse landene har spesialisert arbeidskraft som på sikt kan være av interesse for EUs medlemsland. Under en høring i regi av det britiske Overhuset 6. november opplyste generaldirektør Stefano Manservigi i DG Home at Kommisjonen vurderer tilsvarende for land med stor innvandrerbefolkning i EU: Nigeria, Ghana, Bangladesh og Filippinene. Slike former for migrasjonspartnerskap betegnes nå som «*Common Agenda for Migration and Mobility*», og de er altså løsere og mindre forpliktende enn mobilitetspartnerskapene som inngås med land i naboregionene.

I tilknytningen til den aktuelle krisen i Syria forberedte Kommisjonen høsten 2012 et omfattende hjelpeprogram innenfor rammene av GAMM. En viktig del av dette er et **regionalt beskyttelsesprogram**. Det sikter først og fremst på å styrke kapasiteten til å gi beskyttelse i regionen, men åpner også for gjenbosetting til EU-land. Programmet utvikles i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger.

På et bilateralt møte mellom Norge og Kommisjonen i oktober redegjorde generaldirektør Manservigi for status for GAMM-arbeidet. Han stilte seg også positivt til eventuelle norske ønsker om å ta del i aktiviteter innenfor rammene av kommende mobilitetspartnerskap med land i Nord-Afrika og et eventuelt regionalt beskyttelsesprogram i Midtøsten. Deltakelsen i slike partnerskap/program er åpen blant EUs medlemsland. Det skjer på frivillig grunnlag. Samtidig skjer gjennomføringen i samarbeid med både internasjonale organisasjoner og tredjeland.

I tillegg til mobilitetspartnerskap på landnivå har EU løpende regionale migrasjonspolitiske dialoger. Det er i alt 7 slike, og de er delvis overlappende. 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. Som en oppfølging av handlingsplanen av november 2011 ble det høsten 2012 satt i gang arbeidsgrupper for de ulike temaområdene; lovlig migrasjon (Budapest i september), internasjonal beskyttelse og asyl (Stockholm i oktober) og ulovlig migrasjon (Kiev i november).

Arbeidsgruppene vil sette i gang pilotprosjekt på de ulike områdene. Norge deltok ikke på disse, men kan, om ønskelig, slutte seg til arbeidet innenfor rammene av Praha-prosessen på et senere tidspunkt.

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 minstermøte ble avholdt i Rabat i 2006, og det er senere fulgt opp av minstermøter 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. For Norge framstår rutene fra Øst-Afrika som viktigere, og Norge har i liten grad engasjert seg i Rabat-prosessen.

4. Enkelte rettsakter på justisområdet innenfor EØS-avtalen

4.1 Europeisk salgslov

Kommisjonens forslag til en for partene frivillig salgslov som etter forslaget skal kunne benyttes i grensekryssende avtaler mellom en næringsdrivende på den ene siden og en forbruker eller en såkalt liten- eller mellomstor bedrift på den andre siden er for tiden til behandling i Rådet og Parlamentet. Mens man i Parlamentet generelt er positive til tanken om en europeisk salgslov, finner man betydelig skepsis blant medlemsstatene. Blant annet har det vært skepsis knyttet til det rettslige grunnlaget for forordningen som har vært anført av Kommisjonen. I Kommisjonen har man forhåpninger om at forhandlingene om forordningen kan sluttføres innen utgangen av 2014. Forslaget innebærer en felles europeisk kontraktsrett som omfatter avtaleinngåelsen, avtaletolkning, pre-kontraktuelle informasjonsforpliktelser, mangelsbeføyelser, tilknyttete tjenesteavtaler, urimelige avtalevilkår, digitale tjenester og foreldelse av krav i forbindelse med kontrakten, samt erstatningskrav og rentekompensasjon. For de spørsmål som ikke reguleres av forordningsforslaget må løsninger søkes i nasjonal rett i samsvar med alminnelige regler om lovvalg. Medlemsstatene kan etter forslaget tillate at instrumentet også brukes på rent nasjonale kontrakter.

Rent teknisk er forslaget delt i to deler: En relativt kort forordning med de overordnede politiske spørsmålene knyttet til en frivillig europeisk salgslov og et omfattende vedlegg hvor de materielle kontraktsrettslige reglene er plassert.

Klaus Henri Lehene (EPP/DE, JURI) er rapportør for forslaget. I Parlamentet har man til nå konsentrert seg om en rekke ulike workshop for å fokusere særskilt på de ulike delene av det materielle forslaget. Hensikten er å finne ut hvilke regler man trenger for på en enklest mulig måte legge til rette for et kontraktsrettsregime som kan benyttes ved grensekryssende handel. Videre har man fått uttalelser fra juridiske ekspert om forholdet mellom forslaget til en europeisk salgslov og Rom I-forordningen artikkel 6 om lovvalg ved forbrukerkontrakter (Rom-forordningene om lovvalg ikke en del av EØS-avtalen).

Nærmere om bakgrunnen for EUs arbeid med kontraktsretten finnes i regjeringens EØS-notat: <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2006/nov/eus-arbeid-med-utvikling-av-kontraktsret.html?id=613942>

4.2 Realkredittdirektivet

Kommisjonen fremmet forslaget til et **realkredittdirektiv** 31. mars 2011. Direktivet har til hensikt å styrke forbrukerbeskyttelsen ved kreditt sikret med pant i fast eiendom, samtidig som direktivet skal bidra til å hindre nye finanskriser ved å sørge for at finansinstitusjonene ikke tar for stor risiko ved

realkreditt til forbrukere (hindre boliglånsbobler i økonomien). Direktivet vil på sentrale punkter innføre lignende regler for realkreditt som ble innført for usikret forbrukerkreditt ved forbrukerkredittdirektivet. For Norge har det vært et sentralt moment å sikre at regelverket om realkreditt i stor grad samsvarer med de tilsvarende reglene i forbrukerkredittdirektivet. Dette fordi Norge valgte å gi reglene om forbrukerkreditt tilsvarende anvendelse på realkreditt i visse henseende. Flere medlemsstater har i større eller mindre grad foretatt en tilsvarende utvidelse av forbrukerkredittregelens virkeområde og Norge har dermed god støtte i Rådet for sine viktigste standpunkter.

Rapportør i Parlamentet, Antolín Sánchez Presedo (S&D/ES, ECON), presenterte sin rapport 29. juli 2011 (ECON). Komiteen voterte over rapporten 11. oktober 2012. Imens pågår dialogforhandlinger mellom Parlamentet og Rådet. Nærmere informasjon om innholdet i Kommisjonens forslag og norske standpunkter finnes i regjeringens EØS-notat:

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2007/apr/realkreditt-i-eu.html?id=578370>

4.3 Samordningsmekanisme for sivil beredskap

Arbeidet med en ny **samordningsmekanisme for sivil beredskap** har synliggjort skillelinjer mellom medlemsstatene som ti dels sammenfaller med skillelinjer som har oppstått mellom Sør- og Nord-Europa i forbindelse med den økonomiske krisen. Det er en generell enighet mellom medlemslandene om at EU skal styrke sin evne til å håndtere sivile kriser som oppstår og at medlemsland skal vise solidaritet og yte bistand ved behov. Det har imidlertid vært noe uenighet om i hvor stor grad medlemsstater på forhånd skal forplikte seg til å stille med ressurser i samordningsmekanismen og i hvilken grad EU selv skal ha operative ressurser tilgjengelig. Enkelte medlemsstater frykter at andre vil unngå å bygge opp den nødvendige kapasiteten i sin egen sivile beredskap i forvisning om at andre medlemsstater eller EU vil komme til unnsetning i en nødsituasjon gjennom samordningsmekanismen og at disse medlemsstatene dermed blir «gratispassasjerer». På sin side har det særlig blant de stater som er hardt rammet av den økonomiske krisen vært et ønske om større bistand fra Unionen på det sivile beredskapsområdet. For flere medlemsstater har det også fremstått som kontroversielt at forslaget har innebåret at man bare kan nekte å yte bistand med forhåndsinnmeldte ressurser til samordningspoolen dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Det fremstår som problematisk at man skal måtte yte bistand til andre stater i en situasjon hvor en medlemsstat selv vil ha behov for utstyret for å dekke sin egen beredskap i gitte situasjoner og at man dermed må ha en kvalifisert begrunnelse for ikke å sende bistand til andre stater. Nordeuropeiske statene har stått bestemt på at det må være opp til det enkelte land å vurdere om man faktisk skal sende bidrag i en gitt situasjon. Det siste kompromissforslaget fra kypriotene og det første forslaget utarbeidet av det irske formannskapet som kom rett over nyttår synes å ivareta dette.

Videre innebærer forslaget til ny samordningsmekanisme at de enkelte stater skal bidra med risikoanalyser av beredskapssituasjonen. Det har vært uenighet om hva slags informasjon medlemsstatene skal være forpliktet til å formidle, eksempelvis graden av sensitive opplysninger som inngår i en slik vurdering og omfanget av analysen. Når det gjelder dette spørsmålet om medlemsstatenes risikovurdering og de rapporteringer som skal gjøres på dette området ser det ut til man nå å ha nådd tilstrekkelig enighet om en tekst slik den nå fremkommer i utkastet fra det irske formannskapet.

Det vanskeligste spørsmålet er fremdeles økonomisk bidrag på unionsnivå for å fylle huller som identifisert i beredskapen i ett enkelte medlemsland og i hvilken grad Unionen skal yte bidrag til transport av materiell som det blir anmodet om i en gitt situasjon.

For Norge blir deltakelsen i mekanismen sett på som viktig, både av hensyn til felles trening og analyser men også politisk er beredskap satt høyt på dagsorden. Kostandene ved deltakelsen i mekanismen ligger imidlertid an til å øke betydelig for Norges del, siden fordelingen av kostnadene knyttes til de enkelte staters BNP. Det er derfor prioritert oppgave å forsøke å skape et visst samsvar mellom hva man bidrar med av økonomiske midler i mekanismen og det man får igjen for deltakelsen.