

EUs JUSTIS- OG INNENRIKSOMRÅDE

Oppsummering for perioden 1.september 2013 – 1. juli 2014

Justisrådene Astrid Solhaug, Thomas Hansen og Torill Myhren

Innholdsfortegnelse

Innledning	3
 1. Schengen-relevante saker	 5
1.1. Nye finansieringsinstrumenter	5
1.2. Smarte grenser.....	6
1.3. Personvernpakken	8
1.4. VISUM	10
1.5. EUROSUR	13
1.6. SIS II	14
1.7. EU-Lisa	14
1.8. Sjøoperasjoner	15
1.9. Frontex	15
1.10. Schengen Governance	16
1.11. Romania og Bulgarias Schengen-søknad.....	19
 2. Utvalgte aktuelle forslag og tiltak på politifeltet som ikke er Schengen-relevante	 21
2.1. EPNR – EU Passenger Name Record.....	21
2.2. Rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac.....	23
2.3. ISS (Internal Security Strategy)	24
2.4. Forslag til ny Europol-forordning	25
2.5. Datalagringsdirektivet.....	26
2.6. Den europeiske arrestordre	27
 3. Utvalgte aktuelle temaer på migrasjons- og asylfeltet	 27
3.1. Task Force Mediterranean.....	27
3.2. Handlingsplan – Migrasjonspresset	29
3.3. CEAS- Common European Asylum system	30
3.4. Støttekontoret for asyl (EASO)	32

3.5. Lovlig innvandring – arbeidsinnvandring	33
3.6. Retur	34
4. Samfunnssikkerhet og beredskap	36
4.1. EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering	36
4.2. Beskyttelse av kritisk infrastruktur – EPCIP /European Program for Critical Infrastructure Protection	37
4.3. Bekjempelse av spredning av farlige stoffer og eksplosiver – CBRNE	39
4.4. Produktsikkerhet, markedstilsyn og regelverksutforming - EØS.....	40
4.5. Klimatilpasning og forebyggende samfunnssikkerhet	41
5. Krisehåndtering.....	42
5.1. Konsulært samarbeid under kriser og katastrofer.....	42
5.2. Sivil-militære aspekter i et justis- og innenriksperspektiv	43

Innledning

Justisrådene Thomas Hansen, Astrid Solhaug og Torill Myhren tiltrådte sine stillinger ved den norske EU-delegasjonen i Brussel 1. september 2013. Kjerneområdene i justisrådenes arbeidsoppgaver er som følger:

Thomas Hansen: samfunnssikkerhet og beredskap, krisehåndtering, Frontex.

Astrid Solhaug: organisert kriminalitet, indre sikkerhet, personvernpakken.

Torill Myhren: asyl/migrasjon, visum og grenser.

Listen over arbeidsoppgaver er ikke uttømmende.

Justisrådene arbeider hovedsakelig med oppgaver innen sine respektive områder, men siden flere av oppgavene har en klar grenseflate mot hverandre, er det på noen områder hensiktsmessig å jobbe i team. Justisrådene mener det er viktig å se helheten i oppgavene på justis- og innenriksområdet for å kunne koordinere arbeidet best mulig. Et slikt teamarbeid har kostet noe tid og ressurser, men det anses som en nyttig og hensiktsmessig investering for det videre arbeidet.

Task Force Mediterranean (TFM), som ble opprettet høsten 2013 (se punkt 3.1. nedenfor) er et eksempel på et saksområde som omfatter flere fagområder. Selv om TFM hovedsakelig dreier seg om spørsmål knyttet til håndtering av migrasjonsstrømmer, har det sterke elementer av organisert kriminalitet, redning av liv og Frontex operasjoner.

En rekke større saker har vært på dagsorden siden justisrådene startet i september 2013, og de viktigste sakene blir omtalt i rapporten.

Innledningsvis kan det være verdt å nevne tre forhold som forventes å kunne få betydning for arbeidet med saker på justis- og innenriksfeltet i tiden fremover.

Først kan nevnes at det våren 2014 ble valgt nytt Europaparlament, og det er sammensatt nye politiske grupper. Jean-Claude Juncker er av Europaparlamentet valgt til ny president for Kommisjonen, etter innstilling fra Rådet. Dette var første gang Europaparlamentet valgte president for Kommisjonen. Ny rådspresident og ny utenrikssjef vil bli valgt i august, og ny Kommisjon skal settes sammen. Det er for tidlig å antyde hvilken betydning de nye konstellasjonene vil kunne få for arbeidet på justis- og innenriksfeltet, men rådene vil følge nøye med på sammensetning av komiteer på området og rapportere på dette.

Et annet viktig forhold er vedtakelse av nye strategiske retningslinjer for justis- og innenriksområdet. Det europeiske råd (DER) ga i juni 2013 fremtidige formannskap mandat til å starte diskusjoner om strategiske retningslinjer på området for frihet, sikkerhet og justis. Kommisjonen presenterte dokumentet «An open and secure Europe: making it happen» (COM (2014) 154 final), for EU- parlamentet, Rådet m.fl. vinteren 2014. Justis- og innenriksministrene behandlet saken på rådsmøtet i Luxembourg 6. juni, og retningslinjene ble vedtatt som en del av Rådskonklusjonene på DERs møte 26. og 27. juni 2014.

Konklusjonene tar utgangspunkt i at et hovedformål med EU er å sikre frihet, sikkerhet og rettferdighet på et område uten indre grenser, med full respekt for fundamentale

rettigheter. Beskyttelse av grunnleggende rettigheter, som retten til personvern, og sikkerhetsutfordringer trekkes frem som sentralt.

De nye strategiske retningslinjene trekker særskilt fram at mange av utfordringene EU står overfor nå må ses i sammenheng med Europas forhold til tredjeland. Det er en klar forbindelse mellom innenriks- og utenrikspolitikk, og dette må reflekteres i den indre organiseringen av EUs institusjoner og organer. Retningslinjene fokuserer først og fremst på å videreføre og gjennomføre allerede igangsatt arbeid, det vil si å gjennomføre vedtatte juridiske instrumenter, intensivere samarbeidet med EUs byråer og sørge for en strategisk bruk av fondene. På asyl- og migrasjonsområdet er det fokus på å tiltrekke seg talent og kunnskap og utnytte fordelene ved lovlig migrasjon, gi beskyttelse til personer som trenger det, og å takle irregulær migrasjon. Effektiv gjennomføring av Common European Asylum System (CEAS) er en absolutt prioritet, som ses i sammenheng med et styrket European Asylum Support Office (EASO). Å adressere roten til irregulære migrasjonsstrømmer er sentralt i EUs migrasjonspolitikk, og å forhindre og redusere irregulær migrasjon. Retningslinjene bygger på at en varig løsning bare kan finnes ved å utvide samarbeidet mellom EU og tredjeland (opprinnelses- og transittland). Migrasjonspolitikken må bli en mye større og integrert del av utenrikspolitikken og bistandspolitikken, og gjennomføring av «more for more» prinsippet og videreutvikling av Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) er konkrete forslag til hvordan målet skal oppnås.

Retningslinjene fokuserer videre på grensekontroll og fremhever arbeidet med:

- Smart borders pakken og EU-Lisa
- Styrking av Frontex, og bruk av Eurosur
- Muligheten for å utvikle et system med europeiske grensevakter

Når det gjelder indre sikkerhet vil prioriterte områder være:

- Bekjempe og forebygge organisert kriminalitet, menneskehandel, korrupsjon og terrorisme
- Styrking av Eurojusts og Europols koordinerende rolle
- Revisjon av EUs strategi for indre sikkerhet. Informasjonsdeling mellom landene må forbedres og det skal utvikles en helhetlig tilnærming til cybersikkerhet og – kriminalitet.
- Forebygging av radikaliserings og adressering av fremmedkrigere

De strategiske retningslinjene finner du her:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:240:FULL&from=EN>

Et tredje forhold som bør nevnes er at utviklingen kan synes å gå i retning av at tolkningen og praktiseringen av Schengen assosieringsavtalen kan bli mer komplisert enn tidligere ved at det i noen tilfeller kan vise seg vanskelig å skille mellom hva som er videreutvikling av Schengen-regelverket og hva som ikke er det. Dette har hittil kommet til uttrykk på et par områder. Et eksempel hvor spørsmålet ikke har kommet på spissen er handlingsplanen mot migrasjonspresset, hvor flere elementer av planen er Schengen-relevante, mens andre ikke er det. Siden det er umulig å skille ut behandlingen av enkelte oppgaver, har man valgt en

pragmatisk praktisering av regelverket slik at Norge deltar i behandlingen av hele planen. Se nærmere omtale av handlingsplanen under punkt 3.2 nedenfor. (Det samme gjelder for de øvrige Schengen assosierte statene i henhold til dere assosieringsavtaler.)

Et annet eksempel er forhandlingene om nye finansieringsinstrumenter (se nærmere under punkt 1.1), hvor Norge og de øvrige assosierte Schengen-statene deltok i behandlingen av utkast til forordning om ett av tre fond, forordningen om fondet for indre sikkerhet, instrumentet for finansiell støtte til yttergrenser og visum, som er Schengen-relevant. De samme statene deltok i forhandlingene om en horisontale forordning, som gir generelle regler for alle tre fondene, selv om denne ikke ble ansett Schengen-relevant.

Rådssekretariatet har senere notifisert Norge og de øvrige Schengen assosierte statene om vedtakelsen av forordningen om fondet for indre sikkerhet, grenser og visum og den horisontale forordningen. Både Rådet og Kommisjonen mener Norge i henhold til vår Schengen assosieringsavtale må notifisere den horisontale forordningen selv om bare deler av den er Schengen-relevant. Man må antagelig være forberedt på en nærmere tolkning av regelverket og en dialog med EU institusjonene om hvordan dette og lignende spørsmål skal løses i fremtiden.

1. Schengen-relevante saker

1.1. Nye finansieringsinstrumenter

Europakommisjonen presenterte 15.11.2011 forslag til en finansieringsmodell for innenriksområdet for perioden 20014-2020, som innebar klare endringer fra forrige periode. Kommisjonens egne stikkord var: "Flere penger, mer fleksibilitet og enklere regler". Den nye modellen ble presentert i meldingen "[Building an open and secure Europe: the Home Affairs budget for 2014-2020](#)". Det rettslige grunnlaget for endringene ble foreslått i fire forordninger, en om etablering av et fond for asyl og migrasjon, en om etablering av et fond for indre sikkerhet, et instrument for finansiell støtte til yttergrenser og visum og en om etablering av et fond for indre sikkerhet, instrument for politisamarbeid, En fjerde forordning gjaldt forslag om generelle regler for de tre fondene.

Kommisjonen anså kun forordningen om etablering av et fond for indre sikkerhet, grenser og visum som Schengen-relevant. Norge og de øvrige Schengen-assosierte landene gjorde det imidlertid klart at også det horisontale regelverket burde regnes som Schengen-relevant, da dette ville legge føringer for alle de tre delene av fondet. 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, ble det regnet som *knyttet til* Schengen-regelverket.

Hovedformålet med fondet for indre sikkerhet, grenser og visum, er å bidra til et høyt sikkerhetsnivå i EU. Instrumentet skal spesielt bidra til å støtte felles visumpolitikk og grenseforvaltning. Størstedelen av midlene skal fordeles til nasjonale programmer og tiltak i medlemslandene. Det settes også av midler til en fleksibel krisehåndteringsmekanisme. Den skal gi EU mulighet til raskt å kunne reagere på krisesituasjoner, for eksempel stort migrasjonspress eller ekstraordinært antall grensepasseringer.

Totalrammen for grenseinstrumentet er i Kommisjonens opprinnelige forslag på 3520 millioner Euro. Summen ble i løpet av budsjettprosessen i EU redusert til 2760 millioner Euro. Beregningsnøkkelen tilsier at Norge er forpliktet til å innbetaler om lag 700 millioner kroner i syvårsperioden. Norge vil motta om lag 120 millioner kroner til nasjonale programmer.

Både forordningen om fondet for indre sikkerhet, grenser og visum, og den horisontale forordningen ble vedtatt i EU 16. april 2014.

I mai 2014 mottok Norge og de øvrige Schengenassosierte landene notifikasjon fra Rådet av både den horisontale forordningen og det indre sikkerhetsfondets del for grenser og visum. Dette har skapt usikkerhet om den horisontale forordningen skal anses som en videreutvikling av Schengen-regelverket og således skal notifiseres av oss som Schengenrelevant. Et møte mellom de Schengenassosierte landene, Rådssekretariatet, Rådets juridiske tjeneste, DG Home Affairs og Kommisjonens juridiske tjeneste ble gjennomført 26. juni 2014. I dette møtet var Rådets juridiske tjeneste svært tydelige på at deler av den horisontale forordningen som berører fondet for indre sikkerhet, grenser og visum må regnes som Schengenrelevante. Rådets juridiske tjeneste har senere skriftlig meddelt dette til de assosierte statene. Prosedyre med behandling i fellesorgan er fulgt fra starten av, og Rådets juridiske tjeneste mener derfor at riktig prosedyre her vil være at vi notifiserer den horisontale forordningen med en henvisning til «i den grad den er Schengen-relevant». Dette spørsmålet er nå til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet og i Utenriksdepartementet.

EU skal nå fremforhandle en tilleggsavtale med de assosierte land for å regulere de nærmere modaliteter for disse statenes deltakelse i fondet for indre sikkerhet, grenser og visum.

1.2. Smarte grenser

Europakommisjonen la 28.februar 2013 fram tre lovforslag som ledd i initiativet om såkalte smarte grenser. Med forventning om en sterk økning av reisende over Schengens yttergrenser i tiden framover, har EUs institusjoner vært enige om at ny avansert teknologi skal tas i bruk for å ha raske og effektive grensepasseringer samtidig som sikkerheten ved grensene styrkes. Ny teknologi skal brukes for å etablere to nye systemer; et system for inn- og utreisekontroll for alle tredjelandsborgere (Entry Exit System – ESS) og et system for forenklet grensekontroll for forhåndsgodkjente tredjelandsborgere (Registered Travellers' programme – RTP). Disse lovforslagene betegnes gjerne som «smarte grenser» eller «smarte grenser-pakken».

Forslaget ble fremmet i form av tre lovforslag:

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

Innholdet i ESS og RTP var i hovedtrekk kjent fra Kommisjonens melding om smarte grenser fra 2011. Kommisjonen skisserte på dette tidspunktet noen veivalg som burde tas for det videre arbeidet med systemene og ba om tilbakemeldinger fra landene. Noen tilbakemeldinger ble gitt, men mange land etterlyste grundigere konsekvensvurderinger av de ulike alternativene. Viktige spørsmål var bl.a. om systemene skulle baseres på biometri fra oppstarten og om rettshåndhevende myndigheter skulle ha tilgang til EES databasen. Denne databasen vil inneholde informasjon om tredjelandsborgere som reiser inn og ut av Schengen- området, og vil kunne inneholde opplysninger av betydning for rettshåndhevende myndigheter i deres etterforskning.

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

Kommisjonens forslag tok ikke høyde for at rettshåndhevende myndigheter skulle ha tilgang til EES databasen fra begynnelsen av. Det ble lagt opp til at spørsmålet skulle vurderes i forbindelse med den første evalueringen av EES to år etter ikrafttredelse. På JI-rådsmøtet 7. mars, SCIFA 9. april og Rådsarbeidsgruppen Front 14. og 28. mai og 25. juli 2013, ga et stort flertall av medlemsstatene uttrykk for at rettshåndhevende myndigheter bør ha tilgang til EES databasen fra starten av, som ledd i arbeidet med å bekjempe terrorisme og grensekryssende kriminalitet. Som en oppfølging av dette, sendte det litauiske formannskapet ut et spørreskjema 15. juli 2013 for å samle informasjon om gjeldende nasjonale regler og statistiske opplysninger om rettshåndhevende myndigheters tilgang til nasjonale data-systemer. Slik informasjon ble ansett verdifullt for det videre arbeidet med spørsmålet om rettshåndhevende myndigheters tilgang til EES databasen.

Spørsmålet har også vært diskutert i LIBE-komiteen i Europaparlamentet, som stiller seg positiv til at rettshåndhevende myndigheter skal ha tilgang til databasen fra starten av.

SCIFA ble i sitt møte 24. september 2013 bedt om å komme med synspunkter på om rettshåndhevende myndigheter bør ha tilgang til EES fra starten av og i så fall om det bør være som et sekundært formål og hvilke kriminelle handlinger som bør omfattes. Det var massivt flertall for at rettshåndhevende myndigheter bør ha tilgang til databasen fra starten av, at tilgangen gis som et sekundært formål, for bekjempelse av terrorisme og alvorlige kriminelle handlinger. Det var viktig for Norge at flertallet støttet tilgang som et sekundært formål, jf. ordningen for VIS, idet dette alternativet representerer en videreutvikling av Schengen-regelverket slik at Norge kan være med på den videre behandlingen i Rådsarbeidsgruppen. Saken ble tilbakeført Rådsarbeidsgruppen for fortsettelse av første lesing.

Kommisjonen foreslo muntlig på møte i Rådsarbeidsgruppen 5. november og i SCIFA 21. november 2014 at det burde utføres en studie og et pilotprosjekt. De fleste land støttet dette, men noen mente det ville innebære en uheldig utvidelse av perioden for behandling av lovforslagene. Norge har støttet forslaget. Det anses viktig med en grundig studie før det tas endelig stilling til en del viktige spørsmål slik at man ikke kommer opp i en lignende

situasjon som ved arbeidet med SIS II. Videre avgjørelser vil være avhengig av kostnader og praktisk gjennomførbarhet.

Smarte grenser – pakken er blitt behandlet i flere JHA Counsellor møter i løpet av januar og februar 2014. Resultatet av diskusjonene om en fremdriftsplan for det videre arbeidet ble et kompromiss som både medlemsstatene og Kommisjonen kunne støtte. COREPER godkjente kompromissforslaget 5. februar 2014.

Kommisjonen inviterte representanter fra medlemslandene til ekspertmøte i 7. februar 2014 for å diskutere hvilke spørsmål studien skal omfatte. Resultatet av diskusjonen fremgår av Kommisjonens note datert 27. 2. 2014, som gir en oppsummering av hva partene ble enige om. Noten finner du her:



ST06993.EN14.PDF

Studien skal gjennomføres i perioden mars – september 2014, og skal blant annet behandle:

- Biometri EES og RTP
- Overgangsordninger
- Grensekontroll for ulike kategorier reisende
- Tidsbruk ved grensepassering
- Alternativer til token (RTP)
- Varighet av datalagring
- Tilgang for rettshåndhevende myndigheter
- Interaksjon med andre IT systemer

Den 27. mai 2014 ble det avholdt et «mid-term» møte med eksperter fra medlemslandene for å gi en oppdatering av status i arbeidet med studien. Det ble gitt presentasjoner av ulike alternativer for prosesser ved grensepassering og bruk av biometri. Kommisjonen utarbeidet et utkast til studie, som ble sendt medlemsstatene for eventuelle innspill. Det greske formannskapet ba om medlemsstatenes tilbakemelding på flere spørsmål relatert til rettshåndhevende myndigheters tilgang til EES, eventuelle begrensninger og lagringsperiode. De aller fleste land mener at rettshåndhevende myndigheter bør få tilgang til EES fra starten av, men at tilgangen må være et sekundært formål i forordningen, begrenses til alvorlig kriminalitet. Dette er av betydning for Norge og de øvrige assosierte Schengen-statene, fordi de videre forhandlingene om dette ellers ville måtte fortsette utenfor fellesorgan.

Det italienske formannskapet vil prioritere det videre arbeidet med Smart-borders pakken høyt.

1.3. Personvernpakken

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

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

Gjennom hele 2013 og så langt i 2014 har det vært arbeidet intensivt med personvernpakken både i Rådet og Europaparlamentet. Forhandlingene om personvernreformen har vært en tydelig prioritet både under det litauiske og det greske formannskapet det siste året. Personvern har vært diskutert på samtlige JI-rådsmøter, uformelle og formelle. Arbeidsgruppen i Rådet, DAPIX, har møttes hyppig og arbeider seg gjennom begge forslagene til regelverk, artikkel for artikkel.

Brorparten av møtedagene har vært viet den generelle forordningen. Da mange regler i de to forslagene er like, har diskusjonen om prinsipper og regler først blitt tatt i behandlingen av forordningsforslaget. For ikke å gjenta diskusjoner har en ved behandlingen av tilsvarende artikler i direktivet hensyntatt kommentarer og innspill til de tilsvarende artikler i forordningen.

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

Da det generelle regelverket er foreslått gitt som forordning, ikke direktiv, har anvendelse på offentlig sektor vært et tilbakevendende tema blant medlemsstatene. Blant annet er noen medlemsstater opptatt av at deres nasjonale høye beskyttelsesnivå ikke skal trues av felles europeiske regler, siden en forordning vil kreve en felles standard. Andre hevder derimot at hvis man åpner for nasjonale tilpasninger faller noe av hensikten med det nye regelverket bort, et viktig mål med arbeidet er å oppnå forenkling med et felles regelverk og felles gjennomføring i hele EU. Diskusjonen blant medlemstatene er til dels også preget av at ingen ønsker å «låse» tekst på noen deler av forordningen så lenge viktige prinsipielle spørsmål står åpne. Regelverket må ses som en helhet.

Europaparlamentet hadde en ambisjon om å behandle rapportørenes utkast til rapporter og foreslå endringsforslag fra de andre komiteene og representantene i løpet av mars og april 2013, med ambisjon om kompromissforhandlinger og avstemming i ansvarlig hovedkomite, LIBE, i løpet av mai 2013. Virkeligheten ble imidlertid en annen. Personvernpakken er blitt omtalt som den mest omfattende og kompliserte lovgivningssaken for komiteen i den forrige lovgivningsperioden. Til rapportør Albrechts rapport om forordningen kom det inn over 3000 forslag til endringer. En rekke komiteer har inngitt sine rapporter. Også direktivforslaget inneholder tilsvarende, men langt færre endringsforslag.

Arbeidet med å finne kompromisser for hver enkelt bestemmelse var åpenbart krevende, og først i desember 2013 klarte komiteen å enes om en posisjon som kan danne grunnlag for forhandlinger med rådet. Denne var oppe til plenumsstemming i parlamentet i mars 2014,

med klart flertall for forslaget til forordning og et mer begrenset flertall for forslaget til direktiv. Det var viktig for Europaparlamentet å ha framgang i saken på grunn av valget til nytt parlament i mai 2014.

I diskusjonene i rådet står imidlertid medlemslandene fortsatt langt fra hverandre. I rådsmøtet for Justis- og innenriksministeren i begynnelsen av juni 2014 ble det oppnådd enighet om en «partial general approach» om kapittel fem (overføring av personopplysninger til tredjeland eller internasjonale organisasjoner), men med forbehold om at ingen ting er avklart før alt er avklart, og at enigheten ikke kan danne grunnlag for å starte uformelle forhandlinger med parlamentet.

1.4. VISUM

1.4.1 Utrulling av VIS

Visa Information System (VIS) er et system for utveksling av visumdata mellom Schengen statene for å gjøre grensepassering over ytre grenser enklere og sikrere. VIS inneholder biografisk og biometrisk data til personer som søker Schengen visum. VIS blir rullet ut regionvis i hele verden, en prosess som startet i oktober 2011. Systemet kommer til å omfatte ca. 80 millioner søknader når det er rullet ut i alle regioner. Utrullingen har fortsatt i 2013 og 2014, og 15 av til sammen 23 regioner er utrullet pr. 1. juli 2014.

Regionene 12-15 ble rullet ut 15 mai 2014, og region 16 skal rulles ut den 25 september 2014.

Rekkefølgen på utrulling av de resterende land er fastsatt i Commission Implementing Decision av 30. september 2013, C(2013) 5914 final. Datoen for utrulling i de ulike regionene er blitt endret noen ganger, men planen ser pr. juli 2014 slik ut:

Region 17 (Ukraina, Hviterussland mv) flyttes til 29 januar 2015

Region 18 (Russland) flyttes til 21 april 2015

Region 19 (Kina mv) flyttes til 19 mai 2015

Region 20 India m fl. flyttes til 23 juni 2015

Det har vært diskutert om EU-Lisa har stor nok kapasitet på den sentrale delen av VIS-systemet til å rulle ut de «store» landene i tråd med planen for utrulling. Det ble opprettet en EU-Lisa Task Force studie om kapasitetsproblemer for VIS-databasen og fingeravtryksdatabasen BMS. Studien ble avsluttet i januar 2013.

Flere medlemsland (MS) var involvert i studien. Undersøkelsen tok høyde for den kommende store volumøkningen samt at obligatorisk oppstart av fingeravtrykks-kontroll mot VIS skal skje fra 11 oktober 2014.

EU-lisa vil avgi sin endelige rapport om kapasitetsspørsmålet i desember 2014. Flere land mener det er for sent, men EU-Lisa vil ikke ha tilstrekkelig informasjon til å kunne ta stilling til dette tidligere.

1.4.2. Visumlettelse og visumfrihet avtaler

EU har som langsiktig mål å lette tredjelandets borgers innreise til Schengen-området innenfor trygge rammer. I første omgang kan dette skje gjennom visumlettelsesavtaler. Da opprettholdes det generelle visumkravet, men selve viseringen blir enklere og utvalgte personkategorier kan få fritak. Senere kan det bli aktuelt med avtaler om full visumfrihet.

Hvilke borgere som skal være visumfrie til Norge og det øvrige Schengenområdet omfattes av Schengen-samarbeidet. Det vil si at Norge deltar i regelverksutviklingen, og visumfrihet innføres ved endring av forordning 539/2001. Norge er imidlertid ikke part i visumlettelses og visumfrihetsavtaler som EU inngår med tredjeland, men som assosiert Schengen-medlem må Norge praktisere samme visumkrav overfor tredjeland som det EUs medlemsland gjør. Kommisjonen fremforhandler avtaler på vegne av medlemslandene, men har ikke kompetanse til å forhandle på vegne av de assosierte land. Det forutsettes derfor at Norge fremforhandler bilaterale avtaler med de angjeldende land, slik at det oppnås harmoni i visumpraksisen innenfor Schengen-samarbeidet.

EU har inngått visumlettelsesavtaler med tolv land; Albania, Armenia, Aserbajdsjan, Bosnia og Hercegovina, Kapp Verde, FYROM, Georgia, Moldova, Montenegro, Serbia, Russland og Ukraina. Avtaler om visumlettelse med Kapp Verde og Aserbajdsjan er foreløpig ikke trådt i kraft. Fem land på Vest-Balkan samt Moldova har fått visumfrihet. Det betyr at kun avtalene med Russland og Georgia, Armenia og Ukraina har praktisk betydning. Forhandlinger om visumfrihet med Russland er lagt på is som følge av utviklingen i Ukraina.

EU har visumfrihetsavtaler med mer enn 40 land. Hvilke lands borgere som trenger visum eller ikke for korttidsbesøk til EU/Schengen fastlegges i Annex II til forordning 539/2001. Forordningen revideres jevnlig, og systemet fungerer slik at kommisjonen gjør vurderinger av om enkelte land bør flyttes fra negativlisten til positivliste. Deretter følges vanlig saksgang etter Lisboa-traktaten, det vil si ordinær lovgivningsprosess med medbestemmelse mellom Europaparlamentet og Rådet.

I november 2012 fremmet Kommisjonen forslag om å gi visumfrihet til 16 øystater, hovedsakelig mikroland. Senere ønsket De forente arabiske emirater (UAE) å bli med i samme runden. LIBE-komiteen i Europaparlamentet ga nesten enstemmig uttrykk for å inkludere UAE, men Peru og Columbia ble samtidig satt på positivlisten. De to siste ble i tolvte time fremmet fra Spania. Kommisjonen mente at Europaparlamentet gikk ut over sin kompetanse, siden flere av landene ble satt på positivlisten uten forutgående vurdering av Kommisjonen. Dette ble også av mange medlemsland sett på som en undergraving av Kommisjonens initiativrett. Mange mente at omgåelse av etablerte prosedyrer ville bli oppfattet som urettferdig av land som i årevis har ønsket å oppnå visumfrihet, særlig i det østlige partnerskap.

Saken ble løftet til COREPER, som 13. desember støttet et kompromissforslag som gikk ut på at de foreslåtte øy-statene, samt UAE, Peru og Columbia ble satt på positivlisten, men at visumfriheten først skal gjelde fra det tidspunkt det er inngått bilaterale avtaler mellom de enkelte landene og EU. Dette vil gi Kommisjonen tid til å foreta nødvendige vurderinger av om vilkårene er oppfylt, og det vil blant annet sikre full resiprositet.

EU startet en dialog med sikte på visumfrihet med Tyrkia den 16. desember 2013. 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.

1.4.3. Suspensjonsmekanisme og visumresiprositet

Etter at det ble innført visumfrihet til Schengen-området for borgere fra land på Vest-Balkan i 2009/2010, opplevde flere EU/Schengen-land en betydelig økning i asylsøkere fra disse landene og en misbruk av asylinstituttet. Kommisjonen foreslo på denne bakgrunn i 2011 generelle regler om en suspensjonsmekanisme som kunne komme til anvendelse når visse vilkår er oppfylt.

En slik mekanisme er etablert ved forordning 1289/2013 av 11. desember 2013. Denne forordningen endrer forordning 539/2001 og skal sikre at visumfrihet for reiser til EU/Schengen EU ikke misbrukes. Mekanismen tillater, på strenge vilkår og etter grundige vurderinger av Kommisjonen, midlertidig gjeninnføring av visumplikt for borgere av ikke-EU land i nødsituasjon som er oppstått når borgere av visa-frie regimer misbraker visumfriheten. Visumplikt er foreløpig ikke innført som følge av disse reglene.

Samtidig med forhandlingene om suspensjonsmekanisme, ble det forhandlet om en visumresiprositetsprosedyre. Ikke alle tredjeland som Schengen-landene har gitt visumfrihet til gjengjeldte dette ved å gi visumfrihet til samtlige EU-/Schengen-land. De fleste bruddene på gjensidighetsprinsippet hang sammen med at noen tredjeland brukte lang tid på å gi visumfrihet til nye medlemsland. Det er bare i noen få tilfeller at tredjeland har gjeninnført visumkrav overfor enkelte Schengen-land. Dette var tilfellet da Canada for flere år siden gjeninnførte visumkrav for alle tsjekkiske borgere, som følge av at mange tsjekkiske borgere (rom-folk) hadde søkt (og fått) asyl i Canada.

EUs institusjoner var ikke enige om hvordan gjeninnføring av visumplikt på grunn av manglende resiprositet skulle fattes. Det irske formannskap utarbeidet et utkast til felles erklæring om at hensynet til de allmenne relasjonene måtte vektlegges, noe som bidro til full enighet om resiprositetsmekanismen i Rådet. Europaparlamentet aksepterte til slutt Rådets posisjon. En mekanisme ble vedtatt i forordning 1289/2013 av 13. desember 2013, altså i samme rettsakt som reglene om suspensjonsmekanisme. Reglene gir hjemmel for å etablere resiprositet mot land som ikke er medlemmer av EU og som fortsatt krever visum for opphold inntil 90 dager av EU borgere når ikke EU krever visum fra borgere av det aktuelle landet. Forordning 1289/2013 tillater således midlertidig innføring av visumplikt overfor borgere fra det aktuelle landet.

1.4.4. Visa Code

Kommisjonen har foreslått endringer i EU/Schengens Visa Code, som er en samling av reglene som gjelder for medlemsstatenes utstedelse av Schengen-visum. Visa Code trådte i kraft i 2010.

EU/Schengens felles visumpolitikk er resultatet av en avveining mellom hensynet til kontroll og ønske om å gjøre Europa attraktivt for turister og andre reisende. Over tid har det vært en trend at sistnevnte argument tillegges større vekt. Det må ses i sammenheng med ønsket om økonomisk vekst i Europa.

Med utgangspunkt i evalueringen av Visa Code, er følgende tre problemer identifisert:

- 1) behandlingstid for visumsøknader og kostnader
- 2) utilstrekkelig geografisk dekning av visumbehandlingen
- 3) mangel på visum eller annen autorisasjon som gjør det mulig å kunne oppholde seg mer enn 90 dager på Schengen-området.

Disse problemene vil ikke kunne forsvinne idet de er direkte relatert til eksisterende regler i Visa Code. For å oppnå forenklede prosedyrer og lettere geografisk tilgang til visumbehandlingen er det nødvendig å endre reglene. Når det gjelder etablering av en ordning som gjør det mulig å oppholde seg på Schengen-området i mer enn 90 dager, må det lages nye regler.

Kommisjonens forslag til endring av Visa Code finner du her:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/proposal_regulation_union_code_on_visas_en.pdf

Kommisjonens har videre fremlagt forslag til en forordning om ny type visum, som vil tillate at innehaveren kan oppholde seg på Schengen området mellom 90 og 360 dager. Forslaget finner du her:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/proposal_regulation_touring_visa_en.pdf

1.5. EUROSUR

18 medlemsland startet det operative samarbeidet 2. desember 2013 med, deriblant Norge. Alle land med sjøgrense mot Middelhavet eller Svartehavet er også med. Neste pulje med land vil følge etter fra 01. desember 2014. Det nasjonale koordineringsansvaret for EUROSUR er lagt til Kripos (NCC) for Norges del. Systemet bygger på nasjonale overvåkningssystemer, og vil gjennom utviklingen av et felles overvåknings- og informasjonsdelingssystem bidra til felles situasjonsbilder og analyser av migrasjonsstrømmer mot Schengen yttergrense. Systemets rasjonale er å (1) redusere antall migranter/potensielle asylsøkere som forsøker å komme usett inn i Schengenområdet, (2) å redde flere migranternes liv ved raskt å kunne iverksette redningsoperasjoner til sjøs og (3) å bidra til økt indre sikkerhet for Schengenområdet ved å bekjempe organisert kriminalitet i sjø – og grenseområder. EUROSUR understøtter arbeidet i FRONTEX (In the amendment to [Frontex Regulation \(EU\) 1168/2011](#))

Systemet har nå vært i drift et halvt år og de første erfaringene med bruken skal nå kunne ut i en evalueringsrapport før neste gruppe land kobler seg på nærmere jul, deriblant også Bulgaria og Romania. Fra norsk side (POD/Kripos) har det vært jobbet med en håndbok for felles retningslinjer/standarder som skal være et felles referansedokument for alle

deltakerland. Det nasjonale oppsettet involverer mange aktører. Det synes klart at Frontex sine behov for de produktene Eurosur leverer ikke vil minske med det første og det vil trolig være mange hendelser å trekke lærdom fra knyttet til interaksjon mellom de to aktørene. Eurosurs merverdi ligger i å levere sanntids situasjonsbilder som både operasjoner i regi av Frontex og deltakerlandenes ulike myndigheter kan benytte seg av og fatte beslutninger på. 165 analyser er hittil levert siden oppstarten, mens 173 grensekontaktpunkter er definert. Se også mer om EUs nylig vedtatte maritime sikkerhetsstrategi der både Eurosur og Frontex er relevante aktører.

1.6. SIS II

Annen generasjon av Schengen Information System (SIS II) har ikke støtt på tekniske utfordringer av større art etter nærmere ett års operativ drift. Implementeringen av den nye versjonen har også ført til en prosentvis økning i antall treff på etterlysninger i en rekke land og man er nå inne i en siste periode der systemet rulles ut til sluttbrukere i de siste gjenværende land av de som har hatt forsinkelser i overgangen til det nye systemet.

Av særskilt betydning verdt å merke seg også for norske myndigheter er arbeidet med å benytte mulighetene som ligger i å bruke art. 36 (2) og art. 36 (3) knyttet til informasjonsdeling om bevegelser til blant annet fremmedkrigere. PST og Kripos deltok på et felles møte 9. april 2014 (Terrorism Working Party og Schengen Matters Working Party) med henblikk på å optimalisere/ta ut potensialet som ligger i øke bruken av dette verktøyet som ledd i kontraterrorarbeidet i Europa. Mange land stilte med sine eksperter på området og det ble gitt flere gode eksempler på hvordan økt bruk kan understøtte politiets arbeid med å forebygge og bekjempe terrortrusler med rot i fremmedkrigerproblematikk generelt og reiser til krigs- og konfliktområder foretatt av norske statsborgere spesielt. Siden det franske initiativet om å utvide bruken av artiklene - først og fremst i en forebyggende, men også i en mer operativ kontekst - tok form tidlig høsten 2013, har både begge de to foregående formannskapene (Litauen og Hellas) fulgt opp ved å sette temaet på dagsorden i flere sammenhenger, senest under rådsmøtet i Luxembourg i juni 2014. Inneværende og kommende formannskap vil følge opp disse sporene og det er viktig at vi fortsetter å følge med på utviklingen av hvilke muligheter som ligger i SIS II for å økt informasjons- og kunnskapsdeling med tanke på hjemlig beredskap og bruk av systemet.

1.7. EU-Lisa

EU.Lisa (EU Agency for large-scale IT systems) har vært operativt siden 1. desember 2012. Byrået har ansvar for å administrere store IT-systemer på justis- og innenriksfeltet, som Eurodac, VIS og SIS II og for utvikling og drift av fremtidige systemer som EES og RTP som inngår i Smarte Grenser-pakken. Det siste året har man fortsatt forhandlingene mellom EU-kommisjonen og de Schengenassosierte landene om de sistnevntes tilknytning til EU-Lisa. Viktige spørsmål har vært deltakelse i byråets styringsorgan, stemmerett og finansielle bidrag.

1.8. Sjøoperasjoner

Forordning vedrørende etablering av bestemmelser for overvåking av ytre grenser til sjøs i forbindelse med operasjonelt samarbeid koordinert av Frontex ble vedtatt 13. mai 2014 etter lengre tids forhandlinger på flere nivå blant EUs institusjoner. Forhandlingene tok ny dynamikk etter forliset utenfor Lampedusa 3. oktober i fjor, noe som både forpliktet og utfordret partene til å slutføre arbeidet med rettsakten slik at man sådan kunne tydeliggjøre ansvar knyttet til de mange operative aspekt ved sjøoperasjoner og berging av liv til havs så raskt som mulig. Her gjorde det litauiske formannskapet en grundig jobb med å løse trilogforhandlingene i havn. Det er i skrivende stund prematurt å høste erfaringer fra rettsaktens virkeområde i særlig stor grad, men det viktigste er uansett nå at man har sikret et godt fundament for videre operativ innsats i første rekke Middelhavet, men på lengre sikt også andre sjøområder innenfor Schengen yttergrense.

Det jobbes nå parallelt med å lage en håndbok for samvirke mellom Eurosur og Frontex, samt mer utførlige retningslinjer for patruljering i sjøområder der Frontex samvirker med relevante nasjonale myndigheter om slik trafikk/aktivitet.

1.9. Frontex

Grensekontrollbyrået Frontex har vært igjennom et meget hendelsesrikt og utfordrende år. Økt fokus på søk og redning etter forliset Lampedusa i oktober i fjor, vedvarende markant økning i migrasjonsstrømmene over Middelhavet sammenstilt med ressursknapphet, interne diskusjoner i EUs organer om prinsipper for byrdefordeling, samt rekruttering av ny generaldirektør har dannet største delen av bakteppet for byråets aktiviteter siste år. Hvis man i tillegg tilføyer diskusjoner om hvordan byrået best kan samarbeide med øvrige aktører som nasjonale myndigheter, jf. italienske «Operasjon Mare Nostrum» og øvrige byrå som Europol både hva gjelder livreddende og kriminalitetsbekjempende tiltak, samt knesette gode retningslinjer for operativt samarbeide med Eurosur, forstår man at trykket har vært høyt. Finske Ilkka Laitinen gikk av som generaldirektør med virkning fra 01 juni 2014 etter å ha ledet Frontex siden oppstarten i 2005. Spanske Gil Arias fungerer i stillingen inntil ny generaldirektør er tilsatt (november 2014).

Det italienske formannskapet har mer enn en gang signalisert at de vil prioritere Frontex-relaterte spørsmål inneværende periode, og det forventes en god del tautrekking langs sør-nord-aksen om hvordan man best kan løse de store utfordringene representert ved den vedvarende økningen i migrasjonsstrømmene over Middelhavet. Forvaltning av Schengen yttergrense består som kjent av mange ulike elementer der prioriteringss spørsmål om hvilke aspekter som til enhver tid er viktigst står høyt på den politiske dagsorden – både hva gjelder indre sikkerhet, menneskerettigheter og spørsmål om intern byrdefordeling.

Norge har i flere rådsmøter gjennom siste år signalisert økt støtte og ressursbevilgning til byrået, noe som også kom til uttrykk da byråets arbeidsprogram ble publisert denne våren. Vi har i tråd med tidligere uttalelser fulgt opp våre lovnader om å fortsette støtten til Frontex også som ledd i et av de mange ulike tiltak vedtatt under arbeidet med TFM, noe som igjen forsterker inntrykket av at norske myndigheter tar sin del av ansvaret hva gjelder forvaltning av de ytre grenser.

1.10. Schengen Governance

1.10.1. Bakgrunn

Med bakgrunn i konflikten mellom Italia og Frankrike som oppsto som følge av den arabiske vår 2011 og sekundærbevegelsene mellom de to landene, ble Schengen-samarbeidet drøftet i Det Europeisk Råd (DER) 24. juni 2011. I konklusjonene fra møtet ble det påpekt at det er nødvendig å styrke den politiske styringen og samarbeidet i Schengen-området ytterligere. Det ble fastslått at Schengens evalueringssystem skulle forbedres og utdypes for å kunne imøtegå fremtidens utfordringer. Videre ble det bestemt å innføre en mekanisme for å møte ekstraordinære omstendigheter hvor Schengen-samarbeidets overordnede funksjon er truet. Midlertidig grensekontroll ved de indre grenser skulle kunne gjeninnføres 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, og fremla en «pakke» - omtalt som «Schengen Governance» - 16. september 2011.

Kommisjonen foreslo endringer i Schengen Border Code (SBC) om adgang til å midlertidig gjeninnføre indre grensekontroll (lovforslag 1) og endringer i Schengen evalueringsmekanisme (lovforslag 2). Det ble videre foreslått at det skulle avholdes en politisk debatt på ministernivå om status og utfordringer i Schengen-samarbeidet hvert halvår, første gang i juni 2012.

1.10.2 De to lovforslagene

Etter lange og svært vanskelige diskusjoner mellom Rådet og Europaparlamentet om de to lovforslagene, oppnådde man enighet om «pakken» under det irske formannskapet våren 2013. De tre juridiske tjenestene for henholdsvis Rådet, Kommisjonen og Europaparlamentet hadde flere møter om den såkalte «linking/bridging clause», som knytter de to lovforslagene sammen. Man klarte til slutt å komme frem til en tekst som alle kunne godta, og som de tre juridiske tjenestene mente lå innenfor rammene av det traktatverket tillater. I tråd med dette foreslo formannskapet en ny bestemmelse – artikkel 37 A- i lovforslaget om endring av SBC for å kunne gjeninnføre midlertidig grensekontroll ved de indre grenser. JI-rådsmøtet bekreftet politisk enighet 7. juni 2013 og Europaparlamentet vedtok teksten i sin plenums sesjon i juni 2013. Forslagene ble endelig vedtatt av DER 7. oktober 2013.

Teksten til de to rettsaktene finnes i lenken nedenfor:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&rid=1>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1053&rid=1>

Når det gjelder innholdet i Europaparlaments og Rådsforordning 1051/2013 av 22. oktober 2013 om ending av forordning 562/2006 om felles regler for midlertidig gjeninnføring av grensekontroll på indre grenser i spesielle situasjoner, er det for Norges del viktig å merke seg at prinsippet om at det er medlemsstaten som har enekompetanse til å gjeninnføre midlertidig grensekontroll ligger fast. Dette gjelder både ved planlagte grensekontroller / uforutsette hendelser som beskrevet i dagens SBC og den nye mekanismen i art 26.

Vedrørende Rådsforordning 1053/2013 av 7. oktober 2013 om den nye Schengen evalueringsmekanismen ble utfallet av avtalen at hjemmelen for forordningen er TFEU art

70, noe som betyr at den ble vedtatt av Rådet som en rådsforordning og ikke fulgte den vanlige lovgivningsprosedyren med såkalt «co-decision» med Europaparlamentet.

Kommisjonens rolle i evalueringene var gjenstand for omfattende diskusjon. Resultatet ble at Kommisjonen skal ha en overordnet koordinerende rolle, men selve evalueringene gjennomføres i samarbeid med medlemstatene og ledes av to såkalte «leading experts» hvor én er en representant fra Kommisjonen og den andre er utnevnt av medlemsstatene. For øvrig skal Kommisjonen vedta evalueringsrapportene gjennom komitologi, mens Rådet skal vedta anbefalinger basert på de funn som fremkommer i evalueringsrapportene.

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

For de av leserne som ikke har fulgt disse sakene fra starten av vises det til tidligere halvårsrapporter fra EU-delegasjonen hvor det redegjøres grundig for historikken.

1.10.3 Halvårlig politisk debatt

Kommisjonen fremla den fjerde halvårsrapporten 28.11.2013 og den femte halvårsrapporten 26.05.2014. Rapportene dekker henholdsvis perioden 1. mai til 31. oktober 2013 og 1. november 2013 til 30. april 2014.

Den fjerde halvårsrapporten gir blant annet en situasjonsbeskrivelse om *irregulær grensepassering* ved Schengen yttergrense og *irregulært opphold* på Schengen territoriet. Den redegjør videre for anvendelsen av *Schengen acquis*, og det rapporteres at ingen stater gjeninnførte midlertidig grensekontroll på indre grenser i perioden 1. mai – 31. oktober 2013. Kommisjonen har hatt fokus på om politikontroll nær indre grenseoverganger kan anses som grensekontroll og om fartsbegrensninger eller lignende på indre grense kan innebære overtredelse av SBC artikkel 21 og 22 og etterforsker enkelte hendelser.

Det opplyses i rapporten at alle land med unntak av Island har notifisert full overføring av reglene i *returdirektivet* til nasjonal lov, og Kommisjonen skal følge opp med en kommunikasjon om returpolitikk i EU. Denne skal gi en vurdering av situasjonen i Europa og inneholde anbefalinger for hvordan returpolitikken kan forbedres. Halvårsrapporten varsler at kommunikasjonen skulle presenteres høsten 2013, men den ble først fremlagt i mars 2014. Halvårsrapporten beskriver den nye Schengen evaluerings mekanismen, men siden den ikke vil bli praktisert før et år etter ikrafttredelse (som var 6.11.2013), rapporteres det intet om gjennomføringen av denne.

Kommisjonen redegjør videre for *endringer i Schengen Border Code* (SBC) som ble vedtatt i juni 2013 og trådte i kraft i juli samme år. Den viktigste endringen er introduksjonen av en klar definisjon av metoden for beregning av opphold som ikke overstiger 90 dager i en 180 dagers periode. Det kan her nevnes at Norge v/UDI har utviklet en Schengen-kalkulator som er et verktøy for å kunne vise mulig oversittelse av 90 dagers fristen. Kalkulatoren er brukervennlig og Kommisjonen har utarbeidet en brukermanual. Kalkulatoren er et nyttig

verktøy for alle tredjelandsborgere, visumpliktige eller ikke, fordi den til enhver tid viser om de kan ta en ny reise til Schengen-området og for hvor mange dager.

Den femte halvårsrapporten ble fremlagt 26.5.2014, den er svært lik de foregående rapportene og inneholder ikke noe som er spesielt bemerkelsesverdig sammenlignet med tidligere rapporter.

Rapporten beskriver følgende forhold:

- 1) Situasjonsbeskrivelse av irregulære grensekryssinger oppdaget ved Schengen yttergrense og innen Schengenområdet
- 2) Anvendelsen av Schengen Acquis; herunder tilfelle av midlertidig gjeninnføring av kontroll ved indre grenser, oppretthold av fravær av intern grensekontroll, utvikling av Eurosur, påståtte brudd på andre deler av Schengen acquis, svakheter ved Schengen evalueringsmekanisme og løfte av kontroll ved indre grenser med Romania og Bulgaria
- 3) Diverse tiltak; SIS II, VIS og visum politikk og returavtaler

Når det gjelder punkt 1), konkluderes det med at tallene har steget dramatisk (96%) sammenlignet med tall i samme periode i fjor (november 2013-2014 sammenlignet med november 2012-2013). Det er særlig ruten over det sentrale Middelhavet som har hatt en økning. I januar og februar 2014 var for eksempel tallene henholdsvis 58 og 61 ganger høyere enn på samme tid i fjor. Kommisjonens kommunikasjon i forbindelse med Task Force Mediterranean (TFM) inkluderer tiltak for å styrke grenseovervåkingen. Målsettingen er blant annet å få et bedre helhetsbilde av hva som skjer i det sentrale Middelhavet.

Den østlige Middelhavsrueten var den nest mest benyttede i 2013. Selv om irregulære grensekryssinger var syv ganger større til Bulgaria i 2013 enn i 2012, har nedgangen for øvrig sunket med en tredjedel takket være tiltak ved den gresk-tyrkiske grensen.

Kommisjonen planlegger å utstede anbefalinger til Bulgaria og Italia for å utløse den såkalte tidlige varslingsmekanismen i Dublin III forordningens artikkel 33.

Vest-Balkan ruten er den tredje største inngangsporten til Europa, med tre ganger så mange grensekryssinger i 2013 enn i 2012.

Tallene for oppdagede irregulære opphold innen Schengenområdet er noe høyere i 2013 enn i 2012. Resultater fra Frontex' risikoanalyser viser at de fleste irregulære migranter ikke stopper sin reise når de har krysset Schengens yttergrense, men fortsetter oppover i Europa. Et viktig moment i denne forbindelse er at det ikke er registrert fingeravtrykk i overensstemmelse med reglene i Eurodac forordningen. Kommisjonen understreker at det er migrantenes plikt å registrere sine fingeravtrykk, og at unnlatelse bør få juridiske konsekvenser.

Under punkt 2) kan det nevnes at Kommisjonen har hatt særlig fokus på å avdekke forhold som har likhetstrekk med grensesjekk og hindringer som vesentlig forsinker flyt i trafikken (for eksempel nedsatt hastighet på grensen). Kommisjonen har bedt om informasjon i to nye saker (Italia og Slovenia), mens to saker er avsluttet (Spania og Sverige). Tre saker er fortsatt under etterforskning (Østerrike, Belgia og Tyskland). I februar 2014 utga Kommisjonen en

uttalelse hvor Tsjekkia ble bedt om å endre sin lovgivning slik at transportører av tredjelandsborgere uten gyldig reisedokument innen Schengen ikke skal kunne straffes for dette.

Schengen Borders Code (SBC) krever at grensekontrollører skal respektere fundamentale menneskerettigheter og internasjonal lov, herunder non-refoulement prinsippet, ved utøvelsen av sitt virke. Kommisjonen rettet i desember 2013 en forespørsel til Hellas på bakgrunn av påståtte overgrep i forbindelse med grenseovervåking. Lignende forespørsel ble rettet til Bulgaria i februar 2014, og til både Hellas og Bulgaria i april 2014. Dette punktet i rapporten refererer også til folkeavstemningen i Sveits i februar 2014 om begrensninger i immigrasjon til landet. Sveits vil gi en forklaring på hvordan de vil gjennomføre resultatet av folkeavstemningen, og Kommisjonen vil deretter vurdere hvilken betydning dette skal få for Sveits' videre deltakelse i Schengen. Det kan her bemerkes at Sveits tok ordet i Coreper 28.5.14 og JI rådsmøtet 5.6.2014 og tok til orde for at Kommisjonen hadde blandet sammen to forhold, referendumet 9. 2. 2014 gjaldt ikke Schengen.

Kommisjonen utga i mars 2014 en kommunikasjon om returpolitikken i EU, hvor returdirektivet ble evaluert. Rapporten konkluderer med at direktivet har bidratt til å fremme respekten for menneskerettighetene samtidig som returer er blitt mer effektivt gjennomført.

Den femte halvårsrapporten refererer til oppfølgingen av SIS II og systemets implementering over hele Schengen. Med alle slike tyngre overganger er det naturlig at det tar noe tid før alle har gjennomført implementeringen på nasjonalt nivå. Her gjenstår det fortsatt noe, men man er ikke langt unna en full implementering av SIS II – noe en økning i treffprosent på 3, 5 % sammenlignet med SIS I+ kan bevitne. Det er også verdt å nevne bruken av art 36.2 som et nyttig verktøy i bekjempelsen av fremmedkrigere og finansiering av terrorvirksomhet. PST deltok i april sammen med Kripos på et endagsseminar i regi av TWP og arbeidsgruppen om Schengen Matters om bruken av nettopp denne artikkelen i SIS II. Norske myndigheter anser denne registreringsmuligheten som verdifull og det foreligger et godt samarbeid i så måte.

De to halvårsrapportene finner du her:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fourth biannual report on the functioning of the schengen area en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fourth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fifth biannual report on the functioning of the schengen area en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fifth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf)

1.11. Romania og Bulgarias Schengen-søknad

Saken om landenes Schengen-inntredelse har figurert på rådsmøteagendaen siden høsten 2010. Til tross for at de formelle vilkår som oppstilles for innlemmelse er oppfylt for begge land, har inntredelse blitt blokkert av flere land med den begrunnelse at de to landenes

fortsatt mangler 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.

Det Europeiske Råd 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 (Co-operation and Verification Mechanism) hvor spesielt Romania fikk sterk kritikk (CVM er ikke en del av Schengen-evalueringen, men et spesielt regime som Romania og Bulgaria ble underlagt som vilkår for sin EU-inntredelse, og hvor Kommisjonen rapporterer jevnlig om landenes fremskritt innenfor korrupsjonsbekjempelse og "rule of law"). Rapporten la spesiell vekt på konflikten som har vært mellom landets regjering/parlament og president. Kontroversene rundt Konstitusjonsdomstolens rolle og myndighet bekymret Kommisjonen som mente at regjeringen og parlamentet hadde utøvd utilbørlig press på domstolen, i tillegg til å ikke respektere domstolens selvstendighet. Rapporten stilte spørsmål om hvor uavhengig justisvesenet i landet faktisk er. Kommisjonen fant det derfor nødvendig å utgi en ny rapport for Romania innen utgangen av 2012. For Bulgarias del var rapporten mindre kritisk, og Kommisjonen fant at det ikke var nødvendig med en ny rapport for Bulgarias del før utgangen av 2013.

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

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

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

Spørsmålet om Schengen-innlemmelse av Romania og Bulgaria ble behandlet i COREPER 20. november 2013, som ledd i forberedelsen til JI-rådsmøtet 3. desember. CVM rapporten var på dette tidspunktet ikke klar. Romania og Bulgaria presenterte sine argumenter for å bli innlemmet i Schengen, og understreket at de var klare til å gjennomføre ethvert krav som kunne gjøre det mulig å få fortgang i prosessen. Nederland og Tyskland ga uttrykk for at det ville bli vanskelig å treffe avgjørelse om dette spørsmålet på JI-rådsmøtet i desember, all den tid rapporten ikke forelå. Det ble foreslått at dersom punktet likevel settes på dagsorden bør det være som et orienteringspunkt og ikke som et diskusjonspunkt. Rådets juridiske tjeneste opplyste at siden det foreligger en anmodning om å treffe avgjørelse og alle tekniske vilkår er oppfylt, er det opp til formannskapet å bestemme videre fremdrift. Det litauiske formannskapet konkluderte med at tiden ikke var moden for avgjørelse av denne saken, og det ble orientert om prosessen på JI-rådsmøtet i desember.

Kommisjonen framla oppdaterte CVM rapporter om Romania og Bulgaria 22. januar 2014. Denne gangen synes rapporten om Romania å være vesentlig mer positiv enn rapporten om Bulgaria. Romania har ifølge Kommisjonen tatt betydelige skritt i riktig retning, men det gjenstår fortsatt en del før tilstanden kan anses tilfredsstillende. Rapporten vurderer fremskritt på de to kjerneområdene reform av rettssystemet og anti-korrupsjonsarbeid. Den uttrykker fortsatt bekymring over manglende rettslig uavhengighet, og motstand mot anti-korrupsjonstiltak. Den hurtige og lite åpne prosessen for å endre straffeloven i desember 2013 var bekymringsfull. Utnevningen av nøkkelpersoner i rettssystemet fulgte tidvis en åpen prosess, andre ganger foregikk det en politisk innblanding. Konklusjonen er at man stiller spørsmål ved om den positive utviklingen er bærekraftig. Kommisjonen mener at overvåkningsprosessen ved CVM og mulighetene Romania har gjennom ulike EU fond gir en verdifull støtte for å fortsette reformer.

Rapporten om Bulgaria vurderer også fremskritt på de to hovedområdene reform av rettssystemet og anti-korrupsjonsarbeid. Til tross for noen positive skritt i riktig retning er den generelle utviklingen ikke tilfredsstillende og synes fortsatt sårbar. Rapporten viser blant annet til gjentatte kontroverser når det gjelder utnevnelser, mangel på oppfølging av personer som er domfelt for organisert kriminalitet og et antall avsløringer av politisk innblanding i rettssystemet. På samme måte som for Romania mener Kommisjonen at overvåkningsprosessen ved CVM og muligheter for støtte fra ulike EU fond vil være viktig for den videre utviklingen.

Kommisjonen vil fremlegge en ny rapport i januar 2015.

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

2.1. EPNR – EU Passenger Name Record

Forslaget om å etablere et europeisk Passenger Name Record-system (EPNR) var blant dem som ble rammet av suspensjonen fra Europaparlamentet sommeren 2012. Det har derfor ikke vært noen forhandlinger mellom Rådet og Parlamentet i denne saken verken under det

kypriotiske, irske, litauiske eller greske formannskapet. 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. Forslaget går ut på at flyselskapene skal overføre PNR som allerede samles inn på kommersielt grunnlag, og pålegger ikke selskapene plikt til å samle inn ytterligere informasjon.

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

Saken har ikke vært behandlet i Rådsstrukturen siden Rådets mandat for forhandlinger med Europaparlamentet ble klart under det danske formannskapet våren 2012. I sluttspurten var det spesielt to temaer som ble drøftet i Rådet: lagringstid og adgangen til å inkludere intra-EU flyvninger.

Parlamentet begynte å se på saken igjen i 2013. 24. april 2013 var rapportør Kirkhopes (ECR, UK) rapport oppe til avstemning («orientation vote») i LIBE-komiteen. Avstemningen fikk et heller overraskende resultat i det Kommisjonens forslag i sin helhet ble forkastet med 30 mot 25 stemmer. Dette skapte noe forvirring og uklarhet og flere av medlemmene ønsket å gå videre med diskusjon og/eller avstemning av de andre endringsforslagene som var fremsatt. Dette ble imidlertid avskåret av formannen, da det ikke var noe mer å diskutere siden forslaget var forkastet i sin helhet. Da dette var en votering var det ikke lagt opp til en debatt om saken, men det ble likevel en kort og opphetet meningsutveksling. Kort oppsummert er bakgrunnen for at flertallet ønsket å forkaste forslaget i sin helhet bekymring for de konsekvenser forslaget i sin nåværende form vil ha for personvernet og at forslaget om den nye personvernpakken må være på plass før man eventuelt kan gå videre med et EPNR. I tillegg har flere tidligere hevdet at Kommisjonens forslag ikke tilfredsstiller de vilkårene som Parlamentet tidligere har satt til PNR-lovgivning.

Rett etter avstemningen hersket det usikkerhet om den videre behandlingen. LIBE-formannen foreslo at saken ble henvist til Parlamentets Conference of Presidents for å avgjøre hvordan man skulle gå videre. På en pressekonferanse samme dag uttalte rapportøren skuffelse over voteringen og antydte at flere parlamentsmedlemmer hadde sett på denne viktige saken som en del av et spill. Når det gjaldt den videre prosessen var likevel rapportøren betinget optimist. Han viste til at det var foretatt en orientation vote, og at denne i neste steg må godkjennes av Parlamentet i plenum. Selv om han var bekymret følte han seg sikker på at Parlamentet ville «komme til sans og samling» når saken kommer opp i plenum og flere av gruppene som stemte nei har fått tenkt seg om.

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

av denne saken. Per medio juli 2014 ligger saken formelt fortsatt til behandling i komiteen, og det er usikkert når det nye parlamentet vil videreføre behandlingen.

I rådet avventer man videre fremdrift i parlamentet og et initiativ derfra til å inngå trilogforhandlinger. De tre kommende formannskapene, inkludert Italia, har i sitt 18-månedersprogram presentert EPNR som et prioritert område.

2.2. Rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac

Eurodac- forordningen etablerer en database for fingeravtrykk av asylsøkere. Når noen søker asyl i et EU land eller i Norge, blir personens fingeravtrykk overført til Eurodac's sentrale system. Eurodac har vært operasjonell siden 2003 og har vist seg å være et hensiktsmessig IT- verktøy. Oppdateringer var imidlertid nødvendig, både for å redusere forsinkelser i oversendelse av fingeravtrykk hos noen medlemsland, for å adressere personvernspørsmål og for å bidra til å bekjempe terrorisme og alvorlig kriminalitet.

En omarbeidet (recast) Eurodac-forordning ble vedtatt 26. juni 2013 og trådte i kraft 19. juli 2013. Den skal imidlertid ikke anvendes før 20. juli 2015. Den nye forordningen setter tidsfrist for overføring av fingeravtrykk, er fullt harmonisert med gjeldende asyllovgivning og tar mer hensyn til personvern. Tidligere kunne databasen bare bli benyttet i forbindelse med asylsaksbehandling. Den omarbeidede forordningen tillater rettshåndhevende myndigheter og Europol å sammenligne fingeravtrykk knyttet til etterforskning av kriminalsaker med fingeravtrykk i Eurodac databasen. Dette vil bare kunne skje under strengt kontrollerte forhold og bare for å forebygge, oppdage og etterforske alvorlig kriminalitet og terrorisme. Videre må alle andre muligheter være uttømt før man kan be om sammenligning av fingeravtryksdata med Eurodac. Det er med andre ord et vilkår at man først har foretatt sammenligning i egne nasjonale databaser og i de andre medlemsstatenes databaser, slik dette er regulert i det såkalte Prüm-samarbeidet, jf Rådsbeslutning 2008/615/JHA, med negativt resultat. Implementering av Prüm er således et vilkår for å kunne be om data fra Eurodac. Medlemsstater som ikke har implementert Prüm vil ikke ha adgang til å foreta søk i Eurodac (det samme gjelder for de assosierte land, jf pkt 6 på side 11). Norge har som kjent inngått en avtale om Prüm-samarbeid, men denne er foreløpig ikke implementert og operativt.

Hver medlemsstat skal i henhold til forslaget opprette et såkalt National Access Point (art 3) som har ansvaret for kontakten mellom nasjonale myndigheter og Eurodac Sentral System (dette vil i realiteten være IT-byrået EU-Lisa, som ble operativt fra 1. desember 2012). Videre skal medlemsstatene utpeke de myndighetene som skal være autorisert til å få tilgang til Eurodac-data, herunder en liste over de enhetene innen hver av de ulike myndighetene som skal ha mulighet til å be om sammenligning av fingeravtryksdata gjennom National Access Point (art 5). Det er også et krav om at hver medlemsstat har et verifiserende organ som skal etterprøve og sikre at vilkårene for å be om sammenligning av fingeravtryksdata fra Eurodac er oppfylt før National Access Point oversender forespørselen fra en autorisert myndighet. Art 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 at vår assosieringsavtale om Dublin/Eurodac aquis ikke dekker rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac. Kommisjonen ønsker å starte forhandlinger om en tilleggsavtale som dekker de nye reglene om rettshåndhevende myndigheters tilgang til Eurodac med Norge, de andre assosierte landene samt Danmark. Det er forventet at slike forhandlinger vil starte opp andre halvdel av 2014.

2.3. ISS (Internal Security Strategy)

EUs strategi for indre sikkerhet (ISS) ble presentert i 2010 og var et av tiltakene i Stockholmprogrammet, EUs strategiske program for justis- og innenriksfeltet for perioden 2010-2014. ISS har fem prioriterte områder: organisert kriminalitet, radikalisering og terrorisme, cyberkriminalitet, sikkerhet gjennom grenseforvaltning og samfunnssikkerhet/kriseberedskap.

Kommisjonen har hatt som mål å rapportere årlig på implementeringen av strategien. Siste rapportering er imidlertid fra april 2013. En ny og siste rapport har vært varslet i midten av 2014, men per medio juli er den enda ikke presentert.

Kommisjonens viktigste tiltak innenfor hver hovedprioritet er som følger:

- **Bekjempelse av organisert kriminalitet:** forslag om nye regler for inndragning/konfiskering av midler/utbytte av straffbare handlinger, forslag om det fjerde «Anti Money Laundering Directive» supplert av et direktivforslag om kriminalisering av hvitvasking. Forslag til ny Europol-forordning og reform av Eurojust, PNR-avtaler med USA, Australia og Canada og EUs første anti-korrupsjonsrapport.
- **Terrorisme og radikalisering:** forordning om bruk og markedsføring av prekursorer for eksplosiver. Forslag innen CBRN på EU-nivå, gjennomgang av direktivet om beskyttelse av kritisk infrastruktur og styrking av EUs transportsikkerhetspolitikk. Opprettelsen av Kommisjonens «Radicalisation Awareness Network» (RAN). Europeisk Terrorist Financing Tracking Program (TFTP-program).
- **IT-kriminalitet:** strategi for Cybersecurity som også inneholder et direktivforslag om nettverkssikkerhet. Etableringen av European Cyber Crime Centre (EC3) under Europol og samarbeid mellom EU og USA om opprettelsen av «Global Alliance against Child Sexual Abuse online».
- **Grenseforvaltning:** Eurosur, forslaget om Smart Borders (inn- og utreisesystem og et program for registrerte reisende). Full implementering av SIS II.
- **Krise- og katastrofehåndtering:** solidaritetsbestemmelsen nedfelt i TFEU art. 222 vedrørende situasjoner som utgjør en ekstraordinær trussel/skadepotensial som overstiger de berørte medlemsstatenes reaksjonskapasitet. Forslag om utvikling av en europeisk katastrofeberedskapskapasitet.

26. og 27. juni d.å. møttes Det Europeiske Råd og vedtok nye strategiske retningslinjer for justis- og innenriksfeltet de kommende år. Blant tiltakene som skal gjennomføres er en revidering og oppdatering av ISS innen midten av 2015.

2.4. Forslag til ny Europol-forordning

Kommisjonen fremla 27. mars 2013 forslag til [nytt rettslig grunnlag for Europol og CEPOL](#) i form av en forordning som skal erstatte rådsbeslutningene 2009/371/JHA (Europol) og 2005/681/JHA (CEPOL). Bakgrunnen for forslaget er Lisboa-traktaten og artikkel 88 i TFEU som krever at Europol skal reguleres av en forordning vedtatt gjennom den vanlige lovgivningsprosedyren; altså såkalt «co-decision» mellom Rådet og Europaparlamentet.

Kommisjonen ønsket å styrke Europols rolle som et europeisk rettshåndhevelsesbyrå, og gjøre det effektivt med hensyn til å innsamle opplysninger, analysere dem og utveksle analysene med medlemsstatene. For å oppnå dette styrker forslaget medlemsstatenes plikt til å utveksle informasjon med Europol innen EUs prioriterte områder for kriminalitetsbekjempelse. I tillegg skapes incentiver for informasjonsutveksling ved at man stiller økonomiske midler til rådighet for grenseoverskridende etterforskninger. Europol skal hvert år rapportere på mengden og kvaliteten på de data de mottar fra medlemsstatene.

Forslaget legger også opp til å modernisere Europols databehandlingsstruktur for å gjøre Europols prosessering av informasjon mer effektiv, samt styrke personvernet. Kommisjonen foreslår videre at Europol skal underlegges sterkere parlamentarisk kontroll. Både Europaparlamentet og de nasjonale parlamenter er derfor gitt en rolle i det nye forslaget og skal blant annet motta 1) byråets årlige aktivitetsrapport, 2) trusselvurderinger, strategiske analyser og generelle situasjonsrapporter, og 3) rapporter om omfanget og kvaliteten på informasjon mottatt fra hver av medlemsstatene. I tillegg skal Europaparlamentet konsulteres om det flerårige arbeidsprogrammet.

Kommisjonen foreslo at Europol og CEPOL slås sammen til ett byrå. I sin begrunnelse for sammenslåingen viser Kommisjonen til synergi- og effektivitetshensyn, spesielt ved å kombinere Europols operative samarbeidserfaring med CEPOLs ekspertise innen utdanning.

Forslaget er ikke Schengen-relevant, men Norge har som kjent inngått samarbeidsavtaler både med Europol og CEPOL. Det nye forslaget vil ikke endre disse avtalene, i det fortløpende punkt 57 og art. 73 slår fast at samarbeidsavtaler Europol og CEPOL allerede har inngått med tredjeland (herunder Norge) opprettholdes og at avtalenes rettskraft ikke påvirkes av forordningen.

Forslaget er [oversendt Rådet og Europaparlamentet for behandling](#). På JI-rådsmøtet i juni 2013 ble det konstatert at et flertall var mot sammenslåing av Europol og CEPOL. Man ba samtidig om at Kommisjonen revurderte den foreslåtte sammenslåingen. På JI-rådsmøtet i juni 2014 ble det oppnådd enighet om en generell innstilling til forslaget. Også i Europaparlamentet var man mot en sammenslåing. Parlamentet hadde forslaget oppe til plenumsstemming 25.2.2014, og det forventes at den nye LIBE-komiteen vil være klar til å inngå trilogforhandlinger med rådet i løpet av høsten 2014. Det antas at disse forhandlingene vil gå relativt raskt, og kanskje til og med avsluttes under det italienske

formannskapet, da rådet og parlamentet hittil ikke har stått langt fra hverandre i saken. Et formelt vedtak er ventet å foreligge sent i 2014 eller tidlig i 2015. Siden både rådet og parlamentet har vært kritiske til sammenslåingen av Europol og CEPOL, og har fjernet dette forslaget fra forordningsforslaget, ventes det at kommisjonen i løpet av høsten 2014 vil presentere et nytt forslag til rettsgrunnlag for CEPOL.

Det kan for øvrig bemerkes at byråene ENISA (EU Agency for Network and Information Security) og Europol nylig inngikk en strategisk avtale for å øke samarbeid og informasjonsutveksling i bekjempelsen av cyberkriminalitet. Avtalen omfatter ikke utveksling av personopplysninger, men omfatte ekspertbistand, situasjons- og hendelsesrapporter, analyser og kapasitetsbyggende tiltak.

2.5. Datalagringsdirektivet

Datalagringsdirektivet (DLD) (direktiv 2006/24/EC) ble vedtatt av EU i 2006. Direktivet legger føringer for lagring av trafikkdata som tid og sted for elektronisk kommunikasjon og hvem man kommuniserer med, men ikke innholdet i kommunikasjonen. Direktivet ble ansett å være EØS-relevant. På norsk side har forberedelsene til implementering av direktivet vært godt i gang, med lovendringer i straffeprosessloven og ekomloven med planlagt ikrafttredelse i januar 2015.

Datalagringsdirektivet ble imidlertid klaget inn for EU-domstolen med spørsmål om hvorvidt datalagringsdirektivet strider mot grunnleggende rettigheter i EUs Charter of Fundamental Rights (av mange kalt EUs grunnlov). I desember 2013 kom domstolens generaladvokat med en uttalelse i saken. Dom falt den 8. april 2014. EU-domstolen kjente datalagringsdirektivet ugyldig, og mener at selv om hensikten med direktivet er legitim er direktivet for inngripende og bryter med retten til vern av privatliv og til personvern. Følgende hovedpunkter fra dommen kan trekkes frem:

- Kravene til datalagring i DLD gjør det mulig å vite hvem som initierer elektronisk kommunikasjon, hvem man tar kontakt med, tid og sted for kommunikasjon og hyppighet av kommunikasjon (men ikke innholdet i kommunikasjonen). Dette kan gjøre det mulig å få et grundig bilde av privatlivet til enkeltpersoner, så som vaner, bosted, bevegelser og sosiale forhold.
- DLD bryter med de grunnleggende rettighetene til respekt for privatliv og personvern, art. 7 og 8 i EUs charter for grunnleggende rettigheter.
- DLD bryter mot proporsjonalitetsprinsippet/kravet til forholdsmessighet: hensikten med lagringen er legitim (å forebygge, etterforske og iredteføre alvorlig kriminalitet og terrorisme), men direktivet er for inngripende.
- DLD differensierer ikke, men innebærer generalisert lagring av data om alle individer, alle typer elektronisk kommunikasjon og alle trafikkdata.
- DLD inneholder ikke objektive kriterier for tilgang til dataene som lagres (hvem som skal ha tilgang, i hvilke tilfeller eller hvordan). Det refereres kun til «alvorlig kriminalitet» men er ellers opp til medlemslandene å legge inn begrensninger i tilgang som f.eks. ved domstolskontroll.

- Lagringsperioden innebærer ikke noe skille avhengig av kategorier av data, personer el.l. Lagringsperioden kan variere fra seks mnd. til to år uten noen begrensning i at data ikke skal lagres lenger enn strengt nødvendig for formålet.
- Det ligger ikke inne tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer i DLD for å forhindre misbruk av data. Det er opp til teletilbyderne å vurdere hvilke sikkerhetstiltak de vil legge inn, og det åpnes for en vurdering sett opp mot økonomiske hensyn/kostnader av sikkerhetstiltak.
- Det stilles heller ikke krav til at dataene lagres i EU hvor de vil være beskyttet av EUs personvernregelverk.
- Domstolen har ikke lagt noen tidsbegrensninger på dommens gyldighet. Dette innebærer at DLD ble kjent ugyldig fra det tidspunkt det trådte i kraft.

Mange har ventet på en reaksjon fra Kommisjonen i etterkant av dommen. I all hovedsak har det vært stille fra den kanten, det som er sagt så langt er at det per nå ikke finnes noe datalagringsdirektiv slik at det er opp til hvert land å selv regulere lagring og tilgang til teledata. Den sittende kommisjonen har ikke lagt frem noe forslag til nytt direktiv, det vil dermed være opp til den nye kommisjonen, som tiltrer til høsten, å avgjøre om de ønsker et nytt datalagringsdirektiv med nye felles EU-regler. Det har kommet signaler om at man muligens vil avvente en ferdigstilling av personvernpakken før en mulig presentasjon av et nytt datalagringsdirektiv.

2.6. Den europeiske arrestordre

Arbeidet med å få gjenværende land til å ratifisere Norges og Islands tilslutningsavtale til den europeiske arrestordre har fortsatt denne våren gjennom utstrakt bilateral kontakt med disse sju land. Både Luxembourg og Estland har notifisert om slik ratifikasjon nasjonalt, slik at det nå gjenstår fem land – Nederland, Tyskland, Italia, Ungarn og Kroatia. Sistnevnte har uttrykt at de vil få dette på plass snarest, mens Italia også har vist vilje til å slutføre dette. De tre øvrige virker, dog med ulik begrunnelse, fortsatt å ha et stykke fram før de har dette på plass. Delegasjonen vil i nært samarbeid med departementet fortsette med å ha kontakt med disse lands representasjoner i Brussel fram til vi har kommet i mål.

Rådets juridiske tjeneste (CLS) har også gjennom to av vårens Friends of Presidency møter under PROAPP og britenes «opt-in/opt-out» politikk eksplisitt nevnt viktigheten av at de resterende land nå går til ratifikasjon av avtalen. En uheldig bieffekt av dette for norske myndigheters del er at norske art. 26-etterlysninger («pågripelse med henblikk på overlevering») trolig ikke vil være søkbare for sluttbrukere av SIS II i UK etter at britene har behandlet sluttforhandling i underhuset månedsskiftet november/desember 2014 om hvilke deler av Schengen-avtalen de fortsatt ønsker å være en del av.

3. Utvalgte aktuelle temaer på migrasjons- og asylfeltet

3.1. Task Force Mediterranean

Den 3. oktober 2013 kantret en båt med flyktninger utenfor kysten av den italienske øya Lampedusa. 366 mennesker omkom. Task Force Mediterranean (TFM) ble besluttet etablert

i justis- og innenriks- rådsmøtet 7.-8. oktober 2013. EU- kommisjonen fikk i oppdrag å lede TFM, som samlet alle EUs medlemsstater, de assosierte statene, EUs utenrikstjeneste (EEAS) og relevante EU-byråer (EASO, Frontex, FRA, EMSA og EUROPOL) for å foreslå et bredt spekter av tiltak for å forhindre lignende hendelser i fremtiden.

Kommisjonen utarbeidet en kommunikasjon med forslag til tiltak. Den ble diskutert på møte i Det Europeiske Råd (DER) i desember 2013. I rådskonklusjonene gir DER uttrykk for at de vil ta opp saken på nytt på juni-møtet i 2014, og se tiltakene i sammenheng med den mer langsiktige politiske planleggingen på justis- og innenriksområdet, når strategiske retningslinjer for fremtidig samarbeid vil bli definert.

Kommisjonen har senere utarbeidet to dokumenter; et arbeidsdokument som gir en oversikt over tiltakene i TFM og et annekse som gir en mer detaljert presentasjon av de ulike aktivitetene. Dokumentene finner du her:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/sdw_implementation_of_the_communication_onthe_work_of_the_task_force_mediterranean_part_1_en.pdf

http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/02/66/EU_26637/imfname_10469391.pdf

TFM-tiltakene er delt inn i fem hovedområder:

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

Det er naturlig å se tiltakene i TFM i sammenheng med blant annet rådskonklusjoner fra DER, nye strategiske retningslinjer for arbeidet på justis- og innenriksområdet, EUs handlingsplan for migrasjonspresset, avtaler om mobilitetspartnerskap og Global Approach to Migration and Mobility (GAMM).

DERs rådskonklusjoner fra juni-møtet 2014 nevner spesielt at en helhetlig og varig løsning på migrasjonsstrømmene til Europa bare kan oppnås ved en intensivering av samarbeidet med opprinnelses- og transitland, deriblant gjennom bistand til å styrke grensekontroll og håndtere migrasjon. Migrasjonspolitikken skal bli en integrert del av EUs utenriks- og bistandspolitikk, og vil blant annet fokusere på følgende elementer:

- Styrke og utvide regionale beskyttelsesprogram, særlig i områder nær flyktningenes opprinnelsesland, i nært samarbeid med UNHCR, økning av bidrag til globale gjenbosettingstiltak.
- Større fokus på menneskesmugling og menneskehandel, mot prioriterte land og ruter
- Etablere en effektiv felles returpolitikk, og styrke tilbaketakelses-forpliktelser i avtaler med tredjeland

- Full gjennomføring av tiltak identifisert i TFM

I de nye strategiske retningslinjene for samarbeidet innen justis- og innenrikssektoren, som ble vedtatt av DER på rådsmøtet i juni, ses mange av utfordringene EU står overfor i sammenheng med Europas forhold til tredjeland.

Som ledd i samarbeid med tredjeland ønsker EU å inngå flere avtaler om mobilitetspartnerskap med opprinnelses- og transittland for på den måten bidra til å forhindre at mennesker flykter. Etter at DER i juni 2011 gikk inn for å etablere slike partnerskap med Middelhavsland, er avtaler inngått med Marokko og Tunisia og det forhandles om avtale med Jordan.

Slike partnerskapsavtaler inneholder rettigheter og plikter for begge parter, men er ikke rettslig bindende for partene. Tanken er at partnerskapet etablerer et politisk rammeverk for praktisk samarbeid og kompetansebygging og for inngåelse av rettslig bindende avtaler. Begge parter interesser skal i utgangspunktet ivaretas. For tredjelandene er det av interesse at det åpnes for visumliberalisering og lovlig immigrasjon, ikke minst arbeidsrelatert migrasjon. Tanken er å bidra til økt yrkeskvalifisering, gjensidig godkjenning av utdanning og kvalifikasjoner og økt informasjon om jobbmuligheter. For EU er det interessant at avtalene legger opp til økt samarbeid om migrasjonskontroll og retur/tilbaketaking, om bekjempelse av menneskesmugling og menneskehandel og om kompetansebygging på asylområdet.

GAMM 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.

En viktig del av GAMM har vært å etablere regionalt beskyttelsesprogram i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger. Det har vist seg vanskelig å etablere et slikt program, men nå er det altså blant hovedområdene for TFM og får dermed .

På EU-siden er deltakelse i GAMM åpen. Bare medlemslandene med interesse og vilje til å bidra deltar. Hittil har ni medlemsland ønsket å ta del i partnerskapsavtaler: Belgia, Frankrike, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Sverige og Tyskland. Norge deltar ikke. Kommisjonen, ved tidligere generaldirektør Manservigi, har antydnet at Norge kan slutte seg slike partnerskap. En (ikke-uttalt) forutsetning er vilje og evne til å bidra. Norge deltar foreløpig ikke i GAMM. Vi er imidlertid med på flere av tiltakene under Task Force Mediterranean, som har nær sammenheng med GAMM.

På EU-Africa-summit møte våren 2014 ble det for første gang vedtatt en egen deklarasjon om migrasjon, og det ble anerkjent at menneskesmugling er et problem som må bekjempes.

3.2. Handlingsplan – Migrasjonspresset

Justis- og innenriksrådet vedtok å opprette «EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response» på sitt møte i april 2012. Hensikten med planen er å gjøre EU i stand til å respondere på migrasjonsutfordringer på en håndgripelig og realistisk måte. Planen er et «levende dokument» i den forstand at den blir oppdatert hvert halvår.

Den første handlingsplanen ble vedtatt under det kypriotiske formannskapet i oktober 2012. Den inneholdt en rekke tiltak fordelt på seks strategiske hovedområder:

- 1) Styrket samarbeid med transitt og opprinnelsesland
- 2) Forbedret grensekontroll ved ytre grenser
- 3) Forhindre ulovlig migrasjon fra Tyrkia
- 4) Bedre håndtering av misbruk av lovlige kanaler
- 5) Sikre fri bevegelse ved å forhindre misbruk fra tredjelandsborgere
- 6) Forbedret migrasjonshåndtering, herunder samarbeid og returpraksis

Den andre planen ble vedtatt av det irske formannskapet våren 2013 og inneholdt enkelte oppdateringer, og den tredje rapporten av det litauiske formannskapet høsten 2013.

Det greske formannskapet startet våren 2014 en prosess for å forbedre metoden brukt ved oppdatering av planen, etter at noen medlemsland hadde tatt til orde for at den etter hvert ble altfor omfattende og lite brukervennlig. Medlemslandene ble invitert til å gi innspill til forenklet oppdatering og forbedret kvalitet. På grunnlag av innkomne bidrag, utarbeidet det greske formannskapet en konsolidert versjon som ble behandlet i SCIFA i mai 2014. Planen inneholder nå et nytt strategisk hovedområde:

- 7) Forhindre ulovlig migrasjon via det sørlige Middelhavet.

Innholdet i dette punktet vil bli nærmere definert og innarbeidet på et senere tidspunkt, samordnet med arbeidet i TFM og i samarbeide med KOM. .

Den fjerde oppdateringen av handlingsplanen finner du her:



ST09277-RE01.EN14.
PDF

3.3. CEAS- Common European Asylum system

Det ble oppnådd enighet om fase to av Det felles europeiske asylsystemet i juni 2013.

De vedtatte rettsaktene avvek fra Kommisjonens opprinnelige forslag, men gikk i samme retning; en spesifisering av regler og standarder som reduserer de enkelte landenes muligheter for avvikende praksis. Rettsaktene skal være gjennomført i landenes nasjonale lovgivning innen høsten 2015.

Gjennomføringen av CEAS-rettsaktene er høyt prioritert i EU. Det er avsatt midler på EUs budsjett for dette, og landene kan søke om midler til å tilpasse og heve nivået for sine nasjonale asylsystemer i tråd med nye standarder. EASO kan også bidra med opplæring.

Det reviderte prosedyredirektivet har som hovedformål å sikre asylsøkeres rettssikkerhet, dog på en kostnadseffektiv måte for medlemslandene. Prosedyrene skal også gjøre at landene skal være mer treffsikre i sine asylvedtak. I en viss grad legges det opp til å legge mer ressurser inn i førsteinstansbehandlingen, noe som kan redusere belastningen på klagesaksbehandlingen. Direktivet skal gjennomføres på to år

Det reviderte mottaksdirektivet har til hensikt å bidra til mer harmonisere standarder for asylsøkeres opphold mens søknad om asyl behandles. Landene pålegges også å legge særlig til rette for sårbare søkergrupper, så som enslige mindreårige. Direktivet skal gjennomføres i løpet av to år.

Det reviderte kvalifikasjonsdirektivet fastslår kriteriene for internasjonal beskyttelse og tar sikte på å gjøre asylvedtak mer robuste. Det vil også forbedre tilgang til rettigheter og integreringstiltak for de som gis beskyttelse.

Den reviderte Dublin-forordningen fastsetter reglene for hvilke medlemsland som skal ha ansvaret for å behandle en asylsøknad. Det gis noe endrete regler for mulighetene for å påklage overføring til annet Dublin-land, og det gis tilpassete prosedyreregler for sårbare grupper. En viktig del av den nye Dublin-forordningen er etableringen av en mekanisme for tidlig varslings 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. Alle medlemslandene omfattes. Danmark står riktignok formelt utenfor, som følge av landets generelle forbehold, men vil knytte seg til Dublin-samarbeidet gjennom en egen avtale. Det samme vil fire assosierte land, Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. Den nye Dublin-forordningen skal anvendes seks måneder etter offentliggjøring, hvilket betyr januar 2014..

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

Norges tilknytningsavtale til Dublin- og Eurodac-samarbeidet etablerer et fellesorgan (en blandet komite). Et av formålene med dette er å ha konsultasjoner om ny lovgivning på området og om gjennomføringen av regelverket. Et møte ble avholdt i komiteen 28. juni 2013. Der redegjorde Formannskapet og Kommisjonen om planene for implementeringen. I tillegg ble Norge sammen med de andre assosierte landene våren 2013 invitert til å delta i en kontaktkomite ledet av Kommisjonen for å gå gjennom spørsmål knyttet til gjennomføringen av Dublin- og Eurodac-forordningen.

Norge deltok sammen med de andre assosierte land i et møte med Kommisjonen og medlemslandene i november 2013. Kommisjonen ønsket å starte diskusjoner med de assosierte land om en mulig endring av tilknytningsavtalen, eventuelt inngåelse av en tilleggsavtale, for å inkludere rettshåndhevende myndigheters tilgang til data i Eurodac i forbindelse med etterforskning av terrorisme og alvorlig kriminalitet. Norge har i desember

2013 meddelt Kommisjonen at man er interessert i dette, og et forberedende møte ble avholdt i mai 2014. Både Kommisjonen og de assosierte land regner med å få mandat til å inngå formelle forhandlinger i løpet av høsten 2014.

Regjeringen besluttet i Statsråd 29. november 2013 å legge fram lovforslag for Stortinget om å gjøre Dublin III-forordningen til norsk rett. Stortinget vedtok lovendringen (i utlendingsloven) 16.12.13, og den trådte i kraft 1.1.2014.

3.4. Støttekontoret for asyl (EASO)

EUs støttekontor for asyl (EASO) ble innviet 19. juni 2011 i Valletta, Malta med grunnlag i en forordning om EASO av 2009. EASO er et EU-byrå som skal bidra til å utvikle et effektivt og godt praktisk samarbeid på asyl- og migrasjonsfeltet mellom medlemslandene og med andre partnere, gi støtte til medlemsland som mottar uforholdsmessig mange asylsøkere og bidra til gjennomføringen av det felles europeiske asylsystemet CEAS, se over. Med ny Dublin-forordning får EASO nye oppgaver knyttet til utviklingen av en mekanisme for tidlig varslings. Det innebærer at EASO fortløpende skal innhente data fra landene for å kunne levere oppdaterte tendensanalyser. Dette vil vise om enkelte medlemsland risikerer å bli utsatt for stort press på sitt asylsystem, noe som skal danne grunnlag for forebyggende tiltak.

EASO har tidligere gjennomført støttetiltak i Hellas, Luxembourg, Sverige Italia og Bulgaria. Støtten har normalt vært relativt kortvarig og i stor grad bestått av opplæring av tilsatte i de nasjonale vedtaksorganene når det gjelder asylprosedyrer, organisering, innhenting av landinformasjon og behandling av særskilte grupper av asylsøkere.

Forordningen om etableringen av EASO åpner eksplisitt for deltakelse fra de assosierte land, men modalitetene må avtales nærmere. Det første forhandlingsmøtet mellom Norge og EASO ble avholdt 21. mai 2012. Forhandlingene har tatt opp spørsmål om deltakelse i styret, stemmerett i visse spørsmål, beregningen av 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.

Forhandlingene ble avsluttet våren 2013, og avtalen ble parafert i Brussel 28. juni 2013. I juli 2013 forberedte Kommisjonen sak om Rådets og Parlamentets tilslutning til at avtalen blir signert. På norsk side ga Stortinget sin tilslutning 20. juni 2013. Avtalen har en bestemmelse om at partene kan gi en felles erklæring ved signering om at avtalen skal trå i kraft samtidig.

Avtalen mellom Norge og EU om Norges deltakelse i EASO ble undertegnet 19. mars 2014 i Brussel. Den ble gitt midlertidig anvendelse fra 20. mars 2014.

Avtalen vil gi Norge full deltakelse i alle aktiviteter som ligger til støttekontoret. Dette vil i praksis først og fremst være bistand fra eksperter fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo).

3.5. Lovlig innvandring – arbeidsinnvandring

Kommisjonen anser at EU på sikt har behov for flere innvandrere, av demografiske og økonomiske grunner. Befolkningen i EU vil etter beregninger bli redusert fra 2014 av og i de etterfølgende 50 årene kan arbeidsstyrken bli redusert med 50 millioner. Om dette slår til, vil det fort oppstå et arbeidskraftsbehov. I EUs 2020-strategi for økonomisk vekst og styrket konkurranseevne nevnes arbeidsinnvandring som et viktig innsatsområde.

Lovlig innvandring er også tema i Task Force Mediterranean (TFM) og i handlingsplanen mot migrasjonspresset (se over). Flere kanaler for lovlig migrasjon anses som en viktig del av samarbeidet med tredjeland for å forhindre flyktningestrømmer og irregulær migrasjon til Europa.

Det Europeiske Råd (DER) har i sine konklusjoner fra møtet i juni 2014 gitt uttrykk for nødvendigheten av en helhetlig tilnærming til migrasjon, hvor man optimaliserer fordelene ved lovlig migrasjon. Videre fokuserer de strategiske retningslinjene for det videre arbeidet på justis- og innenriksområdet, som ble vedtatt av DER på juni-møtet, på å tiltrekke seg talent og kunnskap og utnytte fordelene ved lovlig migrasjon.

I arbeidsprogrammet for de neste tre formannskapene, som ble lagt fram i juni 2014, nevnes spesielt tre forhold som vil kunne få betydning som lovlige migrasjonskanaler til Europa:

- Direktivet om sesongarbeid
- Direktivet om selskapsinterne omplasseringer (intra-corporate transferees (ICT)) og
- Forhandlinger om endring av direktiv 2004/114 og direktiv 2005/71 om vilkår for innreise og opphold for tredjelandsborgere i studieøyemed, au-pair ordninger osv.

Både direktivet om sesongarbeid og direktivet om selskapsinterne omplasseringer ble behandlet i justis- og innenriksstrukturen, men arbeidsmarkedssiden ble hørt. Ingen av de tre nevnte direktivene er Schengen-relevante, og Norge har ikke vært/ er ikke med på forhandlingene om tilblivelse/endring.

Formålet med direktivet for sesongarbeid er å bringe slikt arbeid inn i mer ordnete former. Det skal inngås formelle arbeidskontrakter som spesifiserer lønn, arbeidstid. Av kontrakten skal det også framgå at sesongarbeideren er sikret tilfredsstillende boforhold. En sesongarbeidstillatelse skal også sikre adgang til sosiale ordninger under kontraktsperioden. Kontraktsperioden 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.

Forslaget om endringer av direktiv 2004/114 og direktiv 2005/71 ble fremsatt av Kommisjonen i mai 2013. Målet er å gjøre det mer attraktivt for de grupper som omhandles å komme til EU. Hindre bør fjernes, slik at EU kan tiltrekke seg talent. Forskere og studenter kan bidra til å utvikle en kunnskapsbasert økonomi. Mer konkret sikter direktivforslaget mot:

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

Direktivforslaget behandles nå i Rådet og Parlamentet. Kommisjonen har uttrykt håp om at det kan bli vedtatt i tide til at det kan tre i kraft i løpet av 2016.

De tre neste formannskapene ser arbeidet for å fremme lovlige migrasjonskanaler i sammenheng med GAMM (Global Approach to Migration and Mobility) og gjennomføringen av mobilitetspartneskap (Mobility Partnerships) med østlige og nord-Afrikanske naboland, jf. avsnittet om TFM over.

3.6. Retur

3.6.1 Returdirektivet

Returpolitikken anses viktig for en troverdig migrasjons- og asylpolitikk. Norge vedtok i 2010 Returdirektivet (direktiv 2008/115), som er Schengen-relevant. Direktivet skal sikre rettssikkerhet og verdighet i forbindelse med prosessen knyttet til retur av tredjelandsborgere. Samtidig skal direktivet bidra til å løse utfordringen Europa står overfor i forbindelse med ulovlig migrasjon og ulovlig opphold.

Kommisjonen utga i april 2014 en kommunikasjon om EUs returpolitikk. Dokumentet gir en evaluering av gjennomføringen av Returdirektivet. I forbindelse med utgivelsen av dokumentet uttalte kommissær Cecilia Malmstrøm at returdirektivet har hatt en positiv innflytelse på nasjonal lovgivning. Det har bidratt til større grad av frivillig retur og overvåkning av at tvungne returer går riktig for seg. Ikke minst har det bidratt til en nedgang i internerings-perioder og til å finne alternativer til internering. Likevel er det fortsatt rom for forbedringer.

Statistikken viser at det er et stort gap mellom endelig avslag på søknader om opphold/asyl og personer som faktisk returnerer. Også på dette feltet legges det opp til økt samarbeid med opprinnelses- og transitland for å øke antall returer.

Rådsmøtet for EUs justis- og innenriksministre 5.-6. juni vedtok konklusjoner om retur, basert på diskusjonen av Kommisjonens kommunikasjon av april 2014. Konklusjonene fokuserer på en mer effektiv gjennomføring av eksisterende regelverk, og understreker at nøkkelen til en mer vellykket returpolitikk ligger i samarbeidet mellom EU og tredjeland, særlig når det gjelder identifisering og dokumenter i forbindelse med returoperasjoner.

Retur- konklusjonene finner du her:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209936%202014%20INIT>

3.6.2 Returavtaler

Returpolitikken er viktig for en troverdig migrasjons- og asylpolitikk. For å kunne gjennomføre retur av personer uten lovlig opphold, er det ofte behov for

opprinnelseslandets aksept av dets folkerettslige forpliktelse til å ta i mot egne borgere. EUs arbeid med å inngå returavtaler er en integrert del av EUs samarbeid med tredjeland på migrasjonsområdet, og slike avtaler inngår ofte parallelt med inngåelse av avtaler om visumlettelse, se over.

Kommisjonen representerer ikke Norge i forhandlinger om returavtaler, men EUs avtaler inneholder som regel en klausul om at det er ønskelig at tilsvarende avtaler inngås med de assosierte Schengen-statene. Norge følger normalt opp EUs avtaler med egne bilaterale forhandlinger med de aktuelle landene.

EU har til nå inngått returavtaler med 15 land (inkludert Tyrkia), signert en avtale som ennå ikke er ratifisert (Aserbajdsjan, signert februar 2014)

Returavtalen med Tyrkia ble signert i desember 2013. Avtalen ble ratifisert i juni 2014. Tyrkia forplikter seg etter avtalen til å ta tilbake alle migranter med endelig avslag som har kommet til EU via Tyrkia. Norge har startet forhandlinger om tilsvarende avtale med Tyrkia.

EU har videre fullført ratifikasjonsprosessen om returavtale med Kapp Verde, og returavtalen med Armenia trådte i kraft 1. januar 2014. Returavtale med Aserbajdsjan forventes å tre i kraft snart og forhandlinger om returavtale med Hviterussland startet i januar 2014. Forhandlinger om returavtale med Marokko ble gjenopptatt i forbindelse med signering av Mobility Partnerskap i juni 2013.

Norge har inngått bilaterale returavtaler eller avtaler med tilbaketakelsesklausuler med rundt dobbelt så mange land som EU. Fra norsk side arbeides det kontinuerlig med etablering av returavtaler med en rekke land. For tiden gjelder dette Usbekistan, Somalia/Somaliland, Ghana, Eritrea, Pakistan, Liberia og Nigeria.

3.6.3 Pilotprosjekt – retur

Det greske formannskapet besluttet å ha en uformell diskusjon om returspørsmål under ministerlunsjen på justis- og innenriksrådsmøtet 3.mars 2014. Formannskapet hadde i samråd med DG Home og EUs utenrikstjeneste (EEAS) presentert et dokument «An effective return policy». Bakgrunnen for dette temaet var at EU statene hvert år oppdager mer enn ca. 500 000 illegale migranter på territoriet, og bare ca 40% av disse blir returnert til sine opprinnelsesland. Det ble ansett å være et klart behov for samarbeid med opprinnelsesland for at disse skal ta tilbake sine egne borgere.

I februar 2014 sendte den nederlandske innenriksministeren, på vegne av en rekke EU-land, et brev til EU/Schengenlandene og pekte på enkelte opprinnelseslands mangel på samarbeid om tilbaketakelse av egne lands borgere uten lovlig opphold på Schengen territoriet. Det ble foreslått et pilotprosjekt i forhold til enkelte utvalgte opprinnelsesland.

Det greske formannskapet har senere foreslått at pilotprosjektet bør gjelde fire land; Bangladesh, Ghana, Nigeria og Pakistan. Justis- og innenriksrådet inviterte på møtet i juni 2014 Kommisjonen, EEAS og medlemsstatene til å lansere et slikt pilotprosjekt.

4. Samfunnssikkerhet og beredskap

4.1. EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering

Samfunnssikkerhetsarbeidet i EU er forankret i Lisboa-traktaten og operasjonalisert gjennom EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering (Union Civil Protection Mechanism), der Norge deltar gjennom EØS-avtalen. Ordningen er det viktigste rettslige grunnlaget i EU for sivil katastrofeinnsats og for annet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og viderefører Handlingsprogrammet for sivil beredskap som Norge har deltatt i siden 1982.

Hensikten med EUs ordning for sivil beredskap er å legge til rette for et bredt samarbeid i Europa innen samfunnssikkerhet og beredskap. EUs ordning for sivil beredskap forutsetter at de deltakende stater går sammen om å gjøre sine ressurser tilgjengelige for katastroferammede land, både i og utenfor Europa. Den nye ordningen gjør det enklere å anmode om bistand ved hendelser der unike ressurser er påkrevd eller i tilfeller hvor egne ressurser er i ferd med å uttømmes – noe som igjen bidrar til å øke den nasjonale beredskapen for alle typer sivile hendelser, også på norsk territorium.

Ny lovgivning om Samordningsmekanismen ble vedtatt av Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union 17. desember 2013 og erstatter samtidig tidligere lovgivning på feltet. Lovgivningen trådte i kraft 1. januar 2014 og fører med seg følgende endringer for Samordningsmekanismen;

- Mekanismen skifter navn på engelsk fra Community til Union Civil Protection Mechanism.
- En frivillig reserve av nasjonale kapasiteter i høy beredskap opprettes, kalt European Emergency Response Capacity.
- *The Civil Protection Financial Instrument* avsluttes som en separat organisatorisk enhet og vil nå inngå som integrert del i mekanismen – hensikten er bedre og mer kostnadseffektive transportmuligheter for bistand til rammede land.
- Nytt traktatgrunnlag (Art. 196TFEU1) med fokus på avverging (*prevention*).
- Økt samspill og samarbeid mellom sivilbeskyttelse og det humanitære arbeidet innsats for å hente ut merverdi av det ofte mer enn tilstøtende aspektet knyttet til EUs mange tiltak.
- Forbedrede tjenester og økt beredskap gjennom opprettelsen av det nye beredskapssenteret ERCC i Brussel.

Den nye lovgivningen for perioden 2014-2020 har blitt fremmet Stortinget for behandling i [egen proposisjon](#). Mekanismen styrker den regionale samhandlingen i Europa og støtter således opp under det gode og stadig dypere nordiske samarbeidet på feltet.

Flere spesialiserte kapasiteter gjøres tilgjengelige for Norge dersom en større hendelse skulle ramme landet. I tillegg bedres samhandlingen mellom de europeiske statene ved naturkatastrofer og andre alvorlige hendelser i utlandet, både på det humanitære og konsulære felt.

Det sivile krisehåndteringssenteret Emergency Response Coordination Centre (ERCC) ble opprettet 15. mai 2013. Senteret har to hovedroller. For det første erstatter ERCC det tidligere Monitoring and Information Centre (MIC) og tar over oppgaven som støttefunksjon for medlemslandene som deltar i Samordningsmekanismen. For det andre har senteret en koordineringsfunksjon i en horisontal institusjonell kontekst under kriser i og utenfor Europa. Dette inkluderer rollen som kontaktpunkt for aktiveringer av solidaritetsklausulen, samordningstiltak, integrert situasjonsforståelse og analyse. ERCC avstedkommer økt kapasitet og oppgradering av funksjoner og tjenester.

Som et konkret eksempel av nyere dato, har Kommisjonen beskrevet flommen på Balkan i mai 2014 som en mega-katastrofe som rammet to land samtidig, Serbia og Bosnia- Herzegovina. 13. mai startet de enorme regnmassene å falle, mens mekanismen ble aktivert to dager senere. For å anskueliggjøre med noen nøkkeltall, så bidro 22 land med mer enn 800 redningspersonell via mekanismen, 4 EUCP-team ble sendt, mens det har innkommet 40 søknader om transporterstatning til DG ECHO i etterkant. En norsk ekspert deltok som nestleder i et av teamene til Serbia – samordningsmekanismens utøvende hånd på bakken under koordineringen av den innkommende assistansen. Det oppgis at 1700 bosniere ble reddet fra vannmassene takket være hjelpen fra deltakerlandene i samordningsmekanismen. ERCC fungerte som EUs *hub* under katastrofen og koordinerte tiltak på vegne av flere DG samt EUs utenrikstjeneste (EEAS). En Både Serbia og Bosnia-Herzegovina har anmodet om bistand til gjenoppbygningstiltak, hvor DG ELARG (Enlargement) har fått ansvar for videre oppfølging av på vegne av EU.

Med døgntkontinuerlig bemanning og ny teknologi er senteret i stand til å håndtere flere samtidige kriser, samt bistå med utvidede analyse- og informasjonstjenester. Oppgraderingen åpner også for et tettere samarbeid mellom DG ECHO og DG Home, EU Military Staff og European External Action Service (EEAS). Opprettelsen av ERCC er også en videreføring av samarbeidet med den humanitære siden av DG ECHO, og gir økt tilgang til EUs egne analyser i forbindelse med humanitære kriser i tredjeland, herunder styrket samarbeidet mellom de som deltar i den akutte krisehjelpen og miljøene med ansvar for mer langsiktig bistand.

Senteret har i sum gitt EU en helt annen reaksjonsevne enn dets forgjenger, og nasjonale sivile krisehåndteringsressurser blir i større grad enn tidligere satt i system innenfor mekanismen. Deltakerstatenes evne til hurtig, koordinert kriserespons styrkes og bidrar samtidig til økt bruk og nedslagsfelt («dual use»). Norge har [en nasjonal ekspert tilknyttet senteret](#). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) forvalter den norske deltakelsen i mekanismen og rår samtidig over en gruppe med norske eksperter som kan nomineres og sendes ut internasjonalt som del av et EU-team. En [norsk EU-ekspert](#) ledet det andre teamet som reiste til Filippinene etter tyfonen Haijans herjinger i november 2013.

4.2. Beskyttelse av kritisk infrastruktur – EPCIP /European Program for Critical Infrastructure Protection

Lisboa-traktaten og EUs interne sikkerhetsstrategi medførte et behov for å revidere EPCIP-programmet -og direktivet. En større revisjon av direktivet (jf. art. 11) startet opp i 2013 og det er først nå i 2014 at noen av disse endringene faktisk gjør seg gjeldende ved

implementering i medlemslandene. Her tas det til orde for en ny tilnærming hvor oppmerksomheten rettes mot;

- Systemer i større grad enn enkeltanlegg/objekter
- gjensidige avhengigheter mellom kritisk infrastruktur, industri og statlige aktører
- avhengigheter på tvers av sektorer og medlemsstater
- nye tiltak for å gjøre infrastruktur mer robust og øke motstandsdyktighet

EU ønsker å se nærmere på om det er tatt hensyn til ulike typer avhengigheter i beskyttelsen av kritisk infrastruktur og hvordan man evt. kan forbedre beskyttelsen slik at viktige samfunnsfunksjoner opprettholdes under angrep, bortfall eller annet ytre press.

Forebygging, beredskap, responskapasitet og restaurasjon er viktige faktorer i arbeidet fremover. Kommisjonens rolle vil være å legge til rette for og støtte arbeidet innen den enkelte infrastrukturektor, medlemsland og industri, med formål om å øke sikkerheten i kritisk infrastruktur i Europa. Pilotering av den nye tilnærmingen skjer gjennom et arbeid opp mot fire kritiske infrastrukturesystemer som av natur kan kalles europeiske;

- Eurocontrol/luftfart
- Galileo (Jan Mayen, Svalbard)
- Overføring av elektrisk kraft
- Transmisjonsnett for gass

Arbeidet ledes av DG HOME, med vitenskapelig støtte av JRC i samarbeid med DG MOVE, DG ENTR, DG RTD, DG ENER, samt DG ECHO. Et femte kontaktmøte (scenariobasert) mellom EU og USA-Canada fant sted i Aten 6-7. mai. Partene kom i etterkant av møtet med en felles uttalelse der tre hovedlinjer for arbeid fremover ble trukket opp; i) identifisere kritisk infrastruktur – **og** kritiske samfunnsfunksjoner med transatlantisk betydning og gjensidig avhengighet, ii) styrke robusthet og motstandsdyktighet og iii) klimaendringenes effekt på kritisk infrastruktur og trussel mot kritiske samfunnsfunksjoner. Et sjette møte vil holdes i løpet av 2015 med fokus på robusthet og resiliens, private aktørers rolle, ansvar og samarbeid med myndighetsnivå og skillelinjer og gjensidig avhengighet mellom digital (cyber) og fysisk infrastruktur. Deltakerne ble anmodet om å bli medlemmer av GIST (Global Infrastructure Security Toolkit). DK har denne våren gjort seg gode erfaringer med dette og har hatt flere telefonkonferanser med kanadiske myndigheter. Justisråd Hansen deltok på CIP kontaktmøte i Brussel 8-9. juli – et referat fra det møtet vil foreligge medio august.

Status

- Det er nå utpekt 74 EKI (europeisk kritisk infrastruktur) – en klar økning siden forrige «opptelling» der kun 14 slike var innrapportert – tyder på tilliten er i ferd med å øke Kritisk infrastruktur som er europeisk av natur, eksempelvis overføringsnett for energi, har foreløpig ikke blitt utpekt
- Nye sektorer som bank og finans, farmasøytisk og kjemisk industri kan bli inntatt i det videre arbeidet

- Det ventes økt oppmerksomhet mot å avdekke sårbarhet i grensesnittet mellom digital og fysisk infrastruktur
- Direktivet har hovedsakelig bidratt til bilateralt samarbeid og i liten grad bidratt til et bredere samarbeid mellom flere europeiske land
- De økonomiske og politiske kostnadene ved å vedta og implementere et nytt juridisk regime forventes å være for store
- Ved å beholde direktivet, konsolidere arbeidet gjort så langt, og i økende grad ha en tverrsektoriell tilnærming til EPCIP, kan svakhetene i dagens tilnærming bli adressert uten at man mister fordelene (nåværende og politiske) knyttet til gjeldende juridiske rammeverk
- Økt interaksjon med forskningsmiljøene for å hente ut mer midler fra ulike fond
- Operatører av kritisk infrastruktur, inkludert energi- og transportsektoren, vil bli omfattet av krav til risikostyring og rapportering av hendelser det foreslår direkte om nettverk og informasjonssikkerhet, se <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/commission-proposal-directive-concerning-measures-ensure-high-common-level-network-and>
- EUs strategi for cybersikkerhet - *An Open, Safe and Secure Cyberspace* - identifiserer tiltak som vil bidra til robusthet og sikkerhet i infrastruktur omfattes av EPCIP

4.3. Bekjempelse av spredning av farlige stoffer og eksplosiver – CBRNE

Kommisjonen presenterte sin nye strategi og flere tiltak for bekjempelse av risiko/trusler ved spredning av CBRN-E i Europa i mai 2014, både som en del av endringer i trusselbildet knyttet til spredningen av farlige stoffer og som en direkte oppfølging av EUs handlingsplan mot CBRN og for å øke den indre sikkerheten i Europa. Initiativet støtter også opp under EUs kontraterrorarbeid der en av fire hovedpilarer er å beskytte borgere, institusjoner, infrastruktur og verdier mot terrorhandlinger. Den nye agendaen betoner viktigheten av å få på plass mere effektive metoder for å oppdage trusler og agere på ulovlig bruk av CBRN internt i unionen og erkjenner samtidig behovet for større grad av samhandling på området, også for å oppnå økt effekt av alle nasjonale tiltak i sum på EU-nivå. Den nye agendaen tar til orde for å knytte sterkere bånd mellom medlemsland, assosierte og tredjeland som USA/Canada, mellom byråer som Europol, EDA og aktører som Interpol/FN også på områder utenfor luftfart og annen transport. Det kan være verdt å merke seg at det KOM også i denne sammenheng henviser til Europol som en sentral aktør for å drive fram viktige implementeringer på området i samråd med medlemsland. Det blir fremholdt som viktig at noen kan overta eierskap til ny teknologi og forskningsresultater/metodikk og omsette dette til anvendt sikkerhetstenkning og operativt politisamarbeid og her blir Europol trukket fram på linje med Interpol globalt. En rekke tiltak, deteksjonsøvelser og testing av nytt utstyr innen CBRN-E bekjempelse ble iverksatt og ledet av DG Home, i nært samarbeid med belgiske føderale politimyndigheter, i perioden rundt de mange toppmøter i Brussel i perioden mars-april

De viktigste målsetningene med initiativet er å kvalitativt øke risikovurderinger, utvikle raskere og mer effektive mottiltak og i større utstrekning kunnskapsdele for å etablere nye

felles sikkerhetsstandarder for å møte potensielle nye angrepsmål, modus og bruk av stoffer på en effektiv og koordinert måte. En generell tilnærming vil være trinnvis og baseres på en individuell vurdering av den enkelte trussel og en tilhørende kontekstkontroll.

For norske myndigheters del kan det være verdt å merke seg oppfordringene om å koble på relevante forskningsmiljø i enda større grad gjennom utlysning av midler via forskningsprogrammet *Horisont 2020 (område 14 «secure societies»)*, økt sivilt-militært samarbeid innen relevant teknologiutvikling, tydelig referanse til EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering (*Union Civil Protection Mechanism*) under DG ECHO og en tiltenkt rolle som utvikler av en CBRN responskapasitet på europeisk nivå, samt den uttalte målsetningen om å øke samarbeidet og erfaringsutvekslingen med tredjeland.

Vår anmodning om full møte – og talerett som til alle framtidige møter under arbeidet med CBRNE og handlingsplanen ble etterkommet og vi har nå nominert eksperter og oppgitt kontaktpunkt til alle undergrupper. Det vil bli gode anledninger til bilateral kontakt med Kommisjonen på dette området over sommeren – noe som skulle passe godt overens med det pågående strategiarbeidet hjemme.

4.4. Produktsikkerhet, markedstilsyn og regelverksutforming - EØS

Det er forventet at EU vil fortsette å utvikle et stadig mer inngripende regelverk for medlemslandene på disse virksomhetsområdene i årene som kommer. Det er derfor svært viktig at norske samfunnssikkerhetsinteresser søkes innarbeidet i de direktiv- og forordningsforslag Kommisjonen løfter fram.

Her følger EU-delegasjonen virksomhetsområdene i EU nøye og søker hele tiden å være aktive i lovforarbeider slik at norske interesser kan ivaretas.

Det planlegges med et besøk i november 2014 til Zeebrugge og Antwerpen for en større norsk delegasjon som jobber med et prosjekt knyttet til sikkerheten i Risavika, Stavanger, et område hvor det finnes flere stasjonære virksomheter med farlige stoffer og potensial for store ulykker (særsilt LNG). Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) «Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning» redegjør for et risiko- og sårbarhetsbilde hvor «ulykker med farlige stoffer» presenteres, og hvor samarbeid og samvirke er viktige forutsetninger for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering. Flere virksomheter i Risavika er industrivernpliktige, hvilket innebærer at de har et ansvar for selv å håndtere hendelser inntil brann- og redningsvesenet kommer frem til åstedet. Samvirkeprinsippet innebærer at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 29 (2011-2012)).

Risikoanalysen Brannvesenet i Sør-Rogaland IKS (BVSR) gjennomførte i 2012 viser også at Risavika er et komplekst område som brannvesenet ønsker mer kunnskap om. BVSR arbeider etter brann- og eksplosjonsvernloven som omhandler ulykker med farlige stoffer, og omfatter særskilte brannobjekt.

Et annen viktig rettsakt for Norge – NIS-direktivet – faller også inn under EØS der særskilt aspektene knyttet til nettsikkerhet, personvern og infrastruktur er relevante for Justis- og beredskapsdepartementet. Den 7. februar 2013 la Kommisjonen og EEAS, EUs utenriktjeneste frem forslag til direktiv for informasjonssikkerhet ([NIS](#), COM(2013) 48 final). Målet for *direktivet* er å legge til rette for etablering av organer for nasjonal nettsikkerhet, (CERTs), nasjonale planer og strategier for nettsikkerhet for kritisk infrastruktur, data, energi, transport, bank, børser, helse, offentlige tjenester. Arbeidet med NIS henger også nøye sammen med ISS og EPCIP. Det er stor enighet om hvor viktig 'cybersikkerhet' er, men det er betydelig uenighet mellom medlemslandene om hvor langt en skal gå i å sikre samarbeid; skal en bygge opp nye institusjoner eller bygge på eksisterende, hvilke tilfeller av hendelser skal en være forpliktet til å rapportere, hvilke organer skal ha 'meldeplikt'.

NIS ble behandlet under siste rådsmøte (telekommunikasjon) 6. juni, se konklusjoner [her](#).

Bak de offisielle rådskonklusjonene ligger dyp uenighet og tegn manglende tillit mellom sentrale nasjoner. Alle er enige om at sikkerhet på nettet er både nødvendig og bra. Uenigheten gjelder hvilke forpliktelser landene har til å utveksle informasjon som blir betraktet som vital for den nasjonale sikkerhet. Lovbestemmelser som fører til at myndigheter *må* dele informasjon om cyber-angrep har delt landene langs en øst-vest-akse. UK, FR og DE sier at en ny EU-lov ikke må tvinge 'cybersecurity agencies' til å dele informasjon om cyber-angrep med land de ikke fullt ut stoler på.

Som en del av EUs omfattende handlingsplan mot terrorisme, er det startet et reguleringsarbeid for strengere bruk av eksplosiver, samt begrense tilgangen til kjemiske stoffer som kan brukes til eksplosiver. Disse tiltakene i handlingsplanen faller innenfor EØS-avtalen, og gjør at Norge har medinnflytelse på regelverksutformingen. Norge har fulgt prosessene med regelverksendringer tett, og vil implementere EUs regelverk på området. I etterkant av angrepene i Norge 22. juli 2011 er det en økt interesse i EU og blant medlemmer for ytterligere å begrense tilgangen til kjemikalier og teknologi som kan brukes for å fremstille eksplosiver. Det blir stadig viktigere for Norge å være bevisst den politikk EU fører, også på områder hvor vi ikke har en direkte tilgang gjennom en arbeidsgruppe eller en ekspertkomité.

I tillegg pågår det i EØS/EFTA-format en rekke møter i arbeids- og ekspertgrupper der norske myndigheter følger arbeid med rettsakter og deres implementering hjemme. Dette er i stort selvdrevne grupper, men delegasjonen kan ved enkelttilfeller bli trukket inn i dette på ulike nivå og vi bør derfor fortsette med å følge med de ulike feltene her.

4.5. Klimatilpasning og forebyggende samfunnssikkerhet

EU ønsker å føre videre det påbegynte arbeidet med å få sine egne institusjoner og aktører til å jobbe tettere sammen, særskilt å se nærmere på forholdet mellom sivil beskyttelse og humanitær innsats for å hente ut merverdier av det ofte mer enn tilstøtende aspektet knyttet til EUs mange tiltak i tredjeland. EU ser i dag i retning av en større og bredere tilnærming mellom tiltak av forebyggende karakter i tredjeland og deres knytning til indre

samfunnssikkerhets- og beredskapstiltak, en tilnærming som ligger norsk tankegang i et internasjonalt perspektiv.

- Klimatilpasning løftes i større grad fram som eget område gjennom økt forebygging og høyere beredskap, særskilt i urban kontekst (*megabyer*) og statistisk værutsatte geografiske områder
- Styrket samarbeidet med EUs utenriktjeneste (EEAS) og tydeligere koordinering knyttet til tiltak i tredjeland og relevante punkter i EUs naboskapspolitikk (Nord-Afrika, Midtøsten, Tyrkia) Sektorer og private aktører oppfordres enda mer til å foreta grundige undersøkelser og evalueringer av egen sårbarhet og risiko, noe som igjen styrker den totale robusthet i samfunnet
- Økt bruk av risikoanalyser i klimatilpasningsperspektiv, jf. flommene på Balkan. Har betydning for arbeid med sivil styrkebrønn, nasjonalt arbeid med rettsstatsbygging og demokratiseringsprosesser i nære tredjeland, jf. tiltak knyttet til å redusere migrasjonsstrømmer.

5. Krisehåndtering

5.1. Konsulært samarbeid under kriser og katastrofer

Det greske formannskapet loset forhandlingene om solidaritetsklausulen, art. 222, i havn der spesielt lovgivningen om sivil beskyttelse under art. 6 har innvirkning på hvordan EUs medlemsstater forholder seg og samhandler når en medlemsstat rammes av et terrorangrep eller en naturkatastrofe, jf. flommene på Balkan.

Har relativ beskjeden betydning for relevante norske aktører så lenge man ikke faktisk anvender dette under kriser og uønskede hendelser på EU-nivå. Verktøyene ble heller ikke tatt i bruk under hendelsene i Ukraina gjennom våren og terskelen anses fortsatt å være noe høy før en MS anmoder om å iverksette IPCR – derfor har man nå bestemt seg for å avholde en øvelse med det første. Man bør allikevel ha et øye på utviklingen framover da det er viktig for særskilt JD/UD å kjenne til hvordan EU til enhver tid forholder seg til sivile kriser og katastrofer der flere land er involvert.

Det følger av Lisboa-traktaten artikkel 23 at en urepresentert borger av EU har rett på konsulær bistand fra en diplomatisk representasjon tilhørende en annen Medlemsstat (MS) på samme nivå som gjelder for det landets egne borgere, jf. prinsipper om ikke-diskriminering. De neste tre formannskapene tar mål av seg til komme videre i det konsulære samarbeidet, herunder forhandlinger om lovgivning og rettigheter for EUs borgere i krisesituasjoner («hotspots», konseptet om «lead state») også utenfor unionens eget territorium, til beste for borgernes sikkerhet og for å understøtte unionens solidaritetsplattform. Ellers nevnes også videre dialog med likesinnede som USA, Canada og Australia som en del av det videre arbeidet med å sikre EUs konsulære rettigheter i tredjeland.

Det mangler en omforent forståelse blant MS om hvordan denne viktige regelen skal forstås. En rådsbeslutning fra 1995 (i kraft fra 2002) gir noen retningslinjer, men ikke tilstrekkelig. I desember 2011 la derfor Kommisjonen (KOM) frem et forslag til nytt direktiv som skal klargjøre en del av aspektene. Forslaget er merket som EØS-relevant, men norsk holdning til

nå har vært at det konsulære fagfeltet faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde og således at direktivet ikke er EØS-relevant. Sett i lys av nordisk samarbeid og den nordiske solidaritetserklæringen fra april 2011 der man understreker samarbeidsviljen ved kriser, katastrofer og andre alvorlige hendelser hjemme og ute, vil den videre utviklingen av dette området ha innvirkning for aktører hjemme som har en rolle knyttet til krisehåndtering av hendelser i utlandet der norske borgere/interesser er involvert – også fordi våre tre nærmeste nordiske naboland alle er EU-medlemmer og vil måtte gjøre konsulære tilpasninger i tråd med eventuell ny lovgivning/nye retningslinjer på EU-nivå.

KSE avla studietur til Brussel i februar der krisehåndtering både i EU og NATO sto på programmet.

5.2. Sivil-militære aspekter i et justis- og innenriksperspektiv

Her kan trekkes fram flere ting, eksempelvis den maritime sikkerhetsstrategien som består av en rekke hovedelementer som igjen brytes ned i en mer sektoriell inndeling der både de justis- og innenrikspolitiske så vel som de utenriks- og forsvarspolitiske aspektene bygger opp om sikkerhetstenkningen. For å møte de forhold som anses å utgjøre en risiko/trussel i det maritime domenet, peker EU på fem tiltaksområder; (i) eksterne tiltak/tiltak utenfor unionens eget område, (ii) maritim overvåkning, situasjonsforståelse og informasjonsdeling, (iii) kapabilitetsutvikling, (iv) risikohåndtering og beskyttelse av kritisk maritim infrastruktur og (v) forskning og innovasjon. I tillegg utgjør selvsagt migrasjonsstrømmene over Middelhavet en særskilt utfordring som også denne strategien tar inn over seg, jf. den nylige vedtatte rettsakten vedrørende etablering av bestemmelser for overvåking av ytre grenser til sjøs i forbindelse med operasjonelt samarbeid koordinert av Frontex.

Strategien bør tas med innenfor det justis- og innenrikspolitiske området som en overbygning når det gjelder hjemlige diskusjoner knyttet til rolle og mandat for byråer som Frontex, Europol og Eurosur (i, ii, iii), det videre arbeid med EPCIP og utpeking av nasjonal kritisk infrastruktur (iv) og norsk nordområdepolitikk (i, iii). EU foretar ikke en distinkt rangering av hvilke havområder som har prioritet, men nevner eksplisitt «arktiske» farvann, Nordsjøen og det nordlige Atlanterhavet, i tillegg til Adenbukta og Guineabukta – alle havområder der norske interesser står sterkt.