

Justis- og beredskapsdepartementet v/ Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 18/04360-2

Dato: 15.11.18

Hørings svar fra UDI – Den europeiske grense- og kystvakt (EBCG)

Europakommisjonen la frem forslag til ny rettsakt om Den europeiske grense- og kystvakt (EBCG) den 12. september 2018. Forslaget tar sikte på en mer effektiv grenseforvaltning og en styrking av arbeidet med retur av tredjelandsborgere uten lovlig opphold. Justis- og beredskapsdepartementet sendte i brev av 17. oktober 2018 forslaget på høring. Frist for å sende inn hørings svar er 15. november 2018.

UDI har ansvar for bort- og utvisningsbestemmelser på yttergrense, for assistert retur og for returarbeidet i asylmottakene. Direktoratet har videre praktisk erfaring med arbeidet i *hotspots* gjennom deltagelse i European Asylum Support Office (EASO). Vi har gått igjennom utkastet til forordning med tanke på hva endringene vil ha å si for vårt arbeid på disse områdene. Vi har også sett på relevante bestemmelser i EBCG-forordningen opp mot bestemmelser i utkastet til forordning som etablerer European Union Agency for Asylum (EUAA).

Direktoratet vil nedenfor komme med noen kommentarer knyttet til EBCGs utvidede kompetanse, migration management teams, retur, analysearbeidet og bort- og utvisning.

1. Utvidet kompetanse og formålsparagrafen

Formålet med opprettelsen av Frontex og opprettelsen av Den europeiske grense- og kystvakt har vært integrert og effektiv grenseforvaltning på ytre grense. Fortalen til den nye rettsakten setter forordningen og EBCG inn i en større migrasjonskontekst, der EBCG omtales som en av flere viktige brikker i en fremtidig bærekraftig migrasjonshåndtering. Mer fokus på helhetlig migrasjonshåndtering gjør at byrået får utvidede oppgaver «executive powers», ikke bare til effektivt å beskytte yttergrensen, men også bekjempe sekundær bevegelse og øke effektiv retur av irregulære migranter (fortale punkt 5.)

Det er også gjennomført endringer i formålsparagrafen, artikkel 1. Etableringen av den europeiske grense- og kystvakt skal sikre en integrert og effektiv grenseforvaltning, men også øke «the efficiency of the common return policy as a key component of sustainable migration management».

Utkastet til forordning omfatter endringer som er innenfor kjernen av byråets kompetanse, som etableringen av en EBCG-styrke. Utkastet omfatter imidlertid også endringer som er mer knyttet opp mot asylinstituttet, blant annet gjennom et tettere samarbeid med EUAA og styrking av returarbeidet;

«These changes also reinforce and strengthen the cooperation between the Agency and the EUAA in the deployment of migration management support teams, in particular in hotspots and controlled centres. The Commission addresses the need to ensure synergies between the asylum and return procedures through cooperation between the national competent authorities and relevant Union agencies and also increasing the efficiency of the common return policy as a key component of sustainable migration management» (side 2).

Endringene underbygger klare politiske mål fra EU om at effektiv politikk på området avhenger av en «comprehensive approach to migration»¹ som omfatter både samarbeidet på EUs ytre grense, samarbeidet med tredjeland og asyl- og migrasjonssamarbeidet. Norge deltar kun i deler av dette samarbeidet.

EU-rettsaktene på Schengen- og asylområdet blir flere, og mange av rettsaktene er lange og krevende å lese. EU-rettsaktene blir også stadig mer integrerte, både innenfor det felles europeiske asylsystemet (CEAS), men også når det gjelder Schengen-rettsakter og rettsakter på asylområdet. Dette er en utfordring fordi Norge ikke er med på utviklingen av alle rettsaktene og heller ikke bundet av dem. Helhetlig migrasjonsforvaltning er bra, også på EU-nivå, men dette skaper også utfordringer for Norge og utlendingsforvaltningen.

Selv om EU-byråene og EU-medlemslandene er bundet av de samme politiske overordnede målene, vil byråene ut fra sine mandater kunne ha ulike mål for bidrag inn i et Migration Management Team. EBCG vil ha et hovedmandat som går på grensekontroll og sikkerhet, mens EUAA vil ha et hovedmandat som gjelder implementering av det felles europeiske asylsystemet, som også omfatter en rekke rettsikkerhetsgarantier for asylsøkere. Direktoratet ser at dette kan skape utfordringer når byråene skal jobbe tett sammen.

Fra et operativt ståsted er viktig at de ulike rettsaktene understøtter hverandre med sikte på å nå et overordnet mål, selv om kompetansefeltet og formål til de relevante etatene er forskjellige. Direktoratet mener derfor at rettsaktene må utstyres med tydelige mandater og styringslinjer.

2. Migration Management Teams

Endringene i både EUAA- og EBCG-forordningen legger opp til at en viktig oppgave for byråene vil være å utplassere eksperter i Migration Management Teams. Slike team skal utplasseres på hotspots og kontrollerte sentere, i land som opplever stort press på nasjonalt migrasjonssystem.

Formålet med Migration Management Teams i hotspots og kontrollerte sentere er å bistå vertslandet med teknisk og operasjonell kapasitet. Direktoratet mener at hvis en slik organisering skal være effektiv, betyr det at byråene må jobbe effektivt sammen, med klare mandat og klare beslutningslinjer.

Både EBCG- og EUAA-forordningen har egne bestemmelser som regulerer Migration Management Teams. Ordlyden i bestemmelsene er like, med noen unntak. Direktoratet merker seg at EBCG-forordningen viser til at Migration

¹ European Council conclusions 28 June 2018.

Management Teams vil utplasseres «in particular at hotspot areas and controlled centres», jf. EBCG artikkel 41(1). Denne spesifiseringen er ikke tatt med i EUAA-forordningen artikkel 21.

Direktoratet ser ingen grunn til at bestemmelsene skal være forskjellig iht. til denne spesifiseringen, spesielt med tanke på at bestemmelsen ellers er lik. Direktoratet mener prinsipielt det er en fordel at ordlyden i de to forordningene er mest mulig identisk, hvis det ikke er spesielle hensyn som tilsier at ordlyden er forskjellig.

Styring av Migration Management Teams

I henhold til EBCG-forordningen og EUAA-forordningen skal byråene lage operasjonelle planer for den bistanden de skal gi til et vertsland. Dette betyr at det vil finnes to operasjonelle planer, en for hvert byrå, når det nedsettes et Migration Management Team i et medlemsland. Begge byråene skal videre ha en "coordination officer" i vertslandet.

EBCG-forordningen viser videre til at Europakommisjonen, sammen med medlemslandet og byråene, skal bli enige om «terms of cooperation for the deployment of Migration Management Teams» jf. artikkel 41(3). Kommisjonen skal videre være «responsible for the activities of those teams», jf. artikkel 41(3).

Vertslandet skal lage instruksjoner til teamet, i tråd med den operasjonelle planen, jf. artikkel 44.

UDI mener det er viktig at EU-byråene, i sin støtte til vertslandet i Migration Management Teams-modellen, er samkjørte, også sett hen til at deres kompetansefelt og mandat i migrasjonskjeden er forskjellige. I tillegg vil vertslandene ha ulik organisering av migrasjonskjeden, noe som vil påvirke arbeidsoppgavene til de ulike etatene. Vi mener derfor det er en fordel at Kommisjonen har den overordnede rollen i den beskrevne modellen.

I Hellas var det under etableringen av hotspots et nasjonalt koordineringssenter med representanter fra byråene og vertslandet som møttes jevnlig. Direktoratet mener en slik organisering er nødvendig. Vi er imidlertid usikker om en slik organisering er regulert i forordningen, og om en slik oppgave er tiltenkt det nasjonale koordineringssenteret beskrevet i artikkel 21.

Komplementær vs. overlappende kompetanse

Direktoratet mener det er positivt at byråene får kompetanse til å utføre flere oppgaver og bistå vertslandet i hele asyl- og returprosessen. Ved gjennomlesning av EBCG-forordningen og EUAA-forordningen ser det ut til at byråene nå kan bistå vertslandet gjennom hele asyl- og returprosessen. Vi merker oss imidlertid at byråene er gitt til dels overlappende kompetanse. Dette gjelder blant annet registrering, identifisering og informasjonsarbeid. Både EUAA og EBCG er i de respektive forordningene gitt kompetanse til å gi informasjon, registrere søknader om internasjonal beskyttelse, ta biometriske data og overføre disse dataene i henhold til artikkel 10 i utkastet til ny Eurodac-forordning. Artikkel 10 i Eurodac-forordningen gjelder personer som søker internasjonal beskyttelse. Vi har merket oss at det i EBCG-forordningen vises til «the fingerprinting of third-country nationals», mens det i EUAA-forordningen vises til «take biometric data». EBCG

vil i tillegg ha denne kompetansen når det gjelder tredjelandsborgere eller statsløse «apprehended in connection with the irregular crossing of an external border jf. Eurodac-forordningen artikkel 13 (7).

Direktoratet mener at byråene og Kommisjonen må være særlig bevisst på dette når de operative planene besluttes, slik at de i best mulig grad tilpasses den nasjonale migrasjonsprosessen og sikrer tilstrekkelig flyt i kjeden. God ressursutnyttelse tilsier at EUAA bruker minst mulig ressurser der EBCG har hovedmandat, og visa versa.

Retur

EBCG får et klart utvidet mandat når det gjelder retur. Direktoratet mener at teksten slik den foreligger ikke vil innebære særlige utfordringer for UDI på returfeltet.

Direktoratet ser imidlertid at EBCG og EUAA til dels har blitt gitt overlappende kompetanse på dette området. Bistanden fra EBCG-eksperter, som utplasseres i et Migration Management Team, skal omfatte “technical and operational assistance in the return process, including in the preparation of return decisions”, jf. artikkel 41. I henhold til artikkel 16a (2)(i) i EUAA-forordningen skal EUAA «assist with or support the coordination between relevant national authorities to follow-up on the procedures for international protection with possible return procedures in case of a negative final decision».

Utkastet til nytt returdirektiv legger opp til at returvedtak skal fattes samtidig med, eller umiddelbart etter, et avslag på en asylsøknad. Dette gjør at asylprosessen og returprosessen kobles tettere sammen.

Kommentarer fra UDI til Migration Management Teams

For at ulike målsetninger og overlappende kompetanse ikke skal skape utfordringer mellom partene i et Migration Management Team og/eller spille negativt inn på effektiviteten i en hotspot eller i et kontrollert senter, mener direktoratet at det er viktig at teamet har et klart mandat og at det finnes en kjent ansvarslinje der beslutninger kan tas raskt.

Norge vil ha ansvar for å sende ut eksperter både gjennom EUAA og EBCG. Det er viktig at disse ekspertene får god opplæring på forhånd i nytt regelverk, og at de får en klar forståelse av arbeidsoppgaver og deres rolle i teamet. Dette omfatter informasjon om hvilken tilgang de skal ha til systemer og hvilke oppgaver de skal utføre i teamet. Direktoratet har erfaring med at uklare oppgaver og roller kan skape frustrasjon blant ekspertene som sendes ut. Hvis roller, oppgaver og beslutningslinjer ikke er klart definert på forhånd vil dette gjøre at arbeidet på en hotspot/kontrollert senter blir mindre effektivt.

3. Situasjonsbilder og analyser

EBCG-forordningen utvider EBCGs mandat til å lage situasjonsbilder og analyser. EUROSUR skal videre bli en integrert del av EBCG. Forordningen viser til «National coordination center» i artikkel 21 som skal ha ansvar for å utveksle informasjon med andre medlemsland, byrået og andre interne instanser som for eksempel «asylum and Immigration authorities» jf. artikkel 21 (3) (b). Så vidt vi forstår vil dette være en videreføring av «Nasjonalt koordineringssenter (NKS) for EUROSUR» som ligger under Kripos.

UDI vil kunne bistå Kripos der det er behov for å rapportere statistikk på utlendingsfeltet. Vi mener imidlertid det er viktig at EBCG innhenter statistikk fra andre EU organer (f. eks EASO og EUROSTAT) der det er mulig, fremfor å innhente egen statistikk fra medlemslandene. I tillegg er det ønskelig at direktoratet får tilgang til relevante analyser som lages. Det vil være spesielt nyttig i arbeidet med prognoser.

4. Endringer knyttet til utvisning og bortvisning ved yttergrensen

Slik direktoratet ser det, inneholder forordningen få materielle regler som vil påvirke vår praksis når det gjelder utvisning og bortvisning ved yttergrensen. Det forutsettes primært at øvrig Schengen-regelverk, eventuelt nasjonal rett i vertsstaten, skal følges.

Forslaget innebærer at den europeiske grense- og kystvakten (EBCG) skal oppbemannes til 10.000 medarbeidere, bestående i hovedsak av spesialister fra medlemslandene som skal innrulleres/ «sekunderes» inn. Selv om ressursene i stor grad vil benyttes til grensekontroll og mer polisiære oppgaver, vil det også dreie seg om returspesialister, som bl.a. vil kunne bli satt til å fatte vedtak, primært knyttet til asyl men også til returvedtak der hvor personene ikke søker asyl. Dersom forordningen innebærer at også UDI til enhver tid vil måtte avse medarbeidere til å bistå/innrullere i EBCG, er dette et resursspørsmål som også må tas høyde for i virksomhetsplanleggingen. Slik vi forstår forslaget vil Kommisjonen dekke de fleste av de direkte kostnadene med innrulling av spesialister.

Forordningene inneholder flere regler om deling av personopplysninger gjennom nettverk og systemer. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere nærmere hvorvidt dette vil påvirke vår saksbehandling, eller om våre systemer er tilrettelagt for slik deling som forordningen legger opp til.

Med hilsen

Tor-Magne Hovland
seksjonssjef

Eva Charlotte Mysen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.