

Innst. S. nr. 147.

(1998-99)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket.

St.prp. nr. 50 (1998-99).

Til Stortinget.

SAMMENDRAG

Regjeringen ber i proposisjonen om Stortingets samtykke til ratifisering av avtalen med EU om videreføring av norsk og islandsk deltagelse i Schengen-samarbeidet på folkerettslig grunnlag. Avtalen med EU forventes ikke å medføre selvstendige administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning utover dem som følger av Schengen-samarbeidsavtalen.

I proposisjonen vises det innledningsvis til at Stortingets flertall den 9. juni 1997 besluttet å gi samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtalen av 19. desember 1996 mellom Norge, Island og Schengen-landene. De tre regjeringspartiene samt Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse stemte mot. Regjeringspartienes begrunnelse for dette var blant annet personvernhen-syn, flyktninge- og asylpolitikken, behovet for grensekontroll og en mulig integrering av Schengen-samarbeidet i EU.

Samtidig med Stortingets behandling av avtalen var EU-landene inne i den avsluttende fasen av en omfattende prosess med sikte på å revidere sitt traktatgrunnlag. Dette arbeidet ble avsluttet i Amsterdam 16.-17. juni 1997, og munnet ut i den såkalte Amsterdamtraktaten. Som ledd i traktatrevisjonen besluttet EU-landene blant annet å integrere Schengen-samarbeidet i EU.

Det vises i proposisjonen videre til at Schengen-samarbeidets øverste organ, Eksekutivkomiteen, etter Amsterdamtraktatens ikrafttredelse vil bli erstattet av EUs råd. Nye Schengen-regler og -tiltak vil etter dette bli vedtatt av Rådet. Integreringen av Schengen-samarbeidet i EU betyr også at EF-domstolen, Kommisjonen og Europaparlamentet vil få funksjoner i Schengen-samarbeidet.

Det fremholdes i proposisjonen at Danmark, Finland og Sverige har ratifisert Amsterdamtraktaten. Når traktaten trer i kraft vil disse landene delta i Schengen-samarbeidet i EUs institusjoner. En forutsetning for videreføring av Den nordiske passunion mellom samtlige nordiske land, vil etter dette være en avtale med EU som innebærer at Norge og Island kan delta i Schengen-samarbeidet også når det integreres i EU. Uten en slik avtale vil Sverige, Finland og Danmark etter Schengen-regelverket bli forpliktet til å bygge opp yttergrensekontroll mot Norge.

I proposisjonen påpekes det at Regjeringen i sin tiltredelseserklæring la til grunn at stortingsflertallet ønsket forhandlinger med EU om institusjonelle løsninger for Norges og Islands tilknytning til Schengen-samarbeidet etter integreringen i EU. Regjeringen uttalte at den ville arbeide for å ivareta norske interesser, blant annet opprettholdelse av Den nordiske passunion. Videre varslet Regjeringen at den ville gjennomføre en vurdering av de konstitusjonelle spørsmål knyttet til en ny Schengen-avtale.

På denne bakgrunn besluttet Regjeringen å fortsette de forhandlingsforberedelser som regjeringen Jagland hadde innledet blant annet ved å oppnevne en forhandlingsdelegasjon for forhandlingene med EU. Forhandlingene skulle utelukkende gjelde institusjonelle ordninger, da det materielle innholdet allerede var fastlagt ved Schengen-samarbeidsavtalen.

Det heter videre i proposisjonen at Regjeringen, for å kunne foreta den konstitusjonelle vurdering som ble varslet i tiltredelseserklæringen, i april 1998 besluttet å oppnevne en referansegruppe bestående av fem uavhengige juridiske eksperter. Gruppens medlemmer har gitt sine vurderinger og råd fortløpende til forhandlingsdelegasjonen under forhandlingsprosessen.

Proposisjonen viser til at samtlige medlemmer av referansegruppen har kommet til den hovedkonklusjon at det er konstitusjonelt holdbart for et alminnelig flertall på Stortinget å godkjenne utkastet til avtale med EU etter Grunnloven § 26 annet ledd. Gruppens medlemmer er derimot uenige i synet på hvor nær avtalen ligger Grunnlovens grenser. Gruppens medlemmer baserer seg på ulike premisser som de vektlegger forskjellig. Enkelte har konkrete forutsetninger som grunnlag for sin hovedkonklusjon.

Det understrekes i proposisjonen at avtalen som er fremforhandlet med EU fastlegger *de institusjonelle løsningene* for Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket, slik dette i all hovedsak ble definert i samarbeidsavtalen. Det har ikke vært forhandlet om det materielle virkeområdet for avtalen. Den nye avtalen erstatter samarbeidsavtalen. Det heter videre at Norges og Islands deltakelse i Schengen-samarbeidet etter integreringen i EU skal foregå i et *fellesorgan* der Norge og Island sammen med alle medlemslandene i EU samt Kommisjonen, deltar i drøftelser på alle nivåer vedrørende ethvert Schengen-spørsmål som oppstår i det løpende samarbeidet.

Det vises i proposisjonen til at alle har talerett på like fot i Fellesorganet. Det møtes på ekspert-, embets- og ministernivå. På ekspertnivå vil det land som har formannskapet i EU også ha formannskapet i Fellesorganet. På embets- og ministernivå skal formannskapet alternere i seks månedersperioder mellom EU og Norge eller Island. Fellesorganet skal informeres når EUs råd forbereder regler eller tiltak som ikke faller inn under avtalen, men som likevel kan ha betydning for samarbeidet. Ved utarbeidelse av nye regler skal Kommisjonen innhente råd fra norske og islandske eksperter på samme måte som fra EU-landenes eksperter.

I en felleserklæring til avtalen forutsettes det *parlamentarikersamarbeid* mellom Norge, Island og Europarlamentet i Schengen-saker.

Det fremgår av proposisjonen at Norge og Island har rett til å *fremsette forslag* og få dem drøftet i Fellesorganet. Skal et forslag resultere i nytt Schengen-regelverk, må det imidlertid deretter fremmes i EUs råd av Kommisjonen eller ett av EUs medlemsland. Når utformingen av nye regler har vært drøftet i Fellesorganet, treffer EU-landene for sin del vedtak i Rådet. Norge og Island tar hver for seg på selvstendig grunnlag stilling til om de skal beslutte å godta vedtaket. Forutsetningen for at Norge og Island skal beslutte å godta et vedtak fattet av Rådet, og dermed bli bundet av det, er at avtalens bestemmelser om drøftelse i Fellesorganet har blitt fulgt.

Når det gjelder ikrafttredelsestidspunktet for nye regler vil også dette bli drøftet i Fellesorganet. Utgangspunktet er at nytt Schengen-regelverk skal tre i kraft samtidig for alle Schengen-land, inklusive Norge og Island. Avtalen åpner imidlertid for at det kan fastsettes egne tidspunkter for ikrafttredelse for Norge og/eller Island. Dersom tiden fram til ikrafttredelses-

tidspunktet skulle vise seg ikke å være tilstrekkelig for stortingsbehandling, der dette unntaksvis er nødvendig, skal Norge, der det er mulig, iverksette vedtaket midlertidig i påvente av Stortingets behandling.

Det vises i proposisjonen til at dersom Norge eller Island beslutter ikke å godta nytt regelverk, eller dersom Norge ikke iverksetter et vedtak midlertidig, vil Fellesorganet i løpet av nitti dager grundig undersøke ulike måter å videreføre avtalen på. Dersom Fellesorganet ikke enes om en løsning, vil avtalen opphøre etter ytterligere tre måneder. *Enhetlig tolkning og anvendelse* av avtalen skal sikres ved at Fellesorganet følger med i utviklingen av partenes forvaltningspraksis og EF-domstolens og norske og islandske domstolers rettspraksis. EF-domstolen og Kommisjonen gis ikke myndighet i Norge og Island. Eventuelle *tvister* skal løses i Fellesorganet.

Det fremholdes videre at dersom det oppstår betydelige forskjeller i hvordan Schengen-regelverket tolkes eller praktiseres, skal dette etter visse frister drøftes i Fellesorganet på ministernivå. Fellesorganet har da nitti dager på seg til å finne en løsning. Dersom man ikke kommer til enighet, opphører samarbeidet med virkning seks måneder deretter.

Proposisjonen understreker at avtalen gir partene rett til å si opp samarbeidet uten vilkår.

Fellesorganet opprettes allerede ved undertegning av avtalen. Fra samme tidspunkt skal de øvrige bestemmelser som omhandler Fellesorganets virksomhet, anvendes midlertidig. Avtalen trer i kraft én måned etter at alle interne prosedyrer for godkjenning er oppfylt av alle parter. De operasjonelle delene av samarbeidet vil bli iverksatt først når det er konstatert at de praktiske forberedelser er gjennomført. Dette krever en egen beslutning. Det er forutsatt at de operasjonelle deler av samarbeidet vil bli iverksatt samtidig for alle de nordiske land. Først på dette tidspunkt vil den indre grensekontrollen bli avvirket. Norges *økonomiske bidrag* til Schengen-samarbeidet i EU blir det samme som etter samarbeidsavtalen.

Det vises i proposisjonen til at Storbritannia og Irland i dag ikke deltar i Schengen-samarbeidet. De to landene kan imidlertid beslutte å tre inn i dette samarbeidet senere. Amsterdamtraktatens Schengenprotokoll fastslår derfor at det skal forhandles en egen avtale mellom Norge, Island og EUs råd som fastlegger forholdet mellom Irland og Storbritannia på den ene siden og Norge og Island på den annen side, på de områder av Schengen-regelverket som vil gjelde for disse landene hvis Storbritannia og Irland beslutter å tre inn. Avtalen vil innebære at de nevnte landene knyttes til de institusjonelle løsningene som allerede er fremforhandlet mellom Norge og Island og de andre EU-landene.

Det fremholdes i proposisjonen at det fra Regjerings side har vært et avgjørende utgangspunkt for forhandlingene at deltakelse i et overnasjonalt samarbeid ville vært i strid med folkets nei i folkeavstemningen om EU-medlemskap. EU har på sin side hatt EUs trak-

tatgrunnlag som utgangspunkt, slik at den avtale som skulle inngås, måtte kunne forenes med EU-samarbeidets rettslige grunnlag. Partenes utgangspunkter har således vært ulike. Dette har lagt begrensninger på deres handlingsrom, og vært utslagsgivende for de resultater man har kommet fram til.

Det heter i proposisjonen at den fremforhandlede avtalen med EU viderefører norsk og islandsk deltakelse i Schengen-samarbeidet på folkerettslig grunnlag. Regjeringen anser at Norge kan inngå avtalen etter fremgangsmåten i Grunnloven § 26 annet ledd.

Når det gjelder *økonomiske og administrative konsekvenser*, opplyses i proposisjonen at avtalen med EU ikke forventes å medføre selvstendige administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning utover dem som følger av Schengen-samarbeidsavtalen. Etter integreringen vil Schengen-utgiftene bli dekket over EUs driftsbudsjett, og Norges bidrag skal derfor betales til dette budsjettet. Det er enighet med EU om at Norges Schengen-bidrag skal videreføres etter integreringen på samme nivå som følger av Schengen-samarbeidsavtalen. Dette innebærer at Norges Schengen-bidrag etter den nye avtalen er fastsatt til samme nivå som etter samarbeidsavtalen.

Det vises i proposisjonen bl.a. til at Norge skal bidra med et årlig beløp til dekning av Schengen-samarbeidets *administrative utgifter*, jf. avtalens artikkel 12. Når Amsterdamtraktaten trer i kraft og Schengen-samarbeidet integreres i EU, vil det ikke lenger føres et separat Schengen-regnskap. Administrative utgifter i Schengen-samarbeidet vil dekkes over EUs ordinære driftsbudsjett. Norges bidrag til de administrative kostnadene vil derfor bli innbetalt til dette. Beløpet skal tilsvare det Norge var pliktig til å bidra med til administrative kostnader i henhold til samarbeidsavtalen. Dette er for Norges del i artikkel 12 i den institusjonelle avtalen fastlagt til 4,995 pst. av 300 mill. BEF (belgiske franc). Dette motsvarer et årlig beløp for Norge på ca. 371 700 euro, eller ca. 3,15 mill. NOK (pr. 19. mars 1999). Norges bidrag vil være gjenstand for årlig justering i samsvar med inflasjonstakten i EU.

Videre fremgår det at i de tilfeller der *driftskostnader* dekkes over EUs fellesskapsbudsjett, skal Norge bidra til å dekke slike kostnader etter samme fordelingsnøkkel som for kostnader som dekkes direkte av medlemslandene. For driftskostnader som ikke dekkes over EUs fellesskapsbudsjett, men direkte av medlemsstatene, skal Norge bidra etter en prosentsats lik forholdet mellom Norges BNI (brutto nasjonalinntekt) og samtlige deltakerstaters BNI. Dette gjelder blant annet utgifter til drift av Schengen Informasjonssystemet (SIS).

Proposisjonen viser til at Schengen-sekretariatet skal integreres i EUs rådssekretariat. Dette vil medføre visse administrative endringer. Det tas sikte på at EU overtar personell, leiekontrakter, utstyr, møbler m.m. EU legger til grunn at dette overføres uten krav om økonomisk kompensasjon for utstyr m.m. Schengen-ansatte vil bli tilbudt videre arbeid ut fra EUs behov.

Det er ikke forventet netto kostnader i forbindelse med overføringen. Integreringen er planlagt innenfor de vedtatte økonomiske rammer.

Det vises i proposisjonen til at Norge ifølge avtalen har rett til å motta dokumenter utarbeidet av Kommisjonen eller Rådet som berører avtalen, og til å ha tolking under møter i Fellesorganet på et offisielt EU-språk. Hittil i Schengen-samarbeidet har samtlige nordiske land benyttet engelsk. Norge og Island vil etter integreringen stå i en noe annen stilling enn de nordiske land, som da vil få dokumentene på sitt eget språk, og tolking til og fra dette språket. Bakgrunnen for denne forskjell er at de nødvendige ressurser allerede finnes tilgjengelig for de nordiske EU-land grunnet deres EU-medlemskap. I tillegg kommer det praktiske hensyn at EU ikke er utstyrt for å kunne foreta oversettelser og tolking til og fra norsk og islandsk. Norge og Island vil på denne bakgrunn selv måtte stå for oversettelse av dokumenter til norsk. Videre vil Norge selv måtte dekke kostnadene ved eventuell tolking til og fra norsk under møter.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen viser til Innst. S. nr. 229 (1996-97), jf. St.prp. nr. 42 (1996-97), der samarbeidsavtalen av 19. desember 1996 mellom Schengenlandene og Norge og Island ble behandlet. Komiteen viser videre til vedtak i Stortinget av 9. juni 1997, der det ble gitt samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtalen med det materielle virkeområdet for deltakelse i Schengen.

Komiteen vil vise til at det ved EUs revisjon av sitt traktatgrunnlag i Amsterdam 17. juni 1997 ble besluttet å integrere Schengensamarbeidet i EU. Både Danmark, Finland og Sverige har ratifisert Amsterdamtraktaten.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser ellers til sin særmerknad.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er enig med Regjeringen i at en forutsetning for videreføring av Den nordiske passunion etter dette vil være en avtale med EU som sikrer Norges deltakelse i Schengensamarbeidet ved integreringen i EU.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at den avtalen Regjeringen har forhandlet fram 18. desember 1998 om norsk deltakelse i Schengensamarbeidet etter Amsterdamtraktatens ikrafttredelse fastlegger de institusjonelle løsningene for Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket. Den nye institusjonelle avtalen med EU er basert på det materielle innholdet i samarbeidsavtalen. Det har ikke vært forhandlet med

EU om det materielle innholdet i Schengenregelverket. Anvendelsesområdet for den institusjonelle avtalen er det samme som i samarbeidsavtalen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det i proposisjonen understrekes at det ikke er blitt vedtatt nye regler i Schengensamarbeidet etter desember 1996 som krever lovendringer i Norge. Ingen av dem innebærer noen utvidelse av avtalens anvendelsesområde. De reglene som er utviklet etter 1996 får heller ingen administrative eller økonomiske konsekvenser utover de forutsetninger som ble lagt til grunn ved Stortingets behandling av samarbeidsavtalen. Dette flertallet har merket seg at mange av de nye bestemmelsene er oppdatering eller presisering av eldre Schengenregler.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil i den forbindelse vise til svar av 12. april 1999 fra utenriksministeren på brev fra komiteen, der det bl.a. heter:

"Det Schengenreglementet som er vedtatt fra samarbeidsavtalen ble undertegnet 19. desember 1996, innebærer ingen utvidelse av dens anvendelsesområde. Det innebærer heller ikke materielt vesentlige endringer i forhold til det regelverk som Stortinget fikk seg forelagt i forbindelse med behandlingen av samarbeidsavtalen. De reglene som er kommet til, består i det alt vesentlige av såkalt sekundært regelverk, dvs. regler som utfyller eller presiserer hovedreglene i Schengenkonvensjonen. Selv om det regelverket som er kommet til utgjør et visst volum, dreier det seg ikke om noen utvidelse av samarbeidsområdet."

Brevet er vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil også vektlegge at det i meldingen understrekes at Norge gjennom sin observatørstatus på alle nivåer har hatt betydelig innflytelse på reglene vedtatt etter 1996.

Når det gjelder Schengen-avtalens mulige innvirkning på kontroll med fiskefartøy fra tredjeland vil komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vise til Innst. S. nr. 229 (1996-97) der komiteens flertall bl.a. understreker at:

"Flertallet vil i tillegg vise til at det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal vurdere eventuelle behov for nærmere gjennomføringsbestemmelser for fiskefartøy. Det er en klar forutsetning fra norsk side at det ved anvendelse av personkontrollreglene ikke legges hindringer i veien for utøvelse av vanlig næringsaktivitet."

Komiteen har reist spørsmålet om kontroll av fiskefartøy i brev av 9. april 1999 til utenriksministeren og justisministeren. I svar av 12. april 1999 til komiteen understreker justisministeren bl.a. at kontrollen med tredjelandets fiskefartøy som anløper norske havner i hovedsak vil bli slik den er i dag og i henhold til dagens

lovgivning. Tredjelandets fartøyer må anløpe norsk havn på godkjent grenseovergangssted. Justisministeren viser videre til at Regjeringen i arbeidet med anløp av tredjelandets fiskefartøy har lagt vekt på at grensekontrolltiltakene ikke skal legge hindringer i veien for utøvelse av næringsvirksomhet.

Brevet fra justisministeren er vedlagt innstillingen.

Dette flertallet vil for øvrig vise til at saken er drøftet i et utvalg nedsatt av justisministeren, og at utvalgets rapport vil bli tatt inn som vedlegg til den odelstingsproposisjonen som skal legges fram i vårseksjonen 1999 om lovendringer som følge av Norges tiltrådelse til Schengen-samarbeidet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil vise til at den institusjonelle avtalen innebærer et samarbeid på folkerettslig grunnlag. Avtalen gir ikke EU-domstolen eller kommisjonen myndighet i Norge.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil videre vise til at samtlige spørsmål som avtalen omfatter, skal drøftes i Fellesorganet, der Norge og Island sammen med alle medlemslandene i EU og kommisjonen deltar. Alle har talerett og det skal møtes på ekspert-, embets- og ministernivå.

Dette flertallet konstaterer at Norge og Island hver for seg på selvstendig grunnlag tar stilling til nye regler som utvikles innen Schengensamarbeidet. Dette flertallet støtter Regjeringen i at den absolute oppsigelsesadgangen gjør avtalen bedre enn samarbeidsavtalen av desember 1996.

Dette flertallet er videre enig med Regjeringen i at det er positivt at det i en felleserklæring til avtalen åpnes for parlamentarikersamarbeid mellom Norge, Island og Europaparlamentet om Schengenspørsmål.

Dette flertallet viser til at Regjeringen etter en samlet vurdering har funnet å tilrå at Schengenavtalen inngås i henhold til Grunnloven § 26 andre ledd.

Dette flertallet vil vise til at Regjeringen i proposisjonens konklusjoner og tilråding sier at:

"Regjeringen anser at den avtalen som legges fram, er så god som det er mulig å få til når man tar hensyn til rammene for forhandlingene og partenes ulike utgangspunkter."

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil slutte seg til Regjeringens anbefaling om å godkjenne den institusjonelle avtalen av 18. desember 1998.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre viser til Voksenåsen-erklæringen hvor sentrumpartiene klaggjorde at disse partiene er imot Schengen-avtalen, bl.a. på grunn av personvern hensyn, flyktninge- og asylpolitikken, behovet for grensekontroll og Schengen-avtalens integrering i EU. I sin redegjørelse for Stortinget om forhandlingene med EU om Schengen-

samarbeidet den 18. desember 1998 understreket utenriksminister Knut Vollebæk: "Regjeringens prinsipielle syn på Schengen, slik det er uttrykt i Voksenåsen-erklæringen, står fast."

Disse medlemmer viser videre til at de tre regjeringspartiene, Sosialistisk Venstreparti, Rød Valgallianse, tre representanter fra Arbeiderpartiet og to uavhengige stemte imot ratifikasjon av samarbeidsavtalen av 19. desember 1996 mellom Norge, Island og Schengen-landene.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen i sin tiltredelseserklæring la til grunn at stortingsflertallet ønsket forhandlinger med EU om institusjonelle løsninger for Norges og Islands tilknytning til Schengen-samarbeidet etter at dette samarbeidet er integrert i EU. Disse medlemmer er enig med Regjeringen i at den forhandlingsløsning som er oppnådd, "er så god som det er mulig å få til når man tar hensyn til rammene for forhandlingene og partenes ulike utgangspunkter". Disse medlemmer har bl.a. merket seg at den nye Schengen-avtalen ikke gir EU-domstolen eller kommisjonen formell myndighet i Norge, og at de spørsmål som angår adgang til oppsigelse er bedre ivarettatt enn i samarbeidsavtalen av desember 1996.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det er uheldig at Stortinget skal behandle den nye Schengen-avtalen under et sterkt tidspress og før Stortinget har fått seg forelagt de lovendringer som avtalen med EU vil kreve. Selv om Amsterdamtraktaten trer i kraft 1. mai 1999 mener dette medlem at det burde ha vært mulig å finne en overgangsløsning slik at godkjenning av avtalen og behandlingen av de nødvendige lovendringer kunne ha vært behandlet under ett og uten et sterkt tidspress.

Dette medlem viser til at Senterpartiet i stortingsvalgprogrammet for perioden 1997-2001 går imot at Norge skal slutte seg til Schengen-avtalen. Dette medlem mener at den nye Schengen-avtalen er beheftet med de samme svakheter, hva gjelder det materielle innhold, som den samarbeidsavtale som bl.a. Senterpartiet stemte imot under behandlingen i Stortinget den 9. juni 1997. Den nye Schengen-avtalen innebærer dessuten at Schengen-samarbeidet vil være underlagt den dynamiske utviklingen som følger av at samarbeidet i henhold til Amsterdamtraktaten blir en integrert del av Den europeiske unionen. Dette medlem mener dette skaper større usikkerhet med hensyn til videreutviklingen av Schengen-samarbeidet bl.a. fordi traktaten forutsetter en gradvis utvikling i mer overnasjonal retning.

Dette medlem tar til etterretning at det i St.meld. nr. 33 (1998-99) er understreket at det ikke er blitt vedtatt nye regler i Schengen-samarbeidet etter desember 1996 som krever lovendringer i Norge og at ingen av de nye reglene innebærer noen utvidelse av avtalens anvendelsesområde.

I St.prp. nr. 50 (1998-99) sier Regjeringen at regjeringspartienes syn på Schengen er nærmere utdypet i

Innst. S. nr. 229 (1996-97). Dette medlem viser til mindretallets merknader i denne innstillingen fra mai 1996 hvor følgende forhold ble anført som de viktigste innvendingene mot samarbeidsavtalen med Schengen-landene:

- Økt risiko for narkotikasmugling og internasjonal kriminalitet som en følge av fjerningen av personkontrollen ved de indre grenser.
- Redusert handlefrihet i asyl- og flyktningepolitikken.
- Frykt for svekket personvern og rettssikkerhet.

Dette medlem viser til at det materielle innholdet i den nye Schengen-avtalen som skal erstatte samarbeidsavtalen fra desember 1996 i hovedsak er uendret og at mindretallets merknader i Innst. S. nr. 229 (1996-97) fortsatt gir et dekkende uttrykk for Senterpartiets syn på avtalen. Dette medlem mener dessuten at den nye Schengen-avtalen svekker Norges rett til selv å fremme forslag og at initiativretten i Fellesorganet bare delvis kompenserer for dette. Norge vil heller ikke ha møterett i de sentrale Schengen-fora fram til vedtak fattes. Dette medlem viser til at jusprofessor Erik Boe har fastslått at presset mot Stortinget vil bli større enn under samarbeidsavtalen når det gjelder å godta nye regler.

Mot denne bakgrunn vil dette medlem gå imot at Norge skal samtykke til ratifikasjon av den nye Schengen-avtalen mellom Den europeiske unionen og Island og Norge.

I Innst. S. nr. 229 (1996-97) viste mindretallet til at samarbeidsavtalens forhold til Grunnloven var utilstrekkelig utredet. Dette medlem viser til at et forslag om å få en uavhengig betenkning av Schengen-avtalens forhold til Grunnloven ble avvist av Stortinget i 1997. Dette medlem viser også til at sentrumspartiene i Voksenåsen-erklæringen varslet at en sentrumsregjering ville gjennomføre en vurdering av de konstitusjonelle spørsmål knyttet til en Schengen-avtale.

I april 1998 besluttet Regjeringen å oppnevne en referansegruppe bestående av uavhengige juridiske eksperter til å bistå den norske forhandlingsdelegasjonen. Dette medlem viser i den forbindelse til vedlegg 7 til proposisjonen hvor medlemmene av den uavhengige referansegruppen gir sin vurdering av de konstitusjonelle spørsmål som Schengen-avtalen reiser og til kap. 4 i proposisjonen hvor Regjeringen drøfter disse spørsmålene.

Dette medlem har merket seg at Regjeringen i kap. 4 viser til at "flere medlemmer av referansegruppen" har konkludert med at Grunnloven § 93 er anvendelig og kan være et alternativ til bruk av § 26, annet ledd, når det skal inngås en traktat av den typen en nå står overfor, men at Regjeringen allikevel, etter en samlet vurdering, tilrår at avtalen inngås etter framgangsmåten i Grunnloven § 26, annet ledd.

Dette medlem viser til at ett medlem av referansegruppen gir uttrykk for at Schengen-avtalen ikke kunne vært vedtatt med ordinært flertall, jf. Grunnlo-

ven § 26, hvis avtalen hadde blitt lagt fram for Stortinget samlet og at det i så fall ville vært riktig å fatte vedtak i henhold til Grunnloven § 93 med kvalifisert flertall. Dette medlem viser også til at flere framtrædende norske jurister, bl.a. professor i offentlig rett, Eivind Smith, har stilt seg meget kritisk til de konstitusjonelle sider ved Schengen-avtalen.

Dette medlem viser til at Sverige og Finland - under henvisning til andre lands utvidede politimyndighet på svensk og finsk territorium - valgte å fremme Schengen-avtalen for sine respektive parlamenter på grunnlag av særlige grunnlovsprosedyrer.

Dette medlem mener den nye institusjonelle avtalen innebærer overføring av forvaltningsmyndighet, først og fremst gjennom bestemmelsene om grensoverskridende politisamarbeid i Schengen-konvensjonens artikler 40 og 41.

Dette medlem har merket seg at også Regjeringen i proposisjonen gir uttrykk for at når utenlandske polititjenestemenn skal kunne operere i uniform overfor individer i Norge mens de befinner seg på norsk territorium innebærer det "en viss overføring til utenlandske polititjenestemenn kompetanse til å utøve forvaltningsmyndighet med direkte virkning for Norge". Dette medlem mener det i tillegg til avståelse av forvaltningsmyndighet er reist tvil om hvorvidt Schengen-avtalen også innebærer avståelse av lovgivnings- og domsmyndighet.

Dette medlem mener - som Regjeringen - at utøvelse av politimyndighet berører selve kjernen i den en tradisjonelt har forstått med staters suverenitet. Mot denne bakgrunn mener dette medlem at en ved ratifikasjon - på samme måte som Sverige og Finland - bør legge en strengere grunnlovsprosedyre til grunn enn Grunnloven § 26, annet ledd.

Dette medlem mener det er dokumentert at det blant juridiske eksperter i Norge gjør seg gjeldende en betydelig tvil om hvorvidt Schengen-avtalen er "holdbar" i forhold til Grunnloven, dersom tilslutning skjer på grunnlag av Grunnloven § 26 annet ledd. Dette medlem mener en må være tilbakeholden med å akseptere at Grunnlovens krav over tid svekkes for sterkt gjennom en løpende legitimering av enkeltvis suverenitetsavståelser som skjer på grunnlag av ordinær stortingsbeslutning, dvs. med alminnelig flertall. Dette medlem mener også at det må legges vekt på at denne grunnlovsbestemmelsen er av relativ ny dato (1962).

Ut fra en helhetsvurdering av de konstitusjonelle spørsmål mener dette medlem at vedtak om norsk tilslutning til Schengen bør skje på grunnlag av Grunnloven § 93 og vil fremme følgende forslag:

"Avtalen mellom Den europeiske unionen og Island og Norge om tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket behandles av Stortinget etter Grunnloven § 93."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til Sosialistisk Venstrepartis arbeidsprogram for 1997-2001 der det framgår at Sosialistisk Venstreparti går "mot at Norge blir assosiert medlem av Schengen-samarbeidet". I samsvar med dette stemte Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe mot ratifikasjon av samarbeidsavtalen av 19. desember 1996 mellom Norge, Island og Schengen-landene.

Avtalen mellom EU og Norge og Island fastslår i artikkel 2 at EUs regelverk på politi- og justisområdet skal "gjennomføres og anvendes av Island og Norge". Det gjelder både Schengen-reglene, EU-regler som har erstattet Schengen-regler og framtidige EU-regler som endrer eller bygger videre på disse to gruppens regler. Denne nye Schengen-avtalen, nå en avtale med EU, lider av de samme grunnleggende svakheter som avtalen med Schengen:

- Vi må, uten avgjørende innflytelse, bøye oss for de vedtak EU fatter om yttergrensekontroll, innreise-regler, politisamarbeid og rettssamarbeid innenfor det området som avtalen dekker.
- Vi må innføre visumplik i forhold til alle våre hovedsamarbeidsland i Øst- og Sør-Afrika og mer enn 20 andre land.
- Vi bindes til et politisamarbeid som vi får minimal oversikt over eller innflytelse over, som erstatter åpen kontroll ved grensene med ulike former for skjult kontroll innad i hvert enkelt land, og som i flere sammenhenger svekker personvern og retts-sikkerhet.

På denne bakgrunn kan dette medlem ikke gi samtykke til ratifikasjon av den nye Schengen-avtalen mellom Den europeiske unionen og Island og Norge.

Avtalen mellom Norge og Schengen ga Norge adgang til alle saksforberedende komiteer og arbeidsgrupper i Schengen. Norge fikk også talerett når justisministrene fra Schengen-landene skulle møtes for å ta de endelige beslutningene på vegne av Schengen. Avtalen med EU endrer dette. Norge får ikke delta når EUs justisministre møtes i Unionsrådet for å fatte vedtak som binder Norge på politi- og justisområdet. Vi får heller ikke adgang til noen av de komiteene og arbeidsgruppene som forbereder saker for EU-kommisjonen. I stedet opprettes det "en felleskomité utenfor den institusjonelle rammen til EU". I denne felleskomiteen kan Norge og Island møte representanter for EU på "ekspertnivå", på "embetsnivå" og på statsrådsnivå. I praksis vil dette bety at Norge kan reagere på forslag og innspill som allerede er gjennomdiskutert i EU slik at muligheten for å påvirke blir svært liten. Det er derfor ingen tvil om at Norges innflytelse blir vesentlig mindre enn den ville vært i avtalen med Schengen.

Dette medlem viser dessuten til at anvendelsesområdet for den institusjonelle avtalen ikke er det samme som i samarbeidsavtalen. Når Schengen-reglene nå skal integreres i EU, knytter Norge seg ikke bare til Schengen-reglene, men også til deler av det

regelverket som EU har på politi- og justisområdet. I tillegg knyttes Norge til en avtalepart som er vesensforskjellig fra avtalepartene i Schengen-avtalen. Schengen var basert på en konvensjon inngått mellom 10 EU-land, en konvensjon som bare kunne endres ved enstemmighet blant konvensjonspartene. EU er et system med en helt annen dynamikk, særlig fordi Amsterdam-traktaten åpner for flertallsvedtak når det gjelder yttergrensekontroll, innreiseregler og visumpolitikk.

Dette medlem viser til at det i proposisjonen understrekes at det ikke har vært forhandlet om det materielle virkeområdet for avtalen. Samtidig er det åpenbart at virkeområdet for avtalen fortsatt er uavklart og først vil bli avklart etter stortingsbehandlingen i april. Det påpekes på side 17 i proposisjonen at EUs råd først i forbindelse med godkjenningen av avtalen "vil angi de områdene hvor EU anser at Norge og Island skal involveres i videreutviklingen av regelverket". På side 10 i proposisjonen sies det at Schengen-regelverket av flere grunner må holdes atskilt fra annet EU-regelverk på justisområdet. Samtidig reises spørsmålet om det overhodet er mulig å trekke en slik skillelinje. Dette betyr at det er helt uavklart om nye EU-regler og EU-vedtak på justisområdet vil bli presentert Norge som regler eller vedtak som vi i henhold til den nye Schengen-avtalen bare kan avvise hvis vi er villig til å avbryte hele samarbeidet eller om det er regler eller vedtak som faller utenfor Schengen-avtalen.

Dette understrekes av at Norges deltakelse i videreutviklingen av regelverket "bare gjelder nye regler som "endrer" eller "bygger på" de Schengen-reglene som i dag faller inn under avtalens virkefelt" - slik det sies i proposisjonen på side 10.

Dette medlem kan ikke se at det "dermed foreligger en klar skranke for omfanget av de reglene som Norge skal vurdere å godta" - slik det hevdes i proposisjonen.

Det står ingen steder i tilknytningsavtalen at det må foreligge noen felles forståelse mellom EU og Norge om hva det vil si at en ny regel "bygger på" dagens Schengen-regler. Det vil dermed i praksis bli EU som avgjør om en ny regel ligger innenfor avtalen med Norge eller ikke. Hvis EU mener den nye regelen ligger innenfor avtalen, må Norge godta regelen hvis vi

vil unngå at hele avtalen med EU "anses opphørt" slik det heter i avtalens art. 8, punkt 4. Dette innebærer at Norge stadig kan stilles overfor tvangssituasjoner som skritt for skritt fører oss inn i ordninger som går langt utover det regelverk som omfattes av dagens forslag til avtale.

Schengens håndbok om politisamarbeid innenfor området offentlig orden og sikkerhet er f.eks. i dag veiledende og ikke bindende. (Se St.meld. nr. 3 (1998-99), side 45.) Hvis denne håndboka på et senere tidspunkt helt eller delvis gjøres bindende, kan det forventes at EU vil oppfatte et slikt vedtak som å "bygge på" dagens Schengen-regler.

Dette medlem mener det er tvil om hvorvidt Schengen-avtalen er "holdbar" i forhold til Grunnloven, dersom tilslutning skjer på grunnlag av Grunnloven § 26 annet ledd. Ut fra en helhetsvurdering vil dette medlem derfor slutte seg til forslaget om at Schengen-regelverket behandles av Stortinget etter Grunnloven § 93.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Avtalen mellom Den europeiske unionen og Island og Norge om tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket behandles av Stortinget etter Grunnloven § 93.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget gir samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket i samsvar med forslag fremlagt i St.prp. nr. 50 (1998-99)

Oslo, i utenrikskomiteen, den 22. april 1999.

Haakon Blankenborg,
leder.

Marit Nybakk,
ordfører.

Einar Steensnæs,
sekretær.

Vedlegg 1**Brev fra Utenriksdepartementet til Stortinget, datert 16. februar 1999.****Fremleggelse av en Stortingsproposisjon om den institusjonelle avtalen med EU om Schengen.**

Jeg viser til vår telefonsamtale angående fremleggelse av en Stortingsproposisjon om den avtale som er fremforhandlet med EU om institusjonelle løsninger for fortsatt norsk og islandsk deltakelse i Schengen-samarbeidet etter dets integrering i EU. For å kunne sikre kontinuerlig norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet også etter integreringen, vil det være nødvendig at Stortinget behandler proposisjonen i løpet av april d.å. Bakgrunnen for dette er signaler som nylig er kommet fra EU om at fremdriften i EU-landenes ratifikasjonsprosess gjør det sannsynlig at Amsterdamtraktaten vil tre i kraft allerede 1. mai 1999, og ikke som tidligere antatt først på et senere tidspunkt sommeren 1999. Utenriksdepartementet tar på denne bakgrunn sikte på å fremlegge proposisjonen om avtalen 26. mars d.å. Under forutsetning av Stortingets samtykke til å inngå avtalen, må foredrag om undertegning behandles i Statsråd senest 30. april d.å.

Når Amsterdam-traktaten tre i kraft, vil Norge og Island ikke ha grunnlag for fortsatt deltakelse i Schengen-samarbeidet uten at den fremforhandlede avtalen med EU blir undertegnet. Undertegningen forutsettes å finne sted straks Amsterdam-traktaten har trådt i kraft. Reglene om virksomheten i det fellesorgan som skal opprettes mellom Norge, Island og EU, skal etter avta-

len gis midlertidig anvendelse fra undertegningen. Dette vil gi det nødvendige grunnlag for fortsatt norsk og islandsk deltakelse inntil avtalen tre i kraft.

Avtalen med EU om Schengen inneholder et vedlegg som beskriver avtalens anvendelsesområde. Regjeringen tar sikte på å forelegge innholdet i vedlegget for Stortinget i form av en melding, samtidig med proposisjonen om avtalen. Stortinget har allerede tatt stilling til det meste av dette regelverket gjennom behandlingen av St.prp. nr. 42 (1996-97) om Schengen-samarbeidsavtalen. Meldingen vil derfor i hovedsak redegjøre for nytt Schengen-regelverk som er vedtatt fra samarbeidsavtalen ble undertegnet 19. desember 1996.

Regjeringen har ikke forhandlet med EU om det materielle innholdet i det regelverk som skal inngå i vedlegget til avtalen. Vedlegget skal samsvare med det Schengen-regelverk som skal integreres i EU. EU er i ferd med å gjennomgå Schengen-regelverket bl.a. med sikte på at tidligere regelverk som er blitt erstattet av nyere regelverk ikke skal integreres. Vedtaket i EUs Råd om hvilket regelverk som skal integreres, ventes fattet i tilknytning til Amsterdam-traktatens ikrafttredelse. Først da vil den nøyaktige utformingen av vedlegget til avtalen med EU om dens materielle virkeområde kunne fastlegges i drøftelser mellom EU, Norge og Island. Stortinget vil bli informert så snart dette er klarlagt.

Vedlegg 2**Spørsmål fra utenrikskomiteen til utenriksministeren, datert 24. mars 1999, og utenriksministerens svar, datert 25. mars 1999.****Spørsmål:**

Er det formelle grunner som gjør at den bebudede ratifikasjonsproposisjonen og den bebudede meldingen må behandles samtidig?

Svar:

Proposisjonen om inngåelse av den avtale som er fremforhandlet med EU om institusjonelle løsninger for norsk og islandsk deltakelse i Schengen-samarbeidet etter dets integrering i EU bør av formelle årsaker behandles samtidig med meldingen. Proposisjonen viser til meldingen for informasjon om innholdet i to vedlegg til avtalen som angir dens anvendelsesområde. De to vedleggene angir anvendelsesområdet ved at de inneholder det Schengen-regelverket som er i kraft ved avtalens undertegning. Sluttbehandlingen av meldingen må ha funnet sted senest samtidig med at Stortinget tar stilling til spørsmålet om samtykke til inngåelse av avtalen med EU.

Det ene vedlegget skal inneholde en oppstilling av EU-regelverk som allerede har erstattet Schengen-regelverk eller som anses Schengen-relevant. Innholdet i dette vedlegget er kjent, og omtales i meldingen.

Rammen for innholdet i det andre vedlegget er det samlede Schengen-regelverket. Vedlegget skal være sammenfallende med listen over det Schengen-regelverket som EU skal integrere i forbindelse med ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten. Som ledd i intern forberedelse i EU for å innpasse dagens Schengen-regler i EUs regelverk, må det for hver enkelt Schengenregel tas stilling til om den fortsatt er i kraft. Dette har det vært arbeidet med både i EU og i Schengen høsten 1998 og våren 1999. I Schengen foreligger det nå en liste over de Schengen-regler eller -vedtak som er blitt erstattet av nyere Schengen-regler eller av EU-regler, eller av andre grunner er blitt overflødige. De aller fleste av disse reglene stammer fra tiden forut for forhandlingene om samarbeidsavtalen av 19. desember

1996 mellom Norge, Island og Schengen-landene. En tilsvarende sanering ble vurdert foretatt allerede i forbindelse med forhandlingene om samarbeidsavtalen, men ble den gang ikke gjennomført av kapasitetsgrunner.

Listen over Schengen-regelverk som ikke lenger anses å være i kraft ventes vedtatt på et møte som er tillyst i Schengens eksekutivkomité 28. april. Denne listen vil være utgangspunktet for den nøyaktige utformingen av vedlegget til avtalen med EU om dens materielle virkeområde. Disse justeringene er av teknisk natur og vedrører ikke substansen i samarbeidet. I stortingsmeldingen redegjøres det for dette og de øvrige forslag til vedtak som Schengens eksekutivkomité skal ta stilling til på det kommende møtet.

Spørsmål:

Forutsettes det at Stortinget gjennom behandlingen av meldingen tar stilling til/godkjenner Schengen-regelverk vedtatt etter 19. desember 1996?

Svar:

Dersom Stortinget gir samtykke til å inngå avtalen med EU, vil det innebære at Stortinget aksepterer at avtalen inngås med et anvendelsesområde som inkluderer det Schengen-regelverk som listes i de vedlegg som er beskrevet i meldingen, herunder Schengen-regelverk vedtatt etter 19. desember 1996. Intet av dette regelverket er for øvrig etter Regjeringens syn av en art som ut fra sitt innhold på selvstendig grunnlag ville krevet lovvedtak for å gjennomføres på norsk side.

Spørsmål:

Er det fortsatt overveiende sannsynlig at Amsterdamtraktaten vil tre i kraft allerede 1. mai 1999?

Svar:

Signalene fra EU-hold er fortsatt at 1. mai d.å. er det mest sannsynlige tidspunktet for ikrafttredelse av

Amsterdam-traktaten. Forberedelsene på EU-siden er basert på at samtlige land vil ha ratifisert i tide, dvs. deponert sine ratifikasjonsinstrumenter innen 31. mars d.å. Frankrike er opplyst å være det eneste av EU-landene som ennå ikke har gjort dette. Imidlertid skal de interne forberedelsene i Frankrike på det nærmeste være avsluttet. Politisk sies det ikke å foreligge noen hindringer for ratifikasjon. Det er kun et formelt skritt som gjenstår.

Imidlertid utelukkes det likevel ikke helt i EU at det kan bli en forsinkelse. I så fall ventes Amsterdam-traktaten å tre i kraft 1. juni d.å. Det møte i Schengens eksekutivkomité som er tillyst 28. april d.å. ventes da utsatt til den påfølgende måned.

Spørsmål:

Hva vil være konsekvensene av å utsette behandlingen av ratifikasjonsproposisjonen til etter at Amsterdamtraktaten har trådt i kraft?

Svar:

Dersom behandlingen av ratifikasjonsproposisjonen utsettes til etter at Amsterdam-traktaten har trådt i kraft, vil man ikke være sikret kontinuerlig norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet etter integreringen i EU. Deltakelsen i dagens Schengensamarbeid er basert på den observatørstatus Norge og de øvrige nordiske land fikk 1. mai 1996 i Schengen-samarbeidets nåværende organer, som imidlertid opphører å eksistere når Amsterdam-traktaten trer i kraft. Avtalen som er fremforhandlet med EU forutsetter at norsk (og islandsk) deltakelse i det videre Schengensamarbeidet etter integreringen skal skje gjennom det fellesorgan som skal opprettes når avtalen undertegnes. Det følger av avtalen at reglene om fellesorganets virksomhet skal anvendes midlertidig fra undertegningen inntil avtalen trer i kraft. Norsk undertegning kan ikke finne sted før Stortinget har gitt sitt samtykke til inngåelsen av avtalen.

Vedlegg 3

Spørsmål fra utenrikskomiteen til utenriksministeren, og justisministeren, datert 9. april 1999, og svar av 12. april 1999.

Spørsmål 1:

Hvordan vil kontrollen med fiskefartøy fra tredjeland bli som følge av Norges deltagelse i Schengen-samarbeidet?

Svar fra justisministeren:

Kontrollen med tredjelands fiskefartøyer som anløper norske havner vil i hovedsak bli slik den er i dag i henhold til dagens lovgivning. Tredjelands fartøyer må anløpe norsk havn på godkjent grenseovergangssted. Regjeringen foreslår imidlertid en mindre lovendring

slik at slike fartøyer kan pålegges meldeplikt før anløp. Meldeplikten i denne sammenheng vil være forhåndsmelding om anløp til norsk havn vedlagt fortegnelse over mannskap og passasjerer. Det forutsettes at meldeplikten blir tilnærmet 100 %. Videre vil norske myndigheter med bakgrunn i disse meldingene gjennomføre administrative kontroller av innsendte personoversikter. Dette vil være "papirkontroller" som politiet gjennomfører før fartøyene anløper.

Etableres slik meldeplikt, og herved muligheter til å gjennomføre effektive administrative kontroller, kan

politiet planlegge og prioritere de fysiske kontrollene på en effektiv og rasjonell måte. Med fysisk kontroll menes den kontroll politiet gjennomfører i forhold til den enkelte person om bord når fartøyet anløper. Omfanget av fysiske kontroller vil være avhengig av trusselen for illegal innvandring og alvorlig grenseoverskridende kriminalitet, resultatet av de administrative kontrollene og de tilgjengelige ressurser. Det må generelt sett påregnes et noe skjerpet kontrollnivå i forhold til dagens situasjon.

Problemstillingen ble grundig drøftet av et utvalg nedsatt av justisministeren. Utvalgets rapport vil bli inntatt som vedlegg til Ot.prp. "om lov om Schengen informasjonssystem og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengen-samarbeidet," som vil bli lagt frem for Stortinget med det første.

Regjeringen har i dette arbeidet lagt vekt på at grensekontrolltiltakene ikke skal legge hindringer i veien for utøvelse av næringsvirksomhet.

Svar fra utenriksministeren:

Spørsmål 1 i brevet angående kontrollen av fiskefartøy fra tredjeland dreier seg om gjennomføringen i Norge av Schengen-regelverket. Dette spørsmålet har ikke vært oppe i forbindelse med forhandlingene med EU om den institusjonelle avtalen. Det vil bli redegjort for kontrollen av fiskefartøy i den Ot.prp. som etter planen skal fremmes i slutten av denne måned om lovendringer og økonomiske og administrative konsekvenser som følge av Schengen-samarbeidet. Spørsmål 1 ligger innenfor justisministerens konstitusjonelle ansvarsområde, og blir derfor besvart av justisministeren.

Vedlegg 4

Spørsmål fra utenrikskomiteen til justisministeren, datert 13. april 1999, og justisministerens svar av 14. april 1999.

Spørsmål:

Står det enkelte land fritt til å bestemme antall kontrollsteder, eller legger konvensjonen noen begrensninger på Norges anledning til selv å bestemme dette?

Svar:

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 50 (1998-99) og St.m. nr. 33 (1998-99) om Schengensaken ber komiteen i brev av 13. april opplyst om det står det enkelte land fritt å bestemme antall kontrollsteder eller om konvensjonen legger noen begrensninger på Norges anledning til selv å bestemme dette.

Jeg kan i den forbindelse opplyse at det følger av Schengenkonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at passering av de ytre grenser i prinsippet bare kan skje ved grenseovergangsstedene og til de fastsatte åpningstider. Nærmere bestemmelser om dette samt unntak og vilkår for

Spørsmål 2:

Det hevdes fra flere hold at anvendelsesområdet for den institusjonelle avtalen mellom Norge/Island og EU er langt mer omfattende enn for den opprinnelige samarbeidsavtalen med Schengen-landene som følge av regelverktviklingen etter desember 1996. Hva er Regjeringens kommentar til dette?

Svar fra utenriksministeren:

Den institusjonelle avtalen som Norge og Island har forhandlet med EU om Schengen, inneholder et vedlegg som beskriver avtalens anvendelsesområde. Det har ikke vært forhandlet med EU om det materielle innholdet i det regelverket som skal inngå i dette vedlegget. Både Norge, Island og EU la til grunn for forhandlingene om den institusjonelle avtalen at rammen for samarbeidet ble fastlagt gjennom Schengen-samarbeidsavtalen av 19 desember 1996. Anvendelsesområdet for den institusjonelle avtalen følger således av samarbeidsavtalens anvendelsesområde.

Det Schengen-regelverket som er vedtatt fra samarbeidsavtalen ble undertegnet 19. desember 1996, innebærer ingen utvidelse av dens anvendelsesområde. Det innebærer heller ikke materielt vesentlige endringer i forhold til det regelverk som Stortinget fikk seg forelagt i forbindelse med behandlingen av samarbeidsavtalen. De reglene som er kommet til består i det alt vesentlige av såkalt sekundært regelverk, dvs. regler som utfyller eller presiserer hovedreglene i Schengenkonvensjonen. Selv om det regelverket som er kommet til utgjør et visst volum, dreier det seg ikke om noen utvidelse av samarbeidsområdet.

grensehandel og regler for særlige former for sjøfart som for eksempel lystseilas og kystfiske fastsettes av Eksekutivkomiteen.

Videre heter det i artikkel 8 at Eksekutivkomiteen skal fastsette de nødvendige beslutninger om den praktiske gjennomføringen av kontroll av og oppsyn med grensene.

Disse reglene gir Eksekutivkomiteen anledning til å utforme nærmere regler og retningslinjer for utførelsen av de praktiske grensekontrolltiltakene. Komiteen har gitt slike regler som er inntatt i den såkalte felleshåndboken.

Det ligger imidlertid ikke noen hjemmel i konvensjonen for noe Schengen eller EU organ til å bestemme antall og beliggenhet for grensepasseringssteder for yttergrensekontroll på norsk territorium. Dette fastsettes utelukkende av norske myndigheter med hjemmel i

Utlendingslovens § 23 annet ledd. Denne regelen vil fortsatt stå ved lag og deltakelse i Schengensamarbeidet foranlediger ingen endring på dette punkt.

Listen over godkjente grenseovergangssteder er opplistet i et vedlegg til Utlendingsforskriften.

Denne listen gjør norske myndigheter kjent overfor de deltakende land i Schengensamarbeidet.

Det vises ellers til Justisministerens brev til Utenrikskomiteen av 9.6.1997, side 2 om det samme spørsmål.

Avslutningsvis vil jeg opplyse at Odelstingsproposisjonen som fremmes senere denne måned med forslag til lovendringer som en følge av norsk deltakelse i Schengensamarbeidet og beskrivelse av de herav følgende økonomiske og administrative konsekvenser vil omtale denne problematikken.

Vedlegg 5

Spørsmål fra utenrikskomiteen til utenriksministeren og justisministeren, datert 19. april 1999, og svar fra utenriksministeren og justisministeren, datert 21. april 1999.

Spørsmål 1:

Det heter på s. 6 i proposisjonen: "Det har ikke vært forhandlet om det materielle virkeområdet for avtalen". Samtidig framkommer det at virkeområdet fortsatt er uavklart og først vil bli avklart etter stortingsbehandlingen i april. Hvordan er det mulig å invitere Stortinget til å godkjenne en avtale med uavklart virkeområde?

Svar fra utenriksministeren

Så vel Norge som Island og EU la til grunn for forhandlingene om den institusjonelle avtalen at rammene for samarbeidet ble fastlagt gjennom Schengen-samarbeidsavtalen av 19. desember 1996. Rammen for den institusjonelle avtalens anvendelsesområde (virkeområde) er samarbeidsavtalens anvendelsesområde. Anvendelsesområdet for den institusjonelle avtalen er fastlagt gjennom innholdet i avtalens vedlegg A og B. Vedlegg B består av listen over EU-rettsakter som har erstattet Schengen-regelverk, jf. meldingen punkt 3.4.2. Vedlegg A skal bestå av det Schengenregelverk som Stortinget tok stilling til da det behandlet samarbeidsavtalen, samt det Schengen-regelverk som er kommet til i tiden deretter, jf. meldingen punkt 3.4.2. Det sistnevnte dreier seg om såkalt sekundært regelverk, dvs. regler som utfyller eller presiserer hovedreglene i Schengen-konvensjonen. Alt regelverk som skal listes i vedlegg A ligger innenfor de rammer som Stortinget behandlet i forbindelse med samarbeidsavtalen. Virkeområdet for avtalen er således ikke uklart. Det eneste som gjenstår er å utforme den nøyaktige listen over innholdet i vedlegg A. Dette skal gjøres etter at Schengen har avsluttet en gjennomgang av sitt regelverk med sikte på å fastslå hvilke konkrete Schengen-regler som ikke lenger anses å være i kraft. Dette gjøres for at EU ved integreringen skal ha en fullstendig oversikt over det Schengenregelverk som er i kraft. Den gjennomgang som nå er i ferd med å bli avsluttet i Schengen er av teknisk art, og det foretas ingen endringer i det materielle innholdet i Schengenreglene.

Spørsmål 2:

Det påpekes på side 17 i proposisjonen at EUs råd i forbindelse med godkjenningen av avtalen "vil angi de områdene hvor EU anser at Norge og Island skal involveres i videreutviklingen av regelverket". Det framgår at Norge og Island har argumentert mot "at det fattes en slik beslutning av denne typen", men at det ikke har vært del av forhandlingene. Hva er EUs begrunnelse for at Norge og Island skal holdes utenfor videreutviklingen av visse deler av regelverket, for eksempel de delene som nevnes i de fire strekpunktene på side 17? Det sies på side 24 at det ikke vil "bli forventet at Norge og Island skal ta stilling til slike beslutninger" om videreutviklingen av Schengen-regelverket på disse områdene. Betyr dette at Norge heller ikke trenger å ta hensyn til de delene av regelverket som vedtas uten norsk medvirkning?

Svar fra utenriksministeren

Det er særlig EU-institusjonelle hensyn som ligger bak EUs syn, ved at EU anser at utviklingen av visse regler utelukkende må forbeholdes medlemslandene. Som det fremgår av proposisjonen, anses de aktuelle områdene ikke å utgjøre noen særlig omfattende del av samarbeidet, og de er av en art som ikke ventes å skape vansker i samarbeidet dersom et slikt vedtak skulle bli truffet. Norge vil under enhver omstendighet delta i samarbeidet på disse områdene basert på dagens regler.

Når det sies i proposisjonen at det ikke vil bli forventet at Norge og Island skal ta stilling til slike beslutninger om videreutvikling av Schengen-regelverket på disse områdene, innebærer dette at Norge og Island heller ikke plikter å etterleve de nye reglene. Dersom Norge og Island skal bli bundet, må avtalens prosedyrer ha vært anvendt i forhold til oss, jf. avtalens artikkel 2, punkt 3. Dette betyr at vi også må ha deltatt i drøftelser om slike beslutninger i fellesorganet i henhold til artikkel 4, punkt 1, og at Norge og Island deretter må ha tatt stilling til om de vil godta å gjennomføre den aktuelle regel.

Spørsmål 3:

Deler av EUs justissamarbeid vil foregå i den såkalte søyle III, mens andre deler, bl.a. samarbeidet om indre og ytre grensekontroll, visumpolitikk og asylpolitikk, vil foregå i søyle I der vedtak etter hvert kan komme til å fattes med kvalifisert flertall. Hvilken betydning får det for Norge om en sak behandles i søyle I eller i søyle III?

Svar fra utenriksministeren

Det vil ikke være av betydning for Norge om en Schengen-sak behandles i søyle I eller i søyle III, da prosedyrene for å drøfte en Schengensak mellom Norge, Island og EU, og fremgangsmåten dersom Norge og Island skal bli bundet av en foreslått Schengen-regel, vil være den samme uansett hvilken søyle den enkelte bestemmelse drøftes i.

Spørsmål 4:

Det påpekes på s. 10 i proposisjonen at Schengen-regelverket av flere grunner må holdes atskilt fra annet EU-regelverk på justisområdet. Samtidig reises spørsmålet om det overhodet er mulig å trekke en slik skillelinje. Hvilke deler av EU-regelverket på justisområdet kan i dag klart skilles fra Schengen-regelverket og hvilke deler ligger i en gråsoner der det kan være vanskelig "å trekke en skillelinje"?

Svar fra utenriksministeren

Forholdet mellom Schengen-reglene og EU-reglene er at når EU treffer et vedtak som innholdsmessig dekker eller utfyller Schengen-regelverk, vil EU-vedtaket regulere denne delen av Schengen-samarbeidet. De områder i EU-samarbeidet som på denne måten først og fremst regulerer dagens Schengen-samarbeid, er de som fremgår av vedlegg B til den institusjonelle avtalen med EU, jf. St.meld. nr. 33 (1998-99) punkt 3.4.2. På disse områder har EUs regler erstattet Schengen-reglene.

Skillelinjene er for vår del klare mellom Schengen-regelverk og EU-regelverk, og defineres gjennom vedlegg A og B til avtalen. Det er mulig at det kan oppstå spørsmål om en gråsoner også for vår del når det gjelder videreutvikling av regelverket, men det foreligger en klar skranke gjennom at Norges deltakelse i videreutviklingen av regelverket bare gjelder nye regler som endrer eller bygger på de Schengen-reglene som i dag faller inn under avtalens virkefelt, jf. også svaret på spørsmål 5.

Spørsmål 5:

På s. 10 i proposisjonen vises det til at Norges deltakelse i videreutviklingen av regelverket "bare gjelder nye regler som "endrer" eller "bygger på" de Schengen-reglene som i dag faller inn under avtalens virkefelt. Dermed foreligger en klar skranke for omfanget av de reglene som Norge skal vurdere å godta". Betyr dette at ordninger som Europol og Eurodac ligger utenfor denne "skranken" og bare kan bli aktuelle for

Norge hvis de fremmes som egne saker for Stortinget? Eller ligger de innenfor det regelverk "som Norge skal vurdere å godta"?

Svar fra utenriksministeren

Rammene for Norges og Islands deltakelse i videreutviklingen av Schengen vil være definert ved at deltakelsen bare gjelder nye regler som endrer eller bygger på de Schengenregler som i dag faller inn under avtalens virkefelt, slik det er definert gjennom vedlegg A og B til avtalen, som igjen er basert på de rammer som er fastlagt gjennom samarbeidsavtalen av 19. desember 1996. På denne måten foreligger det en klar skranke for omfanget av de regler som Norge og Island skal vurdere å godta.

Europol og Eurodac er ikke en del av Schengen-samarbeidet, og har ikke vært oppe i forbindelse med forhandlingene med EU om den institusjonelle avtalen om Schengen. Europol-konvensjonen trådte i kraft 1. oktober 1998. Europol vil ikke være rede til å forhandle med tredjeland om samarbeid før etter at Europol-samarbeidet blir operativt 1. juli dette år. Dette gjelder også i forhold til Norge dersom en fra norsk side skulle ønske et formalisert samarbeid med Europol. Avhengig av formen for et slikt samarbeid, vil dette måtte forelegges Stortinget som en separat sak.

Et utkast til Eurodac-konvensjon (konvensjon om samarbeid om registrering av asylsøkeres identitet ved hjelp av fingeravtrykk) er under forhandling i EU. Det er usikkert om arbeidet med konvensjonen i dens nåværende form vil bli videreført i lys av endringene i EUs asylsamarbeid som følge av Amsterdamtraktaten. Ut fra dette, er det på nåværende tidspunkt vanskelig å ha noen sikker formening bl.a. om det vil bli åpnet for tredjelandssamarbeid på dette felt, og eventuelt rammene for et slikt samarbeid. Det antas at saken uansett vil måtte forelegges Stortinget dersom en norsk tilknytning skulle bli ansett aktuell.

Jeg gjør oppmerksom på at også nye regler som faller innenfor Schengen-samarbeidet må forelegges Stortinget dersom vilkårene for dette etter Grunnloven er tilstede.

Spørsmål 6:

Den norske advokatforening har i sin høringsuttalelse til endringer i utlendingsloven uttrykt frykt for "at det Schengenland med den mest restriktive praksis for innvilgelse av asyl og med de mest restriktive alternative løsninger for personer på flukt vil bestemme innholdet av norsk flyktninge- og asylpolitikk". Hvordan vil Regjeringen hindre at det skjer?

Svar fra justisministeren

EU- og Schengen-landene er slik som Norge parter i FNs flyktningekonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjonen og dermed forpliktet til å bidra til vern mot forfølgelse og internasjonal beskyttelse for mennesker på flukt.

Hva gjelder asyl- eller flyktningerelaterede spørsmål er Schengen-konvensjonen begrenset til å fastlegge prosedyrene for å klargjøre hvilket land som har plikt til å behandle en søknad om asyl. Dette kapitlet i Schengen-konvensjonen ble 1. september 1997 erstattet av EU-regler om samme forhold. Som det fremgår av St prp nr 50 (1998-99) vil Norge og Island på grunn av deltakelsen i Schengen-samarbeidet forhandle med EU om tilknytning til disse prosedyrereglene.

EU-landenes omfattende samarbeid om flyktning- og asylspørsmål for øvrig, faller utenfor rammen av det Schengen-arbeidet Norge og Island er i ferd med å knytte seg til. Den norske regjering står fritt til å fastlegge norsk asyl- og flyktningpolitikk. Uavhengig av Schengen-tilknytningen er det imidlertid viktig å være en aktiv deltaker i den internasjonale debatt om bl a alternative løsninger for mennesker på flukt.

Spørsmål 7:

I utlendingsloven (§ 27) heter det i dag at man kan bortvise personer som mangler tilstrekkelige midler, kan skade rikets sikkerhet osv. Schengenkonvensjonen fastslår at slike personer skal bortvises. Etter Schengenkonvensjonen er det utlendingen som har bevisbyrden for at innreise er i tråd med de vilkår som konvensjonen setter. Advokatforeningen påpeker i sin høringsuttalelse at dette snur bevisbyrden i slike saker. Må Norge følge Schengenkonvensjonen så bokstavelig på dette punktet at bevisbyrden snus i forhold til i dag?

Svar fra justisministeren

Justisdepartementet vil vise til punkt 3.1.5 i høringsbrevet med forslag til lov om Schengen informasjonssystem (SIS) og forslag til endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengen-samarbeidet. Som det fremgår av høringsbrevet, går departementet inn for at § 27 i utlendingsloven fortsatt skal være en "kan"-bestemmelse. Det foreslås dermed ingen endring i utlendingslovens bortvisningsregler på dette punkt. Hva gjelder anførselen om at "bevisbyrden snus i forhold til i dag", vil departementet bemerke at det også etter gjeldende bestemmelser i utlendingsloven er en forutsetning for tillatelse til innreise at utlendingen medvirker til å klargjøre formålet med oppholdet dersom det oppstår tvil om dette i grensekontrollen. Departementet vil i denne sammenheng vise til Ot prp nr 46 (1986-87) side 222 der dette spørsmålet drøftes.

Spørsmål 8:

Advokatforeningen viser i sin høringsuttalelse til eksemplet med Stephanie Mills fra New Zealand som i 1998 ble nektet innreise til Nederland fordi Frankrike hadde ført henne inn i SIS-registeret som "en fare for den offentlige orden og sikkerhet". Begrunnelsen var at hun hadde deltatt i demonstrasjoner mot de franske atomvåpenprøvene i Mururoa i 1995. Ville Stephanie Mills blitt nektet innreise til Norge dersom Norge hadde praktisert Schengen-reglene i 1998?

Svar fra justisministeren

Departementet har ikke tilstrekkelig innsikt i denne saken til å ville kommentere det konkrete tilfellet.

Vilkårene for utlendingers innreise og opphold i inn-til tre måneder på Schengen-territoriet følger av Schengen-konvensjonen artikkel 5 nr 1. Ett av vilkårene for å kunne gis tillatelse til å ferdes fritt innen hele territoriet i tre måneder, er at vedkommende ikke skal være innmeldt i Schengen informasjonssystemet (SIS) med henblikk på ikke å tillate innreise.

Det følger videre av artikkel 5 nr 2 at en konvensjonspart kan fravike prinsippet i nr 1 av humanitære årsaker eller av nasjonale hensyn eller på grunn av internasjonale forpliktelser. I så fall skal tillatelsen til innreise begrenses til dette ene landets territorium. Hvorvidt dette vil være aktuelt vil avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Landet skal også underrette de øvrige Schengen-landene om sin beslutning.

Meldinger i Schengen informasjonssystemet (SIS) med sikte på ikke å tillate innreise kan kun legges inn i henhold til Schengen-konvensjonen artikkel 96 og i samsvar med nasjonal lovgivning. Når det gjelder Norges fremtidige innberetning til SIS så vil dette bli regulert av SIS-loven som Regjeringen vil fremlegge for Stortinget i løpet av kort tid. Etter norsk lov kan vedtak om innreiseforbud bare treffes i tilknytning til et utvinningsvedtak jf utlendingsloven § 29.

Spørsmål 9:

Schengen-konvensjonen innskjerper det såkalte "transportør-ansvaret", dvs. det ansvar transportøren har for at mennesker som fraktes fram til norsk grense, har de reisepapir som skal til for å ha rett til innreise til Norge. Hvordan vil Regjeringen hindre at transportører dermed tar de reelle avgjørelser i saker der mennesker på flukt ønsker å søke asyl eller annen flyktningstatus i Norge?

Svar fra justisministeren

Det følger av Schengen-konvensjonen artikkel 26 at transportøransvaret kun skal gjøres gjeldende med forbehold for "de forpliktelsene som følger av Genèvekonvensjonen av 28. juli 1951 om flyktnings rettsstilling, endret ved New York-protokollen av 31. januar 1967."

Det foreslås kun en mindre endring i utlendingsloven § 46 annet ledd. Denne endringen vil medføre at yrkesmessige landtransportører blir pålagt å ta utlending som bortvises etter utlendingsloven §§ 27 og 28 om bord igjen, på annen måte bringe utlendingen ut av riket eller å dekke utgifter som måtte bli påført det offentlige ved at utlendingen føres ut. I dag gjelder denne bestemmelsen for luft- og sjøtransportører. Deltakelse i Schengen-samarbeidet kan dermed ikke sees å innføre et nytt prinsipp i utlendingsloven.

Spørsmål 10:

EU-landene har innført et snevrere flyktningbegrep enn det som ligger i FNs flyktningkonvensjon. Mennesker som forfølges av "en organisasjon eller gruppe i landet som statsmakten ikke har kontroll over", anerkjennes ikke som flyktning. Må Norge gjennom den nye Schengen-avtalen akseptere et slikt flyktningbegrep?

Svar fra justisministeren

Nei. Definisjonen av begrepet flyktning faller klart på siden av de saksområder som Schengen-samarbeidet omfatter.

I likhet med Norge er imidlertid alle Schengen- og EU-landene forpliktet på samme grunnlag i henhold til FNs flyktningkonvensjon, Den europeiske menneskerettskonvensjon og andre internasjonale regler om menneskerettigheter og har plikt til å bidra til vern mot forfølgelse og sikre internasjonal beskyttelse for mennesker på flukt.

Spørsmål 11:

Hemmelige tjenester kan komme til å bli knyttet til SIRENE på en måte som kan føre til at utvekslingen av informasjon blir liggende utenfor politisk styring og kontroll. Fins det en rettslig grense for hva slags tilleggsinformasjon SIRENE-kontorene kan utveksle? Ser Regjeringen det som aktuelt at kontrollen med denne delen av virksomheten til det norske SIRENE-kontoret kan bli en oppgave for EOS-utvalget?

Svar fra justisministeren

Det følger av Schengen-konvensjonen artikkel 99 at instanser med ansvar for statens sikkerhet med hjemmel i nasjonal rett kan foranledige innlagt melding i SIS med opplysninger om personer og kjøretøy med henblikk på observasjon eller målrettet kontroll. Hvilke personopplysninger som kan legges inn er beskrevet i artikkel 94. Vilkåret for slik innmelding er konkrete holdepunkter for å anta at observasjon eller kontroll av personene/kjøretøyene er nødvendig for å forebygge en alvorlig trussel fra vedkommende persons side eller andre alvorlige trusler mot statens indre eller ytre sikkerhet.

I forbindelse med en observasjon eller kontroll kan følgende opplysninger samles inn og oversendes den innmeldende stat:

- a) at vedkommende person eller kjøretøy er funnet
- b) sted, tidspunkt eller grunn for kontrollen
- c) reiserute og bestemmelsessted
- d) ledsagere eller passasjerer
- e) benyttet kjøretøy
- f) medbragte gjenstander
- g) under hvilke omstendigheter person eller kjøretøy er funnet.

Som i ledd i en målrettet kontroll kan personer og kjøretøy undersøkes med hjemmel i nasjonal lovgivning.

En konvensjonspart kan i sin nasjonale SIS base påføre meldingen en merknad om at det inntil merkna- den er slettet ikke skal gjennomføres det tiltak (observasjon eller kontroll) det anmodes om i meldingen. Merknaden skal slettes senest 24 timer etter at meldin- gen er foretatt med mindre vedkommende konven- sjonspart av juridiske grunner eller av andre særlige grunner nekter å iverksette tiltaket.

I forbindelse med en slik melding kan norsk politi, herunder også overvåkningstjenesten, be SIRENE om å sende tilleggsinformasjon til et annet Schengenland.

De rettslige grenser for utveksling av slik tilleggsin- formasjon følger av Strafferegistreringsloven av 11 Juni 1997, jfr. lovens forskrifter § 11.2.ledd, jfr. Justis- departementet foreløpige retningslinjer om politiets arbeidsregister i rundskriv G-96/95 av 17.10.1995. Det følger av disse reglene at man kan utveksle lovlig registrerte personopplysninger med utenlandsk myn- dighet i forbindelse med etterforskning, oppklaring og forebygging av straffbare handlinger.

En eventuell meldingsvirksomhet fra overvåknings- politiets side ved bruk av SIS og SIRENE vil på vanlig måte bli underlagt kontroll fra EOS utvalget.

Det skal tilføyes at politiets overvåkningstjeneste i Norge har gitt uttrykk for at det ikke synes hensikts- messig å benytte SIS i sitt arbeid da systemet er for åpent og innebærer en spredning av opplysninger som er større enn tjenestens interesser tilsier.

Spørsmål 12:

På s. 45 og s. 46 i Stortingsmeldinga, pkt. 8.5, gjøres det rede for godkjenning av revidert og oppdatert utgave av håndboken om grenseoverskridende politi- samarbeid. Håndboken om opprettholdelse av ro og orden fra 1997 er innarbeidet i den reviderte utgaven. Denne håndboken er omtalt i en artikkel i Bergens Tidende 25.5.1998. Innholdet i håndboken er ifølge Bergens Tidende, bl.a. regler om overvåking av store og små grupper på reise fot. Det gjelder i forbindelse med konserter, demonstrasjoner, fotballkamper og andre arrangementer. Opplysningene kan registreres i SIS.

Hva er Regjeringas begrunnelse for ikke å offentlig- gjøre "Håndbok for politisamarbeid for å opprettholde offentlig orden og sikkerhet? Vil virksomheten med utveksling av informasjon i henhold til Håndboken kunne kontrolleres av EOS-utvalget?

Svar fra justisministeren

Håndboken om grenseoverskridende politisamar- beid inneholder bl.a., under henvisning til konvensjo- nens artikkel 46, felles retningslinjer for samarbeid og informasjonsutveksling mellom konvensjonsstatene i forhold som gjelder opprettholdelse av offentlig orden og sikkerhet. Hensikten er å bistå hverandre med utveksling av relevant informasjon om grupper av per- soner som kan utgjøre en trussel mot offentlig orden og sikkerhet og som beveger seg gjennom eller mot andre konvensjonsstater. Samarbeidet skal sette politiet i

stand til å opprettholde ro og orden og avverge kriminalitet.

Det er ikke gitt regler for registrering av noen personopplysninger i denne sammenheng. Registrering i SIS finner kun sted på basis av konvensjonens artikler.

Samarbeidet skal som alt annet politisamarbeid i Schengensammenheng skje inne rammen av nasjonal lovgivning.

Håndboken om opprettholdelse av ro og orden fra 1997 er ikke unntatt fra offentlighet.

EOS-utvalget kan kontrollere det eventuelle samarbeidet som Politiets Overvåkningstjeneste måtte ha i denne sammenheng.

Spørsmål 13:

På s. 46 i meldinga står det at håndboken er veiledende og ikke bindende. Men det står også at håndboken skal tas i bruk hos deltakerlandene. Hva innebærer dette for Norge?

Svar fra justisministeren

Håndboken er en oppfølging av de regler om politisamarbeid som følger av konvensjonens del III, kap. 1. Dette politisamarbeidet er mellomstatlig, d.v.s. at det kreves enighet om alle beslutninger, og det skjer helt og fullt innen rammen av norsk lovgivning. Vi kan derfor ikke påta oss forpliktelser som faller utenfor norsk lov. På dette grunnlag deltar vi i samarbeidet og aksepterer som veiledende de retningslinjer som gis i hånd-

boken. Så langt det samsvarer med lov og etablert praksis for utøvelse av god polititjeneste i vårt land, vil vi følge håndbokens anvisninger.

Spørsmål 14:

Er det et frivillig politisamarbeid det er snakk om, og hva vil friheten innebære? Kan en fritt velge å overse en anmodning fra et Schengenland om å bidra med overvåking og opplysninger om aktiviteten til små og store grupper, inkludert grupper som skal delta i demonstrasjoner?

Svar fra justisministeren

Deltakelsen i politisamarbeidet i Schengenregi skjer på grunnlag av norsk lovgivning og de regler som følger av vår samarbeidsavtale med Schengen og EU. Det følger av artikkel 46 i konvensjonen at hver konvensjonspart i særlige tilfeller og i samsvar med sin lovgivning uoppfordret kan sende den berørte konvensjonspart opplysninger som kan ha betydning for denne part i forbindelse med forfølgning av fremtidige lovovertridelser og forebygging av straffbare handlinger som utgjør en trussel mot offentlig orden og sikkerhet.

Partene er herved ikke forpliktet til å utveksle slik informasjon.

Deltakelse i samarbeidet vil likevel medføre at landene forventes å bistå hverandre i forbindelse med hendelser som truer offentlig ro og sikkerhet.