



Innst. 140 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 60 S (2009–2010)

Innstilling fra justiskomiteen om samtykke til godtagelse av Europaparlaments- og rådsvedtak 574/2007 om opprettelse av Yttergrensefondet samt tilhørende Kommisjonsvedtak (videreutvikling av Schengen-regelverket), samt inngåelse av avtale mellom EF, Island, Norge, Sveits og Liechtenstein om Yttergrensefondet 2007–2013

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Europaparlamentet og Rådet for Den europeiske union fattet 27. mai 2007 vedtak 574/2007/EF om opprettelse av Yttergrensefondet. Videre fattet Kommisjonen 27. august 2007 vedtak 2007/599/EF om strategiske retningslinjer for Yttergrensefondet og 5. mars 2008 vedtak 2008/456/EF om gjennomføringsbestemmelser for beslutning 574/2007/EF. Den 10. juni 2009 fattet Kommisjonen vedtak 2009/538/EF om endring av 574/2007/EF og 2008/456/EF. Rettsaktene innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket.

Yttergrensefondet er opprettet som en del av rammeprogrammet Solidarity and Management of Migration Flows (Solidaritetsprogrammet for håndtering av migrasjonsstrømmer). Formålet med fondet er å fremme solidaritet og byrdefordeling mellom deltakerstatene for å sikre en enhetlig og tilstrekkelig kontroll på de ytre grensene og en effektiv håndtering av migrasjonsstrømmene.

Videre er det fremforhandlet en avtale mellom Det europeiske fellesskap, Island, Norge, Sveits og Liechtenstein om utfyllende regler for fondet for de ytre grenser for perioden 2007–2013, med tilhørende

erklæring om Kommisjonens adgang til tilbakesøking av midler.

Gjennomføring av rettsaktene og tilknytningsavtalen krever bevilgningsvedtak, samt anses å være en sak av særlig viktighet. Stortingets samtykke til godtakelse av rettsaktene og inngåelse av tilknytningsavtalen er derfor nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. I henhold til avtalen om tilknytningen til Schengen-regelverket har Norge i november 2009 gitt underretning til EU om norsk godtakelse av rettsaktene med forbehold om Stortingets samtykke til etterfølgende godkjenning.

1.2 Nærmere om de enkelte rettsaktene

Formålet med Yttergrensefondet er å etablere en finansiell solidaritetsmekanisme til støtte for medlemsstatene som har en tung og vedvarende finansiell byrde mht. gjennomføringen av de felles standardene for kontroll og overvåking på de ytre grensene og i visumpolitikken. Fondet skal med andre ord bidra til å gjennomføre det felles Schengen-regelverket for grensekontroll og visumsamarbeid og politisk vedtatte føringer.

Kommisjonsvedtak 2007/599/EF omhandler gjennomføringen av fondet med hensyn til vedtagelse av strategiske retningslinjer for fondets arbeid for programstyringsperioden 2007–2013. Vedtaket viser til at vedlegget angir de prioriterte områdene og de spesifikke prioriteringene for samme programstyringsperiode.

Kommisjonsvedtak 2008/456/EF om gjennomføring av beslutningen om å opprette et yttergrense-

fond omhandler fastsettelse av gjennomføringsbestemmelser til fondet med hensyn til medlemsstatenes forvaltnings- og kontrollsystemer, reglene for administrativ og økonomisk styring og støtteberettigede utgifter i prosjekter som samfinansieres av fondet.

Kommisjonsvedtak 2009/538/EF omhandler endringer i vedtaket om opprettelse av fondet og gjennomføringsbestemmelsene. Vedtaket utvider programperioden til 2 år og setter en ny tidsfrist for innlevering av de reviderte årlige programmene.

EUs regelverk om forvaltning, kontroll og revisjon av fellesskapets midler er ikke omfattet av Schengen-avtalen. Derfor er det fremforhandlet en tilknytningsavtale med EU for Norge og de øvrige assosierte stater.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

For perioden (2007–2013) er Yttergrensefondet på ca. 1,8 mrd. euro.

Tilknytningsavtalen stipulerer Norges bidrag til kr 329 426 000 for årene 2009–2013, basert på en beregning i samsvar med fordelingsnøkkelen i Schengen-avtalen og en kronkurs på 8,5 i forhold til euro.

Norges bidrag til Yttergrensefondet budsjetteres under Justis- og politidepartementet og innbetalingsene for 2009 og 2010 er innarbeidet i budsjettet for 2010. Forslag til endringer av bevilgninger på denne posten vil bli spilt inn i den ordinære budsjettprosessen.

1.4 Vurdering

Prinsippet om byrdefordeling mellom Schengenstatene i gjennomføringen av forvaltningen av de felles ytre grensene utgjør en av grunnkomponentene i EUs felles grensepolitikk. Selv om utgangspunktet er at grensekontroll, visumutstedelse og utgiftene forbundet med dette er et nasjonalt ansvar og anliggende, erkjennes gjennom fondets prinsipp om solidaritet mellom Schengen-statene for den økonomiske byrden, at Schengen-regelverket også forvaltes på vegne av andre medlemsstater.

Hovedmålet med Yttergrensefondet er gjennom solidarisk omfordeling av ressurser å bistå statene som har ansvar for yttergrensekontroll og visumutstedelse på vegne av alle stater som deltar i Schengen-samarbeidet. Prosjektene som finansieres av fondets midler skal blant annet bidra til økt kvalitet på yttergrensekontrollen. Også prosjekter i andre Schengen-stater vil gi positive virkninger for Norge. Samarbeidet vil bidra til å redusere omfanget av ulovlig grensepassering og dermed sekundærforflytning av personer innenfor Schengen-området.

Vedtaket om Yttergrensefondet og tilhørende gjennomføringsbeslutninger er et nytt samarbeids-

område og berører i første rekke praktisk og budsjettmessig samarbeid mellom myndighetene som er ansvarlige for grensekontroll og visumpolitikk.

Gjennomføring av rettsaktene medfører ikke behov for lov- eller forskriftsendringer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justis- og politidepartementet tilrår at Norge godtar innholdet i Europaparlaments- og rådsvedtak 574/2007 om opprettelse av Yttergrensefondet og tilhørende Kommisjonsvedtak som en videreutvikling av Schengen-regelverket, samt inngåelse av avtale mellom EF, Island, Norge, Sveits og Liechtenstein for Yttergrensefondet 2007–2013. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

2. Utenriks- og forsvarskomiteens merknader

Komiteens utkast til innstilling ble 18. januar 2010 oversendt utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse. Utenriks- og forsvarskomiteen opplyste i brev av 4. februar 2010 at de sluttet seg til justiskomiteens innstilling og merknader, og ikke hadde noen ytterligere merknader.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Sigvald Oppebøen Hansen, Stine Renate Håheim, Thor Lillehovde og Tove-Lise Torve, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Morten Ørsal Johansen, Åse Michaelsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, André Oktay Dahl og Elizabeth Skogrand, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, ser viktigheten av å få på plass et Yttergrensefond som ivaretar en finansiell solidaritetsmekanisme til støtte for medlemsstatene som har tung og vedvarende finansiell byrde på vegne av fellesskapet mht. gjennomføringen av de felles standardene i Schengen-regelverket som er vedtatt for kontroll og overvåking på de ytre grensene og i visumpolitikken.

Komiteen viser til at selv om utgangspunktet er at grensekontroll, visumutstedelse og utgiftene forbundet med dette er et nasjonalt ansvar og anliggende, erkjennes gjennom fondets prinsipp om solidaritet mellom Schengen-statene for den økonomiske byrden, at Schengen-regelverket også forvaltes på vegne av andre medlemsstater. Fondet vil gjøre det mulig for fellesskapet å treffe tiltak for å motvirke svakheter ved strategiske steder ved grensen ved

samfinansiering av spesifikke tiltak som bøter på disse svakhetene.

Komiteen viser til at vedtaket om at fondet skal inngå i en sammenhengende ramme, som også omfatter Europaparlamentets vedtak om opprettelse av det europeiske flyktningefondet for perioden 2008–2013, opprettelsen av det europeiske fondet for tilbakesending for perioden 2008–2013 samt opprettelsen av det europeiske fondet for integrasjon av borgere fra tredjestater.

Komiteen påpeker at EUs regelverk om forvaltning, kontroll og revisjon av fellesskapets midler ikke er omfattet av Schengen-avtalen. Derfor er det fremforhandlet en tilknytningsavtale med EU for Norge og de øvrige assosierte stater: avtale mellom Det europeiske fellesskapet, Island, Norge, Sveits, og Liechtenstein om utfyllende regler for fondet for de ytre grenser for perioden 2007–2013.

Komiteen vil særlig rette oppmerksomheten på artikkel 6 under pkt. 2.4 "Merknader til de enkelte bestemmelser i tilknytningsavtalen.", der det påpekes at det i en erklæring til tilknytningsavtalen er presisert at Kommisjonens vedtak om tilbakesøking av midler ikke i seg selv har tvangskraft i Norge. Dette fordi det er besluttet at forvaltningen av fondets midler i Norge skal være en oppgave for statlige myndigheter.

Videre viser komiteen til at det av budsjettmessige hensyn har vært nødvendig å angi hvilke beløp som tilføres fondet for hvert budsjettår. Samtidig skal innbetalingene til fondet være i samsvar med Norges avtale om tilknytning til Schengen-samarbeidet, og dermed basert på en fordelingsnøkkel beregnet ut fra tilgjengelige BNP-tall, samt en kronekurs på 8,5 i forhold til euro. Norges bidrag til fondet stipuleres til ca. 330 mill. kroner for årene 2009–2013, hvorav bidraget for 2009 og 2010 er innarbeidet i budsjettet for 2010. Det totale volumet på fondet i kroner vil være på ca. 15 mrd. over en seks-årsperiode.

Komiteen forventer at tildelingen av prosjektmidler vil ivareta Norges behov for økt yttergrensekontroll, samt en kvalitetsheving på dette området herunder utstyr for informasjonsutveksling mellom aktuelle myndigheter. Tildelingen beregnes på bakgrunn av geografiske variabler og statistikk, som er en annen fordelingsnøkkel enn den som benyttes mht. Norges innbetaling.

Komiteen ser at med opprettelsen av Yttergrensefondet vil Schengen-statene i langt større grad kunne løse de utfordringene disse står overfor i fremtiden. Økt behov for samhandling på tvers av stater, er en av pilarene til en streng men rettferdig yttergrensekontroll.

Komiteen slutter seg til vedtak om samtykke til godtagelse av Europaparlamentets- og rådsvedtak 574/2007 om opprettelse av Yttergrensefondet og tilhørende Kommisjonsvedtak/videreutvikling av Schengen-regelverket, samt inngåelse av avtale mellom EF, Island, Norge, Sveits, og Liechtenstein om Yttergrensefondet 2007–2013 og rår Stortinget til å gjøre det samme.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget samtykker i godtagelse av Europaparlamentets- og rådsvedtak 574/2007 om opprettelse av Yttergrensefondet og tilhørende Kommisjonsvedtak (videreutvikling av Schengen-regelverket).

II

Stortinget samtykker i inngåelse av avtale mellom EF, Island, Norge, Sveits og Liechtenstein om Yttergrensefondet 2007–2013.

Oslo, i justiskomiteen, den 9. februar 2010

Per Sandberg

leder

Åse Michaelsen

ordfører

