



Innst. 364 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 132 S (2015–2016)

Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til 1) godtakelse av forordning (EU) nr. 515/2014 om opprettelse av ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum og forordning (EU) nr. 514/2014 om fastlegging av alminnelige bestemmelser m.m. (videreutvikling av Schengen-regelverket), 2) inngåelse av avtale mellom Norge og EU om tilleggsregler med hensyn til ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum, som en del av Det indre sikkerhetsfondet for perioden 2014 til 2020

Til Stortinget

Sammendrag

Bakgrunn

Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union vedtok 16. april 2014 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 515/2014 om opprettelse av ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum, som en del av fondet for indre sikkerhet, og om oppheving av vedtak nr. 574/2007/EF. De vedtok samtidig Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 514/2014 av 16. april 2014 om fastlegging av alminnelige bestemmelser for asyl, migrasjons- og integreringsfondet og for ordningen for økonomisk støtte til politisamarbeid, forebygging og bekjempelse av kriminalitet og krisehåndtering. Rettsaktene innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket og erstatter det såkalte Yttergrensefondet som gjaldt for perioden 2007–2013, jf. Prop. 60 S (2009–2010).

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 515/2014 oppretter under fondet for indre sikkerhet, ordningen for økonomisk støtte av forvaltningen av

de felles yttergrensene og den felles visumpolitikken (heretter «grense- og visumordningen»). Hovedformålet med grense- og visumordningen er å bidra til å sikre et høyt sikkerhetsnivå i EU. Innenfor rammen av dette skal grense- og visumordningen i tråd med EUs prioriteringer i relevante strategier og programmer m.m. bidra spesielt til å støtte den felles grenseforvaltning og visumpolitikk. For perioden 2014–2020 er grense- og visumordningen i utgangspunktet på 2 760 mill. euro (senere redusert av Europaparlamentet til 2 716 mill. euro). I tillegg kommer bidragene fra de Schengen-tilknyttede statene. Hovedformålet med Europaparlaments- og rådsforordning nr. 514/2014 er å gi de generelle reglene for gjennomføringen av fondene, herunder grense- og visumordningen. Prinsippet om byrdefordeling og ansvarsdeling mellom Schengen-statene er en av grunnkomponentene i EUs felles politikk for forvaltningen av de felles ytre grensene. Selv om utgangspunktet er at grensekontroll, visumutstedelse og utgiftene forbundet med dette er et nasjonalt ansvar og anliggende, erkjennes gjennom fondets prinsipp om solidaritet, at Schengen-regelverket også forvaltes på vegne av andre medlemsstater.

Videre er det framforhandlet en avtale mellom Norge og EU om tilleggsregler med hensyn til ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum, som en del av Det indre sikkerhetsfondet (ISF) for perioden 2014 til 2020, med tilhørende erklæring om Kommisjonens adgang til tilbakesøking av midler. Avtalen er ennå ikke undertegnet. Dette henger sammen med at Kommisjonen tolker Schengen-tilknytningsavtalen slik at Norge først er forpliktet til å meddele godkjenning av Schengen-rettsaktene. Norge har fremholdt at rettsaktene og tilleggsavtalen utgjør et hele som må forelegges Stortinget samlet. Det er funnet en løsning som innebærer at Kommisjonen i brev gir uttrykk for at den ikke har til hensikt

å endre den fremforhandlede avtalen om tilleggsregler. Undertegning vil således finne sted når Stortinget har samtykket til godtakelse av rettsaktene og inngåelse av avtalen.

Vurdering

Hovedformålet med grense- og visumordningen under fondet for indre sikkerhet er å bidra til å sikre et høyt sikkerhetsnivå i EU, samtidig som legitim reisevirksomhet fremmes gjennom en ensartet kontroll på høyt nivå på yttergrensen, og å bidra til å sikre en effektiv visumbehandling. Gjennom kriteriene for tildeling av midler støttes særlig de medlemsstatene som har en tung og vedvarende finansiell byrde med gjennomføringen av de felles standardene for kontroll og overvåking på de ytre grensene og i visumpolitikken. Grense- og visumordningen skal med andre ord bidra til å gjennomføre det felles Schengenregelverket for grensek kontroll og visumsamarbeid og politisk vedtatte føringer. Prosjektene som finansieres av grense- og visumordningens midler skal bl.a. bidra til økt kvalitet på yttergrensek kontrollen. Dette vil gi positive virkninger for Norge. Samarbeidet vil bidra til å redusere omfanget av ulovlig grensepassering og dermed sekundærforflytning av personer innenfor Schengen-området.

Forordningene om grense- og visumordningen og om fastleggingen av alminnelige bestemmelser for asyl, migrasjons- og integreringsfondet og for ordningen for økonomisk støtte til politisamarbeid, forebygging og bekjempelse av kriminalitet og krisehåndtering, medfører heller ikke behov for lov- eller forskrifts endringer. Det berører i første rekke praktisk og budsjettmessig samarbeid mellom myndighetene som er ansvarlige for grensek kontroll og visumpolitikk.

Gjennomføring av rettsaktene og avtalen om tilleggsregler krever bevilgningsvedtak og anses også å være en sak av særlig stor viktighet. Stortingets samtykke til godtakelse av rettsaktene og inngåelse av avtalen er derfor nødvendig etter Grunnloven § 26 andre ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet tilrår godtakelse av forordning (EU) nr. 515/2014 om opprettelse av ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum og forordning (EU) nr. 514/2014 om fastlegging av alminnelige bestemmelser for asyl, migrasjons- og integreringsfondet og for ordning for økonomisk støtte til politisamarbeid m.m.

Justis- og beredskapsdepartementet tilrår videre inngåelse av avtale mellom Norge og EU om tilleggsregler med hensyn til ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum, som en del av Det indre sikkerhetsfondet for perioden 2014 til 2020.

Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, Vegard Grøslie Wennesland og Lise Wiik, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og fung. leder Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein og Dagfinn Henrik Olsen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til at Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union den 16. april 2014 vedtok Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) nr. 515/2014 om opprettelse av ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum som en del av fondet for indre sikkerhet, og om oppheving av vedtak nr. 574/2007/EF. De vedtok samtidig Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 514/2014 av 16. april 2014 om fastlegging av alminnelige bestemmelser for asyl, migrasjons- og integreringsfondet og for ordningen for økonomisk støtte til politisamarbeid, forebygging og bekjempelse av kriminalitet og krisehåndtering. Rettsaktene innebærer en videreutvikling av Schengenregelverket og erstatter det såkalte Yttergrensefondet som gjaldt for perioden 2007–2013, jf. Prop. 60 S (2009–2010).

Komiteen viser til at Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 515/2014 oppretter under fondet for indre sikkerhet, ordningen for økonomisk støtte av forvaltningen av de felles yttergrensene og den felles visumpolitikken (heretter «grense- og visumordningen»). Hovedformålet med grense- og visumordningen er å bidra til å sikre et høyt sikkerhetsnivå i EU. Innenfor rammen av dette skal grense- og visumordningen i tråd med EUs prioriteringer i relevante strategier og programmer m.m. bidra spesielt til å støtte den felles grenseforvaltning og visumpolitikk.

Komiteen viser videre til at det er fremforhandlet en avtale mellom Norge og EU om tilleggsregler med hensyn til ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum, som en del av Det indre sikkerhetsfondet (ISF) for perioden 2014 til 2020, med tilhørende erklæring om Kommisjonens adgang til tilbakesøking av midler. Avtalen er ennå ikke undertegnet. Komiteen viser til at undertegning vil finne sted når Stortinget har samtykket til godtakelse av rettsaktene og inngåelse av avtalen.

Komiteen viser til at gjennomføring av rettsaktene og avtalen om tilleggsregler krever bevilgningsvedtak og anses også å være en sak av særlig stor viktighet. Stortingets samtykke til godtakelse av rettsaktene og inngåelse av avtalen er derfor nødvendig etter Grunnloven § 26, andre ledd.

Komiteen viser videre til økonomiske og administrative konsekvenser i forbindelse med gjennomføringen av rettsaktene. Den norske innbetalingen til grense- og visumordningen skal følge beregningsnøkkelen i Norges Schengen-tilknytningsavtale, det vil si at Norge skal betale en prosentandel av totalsummen for grense- og visumordningen, som tilsvarer den prosentandel som framkommer når Norges BNP ses i forhold til alle deltakende staters BNP. I den omforente avtalen om tilleggsregler fastsettes det norske bidraget til årlige faste summer for årene 2016 til 2018 på 19 777 712 euro.

Komiteen viser til slutt til at hovedformålet med grense- og visumordningen under fondet for indre sikkerhet er å bidra til å sikre et høyt sikkerhetsnivå i EU, samtidig som legitim reisevirksomhet fremmes gjennom en ensartet kontroll på høyt nivå på yttergrensen, og å bidra til å sikre en effektiv visumbehandling. Gjennom kriteriene for tildeling av midler støttes særlig de medlemsstatene som har en tung og vedvarende finansiell byrde med gjennomføringen av de felles standardene for kontroll og overvåking på de ytre grensene og i visumpolitikken. Grense- og visumordningen skal med andre ord bidra til å gjennomføre det felles Schengen-regelverket for grensekontroll og visumsamarbeid og politisk vedtatte føringer.

Komiteens medlem fra Senterpartiet mener at en god grensekontroll er en forutsetning for å ha bedre kontroll på hvem som kommer til landet. Grensekontroll er et verktøy for effektivt å kunne stoppe personer som ikke har adgang til riket eller personer som har til hensikt å begå kriminalitet. I tillegg får staten økt kontroll på hvem som til enhver tid befinner seg innenfor landets grenser. Dette medlem mener at en god grensekontroll er helt nødvendig for å hevde statlig suverenitet.

Dette medlem viser til at Norge, som Schengen-medlem, er en del av et område med felles yttergrense og indre reisefrihet. Dette forutsetter at alle deltakerne anvender og gjennomfører det felles regelverket på en effektiv og forsvarlig måte. Dette medlem vil fremheve at Senterpartiet lenge har pekt på at yttergrensekontrollen i store deler av Schengen-området har vært for svak, og at forutsetningen for indre reisefrihet således ikke har vært til stede. Dette medlem registrerer at de siste måneders situasjon har ført til at mange nå ser at denne forutsetningen har sviktet. Yttergrensene har enkelte steder brutt sammen, og på grunn av passfriheten finnes det ikke kontroll på hvem som passerer grensene mellom avtalelandene.

Dette medlem understreker at de landene som har Schengen-yttergrense, har et ansvar for å

håndheve denne. Flere medlemsland klarer ikke å oppfylle de forpliktelsene de er pålagt. Dette medlem mener derfor at avtalen i realiteten er en nullitet, og at landene må finne alternativer. Dette medlem vil fremheve at nasjonal grensekontroll er et nærliggende virkemiddel. Dette medlem registrerer også at det er betydelig debatt i Schengenlandene om avtalens fremtid.

Dette medlem viser til at stortingsrepresentantene Jenny Klinge, Per Olaf Lundteigen og Liv Signe Navarsete fremmet følgende representantforslag 10. mars 2016:

- «1. Stortinget ber regjeringen sørge for at Norge trer ut av Schengen-avtalens bestemmelser om grensekontroll.
2. Stortinget ber regjeringen innføre grensekontroll på alle norske grenseoverganger, og ber regjeringen fremme forslag til Stortinget om nødvendige endringer i gjeldende lover.
3. Stortinget ber regjeringen gå i dialog med de andre nordiske landene for å drøfte muligheten for å reetablere nordisk grensesamarbeid.
4. Stortinget ber regjeringen utarbeide en stortingsmelding om alternativer til Schengen-avtalen.»

Dette medlem vil understreke sin støtte til forslagene som er gjengitt ovenfor. Formålet med å gjeninnføre nasjonal grensekontroll er hensynet til rikets sikkerhet, å forebygge grenseoverskridende kriminalitet og å få bedre kontroll over hvem som kommer til og oppholder seg i riket. Dette medlem viser likevel til at den svake grensekontrollen som i dag føres i store deler av Schengen-området, vil kunne få store konsekvenser for Norge. Siden vi per i dag ikke har nasjonal grensekontroll, er vi avhengige av best mulig kontroll ved Schengens yttergrenser, og det er derfor viktig at den norske regjeringen bidrar til å bedre denne yttergrensekontrollen.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse 31. mai 2016. Utenriks- og forsvarskomiteen opplyste i brev av 1. juni 2016 at den sluttet seg til innstillingen og ikke hadde ytterligere merknader.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

II

I

Stortinget samtykker i godtakelse av forordning (EU) nr. 515/2014 om opprettelse av ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum og forordning (EU) nr. 514/2014 om fastlegging av alminnelige bestemmelser m.m. (videreutvikling av Schengen-regelverket),

Stortinget samtykker i inngåelse av avtale mellom Norge og EU om tilleggsregler med hensyn til ordningen for økonomisk støtte til ytre grenser og visum, som en del av Det indre sikkerhetsfondet for perioden 2014 til 2020.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. juni 2016

Anders B. Werp

fung. leder

Hårek Elvenes

ordfører