



STORTINGET

Innst. 238 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 31 S (2018–2019)

Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2017/458 om endringer i EUs grenseforordning artikkel 8, for så vidt gjelder innføring av forsterket personkontroll ved passering av ytre grenser (videreutvikling av Schengen-regelverket)

Til Stortinget

Sammendrag

Europaparlamentet og EUs råd vedtok 7. mars 2017 forordning (EU) 2017/458 om endringer i forordning (EU) 2016/399 (EUs grenseforordning) artikkel 8. Endringene innebærer at det nå innføres en plikt til også å kontrollere personer som har rett til fri bevegelse etter EU-retten. Dette gjelder borgere av EU-/EØS-stater, Sveits og tredjelandsborgere med særlig familiemessig tilknytning til en EU- eller EØS-borger eller en sveitsisk borger (heretter kalt EU-/EØS-borgere), mot nasjonale og internasjonale dataregistre ved passering inn- og utover Schengen-området ytre grenser. Kontrollene skal også omfatte verifikasjon av den reisendes rette identitet og reisedokumentenes ekthet og gyldighet.

Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale med EU av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, bruk og videreutvikling av Schengen-regelverket. Det følger av punkt 20 i forordningens fortale at den ansees å være en videreutvikling av Schengen-regelverket.

I henhold til avtalen om deltakelse i Schengen-samarbeidet har Norge deltatt i utformingen av rettsakten

gjennom diskusjoner i rådsstrukturen. Norge skal på selvstendig grunnlag ta stilling til om rettsakten skal godtas fra norsk side og gjennomføres i norsk rett.

Forordningen anses å være en sak av særlig stor viktighet. Stortingets samtykke til godtakelse av rettsakten er derfor nødvendig i henhold til Grunnloven § 26 andre ledd.

Frem til vedtakelsen av forordning 2017/458 var EU-/EØS-borgere underlagt et lempeligere kontrollregime ved inn- og utpassering over Schengen-områdets ytre grenser.

For disse personers vedkommende skulle kontrollene som en hovedregel fastslå rett identitet ved fremvisning av gyldig og godkjent identitetsdokument, og gjennom søk i relevante dataregistre bringe på det rene at dette dokumentet ikke er meldt tapt eller stjålet. Disse personene kunne dessuten undergis ikke-systematiske søk i dataregistre for å kontrollere om personen kunne utgjøre en fare for den alminnelige sikkerheten.

I de senere år har det vist seg at borgere av EU-/EØS-stater har vært involvert i terrorhendelser i Europa, og at således også egne borgere kan utgjøre en fare for Schengen-områdets indre sikkerhet. Det har i sammenheng med dette videre oppstått behov for i større grad å kunne kontrollere EU-/EØS-borgere ved inn- og utreise over de felles yttergrensene for å avdekke fremmedkrigere som ønsker å returnere til Europa. De vedtatte endringene i artikkel 8 innebærer at også EU-/EØS-borgere ved inn- og utreise over ytre land- og sjøgrenser og i lufthavner ved ankomst og avgang til ikke-Schengen-destinasjoner skal kontrolleres på linje med tredjelandsborgere. Det vil si at reisedokumentet skal granskes for å fastslå at det er ekte og gyldig og at personens identitet er sikker. Dessuten skal de reisende kontrolleres mot relevante nasjonale dataregistre samt Schengen

informasjonssystem (SIS) og Interpols database over stjålne og tapte pass. Hensikten er å kunne avdekke og stanse personer som kan utgjøre en fare for den alminnelige sikkerheten i Schengen-området.

Forordningen slår fast at kontrollene skal gjennomføres i full overensstemmelse med EUs regler for personvern og med respekt for den reisendes integritet.

Det var om lag fem millioner reisende ved norske lufthavner som passerte inn og ut over ytre Schengengrense i 2015. Det anslås at i gjennomsnitt om lag 70 pst. av disse er EU-/EØS-borgere. Hovedtyngden av slik trafikk skjer ved Oslo lufthavn.

Når EU-/EØS-borgere skal kontrolleres grundigere enn i dag, vil det ta lengre tid å få alle reisende gjennom kontrollprosessen. Politidirektoratet anslår at en vanlig passkontroll av EU-/EØS-borgere på lufthavner i dag tar ca. syv og et halvt sekund. Det er usikkerhet knyttet til hvor mye mer tid som vil gå med til en grundigere kontroll av hver person, men det anslås at tidsbruken vil kunne øke betydelig. I Norge er det om lag 25 lufthavner (i praksis er ca. 95 pst. av trafikken ved Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim) og ved sjøgrensen om lag 280 godkjente grenseoverganger (særlig cruisetrafikk til Oslo og Bergen) som berøres av endringene. I tillegg kommer landegrensen over Storskog i Finnmark.

Det anslås at politiet vil påføres merutgifter på om lag 118 mill. kroner i 2018 som følge av regelverksendringene. I statsbudsjettet for 2018 ble det bevilget 104,3 mill. kroner til formålet. Politiets utgifter til gjennomføring av endringene dekkes således innenfor politiets budsjett. I tillegg kommer utgifter til utvidet areal/infrastruktur og noe utstyr på flyplassene. Dette dekkes av flyplassseier.

Personkontroller på Schengen-områdets yttergrenser er et helt sentralt bidrag til å oppnå trygghet og sikkerhet innad i området. Kontrollene skal sikre at personer som kan utgjøre en trussel mot borgernes sikkerhet, kan stanses ved inn- og utreise til og fra Schengen-området. Terrorangrepene i Europa har vist at også borgere av EU-/EØS-stater kan utgjøre en alvorlig trussel mot sikkerhet og trygghet. De såkalte «fremmedkrigerne» har vist at det er nødvendig å skjerpe reglene for personkontroll ved kryssing av ytre grenser. Til nå har EU-/EØS-borgere kunnet nyte godt av regler om forenklet personkontroll ved at det bare har blitt kontrollert at personen bærer et gyldig reisedokument. Utviklingen har vist at det nå er nødvendig å underkaste også denne gruppen reisende en mer grundig og omfattende kontroll. Det er nødvendig å kontrollere at alle som krysser en ytre Schengen-grense, oppgir rett identitet, er i besittelse av et ekte og gyldig reisedokument og ikke kan knyttes til alvorlig kriminalitet, herunder terrorisme. Det er også viktig å understreke at dersom kontrollen på en del av yttergrensen er svakere enn resten, vil den samlede kontrollskjerpingen ikke være bedre enn det svakeste områ-

det. Det må antas at i et slikt tilfelle vil kriminelle og terrorister forsøke å reise inn i Schengen-området der kontrollen er svakest. Det er derfor viktig at Norge har en kontroll på yttergrensen som er like god som de andre deltakerne i Schengen-samarbeidet.

Den skjerpede kontrollen av EU-/EØS-borgere medfører at trygghet og sikkerhet i Schengen-området økes, noe som er til fordel for Norge som del av dette området.

Grenseforordningen gir rammeverket for hvordan reisende over Schengen-samarbeidets yttergrenser skal kontrolleres. Endringene i grenseforordningen artikkel 8 skal sikre en mer grundig og systematisk kontroll av alle reisende. Dette innebærer at også norske borgere vil bli kontrollert grundigere ved inn- og utreise til Norge over Schengen-samarbeidets yttergrenser. Saken anses således å være en sak av særlig stor viktighet i henhold til Grunnloven § 26 andre ledd. Stortingets samtykke til tilslutningen er derfor nødvendig.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Solveig Horne, fra Senterpartiet, Geir Inge Lien og Emilie Enger Mehl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Olivia Corso Salles, vil vise til Prop. 31 S (2018–2019) om Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2017/458 om endringer i EUs grenseforordning artikkel 8, for så vidt gjelder innføring av forsterket personkontroll ved passering av ytre grenser (videreutvikling av Schengen-regelverket).

Komiteen vil vise til at Europaparlamentet og EUs råd 7. mars 2017 vedtok forordning (EU) 2017/458 om endringer i forordning (EU) 2016/399 (EUs grenseforordning) artikkel 8. Endringene innebærer at det nå innføres en plikt til også å kontrollere personer som har rett til fri bevegelighet etter EU-retten. Dette gjelder borgere av EU-/EØS-stater, Sveits, og tredjelandsborgere med særlig familiemessig tilknytning til en EU- eller EØS-borger eller en sveitsisk borger (heretter kalt EU-/EØS-borgere), mot nasjonale og internasjonale dataregistre ved passering inn- og utover Schengen-områdets ytre grenser. Kontrollene skal også omfatte verifikasjon av den reisendes rette identitet og reisedokumentenes ekthet og gyldighet.

Komiteen vil videre vise til at Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale med EU av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, bruk og videreutvikling av Schengen-regelverket. Det følger av punkt 20 i forordningens fortale

at den ansees å være en videreutvikling av Schengen-regelverket.

Komiteen gjør oppmerksom på at i henhold til avtalen om deltakelse i Schengen-samarbeidet har Norge deltatt i utformingen av rettsakten gjennom diskusjoner i rådsstrukturen. Norge skal på selvstendig grunnlag ta stilling til om rettsakten skal godtas fra norsk side og gjennomføres i norsk rett.

Komiteen slutter seg til proposisjonen og støtter forslaget om å samtykke til godtakelse av forordningen.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse 5. mars 2019. Utenriks- og forsvarskomiteen opplyste i brev av

27. mars 2019 at den sluttet seg til innstillingen og ikke hadde ytterligere kommentarer.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

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

v e d t a k :

Stortinget samtykker til godtakelse av forordning (EU) 2017/458 om endringer i EUs grenseforordning artikkel 8, for så vidt gjelder innføring av forsterket personkontroll ved passering av ytre grenser (videreutvikling av Schengen-regelverket).

Oslo, i justiskomiteen, den 9. april 2019

Lene Vågslid

leder og ordfører

