



STORTINGET

Innst. 184 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 231 S (2020–2021)

Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2017/2226 om etableringen av inn- og utreisestystemet, forordning (EU) 2017/2225 om nødvendige endringer i forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår bruken av inn- og utreisestystemet og forordning (EU) 2018/1240 om etableringen av fremreisestystemet (videreutvikling av Schengen-regelverket)

Til Stortinget

Sammendrag

Innledning og bakgrunn

Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union vedtok 30. november 2017 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/2226 om etableringen av et inn- og utreisestystem (EES) for registrering av inn- og utreiseopplysninger og opplysninger om nektet innreise for tredjestatsborgere som passerer medlemsstatenes ytre grenser, om fastsettelse av vilkårene for tilgang til inn- og utreisestystemet for rettshåndhevende formål, og om endring av konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen og forordning (EF) 767/2008 og forordning (EU) 1077/2011.

Videre vedtok Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union samme dato Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2017/2225 om endring i forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår bruken av inn- og utreisestystemet.

Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union vedtok 12. september 2018 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1240 om etableringen av et europeisk system for reiseinformasjon og fremreise-tillatelse (ETIAS) og om endring av forordningene (EU) 1077/2011, (EU) 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226.

Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Som tilknyttet Schengen-medlemsstat har Norge deltatt i forhandlingene om nytt Schengen-relevant regelverk på alle nivåer i Rådsstrukturen. Norge skal på selvstendig grunnlag avgjøre om innholdet i rettsakter som er en videreutvikling av Schengen-regelverket, skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett. I henhold til Schengen-avtalens artikkel 8 nr. 2 bokstav a skal EUs råd underrette Norge om vedtak om nye rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket.

Norge notifikerte EU den 16. april 2019 om at man fra norsk side, med forbehold om Stortingets samtykke, godtar forordningene.

Gjennomføringen av rettsaktene krever lovendringer og innebærer økonomiske konsekvenser. Godtakelse av forordningene anses også å være en sak av særlig stor viktighet. Stortingets samtykke til godtakelse av rettsaktene er derfor nødvendig etter Grunnloven § 26 annet ledd.

Nærmere om innholdet i forordning (EU) 2017/2226

Gjennom rettsakten etableres et system for elektronisk registrering av tidspunkt og sted for inn- og utreise

over Schengen-samarbeidets yttergrenser for tredjestatsborgere på korttidsopphold på Schengen-territoriet, Entry/Exit System (EES). Systemet vil også registrere alfanumeriske data og biometriske kjennetegn (ansiktsbilde og fire fingeravtrykk) for de reisende. Dataene vil bli kontrollert ved senere inn- og utreiser. Systemet vil automatisk beregne hvor lenge tredjestatsborgeren kan oppholde seg på Schengen-territoriet, og vil varsle medlemsstatene der reisende ikke forlater Schengen-territoriet innen utløpet av lovlig oppholdstid. Registrering og kontroll i EES erstatter dagens praksis med manuell stempeling i reisedokumenter. Systemet skal effektivisere grensekontrollprosessen, samtidig som kvaliteten i prosessen styrkes.

Rettsakten gir som et sekundærformål medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter og Europol anledning til på visse vilkår å gjøre søk i systemet.

Nærmere om innholdet i forordning (EU) 2017/2225

Gjennom rettsakten gjøres nødvendige endringer og tillegg i forordning (EU) 2016/399 (grenseforordningen) for at inn- og utreiseprosessen (EES) skal kunne anvendes etter hensikten.

Opptak av biometriske kjennetegn for lagring i EES og kontroll mot EES blir et vilkår for innreise til Schengen-området for reisende som omfattes av systemet. Det legges til rette for økt bruk av automatiserte systemer for grensepassering, også i relasjon til EES. Medlemsstatene om man ønsker det, kan opprette nasjonale fasiliteringsprogram for reisende som reiser ofte over deres yttergrenser. En slik fasiliteringsordning vil innebære en noe forenklet grensekontrollprosedyre for disse reisende, mot at de forhåndsklareres før registrering i programmet.

Nærmere om innholdet i forordning (EU) 2018/1240

Gjennom rettsakten etableres en ordning der medlemsstatene, gjennom utstedelse av eller avslag på tillatelse til å reise frem til Schengen yttergrense, kan vurdere og avgjøre om visumfrie tredjestatsborgere som ønsker å reise til Schengen-området utgjør en sikkerhetsrisiko, en risiko for ulovlig migrasjon, eller en høy epidemiologisk risiko allerede før tredjestatsborgeren ankommer yttergrensen. Ved yttergrensen vil grensekontroll bli foretatt som normalt før innreise. En innvilget fremreiseforlåtelse vil således være en forutsetning for, men ingen garanti for, å kunne reise inn på Schengen-territoriet. Tilsvarende fremreiseprosedyrer finnes for reise til USA (ESTA), Canada (ETA) og Australia (ETA).

Rettsakten gir som et sekundærformål medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter og Europol anledning til på visse vilkår å gjøre søk i systemet.

Det vises til proposisjonen for en nærmere gjennomgang av systemet.

Gjennomføring av forordningene i norsk rett

Gjennomføring av forordningene nødvendiggjør endringer i lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) og lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Justis- og beredskapsdepartementet fremmer Prop. 229 L (2020–2021) om endringer i grenseloven, utlendingsloven og politiregisterloven (etablering av systemer for inn- og utreise, fremreise og passasjerlisteopplysninger mv.), der endringsforslagene som følge av forordningene er omtalt.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Den sentrale og mest omfattende delen av inn- og utreiseprosessen EES utvikles av eu-LISA og finansieres gjennom EUs indre sikkerhetsfond (ISF). Det vil også påløpe kostnader som må dekkes av medlemsstatene. Dette er blant annet tilpasninger og drift av nasjonale systemer, anskaffelse av utstyr i grensekontrollen og bemanning.

Fremreiseprosedyren ETIAS bygger i stor grad på de tekniske løsningene som utvikles for EES. Investerings- og driftskostnader for EES og ETIAS må således ses i sammenheng. Investeringskostnader for EES og ETIAS er anslått til ca. 300 mill. kroner i perioden 2019–2023 (2020-kroner). Årlige varige økte driftskostnader for politiet og utlendingsforvaltningen, primært til bemanning og drift av IKT og utstyr, er anslått til om lag 90 mill. kroner (2020-kroner). Kostnadsanslagene legger til grunn et alternativ for gjennomføring som innebærer et minimum av tiltak som må gjennomføres for å innfri kravene i forordningene. EU vil delvis finansiere utviklingen av den nasjonale delen av EES og ETIAS. Når ETIAS er trådt i kraft, vil systemet gi gebyrinntekter.

Forslag fra regjeringen som krever budsjettendringer, vil bli fremmet i forbindelse med de årlige budsjettframleggene til Stortinget.

Departementenes konklusjon og tilrådning

Som deltaker i Schengen-samarbeidet har Norge utviklet indre grensekontroll mot de øvrige medlemsstatene. Indre reisefrihet stiller sterke krav til medlemsstatenes ivaretagelse av kontrollen med passering av de felles yttergrensene. Det er derfor i Norges interesse at

denne kontrollen styrkes og skjer enhetlig i tråd med vedtatte standarder. Sentralt i dette er at det iverksettes tiltak for å forhindre at tilreisende ulovlig kan operere med flere identiteter. Det er videre viktig å kjenne identiteten til utlendinger som ikke forlater Schengen-territoriet innen utløpet av sin lovlige oppholdstid. Tilsvarende stiller et område med indre reisefrihet sterke krav til kunnskap om tredjestatsborgerne som reiser inn til området.

Som tiltak for å styrke Schengen-områdets indre sikkerhet, ligger både inn- og utreiseprogrammet og fremreiseprogrammet i kjernen av Schengen-samarbeidet. Der som Norge ikke gjennomfører regelverket som forutsatt, vil dette få konsekvenser for vår deltakelse i Schengen-samarbeidet. Norge vil neppe kunne fortsette sitt Schengen-medlemskap uten å godta rettsaktene, og det kan ikke utelukkes at en fratreden fra Schengen-samarbeidet vil kunne få betydning for Norges EØS-deltakelse og vilkårene for den frie personbevegelse i EØS.

Justis- og beredskapsdepartementet tilrår godtakelse av forordningene. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte foreløpig avgitt innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen 15. februar 2022. Utenriks- og forsvarskomiteen sluttet seg i brev av 1. mars 2022 til justiskomiteens utkast til innstilling til Prop. 231 S (2020–2021) og hadde for øvrig ingen merknader.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wettrhus Thorsvik, viser til at samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2017/2226 om etableringen av inn- og utreiseprogrammet, forordning (EU) 2017/2225 om nødvendige endringer i forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår bruken av inn- og utreiseprogrammet og forordning (EU) 2018/1240 om etableringen av fremreiseprogrammet (videreutvikling av Schengen-regelverket) behandles i denne innstillingen.

Komiteen viser videre til at Norge på selvstendig grunnlag skal avgjøre om innholdet i rettsakter som er

en videreutvikling av Schengen-regelverket, skal godtas fra norsk side og innarbeides i norsk rett. I henhold til Schengen-avtalens artikkel 8 nr. 2 bokstav a skal EUs råd underrette Norge om vedtak av nye rettsakter som innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket.

Komiteen viser til forordning (EU) 2017/2226 og at det gjennom rettsakten etableres et system for elektronisk registrering av tidspunkt og sted for inn- og utreise over Schengen-samarbeidets yttergrenser for tredjestatsborgere på korttidsopphold på Schengen-territoriet, Entry/Exit System (EES). Registrering og kontroll i EES erstatter dagens praksis med manuell stempeling i reisedokumenter. Komiteen legger til grunn at systemet skal effektivisere grensekontrollprosessen, samtidig som kvaliteten i prosessen styrkes. Komiteen konstaterer at rettsakten som et sekundærformål gir medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter og Europol anledning til på visse vilkår å gjøre søk i systemet.

Komiteen viser videre til forordning (EU) 2017/2225 og at det gjennom rettsakten gjøres nødvendige endringer og tillegg i forordning (EU) 2016/399 (grenseforordningen) for at inn- og utreiseprogrammet (EES) skal kunne anvendes etter hensikten.

Komiteen viser videre til forordning (EU) 2018/1240 og at det gjennom denne rettsakten etableres en ordning der medlemsstatene, gjennom utstedelse av eller avslag på tillatelse til å reise frem til Schengen yttergrense, kan vurdere og avgjøre om visumfrie tredjestatsborgere som ønsker å reise til Schengen-området, utgjør en sikkerhetsrisiko, en risiko for ulovlig migrasjon, eller en høy epidemisk risiko allerede før tredjestatsborgeren ankommer yttergrensen. Komiteen fremhever at det ved yttergrensen vil bli foretatt grensekontroll som normalt før innreise.

Komiteen merker seg at gjennomføring av forordningene nødvendiggjør endringer i lov 20. april 2018 nr. 8 om grensetilsyn og grensekontroll av personer (grenseloven) og lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Justis- og beredskapsdepartementet fremmer Prop. 229 L (2020–2021) om endringer i grenseloven, utlendingsloven og politiregisterloven (etablering av systemer for inn- og utreise, fremreise og passasjerlisteopplysninger mv.), der endringsforslagene som følge av forordningene er omtalt. Det vises til egen innstilling om denne proposisjonen.

Komiteen merker seg også at den sentrale og mest omfattende delen av inn- og utreiseprogrammet EES utvikles av eu-LISA og finansieres gjennom EUs indre sikkerhetsfond (ISF). Komiteen merker seg at det vil påløpe kostnader som må dekkes av medlemsstatene. Dette er blant annet tilpasninger og drift av nasjonale systemer, anskaffelse av utstyr i grensekontrollen og bemanning.

Komiteen viser videre til at fremreisesystemet ETIAS i stor grad bygger på de tekniske løsningene som utvikles for EES. Investerings- og driftskostnader for EES og ETIAS må således ses i sammenheng. Investeringskostnader for EES og ETIAS er anslått til ca. 300 mill. kroner i perioden 2019–2023 (2020-kroner). Komiteen merker seg også at årlige varige økte driftskostnader for politiet og utlendingsforvaltningen, primært til bemanning og drift av IKT og utstyr, er anslått til om lag 90 mill. kroner (2020-kroner). Komiteen merker seg videre at kostnadsanslagene legger til grunn et alternativ for gjennomføring som innebærer et minimum av tiltak som må gjennomføres for å innfri kravene i forordningene.

Komiteen viser til at Norge som deltaker i Schengen-samarbeidet har utviklet indre grensekontroll mot de øvrige medlemsstatene. Komiteen fremhever at indre reisefrihet stiller sterke krav til medlemsstatenes ivaretagelse av kontrollen med passering av de felles yttergrensene, og at det derfor er i Norges interesse at denne kontrollen styrkes og skjer enhetlig i tråd med vedtatte standarder. Komiteen anser at det er sentralt at det iverksettes tiltak for å forhindre at tilreisende ulovlig kan operere med flere identiteter.

Komiteen legger til grunn at inn- og utreisesystemet vil øke kvaliteten i grensekontrollprosessen, og det er et sentralt virkemiddel for å styrke den indre sikkerheten på Schengen-territoriet og bekjempe ulovlig

migrasjon. Opptak, lagring og kontroll ved inn- og utreise av opplysninger om tredjestatsborgeren, biometriske kjennetegn fra denne og vedkommendes reisedokument, begrenser mulighetene til å benytte ulike identiteter i grensekontrollen og på Schengen-territoriet.

Komiteen anser at Norge neppe vil kunne fortsette sitt Schengen-medlemskap uten å godta rettsaktene, og det kan ikke utelukkes at en fratreden fra Schengen-samarbeidet vil kunne få betydning for Norges EØS-deltakelse og vilkårene for den frie personbevegelse i EØS.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

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

vedtak:

Stortinget samtykker i godtakelse av forordning (EU) 2017/2226 om etableringen av inn- og utreisesystemet, forordning (EU) 2017/2225 om nødvendige endringer i forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår bruken av inn- og utreisesystemet og forordning (EU) 2018/1240 om etableringen av fremreisesystemet (vide-reutvikling av Schengen-regelverket).

Oslo, i justiskomiteen, den 8. mars 2022

Per-Willy Amundsen

leder

Odd Harald Hovland

ordfører