



STORTINGET

Innst. 98 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 108 S (2021–2022)

Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2019/1896 om den europeiske grense- og kystvakten (videreutvikling av Schengen-regelverket)

Til Stortinget

Sammendrag

Europaparlamentet og EUs råd vedtok 13. november 2019 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2019/1896 om Den europeiske grense- og kystvakt og om oppheving av forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) nr. 2016/1624.

Forordningen innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket. Den oppretter Det europeiske grense- og kystvaktbyrået (The European Border and Coast Guard Agency– EBCG – «Byrået»), også kalt Frontex, og erstatter og opphever forordning 1052/2013 om opprettelse av det europeiske grenseovervåkingssystemet EUROSUR og forordning 2016/1624 om Den europeiske grense- og kystvakt.

Migrasjonskrisen i 2015 og det vedvarende presset mot Schengens yttergrenser har aktualisert behovet for ytterligere å styrke den kollektive grenseforvaltningen i regi av Den europeiske grense- og kystvakt. Hensikten med forordningen er å videreutvikle Den europeiske grense- og kystvaks mandat og styrke kapasiteten til å bistå medlemsstater som opplever utfordringer på sine yttergrenser. Blant annet skal det i perioden 2021–2027 bygges opp en mannskapsstyrke på 10 000 operative personell. Rettsakten videreutvikler systemet for hel-

hetlig grenseforvaltning. Elementene i denne er blant annet grensekontroll, søk og redning og trusselvurderinger knyttet til så vel trusler mot indre sikkerhet som mot yttergrensene.

Det skal også etableres mekanismer for informasjonsutveksling og samarbeid mellom medlemsstatene og mellom medlemsstatene og Byrået. Dette inkluderer ulike etater med ansvar for grenseforvaltning i medlemsstatene, relevante institusjoner i EU og samarbeid med tredjeland. Grenseovervåkingsmekanismen EUROSUR blir også innlemmet i rettsakten. Arbeidet med retur av tredjelandsborgere uten lovlig opphold og Schengens evalueringsmekanismer og solidaritetsmekanismer er også elementer som omfattes av den helhetlige grenseforvaltningen.

Norge er tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom avtale av 18. mai 1999 om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. 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.

Forordningen innebærer at Norges bidrag til Frontex' budsjett øker og vi må stille med større personellbidrag enn tidligere. Bidraget til arbeidet med en helhetlig politisk planleggingssyklus vil også innebære merarbeid. Dette gjelder blant annet arbeidet med risikovurderinger og sårbarhetsanalyser, herunder rapportering på beredskapsarbeid og kapasitetsbygging. Etableringen av en nasjonal styrings-, ledelses- og koordineringsfunksjon for helhetlig grenseforvaltning på strategisk og operativt nivå vil også innebære merkostnader.

Det er usikkerhet knyttet til kostnadsanslaget, blant annet ved at Frontex' budsjett fastsettes årlig av Europaparlamentet, samt at mannskapsstyrken skal evalueres i

2023. Utgiftene budsjetteres under Justis- og beredskapsdepartementets budsjett. Forslag fra regjeringen som krever budsjettendringer, vil bli fremmet for Stortinget i de årlige budsjettframleggene.

Det er imidlertid ikke ansett nødvendig med ytterligere reguleringer i norsk rett for gjennomføring av forordning 2019/1896.

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

I henhold til tilknytningsavtalen artikkel 8 nr. 2 bokstav a, jf. bokstav c, underrettet Norge 27. januar 2022 Rådet for Den europeiske union og Kommisjonen om godtakelse av forordning (EU) nr. 2019/1896 om Den europeiske grense og kystvakten, med forbehold om Stortingets samtykke.

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 Wætrhus Thorsvik, viser til Prop. 108 S (2021–2022) og merker seg at EUROSUR er rammen for informasjonsutveksling og samarbeid mellom medlemsstatene og Byrået.

Komiteen merker seg videre at den Den europeiske helhetlige grenseforvaltning blant annet består av grensekontroll, lete- og redningsaksjoner for personer i havsnød, analyse av risikoene for den indre sikkerhet og analyse av truslene som kan påvirke de ytre grensenes funksjon eller sikkerhet. Komiteen merker seg også at arbeidet med retur av tredjelandsborgere uten lovlig opphold og Schengens evalueringsmekanismer og solidaritetsmekanismer er ytterligere elementer som omfattes av den helhetlige grenseforvaltningen. Komiteen registrerer at grunnleggende rettigheter, utdanning og opplæring samt forskning skal være overordnede komponenter i gjennomføringen av den helhetlige grenseforvaltningen.

Komiteen viser til at ansvaret for den helhetlige grenseforvaltningen er felles mellom Byrået og medlemsstatene. Komiteen viser videre til at medlemsstatene beholder hovedansvaret for forvaltningen av sine respektive grensestrekninger.

Komiteen merker seg at den europeiske helhetlige grenseforvaltningen skal forankres gjennom en fler-

årig strategisk politisk prosess som tar utgangspunkt i en risikovurdering som danner grunnlag for et strategisk politisk dokument for grenseforvaltningen. Komiteen viser til at det er Byrået som på grunnlag av dette utarbeider en teknisk og operativ strategi som skal fremme og støtte ivaretagelsen av en helhetlig grenseforvaltning i medlemsstatene. Komiteen registrerer at medlemsstatene på dette grunnlaget skal fastsette sin nasjonale strategi.

Komiteen registrerer at en medlemsstat kan anmode Byrået om bistand til å oppfylle sine forpliktelser med hensyn til kontroll på de ytre grensene. Komiteen merker seg at en medlemsstat som står overfor en situasjon med spesifikke og uforholdsmessig store utfordringer på de ytre grensene, kan be Byrået sette inn en rask grenseinnsats for et begrenset tidsrom.

Komiteen registrerer at en medlemsstat som står overfor uforholdsmessig store migrasjonsutfordringer, også kan be om teknisk og operativ forsterkning fra støttegrupper for migrasjonshåndtering.

Komiteen merker seg at når grupper for grenseforvaltning, returgrupper eller bistandsgrupper for migrasjonshåndtering utstasjoneres, skal vertsstaten gi instruksjoner til disse, og at Byrået skal kunne gi sin uttalelse til instruksene som blir gitt av vertslandet.

Komiteen merker seg at returvedtak hører under medlemsstatenes eneansvar, og at Byrået skal etablere en styrke av observatører ved tvangsreturer. Komiteen registrerer at observatører ved tvangsretur med særlig fagkunnskap om vern av barn skal inngå i reserven.

Komiteen registrerer at Byrået får ansvaret for å etablere og drive sentralenheten til det europeiske systemet for innreiseautorisasjon (ETIAS). Komiteen merker seg at Byrået skal samarbeide med andre EU-organer og også kan samarbeide med andre internasjonale organisasjoner. Dette omfatter FN via dets relevante kontorer, byråer, organisasjoner og enheter, INTERPOL, OSSE, Europarådet og Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N). Byrået skal også støtte nasjonale myndigheter som utfører kystvaktopp-gaver.

Komiteen merker seg også rettsaktens alminnelige bestemmelser. Det fremgår at Byrået når det utfører sine oppgaver, skal sikre vern av grunnleggende rettigheter i samsvar med relevant unionsrett og folkeretten. Komiteen registrerer at Byrået skal utarbeide, gjennomføre og vedlikeholde en strategi og en handlingsplan for grunnleggende rettigheter.

Videre registrerer komiteen at det skal utarbeides og videreutvikles adferdsregler som gjelder for alle grensekontrolloperasjoner som koordineres av Byrået, og for alle personer som deltar i Byråets aktiviteter.

Komiteen merker seg at utøvelse av fullmakter, særlig dem som krever utøvende myndighet, skal kreve tillatelse fra vertsstaten på dens område og med over-

holdelse av gjeldende unionsrett, nasjonal rett og folkerett. Komiteen merker seg videre at personell skal ha tillatelse av både vertsstaten og hjemstaten til å kunne utføre oppgaver som krever bruk av makt, herunder å bære og bruke tjenestevåpen.

Komiteen merker seg spesielt at forordningen innebærer at Norges bidrag til Frontex' budsjett øker, og vi må stille med større personellbidrag enn tidligere, samt at bidraget til arbeidet med en helhetlig politisk planleggingssyklus også vil innebære merarbeid.

Komiteen registrerer at det er usikkerhet knyttet til kostnadsanslag, blant annet ved at Frontex' budsjett fastsettes årlig av Europaparlamentet, samt at mannskapsstyrken skal evalueres i 2023.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, mener det er positivt at forordningen styrker de kapasitetene som er tilgjengelige for å kunne møte det økte presset mot Schengens yttergrenser.

Flertallet viser til at etableringen av mer forpliktende, systematisk og helhetlig grenseforvaltning i hele Schengen-området vil gi et betydelig bidrag til reduksjon i ulovlig migrasjon og grensekryssende kriminalitet og til en styrket sikkerhet i Schengen-området, samt at det også styrker Norges sikkerhet.

Flertallet mener at det er i Norges interesse at mangler ved Schengen-medlemsstatenes yttergrensekontroll oppdages på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at ukontrollert innpassering over yttergrensene unngås. Flertallet viser videre til at det er i Norges interesse at yttergrensekontrollen tilføres ressurser, organiseres og gjennomføres på en måte som sikrer at de internasjonale forpliktelsene overholdes.

Flertallet mener at etableringen av en mannskapsstyrke på 10 000 operative personell i betydelig grad vil styrke Byråets kapasitet til å bistå medlemsstatene. Flertallet viser til at forordningen forutsetter at mannskapene som tilbys, skal inneha den nødvendige kompetanse til å kunne utøve den myndighet som oppdraget krever. Flertallet viser videre til at forordningen inneholder sikkerhetsmekanismer som sikrer at medlemsstatene uttrykkelig må gi sin autorisasjon til de oppdrag som gis, og at oppdragene som hovedregel skal utføres under tilstedeværelse av, og instruksjon fra, personell fra vertsstaten. Flertallet anser dette for å være tilstrekkelig til å sikre at personell som tilbys, kan utelukkes fra tjeneste i Norge dersom de etter en norsk vurdering ikke ansees kvalifiserte.

Flertallet mener det er positivt at medlemsstatenes bidrag til mannskapsstyrken i den nye forordningen gjøres mer forpliktende, og mener det vil gi bedre forutsigbarhet med hensyn til hvilke personellbidrag den en-

kelte medlemsstat skal gi, samt betingelsene for disse bidragene.

Flertallet mener at Byråets styrkede rolle på retturområdet vil kunne gi et viktig bidrag til at antallet personer som oppholder seg ulovlig i Schengen-området, reduseres, og at det kan bidra til en koordinert tilnærming til tredjestater i arbeidet med tilrettelegging og gjennomføring av returer. Flertallet ser det som positivt at samarbeidet med tredjestater blir styrket, og at dette kan lette arbeidet med å hindre ulovlig migrasjon til Schengen-området, så vel som å lette arbeidet med retur av personer uten lovlig opphold.

Flertallet mener samlet sett at den nye rettsakten innebærer at Schengen-områdets yttergrenser blir styrket, både ved en mer systematisk tilnærming til sikkerheten ved grensene og ved at arbeidet med å returnere personer uten lovlig opphold blir styrket.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre vil vise til at bakgrunnen for forordningen er det sterke migrasjonspresset mot Europa i 2015 og påfølgende sekundærbevegelse av asylsøkere og migranter innad i Schengen. Disse medlemmer vil påpeke at internasjonalt samarbeid på asyl- og flyktningfeltet er viktig for å etablere en helhetlig praksis og for å sikre at rettighetene til asylsøkere og migranter blir oppfylt i henhold til flyktningkonvensjonen og folkeretten. Det er en menneskerettighet å søke asyl og ikke bli returnert til situasjoner hvor man kan bli utsatt for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Disse medlemmer viser til at det i juli 2022 ble kjent at EUs antikorrupsjonsmyndighet OLAF i en gransking har avslørt at Frontex rutinemessig har dekket over at Hellas har presset asylsøkere og migranter i Middelhavet tilbake og hindret dem i å komme i land. Til sammen har over 38 000 mennesker blitt utsatt for denne ulovlige praksisen de siste tre årene. Granskerne fra OLAF oppdaget minst seks tilfeller der den greske kystvakten brukte skip som delvis var finansiert av Frontex, til å presse migranter tilbake på havet. Ved ett tilfelle filmet et Frontex-fly at kystvakten slepte en gumibåt med 30 migranter mot tyrkisk farvann, selv om de egentlig skulle blitt tatt med til Hellas. I praksis betyr dette at Frontex har vært med på å sette menneskeliv i fare, samt at de har begått grove menneskerettighetsbrudd. Disse medlemmer viser til at EU-parlamentet 19. oktober 2022 derfor har sagt nei til å godkjenne Frontex' årsregnskap for 2020, og at Frontex' tidligere direktør har gått av.

Disse medlemmer viser til at forordningen innebærer at Norges bidrag til Frontex' budsjett øker, og at vi må stille med større personellbidrag enn tidligere. Disse medlemmer viser til at med mer bidrag øker også Norges ansvar for å påse at asylsøkere og migran-

ters grunnleggende rettigheter ved yttergrensene blir ivare tatt i praksis, og ikke bare på papiret.

Komiteens medlem fra Venstre vil påpeke at dersom Norge var medlem i EU, hadde vi i større grad enn i dag hatt mulighet til å påse at Frontex opererte på en måte som er forenlig med våre menneskerettslige forpliktelser, slik at rettighetene til asylsøkere og migranter blir oppfylt i henhold til flyktningkonvensjonen og folkeretten.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte foreløpig avgitt innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse 15. november 2022. Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer viste i brev av 22. november 2022 til sine

respektive partiers merknader i justiskomiteens utkast til innstilling til Prop. 108 S (2021–2022) og hadde ingen ytterligere merknader.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité med unntak av komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti.

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

vedtak:

Stortinget samtykker i godtakelse av forordning (EU) 2019/1896 om den europeiske grense- og kystvakten (videreutvikling av Schengen-regelverket).

Oslo, i justiskomiteen, den 29. november 2022

Per-Willy Amundsen

leder

Odd Harald Hovland

ordfører

