



STORTINGET

Innst. 364 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 71 S (2018–2019)

Innstilling fra justiskomiteen om Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2016/1624 om den europeiske grense- og kystvakten (videreutvikling av Schengen-regelverket)

Til Stortinget

Sammendrag

Europaparlamentet og EUs råd vedtok 14. september 2016 europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2016/1624 om den europeiske grense- og kystvakten, og om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399, og om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 863/2007, rådsforordning (EF) nr. 2007/2004 og rådsvedtak 2005/267/EF. Rettsakten innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket.

Forordning 2016/1624 oppretter det europeiske grense- og kystvaktbyrået, som fortsatt skal bære kortnavnet Frontex. Forordningen erstatter og opphever rådsforordning (EF) 2007/2004 om opprettelse av grensebyrået Frontex og europaparlaments- og rådsforordning 863/2007 om opprettelse av beredskapsteam for grensekontroll (RABIT). Hensikten med forordningen er å videreutvikle Frontex' mandat og styrke samarbeidet mellom medlemsstatene og Frontex. Dette skal sikre en helhetlig europeisk yttergrenseforvaltning, og dermed bedre kontroll med Schengen-området yttergrenser. Videre skal Frontex i større grad kunne aktivt bistå medlemsstater som behøver assistanse til å ivareta sine forpliktelser etter fellesskapsregelverket om grenser. Frontex gis en utvidet rolle i arbeidet med retur av

tredjelandsborgere uten oppholdstillatelse i Schengen-området.

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. Gjennomføring av rettsakten krever bevilgningsvedtak, og anses også å være en sak av særlig stor viktighet. Norges kostnader til byrået og øvrige nasjonale kostnader vil dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjettammer. 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 19. desember 2016 Rådet for Den europeiske union og Kommisjonen om godtakelse av forordning (EU) nr. 2016/1624 om den europeiske grense og kystvakten, med forbehold om Stortingets samtykke.

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, Marian Abdi Hussein, viser til Prop. 71 (2018–2019) Samtykke til godtakelse av forordning (EU) 2016/1624 om den europeiske grense- og kystvakten. Europaparlamentet og

EUs råd vedtok 14. september 2016 europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2016/1624 om den europeiske grense- og kystvakten, og om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399, og om oppheving av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 863/2007, rådsforordning (EF) nr. 2007/2004 og rådsvedtak 2005/267/EF. Komiteen konstaterer at rettsakten innebærer en videreutvikling av Schengen-regelverket.

Komiteen viser til at forordning 2016/1624 oppretter det europeiske grense- og kystvaktbyrået, som fortsatt skal bære kortnavnet Frontex. Forordningen erstatter og opphever rådsforordning (EF) 2007/2004 om opprettelse av grensebyrået Frontex og europaparlaments- og rådsforordning 863/2007 om opprettelse av beredskapsteam for grensekontroll (RABIT). Komiteen legger til grunn at hensikten med forordningen er å videreutvikle Frontex' mandat og styrke samhandlingen mellom medlemsstatene og Frontex. Dette skal sikre en helhetlig europeisk yttergrenseforvaltning, og dermed bedre kontroll med Schengen-området yttergrenser. Videre skal Frontex i større grad kunne aktivt bistå medlemsstater som behøver assistanse til å ivareta sine forpliktelser etter fellesskapsregelverket om grenser. Komiteen viser til at Frontex gis en utvidet rolle i arbeidet med retur av tredjelandborgere uten oppholdstillatelse i Schengen-området.

Komiteen viser videre til at 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. Gjennomføring av rettsakten krever bevilgningsvedtak og anses også å være en sak av særlig stor viktighet. Komiteen konstaterer at Stortingets samtykke til godtakelse av rettsakten derfor er nødvendig etter Grunnloven § 26 andre ledd. Komiteen registrerer at Norge den 19. desember 2016, i henhold til tilknytningsavtalen artikkel 8 nr. 2 bokstav a, jf. bokstav c, underrettet Rådet for Den europeiske union og Kommisjonen om godtakelse av forordning (EU) nr. 2016/1624 om den europeiske grense- og kystvakten, med forbehold om Stortingets samtykke.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til proposisjonens omtale av hvordan Frontex aktivt skal kunne bistå medlemsstater som ikke ivaretar sine forpliktelser etter fellesskapsregelverket om grenser:

«En medlemsstat som ikke overholder sine forpliktelser kan pålegges å gjennomføre spesifikke tiltak, eller motta hjelp fra byrået. Et slikt pålegg kan imidlertid kun gis etter en grundig prosess, der medlemsstaten involve-

res og gis flere anledninger til å uttale seg og på eget initiativ treffe nødvendige tiltak for å avhjelpe situasjonen. Gitt at medlemsstaten til slutt står fritt til å akseptere operasjonsplanen for de pålagte tiltakene, og kan velge å ikke samarbeide om gjennomføringen, ligger den endelige beslutningen om å godta et pålegg i praksis fremdeles hos medlemsstaten. Rettsakten medfører i så måte ingen begrensning i medlemsstatenes suverenitet. Hvis imidlertid en medlemsstat ikke samarbeider om å gjennomføre et pålegg, kan Kommisjonen iverksette mekanismen for å gjeninnføre indre grensekontroll.»

Disse medlemmer mener denne fremstillingen er noe paradoksal, ettersom det på den ene siden sies at Frontex skal kunne pålegge en stat å gjennomføre spesifikke tiltak eller motta hjelp fra byrået, samtidig som det står at medlemsstaten kan velge å ikke samarbeide om gjennomføringen, og at endringene derfor ikke utgjør noen begrensning i medlemsstatenes suverenitet.

Disse medlemmer vil understreke at maktanvendelse er et statlig anliggende og statens suverene rett innenfor egne grenser. Disse medlemmer forutsetter at enhver maktutøvelse på norsk jord skjer under norsk ledelse.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti 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. Dette medlem vil påpeke at internasjonalt samarbeid på asyl- og flyktningefeltet 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.

Dette medlem vil derfor understreke at en forutsetning for at Norge skal delta i det europeiske grense- og kystvaktbyrået, er at rettsakten er tydelig på ansvarsforhold, maktanvendelse ved utplassering av personell både i vertsland og i hjemland, og returpraksis. Som motvekt til byråets utvidede oppgaver og fullmakter må det sikres et styrket vern av de grunnleggende rettigheter og økt ansvarlighet.

Dette medlem viser i den anledning til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Stortinget (svar på spørsmål fra representanten Petter Eide) av 15. mai 2019, hvor det understrekes at viktigheten av å overholde menneskerettigheter og sikre tilgangen til asylprosedyrer står sentralt i rettsakten. Det fremheves blant annet at det skal utarbeides atferdsregler som skal gjelde for alle grensekontrolloperasjoner som koordineres av byrået, og for alle personer som deltar i byråets aktiviteter. Avsenderstaten vil videre være ansvarlig for å følge opp brudd på instruksregelverket for personell i team,

jf. artikkel 21. nr. 4. Det sivil- og strafferettslige ansvaret vil fordeles mellom vertslandet og avsenderlandet.

De tte medlem vil videre påpeke viktigheten av at Norge alltid vil kunne avgjøre i hvilket omfang norsk personell kan bære og benytte våpen som del av europeiske grensekontrollteam. Norske myndigheter har ikke anledning til å godta at norsk tjenestepersonell benytter tjenestevåpen og annen maktbruk i større utstrekning som del av en felleseuropeisk operasjon, enn det en vil ha anledning til i Norge.

De tte medlem viser til at rettsakten innebærer en utvidelse av Frontex' mandat angående retur til også å omfatte retten til å organisere felles returoperasjoner på eget initiativ og en styrking av dets rolle med hensyn til anskaffelse av reisedokumenter til personer med returvedtak. De tte medlem vil påpeke viktigheten av at Frontex ikke kan bidra til en retur med mindre en medlemsstat på forhånd har truffet et vedtak om retur i henhold til reglene i returdirektivet. Da retten til å få tilgang til asylprosedyre er under press i flere medlemsstater i Europa, er det av stor viktighet at dette prinsippet blir gjennomført i praksis, og ikke bare på papiret. De tte medlem understreker til sist viktigheten av at Nor-

ge følger opp og sikrer gjennomføring av rettsaktens artikkel 8 nr. 6, om tilsyn ved alle byråets returoperasjoner fra start til overlevering i tredjeland.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen 21. mai 2019. Utenriks- og forsvarskomiteen opplyste i brev av 3. juni 2019 at den sluttet seg til innstillingen og ikke hadde ytterligere merknader.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

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

vedtak:

Stortinget samtykker i godtakelse av forordning (EU) 2016/1624 om den europeiske grense- og kystvakten (videreutvikling av Schengen-regelverket).

Oslo, i justiskomiteen, den 4. juni 2019

Lene Vågslid

leder

Peter Frølich

ordfører

