



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Deres ref.

Vår ref.
13/7261 - HESH

Dato
20 .12.2013

Høringsbrev - forslag til endring i utlendingsforskriften, gjennomføring av endringer i grenseforordningen

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Gjennom artikkel 1 i Europaparlament- og rådsforordning (EU) nr. 1051/2013 av 22. oktober 2013, heretter kalt *endringsforordningen*, er det gjort endringer i Europaparlament- og rådsforordning (EF) nr. 562/2006, heretter kalt *grenseforordningen*. Endringsforordningen reviderer og presiserer grenseforordningens bestemmelser om adgangen til å gjeninnføre den indre grensekontrollen i medlemsstatene. Det innføres herunder en ny prosedyre, for gjeninnføring av indre grensekontroll, i situasjoner der det oppstår vedvarende og alvorlige mangler med et lands yttergrensekontroll.

Endringsforordningen er del av den såkalte «*Schengen Governance-pakken*». Utover endringene i grenseforordningen, er det parallelt ved Rådsforordning (EU) nr. 1053/2013 av 7. oktober 2013 etablert en mekanisme for evaluering og oppfølging av Schengen-regelverket, heretter omtalt som *Schengens evalueringsmekanisme*. Den nye prosedyren for gjeninnføring av indre grensekontroll på grunn av mangler ved yttergrensekontrollen er nært knyttet til Schengens evalueringsmekanisme.

Formålet med regelverksendringene har vært å styrke den politiske styringen og samarbeidet innad i Schengen-området.

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Gullhaug Torg 4a
0484 Oslo

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org.nr.: 972 417 831

Innvandringsavdelingen
Telefaks
22 24 95 48

Saksbehandler
Henrik Schmidt-Horix
22 24 51 83
henrik.schmidt-horix@jd.dep.no

Tidligere i sommer ble det gjort endringer i grenseforordningen ved Europaparlament- og rådsforordning (EU) nr. 610/2013, med særlig formål å tydeliggjøre enkelte av bestemmelsene i grenseforordningen, for å unngå avvikende tolkninger medlemsstatene imellom. I høringsbrevet i forbindelse med gjennomføringen av den forordningen, ble det foreslått at grenseforordningen med senere endringsforordninger, skal gjennomføres direkte i norsk rett ved en egen bestemmelse i utlendingsforskriften, lik systematikken som benyttes ved gjennomføringen av EØS-relevante rettsakter. Forslaget innebærer at grenseforordningen med senere endringsforskrifter gjelder som forskrift. Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 24. september 2013.

Vi foreslår å følge denne gjennomføringsmåten også her, ved at endringsforordning 1051/ 2013 tilføyes gjennomføringsbestemmelsen § 4-1 i utlendingsforskriften, hvorefter forordningen fullt ut vil gjelde som norsk forskrift.

Departementet forutsetter at forskriftsendringen kan tre i kraft våren 2014. Forordningen vil bli kunngjort i Norsk Lovtidend, og være tilgjengelig på Lovdatas hjemmeside med hyperlink fra forskriften.

Det følger av endringsforordningens artikkel 2 at forordningen trådte i kraft 26. november 2013. Forordningen er umiddelbart anvendelig for medlemslandene innen EU, mens den for Norges vedkommende må gjennomføres i norsk rett for å være gjeldende. Dette har ikke blitt gjort innen ikrafttredelsestidspunktet.

Etter departementets syn vil en forsinket gjennomføringen av forordningen i norsk rettdvs. tiden som tilkommer i forbindelse med foreliggende høringsrunde og planlagte forskriftsendring – ikke ha noen praktiske konsekvenser. Forordningen regulerer særlig forholdet mellom Norge, de øvrige Schengenlandene og EU-institusjonene, og dagens regelverk er ikke til hinder for at norske myndigheter forholder seg til endringene som har blitt vedtatt, og som Norge er folkerettslig forpliktet til å følge. I dette ligger også at endringene ikke anses å begrense individets stilling i forhold til gjeldende regler om indre grensekontroll. Dersom det mot formodning skulle være endringer som påvirker individets rettsstilling, følger det av utlendingsloven § 3 at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av, når disse har til formål å styrke individets stilling.

Liste over høringsinstanser følger vedlagt. Vi ber høringsinstansene vurdere om forslaget også bør forelegges underliggende organer mv. som ikke er oppført på listen. Høringsbrevet er også tilgjengelig elektronisk på www.regjeringen.no/jd.

Vedlagt høringsbrevet er den engelske versjonen av endringsforordningen. En norsk oversettelse av forordningen er under utarbeidelse, og vil senest foreligge ved ikrafttredelse.

Merknader til forslaget bes sendt Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen, Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo **innen 31. januar 2014**. Det er ønskelig at merknadene også sendes elektronisk i Word-format (ikke som PDF-fil) til henrik.schmidt-horix@jd.dep.no.

2. Bakgrunn

Europaparlamentet og EUs råd vedtok 15. mars 2006 forordning (EF) nr. 562/2006 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen), som i all hovedsak var en kodifisering og videreutvikling av gjeldende Schengen-regelverk og praksis. Kjernen i grenseforordningen er at den fastlegger reglene som gjelder for medlemsstatenes felles yttergrensekontroll, hvilket på sin side har tilrettelagt for avskaffelsen av den indre grensekontrollen i Schengen-området. Grenseforordningen fastholder herunder medlemsstatenes adgang til, i et begrenset omfang, å kunne gjeninnføre dets indre grensekontroll i særskilte tilfeller. Grenseforordningen ble gjennomført i utlendingsloven og utlendingsforskriften i 2006 og trådte i kraft 13. oktober 2006.

Utøvelsen av yttergrensekontrollen er etter grenseforordningen fullt ut et nasjonalt ansvar, men det forutsettes at alle medlemsstatene ivaretar sine forpliktelser på en måte som også ivaretar kontrollbehovet til de øvrige Schengen-landene. I kjølvannet av den arabiske våren 2011 oppsto det en konflikt mellom Frankrike og Italia i forbindelse med Italias kontroll med yttergrensen, og Schengen-samarbeidet ble påfølgende drøftet i Det Europeiske Råd sommeren 2011. Det ble konkludert med at det var nødvendig å etablere en mekanisme for å kunne håndtere ekstraordinære omstendigheter, der Schengen-samarbeidets overordnede funksjon er truet, uten at tiltakene måtte røkke ved prinsippet om fri bevegelse for personer. Kommisjonen fremmet i september 2011 den såkalte «Schengen Governance-pakken», med forslag om endringer i adgangen til å gjeninnføre indre grensekontroll etter grenseforordningen, samt endringer i mekanismene for Schengen-evaluering.

Arbeidet med Schengen Governance-pakken har vært krevende, og enighet ble først oppnådd høsten 2013. Endringsforordningen ble vedtatt 22. oktober 2013: *Regulation (EU) No 1051/2013 of The European Parliament and of The Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances*.

3. Nærmere om endringene i grenseforordningen

Endringsforordningen gjør enkelte endringer og presiseringer i grenseforordningens felles regler om adgangen til å gjeninnføre midlertidig grensekontroll, og som et nytt element, knyttes grenseforordningen direkte opp mot Schengens evalueringsmekanisme. Ved at medlemsstatene gjøres til gjenstand for systematisk evaluering, kan dette –

når medlemsstater er ute av stand til å håndheve yttergrensekontrollen – resultere i at Kommisjonen anmoder medlemsstaten om å treffe ulike tiltak, og i ytterste konsekvens resultere i at Rådet anbefaler medlemsstaten å gjeninnføre den indre grensekontrollen mot vedkommende land.

I endringsforordningen er det inntatt 24 punkter i fortalen, mens de materielle endringene er fastholdt i artikkel 1. De sentrale endringene er;

- et nytt kapittel IVa og art 19a,
- nytt innhold i gjeldende artikler 23-27, herunder nye artikler 23a og 26a,
- nytt innhold i gjeldende artikler 29-30,
- ny art 33a
- ny art 37a.

Nedenfor beskrives det sentrale innholdet i endringene.

3.1. Gjeninnføring av indre grensekontroll

Nytt med foreliggende endringsforordning, er at det i tillegg til gjeldende system med prosedyrer for to situasjoner der gjeninnføring av indre grensekontroll kan være aktuelt, gis et prosedyresett for en tredje situasjon der det kan være aktuelt å gjeninnføre indre grensekontroll. Det er i dag adgang til å gjeninnføre grensekontroll ved alvorlige trusler som kan forutses, jf. artikkel 24, (for eksempel ved kommende politiske toppmøter og ved sportsarrangementer), og ved alvorlige trusler som krever umiddelbar handling, jf. artikkel 25, (for eksempel terrorsituasjon). Den tredje og nye situasjonen som heretter skal kunne gi grunnlag for gjeninnføring av indre grensekontroll, gjelder i eksepsjonelle tilfeller der alvorlige trusler utgjør en trussel for hele Schengens virkeområde, jf. artikkel 26.

Felles for alle disse prosedyrene, er at den grunnleggende forutsetning fra tidligere om at det må foreligge «en alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet» før indre grensekontroll kan gjeninnføres, fastholdes. Nytt er tilføyselsen om at innføring av grensekontroll kun skal være et tiltak som benyttes «som siste utvei». Det er i den forbindelse inntatt en ny bestemmelse i artikkel 23a som forutsetter en proporsjonalitetsvurdering, der særlig sannsynligheten for at den alvorlige trusselen vil inntreffe skal avveies i forhold til de restriksjoner grensekontrollen legger på personers bevegelsesfrihet i Schengenområdet.

En viktig forutsetning for de nye reglene, er at den endelige avgjørelsen om å gjeninnføre indre grensekontroll, uansett prosedyre, fremdeles tilligger medlemsstaten.

3.1.1. *Alvorlig trussel mot offentlig orden eller indre sikkerhet*

Det er kun gjort enkelte mindre endringer og presiseringer i de to allerede eksisterende prosedyrene. En vesentlig tilføyselse er at det for både artikkel 24 og artikkel 25-

prosedyrer er fastlagt øvre tidsbegrensninger for lengden av grensekontrollen. I de planlagte tilfellene kan det innføres grensekontroll i inntil 30 dager, som kan forlenges inntil en maksimal tidsramme på seks måneder. For de tilfellene som krever umiddelbar handling, er tidsrammen ti dager, med en øvre ramme på to måneder.

I tilfeller der medlemsstaten planlegger å gjeninnføre grensekontrollen, skal medlemsstaten som hovedregel varsle de andre medlemsstatene og Kommisjonen fire uker før grensekontrollen gjeninnføres. I tilfellene som krever umiddelbar handling, skal de andre medlemsstatene og Kommisjonen varsles senest når grensekontrollen gjeninnføres.

3.1.2. Vedvarende alvorlige mangler med yttergrensekontrollen

I motsetning til prosedyrene etter artiklene 24 og 25, som medlemsstaten selv kan iverksette, vil den spesielle prosedyren i artikkel 26 kun være aktuell i tilfeller der Rådet anbefaler medlemsstaten å gjeninnføre grensekontrollen. En slik anbefaling vil være basert på et forslag fra Kommisjonen, og være nært forbundet med medlemsstatenes forpliktelser om yttergrensekontroll.

I ny artikkel 37a er det inntatt en bestemmelse om en evalueringsmekanisme, hvoretter alle statenes etterlevelse av grenseforordningen skal evalueres regelmessig i henhold til forordning (EU) nr. 1053/2013, Schengens evalueringsmekanisme. Det er i forbindelse med slik evaluering at en «alvorlig mangel med yttergrensekontrollen» kan bli påvist.

Nærmere regulering for slike situasjoner er inntatt i et eget, nytt kapittel IVa med tilhørende bestemmelse i ny artikkel 19a. Kommisjonen kan anmode medlemsstaten om å treffe tiltak som tar sikte på å styrke landets yttergrensekontroll, der alvorlige mangler med yttergrensekontrollen er påvist. Etter artikkel 19a kan medlemsstaten anmodes om å benytte seg av bistand fra Frontex iht. forordning (EF) 2004/2007, samt bes forelegge strategiske løsningsplaner til byrået (se artikkel 16 § 2) for deres synspunkter.

Anmodninger fra Kommisjonen overfor medlemsstaten gjøres ved en gjennomføringsbeslutning («implementing act»). Disse skal, i henhold til ny artikkel 33a, forelegges til uttalelse for en egen komite der representanter for medlemsstatene møter. Dialogen følger vanlig komitologiprosedyre som Norge vil være en del av i henhold til komitologitavtalen om deltakelse i komiteer mellom Norge og EU av 22. september 2011.

Dersom tiltakene i løpet av en tre måneders periode ikke avhjelper situasjonen, vil en artikkel 26-prosedyre kunne fremkalles. Det tilligger da Rådet, på forslag fra Kommisjonen, å eventuelt anbefale medlemsstaten å gjeninnføre indre grensekontroll. Kriteriene for prosedyren er nærmere nedfelt i ny artikkel 26a. Rådet skal før den kommer med en anbefaling vurdere andre tiltak, samt foreta en proporsjonalitetsvurdering. Det er videre fastholdt at Kommisjonen før den fremmer forslag til Rådet, kan foreta ytterligere utredninger.

4. Gjennomføring av grenseforordningen i Utlendingsforskriften

Departementet foreslår å gjennomføre forordningen i utlendingsforskriften § 4-1. Grenseforordningen med endringsforordning nr. 1051/2013 vil dermed gjelde som norsk forskrift.

Forordningene vil kunngjøres i Norsk Lovtidend og være tilgjengelig på Lovdatas hjemmeside.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anser at gjennomføringen ikke vil ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

6. Forslag til endringer i utlendingsforskriften

§ 4-1 første ledd skal lyde:

Europaparlaments og rådsforordning (EF) nr. 562/2006 om bevegelsen av personer over grenser (grenseforordningen), som er endret ved Europaparlaments og rådsforordning (EF) nr. 296/2008, Europaparlaments og rådsforordning (EF) nr. 81/2009, Europaparlaments og rådsforordning (EU) nr. 610/2013 og *Europaparlaments og rådsforordning (EU) nr. 1051/2013*, gjelder som forskrift.

Med hilsen



Siw Skjold Lexau (e.f.)
avdelingsdirektør



Henrik Schmidt Horix
rådgiver

Vedlegg: 1