

JUSTIS- OG INNENRIKSFELTET

HALVÅRSRAPPORT FRA EU-DELEGASJONEN HØSTEN 2009

Innledning

Justisrådene ved EU-delegasjonen i Brussel (Dag Egil Adamsen og Hanne Messel) begynte i sine stillinger henholdsvis i november 2006 og september 2009, mens migrasjonsråd Siw Skjold Lexau begynte i sin stilling i august 2008. Vi utarbeider i slutten av hvert halvår en rapport som gir en samlet oversikt over de viktigste utviklingstrekkene på justissektoren, og nå også på migrasjonsområdet. Justis- og innenriksfeltet er meget bredt. En fullstendig gjennomgåelse av alle saker innenfor Justisdepartementets ansvarsområde¹ er etter vår mening verken ønskelig eller mulig innenfor det formatet vi legger opp til her.

EU-delegasjonen er regjeringens og sentralforvaltningens organ i Brussel. Vår oppgave er å formidle norsk politikk til EU-institusjonene og å melde EUs politikk hjem.

Oversikt over de viktigste sakene

- **Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember 2009. Den innebærer blant annet at mesteparten av justis- og innenriksfeltet blir underlagt ordinær beslutningsprosedyre i EU.**
- **Forslag til ny Kommisjon ble presentert 27. november. To kommissærer får ansvar for justis- og innenriksfeltet: Cecilia Malmström (Sveriges EU-minister) foreslås til "innenriksporteføljen" (migrasjon, politisamarbeid, Schengen), mens Viviane Reding (tidligere kommissær for IT og media) foreslås for justis, rettigheter og borgerskap.**
- **Forslag til nytt strategisk 5-årsprogram for frihet, sikkerhet og rettferdighet (Stockholm-programmet) godkjent på JI-rådsmøtet i nov./des. Vedtatt av det europeiske råd 10.-11. desember.**
- **SIS II.**
- **Forhandlinger om opprettelse av et IT-byrå på justis- og innenriksfeltet.**
- **Forhandlingen om ny Schengen-evalueringsmekanisme.**
- **Arbeidet med grensepakken fortsetter, og diskusjonene om en utvidelse av grensekontrollbyrået Frontex' mandat er godt i gang.**

¹ Etter omorganiseringer i departementene dekker migrasjonsråden også saker som hører inn under Arbeidsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

- Avtalen mellom Norge og EU om norsk deltakelse i Prüm-samarbeidet er nå signert.
- Guantanamo: EU har fulgt opp rådskonklusjoner om informasjonsdeling om mottak av tidligere innsatte fra USAs fangeleir på Guantanamo fra rådsmøtet i juni. Norge og de øvrige assosierte Schengen-land omfattes av informasjonsdelingen og har deltatt på informasjonsmøter.
- EU har inngått avtale med USA om tilgang til informasjon i Swift
- CBRN-handlingsplan (kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære) og rådskonklusjoner vedtatt
- Fellesskapsramme for katastroforebygging i Europa
- Forbrukerrettsdirektiv- utkast fortsatt til behandling
- Europeisk selskap - videre arbeid nødvendig
- Europeisk patent- politisk enighet
- Veikart for straffeprossessuelle rettigheter
- Grønnbok om bevis
- Oppstarten av visuminformasjonsystemet VIS (en database for digital registrering av biometriske kjennetegn (foto og fingeravtrykk) er ytterligere forsinket. Ny foreløpig dato er satt til desember 2010.
- Visumfrihet for Makedonia, Serbia og Montenegro trer i kraft 19. desember. Albania og Bosnia-Hercegovina forventes å komme etter i løpet av 2010. EUs visumfrihetsavtale med Brasil trer i kraft i 2010.
- Migrasjonspresset mot EUs sørlige grenser har vært et sentralt tema. Likevel viser tall fra Frontex en nedgang på 17 prosent første halvår 2009. Enighet om frivillig ansvarsdeling mellom medlemslandene.
- EU har signert tilbaketakelsesavtale med Pakistan. Kan også åpne mulighetene for en norsk avtale. Noe åpning i samtaler med Tyrkia.
- Vanskelige forhandlinger om harmonisering av asylpolitikken. Endringer i Dublin- og Eurodac-forordningene og mottaksdirektivet er under behandling. Forslag om endringer i status- og prosedyredirektivene ble lagt frem i oktober.
- Politisk enighet mellom Rådet og Europaparlamentet om opprettelsen av støttekontoret for asyl (EASO). Kontoret vil plasseres på Malta, og starte sin virksomhet i løpet av 2010.
- Felles EU-program for overføringsflyktninger nær vedtakelse.

- **Utfordringen med den økte ankomsten av enslige mindreårige har vært sentral på EUs dagsorden. Spania vil ha fokus på dette under sitt formannskap, og Kommisjonen har varslet en handlingsplan tidlig i 2010.**
- **Få nye initiativer på innvandringsområdet grunnet finanskrisen, mulig ny utvikling på dette feltet med Lisboa-traktaten og ny Kommisjon.**
- **EUs integreringspolitikk tar form. Viktigste sak fremover blir utvikling av felles indikatorer. Norge deltar aktivt i dette arbeidet, som et av få land med erfaring på dette.**
- **Koblingen mellom integrering og arbeidet mot radikalisering blir tydeligere på EUs agenda.**

Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember 2009

Lisboa-traktaten ble undertegnet av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer i Lisboa i Portugal 13. desember 2007. Irland avholdt i oktober en ny folkeavstemning hvor et flertall sa ja. Etter dette ratifiserte også Polen og til slutt ratifiserte Tsjekkia som siste land traktaten etter at de også fikk unntak fra charteret om grunnleggende rettigheter. Traktaten trådte i kraft 1. desember 2009. Traktaten medfører at man har fått en fast president for Det europeiske råd (DER) og en høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikken. Statsminister i Belgia, Herman van Rompuy ble utnevnt som fast president for DER og handelskommisær Catherine Ashton fra Storbritannia ble utnevnt som høyrepresentant og dermed også visepresident i Kommisjonen.

Lisboa-traktaten får en rekke følger for justis- og innenrikssamarbeidet. Den kanskje største virkningen er at det folkerettslige samarbeidet i det som var tredje søyle forsvinner og man får i det store og hele samme prosedyrer for dette samarbeidet som det man har i første søyle, dvs. medbestemmelse for parlamentet og flertallsavgjørelser. I tillegg endres rådsstrukturen. Lisboa-traktaten (art. 71) opprettet en ny rådskomité kalt Committee on internal security (COSI). Samtidig faller hjemmelen for CATS (komité for politi- og strafferettslig samarbeid på embetsmannsnivå) bort. Man har likevel valgt å opprettholde både CATS og SCIFA (Strategisk komité for immigrasjon, grenser og asyl), men har redusert deres oppgaver kraftig. De skal i utgangspunktet ikke delta i lovarbeidet (med mindre man finner det passende), noe COSI for øvrig heller ikke skal. CATS og SCIFA skal bestå ut 2011 og da først og fremst som et nettverkssted og fora for strategiske diskusjoner som ikke kan tas i COSI. I løpet av

denne tiden skal det foretas en evaluering av hvorvidt CATS og SCIFA skal opprettholdes. Vår vurdering er at det vil bli svært få om noen Schengen-saker i COSI og når CATS og SCIFA ikke skal delta i lovarbeidet i noen særlig grad vil de Schengen-relevante sakene i disse to komiteene også bli svært få. Denne utviklingen er etter vårt syn uheldig for oss, da det innebærer at embetsverket i Oslo mister viktige møtepunkter for kontakt med kolleger i de andre hovedstedene. En rekke rådsarbeidsgrupper på ekspertnivå har blitt slått sammen, også på Schengen-området. Dette får direkte innvirkning på vårt arbeid i Schengen-sammenheng. Vi anser at også denne utviklingen er uheldig, da det etter vårt syn er best å ha rådsarbeidsgrupper som "utelukkende" sysler med Schengen-saker enn rådsarbeidsgrupper hvis agenda bare delvis består av Schengen-saker. I sistnevnte grupper kan de norske representantenes deltakelse fort få preg av gjesteopptreden istedenfor at de blir betraktet som medlemmer av gruppen. Dette ser man etter vårt syn for eksempel tydelig i politisamarbeidsgruppen og i migration-expulsiongruppen, der kun et fåtall av sakene er Schengen-relevante.

To nye kommissærer på justis- og innenriksfeltet

Kommisjonspresident José Manuel Barroso presenterte 27. november forslag til sin nye Kommisjon. De nye kommissærene skal godkjennes av Europaparlamentet, og gjennom en høring. Det er ikke umulig at enkelte ikke vil bestå denne prøven. Høringer finner sted 11.-19. januar 2010.

Generaldirektoratet for rettferdighet, frihet og sikkerhet (DG JLS) får to kommissærer. Svenske Cecilia Malmström er foreslått med ansvar for innenriksaker, herunder asyl, migrasjon, Schengen, politisamarbeid og terrorisme. Sverige fikk med dette en overraskende tung portefølje. Malmström kommer fra stillingen som Sveriges Europaminister. Det vurderes som positivt med en svensk kommissær på dette området, både ved at hun representerer en nordisk måte å tilnærme seg saksfeltet på, samt at det skandinaviske elementet i DG JLS ventelig vil styrkes.

Tidligere kommissær for Generaldirektoratet for Informasjonssamfunn og media, Viviane Reding fra Luxemburg, er foreslått som ny kommissær for justis, grunnleggende rettigheter og statsborgerskap. I rettighetsporteføljen tilføres JLS en enhet fra Generaldirektoratet for helse og forbrukerbeskyttelse (DG Sanco) for forbrukeravtaler og markedsføringsrett, med ansvar for forslag til nytt forbrukerrettsdirektiv. I tillegg får Reding ansvar for likestilling og

diskriminering. Reding får også ansvar for DG Communication og Publication Office med ansvar for Official Journal (EUs lovtidende) og EU-Lex. Med dette får Reding både ansvar for eksisterende verktøy, som EU-Lex og ansvar for gjennomføring av handlingsplanen for e-justice.

Av betydning for Justisdepartementet er det også verdt å merke seg at enheter for forebygging, beredskap og respons, herunder Monitoring Information Center (MIC) flyttes fra Generaldirektoratet for miljø til Generaldirektoratet for humanitær hjelp (ECHO), som endrer navn til Internasjonalt samarbeid, humanitær hjelp og krisehåndtering. Det er for tidlig å si hvilken betydning dette kan få for vektlegging av arbeidet framover på feltet.

Nytt strategisk femårsprogram – Stockholm-programmet

Siden Amsterdam-traktaten ble satt i kraft i 1999, har utviklingen av justis- og innenrikspolitikken i EU skjedd på bakgrunn av overordnede femårsprogrammer. En rekke tiltak programmene avfører har direkte betydning for norsk justis- og innenrikspolitikk gjennom EØS-, Schengen- og Dublin-avtalene og våre øvrige tilknytningsavtaler og samarbeidsavtaler, eller indirekte ved at mange elementer i norsk justis- og innenrikspolitikk må ses i sammenheng med utviklingen utenfor Norge.

Tampere-programmet som gjaldt fra 1999 til 2004, knesatte prinsippet om gjensidig anerkjennelse av dommer og andre rettslige avgjørelser innen både sivil- og strafferetten. Store deler av det programmet er virkeliggjort gjennom vedtakelse av regler om lovvalg, verneting, direkte tvangskraft, straffeprosessuelle regelverk og harmonisering av strafferettslige regler om organisert kriminalitet mv. Institusjonsbyggingen på justis- og innenriksfeltet (Europol, Eurojust, grensekontrollbyrået Frontex mv.) har også sin forankring i Tampere, samt utviklingen av det felles europeiske asylsystemet. Haag-programmet gjelder fra 2004 til 2009. Det har blant annet lagt til rette for regelverk om økt utveksling av informasjon mellom medlemsstatene ("tilgjengelighetsprinsippet").

Haag-programmet skal fra 2010 erstattes av et nytt femårsprogram. Kommisjonen fremsatte 10. juni 2009 forslag til program. Forslaget har vært forhandlet hele høsten, men arbeidet skjøt fart etter at folkeavstemningen i Irland var avholdt. Det har vært møter mellom Norge og formannskapet om saken på statssekretærnivå i Stockholm, og Norge har gitt sine innspill

til forslaget til program. Programmet ble behandlet på justis- og innenriksrådsmøtet den 30. november og 1. desember og ble vedtatt på det Europeiske råds møte den 10. – 11. desember.

Den politiske målsettingen i forslaget er å fokusere på borgernes interesser og behov. Utfordringen er å finne den riktige balansen mellom respekt for grunnleggende rettigheter og individenes integritet samtidig som man garanterer sikkerheten i Europa. De seks viktigste politiske prioriteringer er:

- *Arbeide for borgernes rettigheter.*
- *Et Europa bygd på lov og rettferdighet.*
- *Beskyttelse av borgerne.*
- *Et Europa med ansvar, solidaritet og partnerskap i migrasjons- og asylsaker.*
- *Tilgang til Europa i en globalisert verden.*
- *Europa i en global verden – utenriksdimensjonen av frihet, likhet og sikkerhet.*

For å gjennomføre programmet peker man på betydningen av en rekke ”verktøy” som er helt nødvendige for å oppnå målene: Medlemslandene og deres myndigheter må ha tillit til hverandres arbeid for å kunne samarbeide effektivt. Videre må man legge større vekt på å gjennomføre og evaluere allerede eksisterende tiltak. Ny lovgivning må være i overensstemmelse med forholdsmessighets- og subsidiaritetsprinsippene, og må bygge på grundige forarbeider. Dagens regelverk er til dels overlappende og til dels usammenhengende. Kvaliteten på regelverket må forbedres. Videre må man få en bedre intern samordning for å få sammenheng mellom de interne og de eksterne elementene av JI-politikken. Det samme behovet for samordning og sammenheng består i forhold til EUs byråer (Europol, Eurojust, Frontex, Cepol, narkotikabyrået, det kommende EASO og byrået for grunnleggende rettigheter FRA). En systematisk opplæring av aktørene for å skape en genuin europeisk retts- og politikultur er viktig. Videre er det viktig å kommunisere alle framskritt på JI-feltet ut til borgerne. Dialogen med det sivile samfunnet er også et viktig redskap og man må sørge for tilstrekkelig finansiering for å kunne gjennomføre politikken. Til slutt peker man på at en tiltaksplan for gjennomføringen av Stockholm-programmet må lages.

Det vil føre for langt i denne halvårsrapporten å gå inn på de konkrete forslagene i detalj, men vi finner grunn til å nevne at et meget sentralt punkt i Stockholm-programmet er at man skal utarbeide en intern sikkerhetsstrategi for EU. Dette vil antakelig være den første viktige oppgaven for COSI og en svært viktig sak for Justis- og innenriksministrene den første tiden. En slik strategi for intern sikkerhet vil ikke være en Schengen-relevant sak som gir Norge rett til å delta i diskusjonene, selv om strategien nødvendigvis vil måtte omfatte Schengen-relevante instrumenter. En sikkerhetsstrategi vil omfatte ikke bare politi- og strafferettssiden, men også krise- og beredskapssiden.

Stockholm-programmet må betegnes som et ambisiøst program, selv om programmet slik det foreligger ikke overraskende er betydelig mindre ambisiøst enn Kommisjonens forslag. Rettighetsstanken er tillagt stor vekt, men ikke på bekostning av sikkerhet.

SIS II

Arbeidet med neste generasjon Schengen Informasjonssystem har fortsatt også høsten 2009. Opprinnelig skulle systemet gå i produksjon i mars 2007. Av forskjellige årsaker har produksjonsstart blitt svært forsinket. På justis- og innenriksrådsmøtet 4. juni 2009 ble det besluttet at man skal fortsette med ferdigstillelsen av SIS II. I rådskonklusjonene som ble vedtatt, er det et vedlegg med milesteiner. Disse milesteinene, som er funksjonalitet i det sentrale systemet som HP/Steria hevder fungerer, skal testes. Dersom test av disse milesteinene ikke er vellykket, skal Kommisjonen avslutte arbeidet med SIS II og gå over til å utvikle en løsning basert på SIS 1+, med mindre JI-rådet innen to måneder etter at milesteinen skulle være nådd, beslutter at man likevel skal fortsette med SIS II. Den første milesteinstesten skulle ha vært gjennomført innen utgangen av 2009. For å kunne gjennomføre milesteinstestene har det vært nødvendig med et kontraktstillegg mellom HP/Steria som utvikler systemet og EU ved Kommisjonen. Forutsetningen fra rådskonklusjonene i juni var at dersom milesteinstesten(e) mislykkes, så skal kontrakten med HP/Steria heves. Dette sammen med kriteriene for hva som må oppfylles i testen for at den skal anses vellykket, har det vært nødvendig å kontraktfeste med HP/Steria. De har imidlertid kommet med en rekke forbehold til vilkårene, men ga seg og aksepterte alle vilkår kort tid før JI-rådsmøtet 30. november. Milesteinstesten skal nå være gjennomført innen 29. Januar. Dersom så ikke skjer, starter to-månedersfristen som nevnt ovenfor. Det er mange som har liten tro på at HP/Steria vil være i stand til å oppfylle kriteriene i milesteinstesten.

Kommisjonen har gitt uttrykk for at SIS II – dersom alt nå går som det skal – kan tidligst være i operativ drift i slutten av 2011.

Nytt IT-byrå på justis- og innenriksfeltet

Den 24. juni 2009 la Kommisjonen frem forslag til rettsakter om å opprette et nytt EU- byrå som skal stå for den operative forvaltningen av de store IT-systemene på JI-feltet. Forslaget består av en forordning for første søyle og en rådsbeslutning for tredje søyle. Forslaget åpner også for at byrået vil kunne få ansvar for både utvikling og forvaltning av fremtidige IT-systemer på JI-feltet. Her tenker man særlig på entry/exit systemet og Registered Travellers Programme. I Stockholm-programmet inviteres Kommisjonen til å fremme forslag til rettsakter som omfatter to slike systemer så raskt som mulig. En integrering av ytterligere systemer i EU-byrået vil kreve et særskilt mandat fra Rådet og Parlamentet.

Man benytter seg i stadig større grad av avanserte IT-systemer på justis- og innenriksområdet og behovet er stigende. Driften av disse systemene skal ikke ligge hos Kommisjonen, man måtte derfor finne en annen løsning. Til nå har de store IT-systemene (SIS II, VIS og EURODAC) blitt utviklet mer eller mindre uavhengig av hverandre. Det samme gjelder planleggingen. Den varianten man har valgt mht. utviklingen av VIS og SIS II der Kommisjonen er ansvarlig har også vist seg svært lite heldig, jf. de vanskeligheter man har møtt/skaffet seg. Europaparlamentet har også kritisert mangelen på en klar og sammenhengende strategi. Byrået er ment å være svaret på disse utfordringene. I tillegg vil et samlet byrå kunne forbedre produktiviteten og redusere operative kostnader ved f.eks. å dele fasiliteter, personell, kostnadene for IT-utviklingen, anskaffelsesprosedyrer, administrasjonen, opplæring av personell, osv.

På JI-rådsmøtet den 30. november hadde man en første debatt om hvorvidt man skal ha et byrå eller finne en annen løsning for forvaltningen av IT-systemene, samt hvilke oppgaver et eventuelt byrå skal ha. Det var bare et par land som var i mot et nytt byrå, men flere land understreket at man måtte få et byrå med en slank organisasjon og meget klart mandat. I tillegg var det viktig å sikre medlemslandenes innflytelse og medbestemmelse.

Forslagene har vært behandlet i rådsarbeidsgruppen Schengen Acquis i løpet av høsten. I og med at Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember bortfaller tredjesøyleinstrumentet og det må

antakelig inkorporeres i en revidert versjon av førstesøyleinstrumentet. Dette må framlegges av Kommisjonen. Vi antar at man ønsker å få vedtatt rettsakten innen utgangen av 2010.

Det viktigste punktet for Norge under forhandlingene har vært spørsmålet om (begrenset) stemmerett for vår representant i byråets styre og i rådgivende komiteer. I forslaget fra Kommisjonen var det lagt opp til at de assosierte land ikke skulle ha stemmerett. Fra norsk side (og de andre assosierte land) ble det bedt om stemmerett begrenset til operative spørsmål. I Frontex har man nettopp en begrenset stemmerett. Det synes nå som om man er i ferd med å få aksept for at de assosierte land kan ha en begrenset stemmerett. Hvor omfattende (eller rettere sagt begrenset) stemmeretten skal være vil bli avgjort i forhandlinger med Kommisjonen når man vet mer om hva byrådet konkret skal gjøre.

Forslag til ny evalueringsmekanisme for Schengen

Kommisjonen la 4. mars 2009 fram forslag til ny evalueringsmekanisme for Schengen-samarbeidet.

Den nåværende hjemmelen for evalueringsmekanismen skriver seg fra en beslutning fra Schengens eksekutivkomité fra 1998 (altså før Schengen-regelverket ble integrert i EUs regelverk). I Haag-programmet ble Kommisjonen gitt i oppdrag å komme med et forslag til supplement til den bestående evalueringsmekanismen.

Kommisjonens forslag innebærer at ansvaret for evalueringen og godkjenningen av nye land som skal tiltre Schengen-samarbeidet, fortsatt blir liggende hos medlemslandene. Derimot skal ansvaret for den løpende evalueringen av land som allerede anvender hele Schengen-regelverket i følge de nye forslagene til rettsakter, ligge hos Kommisjonen.

I det nye forslaget legger Kommisjonen opp til at evalueringsmekanismen skal koordineres av en gruppe (kalt "coordination group") bestående av representanter fra medlemslandene og Kommisjonen. Gruppen skal ledes av Kommisjonen. Det synes som om det er Kommisjonen som skal fatte alle beslutninger. De assosierte lands status i forhold til denne koordineringsgruppen er noe uklar.

Det fastlegges tre "karakterer" for evalueringen; a) i overensstemmelse (med regelverket), b) i overensstemmelse, men forbedringer er nødvendig og c) ikke i overensstemmelse, med

alvorlige mangler. Det innføres klare frister for oppfølging, både for evaluert medlemsland og for Kommisjonen.

Forslaget har vært behandlet flere ganger i rådsarbeidsgruppen Schengen Evaluation i høst, og den tendensen man så i vår med sterk kritikk fra de fleste medlemsland, har fortsatt. Den gjennomgående tonen er at det er enighet om at evalueringsmekanismen må forbedres, men man ønsker ikke å flytte hele ansvaret for evalueringene over fra medlemslandene til Kommisjonen. Når ansvaret flyttes på måten som Kommisjonen har foreslått, mener de fleste medlemsland at elementet om ”gjensidig tillitt” til hverandres gjennomføring av regelverket vil lide. Under svensk formannskap har man gått gjennom alle artiklene i forslagene til rettsakter (en forordning med hjemmel i første søyle og en beslutning med hjemmel i tredje søyle). Etter gjennomgangen konkluderte formannskapet med at Lisboa-traktatens ikrafttreden krever at forslagene endres, da man har et nytt rettsgrunnlag. Samtidig viser gjennomgangen i rådsarbeidsgruppen at medlemslandenes motstand mot Kommisjonens forslag er massiv. Formannskapet foreslo og fikk tilslutning til at forslaget ble ”sendt tilbake” til Kommisjonen med anmodning om å komme med et nytt forslag basert på riktig hjemmelsgrunnlag i Lisboa-traktaten og der man tar hensyn til de synspunkter som medlemslandene har kommet med. Det skal tillegges at det er uenighet mellom Europaparlamentet og Kommisjonen om hva som er riktig rettsgrunnlag. Kommisjonen mener at det ikke skal være medbestemmelse, mens Europaparlamentet mener at det skal være medbestemmelse for parlamentet.

Grensepakken

Kommisjonen la fram den såkalte grensepakken i februar 2008. Pakken inneholdt tre elementer; evaluering av grensekontrollbyrået Frontex, forslag om et entry/exit system samt forslag om Eurosur (grenseovervåkingssystem for i første omgang sørlig sjøgrense og østlig landgrense). [Halvårsrapport for våren 2008](#) beskriver det nærmere innholdet i pakken. Fra styret i Frontex har det også kommet forslag til utvidelse av mandatet for Frontex. Norge er representert i styret og har deltatt i diskusjonen. I Stockholm-programmet bes Kommisjonen om å komme med forslag senest i løpet av 2010 til endringer i Frontex-forordningen for å klargjøre mandatet og styrke og forbedre Frontex rolle .

Når det gjelder forslaget om entry/exit-systemer, så ønsker EU å gå videre med dette. I Stockholm-programmet inviteres Kommisjonen til presentere et forslag (rettsakt) om et

entry/exit system. Det er ikke angitt noen tidspunkt, så det skal skje i løpet av femårsperioden for programmet. I tillegg inviteres Kommisjonen til å utrede muligheter og nytte av et europeisk reiseautorisasjonssystem. Det samme gjelder spørsmålet om automatisk grensekontroll. Tanken om å registrere alle tredjelandsborgere ved inn- og utreise, er fra et personvernståsted ikke uproblematisk. En rettsakt skal også vedtas av Europaparlamentet som tradisjonelt har hatt større fokus på personvernssiden enn rådet.

Når det gjelder arbeidet med Eurosur (grenseovervåkingssystem for i første omgang sørlig sjøgrense og østlig landgrense) har Kommisjonen også høsten 2009 gjennomført ekspertmøter (fra norsk side har Justisdepartementet, Politidirektoratet og forsvaret deltatt), der man har arbeidet med gjennomføringen av forslaget. I Stockholm-programmet framgår det at EU ønsker at dette arbeidet skal fortsette og at man så raskt som mulig skal etablere systemet for deling av informasjon mellom medlemslandene og med Frontex.

Yttergrensefondet

EU vedtok i mai 2007 å opprette et rammeprogram for solidaritet og håndtering av migrasjonsstrømmer for perioden 2007 til 2013. Rammeprogrammet består av i alt fire fond. Norge vil gjennom Schengen-avtalen bli omfattet av og delta i yttergrensefondet. For hele perioden er yttergrensefondet på ca 1,8 milliarder euro. Beslutningen om yttergrensefondet er Schengen-relevant. Likevel må noen spørsmål reguleres i en tilknytningsavtale, da Norge som ikke-EU land ikke omfattes av EUs bestemmelser om delegert myndighet, revisjon, budsjett mm. Formålet med yttergrensefondet er å fremme solidaritet og byrdefordeling mellom deltakerlandene for å sikre en enhetlig og tilstrekkelig kontroll med de ytre grenser og effektiv håndtering av migrasjonsstrømmer. På bakgrunn av at den ulike fordelingen mellom medlemslandene når det gjelder utfordringer knyttet til kontroll med yttergrensen og tilstrømming av innvandrere, gir rammeprogrammet den økonomiske støtte som kreves for å oppnå en enhetlig forvaltning og overvåking av de ytre grenser, og en effektiv håndtering av personbevegelser.

Det har i fjor høst og i vår vært avholdt flere forhandlingsmøter mellom de assosierte land og Kommisjonen om en nødvendig tilknytningsavtale for de assosierte land. Man ble enige om en avtaletekst som ble parafert den 30. juni. Oppsummeringsvis går avtalen ut på at Norge ikke betaler (eller mottar noe) for årene 2007 og 2008, betaler inn en sum for 2009 som slås sammen med summen for 2010. For disse årene får vi også ut vår andel. Realiteten i

beregningen av den andelen vi skal betale inn til fondet er at vi vil betale i henhold til Schengen-nøkkelen. Avtalen er ennå ikke signert, men JI-rådet godkjente avtalen på JI-rådsmøtet den 30. november.

Prüm: Forsterkning av det grensekryssende politisamarbeidet

I juli 2008 ble en rådsbeslutning om forsterkning av det grensekryssende politisamarbeidet, særlig for å bekjempe terrorisme og grensekryssende kriminalitet i EU vedtatt. Beslutningen integrerer store deler av Prüm-avtalen i EUs regelverk. Prüm-avtalen ble opprinnelig inngått mellom Tyskland, BeNeLux-statene, Frankrike, Østerrike og Spania i 2005. Hovedinnholdet i Prüm-beslutningen er at medlemslandenes politimyndigheter skal få direkte søketilgang i hverandres DNA-, fingeravtrykk- og bilregistre på en treff/ikke treff-basis. Ved treff må de alminnelige regler om rettshjelp benyttes for å få mer informasjon. Prüm-beslutningen er ikke Schengen-relevant, og Norge omfattes derfor ikke. Norge ønsker å ta del i det samarbeid som Prüm-beslutningen omfatter og det har i løpet av høsten 2008 vært ført forhandlinger mellom Norge og EU om en tilslutningsavtale. Avtalen ble signert i Stockholm 26. november. Neste trinn i prosessen er å få klarlagt hvordan vår deltakelse i de forberedende tekniske arbeidene for implementeringen av Prüm, skal skje.

Forslag til regler om innsamling av passasjerdata ved reiser ut og inn av EU til bruk i "law enforcement"-øyemed - EPNR

EU inngikk sommeren 2007 avtale med USA om utveksling av passasjerdata. Kommisjonen la i november 2007 fram et forslag for å følge opp dette med alleuropeiske regler om innsamling mv. av passasjerdata. De fleste artiklene i kommisjonens forslag har vært diskutert i flere møter i rådsarbeidsgruppen MDG. Under fransk formannskap gikk man over til en såkalt temamessig diskusjon. Man diskuterer enkelttema for seg og ikke hele rettsakten. Det ble gjort framskritt, og under tsjekkisk formannskap har man på nytt diskutert rettsakten i sin helhet. Europaparlamentet skal også høres. Det synes som om personverndelen nå er mer eller mindre tilfredsstillende løst, og medlemslandene diskuterte resten av beslutningen nærmere under tsjekkisk formannskap våren 2009. Sverige har ikke gjort noe med saken under sitt formannskap. I og med at Lisboa-traktaten har trådt i kraft, må hele forslaget framsettes på ny og det vil være medbestemmelse for parlamentet. I utkastet til Stockholm-program blir Kommisjonen bedt om å legge fram et slikt forslag på ny. Det er klart at de fleste medlemslandene fortsatt ønsker et slikt instrument.

13. Guantanamo: Norge inkluderes i EUs informasjonsutvekslingsmekanisme

President Obama vedtok 22. januar 2009 å legge ned Guantanamo-fangeleiren ("Guantanamo Bay Detention Centre"). USA har henvendt seg til EU og EUs medlemsstater og andre stater i Europa, derunder Norge, for å få bistand til nedstengningen ved å ta i mot tidligere innsatte.

Justis- og innenriksrådsmøtet – med de assosierte stater til stede i felleorganformat – vedtok 6. april 2009 å etablere en informasjons- og konsultasjonsordning. Under diskusjonen av mekanismen har hovedsaken for Norge og de øvrige Schengen-assosierte statene vært å sikre full deltakelse i informasjonsflyten.

Mekanismens forplikter statene til å ta hensyn også til de øvrige Schengen-statenes sikkerhet når de vurderer en eventuell anmodning fra USA og utveksle nødvendig informasjon om mottatt tidligere innsatte også etter at de har kommet til medlemslandet.

Den praktiske utvekslingen av informasjon i Brussel har skjedd i SCIFA (Strategisk komité for immigrasjon, grenser og asyl), Coreper og ved bruk av møter mellom justis- og innenriksrådene. Norge har vært invitert til disse møtene og fått samme informasjon som medlemslandene. Landene har informert om antall og nasjonalitet på tidligere innsatte de har vurdert og/eller besluttet å motta.

Vedtak om akkreditering av kriminaltekniske laboratorier (analyse av fingeravtrykk og DNA)

Sverige og Spania har i fellesskap lagt fram et forslag til en rammebeslutning om akkreditering av kriminaltekniske laboratorier. Forslaget ble formelt vedtatt på JI-rådsmøtet 30. November 2009. Tekst finnes i dokument du kan lese [her](#).

Begrunnelsen for rammebeslutningen er at utveksling av informasjon innenfor JI-feltet har en høy prioritet og stadig mer informasjon utveksles over grensene. Dette er imidlertid ikke uproblematisk. Etter hvert som mengden informasjon som utveksles øker, er det viktig å sikre seg at kvaliteten på informasjonen er tilstrekkelig høy. Det gjelder i særdeleshet sensitive personopplysninger som fingeravtrykk og DNA-profiler. Også i de saker der slike opplysninger brukes som bevis i retten er det svært viktig at man sikrer en høy kvalitet på informasjonen som utveksles.

Rammebeslutning om akkreditering av kriminaltekniske laboratorier er derfor både en del av prinsippet om gjensidig anerkjennelse og av prinsippet om tilgjengelighet. Rammebeslutningen skal bidra til å skape tillitt til riktigheten og korrektheten av den informasjonens om utveksles.

I korthet går rammebeslutningen ut på at kriminaltekniske laboratorier SKAL akkrediteres av en nasjonal akkrediteringsmyndighet som har eksklusiv kompetanse til å vurdere om et kriminalteknisk laboratorium oppfyller vilkårene i standardene. Standarden det er snakk om er EN ISO/IEC 17025. Akkrediteringen skal (i første omgang) gjelde for laboratorieaktiviteter innenfor feltet DNA og fingeravtrykk, jf. forslaget art. 2

Det følger av rammebeslutningen art. 5 at det ligger en forpliktelse for et medlemsland til å akseptere resultatene fra et annet medlemslands akkrediterte kriminaltekniske laboratorium som likeverdige med resultater fra et nasjonalt akkreditert laboratorium.

I implementeringsbeslutningen for Prüm art. 7 nr. 4 framgår det at medlemslandene skal gjennomføre nødvendige tiltak for å garantere DNA-profilenes integritet og at disse tiltakene skal være i overensstemmelse med internasjonale standarder som ISO 17025.

Det framgår av det forklarende notatet at man anser at en slik akkreditering av kriminaltekniske laboratorier kan være et første skritt i en prosess for å forbedre kvaliteten i det kriminaltekniske samarbeidet. På lengre sikt bør man i følge Spania og Sverige vurdere om man ikke skal utvide kravene til kvalitetsstandarder for ”åstedsaktiviteter” også.

Rammebeslutningen legger opp til at medlemslandene skal oppfylle vilkårene i rammebeslutningen mht. DNA-profiler innen 4 år etter at rammebeslutningen trer i kraft (som er 20 dager etter publisering i OJ), og mht. fingeravtrykk innen 6 år etter rammebeslutningens ikrafttreden.

Vurdering: Forslaget er ikke Schengen-relevant. I hvilken grad norske kriminaltekniske laboratorier oppfyller de angitt standarder vites ikke. Forslaget har imidlertid en direkte relevans for Norge ved at vi skal delta i Prüm-samarbeidet. Selv om Prüm-beslutningene ikke stiller opp noe krav om akkreditering stiller implementeringsbeslutningen opp et krav om at tiltak skal oppfylle bestemmelsene i ISO 17025 eller tilsvarende. Dersom Norge blir eneste

land i Prüm-samarbeidet som ikke har en slik akkreditering, kan man risikere at informasjon fra Norge ikke blir ansett like ”sikker” som fra medlemslandene. Det vil i seg selv være uheldig. Det kan heller ikke utelukkes at vi vil bli møtt med ”krav” om at også våre kriminaltekniske laboratorier skal være akkreditert.

Det vil også i andre sammenhenger enn Prüm være aktuelt å motta/sende informasjon om fingeravtrykk og DNA-profiler. Særlig når informasjon skal brukes som bevis i retten, er det av stor interesse at man vet at det laboratorium som har behandlet fingeravtrykket / framstilt DNA-profilen oppfyller de nevnte standarder.

EU har inngått avtale med USA om tilgang til informasjon i SWIFT.

Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) ble grunnlagt i Brussel i henhold til belgisk lov i 1973 som et samarbeid mellom en rekke banker for å lette overføringen av meldinger i internasjonale betalingssystemer. I dag er ca. 8740 finansinstitusjoner i 209 land lenket til SWIFT. SWIFT opererer to datasentre, et i Nederland og et i USA, som blir kjørt parallelt, dvs. de inneholder begge samme informasjon. Alle finanstransaksjonsmeldinger som går gjennom SWIFT befinner seg derfor i begge datasentre. Alle internasjonale overføringer går gjennom SWIFT, og også vidt vi forstår alle transaksjoner inn og ut av Norge, slik at også norske data finnes i SWIFTs datasentre.

Debatten om SWIFT dukket opp i 2006, da media rapporterte om at den amerikanske administrasjonen (finansdepartementet som ledd i TFTP – Terrorist Finance Tracking Program) i henhold til amerikansk lovgivning, hadde skaffet seg tilgang til SWIFT-data fra det amerikanske datasenteret. Etter dette besluttet SWIFT å opprette et datasenter til i Europa for å forhindre at europeiske transaksjonsdata ble lagret i datasenteret i USA. Dette andre datasenteret ble plassert og bygd opp i Sveits og vil gå i drift innen utgangen av 2009. Etter at datasenteret i Sveits går i drift, vil ikke amerikanske myndigheter ha tilgang til informasjon om europeiske transaksjoner lenger. TFTP er viktig – ikke bare for USA – men også for EU. Siden opprettelsen av TFTP i 2001 har europeiske myndigheter mottatt mer enn 1450 tips fra TFTP, 800 tips har gått til ikke-europeiske land. Bare i perioden januar 2009 til september 2009 har EU-land mottatt mer enn 100 tips. Tipsene har medvirket til forhindring av alvorlige terroraksjoner på europeisk jord og til domfellelser av terrorister.

Som følge av dette ble det startet forhandlinger mellom EU og USA om å kunne gi USA tilgang til data også fra de europeiske datasentrene. Det var avgjørende for partene å avslutte forhandlingene og signere en avtale før Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember. Etter denne dato skal Europaparlamentet også involveres i forhandlingene av en slik avtale. Det var kjent at Europaparlamentet var svært kritisk til avtalen. Forhandlingene var vanskelige og flere medlemsland var også svært skeptiske til en slik avtale – særlig det mange hevder er en for dårlig personvernregulering. Det var klart at avtalen skal være en interimsavtale på ni måneders gyldighet. I løpet av denne tiden skal man forhandle fram en permanent avtale der også Europaparlamentet vil bli involvert i henhold til sin kompetanse etter Lisboa-traktaten. Man ble til slutt enige om en avtale, og på JI-rådsmøtet 30. november ble avtalen godtatt. Tre medlemsland, Ungarn, Østerrike og Tyskland, avholdt seg imidlertid fra å stemme. Umiddelbart etterpå ble avtalen signert av EU og en representant for USA. Avtalen skal nå til Europaparlamentet for godkjenning. Parlamentet kan bare si ja eller nei

Avtalen, hvis tekst kan finnes [her](#), går kort oppsummert ut på at for å forhindre, oppdage, etterforske eller irtetteføre handlinger av en person som involverer bruk av vold eller på annen måte er farlig for liv, skaper en risiko for eiendom eller infrastruktur og gitt sin natur og konteksten den er utøvd i, med rimelighet kan antas begått for å skremme eller tvinge en befolkning, skremme eller tvinge en regjering eller internasjonal organisasjon til å handle eller avstå fra en handling eller alvorlig destabilisere eller ødelegge fundamentale politiske, konstitusjonelle, økonomiske eller sosiale strukturer til et land eller en internasjonal organisasjon. Det samme gjelder når en person medvirker, sponser eller bidrar finansielt, materielt eller med teknologisk støtte for noen av de ovennevnte. Utleveringen av informasjon skal finne sted innenfor avtalen om gjensidig rettshjelp mellom EU og USA og de relaterte bilaterale rettshjelpsavtalen mellom USA og EUs medlemsland. Anmodningen skal gå fra sentral myndighet til sentral myndighet og skal så godt som mulig identifisere den informasjon man ønsker overført. Dersom det teknisk sett ikke er mulig å identifisere den informasjon som tilsvarer forespørselen skal alle potensiell informasjon overføres en bloc! Det er omfattende bestemmelser om hva det amerikanske finansdepartementet kan gjøre med informasjonen og hvilken informasjon som kan overføres til andre og på hvilke vilkår dette kan skje. Overført informasjon skal slettes senest 5 år etter overføringen. EUs relevante myndigheter kan rette forespørsel til det amerikanske finansdepartementet (dvs. TFTP) som skal dersom vilkårene er til stede, skal overføre slik informasjon. Det er også personvernbestemmelser i avtalen.

Avtalen trer (midlertidig) i kraft 1. februar 2010 som er datoen for ikrafttredelse av rettshjelpsavtalen mellom EU og USA. Avtalen opphører å gjelde 31. oktober 2010. I mellomtiden skal partene forsøke å komme fram til permanent avtale om det samme.

Det skal bemerkes at norske data også ligger i SWIFT og gjennom denne avtalen kan TFTP i det amerikanske finansdepartementet også få tilgang til denne informasjonen.

CBRN-trusler

Bruk av kjemisk, biologisk, radiologisk eller kjernefysisk materiale i terrorøyemed er en reell og økende trussel. Konsekvensene av et terroranslag med slike virkemidler kan være meget alvorlige. 30. november vedtok JI-rådet rådskonklusjoner for å øke den kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære (CBRN) sikkerheten i EU. Rådet godkjente også en handlingsplan på CBRN-området. Handlingsplanen har til formål å minske trusselen og de mulige konsekvenser av CBRN-hendelser forårsaket av ulykker, naturfenomen eller med hensikt, også gjennom terrorhandlinger. Handlingsplanen inneholder en rekke tiltak for forebygging, sporing, beredskap og innsats samt overgripende aktiviteter når det gjelder høyrisiko CBRN-materiale. Handlingsplanen tar utgangspunkt i en rekke anbefalte tiltak fra CBRN task force (med norsk deltakelse) som presenterte sin rapport i januar 2009. Kommissjonen presenterte sitt forslag til handlingsplan mot CBRN-trusler 24. juni 2009. I høst har arbeidsgruppen for Civil protection arbeidet med utkast til handlingsplan og rådskonklusjoner, som ble vedtatt av JI-rådet 30. november.

Handlingsplanen legger vekt på tre områder:

- unngå uautorisert tilgang på CBRN-materiale,
- påvise CBRN-materiale,
- effektiv reaksjon og tiltak dersom et tilfelle som involverer CBRN-materiale oppstår.

De praktiske hovedelementene er:

- prioritere tiltak basert på risikoanalyser,
- sikre CBRN-materiale mot tap eller tyveri,
- bedre informasjonsflyten,

- bedre bruk av deteksjonssystemer,
- bedre utstyr for å redde liv og begrense skade.

I rådskonklusjonene oppfordrer Rådet Kommisjonen og medlemsstatene til å gjennomføre handlingsplanen for å identifisere aktiviteter for å forebygge, spore og reagere mot CBRN-trusler. Aktiviteter bør starte allerede i 2010. Rådet støtter Kommisjonens forslag om å opprette en rådgivende gruppe for CBRN med representanter fra medlemsstatene, tekniske eksperter og berørte interesser, som også kan inkludere privat sektor om det er hensiktsmessig. Kommisjonen oppfordres også til å opprette et program for sivil beredskap med CBRN-program for å øke beredskap mot CBRN-hendelser, med inkludering av ulike sider av sivil beredskap kan inngå.

Handlingsplanen og rådskonklusjonene vil ha betydning for Norge ved at en rekke av tiltakene vil dekkes av EØS-avtalen. Berørte departementer er i første rekke: Justisdepartementet ved Rednings- og beredskapsavdelingen og Politiavdelingen, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Forsvarsdepartementet og antakelig til en viss grad Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet. Underliggende etater med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i spissen vil være sentrale ved oppfølgingen på norsk side. Vi går ut fra at den overordnende samordningen på departementsplanet, vil skje i spesialutvalget for samfunnssikkerhet under Justisdepartementet.

Forebygging av katastrofer innad i EU – vedtatt rådskonklusjoner

Rådskonklusjoner for en fellesskapsramme for katastrofeforebygging innad i EU ble vedtatt av JI-rådet 1. desember. Rådskonklusjonene bygger på meldinger Kommisjonen lanserte våren 2009, én for forebygging av katastrofer innad i EU og én rettet mot forebygging av katastrofer utenfor EU. Det svenske formannskapet har gjennom workshop og arbeidet i rådets arbeidsgruppe for sivil beskyttelse (PROCIV) i høst arbeidet fram rådskonklusjoner om en fellesskapsramme for forebygging av katastrofer i EU. Rådskonklusjonene ble vedtatt 1. desember.

Rådskonklusjonene viser til at forebygging er viktig, både for å beskytte befolkning og samfunnet mot katastrofer og begrense de skader som oppstår når hendelser likevel inntreffer. Rådet understreker at forebygging bør være en integrert del av EUs krisehåndteringsstrategi.

Rådet ber Kommisjonen innen utgangen av 2010 å presentere relevante tiltak for å forebygging av katastrofer i EU. Kommisjonen skal både samordne og gjennomføre tiltakene i rådskonklusjonene. Dette inkluderer forslag til instrumenter for å gjennomgå katastrofeforebyggende tiltak, blant annet gjennom deling av erfaringer og god praksis. Kommisjonen skal arbeide for at initiativene er i samsvar med andre initiativ, særlig tilpasning til klimaendringer. Norge vil bli berørt at Kommisjonens arbeid med forebygging, blant annet gjennom samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering.

Omorganisering av samfunnssikkerhet i EU-Kommisjonen.

Som nevnt har Kommisjonspresident José Manuel Barroso for den nye Kommisjonen foreslått at enhetene for forebygging og beredskap og enheten for respons i den nye Kommisjonen skal flyttes fra DG Miljø til DG ECHO for humanitær bistand. Kommissær for ECHO Rumiana Jeleva (Bulgaria) skal på disse områdene samarbeide tett med Høyrepresentanten for utenriks- og sikkerhetspolitikk Catherine Ashton. Fram til nå har DG ECHO arbeidet med humanitær hjelp, for å gi nødhjelp og støtte til ofre for naturkatastrofer og væpnede konflikter utenfor EU. Nå vil direktoratet få navnet Internasjonalt samarbeid, humanitær hjelp og krisehåndtering, merk uten sivil beredskap i navnet. Dette kan trolig ses i sammenheng om å styrke og koordinere den EUs eksterne dimensjon og utenrikspolitikk.

Rådet på sin side har i den senere tid fokusert på forebygging og beredskap innad i Europa, nå sist med rådskonklusjoner 1. desember. Forslag til forebyggingsmelding for katastrofer utenfor EU, som også ble lansert vår 2009, er på sin side ikke brakt videre av Rådet. Det er ikke kjent om arbeidet med Seveso-direktivet følger med til DG ECHO.

Denne omorganiseringen kom helt uventet på enhetene i Kommisjonen, som i den senere tid også styrket sitt arbeid med forebygging og beredskap i samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering som Norge deltar i. Det gjenstår å se hvordan den nye organiseringen vil påvirke arbeidet med forebygging og beredskap. Det er også kjent at det tidligere har vært utfordringer i samarbeidet på felten mellom DG ECHO og DG ENV.

Omorganiseringen er også overraskende sett i lys av Forum for sivil beredskap, som Kommisjonen arrangerte 25. og 26. november. Her var hovedtemaet hvordan klimaendringer fører til flere og mer alvorlige katastrofer/hendelser i Europa. Nettopp sammenhengen mellom miljøendringer og kriser i Europa sto sentralt. Tema på forumet var også hvordan EU forbereder seg på katastrofer innad i EU. Tradisjonelt har EU-landene sett på seg selv som giverland for krisestøtte til tredjeland. På forumet var det oppmerksomhet rundt EU-landenes egen kapasitet til å ta imot hjelp og forberede befolkning og utvikle nasjonal beredskap for katastrofer i eget land. Her var det blant annet norsk innlegg fra Per-Kristian Brekke fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, om såkalt «host nation support». Norge fikk ros for god og aktiv innsats i samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering og vi ble oppfordret til å dele vårt nasjonale arbeid med EU når dette blir ferdigstilt. Eksempel på god og aktiv norsk deltakelse på dette området.

Forbrukerrettigheter - mulig vedtakelse høst 2010

Kommisjonen fremmet 8. oktober 2008 forslag til direktiv om forbrukerrettigheter. Forslaget er EØS-relevant. Så langt er forbrukervernreglene i EU gitt ved sektorregelverk som i stor grad inneholder minstestandarder – det betyr at statene i sin nasjonale lovgivning kan gi forbrukerne et sterkere vern enn det direktivene gjør. Dette medfører altså en høyere standard i noen stater, og Norge er en av statene som har vedtatt et sterkt forbrukervern. På den annen side kan ulikt og fragmentert forbrukerregelverk medføre kostnader for næringsdrivende. Oppfølgingen av direktivet gjøres på norsk side av Barne- og likestillingsdepartementet og Justisdepartementet i fellesskap. Ved EU-delegasjonen følger konkurranseråd Bekkevold og justisråd Messel EU-institusjonenes behandling av forslaget.

Direktivforslaget har blant annet til formål å totalharmonisere en rekke forbrukervernregler. Forslaget inneholder i stor grad bestemmelser av generell kontraktsrettslig og kjøpsrettslig karakter som tilligger Lovavdelingens ansvarsområde, for eksempel regler om opplysningsplikt ved avtaleinngåelsen, når levering skal anses å skje, risikoens overgang, mangler, mangelsbeføyelser, urimelige avtalevilkår, tolkning av avtalen.

Direktivet behandles nå i rådsstrukturen og i Europaparlamentet. Det har vært nedlagt mye arbeid i rådsarbeidsgruppen på direktivforslaget. Under svensk formannskap har en arbeidet med anvendelsesområdet og kapitlene III- V. Mye gjenstår i kap IV og V. Svenskene ser for seg å overlate en nytt utkast til direktiv til spanjolene, i arbeidsgruppemøte 15. desember.

Spanjolene ser for seg at en ikke får særlig svar fra Kommissjonen før Parlamentets møte med ny kommissær i begynnelsen av april. Mulig vil det da kunne bli orienteringsdebatt i mai i Rådet.

På konkurranseevnemøtet 3.desember ble forslag til forbrukerrettighetsdirektiv diskutert. På møtet var følgende hovedpunkter;

- bred enighet om vid definisjon av dørsalg og fjernsalg
- flertallet ønsket felles regler for angrerett på 14 dager
- mange fortsatt bekymret for reguleringen av levering og mangelsbeføyelser
- mange mente at visse områder skal utelates fra anvendelsesområdet i direktivet, som fast eiendom og finansielle tjenester
- fortsatt arbeid er nødvendig for anvendelsesområdet, forholdet til generell avtalerett og samsvar med annen fellesskapslovgivning.

Tidsplanen for Europaparlamentet legger opp til mulig første lesning oktober 2010.

En konsentrert versjon av EFTA-uttalelsen har vært distribuert til EU-institusjonene, både det svenske formannskapet, Kommissjonen og til komiteene som behandler direktivforslaget i EP, IMCO og JURE, andre land representasjoner, det påtroppende spanske formannskap m fl.

Det er verdt å merke seg at enheten for forbrukeravtaler er overført fra DG Sanco til DG Justis i forbindelse med den nye JLS Kommissær Vivianne Reding, skal være kommissær for justis, grunnleggende rettigheter og statsborgerskap. Utspørring av ny kommissær i januar 2010 vil bli sentralt for å få inntrykk at kommissærens strategi for blant annet forbrukerdirektivet.

Privat europeisk selskap: ikke politisk enighet i Konkurransenevnerådet 3.desember

Kommissjonens forslag til forordning ble lagt frem i juli 2008 som del av en større tiltakspakke ("Small Business Act for Europe") som skal bedre betingelsene for små og mellomstore bedrifter. Man kan merke seg at det dreier seg om en rådsforordning som før Lisboa-traktaten ikke var underlagt medbestemmelsesprosedyren i EF-traktaten artikkel 251. Det betyr at Europaparlamentet til nå ikke har hatt medbestemmelse. Det vil Europaparlamentet imidlertid få også på dette området etter Lisboa-traktaten. Dette har medført at Rådet og Kommissjonen legger stor vekt på Parlamentets oppfatning.

Det var lagt opp til politisk enighet om forslag til forordning 3. desember 2009, med det ble ikke oppnådd. Rådet viste til at videre arbeid er påkrevd. Med Lisboa-traktaten skal forslag fremsettes av Kommisjonen på ny både overfor Parlamentet og Rådet. Med ny kommissær, ny regjering i Tyskland, og ikke minst med medbestemmelse for det nye parlamentet kan det vurderes om det bør fremme de norske synspunkter på ny overfor toneangivende politiske hold i EU-institusjonene mv.

Forsinket betaling - forslag til drastiske endringer av direktivet

Kommisjonen fremmet 8. april 2009 forslag til endringer av direktivet om forsinket betaling. Forslaget er utredet internt i Kommisjonen uten bruk av arbeidsgrupper eller liknende som ville gitt mulighet for deltakelse på forberedelsesstadiet fra norsk side. Direktivet er gjennomført i norsk rett blant annet i forsinkelsesrenteloven, som ligger under Justisdepartementet. Direktivet gjelder bare for betalingstransaksjoner mellom virksomheter eller mellom virksomheter og offentlige myndigheter – direktivet gjelder altså ikke forbrukerforhold.

Endringene er en del av Small Business Act-initiativet, som forslaget til forordning om ”privat europeisk selskap” også er del av. Målet med endringene er å drive opp innbetalingstakten – forsinket betaling har sterkt negative konsekvenser som virker ekstra hardt i økonomiske krisetider. Forslagets viktigste elementer innebærer innføring av standardiserte satser for hva kreditor kan kreve (artikkel 4) og at kreditor ved forsinket betaling skal ha rett til et påslag på 5% av prisen i tillegg til morarente dersom debitor er en offentlig instans (artikkel 5).

Justisdepartementet sendte forslaget på høring 24. april med høringsfrist 5. juni.

Justisdepartementet sendte innspill fra norsk høring til Kommisjonen 14. september, hvor to forhold ble særlig påpekt. Norge vil foretrekke en frihet til å ha mer finmasket kompensasjonssystem enn de standardiserte satser direktivforslaget legger opp til.

Kommisjonens direktivforslag legger opp til at kreditor kan kreve erstatning for gjenværende kostnader, mens det etter gjeldende rett kun gis erstatning for relevante kostnader. Norge foreslo en ordlyd som beholder kravet til at kostnadene er relevante. Forslaget har vært behandlet i rådsstrukturen og i Europaparlamentet i høst, og er det fortsatt.

Rådsarbeidsgruppen vil 8. desember behandle ett nytt forslag til tekst som ble sendt medlemsstatene 2. desember. Under den pågående behandlingen kan det vurderes om ikke

norske posisjoner sendt Kommissjonen i september, konsentreres til et PM som kan distribueres både til rapportør og komiteemedlemmer i parlamentet og til medlemmer i rådsarbeidsgruppen.

Patentdomstol og fellesskapspatent

Konkurranssevnerådet vedtok under møtet 28. mai 2009 å be Europadomstolen om å vurdere om tvisteløsningsordningen vil være i samsvar med EF-traktaten. Med Lisboa-traktaten kommer ny rettslig grunnlag for etablering av Immaterialretter for hele EU-området. Dette skal skje etter ordinær lovgivningsprosedyre, med flertallsbeslutning i rådet. Derimot vil språkspørsmål fortsatt kreve enstemmighet i Rådet. Med ny kompetanse i Lisboa-traktaten har Konkurranssevnerådet 4. desember lagt opp til å vedta en felles tilnærming for et utkast til EU-patent. Språkspørsmålene utsettes til en senere anledning.

Barn og internettet: EU viderefører programmet Safer internet

Barns nettbruk- og atferd er en kjent problemstilling i Norge og i Europa ellers. Internettet og mobiltelefoni er en viktig ressurs for barn og unge, men åpner dessverre også for nett- og mobilmobbing, spillavhengighet, grooming og annen utnytting av barn. En rekke rettslige og praktiske tiltak rettes inn mot disse negative konsekvenser lokalt, nasjonalt og internasjonalt. I EU trekkes det på store deler av EUs myndighetsspekter. Strafferettslig er nå rammebeslutningen mot utnytting av barn og mot barenepornografi under revisjon. Europols Check the Web og samarbeidet i Eurojust i forbindelse med omfattende opprullinger av internasjonale pedofilnettverk, må også nevnes i denne forbindelse. Det tiltaket som mest direkte retter seg mot barns nettatferd, er programmet Safer Internet. Norge deltar som EFTA/EØS-stat i dette programmet, som ligger under DG INFSO. Programmet har gått siden 1999, og er videreført to ganger, senest våren 2009. Det samlede budsjettet for inneværende periode (2009 til 2013) er på 55 millioner euro (om lag 495 millioner kroner). Programmet anses som meget vellykket.

Programmet retter seg mot å høyne bevisstheten om potensielle risiki ved barns internettbruk mv. Man arbeider med tiltak mot ulovlig innhold, men man retter seg i økende grad mot grooming og nettmobbing. Det gis blant annet økonomisk støtte til etablering av nasjonale kompetansesentre, i Norge skjer dette gjennom NONOsafe-prosjektet som bygger på blant annet SAFT-prosjektet under Medietilsynet.

Veikart for prosessuelle rettigheter til mistenkte og siktede i straffesaker

Gjennom omfattende lovgivning for gjensidig anerkjennelse har EU de siste årene vedtatt over 700 sider med lovgivning for å sikre gjensidig anerkjennelse av ulike instrumenter medlemsstatene imellom. Den mest vellykkede er den europeiske arrestordre fra 2003, men det gjelder også en rekke andre instrumenter, for eksempel om bøtestraff, arrest av midler, bevisordre og gjensidig anerkjennelse av fengselstraff (soningsoverføring).

Ved gjennomføringen av prinsippet om gjensidig anerkjennelse opplever en rekke medlemstater at det i nasjonale domstoler ved behandling av andre lands avgjørelser betviler rettsikkerheten og sliter med full gjensidig anerkjennelse av andre lands avgjørelser. For å styrke den gjensidige tillit til andre medlemslands rettsavgjørelser har en sett at det er behov for å skape visse minimumsstandarder for mistenkte og siktede i straffesaker.

Rådet besluttet på JI-møtet 23. oktober en framdriftsplan for Kommisjonens arbeid med å styrke mistenkte og siktedes rettigheter i straffesaker. Veikartet inneholder en liste på 6 tiltak:

- Retten til oversettelse og tolking
- Retten til informasjon om rettigheter og om anklagen
- Retten til juridisk bistand
- Retten til å kommunisere med familie
- Særlig beskyttelse av svake og utsatte grupper
- En grønnbok om varetektsfengsling

Tiltakene inngår i Stockholm-programmet. Kommisjonen har allerede utarbeidet forslag til rette tiloversettelse og tolking. Denne er ikke ferdig behandlet i rådsstrukturen, og dette skal nå, etter ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten, fremsettes på ny også til Europaparlamentet for behandling. Neste halvår vil Kommisjonen arbeide med tiltakene om informasjon til siktede som siktede skal forelegges før første politiavhør. En ser her for seg informasjonsskjemaer på en rekke språk, ca 50-60 språk, noe som kan være av interesse for Norge å få informasjon om. Videre vil Kommisjonen arbeide med retten til juridisk bistand.

Grønnbok om bevis

Kommisjonen kom 9. november med en grønnbok, som legger opp til diskusjon om hvordan EU-landene kan samarbeide bedre om fremskaffelse av bevis i straffesaker. Kommisjonen vurderer å erstatte de nåværende fragmentariske regler om fremskaffelse av bevis i straffesaker med ett enkelt instrument som bygger på prinsippet om gjensidig anerkjennelse og omfatter alle typer bevis. Instrumentet skal innføre felles standarder som sikrer at bevismaterialet kan fremlegges i domstolenes saksbehandling.

Høringsfrist er **22. januar 2010**. Dette arbeidet vil ikke direkte berøre avtaler Norge har med EU på dette området. Det siste instrumentet EU har vedtatt på dette området, den europeiske bevisordren er ikke ansett Schengen-relevant, og ett nytt instrument vil heller ikke være det. Norges samarbeid på området er Schengen-avtalens kapittel 2 og Norges parallellavtaler til EUs konvensjonene om gjensidig hjelp i straffesaker fra 2000 og 2001.

Visumpolitikk og teknologiske løsninger

Visumfrihet for Vest-Balkan har fått mye oppmerksomhet i media. En kartlegging av situasjonen ble gjennomført i vår, og Kommisjonen presenterte i juli forslag til visumfrihet for Serbia, Montenegro og Makedonia som følge av oppfyllelse av veikartet som ble etablert i forbindelse med visumdialogen i 2008. Visumfrihet for de gjeldende land trer i kraft 19. desember 2009. Visumdialogen med Albania og Bosnia-Hercegovina fortsetter, og det er betydelig politisk press for å oppheve visumplikten for disse landene innen kort tid. Det er også sannsynlig at man vil starte opp en visumdialog med Kosovo i nærmeste fremtid. EU har videre inngått avtale med Brasil i oktober om visumfrihet. Avtalen trer i kraft i 2010, etter ratifisering i Brasil. Norge er som Schengen-medlem bundet av EUs visumpolitikk, og må fremforhandle tilsvarende avtale med Brasil. Problematikken rundt visumresiprositet ble igjen brakt opp gjennom at Canada gjeninnførte visumplikt for tsjekkiske borgere i høst. Det er foreløpig ikke tatt konkrete skritt for å håndtere denne situasjonen, men ytterste konsekvens (som foreløpig ikke er realistisk) kan være en gjeninnføring av visumplikt for kanadiske borgere til EU. Dette vil i så fall også gjelde Norge.

På regelverkssiden har hovedfokus vært på å utarbeide ny visumhåndbok for den praktiske anvendelsen av visumkodeksen (arbeidet foregår i Visa Committee som er en komitologikomiteé under Kommisjonen). I visumarbeidsgruppen har man også diskutert Kommisjonens forslag til forordning som gjelder endringer i reisefrihet og SIS-meldinger ved langtidsvisum (såkalte C og D visum). Medlemslandene har i dag en varierende praktisering

av regelverket, og også endringer gjort i forbindelse med visumkodeksen har gjort denne gjennomgangen nødvendig.

Når det gjelder utviklingen av VIS (som er en database for digital registrering av biometriske kjennetegn (foto og fingeravtrykk), ble det høsten 2008 opprettet en "Friends of VIS"-gruppe, med representanter fra medlemslandene. Gruppen har ansvar for å koordinere fremdrift og utvikling av VIS frem mot oppstarten. Det ble i løpet av sommeren klart at det var betydelige utfordringer med utviklingen av det sentrale systemet, samt betydelige forsinkelser hos ett medlemsland. Dette har foreløpig medført en forsinkelse som innebærer oppstart i desember 2010. Tidsplanen er imidlertid avhengig av at alt går som planlagt fra nå av.

I Stockholm-programmet legges det opp til en intensivering av det konsulære samarbeidet, særlig frivillig etablering av felles visumsøkersentre. I tillegg vektlegges fortsatt arbeid med visumfasiliteringsavtaler, selv om det over noe tid har vært understreket at det er behov for nøye overveielser i forhold til nye avtaler, særlig der dette gjøres i sammenheng med tilbaketakelsesavtaler med land man har vesentlige utfordringer med. Kommisjonen inviteres også til å studere mulighetene for etablering av en felles europeisk mekanisme for utstedelse av korttidsvisum. Satsingen på informasjonssystemene, SIS II, VIS, entry-exit (og på sikt forhåndsautorisasjonsprogram) videreføres.

Ulovlig innvandring og retur

Ulovlig innvandring over Middelhavet er fortsatt et av de mest synlige og drivende elementer i politikktutviklingen på migrasjonsfeltet. Temaet har også dominert dagsorden i høst. Tall fra grensekontrollbyrået Frontex viser imidlertid at det i første halvdel av 2009 var en generell nedgang i antall tilfeller av ulovlig grensepassering. Totalt ble 51.600 ulovlige grensekryssinger registrert, noe som er 17 prosent lavere enn den samme perioden året før. I en risikoanalyse fra Frontex konkluderes det med at omfanget av ulovlig innvandring i de aller fleste tilfeller er knyttet til muligheter for arbeid og inntekt, uavhengig av faktorer i hjemlandet som får mennesker til å migrere. Den andre viktigste årsaken til svingninger i ulovlig innvandring er sannsynligheten for å kunne krysse grensen til et land ulovlig, uten å bli returnert til hjemlandet. Dette illustrerer igjen viktigheten av et fungerende samarbeid om returer, både mellom medlemslandene og med opprinnelses- og transitland. Diskusjonene om en utvidelse av Frontex' mandat er allerede i gang (jf. også omtalen av grensepakken pkt. 9), og en styrking av Frontex' rolle i returarbeidet står blant annet sentralt her.

Kommisjonen la 9. juli frem forslag om endringer i forordningen om ILO-nettverk (nettverk av utlendingsattachéer/politisambandsmenn). Formålet med endringen er å sikre bedre informasjonsflyt lokalt mellom utsendte fra ulike medlemsland, samt bedre koordineringen og deltakelsen fra Frontex. Forordningen diskuteres i FRONT-arbeidsgruppen.

For å kunne returnere personer med ulovlig opphold, er det en fordel å ha avtaler med sentrale opprinnelses- og transitland om tilbaketakelse. EUs arbeid med å inngå tilbaketakelsesavtaler er en integrert del av EUs samarbeid med tredjeland på migrasjonsområdet, og slike avtaler inngår ofte i en helhet sammen med avtaler om visumfasilitering. EU har i høst signert en slik avtale med Pakistan. Samtalene med Tyrkia og Libya har også vært intensivert. Det er en klausul i EUs inngåtte avtaler, hvor det gjeldende landet oppfordres til å inngå liknende avtaler med de Schengen-assosierte landene.

I det nye femårsprogrammet vektlegges betydningen av å legge til rette for frivillig retur. Videre oppfordres medlemslandene til reelt sett å anerkjenne returvedtak i andre medlemsland, slik at informasjon blir lagt inn i SIS og annen informasjon utveksles. Videre skal arbeidet med informasjonsinnhenting langs migrasjonsrutene intensiveres. Effekten av tilbaketakelsesavtalene skal også evalueres. Det rettes særlig oppmerksomhet mot et tettere samarbeid mellom Frontex og det kommende støttekontoret for asyl (EASO). Dette blant annet som et svar på kritikk fra sentrale NGOer på Frontex' håndtering av asylsøkere.

Helhetlig tilnærming til migrasjon: samarbeid med opprinnelses- og transitland

Samarbeid med opprinnelses- og transitland om migrasjon og utvikling fortsetter å være et viktig tema på EUs dagsorden, men konkrete resultater er det lengre mellom. Selv om finanskrisen har satt sitt preg på migrasjonsagendaen, har man vært opptatt av å beholde det langsiktige fokuset på disse utfordringene. Dette er prosesser som tar lang tid, og hvor umiddelbare resultater ikke alltid er synlige.

Den helhetlige tilnærmingen til migrasjon har fått betydelig plass i det nye femårsprogrammet, og samarbeid med land i Afrika og Øst- og Sørøst-Europa skal prioriteres fremover. Det legges vekt på økt koordinering og styring, og sammenheng mellom migrasjonspolitikken og andre politikkområder. Et eget kapittel i Stockholm-programmet er viet migrasjon og utvikling. Det understrekes at tiltak for å bedre mobilitet og migrasjon må

gjøres i tett sammenheng med utvikling av muligheter for anstendig og produktivt arbeid og minimering av risiko for hjerneflukt. Kommisjonen skal presentere forslag innen 2012 om forenkling av pengeoverføringer, styrking av utviklingseffekten av pengeoverføringer, forslag om hvordan diaspora-grupper bedre kan involveres i EUs utviklingsaktiviteter og muligheter for å videreutvikle sirkulær migrasjon innenfor ulike programmer. Som et ledd i ”policy coherence”, skal EUs aktiviteter på dette området også knyttes tettere opp mot oppfyllelsen av FNs tusenårs mål. Sammenhengen mellom klimaendringer, migrasjon og utvikling skal analyseres, inkludert mulige effekter på innvandring til EU. (For spesielt interesserte kan nevnes at Flyktninghjelpen har kommet med en omfattende studie av klima og flyktninger som også vil kunne være av interesse internasjonalt.)

Asylpolitikken: liten fremdrift på regelverkssiden, men viktig enighet om opprettelsen av støttekontoret for asyl (EASO)

Videreutviklingen av det felles europeiske asylsystemet (CEAS) har fortsatt å være et av de viktigste temaene på dagsorden høsten 2009. Formålet med endringsforslagene er å få til en ytterligere harmonisering av regelverket, en mer ensartet gjennomføring og en høyere standard på det europeiske asylsystemet. Dette er ment å redusere de sekundære migrasjonsstrømmene, og gi lik tilgang på beskyttelse i hele Europa.

Det har vært liten fremdrift i forhandlingene i Rådet i høst. Formannskapet har blant annet karakterisert forhandlingene om endringer i mottaksdirektivet som fastlåste. Det er særlig spørsmål om forvaring og tilgang til arbeidsmarkedet som har vært omstridte. Forhandlingene om Dublin-forordningen har også vært vanskelige, og det er spørsmål vedrørende omfanget av familiebegrepet, midlertidig suspensjon av tilbakesendelse, forvaring og klage/ankemuligheter som har vært problematiske. Når det gjelder endringene i Eurodac var man nær enighet om disse, men med parallelle forhandlinger om politimyndighetenes (law enforcement) tilgang til Eurodac, var det behov for ytterligere endringer i Eurodac-rettsakten. Med Lisboa-traktatens ikrafttredelse, og bortfall av søylestrukturen, er det foreløpig usikkert hvordan man vil håndtere forslaget rent formelt. Norge er omfattet av endringene i Dublin- og Eurodac-forordningene. Det andre møtet i den blandede komité for de assosierte landene ble avholdt i november.

Selv om det har vært vanskelig å få til fremdrift i forhandlingene om rettsaktene i CEAS, har man lyktes i å komme til enighet om et viktig verktøy i arbeidet med å utvikle det felles

asylsystemet. Det ble oppnådd politisk enighet mellom Rådet og Europaparlamentet om opprettelsen av det europeiske støttekontoret for asyl (EASO), og det er bestemt at byrået skal lokaliseres på Malta. I nyeste versjon av forslaget åpnes det for deltakelse fra de assosierte land, med status som observatører. I tillegg omtales også bidrag fra de assosierte land under finansieringen av kontoret.

Forslag til endringer i prosedyredirektivet og status/kvalifikasjonsdirektivet

Kommisjonen har i høst lagt frem ytterligere to endringsforlag til det felles europeiske asylsystemet CEAS; endringer i prosedyredirektivet og status/kvalifikasjonsdirektivet. Kommisjonen har dermed oppfylt sin del av "forpliktelsene" i Haag-programmet og migrasjonspakten. Kommisjonen ønsker gjennom forslagene å tydeliggjøre EUs rolle som humanitær aktør og forsvarer av grunnleggende rettigheter. Forslaget inneholder ambisiøse og kontroversielle elementer som i likhet med de andre forslagene vil medføre vanskelige forhandlinger med medlemslandene.

Endringene i statusdirektivet medfører en forening av flyktningstatus og subsidiær beskyttelse i én kategori for "internasjonal beskyttelse", og klargjør bestemmelser vedrørende aktører for beskyttelse, internfluktalternativet, kjønn ift sosial gruppe og rettigheter ved beskyttelsesstatus. I prosedyredirektivet foreslås tydeligere bestemmelser vedrørende plikter for grensekontrollører og politiet overfor potensielle asylsøkere. Videre introduseres tidsfrist for myndighetenes registrering av asylsøknaden på 72 timer og 6 måneders frist for avgjørelse i første instans. Det innføres også ytterligere prosedyregarantier og bestemmelser om retts hjelp, klargjøring av begrepet trygt tredjeland, og automatisk utsatt iverksettelse av klage.

Flere medlemsland har vært kritiske til å gå videre med harmoniseringen på asylområdet, når man allerede har store problemer med å gjennomføre det eksisterende regelverket, og når forhandlingene om de to første direktivene i asylopakken er fastlåste. Enkelte medlemsland har også en lang vei å gå før man er i nærheten av å tilby de standarder som forventes innad i EU, og det er derfor vanskelig å se for seg at disse forslagene vil endre standarden i Europa på kort sikt. Kommisjonen sender likevel et viktig signal ved å fremme forslagene nå, og peke på at en heving av standarden er eneste veien å gå for å løse de samarbeidsutfordringene fellesskapet står overfor på asyl og ulovlig innvandring. Forslagene må også sees som en del av kommissær Barrots ønske om å sette et humanitært spor etter seg på justis- og

innenriksområdet før han går av ved ny Kommisjon. Europaparlamentet har tidligere lagt seg på omtrent samme linje som Kommisjonen, og man skal derfor ikke undervurdere parlamentets rolle i å få på plass direktiver med mer ambisiøse standarder enn det medlemslandene i utgangspunktet kunne tenkes å enes om (for en nærmere gjennomgang se også egen rapport om forslagene). Parlamentet har tidligere også varslet at de ønsker å behandle alle asylrettsaktene i en samlet ”pakke”, men en endelig avklaring er ikke gitt mht dette.

Norge er ikke omfattet av EUs asylpolitikk, og direktivene har derfor ikke direkte betydning for Norge. Direktivene vil imidlertid ha stor praktisk betydning for Norge. En økt harmonisering av EUs asylpolitikk, vil kunne medføre behov for tilpasninger av norsk regelverk for å ta høyde for de konsekvenser det eventuelt vil ha for tilstrømning til Norge. En høyere standard og ytterligere harmonisering av asylsystemene i EU vil kunne lette Dublin-returer og på lang sikt redusere sekundære strømmer i Europa.

Foreløpig ingen obligatorisk ansvarsdeling på asyl- og flyktningområdet

Nært knyttet til debatten om utviklingen av det felles europeiske asylsystemet CEAS er også utfordringen med det store migrasjonspresset på EUs sørlige yttergrenser. Toppmøtet 18.-19. juni konkluderte med en aksept for prinsippet om frivillig ansvarsdeling, som følge av press mot enkelte medlemsland. Som oppfølging av dette, utarbeidet Kommisjonen et prøveprosjekt for intern gjenbosetting av personer som har fått innvilget flyktningstatus fra Malta. Det har imidlertid ikke vært særlig entusiasme for dette blant flertallet av medlemslandene, og få har meldt sin interesse for å delta. Prinsippet om frivillig omfordeling gjentas også i Stockholm-programmet, og det legges vekt på at en slik mekanisme for ansvarsdeling ikke må føre til misbruk av asylsystemet eller undergrave utviklingen av det europeiske asylsystemet. Fokus rettes mot å videreutvikle systemer for kapasitetsbygging for land med slike utfordringer. ”Nord-Europa” har dermed tilsynelatende kommet godt ut av disse diskusjonene. Det er imidlertid verdt å merke seg at Europaparlamentet har vært veldig tydelig på at en obligatorisk ansvarsdelingsmekanisme bør på plass, senest i sin resolusjon over Stockholm-programmet i november.

Mot enighet om felles innsats overfor overføringsflyktninger

Sverige har lagt ned innsats for å få vedtatt et felles europeisk gjenbosettingsprogram. De første konkrete skritt i denne retning var samarbeidet som ble innledet i fjor høst vedrørende

situasjonen for irakiske flyktninger i Jordan og Syria. Dette skapte grunnlaget for å gå videre med utviklingen av et felles europeisk frivillig gjenbosettingsprogram. Kommisjonens forslag ble lagt frem i september. Gjenbosetting har lenge vært et sentralt element i EUs eksterne dimensjon av asylpolitikken, men det har manglet på medlemslandenes innsatsvilje når det gjelder volum og samordning av prioriteringer og praktiske sider ved gjenbosetting. Deltakelse i det foreslåtte programmet vil fremdeles være frivillig, men det legges opp til støtte fra Flyktningfondet på 4000 euro pr. person i tillegg til den årlige støtten som fordeles ut fra gjenbosettingskvoten fra de tre foregående år. 10 medlemsland deltar i dag årlig med gjenbosetting (Sverige, Danmark, Finland, Nederland, Storbritannia, Irland, Portugal, Frankrike, Romania og Tsjekkia). Enkelte andre medlemsland har deltatt på ad-hoc basis.

Den politiske oppmerksomheten rundt situasjonen til irakiske flyktninger i Syria og Jordan i 2008 og 2009, var med på å gi nytt liv til diskusjonen om felles gjenbosetting i EU. EU-landene ble i fjor høst enige om å gjenbosette opp mot 10 000 av disse flyktningene. I følge tall fra UNHCR ble omlag 65 600 personer gjenbosatt i 2008. Av disse ble 6,7 % bosatt i EU-land, mens resten ble fordelt til andre industrialiserte land. EU-landene mottar imidlertid en større andel av de som ankommer spontant og søker om asyl.

Det foreslåtte programmet skal blant annet bidra til å vise større solidaritet med tredjeland som mottar flyktninger fra naboland/region, og en mer strategisk bruk av gjenbosetting på EU-nivå for å styrke EUs internasjonale omdømme som humanitær aktør. Tettere samarbeid mellom medlemslandene og mer effektiv samordning av gjenbosettingsaktiviteter, vil også bidra til å redusere kostnadene for medlemslandene. Programmet består primært i en mekanisme for å definere årlige prioriteringer og bruk av finansielle insentiver. Den eksisterende ad-hoc Resettlement Expert Group vil fortsette arbeidet på permanent basis, og vil inkludere alle medlemsland (både de som har gjenbosettingsaktiviteter og de som ikke har det). I tillegg vil andre aktører inviteres, UNHCR, IOM, ECRE og andre NGOer med særlig ekspertise på gjenbosettingsfeltet. Det europeiske støttekontoret for asyl (EASO) tillegges en sentral rolle i arbeidet, og vil få ansvar for det praktiske samarbeidet i forbindelse med uttak av overføringsflyktninger. Det er nevnt i forslaget at EASO kan inngå teknisk samarbeid med tredjeland, både ikke-medlemmer som er aktive i gjenbosettingsarbeidet og første asylland, samt relevante internasjonale organisasjoner.

Mens det ellers er en opphetet debatt og betydelig splittelse mellom EU-landene når det gjelder harmonisering av asylpolitikken internt i EU, er gjenbosettingsprogrammet noe det foreløpig har vært enkelt å enes om. Forslaget har umiddelbart mest symbolverdi, og det gjenstår å se hvor mange nye medlemsland som faktisk vil engasjere seg i gjenbosettingsarbeidet. På lengre sikt er det imidlertid mulig at programmet vil få større betydning. Utfordringene med ulovlig innvandring til Europa har de senere årene ført til et økt fokus på å avhjelpe situasjonen på et tidligere tidspunkt. Gjenbosetting anses som en "varig løsning" for enkelte grupper av flyktninger, og inngår som et viktig element i EUs eksterne dimensjon av asylpolitikken. I tråd med det nye femårsprogrammet og migrasjonspakten fra 2008 er dette noe som vil videreutvikles de kommende årene.

Norge har lenge vært en betydelig europeisk aktør i gjenbosettingsarbeidet med en årlig kvote på 1200 de siste årene. Generelt er det positivt at flere land engasjerer seg i gjenbosettingsarbeidet, og at den innsatsen Norge gjør i mange tilfeller kan forsterkes ved at flere land deltar. Det må vurderes nærmere hvilken betydning det vil ha for Norge dersom EU-landene i større grad samordner politikken, men også de praktiske sidene ved gjenbosettingsarbeidet, slik som uttaksreiser, forberedelser m.v. Det antas at Norge kan ha kompetanse å tilføre til nye land som ikke tidligere har erfaring med overføringsflyktninger. Det bør derfor undersøkes hvorvidt det er interessant for Norge å engasjere seg i dette arbeidet i en europeisk kontekst, og om EU-landene ønsker at vi skal dele slik kompetanse. I den forbindelse er det verdt å merke seg at det åpnes for samarbeid med andre land/organisasjoner både i ekspertgruppen og i støttekontoret for asyl (EASO).

Økt ankomst av enslige mindreårige asylsøkere

Et annet viktig tema har vært den kraftige økningen i ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere. Temaet har vært diskutert i flere EU-fora, og det er skissert fire hovedområder for samarbeid fremover: bedre tilgang på sammenliknbare data, felles tilnærming til alderstesting, tettere samarbeid med opprinnelses- og transitland for å hjelpe til med oppsporing av familie, retur og reintegrering og økt fokus på forebygging av trafficking, i samarbeid med Europol og grensekontrollbyrået Frontex. Spania vil prioritere dette arbeidet under sitt formannskap, og Kommisjonen har varslet en handlingsplan. Norge har arbeidet aktivt med å få til et samarbeid med andre europeiske land om retur og informasjonsutveksling.

Utvidet beskyttelsesbegrep og styrking av den eksterne dimensjonen

I det nye femårsprogrammet er ambisjonen på asylområdet innen 2012 å danne et reelt europeisk asylsystem, "et felles område for beskyttelse og solidaritet", med en ensartet prosedyre og lik beskyttelsesstatus. Hovedmålet er at en asylsøker skal få samme behandling, uansett hvilket medlemsland som behandler asylsøknaden. Den felles asylpolitikken skal være basert på internasjonale konvensjoner, og en formel tilslutning til Genève-konvensjonen fra unionen skal vurderes. Praktisk samarbeid står sentralt gjennom etableringen av støttekontoret for asyl (EASO), hvor man vil gjennomføre felles opplæringstiltak og kapasitetsbygging, føre kontroll med implementeringen av regelverket, og samle informasjon om opprinnelsesland. Dublin-systemet fortsetter å være en av de viktigste byggesteiner i CEAS. Det skal videre utredes hvorvidt Eurodac's formål kan utvides, og benyttes som et støtteverktøy for hele CEAS. Arbeidet mot gjensidig anerkjennelse av positive beskyttelsesvedtak og muligheten for på sikt å etablere felles asylsaksbehandling i EU skal også utredes.

Når det gjelder den eksterne dimensjonen av beskyttelse, vektlegges større solidaritet med tredjeland som er utsatt for store flyktningstrømmer. Det foreslås å vurdere bredere solidaritet gjennom videreutvikling av regionale beskyttelsesprogrammer, kapasitetsbygging i samarbeid med UNHCR og en større innsats blant EUs medlemsland for gjenbosetting av flyktninger.

Liten utvikling i arbeidsinnvandringspolitikken

Finanskrisens har satt sitt preg på arbeidsinnvandringsagendaen, og innvandring er også et politikkområde hvor nasjonal suverenitet tradisjonelt står sterkt. De varslede direktivforslagene fra Kommissjonen har ikke vært fremlagt, og man har heller ikke lyktes med å komme til enighet om det såkalte rammedirektivet (se mer om dette i halvårsrapport våren 2009). Fremdriften på dette området har generelt avvartet diskusjonene over det nye femårsprogrammet, som fastsetter ambisjonsnivået for samarbeidet fremover, og ikrafttreddelsen av Lisboa-traktaten, som gir en noe utvidet hjemmel for EU til å samarbeide om lovlig innvandring.

Sverige har imidlertid forsøkt å opprettholde fokus på arbeidsinnvandring, blant annet gjennom sin konferanse om arbeidsmigrasjon i oktober. De viktigste temaene på denne konferansen var godkjenning av kvalifikasjoner og overføring av sosiale rettigheter, som viktige elementer for å få arbeidsmigrasjon til å fungere bedre. I tillegg forsøker man å komme nærmere anvendbare og praktiske begreper og ordninger for sirkulær migrasjon. Med

Sveriges fokus på denne tematikken er det imidlertid ikke umulig at lovlig innvandring kan få et fornyet fokus med den nye svenske kommissær Malmström.

I forslaget til Stockholm-program vektlegges et videre samarbeid om informasjonsutveksling og behovsanalyser for arbeidsmarkedet, samt forbedring av anerkjennelse av kvalifikasjoner og ”labour matching”. I tillegg vil man se på behovet for å konsolidere og samle det europeiske innvandringsregelverket. Videre foreslås en gjennomgang av familiegjenforeningsdirektivet.

Felles indikatorer på integreringsområdet

EUs rammeverk på integreringsområdet er under utvikling, og får en stadig sterkere rolle i europeisk migrasjonspolitikk. Ministerkonferansen i Vichy høsten 2008, la grunnlaget for prioriteringene i årene fremover, og det legges nå en klar plan for fremdriften med ekspertkonferanse i Malmö i desember under det svenske formannskapet og ministerkonferanse under det spanske formannskapet i april 2010. Lisboa-traktaten gir hjemmel for EU til å samarbeide om integrering, men fortsatt etter de linjer/begrensninger som allerede er lagt. En viktig målsetting er ”mainstreaming” og bedre koordinering med relaterte politikkfelt, med særlig vekt på arbeid, utdanning og sosial inkludering.

Integreringsfeltet har også viktige forbindelser til EUs arbeid med den ”sosiale agenda”. I Stockholm-programmet inviteres Kommisjonen til å støtte medlemslandene i utviklingen av integreringspolitikken gjennom blant annet utviklingen av indikatorer, mekanismer for å sikre sammenheng i politikken, og identifisere gode eksempler og erfaringer. Det er interessant også å merke seg at det i kapitlet om bekjempelse av terrorisme, rettes spesiell oppmerksomhet mot integrerings- og anti-diskrimineringsarbeidet som et nytt område (”new areas of work”) for å motvirke radikalisering.

Brussel, 4. desember 2009

Adamsen, Lexau og Messel

EU-delegasjonen