

FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 28. august 2015

Norges deltagelse i EU's retspolitik

Selvom Norge ikke er medlem af EU, deltager Norge i de centrale dele af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Det har været nemt for Norge at få samarbejdsaftaler om politisamarbejde og udlændingepolitik, men sværere på andre områder som f.eks. civilret. Norges indflydelse på de EU-regler, Norge er omfattet af, er størst på grænsesamarbejdet Schengen og mere begrænset på andre områder. Begrænset er blandt andet Norges indflydelse på, hvilke samarbejdsaftaler landet kan få med EU, og hvornår disse kan træde i kraft.

Indledning

EU samarbejder med en række lande uden for EU om retlige og indre anliggender, blandt andre Norge. Denne note ser på den norske model, herunder særlig Norges samarbejde med Europol samt Norges muligheder for at påvirke samarbejdet.

Norge er ikke medlem af EU, men har en lang række mellemstatslige samarbejdsaftaler med EU, som gør, at Norge kan deltage i dele af EU-samarbejdet. De to vigtigste er:

- 1) Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsaftale (EØS), der betyder, at Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein deltager i EU's indre marked;
- 2) Aftalen om norsk deltagelse i EU's grænsesamarbejde – Schengen.

Det er begge rammeaftaler med hovedprincipper, der betyder, at samarbejdet er dynamisk, således at Norge også deltager, når EU ændrer eller udbygger regler på det indre marked og inden for Schengen.

Norges aftaler om deltagelse i EU's rets- og udlændingepolitik

Norge har indgået en række aftaler med EU om deltagelse i det europæiske samarbejde om asyl, migration, civilret, strafferet og politisamarbejde:¹

- Rammeaftale om norsk deltagelse i EU's grænsesamarbejde Schengen (1998 – trådte i kraft 2001), herunder også FRONTEX
- Aftale om deltagelse i Det Europæiske Center for Narkoovervågning (2000)
- Samarbejdsaftale med Europol (2001)
- Aftale om tilknytning til Dublinsamarbejdet om ansvaret for asylansøgere samt Eurodac fingeraftryksdatabase, der knytter sig til Dublinsamarbejdet (2001 og 2003)
- Aftale om gensidig hjælp i straffesager (2003 – trådte i kraft i 2013)
- Samarbejdsaftale med Eurojust - samarbejde mellem nationale, offentlige anklagere (2005)
- Aftale om tilknytning til den europæiske arrestordre (2006 - endnu ikke trådt i kraft)
- Aftale om tilknytning af den norske Politihøgskolen til CEPOL – EU's samarbejde mellem politiakademier i Europa (2006, justeret i 2010)
- Aftale om tilknytning til EU's regler om domsmyndighed og fuldbyrdelse af domme i civile og kommercielle sager – Luganokonventionen (2007)
- Aftale om tilknytning til Prüm-samarbejde om udveksling af oplysninger om fingeraftryk, dna og køretøjer gennem søgninger i andre EU-landes databaser (2009 - endnu ikke trådt i kraft)
- Aftale om tilknytning til det europæiske migrationsnetværk (2010)
- Aftale om tilknytning til EASO - EU's asylstøttekontor (2013)

Mange af disse aftaler er mellemstatslige aftaler mellem EU og Norge (dog ikke Europaftalen, se nedenfor). Det betyder, at aftalerne er forhandlet på plads mellem EU og Norge, hvorefter medlemsstaterne skulle ratificere aftalerne.² Det var en tung procedure, hvor forhandling og ratifikation tager lang tid. Aftalen om arrestorden fra 2006 er f.eks. endnu ikke trådt i kraft pga. manglende ratifikation.

På det civilretlige område er Norge kun knyttet til EU's regler om domsmyndighed og fuldbyrdelse af domme i civile og kommercielle sager. Norge har ønsket at knyt-

¹ Se bl.a. Norges repræsentation i Bruxelles: <http://www.eu-norway.org/Policyareas/Justice-and-home-affairs/#.VZUhkmnU9Co>

² Aftaler indgået efter Lissabontraktaten trådte i kraft i 2009 skal blot ratificeres af Europa-Parlamentet.

te sig til andre dele af EU's civile samarbejde, men det er hidtil ikke lykket. Der pågår siden marts 2013 forhandlinger mellem EU på den ene side og Danmark, Norge, Island og Schweiz på den anden side om deltagelse i bevisoptagelsesforordningen på det civile og handelsretlige område.³

Norges samarbejde med Europol

Norges samarbejdsaftale med Europol er fra 2001.⁴ Det er ikke en mellemstatslig aftale med EU, men alene en samarbejdsaftale mellem Europol og Norge.⁵ Aftalen krævede derfor ikke ratificering i medlemslandene og kunne sættes hurtigt i værk.

Med Lissabontraktaten er det ikke længere muligt for Europol selvstændigt at indgå internationale samarbejdsaftaler med tredjelande. Ifølge forslaget til en ny Europolforordning er der tre muligheder for samarbejde, der indebærer udveksling af personoplysninger:

1. En international, mellemstatslig aftale (der skal ratificeres i Europa-Parlamentet) mellem EU og det pågældende tredjeland.
2. Europol samarbejder med tredjelandets myndigheder om udveksling af personoplysninger på baggrund af en afgørelse fra Kommissionen om tilstrækkelig databeskyttelse i tredjelandet.
3. De allerede eksisterende samarbejdsaftaler kan videreføres uændret.⁶

Norge kan altså beholde sin aftale med Europol. Men Danmark vil ikke kunne få en samarbejdsaftale med Europol, som den Norge fik. Det står ikke klart, hvordan et samarbejde mellem Europol og myndigheder i et tredjeland på baggrund af en afgørelse fra Kommissionen (løsning 2) vil se ud i praksis.

Hvordan foregår Norges samarbejde med Europol i praksis?

Norges samarbejdsaftale giver ikke Norge adgang til Europols styrende organer, hvor det besluttes, hvilke kriminalitetsformer Europol skal prioritere.

³ Samarbejde om retlige og indre anliggender. En analyse af EU-lovgivning omfattet af retsforbeholdet. Regeringen marts 2015, side 36.

⁴ Agreement between the Kingdom of Norway and the European Police Office:
<https://www.europol.europa.eu/content/agreement-between-kingdom-norway-and-european-police-office>

⁵ Europol har tilsvarende aftaler med: Albanien, Australien, Canada, Columbia, Makedonien, Island, Schweiz, Serbien, Liechtenstein, Monaco, USA samt Eurojust og Interpol.

⁶ KOM(2013)173, artikel 31. Se også svar fra Justitsminister Mette Frederiksen, 28. november 2014. Europaudvalget 2014-15. EUU Alm. del svar på spsm. 12, og svar fra Justitsminister Karen Hækkerup til Folketingets Retsudvalg 11. juni 2014 .

Norge har i kraft af sin aftale mulighed for at tilknytte en eller flere forbindelsesofficerer til Europols hovedkvarter i Haag – ligesom Danmark, de øvrige EU-lande plus andre tredjelande som f.eks. Australien, Columbia, Albanien og USA. I dag har Norge tre forbindelsesofficerer i Europol – en fra toldvæsnet og to fra det norske politi. Desuden har Norge en forbindelsesofficer i Eurojust. Europol har også mulighed for at sende en forbindelsesofficer den anden vej – til Norges politimyndigheder. Den mulighed gør Europol dog ikke brug af.

Norge har det, der kaldes en operativ aftale. Den giver mulighed for at udveksle information om både generelle efterretninger, analyser af kriminalitetsmønstre og trusselsvurderinger - og også personoplysninger. Oplysninger udveksles gennem databaser. Blandt andet udarbejder Europol på baggrund af information fra medlemslandene såkaldte Analysis Work Files med baggrundsinformation til brug for opklaring af sager. Disse rapporter (som norsk politi anser for meget brugbare) modtager de norske forbindelsesofficerer, når det er relevant for opklaring af norske sager - på samme vilkår som de danske og andre forbindelsesofficerer modtager rapporter, der er relevante for dem.

Europols informationssystem med oplysninger om personer, biler, telefonnumre mm. hedder EIS. Til forskel fra forbindelsesofficerer fra EU-landene, har de norske forbindelsesofficerer ikke direkte adgang til EIS, men skal gå gennem Europols Operationelle Center, når de skal søge eller lagre information.⁷ Det tager normalt et par dage. I hastesager kan norsk politi dog få oplysningerne i løbet af minutter.⁸

Eksempel

I 2013 indgik norsk politi i et fælles efterforskningshold med kolleger fra Østrig, Belgien, Holland, Finland og Storbritannien, der i samarbejde med Europol og Eurojust havde til formål at bekæmpe et netværk af cyberkriminelle. Netværket angreb ved hjælp af såkaldte "trojanske heste" europæiske bankers online sikkerhedssystemer og menes at være i skyld i tab for mindst 2 mio. euro. D.18. og 19. juni 2015 blev fem mistænkte anholdt i Ukraine med hjælp fra Europol samt østrigske og belgiske myndigheder. Desuden blev otte hjem i fire byer ransaget. I alt er 60 anholdt i sagen.⁹

⁷ Jf. artikel 3 i annex 3 om forbindelsesofficerer til Norges samarbejdsaftale med Europol (se note 3) samt Rådets afgørelse E 2009/934/RIA af 30. november 2009 om Europols forbindelser med partnere, herunder udveksling af personoplysninger og klassificerede informationer: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0934&qid=1435322501273&from=EN>

Se også "EIS Europol Information System. Crime reference system for EU law enforcement and cooperation partners" (2013)

⁸ Ifølge oplysninger fra den norske forbindelsesofficer i Europol via den norske ambassade i Danmark.

⁹ Europol's pressemeddelelse: Major cybercrime ring dismantled by joint investigation team. 25. 6. 2015

Norge kan indgå i fælles efterforskningshold. Fælles efterforskningshold er baseret på aftaler mellem EU-lande for en specifik periode og med et konkret efterforskningsformål. Lande som Norge og Island, der har samarbejdsaftaler med Europol og Eurojust, kan indgå i de fælles efterforskningshold. Men også andre tredjelande kan indgå, så længe der er et retsgrundlag for det.¹⁰ Det kræver dog, at alle deltagende EU-lande godkender tredjelandets deltagelse.

| Engagement i Europol | Partnerlande* (Norge) | EU-lande (Danmark) |
|---|-----------------------|--------------------|
| Indflydelse på Europols prioriteter | Nej | Ja |
| Mulighed for at udstationere forbindelsesofficerer | Ja | Ja |
| Mulighed for at indgå i fælles efterforskningshold | Ja | Ja |
| Direkte adgang til Analysis Work Files (AWF) | Nej | Nej |
| Indirekte adgang til Analysis Work Files (AWF) | Ja | Ja |
| Direkte adgang til Europol Information System (EIS) | Nej | Ja |
| Indirekte adgang til Europol Information System (EIS) | Ja | - |

* Partnerlande med en operativ aftale.

Norges indflydelse på retlige og indre anliggender¹¹

I Schengen-samarbejdet har Norge adgang til beslutningsprocesserne. Norge sidder med både i Rådet for retlige og indre anliggender (dvs. Ministerrådet for justits- og indenrigsministre, hvor den norske minister dog ikke har stemmeret), og i arbejdsgrupperne under denne rådsformation, hvor embedsmænd forhandler lovgivning, inden det når ministerniveau.

Det betyder også, at Norge har fuld adgang til Rådets dokumenter om sagerne. Til gengæld har Norge (ligesom Danmark) en såkaldt guillotineklausul, der betyder, at hvis Norge ikke tilvælger ny Schengenlovgivning, kan Rådet beslutte at udelukke Norge fra hele Schengensamarbejdet.

¹⁰ Retsgrundlaget kan f.eks. være Europarådets konvention om gensidig retshjælp i straffesager, FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, aftale mellem EU og USA om gensidig retshjælp i straffesager eller national lovgivning.

¹¹ Følgende bygger bl.a. på udredningen "Utenfor og innenfor" - udarbejdet for det norske udenrigsministerium i 2012, kapitel 5 og kapitel 22:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf> og

Nei til EU's arbeidsnotat nr. 7 "Grenseløs kontroll. Justissamarbeid og utviklingen av felles asylpolitikk i EU". (2011):

http://www.neitileu.no/media/publikasjoner/arbeidsnotater/arbeidsnotat_7_2011_grenseloes_kontroll_i_ustissamarbeid_og_utviklingen_av_felles_asylpolitikk_i_eu

I forhold til Dublinsystemet om asyl har Norge også en vis adgang til beslutningsprocesserne, men for de øvrige aftaler (indenfor indvandring, civilret, politi- og strafferet) er der til forskel fra Schengensamarbejdet ingen fælles institutionel ramme mellem EU og Norge, hvor Norge kan få indflydelse på de EU-regler, der gælder i Norge.

Norge ønsker derfor ofte, at nye regler på strafferetligt samarbejde skal ligge inden for rammerne af Schengen, for så har Norge automatisk ret til at være med, og er endda med ved forhandlingerne (uden stemmeret). Således argumenterede Norge f.eks. for, at retsakten om gensidig bistand i straffesager fra 2000 skulle ses som en udbygning af Schengen. Det lykkedes ikke, og først efter lange forhandlinger lykkes det i 2003 Norge at indgå en parallelaftale med EU om gensidig hjælp i straffesager, som derefter skulle ratificeres i samtlige EU-lande. Det tog yderligere 10 år, så aftalen trådte først i kraft i 2013.

Norge ønskede også, at den europæiske arrestordre skulle være en del af Schengen. Det blev ikke imødekommet, hvorefter Norge måtte forhandle i fire år om en parallelaftale. Den er endnu ikke trådt i kraft på grund af manglende ratifikation i nogle medlemslande.

Ifølge den norske udredning "Utenfor og Innenfor" fra 2012 er det i stor grad lykket for Norge at indgå samarbejdsaftaler (særlig om politisamarbejde og indvandring), men det har været ganske tunge processer for de norske forhandlere, og det er ikke givet, at Norge får lov til at indgå flere aftaler. Det har været lettest at indgå aftaler, der åbenlyst har været i alles interesse, f.eks. forstærket politisamarbejde. Det har været sværest at få aftaler om overførelse af dømte personer til afsoning i hjemlandet. Her har Norge kun opnået bilaterale aftaler med nogle af EU-landene, men ikke en samlet aftale med hele EU.¹²

Norge har også mulighed for ensidig tilpasning til EU's regler på felter, der ikke kræver en samarbejdsaftale, men hvor Norge blot kan kopiere EU's regler. For eksempel følger Norge nøje EU's asyl og indvandringspolitik. Og Norge har gennemført regler, der ligner dels EU's kvalifikationsdirektiv (der afgør, hvem der har ret til at få asyl), dels modtagelsesdirektivet (der sætter minimumsstandarder for indkvartering af asylansøgere).

De norske lovgivere er også bevidste om de europæiske minimumsstrafferammer, når de fastsætter de norske. Det gælder f.eks. den uheldige signalværdi i at have lavere strafferammer for terrorisme i Norge end i EU.

¹² Utenfor og innenfor, side 693 ff.

Norske holdninger til deltagelse i EU's retspolitik

Til trods for at det drejer sig om politisk sensitive spørgsmål, har der siden 2001 ikke været indenrigspolitisk uenighed om disse aftaler i Norge. Alle partier har støttet alle aftaler indgået mellem 2001 og 2012.¹³ Mange af aftalerne har Stortinget tilsluttet sig uden debat. Det betyder ikke, at der ikke findes kritik af norsk tilslutning til EU's rets- og migrationspolitik. Bevægelsen *Nei til EU* er kritisk overfor særlig tre elementer:¹⁴

- Svag retssikkerhed i forbindelse med udveksling af personfølsomme data i både Europol, Eurojust, Schengen informationssystemet (SIS), Visum informationssystemet (VIS) og Prümsamarbejdet.
- EU's fælles asylpolitik. Særlig Dublinsystemet anses for at være uretfærdigt for de sydeuropæiske lande, der pga. omfanget af asylansøgere udsætter disse for umenneskelig behandling. Desuden anses asylsystemet for at medføre et ræs mod bunden i forhold til de vilkår, man udsætter asylansøgere for. Et ræs, som Norge qua sin tilknytning også deltager i.
- Demokratiske betænkeligheder, herunder manglende demokratisk kontrol med Europol samt Norges begrænsede indflydelse på Schengenlovgivning.

Afslutning

Sammenfattende kan man sige, at Norges tilknytning til EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender er omfattende, idet Norge deltager i de mest centrale dele af EU-samarbejdet angående grænser, politi og asyl - nemlig: Schengen, Dublinforordningen, Europol og Eurojust. Men der er også en mængde lovgivning, som Norge ikke er omfattet af. Det er ret begrænset, hvor meget af EU's civilretlige samarbejde Norge er med i. Og Norge er eksempelvis ikke med i hverken de 22 retsakter, de danske partier bag aftalen om tilvalgsordningen mener, Danmark bør tilvælge. Eller de ti retsakter, aftalepartierne mener, Danmark skal stå udenfor.¹⁵

Venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)

¹³ Utenfor og innenfor, side 687

¹⁴ Se *Nei til EU's arbeidsnotat nr. 7 Grenseløs kontrol. Justissamarbeid og utviklingen av felles asylpolitikk i EU.* (2011)

¹⁵ Aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender. Indgået den 17. marts 2015 mellem S, R, SF, V og K.

