

NOTAT

21. marts 2020

CORONA PRESSER EU'S GRÆNSESAMARBEJDE

Kontakt:

Vicedirektør, Catharina Sørensen

+45 21 54 88 21

cas@thinkeuropa.dk

RESUME Udbuddet af corona i Europa har medført, at indre grænsekontrol er skudt op på en række grænsestrækninger i EU. Ifølge Tænk tanken EUROPA's gennemgang har mindst 15 Schengen-lande indført intern grænsekontrol som følge af coronavirus. Det gælder bl.a. Danmark, Tyskland, Polen, Spanien og Østrig. De fleste lande har tilsyneladende begrundet deres grænsetiltag i Schengengrænsekodeksets artikel 28, men ikke Danmark. Af en vurdering fra Justitsministeriet fremgår det, at den danske begrundelse i stedet tager udgangspunkt i artikel 27, som er den, man siden 2016 har benyttet til at indføre og forlænge grænsekontrollen ifm. migrationskrisen.

Grænsekontrollen har resulteret i kaotiske scener ved flere interne EU-grænser med blokerede vareleverancer og lange køer af strandede EU-borgere på vej hjem. Officielt bakker alle medlemslandene op om, at der bør være fri bevægelighed for transportarbejdere og grønne korridorer med kørebaner kun til fragtttransport, men under overfladen vokser bekymringen for, at nogle lande reelt udnytter situationen til at fremme andre dagsordener end de rent sundhedsmæssige, og at vi dermed er vidne til et opgør med Schengen og fri bevægelighed i EU.

Virussen har indtil videre ikke lagt Schengen ned, men den har aktiveret paragraffer i lovteksterne, der muliggør ekstraordinære og hidtil usete tiltag, der reducerer den fri bevægelighed. Coronavirussen truer altså ånden, snarere end juraen, i Schengensamarbejdet ved at forstærke allerede eksisterende holdninger til grænsekontrol. Arbejdet med at få medlemslandene til at vende tilbage til 'normalsituationen' uden grænsekontrol kan vise sig at tage længere tid end arbejdet med at bryde spredningskurven.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Omkring halvdelen af EU's 27 medlemslande har i dag indført intern grænsekontrol på baggrund af coronavirussen. Det er sket uden om Verdenssundhedsorganisationens anbefalinger og uden først at have koordineret tiltagene i EU-regi.
- Med den omfattende indre kontrol er den fri bevægelighed i EU formentlig på sit laveste niveau nogensinde i unionens historie.
- Trods rapporter om kaos og humanitære udfordringer ved flere grænseovergange er der dog fra et juridisk perspektiv fortsat lang vej til, at virusen for alvor udfordrer Schengen-samarbejdet.
- Den nuværende grænsekontrol finder sted inden for rammerne af EU's regler om fri bevægelighed, som i ekstraordinære situationer tillader kontrol for en periode på op til to år.
- Europa-Kommissionen har været kritiseret for at handle for langsomt i sin håndtering af coronavirussen ved ikke at komme medlemslandene i forkøbet med forslag til en fælles håndtering af grænsespørgsmål. Men den egentlige test for Kommissionen kommer, når udbruddet en dag klinger af og den fri bevægelighed skal genoprettes.
- Erfaringerne fra migrationskrisen i 2015 viser, at det kan være yderst vanskeligt for Kommissionen at sætte ind imod medlemslande, der fastholder grænsekontrol i længere perioder.
- Ikke desto mindre har Kommissionen redskaber til at sætte ind over for kontroller, der ikke er nødvendige eller proportionelle i lyset af den pågældende trussel. Der kan være tale om traktatkrænkelser med dagsbøder som mulig straf.

På papiret giver det rigtig god mening for EU-landene at koordinere håndteringen af deres grænser midt i en pandemi som udbruddet af corona. Alt andet lige er vi afhængige af, at vores nabolande har lige så stor succes som os selv med at inddæmme af virussen. I Danmark er vi generelt bevidste om, at åbne grænser er nødvendige for at kunne opretholde den levestandard – og fødevarevariation – vi kender. Og i Luxembourg skulle 60 pct. af sundhedspersonalet ligefrem bo uden for Luxembourg og således være afhængig af at krydse en grænse for at komme på arbejde.¹

Samtidig er sundhedspolitik et nationalt prerogativ. Der findes kort og godt ikke et "pandemidirektiv" eller nogen "fælles forebyggelsesforordning" i EU. Og når der i dag er behov for at lukke ned for at beskytte os mod smittefare, er det ikke alene de nye demarkationslinjer i supermarkedskøen, der giver mange tryghed, men også landegrænserne mellem vores land – hvor vi betaler skat og kender vores sygehussystem – og de andres.

Kommissionen overhalet af medlemslandene

Europa-Kommissionen, hvis rolle i EU-systemet er at sikre fællesskabets interesser, befinder sig i en vanskelig position. Til at starte med henholdt Kommissionen sig til Verdenssundhedsorganisationen WHO, som i gennem hele coronaforløbet har anbefalet *ikke* at indføre grænselukninger eller rejserestriktioner: Der er kort og godt ikke tilstrækkelig, dokumenteret sundhedsmæssig effekt af tiltagene.² Det er svært at dadle Kommissionen for at følge WHO, men samtidig har den ikke kunne undgå at skabe et indtryk af hele tiden at være et skridt bagved de nationale, politiske behov for krisehåndtering.

Fredag den 13. marts – dagen efter, at EU havde kritiseret præsident Trump for uden nogen som helst koordination med EU at have indført indrejseforbud for Schengen-borgere³ – annoncerede de første EU-lande, Polen, Tjekkiet og Danmark, nationale grænselukninger uden om EU-systemet. Over weekenden blev det kopieret af flere andre medlemslande, herunder Tyskland. Om mandagen fulgte Kommissionen så efter med retningslinjer for håndtering af den interne

¹ Link til videokonference, hvor den tyske kansler, Angela Merkel, refererer til tallet: <https://twitter.com/lykkefriis/status/1239994285015150593>

² Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>. Se også The Economist, Why Europe's new border controls won't help much: <https://www.economist.com/europe/2020/03/19/why-europes-new-border-controls-wont-help-much>.

³ Coronavirus: EU condemns Trump travel ban on 26 European countries, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-51857462>

grænsesituation.⁴ Disse retningslinjer fungerer nu som en slags accept af, at der er interne kontroller (der var heller ikke så meget andet at gøre), men med en række krav til implementeringen: Transport af varer og tjenesteydelser skal kunne fortsætte stort set uhindret, rejsende med en valid grund, f.eks. pendlere og sundhedsarbejdere, skal fortsat kunne krydse grænsen, syge borgere må ikke afvises, og landenes egne statsborgere såvel som EU-borgere med bopæl i landet skal til enhver tid kunne vende hjem.

Retningslinjerne blev fulgt af en opfordring til Det Europæiske Råd om at lukke EU's ydre grænser for al ikke-nødvendig rejseaktivitet fra tredjelandsborgere i en foreløbig periode på én måned.⁵ Denne anbefaling blev omgående godkendt af stats- og regeringscheferne, og dermed er den mest vidtgående rejserestriktion i EU's mere end tresårige historie på rekordfart blevet til virkelighed.

Tre dage for sent

For fortalene for en fælleseuropæisk tilgang til corona-epidemien kom Kommissionens forslag dog tre dage for sent. Det frygtedes, at de nationale tiltag – som måske kunne have været undgået, hvis Kommissionen var kommet først – kan vise sig at blive lige så svære at slippe af med som selve virussen. Kommissionens eksplicitte forhåbning om, at den eksterne kontrol ville overflødiggøre den interne, har i hvert fald ikke haft nogen effekt på de kontrollerende lande indtil videre

De første dage med grænsekontrol har medført kaotiske situationer ved navnlig den polsk-tyske grænse med blokerede vareleverancer, og så lange køer (bl.a. af baltre og ukrainere på vej hjem) at der har været advarsler om humanitære udfordringer i forbindelse med, at folk i lange perioder ikke havde adgang til toiletter eller mad.⁶ Vigtige varer og medicin risikerer at sidde fast i trafikpropper på motorvejene. I de seneste dage har bl.a. EU's transport-, sundheds- og indenrigsministre derfor drøftet udfordringerne med at sikre vareforsyninger og minimere trafikforstyrrelser. Officielt bakker alle medlemslandene op om Kommissionens retningslinjer samt forslag om fri bevægelighed for transportarbejdere, grønne korridorer med kørebaner kun til fragtttransport og fleksibilitet i køre- og

⁴ COVID-19: Commission presents guidelines for border measures to protect health and keep goods and essential services available: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_468, tilgået 17. marts.

⁵ COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-115-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>, tilgået 18. marts.

⁶ Se f.eks.: <https://www.france24.com/en/20200318-we-re-in-panic-travellers-stranded-for-days-as-polish-german-border-shuts> og <https://www.ft.com/content/0f6ee5e4-6854-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>, tilgået 18. marts.

hviletidsreglerne.⁷ Men under overfladen er der dybe panderynker over, om nogle lande reelt udnytter situationen til at fremme andre dagsordener end de rent sundhedsmæssige, og at vi dermed er vidne til et opgør med Schengen-reglerne om fri bevægelighed i EU.

Schengen er ikke død

Vi *lukker* ikke grænsen – det er noget, Nordkorea gør. Sådan sagde Tysklands politichef, Dieter Romann, da han i mandags (16. marts) hjalp med at indføre tysk kontrol ved bl.a. grænsen til Danmark for at inddæmme smittespredningen.⁸ Mette Frederiksen kaldte ikke desto mindre de danske inddæmningstiltag for ”grænselukning”,⁹ og uanset ordvalg er den frie bevægelighed i EU i dag på et hidtil uset lavpunkt. Ifølge Tænk tanken EUROPAs gennemgang har mindst 15 Schengen-lande indført intern grænsekontrol som følge af coronavirus: Cypern, Danmark, Estland, Litauen, Malta, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

Tallet er vanskeligt at opgøre, og eksempelvis figurerer Danmarks kontrol ikke på Kommissionens oversigt af 19. marts.¹⁰ Derimod står det klart, at to af Danmarks normalt tætteste allierede i EU, Sverige og Holland, er gået uden om dette tiltag på baggrund af den manglende videnskabelige dokumentation for, at denne form for kontrol på det nuværende tidspunkt i pandemi-forløbet har den ønskelige effekt inden for en overskuelig tidsramme.¹¹ Blot fem ud af de 15 lande var EU-medlemmer før 2004, og Tyskland er det eneste af EU’s oprindelige seks medlemmer med intern grænsekontrol.

Den første bølge af grænsebeslutninger har været truffet nationalt, dvs. uden forudgående EU-koordinering. Ikke desto mindre sker det tilsyneladende i tråd med EU-reglerne. Virussen har indtil videre ikke lagt Schengen ned, men den har aktiveret paragraffer i lovteksterne, der muliggør ekstraordinære og hidtil usete tiltag, der reducerer den fri bevægelighed. Fri bevægelighed er som bekendt en traktatsikret ret for EU-borgere, men ved vedtagelsen af reglerne tog medlemslandene

⁷ <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=219>

⁸ Germany to partially close borders with neighbors, <https://www.politico.eu/article/germany-to-partially-close-borders-with-neighbors/>, tilgået 17. marts.

⁹ Se f.eks. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/statsministeren-danmarks-graenser-lukker-fra-klokken-12-i-morgen>

¹⁰ Temporary Reintroduction of Border Control, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en, tilgået 19. marts.

¹¹ Se f.eks.: <https://www.politico.eu/article/dutch-pm-mark-rutte-we-wont-impose-national-lockdown-coronavirus-covid19/> og <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=7430521>, tilgået 18. marts.

højde for en række situationer, hvor den skulle kunne sættes ud af kraft, herunder med henvisning til sundhed.

Det siger EU-reglerne

Rammerne for EU's fri bevægelighed er navnlig fastlagt i et direktiv om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemslandenes område (opholdsdirektivet),¹² og i det såkaldte Schengengrænsekodex, der omhandler den konkrete praksis omkring de indre grænser og personers grænsepassage.¹³

Her er, hvad disse regler siger om medlemslandenes mulighed for grænsehåndtering i forbindelse med en pandemi som COVID-19:

- Direktiv 2004/38/EF. Kapitel VI i direktivet om fri bevægelighed imødeser, at landene kan indføre begrænsninger af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Ift. sundhed foreskriver direktivets artikel 29, at "de eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, er de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, for så vidt værtsmedlemsstaten har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod dem for egne statsborgere." Der hersker næppe tvivl om, at coronavirus falder i denne kategori af sygdomme: Verdenssundhedsorganisationen betegner sygdommen som en pandemi, og de fleste medlemslande har truffet vidtgående beskyttelsesforanstaltninger i form af f.eks. skolelukninger, forbud mod forsamlings, mv.
- Schengengrænsekodexet indeholder bestemmelser for, hvordan medlemslande kan genindføre grænsekontrol, hvis der "foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed". Det kan være i forbindelse med større begivenheder, hvor kontrollen annonceres i forvejen (Artikel 27), eller i forbindelse med situationer, der kræver øjeblikkelig handling (Artikel 28). I sidstnævnte tilfælde sker det gennem en særlig procedure, hvor Kommissionen og de øvrige medlemslande underrettes samtidig med, at tiltagene iværksættes.

¹² EU-direktiv om fri bevægelighed: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=en>

¹³ Schengengrænsekodex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>

Princip om proportionalitet

EU-reglerne tilgodeser altså situationer, som dem vi ser i dag, hvor landene egenrådigt beslutter at genindføre kontrol ved de indre grænser, f.eks. i forsøget på at inddæmme en pandemi. Men en række regler skal følges, hvis foranstaltningerne skal være lovlige. Det generelle princip er, at omfanget og varigheden af grænsekontrollen ikke må overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel.

Ifølge den tyske avis, Frankfurter Allgemeine Zeitung, har alle de lande, der har indført grænsekontrol på baggrund af corona, begrundet deres tiltag i Schengen-grænsekodexets artikel 28 – undtagen Danmark.¹⁴ Baseret på Justitsministeriets "EU-retlige vurdering af grænsekontrol og afvisning som led i indsatsen vedrørende COVID-19"¹⁵ fremgår det, at den danske begrundelse i stedet tager udgangspunkt i artikel 27, som er den, man siden 2016 har benyttet til at indføre og forlænge grænsekontrollen ifm. migrationskrisen.

I praksis vil der næppe være den store forskel på, om det er den ene eller den anden af artiklerne, der er anvendt. I begge tilfælde skal medlemslandene oplyse Kommissionen om 1) begrundelsen for tiltagene, samt 2) omfanget og 3) varigheden af kontrollerne.

- Begrundelse handler om at kunne dokumentere, at der foreligger en alvorlig trussel. I forbindelse med det aktuelle udbrud af COVID-19 giver dette punkt stort set sig selv: Grænsekontrollen er et forsøg på at inddæmme en pandemi med åbenlyse konsekvenser for borgernes helbred.
- Omfang handler om at redegøre for hvem og hvor mange, der skal kontrolleres ved grænsen. Her kræver EU-reglerne, at der ikke diskrimineres mellem statsborgere og EU-borgere, der har bopæl i landet. Kommissionen skal oplyses om godkendte grænseovergange.
- Varighed: Kontrol genindført med udgangspunkt i artikel 27 følger den generelle ramme, der skitseres i grænsekodexets artikel 25. Her hedder det, at kontrollen skal være begrænset til et tidsrum på højst 30 dage 'eller i det tidsrum, hvor den alvorlige trussel forventes at bestå, hvis dette tidsrum overstiger 30 dage'. Det samlede tidsrum med grænsekontrol, herunder forlængelser, må ikke overstige seks måneder, men hvis der foreligger

¹⁴ Die EU macht die Außengrenzen dicht, <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/coronavirus-einreisesperren-in-eu-laender-sind-nicht-zweckmaessig-16681935.html>, tilgået 17. marts.

¹⁵ Justitsministeriets notat, <https://www.ft.dk/samling/20191/almedel/SUU/bilag/278/2163518.pdf>, tilgået 17. marts.

ekstraordinære omstændigheder, kan tidsrummet forlænges til højst to år. Kontrol genindført med udgangspunkt i den særlige procedure i artikel 28 må som udgangspunkt være i ti dage men kan forlænges i tidsrum på højst 20 dage, hvis den alvorlige trussel varer længere – uden dog at overstige to måneder. Samtidig tages der dog også forbehold for ”ekstraordinære omstændigheder”, hvilket ligesom for artikel 27-kontroller kan forlænge det samlede tidsrum til en periode på op til to år. Erfaringerne fra den grænsekontrol, der blev indført ifm. migrationskrisen i 2015 og 2016 viser dog, at disse regler tilsyneladende godt kan gradbøjes (se nedenfor).

På grundlag af medlemslandenes indrapporteringer kan Kommissionen komme med en udtalelse om, hvorvidt grænsetiltagene står i et rimeligt forhold til truslen. Kommissionen forelægger oplysningerne for Europa-Parlamentet og Rådet med henblik på, at der kan finde en høring sted. Her kan de øvrige medlemslande ligeledes afgive en udtalelse, hvis de finder, at kontroltiltagene ikke er rimelige. I yderste fald kan det føre til en sag ved EU-Domstolen om traktatkrænkelse.

Regler skal ikke undermineres

Mandagens retningslinjer fra Kommissionen om håndteringen af den EU-interne grænsesituation var som nævnt ikke en udtalelse om, hvorvidt medlemslandenes nye tiltag levede op til Schengenreglerne. Tilsyneladende har Kommissionen anerkendt, at man kom for sent ind i den kamp til at kunne styre den (i hvert fald mens coronavirussen fortsat hærger). Nu håber man i stedet på et comeback gennem nye, holistiske forslag om f.eks. den fælles eksterne rejserestriktion samt febertjek fremfor pastjek ved de indre grænser.

Det bliver Kommissionens langsigtede opgave at sikre, at EU's regler og kerneprincipper ikke undermineres gennem de tiltag, landene hver især tager ved deres grænser. I et indre marked kan beslutninger i ét land have konsekvenser for andre lande – herunder eksportpåbud, eller hvis et land f.eks. giver sine butikker besked på at lukke, mens de fortsat er åbne i nabolandene. I lyset af, at inddæmningen af virussen kan tage lang tid, er den kamp kun lige begyndt.

Mens coronavirussen, i kansler Merkels ord, repræsenterer den største udfordring siden Anden Verdenskrig, og dermed kalder på fleksibilitet og forståelse, gælder det samtidig for Kommissionen om at være klokkeklar i sin afvisning af tiltag, der f.eks. hindrer reglementeret grænsetrafik eller sniger diskrimination ind ad bagdøren. Det kan f.eks. være tiltag, der afviser alle andre end egne statsborgere ved grænsen, som reelt udnytter coronakrisen til at fremme et politisk

ønske om at gøre den frie bevægelighed mindre fri, eller begrænser andre borgeres adgang til landets sundhedssystem. Konkret gælder det her og nu situationer som den, der er opstået efter Polens lukning af grænsen til Tyskland, eller meldinger fra Ungarns statsminister Viktor Orban om, at kun ungarere må komme ind i Ungarn.¹⁶

Kommissionen kan om nødvendigt slå ned på ulovlige tiltag gennem først høringer af de involverede parter, og dernæst eventuelle sagsanlæg, der kan føre til dagsbøder, hvis en traktatstridig praksis fortsættes.

Præcedens fra migrationskrisen

Debat om grænsekontrol er langt fra ny. Som en vedvarende efterve af migrationskrisen fra 2015 har fem EU-lande – Danmark, Frankrig, Sverige, Tyskland og Øst-rig – fortsat kontrol med henvisning til den usikre situation ved EU's ydre grænser og den generelle forværring af sikkerhedsniveauet i EU. Den danske kontrol har nu varet i over fire år, og hermed er der altså tale om en klar overskridelse af de "højst to år", der er præciseret i Schengengrænsekodekset. Alt imens at lande som Grækenland i mellemtiden har fået bedre styr på grænserne, er kritikken af grænsekontrollen vokset i bl.a. Kommissionen samt nogle af de øvrige medlemslande.

Schengenkodekset, og især spørgsmålet om, i hvor høj grad medlemslandene helt selv skal kunne vælge at indføre og fastholde kontrol ved de indre grænser, er blevet særdeles omstridt. På den baggrund har der nu i flere år pågået forhandlinger om en revideret forordning. Forhandlinger, som det meste af tiden har ligget stille på grund af uoverkommelige uenigheder på tværs af medlemslandene. Kommissionen har dog kunnet bruge det igangværende forhandlingsspil til at udskyde en egentlig stillingtagen til, om f.eks. den langvarige danske grænsekontrol har været i strid med reglerne.

Det kan også forklare, hvorfor Danmark og de øvrige medlemslande med grænsekontrol har kunnet slippe afsted med ganske korte og kursoriske oplysninger til Kommissionen om bevæggrundene bag de gentagne forlængelser. Og det forhold, at EU's største medlemsland, Tyskland, har været et af landene med fortsat grænsekontrol, kan heller ikke udelukkes at have fået Kommissionen til at tøve yderligere med at tage et opgør.

¹⁶ Hungary closes borders, <https://www.intellinews.com/hungary-closes-borders-shops-as-country-braces-for-surge-in-new-coronavirus-cases-178631/?source=hungary>, tilgået 17. marts.

Den nuværende præcedens mht. intern grænsekontrol signalerer, at så længe corona-pandemien hænger, kan medlemslandene forventes at få ganske vide rammer i forbindelse med de nuværende grænsetiltag – så længe de tillader smidig varetransport og ikke diskriminerer mellem egne statsborgere og EU-borgere med bopæl i deres land.

Mytiske grænser

EU-landenes reaktioner på coronavirusen udgør, i politologen Ivan Krastevs ord, endnu et eksempel på landegrænsernes 'mytiske magt',¹⁷ eller, som professor Ole Wæver udtrykker det, på kampen mellem et globalt og et nationalt verdensbillede.¹⁸ Dermed kan virussen give vind i sejlene til dem, der længe har ønsket at gøre den fri bevægelighed lidt mindre fri og genrejse nationalstaternes rolle i EU.

Det er stadig for tidligt at spå om fremtiden. Men meget kommer an på, om Europa-Kommissionen, når sundhedssituationen fordrer, at grænsesituationen kan vende tilbage til normalen, formår at være mere på forkant med koordineringsopgaven end i dette første, dramatiske forløb.

¹⁷ Seven early lessons from the coronavirus, https://www.ecfr.eu/article/commentary_seven_early_lessons_from_the_coronavirus, tilgået 21. marts.

¹⁸ Professor om Danmarks grænselukning: En politik bliver ikke mere rigtig af, at den spreder sig internationalt, <https://politiken.dk/debat/art7718050/En-politik-bliver-ikke-mere-rigtig-af-at-den-spreder-sig-internationalt>, tilgået 21. marts.