

NOTAT

31. oktober 2016

DANSK SCHENGEN-EXIT VIL SKADE POLITIETS ARBEJDE

Kontakt:

Jurist, Nadja Schou Lauridsen

+45 21 54 87 97

nsl@thinkeuropa.dk

RESUME Danmark skal indføre permanent grænsekontrol. Sådan lyder ønsket fra Dansk Folkeparti. Det er imidlertid ikke foreneligt med Schengen-samarbejdet og vil betyde, at Danmark må forlade dette. Schengen handler dog ikke kun om grænsekontrol, men omfatter også fælles indsats mod grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring. Må Danmark forlade Schengen-samarbejdet, fordi vi har indført permanent grænsekontrol, vil dansk politi uundgåeligt også miste helt afgørende redskaber i kampen mod den grænseoverskridende kriminalitet. Det kan reelt kan føre til mindre effektivt politiarbejde og dårligere sikkerhed i Danmark.

Faktisk søgte danske myndigheder i 2015 5,6 millioner gange i Schengen-databasen, SIS II, der indeholder oplysninger om f.eks. fremmedkrigere, efterlyste genstande og savnede personer samt personer, der er forment adgang til Schengen. SIS II indeholdt i 2015 mere end 63 millioner indberetninger og leverede samme år 156.447 hits til medlemslandene. Danmarks brug af databasen forventes at stige markant i 2016, da politiet i år har udrullet nye nummerpladescannere, som trækker på databasen.

Må Danmark forlade Schengen-samarbejdet, mister vi adgangen til SIS II. Dette forhold er indtil videre blevet overset i debatten, der alene har handlet om muligheden for at indføre permanent grænsekontrol. Men det ændrer ikke på, at samarbejdet meget vigtigt i kampen mod grænseoverskridende kriminalitet, og at et dansk Schengen-exit derfor virker alt andet end gennemtænkt.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Hvis Danmark må forlade Schengen-samarbejdet, vil det medføre en markant svækkelse af danske myndigheders mulighed for at samarbejde med andre medlemslande i kampen mod organiseret, grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring.
- Et af de helt afgørende elementer i Schengen er databasen SIS II, der indeholder oplysninger om kriminelle, fremmedkrigere, efterlyste køretøjer, savnede personer og folk fra tredjelande, der er forment adgang til Schengen-området m.m.
- SIS II er en af verdens største efterlysningsdatabaser, der kan bruges af politifolk i alle Schengen-landene, og det er blevet et meget vigtigt redskab til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. SIS II indeholdt i 2015 mere end 63 millioner indberetninger, heraf over 700.000 danske. Systemet blev tilgået af medlemslandene tæt ved 3 milliarder gange i 2015 og leverede mere end 150.000 hits. Hit-raten er fordoblet på to år.
- De danske myndigheder søgte i 2015 hele 5.657.049 gange i systemet. Det svarer til mere end 15.000 forespørgsler dagligt eller over 10 forespørgsler i minuttet. Brugen forventes at stige i 2016, da en række nye systemer som f.eks. politiets nummerpladescannere krydstjekker i SIS II.
- Det sker flere gange dagligt, at dansk politi har et hit på en indberetning om f.eks. en stjålet bil eller efterlyst person, der findes i Danmark, ligesom der dagligt er hits i andre Schengen-lande på de indberetninger Danmark har lagt ind i SIS II.
- Det er kun fuldgyldige medlemmer af Schengen-samarbejdet, der har fuld adgang til databasen. Men Storbritannien, der har valgt at stå uden for Schengen-land, kan i begrænset omfang bruge SIS II, men adgangen er dog begrænset. Det er dog særdeles usikkert, om den begrænsede adgang kan bestå, hvis Storbritannien forlader EU.
- Den mulighed Storbritannien har for at kunne tilvælge visse Schengen-retsakter gælder kun for Storbritannien og Irland. Såfremt Danmark skal have samme ordning, vil det kræve, at Lissabontraktaten ændres.
- Et dansk Schengen-exit vil i praksis betyde, at det bliver sværere for politiet at tjekke, om personer er eftersøgt for forbrydelser i andre Schengen-lande, eller om en bil eller andre genstande er meldt stjålne.
- Den politifaglige vurdering af permanent grænsekontrol er, at den ikke er et effektivt middel til at bekæmpe kriminalitet. Set i det lys virker ønsket om at forlade Schengen for at få indført permanent grænsekontrol ikke til at være gennemtænkt.

Danmark har siden 2001 deltaget i Schengen-samarbejdet. Ofte karakteriseres Schengen som et samarbejde, der alene har til formål at sikre åbne grænser mellem medlemslandene, men dette notat viser, at Schengen er meget mere end regler om grænsekontrol. Schengens-samarbejdets formål er nemlig ikke alene at etablere fri bevægelighed over de indre grænser i EU, men bl.a. også at styrke indsatsen mod international kriminalitet og illegal indvandring. I denne kamp bliver deling af informationer stadig mere vigtig, og Schengen-samarbejdet giver dansk politi adgang til helt afgørende databaser.

Debatten om Schengen og hvorvidt Danmark fortsat skal deltage i samarbejdet er blusset op, efter regeringen har opgivet at få en parallelaftale om fuldt medlemskab Europol. Forud for folkeafstemningen om retsforbeholdet lovede nej-partierne at støtte en ny folkeafstemning om en begrænset tilvalgsordning med Europol, hvis det ikke lykkedes at sikre medlemskabet med en parallelaftale. Men dette løfte har Dansk Folkeparti brudt. De kræver nu, at der først afholdes en afstemning om dansk medlemskab af Schengen, før de vil støtte en ny afstemning om retsforbeholdet.¹ Dansk Folkeparti ønsker en afstemning om Schengen, fordi de ønsker at indføre permanent grænsekontrol. Det er dog ikke muligt inden for de gældende Schengen-regler, som med brug af tilvalgsordningen vil overgå fra mellemstatsligt til overstatsligt niveau. Derfor ønsker Dansk Folkeparti, at Danmark melder sig ud af Schengen-samarbejdet.

Danmark har som følge af traktaterne ikke mulighed for at udtræde af dele af Schengen-samarbejdet og blive i andre dele.² Vi er med andre ord ude eller inde. Hvis Danmark valgte at indføre permanent grænsekontrol, ville det således betyde, at Danmark måtte forventes at blive tvunget til at forlade hele Schengen-samarbejdet. Det vil bare betyde, at dansk politi og andre myndigheder vil miste adgang til helt afgørende databaser. Og ifølge politiets egen vurdering vil permanent grænsekontrol i øvrigt ikke være et effektivt værktøj til at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet. Man kan derfor med rette spørge, om fortalerne for, at Danmark skal træde ud af Schengen, har tænkt tanken til ende? Det er i hvert fald ikke det fulde billede af konsekvenserne, som tegnes, hvis spørgsmålet reduceres til alene at handle om permanent grænsekontrol.

¹ TV2, 2016, DF presser Løkke med nye krav for at støtte Europol-afstemning, (<http://nyheder.tv2.dk/politik/2016-09-28-df-presser-loekke-med-nye-krav-for-at-stoette-europol-afstemning>).

² Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. S 380 fra medlem af Folketinget Morten Messerschmidt (DF) (2005-06, S 380 endeligt svar, offentligt), (<http://www.ft.dk/samling/20051/spoergsmaal/s380/svar/200727/214669.pdf>).

Grænsekontrol er ineffektivt

Af et svar fra Justitsministeriet til daværende folketingsmedlem, Morten Messerschmidt (DF), fra 2005, fremgår det, at det ud fra en politifaglig vurdering i sig selv har "begrænset værdi" at indføre grænsekontrol, hvis man vil komme den grænseoverskridende kriminalitet til livs. Her bør indsatsen i stedet baseres på "indsamling, bearbejdning og analyse af relevante oplysninger for at afdække de kriminelle netværk, der står bag den grænseoverskridende, organiserede kriminalitet."³ I 2009 fastslog Rigspolitiet, at "ud fra en politifaglig vurdering får man mere ud af at anvende de betydelige ressourcer, som en effektiv grænsekontrol vil kræve, på efterretningsbaserede indsatser for den organiserede kriminalitet".⁴ Og i 2011 udtalte Europols topchef, Rob Wainwright, at "grænsekontrol 24 timer om dagen syv dage om ugen vil føre til pågribelse af nogle kriminelle. Spørgsmålet er bare, om det er den mest effektive løsning. Set fra vores synspunkt har organiserede kriminelle altid fundet måder at krydse grænser på forbi kontroller. Hvis man vil opløse organiserede kriminelle grupper, er det mest effektive værktøj, at man deler informationer, analyser og laver fælles, målrettede operationer."⁵ Så sent som den 12. oktober 2016 understregede rigspolitichef, Jens Henrik Højbjerg, at grænsekontrollen ikke hjælper ift. at pågribe kriminelle fra udlandet: "Du kan jo ikke se på folk, hvad de er på vej til. (...) Så grundlæggende er det ikke med grænsekontrol, at vi kan stoppe dem," sagde han til Berlingske.⁶

Det er heller ikke en politifaglig vurdering, men en politisk vurdering, der ligger til grund for den nuværende, midlertidige grænsekontrol, som Danmark har haft siden 4. januar 2016. Det har ellers tidligere været praksis at basere midlertidig grænsekontrol på politiets vurderinger, f.eks. i forbindelse med større arrangementer som COP15.⁷ Senest på EU's indenrigs- og justitsministermøde har den danske regering sammen med Tyskland og Østrig presset på for at forlænget den midlertidige grænsekontrol også efter november.

³ Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. S 380 fra medlem af Folketinget Morten Messerschmidt (DF) (2005-06, S 380 endeligt svar, offentligt), (<http://www.ft.dk/samling/20051/spoergsmaal/s380/svar/200727/214669.pdf>) og Politiken, 2011, Politiet: Vi har altså styr på grænserne, (<http://politiken.dk/indland/ECE1282511/politiet-vi-har-altsaa-styr-paa-graenserne/>).

⁴ Jyllands-posten, 2009, Politiet afviser øget grænsekontrol, (<http://jyllands-posten.dk/premium/indland/article5027948.ece>).

⁵ Berlingske, 2011, Europol tvivler på effekten af grænsekontrol, (<http://www.b.dk/nationalt/europol-tvivler-paa-effekten-af-graensekontrol>).

⁶ Berlingske, 12. oktober 2016, Udlændinge begår stadig mere kriminalitet på dansk jord (<http://www.b.dk/politiko/udlaendinge-begaar-stadig-mere-kriminalitet-paa-dansk-jord>).

⁷ Jyllands-posten, 2016, Regeringen brød med praksis, da den sendte betjente til grænsen, (<http://jyllands-posten.dk/politik/ECE8571477/regeringen-broed-med-praksis-da-den-sendte-betjente-til-graensen/>).

Spørgsmålet er dog, om den midlertidige grænsekontrol virker? Der kan i hvert fald ikke umiddelbart spores store effekter ift. antallet af sigtelser som følge af kontrollen ved grænsen. I perioden 4. januar 2016 til ultimo juni er der foretaget 694 sigtelser som følge af grænsekontrollen, heraf er over seks ud af ti disse sigtelser endda relateret til overtrædelser af færdselsloven.⁸ Til sammenligning blev der i første halvår af 2016 foretaget 387.910 sigtelser på landsplan.⁹ Sigtelserne ved grænsen udgør kun omkring 0,2 pct. af det samlede antal sigtelser, men de lægger beslag på 5 pct. af den samlede danske politistyrke.¹⁰ At der bruges så forholdsvist mange politiressourcer på grænsekontrol, har betydning for kriminalitetsbekæmpelsen andre steder i landet, hvor flere politikredse melder om, at sagsbehandlingstider er forlænget, mindre færdselskontrol og større afstand mellem politi og borger.¹¹

Det er selvsagt en svær – hvis ikke næsten umulig – opgave at stå ved grænsen og vurdere, om en person har intention om at begå f.eks. indbrud i Danmark. Dette arbejde lettes dog med adgang til informationssystemer, hvor politiet kan sende en forespørgsel og på få sekunder finde ud af, om en mistænkelig person f.eks. er eftersøgt for kriminalitet i andre lande. Her kommer Schengens Informationssystem, SIS II, ind i billedet.

Danmark bruger SIS II 10 gange i minuttet

Da man i 1995 fjernede kontrollen ved de indre grænser i Schengen (Danmark kom med i 2001), fastsatte man samtidig en række foranstaltninger, der skal sikre, at fri bevægelighed for personer ikke også betyder fri bevægelighed for kriminelle. Man styrkede derfor det politimæssige samarbejde markant. En central brik i samarbejdet er Schengens Informationssystem, SIS II. Det gør det muligt for de nationale toldkontrol-, immigrations- og politimyndigheder at koordinere og udveksle informationer om efterlyste og savnede personer og stjålne genstande. Dertil kommer det vigtige Europol- og Eurojust-samarbejde, der skal sikre effektiv koordinering blandt politi- og anklagemyndigheder.¹²

⁸ Besvarelse af spørgsmål nr. 726 (Alm. del) fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg, 2016, (UUI Alm.del endeligt svar på spørgsmål 726 Offentligt)(<http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/uui/spm/726/svar/1345905/1670088.pdf>)

⁹ Rigspolitiet database:

https://statistik.politi.dk/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=QlikApplication%2F2999_Public%2FPublic_IndsatsResultater.qvw

¹⁰ Politiken, 2016, 638.779 timer har politiet brugt på grænsekontrol,

(<http://politiken.dk/indland/ECE3409799/638779-timer-har-politiet-brugt-paa-graensekontrol/>)

¹¹ Jyllands-posten, 2016, Regeringen brød med praksis, da den sendte betjente til grænsen,

(<http://jyllands-posten.dk/politik/ECE8571477/regeringen-broed-med-praksis-da-den-sendte-betjente-til-graensen/>)

¹² Europol og Eurojust er har juridisk set hjemmel i andre bestemmelser i Lissabontraktaten. Det betyder, at Danmark ikke har samme mulighed for at tilvælge reglerne på mellemstatsligt grundlag,

I dag deltager Danmark fuldt ud i de to sidstnævnte retsakter. Dette er dog kun på lånt tid, da Europol og Eurojust snart overgår fra det mellemstatslige til det overstatslige område inden for EU. Det betyder, at Danmark ikke kan deltage, med mindre der sikres en form for tilknytning via en sær aftale eller Danmark gør brug af tilvalgsordningen.¹³

Danmark kan trods retsforbeholdet stadig deltage i SIS II, da Danmark deltager fuldt ud i Schengen-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag i medfør af Protokol 22 om Danmarks stilling. Ordningen betyder, at Danmark tilvælger alle retsakter, som EU vedtager på Schengen-området og at dette tilvalg sker på mellemstatsligt grundlag.¹⁴ Det gælder dog alene, så længe Danmark deltager i Schengen-samarbejdet. Hvis Danmark skulle forlade Schengen, ville vi således miste adgang til SIS II.

Figur 1. SIS II: en gigantisk efterlysningsdatabase

Schengens Informations System (SIS) blev oprettet allerede i 2001 og har senest fået en stor opdatering i 2013 kaldet SIS II. SIS II giver politi-, told og immigrationsmyndigheder mulighed for at indberette og tilgå oplysninger om:

- Personer, der er arrestordre på
- Savnede personer
- Personer, der er genstand for distræt eller målrettet kontrol (f.eks. fremmedkrigere)
- Vidner og andre, der skal deltage i en retssag
- Stjålne og mistede genstande (f.eks. pas, nummerplader, våben)
- Personer, der er forment adgang til Schengen-zonen

SIS II indeholdt i 2015 63,5 millioner indberetninger og blev tilgået af landene næsten 3 milliarder gange. I 2015 var der i alt 156.447 hits i databasen. Såfremt der er et hit på indberetningen, vil det medlemsland, der har fået et hit skulle udføre den instruktion, som hører til advarslen – f.eks. beslaglægge en genstand eller anholde en person, der er eftersøgt i et andet EU-land.

Systemet fungerer på "hit, no hit"-basis. Det betyder, at der oftest udveksles supplerende oplysninger mellem medlemslandene myndigheder efterfølgende. Det sker via de nationale SIS II-kontorer (SIRENE), der også står for teknik og drift af systemet og kontrollerer SIS-oplysningernes korrekthed. SIRENE-kontoret i Danmark er tilknyttet Rigspolitiet og har omkring 20 ansatte. Det forventes, at det i midten af 2017 bliver muligt at søge på fingeraftryk i SIS II. Det er ikke muligt i dag, hvor der søges på alfanumeriske oplysninger (f.eks. navn og fødselsdato).

Permanent grænsekontrol giver ikke meget mening og vil næppe være særlig effektiv hvis myndighederne ikke har adgang til oplysninger om hvem der er efterlyst, savnet eller om en genstand er stjålet. Hvis de danske myndigheder

som tilfældet er med Schengen-reglerne. Det betyder, at Danmark gradvist ryger ud af disse retsakter, når de overgår til at blive mellemstatslige. Det sker for Europols vedkommende allerede 1. maj 2017. Den danske regering forsøger i øjeblikket at forhandle en parallelaftale, der kan sikre fortsat medlemskab i en eller anden grad.

¹³ Tilvalgsordningen blev afvist af danskerne ved folkeafstemningen den 3. december sidste år. Derfor er regeringen i øjeblikket i gang med at søge parallelaftaler på blandt andet Europol. Lykkes det ikke, at det muligt, at danskerne igen skal stemme om at bruge tilvalgsordningen.

¹⁴ Se Lissabontraktatens Protokol 22 om Danmarks stilling art. 4.

ikke længere kan trække på Schengens og Europols databaser, bliver det uhyre vanskeligt at afsløre og pågribe kriminelle ved grænsen. Det vil nok nærmere svare til at søge efter en nål i høstak.

SIS II er den største og mest brugte af EU's databaser og kan tilgås af både politi-, told- og immigrationsmyndighederne. Databasen indeholder som anført i figur 1 en lang række forskellige data, som medlemslandene kan trække på i forbindelse med kriminalitetsbekæmpelse, grænsekontrol og immigration. Det er landene selv, der indberetter data. I 2015 tilgik Danmark systemet 138.284 gange for at opdatere, indberette og slette oplysninger.¹⁵ I alt tilgik medlemslandene SIS II med dette formål mere end 20 millioner gange i 2015.

SIS II anvendes ofte af medlemslandene. I 2015 var der knap 3 milliarder forespørgsler i systemet.¹⁶ Af dem stod Danmark for 5.657.049. Det svarer til mere end 15.000 forespørgsler dagligt eller over 10 forespørgsler i minuttet. Forespørgslerne kommer ikke kun fra politiet, men også told- og grænsemyndigheder (f.eks. lufthavnspersonale) og udlændingemyndighederne, og mange forespørgsler foretages automatisk. Til sammenligning søgte dansk politi ca. 70.000 gange i Europols Informations System (EIS) i 2014.

Antallet af forespørgsler fra Danmark må forventes, at stige markant i 2016, da politiet i år udruller et system, der giver adgang til søgninger i alle tilgængelige databaser via mobiltelefoner og tablets.¹⁷ Det nye system vil gøre det meget lettere for politifolk at tjekke mistænkte, der er blevet pågrebet på gadeplan. I første omgang vil datasystemet hente oplysninger om stjålne og bortkomne dokumenter, mens det forventes, at systemet fra 2017 vil understøtte søgninger i SIS II på efterlyste personer og køretøjer. Brugen af nye automatiserede paskontroller i lufthavnene vil formentlig også få tallet til at stige.

Danmark har også for nylig udrullet et system af automatiske nummerpladescannere. I juni var der 107 stationære scannere og fem påmonteret på patruljevogne.¹⁸ Scannerne tjekker både de danske registrer og SIS II.¹⁹ Det er Rigspolitiets vurdering, at nummerpladescannerne vil gøre politiet i stand til mere effektivt at håndhæve og efterforske strafbare forhold som f.eks. organiseret kriminalitet og være et værktøj, der kan bidrage til mere effektiv

¹⁵ EU-LISA, SIS II – 2015 Statistics, s. 7.

¹⁶ EU-LISA, SIS II – 2015 Statistics, s. 7.

¹⁷ Oplæg af Politidirektør ved Rigspolitiet, Svend Larsen til briefing hos Tænketanken EUROPA den 12. marts 2016.

¹⁸ Jyllands-Posten, 2016, Politiets nye kameraer har afsløret tusindvis af kriminelle, (<http://jyllands-posten.dk/indland/politiretsvaesen/ECE8767406/politiets-nye-kameraer-har-afsloeret-tusindvis-af-kriminelle/>)

¹⁹ Bekendtgørelse om politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG) § 5.

politikontrol i grænseområderne.²⁰ Allerede den første måned har nummerpladescannerne foretaget mere end 8 millioner scanninger, hvoraf der var hit på 114.000 nummerplader. De fleste hits vedrørte manglende forsikring, personer med frakendt førerret og andre rent danske forhold. Der blev dog også opsnappet nummerplader, der tilhørte personer efterlyst i udlandet²¹

Hits i SIS II fordoblet på to år

At SIS II er et særdeles effektivt værktøj til bekæmpelse af kriminalitet, er der ingen tvivl om. Tallene taler for sig selv. Systemet blev i 2015 tilgået 3 mia. gange, indeholdt mere end 63 mio. oplysninger og mere end 400 gange om dagen, var der i Schengen-landene "hit" i systemet på personer der skal anholdes, fremmedkrigere, der kræver diskret overvågning og genstande, der er blevet stjålet.

Det enorme antal søgninger i SIS II afspejler, at mange søgninger foretages helt automatisk, og at systemet har flere hundrede tusinder slutbrugere. Inden for de seneste to år er der næsten en fordobling i antallet af gange, der er et hit på medlemslandenes forespørgsler.

Et hit forekommer, når følgende kriterier er opfyldt: 1) en bruger eller et system har foretaget en søgning, 2) søgningen afslører en udenlandsk indberetning, 3) dataene matcher og 4) yderligere handlinger er anmodet om som følge af matchet. Denne proces tager ikke længere tid end et par sekunder.

Indberetninger i SIS II er enten personer eller objekter omfattet SIS II's anvendelsesområde, dvs. de områder, der er oplyst i figur 2 (nedenfor). De data, der lagres, er nødvendige for at identificere personen eller genstanden og de relevante oplysninger vedrørende indberetning, herunder hvilke foranstaltninger, den anden myndighed skal træffe, hvis personen eller genstand bliver genkendt i systemet. Når det er fastslået, at der er et hit, skal der typisk udveksles yderligere oplysninger. Denne udveksling sker via de nationale SIRENE-kontorer, der i Danmark hører under Rigspolitiet. SIRENE-kontorer har omkring 20 ansatte. I 2015 var der mere end 63 millioner indberetninger til SIS II. Omkring 48 millioner af disse handlede om dokumenter, mens knap 800.000

²⁰ Rigspolitiets høringsvar til Bekendtgørelse om politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse, (<http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/bilag/103/1582681.pdf>)

²¹ Kategorien omfatter også søgning i danske registre, det er derfor ikke muligt at vurdere hvor mange hits der skyldes opslag i SIS II og danske registre. Kategorien omfatter: Biler, der blandt andet er knyttet til personer, som konkret er mistænkt for lovovertrædelser, der kan straffes med fængsel i mindst 1 år og 6 måneder, eller som er efterlyst fra udlandet.

af indberetningerne vedrørte personer. Danmark havde i alt 745.046 indberetninger til SIS II i 2015.

I 2015 var der i alt 156.447 hits på indberetninger, hvilket svarer til mere end 400 hits dagligt. For Danmarks vedkommende fik dansk politi 966 hits på udenlandske indberetninger, og der var 1.086 hits i udlandet på danske indberetninger.²² Der har således flere gange dagligt betydning for politiet at have adgang til systemet. Nedenstående figur viser, hvordan disse hits fordeler sig i Europa på typen af efterlysning.

Figur 2. SIS II bliver stadig mere vigtig

Antal hits	2013	2014	2015
Personer, der begæres anholdt med henblik på udlevering	5.777	8.774	11.159
Uønskede udlændinge, der nægtes indrejse	22.702	26.551	30.501
Forsvundne personer	2.667	3.961	5.713
Personer søgt til at hjælpe i straffesager (f.eks. vidner)	18.068	31.255	34.511
Personer/objekter der kræver distraet overvågning eller målrettet kontrol (f.eks. fremmedkrigere)	14.169	23.942	34.313
Objekter der skal beslaglægges eller anvendes som beviser	23.439	34.115	40.253
I alt	86.822	128.598	156.447

Kilde: EU-Lisa.

Som det fremgår af figuren, er der sket en stor stigning i antallet af hits. Den største stigning ses i kategorien for personer eller objekter, der kræver diskret overvågning. Det er i denne kategori, at man finder fremmedkrigere og andre, der frygtes at udgøre en trussel for den offentlige sikkerhed. Denne kategori indeholdt i slutningen af 2015 knap 70.000 personer, hvilket er næsten 30.000 mere end året før. Det kan ses som en naturlig konsekvens af det massive fokus på at bekæmpe terrorisme, hvor SIS II sammen med Europol anses som et essentielt og vigtigt værktøj. Der arbejdes fra Kommissionen og medlemslandenes side på, at der i SIS II oprettes en selvstændig kategori, der alene omfatter terrorister og fremmedkrigere.²³ Det skal sikre, at den efterfølgende udveksling af oplysninger på fremmedkrigere bliver yderligere effektiviseret.

Kun Schengen-medlemmer har fuld adgang til SIS II

Mens Europol samarbejder med en række tredjelande via samarbejdsaftaler, er det samme ikke tilfældet i forhold til SIS II. Det er kun medlemmer af Schengen,

²² Oplyst af Rigspolitiet, 2016.

²³ State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015, European Counter-Terrorism Coordinator til Rådet, 2016, (6785/16), (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/en/pdf>), s. 22.

der har fuld adgang til SIS II. Der er altså ikke nogen umiddelbar tredjevej for Danmark, hvis vi af politiske årsager må forlade Schengen-samarbejdet.

Skete det ville Danmark miste muligheden for at indberette oplysninger og til at trække på de 63 mio. indberetninger, der er registreret i systemet. Det betyder i praksis, at det ville blive sværere for dansk politi at tjekke, om personer er eftersøgt for forbrydelser i andre Schengen-lande, eller om en bil eller andre genstande er meldt stjålne. Interpols databaser kan ikke opveje det informationstab, der er ved at stå uden for SIS II. Interpols databaser indeholder primært oplysninger om stjålne eller bortkomne rejsedokumenter.

Figur 3. Fuld adgang til SIS er forbeholdt Schengen-lande

Fuld adgang

EU-lande, der er medlem af Schengen: Tyskland, Frankrig, Belgien, Luxembourg, Finland, Slovakiet, Italien, Sverige, Tjekkiet, Spanien, Estland, Ungarn, Portugal, Letland, Malta, Østrig, Litauen, Holland, Danmark, Polen, Grækenland og Slovenien.

Ikke EU-lande, der er medlem af Schengen: Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein.

Delvis adgang

Schengen-kandidatlande: Schengen-kandidatlande får fuld adgang til SIS II, når de deltager fuldt ud i Schengen-reglerne. Bulgarien og Rumænien bruger SIS II til kriminalitetsbekæmpelse, men har endnu ikke adgang til informationer om grænsekontrol. Cypern og Kroatien forbereder sig på adgang.

Storbritannien og Irland: Storbritannien har adgang til oplysninger vedrørende kriminalitetsbekæmpelse, men ikke vedrørende personer, der ikke er velkomne i Schengen. Irland forbereder sig på samme adgang som Storbritannien.

Europol og Eurojust kan tilgå data manuelt, men der arbejdes på, at de kan tilgå data automatisk til brug for analyse.

Som det fremgår af ovenstående figur, er det kun Schengen-medlemmer, der har fuld adgang til SIS II. Storbritannien og Irland deltager dog delvist, da de i medfør af EU-traktaterne har en slags tilvalgsordning, der giver dem mulighed for at spørge de andre lande, om de må være med.²⁴ Ansøgningen om tilvalg godkendes herefter af de andre medlemslande med enstemmighed. I praksis deltager Storbritannien og Irland i de Schengen-regler, der handler om sikkerhed, men ikke dem der handler om grænsekontrol og visum-politik.²⁵

Storbritannien blev som et led i denne procedure koblet til SIS II i 2015. Denne opkobling er dog begrænset.²⁶ Kort sagt har Storbritannien adgang til

²⁴ Se Lissabontraktatens Protokol 19 om Schengenreglerne som integreret i den europæiske union, art. 4 og 5.

²⁵ EU Law Analysis, Bringing the Panopticon Home: the UK joins the Schengen Information System, 2015.

²⁶ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/215 af 10. februar 2015 om iværksættelse af bestemmelserne i Schengenreglerne vedrørende databeskyttelse og om midlertidig iværksættelse af

oplysninger om personer, der er eftersøgt for forbrydelser, vidner, savnede personer og genstande, der f.eks. skal beslaglægges, men ikke til data om personer, der er registreret i systemet, fordi de er blevet nægtet adgang til Schengen-området. Af de 793.318 personer, der var optaget i systemet 2015, er der 492.655, der er tredjestatsborgere, der er forment adgang til Schengen.²⁷

Det er meget sandsynligt, at briterne vil forsøge at bevare en form for opkobling til SIS II efter udtræden af EU. Det er dog meget usikkert, hvordan en sådan model kan se ud, da der ikke på nuværende tidspunkt udveksles oplysninger med tredjelande.

Den ordning Storbritannien og Irland har, kan ikke uden videre anvendes for Danmark. Det vil kræve, at Lissabontraktaten ændres, så Danmarks forhold til Schengen ændres. Traktatændringer anses på nuværende tidspunkt som aldeles urealistiske, og de kræver desuden enstemmighed blandt EU-landene. Det er altså ikke en mulighed, der er på bordet.

Schengen giver mulighed for kontrol

Schengen-samarbejdet giver en række muligheder for at indføre midlertidig grænsekontrol og udelukker ikke intensiveret politikontrol. Til gengæld er det ikke muligt at indføre permanent grænsekontrol, sådan som Dansk Folkeparti ønsker. Dette forbud påvirker dog ikke politiets muligheder for at udøve politimæssige beføjelser – heller ikke i grænseområderne. Det afgørende er, at politikontrollen ikke kan anses som "skjult" grænsekontrol jf. art. 21.²⁸ Schengen grænsekodekset art. 21 litra a opstiller en række, ikke udtømmende kriterier for, hvornår der er tale om tilladt politikontrol modsat skjult grænsekontrol. Kontrol er tilladt også i grænseområderne, når de politimæssige foranstaltninger:

- ikke har grænsekontrol som formål
- bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet
- er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser
- udføres som stikprøvekontrol.

nogle af Schengenreglerne vedrørende Schengeninformationssystemet for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

²⁷ EU-LISA, SIS II – 2015 Statistics, s. 10.

²⁸ Schengen-grænsekodeks art. 21, stk. 1, litra a, (i-iv) fastlægger nogle kriterier, der kan lægges vægt på ved sondringen mellem politikontrol og grænsekontrol.

To nye afgørelser fra EU-Domstolen viser, at politiet inden for rammerne af Schengen-reglerne kan udføre mere kontrol, end man hidtil havde antaget.²⁹ Det har ført til nytænkning af politikontrollen i Danmark, hvor man de seneste par år har udnyttet rammerne inden for Schengen bedre.³⁰ Den styrkede indsats i grænseområderne fremgår også af det fireårige politiforlig, der blev indgået i november sidste år mellem Venstre, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative.

Ud over den lovlige politikontrol er det også muligt at indføre midlertidig grænsekontrol i to situationer:

1. Medlemslande kan genindføre grænsekontrol midlertidigt på baggrund af en konkret trusselsvurdering
2. Rådet kan på forslag fra Kommissionen henstille til genindførelse af grænsekontrol i et eller flere lande, når den overordnede funktion af Schengen er truet.

Danmark har siden 4. januar 2016 haft midlertidig grænsekontrol. Da Danmark først indførte grænsekontrol var det på baggrund af en konkret trusselsvurdering.³¹ Grænsekontrollen blev forlænget over flere omgange. Siden 12. maj har grænsekontrollen hvilet en rådshenstilling.³² Denne henstilling udløber den 12. november, men kan i princippet forlænges i op til to år. Kommissionen har endnu ikke taget stilling til, om der skal henstilles til, at den danske grænsekontrol forlænges efter den 12. november 2016.

Siden grænsekontrollen er blevet indført har der været et markant fald i antallet af asylansøgere i Danmark. Denne udvikling ses dog i hele EU og kan i højere grad tilskrives den aftale EU har indgået med Tyrkiet i marts 2016. Aftalen fik antallet af flygtninge, der kom EU via Tyrkiet, til at styrtdykke.

Efter tilvalgsordning er Danmarks Schengen-ordning stadig unik

Der har været nogen diskussion om, at Danmarks Schengen-medlemskab vil ændre sig, hvis vi overgår til tilvalgsordningen.

²⁹ C-189/10 og 189/10. Malki og C-278/12, Adil.

³⁰ Justitsministeriets pressemeddelelse, 7. oktober 2014, Regeringen sætter ind for illegale indvandrere, kriminelle udlændinge og menneskesmuglere.

³¹ Schengen-grænsekodexet art. 23, stk. 1 og 25, der fastslår proceduren.

³² Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/894 af 12. maj 2016 om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet.

Udgangspunktet i protokolteksten om tilvalgsordningen er klart. Danmarks deltagelse i Schengen-samarbejdet vil fortsat bygge på tilvalg af hver enkelt Schengen-retsakt. Danmark bliver ikke på forhånd bundet af nye Schengen-retsakter. Kun hvis vi tilvælger hver enkelt ny retsakt, bliver vi bundet af den. Overordnet kan sige at den nuværende Schengen-tilvalgsordning på mellemstatsligt grundlag erstattes af en ganske tilsvarende Schengen-tilvalgsordning på overstatsligt grundlag.

De andre landes mulighed for at reagere, hvis Danmark undlader at tilvælge en Schengen-retsakt er også ganske den samme under den nuværende mellemstatslige tilvalgsordning og den overstatslige tilvalgsordning. De øvrige Schengenlande kan sammen med Danmark tage alle "passende skridt". Dette kaldes ofte guillotine-klausulen, idet det antages, at Danmark vil blive udelukket fra samarbejdet, hvis vi - måske bortset fra småting - ikke tilvælger alle Schengen-retsakter.

Det antages, at Danmark således selv kan provokere en udtrædelse af Schengensamarbejdet i modsætning til, hvad der gælder for de øvrige EU/Schengen lande, hvor udtræden juridisk set vil kræve en traktatændring. Danmarks situation i forhold til Schengen vil således stadig være unik

Tilvalgsordningen på overstatsligt grundlag er dog på et punkt forskellig fra den nugældende tilvalgsordning på mellemstatsligt grundlag. Hvis vi efter overgangen til tilvalgsordningen tilvælger en Schengen-retsakt allerede på forslagsstadiet (i modsætning til et efterfølgende tilvalg) anses dette for samtidig at være et tilvalg af fremtidige retsakter, der ændrer den pågældende retsakt (Protokol 22 bilaget art 6, stk. 2). Forskellen i forhold til den nuværende ordning er derudover, at alle de tilvalg vi hidtil har truffet (se protokol 22 bilaget art. 6, stk. 2) og alle de tilvalg vi fremover måtte træffe indebærer, at Danmark bliver bundet på overstatsligt grundlag.

Det betyder, at Kommissionen vil kunne skride ind over for Danmark, hvis vi ikke overholder reglerne. Vores situation kommer derved til at ligne de andre landes. Det kan føre til domsstolsforelæggelser og i sidste ende bøder for traktatbrud.³³ Under den nuværende mellemstatslige tilvalgsordning har EU-Domstolen kun mere begrænsede beføjelser.

³³ Der har dog været indikationer på, at Kommissionen i hvert fald selv mente, at det var en kompetence, man havde i forvejen. I 2003 indledte Kommissionen således en traktatkrænkelssag mod Danmark for manglende gennemførelse af en række direktiver, hvoraf nogle af dem var Schengen-retsakter. Det kan således ikke fuldstændigt udelukkes, at Kommissionen besidder en sådan kompetence allerede. (se SG(2003)D/2200108 af 7. marts 2003 og omtalt i Udenrigsministeriets notat til Europaudvalget, 16. maj 2003).

Overgang til tilvalgsordningen vil omvendt betyde, at Danmark får mulighed for at påvirke Schengenreglerne ved at deltage i vedtagelsen af reglerne – altså kan Danmark få stemmeret i Rådet. Dermed øges Danmarks indflydelse på reglernes udformning. Bruger Danmark denne model med et tilvalg på forslagsstadiet, vil Danmark blive bundet af retsakten, når den vedtages og ved alle forslag og initiativer til udbygningen af retsakten.³⁴

Danmark kan også vælge at tilvælge Schengen-reglerne efter de er vedtaget efter præcis samme model, som vi har i dag. Dette tilvalg skal – præcis som i dag - foretages inden for seks måneder efter vedtagelsen.³⁵

³⁴ Protokol 22, Bilaget, art. 6, stk. 3

³⁵ Protokol 22, Bilaget, art. 6, stk. 1.