

## NOTAT

26. januar 2017

# EU UDSKYDER SLAGSMÅL OM GRÆNSEKONTROL

### Kontakt:

**Jurist, Nadja Schou Lauridsen**  
**+45 21 54 87 97**  
**[nsl@thinkeuropa.dk](mailto:nsl@thinkeuropa.dk)**

**Forskningschef,**  
**Catharina Sørensen**  
**+45 21 54 88 21**  
**[cas@thinkeuropa.dk](mailto:cas@thinkeuropa.dk)**

RESUME På Kommissionens møde 25. januar blev der givet grønt lys til, at Danmark, Sverige, Norge, Tyskland og Østrig kan forlænge den midlertidige grænsekontrol med tre måneder. Det er godt nyt for den danske regering, der allerede havde lagt op til, at grænsekontrollen skulle forlænges. Glæden kan dog vise sig at være kortvarig. At Kommissionen kun forlænger med halvdelen af de mulige seks måneder tyder nemlig på, at Kommissionen vurderer, at Schengen snart kan vende tilbage til normaltstanden uden indre grænsekontrol. Dermed er opgøret om grænsekontrollen foreløbig udskudt til maj.

Spørgsmålet om grænsekontrol har sat Kommissionen i et storpolitisk dilemma, for også Tyskland og Østrig havde meldt ud, at de ville opretholde grænsekontrollen uanset hvad. Kommissionen ønsker at fastholde en fælles tilgang til grænsekontrol, men er også under pres for at signalere, at mange måneders drøjt arbejde på asyl- og migrationsområdet rent faktisk har båret frugt, og at kriterierne for at ophæve grænsekontrollen er så godt som opfyldte. Mens gårsdagens melding er endnu et eksempel på, at den følsomme migrationsdagsorden trumfer andre hensyn, understreger den samtidig, hvor smidigt Schengen-systemet kan være.

Noget tyder nu på, at Kommissionen ser et behov for at gøre Schengen endnu mere fleksibelt – måske for at kunne undgå den polemik, der har været i forbindelse med den midlertidige grænsekontrol. I pressemeddelelsen fra 25. januar fremgår det nemlig, at man i lyset af tidens sikkerhedsudfordringer overvejer at tilpasse reglerne.

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Asylpresset ved den dansk-tyske grænse er væk, men alligevel fik Danmark i går Kommissionens velsignelse til at forlænge grænsekontrollen med yderligere tre måneder til midten af maj.
- Forlængelsen, der også gælder Tyskland, Norge, Sverige og Østrig, blev begrundet med et fortsat pres på EU's ydre grænser og behovet for mere tid før den fulde effekt af EU's seneste tiltag et opnået.
- Det er et pragmatisk valg, Kommissionen traf, der understreger, at Schengen-reglerne kan tolkes fleksibelt. EU undgår bitter strid på et tidspunkt, hvor man er presset af Brexit og snarlige valg i flere kernelande.
- Det store "men" er, at der kun er tale om tre måneders forlængelse af grænsekontrollen. Det er næppe nok for de fem lande. Derfor løser dagens melding ikke kampen om grænsekontrollen, den udskyder den blot.
- Intern grænsekontrol sætter Kommissionen i et dilemma. På den ene side ønsker den at sikre en fælles EU-tilgang. På den anden side skulle en normalisering af Schengen ifølge handlingsplanen "Tilbage til Schengen" gerne være sket allerede sidste år.
- I denne plan anførte Kommissionen en række initiativer, der skulle sikre normaltilstand uden indre grænsekontrol i Schengen-området. Disse initiativer har rent faktisk båret frugt, og eksempelvis er der i dag ikke et asylpres ved de danske grænser. Dermed skulle man tro, at vejen var banet for en ophævelse af kontrollen.
- Men grænsekontrol er blevet storpolitik, og Kommissionen står svagt over for de stålsatte medlemslande. Tyskland, Østrig og Danmark havde på forhånd indikeret, at de uanset hvad ville forlænge grænsekontrollen.
- Det er muligt, at Danmark selv uden gårsdagens melding fra Kommissionen kortvarigt havde kunne forlænge kontrollen inden for Schengen-reglerne, der også foreskriver to procedurer for ensidig genindførsel.
- Disse procedurer kræver, at der kan argumenteres for tilstedeværelsen af en 'alvorlig trussel'. Det er i det lys interessant at se, at regeringens seneste udmeldinger om behovet for grænsekontrol i stigende grad har hæftet sig ved terrortruslen og ikke som tidligere asylpresset.
- Selv hvis Kommissionen i 2017 fortsætter sin accept af intern grænsekontrol, bliver det en udfordring at anvende de eksisterende Schengen-regler, der allerede er strækket langt.
- Kommissionens nye melding om, at man vil overveje, om reglerne er tilstrækkelige i lyset af nye sikkerhedsudfordringer, kan ses som en katteløse, der også fremover skal give mulighed for at tilgodese ønsker om mere kontrol over grænserne.

Danmarks midlertidige grænsekontrol var igen på dagsordenen, da EU's kommissærer havde onsdagsmøde 25. januar 2017. Næstformand Timmermans meddelte, at grænsekontrollen i Danmark endnu en gang kan forlænges i overensstemmelse med Schengen-reglerne – noget som også vil gælde for Sverige, Norge, Tyskland og Østrig.<sup>1</sup> Dermed er der i EU-jargon nu lagt op til, at Kommissionen vil stille forslag til, at Rådet kan henstille, at de fem landes grænsekontrol forlænges, når den nuværende kontrolperiode udløber den 12. februar. Forslaget skal godkendes endeligt af Rådet, hvilket dog ikke ventes at give problemer.

14. januar 2017 gjorde udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg det klart, at grænsekontrollen vil skulle forlænges endnu en gang.<sup>2</sup> Det er en slet skjult hemmelighed, at Kommissionen faktisk er yderst kritisk over for grænsekontrol internt i Schengen-området. Men endnu engang tolkes Schengen-reglerne fleksibelt, og Kommissionen fortsætter sin kamp for at bevare en sammenhængende EU-tilgang til kontrol ved de indre grænser.

Dette notat analyserer Kommissionens udmelding om at forlænge grænsekontrollen. Vi ser nærmere på anvendelsen af midlertidig grænsekontrol i Danmark og resten af Europa og giver et bud på, hvor skillelinjerne står.

### **Schengen-reglerne er fleksible**

De senere år har Schengen-reglerne vist sig mere fleksible, end mange har forestillet sig. To nyere afgørelser fra EU-Domstolen viser, at politiet inden for rammerne af Schengen kan udføre mere kontrol, end man hidtil har antaget.<sup>3</sup> Det har ført til nytænkning af politikontrollen i Danmark.<sup>4</sup> Faktisk er rammerne blevet udnyttet i en sådan grad, at der i flere lande er opstået en gråzone i forhold til, hvor langt man kan gå med politikontrol, uden at der reelt er tale om grænsekontrol.<sup>5</sup> Flexibiliteten gør sig også gældende i forhold til, i hvilke situationer midlertidig grænsekontrol er tilladt inden for Schengen-reglerne. Danmark har siden 4. januar 2015 haft midlertidig grænsekontrol efter tre forskellige procedurer inden for Schengen-reglerne. *Se figur 1.*

---

<sup>1</sup> Se Kommissionens pressemeddelelse her: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-132\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-132_en.htm)

<sup>2</sup> F.eks.: <https://jyllands-posten.dk/protected/premium/international/ECE9291747/stoejberg-vil-fastholde-graensekontrol-paa-foreloebig-ubestemt-tid/>

<sup>3</sup> EU-Domstolens domme i de forenede sager C-189/10 og 189/10. Malki og sag C-278/12, Adil.

<sup>4</sup> Justitsministeriets pressemeddelelse, 7. oktober 2014, Regeringen sætter ind for illegale indvandrere, kriminelle udlændinge og menneskesmuglere.

<sup>5</sup> Rapport til Europa-Parlamentets retsudvalg, Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof? 2013, s. 10,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL\\_STU\(2016\)571356\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf)

## Figur 1. Grænsekontrol inden for Schengen-reglerne

Kilde: Schengengrænsekodeks, forordning 2016/399/EU (kodifikation).

### Ensidig genindførelse af grænsekontrol

#### **1. Straksprocedure (art. 28)**

Hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i landet kræver øjeblikkelig handling, kan landet undtagelsesvist genindføre grænsekontrol ved de indre grænser. Det kan ske ensidigt, øjeblikkeligt og uden forudgående varsel af de andre medlemslande eller Kommissionen. Kontrollen kan indføres i højst 10 dage med mulighed for forlængelse i 20 dage af gangen i op til to måneder. Danmark havde fra den 4. januar 2016 til 4. marts 2016 grænsekontrol på baggrund af denne bestemmelse.

#### **2. Den normale procedure (art. 25 og 27)**

Hvis der i et område inden for Schengen foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed, kan et medlemsland undtagelsesvist genindføre grænsekontrol. Medlemslandet skal underrette Kommissionen og de øvrige medlemslande senest fire uger inden den planlagte genindførelse (kortere tid, hvis omstændighederne, der nødvendiggør grænsekontrollen, først bliver kendt senere). Kontrollen kan indføres i højst 30 dage, eller i det tidsrum truslen forventes at bestå. Der kan ske forlængelse, dog kun således at det ikke overstiger maksimumsperioden på seks måneder. Danmark havde fra den 5. marts 2016 til 1. juni 2016 grænsekontrol på baggrund af denne bestemmelse. Det er et eksempel på, at proceduren i dag anvendes i bredere udstrækning og på andre grundlag end tidligere, hvor den typisk blev brugt i forbindelse med større arrangementer som COP15 i Danmark og fodbold-VM i Frankrig.

### Koordineret tilgang til genindførelse af grænsekontrol

#### **3. Den ekstraordinære procedure (art. 29)**

Rådet kan efter forslag fra Kommissionen henstille, at en eller flere medlemslande som en sidste udvej genindfører grænsekontrol. Henstillingen forudsætter, at der er tale om ekstraordinære omstændigheder, hvor den overordnede funktion af Schengen er truet, og det skyldes vedvarende alvorlige mangler ved kontrollen ved de ydre grænser. De ekstraordinære omstændigheder skal udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed inden for Schengen-området eller dele heraf. Kontrollen må højst vare seks måneder, men kan forlænges af tre omgange. Danmark har siden 2. juni 2016 haft grænsekontrol på baggrund af denne bestemmelse. Der skete i november 2016 en forlængelse på tre måneder, som udløber den 12. februar 2017. Kommissionen har netop foreslået forlængelse på tre måneder, der bringer os frem til medio maj 2017.

Siden september 2015 har otte lande genindført grænsekontrol ved Schengens indre grænser på grund af migrationspresset.<sup>6</sup> I alle tilfælde er grænsekontrollen blevet indført på baggrund af en konkret vurdering af, at situationen krævede øjeblikkelig handling (straksproceduren). Mens Slovenien, Belgien og Ungarn hurtigt stoppede kontrollen, har Sverige, Danmark, Norge, Østrig og Tyskland ført grænsekontrollen videre – først på baggrund af den normale procedure og dernæst efter den ekstraordinære procedure. *Se figur 2.*

<sup>6</sup> Bilag 1 til meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet Tilbage til Schengen - En køreplan, 2016, (COM(2016) 120 final).

**Figur 2. Historik over Danmarks grænsekontrol siden 4. januar 2016**

Dato	Handling	Procedure
4/1/2016	Danmark indfører midlertidig grænsekontrol til 14. januar 2016	1
13/1/2016	Danmark forlænger til 3. februar 2016	1
2/2/2016	Danmark forlænger til 23. februar 2016	1
22/2/2016	Danmark forlænger til 4. marts 2016	1
3/3/2016	Danmark forlænger til 3. april 2016	2
31/3/2016	Danmark forlænger til 3. maj 2016	2
29/4/2016	Danmark forlænger til 2. juni 2016	2
2/5/2016	Danmark opfordrer sammen med Tyskland, Østrig, Norge og Sverige Kommissionen til at stille forslag om grænsekontrol efter art. 29-proceduren	3
4/5/2016	Kommissionen stiller forslag om, at Rådet henstiller, at Danmark, Tyskland, Østrig, Norge og Sverige indfører grænsekontrol i seks måneder	3
12/5/2016	Rådet henstiller, at Danmark, Tyskland, Østrig, Norge og Sverige genindfører grænsekontrol til den 12. november 2016	3
1/6/2016	Danmark underretter Kommissionen, Europa-Parlamentet og medlemslandene om forlængelse til 12. november 2016	3
28/9/2016	Kommissionen vurderer, at kontrollen i de Danmark, Tyskland, Østrig, Norge og Sverige lande har været proportional	3
20/10/2016	Danmark opfordrer sammen med Tyskland, Østrig, Norge og Sverige Kommissionen til at stille forslag om forlængelse af grænsekontrol efter art. 29-proceduren	3
25/10/2016	Kommissionen stiller forslag om, at Rådet henstiller, at Danmark, Tyskland, Østrig, Norge og Sverige forlænger grænsekontrollen i tre måneder	3
11/11/2016	Rådet henstiller, at Danmark, Tyskland, Østrig, Norge og Sverige genindfører grænsekontrol til den 12. februar 2017	3
11/11/2016	Danmark underretter Kommissionen, Europa-Parlamentet og medlemslandene om forlængelse til 12. februar 2017	3
25/1/ 2017	Kommissionen anbefaler, at Rådet henstiller, at Danmark Tyskland, Østrig, Norge og Sverige forlænger grænsekontrollen i tre måneder fra den 12. februar.	3

Kilde: Folketinget, [www.ft.dk](http://www.ft.dk).

Udover de otte lande, der har haft grænsekontrol begrundet i migrationspresset, har også Malta i perioder haft grænsekontrol med begrundelse i terrorbekæmpelse. Og Frankrig har siden terrorangrebene i Paris i november 2015 haft grænsekontrol på baggrund af en konkret trusselvurdering, der også har medført undtagelsestilstand i landet. Frankrigs situation adskiller sig fra de øvrige landes, for udover terrortruslen, har grænsekontrollen været begrundet med store begivenheder som COP21, VM i fodbold og Tour de France. Det er også ved den slags begivenheder, at muligheden for midlertidig grænsekontrol tidligere har været taget i brug.

Senest har Frankrig meddelt, at der på baggrund af den fortsatte terrortrussel mod landet vil være grænsekontrol fra den 27. januar 2017 til den 15. juli 2017.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Brev fra den franske delegation til Rådet af 4. januar 2017, (5055/17), <https://www.statewatch.org/news/2017/jan/eu-council-france-schengen-border-closures-5055-17.pdf>

Altså en ny periode på knap seks måneder. Dermed bruger Frankrig muligheden i Schengen-grænsekodexet art. 25(1) til at forlænge i et længere tidsrum end 30 dage, fordi den alvorlige trussel forventes at bestå i en længere periode.

Den langvarige franske grænsekontrol opretholdes altså ikke på baggrund af Kommissionens og Rådets godkendelse (den ekstraordinære procedure), men derimod på grundlag af konkrete trusselvurderinger (dvs. straks- og normalprocedurerne). Dermed adskiller grundlaget for kontrollen sig fra de fem lande i Danmarks gruppe. Det franske eksempel understreger ikke desto mindre, at Schengen-reglerne er fleksible.

### **Den ekstraordinære procedure**

Den grænsekontrol, der kan indføres ensidigt af medlemslandene efter straks- og normalproceduren kan i alt kun opretholdes i 2+6 måneder.<sup>8</sup> Både Tyskland og Østrig genindførte grænsekontrol i september 2015 og forlængede den af flere omgange. Den maksimale periode for grænsekontrollen ville være udløbet i maj 2016 for begge lande. Henset til, at tiden var ved at løbe ud, og at Kommissionens undersøgelser viste alvorlige mangler ved den ydre grænsekontrol i Grækenland, tog man den ekstraordinære procedure i brug. Centralt for anvendelsen af denne procedure er, at den "overordnede funktion af Schengen" kunne siges at være truet (se figur 1).

Overgangen til den ekstraordinære procedure skete efter pres fra Danmark, Tyskland, Østrig, Sverige og Norge, der dannede fælles front over for Kommissionen. Der blev blandt andet sendt et fælles brev, som opfordrede Kommissionen til at stille forslag til Rådet om at anvende den ekstraordinære procedure. Denne øvelse blev gentaget, da den første periode med grænsekontrol var ved at udløbe i slut oktober. Forud for gårsdagens melding fra Kommissionen var der dog ikke blevet sendt et brev fra de fem lande.

Opfordring eller ej ligger beslutningen om forlængelse efter artikel 29 i første omgang hos Kommissionen og i anden omgang hos Rådet, der træffer afgørelse ved kvalificeret flertal.<sup>9</sup> Giver der grønt lys fra begge institutioner, er det i sidste ende medlemslandet, der beslutter om kontrollen skal indføres/vedblive.<sup>10</sup>

Da Kommissionen i går godkendte endnu en forlængelse, accepterede den altså tilsyneladende, at den overordnede funktion af Schengen stadig var truet.

---

<sup>8</sup> Efter straksproceduren kan grænsekontrollen opretholdes i to måneder og efter normalproceduren i seks måneder dvs. i alt otte måneder.

<sup>9</sup> Schengengrænsekodex art. 29(2)

<sup>10</sup> Schengengrænsekodex art. 29(3)

Samtidig udnyttede Kommissionen dog kun halvdelen af den maksimale periode på seks måneder, som tilladelsen kunne omfatte. Dette tyder på, at Kommissionen stadig håber, at Schengen snart kan normaliseres.

### **Er den overordnede funktion af Schengen stadig truet?**

De seneste mange måneder har EU arbejdet hårdt for at afhjælpe Europas migrations- og sikkerhedsudfordringer og derved sikre, at Schengen kunne komme tilbage til normaltstanden uden intern grænsekontrol i EU. I marts 2016 fremlagde Kommissionen en køreplan kaldet "Tilbage til Schengen", der fremhævede tre indsatsområder.<sup>11</sup> Målet var, at Schengen skulle være normaliseret allerede i december sidste år.

En af rapportens tre indsatsområder var, at der skulle laves en fælles, samordnet tilgang til midlertidig grænsekontrol. Det var denne nye tilgang, der blev til virkelighed den 4. maj 2016, da Kommissionen foreslog, at Danmark, Sverige, Norge, Østrig og Tyskland kunne indføre grænsekontrol til den 12. november 2016. Hovedårsagen til dette var, at der var konstateret vedvarende og alvorlige mangler ved den ydre grænsekontrol i Grækenland.

Dette leder over til de to andre indsatsområder i køreplanen, der netop gik på at afhjælpe alvorlige mangler ved Grækenlands forvaltning af de ydre grænser samt at stoppe den såkaldt 'vinke-videre-tilgang' i forhold til flygtninge. Det skulle ske ved at vedtage og gøre den europæiske grænse- og kystvagt operationel, at Grækenland skulle vende tilbage til at anvende Dublin-reglerne om at behandle asylansøgninger i første EU-ankomstland, og at nødombordningsmekanismen (se nedenfor) og EU-Tyrkiet-aftalen<sup>12</sup> skulle vise konkrete resultater.<sup>13</sup>

Siden maj 2016 er der sket betydelige fremskridt i forhold til disse initiativer. Den fælles grænse- og kystvagt skulle blive fuldt operationel i denne måned, ligesom EU-Tyrkiet aftalen har været en medvirkende faktor til, at der i 2016 ankom 79 pct. færre flygtninge og migranter til Grækenland end i 2015.<sup>14</sup> Disse to tiltag har ført til en væsentlig forbedring af den ydre grænsekontrol i Grækenland. Kommissionen har endvidere meddelt, at Dublin-tilbageførelser til

---

<sup>11</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet, Tilbage til Schengen – En køreplan, 2016, (COM(2016) 120 final).

<sup>12</sup> Se f.eks. Tænketanken EUROPA, Tyrkiet-aftale er et vigtigt fremskridt, men, 2016: <http://thinkeuropa.dk/politik/tyrkiet-aftale-er-et-vigtigt-fremskridt-men>

<sup>13</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet, Tilbage til Schengen – En køreplan, 2016, (COM(2016) 120 final), s. 3.

<sup>14</sup> Fewer migrants at eu borders in 2016, Frontex, 2017, <http://frontex.europa.eu/pressroom/news/fewer-migrants-at-eu-borders-in-2016-qpiJXc>.

Grækenland kan genoptages gradvist for de flygtninge, der kommer til Grækenland efter 15. marts 2017.<sup>15</sup>

Den nødomfordelingsmekanisme, der skulle sikre, at 160.000 flygtninge blev fordelt fra Grækenland og Italien til andre EU-lande, virker imidlertid stadig ikke optimalt. Det skyldes ikke mindst manglende vilje fra medlemslandene til at tage imod flygtninge, samt manglende infrastruktur til at fragte flygtninge. I december 2016 var blot 8.162 af de 160.000 flygtninge blevet omfordelt.<sup>16</sup> Kommissionen skønner, at langt flere vil kunne omfordeles i 2017.

Man har altså gjort meget for at opnå en normalisering af Schengen, og meget er rent faktisk lykkedes, hvilket også blev anerkendt af Kommissionen og Rådet i november 2016, da beslutningen om at forlænge den midlertidige grænsekontrol i Danmark og de fire andre lande blev truffet. At der alligevel blev givet grønt lyst til forlængelse blev den gang begrundet med, at en fuldstændig stabilisering af situationen og gennemførelse af foranstaltningerne krævede længere tid.<sup>17</sup> *Vi er ikke helt i mål endnu med at normalisere Schengen*, sagde man for at forsvare forlængelsen, *men vi er rigtig godt på vej*, tilføjede man for at understrege de mange fremskridt. Det var på den baggrund, at Kommissionen foreslog at forlænge i tre måneder, frem for i de maksimale seks måneder, der er tilladt indenfor Schengen-reglerne.

I går gentog man så præcis den samme argumentation i forbindelse med den nye tre-måneders forlængelse af grænsekontrollen. Udsigten til et opgør med grænsekontrollen er derfor foreløbig udskudt til maj. Her vil der i princippet være mulighed for, at Kommissionen endnu en gang forlænger med op til seks måneder. Men så vil den maksimale løbetid for den ekstraordinære procedure også være brugt – og hvad sker der så? På et eller andet tidspunkt i løbet af 2017 kan vi altså vente et større opgør om grænsekontrol.

Kommissionen valgte dog i forbindelse med gårsdagens møde tilsyneladende at åbne en ny dør, der også fremover kan give mulighed for at tilgodese medlemslandenes ønsker om større kontrol ved grænserne. I en pressemeddelelse om forlængelsen af den midlertidige grænsekontrol fremgår det nemlig, at Kommissionen i lyset af den seneste tids sikkerhedssituation – specifikt nævnes

---

<sup>15</sup> Commission reports on progress made under the European Agenda on Migration, Kommissionen, 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4281\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_en.htm).

<sup>16</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Eighth report on relocation and resettlement, 2016, (COM(2016) 791 final).

<sup>17</sup> Rådet gennemførelsesafgørelse af 11. november 2016 om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet præambelen pkt. 10.



terrorhandlingen i Berlin i december 2016 – vil se nærmere på, om det juridiske grundlag for Schengen-samarbejdet er optimalt.<sup>18</sup> I forbindelse med den revision af reglerne, der hermed lægges op til, ville man f.eks. kunne indføre formuleringer, der gør det mindre dramatisk og polemisk at indføre længerevarige særlige foranstaltninger ved grænserne.

### **Kommissionens dilemma**

Kommissionen er i spørgsmålet om intern grænsekontrol kommet på en svær prøve som fællesskabets vogter. Den står overfor et dilemma, hvor den på den ene side ønsker en koordineret tilgang til midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser, men på den anden side gerne vil vende tilbage til et normaliseret Schengen.

Kommissionens mulighed for at gennemtvinge en normalisering af Schengen er ikke den bedste. Giver Kommissionen ikke grønt lys til fortsat grænsekontrol, er der nemlig ikke meget, der tyder på, at resultatet bliver et normaliseret Schengen. I lyset af den indenrigspolitiske situation i flere lande, hvor migrationsordenen er yderst anspændt, vil flere formentlig søge at tilsidesætte en modstræbende Kommission og fastholde grænsekontrollen på baggrund af Schengen-reglernes straks- eller normalprocedure, eller i mere dramatisk fald et brud med reglerne. Dermed kunne det ende med, at der hverken var fælles koordination eller et normaliseret Schengen.

Den pragmatiske linje har foreløbig sejret i kommissær-kollegiet, men flere kommissærer vil formentlig have haft svært ved at støtte udmeldingen om endnu en forlængelse. De havde sat udgangen af 2016 som slutdato for kontrol, og satset på, at Tyrkiet-aftalen, Grækenlands delvise tilbagevenden til Dublin-systemet og de dramatisk faldende asyltal ville have gjort, at de fem lande ikke længere behøvede grænsekontrol.

Her udfordres Kommissionen af, at flere medlemslandes ønske om grænsekontrol kan have ligeså meget med den følsomme indenrigspolitiske migrationsdebat at gøre, som med de konkrete kriterier i "Tilbage til Schengen"-rapporten. En række eksperter har i hvert fald påpeget, at ingen af landenes argumentation for indførslen af den interne grænsekontrol endnu er mundet ud i en konkret trusselsvurdering, som Schengen-reglerne egentlig kræver.<sup>19</sup> Kommissionen har

---

<sup>18</sup> Press release, Kommissionen, 25. Januar 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-124\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-124_en.htm).

<sup>19</sup>Rapport til Europa-Parlamentets retsudvalg, Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof? 2013, s. 9, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL\\_STU\(2016\)571356\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf)

fra starten af valgt at acceptere uspecificerede udsagn om migrationspres og terrortrusler som et tilstrækkeligt grundlag for grænsekontrollen.

Kommissionens valg under gårsdagens møde i kollegiet har altså stået mellem en symbolsk vigtig normalisering af de indre grænser, der vel at mærke også har økonomisk betydning,<sup>20</sup> på den ene side, og den fælles EU-tilgang til grænsekontrol på den anden side. Som så ofte før i disse år, har migrations- og sikkerhedsdebatten trumfet. Det er ikke i kølvandet på Brexit-afstemningen og i et år med svære valg i en række af EU's kernelande, at Kommissionen vil risikere at blive set som en institution, der ikke tager folks bekymringer alvorligt.

Desværre for Kommissionen bliver det som nævnt en kortvarig våbenhvile. Det er allerede nu usandsynligt, at de fem lande vil være klar til at ophæve grænsekontrollen til maj. Meldingen flere steder har været, at grænsekontrollen må forlænges på ubestemt tid – og i Tyskland refererede indenrigsminister Thomas de Maziere for nyligt specifikt til G20-mødet i Hamburg til juli, som eksempel på, at vi også vil se tysk grænsekontrol efter midt-maj.<sup>21</sup>

### **Får Danmark flere forlængelser?**

Præcist hvad Danmark ville stille op, hvis Kommissionen måtte afvise at støtte et dansk ønske om forlængelse af grænsekontrollen, ved vi naturligvis ikke.

Ud over den åbenlyse mulighed om at vende tilbage til normaltstanden (dvs. ingen grænsekontrol), eller den dramatiske beslutning om at gå uden om Schengen-reglerne, er der muligheden for, at Danmark ville forsøge at anvende straks- og/eller normalproceduren i Schengen-grænsekodekset (se figur 1), som Frankrigs også pt. benytter sig af.<sup>22</sup>

Det forudsætter, at der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller Danmarks sikkerhed.<sup>23</sup> Praksis omkring de seneste års midlertidige grænsekontrol har dog vist, at landene ikke afkræves særligt konkrete og udførlige begrundelser. Schengen-reglerne definerer ikke særligt præcist, hvad der udgør en alvorlig trussel, og det efterlader et fortolknings- og manøvrerum, der i stridsager i sidste ende alene kan afgøres ved EU-Domstolen.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Se f.eks. Tænk tanken EUROPA, Grænsekontrol i EU kan udløse milliardregning, 2016, <http://thinkeuropa.dk/politik/graensekontrol-i-eu-kan-udloese-milliardregning>

<sup>21</sup> Se: [http://en.europeonline-magazine.eu/germany-and-austria-push-for-extension-of-border-controls\\_509483.html](http://en.europeonline-magazine.eu/germany-and-austria-push-for-extension-of-border-controls_509483.html).

<sup>22</sup> Schengengrænsekodeks art. 29, stk. 5.

<sup>23</sup> Schengengrænsekodeks art. 25(1) og 28(1)

<sup>24</sup> I praksis kan det ske ved at Kommissionen indleder traktatkrænkelserproceduren mod et medlemsland for brud på Schengengrænsekodekset.

Tidligere blev asylpresset brugt som det primære argument for at genindføre midlertidig dansk grænsekontrol. Det argument vil Danmark have svært ved at bruge i dag, hvor der ikke vurderes at være et pres på den dansk-tyske grænse. I det lys er det interessant at se, at regeringens argumentation gradvist har vendt sig mod terrortruslen som begrundelse for behovet for fortsat kontrol.<sup>25</sup> Det kan vise sig fremover at blive simplere at bruge denne begrundelse efter, at Kommissionen i går, som ovenfor nævnt, åbnede muligheden for en revision af Schengen-reglerne i lyset af den senere tids sikkerhedssituation i Europa.

Det vil hjælpe regeringens ønske om længerevarig grænsekontrol betragteligt, hvis Danmark også fremover danner fælles front med andre EU-lande – herunder EU's største land, Tyskland. Det vil være lettere at argumentere for en særlig sikkerhedsmæssig udfordring, når nabolandene er med i samme båd. Samtidig er Tyskland sammen med Sverige blandt de største fortalere for en fælles fordeling af flygtninge, samt blandt dem, der har modtaget allerflest, så Kommissionen kan heller ikke sætte de fem lande i bås som modstandere af en tæt EU-linje på migrationsområdet.

Maj er lige rundt om hjørnet, og allerede inden det igangværende slag om grænsekontrollen er ovre, arbejdes der således på det næste. Samtidig fortsætter EU's store fokus på at mindske presset fra Middelhavet. I Kommissionen sætter flere formentlig deres lid til, at en reducere i antallet af flygtninge og migranter, der kommer til Europa, vil rykke grænsekontrol længere ned på de europæiske vælgeres dagsorden, og dermed måske gøre medlemslandene lidt nemmere at have med at gøre.

---

<sup>25</sup> For et eksempel på anvendelsen af argumentet om terrortruslen, se f.eks.: <http://politiken.dk/indland/politik/art5770781/Støjberg-ønsker-grænsekontrollen-forlænget-i-februar>