

## NOTAT

12. oktober 2017

# KOMMISSIONEN LØSNER SIT GREB OM GRÆNSEKONTROLLEN

### Kontakt:

**Jurist, Nadja Schou Lauridsen**

**+45 21 54 87 97**

**nsl@thinkeuropa.dk**

*RESUME Den 13. oktober er der første debat i Rådet om Kommissionens forslag til revision af Schengen-reglerne. Vedtages forslaget, vil det blive lettere for medlemslandene at opretholde midlertidig grænsekontrol, hvis der er en alvorlig trussel mod landet. Forslaget udvider den periode, det er tilladt, fra seks måneder til et år. En ny procedure vil også gøre det muligt at forlænge yderligere i op til to år med Rådets godkendelse. Forslaget modtages positivt i Danmark, der igennem længere tid har kæmpet for mere fleksible Schengen-regler.*

*Det mest bemærkelsesværdige i forslaget er, at Kommissionen ikke skal godkende yderligere forlængelser af grænsekontrol efter den nye procedure. Det er alene Rådet. Dette er nyt ift. de nuværende regler. Dermed giver Kommissionen tøjlerne videre til medlemslandene i Rådet, hvor der sædvanligvis er stor forståelse for indenrigs- og sikkerhedspolitik.*

*Det betyder ikke, at der bliver frit slag til at indføre og bevare midlertidige kontrolforanstaltninger. Landene skal stadig kunne pege på, at der er en alvorlig trussel mod landet og at kontrol er nødvendigt. Det er Kommissionen, der fører tilsyn med dette. Der kommer også yderligere dokumentationskrav for medlemslandene, der skal lave en risikovurdering, som skal revideres ved hver forlængelse. Har grænsekontrollen været i mere end seks måneder, skal der foretages et tilbageblik på, om kontrollen har haft effekt. Men det må forventes, at Rådet, der i sidste ende skal godkende forlængelser efter et år, vil have stor forståelse for medlemslandenes ønsker – i hvert faldet i det nuværende politiske klima.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Med sit forslag til nye og mere fleksible regler for midlertidig grænsekontrol overlader Kommissionen den endelige godkendelse til medlemslandene selv og Rådet. Dette er et væsentligt nybrud med de nuværende regler, hvor Kommissionen kan afvise forlængelser efter den procedure, hvor Danmark har grænsekontrol nu.
- Den periode, hvor medlemslandene selv kan beslutte at have grænsekontrol, forlænges fra seks måneder til et år, såfremt omstændighederne er opfyldt.
- Der indføres en helt ny procedure for forlængelse af midlertidig grænsekontrol i op til to år yderligere.
- Begge de nye forslag handler om, at der kan indføres kontrol, hvis der er en alvorlig trussel mod landet. Indledningsvist er det medlemslandet selv, der vurderer dette. Når der så er gået et år, skal yderligere forlængelser også godkendes i Rådet.
- Kommissionen skal med det nye forslag vurdere grænsekontrollens nødvendighed og proportionalitet, og Rådet skal tage hensyn til Kommissionens udtalelse. Men det er i sidste ende Rådet, der skal afgøre, om f.eks. Danmark kan få forlænget grænsekontrollen yderligere.
- I Rådet er der sædvanligvis en stor forståelse for nationale interesser.
- Den mere fleksible procedure opvejes af, at der indføres skærpet dokumentationskrav og øget fokus på samarbejde med nabolandene. Medlemslandene skal lave en risikovurdering ved indførelse af kontrol og ved forlængelser. Og har der været kontrol i mere end seks måneder, skal det undersøges, om den genindførte kontrol hidtil har modvirket truslen.
- Forslaget er endnu tidligt i lovprocessen. Det skal, før det bliver lov, vedtages i Europa-Parlamentet og Rådet. Her har Danmark ikke stemmeret, da Schengen-området er omfattet af retsforbeholdet. Vi kan således ikke stemme for de nye regler, selv om de flugter med den danske regerings interesser.

Den 13. oktober er der første diskussion i Rådet af Kommissionens forslag til en ændring af spillereglerne for, hvornår der kan indføres midlertidig grænsekontrol inden for Schengen-området.<sup>1</sup> Forslaget giver medlemslandene flere muligheder for at have intern grænsekontrol, hvis der er en vedvarende trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i landet.

Konkret stilles der forslag om, at den periode medlemslandene i dag selv kan beslutte at have grænsekontrol, ændres fra seks måneder til et år, hvis omstændighederne er opfyldt. Der indføres endvidere en helt ny procedure for forlængelse af midlertidig grænsekontrol i op til to år yderligere.

Forslaget blev modtaget positivt hos den danske regering, der i længere tid har arbejdet for, at Schengen-reglerne bliver mere fleksible på dette punkt. Udlændinge- og integrationsminister, Inger Støjberg, udtalte om forslaget, "Det trækker jo fuldstændig i den retning, som vi har prøvet at skubbe det i fra dansk side."<sup>2</sup>

Danmark har sammen med Frankrig, Tyskland, Østrig og Norge søgt at få ændret reglerne. I starten af september sendte landene et brev til Kommissionen, hvor der i detaljer blev redegjort for, hvordan nye regler kunne indrettes.<sup>3</sup>

På ønskesedlen var:

- At perioden, hvor grænsekontrol ensidigt kan indføres af medlemslandene, udvides fra 30 dage af gangen til tre måneder af gangen.
- At maksimumsperioden, hvor grænsekontrol ensidigt kan indføres af medlemslandene, udvides fra seks måneder til to år.

Med Kommissionens nye forslag får landene delvist deres ønsker opfyldt ved at maksimumsperioden udvides til et år, og ved at det præciseres, at man kan have kontrol i op til seks måneder af gangen, hvis truslen varer mere end 30 dage. Derudover indføres der en helt nye procedure for at forlænge grænsekontrollen op til to år yderligere, hvis truslen stadig er gældende efter et år. Dermed får landene faktisk mulighed for kontrol i ét år mere, end de bad om.

<sup>1</sup> Se dagsorden her: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2017/10/12-13/> og se forslaget her: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&from=EN>.

<sup>2</sup> EU-forslag om grænsekontrol er sød musik i Støjbergs ører, DR, 27. september 2017, <http://www.dr.dk/nyheder/politik/eu-forslag-om-graensekontrol-er-soed-musik-i-stoejbergs-oerer>.

<sup>3</sup> Mere fleksible Schengenregler på vej, Tænketanken EUROPA, 2017, s. 6, [http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_mere\\_fleksible\\_schengen-regler\\_paa\\_vej.pdf](http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_mere_fleksible_schengen-regler_paa_vej.pdf) og brevet her: [https://www.altinget.dk/misc/170905%20Modification%20du%20code%20Schengen%20\(fiche%20FR-DE-AT-DK-NO\)%20\(1\)%20\(2\).pdf](https://www.altinget.dk/misc/170905%20Modification%20du%20code%20Schengen%20(fiche%20FR-DE-AT-DK-NO)%20(1)%20(2).pdf).

## Boks 1. Reglerne om midlertidig genindførelse af intern grænsekontrol

### Ensidig genindførelse af grænsekontrol

#### **1. Straksprocedure (art. 25 og 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.a. Den nuværende normalprocedure (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 risikoen for ophobning af illegale indvandrere i København pga. Sveriges indførelse af transportøransvar. 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.)

#### **2.b. Den foreslåede normalprocedure (ny 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, dog højst seks måneder. Der kan ske forlængelse, dog kun således at det ikke overstiger maksimumsperioden på et år.

### Koordineret tilgang til genindførelse af grænsekontrol

#### **3. Den foreslåede nye ekstraordinære procedure om indre sikkerhed (ny art. 25 og 27a)**

I tilfælde hvor samme trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed varer ved i mere end et år, og hvor der er taget tilsvarende exceptionelle nationale foranstaltninger i brug for at imødegå truslen, kan der ske yderligere forlængelser af den midlertidige grænsekontrol. Seks uger før kontrollen udløber, skal medlemslandet meddele de andre medlemslande og Kommissionen om, at der søges om forlængelse. Herefter kan Rådet henstille, at der sker forlængelse af grænsekontrollen. Forlængelsen må højst vare seks måneder, men kan forlænges af tre omgange i op til to år.

#### **4. Den ekstraordinære procedure om ydre grænser (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 Schengenområdet 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. Danmark har af tre omgange fået forlænget kontrollen, der varer tom. 11. november 2017.)

Kilde: 2016/399/EU og COM [2017] 571 final.

Schengen-reglerne har altid afspejlet en balance mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet på den ene side, og medlemslandene på den anden side. Medlemslandene har overordnet ønsket mere fleksibilitet i reglerne, mens de to EU-institutioner har ønsket mere fælles EU-tilgang og flere proceduregarantier.

Under de nuværende regler kan medlemslandene selv vurdere, om der er brug for grænsekontrol de første seks måneder, mens Kommissionen og Rådet er skal godkende kontrollen, hvis den skal fortsætte i en længere periode. Længere perioder med grænsekontrol kræver således en fælles EU-tilgang. På den måde ligner det nye forslag de nuværende regler.

### **Kommissionen på sidelinjen**

I dag er det medlemslandene selv, der vurderer, om betingelserne for at indføre grænsekontrol efter både straksproceduren og normalproceduren er opfyldt. Sådan skal det fortsat være med det nye forslag. Der skal hverken gives forudgående eller bagudrettet tilladelse fra Kommissionen, Rådet, Europa-Parlamentet eller nogen anden EU-institution det første år.

Når det første år er gået, kan et medlemsland med den nye procedure (art. 27a) anmode om forlængelse af den midlertidige grænsekontrol, såfremt den samme trussel stadig er gældende, og den ekstraordinære grænsekontrol står mål med foranstaltninger, der er taget indenrigspolitisk som f.eks. undtagelsestilstand. Det kan ske i op til seks måneder, som kan forlænges af tre omgange dvs. op til to år.

Den nye artikel 27a ligner på mange punkter den, vi kender i dag fra art. 29 om genindførelse af grænsekontrol under ekstraordinære omstændigheder pga. alvorlige mangler ved kontrollen ved de ydre grænser. Men mens den eksisterende ekstraordinære procedure i art. 29 kun kan iværksættes ved, at Kommissionen henstiller til Rådet, at den skal iværksættes, og at Rådet godkender dette, så er det alene Rådet, der skal godkende anmodningen med den nye procedure.

Dermed har Kommissionen med art. 27a-proceduren ikke samme magt ift. forlængelse af kontrollen, som tilfældet er med de nuværende proceduren (art. 29). Man kan sige, at Kommissionen overgiver tøjlerne til medlemslandene i Rådet. I Rådet er der sædvanligvis stor forståelse for både indenrigs- og sikkerhedspolitik landene imellem.

Det kan lyde overraskende, at Kommissionen på denne måde sætter sig selv på sidelinjen med den nye procedure, men dette kan der dog være gode grunde til. Kommissionen peger selv på, at området for national sikkerhed berører

håndhævelse og udøvelse af nationale kompetencer, f.eks. politi- og efterretningsevne.<sup>4</sup> Kommissionen ligger heller ikke inde med tiltrækkelig information til at vurdere, om der eksisterer en trussel, der nødvendiggør grænsekontrol i en længere periode.<sup>5</sup> Kommissionen ligger derfor beslutningen om grænsekontrol over til Rådet, som med kvalificeret flertal kan godkende forlængelsen. Rådet skal tage hensyn til Kommissionens udtalelse om sagen, men Kommissionen mister muligheden for at bremse forlængelsen.

Det er som nævnt anerkendt end den nuværende ekstraordinære procedure for grænsekontrol i op til to år (art. 29). Denne procedure har sit udspring i mangelfuld kontrol ved de ydre grænser. Det er et område, hvor Kommissionen har væsentligt mere at skulle have sagt og mere information om, hvorvidt der reelt er en trussel eller ej. Omvendt har art. 27a sit udspring i spørgsmål om national sikkerhed, som ikke er en EU-kompetence.

### **Nye procedurer kræver mere dokumentation fra medlemslandene**

Selv om de nye regler giver øget fleksibilitet til medlemslandene, så er det samtidig ballanceret med en række proceduregarantier. Man kan kalde det en slags frihed under ansvar. Kommissionen vil også fortsat spille en vigtig rolle som en slags tilsynsførende på området.<sup>6</sup>

Medlemslandene skal leve op til en række krav, før de kan indføre og opretholde grænsekontrol. Det er stadig afgørende, at der kan peges på, at der er en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed (som f.eks. terrorisme) og at grænsekontrol er et relevant værktøj til at komme truslen til livs, og at andre værktøjer som f.eks. øget baglandskontrol ikke kan bruges i stedet. Medlemslandet skal fremlægge en række oplysninger til EU's institutioner og de andre medlemslande. Medlemslandene og Kommissionen kan herefter udtale sig om sagen. Sådan er det også i dag.

Som noget nyt bliver det obligatorisk for Kommissionen at udtale sig om sagen, når der har været grænsekontrol i seks måneder og forud for, at Rådet beslutter at forlænge grænsekontrollen efter den nye procedure i art. 27a. Der bliver også indsat et krav om, at medlemslandene skal fremlægge en risikovurdering, der viser, hvor længe truslen ventes at vare ved, og forklare hvorfor grænsekontrol

---

<sup>4</sup> Se forslaget s. 10 her: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&from=EN>.

<sup>5</sup> Se forslaget s. 10 her: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0571&from=EN>.

<sup>6</sup> Tilsynsførende i den forstand at den dokumentation landenes sendes skal kigges igennem af Kommissionen, der skal udtale sig om kontrolforanstaltninger.

modvirker denne trussel. Risikovurderingen skal også indeholde detaljer om, hvordan landet koordinere med nabolandene. Det gælder også ved forlængelser.

Varer kontrollen i mere end seks måneder, skal der laves en vurdering af, hvordan grænsekontrollen hidtil har fungeret som værktøj til at imødegå truslen. Dermed bliver medlemslandenes dokumentationskrav skærpet.

Det nye krav om risikoanalyse muligvis vil føre til, at politi og/eller efterretningstjeneste involveres i vurderingen af, om der er et behov. Indtil nu har den midlertidige kontrol alene baseret sig på en politisk vurdering. Det er dog ikke klart ud fra reglerne, om der kræves en politifaglig involvering fra f.eks. Rigspolitiet eller PET. Meget afhænger formentlig af udviklingen den kommende tid både i forhold til ydre kontrol og migration og i forhold til terrorangreb i Europa. Det er de faktorer, der de seneste år har ført til det øgede ønske om grænsekontrol.

### Videre proces

Kommissionens forslag skal vedtages efter den almindelige lovprocedure, hvilket betyder, at Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere. Som nævnt er der første drøftelse i Rådet om Kommissionens forslag den 13. oktober. I Europa-Parlamentet er forslaget i den forberedende fase.<sup>7</sup> Kommissionen har anmodet om, at sagen ekspederes hurtigt.<sup>8</sup>

Udlændinge- og integrationsminister, Inger Støjberg lægger op til, at der fra dansk side arbejdes for, at den tidsmæssige udstrækning af art. 27 udvides fra det foreslåede ene år til to år, som var det Danmark, Tyskland, Frankrig, Norge og Østrig foreslog i et brev til Kommissionen i starten af september.<sup>9</sup>

Danmark har imidlertid ingen stemmeret pga. retsforbeholdet, ligesom Norge ikke kan stemme, fordi de ikke er medlem af EU. Dermed er to af fem afsendere af brevet i den situation, at de formelt er uden for indflydelse. Tyskland, Østrig og Frankrig samt formentlig også Sverige ventes dog, at være på linje med Danmark.

De østeuropæiske lande ventes ikke at møde forslaget med udpræget begejstring. Da Danmark og de andre lande fik forlænget muligheden for grænsekontrol med et halvt år i maj, gav en række lande udtryk for, at de enten ville stemme

---

<sup>7</sup> Procedurefilen kan følges på Legislative Observatory under referencenummer 2017/0245(COD).

<sup>8</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on preserving and strengthening Schengen, COM(2017) 570 final, s. 14.

<sup>9</sup> Møde i Europaudvalget d. 6. oktober 2017.

imod eller slet ikke stemme.<sup>10</sup> Slovenien modstander af Østrigs grænsekontrol mod landet, som de ikke anser som nødvendig. I en erklæring beskrives det, at det at der konstant er kø, at kontrollen medfører økonomiske tab og har indflydelse på samarbejdet i grænseregionerne.<sup>11</sup> Der lyder nogenlunde samme beklagelser fra den ungarske regering.<sup>12</sup> Nogle af de nye proceduremæssige garantier, der er blevet givet, kommer dog disse lande i møde. Det gælder eksempelvis i forhold til en stærkere involvering af nabolande og en understregning af, at genindførelse af grænsekontrol er undtagelsen.

Der forventes heller ikke ubetinget opbakning fra Europa-Parlamentet<sup>13</sup> Omvendt kan det tyde på, at den største gruppe i Europa-Parlamentet vil se positivt på forslaget.<sup>14</sup> Sagens substans handler om intern sikkerhed i landene, hvor Europa-Parlamentet de seneste år har udvist forståelse for medlemslandenes ønsker.

Som tidligere beskrevet af Tænk tanken EUROPA vil forslaget ikke nå at blive vedtaget før Danmarks tilladelse til grænsekontrol udløber den 11. november 2017.<sup>15</sup> Danmark skal derfor kigge i Schengen-reglerne efter et andet retsgrundlag for fortsat kontrol. Det ventes at regeringen vil pege på normalproceduren (art. 25 og 27), hvoraf det følger, at Schengen-lande kan genindføre grænsekontrol i perioder på op til seks måneder, hvis der er en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i landet.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Stemme imod: Grækenland, Kroatien, Slovenien og Slovakiet. Stemme blankt: Bulgarien, Cypern og Polen. Se Rådsk dokument 8745/17.

<sup>11</sup> Se Rådsk dokument 8745/17.

<sup>12</sup> Se Rådsk dokument 8745/17.

<sup>13</sup> Grænsekontrol udløber: Danmark med i tung alliance om at ændre reglen, DR, 14. september 2017.

<sup>14</sup> Læs formanden for Europa-Parlamentets største gruppe (EPP) om grænsekontrol her: "EU burde ikke være så dumme og naive, at vi finansierer vores fjender", Altinget, 12. september 2017.

<sup>15</sup> Mere fleksible Schengenregler på vej, Tænk tanken EUROPA, 2017, s. 6,

[http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_mere\\_fleksible\\_schengen-regler\\_paa\\_vej.pdf](http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_mere_fleksible_schengen-regler_paa_vej.pdf).

<sup>16</sup> Ibid.