

## NOTAT

26. september 2017

# MERE FLEKSIBLE SCHENGEN-REGLER PÅ VEJ

### Kontakt:

**Jurist, Nadja Schou Lauridsen**

**+45 21 54 87 97**

**[nsl@thinkeuropa.dk](mailto:nsl@thinkeuropa.dk)**

*RESUME Den 27. september ventes Kommissionen at foreslå en ændring af Schengen-reglerne, der gør det muligt for Danmark og andre medlemslande at begrunde national grænsekontrol i en længere periode end i dag under henvisning til terrortrusler. Det forventes desuden, at det efter denne periode vil blive muligt at forlænge kontrollen yderligere, hvis der er enighed om det mellem Kommissionen, Rådet og medlemslandet.*

*Forslaget kommer efter, at Kommissionen i ni måneder har overvejet, hvordan reglerne kan tilpasses den nye sikkerhedssituation i Europa. Forslaget er langt hen ad vejen i tråd med de ønsker, som Danmark, Norge, Østrig, Tyskland og Frankrig meddelte Kommissionen tidligere på måneden. Kommissionens udspil ventes at vække tilfredshed i Danmark, hvor regeringen, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet ønsker at fortsætte kontrollen. Danmark er dog reelt afskåret fra at være med til at stemme forslaget igennem i Rådet på grund af retsforbeholdet. Det gør det sværere at finde opbakning fra 55 pct. af EU-landene, hvilket er et krav.*

*Hvis regelændringen alligevel vedtages, kan Danmark sandsynligvis i tråd med Schengen-reglerne beholde den nuværende stikprøvekontrol – også efter d. 11. november, hvor kontrollen ellers udløber. Dermed undgås en situation, hvor Danmark enten må stoppe kontrollen eller gå imod Schengen-reglerne, hvilket i yderste konsekvens kan føre til, at Danmark må forlade det vigtige grænsesamarbejde. Det vil have betydelige sikkerhedsmæssige og økonomiske konsekvenser. Regeringen vurderer, at en udtræden reelt vil gøre det svære for politiet at udføre grænsekontrol.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Kommissionens snarlige udspil til en revision af Schengen-reglerne ser ud til at indeholde en betydelig udvidelse af reglerne for, hvornår der må indføres midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser.
- Det ventes, at Kommissionen går videre end hvad Danmark, Norge, Østrig, Frankrig og Tyskland tidligere har foreslået i et fælles brev, og tillader, at den midlertidige grænsekontrol i princippet kan forlænges i længere tid end de 2+2 år, der fremgår af landenes forslag.
- Kommissionen vil foreslå en udvidelse af den periode medlemslandene selv kan indføre midlertidig kontrol pga. trusler mod den indre sikkerhed fra seks måneder til et eller to år og efterfølgende i længere tid, hvis det sker efter fælles tilgang fra Kommissionen, Rådet og medlemslandet.
- På grund af retsforbeholdet kan Danmark ikke være med til at stemme de nye regler igennem i Rådet, når forslaget skal til afstemning.
- De grunde, som Danmark indtil nu har lagt til grund for kontrollen ved grænsen, er ikke længere til stede. Dels er situationen ved den ydre grænse i Grækenland under kontrol, dels har Sverige ikke længere transportøransvar.
- Der er dog stadig et udtalt politisk ønske i Danmark om grænsekontrol, og regeringen har på det seneste peget på, at terrortruslen som argument for at fortsætte kontrollen. Frankrig har igennem lang tid haft grænsekontrol på denne baggrund.
- Forskellen på at udføre kontrol inden for reglerne af Schengen og at indføre permanent grænsekontrol, sådan som Dansk Folkeparti har talt for, er enorm.
- Med permanent grænsekontrol vil Danmark ryge ud af Schengen og f.eks. miste adgang til helt afgørende oplysninger i informationssystemet SIS II, som danske myndigheder søgte i mere end 9 mio. gange alene i 2016.
- Samtidig vil alle danske grænse bliver betragtet som ydre EU-grænser, hvilket vil kræve helt ny infrastruktur og kontrol i et omfang, der vil have økonomiske og personlige konsekvenser for mange danskere. Vi må også sige farvel til et grænseløst Norden, der har eksisteret siden 1954.
- Derfor kan regeringen og de partier, der vil have grænsekontrol og stadig ønsker medlemskab af Schengen, være tilfredse med, at Kommissionen nu ligger op til at udvide mulighederne for dette.

Den 11. november udløber Danmarks grundlag for grænsekontrol. Kommissionen har meddelt, at der ikke kan blive tale om flere forlængelser, fordi grundlaget ganske enkelt ikke er der mere.<sup>1</sup> Bag linjerne har Kommissionen dog siden januar arbejdet på at ændre Schengen-reglerne i lyset af den sikkerhedsmæssige situation i Europa.<sup>2</sup> Det er det forslag, Kommissionen ventes at præsentere på onsdagsmødet den 27. september.

Det er godt nyt for den danske regering, hvor integrationsminister, Inger Støjberg (V), af flere omgange har afvist, at Danmark ophæver grænsekontrollen den 12. november. Tidligere på måneden udtalte hun: "Vi er ikke i en situation – hverken i forhold til tilstrømningen til Europa eller i forhold til terrortruslen – hvor jeg kan se for mig, at man kan ophæve grænsekontrollen".<sup>3</sup>

Danmark står ikke alene med den vurdering. Den deles også af store EU-lande som Tyskland og Frankrig, der sammen med Danmark, Norge og Østrig har sendt et brev til Kommissionen med en anmodning om at ændre Schengen-reglerne, så det bliver muligt at have midlertidig grænsekontrol i længere perioder end i dag.<sup>4</sup> Det er afgørende for Danmark at få ændret reglerne, fordi Danmark ellers risikerer at komme i konflikt med reglerne, og i sidste ende kan blive smidt ud af Schengen, hvis vi fortsætter kontrollen. Det vil have store økonomiske, politiske og sikkerhedsmæssige konsekvenser. Regeringen har for nyligt påpeget, at den manglende adgang til Schengens databaser reelt vil gøre det sværere for politiet at udføre grænsekontrol.<sup>5</sup>

Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, lagde i sin State of the European Union-tale den 13. september vægt på, at Schengen var afgørende for EU og at den ydre grænsekontrol var blevet styrket under hans mandat. Omvendt nævnte Juncker ikke den eksisterende interne grænsekontrol med et ord.

Med det ventede forslag ser det ud til, at Kommissionen har forståelse for den indenrigspolitiske situation i en række medlemslande, hvor der er et politisk ønske om, at reglerne gøres mere fleksible. Dermed ser det ud til, at Kommissionen endnu engang anlægger en pragmatisk linje.<sup>6</sup> Omvendt ventes det også, at

---

<sup>1</sup> Kommissionen har heller ikke mulighed for at foretage flere forlængelse, da de nuværende regler foreskriver, at det alene kan ske tre gange. De nuværende forlængelse er altså den tredje og sidste.

<sup>2</sup> EU udskyder slagsmål om grænsekontrol, Tænketanken EUROPA, 2017, s. 8-9 og EU seeks new rules on internal border checks, euractiv, 6. september 2017.

<sup>3</sup> Bredt politisk flertal vil trodse EU og bibeholde dansk grænsekontrol, Berlingske, 7. september 2017.

<sup>4</sup> Danmark vil have nye EU-regler for grænsekontrol, Ritzau, 14. september 2017 og selve 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).

<sup>5</sup> Europaudvalget 2016-17, EEU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 119 Offentligt.

<sup>6</sup> EU udskyder slagsmål om grænsekontrol, Tænketanken EUROPA, 2017, s. 9 for en lignende analyse.

Kommissionen vil signalere, at mange måneders drøjt arbejde på asyl- og migrationsområdet rent faktisk har båret frugt, og at grundlaget for kontrol i dag (situationen i Grækenland) ikke længere er til stede. At der alligevel ventes en ændring af Schengen-reglerne skyldes ikke mindst et vedvarende pres fra en række EU-lande.

### **Kommissionen lemper reglerne – igen**

Som Tænketanken EUROPA tidligere har beskrevet, har Schengen-reglerne vist sig mere fleksible, end mange har antaget.<sup>7</sup> Det har f.eks. altid været muligt at indføre grænsekontrol midlertidigt, selvom udgangspunktet er, at der ikke er kontrol ved de indre grænser. Fra 2006 til juni 2017 har der været indført midlertidig grænsekontrol i alt 75 gange.<sup>8</sup> 35 gange er det sket som et led i større konferencer, statsbesøg og sportsbegivenheder. De seneste år er det især sket på baggrund af migrationskrisen og terrortrusler.<sup>9</sup>

Reglerne for genindførelse af grænsekontrol blev senest revideret i 2013 på baggrund af pres for medlemslandene efter en krisesituation, der på mange punkter ligner den vi så i efteråret 2015. I april 2011 var der massive flygtningestrømme fra Nordafrika (primært Tunesien) til Italien som følge af det arabiske forår. Italien gav de tunesiske flygtninge midlertidig opholdstilladelse, så de frit kunne rejse til Frankrig (og andre steder i Schengen). Det førte til, at Frankrig genindførte grænsekontrol mod Italien. Selvom det ikke var første gang, der blev genindført grænsekontrol i Schengenområdet, så var det første gang, der blev indført kontrol under henvisning til en trussel mod den nationale sikkerhed.<sup>10</sup>

Efter den fransk-italienske krise foreslog de to lande i fællesskab at Schengen-reglerne skulle reformeres, så det blev muligt at lukke de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder.<sup>11</sup> Medlemslandene bakkede op om forslaget, der førte til, at Kommissionen i september 2011 foreslog en reform af Schengen-reglerne. Reformerne gav mulighed for at indføre grænsekontrol på grund af ekstraordinære omstændigheder i op til to år, men præciserede samtidig, at det alene var i undtagelsestilfælde og at kontrollen ikke måtte gå videre end

---

<sup>7</sup> EU udskyder slagsmål om grænsekontrol, Tænketanken EUROPA, 2017.

<sup>8</sup> Kommissionens opgørelse kan findes her: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf)

<sup>9</sup> I praksis er tallet højt for f.eks. den danske grænsekontrol, da Kommissionen tæller hver notifikation for sig. Det betyder, at den danske kontrol er talt med fem gange.

<sup>10</sup> Lauren McClure, Suspending Schengen: Exceptions to the Schengen Agreement and the Legality of France's Decision to Close Its Borders with Italy, Loyola University Chicago International Law Review, 9:2, 2012, s. 337.

<sup>11</sup> France and Italy in call to close EU borders in wake of Arab protests, The Guardian, 27. april 2011.

nødvendigt for at opnå målet. Den nye bestemmelse blev set som en indrømmelse til medlemslandene, mens præciseringerne omvendt blev set som en indrømmelse til Europa-Parlamentet og Kommissionen.<sup>12,13</sup> Med det kommende forslag fra Kommissionen om nye Schengen-regler ser historien ud til gentages blot få år efter, reglerne blev reformeret i medlemslandenes retning.

### **Danmark ønsker mere fleksibilitet**

Som reglerne er i dag, afspejler de en armlægning mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet på den ene side og medlemslandene på den anden side. Medlemslandene har altid ønsket mest mulig fleksibilitet, mens Kommissionen og Europa-Parlamentet har ønsket mindre enegang og mere fællesskab.

Det seneste kompromis betyder f.eks., at medlemslandene selv kan indføre grænsekontrol med henvisning til en konkret trussel, men det er alene for en kortere periode (seks måneder). Skal der være kontrol i længere tid, kræver det derimod, at Kommissionen henstiller til Rådet, at der skal indføres kontrol, og Rådet vedtager reglerne med kvalificeret flertal (den ekstraordinære procedure). Med en sådan henstilling kan grænsekontrollen vare i op til to år.

Forslag fra Danmark, Tyskland, Frankrig, Norge og Østrig går ud på, at forlænge den periode, hvor medlemslandene ensidigt kan indføre grænsekontrol under henvisning til en konkret sikkerhedstrussel. I boks 1 nedenfor skitseres de nuværende regler og ændringsforslagene.

Kommissionens ventede forslag ser ud til at være på linje med medlemslandenes i den forstand, at adgangen til kontrol udvides. Det forventes også, at der indføres en mulighed for, at der under henvisning til terrortruslen kan indføres grænsekontrol i en endnu længere periode, hvis det sker efter fælles EU-tilgang (dvs. Kommissionen, Rådet og medlemslandet handler i fællesskab).

Det må dog også forventes, at der i forslaget indsættes en række proceduremæssige værn efter ønske fra flere østeuropæiske lande. Sådanne værn kan eksempelvis bestå i, at der inden forlængelser skal ske bilaterale konsultationer, krav om risikoanalyse fra medlemslandene og klarere definition af, hvad der kan være en alvorlig trussel mod et lands sikkerhed.

---

<sup>12</sup> Læs om forhandlingerne her: The Future of the Schengen System, Steve Peers, Sieps, 2013:6.

<sup>13</sup> For gennemgang af reglerne se notatet: EU udskyder slagsmål om grænsekontrol, Tænk tanken EUROPA, 2017, <http://thinkeuropa.dk/politik/eu-udskyder-slagsmaal-om-graensekontrol>.

## Boks 1. Medlemslandene foreslår grænsekontrol i op til fire år

### Nuværende regler:

#### 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. 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. Ved ekstraordinære omstændigheder, hvor den overordnede funktion af Schengen er truet, kan der ske forlængelse i op til to år.

#### 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.

#### De fem landes forslag til ændring:

Perioden kontrollen kan indføres udskiftes fra 30 dage til tre måneder og selve maksimumsperioden udvides fra seks måneder til to år, og to år yderligere ved ekstraordinære omstændigheder iht. art. 29, stk. 1 (den ekstraordinære procedure). Altså i praksis i op til fire år. Det foreslås, at der indsættes en ny regel om, at medlemslandene skal indgive en risikoanalyse til Kommissionen, hvis kontrollen varer mere end seks måneder. Denne vurdering kan, hvis medlemslandene vurderer det, hemmeligholdes.

#### Kommissionens (ventede) forslag til ændring:

Perioden, hvor kontrollen kan indføres, udvides fra seks måneder til et eller to år. På forslag fra Kommissionen og med kvalificeret flertal i Rådet kan der ske yderligere forlængelse i seks måneder af gangen.

**Kilde:** Non-paper from Austria, Denmark, France, Germany and Norway, 5. september 2017, <https://goo.gl/Kib8a9>.

## Danmark kan ikke stemme

Den ændring, som Kommissionen ventes at foreslå d. 27. september, skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure i EU, hvilket betyder, at Kommissionen skal stille forslag, og at der skal samles flertal for det i Europa-Parlamentet og kvalificeret flertal i Rådet.<sup>14</sup> For at der er kvalificeret flertal i Rådet skal 65 pct. af befolkningerne og 55 pct. af medlemslandene stemme for forslaget. Det vil under normale omstændigheder give Danmark en stemmevægt på 1,12 pct. af befolkningerne og 1 af 28 lande. Med en alliance med store lande som Frankrig og Tyskland er den største udfordring sandsynligvis, om der kan samles opbakning hos 55 pct. af medlemslandene.

Danmarks kan imidlertid ikke stemme i spørgsmål om Schengen, da Schengen er omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmarks tilknytning til Schengen foregår

<sup>14</sup> TEUF art. 77(2)(b-c) der er traktathjemlen for Schengen-grænsekodeks.

via en mellemstatslig tilvalgsordning, der ikke giver samme stemmerettigheder som den overstatslige tilvalgsordning, der blev stemt om ved folkeafstemningen i 2015.<sup>15</sup> Norge, der ligesom Danmark har grænsekontrol og er medunderskriver på brevet til Kommissionen, kan heller ikke stemme, da Norge ikke er medlem af EU. Irland og Storbritannien har heller ikke ret til at stemme, da de har forbehold for reglerne.<sup>16</sup> Omvendt kan fire EU-lande, der ikke er medlemmer af Schengen (Cypern, Bulgarien, Kroatien og Rumænien), stemme i Rådet.

Med tre EU-lande, der ikke deltager, er det 55 pct. af de resterende 25 lande, der skal stemme for. Der skal således nikkedes ja i mindst 14 lande. Dertil kommer, at det nu er 65 pct. af EU's befolkning minus Danmark, Irland og Storbritannien. Med Tyskland, Frankrig, Sverige og Østrig på ja-holdet, er der 38,48 pct. af befolkningerne, men kun fire ud af de påkrævede 14, der stemmer for. Der er derfor brug for 10 lande mere til ja-siden.

De østeuropæiske lande ventes ikke at møde forslaget med udpræget begejstring, og der forventes heller ikke ubetinget opbakning fra Europa-Parlamentet.<sup>17</sup> Omvendt kan det tyde på, at den største gruppe i Europa-Parlamentet vil se positivt på forslaget.<sup>18</sup> Selv om der nu kommer et forslag til en revision af Schengen-reglerne, er det usandsynligt, at ændringen kan gennemføres inden Danmarks grundlag for grænsekontrol udløber den 11. november. Det forventes dog, at Danmark også har grænsekontrol den 12. november.

### **Den midlertidige kontrol fortsætter**

Der kommer ikke en ny forlængelse fra Kommissionen, som vi ellers har set de sidste tre gange. Det skyldes slet og ret, at reglerne kun tillader tre forlængelser.<sup>19</sup> Det er også tvivlsomt, om det havde været begrundet, at Kommissionen og Rådet endnu engang forlængede kontrollen, da den er strikt bundet op på situationen ved Grækenlands ydre grænser.

En kombination af styrket ydre grænsekontrol på Vestbalkanruten, EU-Tyrkiet-aftalen, *hotspot*-centre og omfordeling af flygtninge har reelt ført til, at der er kommet styr på Grækenlands ydre grænser. Flygtningestrømmen til Grækenland er aftaget drastisk – næsten 97 pct. fra 2015 til 2017.<sup>20</sup> Dermed kan man sige, at selve årsagen til, at Danmark, Tyskland, Østrig, Sverige og Norge fik tilladelse til

<sup>15</sup> Lissabontraktaten, Protokol 22, art. 1(1).

<sup>16</sup> Ingen af landene er medlem af Schengen.

<sup>17</sup> Grænsekontrol udløber: Danmark med i tung alliance om at ændre reglen, DR, 14. september 2017.

<sup>18</sup> "EU burde ikke være så dumme og naive, at vi finansierer vores fjender", Altinget, 12. September 2017.

<sup>19</sup> If. Schengen-grænsekodeks art. 29, stk. 1, sidste punktum.

<sup>20</sup> EU-landene svigter i fordelingen af flygtninge, Tænketanken EUROPA, 2017, s. 5.

kontrol, er blevet effektivt adresseret. Selvom Kommissionen hverken vil eller kan pege på mangler ved de ydre grænser i Grækenland med henblik på, at forlænge grænsekontrollen, betyder det dog ikke, at landene ikke fortsat kan have lovlig grænsekontrol.

Kommissionen har gjort det klart, at medlemslandene stadig har mulighed for at introducere midlertidig grænsekontrol, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemslandet.<sup>21</sup> Det kan ske i 2+6 måneder jf. Schengen-grænsekodeks art. 28 og 25. Det kræver ikke godkendelse fra nogle af EU's institutioner at genindføre grænsekontrol på denne baggrund.

Danmark havde fra den 4. januar 2016 til den 30. juni 2016 grænsekontrol på baggrund af en trusselsvurdering (art. 28 og 25). Her pegede regeringen på, at det svenske transportøransvar, der blev indført i januar, ville føre til, at Danmark stod over for en alvorlig trussel mod den offentlige orden og indre sikkerhed, fordi et stort antal illegale immigranter ville strande i København på kort tid.<sup>22</sup>

I dag har Sverige ikke længere transportøransvar og antallet af personer, der ankommer til EU illegalt, er raslet ned. Mens der i 2015 ankom 1.046.599 til Europas grænser, faldt tallet til 387.739 i 2016 og 138.238 ind til videre for 2017 (pr. 17. september).<sup>23</sup> Dansk politi har ligeledes vurderet, at behovet for grænsekontrol har været faldende i løbet af 2016, efterhånden som eftervirkningerne fra den ekstraordinære flygtningestrøm i efteråret 2015 har fortaget sig.<sup>24</sup> Dermed kan man sige, at årsagen, til at grænsekontrollen i sin tid blev indført, er blevet effektivt adresseret af EU.

Selvom situationen i forhold til migrantstrømmen stadig er skrøbelig, så er det svært at argumentere for at fortsætte den nuværende kontrol, da den i stedet vil kunne indføres igen, hvis et nyt pres skulle opstå. Derfor peger den danske regering ikke alene på migrationspresset, men også på, at der er en terrortrussel mod Danmark, når den skal begrunde kontrollen. Det er den begrundelse for grænsekontrol, som bl.a. Frankrig har brugt siden 2015. *Se boks 2 nedenfor.*

---

<sup>21</sup> Questions & Answers: Temporary internal border controls, proportionate police checks and police cooperation in the Schengen area, Kommissionen, 2. Maj 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1147\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1147_en.htm).

<sup>22</sup> Se Danmarks brev til Kommissionen her: <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/EUU/bilag/237/1585881.pdf>

<sup>23</sup> IOM.

<sup>24</sup> National strategisk analyse 2017, s. 152, [https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/60D84675-DFA7-46FE-BDEC-6FE6545FC8AF/0/Rapport\\_NSA17\\_enkelt sider.pdf](https://www.politi.dk/NR/rdonlyres/60D84675-DFA7-46FE-BDEC-6FE6545FC8AF/0/Rapport_NSA17_enkelt sider.pdf).



Allerede i januar sagde statsminister, Lars Løkke Rasmussen, at "så længe vi vurderer, at der er en ekstraordinær terrortrussel mod Danmark, så længe har vi den midlertidige grænsekontrol."<sup>25</sup> Samme linje lagde integrationsminister, Inger Støjberg, i februar: "Der er ingen tvivl om, at det fortsat er nødvendigt med grænsekontrol – også set i lyset af den terrortrussel, der er i Europa".<sup>26</sup>

## Boks 2. Frankrig har haft lovlig grænsekontrol i mere end 700 dage

Dato	Begrundelse	Antal dage
13/11/2015-13/12-2015	COP 21, FN konference om klimaforandringer	31
14/12/2015-26/05/2016	I forbindelse med undtagelsestilstanden som følge af angrebene i Paris 13/11/2015	164
27/5/2016-26/07/2016	Fodbold EM i Frankrig samt Tour de France	56
26/7/2016-26/1/2017	I forbindelse med undtagelsestilstanden som følge af angrebet i Nice 14/07/2016	185
27/01/2017-15/7/2017	Terrortrussel	170
16/7/2017-31/10/2017	Terrortrussel	108

Kilde: Kommissionen.

Som det fremgår af ovenstående oversigt, har Frankrig haft midlertidig grænsekontrol i næsten to år i træk. Alle gange under henvisning til en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed (art. 25 og 28). Den juridiske basis for grænsekontrollen er altså ikke en afgørelse fra Rådet på baggrund henstilling fra Kommissionen, sådan som tilfældet er for Danmark, Sverige, Tyskland, Norge og Østrig tilfælde. Kommissionen har af flere omgange blåstemplet Frankrigs kontrolforanstaltninger.<sup>27</sup>

## Terror som begrundelse for kontrol

Selvom Danmark vil kunne pege på terrortruslen med henblik på at fortsætte grænsekontrollen, er det juridiske grundlag for denne begrundelse umiddelbart ret tyndt. Danmark er ikke i samme situation som Frankrig, der de seneste to år har oplevet flere terrorangreb. Derfor er Danmark juridisk heller ikke på ligeså sikker grund som Frankrig, hvis der indføres grænsekontrol på baggrund af terrortruslen. Selvom terrortruslen mod Danmark er alvorlig,<sup>28</sup> kan der alene indføres grænsekontrol i det omfang, at det er strengt nødvendigt for at imødegå truslen.<sup>29</sup> Er der ligeså gode eller bedre værktøjer (såsom baglandskontrol), skal disse værktøjer bruges.

<sup>25</sup> Folketingstidende F, tirsdag den 31. januar 2017 (D), s. 9.

<sup>26</sup> »Alvorlig« terrortrussel kan åbne for langvarig grænsekontrol, Berlingske, 11. februar 2017 og Bredt politisk flertal vil trodse EU og bibeholde dansk grænsekontrol, Berlingske, 7. september 2017.

<sup>27</sup> »Alvorlig« terrortrussel kan åbne for langvarig grænsekontrol, Berlingske, 11. februar 2017.

<sup>28</sup> Vurdering af terrortruslen mod Danmark, PET, 7. februar 2017, <https://www.pet.dk/Nyheder/2017/~media/VTD%202017/VTD2017DKpdf.ashx>.

<sup>29</sup> Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof?, Policy Department C: Citizens' rights and Constitutional Affairs, 2016, s. 45.

Det er et åbent spørgsmål, om grænsekontrol er strengt nødvendigt for at imødegå terrortruslen. Indtil videre er der ikke nogen vurdering fra hverken PET eller Rigspolitiet, der viser, at grænsekontrol er effektivt i denne sammenhæng. Det forventes dog alligevel, at regeringen vil pege på terrortruslen som argument for grænsekontrol.

I sidste ende vil spørgsmålet skulle afgøres af domstolene. Fastslår EU-Domstolen, at den tyske grænsekontrol ikke er nødvendig til at modgå truslen, vil Danmark være forpligtet til at rette ind i overensstemmelse med loyalitetsforpligtelsen. Det er dog ikke særligt sandsynligt at spørgsmålet ender for EU-Domstolen. Det vil kræve, at Kommissionen eller et andet EU-land anklager f.eks. Frankrig for at handle i strid med Schengen-reglerne, eller at spørgsmålet kommer op i forbindelse med en retssag i et medlemsland. Begge dele vurderes at være usandsynlige i det nuværende klima.

Rent politisk står Danmark i samme situation som både Frankrig, Tyskland, Sverige, Norge og Østrig, der forventes at forlænge grænsekontrollen, når den udløber til november. Så det ser ikke ud til at ende med en dansk enegang.

### **Schengen afgørende for dansk sikkerhed**

Civil ulydighed – som f.eks. hvis Danmark fortsætter den midlertidige kontrol i strid med reglerne – kan føre til, at Danmark bliver smidt ud af Schengen ved først givne lejlighed. Det samme vil være tilfældet, hvis Danmark indfører permanent grænsekontrol, som utvivlsomt er i strid med Schengen-reglerne.

Ind til videre er det kun Dansk Folkeparti, der har talt for dette, mens de øvrige partier bakker stærkt op om det danske medlemskab af Schengen, der jo netop ser ud til at blive endnu mere rummeligt ift. at indføre forskellige former for midlertidig kontrol. Som situationen er nu i Danmark, er alle de store partier for grænsekontrol. Forskellen på den kontrol, som har været indført midlertidigt og en eventuel permanent grænsekontrol i tråd med Dansk Folkepartis ønske, er dog enorm.

Med den nuværende kontrol er der alene tale om stikprøver, der ikke har store gener for den fri bevægelighed. Kontrollen er endvidere formelt inden for rammerne af Schengen-reglerne. Danmark nyder derfor godt af alle de fordele, der er ved at være med i Schengen. Omvendt vil et farvel til Schengen have store sikkerhedsmæssige, økonomiske, politiske og regionale konsekvenser.

Sikkerhedsmæssigt vil Danmark med et farvel til Schengen miste adgang til dyrebare oplysninger i Schengens Informationssystem (SIS II). Det er et system

med mere end 70 mio. oplysninger om alt fra fremmedkrigere, personer, der er forment adgang til Schengen, til eftersøgte vidner og forfalskede dokumenter.<sup>30</sup> De danske myndigheder søger i SIS II mere end 9 mio. gange om året og får dagligt hits.<sup>31</sup> Udover SIS II må Danmark også vinke farvel til den nyetablerede Europol-aftale. Denne aftale er nemlig bundet sammen med Schengen medlemskabet.<sup>32</sup> Dertil kommer fælles regler om *hot pursuits* og bekæmpelse af menneskesmugling i Middelhavet via Frontex. Regeringen har for nyligt påpeget, at den manglende adgang til Schengens databaser reelt vil gøre det mere vanskeligt for politiet at udføre grænsekontrol.<sup>33</sup>

Økonomisk vil der være både direkte og indirekte konsekvenser. Et permanent grænseapparat vil kræve investeringer i materiel i betydelig højere grad, end det har været tilfældet ved den midlertidige grænsekontrol. Dertil skal lægges løbende omkostninger til at drive en sådan kontrol, hvilket inkluderer en permanent styrke af politibetjente/grænsevagter og administration. De indirekte omkostninger kan tilskrives grænsekontrollens effekt på handel. Det er svært at sige noget om størrelsen på denne effekt, da grænsekontrol kan betyde mange ting og udføres i forskellige grader. Det generelle forhold vil i dette tilfælde være, at jo mere intens grænsekontrollen er, jo længere tid det tager for varetransport og personer at krydse grænsen, og jo mere skadeligt vil det være for vores samhandel med andre lande.

Politisk vil Danmark uden for Schengen komme endnu længere ud i periferien af det europæiske samarbejde. Samtidig vil det betyde, at Danmark også siger farvel til et grænseløst Norden, der har eksisteret siden 1954.

Regionalt vil særligt grænseområderne mærke, hvad det vil sige at stå uden for Schengen. Grænsen til Danmark i Flensborg, Malmø og Femern vil nemlig blive til en ydre Schengen-grænse. Det betyder, at der ved grænsepassage fra Danmark til Schengen-lande (dvs. alle Danmarks nabolande) vil skulle foretages systematisk kontrol af alle tilrejsende. Det vil være til stor gene for de mange mennesker, der dagligt krydser grænsen for f.eks. at komme på arbejde.

Med de nye Schengenregler, der trådte i kraft over sommeren, skal alle EU-borgere (og ikke kun tredjelandsborgere) kontrolleres mod alle EU's databaser

---

<sup>30</sup> EU-LISA, SIS II – 2016 Statistics.

<sup>31</sup> Dansk Schengen-exit vil skade politiets arbejde, Tænketanken EUROPA, 2016, DF's drøm om grænsekontrol kan skade dansk politis arbejde, Berlingske, 31. oktober 2016 og EU-LISA, SIS II – 2016 Statistics.

<sup>32</sup> Europol-udkast afslører nye detaljer om dansk sær aftale, Tænketanken EUROPA, 2017.

<sup>33</sup> Europaudvalget 2016-17, EEU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 119 Offentligt.

hver gang, de tager fra et ikke-Schengen-land til et Schengen-land. Det har ført til lange køer i de europæiske lufthavne, hvor man tidligere alene har haft stikprøvekontrol af EU-borgere.<sup>34</sup>

Andre konsekvenser af relevans er, at Danmark ikke længere kan anvende EU's visumdatabase (VIS), der giver mulighed for at identificere uønskede personer, der forsøger at indrejse i eller opnå visum til Danmark. Danmark vil heller ikke blive en del af det kommende ETIAS-system, der efter forbillede fra det amerikanske ESTA-system, skal forhåndskontrollere alle rejsende fra ikke-visum-pligtige lande til Schengen. Danmark vil også ryge ud af EU's fælles visumpolitik, og vil således selv skulle aftale visumfrihed med hele verden.

Med de oplyste konsekvenser bør det være klart, at enegang kan have endog meget store konsekvenser. Derfor må Danmark håbe på en ekstra hånd fra Kommissionen i form af reform af Schengen-reglerne.

---

<sup>34</sup> Skærpet paskontrol giver lange køer i europæiske lufthavne, Politiken, 27. juli 2017.