

FOLKETINGET



## Europaudvalget

## EU-konsulenten

## EU-note om midlertidig genindførelse af grænsekontrol

**Til:** Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

**Dato:** 15. januar 2016

### Midlertidig genindførelse af grænsekontrol

#### **Sammenfatning**

*Den danske regering har d. 4. januar 2016 truffet beslutning om midlertidigt at genindføre grænsekontrol, der inkluderer alle grænseovergange mellem Danmark, Sverige og Tyskland. Desuden overvejer regeringen i lighed med Sverige at indføre et transportøransvar. Det vil betyde, at transportører på færger, tog og i busser, der transporterer personer over grænsen ind i Danmark, kan gøres ansvarlige, hvis passagerne ikke har de nødvendige rejsedokumenter, som pas og visum.*

*I denne EU-note vil vi kort gennemgå det EU-retlige grundlag for midlertidig genindførelse af grænsekontrol. Hvilke bestemmelser finder anvendelse? Hvordan påvirker det samarbejdet i Schengen? Og hvilken betydning har midlertidig genindførelse af grænsekontrol for adgangen for flygtninge til at søge asyl i Danmark?*

### Indledning

Schengenreglerne opfattes af Kommissionen såvel som stats-og regeringscheferne i EU som en af hjørnestenene i EU-samarbejdet, da de sikrer den frie bevægelighed for borgerne inden for unionen og medvirker til at sikre en styrket grænsekontrol ved de ydre grænser. Imidlertid har det seneste års flygtningekrise vist, at presset på de ydre grænser og det store antal personer der er indrejst ulovligt i Schengenområdet, udfordrer både de enkelte medlemslande og EU som helhed. Det gælder såvel samarbejdet om grænsekontrollen ved de indre som ved de ydre grænser. Men spørgsmålet er, om indfø-

relse af midlertidig grænsekontrol er en trussel mod Schengensamarbejdet, eller netop sikrer en videreførelse af samarbejdet, der ellers kunne være truet i sin grundstruktur? I hvert fald har flere lande, senest Danmark, valgt at gennemføre midlertidig grænsekontrol<sup>1</sup>, og vi vil i det følgende se på grundlaget for dette.

## Baggrund

Schengenaftalen, indgået i 1985, garanterer fri bevægelighed for personer inden for Schengenområdet. De deltagende stater har afskaffet kontrollen ved alle indre grænser og indført styrket kontrol ved de ydre grænser. Inden for området anvendes fælles regler og fælles procedurer for udstedelse af visa og grænsekontrol. Samtidig har EU etableret politisamarbejdet i Europol, og har i den forbindelse etableret Schengeninformationssystemet (SIS), som er en database, der gør det muligt for myndigheder i de deltagende lande at udveksle oplysninger om visse kategorier af personer og varer.

I 1996 tiltrådte Danmark Schengenkonventionen<sup>2</sup>, som fastlægger de overordnede principper for samarbejdet om grænsekontrol. Med vedtagelsen af Amsterdamtraktaten, blev Schengenreglerne en integreret del af traktaterne og overgik dermed fra at være et rent mellemstatsligt samarbejde til at være et samarbejde med delt kompetence.

Efterfølgende er der blevet vedtaget en række ændringer i Schengensamarbejdet, herunder etableringen af Schengengrænsekodekset, der danner grundlag for fælles principper i grænsekontrollen ved såvel de indre som de ydre grænser. Derudover vedtog EU i 2013 Schengenevalueringsmekanismen, som er et instrument, hvormed Kommissionen halvårligt kan evaluere og vurdere, hvordan de enkelt medlemslande implementerer og lever op til kravene i Schengensamarbejdet.

Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet er påvirket af det danske retsforbehold. Af protokollen om de danske forbehold fremgår det, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af nye Schengenregler. Men efter vedtagelsen af nye regler, har Danmark ret til inden for 6 måneder at beslutte, om vi ønsker at tiltræde eller ej. Hvis ikke Danmark vil være med, kan de andre medlemslande beslutte om Danmark kan forblive i Schengensamarbejdet eller ej.

---

<sup>1</sup> Se tabel 1

<sup>2</sup>Schengen-konventionen: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=85001>

Danmark har indtil videre tiltrådt samtlige ændringer i Schengensamarbejdet<sup>3</sup>. Der er hidtil vedtaget 35 forordninger og 6 direktiver i relation til Schengensamarbejdet.

### Hvilke regler gælder?

Kontrollen ved EU's indre såvel som ydre grænser præciseres og reguleres i det såkaldte Schengengrænsekodeks<sup>4</sup>. Her fastsættes bestemmelser, der sikrer, at der ikke i udgangspunktet finder kontrol sted, når personer krydser de indre grænser mellem EU's medlemsstater. Endvidere fastsættes regler for udøvelsen af grænsekontrol ved EU's ydre grænser. Endelig fastsættes regler for, hvordan medlemslandene kan genindføre midlertidig grænsekontrol.

EU's regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol er beskrevet i Schengenkodexets **kapitel II**. Her beskrives kriterier og procedurer for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

Der er to **kriterier**<sup>5</sup> der kan udløse genindførelse af midlertidig grænsekontrol.

- **Et medlemsland kan** vælge at genindføre midlertidig grænsekontrol på baggrund af en konkret **trusselsvurdering**.
- **Rådet** kan bede Kommissionen udarbejde en henstilling om en genindførelse af midlertidig grænsekontrol i et eller flere lande, **når den overordnede funktion af Schengenområdet er truet**.

Der er tre forskellige typer af **procedurer**<sup>6</sup>, som skal følges ved midlertidig genindførelse af grænsekontrol.

- Et medlemsland beslutter at genindføre grænsekontrol i op til 30 dage, ved at Kommissionen informeres om det konkrete trusselsbillede, omfanget af grænsekontrollen og de berørte grænseovergange. Perioden kan forlænges, efter at medlemslandet har redegjort for trusselsbilledet.
- Et medlemsland beslutter, at en situation kræver øjeblikkelig handling, og genindfører grænsekontrol i 10 dage, med mulighed for at forlænge grænsekontrollen yderligere i 20 dage, hvis den umiddelbare trussel ikke har ændret sig nævneværdigt. Her skal Kommissionen og

---

<sup>3</sup> Europaudvalget – L29, bilag [15](#)

<sup>4</sup> Schengengrænsekodexet kan findes [her](#)

<sup>5</sup> Artikel 23a og 26a i Schengengrænsekodexet

<sup>6</sup> Artikel 24, 25 og 26 i Schengengrænsekodexet

berørte nabolande straks informeres, når grænsekontrollen er genindført.

- Rådet kan bede Kommissionen henstille til et eller flere lande at genindføre midlertidig grænsekontrol, når den **overordnede funktion af Schengensamarbejdet er truet**. Det er op til Kommissionen at henstille til de pågældende medlemslande, og grænsekontrollen kan i så fald genindføres for en periode på op til 6 måneder, der kan forlænges tre gange i op til 6 måneder pr. gang.

I alle tilfælde skal Kommissionen underrette Rådet og Europaparlamentet, når en af de ovenfor nævnte procedurer træder i kraft.

### **Genindførelse af midlertidig grænsekontrol på baggrund af dansk beslutning**

Danmark har som sagt valgt at genindføre midlertidig grænsekontrol med udgangspunkt i kriterierne i artikel 24, stk. 1 og procedurerne i artikel 25. Det giver Danmark mulighed for umiddelbart at genindføre grænsekontrol i op til 10 dage. Vurderer Danmark herefter, at truslen mod den offentlige sikkerhed og indre sikkerhed *ikke* er genoprettet, kan Danmark vælge at videreføre grænsekontrollen i en periode på op til yderligere 20 dage. I så fald skal Danmark præcisere, hvilke kriterier der mere specifikt gør sig gældende i forhold til det vedvarende trusselsbillede. Kommissionen kan i så fald indkalde Danmark til et møde, hvor det forklares mere detaljeret, hvad trusselsbilledet består i, og hvorfor Danmark vurderer, at der fortsat er behov for grænsekontrol. I gennem hele proceduren informerer Kommissionen Rådet og Europaparlamentet.

### **Transportøransvar**

Ifølge Udlændingeloven, senest revideret i december 2015, har regeringen mulighed for at pålægge enhver virksomhed eller enkeltperson, der transporterer personer over grænsen til Danmark et såkaldt transportøransvar<sup>7</sup>. Transportøransvaret pålægger den enkelte virksomhed eller person ansvaret for at sikre, at den eller de personer der transporteres ind i Danmark, har gyldige rejse- og identitetspapirer. Hvis dette ikke er tilfældet, kan de danske myndigheder pålægge transportører bøder.

---

<sup>7</sup>

L74 - <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=176355>  
Direktiv 2001/51 EF <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0051&from=EN>

Transportøransvaret nævnes her, fordi regeringen kan vælge, i forbindelse med genindførelse af midlertidig grænsekontrol, at anvende loven over for udenlandske transportører, der opererer i Danmark, også når de transporterer personer fra andre Schengenlande. I sådan et tilfælde skal Danmark oplyse nabolande, der kan blive berørt af transportøransvaret.

### **Midlertidig genindførelse af grænsekontrol og forpligtelser i forhold til flygtninge**

Upåagtet at et medlemsland genindfører midlertidig grænsekontrol, for bedre at kunne regulere, hvem der kan indrejse til landet, så betyder dette ikke, at der ændres på de forpligtelser, medlemslandene har i forhold til at modtage flygtninge, herunder ansøgninger om asyl<sup>8</sup>.

### **Afslutning**

Genindførelse af midlertidig grænsekontrol er af nogle medlemslandene blevet opfattet som en trussel mod selve samarbejdet. Det er ikke desto mindre en integreret del af Schengengrænsekodexet, at medlemslandene kan genindføre midlertidig grænsekontrol, eller alternativt at Rådet kan bede Kommissionen henstille til, at et eller flere medlemslande genindfører grænsekontrol. Så selv om den frie bevægelighed for en periode sættes på standby, så er faktum, at midlertidig genindførelse af grænsekontrol er en integreret del af principperne bag Schengengrænsekodexet. Det skal medvirke til at sikre en genetablering af den normale tilstand, hvor der er fri bevægelighed for borgere i Schengenområdet, og hvor de ydre grænser kontrolleres efter fælles principper.

Genindførelse af midlertidig grænsekontrol er sket adskillige gange igennem de seneste 10 år, og er illustreret i tabellen<sup>9</sup> nedenfor:

Tabel 1

<b>Land</b>	<b>Antal gange</b>	<b>Årsag</b>
Danmark	1 gang i 2009 og 2016	FN-klimatopmødet, stor indrejse af tredjelandsborgere der søger international beskyttelse
Frankrig	3 gange 2015, 3 gange i 2009, 2007 og 2010	Terrorangreb, demonstrationer i Baskerlandet, NATO-topmøde i Paris, fransk-afrikansk topmøde i Nice, G-20 møde i

<sup>8</sup> Artikel 3a i [Schengen-grænsekodex](#)

<sup>9</sup> Tabel baseret på Kommissionens tal om midlertidig genindførelse af grænsekontrol i [EU](#)

		Cannes, FN-klimatopmødet
Norge	2 gange i 2015, 2014, 2012, 2011	Terrorangreb, terrortrussel og i forbindelse med Nobel-fredspris ceremoni
Østrig	2010, 2011 og 2 gange i 2015	I forbindelse med World Economic Forum, 2 gange i forbindelse med stor indrejse af mennesker der søger international beskyttelse og ved EM i fodbold 2008,
Tyskland	2007, 2009, 2010 og 2 gange i 2015	2 gange i forbindelse med stor indrejse til Tyskland af tredjelandsborgere der søger beskyttelse, G7-topmøde, NATO-topmøde og G8-topmøde
Sverige	2011 og 2015	I forbindelse med stor indrejse af personer der søger beskyttelse og i forbindelse med terrorangreb i Oslo
Malta	2015	I forbindelse med Valettatopmødet om migration
Ungarn	2015	I forbindelse med stor indrejse af personer der søger beskyttelse
Slovenien	2015	I forbindelse med stor indrejse af personer der søger beskyttelse
Estland	2010 og 2015	I forbindelse med besøg af USA's præsident
Belgien	2014	G7-topmøde
Holland	2014	Atomsikkerhedstopmøde i Haag
Polen	2012, 2013	I forbindelse med EM-værtskab i fodbold og i forbindelse med FN-klimatopmøde
Spanien	2009 og 2012	Møde mellem Den Europæiske Centralbanks ledelse i Barcelona og i forbindelse med den baskiske kampdag
Portugal	2010	NATO-topmøde i Lissabon
Letland	2010	NATO parlamentarisk forsamling i Riga
Italien	2009	G8-topmøde
Island	2007 og 2008	2 gange forbindelse af Hells Angels møde i Reykjavik
Finland	2006 og 2008	OSCE ministerrådsmøde, EUROMED-møde i Helsinki og uformelt møde mellem EU's stats- og regeringsledere i Lahti

Med venlig hilsen

Christine Sidenius  
(Tlf. 3356)