

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 (Schengen-grænsekodeks) for så vidt angår reglerne for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser

KOM(2017) 571 endelig

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.¹

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 27. september 2017 forslag om ændring af forordning (EU) 2016/399 (Schengen-grænsekodeks) for så vidt angår reglerne for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser. Forslaget lægger op til, at den indre grænsekontrol kan genindføres og forlænges i en samlet periode på op til 12 måneder mod de nugældende seks måneder, hvis der i området uden kontrol ved de indre grænser (Schengen) foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat. Ifølge forslaget kan Rådet – under behørig hensyntagen til en af Kommissionen afgivet udtalelse – henstille, at en medlemsstat forlænger grænsekontrollen med op til to år (udover de første 12 måneder), såfremt den samme alvorlige trussel fortsat består, og der inden for medlemsstatens område træffes modsvarende ekstraordinære nationale foranstaltninger for at imødegå truslen. Forslaget lægger derudover op til en ændring af en række processuelle krav for den medlemsstat, der vil genindføre og forlænge grænsekontrollen, herunder bl.a. fremlæggelse af en risikovurdering. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen vil arbejde for et fleksibelt system i forhold til genindførelse og forlængelse af grænsekontrollen ved de indre grænser, når der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2017) 571 endelig af 27. september 2017 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 (Schengen-grænsekodeks) for så vidt angår reglerne for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

¹ Forslaget til forordning er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

24. november 2017

Udlændingeafdelingen
Slotsholmsgade 12
1216 København K

Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Forslaget til ændring af forordningen har hjemmel i artikel 77, stk. 2, litra e) i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), hvorefter personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen har som begrundelse for forslaget henvist til bl.a., at EU i de seneste to år har set en betydelig stigning i antallet af Schengen-lande, der midlertidigt har genindført grænsekontrol ved de indre grænser. Siden september 2015 er grænsekontrol blevet genindført og forlænget næsten 50 gange. Til sammenligning var der i perioden 2006-2015 36 tilfælde af genindførelse af grænsekontrol). Stigningen skyldes primært, at en række Schengen-lande har oplevet en alvorlig trussel mod den indre sikkerhed eller den offentlige orden som følge af grænseoverskridende terrortrusler og irregulære migranternes sekundære bevægelser.

Kommissionens forslag skal bl.a. ses som en reaktion på, at reglerne og proceduren for forlængelse af den midlertidige kontrol ved de indre grænser i løbet af de seneste to år har vist sig at ikke være tilstrækkeligt tilpasset til at kunne håndtere de øgede trusler mod den offentlige orden eller indre sikkerhed. De nuværende regler fremmer heller ikke brugen af alternative foranstaltninger til at afbøde de alvorlige trusler. Derudover er der behov for at sikre, at de medlemsstater, der har til hensigt at genindføre eller forlænge grænsekontrollen, samarbejder med deres nabomedlemsstater.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Formålet med Kommissionens forslag til ændring af forordningen er:

- At sikre, at de tidsbegrænsninger, der gælder for den midlertidige grænsekontrol ved de indre grænser, giver medlemsstaterne mulighed for at imødegå en alvorlig trussel mod den indre sikkerhed eller den offentlige orden, når det er nødvendigt.
- At indføre bedre proceduremæssige garantier for at sikre, at afgørelsen om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser eller dennes forlængelse bygger på en korrekt risikovurdering og er truffet i samarbejde med andre berørte medlemsstater.

På den baggrund foreslås følgende:

- 1) At medlemsstater kan genindføre midlertidig grænsekontrol i op til 12 måneder mod de nugældende op til seks måneder, jf. artikel 25 i Schengen-grænsekodeks (afsnit 3.2.).
- 2) At medlemsstater i ekstraordinære tilfælde kan forlænge den midlertidige grænsekontrol med yderligere op til to år – dvs. i alt tre år – hvis det sker på samme grundlag, jf. artikel 27a (ny) i Schengen-grænsekodeks (afsnit 3.3.).

- 3) At medlemsstater, som ønsker at genindføre eller forlænge grænsekontrollen, skal opfylde en række nye proceduremæssige krav, jf. artikel 27 i Schengen-grænsekodeks (afsnit 3.4.).

Ændringerne vedrørende de proceduremæssige krav i artikel 27 påvirker endvidere den særlige procedure, som skal finde sted ved genindførelse af grænsekontrol i situationer, der kræver øjeblikkelig handling jf. artikel 28 i Schengen-grænsekodeks (afsnit 3.5.).

3.2. Generel ramme for genindførelse af midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser (ændringer i artikel 25 i Schengen-grænsekodeks – ”normal-proceduren”)

Efter den gældende artikel 25 i Schengen-grænsekodeks kan en medlemsstat genindføre grænsekontrol ved alle sine grænser eller bestemte dele heraf, hvis der i området uden kontrol ved de indre grænser (Schengen) foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaten. Grænsekontrollen kan genindføres i et begrænset tidsrum på højst 30 dage eller i det tidsrum, hvor den alvorlige trussel forventes at bestå, hvis dette tidsrum overstiger 30 dage. Omfanget og varigheden af grænsekontrollen må ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel, og den må kun genindføres, hvis der er tale om en sidste udvej. Hvis den alvorlige trussel varer ved, kan medlemsstaten forlænge grænsekontrollen i perioder på op til 30 dage, idet det samlede tidsrum dog ikke må overstige seks måneder.

Med Kommissionens forslag til ændring af artikel 25 kan medlemsstaterne genindføre og forlænge den midlertidige grænsekontrol i op til et år.

Af forslaget fremgår således, at grænsekontrollen kan genindføres i et begrænset tidsrum på højst 30 dage eller i det tidsrum, hvor den alvorlige trussel forventes at bestå, dog højst i seks måneder. Hvis den alvorlige trussel varer ved, kan medlemsstaten forlænge grænsekontrollen i perioder op til seks måneder, idet det samlede tidsrum dog ikke må overstige et år. I lighed med, hvad der allerede gælder, må omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel, og grænsekontrollen må kun genindføres som en ”sidste udvej”.

3.3. Særlig procedure, hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed varer mere end et år (Artikel 27a)

Med Kommissionens forslag tilføjes en ny artikel 27a, hvorefter Rådet – på baggrund af en anmodning herom fra en medlemsstat – kan tillade, at en medlemsstat forlænger den midlertidige grænsekontrol på samme grundlag med yderligere seks måneder. Grænsekontrollen efter proceduren i artikel

27a kan forlænges op til tre gange for yderligere tidsrum af hver højst seks måneder.

Betingelserne for at anvende artikel 27a er, dels at den samme alvorlige trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed, som har dannet grundlag for grænsekontrol efter artikel 25, består udover perioden i artikel 25 (dvs. udover 12 måneder), dels at der træffes modsvarende ekstraordinære nationale foranstaltninger i medlemsstaten for at imødegå truslen (f.eks. undtagelsestilstand).

Proceduren for forlængelse af den midlertidige grænsekontrol i medfør af artikel 27a er, at medlemsstaten – senest seks uger før udløbet af den midlertidige grænsekontrol på baggrund af artikel 25 – skal underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen om, at den ønsker en yderligere forlængelse af grænsekontrollen. Kommissionen skal afgive en udtalelse. Rådet kan herefter - under behørig hensyntagen til Kommissionens udtalelse - henstille til, at medlemsstaten træffer afgørelse om yderligere at forlænge grænsekontrollen ved de indre grænser med op til seks måneder. Rådet kan, når det er relevant, fastsætte betingelserne for samarbejdet mellem de berørte medlemsstater.

Medlemsstatens underretning til de øvrige medlemsstater og Kommissionen skal bl.a. indeholde en risikovurdering, oplysninger om omfanget og varigheden af den planlagte grænsekontrol, samt hvilke foranstaltninger de øvrige medlemsstater skal træffe, således som det er aftalt forud for den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de berørte indre grænser. Risikovurderingen skal omfatte de elementer, der er anført i artikel 27 som ændret ved Kommissionens forslag, jf. afsnit 3.4.

3.4. Proceduren for midlertidig genindførelse af grænsekontrol (ændringer i artikel 27 i Schengen-grænsekodeks)

Med Kommissionens forslag til ændring af artikel 27 indføres en forpligtelse for medlemsstaterne til at fremlægge en risikovurdering, når de underretter Kommissionen og Rådet om genindførelse af midlertidig grænsekontrol. Risikovurderingen skal omfatte en vurdering af truslens forventede varighed, de berørte grænseafsnit, dokumentation for, at forlængelsen af grænsekontrollen er sidste udvej samt en redegørelse for, hvordan kontrollen bidrager til at imødegå den konstaterede trussel.

Risikovurderingen skal tillige indeholde en udførlig redegørelse for den koordinering, der har fundet sted imellem den berørte medlemsstat og den medlemsstat eller de medlemsstater, med hvilke medlemsstaten deler en indre grænse, hvor der udføres grænsekontrol. Koordineringen med nabo-medlemsstaterne skal finde sted forud for genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol.

Hvis grænsekontrollen allerede har været genindført i mere end seks måneder, skal der i risikovurderingen ligeledes redegøres for, hvordan den tidligere genindførelse af grænsekontrol har bidraget til at imødegå den konstaterede trussel.

Kommissionen sikrer kvaliteten af disse oplysninger ved at inddrage relevante agenturer afhængigt af, hvilken trussel der ligger til grund for den midlertidige genførelse af grænsekontrol (Frontex og Europol). Kommissionen videregiver risikovurderingen til agenturerne, alt efter omstændighederne.

Kommissionen skal afgive en udtalelse, hvis den har betænkeligheder vedrørende nødvendigheden eller proportionaliteten af den genindførte grænsekontrol, eller hvis grænsekontrollen ved de indre grænser har fundet sted i mere end seks måneder.

Endvidere fastsættes nærmere bestemmelser for den høringsproces, der skal finde sted, når en medlemsstat underretter om genindførelse og/eller forlængelse af grænsekontrollen. Ifølge forslaget vil Kommissionen lede høringsprocessen, ligesom Kommissionen, når det er relevant, inddrager agenturerne.

3.5. Særlig procedure i situationer, der kræver øjeblikkelig handling (artikel 28 i Schengen-grænsekodeks)

Hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling, kan den pågældende medlemsstat undtagelsesvis øjeblikkeligt genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i et begrænset tidsrum på højst ti dage. Genindfører medlemsstaten grænsekontrol i medfør af artiklen, underretter den de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom og giver dem de oplyser, der er omfattet af artikel 27, stk. 1. Hvis den alvorlige trussel varer ved, kan medlemsstaten træffe afgørelse om at forlænge grænsekontrollen i et tidsrum på højst 20 dage, som kan forlænges. I tilfælde af at der træffes en sådan afgørelse om forlængelse finder artikel 27, stk. 4 og 5 anvendelse.

I Kommissionens forslag lægges der ikke op til ændringer i artikel 28, men de ændringer, som foretages i artikel 27, jf. afsnit 3.4., har konsekvenser for proceduren i artikel 28, da denne henviser til artikel 27, stk. 1, 4 og 5. Det bemærkes, at Kommissionens forslag ikke belyser eventuelle konsekvenser for Schengen-grænsekodeks artikel 28.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Ifølge Kommissionen ændrer forslaget de gældende bestemmelser i begrænset omfang som følge af de seneste års erfaringer, hvor en række medlemsstater flere gange har genindført grænsekontrol ved de indre grænser.

Forslaget skærper endvidere medlemsstaternes forpligtelser over for de nabomedlemsstater, der er berørt af den planlagte genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol.

Ved fastlæggelsen af omfanget, varigheden og proceduren for ekstraordinær forlængelse af midlertidig kontrol ved specifikke afsnit af de indre grænser, således at området uden kontrol ved de indre grænser bevares, skal der tages hensyn til medlemsstaternes ansvar med hensyn til den offentlige orden og indre sikkerhed samt behovet for at begrænse kontrollen ved de indre grænser til, hvad der er strengt nødvendigt. Dette mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan derfor bedre nås på EU-plan.

Nærhedsprincippet vurderes således overholdt.

6. Gældende dansk ret

Danmark deltager i Schengen-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag, jf. protokollen om Danmarks stilling.

Forordning (EF) nr. 562/2006 med senere ændringer er gennemført ved lov nr. 301 af 19. april 2006 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (Fremrykket ansøgningstidspunkt i sager om humanitær opholdstilladelse, indberetningspligt ved mistanke om genopdragsrejser, begrænsning af adgangen til familiesammenføring for personer, der er dømt for børnebortførelse, ændrede regler om undervisning og aktivering af voksne asylansøgere m.v.) og ved lov nr. 1542 af 21. december 2010 om ændring af udlændingeloven (Forordning om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning, hvad angår bevægelighed for indehavere af visum til længerevarende ophold, afskaffelse af garantiordningen i visumsager m.v.).

Danmark meddelte den 8. september 2016 Kommissionen og Rådet, at Danmark tilslutter sig den kodificerede Schengen-grænsekodeks (forordning (EU) 2016/399).

I udlændingelovens kapitel 7 henvises til de relevante bestemmelser om ind- og udrejsekontrol i Schengen-grænsekodeks.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en udbygning af Schengenreglerne, vil Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter vedtagelsen af forslaget skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil

gennemføre forslaget i dansk ret. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes det ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Det er vurderingen, at forslaget ikke har direkte økonomiske konsekvenser. I tilfælde hvor grænsekontrol genindføres eller forlænges, vil der være udgifter forbundet hermed for de myndigheder, der udfører kontrollen, ligesom der vil være negative erhvervsøkonomiske konsekvenser, bl.a. i form mindre fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser i EU. Efter regelændringerne vil det dog fortsat bero på en konkret vurdering, hvorvidt grænsekontrollen skal indføres eller forlænges, hvormed forslaget til ændring af forordningen ikke i sig selv medfører merudgifter.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget skønnes ikke umiddelbart at have virkning for beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil arbejde for et fleksibelt system i forhold til genindførelse og forlængelse af midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser, når der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Erfaringerne har vist, at de gældende tidsmæssige begrænsninger er utilstrækkelige i tilfælde, hvor der foreligger en vedvarende trussel. Derfor vil regeringen arbejde for, at medlemsstaterne får mulighed for at genindføre grænsekontrollen for en længere periode, end det er muligt efter de gældende regler, og at der skabes smidige regler for forlængelse, når betingelserne for grænsekontrol er opfyldt.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.