

---

FOLKETINGET



## Europaudvalget, Udvalget for Udlændinge og Integrationspolitik

### EU-konsulenten

### EU-note

**Til:** Udvalgenes medlemmer

**Dato:** 12. oktober 2011

### Kommissionen foreslår, at midlertidig kontrol ved Schengen-landenes indre grænser fremover skal besluttes på EU-plan

#### **Sammenfatning**

*Kommissionen har foreslået en ændring af procedurerne for genindførelse af midlertidig grænsekontrol mellem de 25 lande i Schengen-samarbejdet. I dag kan disse lande i ekstraordinære situationer ensidigt genindføre kontrollen ved de indre grænser i en begrænset periode, men Kommissionen lægger nu op til, at denne beslutning fremover skal træffes på EU-plan.*

*EU-landene skal dog fortsat have mulighed for ensidigt at genindføre grænsekontrollen i uforudsete krisesituationer, men højst i fem dage, hvorefter en evt. forlængelse skal besluttes på EU-plan.*

Kommissionen har den 16. september 2011 fremsat forslag om nye procedurer for midlertidig genindførelse af kontrollen ved indre grænser under ekstraordinære omstændigheder (ændring af Schengen-grænsekodekset)<sup>1</sup>.

Kommissionen foreslår samtidig en styrket overvågnings- og evalueringsmekanisme til kontrol af Schengen-reglerne<sup>2</sup>. Forslaget bygger videre på Kom-

---

<sup>1</sup> KOM(2011)560.

<sup>2</sup> KOM (2011)559.

missionens forslag fra november 2010 om en ny evalueringsmekanisme til kontrol af Schengen-reglerne, som endnu ikke er vedtaget<sup>3</sup>.

Begge forslag er fremsat med hjemmel i artikel 77, stk. 2 i TEUF (om grænsekontrol) og skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure, som kræver kvalificeret flertal i Rådet.

### **Baggrund**

De store omvæltninger i Nordafrika har sat EU's ydre grænser under et stort pres. Det seneste år har en større strøm af indvandrere fra bl.a. Libyen og Tunesien lagt kursen over Middelhavet mod EU's sydlige kyster. Det har resulteret i et egentlig sammenbrud af den ydre grænsekontrol – bl.a. i Grækenland - og har skabt alvorlig tvivl om Schengen-landenes evne til at forlade sig på en effektiv kontrol ved de ydre grænser. Italien og Frankrig, som også er hårdt ramt af menneskestrømmen, har derfor krævet bedre muligheder for midlertidigt at genindføre grænsekontrollen mellem Schengen-landene.

På EU-topmødet den 23.-24. juni 2011 opfordrede EU's stats- og regeringschefer Kommissionen til at udarbejde et forslag om en mekanisme, der kan reagere på ekstraordinære omstændigheder og bistå et land, der er udsat for et stort pres ved de ydre grænser.

Stats- og regeringscheferne ønskede, at der som en allersidste udvej, inden for rammerne af mekanismen, skulle indføres en **sikkerhedsklausul**, der skulle gøre det muligt ekstraordinært at genindføre kontrollen ved de indre grænser, hvis der er tale om en virkelig kritisk situation, hvor et land ikke kan overholde sine forpligtigelser under Schengenreglerne. Aktivering af sikkerhedsklausulen skulle så ske på baggrund af objektive kriterier og en fælles vurdering, og være klart begrænset med hensyn til anvendelsesområde og varighed og tage hensyn til behovet for at kunne reagere i hastetilfælde.

### ***Hvilke regler gælder i dag?***

Kernen i Schengen-samarbejdet er ophævelsen af kontrollen ved Schengen-landenes indre grænser. En sådan ophævelse forudsætter, at kontrollen ved de ydre grænser styrkes. Det sker bl.a. gennem fælles regler, som omfatter en fælles visumpolitik, et politisamarbejde, et retligt samarbejde samt fælles databaser (fx Visuminformationssystemet).

---

<sup>3</sup> KOM(2010) 624.

Som undtagelse til reglen om ophævelse af de indre grænser, er der i Schengen-grænsekodeksen indsat en mekanisme, der gør det muligt midlertidigt at genindføre den indre grænsekontrol. Det kan ske, hvis der foreligger en "**alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed**". Denne mekanisme har været anvendt 22 gange, senest efter terroranslaget i Norge, men er også blevet brugt ved større sportsbegivenheder og politiske arrangementer – i Danmark bl.a. ved klimatopmødet i København i 2009.

Herefter kan et Schengen-land i visse situationer **ensidigt** genindføre den indre grænsekontrol efter at have hørt Kommissionen og de øvrige lande. I særligt hastende tilfælde kan landene indføre grænsekontrol uden forudgående høring, og skal i så fald høre Kommissionen og de andre lande straks efter indgrebet. Som hovedregel kan grænsekontrollen genindføres i højst 30 dage, eller så længe den alvorlige trussel forventes at vare.

#### ***Hvad foreslår Kommissionen?***

Kommissionen foreslår, at de eksisterende procedurer erstattes af tre nye procedurer for midlertidig genindførelse af grænsekontrollen:

- En almindelig procedure for genindførelse af grænsekontrol i forudsigelige situationer, styret på EU-plan
- En hasteprocedure, hvorefter landene i uforudsete situationer kan handle uden tilladelse fra EU
- En procedure styret på EU-plan, som skal finde anvendelse, hvis Kommissionen konstaterer, at der er vedvarende alvorlige mangler ved den ydre grænsekontrol.

#### ***Hvem skal bestemme om grænsekontrollen kan genindføres?***

Kommissionen foreslår, at beslutningen om at genindføre grænsekontrollen i en begrænset periode som hovedregel skal træffes på EU-plan.

- *Den almindelige procedure for genindførelse af grænsekontrol*

Ifølge Kommissionens forslag skal Schengen-lande fremover søge tilladelse hos Kommissionen, hvis de ønsker midlertidigt at genindføre grænsekontrollen. Kommissionen kan dog også selv foreslå at grænsekontrollen genindføres.

Som eksempler på situationer, der typisk vil kunne føre til at genindføre kontrollen ved de indre grænser, nævner Kommissionen store sportsbegivenheder, politiske demonstrationer, politiske møder på højt plan osv <sup>4</sup>.

De lande, der ønsker grænsekontrollen genindført, skal give en fylldig begrundelse for indgrebet, og det skal udtrykkelig angives, hvilke grænser, der er tale om, samt hvor længe den planlagte kontrol skal vare.

Herefter træffer Kommissionen afgørelse ved en gennemførelsesretsakt, som Kommissionen vedtager efter den såkaldte ”undersøgelsesprocedure”<sup>5</sup>. Det betyder, at sagen sættes til afstemning i et udvalg bestående af repræsentanter fra de deltagende EU-lande. Undersøgelsesproceduren giver EU-landene mulighed for at blokere Kommissionens forslag med kvalificeret flertal. Det indebærer følgende:

- hvis der er et **kvalificeret flertal for** forslaget i udvalget kan Kommissionen vedtage det
- hvis der er **et kvalificeret flertal imod** forslaget i udvalget kan Kommissionen ikke vedtage det (og det oversendes heller ikke til Rådet som efter de tidligere procedurer)
- hvis der **hverken er kvalificeret flertal for eller imod** forslaget, kan Kommissionen vælge at vedtage det, men er ikke forpligtet til det (som efter de tidligere procedurer).

Som udgangspunkt kan grænsekontrollen højst genindføres i **30 dage**. Der er dog mulighed for at forlænge grænsekontrollen i helt op til seks måneder. Hvis Kommissionen konstaterer, at der er alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser kan kontrollen dog forlænges endnu mere (jf. nedenfor).

- *Hasteprocedure uden krav om EU-accept*

Ifølge forslaget vil landene fortsat have mulighed for ensidigt at genindføre grænsekontrollen i uforudsete krisesituationer, men **højst i fem dage**, hvorefter en forlængelse skal besluttes på EU-plan (efter den ovenfor beskrevne procedure).

---

<sup>4</sup> Jf. Bilag 2 til Kommissionens meddelelse om forvaltning af Schengen-samarbejdet – KOM(2011) 561.

<sup>5</sup> Artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser.

Som eksempler på sådanne situationer nævner Kommissionen terrorangreb eller andre alvorlige kriminelle handlinger, hvor der er behov for at træffe alle mulige foranstaltninger for at sikre en hurtig pågribelse af gerningsmændene. Under visse omstændigheder vil hasteproceduren dog også kunne anvendes, hvis et stort antal tredjelandsstatsborgere passerer den ydre grænse<sup>6</sup>. En forlængelse ud over de fem dage skal dog vedtages efter den almindelige procedure, som er beskrevet ovenfor.

- *Procedure for grænsekontrol ved vedvarende alvorlige mangler ved den ydre grænsekontrol*

Kommissionen foreslår også en særlig procedure, som skal benyttes, hvis Kommissionen konstaterer **vedvarende alvorlige mangler i grænsekontrollen** ved de ydre grænser eller i hjemsendelsesprocedurerne. I denne situation skal Kommissionen kunne indføre kontrol ved de grænser, der støder op mod andre Schengen-lande, hvis landet eller landene har alvorlige problemer med at sikre disse grænser.

Konstateringen af de alvorlige mangler sker på baggrund af den evaluerings- og overvågningsmekanisme (Schengen-evalueringsmekanismen), som Kommissionen også foreslår styrket.

Beslutningen om at genindføre den indre grænsekontrol ved alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser træffes – ligesom efter den almindelige procedure - af Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt, der udstedes af Kommissionen efter undersøgelsesproceduren (se ovenfor).

Genindføres grænsekontrollen ved konstatering af alvorlige mangler ved de ydre grænser må kontrollen højst vare i **seks måneder**. Perioden kan dog forlænges med seks måneder ad gangen maksimalt tre gange. Grænsekontrollen kan således maksimalt trække sig over to år i alt.

### ***Styrkelse af Schengen-evalueringsmekanismen***

Som led i forslaget om en ny procedure for grænsekontrol ved alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser, foreslår Kommissionen også at styrke Schengen-evalueringsmekanismen.

---

<sup>6</sup> Jf. Bilag 2 til Kommissionens meddelelse om forvaltning af Schengensamarbejdet – KOM(2011) 561.

**Schengen-evalueringsmekanismen** er en ordning, som i dag fungerer på mellemstatsligt grundlag. Den bruges til at overvåge EU-landenes gennemførelse af Schengenreglerne og komme med forslag til afhjælpning af eventuelle mangler. Kommissionen fandt imidlertid, at ordningen ikke var effektiv nok til at afhjælpe problemer, der kunne opstå, og i november 2010 foreslog den en mere EU-styret tilgang. Herefter skulle Kommissionen kunne nedsætte ekspertgrupper med eksperter fra EU-landene og Frontex-agenturet. Disse ekspertgrupper skulle tage på **anmeldte eller uanmeldte kontrolbesøg** i Schengen-landene for at kontrollere anvendelsen af Schengenreglerne. Efter enhver evaluering skulle der udarbejdes en rapport, der ville fastslå i hvilket omfang det eller de pågældende lande opfyldte Schengen-reglerne.

Kommissionen foreslår nu at udbygge forslaget fra november 2010 (som ikke nåede at blive vedtaget), Det foreslås nu, at hvis en ekspertgruppe i sin rapport konstaterer **alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser** og tilbagesendelsesprocedurer – og der ikke rettes op på forholdene - skal Kommissionen kunne indlede en procedure, som kan føre til midlertidig indførelse af grænsekontrollen ved de berørte indre grænser.

#### ***Hvornår kan grænsekontrol genindføres?***

Ifølge forslaget er kriterierne for genindførelse af grænsekontrollen de samme, som efter de nuværende regler. Det betyder, at der også fremover skal foreligge en **"trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed"** på EU- eller nationalt plan. Kommissionen understreger i den forbindelse, at genindførelse af kontrol ved de indre grænser kun skal anvendes som en **sidste udvej**, og kun kan overvejes, når alle andre muligheder er udtømt.

Der slækkes således ikke på kriterierne for at anvende mekanismen. Det er også fortsat et krav, at omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrollen ikke overstiger, hvad der er strengt nødvendigt for at imødegå denne trussel (proportionalitet).

#### ***Schengen-forslagene og Danmark***

På grund af det danske retsforbehold deltager Danmark ikke i afstemninger i Rådet om de to forordningsforslag. Forordningerne vil heller ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Da der er tale om forslag om ændring af Schengen-samarbejdet, kan Danmark ifølge protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter forordningernes vedtagelse beslutte, om forordningerne skal gennemføres i dansk ret.

Som følge af retsforbeholdet vil Danmark ikke kunne deltage i afstemningerne i det undersøgelsesudvalg under Kommissionen, som kan beslutte midlertidigt at genindføre grænsekontrol. Retsforbeholdet forhindrer nemlig Danmark i at medvirke i overstatsligt samarbejde på området.

Såfremt Danmark vælger **ikke at gennemføre forordningerne** i dansk ret, følger det af protokollen om Danmarks Stilling, at de andre EU-lande, der er bundet af forordningerne, og Danmark, skal overveje "hvilke passende foranstaltninger der kan træffes"<sup>7</sup>.

I realiteten betyder det, at Danmark kan blive bedt om at forlade Schengen-samarbejdet. Der er dog ingen regel om, at det er det, der skal ske.

### ***Reaktioner på Kommissionens udspil***

Allerede få dage inden Kommissionen fremsatte forslaget kom **Frankrig, Tyskland og Spanien** med en fælles presseudtalelse, hvori de tog skarpt afstand fra forslaget om at løfte beslutningerne op på EU-plan. Ifølge disse lande kan en vurdering af nationale sikkerhedshensyn "kun udføres af medlemslandene selv"<sup>8</sup>.

**Den Franske Nationalforsamling** har den 27. september fremsendt en begrundet udtalelse om forslagets overtrædelse af nærhedsprincippet. I lighed med den franske regering finder Nationalforsamlingen, at EU-landene er nærmest til at tage stilling til, hvornår der foreligger en trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

Til gengæld er der imødekommenhed over for forslagene i **Europa-Parlamentet**, hvor de fleste politiske grupper støtter, at beslutningen om at lukke grænserne træffes på EU-plan.

Med venlig hilsen

Thomas Fich  
(3611)

---

<sup>7</sup> Artikel 4, stk. 2, i Protokollen om Danmarks stilling.

<sup>8</sup> Jf. pressemeddelelse på det tyske forbundsindenrigsministeriums hjemmeside:  
[www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2011/09/schengen.html?nn=109632](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2011/09/schengen.html?nn=109632)