
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note om Schengensamarbejdet og Grækenland

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 3. februar 2016

Schengensamarbejdet og Grækenland

Sammenfatning

Siden Kommissionen den 15. december præsenterede sin ottende halvårslige rapport om, hvordan Schengen området fungerer, har flere EU-medlemslande rejst krav om, at Grækenland skal skærpe kontrollen ved de ydre grænser eller lade Kommissionen suspendere Grækenlands deltagelse i Schengensamarbejdet. Kommissionen har på den baggrund fået udarbejdet en evalueringsrapport om situationen i Grækenland.

Men kan et medlemsland suspenderes fra deltagelse i Schengensamarbejdet? Hvilken rolle spiller Kommissionen i denne proces? Hvad er alternativerne, og hvilke konsekvenser kan det have at suspendere Schengensamarbejdet i kortere eller længere tid?

Indledning

Schengensamarbejdet har **to overordnede formål** – at skabe de bedste muligheder for borgernes, varernes og tjenesteydelseernes frie bevægelighed internt i EU og at sikre en ensartet grænsekontrol ved EU's ydre grænser. Samarbejdets funktion **bygger på to principper** – ophævelsen af grænsekontrol ved de indre grænser mod en samtidig styrket kontrol ved EU's ydre grænser. Da de indre grænser i udgangspunktet er et nationalt anliggende, hviler Schengensamarbejdet på tillid til, at ophævelse af kontrollen ved de indre (nationale) grænser ikke betyder, at kontrollen ved de ydre grænser på nogen måde truer sikkerheden internt i EU, eller at der slækkes på en effektiv kontrol ved de ydre grænser.

Status for situationen i Grækenland og ved EU's ydre grænser.

I takt med at flygtningepresset på EU er vokset igennem 2015, **er kravene fra de enkelte medlemslande blevet skærpet** i Rådet i forsøget på at finde løsninger på EU-plan for skærpet kontrol ved EU's ydre grænser. Men i mangel af hurtige og effektive løsninger har flere medlemslande samtidig taget sagen i egen hånd og har genindført midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser, Dermed har man lagt **yderligere pres på frontstaterne** for at finde effektive løsninger på den stadige flygtningestrøm.

Kommissionen præsenterede i december forslag til en grænsepakke, som sætter fokus på, **hvordan EU samlet set kan styrke kontrollen ved de ydre grænser**¹. Men disse forslag ændrer ikke grundlæggende på den kritik, der er blevet rejst i kølvandet på en endnu ikke offentliggjort evalueringsrapport om Grækenlands varetagelse af en effektiv og korrekt kontrol ved EU's ydre grænse. Derfor diskuterer regeringerne, Kommissionen og politiske iagttagere nu indgående, hvordan man på den ene side kan få Grækenland til at leve op til sine forpligtelser i Schengensamarbejdet og på den anden side, hvordan EU samlet set kan få kontrol med det fortsatte migrationspres.

Hvilke regler gælder i dag?

Schengensamarbejdet består af tre overordnede instrumenter.

For det første Schengenkodekset², som fastsætter rammerne for forvaltningen af grænsekontrollen ved EU's ydre grænser og fastsætter regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i EU.³

For det andet Schengenevalueringsmekanismen, som er gennemført i en forordning, der fastlægger rammerne for en løbende kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne gennem en evaluerings- og overvågningsmekanisme.⁴

Endelig har EU etableret Frontex, Agenturet for varetagelse af overvågningen af EU's ydre grænser, der har mandat til at koordinere medlemslandenes kontrol ved de ydre grænser gennem risikoanalyser og ved operationel og teknisk assistance. Agenturet udarbejder også risikoanalyser i forbindelse med Schengenevalueringsrapporter.

¹ Se EU-note om grænsepakken [her](#)

² Se forordningen om Schengenkodekset [her](#)

³ Se EU-note om genindførelse af midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser [her](#)

⁴ Se forordningen Schengenevalueringsmekanismen [her](#)

De tre instrumenter udgør det samlede lovkompleks for Schengen og fastsætter dermed også regler for, i hvilke situationer man kan afvige fra eller suspendere reglerne.

I dette lovkompleks findes **der ikke egentlige regler for at suspendere** et medlemslands deltagelse i Schengensamarbejdet.

Men der er en procedure, der kombinerer Schengenkodeksets artikel 19 og 26, og skaber mulighed for at **pålægge et medlemsland henstillinger til konkrete tiltag vedrørende grænsekontrol**. I fald disse tiltag ikke efter tre måneder har en varig, mærkbar og for Kommissionen tilfredsstillende virkning, kan Kommissionen, med Rådets accept, pålægge de omkringliggende medlemslande at **genindfører midlertidig grænsekontrol**. Dermed pålægges det pågældende land den sanktion, der ligger i at blive ekskluderet fra området med fri bevægelighed.

I det følgende vil vi se på, hvordan sådan henstillinger og midlertidig genindførelse af grænsekontrol i praksis bliver besluttet.

Tilfældet Grækenland

Grækenlands historiske indflydelse på Europas **udvikling placerer Grækenland centralt** også i det moderne Europa. Grækenland tiltrådte EU i 1981 og blev dermed det 10. medlemsland. Grækenland er også med i eurosamarbejdet. Udover at være et relativt nyt demokrati, som etableredes i 1975 efter et brutalt militærdiktators fald, udgør Grækenland som EU og Schengenland et særligt tilfælde af bl.a. følgende årsager:

- Grækenlands **geopolitiske placering** på Balkanhalvøen og direkte nabo til Tyrkiet.
- Ud over fastlandet, består Grækenland af mere end 220 beboede øer, og landet grænser op til Tyrkiet samt flere EU-ansøgerlande og ikke-Schengenlande, og Grækenland har således over **13.600 kilometer grænse**
- Landet har været igennem en meget **alvorlig økonomisk krise**, som vanskeliggør nødvendige investeringer i varetagelse af grænsekontrol og asylbehandling
- Kommissionen har ved flere lejligheder påpeget over for skiftende græske regeringer, at landet i den grad **har negligeret sine forpligtelser i Schengensamarbejdet**, både hvad angår grænsekontrol, migrationskontrol og ikke mindst registrering af ankomne migranter.

I takt med at situationen i EU's naboregioner har udviklet sig, med borgerkrig i Syrien, det arabiske forår i Nordafrika og situationen i Tyrkiet, som på ingen

måde kan betegnes som stabil, er Grækenland blevet særligt berørt. Og set i det lys, har de meget voldsomme flygtningestrømme fra naboregionerne også sat **Grækenland under et helt ekstraordinært stort pres.**

Hvad har Kommissionen gjort i forhold til Grækenland?

I sin fremskridtsrapport om den europæiske dagsorden for migration⁵, beskriver Kommissionen, hvorledes en række **initiativer i Grækenland** med støtte fra Kommissionen har dæmmet op for nogle af de mest presserende problemer. Det er sket gennem:

- Etableringen af 30000 ekstra modtagelsespladser i 2016
- Teknisk udstyr til aflæsning af fingeraftryk hos ankomne migranter i de såkaldte hotspots
- Ekstraordinær økonomisk støtte til frivillige tilbagesendelser, assisteret af Frontex-agenturet

Derudover iværksatte Kommissionen i 2015 en **Schengenevalueringsrapport om Grækenland** og foretog kontrolbesøg i november måned. På den baggrund har Kommissionen udarbejdet en rapport, der er blevet vedtaget blandt EU-kommissærerne den 2. februar 2016⁶. Af pressemeddelelsen fremgår det, at udkastet til evalueringen mere end antyder, at **Grækenland er i store vanskeligheder med at opfylde fundamentale krav** til varetagelse af kontrollen ved grænserne. Spørgsmålet er, hvilke konsekvenser Kommissionen og Rådet kan drage af rapporten.

På baggrund af rapporten har Kommissionen vedtaget yderligere **specifikke henstillinger til Grækenland**, og har således indledt proceduren for mulig suspension af Schengensamarbejdet, som blev nævnt tidligere.

Grækenland har nu en **frist på 3 måneder til at udarbejde en handlingsplan**, som Rådet med kvalificeret flertal skal godkende. Hvis der efter 3 måneder ifølge Kommissionen ikke er sket væsentlige fremskridt, kan Kommissionen **på baggrund af artikel 26** i Schengenkodekset henstille til Rådet, at grænsekontrollen ved de indre grænser i Schengenområdet **midlertidigt genindføres i en periode på 6 måneder** med mulighed for forlængelse i op til 2 år.

⁵ Læs EU Kommissionens fremskridts rapport 15-12-2015 [her](#)

⁶ Læs EU Kommissionens pressemeddelelse forud for mødet den 2. februar [her](#) –

Hvad bliver det næste skridt?

På baggrund af mødet blandt EU-kommissærerne står det klart at **evalueringssrapporten om situationen i Grækenland er kritisk** over for Grækenlands håndtering af grænsekontrollen ved de ydre grænser. At dømme ud fra reaktionerne citeret i den internationale presse, øges presset på Grækenland for at få styr på situationen, ikke mindst på de græske øer. Yderligere øges presset på Kommissionen, idet debatten om nødvendigheden af at genindføre midlertidig grænsekontrol i større dele af Schengenområdet vokser⁷.

Det luxembourgske EU-formandskab fik udarbejdet en oversigt over svar fra Schengenmedlemslandene på en række spørgsmål⁸, om **regeringernes syn på grænsekontrollen** ved de indre såvel som ydre grænser. Af svarerne fremgår det, at 23 ud af 27 regeringer udtrykker ønske om styrkelse af et eller flere aspekter af kontrollen ved de ydre grænser. Langt de fleste lande nævner styrket indsats ved særligt berørte grænseovergange, øget brug af tekniske hjælpemidler til registrering af migranter, systematisk kontrol af alle tredjelandborgere og tættere samarbejde med tredjelande i forbindelse med tilbagesendelse og i håndteringen af migrantstrømmen.

Senest om tre måneder skal Kommissionen igen se på forholdene i Grækenland og vurdere, om yderligere tiltag over for Grækenland vil være nødvendige. Men spørgsmålet er, om regeringerne, inklusive den danske regering, har tillid til, at en styrket kontrol ved EU's ydre grænser for alvor kan genetablere og sikre en effektiv varetagelse af kontrollen ved de ydre grænser og dermed dæmme op for den hidtil uregerlige og stadigt foranderlige migrationsstrøm? Eller er en midlertidig genindførelse af grænsekontrollen inden for de gældende Schengenregler ved de indre grænser uundgåelig, og er Schengensamarbejdet derfor for alvor udfordret både i sit formål og sine principper?

Med venlig hilsen,

Christine Sidenius
(3337 3356)

⁷ Pressemeddelelse fra Kommissionen efter vedtagelse af ikke-offentliggjort evalueringsrapport om [Grækenland](#)

⁸ Spørgeskemaundersøgelse med svar om Schengensamarbejdet og situationen ved de ydre [grænser](#) offentliggjort på Statewatch's hjemmeside.