



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 15. marts 2020
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Anders Lotterup
Sagsnr.: 2020-0092-2435
Dok.: 1428814

Notat om den EU-retlige vurdering af grænsekontrol og afvisning som led i indsatsen vedrørende COVID-19

Det er Justitsministeriets vurdering, at det EU-retligt er muligt for Danmark at udvide den eksisterende midlertidige grænsekontrol til at omfatte alle Danmarks grænser med henblik på at nægte indrejse til Danmark for tredjelandsstatsborgere og EU-borgere, der ikke allerede har lovligt ophold i Danmark, og som ikke har et anerkendelsesværdigt formål, som led i indsatsen for at begrænse spredningen af COVID-19 i Danmark.

1. Regeringen har med virkning fra lørdag den 14. marts 2020 kl. 12.00 besluttet at udvide den eksisterende midlertidige grænsekontrol til at omfatte kontrol ved alle Danmarks grænser som led i indsatsen for at hæmme spredningen af COVID-19.

Tiltaget indebærer, at personer, der ønsker at indrejse i Danmark, og som ikke er danske statsborgere eller bor i Danmark, må forvente at blive afvist ved de danske grænser, herunder i danske lufthavne, medmindre de har et anerkendelsesværdigt formål med indrejsen og ikke har synlig symptomer, der vil kunne stamme fra COVID-19. Det bemærkes for så vidt angår gods-transport, at der lægges stor vægt på behovet for at opretholde og ikke forsinke de nødvendige forsyningskæder, herunder fødevarerforsyning, og Danmarks import og eksport af varer fra og til udlandet. Der vil derfor som udgangspunkt ikke blive gennemført kontrol af godstransport.

Afvisningen foregår med hjemmel i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, og stk. 3, hvorefter tredjelandsstatsborgere og EU-borgere, der ikke allerede har lovligt ophold i Danmark, kan afvises ved indrejsen fra et Schengenland

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

eller et ikke-Schengenland, hvis sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

2. Det følger af artikel 3, stk. 2, i Traktaten om Den Europæiske Union, at unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer. I forlængelse heraf fremgår det af artikel 21, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Disse gennemførelsesbestemmelser er udmøntet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (Opholdsdirektivet).

Opholdsdirektivets artikel 29 omhandler begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige sundhed og har følgende ordlyd:

”1. De eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, er de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante instrumenter fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, for så vidt værtsmedlemsstaten har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod dem for egne statsborgere.

2. Sygdomme, der opstår efter de første tre måneder efter ankomstdatoen, kan ikke begrunde en udsendelse af landet.

3. Værtsmedlemsstaten kan, hvis der foreligger begrundet formodning, inden for de første tre måneder efter ankomstdatoen, kræve at personer, der har ret til ophold, underkastes en gratis lægeundersøgelse for at fastslå, at de ikke lider af de sygdomme, der er omhandlet i stk. 1. Sådanne lægeundersøgelser må dog ikke gennemføres systematisk.”

Opholdsdirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 318 af 27. marts 2019 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler (EU-opholdsbekendtgørelsen).

Artikel 29 i opholdsdirektivet er gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsens § 37, hvoraf det fremgår, at hensynet til den offentlige sundhed kan indgå i

vurderingen af, om der efter udlændingeloven kan ske afvisning af en udlænding, der er omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed, hvis der er tale om sygdomme, der ifølge WHO er potentielt epidemiske, eller andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, og der er truffet beskyttelsesforanstaltninger mod sådanne sygdomme i forhold til egne statsborgere.

Det fremgår ikke nærmere af EU-opholdsdirektivet, hvad der menes med kravet i artikel 29, stk. 1, om, at der skal være truffet beskyttelsesforanstaltninger mod sådanne sygdomme i forhold til egne statsborgere, ligesom det ikke umiddelbart ses at være nærmere fastlagt i forarbejderne til EU-opholdsdirektivet eller EU-Domstolens praksis, i hvilket omfang der skal være parallelitet mellem de begrænsninger, der iværksættes over for udlændinge, som er omfattet af EU-rettens regler om fri bevægelighed, og de beskyttelsesforanstaltninger der træffes i forhold til egne statsborgere.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til EU-opholdsdirektivet og EU-Domstolens praksis, at medlemsstaterne ikke generelt og uden konkret begrundelse kan begrænse retten til fri bevægelighed og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Begrænsninger i den fri bevægelighed er således underlagt et proportionalitetsprincip, hvilket vil sige, at begrænsningerne skal være egnede, nødvendige og stå i et rimeligt forhold til det hensyn, der forsøges varetaget – f.eks. hensynet til den offentlige sundhed.

3. Rejsevejledning er ikke et EU-anliggende, men er underlagt EU-landenes nationale kompetence, hvorfor de forskellige landes rejsevejledninger kan være forskellige. Udenrigsministeriet har den 13. marts 2020 skærpet sine rejsevejledninger, så alle områder i verden, der ikke er røde, er blevet orange. Det betyder, at alle ikke-nødvendige rejser i hele verden frarådes indtil videre frem til og med den 13. april 2020. Udenrigsministeriet er løbende opmærksom på, om orange områder skal ændres til røde.

Danskere på rejse, der returnerer fra eller har været i orange områder, opfordres ligesom alle danskere til i videst muligt omfang ikke at møde fysisk ind på arbejde, men arbejde hjemmefra eller lign., mens rejsende, der returnerer fra eller har været i røde områder, opfordres til under alle omstændigheder at holde sig hjemme i 14 dage.

Den danske regering har løbende truffet nationale beskyttelsesforanstaltninger. Således blev der f.eks. den 11. marts 2020 taget en række tiltag, som

har til formål at inddæmme og afbøde de alvorlige konsekvenser af spredningen af COVID-19 i det danske samfund mest muligt, herunder blandt andet at elever og studerende på alle uddannelsesinstitutioner sendes hjem, at alle offentlige indendørs kulturinstitutioner, biblioteker, fritidstilbud mv. lukker, at alle offentligt ansatte, der ikke varetager kritiske funktioner, sendes hjem, og at alle offentlige skoler og dagtilbud lukkes.

Folketinget vedtog i forlængelse heraf ved 3. behandlingen den 12. marts 2020 lovforslag nr. L 133 om ændring af lov om foranstaltninger mod smittsomme og andre overførbare sygdomme (Udvidelse af foranstaltninger til at forebygge og inddæmme smitte samt sikring af kapacitetsmæssige ressourcer m.v.).

Loven giver bl.a. mulighed for at påbyde personer, som formodes at kunne være smittet, at lade sig isolere, mulighed for i øget omfang at kunne forbyde afholdelse af større forsamlinger, arrangementer, begivenheder m.v. og mulighed for at forbyde adgang til eller lægge restriktioner på transportmidler. Loven giver også myndighederne øgede opsporingsmuligheder, bl.a. ved at give sundheds- og ældreministeren mulighed for at fastsætte regler om oplysningsforpligtelser.

De danske sundhedsmyndigheder anbefaler i den aktuelle situation med smittespredning, at personer med symptomer bliver i eget hjem for ikke at smitte andre. Ud fra et forsigtighedsprincip anbefales alle, at man så vidt mulig holder afstand til andre.

ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) anfører i deres Risk Assessment rapport fra 12. marts 2020, at man bl.a. skal undgå store forsamlinger. På arbejdspladser skal man holde fysisk afstand og anvende telemøder, aflyse møder og ikke nødvendige rejser. Følgende fremgår af rapporten (side 2):

“Social distancing measures should be implemented early in order to mitigate the impact of the epidemic and to delay the epidemic peak. This can interrupt human-to-human transmission chains, prevent further spread, reduce the intensity of the epidemic and slow down the increase in cases, while allowing healthcare systems to prepare and cope with an increased influx of patients. Such measures should include:

- the immediate isolation of symptomatic persons suspected or confirmed to be infected with COVID-19;

- the suspension of mass gatherings, taking into consideration the size of the event, the density of participants and if the event is in a confined indoor environment;
- social distancing measures at workplaces (for example teleworking, suspension of meetings, cancellation of non-essential travel);
- measures in and closure of schools, taking into consideration the uncertainty in the evidence of children in transmitting the disease, need for day care for children, impact on nursing staff, potential to increase transmission to vulnerable grandparents;
- cordon sanitaire of residential areas with high levels of community transmission.” (fremhævet her)

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at der vil kunne ske afvisning af udlændinge, der indrejser i medfør af udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7, og stk. 3, under henvisning til hensynet til den offentlige sundhed. Det gælder, uanset at de i forbindelse med ophold her i landet ville være underlagt restriktioner, der svarer til dem, der gælder for personer, der bor her i landet, og de restriktioner, de måtte have været underlagt i andre lande. Det bemærkes i den forbindelse, at landene både i og uden for EU i forskelligt omfang og tempo har indført beskyttelsesforanstaltninger, og at dette billede løbende ændrer sig.

Med henblik på at sikre den fornødne proportionalitet tillades indrejse i Danmark dog, når den indrejsende har et anerkendelsesværdigt formål, f.eks. hvis den indrejsende skal levere varer eller tjenesteydelser, arbejde i Danmark, besøge alvorligt syge eller døende familiemedlemmer i Danmark eller agere primær omsorgsperson for mindreårige børn i Danmark. Et initiativ, der indebærer en fuldstændig og systematisk afvisning af enhver indrejsende, vurderes således ikke at kunne gennemføres inden for Danmarks internationale forpligtelser.

Det bemærkes, at der ikke foreligger sammenlignelige fortilfælde, hvorfor ovennævnte vurdering er forbundet med en procesrisiko.

Som følge af Danmarks internationale forpligtelser vil det ikke være muligt at afvise asylansøgere ved grænsen.

4. Ved brev af 13. marts 2020 blev Folketingets Retsudvalg orienteret om Justitsministeriets brev til EU-Kommissionen om den danske regerings beslutning om at udvide den midlertidige grænsekontrol til alle danske grænser.

Den midlertidige grænsekontrol i Danmark gennemføres på baggrund af artikel 25 og 27 i Schengengrænsekodeksen, hvor det generelle kriterie for gennemførelse af midlertidig grænsekontrol er, at der skal foreligge en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

Ved vurderingen skal der navnlig tages hensyn til på den ene side de sandsynlige virkninger af truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed og på den anden side grænsekontrollens sandsynlige virkning for den frie bevægelighed for personer i Schengenområdet.

Der er ikke fastsat nærmere retningslinjer for denne vurdering, som det i første omgang er op til den enkelte medlemsstat at foretage. Selv om det ikke fremgår udtrykkeligt af Schengengrænsekodeksen, at der kan indføres midlertidig grænsekontrol på grund af en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed, er det Justitsministeriets vurdering, at en alvorlig trussel mod menneskers sundhed forårsaget af en pandemisk sygdom kan påvirke en stat i et sådant omfang, at beskyttelsesforanstaltninger herimod kan henføres under den offentlige orden og den indre sikkerhed.

Dette underbygges endvidere af, at det fremgår af EU-Kommissionens dedikerede hjemmeside om COVID-19, at der er mulighed for, at EU-landene kan genindføre midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser af hensyn til den offentlige orden eller den indre sikkerhed. EU-Kommissionen bemærker dog samtidig, at genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser med henblik på nægtelse af indrejse ifølge WHO og andre ikke betragtes som en hensigtsmæssig forebyggende (eller afhjælpende) foranstaltning.

Det bemærkes, at en række andre europæiske stater, som f.eks. Østrig, Schweiz, Polen, Tjekkiet, Cypern, Estland, Litauen og Norge samt Tyskland har meddelt, at de allerede har eller vil gennemføre en midlertidig grænsekontrol på grund af smitterisiko for COVID-19.

5. Det bemærkes afslutningsvis, at EU og medlemsstaterne ud fra det grundlæggende EU-retlige forsigtighedsprincip kan handle, hvis en trussel for bl.a. menneskers liv og sundhed er tilstrækkelig stor, selv om der endnu ikke foreligger de nødvendige videnskabelige data. Forsigtighedsprincippet muliggør således, at der kan træffes politiske beslutninger, uanset en videnskabelig usikkerhed, eller at de nødvendige videnskabelige data endnu ikke foreligger fuldt ud.

WHO har erklæret, at COVID-19, som er en smitsom infektionssygdom, er en pandemi. Samtidigt har WHO som nævnt udtalt, at grænsekontrol med henblik på nægtelse af indrejse ikke betragtes som en hensigtsmæssig forebyggende (eller afhjælpende) foranstaltning. Der foreligger imidlertid ikke nogen erfaringer eller videnskabelig evidens på nuværende tidspunkt med hensyn til effekten af en genindførelse af grænsekontrol med henblik på nægtelse af indrejse i forhold til bekæmpelse af udbredelsen af COVID-19 i den enkelte stat i en situation, hvor den pågældende stat har truffet en lang række væsentlige beskyttelsesforanstaltninger som led i indsatsen mod COV-19.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at det også ud fra det EU-retlige forsigtighedsprincip er muligt for Danmark at udvide den eksisterende midlertidige grænsekontrol til at omfatte alle Danmarks grænser med henblik på at afvise personer, der er tredjelandsstatsborgere og EU-borgere, der ikke allerede har lovligt ophold i Danmark, og som ikke har et anerkendelsesværdigt formål, som led i indsatsen for at begrænse spredningen af COVID-19 i Danmark.