

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

2. december 2020

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Asyl og visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Kamilla Beiring Sonnenschein

Tel. 61 98 34 61
Mail kbs@uim.dk

Sags nr. 2020 - 19359
Akt-id 1462037

Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om afgivelse af indlæg i de forenede præjudicielle sager ved EU-Domstolen C-368/20, Landespolizeidirektion Steiermark, og C-369/20, Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

1. Indledning

En østrigsk ret har ved kendelser af 5. august 2020 forelagt EU-Domstolen tre præjudicielle spørgsmål i to sager om fortolkningen af Schengengrænsekodeksen¹ og EUF-Traktatens regler om fri bevægelighed. Den forelæggende ret ønsker overordnet oplyst, om det er i overensstemmelse med disse regelsæt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser flere på hinanden følgende gange samt underkaste unionsborgere personkontrol ved krydsning af de indre grænser.

2. Sagernes omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

Efter reglerne i Schengengrænsekodeksen må der som udgangspunkt ikke genindføres grænsekontrol ved de indre grænser. Medlemsstaterne kan dog – undtagelsesvis og som en sidste udvej i et begrænset tidsrum – genindføre midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser eller ved bestemte dele heraf i overensstemmelse med nærmere fastlagte procedurer. Der kan således genindføres midlertidig grænsekontrol, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, jf. artikel 25 (den såkaldte normalprocedure).

Efter artikel 25, stk. 4, må det samlede tidsrum, hvori der genindføres grænsekontrol efter denne procedure, ikke overstige 6 måneder. Hvis der foreligger ekstraordinære omstændigheder, som omhandlet i artikel 29, kan det samlede tidsrum dog forlænges til højst to år.

Det fremgår af sagerne, at Østrig siden 2015 har genindført grænsekontrol, herunder i første omgang med hjemmel i Schengengrænsekodeksens artikel 29 (særlig procedure, hvor ekstraordinære omstændigheder truer den overordnede funktion

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage.

af området uden kontrol ved de indre grænser) indtil 2017. Herefter blev grænsekontrollen gennemført på baggrund af artikel 25. Grænsekontrollen er genindført ved såkaldte forlængelsesbekendtgørelser i perioder af 6 måneders varighed flere på hinanden følgende gange.

Den første sag (C-368/28) omhandler en unionsborger, der ved indrejse fra Slovenien til Østrig i forbindelse med en kontrol ved grænsen blev opfordret til at vise sit pas eller identitetskort. Myndighederne oplyste, at der var tale om grænsekontrol. Da den pågældende spurgte til, hvad der ville ske, hvis han ikke fremviste sit pas, fik han at vide, at der i så fald muligvis ville blive rejst en sigtelse mod ham. Den pågældende indbragte herefter sag til prøvelse af grænsekontrollen ved den forelæggende ret, idet han gjorde gældende, at grænsekontrollen udgør en ulovlig foranstaltning i form af direkte ordre og tvangsindgreb fra en myndigheds side.

Den anden sag (C-369/28) omhandler en unionsborger, der som led i en stikprøvekontrol ved indrejse i Østrig på tilsvarende vis blev anmodet om forevisning af pas, ligesom den pågældende blev udtaget til kontrol, som de østrigske myndigheder benævnte grænsekontrol. Den pågældende foreviste sit kørekort, men afviste at fremvise sit pas, idet han hævdede, at dette var i strid med EU-rettens regler om fri bevægelighed. Det blev efterfølgende fastslået, at den pågældende havde overtrådt østrigsk paslovgivning ved at være indrejst i Østrig uden at medbringe et gyldigt rejsedokument. Den pågældende blev herefter idømt en administrativ bøde på 36 EUR. Den pågældende har indbragt sagen til prøvelse ved den forelæggende ret.

Den forelæggende ret ønsker for det første oplyst, om EU-retten er til hinder for nationale retsregler, der muliggør flere på hinanden følgende genindførsler af grænsekontrol ved de indre grænser, hvorved det er muligt at foretage grænsekontrol i en periode, som overskrider to-års fristen i Schengengrænsekodeksens artikel 25 og artikel 29.

For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt unionsborgeres ret til fri bevægelighed efter EUF-traktaten skal fortolkes således, at retten også omfatter en ret til ikke at lade sig underkaste personkontrol ved de indre grænser med forbehold for de i traktaterne og i Schengengrænsekodeksen fastsatte betingelser og undtagelser.

Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om den effektive virkning af EU-rettens regler om retten til fri bevægelighed er til hinder for nationale regler, hvorefter en person under varsel om en administrativ sanktion er forpligtet til at forevise sit pas eller identitetskort ved indrejse via en indre grænse i EU, selv når den specifikke kontrol ved de indre grænser er i strid med EU-rettens bestemmelser.

3. Regeringens interesse og synspunkter i sagen

Danmark har siden den 4. januar 2016 gennemført midlertidig grænsekontrol ved grænsen til Tyskland. Siden den 12. november 2019 har Danmark gennemført midlertidig grænsekontrol ved grænsen til Sverige. Som følge af den hidtidige danske fremgangsmåde med genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, hvor-

efter kontrollen løbende genindføres efter udløbet af den i Schengengrænsekodeksen fastsatte 6 måneders periode for genindførelse af grænsekontrol, vil regeringen afgive indlæg i sagen og deri gøre gældende, at denne praksis er i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen.

Grænsekontrollen i Danmark er aktuelt genindført på baggrund af normalproceduren i Schengengrænsekodeksens artikel 25. I perioder i 2016 -2017 blev grænsekontrollen genindført i medfør af den såkaldte straksprocedure (artikel 28) i Schengengrænsekodeksen og blev efterfølgende forlænget 6 gange i medfør af henholdsvis straksproceduren og normalproceduren. Dernæst blev den midlertidige grænsekontrol opretholdt til november 2017 i medfør af den særlige procedure i artikel 29, hvorefter Rådet – på baggrund af en indstilling fra Europa-Kommissionen – kan henstille til at genindføre kontrol ved alle eller visse dele af en eller flere medlemsstaters grænse. Siden november 2017 er grænsekontrollen genindført på baggrund af normalproceduren i Schengengrænsekodeksens artikel 25.

Efter normalproceduren må det samlede tidsrum, der kan genindføres midlertidig grænsekontrol højst udgøre seks måneder (og højst to år, hvis der foreligger ekstraordinære omstændigheder).

Regeringens hidtidige forståelse af normalproceduren er på linje med den østrigske fremgangsmåde for genindførelse af grænsekontrol, hvorefter det er muligt at genindføre grænsekontrol straks efter udløbet af den forudgående periode med grænsekontrol. Herudover har en række øvrige Schengenlande (Tyskland, Frankrig, Norge og Sverige) genindført grænsekontrol efter samme fremgangsmåde og spørgsmål om grænsekontrollen er løbende koordineret i denne kreds.

Sagens udfald kan derfor få væsentlig betydning for den danske grænsekontrol, hvorfor sagen vurderes at have indenrigspolitisk såvel som udenrigspolitisk interesse.

I indlægget vil der blive argumenteret for, at Schengengrænsekodeksen skal fortolkes således, at de relevante bestemmelser ikke udelukker flere på hinanden følgende genindførelser af grænsekontrollen, idet hver enkelt beslutning om genindførelse af grænsekontrol er baseret på en fornyet vurdering af den aktuelle situation.

Der vil endvidere blive argumenteret for, at det følger af opholdsdirektivets artikel 5 om ret til indrejse og EU-Domstolens retspraksis², at der kan foretages identitetskontrol ved de indre grænser, herunder pålægges unionsborgere at forevise gyldigt identitetskort eller pas med henblik på at fastslå, om den pågældende er statsborger i en medlemsstat.

I den forbindelse vil der blive argumenteret for, at den effektive virkning af retten til fri bevægelighed som udgangspunkt ikke er til hinder for, at der kan fastsættes

² Bl.a. Domstolens dom af 21. september 1999 i sag C-78/97, *Wijzenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439

nationale regler, hvorefter en person under varsel af administrative sanktioner er forpligtet til at fremvise identitetskort eller pas, så længe sanktionen er proportional.

Som følge af retsforbeholdet er Danmark ikke EU-retligt forpligtet af Schengen-grænsekodeksen, ligesom Danmark ikke er underlagt EU-Domstolens kompetence. Det betyder, at dommens eventuelle konklusioner om fortolkning af reglerne i Schengen-grænsekodeksen ikke vil være direkte bindende for Danmark. Danmark har dog adgang til at afgive indlæg i sådanne præjudicielle sager, ligesom Danmark er bundet på mellemstatsligt grundlag af Schengen-grænsekodeksen. Danske myndigheder er efter almindelige fortolkningsprincipper forpligtet til at fortolke de danske gennemførelsesbestemmelser af Schengen-grænsekodeksen i overensstemmelse med EU-retten, herunder EU-Domstolens praksis på området. Herudover er Danmark forpligtet til at overholde EUF-Traktatens regler om fri bevægelighed. EU-Domstolens afgørelse i sagerne kan således få betydning for Danmark.