



Danmarks Dilemma: Grænsekontrol og Schengen

Juni 2011

Den danske aftale om grænsekontrol skaber fortsat debat i både Danmark og Europa. Sagen sætter Danmark i et dilemma mellem henholdsvis indenrigs- og udenrigspolitiske hensyn. I dette brief ser vi på sagens politiske, juridiske og diplomatiske konsekvenser.

Regeringens aftale fra maj 2011 om øget grænsekontrol ved de danske grænser trækker overskrifter både herhjemme og i udlandet. Herhjemme er der forvirring om aftalens egentlige formål – er det at stoppe ulovlig indvandring eller smugling af varer og stjålne genstande? I resten af Europa har aftalen fået især Tyskland til at fordømme tiltaget som usolidarisk og undergravende for “bevægelsesfriheden”. Og Europa-Kommissionen har sået alvorlig tvivl om lovligheden i forhold til Schengen-reglerne og understreget, at man er parat til at sende spørgsmålet til EU-Domstolen, hvis grænsekontrollen bliver gennemført, som der lægges op til i aftalen.

Aftalen rejser en række spørgsmål: Har Danmark et særligt problem med transnational kriminalitet, der gør det nødvendigt ensidigt at genindføre grænsekontrol, og er denne form for kontrol overhovedet effektiv til at bekæmpe transnational kriminalitet anno 2011? Er den danske aftale i strid med EU-reglerne? Hvad er de juridiske konsekvenser i givet fald? Og hvor vidtrækkende bliver der politiske konsekvenser for Danmark i forhold til resten af Europa?

Danmark står overfor et dansk EU-formandskab og den danske aftale falder sammen med en voksende bekymring over “Schengen-anarki” i resten af Europa. Samtidig har Danmark stadig udestående spørgsmål om eventuel afskaffelse af de danske forbehold, der stammer helt tilbage fra Maastricht-traktaten – noget som vækker tvivl om Danmarks engagement i EU. Samlet rammer aftalen om grænsekontrol altså flere nervepunkter, og det kan komme til at påvirke Danmarks position og muligheder for at udøve indflydelse i EU lang tid fremover.

GRÆNSEKONTROL – EN ANALOG LØSNING PÅ ET DIGITALT PROBLEM?

Hvad er formålet med genindførelsen af grænsekontrol ved Øresundsforbindelsen og den dansk-tyske grænse? Læs

man den fem sider lange aftale imellem regeringen, Kristendemokraterne og Dansk Folkeparti, “Permanent toldkontrol i Danmark (styrket grænsekontrol)” er begrundelsen klar: “Der har de seneste år været en markant stigning i den grænseoverskridende kriminalitet i Danmark ... ikke mindst berigelseskriminalitet begået af udenlandske bander, ind- og udsmugling af narkotika, våben, personer og større pengebeløb samt unddragelse af dansk skat ved brug af udenlandsk arbejdskraft.” Aftalen henviser dog ikke til nogen specifik kilde eller statistik for denne påstand. Til gengæld peger analyser på, at der i hele Europa generelt er sket en “internationalisering” af den grovere kriminalitet, og at narkosmugling, cyberkriminalitet og menneskesmugling i dag er blandt de mest lukrative former for kriminalitet.¹ Derudover peger Europol på, at tobaks- og alkoholsmugling, falskmøntneri og børneporno, i stigende grad er organiseret i internationale netværk.² Men da den-

DANMARKS DILEMMA

I spillet om den danske grænsekontrol tyder meget på, at det er umuligt at få både de indenrigspolitiske og de udenrigspolitiske hensyn til at gå op i en højere enhed. I de kommende måneder har Danmark grundlæggende to muligheder: man kan enten vælge at stå ved den aftale om grænsekontrol, der blev præsenteret i maj 2011, eller man kan vælge at bøje af og i samarbejde med Kommissionen sikre, at den danske grænsekontrol ligger indenfor rammerne af Schengen-reglerne.

Vælger Danmark at gennemføre grænsekontrollen på baggrund af den eksisterende aftaletekst, kan dette sende et indenrigspolitisk signal om, at man





ikke vil lade sig kue af EU og nabolande, når det gælder en klassisk suverænitetssproblematik som grænsekontrol. Internationalt vil dette til gengæld have omkostninger for Danmark. Juridisk må det forventes, at Kommissionen vil se dette som en udfordring af Schengen-reglerne. Det kan i sidste ende betyde, at spørgsmålet bliver indbragt for EU-Domstolen, hvor Danmark vil stå med en svær sag. Derudover kan det komme til at koste politisk i forhold til Danmarks rolle i EU. Fordi hele Schengen-samarbejdet bygger på gensidig tillid, kan den danske aftale nemt blive opfattet som et mistillidsvotum både til de andre landes kontrol med de ydre grænser og til Schengen-projektet som sådan. Endelig kan grænseaftalen risikere at rive op i gamle sår i forhold til de danske forbehold, og det kan få konsekvenser for Danmarks evne til at lede vigtige diskussioner under det kommende danske formandskab.

Alternativt kan Danmark i større eller mindre omfang vælge at bøje af og aktivt sikre, at den endelige implementering af grænsekontrollen ligger indenfor rammerne af Schengen-reglerne. Kommissionsformand Barroso har allerede opfordret Danmark til at indgå i en dialog med Kommissionens juridiske tjeneste med henblik på at sikre, at den endelige grænsekontrol ikke kommer i konflikt med EU-retten. Derudover har man dansk side tilsyneladende allerede fraveget, at kontrollen er egentlig "permanent" og i stedet accepteret, at de udstationerede toldere kun er aktive i et mere begrænset tidsrum. Hvis man accepterer Kommissionens krav kan den juridiske konflikt på EU-niveau formentlig undgås. Politisk vil de danske diplomater derudover kunne arbejde målrettet på at forsøge at reetablere Danmarks omdømme som et land, der på trods af sit retsforbehold deltager fuldt og konstruktivt i Schengen-samarbejdet. Indenrigspolitisk vil dette til gengæld betyde, at regeringen i forhold til den hidtidige debat skal sælge grænsekontrollen som en væsentligt mere begrænset indsats, hvor danske toldere og grænseanlæg i sidste ende formentligt får mere symbolsk end faktisk betydning. ■

ne kriminalitet er grænseoverskridende, er der ikke meget, der tyder på, at Danmark står alene eller er udsat for et særligt pres på dette punkt.

Så er ensidig genindførelse af kontrol overhovedet effektivt til at dæmme op for disse problemer? Der er næppe tvivl om, at permanente kontrolanlæg, nyt skanningsudstyr, væsentligt flere toldere og en styrket politiindsats på de danske grænser vil standse flere smuglere og ulovlige indvandrere. Men det er usikkert om denne form for kontrol vil begrænse disse former for kriminalitet væsentligt. Visse former for grænseoverskridende kriminalitet, som

f.eks. internetsvindler og cyberkriminalitet, foregår uden at forbryderne fysisk bevæger sig over grænserne, og de kan derfor ikke bekæmpes med traditionel grænsekontrol. I takt med, at kriminaliteten er blevet mere organiseret, er politimyndighederne desuden i stigende grad gået væk fra kontrol langs den fysiske grænse til fordel for en mere dynamisk kontrol, der finder sted både før og efter en person bevæger sig over det enkelte Schengen-lands grænser. Derfor er internationalt politisamarbejde blevet afgørende for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, hvor bagmænd, aftagere og kurerer ofte befinder sig i forskellige lande. I EU anvendes ofte fælles aktioner, hvor myndighederne slår til mod alle dele af det kriminelle netværk samtidig; i forbindelse med f.eks. narkosmugling kræver dette netop, at den enkelte smugler ikke pågribes ved grænsen, men først når sendingen afleveres til aftagerne.

Derfor er det tvivlsomt, hvorvidt en genindførelse af traditionel grænsekontrol overhovedet vil være effektiv i forhold til at bekæmpe det erklærede problem. Det har været klart fra starten. I et svar til Folketingets Retsudvalg af 30. marts i år skriver Justitsministeriet: "En genindførelse af grænsekontrollen er efter Rigspolitiets vurdering hverken et nødvendigt eller hensigtsmæssigt redskab til bekæmpelse af den grænseoverskridende kriminalitet. Ud fra en politifaglig vurdering får man således mere ud af at anvende de betydelige ressourcer, som effektiv grænsekontrol vil kræve, på efterretningsbaserede indsatser i forhold til den organiserede kriminalitet"³

ER DANSK GRÆNSEKONTROL I STRID MED SCHENGEN-REGLERNE?

Det andet store spørgsmål har været, hvorvidt Danmark kunne gennemføre sådanne tiltag uden at komme i strid med de regler, der ligger til grund for Schengen-samarbejdet. Den danske regering har fastholdt, at aftalen holder sig indenfor rammerne af EU-reglerne. Europa-Kommissionen er dog langt fra overbevist. 13. maj i år skrev Kommissionens formand, José Manuel Barroso, således direkte til Statsminister Lars Løkke Rasmussen, at der efter Kommissionens opfattelse hersker "alvorlig tvivl" om, hvorvidt den danske aftale kan gennemføres uden at komme i strid med Schengen-reglerne, samt at Kommissionen vil "tage alle nødvendige skridt" for at sikre reglernes overholdelse.⁴ Det sidste må forstås som en trussel om et eventuelt sagsanlæg mod Danmark ved EU-Domstolen, der har det endelige ord i forhold til fortolkning af EU-reglerne. Allerede på baggrund af den eksisterende aftale, er der dog flere bekymringer i forhold til EU-retten.

Artikel 20 i Schengen-grænsekodexet fastslår, at de indre grænser i Schengen-området skal kunne passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol. I forhold til denne hovedregel gælder dog visse undtagelser. For det første kan et land genindføre grænsekontrol i situationer, hvor der er tale om en trussel mod den offentlige orden eller nationale sikkerhed. Denne regel har primært været brugt i forbindelse med afholdelse af internationale sportsstæv-

ner eller topmøder som for eksempel det danske klimatoptopmøde, hvor det var nødvendigt midlertidigt at genindføre kontrol af sikkerhedsmæssige hensyn. At Danmark skulle kunne gøre brug af denne regel er derfor ikke sandsynligt. Desuden skal denne form for kontrol tidsmæssigt begrænses, så der kan ikke være tale om en "permanent" kontrol, sådan som den danske aftale lægger op til.

Den anden undtagelse er mere generel og giver Schengen-lande ret til at gennemføre almindelige told- og politibeføjelser i grænseområder på linje med tilsvarende kontrol andre steder i landet. For at undgå at lande bruger denne regel til at gennemføre grænsekontrol ad bagvejen, er det imidlertid en forudsætning, at denne form for kontrol ikke har grænsekontrol som underliggende formål. Den skal yderligere i sin udformning og gennemførelse klart adskille sig fra systematisk grænsekontrol, som det foregår ved de ydre grænser. EU-Domstolen slog sidste år fast, at medlemsstater, der vælger at gennemføre sådan kontrol, har et "positivt ansvar" for at sikre, at disse krav også er opfyldt i praksis.⁵

Det første spørgsmål, som den danske aftale om genindførelse af grænsekontrol giver anledning til, er således, hvad formålet med den danske grænsekontrol er. Som nævnt ovenfor er hensigten med den danske aftale at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, og Danmark har overfor resten af EU forsøgt at understrege, at den danske grænsekontrol udelukkende er en toldkontrol, der primært retter sig mod ulovlig ind- og udførelse af varer som f.eks. smuglergods eller tyvekoster. Hvis Danmark kan underbygge dette med politioplysninger og statistikker, der viser, at der er særligt behov for dette, bør der ikke være uoverensstemmelse med Schengen-reglerne. Man har fra dansk side udsendt en engelsk forklaring af grænseaftalen, der netop lægger vægt på disse punkter. Imidlertid fremgår det udtrykkeligt af såvel den danske aftaletekst som af den politiske debat, at formålet tillige er bekæmpelse af ulovlig indvandring, arbejdstagere, der arbejder sort og kriminelle bander.

For det andet kan man allerede nu stille spørgsmålstegn ved, om den danske grænsekontrol i tilstrækkelig grad adskiller sig fra systematisk grænsekontrol, som det forudsættes af Schengen-reglerne. Ved afklaringen af dette spørgsmål er hyppighed og intensitet afgørende; der må som udgangspunkt kun udføres stikprøvekontrol, og intensiteten af denne kontrol skal stå i forhold til konkrete og faktuelle politietterretninger. Hvis kontrollen er mere intensiv i området omkring den danske grænse, påhviler det derudover de danske myndigheder at påvise, at dette område udgør en særlig risikozone sammenholdt med resten af landet.

I et internt notat stiller Kommissionens juridiske tjeneste sig tvivlende overfor, hvorvidt de anførte forudsætninger er opfyldt i den danske aftale. Kontrollens permanente karakter, etablering af fysiske toldanlæg, bomme, overvågningsudstyr og skannere kan netop fortolkes som systematisk kontrol. Hertil kommer, at Grænsekodekset specifikt forbyder hastighedsbegrænsninger og hindringer

for en smidig afvikling af trafikken ved grænserne mellem Schengen-landene, og det står ikke klart, hvordan dette vil kunne undgås, hvis Danmark etablerer grænsebomme og fysiske kontrolanlæg.

Om den danske aftale strider mod Schengen-reglerne eller ej, afhænger dog ikke af den politiske aftale men af den faktiske gennemførelse af grænsekontrollen. Man kan således godt forestille sig, at ovenstående konflikt kan nedtones, hvis de danske myndigheder ender med kun at kontrollere få personer – så kontrollen reelt ikke er permanent – og hvis de fysiske anlæg primært har en symbolsk værdi og ikke medfører bilkøer ved grænseovergangene. Dette skal dog skrives direkte ind i de danske regler. I juni 2010 fastslog EU-Domstolen i sagen *Melki og Abdeli mod Frankrig*, at der skal være detaljerede begrænsninger for politiet eller toldmyndighedernes kompetence for at kontrollere i overensstemmelse med Grænsekodeksets artikel 20 og 21.⁶ For Danmark betyder det, at uanset hvordan myndighederne selv forvalter grænsekontrollen, skal det endelige lovgrundlag indeholde klare regler, der sætter grænser for, hvor hyppigt og intensivt myndighederne må kontrollere personer.

DET DIPLOMATISKE SPIL OM GRÆNSEKONTROLLEN

Uanset udfaldet af de juridiske spørgsmål kan det næppe undgås, at grænseaftalen får politiske konsekvenser for Danmark i forhold til resten af EU. Dette har indtil videre været tydeligst i forhold til Tyskland, der i skarpe vendinger har kritiseret den danske aftale. Dertil kommer Europakommissionen, der med kommissionsformand Barrosos brev til den danske statsminister, gjorde klart, at man vil imødegå en dansk udfordring af Schengen-reglerne med alle tænkelige midler. Fra dansk side har regeringen efterfølgende afholdt et særligt pressemøde for udenlandske journalister samt udsendt en mere nedtonet engelsk udlægning af grænseaftalen, der fastholder, at den danske kontrol vil blive gennemført indenfor rammerne af Schengen-reglerne. Om dette er tilstrækkeligt til at håndtere, hvad der tegner til at blive en voksende diplomatisk krise, er dog langt fra sikkert.

Den kraftige internationale reaktion skal ses i sammenhæng med tre forhold, hvor den danske grænseaftale – måske uforvarende – rammer direkte ned i det europæiske centralnervesystem.

For det første er det europæiske samarbejde generelt udfordret. Finanskrisen har svækket tilliden til Euroen. Schengen-samarbejdet er allerede under pres fra anden side på grund af ulovlig indvandring, der har skabt bekymring om, hvorvidt alle lande kan varetage kontrollen ved de ydre grænser. Nationalistisk-sindede partier i flere medlemsstater har derfor foreslået genindførelse af national kontrol. Italien og Frankrig lancerede for nyligt et forslag om ændring af Schengen-reglerne, så det skal være muligt midlertidigt at ekskludere lande, der ikke kan håndtere indvandringspresset, fra den fri bevægelighed i Schengen-



området. Samtidig er Schengen-samarbejdet og den personlige bevægelsesfrihed en af de mest håndgribelige succes historier i det europæiske samarbejde. Derfor reagerer mange medlemsstater og EU-institutionerne voldsomt for at forsvare, hvad de betragter som en af de største milepæle for den europæiske integration.

For det andet har der længe hersket et vist nationalt frirum til at fortolke Schengen-aftalens undtagelsesregler om intern grænsekontrol. Særligt efter indlemmelsen af de østeuropæiske lande i Schengen-samarbejdet har flere medlemsstater ensidigt indført forskellige former for kontrol ved de indre grænser til stor irritation for både landene i øst og Europa-Kommissionen. Efter Lissabon-traktatens ikrafttræden er EU-Domstolen dog blevet tillagt fuld kompetence i sager vedrørende Schengen. Der er derfor i dag en udvidet mulighed for at slå ned på, hvad der kan blive opfattet som "Schengen-anarki". Den udvikling er allerede startet med den ovenfor omtalte dom i Melki og Abdeli-sagen fra sidste år, men den danske grænsekontrol kan tilsvarende risikere at blive en sag for EU-Domstolen.

Endelig deltager Danmark på grund af retsforbeholdet på særlige vilkår i Schengen-samarbejdet. Da Schengen-konventionen og de tilhørende regler i 1999 med Amsterdam-traktaten overgik fra at være en selvstændig konvention og til at blive en del af EU-samarbejdet, lykkedes det Danmark at få indført en særlig protokol, der betyder at Danmark kan tilslutte sig alle nye Schengen-regler på mellemstatsligt grundlag. Danmark har således ikke stemmeret i forbindelse med vedtagelse af nye Schengen-regler, og Danmark skal i praksis tilslutte sig alle nye retsakter, hvis man vil undgå at blive smidt ud af hele Schengen-samarbejdet. Blandt de øvrige EU-medlemsstater er de danske EU-forbehold i forvejen et ømfindtligt spørgsmål. Andre EU-lande har svært ved at forstå, at Danmark skulle have et særligt problem i forhold til for eksempel asylpolitik og familiesammenføring sammenholdt med alle de øvrige medlemsstater. De fire forbehold blev oprindeligt forklaret som en midlertidig løsning efter folkeafstemningen om tiltrædelse til unionstraktaten i 1992. Forbeholdene indebar, at Danmark fik lov til at fortsætte sit EU-medlemskab på

særlige vilkår. Den danske grænseaftale og den dermed følgende eventuelle udfordring af Schengen-reglerne kan derfor blive opfattet som en usolidarisk og forkælet reaktion fra et land, som i forvejen nyder godt af en særbehandling.

Diplomati beskrives ofte som et spil på to niveauer, hvor et lands regering står med den dobbelte udfordring både at skabe forståelse og løsninger i det nationale politiske system og samtidig at kunne varetage landets interesser, samarbejde og omdømme i internationale sammenhænge.⁷ I forhold til EU – og særligt forbeholdsområderne – har Danmark længe forsøgt at spille dette spil ved at fremstå som den solide forhandlingspartner. Danmark har været god til at skabe kompromisser blandt de andre medlemsstater, og det har minimeret omkostningerne ved formelt at stå udenfor den politiske beslutningsproces, sådan som forbeholdene ellers forudsætter.⁸ I forhold til grænseaftalen må Danmark imidlertid indtil videre siges at have tabt dette spil. Problemet er måske især, at der i dag trods alt findes en europæisk offentlighed, hvor det er blevet særdeles svært at opretholde et skarpt skel mellem en ren indenrigspolitisk debat og en tilsvarende europæisk diskurs. Det lader ikke til, at man fra dansk side har været opmærksom på, i hvilket omfang resten af EU har fulgt den danske debat. I stedet virker den danske udfordring af Schengen-samarbejdet dobbelt, fordi man internt ikke synes at have taget hensyn til den generelle EU-debat og til den danske særpå position i forhold til retsforbeholdet, og fordi man eksternt ikke har kunnet undgå, at de andre medlemsstater er blevet provokeret af den danske politiske debat. Om dette kommer til at påvirke Danmarks position i forhold til EU mere generelt er for tidligt at sige. Der er dog næppe tvivl om, at der er grænser for tålmodigheden både blandt de øvrige medlemsstater og i EU-institutionerne. Danmark løber således en risiko for endnu en gang – og i stadigt højere grad – at blive stemplet som EU-politisk "problembarn".

Thomas Gammeltoft-Hansen, tgh@diis.dk
Julie Herschend Christoffersen, jhc@diis.dk

Noter

1. DIIS, *De Danske Forbehold over for den Europæiske Union: Udviklingen siden 2000*, Dansk Institut for Internationale Studier, 2008, 144ff; Europol, *Organised crime threat assessment 2011*. <http://www.europol.europa.eu/publications>
2. Europol, *Organised crime threat assessment 2011*. <http://www.europol.europa.eu/publications>.
3. Retsudvalget 2010-11, REU alm. del, endeligt svar på spørgsmål 641. 30. Marts 2011.
4. Brev fra José Emmanuel Barroso til statsminister Lars Løkke Rasmussen, Bruxelles, PRES - Ares (2011), 13. Maj 2011.
5. Aziz Melki og Sélim Abdeli v. France. EU-Domstolen, forenede sager C-188/10 og C-189/10, dom af 22. juni 2010, præmis. 72-75.
6. Aziz Melki og Sélim Abdeli v. France. EU-Domstolen, forenede sager C-188/10 og C-189/10, dom af 22. juni 2010, præmis. 72-75.
7. Robert Putnam (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42, 427-460.
8. Thomas Gammeltoft-Hansen og Rebecca Adler-Nissen (2008) "Det Retlige Forbehold: et forbehold ude af kontrol?" *Økonomi og Politik* 81:3, 35-44.