

NOTAT

31. oktober 2018

SCENARIER FOR FREMTIDENS SCHENGEN

Kontakt:

Forskningschef, Catharina Sørensen

+45 21 54 88 21

cas@thinkeuropa.dk

RESUME Der er lagt op til ny debat om Schengen-grænsesamarbejdet dette efterår, hvor den danske regering har besluttet sig for endnu en gang at forlænge kontrollen ved den dansk-tyske grænse. Europa-Kommissionen er under pres for at sikre en tilbagevenden til tidligere tiders åbne grænser og kommissionsformand, Jean-Claude Juncker, har ikke lagt skjul på sin holdning til spørgsmålet. "Der hvor grænserne er blevet genindført, skal de fjernes," sagde han i september.

Åbne grænser er en forudsætning for at høste de store økonomiske gevinster ved EU's indre marked. Åbne grænser fremmer også erhvervsudviklingen i grænseområder, som f.eks. i Sydslesvig eller i Øresundsregionen, og bidrager til europæisk samhørighed. Alligevel er det ikke lige til for Kommissionen at vende tommelen nedad for Danmarks anmodning. Den deles nemlig af Tyskland, Frankrig, Sverige, Østrig og Norge. I Danmark er der folkelig opbakning til kontrollen. Den danske regering må derfor formodes at have begrænset appetit på at afskaffe den. Det til trods for at tallene ikke tyder på, at grænsekontrol er en effektiv udnyttelse af politiets ressourcer.

Det er usikkert, hvor længe Danmark kan opretholde den midlertidige grænsekontrol inden for EU's Schengen-grænsesamarbejde. Der tegner sig tre hovedscenarier for fremtidens Schengen: Enden på Schengen som vi kender det i dag, accept af status quo med midlertidig grænsekontrol, eller tilbagevenden til Schengen, som vi kender det fra før 2015. Kompromisset kan blive et Schengen 3.0, hvor man i videst muligt omfang forsøger at forsvare den fri bevægelighed, men samtidig styrker den fælles indsats betydeligt – i særdeleshed ved de ydre, men også ved de indre grænser.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Danmark har udfordret Schengen-samarbejdet ved endnu en gang at forlænge den midlertidige kontrol ved den dansk-tyske grænse. Det begrundes i den aktuelle sikkerheds- og migrantsituation.
- Flere medlemslande og Kommissionen er dog i stigende grad kritiske over for argumentationen.
- Fortalere for grænsekontrol har brugt antallet af afviste personer og sigtelser i forbindelse med grænsekontrollen som argument for dens betydning. Men kigger man nærmere på tallene, er det tvivlsomt, om grænsekontrollen er effektiv udnyttelse af politiets ressourcer.
- Antallet af straffelovssigtelser i de to berørte politikredse i Sydsjælland og Lolland-Falster og Syd- og Sønderjylland er ikke i væsentlig grad større i dag end før grænsekontrollens indførsel. Mange danskere sigtes i relation til grænsekontrollen, og de fleste sigtelser er faktisk for færdselsrelaterede forhold.
- Krav til politiet om at prioritere grænsekontrol har haft negative konsekvenser for borgernes sikkerhed internt i Danmark. Efter grænsekontrollen er politiets responstider steget, sigtelsesprocenten for grov kriminalitet, hærværk og tyveri i Danmark er faldet drastisk, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra anmeldelse til sigtelse for f.eks. tyveri er steget med 91 pct.
- EU er ved at få styr på de ydre europæiske grænser. Herved bliver de reelle argumenter for fortsat kontrol ved de indre grænser mindre.
- Når Danmark udfordrer Schengen-reglerne, risikerer det at skabe en negativ dominoeffekt ift. den Dublin-forordning, der gør Danmark i stand til at returnere asylansøgere til første EU-ankomstland. Især blandt de sydeuropæiske lande hænger en accept af Dublin-samarbejdet sammen med en tilbagevenden til fri bevægelighed.
- Der er brug for en reform af Schengen-samarbejdet til et Schengen 3.0, der bærer vej for et forstærket samarbejde om de interne grænser, og som gennem en række nye tiltag kan mindske det indenrigspolitiske pres i medlemslandene for at fastholde fysisk, omkostningstung og ikke særlig effektiv grænsekontrol.
- Landene vil fortsat være ansvarlige for at udøve en eventuel kontrol inden for egne grænser, men kunne støtte sig af fælles europæiske migrations- og sikkerhedsvurderinger i tilrettelæggelsen af disse kontrolinstanser.
- Derudover kunne der specifikt øremærkes EU-midler i det kommende rammebudget til omkostningstunge tiltag til at skabe såkaldte "Smart Borders" også ved de indre grænser, herunder støtte til f.eks. nummerpladescannere og radiofrekvensidentifikation.

Fri bevægelighed er et af de elementer, som flest danskere associerer med EU. Det er en grundlæggende rettighed garanteret af EU's traktater. "Schengen" er navnet på det samarbejde, der sikrer fri bevægelighed over de indre grænser i EU. Schengen-samarbejdet betyder nemlig, at borgere i EU samt i Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz frit kan krydse grænserne mellem medlemslandene uden at skulle igennem grænsekontrol. Gnidningsfri bevægelighed af varer og arbejdskraft er en vigtig forudsætning for EU's indre marked, som er afgørende for medlemslandenes økonomier. Analyser viser f.eks., at det indre marked gør en dansk gennemsnitfamilie ca. 65.000 kroner rigere om året.¹

Schengen-samarbejdet har skabt større frihed internt i EU, men åbningen af de indre grænser har fra starten været ledsaget af styrket kontrol ved de ydre grænser og et stadig tættere politisamarbejde på tværs af grænserne. Det europæiske politisamarbejde i Europol og Schengen-databasen, SIS, var således søsat, inden Danmark i 2001 – for at holde sammen på den nordiske pasunion – fulgte efter de øvrige nordiske lande ind i Schengen. For at styrke den ydre grænsekontrol har EU-landene etableret Frontex og det europæiske grænseværn, og der er blevet etableret de såkaldte Eurodac- og VIS-databaser til registrering af asyl- og visumansørgeres fingeraftryk og ansigtsbilleder.

Migrationskrisen i sommeren 2015 med over en million flygtninge og irregulære migranter, der strømmede over Middelhavet, viste sig dog at være et alt for stort pres for myndighederne i Schengen-landene. Det udviklede sig til en politisk krise i medlemslandene og i EU som helhed. Som modreaktion indførte seks Schengenlande (Danmark, Frankrig, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig) midlertidig grænsekontrol. Efter mere end et årti med pasfrihed gik tendensen nu i retning af lukkede grænser.

Kontrolforanstaltningerne blev efterfølgende godkendt af Europa-Kommissionen inden for Schengen-reglerne, der tillader midlertidig kontrol i ekstraordinære situationer. Men den uafbrudte forlængelse af kontrollerne siden hen har de facto sat Schengen på pause. Schengen er ikke brudt sammen, men nu – hvor der er kommet bedre kontrol med de ydre grænser – har flere medlemslande gjort opmærksom på, at fortsat kontrol strider mod regelgrundlaget. Hertil kommer de lande, der har besluttet at bygge nye fysiske hegn ved deres grænser, f.eks. Ungarn. Selvom disse hegn ikke tæller med som genindført grænsekontrol, er det tvivlsomt, om de er forenelige med Schengen-reglerne.²

¹ Det Indre Markeds Økonomiske Betydning for Danmark, Erhvervsstyrelsen, 25.02.2017, <https://erhvervsstyrelsen.dk/det-indre-markeds-oekonomiske-betydning-danmark>.

² The Future of the Schengen Area, CEPS, 2018: https://www.ceps.eu/system/files/IPOL_STU%282018%29604943_EN.pdf.

Nedenfor fremgår Kommissionens oversigt over den nuværende situation med grænsekontrol inden for Schengen-området og de officielle begrundelser fra de seks lande, som har indført midlertidig grænsekontrol. Begrundelserne gives med henvisning til den indre sikkerhed, dvs. frygten for terrorisme, og ud fra en bekymring for sekundære bevægelser af migranter eller såkaldt "asyl-shopping".

Eksisterende grænsekontrol inden for Schengen-området

Frankrig	30/4-30/10 2018	Persistent terrorist threat; all internal borders.
Østrig	12/5-11/11 2018	Security situation in Europe and threats resulting from the continuous significant secondary movements; land borders with Hungary and with Slovenia.
Tyskland	12/5-11/11 2018	Security situation in Europe and threats resulting from the continuous significant secondary movements; land border with Austria.
Danmark	12/5-11/11 2018	Security situation in Europe and threats resulting from the continuous significant secondary movements; all internal borders with an initial focus on the land border with Germany and ports with connection to Germany.
Sverige	12/5-11/11 2018	Continuous serious threat to public policy and internal security; all internal borders.
Norge	12/5-11/11 2018	Security situation in Europe and threats resulting from the continuous significant secondary movements; all internal borders with an initial focus on ferry connections with DK, DE and SE.

Kilde: European Commission: Overview of the re-introduction of border controls: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en.

Danmark annoncerede den 12. oktober 2018, med samme argumentation, yderligere seks måneders forlængelse af grænsekontrollen med virkning fra 12. november 2018.³ Lignende meldinger er kommet fra de fem øvrige lande.⁴ Kommissionen skal nu vurdere landenes tiltag i lyset af princippet om proportionalitet. Selv om landenes argumentation minder om hinanden, er omfanget af kontrol forskelligt. Den svenske kontrol vurderes til at være på omkring 70-80 pct. af grænsekrydsningerne, mens den danske skønnes at være markant mindre omfattende.⁵ Tyskland har derudover i perioder haft intern kontrol i lufthavne.

³ Brev fra udlændinge og integrationsminister Inger Støjberg til EU-kommissær for integration og indre anliggender Dimitris Avramopoulos, 12. oktober 2018, <http://uim.dk/filer/nyheder-2018/letter-for-commissioner-avramopoulos.pdf>.

⁴ F.eks.: Germany extends border controls with Austria and Denmark, dw.com, 12. oktober 2018,; <https://www.dw.com/en/germany-extends-border-controls-with-austria-and-denmark/a-45868897>.

⁵ Tal oplyst af danske og svenske kilder ifm. en lukket Schengen-konference ved den tyske tænketank SWP i september 2018.

Schengen-debatten tilspidnes

Der er mindst to årsager til, at debatten om Schengen og kritikken af kontrollen fra andre medlemslande forstærkes netop nu. For det første fordi kontrollandenes fortsatte krav om grænsekontrol i den grad gradbøjer mulighederne inden for de eksisterende Schengen-regler. De tillader kun midlertidig kontrol i helt særlige situationer. Asyl- og migrationstal er på før-2015 kriseniveau, og ikke mindst de lande, der er ramt af grænsekontrollen, lægger intenst pres på Kommissionen for, at yderligere forlængelser afvises. Samtidig kan man iagttage, at det europæiske samarbejde om bekæmpelse af terrorisme bl.a. via Europol er blevet styrket med positive resultater til følge.⁶ Antallet af dødsfald ved terrorattentater er faldet fra 151 i 2015 til 68 i 2017 i EU-landene. De faldende migrationstal og fremskridt i arbejdet med at bekæmpe terrorisme gør, at man ikke kan udelukke, at der vil komme traktatkrænkelssager mod medlemslande, der uden fornøden dokumentation forlænger den midlertidige grænsekontrol.

Kommissionens egen holdning er også tydelig. I sin årlige tale om unionens tilstand den 12. september sagde kommissionsformand, Jean-Claude Juncker: "Jeg er og vil fortsat være stærkt imod indre grænser. Der hvor grænserne er blevet genindført, skal de fjernes. Hvis det ikke sker, er det et uacceptabelt tilbageskridt for Europa nu og i fremtiden."⁷

For det andet fordi Rådets kompromis om det nye Schengen-kodeks – der er Kommissionens forslag til at fremtidssikre Schengen – nu skal igennem såkaldte trillogforhandlinger med Europa-Parlamentet. Parlamentet ventes at være yderst kritisk over for bl.a. danske "røde linjer" om, at de nye regler skal tillade kontrol for op til et år ad gangen, og at denne kontrol heller ikke fremover skal godkendes i Rådet. Dette kunne give Danmark mulighed for at fortsætte kontrollen stort set som i dag. Imidlertid betyder retsforbeholdet, at Danmark ikke kan være med til at stemme om det endelige udfald.

Schengen og migration bider hinanden i halen

Uanset om Schengen-kodekset får den ene eller den anden form, eller om Kommissionen giver grønt lys til endnu en halvårlig forlængelse, bliver Schengens udfordringer ikke løst dette efterår. Krisen i 2015 viste, i hvor høj grad Schengen og

⁶ European Union terrorism situation and trend report, 2018, Europol. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>

⁷ State of the Union, 12. september 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/so-tu2018-speech_da_0.pdf.

de åbne grænser hænger sammen med asyl- og migrationsdebatten. Den debat kører fortsat på højtryk i Bruxelles.

I dag kan man faktisk spørge, hvordan Schengen overhovedet kunne fungere så problemfrit så længe? De åbne grænser, som alle EU-lande i princippet støtter, og som giver store økonomiske gevinster, er nemlig baseret på tillid til, at alle de andre lande har styr på deres opholdstilladelser. Den tillid kolliderer i dag med et stærkt politisk ønske i flere medlemslande om endnu bedre at kunne kontrollere migrationen. Migration er også et politikområde, der ifølge Eurobarometer-opinionsundersøgelserne i høj grad bekymrer EU's befolkninger.⁸

I 1980'erne og 1990'erne blev etableringen af Schengen betragtet som en naturlig forlængelse af etableringen af EU's indre marked for varer. Samtidig var der en erkendelse af, at det i store dele af Europa – med stærkt stigende forbindelser på tværs af landene og voksende trafik generelt – var umuligt at kontrollere de interne grænser, med mindre man ville bygge grænsekontroller svarende til dem, man netop havde revet ned i forbindelse med murens fald. Desuden var kontrol ved grænseovergangene ifølge store dele af det europæiske politi slet ikke noget effektivt middel mod bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Det blev nærmest betragtet som at fortælle forbryderne, hvor politiet stod. Kompenserende foranstaltninger, såsom forstærket politisamarbejde med udveksling af oplysninger (starten på EU's politiagentur, Europol), mulighed for forfølgelse af forbrydere over grænsen, kontrol i baglandet, mv., blev set som langt mere effektive foranstaltninger.

Allerede i 1995 oprettede kernelandene bag Schengen-samarbejdet, Frankrig, Tyskland, Benelux-landene, Portugal og Spanien, en særlig database, SIS I, der samlede data om kriminelle og ulovlige grænsegængere. Den blev i 2001 udvidet til SIS I+, da en række nordiske lande, som Finland, Sverige, Norge og Island valgte at tilslutte sig samarbejdet. Danmark besluttede sig trods retsforbeholdet for at følge med, da det var en vigtig dansk interesse at bevare den Nordiske Pasunion. Hele planen om skabelsen af Øresundsregionen var tæt knyttet til pasfrihed og uhindret grænsepassage. Med Danmarks indtræden i Schengen fik dansk politi også adgang til SIS-databasen. I dag rummer det nye SIS II-system over 76 mio. informationer, og danske myndigheder søgte i 2017 over 20 mio. gange i databasen.⁹ En af årsagerne til de mange søgninger er, at danske myndigheder i SIS II-

⁸ Vælgerne har fået nye ønsker til hvad EU skal, notat, Tænketanken EUROPA, 12. marts 2018, <http://thinkeuropa.dk/vaerdier/vaelgerne-har-faaet-nye-oensker-til-hvad-eu-skal>.

⁹ Danske søgninger i Schengen databasen SIS er tredoblet på to år, Tænketanken EUROPA, notat, 3. juni 2018, <http://thinkeuropa.dk/politik/danske-soegninger-i-schengen-databasen-sis-tredoblet-paa-aar>.

databasen kan lave automatiske søgninger i forbindelse med nummerpladescanere på politibiler og ved grænseovergange.

I 2005 oprettede man så Frontex, det fælles europæiske grænse- og kystvagtsagentur, der bistår medlemslandene med at sikre kontrollen ved de ydre grænser. Før migrationskrisen for tre år siden eksisterede dette Schengen-grænsesamarbejde side om side med en meget svagt EU-reguleret asyl- og migrationspolitik. Her var det primære tiltag Dublin-forordningen.

Dublin-forordningen fra 2003 er baseret på Dublin-konventionen fra 1990 og det tilhørende Eurodac-system for registrering af asylansøgers fingeraftryk. Den bestemmer, at en asylansøgers sag skal behandles i det første EU-land, hvor vedkommendes indrejse blev registreret. Det væsentligste formål med konventionen var at undgå "asyl-shopping", dvs. muligheden for at en asylansøger, der var blevet afvist i et land, blot kunne rejse videre til det næste og forsøge lykken. Flygtninge- og migrantstrømmen var dengang altovervejende øst-vest, og Tyskland var i de fleste tilfælde første modtagerland. Danmark har igennem mange år anvendt Dublin-forordningen til at sende flere asylansøgere retur til andre EU-lande, end Danmark selv har modtaget (gennem en parallelaftale, for egentlig går deltagelse imod retsforbeholdet).

Der har i årevis været initiativer fremme til at styrke såvel asyl- og migrations-samarbejdet samt den ydre grænsekontrol, men flere af de vitale beslutninger er trukket ud pga. uenigheder eller træghed blandt medlemslandene. Derfor kom EU på hælene, da den store flygtninge- og migrationskrise i 2015 ramte kontinentet. Et eksempel på et forslag, der var længe undervejs før krisen, er det nye Exit-Entry System (EES), der skal opbygge et fælles it-system ved de ydre grænser for ind- og udrejser af Schengen. Det blev oprindeligt anbefalet af Kommissionen i 2009, men først godkendt af medlemslandene i 2014 – et år før flygtningekrisen. Efter krisen tog det kun godt og vel et år før et nyt forslag fra Kommissionen herom var vedtaget.¹⁰

Krisen i 2015 sendte et kraftigt signal om, at EU's regler langt fra slog til. Frontex' ressourcer var slet ikke tilstrækkelige til at gøre en reel forskel for modtagerlandene. Og Dublin-systemet brød så godt som sammen under det store pres på ganske få modtagerlande som Grækenland og Italien. De formåede enten ikke at stå for eller anså det ikke rimeligt at stå for registrering af alle nytilkomne. Mange

¹⁰ Se forordningsforslaget med en gennemgang af processen her: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0194/COM_COM\(2016\)0194_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0194/COM_COM(2016)0194_EN.pdf).

sivede uregistrerede op igennem Europa, og i september 2015 nåede de også de danske motorveje. Selv om presset i dag er lettet og modtagerlandene har grænsesituationen langt mere under kontrol, vurderer f.eks. den hollandske migrationsminister, Mark Harbers, at de fleste af de asylansøgere, der er kommet til Holland op til og med september 2018, ikke er registreret som tidligere indrejst i Europa.¹¹

Oplevelsen af et pres på de ydre grænser, manglende registrering af nytilkomne og rapporter om asyl-shopping, er det, der får destinationslande som Tyskland og Sverige til at genoplive EU's indre grænser, og modtagerlande som Grækenland og Italien til at kræve solidaritet om migranthåndteringen. Det ligner en cirkelslutning, hvor der kræves løsninger på asyl- og migrationsområdet for også at finde løsninger på Schengen-området. Men her opstår der hurtigt et politisk paradoks.

De lande, som taler varmest for en tilbagevending til Schengen – som f.eks. Polen – er samtidig blandt de mest tilbageholdende for en ny asyl- og migrationspolitik i EU. Som afsender af en betragtelig andel vandrende arbejdskraft til de øvrige EU-lande ønsker Polen fri bevægelighed. På den anden side er enhver form for fordelingsmekanisme af asylansøgere udelukket af indenrigspolitiske årsager.

Den stærke, principielle modstand i flere lande mod fordelingsmekanismer betyder, at EU's stats- og regeringschefer har sat stærkt ind på at finde fælles asyl- og migrationsfodslag på andre områder, der måske en dag kan udgøre forudsætningen for større fordelingsmæssig solidaritet. Indtil videre gælder det målsætningen om, at EU i fællesskab skal bidrage mere til at styrke de ydre grænser. Det gælder f.eks. forslag om en markant forøgelse af denne post i EU's næste rammebudget, herunder 10.000 nye ansatte til EU's grænse- og kystvagt, målsætningen om fælles modtagelejligheder, interoperabilitet af asyl- og kriminalitetsdatabaser og arbejdet med at indgå aftaler med tredjelande om migrationshåndtering og tilbagetagelse.

En langtidssikring af Schengen hænger sammen med dette arbejde. Kun hvis der kommer styr og ro på asyl- og migrationsområdet i EU, vil presset i flere medlemslande for intern grænsekontrol blive mindre. Som vi skitserer nedenfor, har der siden migrationskrisen tegnet sig tre overordnede fremtidsscenarier for Schengen, der går fra udsigten til Schengens sammenbrud, over forsøg på at fastholde status quo, til krav om at vende tilbage til Schengen.

¹¹ Politico Brussels Playbook, 19. september 2018.

Scenarie 1: Enden på Schengen

I kølvandet på den umiddelbare migrationskrise blev et totalsammenbrud af Schengen-samarbejdet set som en reel risiko. Ifølge en rapport fra European Council on Foreign Relations anså seks EU-lande, inklusive Frankrig, det i foråret 2016 for at være en plausibel udvikling inden selvsamme sommer.¹² I dag er der ingen udsigt til, at Schengen-samarbejdet står over for et sammenbrud. Der ville formentlig skulle en krise til af mindst samme størrelsesorden som migrationskrisen i 2015, før et sammenbrud ville være realistisk.

Et sammenbrudsscenario indebærer i princippet kontrol ved alle EU's indre grænser. Situationen ligger så langt fra flere EU-landes ønsker, at det mest sandsynlige ville være, at et sammenbrud for det fælles Schengen ville føre til et eller flere "mini-Schengen" blandt grupper af ligesindede nabolande (f.eks. den iberiske halvø, Benelux, de nordiske lande, osv.).

En på EU-plan mindre dramatisk, men stadig usandsynlig udvikling ville være, at enkelte lande udtrådte – eller blev smidt ud – af Schengen-samarbejdet. I Danmark har Dansk Folkeparti længe udtrykt modvilje mod dansk medlemskab ikke mindst pga. ønsket om permanent grænsekontrol. DF's Schengen-modvilje kunne blive mere intens, hvis den aktuelle danske annoncering af forlænget grænsekontrol afvises af Kommissionen som værende i strid med Schengen-reglerne. Det kommende folketingsvalg kunne i så fald bidrage til at skærpe debatten. Dertil kommer, at en eventuel domstolssag mod Danmark for at bryde reglerne i yderste fald kunne føre til eksklusion fra Schengen. Det ville betyde, at alle Danmarks grænser ville være at betragte som ydre Schengen-grænser, herunder grænserne til de nordiske lande, med behov for omfattende kontrol som f.eks. id-tjek af samtlige rejsende. Dansk adgang til de mange Schengen-relaterede kompenserende foranstaltninger som den omfattende registreringsdatabase SIS-II ville forsvinde. Og den danske sær aftale om deltagelse i politisamarbejdet Europol ville ophøre, da den er bundet op på Schengen-medlemskab. Ud over at kunne mindske værdien af det indre marked for danske husstande, ville det samtidig være et så alvorligt tab for Danmarks indsats mod illegal migration og alvorlig kriminalitet, at det langt overgår enhver sikkerhedsmæssig gevinst fra grænsekontrollen. Et exit ville i princippet stille Danmark uden adgang til alle EU's primære migrations- og kriminalitetsdatabaser.

¹² The Future of Schengen, ECFR, 2016: https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/schengen_flash_scorecard.

Kun modstandere af selve princippet om fri bevægelighed vil se noget positivt i et fuldstændigt Schengen-sammenbrud. Dette ville være et meget alvorligt nederlag og tilbageskridt for EU og Danmark både økonomisk og symbolsk.

Det er dog som nævnt usandsynligt, at de fleste EU-lande ville acceptere et Schengen-sammenbrud. En ende på et fælles Schengen ville derfor med stor sandsynlighed blive afløst af et eller flere mini-Schengen. Dette underscenarie kan ikke udelukkes at have sine fortalere i "kerne-EU", altså kredse som Frankrig og Benelux-landene. Her kan der være interesse for et mini-Schengen som en mulighed for at intensivere integrationen udenom mere forslæbende lande. Den hollandske premierminister, Mark Rutte, bragte i november 2015 officielt ideen om et mini-Schengen på banen. Dette skulle bestå af Benelux-landene samt Tyskland og Øst-rig.¹³ Den franske præsident Emmanuel Macron er også kendt som en fortaler for et mindre Europa, og i september i år udtalte han efter det uformelle topmøde i Salzburg, at Schengen kun skulle være for de "villige". "Countries that don't want more Frontex or solidarity will leave Schengen," sagde han.¹⁴

Scenarie 2: Status quo

En tilnærmelse af status-quo vil kunne lade sig gøre, hvis både Kommissionen og Rådet ser gennem fingre med, at individuelle medlemslande – også uden solid dokumentation for migrantpres eller sikkerhedstrusler – ønsker at forlænge deres grænsekontrol på ubestemt tid. Man undlader derfor at anlægge sager mod landene ved EU-Domstolen for traktatkrænkelser. Det ville på nuværende tidspunkt formentlig betyde forlængelser af grænsekontrollen i de seks nuværende kontrol-lande (om end der er ganske konsekvente vurderinger af, at der i Tyskland hældes mod at udfase kontrollen). Den menige borger skal generelt huske passet på rejser i EU, og der kan i myldretiden eller perioder med ekstra rejseaktivitet opstå køer. Samtidig fortsætter kontrollandene med at have betragtelige omkostninger ved grænsekontrol, uden at der derigennem skabes noget, der minder om fuld sikkerhed mod illegal indvandring eller grænseoverskridende kriminalitet.

Umiddelbart kan status quo forekomme som et attraktivt scenarie. Det gør det muligt for et land som Danmark at fastholde det nuværende niveau af grænsekontrol, så længe der er et indenrigspolitisk ønske herom. Den stikprøveagtige danske kontrol har ifølge centrale aktører ikke medført nævneværdige forsinkelser ved

¹³ Dutch government floats 'mini-Schengen' idea to EU partners, Reuters, 19. november 2015, <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-netherlands/dutch-government-floats-mini-schengen-idea-to-eu-partners-idUSKCN0T81J720151119>.

¹⁴ Politico Brussels Playbook, 21. sept. 18.

den dansk-tyske grænse.¹⁵ Principielt og symbolsk udfordrer grænsekontrollen idealet om fri bevægelighed, men reelt vil det være en overdrivelse at sige, at det nuværende niveau med begrænset stikprøvekontrol underminerer folks bevægelighed eller gevinsterne af det indre marked.

Grænsekontrol er i den hjemlige debat udråbt til en stor succes – typisk uden at der i den forbindelse nævnes den markante nedprioritering af politiets indsats på andre, borgernære områder.¹⁶ Succes-vurderingen bygger især på tal, der viser, at grænsekontrollen siden den 4. januar 2016 har ført til, at over 6.400 personer er blevet afvist, og at der har været omkring 5.000 sigtelser.¹⁷ Dette siger dog ikke i sig selv noget om hvorvidt grænsekontrollen er en effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Status quo er en mulighed på den korte bane (f.eks. det næste halve års tid), men usandsynlig på længere sigt, såfremt den nuværende migrations- og sikkerhedssituation ikke forværres. Der er så kritiske røster mod grænsekontrollen i flere medlemslande og i Kommissionen, at det virker usandsynligt, at kontrollandene også fremover vil kunne undgå traktatkrænkelsessager. I et land som Spanien er turisme- og eksportsektorerne i høj grad koblet op på, at der er fri bevægelighed.¹⁸ Og på grund af den tætte kobling mellem grænse- og asyl- og migrations samarbejdet, risikerer fortsat gradbøjning af reglerne på det ene område, at reglerne på det andet område også eroderes. Med andre ord risikerer Danmarks og de øvrige kontrollandes gradbøjning af Schengen-reglerne at skabe en negativ dominoeffekt ift. Dublin-forordningen, som flere sydeuropæiske lande i forvejen ikke oplever tjener deres interesser. Reelt vil et land som Danmark formentlig være langt bedre

¹⁵ F.eks.: Transportgigant maner grænsefrygt i jorden: Ingen problemer overhovedet, Jyllands-posten, 03. juni 2018: <https://finans.dk/finans/erhverv/ECE8726878/transportgigant-maner-graensefrygt-i-jorden-ingen-problemer-overhovedet/?ctxref=ext>.

¹⁶ F.eks.: Ny opgørelse: Grænsekontrol afslører omfattende kriminalitet, BT, 27. august 2017: <https://www.bt.dk/danmark/ny-opgoerelse-graensekontrol-afsloerer-omfattende-kriminalitet>; Grænsekontrol: Knap 5500 udlændinge afvist ved grænsen på to år, Berlingske, 14. marts 2018: <https://www.berlingske.dk/politik/graensekontrol-knap-5500-udlaendinge-afvist-ved-graensen-paa-to-aar>; og 'Nu er det helt tydeligt, at grænsekontrollen virker', Fyens Stiftetidende, 16. marts 2018: <https://www.fyens.dk/debat/Nu-er-det-helt-tydeligt-Graensekontrollen-virker/artikel/3239380>.

¹⁷ Mellem den 4. januar 2016 og den 5. august 2018 blev 6.394 personer afvist ved grænsen, det svarer til ca. 2.475 personer om året. Mellem den 4. januar 2016 og den 22. juli 2018 blev 4.913 personer sigtet ifm. grænsekontrollen – det svarer til ca. 1935 personer årligt. Kilder: <https://politi.dk/da/aktuelt/presse/graensekontrol/graensekontrol.htm?WBCMODE=Pr> og <https://www.ft.dk/samling/20171/almde/uu/spm/792/svar/1506559/1930430.pdf>.

¹⁸ The future of Schengen, report, SWP, October 2018: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-future-of-schengen/>.

tjent med et velfungerende Dublin-system, end grænsekontrol og et eroderet Dublin-system.¹⁹

Derudover hører det med til billedet, at de tal for hhv. afvisninger og sigtelser, der i den danske debat er blevet fremhævet som beviser for den nuværende grænsekontrollens succes, reelt ikke er blevet sammenlignet med situationen før dens indførelse.

Politiet var ikke passiv tilskuer til forsøg på illegal indvandring eller menneskesmugling før, Danmark indførte formel grænsekontrol. Også før 2016 havde man mulighed for at fortage stikprøvekontrol. Desværre er det ganske vanskeligt at vurdere, hvad resultatet af denne stikprøvekontrol var ift. at stoppe personer, der forsøgte at rejse illegalt ind i Danmark. Der er nemlig ikke sammenlignelige tal.

Ifølge Tænketanken EUROPA's oplysninger bruges betegnelsen "afvisning" udelukkende når og hvis, der er indført grænsekontrol. Før 2016 eksisterer der således kun tal for udvisninger – hvor det er de 'administrative udvisninger', der dækker forhold som manglende opholdsret (adskilt fra 'udvisninger ved dom'). Men med dette forbehold er det interessant at bemærke, at tallet for disse administrative udvisninger var ekstraordinært højt i 2015, hvor der ikke var grænsekontrol. Her blev der foretaget 2.778 administrative udvisninger – et tal som er højere end det gennemsnitlige tal for afviste ifm. grænsekontrollen i 2016 og 2017.²⁰

Man må gå ud fra, at tallet var højt i 2015, fordi det år rent faktisk var et ekstraordinært pres på Danmarks grænser. Det antyder dermed, at fravær af grænsekontrol ikke er ensbetydende med, at mange af dem, som i dag tæller med som afvist ved grænsen, ikke ville have været blevet udvist alligevel. Desuden dækker dagens tal for afviste personer også over forhold som glemte og udløbne pas, og det inkluderer EU-borgere. Det betyder derfor, at en del af de 6.400 personer, der figurerer i statistikken for afviste, muligvis har ret til indrejse og efterfølgende er indrejst.

Så er der de omtrent 5.000 sigtelser, som grænsekontrollen i perioden op til august 2018 har ført til, herunder 367 for menneskesmugling. Listen over fordelingen af sigtelserne, der også inkluderer danskere, viser, at tallet inkluderer sigtelser efter færdselsloven, og at ingen indtil videre tilsyneladende er blevet sigtet

¹⁹ The future of Schengen, report, SWP, October 2018: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-future-of-schengen/>

²⁰ Udlændinge og integrationsministeriet, <http://uim.dk/nyheder/2016/2016-10/ekstraordinaert-mange-blev-udvist-i-2015>.

efter terrorloven.²¹ Et af de hidtil mest benyttede danske eksempler på grænsekontrollens evne til at opfange mulige terrorister er den såkaldte "tændstiksmænd". Vedkommende blev afvist for ikke at have gyldige papirer – ikke fordi man tjekkede rygsækken med tændstikker.²² Det var nemlig ikke dansk, men tysk politi, der efter tilbagevisningen afslørede indholdet af rygsækken med de 17.000 tændstikker og fyrværkeriet.

Hvis man anlægger det bredest tænkelige perspektiv for sigtelser med mulig forbindelse til aktivitet vedrørende illegal indvandring eller kriminalitet (dvs. inkl. mindre tyverier og hærværk), gælder det mindre end 2.000 af sigtelserne, dvs. under halvdelen. De fleste af sigtelserne er for færdselsrelaterede forhold.

Igen må en reel vurdering af kontrollens merværdi afhænge af en sammenligning med situationen før dens indførelse, men også her betyder fraværet af grænsespecifikke tal før 2016, at direkte sammenligninger er vanskelige. En opgørelse over samtlige straffelovssigtelser de seneste fem år i danske politikredse kan vise, om der er en udvikling i antallet af sigtelser i de to grænsekredse, Syd- og Sønderjylland samt Sydsjælland og Lolland-Falster i perioden før og efter grænsekontrollens indførelse (dvs. i hele kredsen og ikke kun ved grænsen). Generelt er der på landsgennemsnit tale om en lille stigning i antallet af sigtelser over de fem år, men den udvikling gælder ikke for Syd- og Sønderjyllands politikreds. Her er antallet af sigtelser i både 2016 og 2017 på nogenlunde samme niveau som før grænsekontrollen i 2013 og 2014. I Sydsjællands og Lolland-Falsters politikreds markerede 2016 en stigning i antallet af sigtelser, som for første gang i perioden blev højere end landsgennemsnittet. I 2017 lå antallet af sigtelser for kredsen dog igen under landsgennemsnittet. Der er en udvikling, der også kendetegner de tilgængelige tal for første kvartal af 2018.²³

Scenarie 3: Tilbagevenden til Schengen

Det tredje scenarie er en tilbagevenden til det Schengen, vi kendte fra før 2015-krisen, hvor man ikke behøvede at huske passet, selv om man tog bilen fra Kiruna i Nordsverige til Coruña i Vestspanien, og hvor sandsynligheden for at få tjekket bilens bagagerum ved grænseovergangene var minimal.

²¹ Besvarelse af spørgsmål nr. 792 fra Folketingets Udlændinge og Integrationsudvalg, Justitsministeriet, 24. august 2018: <https://www.ft.dk/samling/20171/alm-del/uu/spm/792/svar/1506559/1930430.pdf>.

²² Syrer tiltalt for bombeplaner i København dømmes onsdag, tv2.dk, 11. juli 2017: <http://nyheder.tv2.dk/krimi/2017-07-11-syrer-tiltalt-for-bombeplaner-i-kobenhavn-dommes-onsdag>.

²³ Danmark har 12 politikredse. Beregninger baseret på politiets statistik: https://statistik.politi.dk/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=QlikApplication%2F2999_Public%2FPublic_IndsatsResultater.qvw.

Umiddelbart efter at have godkendt Danmarks og de øvrige kontrollandes oprindelige argumenter for grænsekontrol lancerede Kommissionen den 4. marts 2016 et *roadmap* om, hvordan man kunne "vende tilbage" til Schengen: "Restoring the Schengen area, without controls at internal borders, is (...) of paramount importance for the European Union as a whole" har det lydt fra Bruxelles lige fra starten.²⁴ Retorikken er stadig den samme og blev styrket under kommissionsformand, Jean-Claude Junckers, ovennævnte tale fra september. Kommissæren for området, Dimitris Avramopoulos, udtalte også ifm. den seneste forlængelse af grænsekontrollen i foråret 2018: "Vi ønsker at komme tilbage til et normalt fungerende Schengen. Det er det princip, vi arbejder ud fra med alle lande – og jeg mener, at vi meget snart vil være tilbage ved normalen."

Samtidig med retorikken om at "vende tilbage" er der sat turbo på reformer af Schengen-samarbejdet særligt ift. de ydre grænser.²⁵ Det gælder f.eks. det såkaldte Smart Borders-arbejde²⁶ om ved hjælp af ny teknologi at gøre kontrol mest mulig effektiv og mindst muligt omfattende for den enkelte. Det gælder langt stærkere muskler til Frontex og EU's grænse- og kystvagt, et ind- og udrejsesystem (EES) til registrering af tredjelandsindrejsende mv.

Derudover er der fokus på at sikre interoperabilitet af alle relevante databaser for migrationskontrol, grænseovervågning og alvorlig kriminalitet og terror (medlemslandenes egne databaser, samt EU-databaserne EIS, SIS II, VIS, Eurodac, EES...), samt på at samtænke Schengen-samarbejdet ikke bare med EU's migrations- og asylpolitik, men også med EU's handels-, udenrigs- og forsvarspolitikker. Det gælder f.eks. tidssvarende handelspartnerskaber med flere afrikanske lande for at forebygge fattigdoms- og klimamigration, fortsat arbejde for migrationsaftaler med tredjelande, herunder om fælles modtagecentre og tilbagesendelse, en forstærket rolle til EU's politiagentur Europol til at bekæmpe terror og alvorlig kriminalitet generelt og smidige forsvarsaktioner for at sætte ind over for smuglerbåde.

²⁴ Back to Schengen. A Roadmap, Europa-Kommissionen, 4. marts 2016: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf.

²⁵ Inspireret af rapporter som 'The Future of the Schengen Area', CEPS, 2018: https://www.ceps.eu/system/files/IPOL_STU%282018%29604943_EN.pdf og 'Smart Border 2.0', Europa-Parlamentet, november 2017: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/ctudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU\(2017\)596828_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/ctudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU(2017)596828_EN.pdf).

²⁶ Smart Borders: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders_en.

Fra et nationalt perspektiv er det langt hen ad vejen tiltag, der vil kræve et opgør med rets- og forsvarsforbeholdet, hvis Danmark fuldt ud skal kunne være med.

Der er meget stærke argumenter for Kommissionens tilbagevendelsesscenarie, som har opbakning blandt flere syd- og centraleuropæiske lande samt i Europa-Parlamentet. Fravær af grænsekontrol giver – udover at have stor symbolsk betydning – den mest gnidningsfri bevægelighed. Det betyder størst mulige gevinster ved det indre marked og kortere rejsetider. Sidstnævnte har ikke mindst betydning for EU's omkring 1,7 mio. grænsearbejdere, dvs. personer, der hver dag krydser en grænse for at arbejde.²⁷ Virksomheder, der eksporterer fordærlige fødevarer, som f.eks. danske Arla, vurderer, at selv et minuts ekstra ventetid ved grænsen har en betydelig økonomisk pris.²⁸ Desuden er den akutte migrationskrise ovre, med tal for asyl og ulovlig indrejse der i dag ligger på under før-krise niveau.²⁹

Der bruges desuden betragtelige ressourcer på grænsekontrol. Der er tilgængelige tal for de direkte udgifter brugt til grænsekontrol mellem den 4. januar 2016 og den 31. august 2017 og her beløb prisen sig til 275 mio. kroner. I samme periode tog indsatsen 1.101.950 timer (heraf 213.776 til hjemmeværnet).³⁰ Politiets personaleressourcer til grænsekontrollen er primært frigjort ved omprioritering af ressourcer fra politiets øvrige opgaver. Det har mærkbare konsekvenser for borgerne. Mens grænsekontrollen har stået på, er politiets responstider steget, der er sket et tocifret fald i sigtelsesprocenten for grov kriminalitet, hærværk og tyveri i Danmark, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra anmeldelse til sigtelse for f.eks. tyveri er steget med 91 pct.³¹

Dertil kommer, at det en illusion, at den grænsekontrol, vi har i dag, skulle udgøre et solidt værn mod illegal indvandring, terror og anden kriminalitet. Ifølge Vejdirektoratet og Scandlines krydser over 10 mio. køretøjer hvert år grænsen fra Tyskland til Danmark. Det inkluderer såvel personbiler, som busser og fragtvogne

²⁷ The Economist, 2018: <https://www.economist.com/europe/2018/06/23/europes-passport-free-zone-faces-a-grim-future>.

²⁸ Peter Giørtz-Carlsen, Executive VP Europe, Arla, ved Tænketanken EUROPA's konference den 8. oktober 2018.

²⁹ Se f.eks. Eurostats Asylum statistics her: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics.

³⁰ Kilder: Politiets tidsforbrug, <https://www.ft.dk/samling/20161/alm-del/reu/spm/863/svar/1427814/1794336/index.htm>. Omkostninger: <https://www.ft.dk/samling/20161/alm-del/reu/spm/868/svar/1427819/1794350/index.htm>.

³¹ Behovet for et generelt øget terrorberedskab hører med til billedet, om end ressourceforbruget på grænsekontrollen taler for sig selv. Beretning om politiets opgavevaretagelse efter styrket terrorberedskab og indførelse af midlertidig grænsekontrol, Rigsrevisionen, 26. april 2018: <http://www.rigsrevisionen.dk/publikationer/2018/152017/statsrevisorernes-bemaerkning-til-beretningen/>.

(ikke tog) og det er derfor svært at vurdere det samlede antal personer, der krydser grænsen som passagerer i disse køretøjer. Ifølge politiets opgørelser blev der i 2016 og 2017, hvor der har været grænsekontrol, i gennemsnit foretaget kontrol af 3,17 mio. personer (ofte alene ved forevisning af pas).³² Ifølge Tænketanken EUROPAs oplysninger må det regnes for at svare til omkring 5 pct. af alle de personer, der krydsede grænsen fra Tyskland. Dertil kommer, at der ikke er intern grænsekontrol i danske lufthavne. Og at der, selv hvor der er kontrol, ikke er nogen garanti for at f.eks. kriminalitet opdages. En svensk rapport har vist store huller i de svenske grænsevagters evne til at stoppe de rette personer. F.eks. var mange ikke uddannet til at kunne spotte et falsk pas.³³

Som den tidligere chef for Europol's anti-terrorcenter, Troels Ørting, udtalte på Tænketanken EUROPA's årskonference i 2015 ville det reelt kræve DDR-tilstande, hvis der gennem denne grænsekontrol skulle opnås en mærkbar forøgelse af sikkerheden. Dertil kommer de kompenserende foranstaltninger, som de åbne grænser har medført. En gennemgang af kriminalitetsstatistik før og efter indførslen af de åbne grænser viser, at en række former for kriminalitet, herunder indbrudskriminalitet, tyverier, biltyverier og røverier, er faldet i årene efter, at EU-landene har tilsluttet sig Schengen-samarbejdet, samt at opklaringsprocenten for grænseoverskridende kriminalitet er steget.³⁴ Det kan bl.a. skyldes det øgede politisamarbejde over grænserne.

Men der er også udfordringer for tilbagevendelsesscenariet. Efterveerne af krisen i 2015 mærkes fortsat stærkt i flere medlemslande, ikke mindst blandt den bredere befolkning. I dag er migration og terror rykket op som de to ubestridt største bekymringer i mange EU-lande.³⁵ I Tænketanken EUROPAs fokusgrupper har flere danskere givet udtryk for stor bekymring for det, de selv kalder "den nye sikkerhedssituation". Den gælder oplevelsen af terrorangreb på europæisk jord, et aggressivt Rusland i øst, et Tyrkiet, der i stigende grad vender sig væk fra EU,

³² Ifølge vejdirektoratets maskinelle målinger ved de syv mest benyttede overfarter med vej krydser omkring 19 mio. biler hvert år den dansk-tyske grænse i begge retninger. Scandlines, der driver færgefarten på strækningerne Rødby-Puttgarten og Gedser-Rostock meldte i 2015 om en trafik på 2,383 mio. køretøjer. Hvis det antages at trafikken er lige stærk i begge retninger, giver det en årlig trafik fra Tyskland ind i Danmark på ca. 10,692 mio. køretøjer. I 2016 og 2017 blev der gennemsnitligt kontrolleret små 3,170 mio. køretøjer. Færgetrafik fra den tyske ø Sylt er ikke medregnet. Kilder: Vejdirektoratets statistikkatalog, Bilfærgernes Rederiforening (årsberetning 2016) og politi.dk.

³³ <https://www.berlingske.dk/internationalt/medie-graensekontrollen-i-sverige-er-saa-daarlig-at-der-er-brug-for-eu-hjaelp>.

³⁴ A Research Paper on the Costs of Non-Schengen from a Civil Liberties and Home Affairs Perspective, Rand Europe, juni 2016.
[http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/581387/EPRS_STU\(2016\)581387_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2016/581387/EPRS_STU(2016)581387_EN.pdf).

³⁵ Vælgerne har fået nye ønsker til, hvad EU skal, notat, Tænketanken EUROPA, marts 2018:
<http://thinkeuropa.dk/vaerdier/vaelgerne-har-faaet-nye-oensker-til-hvad-eu-skal>.

og et afrikansk kontinent hvor *push*-faktorerne for migration kun ventes at vokse de kommende år.³⁶ Det er i denne sammenhæng en stor udfordring for scenariet, at et stort flertal på 60 pct. af danskerne ifølge Tænketanken EUROPAs meningsmålinger³⁷ mener, at grænsekontrol kan beskytte mod organiseret kriminalitet. "Den nye sikkerhedssituation" har affødt en accept af, at mere kontrol – i en eller anden form – er kommet for at blive.

Et andet argument imod tilbagevendelsesscenariet er, at selv stikprøvekontrol kan gøre det lidt mere risikabelt at være en kriminel på togt igennem EU (sammenlignet med en situation, hvor der ingen ekstra kontrolindsatser er). Der er eksempelvis svenske henvisninger til, at antallet af småtyverier i Sydsverige er faldet, efter grænsekontrollen til Danmark blev indført – angiveligt fordi internationale bander skulle være blevet mere tilbageholdende af frygt for at få varevognen tjekket ved Øresundsbroen.³⁸ Men med til det billede hører nødvendigvis, at politiets grænseindsats samtidig fjerner ressourcer fra andre områder.

Konklusion: Schengen 3.0

Når Kommissionen og flere medlemslandes krav om en tilbagevendelse til Schengen kolliderer med kontrollandenes insisteren på fortsat grænsekontrol overses de mange igangværende reformer af samarbejdet ofte. Nogle gange sker der en polarisering af debatten, som om det er en forsimplet sort-hvid debat mellem tilhængere af grænseløshed og tilhængere af kontrol, hvor nuancerne mellem de to positioner elimineres. Men man kan godt forsvare fri bevægelighed over de indre grænser samtidig med, at man er lydhør over for ønsker om mere kontrol. Reelt er de fleste tilhængere af et velfungerende Schengen-samarbejde, der værner om målsætningen med fri bevægelighed på tværs af EU's grænser, samtidig med at effektiv kontrol med ulovlig migration og aktuelle sikkerhedstrusler styrkes.

Det er oplagt at se de igangværende Schengen-reformer som mere end en naiv tilbagevenden til det gamle Schengen, og snarere som et nytænkt og reformeret Schengen – et Schengen 3.0.³⁹ Det arbejde har længe været undervejs. Men i lyset af migrationskrisen er der skabt en akutstemning, så det er blevet lettere at få

³⁶ Suveræne Danmark, rapport, Tænketanken EUROPA, 2017: <http://thinkeuropa.dk/vaerdier/suveraene-danmark>.

³⁷ Baseret på en repræsentativ måling af 1000 respondenter foretaget af YouGov for Tænketanken EUROPA, april 2015.

³⁸ Sverige regering forlænger grænsekontrollen igen, News Øresund, 04. maj 2018: <http://www.newsoresund.dk/sveriges-regering-forlaenger-graensekontrollen-igen/>.

³⁹ 'Schengen 2.0' kaldte den ungarnske premierminister, Victor Orban, sit 10-punktsforslag om Schengen's reformbehov: <http://abouthungary.hu/news-in-brief/here-it-is-hungarys-10-point-action-plan-for-the-management-of-the-migration-crisis/>.

vedtaget skærpede tiltag, der for få år siden var sværere at komme igennem med. Dette momentum bør kunne udnyttes.

Arbejdet med at skabe et Schengen 3.0 er dynamisk og langt fra færdigt, og der er gode muligheder for Danmark og andre lande for at spille ind med ideer til modernisering. I et fremtidigt Schengen kunne en central komponent bl.a. være at gøre interne kontrolbehov i EU til et samarbejdsområde. Samarbejdet om interne kontrolinstanser ville være en naturlig videreudvikling af et EU-samarbejde, der allerede i dag samarbejder om fælles overvågning og håndtering af de ydre grænser.

Via en styrkelse af politiagenturet Europol vil EU blive centralt placeret til at overvåge forhold som sekundære bevægelser af tredjelandsstatsborgere på tværs af EU's grænser samt terror- og kriminalitetsmønstre. Derigennem kunne EU bistå med løbende vurderinger af, hvor det reelt kan batte at indføre midlertidige kontrolinstanser – om det så er ved landegrænser eller andre steder, såsom trafikale knudepunkter, eller særligt udsatte områder. Landene vil fortsat være ansvarlige for at udøve en eventuel kontrol inden for egne grænser, men kunne støtte sig af fælles europæiske migrations- og sikkerhedsvurderinger, når man skal tilrettelægge disse kontroller.

Derudover kunne EU's Smart Borders-pakke, der i dag er orienteret mod EU's ydre grænser, udvides til også at omfatte interne kontroltiltag. Der kunne specifikt øremærkes EU-midler i det kommende rammebudget til omkostningstunge tiltag som ePassport gates, biometriske kørekort, nummerpladescannere, radiofrekvens identifikation og EU-smartphone apps, der tillader politi og grænsevagter at søge direkte i databaserne. Smart Border-teknologien har fortsat mangler, men der er samtidig helt aktuel fokus på området pga. Brexit og den irske grænsestrid.

Fremtidens Schengen bør også rumme en forstærket rolle til at skride ind over for mulige utilsigtede negative konsekvenser af igangværende og nye kontrolinstanser. Etnisk profilering er f.eks. ikke foreneligt med de grundlæggende europæiske værdier om ikke-diskrimination og ligebehandling, som medlemslandene har skrevet under på i unionstraktaten. I et Schengen 3.0 bør effektive klageinstanser have magt til at skride ind i tilfælde af, at fundamentale rettigheder overskrides, samt ift. databeskyttelsesloven.

Fælleseuropæisk støtte til indre kontrolinstanser kan være kontroversielt i lande, der kræver mindre EU. Men et forstærket samarbejde vil kunne bidrage til at mindske det indenrigspolitiske pres i flere medlemslande for at indføre fysisk, omkostningstung og ikke særlig effektiv grænsekontrol. Man vil kunne få en mere holistisk og effektiv udnyttelse af ressourcerne til gavn for borgernes sikkerhed.