

Bet. o. lovf. om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen

Til lovforslag nr. L 221. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 20. maj 1997

Betænkning

over

Forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til justitsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig henvendelse fra Advokatfirmaet Harlang, Koch og Christensen, København.

Udvalget anmoder om, at lovforslaget henvises til fornyet udvalgsbehandling efter 2. behandling.

Der er af et mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Det Radikale Venstres og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkeparti, Fremskridtspartiets, Enhedslistens og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men vil stemme for det stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for mindretallet (Socialistisk Folkepartis medlem af udvalget) mener, at lovforslaget er blevet hastet igennem på helt uforvarselig vis, selv en sædvanlig høringsprocedure har regeringen ikke fundet tid til.

SF ser ikke nogen saglig begrundelse for denne hastegennemførelse af ratifikationsprocessen al den stund, at Danmark ikke skal del-

tage i det praktiske Schengensamarbejde før i løbet af 1999. Der er således tid til reel behandling i næste folketingsår.

Det er SF's opfattelse, at der er usikkerhed om, hvorvidt Schengenkonventionen indeholder suverænitetsafgivelse, der ligger ud over grundlovens § 20. Konventionen indebærer overførsel af myndighedsudøvelse til fremmede staters myndigheder, hvor grundlovens § 20 kun omtaler suverænitetsafgivelse til andre mellemfolkelige myndigheder.

Det er et stort problem for SF, at lovforslaget på denne måde er hastet igennem, uden at grundlovsproblematikken har været gjort til genstand for særskilt undersøgelse.

SF finder endelig, at det er overordentlig problematisk, at Schengenkonventionen ratificeres, uden at man fra Folketingets flertals side har ønsket at sikre nogen form for palamentarisk kontrol med udviklingen i Schengensamarbejdet.

Et andet mindretal inden for mindretallet (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) udtaler, at Fremskridtspartiets væsentligste indvendig mod Schengensamarbejdet og Danmarks tiltrædelse er, at den fysiske grænsekontrol forsvinder, hvilket vil give ganske væsentlige problemer i forhold til kontrol med grænseoverskridende kriminalitet, herunder menneskesmugling.

Resten af Schengenkonventionen har Fremskridtspartiet for så vidt ikke noget imod. Tværtimod er der flere gode elementer i Schengenkonventionen i forhold til bedre bekæmpelse af kriminalitet.

Sagen er imidlertid, at Schengenkonventionen godt kunne gennemføres uden ophævelse af grænsekontrollen. Et stort flertal har imidlertid ikke ønsket at bevare grænsekontrollen, og Fremskridtspartiet har således ikke stillet ændringsforslag om bevarelse af grænsekontrollen, da et sådant ændringsforslag alligevel ikke kan forventes vedtaget i Folketinget.

For Fremskridtspartiet er spørgsmålet om grænsekontrollen så afgørende, at Fremskridtspartiet indstiller det samlede lovforslag til forkastelse.

Et tredje mindretal inden for mindretallet (Enhedslistens medlem af udvalget) udtaler, at Enhedslistens modstand mod Schengenaftalen er velkendt. Den bygger både på en kritik af den ideologi, som ligger bag hele konstruktionen, nemlig opbygningen af et Fort Europa, hvis væsentligste mål er udelukkelse af bestemte kategorier af mennesker.

Men den bygger også på modstand mod udviklingen af et kontrolleret og overvåget »Big Brother«-samfund. Det er hele denne tendens, som Enhedslisten er imod, og som ses tydeligt markeret i forslaget til Schengenkonvention. Angst, utryghed og mistænkeliggørelse bliver resultaterne af denne udvikling, og det er ikke sådan et samfund, Enhedslisten ønsker udviklet.

Dernæst bygger Enhedslistens kritik på modstand mod, at Danmark indlemmes i et så omfattende og vidtrækkende samarbejde på asyl-, flygtninge- og politiområdet, som lovforslaget lægger op til, uden at der er nogen form for parlamentarisk kontrol med regeringens handlinger i Schengensamarbejdets besluttede organ, Eksekutivkomiteen.

Hertil kommer, at det i dag er uklart, i hvilket omfang Maastricht II-traktaten, som i øjeblikket forhandles på EU's regeringskonference, vil gribe ind i såvel Schengenaftalen som den nordiske pasunion. På trods af gentagne forsøg fra justitsministerens side på at berolige kritikerne, når de har sat spørgsmålstejn ved konsekvenserne for den nordiske pasunion, måtte Justitsministeriet alligevel i et internt notat af 13. maj 1997, jf. Information den 20. maj 1997, erkende, at den nordiske pasunion kan komme i fare som følge af de ting, der forhandles på regeringskonferencen.

Enhedslisten finder, at det er stærkt kritisabelt, at Justitsministeriets notat ikke omgående er blevet tilsendt Folketingets Retsudvalg og

Europaudvalg. Alt tyder på, at notatet slet ikke var kommet til Folketingets kundskab, hvis ikke det var sivet ud til pressen. Forsøget fra regeringen og et flertal i Folketinget på at haste lovforslaget igennem inden afslutningen af EU's regeringskonference, det vil sige, inden konsekvenserne af en dansk ratifikation af Schengenaftalen kendes, mener Enhedslisten nærmer sig det kupagtige. Dette skal sammenholdes med, at en lang række spørgsmål vedrørende grundlovsproblemerne og vedrørende de mange spørgsmål, som er rejst af blandt andre Det Danske Center for Menneskerettigheder og Dansk Flygtningehjælp, og som på ingen måde er tilfredsstillende besvaret, alt i alt betyder, at der her er tale om en gang lovsjuakeri af enestående omfang, der ikke kan undskyldes.

I forhold til det konkrete lovforslag ønsker Enhedslisten at gøre det klart, at den måde, forslaget er blevet håndteret på, er helt uacceptabel. Hidtidig praksis omkring høring af organisationer, eksperter og institutioner er blevet tilsidesat i et unødvendigt forsøg på at presse en vedtagelse igennem Folketinget på rekordtid. Dette brud på praksis er yderligere alvorligt i lyset af, at regeringen, da den orienterede Folketinget i november 1996, lagde op til, at processen med ratifikation og ændring af lovgivning som følge af medlemskab af Schengen skulle forventes at løbe helt frem til slutningen af 1998, før det praktiske samarbejde kunne tiltrædes. På den baggrund finder Enhedslisten regeringens håndtering af denne sag helt uacceptabel, og det lover ikke godt for den videre proces med håndtering af ændringerne i dansk lovgivning.

Kritikken af det forhastede tempo er Enhedslisten ikke ene om. Fra flere af de organisationer, som sædvanligvis høres i sager af denne karakter, lyder den samme indvending. Fra både Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp og Det Danske Center for Menneskerettigheder fremføres der synspunkter, som gør opmærksom på, at processen ikke åbner mulighed for, at den nødvendige bearbejdning af forslaget kan finde sted.

Schengenkonventionens artikel 40 og 41 indebærer, at tysk politi tillægges ret til at udføre forskellige myndighedsopgaver i form af »observation« og »følgelse« på dansk territorium.

Grundlovens § 20 hjemler kun suverænitetsafgivelse til mellemfolkelige myndigheder,

dvs. internationale organisationer. Der kan derfor ikke med henvisning til grundlovens § 20 ske overførelse af beføjelser til andre stater.

Det må anses for utvivlsomt, at den gældende grundlov ikke hjemler overførelse af beføjelser til andre stater. Tilslutning til Schengenkonventionen kan derfor fra dansk side kun ske ved grundlovsændring. Hertil kommer et yderligere grundlovsproblem:

Ifølge konventionens artikel 96 kan et medlemsland indberette en udlænding som uønsket efter reglerne i artikel 28. Det betyder, at denne udlænding skal udvises ved forsøg på indrejse fra et tredjeland. Dermed afskæres de danske myndigheder fra eller begrænses i deres kompetence til at afgøre, om den pågældende udlænding har ret til asyl i Danmark. Denne beføjelse overlades i realiteten til andre landes myndigheder. Da der er tale om suverænitetsoverdragelse til en anden stat og ikke til en mellemfolkelig myndighed, kræver dette grundlovsændring.

En vedtagelse af lovforslaget i den nuværende udformning vil således være i strid med grundloven.

Enhedslisten har ud over ovenstående fremført en lang række indvendinger mod Schengenaf-talen og skal her blot yderligere gøre et enkelt problem klart: Som forslaget foreligger i dag, må det konstateres, at et flertal ønsker at sende Danmark ind i et internationalt samarbejde, i hvis ledelse der skal træffes bindende retlige beslutninger, uden at Folketinget har nogen form for parlamentarisk kontrol med, hvad der finder sted.

I det notat, som justitsministeren i forbindelse med redegørelsen om Danmarks medlemskab af Schengensamarbejdet sendte til Folketinget den 19. november 1996, jf. Folketingets forhandlinger side 1666, hedder det:

»Ved Danmarks optagelse som observatør i Schengensamarbejdet aftalte regeringen med Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg, at de to udvalg (i almindelighed skriftligt) bliver orienteret forud for afholdelse af møder i Eksekutivkomiteen samt efterfølgende modtager et kortfattet referat af mødet. Regeringen vil tage initiativ til en drøftelse med udvalgene om, hvorvidt der efter Danmarks optagelse som medlem af Schengensamarbejdet kan være behov for at justere denne ordning.«

For Enhedslisten er det væsentligt at få slået fast, at en »orientering« på ingen måde er en tilfredsstillende form for parlamentarisk kon-

trol med arbejdet i Schengens Eksekutivkomité. En orientering er en redegørelse for, hvad der skal ske på møderne, og hvad regeringen har tænkt sig at sige og gøre. Men denne model sikrer ikke, at Folketinget får den nødvendige og vigtige indflydelse på, hvilke beslutninger der træffes i Schengen.

For at sikre, at der bliver mulighed for at følge udviklingen i dette meget vidtgående samarbejde, har Enhedslisten stillet et ændringsforslag til loven.

Hensigten med ændringsforslaget er at få etableret en model efter samme mønster som den, der i øjeblikket gælder for regeringens ageren i EU-sager. Forud for hvert møde, hvor der skal træffes bindende og afgørende beslutninger, skal ministeren søge forhandlingsmandat i Folketingets Retsudvalg.

Denne model i forhold til Schengens Eksekutivkomité er ikke ukendt i visse af de nuværende Schengenmedlemslande. I Holland findes der et system, som bygger på samme idé. Det hedder således i loven:

»Et beslutningsforslag, som tager sigte på at binde Kongedømmet, skal offentliggøres og fremlægges for parlamentet, så snart teksten til forslaget er færdigbehandlet og før nogen beslutning er blevet truffet angående den i Eksekutivkomiteen«, jf. Staatsblad, den 24. februar 1993, nr. 138.

Spørgsmålet om parlamentarisk kontrol er således ikke ukendt, og Enhedslisten finder det derfor uforståeligt, at der ikke i det foreliggende lovforslag er indarbejdet en model for en sådan, ikke mindst i lyset af, at der findes modeller for en sådan institution/procedure i andre lande i Schengensamarbejdet.

Af notatet, som justitsministeren har henvist til både i Folketingssalen og i besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 8, jf. bilag 7, kan man forstå, at ministeren ikke ønsker at støtte en sådan parlamentarisk kontrol. Det er ganske uforståeligt, når man i fornævnte notat kan læse, at regeringen vil tage initiativ til en drøftelse af, om der er behov for at justere den ordning, som har været gældende, siden Danmark blev observatør i Schengensamarbejdet. For Enhedslisten havde det ikke bare været naturligt, men indlysende nødvendigt, at denne drøftelse havde fundet sted, inden lovforslaget blev fremsat. Men sådan har ministeren ikke ønsket at mage sagen. Enhedslisten fornemmer hensigten og bliver forstemt!

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (SF, FP og DF):

Ny paragraf

1) Efter § 3 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Sager, der forventes behandlet på møder i Schengeneksekutivkomiteen samt på andre møder mellem de enkelte landes ministre med ansvar for Schengensamarbejdet, sendes til høring og forelægges et udvalg i Folketinget. Sager, der forventes vedtaget, og som er af større rækkevidde, forelægges til forhandlingsoplæg.«

Dorte Bennedsen (S) Erling Christensen (S) Holger Graversen (S) Per Kaalund (S)

Helen Jørgensen (S) Margrete Auken (SF) nfm. Børn Elmquist (RV) fmd.

Søren Søndergaard (EL) Sonja Albrink (CD) Birthe Rønn Hornbech (V)

Inge Dahl-Sørensen (V) Svend Aage Jensby (V) Kristian Thulesen Dahl (DF)

Helge Adam Møller (KF) John Vinther (KF) Gitte Seeberg (KF) Tom Behnke (FP)